

Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle aiheesta perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus (O 20/2024 vp)

Kiitän eduskunnan tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua aiheesta. Lausuntoni keskittyy kahteen pääkysymykseen: Miksi Suomessa on tehty niin vähän uskottavaa empiiristä tutkimusta perusopetuksesta, mahdollisuuksien tasa-arvosta ja koulutuksen rahoituksesta? Ja, mitkä asiat tulee ratkaista, jos haluamme uskottavaa tietoa perusopetuksen tasa-arvon kehityksestä ja rahoituksen vaikutuksista oppimistuloksiin?

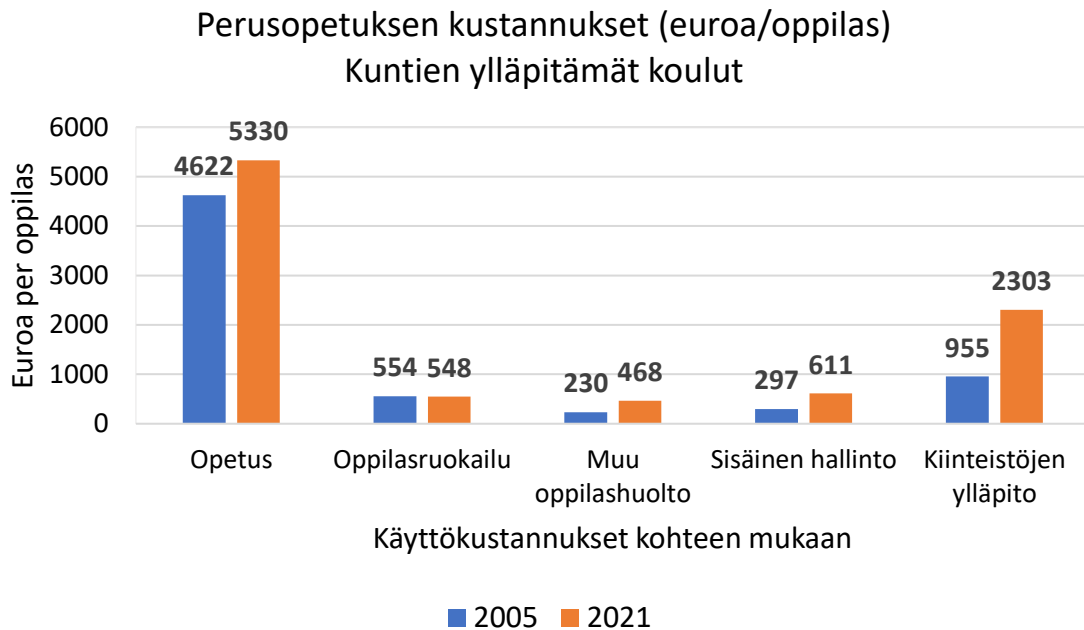
Kuvaan aluksi taustaa peruskoulun rahoitukseen ja tasa-arvoon liittyen. Tilannekuvan luomisen jälkeen siirryn kuvaamaan institutionaalisia tekijöitä, jotka käsittääkseni selittävät miksi Suomessa on niin vähän uskottavaa vaikuttavuustutkimusta perusopetukseen liittyen. On tärkeää pyrkiä ymmärtämään aikaisempien päätöskien seurauksia. Tämän jälkeen kuvaan lyhyesti mahdollisia ratkaisuja, jotta uskottavaa tietoa voidaan tuottaa päätöksenteon tarpeisiin tulevaisuudessa.

