



Eduskunta
Sivistys- ja tiedejaosto

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

YLEISSIVISTÄVÄ KOULUTUS JA VARHAISKASVATUS (LUKU 29.10)

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt 7.10.2019 Opetushallituksen asiantuntijalausuntoa hallituksen talousarvioesityksestä koskien yleissivistävää koulutusta ja varhaiskasvatusta.

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2021 mainitut tavoitteet

Opetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu ja tasa-arvo vahvistuvat, oppimistulokset parantuvat, eriarvoisuus vähentyy ja varhaiskasvatuksen osallistumisaste nousee.

Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen ja vapaan sivistystyön tavoitteena on taata sivistykselliset perusoikeudet jokaiselle sekä edistää hyvinvointia, oppimista ja kasvua. Lähtökohtana on tutkituun tietoon ja vahvaan pedagogiikkaan perustuva kokonaisvaltainen näkemys oppijan kehityksestä, oppimisesta ja kasvusta.

Varhaiskasvatusta ja esi- ja perusopetusta kehitetään lasten ja nuorten oppimista ja hyvinvointia edistävänä yhteisönä turvaamalla ammattitaitoinen ja laadukas opetus, ohjaus- ja tukitoimet sekä turvallinen oppimisympäristö. Esi- ja perusopetuksen osalta turvataan oppilas- ja opiskelijahuolto.

Tiivistelmä

Opetushallitus pitää tärkeänä tasa-arvoisen, kuntien erot ja lasten paikalliset tarpeet huomioon ottavan kerhotoiminnan kehittämistä ja toteuttamista. Riittävä, alueellisen tasa-arvon turvaava kokonaissumma kerhotoiminnan tukemiseen olisi Opetushallituksen pitkäaikaisen kokemuksen mukaan noin 7 000 000 euroa.

Koulujen lakisääteisen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyön edistämiseen tarvitaan lisää sekä koulutusta että ohjausta.

Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon edistämiseksi Opetushallitus toteuttaa tulossopimuksensa mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa yhteistyössä laadun ja tasa-arvon Oikeus oppia -ohjelmia.

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on varattu 1 000 000 euroa Lukuliikkeen toiminnan jatkamiselle. Tuosta määrärahasta olisi tarpeen varata osa mahdollisten hankkeiden koordinoitiin ja henkilötyöhön Opetushallituksessa.

Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa toimivien johtajien johtamisosaamista tuetaan vuosina 2020–2023 johtajuusverkostojen, tukimateriaalin sekä henkilöstökoulutuksen avulla. Hankkeiden avulla edistetään opetussuunnitelman toimeenpanoa ja opettajien osaamista monipuolisesti. Oppivan organisaation kehittämisen ja kehittymisen mahdollistamiseksi johtamisosaamisen



kehittäminen on olennaista, ja sen on osa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelmia. Laadukas johtaminen mahdollistaa koulun toimintakulttuurin kehittämisen ja lisää sekä oppilaiden että henkilöstön hyvinvointia.

Jotta varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa voitaisiin edistää koulujen digitaalisten oppimisympäristöjen, taitojen ja valmiuksien sekä pedagogisten käytänteiden kehittämistä, on tärkeää, että opetuksenjärjestäjille suunnataan valtionavustusta edellä mainittujen asioiden kehittämiseen.

Talousarvioesityksen painotukset/kipupisteet

Meneillään olevan koronapandemia vaikutukset näkyvät selvästi varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa, toisella asteella ja vapaassa sivistystyössä heikentäen varhaiskasvatuksen järjestäjien, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintavalmiuksia. Tämä on käynyt ilmi muun muassa Kansallisen arviointikeskuksen (Karvi) varhaiskasvatusta ja esi- ja perusopetusta koskevasta selvityksestä (17.6.2020).

