

Asiantuntijalausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle 11.5.2021

Asia: Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24 – Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko

Aihealue: Tasa-arvoon liittyvät kysymykset

Koulutuspoliittisessa selonteossa on tunnistettu erinomaisesti koulutukselliseen tasa-arvoon liittyvät keskeiset haasteet, kuten kasvavan yhteiskunnallisen ja alueellisen eriytymisen tuottamat osaamisen heikkenemisen ja eriytymisen paineet, väestön ikääntymiseen ja muuttuvaan aluerakenteeseen liittyvä koulutuksen järjestämisen edellytysten eriytyminen sekä maahanmuuttotustaisten oppilaiden kansainvälisesti hälyttävänä näyttäytyvä osaamisero kantaväestöön. Samalla tunnistetaan haasteiden kansallisesti suuri mittaluokka, johon on vaikeaa vastata nykyisen lainsäädäntö- ja rahoitusjärjestelmän puitteissa tai yksinomaan koulutuspoliittisin keinoin. Erityisesti *varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvoon* liittyen tutkimusnäytön pohjalta nousevat seuraavat havainnot, jotka liittyvät selonteossa asetettujen tavoitteiden toteuttamisen edellytyksiin:

1. Oppimistulosten tasa-arvon parantaminen ja koulujen välisten erojen pienentämisen tavoite:
 - a. **Tarve tunnistaa lisääntyvän sosiaalisen ja alueellisen eriarvoisuuden (segregaation) kokonaisvaikutukset koulutukselliseen tasa-arvon lähtökohtiin**
 - b. **Tarve torjua koulusegregaation vauhdittamaa institutionaalisen laadun eriytymisen riskiä, eli riskiä opettajasegregaatioon**
2. Informaatio-ohjauksen parantamisen tavoite: **Kansallisen tietopohjan vahvistaminen ja yhteistyö eri hallinnonalojen välillä**
3. Tasa-arvoisen oppimisen edellytysten parantamiseen tähtäävä rahoitus: **Kansallisten ja paikallisten rahoitusmallien rohkea kehittäminen kansallisen tiedon pohjalta**
4. Maahanmuuttotustaisten oppilaiden osaamisvajeen pienentämisen tavoite: **Varhaiskasvatukseen osallistumisen vahvistaminen ja kokeilujen kehittäminen varhaiskasvatuksessa**

Tausta

Koulutuspoliittisessa selonteossa tunnistetaan erinomaisesti, että *koulutuksen keskeiset tasa-arvohaasteet kumpuavat yhä useammin koulutusjärjestelmän ulkopuolelta*. Samalla tunnistetaan hyvin se, että *haasteet ovat entistä monimuotoisempia ja vaikeammin yksinomaan koulutuspoliittisin työkaluin ratkottavissa*, ja että ne toisaalta vaihtelevat suuresti kuntien välillä ja sisällä.

Suomen heikenevät ja eriytyvät oppimistulokset sekä koulujen välisten erojen kasvu kytkeytyvät osaltaan yleiseen yhteiskunnalliseen eriytymiskehitykseen, jolla on merkittävä alueellinen ulottuvuus. Maantieteellisesti syrjäisten periferioiden ohella haasteena ovat kaupunkien huono-osaistuvat alueet, joiden kansallinen painoarvo on suuri. Koulutukselliseen huono-osaisuuteen ja sen periytymiseen liittyvät riskit tihenevät erityisesti huono-osaistumisriskissä olevissa kaupunkinaapurustoissa, kun taas maantieteellisesti syrjäisemmillä seuduilla korostuvat etenkin koulutuksen järjestämiseen liittyvät supistuvien ikäluokkien haasteet.

