

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 5/2021 Tulevaisuuden työvoima 2030 – Tulevaisuuden osaamistarpeiden huomioiminen perusopetuksen ohjausjärjestelmässä

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuus-tarkastuksesta Tulevaisuuden työvoima 2030 – Tulevaisuuden osaamistarpeiden huomioiminen perusopetuksen ohjausjärjestelmässä (5/2021).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus ovat edistäneet tarkastuksessa annettuja seuraavia suosituksia:

1. opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus varmistavat, että kun perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita jatkossa päivitetään, opetuksen järjestäjät saavat niiden toimeenpanoon riittävää ja yhdenmukaista tukea myös paikallisen opetussuunnitelman valmistumisen jälkeen.
2. opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus parantavat opetuksen järjestäjien välisen yhteistyön edellytyksiä esimerkiksi kehittämällä edelleen toimintatapoja ja digitaalisia välineitä, joilla opetuksen järjestäjät voivat jakaa hyviä käytäntöjä paikallisten opetussuunnitelmien laatimisessa, toimeenpanossa ja seurannassa.
3. Opetushallitus kehittää yhdessä opetuksen järjestäjien kanssa paikallisten opetussuunnitelmien toimeenpanon seurantamallin, joka tukee perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanon yhdenmukaisuutta.

Jälkiseurannassa pyydettiin opetus- ja kulttuuriministeriöltä sekä Opetushallitukselta selvitykset siitä, miten tarkastuksen suosituksia on edistetty tarkastuksen jälkeen. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa on tuettu

Paikalliset opetuksen järjestäjät laativat omat opetussuunnitelmansa Opetushallituksen laatiman Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden pohjalta. Tarkastuksessa tuli ilmi, että vuonna 2016 voimaan tulleiden, merkittävästi muuttuneiden opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanon tuki ei ollut kaikin tavoin riittävää. Ensimmäiset luokka-asteet (vuosiluokat 1–6) aloittivat uuden opetussuunnitelman mukaiset opinnot 2016. Vuosiluokkien 7, 8 ja 9 osalta uudistettu opetussuunnitelma otettiin käyttöön porrastetusti vuosina 2017, 2018 ja 2019. Tarkastuksessa suositeltiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus varmistavat riittävän ja yhdenmukaisen opetussuunnitelman toimeenpanon tuen jatkossa opetussuunnitelmapäivitysten jälkeen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa selvityksessään perustellusti sitä, että käytännön tuki opetus-suunnitelman toteuttamiselle on Opetushallituksen vastuulla. Selvityksensä mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö on edelleen vahvistanut Opetushallituksen kykyä hoitaa tätä tukitehtävää lisäresursseilla ja paikallisen kehittämistyön tukemisella. Toimeenpanon tuki on ollut myös osa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen välistä tulosohtausprosessia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa selvityksessään toimeenpanneensa tarkastusviraston suositusta kehittää toimeenpanon tukea useassa eri kehittämiskokonaisuudessa.

Eräs keskeinen kokonaisuus on ollut Sanna Marinin hallituksen aikana toteutettu Oikeus oppia -ohjelma, jonka yhteydessä ministeriö yhdessä Opetushallituksen kanssa muun muassa kehitti sitouttavan koulu-yhteistyön valtakunnallista toimintamallia. Mallin kehittämisen tavoitteena oli vähentää ja ennaltaehkäistä poissaoloja perusopetuksessa ja luoda kouluun kiinnittymistä tukevaa toimintakulttuuria. Kehittämistyö vakiinnutettiin perusopetuslain 26 § muutoksella, jossa lakiin lisättiin kirjaus ennaltaehkäisvästä ja suunnitelmallisesta poissaoloihin puuttumisesta. Opetushallitus antoi 1.3.2023 määräyksen Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muuttamiseksi siten, että se vastaa muuttunutta lakia. Keväällä 2023 järjestettiin opetuksen järjestäjille webinaari kyseisen muutoksen toimeenpanon tukemiseksi. Lisäksi Opetushallitus on toteuttanut valtakunnallisen täydennyskoulutusohjelman, johon opetus- ja kulttuuriministeriö osoitti 1 miljoonan euron määrärahan.

Marinin hallituksen kaudella laadittiin lakimuutos laajennetusta oppivelvollisuudesta sekä luotiin tehostetun henkilökohtaisen oppilaanohjauksen malli. Opetushallitus on päivittänyt opetussuunnitelman perusteita uuden tehostetun oppilaanohjauksen mallin mukaiseksi 9.3.2021 sekä järjestänyt muutoksen toimeenpanon tueksi useita webinaareja. Lisäksi Opetushallitus on julkaissut uutta oppilaanohjausta koskevan käsikirjan. Opetus- ja kulttuuriministeriö tuki Opetushallitusta lisäresursseilla vuosina 2021–2023 ja osoitti Oikeus oppia -hankkeen yhteydessä 3 miljoonan euron avustuksen 22 paikalliselle perusopetusta kehittäneelle hankkeelle.

