

Asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle 28.10.2022

Asia: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Aihealue: Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen

Talousarvioesitys taustoittaa osioissa 29.10 ja 29.20 koulutukselliseen tasa-arvoon liittyviä kansallisia haasteita linjassa kansallisen tutkimustiedon kanssa: kasvavien osaamiserojen, yhteiskunnallisen eriarvoisuuden, koronapandemian aikaansaamien osaamis- ja osallisuusvajeiden sekä mm. maahanmuuttoon ja Ukrainan pakolaistilanteeseen tuottamien muutosten haasteet ja resurssitarpeet on kuvattu taustoituksessa hyvin. Viimeaikaisen tutkimustiedon valossa talousarvion osalta on mahdollista nostaa seuraavia täydentäviä havaintoja, jotka kiinnittyvät talousarvioesityksessä kuvattujen tavoitteiden toteuttamisen edellytyksiin:

1. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvon tavoite: ”Opetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu ja tasa-arvo vahvistuvat, oppimistulokset parantuvat, eriarvoisuus vähentyy ja varhaiskasvatuksen osallistumisaste nousee” (s. 387): Tämän tavoitteen osalta nousee erityisesti kaksi havaintoa:
 - a. **Tasa-arvon osa-alueet ja toteutumisen seurannan monipuoliset indikaattorit: alue ja yksilölliset taustatekijät**
 - b. **Tarveperusteisen rahoituksen systemaattinen kehittäminen**
2. Strategisen ohjauksen ja tiedolla johtamisen kehittämisen tavoite: mm. ”Toteutetaan esi- ja perusopetuksen oppimistulosten arviointijärjestelmä, jolla vahvistetaan perusopetuksen arvioinnin tietopohjaa.” (s. 389) ja ”Valmistellaan ja otetaan käyttöön koulutuspoliittisen selonteon mukaisesti peruspalveluiden yhdenvertaisuuteen, saavutettavuuteen ja laatuun, laadun arviointiin sekä väestökehitykseen liittyvää tietotuotantoa” (s. 389). Tämän tavoitteen osalta korostuu:
 - a. **Kansallisesti laadukkaiden ja yhtenäisten seurantajärjestelmien kehittäminen**

Lisäksi tutkimusnäkökulmasta voi nostaa erityisen merkittäviksi talousarvion kohdiksi tavoitteet:

3. Lukiokoulutuksen tasa-arvotavoite: ”Tavoitteena on, että opetuksen laatu ja tasa-arvo vahvistuvat, opiskelijoiden hyvinvointi ja oppimistulokset parantuvat sekä eriarvoisuus vähentyy.” (s. 400). Nostona tästä tavoitteesta on mahdollista tarkastella kysymystä:
 - a. **Toisen asteen oppilaiden valikoitumisen ja mahdollisuuksien tasa-arvon seurantakriteeristö**
4. Oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin, yhteisöllisyyden ja sosioemotionaalisten taitojen parantamisen tavoite, mm. varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa: ”Edistetään oppijoiden hyvinvointia, turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä ja jatketaan toimia koulukiusaamisen vähentämiseksi.” (s. 388) sekä toisen asteen koulutuksessa ”Vahvistetaan opiskelijoiden hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä sekä ehkäistään syrjäytymistä.” (s. 400, 401).

Tausta

Viime vuosien tutkimusevidenssi korostaa, että koulutuksen keskeiset tasa-arvohaasteet kumpuavat yhä useammin koulutusjärjestelmän ulkopuolelta. Sosiaaliset ja alueelliset erot heijastuvat voimakkaasti kouluihin ja päiväkoteihin sekä toisen asteen koulutukseen. Koronatilanne on entisestään lisännyt yhteiskunnallista, koulutusjärjestelmään heijastuvaa eriytymistä. Vakavimmat vaikutukset ovat kohdistuneet tyypillisesti niihin perheisiin ja niihin varhaiskasvatus- ja koulutusyksiköihin, joiden tilanne on ollut jo lähtökohtaisesti haurain.