I. Taustaa

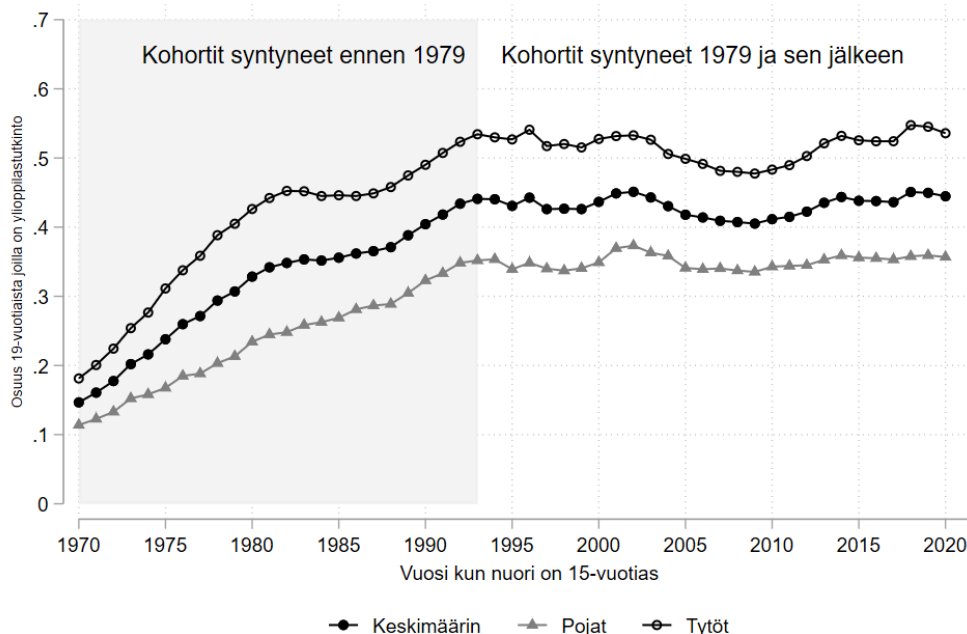
Taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden valossa koulutusresursseilla on väliä. Aikaisemmat empiiriset tutkimukset, jotka eivät löytäneet yhteyttä resurssien ja oppimistuloksien välille (esim. Hanushek 1997; Hanushek 2003), perustuivat heikkoihin tutkimusasetelmiin. Uudemmat empiiriset tutkimukset osoittavat, että kouluresursseilla on merkittävä vaikutus oppimistuloksiin ja myöhempiin tulemiin, kuten jatko-opintoihin ja työllisyyteen. Tutkimusten mukaan etenkin heikoimmassa asemassa olevat oppijat hyötyvät koulutusresurssien lisääntymisestä (ks. katsaus ja siinä olevat viitteet, Jackson ja Persico 2023).

Suomesta löytyy hyvin vähän uskottavaa empiiristä tutkimusta koulutusresursseista ja niiden vaikutuksista. Silliman (2017) keskittyi tutkimuksessaan Helsingin kaupungin myöntämään positiivisen diskriminaation rahoitukseen, löytäen tämän vähentävän opintojen keskeyttämistä. Tämä tutkimus kuitenkin keskittyy vain Helsingin alueen kouluihin, ja varsinainen vaikutusmekanismi jää pimentoon, sillä tutkimuksessa ei voida havaita mitkä kaikki tekijät muuttuvat uuden paljon puhutun rahoitusmuodon myötä pääkaupunkiseudun kouluissa. Syrén ym. (2022) tutkivat luokkakoon vaikutusta häiriökäyttäytymiseen Itä-Suomen alakoulujen luokilla, havaiten, että suurempi luokkakoko lisää häiriökäyttäytymistä. Tutkimus ei kuitenkaan havaitse tilastollisesti merkitsevää vaikutusta oppimistuloksiin, mikä jättää avoimeksi kysymyksen siitä, kuinka kustannustehokkaasti oppimistuloksia voidaan parantaa luokkakokoa pienentämällä.





Kuvio 1. Perusopetuksen käyttökustannukset 2005 ja 2021. *Lähde:* Opetustoimen kustannusraportti K05Z6YOS (Opetushallitus). Eurot ilmaistu vuoden 2021 hinnoissa. Opetushallitus kerää kyseiset tiedot karkealla opetuksen järjestäjän tasolla eikä tietoja ei ole saatavilla koulutasolla.