Kansallisia haasteita ratkotaan paikallisesti. Esimerkiksi puolet kaikista maan vieraskielisistä koululaisista asuu yksin Espoossa, Helsingissä ja Vantaalla, jolloin tämä haaste paikallistuu vahvasti. Samalla pulmien monialaistuu *yli hallinnonalojen etsittävien ratkaisujen hakeminen korostuu*. Esimerkiksi kaavoituksella on suuri merkitys kaupunkipäiväkotien ja -koulujen segregatioon. Kaupunkien sisäisen segregaatiossa Suomessa on jo päiväkotia, joissa lähes kukaan lapsista ei puhu äidinkielenään suomea, ja koululuokkia, joissa yhdelläkään lapsella ei ole korkeakoulutettuja vanhempia. Vanhempien päiväkotien ja kouluvalinnat vahvistavat eriytymiskehitystä. Useissa maissa haasteisiin pyritään vastaamaan yhä vahvemmin yli hallinnonalojen kurottavilla ratkaisuilla sekä painotetulla rahoituksella, jota esitetään myös koulutuspoliittisessa selonteossa.

Tarve tunnistaa lisääntyvän sosiaalisen ja alueellisen eriarvoisuuden (segregaation) kokonaisvaikutukset koulutukselliseen tasa-arvon lähtökohtiin

Selonteon luvussa 3.1. kuvataan hyvin koulutuksellisen eriarvoisuuden riskitekijöitä kansallisen ja kansainvälisen tutkimus- ja arviointitiedon perusteella. Mm. vanhempien matala koulutustaso ja työllisyyden pulmat eli

perheen matala sosioekonominen status, maahanmuuttotustaaisuus, perheiden ja oppilaiden psykososiaaliset ongelmat ja lapsen varhaiskasvatukseen osallistumattomuus on tunnistettu heikkoihin oppimistuloksiin yhteydessä oleviksi tekijöiksi. Tekstissä mainitaan myös alueiden eriytyminen kuntien välillä ja niiden sisällä, ja sivulla 19 mainitaan hyvin myös oppilasvalikoinnin merkitys koulujen välisten erojen jäsentäjänä. Koulutuspoliittisessa selonteossa tunnistetaan ansiokkaasti se, miten nämä haasteet korostuvat myös kaupunkiseuduilla.

Toimenpiteiden suuntaamisessa on hyvä korostaa sitä, että segregaatian vuoksi *käytännössä kaikki heikkoihin oppimistuloksiin yhteydessä olevat tekijät kasaantuvat usein voimakkaasti samoihin varhaiskasvatussyksiköihin ja samoihin kouluihin*. Samalla haasteiden kasaantuminen korostuu ympäröivällä asuinalueella ja sen verkostoissa. Tilastolliset yhteydet tihenevätkin vahvasti alueellistuneiksi todellisuudeksi. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että haastavien alueiden kouluissa ei ratkota yksin maahanmuuttotustaisten oppilaiden kielen osaamisen haasteita, vaan ne kietoutuvat sekä oppilaiden että koko koulun tasolla tyypillisesti perheiden heikkoon työllisyystilanteeseen, hauraaseen osallisuuteen sekä jopa luokan kantaväestön oppilaidenkin heikkenevään kielitaitoon. Tällöin haasteiden mittaluokka kasvaa tavalla, jota ei ole mahdollista päätellä yksittäisten haasteiden tai tilastollisten, kansallisten keskiarvojen tunnistamisen näkökulmasta. Lasten ja oppilaiden tukeminen ei näin ollen onnistu ilman alueellisten haasteiden luonteen tunnistamista ja ottamista toimenpiteiden suunnittelun lähtökohdaksi.

Tarve torjua koulusegregaation vauhdittamaa institutionaalisen laadun eriytymisen riskiä, eli riskiä opettajasegregaatioon

Kun toisissa kouluissa ratkotaan yhä monimuotoisempia haasteita ja vahvemmin ylisukupolvistuvan koulutuksellisen huono-osaisuuden riskejä, toisissa kouluissa on entistä selvemmin korkeakoulutettujen vanhempien lapsia, jotka saavat kotoaan, harrastuksistaan ja yhä useammin myös yksityisiltä koulutuksen tarjoajilta tukea koulunkäyntiinsä. Asuinalueiden ja koulujen segregatio tuottaa paitsi huono-osaistuvia keskittymiä, myös enenevässä määrin yksiköitä, joissa hyväosaisuus korostuu. Myös varhaiskasvatussyksiköiden välillä on samankaltaista segregatiota, joka on niiden pienemmän koon vuoksi jopa selvempää kuin koulujen. Esimerkiksi Vantaalla on päiväkoteja, joiden ryhmissä ei ole suomenkielisiä lapsia enää lainkaan.