Suomen heikkkenevät ja eriytyvät oppimistulokset sekä koulujen välisten erojen kasvu kytkeytyvät osaltaan yleiseen yhteiskunnalliseen eriytymiskehitykseen, jolla on merkittävä alueellinen ulottuvuus. Alueelliset erot

jäsentyvät kasvavassa määrin kuntien sisäiseksi eriytymiseksi – esimerkiksi voimistuvana kaupunkisegregaationa – maan eri osien välisten erojen rinnalla. Esimerkiksi osa suurten kaupunkien varhaiskasvatussyksiköistä ja peruskouluista toimii naapurustoissa, joissa aikuisväestön tulo- ja koulutustaso vastaavat koko maan heikko-osaisimpien kuntien tilannetta. Vieraskielisyyden ja jossakin määrin myös erityisen tuen tarpeet korostuvat samoissa yksiköissä, joissa myös sosioekonominen huono-osaisuus ja perheiden heikot koulutukselliset resurssit korostuvat. *Yhteiskunnallisten ja alueellisten erojen nopea kasvu sekä korona-aikana syntyneet osaamisen ja osallisuuden vajeet korostavat tasa-arvopanostusten merkitystä sekä yleisesti koulutukseen kohdistuvien investointien että tarveperusteisen rahoituksen kehittämisen kautta.*

1. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvon tavoite

Tasa-arvon osa-alueet ja toteutumisen seurannan monipuoliset indikaattorit: alue (koulu) ja yksilölliset taustatekijät

Talousarvioesityksen selvitysosassa 29.10 tasa-arvotavoite on nostettu esiin vahvana prioriteettina, muun muassa tavoitteena ”Opetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu ja tasa-arvo vahvistuvat, oppimistulokset parantuvat, eriarvoisuus vähentyy ja varhaiskasvatuksen osallistumisaste nousee” (s. 387). Tavoitteissa korostuu kansallisen oppimistulosten noston ja tasa-arvon lisäksi myös tavoite kaikkien oppilaiden saavuttamista jatko-opintovalmiuksista: ”Esi- ja perusopetus toteutetaan tasa-arvoisesti, laadukkaasti ja tuloksellisesti siten, että oppilaat saavuttavat jatko-opintojen edellyttämät valmiudet ja koulutuksen läpäisy entisestään paranee.” (s. 387)

Näiden tavoitteiden osalta on keskeistä määritellä tasa-arvon osa-alueiden tavoitteet ja indikaattorit. Sivulla 388-389 tavoitteisiin on nostettu erityisesti PISA-tulosten yksilöiden välisen vaihtelun pienentäminen sekä sosioekonomisen taustan ja oppimistulosten välisen yhteyden vähentäminen, eli se, ettei oppilaan sosioekonominen tausta tilastollisesti ennustaisi oppilaan saavuttamia tuloksia.

Esitän, että tavoitteessa otetaan huomioon myös koulujen välisten osaamiserojen sekä vieraskielisten oppilaiden ja niin sanottuun kantaväestöön kuuluvien eli suomen- tai ruotsinkielisten oppilaiden välisen osaamiseron kehitys ja näiden osaamiserojen pienentämisen tavoite. Viime vuosien PISA-tutkimukset osoittavat, että koulujen väliset sekä koulujen sisällä luokkien väliset osaamiserot ovat olleet kasvussa. Koulujen välisten erojen kasvu ankkuroituu voimakkaasti asuinalueiden väliseen eriytymiseen, eli koulutuksellisten lähtökohtien alueellisiin eroihin. Koulujen välillä kasvavat osaamiserot voivat OECD:n mukaan heikentää koko koulutusjärjestelmän tuloksia ja eriyttää oppilaiden tulevaisuushorisontteja sekä koulujen ilmapiiriä ja opiskelun olosuhteita. Koulujen välisten osaamiserojen pienentäminen on tutkimusnäkökulmasta merkittävä tavoite.

PISA-tutkimusten mukaan osaamisero vieraskielisten ja suomenkielisten oppilaiden välinen osaamisero on Suomessa suurempi kuin vastaava osaamisero missään muussa OECD-maassa. Ero säilyy suurimpana, vaikka oppilaiden sosioekonominen tausta otettaisiin huomioon. Tämän vuoksi onkin tärkeää tarkastella myös tämän eron kehitystä ja resursoida eron pienentämisen tavoitetta. Koska koko maan väestönkasvu perustuu enenevässä määrin maahanmuuttoon, tulevaisuudessa kysymys maahanmuuttotustaisten lasten ja nuorten osallisuudesta ja oppimisen lähtökohdista näyttäytyy kansallisesti yhä suurempana kysymyksenä koko maan osaamispotentiaalille ja koulutustason noston edellytyksille.