Kuvio 2: Ylioppilastutkinnon suorittaneiden osuus

Selite: Sisältää vain Suomessa syntyneet henkilöt, jotka löytyvät Tilastokeskuksen FOLK-aineistosta. Tieto ylioppilastutkinnoista 19-ikävuoteen mennessä on 1970–2007 kohorteille Tutkintorekisteristä. Kuvion aikasarjaa on jatkettu kohorteille 2018–2020 käyttäen tietoa kohortin lukiossa kirjoilla olosta 16-vuotiaana.



Peruskoulutuksen rahoituksesta

Taloudellisia oppilaskohtaisia resursseja lisäämällä ei aina voida saavuttaa oppimistulosten nousua. Paljon riippuu siitä, että miten resurssit käytetään. Kuten tulen myöhemmin kuvaamaan, niin Suomessa ei tilastoida tai seurata koulujen toimintaa sellaisella tarkkuudella, joka mahdollistaisi resurssein kohdentumisen mielekkään tarkastelun.

Perusopetuksen rahoitus on Suomessa yli OECD-keskiarvon, mutta alle muiden Pohjoismaiden tason suhteessa BKT:n (Kalenius 2023, kuvio 14). Perusopetuksen yhteenlasketut kustannukset oppilasta kohden ovat lisääntyneet kasvaneet viimeisten 15 vuoden aikana, aikana, jolloin oppimistulokset ovat olleet laskusuunnassa. Kuvio 1 esittää kuntien perusopetuksen käyttökustannukset opetuksen kohteen mukaan jaoteltuna vuosilta 2005 ja 2021. Eri kustannuserissä on suuria kehityseroja. Opetuksen keskimääräiset kustannukset ovat lisääntyneet vuodesta 2005 noin 15 prosentilla, noin 4 600 eurosta 5 300 euroon per oppilas. Perusopetuksen käyttökustannusten nousu on ollut huomattavasti nopeampaa useassa muussa erässä kuin opetuksessa. Kiinteistöjen ylläpitoon osoitettu keskimääräinen kustannus on kasvanut 140 prosenttia, kun taas sisäisen hallinnon kustannukset ja muun oppilashuollon kustannukset ovat noin tuplaantuneet. Etenkin kiinteistöjen ylläpidon kustannusten nousu on mielenkiintoinen ilmiö, sillä kunnat omistavat pääosin koulukiinteistönsä.

Mahdollisuuksien tasa-arvosta

Mahdollisuuksien tasa-arvon kehitystä voidaan kuvata monella eri tapaa kuten tarkastelemalla perusasteen jälkeisten koulutusvalintojen toteutumista. Esimerkiksi tyttöjen ja poikien oppimistulosten eriytyminen näkyy siinä, että tyttöjen oppimistulokset ovat kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen korkeat suhteessa poikiin (Kalenius 2023, s.192). Kuvio 2 kuvaa kuinka suuri osuus Suomessa syntyneistä nuorista on suorittanut ylioppilastutkinnon 19-ikävuoteen mennessä alkaen 1955 syntyneistä aina 2007 syntyneisiin saakka. Peruskoulu ei ole onnistunut kaventamaan sukupuolten välistä eroa koulutusvalinnoissa viime vuosikymmenien aikana. Nähdäkseni on epävarmaa, että kuinka hyvin peruskoulu onnistuu edistämään mahdollisuuksien tasa-arvoa. On hyvin vaikeaa tarkastella kuinka lasten oikeudet toteutuvat eri kouluissa lähes kaiken tarpeellisen seurantatiedon puuttumisen takia.

II. Miksi Suomessa on niin vähän tutkimusta?

Suomessa on hyvin vähän uskottavaa empiiristä tutkimusta perusopetuksesta ja sen rahoituksesta, sekä muista oppimistuloksiin mahdollisesti vaikuttavista tekijöistä, koska tutkimuksen tekeminen on mahdollista vain poikkeustilanteissa. Tämä rajoite näkyy myös ministeriön työskentelyssä. Esimerkiksi jos Ministeri pyytäisi käyttöönsä tilastoa siitä, kuinka suuri osuus perusopetuksen opettajista on kelpoisia eri kouluissa Pielavedellä, Seinäjoella ja Orimattilassa, niin tällaista tietoa ei ole keskitetysti saatavilla. Sama pätee tietoihin erityisopettajista, opinto-ohjaajista, tai vaikka jos tietoa tarvitaan eri koulujen budjeteista tai että millaista opetusmateriaalia eri kouluissa käytetään eri luokilla. Tällaiset tiedot ovat saatavissa vain suoraan koulutuksen järjestäjältä.

