



## **Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle aiheesta VNS 1/2021 vp Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko**

Selonteossa kirjatut koulutuspoliittiset määrälliset ja laadulliset tavoitteet vaikuttavat tutkimuksen valossa perustelluilta, mikäli lopullisena tavoitteena on kansantalouden tuottavuuden ja kansalaisten hyvinvoinnin tukeminen. Yksilöiden kouluttautuminen vaikuttaa positiivisesti moniin yksilötason tulemiin (mm. ansiot, rikollisuus ja terveys), mutta yhdistettynä tutkimus- ja kehitystoimintaan myös laajemmin koko yhteiskunnan kehitykseen esimerkiksi innovaatioiden ja tuottavuuskehityksen kautta (mm. Oreopoulos ja Salvanes, 2011).

Kansantalouden resurssit ovat kuitenkin rajalliset. Tästä syystä julkisia koulutusinvestointeja tulisi kohdentaa sellaisiin kohteisiin, jotka hyödyttävät yhteiskuntaa eniten. Julkisen sektorin haaste onkin pystyä kohdentamaan resurssit mahdollisimman kustannustehokkaasti kansalaisten hyvinvointia maksimoiden. On järkevää, että osa koulutuksen ja T&K-toiminnan kustannuksista kohdentuu yksilöiden itsensä sekä yrityksiensä maksamaksi.

Esitämme seuraavaksi tarkempia kommentteja erinäisiin selonteon kohtiin.

### **Korkeakoulujen opiskelijavalinnat**

Hyvin toimivat korkeakoulujen opiskelijavalinnat ovat tärkeässä roolissa tehokkaasti toimivassa ja mahdollisuuksien tasa-arvoa tukevassa koulutusjärjestelmässä. Koulutuspoliittisessa selonteossa (s. 32) valintojen kehittäminen kokonaisuutena onkin mainittu eräänä toimenpiteenä, jolla Suomen koulutus- ja osaamistasoa nostetaan. Toimenpiteen onnistumiseksi on tärkeää tunnistaa nykyisen opiskelijavalintajärjestelmän ongelmat. Opiskelijavalintoja on viime vuosikymmenen aikana kehitetty huomattavasti aiempaa keskitetympään suuntaan perustamalla yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteinen yhteishakujärjestelmä, yhdenmukaistamalla valintatapoja koulutusaloittain sekä vähentämällä pääsykokeiden painoarvoa valinnoissa. Nämä uudistukset ovat yksinkertaistaneet valintoja ja mahdollisesti parantaneet valintojen tehokkuutta opiskelijoiden ja koulutusohjelmien yhteensopivuuden näkökulmasta.

Nykyinen korkeakoulujen yhteishaku on kuitenkin edelleen hakijoiden valintojen näkökulmasta tarpeettoman monimutkainen erityisesti siksi, että hakukohteita on valtava määrä (yli 1400 kpl kevään 2020 varsinaisessa yhteishaussa) suhteessa siihen, kuinka monta hakutoivetta hakija pystyy ja on oikeutettu asettamaan paremmuusjärjestykseen (hakutoiveita sallitaan enintään kuusi). On todennäköistä, ettei nykyjärjestelmässä suuri osa hakijoista pysty luetteloimaan hakutoiveitaan totuudenmukaisesti, vaan hakijat joutuvat tekemään kompromisseja ja taktikoimaan voidakseen tulla valituksi edes yhteen

koulutusohjelmaan. On myös oletettavaa, ettei hakijoilla ole riittävästi tietoa useiden koulutusohjelmien sisällöstä eikä siten riittäviä valmiuksia hakukohteiden vertailuun ja kattavan hakutoiveluettelon muodostamiseen. Korkeakouluvalintoja koskevan tutkimuskirjallisuuden tulosten perusteella tällainen hakujärjestelmä, jossa hakijoilla on rajalliset mahdollisuudet hakea useisiin kohteisiin ja paljastaa todelliset preferenssinsä, johtaa todennäköisesti tehottomaan lopputulokseen (esim. Chade ym., 2014; Koerselman, 2020).