Tarveperusteisen rahoituksen systemaattinen kehittäminen

Tasa-arvotavoitteiden näkökulmasta tarveperusteinen rahoitus eli lisärahoituksen systemaattinen suuntaaminen sinne, missä oppimisen edellytykset ovat alueellisten ja sosiaalisten lähtökohtien osalta heikkommat, on kansainvälisesti vahvistuva menettelytapa erityisesti varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa. Lisäresurssien tarve korostuu, sillä vahvistuneen sosiaalisen ja alueellisen segregaaation vuoksi käytännössä kaikki heikkoihin oppimistuloksiin yhteydessä olevat tekijät kasaantuvat usein voimakkaasti samoihin varhaiskasvatussyksiköihin ja samoihin kouluihin. Tällöin haasteiden mittaluokka kasvaa tavalla, jota ei ole mahdollista enää palauttaa yksilöiden tarvitsemaan tukeen, vaan haaste korostuu koko yksikön toiminnan tasolla ja vaikuttaa koko yhteisöön ja oppimisympäristöön. Haasteet myös paikantuvat yksittäisten varhaiskasvatussyksiköiden, koulujen ja naapurustojen tasolla, eikä niitä ole mahdollista päätellä esimerkiksi koko kunnan keskiarvotietojen kautta. Tarveperusteisen rahoituksen ytimessä on oppimisen lähtökohtien eriytymisen paikallisen luonteen tunnistaminen ja ottaminen resursoinnin sekä muiden toimenpiteiden suunnittelun lähtökohdaksi.

Tarveperusteisen rahoituksen järjestelmää on Suomessa kehitetty muun muassa osana Oikeus oppia -ohjelmaa ja rahoitusmuoto on päätetty vakiinnuttaa. Talousarvioesityksessä tämä rahoitus sisältyy ilmeisesti Perusopetuksen, varhaiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön yhteisten menojen momenttiin (s. 392-393: ”4) 15 228 000 euroa valtionavustuksina esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin”). *Kansainvälisestä näkökulmasta tätä rahoitusta olisi mahdollista vahvistaa siten, että rahoituksen riittävyttä tarkasteltaisiin suhteessa varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen perusrahoitukseen ja vastaavan tarveperusteisen rahoituksen tasoon muissa OECD-maissa.* Aiempina vuosina tarveperusteisen rahoituksen osuus on Suomessa ollut kansainvälisesti pienehkö; esimerkiksi perusopetuksessa vain alle 1,5 prosenttia peruskoulujen kokonaisbudjetista. *Rahoituksen tasoa ja vaikuttavuutta olisi mahdollista tarkastella myös esimerkiksi koulujen välisten osaamiserojen kehittymiseen sidotun mittariston kautta. Tasoltaan vaikuttavan tarveperusteisen rahoituksen tulisi näkyä myös koulujen välisten osaamiserojen kehityksessä esimerkiksi kansainvälisissä ja kansallisissa oppimistulosten arvioinneissa.*

2. Strategisen ohjauksen ja tiedolla johtamisen kehittämisen tavoite

Kansallisesti laadukkaiden ja yhtenäisten seurantajärjestelmien kehittäminen

Talousarvioesityksessä korostetaan sekä ensimmäisen että toisen asteen koulutuksen osalta tiedolla johtamisen ja kansallisten seuranta- ja arviointijärjestelmien kehittämistavoitteita. Tavoitteet on muotoiltu esimerkiksi ”Toteutetaan esi- ja perusopetuksen oppimistulosten arviointijärjestelmä, jolla vahvistetaan perusopetuksen arvioinnin tietopohjaa.” (s. 389) sekä ”Valmistellaan ja otetaan käyttöön koulutuspoliittisen selonteon mukaisesti peruspalveluiden yhdenvertaisuuteen, saavutettavuuteen ja laatuun, laadun arviointiin sekä väestökehitykseen liittyvää tietotuotantoa” (s. 389)

Nämä tavoitteet ovat tutkimusnäkökulmasta ensisijaisen tärkeitä, ja kiinnittyvät viime vuosien havaintoihin siitä, että Suomesta puuttuu monipuolista, kansallista tietopohjaa sekä oppimistulosten kehityksestä että niiden alueellisista ja sosiaalisista edellytyksistä. OKM:lle Heidi Huillan kanssa tekemäni selvityksen (2021) yksi keskeisiä tuloksia oli, että tällä hetkellä tietopohjamme varhaiskasvatuksen ja koulutuksen eriytymisestä on erittäin puutteellinen, eikä hallinnossa ole tietoa esimerkiksi edellä kuvatusta varhaiskasvatuksen ja koulujen segregatiosta. Toisin sanoen emme tiedä kansallisella tasolla, miten ja minne koulutuksellisen huono-osaisuuden riskit kasautuvat, emmekä pysty tunnistamaan niitä yksiköitä, joissa resurssitarpeet korostuvat.

