

Pasi Sahlberg
Professori
University of New South Wales
Sydney
AUSTRALIA

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

13.11.2020

Kutsuttuna lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi toimenpiteiksi totean seuraavaa:

Nykyisen hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa kaikilla koulutusasteilla niin, että oppimiserot samalla kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo maassamme paranee. Tähän liittyen on linjattu, että jokaisen peruskoulun päättävän tulisi suorittaa vähintään toisen asteen tutkinto. Nämä ovat arvokkaita ja kannatettavia tavoitteita. Keinoksi tämän tavoitteen saavuttamiseksi on hallitusohjelmaan kirjattu oppivelvollisuusiän korottaminen nykyisestä 16 ikävuodesta 18 ikävuoteen.

Oppivelvollisuusiän jatkamisesta peruskoulun jälkeen on käyty vilkasta julkista keskustelua puolesta ja vastaan. Toisistaan poikkeaville mielipiteille on esitetty erilaisia perusteluja viittaen nuorten työllistymiseen, yleisen hyvinvoinnin edistämiseen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon vahvistamiseen. Yhteistä näissä käydyissä keskusteluissa, mukaan lukien Eduskunnassa käyty lähetekeskustelu 4.11., on se, että uudistuksen päämäärinä näyttää vallitsevan laaja yhteisymmärrys. Sen sijaan keinoista tavoitteen saavuttamiseksi on erilaisia näkemyksiä. Koska nämä erilaiset näkökannat ja niiden perustelut ovat hyvin tunnettuja ja julkisesti kirjattuina eri tahojen tuottamissa selvityksissä ja arvioinneissa, niihin en tässä paperissa sen enempää puutu.

Yksi tärkeä seikka on kuitenkin syytä nostaa esille, mikä on tullut esiin kaikissa tätä kysymystä yksityiskohtaisemmin tarkastelleissa selvityksissä. Se koskee lakiesityksen kohteena olevan oppivelvollisuuden jatkamista käsittelevää tutkimustietoa, tai oikeastaan sen puuttumista. Suomessa on koulutuksen uudistamisessa ollut tapana, erityisesti merkittävässä koko ikäluokkia koskevissa koulu-uudistuksissa, kokeilla ja tutkia muutosten mahdollisia vaikutuksia ja toteuttamisen edellytyksiä hyvinkin tarkkaan ennen muutosten kansallista toimeenpanoa. Puheena olevan lain valmistelua on tästä syystä arvosteltu tutkimuksen vähäisyyden johdosta.

Tähän liittyen, esimerkiksi Talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa, että ”koska suoraan näyttöä oppivelvollisuusiän muutosten vaikutuksesta Suomessa ei juuri ole olemassa, käymme raportissa läpi kansainvälisiä kokemuksia oppivelvollisuusikärajan nostosta.” Sama raportti toteaa myös, että ”katsaus kansainväliseen tutkimukseen tuottaa valitettavan vähän tietoa kokemuksista oppivelvollisuusiän nostosta yli 16 vuoteen”. EK:n tilaamassa selvityksessä todetaan niin ikään, että ”uudistushankkeella on hyvin kapea tieteellisen tutkimuksen pohja, siihen ei ole liittynyt uutta tietoa tuottaneita kokeiluja eikä laajan tilastoaineiston

pohjalta voida ennustaa tulevaa kehitystä”. Tästä syystä on aiheellista kysyä, miksei kyseessä olevan lakiesityksen valmistelua varten tuotettu lisää suomalaista tutkimustietoa.

On syytä todeta, että oppivelvollisuuden jatkamisen oletettujen vaikutusten tutkiminen on monimutkaista ja vaikeaa, mikä tulee esiin myös vastaavien muissa maissa toteutettujen uudistusten yhteydessä. Oppivelvollisuuden laajentamisen laaja-alaisempia vaikutuksia voidaan tutkia ainoastaan hyvin suunniteltujen kokeilujen perusteella (kuten Suomessa on usein tehty) tai vasta uudistusten toteutuksen jälkeen. Kuten aikaisemmin manituissa selvityksissä ja hallituksen esitystä koskevissa lausunnoissa on todettu, oppivelvollisuuden laajentamisella on yleensä todettu positiivisia vaikutuksia, vaikkakin tutkimusten tulokset eivät ole yksiselitteisiä ja ne vaihtelevat huomattavasti eri maiden kesken.