Pandemian aikana ovat korostuneet ongelmat, joita on ollut jo aiemminkin, ja lisäksi etäopetusjärjestelyihin on liittynyt haasteita:

Koronaepidemian aikana on resurssien niukkuuden vuoksi tingitty oppilaitten hyvinvointia tukevien taide- ja taitoaineiden opetuksesta sekä muusta toiminnasta kuten kerhotoiminnasta ja kulttuurikäynneistä. Oppilashuollon tuki ja palvelut ovat olleet paikoin vajavaisia. Opettajien jaksaminen on ollut koetuksella. Opettajakunnan väsyminen merkitsee käytännössä opetuksen laadun heikkenemistä.

Hallituksen talousarvioesitykseen 2021 on kirjattu enintään 2 865 000 euroa valtionavustuksina jaettavaksi koululaisten kerhotoiminnan tukemiseen. Määräraha on riittämätön tasa-arvoisen, kuntien erot ja lasten paikalliset tarpeet huomioon ottavan kerhotoiminnan toteuttamiseen. Valtion talousarviomomentin summa on säilynyt samansuuruisena useiden vuosien ajan, mutta koulujen kerhotoimintaan on myönnetty lisämäärärahaa lisätalousarvioissa. Riittävä, alueellisen tasa-arvon turvaava kokonaissumma olisi Opetushallituksen pitkäaikaisen kokemuksen mukaan noin 7 000 000 euroa. Vuodelle 2021 myönnetty valtionavustuspäämääräraha ei ole hallitusohjelmassa lasten harrastustoimintaan asetettujen tavoitteiden mukainen. Opetushallituksen kunnille myöntämien valtionavustusten perusteella kouluissa toteutettu työ on osoittautunut kustannustehokkaaksi, ja sillä on saavutettu vähän harrastavia lapsia ja tuettu lasten hyvinvointia.

Koronakausi on heikentänyt sekä yhdenvertaisuutta että sukupuolten välistä tasa-arvoa. Heikoimmassa asemassa olevien oppilaitten kuten erilaisiin vähemmistöihin kuuluvien tai erityistä tukea tarvitsevien oppilaitten eriyttävistä palveluista on jouduttu tinkimään. Poikkeustilanteissa tyypillisesti vähemmistöjen asema heikkenee muita enemmän.

Koulujen lakisääteiselle yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyölle ei ole riittänyt aikaa. Julkaisuvaiheessa oleva Opetushallituksen teettämä tutkimus perusopetuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöstä tuo esiin, että noin 40 prosentilla vastanneista kouluista ei ollut lain mukaisia suunnitelmia. On ilmeistä, että yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen tarvitaan lisää sekä koulutusta että ohjausta.



Ammatti- ja koulutusalojen segregaatio miesten ja naisten aloihin ei ole vähentynyt, ja se on suurinta nuorimmissa ikäluokissa. Segregaatiota purkava työ tulee aloittaa nykyistä varhemmin. Tasa-arvolakiin on tulossa varhaiskasvatusta koskeva muutos, jonka toimeenpano vaatii jo ennakkoivasti tukitoimia.

Korona on nostanut konkreettisesti esiin globaalin keskinäisen riippuvuuden. Uudessa, edelleen epävarmassa tilanteessa globaaliosaamisen valmiudet korostuvat. Resilienssiä eli joustavuutta, soveltamista ja ennakkointia voidaan rakentaa laaja-alaisen osaamisen taitoja, globaalikasvatusta, kotikansainvälisyyttä ja ihmisoikeusperustaisuutta vahvistamalla. Kiusaamisen ehkäisyn tehostaminen edellyttää huomion kiinnittämistä dialogitaitoihin ja mediaatioon eli merkitysten välittämisen taitoon.

Toimenpiteet varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon turvaamiseksi, ml. etäopetuksen vaikutus oppimistuloksiin

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on varattu 75 228 000 euroa perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmasta aiheutuvien menojen ja avustusten maksamiseen ja 50 000 000 euroa varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmasta aiheutuvien menojen ja avustusten maksamiseen.

Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon turvaaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon Oikeus oppia -kehittämishjelmat vuosille 2020–2022. Opetushallitus toteuttaa tulossopimuksensa mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa yhteistyössä laadun ja tasa-arvon ohjelmia. Tulossopimuksen mukaisista tavoitteista on muotoiltu eri yksiköiden yhteistyössä toteutettavia vaikutustekoja. Opetushallitus on käynnistänyt vuoden 2020 aikana Oikeus oppia -ohjelman mukaiset toimet (vaikutusteko 1.1.1 Käynnistämme laadun ja tasa-arvon kehittämishjelmien mukaiset toimet vuosille 2020–2022).

Opetushallitus osallistuu niin ikään aktiivisesti kansallisten Oikeus oppia -ohjelman työryhmien toimintaan, joita ovat:

- Oikeus oppia -kansallinen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen foorumi
- Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa valmisteleva työryhmä
- Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleva työryhmä.

Oikeus oppia -ohjelman mukaisesti Opetushallitus koordinoi 5-vuotiaille suunnattua maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI) on seurannut kokeilua arvioinnilla (6: 2019). Arviointitulosten mukaan lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen aste on noussut kokeilukunnissa. Myös palvelunohjauksen menetelmät ovat kehittyneet kokeilukuntien yhteistyössä.

Opetushallitus on aloittanut vuosille 2021–2024 suunnitellun kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun kokeiluopetussuunnitelman perusteiden valmistelun. Tavoitteena on, että edellä mainitut kokeiluopusteet tulevat voimaan vuoden 2021 alusta. Lisäksi Opetushallitus on suunnitellut toimenpiteitä kokeilun pedagogisen onnistumisen tueksi kokeilukunnille ja esiopetuksen yksiköille.

Osana Oikeus oppia -ohjelmaa Opetushallitus on uudistamassa oppilaan oppimisen ja osaamisen arviointia. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistetut linjaukset: Oppilaan oppimisen ja osaamisen arviointi eli luku 6 otettiin käyttöön elokuun 2020 alussa. Syksyn 2020 aikana



viimeistellään perusopetuksen päättöarvioinnin kriteerit, joita on laadittu arvosanoille 5, 7 ja 9 olle-
massa olleen arvosanan 8 lisäksi. Tavoitteena on, että päättöarvioinnin kriteerit hyväksytään vuo-
den vaihteessa, ja ne tulevat voimaan lukuvuoden 2021 alusta. Perusopetuksen opetussuunnitel-
man perusteiden arviointia koskevan luvun ja päättöarvioinnin kriteerien toimeenpanoa tuetaan
koulutuksin vuonna 2021. Kriteerityö jatkuu 6. luokan arviointikriteerien laatimisella.

Osana Oikeus oppia -ohjelmaa Opetushallitus toteuttaa Kansallisen audiovisuaalisen instituutin
(Kavi) kanssa Uudet lukutaidot -kehittämishjelmaan kuuluvan osaohjelman, jossa laaditaan tieto-
ja viestintäteknologisen osaamisen kuvauksia varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen.
Ohjelman tavoitteena on tukea opetussuunnitelman toteuttamista laatimalla tukimateriaalia TVT-
osaamisen, medialukutaidon ja ohjelmointiosaamisen opetukseen ja toimintaan varhaiskasvatuk-
sessa. Osana Uudet lukutaidot -kehittämishjelman toimeenpanoa ja jalkauttamista on tärkeää tu-
toropettajatoiminnan rahoituksen jatkaminen sekä keväällä 2020 poikkeusolojen aikana saavute-
tun hyvän teknologian opetuskäytön kehityssuunnan vahvistamisen jatkaminen.

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen perusteiden toimeenpanon tueksi tarvitaan edel-
leen kielitietoista toimintakulttuuria tukevaa ja kehittävää koulutusta / tukevia toimia, jotta kielitie-
toinen toimintakulttuuri juurtuisi toimintaan nykyistä paremmin. Tiedonalojen kielen ja moniluku-
taidon huomioon ottaminen oppimiskokonaisuuksissa ja eri oppiaineiden opetuksessa tukee mo-
nilukutaidon kehittymistä, osaamista eri oppiaineissa. Kielitietoisuuden koulun käytänteiden tukemi-
seen on olemassa työväline: Kielitietoisuuden ja kielikasvatuksen tiekartta – ECML (European
Centre for Modern Languages) -hankkeen itsearviointityökalu. Jotta kyseinen työkalu otettaisiin
käyttöön laajasti, tarvittaisiin koulutusta ja tukimateriaalia.

