

Numeroiden valta koulutuspolitiikassa

26.10.2022 / Paula Alanen / Artikkelit, Korkeakoulupolitiikan murros / korkeakoulupolitiikka, koulutus, Suomi, talous / 7 minuutiksi luettavaa



Numerot ovat laskennan perusta ja etenkin talousjärjestelmässä luontainen kommunikaation tapa. Numeroita käytetään lisäksi yhä enemmän kertomaan myös muista yhteiskunnan osa-alueista, kuten koulutuspolitiikasta.

Päätöksentekoa perustellaan usein erilaisin tunnusluvuin, tilastoin, laskelmin ja indikaattorein. Näillä määreillä pyritään kuvaamaan toimintaa ja sen vaikuttavuutta. Vaikka numeerinen ilmaisutapa on luonteva osoittamaan talouden vaihtoarvoa, inhimillisen toiminnan mittaaminen numeroina ei ole ongelmattonta.

Väitöskirjassani tutkin koulutusjärjestelmän ohjauskeinojen kytkeytymistä tietoon ja päätöksenteossa käytettyihin numeroihin. Kysyn tutkimuksessani, miten numeerinen data muotoutuu koulutuksen käytännöissä ja miten tätä dataa käytetään ja tulkitaan koulutuspolitiikassa ja muilla politiikkasektoreilla, kiinnittäen erityistä huomiota **koulutuspolitiikan ohjauskeinoihin**.

Tutkimukseni mukaan koulutuspolitiikan ohjauksen keinoja ovat muun muassa lainsäädäntö, rahoitus, tulossopimukset, informaatio-ohjaus ja erilaiset mittarit, joista yleensä käytetään nimitystä indikaattorit.

Vaikka numeerinen ilmaisutapa on luonteva osoittamaan talouden vaihtoarvoa, inhimillisen toiminnan mittaaminen numeroina ei ole ongelmatonta.

Lainsäädäntö ja julkinen rahoitus ovat kytköksissä yhteiskunnan oikeus- ja politiikkajärjestelmään sekä talouteen. Tulossopimuksin koulutuksen rahoittaja ja järjestäjä asettavat ja seuraavat koulutuksen tuloksia.

Myös Euroopan unioni hyödyntää **yhteisen talousalueen strategian** ohjaukseen indikaattoreita niillä politiikan alueilla, jotka ovat kunkin maan kansallisen lainsäädännön piirissä. Näin seurataan esimerkiksi korkeasti koulutettujen osuutta väestöstä sekä perustellaan tämän osuuden kasvattamista.

Modernin yhteiskunnan koulutusjärjestelmä ja järjestelmän ohjauskeinot

Sosiologi **Niklas Luhmann** on kuvannut **systemiteoriassaan** yhteiskunnan muotoutuvan eriytyneiden osajärjestelmiensä kommunikaatioista. Osana yhteiskunnan kokonaisuutta koulutusjärjestelmä huolehtii valikoinnista ja ohjaamisesta urapoluille. Järjestelmän vastuulla on se, että uudet sukupolvet saavat taitoja ja kykyjä, joita tarvitaan työmarkkinoille pääsyyn ja yhteiskunnan jäsenenä toimimiseen.

Koulutusjärjestelmän ohjauskeinot ovat kytköksissä politiikkaan, koska koulutusta ohjaavaa lainsäädäntöä ja politiikkaohjelmia laaditaan osana poliittista prosessia. Julkisen talouden jakopäätökset ja talouden seuranta vaikuttavat koulutuksen resursseihin. Oikeusjärjestelmä ohjaa säädöspohjan kautta koulutuksen toteuttamista. Jokaisella ohjauskeinolla on erilainen tapa perustella ja oikeuttaa toimintaa.

Datan muodostumisen ja hyödyntämisen kannalta on kiinnostavaa, että lainsäädännön ja taloudellisen ohjausmekanismin määrittämää, hallinnossa kerättyä dataa hyödynnetään

valtionhallinnon – esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön – informaatio-ohjauksessa ja suoritusindikaattorien muodostamisessa.

Koulutuksen alalla laskelmia ja tulkintoja tehdään myös kyselyin kerättyyn dataan perustuen.

Kasvatuksen ilmiöitä kuvaamaan pyrkivän rekisteridatan muotoutuminen

Oppilaitoksissa toiminnasta tehdyt kirjaukset ovat osa päivittäistä työtä. Opettaja kirjaa ylös, kuinka monta opiskelijaa on paikalla ja keitä he ovat. Tutkintotavoitteisessa koulutuksessa opiskelijoiden suorituksia arvioidaan, ”annetaan numeroita” tai yksinkertaisimmillaan hyväksytään tai hylätään. Koulutuksen hallinnossa jokainen opiskelija ja opintosuorite kirjataan rekisteriin, jotta tiedetään, keitä ja kuinka monta opiskelijaa on yhteensä ja miten he etenevät opinnoissaan.