Koska nyt käsiteltävää päätöstä oppivelvollisuuden jatkamisesta siten, kuin se on lakiesityksessä kuvattu ei voida tehdä tutkimus- tai kokeilutietoon perustuen, saadaan päätöksenteon tueksi kenties sopivinta tukea muissa maissa tehdyistä vastaavista muutoksista. On kuitenkin huomattava, että koulutusjärjestelmän erityispiirteen asettavat tällaiselle vertailulle ja sen pohjalta tehtäville johtopäätöksille tiukat rajat. Suomalainen koulutusjärjestelmä nykyisellään on kansainvälisessä vertailussa varsin joustava, yksilölliset koulutustarpeet ja olosuhteet huomioonottava, ja julkisen sektorin keskeisen roolin takia poikkeuksellinen. Näin ei ole kaikissa niissä maissa, joissa oppivelvollisuutta on samalla tavalla jatkettu kuin Suomessa. Tästä syystä ei kansainvälisiä kokemuksia voi suoraan käyttää perusteluna nyt puheena olevaa ratkaisua pohdittaessa.

Oppivelvollisuuden jatkaminen (Staying On) Australiassa

Australiassa (missä työskentelen koulutuspolitiikan professorina) on tällä vuosisadalla toteutettu oppivelvollisuuden laajentaminen samaan tapaan kuin mitä nyt käsillä oleva lakiesitys tekisi Suomessa. Australiassa kullakin osavaltioilla ja alueella on päätösvalta ja rahoitusvelvollisuus koulutusta koskien. Siksi oppivelvollisuuden jatkaminen tapahtui osavaltioissa ja alueilla eri aikaan ja eri tavoin. Kuvaan seuraavaksi joitakin tämän koulu-uudistuksen piirteitä maan suurimmassa osavaltiossa, joka on New South Wales (NSW).

Vuonna 2010 voimaan tullut laki pidensi kaikkien oppilaiden koulunkäyntivelvoitetta 15 ikävuodesta 17 ikävuoteen. Tuohon saakka oppilaan vanhemmat tai nuori itse sai päättää jatkaako koulunkäyntiä vuosiluokille 11 ja 12 vai hakeutuuko hän työelämään tai jonnekin muualle. On huomattava, että NSW:ssa lasten pakollinen koulu alkaa sinä vuonna, jolloin hän täyttää viisi vuotta. Eli 15 vuoden ikään mennessä useimmilla nuorilla on takanaan esikoulu (kindergarten) ja yhteensä 10 vuotta alakoulua (primary school) ja yläkoulua (junior high school). Oppivelvollisuuden jatkaminen NSW:ssa siis merkitsi oppilaille velvoitetta suorittaa loput kaksi vuotta toiseen asteen koulusta (senior high school). Toisen asteen päätteeksi oppilaita odottaa suomen ylioppilastutkinnon tapainen High School Certificate (HSC), jonka suorittaminen katsotaan edellytykseksi toisen asteen koulutuksen suorittamiselle ja mahdollisille korkeakouluopinnoille.