Tarkastusvirasto kiinnitti tarkastuksessa huomiota siihen, että laaja-alaisen osaamisalueiden sisällyttäminen vuoden 2014 opetussuunnitelman perusteisiin olisi edellyttänyt vankempaa tukea opetuksen järjestäjille. Tarkastusvirasto suosittikin lisäämään tukea uudistuksen toimeenpanoon.

Tieto- ja viestintäteknologinen osaaminen on yksi laaja-alaisista osaamisalueista. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuskertomuksen julkaisun jälkeen jatkanut työtä digitaalisten taitojen edistämiseksi informaatio- ja resurssiohjauksella. Oikeus oppia -ohjelman yksi osa-alue oli Uudet lukutaidot -kehittämishjelma, jonka tavoite oli vahvistaa lasten ja nuorten medialukutaitoja, tieto- ja viestintäteknologista osaamista sekä ohjelmointitaitoja. Ohjelmassa laadittiin ikäryhmäkohtaiset osaamisen kuvaukset. Lisäksi ohjelmassa toteutettiin kehittämishankkeita osaamiskuvausten käyttöönottoon. Ohjelmassa tuotettuja kuvauksia voi hyödyntää paikallisten opetussuunnitelmien kehittämisessä. Ministeriö on myös jakanut avustuksia kuvausten käyttöönoton tukemiseen.

Opetushallituksen selvityksen mukaan opetussuunnitelmaprosesseja on tarkasteltu tarkastuksen jälkeen. Opetushallitus on muun muassa jatkanut vuonna 2019 aloitettua opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden prosessien sekä niiden toimeenpanon tukemisen kehittämistä. Lisäksi Opetushallitus on vuonna 2021 julkaissut uudet prosessimallit perusteudistuksille kullekin koulutusasteelle. Malli koskee sekä opetussuunnitelman perusteiden kokonaisuudistusta että perusteiden osapäivityksiä. Mallissa on kolme osaa: ennakoiva valmistelu, perusteiden prosessi ja sen toimeenpano sekä seuranta ja arviointi.

Lisäksi Opetushallitus on tukenut opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa koulutuksilla, etätaapaamisilla, verkkosivustonsa tukimateriaaleilla, usein kysytyt kysymykset -tukimateriaalilla, sähköisellä neuvonnalla, vuosittaisella valtionavustuksella opetustoiminnan henkilöstökoulutuksen järjestämiseen sekä verkostoyhteistyöllä. Opetushallitus on järjestänyt useita koulutuksia opetussuunnitelman perusteiden eri osapäivityksiin liittyen. Esimerkiksi vuosina 2022–2023 järjestettiin noin 80 webinaaria

oppilaan oppimisen ja osaamisen arviointiin liittyviin perustepäivityksiin liittyen. Tilaisuuksissa oli yhteensä 11 000 ilmoittautujaa.

Toiminta on ollut suosituksen suuntaista.

2.2 Opetushallitus on kehittänyt digitaalisen yhteistyön välineitä

Opetus- ja kulttuuriministeriö on ollut mukana rahoittamassa erilaisia kehittämishankkeita paikallisille perusopetuksen järjestäjille. Hankkeiden yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti yhdessä Itä-Suomen yliopiston kanssa koulutusta ja verkottumista kehittämishankkeille.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on muun muassa eduskunnan päätöksen mukaisesti asettanut Opetushallitukselle vuosittain varoja ”digitaalisten oppimisympäristöjen, osaamisen, valmiuksien ja pedagogisten käytänteiden kehittämiseen, alueellisen ja yksilöllisen yhdenvertaisuuden tukemiseen, digitalisaation yhteen toimivuuden edistämiseen digitalisaation viitekehystyötä toimeenpanevan kehittämisohjelman toimenpiteillä sekä koulujen, oppilaitosten ja kunnallisen varhaiskasvatuksen kansainväliseen toimintaan”. Vuonna 2023 rahoitus on korkeintaan 3,8 miljoonaa euroa.

Opetushallituksella on ollut vuodesta 2014 lähtien käytössä ePerusteet-palvelu opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden sähköiseen laadintaan ja julkaisuun. Paikalliset opetuksen järjestäjät ovat voineet luoda omat opetussuunnitelmansa kyseiseen palveluun. Selvityksen antohetkellä järjestelmässä on ollut noin 400 paikallista perusopetuksen opetussuunnitelmaa. Opetushallitus on käynnistänyt ePerusteet-palvelun kehittämishankkeen yhdessä käyttäjäryhmien kanssa huhtikuussa 2023. Yksi yhteistyötaho prosessissa on Digi- ja väestötietoviraston palvelumuotoilutiimi.

