



Lausunto valtioneuvoston koulutuspoliittisesta selonteosta

Koulutuksen tutkimuslaitos (KTL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Valtioneuvoston Koulutuspoliittisesta selonteosta. Selonteko on merkittävä poliittinen kannanotto koulutuksen kehittämisen puolesta siksikin, että aikaisemmin koulutuspolitiikkaa ohjannut koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma (KESU) lakkautettiin Juha Sipilän hallituksen toimesta vuonna 2016. Koulutusjärjestelmän suunnitelmallinen kehittäminen edellyttää vaalikausin ylitse ulottuvaa näkemystä, johon koko poliittinen järjestelmä on sitoutunut. Pitkäjänteinen sitoutuminen on suomalaisen koulutusjärjestelmän ja sen kehittämisen kiistaton vahvuus, jota pitää vaalia. Pitkäjänteistä kehittämistä vahvistaisi se, että koulutuspoliittiset selonteot päätettäisiin laatia riittävän usein, vähintäänkin kerran vuosikymmenessä, sillä maailma muuttuu koko ajan.

Selonteko on perusteellinen ja laaja. Sen keskeisenä lähtökohtana on näkemys, jonka mukaan koulutus ja sivistys muodostavat perustan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävälle tulevaisuudelle. Koulutuksen tutkimuslaitos jakaa tämän näkemyksen, jota tukee myös vahva empiirinen evidenssi koulutuksen taloustieteen tutkimuksissa. Myös Suomen kansakunnan rakentaminen koulutuksen, ja erityisesti korkeakoulutuksen, avulla tukee tätä näkemystä.

Koulutuksen tutkimuslaitos pitää selontekoa kokonaisuudessaan hyvin laadittuna. Sen laadintaprosessissa on pyritty vankan asiantuntijuuden hyödyntämiseen ja parlamentaariseen laajapohjaisuuteen. Tästä syystä osa havainnoista on tutkimuskirjallisuudesta tuttuja tosiasioita. On hyvä, että haasteisiin (kuten ulkomaalaisten opiskelijoiden tematiikkaan) pyritään nyt löytämään koulutuspoliittisia ratkaisuja.

Kiinnitämme lausunnossamme huomiota erityisesti niihin tavoitteisiin ja haasteisiin, joihin olemme perehtyneet Koulutuksen tutkimuslaitoksen tutkimus- ja kehittämishankkeissa.

1 Tavoitteet ovat abstrakteja ja indikaattorit osin heikkoja

Selonteossa asetetaan kunnianhimoisia tavoitteita, joista osalle on helppo osoittaa selkeitä indikaattoreita, mutta osa jää varsin vaikeasti arvioitaviksi. Selkeästi seurattavissa ja mitattavissa ovat määrälliset tavoitteet, kuten esimerkiksi toisen asteen tutkinnon suorittaneet (tavoite 100 % ikäluokasta), korkeakoulututkinnon suorittaneet (tavoite 50 % ikäluokasta), ulkomaalaistaustaisten osuus korkeakoulututkinnon suorittaneista (tavoite 30 % vuonna 2030) sekä neljän prosentin osuuden

osoittaminen bruttokansantuotteesta TKI-rahoitukseen.

Osa tavoitteista jää kuitenkin varsin abstraktille tasolle, josta syystä niiden toteutumisen arvioiminen on hankalaa. Olisi kuitenkin tärkeää seurata esimerkiksi keskeisen periaatteen toteutumista siitä, että koulutuksen rahoitusta vahvistetaan kohdentamalla ikäluokkien pienenemisestä säästyvä laskennallinen rahoitus varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen kehittämiseen. Ilman tavoitteiden toteutumisen seurantaa ja analyysiä vaarana on niiden jääminen julkilausumatasolle.

Selonteossa todetaan painokkaasti tunnettu tosiasia siitä, että Suomen panostukset koulutussektoriin jäävät jälkeen verrokkimaista, esimerkiksi muista pohjoismaista. Tämä on tärkeä syy sille, miksi Suomessa olisi löydettävä keinoja lisätä investointeja koulutukseen ja tutkimukseen. Näiden merkitys entisestään korostuu tulevaisuudessa työelämän, tuotannon ja talouden immaterialisoitumisen myötä.