Keväällä 2020 todistusvalinta otettiin ensimmäistä kertaa täysimittaisesti käyttöön korkeakoulujen yhteishaussa, ja samaan aikaan kuuteen hakukohteeseen hakeneiden osuus kasvoi selvästi edellisvuoteen verrattuna: 17 prosentista 22 prosenttiin (Karhunen ym. 2021). Suuri osa kuutta kohdetta hakeneista olisi todennäköisesti hakenut seitsemään tai useampaan kohteeseen ilman hakutoiveiden määrää koskevaa rajoitusta. Valintauudistuksen jälkeen tämä rajoite näyttää muodostuneen hakuvolyymin kasvun tulpaksi.

Näkemyksemme mukaan olisi tärkeää, että tulevaisuudessa hakijoilla olisi mahdollisuus ja edellytykset hakea kerralla suureen osaan yhteishaun hakukohteista ja asettaa hakutoiveensa totuudenmukaiseen paremmuusjärjestykseen ilman merkittävää taktikointia. Tätä edesauttaisi hakemuskohtaisen hakutoiveiden enimmäismäärän korottaminen nykyisestä kuudesta. Pelkkä haku- ja valintajärjestelmän uudistaminen ei kuitenkaan näkemyksemme mukaan riitä, vaan lisäksi yhteishaun hakukohteiden määrää olisi pyrittävä pienentämään tutkintorakenteiden kautta esimerkiksi korkeakoulujen koulutusohjelmia yhdistelemällä ja pääaineen valintaa viivästäväällä.

### **Jatkuva oppiminen ja työn murros**

Työn murrukseen liittyviä riskejä voidaan pienentää väestön koulutustasoa parantamalla, mutta ammattirakenteiden muutos ei ole pelkästään tätä aikaa koskeva ilmiö. Laadukas vertaisarvioitu tutkimustieto kertoo, että esimerkiksi työmarkkinoiden polarisaatio oli voimakasta jo 1950-luvun Yhdysvalloissa (Bárány ja Siegel, 2018). Myös suomalainen tutkimus tulee näkemystä, että työmarkkinoiden polarisaatio oli voimakkaampaa 1970- ja 1980-luvuilla kuin lähivuosikymmeninä (Maczulskij, 2021). Metsätalouden ja teollisuuden koneistuminen, ja tietokoneiden käyttöönotto ovat hyviä esimerkkejä teknologisesta murroksesta, joka on jo jatkunut työmarkkinoilla pitkään.

Selonteossa (s. 44) puhutaan kattavasti jatkuvasta oppimisesta, jota voidaan kutsua myös elinikäiseksi oppimiseksi. Ei ole kuitenkaan varmaa, että missä määrin aikuisväestöön kohdennettavat koulutusinvestoinnit ovat kannattavia. Esimerkiksi Stenberg ja Westerlund (2016) löytävät ruotsalaista aineistoa käyttäen, että aikuisien (29–55-vuotiaat) korkeakoulutusinvestoinnit tuottavat vasta pitkän ajan saatossa, ja että investoinnit eivät ole julkisen sektorin näkökulmasta juurikaan kannattavia. Tutkimuskirjallisuuden valossa myöskin alhaisesti kouluttautuneisiin aikuisiin kohdentuvien koulutusinvestointien tuotot saattavat olla julkisen sektorin näkökulmasta varsin vaatimattomia (ks. Stenberg, 2011; Abramovsky ym., 2011).

Elinikäiseen oppimiseen, aikuiskoulutukseen ja sen julkiseen rahoitukseen liittyy siis riskejä, jotka eivät ole yhtä ilmeisiä nuorten, usein ensimmäistä tutkintoa suorittavien, koulutuksen

yhteydessä. Aikuisten, etenkin iäkkäämpien henkilöiden, koulutusinvestoinnit eivät välttämättä ole kovin kannattavia investointeja julkisen sektorin näkökulmasta. Tämän lisäksi on vaarana, että aikuisten koulutukseen kohdennettavat resurssit (mm. opiskelupaikat ja euromääräiset tuet) syrjäyttävät nuorempiin ikäryhmiin kohdenettavia koulutusinvestointeja. Toisen asteen opinnoissa ja korkeakouluissa opiskelee jo nyt merkittävä määrä aikuisia, joilla on jo suoritettuna aikaisempi tutkinto. Samaan aikaan nuoret ikäluokat jonottavat itselleen opiskelupaikkaa.