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on varattu enintään 19 975 000 euroa valtion-
avustusten maksamiseen täydentävän vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomi/ruotsi toisena
kielenä -opetuksen sekä heidän muun opetuksensa tukemiseen sekä 110 000 euroa valtionavustus-
ten maksamiseen saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden äidinkielen opetuksen järjestämi-
seen.

Kielitietoisuuden toimintakulttuurin edistämiseksi tarvitaan suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjalli-
suus -oppimäärän opettamisen tukea sekä nykyistä parempia mahdollisuuksia opiskella omaa äidin-
kieltä (esimerkiksi lisäämällä etäopiskelumahdollisuuksia). Saamen ja romanikielen opetusta etä-
opetuksena muutenkin kuin täydentävänä opetuksena on myös syytä tukea. Opetushallitus pitää
hyvinä, että nämä asiat on huomioitu hallituksen talousarvioesityksessä.

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on varattu 1 000 000 euroa Lukuliikkeen toimin-
nan jatkamiselle. Tuosta määrärahasta olisi tarpeen varata osa mahdollisten hankkeiden koordi-
nointiin ja henkilötyöhön Opetushallituksessa. Lukuliike koulussa -pilottien toiminta päättyy vuo-
denvaihteessa 2020–2021, ja toiminnalle olisi hyvä saada jatkuvuutta. Pilotin yhteydessä on kehi-
tetty yhdessä Niilo Mäki -instituutin kanssa koulujen lukutaitotyön mittaristoa, jonka kehittämistä
olisi syytä jatkaa. Vuonna 2021 laadittavan kansallisen lukutaitostrategian toimeenpanoon tarvi-
taan koordinoitua.

Johtamisosaaminen

Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa toimivien johtajien johtamisosaamista tuetaan vuosina
2020–2023 johtajuusverkostojen, tukimateriaalin sekä henkilöstökoulutuksen avulla. Opetustoi-
men ja varhaiskasvatuksen täydennyskoulutuksen hankkeiden teema-alueina ovat vuosina 2020–
2023 seuraavat:

- johtamisosaamisen ja yhteisöllisen kehittämisen vahvistaminen
- osallisuuden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistäminen oppimisyhteisöissä



- oppimisen tuen ja yksilöllisten oppimispolkujen uudistaminen
- opetuksen laadun vahvistaminen
- kielellisen ja kulttuurisen osaamisen vahvistaminen
- digitalisaation tasa-arvon lisääminen
- kestävän elämäntavan vahvistaminen.

Hankkeiden avulla tuetaan opetussuunnitelman toimeenpanoa ja opettajien osaamista monipuolisesti. Oppivan organisaation kehittämisen ja kehittymisen mahdollistamiseksi johtamisosaamisen vahvistaminen on olennaista, ja sen on osa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelmia. Laadukas johtaminen mahdollistaa koulun toimintakulttuurin kehittämisen ja lisää sekä oppilaiden että henkilöstön hyvinvointia.

Etäopetuksen vaikutus oppimistuloksiin ja digitaaliset oppimisympäristöt

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on suunnattu enintään 3 800 000 euroa valtionavustuksina varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen digitaalisten oppimisympäristöjen, taitojen, valmiuksien ja pedagogisten käytäntöjen kehittämiseen, alueellisen ja yksilöllisen yhdenvertaisuuden tukemiseen, digitalisaation yhteentoimivuuden edistämiseen sekä koulujen, oppilaitosten ja kunnallisen varhaiskasvatuksen kansainväliseen toimintaan.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (KARVI) selvityksen (17.6.2020) mukaan perusopetuksessa keskeisimmät haasteet liittyvät etäopiskelussa tarvittaviin tietoteknisiin välineisiin, erityiseen tukeen sekä itseohjautuvuuteen oppimisessa. Lähiopetuksen puuttumisella arvioidaan olleen suurimmat vaikutukset yhdenvertaisuuden toteutumiseen erityisesti tukea tarvitsevien ja kielivähemmistöihin kuuluvien oppilaiden keskuudessa.