Selonteossa pyritään ylivaalikautisiin tavoitteisiin, joiden suunnassa koulutusta kehitetään hallituspohjasta riippumatta. Pitkäjänteinen suunnitelma palvelee kansallista etua. Samalla siinä jätetään tuleville hallituksille varsin paljon harkintavaltaa. Tässä kontekstissa tarkkojen indikaattorien puuttuminen on koulutuspoliittisesti ymmärrettävä valinta, koska tulevien hallitusten käsiä ei voida kokonaan sitoa. Toisaalta väljyys johtaa tilanteeseen, jossa poliittisille päättäjille annetaan mahdollisuus heikentää ohjelman toteutumista. Jos esimerkiksi rahoitusta koskevia linjauksia ei sidota paremmin, voidaan pahimmassa tapauksessa vesittää kokonaan selonteon linjaukset ja vaarantaa siten niiden toteutuminen. Sanomme näin siitä syystä, että investoinnit koulutukseen ja tutkimukseen ovat riskisijoituksia. Niiden avulla saatu inhimillinen osaaminen ja kansallinen taitotaso ovat kuitenkin parhaita keinoja varautua tulevaisuuden muutoksiin.

Näistä syistä johtuen Koulutuspoliittisen selonteon maininta sen toimeenpanosuunnitelmasta on todella tärkeä lupaus. Suomen kansallinen etu on, että myös toimeenpanosuunnitelma tehdään yhteistyönä eri toimijoiden ja poliittisten toimijoiden kanssa, jotta sille saadaan mahdollisimman laaja hyväksyntä.

2 Ohjauksesta

Selonteossa korostetaan ohjauksen merkitystä, mikä on positiivinen seikka. Haasteellista on kuitenkin se, että ohjauksesta on olemassa hyvin erilaisia käsityksiä. Selonteossa ohjauksen kehittämiseen liittyvät toimenpide-ehdotukset ovat kuitenkin irrallaan koulutuksen rakenteita koskevista kannanotoista. Selonteossa esitettyjen toimenpiteiden suunnittelussa tulisi olla konkreettisemmat liittymispinnat OKM:n sekä TEM:n nimeämän kansallisen elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän (ELO-foorumin) vahvistamiin yhteisiin strategisiin painopisteisiin (Elinikäisen ohjauksen strategia 2020-2023. Valtioneuvoston julkaisu 2020:34. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162576>).

Hankala seikka selonteossa on myös siitä puuttuva ohjauksen laajempi näkökulma. Tähän vaikuttanee osaltaan se, että Suomessa ei ole käytössä kattavia koulutukseen sisältyvän ohjauksen työvälineitä. Tietoa toki kerätään paljon teemoista, jotka ovat suoraan tai välillisesti yhteydessä ohjaukseen, mutta meiltä puuttuu yhteinen jäsenitys teemoista, joita koskevaa tietoa olisi järkevää koota yhteen. Tämä vaikeuttaa kunnollista arviota ohjauksen laadusta tai vaikuttavuudesta. Saman on todennut Valtionhallinnon tarkastusvirasto (2015), jonka mukaan ohjauksellisen toiminnan tärkeys ja

hyödyllisyys löytyy monista keskushallinnon asiakirjoista, mutta tieto ohjauksen panoksista, riittävydestä, laadusta saati tuloksista ja vaikutuksista on kuitenkin hyvin puutteellista.

Selonteon mukaan (s. 24-25): ”Toisen asteen koulutus vastaa perusasteen päättävän ikäluokan sivistyksellisten tavoitteiden toteutumisesta ja osaltaan aikuisväestön osaamisen kehittamisestä. ... Korkeatasoinen ammatillinen ja lukiokoulutus tuottavat kaikille nuorille vahvan pohjan sekä yhteiskunnassa että työelämässä toimimiseen ja jatko-opintoihin siirtymiseen.” Ja edelleen: ”Opintojen henkilökohtaistamisen myötä on korostettu kaikkien opiskelijoiden tarpeiden mukaisten oppimispolkujen merkitystä ja opintojen rakentumista opiskelijan omista lähtökodista ja tavoitteista.”

