Helsingin yliopisto

Asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle 20.10.2017

Asia: HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018
Aihealue: Positiiviseen diskriminaatioon osoitetun rahoituksen vaikutukset kouluissa ja mahdollisuudet sen käytön laajentamiseen. Miksi koulujen väliset erot kasvavat?

Tutkimuksen näkökulmasta Suomen ajankohtaisina haasteina ovat hallituksen esityksessäkin tunnistetut trendit oppimistulosten eriytymiseen ja heikkenemiseen. Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaoston esiin nostaman koulujen tarvepohjaisen lisäresursoinnin (pd) aihealueen osalta on tutkimusnäytön perusteella nostettavissa esiin viisi keskeistä havaintoa:

1. **Kansallisena haasteena ”pohjan putoamisen” kautta heikkenevät alueet ja oppimistulokset**
2. **Pd-lisäresursoinnin mahdollisuus torjua koulujen välistä eriytymistä**
3. **Keskeisenä kysymyksenä pd-lisäresursoinnin kohdentuminen ja vaikutukset eri oppilasryhmiin**
4. **Mahdollisuus kehittää rahoituksen tehokkuutta parhaiden käytänteiden tunnistamisen kautta**
5. **Varhaiskasvatus ja sen tuki osana koulupolun tukea**

Sosiaaliset ja alueelliset erot heijastuvat voimakkaasti kouluihin. Suomen heikkenevät ja eriytyvät oppimistulokset sekä koulujen välisten erojen kasvu kytkeytyvät osaltaan yleiseen yhteiskunnalliseen eriytymiskehitykseen, jolla on merkittävä alueellinen ulottuvuus. Esimerkiksi maahanmuuttajataustaisen väestön alueellinen keskittyminen ja huono-osaisuuden paikalliset taskut tuottavat uudenlaisia haasteita, jotka kohdistuvat koulujen toimintaan oppilaiden moninaistuvien taustojen ja sosiaalisten ongelmien kasaantumisen kautta.

Alueellisten erojen nopea kasvu korostaa haasteiden ratkomisen tarvetta. Viime vuosituhannen loppupuoleen verrattuna etenkin suurten kaupunkien asuinalueiden väliset erot ovat kasvaneet useilla mittareilla moninkertaisiksi. Esimerkiksi tuloerot Helsingin koulujen oppilasalueiden välillä ovat yli kaksinkertaistuneet vuodesta 1995, ja maahanmuuttajataustaisen väestön osuuden erot lähes kolminkertaistuneet. *Kansallisesti osa kouluista joutuukin ratkomaan yhä syveneviä ja moninaistuvia huono-osaisuuden ja monikulttuurisuuden haasteita, kun taas osa toimii verrattain vakaissa ympäristöissä.* Koulujen tarvepohjaisen lisäresursoinnin tausta on kuvatussa sosioekonomisessa ja alueellisessa eriytymisessä: peruskoulujen resurssitarpeet eriytyvät väestöryhmien ja alueiden erojen kasvaessa.

1. Kansallisena haasteena ”pohjan putoamisen” kautta heikkenevät alueet ja oppimistulokset

Leimaa-antava piirre eriytymisessä on erojen kasvu huono-osaistumisen kautta. Vielä 1900-luvun lopulla erot kasvoivat pääsääntöisesti hyväosaisuuden korostumisen kautta, mutta viimeisen 20 vuoden aikana erot ovat kääntyneet kasvuun myös jakauman huono-osaisessa päässä, ”pohjan putoamisen” kautta. Trendi näkyy sekä väestöryhmien välisissä sosioekonomisissa eroissa, alueiden välisissä eroissa että oppimistulosten eroissa. Vaikka parhaidenkin oppijoiden osaamistaso on Suomessa laskenut, voimakkainta lasku on ollut heikoimpien oppijoiden keskuudessa. Nämä ovatkin jääneet kymmenen vuoden aikana parhaista oppijoista jälkeen jopa puolen kouluvuoden verran.