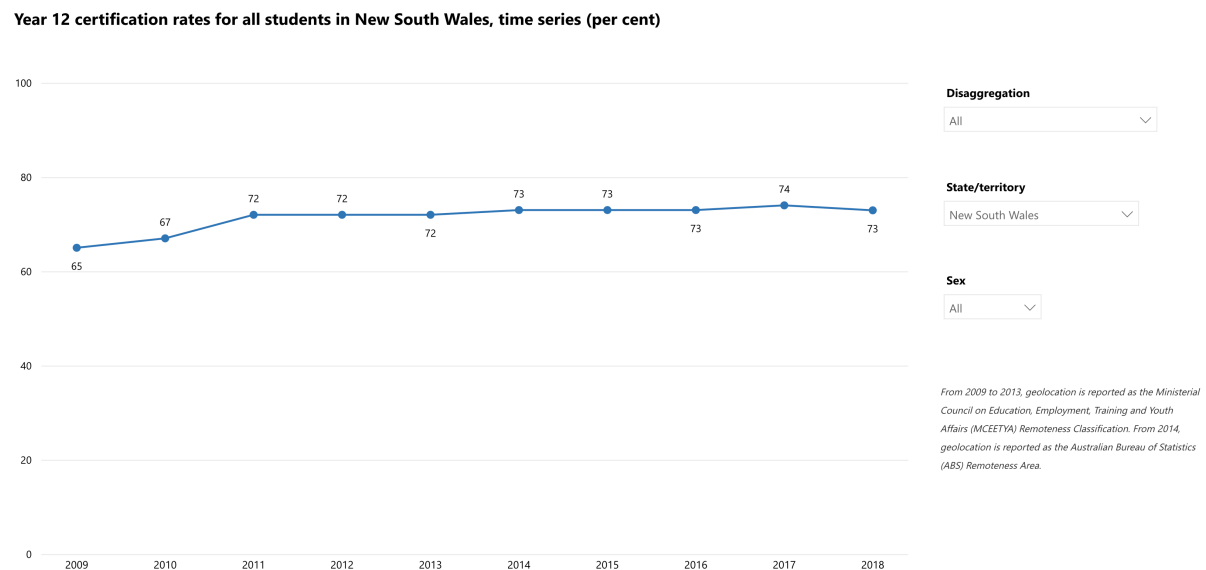
Oppivelvollisuus uudistusta perusteltiin aivan samoilla argumenteilla, kuin mitä Suomessa on kuultu. Toisen asteen koulutuksen suorittamista korostettiin tärkeänä kansakunnan koulutus- ja osaamistason nostamiselle, nuorten työllistymiselle ja kansantalouden kilpailukykyyn nostamiselle. Korkeakoulusektori on Australian talouden keskeinen tuotantosektori yhdessä kaivosteollisuuden ja turismin kanssa, joka toimii pitkälle markkina lakien mukaan ja on mahdollista myös maan omille opiskelijoille. Siksi toisen asteen HSC-tutkinnon suorittaneiden

määrän kasvattamisella toivottiin myös positiivista lisäarvoa kasvaville korkeakoulumarkkinoille. Yleinen käsitys kansalaisten piirissä on kuitenkin se, että painavin syy poliittiseen intoon laajentaa oppivelvollisuutta oli nuorisotyöttömyystilastojen kaunisteleminen siirtämällä koulunsa 15-vuotiaana päättäneet nuoret työttömyystilastoista takaisin koulunpenkille.

Mielenkiintoista NSWn vuosikymmen sitten käynnistyneessä uudistuksessa on se, ettei siitä ole olemassa juurikaan tutkittua tietoa. Yksi syy tähän on se, että Australian koulu-uudistukset seuraavat toinen toisiaan tiiviissä tahdissa ja monet niistä ovat koulujen kannalta paljon merkittävämpiä, kuten esimerkiksi uusi kansallinen oppilasarviointijärjestelmä (2008), koulutuksen rahoitusuudistus (2012) ja ensimmäinen Australian kansallinen opetussuunnitelma (2015). Virallisista koulutustilastoista saa kuitenkin jonkinlaisen kuvan siitä, kuinka oppivelvollisuuden jatkaminen on koulutussektorilla vaikuttanut.

Vuonna 2010 NSWssa toisen asteen koulutuksen sai onnistuneesti päätökseen 67% ikäluokasta mikä oli noin 3 prosenttiyksikköä pienempi kuin koko maan keskiarvo tuolloin. Oppivelvollisuusiän nostamisen jälkeen tuo luku nousi heti 72%:iin ja on pysynyt tuolla tasolla tähän päivään saakka (kuva 1). Koulutuksen keskeyttäminen on Australiassa ennen toisen asteen tutkintoa paljon yleisempää kuin Suomessa. Eri väestöryhmien ja alueiden väliset erot ovat myös huomattavat.