Puutteellinen tietopohja vaikeuttaa myös hallinnonalojen välistä yhteistyötä, joka on avainasemassa monimuotoistuvien ongelmien ratkomisessa. Tietopohjan laajentaminen kansallisin toimin on keskeistä, koska koulutuksen järjestäjät, eli kunnat, eivät voi yksin tuottaa tai hallita koulutukseen ja yksiköiden segregatioon liittyvää tietopohjaa tietopohjan vaatimista resurssisysteistä tietopohjan vaatiman vertailunäkökulman vuoksi.

Tietojen kerääminen, koostaminen ja analyysi vaativat sekä taloudellisia että taidollisia resursseja, joita monilla kunnilla ei ole. Paikalliseksi jäävä tietotuotanto sisältää myös selvän riskin siitä, että vertailuasetelman puuttuessa esimerkiksi segregaaion tai puuttellisen laatutason tunnistamiselle ei ole vertailupohjaa tai kriteereitä. Kansallinen tietopohja mahdollistaa esimerkiksi koulujen huono-osaisimman viidenneksen tunnistamisen ja kansallisesti yhtenäisten laatuksiteerien käytön, sekä esimerkiksi koulutuksen järjestäjien velvoittamisen segregaaion vähentämiseen tähtääviin toimiin paikallisesti.

Esitän, että talousarviossa varmistetaan selkeä rahoitus tietopohjan parantamiselle ja yhtenäisten tietojärjestelmien luomiselle. Systemaattiset, eriytymisen lähtökohtia ja lasten ja nuorten hyvinvointia sekä oppimistulosten kehitystä yhdistävät tietojärjestelmät ovat keskeisiä sekä varhaiskasvatuksessa että esi- ja perusopetuksessa, ja niitä on tärkeää kehittää pitkäjänteisesti, yksittäisistä tutkimushankkeista riippumattomalla tavalla osana kansallista hallintojärjestelmää. Niitä on mahdollista hyödyntää myös yllä mainitun tarveperusteisen rahoituksen järjestelmän kehittämisessä.

3. Lukiokoulutuksen tasa-arvotavoite

Toisen asteen oppilaiden valikoitumisen ja mahdollisuuksien tasa-arvon seurantakriteeristö

Lukiokoulutuksen osalta talousarvioesityksessä määritellään yhtenä tavoitteena: ”Tavoitteena on, että opetuksen laatu ja tasa-arvo vahvistuvat, opiskelijoiden hyvinvointi ja oppimistulokset parantuvat sekä eriarvoisuus vähentyy.” (s. 400). Nostona tästä tavoitteesta on mahdollista tarkastella kysymystä toisen asteen oppilaiden valikoitumisesta ja potentiaalisesta tarpeesta mahdollisuuksien tasa-arvon nykyistä selkeämpään seurantaan.

Toisen asteen koulutuksen alueellista saavutettavuutta sekä maan eri osissa että kuntien sisällä on perinteisesti Suomessa kehitetty laadukkaasti. Toisen asteen koulutukseen valikoitumisen sosiaalisia ja alueellisia edellytyksiä olisi kuitenkin mahdollista seurata ja kehittää entistä vahvemmin. Esimerkiksi suurissa kaupungeissa naapurustojen erot lukioon hakeutumisessa voivat olla moninkertaisia, ja toisen asteen koulutusvalinnoissa näkyikin samankaltaista sosiaalista ja alueellista mahdollisuuksien tasa-arvon vajetta kuin peruskoulujen oppimistuloksiin liittyvissä eroissa. Esimerkiksi Helsingin matalimmin koulutetulta asuinalueelta, Jakomäestä, lukiokoulutukseen hakeutuu vain noin neljä kymmenestä oppilaasta, kun taas erittäin korkeasti koulutetun aikuisväestön luonnehtimasta Lauttasaaresta lukioon hakeutuu lähes yhdeksän kymmenestä nuoresta.