Alueiden huono-osaistumisessa korostuu kaksi kansallista periferiaa: *suuret syrjäseudut ja kaupunkien tihenevät huono-osaisuuden ytimet*. Perinteiset suuret syrjäseudut paikantuvat pääsääntöisesti Itä- ja Pohjois-Suomeen. PISA-tutkimukset ja kansalliset arvioinnit osoittavat huono-osaisuuden, heikkojen oppimistulosten ja suurten sukupuolten välisten osaamiserojen haasteiden pysyvöityneen näillä seuduilla. Uusi huono-osaisuus puolestaan paikantuu kaupunkiseutujen heikkeneville alueille. Esimerkiksi Helsingissä koulujen oppilasalueiden välinen vaihtelu hyvä- ja huono-osaisuudessa on yhtä suurta kuin koko Suomen kuntien välinen vaihtelu. Asuinalueiden ja koulujen välinen kilpailu voi eriyttää alueita lisääntyvästi, ja *kaupungeissa on tunnistettavissa paikallisia huono-osaistumisen kierteitä, joissa haasteet kasvavat kansallisesti uudella tavalla ylisukupolvisen huono-osaisuuden, monikulttuurisuuden haasteiden ja syrjäytymisen kasautuessa*.

Kun eriytymisen torjuminen ja mahdollisuuksien tasa-arvon tukeminen on nostettu kansalliselle agendalle, erityisesti heikkenevien kierteiden ja syrjäytymisen torjumisen tarve korostuu. *Koulujen tarvepohjaisen lisäresursoinnin rooli on tästä näkökulmasta sekä kansallisesti että paikallisesti keskeinen.* Paikallisesti kaupunkien heikkenevien alueiden ja koulujen rooli korostuu suomalaisessa koulutuspolitiikassa entisestään, kun väestön keskittyminen suuriin kasvukeskuksiin etenee.

2. Resursoinnin mahdollisuus torjua koulujen välistä eriytymistä

Tarvepohjaisella pd-lisäresursoinnilla on mahdollista tukea kouluja sekä kouluyhteisön toiminnan suoran tuen kautta että koulun lähtökohtaista eriytymistä ehkäisemällä. Kouluyhteisölle tuki suuntautuu suoraan rahoituksen muodossa, ja se mahdollistaa monipuolisesti opetusta ja oppilaita tukevien toimintojen toteutuksen koulussa. Tällä tuella voi olla merkittävä vaikutus oppilaiden osaamiserojen kaventamisen ja jatkokouluttautumisen mahdollisuuksien näkökulmasta, kuten VATTin tuore tutkimus osoittaa.

Koulujen eriytymisen ehkäisy liittyy puolestaan lisäresurssien vaikutukseen perheiden kouluvalinnoissa. Yksi merkittävä eriytymisen mekanismi on Suomessakin osoitetusti hyväosaisten perheiden hakeutuminen pois ongelmallisiksi leimautuneista naapurustoista ja kouluista. Tämä kehityskulku korostuu erityisesti kaupungeissa. Muuttoliike eriyttää naapurustoja, ja toisaalta vapaa kouluvalinta muuhun kuin omaan lähikouluun voi kiihdyttää koulujen välistä eriytymistä. Merkittävänä keinona koulujen eriytymisen torjumisessa ja erityisesti heikkenevien alueiden koulujen tukemisessa onkin vahvistaa luottamusta omaan lähikouluun.

Luottamus lähikoulun laatuun kannustaa perheitä valitsemaan oman lähikoulun ja vähentää myös asuinalueiden eriytymistä. Pienet luokkakoot, viihtyisä kouluympäristö, riittävät opetusresurssit ja hyvin koulutettu opettajakunta helpottavat reagointia koettuihin ongelmiin ja parantavat koulujen mainetta. *Koulujen lisäresusrsoinnin merkitys voi olla keskeinen lähikouluun kohdistuvan luottamuksen rakentumisen ja koulujen välisen eriytymisen torjumisen näkökulmasta. Tästä näkökulmasta on erityisen tärkeää, että tukijärjestelmä ei ole vanhempien silmissä leimaava ja huono-osaisuutta korostava (stigmatisoiva), vaan se nähdään vain osana koulujen normaalia rahoitusta.*