Kehitys eriyttää henkilökunnan työskentely-ympäristön ja työn kuormittavuuden yksiköiden välillä. Kansainvälisesti on jo useissa maissa hyvin tunnistettu ilmiö, että haasteiltaan ja työskentely-ympäristöltään kuormittavimpiin yksiköihin on vaikeaa saada pätevää henkilökuntaa, ja niissä korostuvat sekä henkilökunnan poissaolot että suuri vaihtuvuus. Ilmiötä on mahdollista kutsua opettajasegregaatioksi, eli henkilökunnan pätevyyden ja vaihtuvuuden eriytymiseksi yksiköiden välillä.

OKM:lle Heidi Huillan kanssa tekemäni selvityksen (2021) tausta-aineistoissa ja haastatteluissa korostui voimakkaasti opettajasegregaation riski myös meidän oloissamme. Henkilökunnan kuormitus keskittyi etenkin varhaiskasvatuksessa voimakkaasti niihin yksiköihin, joissa myös lasten koulutuksellisen huono-osaisuuden riski oli suurin, ja monet koulutuksen järjestäjät tunnistivat vaikeudet rekrytoida pätevää henkilökuntaa ja ehkäistä henkilökunnan vaihtuvuutta näissä yksiköissä.

Jos opettajasegregaation riski kasvaa Suomessakin, koulutuksellisen eriarvoistumisen riski kertaantuu vielä uudessa mittaluokassa. Tällä hetkellä alue- ja oppilassegregaatio on tuottanut jo merkittävää eriytymistä yksiköiden välillä, ja esimerkiksi näkynyt oppimistulosten eriytymisenä koulujen välillä. Jos opettajasegregaation riski realisoituu vaikeuksiksi ylläpitää pätevää, pysyvää henkilökuntaa näissä yksiköissä, meillä on riski siihen, että *varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen institutionaalinen laatu laskee niissä yksiköissä, joissa lasten taustasta kumpuava riski koulutukselliseen huono-osaisuuteen on muutoinkin suurin. Tämä tuottaisi yhä kertaantuvan riskin koulutuksellisen eriarvoisuuden syvenemiseen*.

Edellisten havaintojen pohjalta esitän, että koulutuspoliittiseen selontekoon pohjautuvissa toimenpiteissä selvitetään ja tunnistetaan huolellisesti varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen liittyvä segregatiioriski ja sen vaikutukset oppimisympäristöjen eriytymiseen. Samalla on tärkeää varmistaa, että opettajasegregaatio ei

lisäänny Suomessa. Henkilökunnan kuormittumisen ja vaihtuvuuden ehkäiseminen riittäväillä henkilöstöresursseilla ja alan palkkauksen tasosta huolehtimisella on keskeistä. On mahdollista, että joissakin yksiköissä henkilöstöä on oltava huomattavasti enemmän kuin toisissa, eli että henkilöstön suhdetta lapsi- tai oppilasmäärään on tarpeen nostaa tuntuvasti segregaatian tuottamiin kertautuviin haasteisiin vastaamiseksi.