Nämä ovat kannatettavia tavoitteita. Ongelmallista kuitenkin on se, että selonteossa itseohjautuvuus ja tavoitteellisuus eivät ole opetussuunnitelmien perusteissa lähtökohtaisia oletuksia vaan tavoitteita. Tästä syystä ohjauksessa painottuu opettajan antama ohjaus sen sijaan, että pyritäisiin kasvattamaan oppilaiden omaa toimijuutta, mikä puolestaan vahvistaisi kansalaisten kykyä suunnitella omaa elämäänsä läpi elämän. Tutkimuksen perusteella nimittäin tiedetään, että ohjaus on vaikuttavinta silloin, kun ohjauksessa painotetaan urasuunnittelutaitoja opittavissa olevana osaamisena. Tämän osaamisen on osoitettu korreloivan sitoutumiseen ja myöhempään osallisuuteen yhteiskunnassa. Samalla se vähentää korjaavan työn tarvetta. Ohjaajia ja opettajia ei kuitenkaan ole vielä koulutettu tämän laajemman ohjauksen paradigman näkökulmasta käsin.

3 Korkeakoulutus ja tutkimus

Selonteon selkeä vahvuus on visio tutkimuksen ja korkeakoulutuksen suuresta merkityksestä Suomen nykyiselle ja tulevaisuuden menestykselle. Selonteossa tunnistetaan myös korkeakoulutuksen merkitys sivistyksen tukena. Tämä laaja näkökulma on tarpeen, sillä koulutuksella on muitakin tärkeitä tavoitteita kuin talouskasvu, joka on eräs korkeakoulutuksen seurauksista, jos ja kun korkeakoulutus ja tutkimus ovat korkeatasoisia.

Selonteossa tunnistetaan myös se tosiasia, että paras tapa nopeuttaa korkeakoulutukseen sisäänpääsyä on lisätä koulutuspaikkoja. Tämä on tervetullut linjaus liian pitkään jatkuneiden erilaisten koulutuspoliittisten kikkailuiden jälkeen.

Tavoite nostaa korkeakoulutuksen koulutusaste 50%:iin ikäluokasta vuoteen 2030 mennessä on tosiasiaassa suuri haaste. Tavoite on tärkeää niin kansantalouden, kansainvälisen yhteistyön kuin koulutustason nostamisen ja sivistyksen näkökulmista. Samalla tavoite tarkoittaa korkeakoulutuksen opiskelijamäärän lisäystä, mikä puolestaan edellyttää yliopistojen lisärahoitusta. Muussa tapauksessa yliopistojen työvoimaresursseja joudutaan siirtämään tutkimuksesta opetukseen. Yliopistojen henkilökunnan lisäys voi vahvistaa tutkimusedellytyksiä, jos rahoitus suuntautuu tutkimus- ja opetusvirkoihin (professorit, yliopistotutkijat, lehtorit, yliopistolehtorit) tasapuolisesti.

50%:n tavoite edellyttää myös korkeakoulutuksen läpäisyn parantamista, mihin selonteko ei kuitenkaan ota kantaa kuin hyvin yleisellä tasolla. Läpäisyä parantava toimenpide puuttuu selonteosta, mitä voi pitää ongelmana.

Selonteossa painotetaan korkeakoulujen yhteistyön lisäämistä, mikä on kannatettava kansallinen tavoite, kun samalla kunnioitetaan yliopistojen autonomiaa. Korkeakoulutuksen rakenteiden ja

säädösten uudistaminen on tarpeen, sillä joustavat toimintatavat edistävät korkeakoulujen ja työelämän yhteistyötä ja siten korkeakoulutuksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Toimintaympäristön muutos ja opiskelijamäärän lisäys edellyttävät myös entistä vahvempaa panostamista korkeakoulutuksen ja korkeakoulupedagogiikan laatuun.

Selonteko jättää kuitenkin paljon tulevaisuudessa tehtävän toimeenpanosuunnitelman varaan. Tämä on ongelmallista, sillä etenkin tutkimusmenojen kasvattaminen (4%/BKT) on kunnianhimoinen tavoite. Tavoitteen saavuttamista on lähes mahdotonta saavuttaa ilman julkisen sektorin lisärahoitusta, mihin selonteko ei kuitenkaan ota kantaa. On hyvin epärealistinen olettaus, että yksityiseltä sektorilta löytyisi tarvittava lisärahoitus. Yksityisen sektorin rahoituksen luonne on lisäksi pääosin soveltavassa tutkimuksessa, kun taas yliopistojen ja tutkimuslaitosten pääasiallinen tavoite on korkeatasoinen perustutkimus. Ilman perustutkimusta ei synny laadukasta tuotekehitystä ja muuta tieteelliseen tietoon perustuvaa kehittämistoimintaa. Laadukas tutkimustyö edellyttää korkeatasoista tutkijakoulutusta, joka puolestaan edellyttää riittäviä resursseja tutkijakoulutukseen. Korkeatasoinen tutkijakoulutus tukee myös yritysten TKI-toimintaa.