Kuva 1. Toisen asteen koulutuksen suorittaneet New South Walesissa, 2009-2018

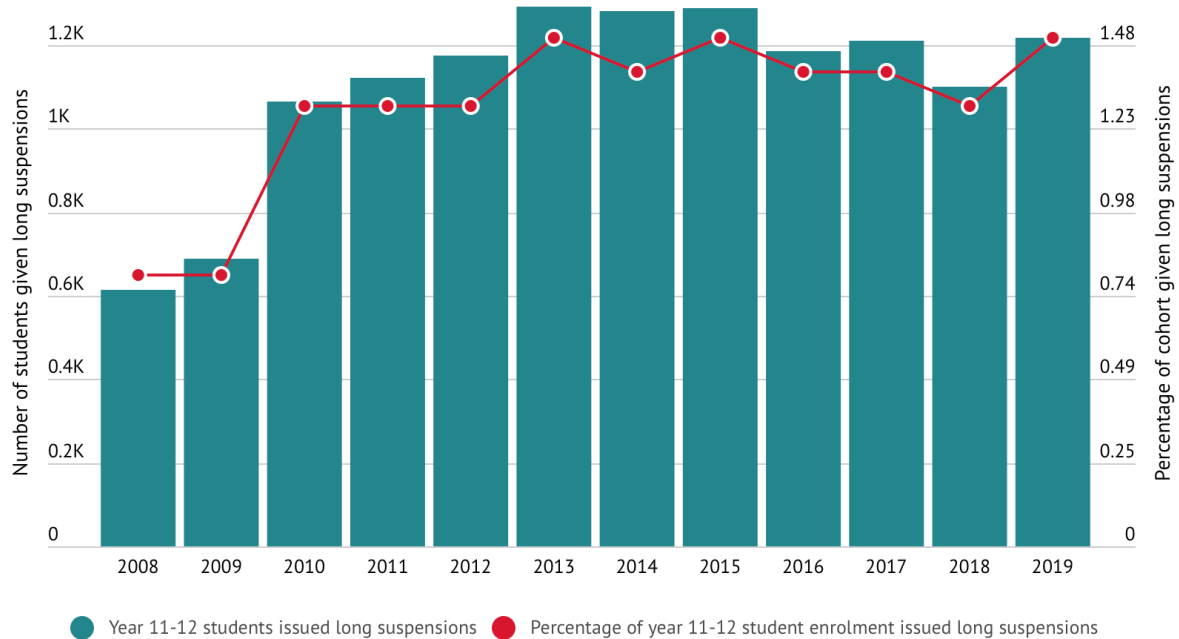


Toinen seikka, joka on kiinnostava tämän uudistuksen osalta, on koulutukseen osallistuvien oppilaiden määrän nopea kasvu. Oppilasmäärä julkisissa kouluissa on vuosikymmenen aikana lisääntynyt noin 100 000 oppilaalla pääasiassa maahanmuuton seurauksena. NSWn kaikista koululaisista kolmasosa käy ei-julkisia kouluja, eli yksityisiä tai katolisia kouluja.

Kuvassa 2 näkyy myös toinen silmiinpistävä piirre Australian koulukulttuurissa: oppilaan erottaminen koulusta määräajaksi. Oppilas voidaan erottaa koulusta lyhyeksi ajaksi (muutama päivä) tai pidemmäksi aikaa (4-20 päivää) käyttäytymisen tai epäasiallisen toiminnan takia. Kuva kertoo, että viime vuosina koulusta on erotettu noin 1,5% vuosiluokkien 11 ja 12

oppilaista vuosittain. Kuvasta ilmenee, että samaan aikaan oppivelvollisuuden jatkamisen kanssa tapahtui selvä kasvu oppilaiden häiriökäyttäytymisessä kouluissa. Joidenkin rehtoreiden mukaan kyse oli juuri sellaisista oppilaista, jotka ovat koulussa pakolla vastoin omaa tahtoa.

Kuva 2. Pidemmät koulusta erottamiset vuosiluokilla 11 ja 12 NSW kouluissa



Haastattelin tätä lausuntoa varten kokeneita toisen asteen rehtoreita, ammattijärjestön puheenjohtajaa sekä joitakin vanhempia saadakseni yksityiskohtaisemman kuvan tapahtuneesta. Seuraavassa on kolme keskistä teemaa heidän kokemuksistaan oppivelvollisuuden laajentamisesta NSW:ssä.

Opettajien ja rehtoreiden työmäärä lisääntyi. Poikkeuksetta kaikki haastatellut kertoivat, että vuoden 2010 oppivelvollisuus uudistus lisäsi opettajien ja rehtoreiden työtä kouluissa. Osittain tämä johtui siitä, että kouluissa oli välttämätöntä uudistaa opetussuunnitelmia ja kursseja vastaamaan niiden oppilaiden tarpeita ja oppimisedellytyksiä, jotka muutoin olisivat jättäneet tulematta kouluun. Tätä ei pidetty kuitenkaan pelkästään negatiivisena asiana vaan jotkut totesivat, että uudistus johti kouluissa myös sellaisten pedagogisten ideoiden keksimiseen asian hoitamiseksi, joilla on ollut kouluille positiivinen vaikutus yleisemminkin. Huonona pidettiin sitä, että viranomaisten lupaamia resursseja opetushenkilökunnan ja tarpeellisten oppilashuoltopalveluiden järjestämiseen ei lupauksista huolimatta annettu.