Kansallisen tietopohjan vahvistaminen ja yhteistyö eri hallinnonalojen välillä

Koulutuspoliittisen selonteon luvussa 3.1. otetaan myös kantaa informaatio-ohjauksen lisäämiseen mm. luomalla velvoittavia laatutavoitteita ja niitä kuvaavia indikaattoreita sekä kehittämällä avoimeen dataan perustuvaa tietopohjaa väestönmuutoksista. Tutkimuspohjaisesti on mahdollista todeta, että tällä hetkellä tietopohjamme varhaiskasvatuksen ja koulutuksen eriytymisestä on erittäin puutteellinen, eikä hallinnossa ole tietoa esimerkiksi edellä kuvatusta varhaiskasvatuksen ja koulujen segregaatista. 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. Esimerkiksi kuntien kaavoitus- ja asuntopolitiikka vaikuttavat keskeisesti asuinalueiden segregatioon, joka on merkittävin varhaiskasvatuksen ja koulujen segregatioon vaikuttava tekijä. Yhteinen tietopohja helpottaisi hallinnonalat ylittävien ratkaisujen etsimistä ja koulutuksellisen tasa-arvon tukemista yhteistyössä eri hallinnonalojen ja esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Tietopohjan laajentaminen kansallisin toimin on keskeistä, koska koulutuksen järjestäjät, eli kunnat, eivät voi yksin tuottaa tai hallita koulutukseen ja yksiköiden segregatioon liittyvää tietopohjaa a) tietopohjan vaatimista resurssisysteistä ja b) 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 segregaatian tai puutteellisen 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 segregaatian vähentämiseen tähtääviin toimiin paikallisesti.

Esitän, että koulutuspoliittisissa toimissa vahvistetaan merkittävästi kansallista tietopohjaa paitsi palveluiden laadun ja yhdenvertaisuuden seurannan osalta, myös eriytymisen sosiaalisten ja alueellisten lähtökohtien seurannassa. Kansallisten laatuksiteereiden rinnalle on mahdollista luoda myös mittareita varhaiskasvatuksen ja koulujen lapsi- tai oppilaspohjan sosioekonomiselle ja etniselle eriytymiselle. Tämä auttaa paitsi tunnistamaan lisätukea tai segregatiota vähentäviä toimia tarvitsevat yksiköt, myös suuntaamaan resurssien jakoa eli painotettua rahoitusta. Avoimen datan rinnalle voidaan tarvita uusia rekistereitä, sillä kaikki segregatioonkaan liittyvä data ei ole Suomessa avointa. Esimerkiksi Tilastokeskus voisi koostaa hallinnon käyttöön seurantatietoa oppilaiden taustan eroista kouluissa ja varhaiskasvatuksessa.

Kansallisten ja paikallisten rahoitusmallien rohkea kehittäminen kansallisen tiedon pohjalta

Eriytymiskehitys asuinalueilla ja kouluissa eriyttää voimakkaasti paikalliset resurssitarpeet. Huono-osaistuneiden naapurustojen kouluissa ratkotaan monialaisia haasteita, ja esimerkiksi erityisopetuksen tarve sekä oppilashuollon kysymykset korostuvat näissä kouluissa. Samalla maantieteellisesti etäällä sijaitsevilla varhaiskasvatusyksiköissä ja kouluissa korostuvat pitkien välimatkojen ja opetuksen järjestämisen tuottamat haasteet.

Koulutuspoliittisessa selonteossa tunnistetaan osuvasti tarve uudistaa rahoitusjärjestelmää näihin haasteisiin vastaamiseksi siten, että haastavammissa toimintaympäristöissä toimivien yksiköiden rahoitusta lisätään (s. 21). Tällä hetkellä Suomessa käytössä olevat niin kutsutut myönteisen erityiskohtelun tai positiivisen diskriminaation rahoitusmallit (mm. kansallinen koulutuksen tasa-arvoraha, kuntien paikalliset rahoitukset) eivät kohdennu yksikkökohtaiseen segregatioon perustuen, koska seurantatietoa segregaatian indikaattoreista ei yksikkökohtaisesti ole. Tukisummat ovat myös pieniä verrattuna koulujen perusbudjettiin, eivätkä vakavatkään

alueelliset haasteet lisää merkittävästi koulujen saamaa rahoitusta suhteessa esimerkiksi oppimistulosten laskun riskiin. Kansallisesti tasa-arvorahat ovat olleet noin prosentin luokkaa suhteessa koulutuksen kokonaisrahoitukseen.

Koulutuspoliittisessa selonteossa todetaan, että koulutuksen rahoitus on jäänyt Suomessa jonkin verran jälkeen pohjoismaisista verrokeista. Samalla paikallisiin, syveneviin tasa-arvon haasteisiin vastaava rahoitus on kansainvälisesti pienehkö.