### **Korkeakoulutuksen laajentaminen**

Selonteon mukaan Suomessa tavoitellaan sitä, että puolet ikäluokasta suorittaa korkeakoulututkinnon 2030 (s. 30). Kyseistä tavoitetta ei ole kuitenkaan mahdollista saavuttaa ilman nopeita ja merkittäviä aloituspaikkalisäyksiä (ks. Kalenius ja Karhunen, 2018). Aloituspaikojen määrän kasvattamisen vaatii uusia resursseja, sillä muuten vaarana on heikentää korkeakoulutuksen laatua.

Koulutuspoliittisessa selonteossa ei keskustella kaikista vaihtoehdoista, joilla voidaan mahdollisesti vaikuttaa epäsuorasti aloituspaikkojen määrään. Nykyisellään toista, kolmatta tai tätä useampaa tutkinto suorittavat henkilöt vievät paikkoja aidoilta ensikertalaisilta. Yksi tapa kerätä resursseja korkeakoulutukseen olisi periä maksuja henkilöiltä, jotka ovat jo suorittaneet yhden samantasoisien tutkinnon. Toinen keino, jolla voitaisiin potentiaalisesti vaikuttaa aloituspaikkoihin, olisi toisen tai useamman tutkinnon suorittajien ohjaaminen ei-tutkintoon johtavaan täydentävään koulutukseen, joka ei veisi varsinaisia aloituspaikkoja nuorilta hakijoilta.

Tavoitteeksi myös määritellään, että korkeakoulujen uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä kolminkertaistuu vuoteen 2030 mennessä ja että valtaosa ulkomaalaisista opiskelijoista työllistyy ja jää valmistuttuaan Suomeen. Tutkimuskirjallisuus tukee tavoitetta ulkomaalaisten opiskelijoiden lisäämisestä, sillä ulkomaalaiset opiskelijat voivat olla kansantaloudelle tärkeä innovaatioiden ja kasvuyrittäjyyden lähde (Kerr, 2020).

Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrän lisäämiseen liittyy kuitenkin mahdollisia riskejä, jotka tulee huomioida päätöksenteossa. Mikäli ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrää lisätään ilman aloituspaikkojen ja täysimääräistä resurssien lisäystä, niin on todennäköistä, että tämä lisäys syrjäyttää suomalaisten mahdollisuuksia aloittaa korkeakouluopinnot. Tämä voi entisestään pahentaa osaajapulaa, sillä suuri osa ulkomaalaisista tutkinto-opiskelijoista poistuu maasta valmistumisen jälkeen.

### **Opinto-ohjaus ja oppilashuolto**

Selonteossa mainitaan useassa kohdassa, että nuorten ohjausta vahvistetaan. Goux ym. (2016) on osoittanut, että pienilläkin seikoilla voi olla opintojenohjauksen onnistumisessa huomattavaa merkitystä. Opinto-ohjauksella voidaan vaikuttaa nuorten käsitykseen heidän omista kyvyistään ja osaamisesta sekä siihen informaatioon, joka nuorilla on tulevista jatkokoulutusmahdollisuuksista. Näin opinto-ohjaajilla on nuorten koulutusvalintojen kautta

mahdollisesti kauaskantoisiakin vaikutuksia nuorten menestymiseen jatko-opinnoissa sekä tulevaan työvoiman tarjontaan (ks. kirjallisuuskatsaus Nickow ym., 2020).

On hyvä, että selonteossa korostetaan oppilas- ja opiskeluhuollon riittävyttä ja seurantaa (s. 20). Opinto-ohjauksen lisäksi opiskelijoiden oppilashuollosta ja muiden terveystalvöpalveluiden tasa-arvosta eri kuntien välillä tiedetään hyvin vähän. Kohdennetut toimet ja luotettava seuranta vaativat tiedonkeruun parantamista. Selonteko jää näiltä osin epämääräiseksi.

## **Tietoperustan parantaminen**

### *Tiedonkeruu- ja seurantajärjestelmien kehittäminen*

Selonteossa korostetaan useassa kohdassa, että tiedonkeruu- ja seurantajärjestelmiä kehitetään niin, että tämä mahdollistaa riittävän palveluiden laadun ja yhdenvertaisuuden seurannan, tietoon perustuvaa päätöksenteon ja ennakoinnin. Koulutusjärjestelmä on erittäin tärkeä osa yhteiskuntaa ja kansantaloutta. Tästä syystä luotettavat tilastot ja vaikuttavuustutkimukset mahdollistava tiedonkeruu ovat erittäin tärkeitä. Investoiminen tietoperustaan voi tuottaa investoinnin takaisin varsin nopeasti.