Ammatillisen koulutuksen puutteellisuus. Australian ammatillisella koulutuksella on varsin keho maine nuorten ja vanhempien keskuudessa. Sitä pidetään eräällä tavalla viimeisenä vaihtoehtona niille, joilla ei ole syystä tai toisesta edellytyksiä muuhun koulutukseen. Ammatillinen koulutus on siksi heikosti resursoitu ja toteutettu. Toisen asteen oppilaitokset (senior high school) voivat tarjota oppilaille ammatilliseen koulutukseen suuntaavia kursseja, varsinaisia toisen asteen ammatillisia kouluja ei ole. Siksi monissa kouluissa kärsittiin siitä, että

erityisesti oppilaat, joille tavanomainen akateeminen koulunkäynti ei maistu, ei ollut tarjolla mielekkäitä ja mielenkiintoisia vaihtoehtoja.

Koulutukseen luvattujen resurssilupausten pettäminen. Vuonna 2010 alkanut NSW:n oppivelvollisuus uudistus esiteltiin aikanaan suurena koulu-uudistuksena, jonka onnistuneeseen toteuttamiseen luvattiin valtion reilu rahallinen tuki. Kouluihin tarvittiin lisää koulutettua henkilökuntaa, uusia koulurakennuksia tarvittiin entistä enemmän, ja lisää investointeja opettajien pedagogiseen kehittämiseen ja erityistä tukea kaipaavien oppilaiden auttamiseen. Vaikka moni haastatelluista rehtoreista piti uudistusta hyvänä, sen toteuttamista ja erityisesti luvattujen resurssien puuttumista arvosteltiin ankarasti. Moni rehtori oli sitä mieltä, että viranomaiset jättivät liian monta oppilasta oman onnensa nojaan ja koulut joutuivat tilanteisiin, joista oli vaikea päästä kunnialla kuiville. NSW opettajajärjestö oli oppivelvollisuus uudistuksen vankkumaton kannattaja, erityisesti koulutukseen luvattujen lisäresurssien ja uusien opettajien palkkaamisen takia.

Kaiken kaikkiaan NSW:ssa pidetään oppivelvollisuuden laajentamista periaatteessa hyvänä asiana. On kuitenkin todettava, että uudistukselle asetetut tavoitteet toisen asteen tutkinnon suorittaneiden nuorten määrästä eivät ole toteutuneet. Australia on kuitenkin monessa suhteessa hyvin erilainen yhteiskunta kuin Suomi, ja siksi suoria vertailuja Suomeen on hankala tehdä. Voidaan kuitenkin aprikoida, mitä tästä kaikesta voisi oppia?

Kaikkialla ollaan yhtä mieltä siitä, että toisen asteen suorittamisen tai koulutustason nousemisen myönteiset vaikutuksen nuorten asemaan työmarkkinoilla ja vaikutuksen julkiseen talouteen ovat päivänselvät. Sen sijaan erilaisia mielipiteitä on siitä, millä keinoin mahdollisimman moni saataisiin käymään innolla koulunsa loppuun. Australian esimerkki osoittaa myös sen, että toisen asteen tutkinto sinänsä ei vielä takaa parempaa työuraa tai parempaa elämää nuorille. Samoin on asianlaita meillä. On erityisen tärkeää, että toisen asteen koulutus antaa nuorille osaamisen lisäksi positiivisen asenteen elinikäistä oppimista ja itsensä kehittämistä varten.

Loppupohdinta

Oppivelvollisuusiän jatkamista hallituksen esittämällä tavalla on punnittava sen todennäköisiä vaikutuksia eri tavoin arvioimalla varsinaisen tutkimus- ja kokeilutiedon puuttuessa. Kansainvälisistä kokemuksista saadaan joitakin viitteitä siihen, miten tällainen muutos vaikuttaa koulutuksen järjestäjiin, kouluihin ja opettajiin, ja mikä uudistuksen toteuttamisessa on erityisen tärkeää. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota Suomessa vallitsevaan tilanteeseen perusopetuksen osalta sekä koulutusjärjestelmän nuorelle tarjoamiin mahdollisuuksiin perusopetuksen suorittamisen jälkeen.