Koulutuspoliittisen selonteon esitys rahoitus- ja lainsäädäntöjärjestelmän kehittämisestä on tutkimuksellisesti erittäin perusteltu. Esitän, että esityksen mukaista rahoitusta kehitetään edellä esitettyihin seurantatietoihin ja –mittareihin nojaten, ja että uudistukset toteutetaan rohkeasti ja kunnianhimoisesti rahoitusta painottaen siten, että huono-osaistumisriskissä olevien yksiköiden tarpeet tunnistetaan tutkimuspohjaisesti, ja niille osoitetaan pitkäjänteiset, riittävät resurssit koulutuksellisen eriarvoisuuden haasteiden korjaamiseen. Pitkäjänteisyys edellyttää selonteossa tunnistettua siirtymää avustushauista kohti uudenlaista perusrahoituksen tai muun pitkäjänteisen kehittämisrahoituksen mallia.

Varhaiskasvatukseen osallistumisen vahvistaminen ja kokeilujen kehittäminen varhaiskasvatuksessa

Koulutuspoliittisessa selonteossa tunnistettu tarve maahanmuuttotästäisten lasten ja oppilaiden mahdollisuuksien tasa-arvon parantamiseen kiinnittyy kaikille koulutusasteille, ja esimerkiksi kesken peruskoulun maahan tulevien lasten ja nuorten kielitaidon kehittämisen vahvaan tukeen. Yhä suurempi osa maahanmuuttotästäisistä lapsista ja nuorista on kuitenkin Suomenkin oloissa henkilöitä, jotka ovat syntyneet Suomessa. Tällöin varhaiskasvatuksen merkitys korostuu. Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nosto ja varhaiskasvatuksessa tapahtuva koulutuvälmöuksien vahvistaminen on tärkeää kaikkien koulutusasteiden kannalta, koska varhaiskasvatuksen merkitys lasten mahdollisuuksien tasa-arvoon on monien tutkimusten mukaan jopa suurempi kuin peruskoulun.

Varhaiskasvatuksen merkitys on suuri paitsi maahanmuuttotästäisille lapsille, myös erityisesti hauräammista sosioekonomisista taustoista ponnistaville kantaväestön lapsille. Kielen oppimisen merkitys korostuu osana kouluvälmöuksien saavuttamista, ja haaste koskee tutkimusten mukaan molempia mainittuja ryhmiä. Mikäli varhaiskasvatäyksiköiden etninen ja sosioekonominen rakenne yksipuolistuu segregäation myötä, mahdollisuudet vertäisoppimiseen heikkenevät, ja varhaiskasvatuksen resurssien merkitys korostuu.

Esitän, että varhaiskasvatuksen pedagogista ja sosiaalista roolia korostetaan kouluksellisen tasa-arvon kehittämistöimissa, ja erityisesti maahanmuuttotästäisten lasten kielen oppimisen edellytyksiä pyritään tukemaan tällä koulutusasteella esimerkiksi systemaattisten kokeilujen ja onnistuneiden käytänteiden kansallisen skaalaamisen kautta. Kaikkien hauräammista taustoista tulevien lasten osallistumistumista varhaiskasvatukseen jo selvästi ennen esiopetusikää tulisi tutkimusnäytön pohjalta lisätä aktiivisilla toimilla. Samalla varhaiskasvatäyksiköiden segregäatiota tulisi selvittää sekä julkisten että yksityisten päiväkotien osalta, ja asettaa laatuksriteriksi paitsi varhaiskasvatuksen laatu, myös tavoite vähentää segregäatiota, joka heikentää esimerkiksi kielen vertäisoppimisen mahdollisuutta. Varhaiskasvatuksessa korostuvaa riskiä henkilökunnan kuormittumiseen ja opettajasegregäatioon on erityisen tärkeää ehkäistä huolehtimalla henkilökunnan mitoituksesta esimerkiksi osana kehitettävää rahoitusmallia.

Helsingissä 10.5.2021



Venla Bernelius

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