### *Etu- ja jälkikäteinen valvonta sekä arviointi*

Selonteossa mainitaan etu- ja jälkikäteinen valvonta ja arviointi (s. 12). Erilaisia reformeja tulisikin arvioida entistä laajemmin. Selonteossa ei mainita, että erilaiset tulevaisuuden reformit tulisi toteuttaa niin (esim. vaiheistaen), jotta niitä voitaisiin arvioida jälkikäteen luotettavasti.

### *Kokeilut*

Selonteossa mainitaan kaksivuotisen esiopetuksen ja maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu (s. 18). Koulutuspoliittisessa päätöksenteossa voitaisiin nostaa esiin lisää innovatiivisia kokeiluja, jotka mahdollistavat uusien tukevien politiikkatoimenpiteiden syy-seuraussuhteiden ja kustannushyötyanalyysin tekemisen. Näiltä osin koulutuspoliittinen selonteko on vajavainen. Mahdolliset tietoa tuottavat kokeilut voisivat keskittyä esimerkiksi opiskelijoiden vanhempiin (Rozek ym., 2017), opettajiin (Cilliers ym., 2020) ja yliopisto-opiskelijoihin (Pugatch ja Wilson, 2018)

Helsingissä 3. päivänä toukokuuta 2021

Tuomo Suhonen  
tutkimuskoordinaattori

Hannu Karhunen  
tutkimuskoordinaattori

## Lähteet:

- Abramovsky, L., Battistin, E., Fitzsimons, E., Goodman, A., & Simpson, H. (2011). Providing employers with incentives to train low-skilled workers: Evidence from the UK Employer Training Pilots. *Journal of Labor Economics*, 29(1), 153-193.
- Bárány, Z. L., ja Siegel, C. (2018). Job polarization and structural change. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 10(1), 57-89.
- Chade, H. & Lewis, G. & Smith, L. (2014), Student Portfolios and the College Admissions Problem, *Review of Economic Studies*, 81, 971-1002.
- Cilliers, J., Fleisch, B., Prinsloo, C., & Taylor, S. (2020). How to improve teaching practice? An experimental comparison of centralized training and in-classroom coaching. *Journal of Human Resources*, 55(3), 926-962.
- Goux, D., Gurgand, M., & Maurin, E. (2017). Adjusting your dreams? High school plans and dropout behaviour. *The Economic Journal*, 127(602), 1025-1046.
- Kalenius, A., & Karhunen, H. (2018). Miksi nuorten koulutustaso laskee?. YHTEISKUNTAPOLITIIKKA 83:5-6
- Karhunen, H., Pekkarinen, T., Suhonen, T. & Virkola, T. (2021), Opiskelijavalintauudistuksen seurantatutkimuksen väliraportti. VATT Muistiot 62.
- Kerr, W. R. (2020). *The Gift of Global Talent*. Stanford University Press.
- Koerselman, K. (2020), Why Finnish polytechnics reject top applicants, *Education Economics*, 28, 491-507.
- Maczulskij, T. (2021). Occupational Mobility of Routine Workers. ETLA Working Papers 87.
- Nickow, A., Oreopoulos, P., & Quan, V. (2020). The impressive effects of tutoring on pre-k-12 learning: A systematic review and meta-analysis of the experimental evidence.
- Oreopoulos, P., & Salvanes, K. G. (2011). Priceless: The nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic perspectives*, 25(1), 159-84.
- Pugatch, T., & Wilson, N. (2018). Nudging study habits: A field experiment on peer tutoring in higher education. *Economics of Education Review*, 62, 151-161.
- Rozek, C. S., Svoboda, R. C., Harackiewicz, J. M., Hulleman, C. S., & Hyde, J. S. (2017). Utility-value intervention with parents increases students' STEM preparation and career pursuit. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(5), 909-914.
- Stenberg, A., & Westerlund, O. (2016). Flexibility at a cost—should governments stimulate tertiary education for adults?. *The Journal of the Economics of Ageing*, 7, 69-86.
- Stenberg, A. (2011). Using longitudinal data to evaluate publicly provided formal education for low skilled. *Economics of Education Review*, 30(6), 1262-1280.