Lisäksi Opetushallitus on työskennellyt kansallisen digitaalisen osaamisen kuvauksen muodostamiseksi yhdessä Kansallisen audiovisuaalisen instituutin kanssa. Osaamisen kuvaukset muodostavat kansallisen digitaalisen osaamisen viitekehysten, jolla tuetaan muun muassa Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa.

Toiminta on ollut suosituksen mukaista.

2.3 Opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanon seurantamallia ei ole kehitetty, mutta toimeenpanoa on arvioitu kattavasti

Opetushallitus on selvityksensä mukaan tehnyt otantaperusteisen selvityksen edellisen Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden kokonaispäivityksen toimeenpanosta. Lisäksi Opetushallituksen virkamiehet seuraavat virkатыönä opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa. Opetushallituksella ei ole kuitenkaan ollut resursseja laajan selvityksen tekemiseen esimerkiksi toimeenpanon yhdenmukaisuudesta. Selvityksestä ei käy ilmi, että Opetushallitus olisi laatinut paikallisten opetussuunnitelmien arviointimallin yhdessä paikallisten opetuksen järjestäjien kanssa. Opetussuunnitelman toimeenpanoa on kuitenkin selvitetty.

Opetushallituksen erillisyksikkö Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on arvioinut opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa neljänä osahankkeena vuosina 2019, 2020 ja 2021¹. Arvioinneissa korostettiin muun muassa tarkastusviraston tarkastuksen tapaan tarvetta lisätä koulutusta, tukea ja ohjausta paikallisille opetuksen järjestäjille opetussuunnitelman toimeenpanossa². Erityisesti Opetushallitus hyödyntää Karvin raportteja. Selvityksessä esitetyt Karvin tuottamat arvioinnit on viimeistä lukuun ottamatta julkaistu ennen tarkastuskertomuksen julkaisua.

Suositus ei ole toteutunut.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa havaittiin, että niin kutsuttujen tulevaisuuden taitojen merkitys perusopetuksen ohjausjärjestelmässä on noussut vuoden 2014 Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden kokonaispäivityksen myötä. Päivityksessä opetussuunnitelman perusteisiin tuotiin mukaan niin sanotut laaja-alaiset osaamisalueet, joita tunnistettiin seitsemän (7) kappaletta. Näitä olivat muun muassa ajattelu ja oppimaan oppiminen, tieto- ja viestintäteknologinen osaaminen sekä työelämätaidot ja yrittäjyys. Paikalliset opetuksen järjestäjät laativat omat opetussuunnitelmansa Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden pohjalta. Tarkastuksessa havaittiin, että suuren muutoksen toimeenpanon tuki ei ollut riittävää vuosina 2015–2020.

Jälkiseurannan perusteella tarkastetut organisaatiot ovat tehneet suositusten suuntaisia toimia tarkastuksen jälkeen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on omalta osaltaan pyrkinyt helpottamaan opetussuunnitelman toimeenpanoa muun muassa kehittämishankkeilla, joissa on pureuduttu uusiin laaja-alaisiin osaamisalueisiin. Varsinaisesta toimeenpanon tuesta vastaava Opetushallitus on päivittänyt omia opetussuunnitelman perusteiden laatimisprosessejaan. Laadintaprosessissa on huomioitu toimeenpanon tuen prosessi. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että tulevissakin opetussuunnitelman osa- ja kokonaispäivityksissä toimeenpanon tuki on riittävää ja yhdenmukaista.

Opetuksen järjestäjien välisen yhteistyön kehittämiseksi Opetushallituksessa on käynnistetty ePerusteet-tietojärjestelmän kehittämistyö yhdessä Digi- ja väestötietoviraston palvelumuotoilutiimin kanssa.

Jälkiseurannassa havaittiin, että varsinaista opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanon seurannan arviointimallia ei ole kehitetty, mutta nykyisen opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa on arvioitu kattavasti vuosina 2019–2021.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Teemu Kalijärvi
tarkastuspäällikkö

Samu Kälkäjä
ylitarkastaja

JAKELU Opetus- ja kulttuuriministeriö
Opetushallitus

¹ <https://karvi.fi/esi-ja-perusopetus/teema-ja-jarjestelmaarvioinnit/esi-ja-perusopetuksen-opetussuunnitelmien-perusteiden-toimeenpanon-arviointi/>

² <https://karvi.fi/publication/47303-2/>