Suomalaisten 15-vuotiaiden osaamisen taso OECD:n PISA-arvioinneissa on tasaisesti laskenut vuodesta 2009 saakka. Erityisen selvää on ollut kasvu erittäin heikosti koulusta suoriutuvien oppilaiden suhteellisissa osuuksissa. PISA-tiedon valossa noin 10% nuorista päättää peruskoulun sellaisella osaamisella, joka vastaa keskimäärin kuudennen luokan oppilaiden tieto- ja taitotasoa lukutaidossa ja matematiikassa. Oppivelvollisuuden laajentaminen ei esitä ratkaisua tai riittäviä toimenpiteitä perusopetuksen aikana havaittuihin motivaatio-ongelmiin, oppimisvaikeuksiin tai muihin oppimistuloksiin laskeviin tekijöihin.

Suomessa perusopetuksen jälkeen koulutuksen ulkopuolelle jää suhteellisen pieni joukko nuoria. Esimerkiksi vuonna 2018 Tilastokeskuksen mukaan 3,1% peruskoulun päättäneistä

nuorista ei jatkanut opintoja toisella asteella, valmistavassa koulutuksessa tai 10-luokalla. Verrattuna edellä mainittuun Australian esimerkkiin tämä on suhteellisen pieni joukko. Suurempi haaste on, kuten esimerkiksi EK:n selvityksessä todetaan, toisen asteen koulutuksen (erityisesti ammatillisessa koulutuksessa) keskeyttäminen. Vuoden 2017 Nuorisobarometrin mukaan suurimmat syyt ammatillisen koulutuksen keskeyttämiselle on väärän alan valinta (56%) ja viihtymättömyys koulussa (33%). Näiden ongelmien korjaaminen olisi toisen asteen tutkintojen suorittamisen lisäämisen näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää. Keskeinen kysymys tämän lakiesityksen kannalta on se, kuinka esitetyt ratkaisut tukevat (tai rajoittavat) perusopetuksen ja toisen asteen nykyisten pedagogisten haasteiden kestävää ratkaisemista.

Kuten joissakin muissa kannanotoissa on todettu, olisi hyvä pohtia vaihtoehtoisia keinoja esitetyn lakiuudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisen asteen maksuton koulutus on hyvinvointivaltiossa sinänsä perusteltua mutta olosuhteet huomioon ottaen on todennäköistä, että lakiuudistuksen toteuttamisessa törmätään Australiassa koettuihin ongelmiin riittävien resurssien puutteesta. Erityisen ongelmallista tässä tapauksessa on se, että valtaosa oppivelvollisuuden pidentämiseen suunnitelluista rahoista kuluu muuhun kuin opetukseen ja opiskeluun. Olennainen kysymys on se, kuinka kestävä ja järkevä taloudellinen ratkaisu tämä mahdollisesti olisi.

Lopuksi vielä yksi seikka, jolla ei sinänsä ole tekemistä tämän asian kanssa mutta joka pieninä yksityiskohtana tulkoon esille. Suomalaisella koulutuksella on maailmalla edelleen vahva maine. Koulutustamme arvostetaan sen hyvien ja tasa-arvoisten tulosten takia. Suomalaista koulujärjestelmää pidetään myös edistyskellisenä erilaisten sosiaalisten innovaatioiden takia, kuten esimerkiksi tasa-arvoinen peruskoulu, akateeminen opettajankoulutus, ja innovatiivinen opetussuunnitelmajärjestelmä. Suomalaista koulutusta ja sen kehittämistä seurataan maailmalla tarkkaan. Myös suomalaista koulutuspolitiikkaa arvostetaan ja ihaillaan ennakkoluulottomuudesta ja tulevaisuuteen suuntaavasta otteestaan. Lähes kaikilla mailla on sama haaste edessään: Kuinka saada mahdollisimman moni nuori suorittamaan toisen asteen koulutus niin, että se edistää elinikäistä oppimista ja tarjoaa nuorelle eväät hyvään elämään? Nyt käsillä oleva suomalainen ratkaisu ei ole sellainen, jota kaukaa katsottuna voitaisiin pitää innovaationa tai edes suomalaisena nerokkaana tapana ratkaista visainen koulutusta koskeva ongelma. On kysytty, että missä on se luovuus, jolla suomalaiset ovat tottuneet suuria haasteita ratkomaan. Muuallakin tiedetään, että koulutus ei pakottamalla parane.