Opetushallitus osallistui keväällä 2020 Kaikille kone -kampanjaan, jonka avulla saatiin yrityksiltä ja organisaatioilta lahjoituksina 1700 tietokonetta jaettavaksi oppilaille, jotta heidän opiskelunsa voidaan turvata myös mahdollisen etäopiskelun aikana. Hanke toteutettiin yhteistyössä Kotimaanavun kanssa.

KARVI on arvioinut, että perusopetuksen osalta on mahdollista, että osalla oppilaista osaamisen taso (oppiminen) laskee normaalioloissa saavutettuun osaamisen tasoon verrattuna kevään 2020 poikkeusolojen seurauksena. Kaikilla oppilailla itsenäisen työskentelyn taidot eivät ole vielä kehittyneet, ja silloin koulussa käynti on tuonut selkeän päivärytmin ja kontrollin työskentelyyn. Näin ollen on odotettavaa, että osaamisen erot kasvavat poikkeusolojen myötä, ja tämä voi näkyä erityisesti alemmilla vuosiluokilla, erityisryhmissä, syrjäytymisvaarassa olevilla ja ehkä suuremmassa määrin pojilla kuin tytöillä.

Opetushallitus sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ovat vuonna 2019 aloittaneet yhteistyön eri viranomaisten ja yritysten kanssa, mitä yhdessä voidaan tehdä lasten ja nuorten hyvinvoinnille ja turvallisuudelle digitaalisilla alustoilla. Kokonaisuuden teemoina ovat mm. verkossa tapahtuva kiusaaminen, syrjintä, vihapuhe, rikokset, verkossa tapahtuva seksuaalinen häirintä, grooming ja seksuaalirikokset. Opetushallituksen sekä Terveiden hyvinvoinninlaitoksen lisäksi viranomaisien pyöreän pöydän keskusteluun marraskuussa 2019 osallistui valtionvarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, Traficom Kyberturvallisuuskeskus, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Helsingin poliisilaitos, kilpailu- ja kuluttajavirasto, Keskusrikospoliisi, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri. Yrityksistä ovat mukana mm. Microsoft, Google, Facebook, Instagram, WhatsApp, Samsung ja Rovio. Yhteistyötä on myös tehty järjestöjen kanssa mm. Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Pelastakaa Lapset, Lastensuojelun keskusliitto ja Suojellaan lapsia.



Empatiapakkaus.fi-sivusto on tehty laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kesken, ja alkuvaiheessa ylläpidosta on vastannut Microsoft. Sivustolla opetetaan empatiataitoja digitaalisilla alustoilla oppilaille sekä tietoa opettajille ja huoltajille. Opetushallitus sekä Terveystieteiden tutkimuskeskus ovat mukana sivuston jatkokehittämisessä. Opetushallitus vastaisi yhdessä THL:n kanssa sisältöjen kehittämisestä ja Opetushallitus toimisi sivuston ylläpitäjänä. Sisällön tuotantoon ja yhteiskehittelyyn on tarkoitus kutsua mukaan eri viranomaisista, järjestöistä, yrityksistä, opettajia, vanhempia, lapsia ja nuoria. Tehtävä olisi Opetushallitukselle uusi. Kokonaisuudesta sekä tehtävästä ja sen toteuttamisesta keskustellaan opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Jotta varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa voitaisiin edistää koulujen digitaalisten oppimisympäristöjen, taitojen ja valmiuksien sekä pedagogisten käytänteiden kehittämistä, on tärkeää, että opetuksenjärjestäjille suunnataan valtionavustusta edellä mainittujen asioiden kehittämiseen.

Opetusneuvos, yksikön päällikkö

Marjo Rissanen