Suomessa tilastoidaan nykyisellään vain oppijoita koskevia tietoja. Nykyiset tilastot kertovat, että mitä peruskoulusta tulee ulos ("output"), mutta tietoa siitä, että mitä panoksia ("input") koulut käyttävät, ei Suomessa tilastoida.



Mikäli tätä verrattaisiin sairaaloiden toimintaan, niin tilastoista voitaisiin seurata, että keitä henkilöitä on sairaalassa hoidossa, ketkä näistä henkilöistä parantuvat ja siirtyvät takaisin työelämään, mutta emme voisi havaita henkilöä hoitanutta henkilöstöä, eri hoitoja ja niiden kustannuksia. Käytännössä peruskoulukseen liittyvän tutkimuksen tekeminen on siis tehty Suomessa hyvin vaikeaksi, sillä se vaatii koulu- ja luokkakohtaisten tietojen keräämistä käsin rekisteritiedon puuttumisen takia.

Miksi sitten Suomessa on niin vähän tilastotietoa kouluista ja niiden toiminnasta? Suomessa siirryttiin 1990-luvulla tiukemmasta ja keskitetystä peruskoulujen ohjauksesta kohti kuntien sekä koulujen vahvempaa itsenäistä päätösvaltaa. Suomi seurasi tässä Ruotsin esimerkkiä. Kun koulutarkastajatoiminnasta luovuttiin, niin koulujen toiminnan arvioinneissa siirryttiin itsearviointiin, eli siis koulutuksen järjestäjät, jotka saivat entistä suuremman autonomian, pääsivät valvomaan itse itseään. Mutta toisin kuin Ruotsissa, viranomaisen ei ole alkanut Suomessa keräämään koulukohtaista seurantatietoa esimerkiksi lasten oikeuksien toteutumisen seuranta varten. Yhdelläkään viranomaisella ei ole ollut Suomessa vastuuta kerätä koulukohtaisia tilastoja esimerkiksi koulutukseen osoitetuista resursseista ja henkilöstöstä. Viimeisimpänä Tilastokeskus lakkautti kuntatason Opettajatilaston vuonna 2007. (ks. Mäntylä ym. 2021, Wallenius 2016 ja niissä mainitut viitteet)

Miksi Opetushallituksessa tai muulla ei sitten aloitettu keräämään koulukohtaista seurantatietoa? Ymmärtääkseni tätä toimettomuutta selittää ainakin kaksi syytä. Ensimmäiseksi, on kuntien intresseissä, että seurantatietoa koulujen toiminnasta ei kerätä keskitetysti. Mikäli koulukohtaiset tiedot olisivat julkisia ja kansalaisten helposti nähtävissä, niin se voisi rajoittaa kuntapäätäjien päätöksentekoa. Toiseksi taustalla voi olla sama syy, kuin miksi koulukohtaiset oppimisarvioinnit eivät ole kansalaisille Suomessa avoimia. Wallenius (2016) kuvaa taidokkaasti, kuinka 1990-luvulla oppimisarvioinneissa siirryttiin Ruotsista poiketen otospohjaisiin arviointeihin koulujen ranking-listojen pelossa. Tähän päätökseen ajaututtiin virkamiesvetoisesti, koska vanhempien pelättiin reagoivat listauksiin koulujen eriytymistä muuttopäätöksillään kasvattaen. Kun aineistoja kerätään vain otospohjaisesti, niin tietojen avulla ei voida muodostaa listoja kouluista, ja näin voidaan estää koko ongelman syntyminen.