Suomen suurena kansallisena haasteena näyttäytyy tällä hetkellä korkeakoulutettujen osuuden väheneminen nuoremmissa ikäluokissa. Korkeakoulutuksen tilanteen kansallisten lähtökohtien kohentamiseksi on keskeistä varmistaa, että nuoret saavuttavat perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa sen tyyppistä riippumatta riittävät pohjataidot, ja että perhetaustan ja asuinalueen yhteys toisen asteen koulutusvalintoihin tai koulutusorientaation heikkenemiseen ei voimistu. Tällä hetkellä erityisesti sosioekonomisesti hauraammasta taustasta ponnistavien sekä maahanmuuttotustaisten nuorten peruskoulun oppimistuloksissa näkyy merkittäviä osaamisvajeita, jotka alueellistuvat voimakkaasti. *Olisikin mahdollista pohtia, tulisiko osana lukioon ja ammatilliseen koulutukseen liittyviä tasa-arvotavoitteita lisätä vielä entistä selkeämpää mahdollisuuksien tasa-arvoon liittyvää seurantaa ja esimerkiksi alueellisten ja sosiaalisten erojen kaventamiseen tähtääviä kriteereitä yleisen tasa-arvon sekä korkeakoulutuksen laajentamisen lähtökohtien tukemiseksi.*

4. Oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin, yhteisöllisyyden ja sosioemotionaalisten taitojen parantamisen tavoite

Talousarvioesityksessä tavoitteiksi määritellään varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa: ”Edistetään oppijoiden hyvinvointia, turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä ja jatketaan toimia

koulukiusaamisen vähentämiseksi.” (s. 388) sekä ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa ”Vahvistetaan opiskelijoiden hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä sekä ehkäistään syrjäytymistä.” (s. 400, 401)

Nämä tavoitteet näyttäytyvät erityisen keskeisenä sekä koronatilanteen lisäämien sosioemotionaalisten haasteiden ja syrjäytymisriskien että OECD:n viimeaikaisen tutkimuksen näkökulmasta. Esimerkiksi raportissa Beyond Academic Learning (OECD 2021) OECD:n tutkijat toteavat laajaan kansainväliseen tutkimusaineistoon perustuen, että sosioemotionaaliset taidot ja hyvinvointi ovat paitsi keskeisiä osaamisen taustatekijöitä, myös erityisen merkittäviä yhteisöllisen resilienssin ja kansalaisten tulevaisuustaitojen osatekijöitä. OECD kannustaakin näihin osa-alueisiin liittyviin panostuksiin paitsi yhteiskunnallisen osaamispääoman, myös tulevaisuuden hyvinvoinnin ja yhteiskunnallisen koheesion edistämiseksi.

Suomalaisten nuorten tuloksissa näkyi OECD:n vuonna 2019 toteuttamassa tutkimuksessa kansainvälisesti monia panostusten tarpeita, ja kansallinen Kouluterveyskysely on osoittanut pahoinvoinnin lisääntyneen voimakkaasti erityisesti tytöillä. *Panostukset suomalaisten lasten ja nuorten sosioemotionaalisiin taitoihin, yhteisöllisyyteen ja hyvinvoinnin laaja-alaiseen tukemiseen näyttäytyvätkin kansainvälisesti erityisen tärkeitä sekä syrjäytymisen ehkäisemiseksi, kansallisen osaamistason kohentamiseksi ja tulevaisuudessa yhä tärkeämpien taitojen omaksumiseksi. On keskeistä, että näiden osa-alueiden rahoitus on riittävää, ja että tavoitteet korostuvat kaikilla varhaiskasvatus- ja koulutusjärjestelmän asteilla.* Teema on nostettu talousarvioesityksessä esiin merkittävällä tavalla.

Tämä lausunto perustuu kansainväliseen ja kansalliseen tutkimuskirjallisuuteen sekä useisiin tuoreisiin tai käynnissä oleviin Helsingin yliopiston tutkimushankkeisiin. Toimitan mielelläni lisätietoja ja kirjallisuuslähteitä lausunnossa käsitellyistä teema-alueista.

Helsingissä 27.10.2022



Venla Bernelius

Dosentti, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto
+358 41 530 7369, venla.bernelius@helsinki.fi