3. Keskeisenä kysymyksenä lisäresursoinnin kohdentuminen ja vaikutukset eri oppilasryhmiin

Tarvepohjaisen lisäresursoinnin tarvetta määrittävät väestöerot, jotka heijastuvat koulujen toimintaympäristön haastavuuteen. Eriytymisen eli segregaation ulottuvuuksia on useita, ja sen tiivistäminen yksittäisiin mittareihin on haastavaa etenkin kansallisella tasolla. Suurten syrjäseutujen eriytymisen tematiikka kiinnittyy perinteiseen matalan koulutustason ja heikon työllisyyden määrittämään huono-osaisuuteen, kun taas kaupunkisegregaatiossa korostuu myös muun muassa maahanmuuttajataustaisen väestön keskittyminen. Yksi selvitettävistä kysymyksistä on esimerkiksi se, olisiko mielekästä kehittää erilaisia malleja syrjäseutujen huono-osaisuuden ja segregoituneiden kaupunkinaapurustojen tunnistamiseen. *Koulujen lisäresursoinnin tehokkaan kohdentamisen arvioimiseksi olisikin mielekästä tutkia vielä tarkemmin tilannetta koulukohtaisesti segregaatiomuuttujien sekä niiden yhdistelmien käytön, paikallisten olosuhteiden ja toisaalta koulun oppilaspohjan sosiaalisen taustan osalta.* Samalla olisi mahdollisuus arvioida tukimäärien summia ja tarvetta suhteessa alueellisten ja koulujen välisten erojen vaihteluun.

VATTin tuore tutkimus osoittaa Helsingissä käytössä olevan lisäresursoinnin olevan todennäköisesti tehokasta oppilaiden jatkokouluttautumisen näkökulmasta. Tuen vaikutusmekanismien ja tarvittavan tason näkökulmasta olisi kuitenkin tärkeää selvittää myös, miten tuki mahdollisesti vaikuttaa eri oppilasryhmien tilanteeseen (esim. heikosti koulutettujen perheiden lapset tai maahanmuuttajataustaisten oppilaat). Vaikuttaako tuki kaikkiin koulussa samalla tavoin, vai hyötyvätkö eri oppilasryhmät tuesta eri tavoin? Samalla olisi mahdollista tarkastella tuen suhdetta koulujen sisäiseen, luokkien väliseen eriytymiseen, joka on viime vuosina tunnistettu Suomessa pohjoismaisittain poikkeuksellisen suureksi.

4. **Mahdollisuus kehittää rahoituksen tehokkuutta parhaiden käytänteiden tunnistamisen kautta**

Osana koulujen lisäresursoinnin tutkimusta on mahdollista selvittää kokemuksia parhaista käytänteistä koulujen sisällä. Toistaiseksi arviointitietoa koulujen tukirahojen käytöstä on vähän, eikä koulujen kokemuksista ole systemaattisesti koostettu. Selvittämällä hyviä kokemuksia ja yhdistämällä tutkimusta tuen kohdentumisen ja tehokkuuden arviointiin olisi mahdollista jakaa hyviä käytänteitä koulujen välillä. Arviointitutkimus auttaisi myös osaltaan arvioimaan tukisummien tarvetta ja riittävyyttä erilaisissa toimintaympäristöissä.

5. **Varhaiskasvatus ja sen tuki osana koulupolun tukea?**

Perusopetuksen ohella väestöryhmien ja alueiden eriytymisen haasteet vaikuttavat myös varhaiskasvatukseen. Päiväkodeissa korostuvat samat sosiaaliset haasteet kuin segregoituneiden asuinalueiden kouluissa. Varhaiskasvatuksen osalta olisikin tärkeää pyrkiä entistä tarkemmin tunnistamaan moninaistuvien toimintaympäristöjen haaste. Varhaiskasvatuksen tukemisen merkitys korostuu, koska varhaiskasvatuksen merkitys lasten mahdollisuuksien tasa-arvoon on monien tutkimusten mukaan jopa suurempi kuin koulun. *Varhaislapsuudessa syntyvät osaamiserot pysyvöityvät usein kouluikään tultaessa, ja laadukkaalla varhaiskasvatuksella on mahdollista tukea kaikkien lasten oppimista ja pienentää tulevia osaamiseroja*. Tästä näkökulmasta koulujen pd-lisäresursoinnin tarve alkaa jo varhaiskasvatuksesta.

Varhaiskasvatuksen osalta on mahdollista selvittää aluepohjaisten taloudellisten lisäresurssitarpeiden arviointia peruskoulujärjestelmän tapaan. Keskeisiä keinoja tukea varhaiskasvatuksen alueellista laatua on myös järjestelmän eriytymisen torjuminen perheiden valintojen kautta, eli lasten taustojen eriytymisen ehkäisy, sekä päivähoitopaikan takaaminen oman lähikoulun oppilasalueelta. *Paikallisten päivähoitoratkaisujen kehittäminen ja päiväkotien tukeminen tukeminen voi lisätä perheiden kiinnittymistä oman lähikoulun koulupolkuun, mikä voi osaltaan tukea positiivista kehitystä myös lähikouluissa ja asuinalueilla.*

Helsingissä 19.10.2017



Venla Bernelius

Yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto

+358 41 530 7369

venla.bernelius@helsinki.fi