Samalla vuosikymmenellä vahvistettu perusopetuslaki (L 628/1998) ei estänyt koulukohtaisten oppimisarviointien tuottamista, tai muun tiedon keruuta ja tilastointia, mutta eduskunnan sivistyslautakunta linjasi arviointia koskevaa kohtaa koskien, että:

” (...) lainsäädännön tarkoituksena [ei] näin ollen ole julkistaa yksittäistä koulua tai yksittäistä opettajaa koskevia tietoja. Arviointitulosten julkaiseminen ei missään tapauksessa saa johtaa koulujen paremmuusjärjestykseen asettamiseen eikä leimata kouluja, opettajia ja oppilaita tasoltaan heikoiksi ja hyväksi yksipuolisin perustein.” (SiVM 3/1998)

Tämä linjaus on johtanut ajan myötä mitä erikoisempiin tulemiin. Opetushallitus ei tilastoi koulujen tietoja esimerkiksi opettajien kelpoisuuksista, sillä nämä tiedot olisivat tilaston muodostamisen jälkeen julkisia, ja mahdollistaisivat koulujen laittamisen järjestykseen vanhempien nähtäväksi. Mutta Opetushallitus tilastoi oppilaita kuvaavia muuttujia, joissa on mukana tieto oppilaan koulusta, jolloin tiedotusvälineet voivat julkaista tietoja esimerkiksi S2 oppilaiden osuuksista koulutasolla julkisuusperiaatteeseen vedoten. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Ylen julkaisema koulukone (<https://yle.fi/a/74-20018233>). Tilanne on siis varsin nurinkurinen. Luotettavimmat kouluja koskevat tiedot, jotka kertoisivat vanhemmille (äänestäjille) esimerkiksi koulujen resursseista, joihin voidaan



vaikuttaa kuntavaaleissa, eivät ole julkisia tai olemassa. Julkisia ovat sen sijaan sellaiset tiedot, joihin ei voi vaikuttaa vaaleissa, ja jotka eivät kerro kouluista ja niiden toiminnasta mitään järkevää.

III. Mitä Suomessa tulisi tehdä?

Eduskunnan tulisi rahoittaa sellaisia määrällisiä ja laadullisia tutkimuksia, jotka mahdollistavat kausaalipäättelyn eri toimenpiteiden ja oppimistulosten välillä. Suomessa on jo paljon trendejä kuvaavia tutkimuksia ja katsauksia (esim. Metsämuuronen 2023; Kosunen, Bernelius ja Hautala 2023; Bernelius ja Huilla 2021). Nämä tutkimukset eivät osoita, mitkä toimenpiteet ovat vaikuttavia ja kustannustehokkaita. Korrelaatioita esittävät tutkimukset eivät sovellu päätöksenteon pohjaksi. Järjestelmälliset ja hyvin suunnitellut satunnaiskokeilut voivat kuitenkin tuottaa uskottavaa tietoa toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta (esim. Sarvimäki ym. 2023).

Satunnaiskokeilujen rinnalle Suomeen tarvitaan kipeästi kattava kansallinen suunnitelma koulutustietojen datainfrastruktuurista. Suomessa on olemassa erinomaisia aineistoja työllisistä aikuisista henkilöistä, mutta etenkin perusasteen ja toisen asteen koulutusta koskevat tiedot koulujen resursseista ja henkilökunnasta ovat Suomessa puutteellisia ja hajallaan kunnissa (ks. Hannula, Karhunen ja Pursiainen 2021).

Datainfrastruktuuria koskevan suunnitelman tulisi koota yhteen kaikki ne aineistot, joiden avulla oppimistuloksiin vaikuttavia tekijöitä voitaisiin tutkia yli ajan. Aineistot voisivat olla jo olemassa olevia valtion ja kuntien aineistoja (kuten koulujen budjetit ja koulujen omat opettajarekisterit), tai uusia tarpeeseen perustettavia aineistokokonaisuuksia. Kuvauksen tulisi myös sisällyttää jo olemassa olevat ja mahdolliset uudet osaamisen arvioinnit, sekä kuvauksen siitä, kuinka tämä datakokonaisuus rakennettaisiin ja hallinnoitaisiin tarvittavine lakimuutoksineen.