Selonteossa voisi eksplisiittisesti kiinnittää huomiota eri hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön. Esimerkiksi kansainvälisten osaajien integrointi korkeakouluihin, yhteiskuntaan ja talouselämään vaatii yhteistyötä korkeakoulujen, elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä. Tätä haasteellista tehtävää olisi syytä koordinoita valtakunnallisesti vaikkapa OKM:n sekä TEM:n yhteisesti tukeman kehittämisohjelman kautta. Opiskelijoiden maahantulon sujuvoittaminen ja integrointi suomalaiseen yhteiskuntaan edellyttää yhteistyötä sisäministeriön hallinnonalan kanssa. Nämä tunnetut haasteet on tunnistettu ja toistettu myös Koulutuspoliittisessa selonteossa, mikä on sinänsä positiivinen seikka. Kaikilla esitetyille toimenpiteillä on kuitenkin kiire, sillä kilpailu kansainvälisistä opiskelijoista kovenee koko ajan, kun syntyvyys laskee maailmalla ja korkeakoulutus laajenee (massoituu) globaalisti kaikkialla.

4 Opettajien ammatillista kehittymistä tarkasteltava kokonaisuutena

Selonteossa tunnustetaan osaava opetus- ja kasvatushenkilöstö koulutuksen kehittämisen kulmakiveksi. Henkilöstön pedagoginen koulutus on puolestaan ratkaiseva tekijä, jotta koulutus voidaan pitää korkeatasoisena kaikilla koulutustasoilla. Koulutuksen suunnittelun kannalta olennaista on mitoittaa koulutus pienenevien ikäluokkien ja niiden myötä nopeasti muuttuvien alueellisten opettajatarpeiden mukaisesti. Siksi tarvitaan tarkkaa seurantatietoa koulutuspoliittisen päätöksenteon tueksi.

Kansainvälisten vertailujen mukaan suomalainen opettajankoulutus on hyvällä tasolla. Samaa ei voi kuitenkaan sanoa opettajien uranaikaisesta osaamisen kehittämisestä. Opettajien ammatillisen kehittymisen tuki on ollut Suomessa riittämätöntä. Jatko- ja täydennyskouluttautuminen on lisäksi kasautunut harvoille.

Selonteossa korostetaan, että opettajankoulutus ja myös opettajan uranaikaisen osaamisen kehittäminen tulisi nostaa tutkimusperustaiseksi. Tätä voi pitää linjakkaana tavoitteena. Sen sijaan selonteossa ei ole kiinnitetty huomiota opettajien ammatillisen kehittymisen jatkumoon, eli uusien opettajien perehdyttämisvaiheen tukeen. Kansainvälisen TALIS-vertailututkimuksen mukaan uusien opettajien mentoroinnin järjestäminen Suomessa jää 48 maan joukossa häntäpäähän. Ongelma tulee esille myös muissa tutkimuksissa.

Työhöntulovaihe opettajien uralla on nimittäin erilainen kuin monissa muissa ammateissa, joissa aloittava työntekijä etenee vähitellen vähemmän vaativista tehtävistä kohti vaativampia, kokemusta ja osaamista vaativia tehtäviä. Opettajan työssä kuitenkin uusi työntekijä joutuu täyteen pedagogiseen ja juridiseen vastuuseen heti työn alkuvaiheesta alkaen. Siksi työn alkuvaiheen tuki on erityisen tärkeää opettajan työssä. Uran alkuvaiheen tueksi sopivia mentorointimalleja on Suomessa jo kehitetty ja niitä tulisi tukea kansallisella kehittämisohjelmalla.

Jyväskylässä 11.5.2021

Jussi Välimaa, Professori

Koulutuksen tutkimuslaitoksen johtaja