IV. Lopuksi

Suomessa tiedetään hyvin vähän oppimistuloksiin vaikuttavista tekijöistä, sillä tarvittavia tietoja ei kerätä ja tilastoida tutkimusta varten. Suomi poikkeaa tässä muista maista, sillä kuntien opetustoiminta perustuu luottamukseen ilman merkittävää valvontaa, seurantaa tai sanktioiden vaaraa. Toisesta ääripäässä on maita, kuten Ruotsi, Britannia ja Yhdysvallat, joissa tietojen kerääminen ja raportointi koulutasolla on yleistä ja tiedot ovat osin avoimesti kansalaisten saatavilla. Panostaminen koulujen ja opetushenkilökunnan tietojen tilastointiin ei tarkoita automaattisesti, että joutuisimme Suomessa samalle linjalle näiden maiden kanssa. Koulutusjärjestelmää on vaikea kehittää tietoon perustuen, mikäli relevanttia tietoa ei kerätä ja tilastoida tarvittavalla tarkkuudella.

Helsingissä 10. päivänä huhtikuuta 2024

Hannu Karhunen
tutkimusohjaaja
Työn ja taloudentutkimus LABORE



Viitteet

Bernelius, V., & Huilla, H. (2021). Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-761-4>

Hannula, H., Karhunen, H., & Pursiainen, J. (2021). Selvitys opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:54.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-778-9>

Hanushek, E. A. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal*, 113(485), F64–98. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00099>

Hanushek, E. A. (1997). Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 141-164. <https://doi.org/10.2307/1164207>

Häkkinen, I., Kirjavainen, T., & Uusitalo, R. (2003). School resources and student achievement revisited: new evidence from panel data. *Economics of Education Review*, 22(3), 329-335.

Jackson, C. K. & Persico, C. (2023). Point column on school spending: Money matters. *Journal of Policy Analysis and Management*, 42, 1118–1124. <https://doi.org/10.1002/pam.22520>

Kalenius, A. (2023). Sivistyskatsaus 2023. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:3 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-744-4>

Kosunen, S., Bernelius, V., & Hautala, T. (2023). Magneetikouluja vai eliittikouluja? Kouluverkon alueellinen eriytyminen ja kaupunkisegregaatio Helsingissä. *Terra*, 135(4), 199-216.

<https://doi.org/10.30677/terra.119538>

Metsämuuronen, J. (2023a). Matematiikkaa COVID-19-pandemian varjossa III. Syventäviä analyysejä matematiikan 9. luokan arvioinnista keväällä 2021. Julkaisut 31:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_3123.pdf

Mäntylä, N., Karjalainen, V., Refors-Legge, M., & Perna, H. K. (2021). Pukki kaalimaan vartijana—kuka valvoo peruskouluja? Kunnallisan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu, no. 111. Kunnallisan Kehittämissäätö. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/10/111_pukki-kaalimaan-vartijana.pdf

Sarvimäki, Matti, Maarit Alasuutari, Oskari Harjunen, Anna Holvio, Ramin Izadi, Mirjam Kalland, Julia Kuusiholma-Linnamäki et al. (2023). Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu: Väliraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-971-4>

Silliman, M. I. (2017). Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. VATT Working Papers 91.

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-198-1>

Syrén, S. M., Uusitalo, R., Malinen, O., and Närhi, V. (2022). Effects of Class Size on Discipline Problems and Academic Achievement. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-8989-7>

Wallenius, T. (2016). Oppimistulosten kansallisen arvioinnin historiallinen institutionaalistuminen Suomessa ja Ruotsissa. In Koulutuksen tasa-arvon muuttuvat merkitykset: Kasvatustieteellisen vuosikirja 1. (pp. 99-131). Suomen kasvatustieteellinen seura.

https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/69817/978-952-5401-94-3_SKTS_jyx.pdf