Opiskelijan tunnistaminen, opiskelijoiden kokonaismäärä ja tieto koulutukseen osallistumisesta on informaatiota, jota välitetään rahoittajalle ja opintotukiviranomaiselle, mikäli opiskelija on oikeutettu opintotukeen.

Opiskelijamäärä ja suoritukset sekä koulutuksen kustannukset ovat koulutuksen järjestäjän saaman julkisen rahoituksen perusta.

Opiskelijamäärä ja suoritukset, esimerkiksi tutkintojen muodossa, sekä koulutuksen kustannukset ovat koulutuksen järjestäjän saaman julkisen rahoituksen perusta. Siksi rekisteridatan luotettavuus on korkealla tasolla; koulutuksenjärjestäjän oma etu on tuottaa tarkkaa tietoa toiminnastaan.

Tämä oppilaitoksen ja rahoittajan välinen, koulutuksen talouteen linkittyvä tiedonvaihto tuottaa sivutuotteena hallinnollista rekisteridataa, jota voidaan hyödyntää myös muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseensa. Paitsi kommunikaatioon koulutuksen järjestäjän ja rahoittajan välillä, dataa hyödynnetään tilastointiin ja politiikan perustelemiseen. Näin koulutusdata vaikuttaa myös laajemmin politiikan verkostoissa.

Tutkintorekisteri kuvaa oppilaiden suoriutumista numeroin

Tutkintorekisterin muotoutuminen on niin ikään havainnollinen esimerkki numeroista koulutuksen hallinnon teknologiana. Tutkintorekisteri perustuu oppilaiden suoriutumisen numeeriseen arviointiin oppilaitoksen arjessa. Opettajat kirjaavat havaintojaan jokaisen oppilaan suoriutumisesta, antavat arvosanoja ja kirjaavat niitä.

Koulutuksen päättövaiheessa oppilaan arvosanat tiivistetään suoritetuksi tutkinnoksi, jonka ala ja taso kirjataan hallinnon rekisteriin. Tutkinnot koodataan numeroarvolla, jonka avulla voidaan seurata esimerkiksi eri alojen tutkintojen määriä ja suhteuttaa niitä työvoiman tarpeeseen tai tulevaisuuden ennusteisiin.

Väestötason tarkastelussa tutkintodata muunnetaan uudenlaiseen numeeriseen muotoon koulutustasoiksi ja koulutustasoindikaattoreiksi. Tässä prosessissa tutkintojen alaa indikoiva tarkempi koodaus jää pois, kun tutkinnot muunnetaan yksinomaan niiden tasoa kuvaavaksi kategoriaksi. Koska data on valmiiksi koodattua ja helposti saatavilla [Tilastokeskuksen tutkintorekisteristä](#), sitä myös käytetään laajasti erilaisiin yhteiskunnallisiin tarkoituksiin.

Esimerkiksi matala koulutustaso liitetään tyypillisesti ongelmiin, kuten köyhyyteen, sairauteen ja rikollisuuteen ja korkea koulutus talouskasvuun ja yhteiskunnan menestykseen.

Tässä muuntamisprosessissa tehdään kuitenkin valintoja, jotka latistavat koulutuksen monimuotoisuuden ja tuottavat uudenlaisia tulkintoja. Kansainvälinen koulutusluokituksen standardi [ISCED 2011](#) on laadittu [suhteuttamaan eri maiden koulutusjärjestelmien tutkintoja vertailukelpoisiksi koodeiksi](#).

Standardien mukaan koulutus luokitellaan kahdeksaan eri asteeseen, mutta näyttää siltä, että kansallisessa ja EU-politiikassa päädytään useimmiten yksinkertaistamaan koulutusasteet kolmeen kategoriaan. Tällöin väestö ryhmitellään vain kolmeen: matalan, keskitason ja korkean koulutustason kategoriaan.

Tieto siis yksinkertaistuu muuttuessaan yhteisverrannolliseksi. Koulutustaso tällaisena kolmiarvoisena kategoriana voidaan edelleen liittää uudenlaisiin numeerisiin laskelmiin ja yhteiskunnallisiin huoliin. Esimerkiksi matala koulutustaso liitetään tyypillisesti ongelmiin, kuten köyhyyteen, sairauteen ja rikollisuuteen ja korkea koulutus talouskasvuun ja yhteiskunnan menestykseen.

Kyselydatan merkitys

Osana Euroopan Unionin tilastotuotantoa Suomessa toteutetaan kuukausittain [Työvoimatutkimus](#) -kysely satunnaisotoksella valitulle joukolle. Kyselyn yksi keskeinen tiedontarve liittyy koulutuksen suorittamiseen ja koulutukseen osallistumiseen. Kysely poikkeaa tiedonkeruun menetelmänä rekistereistä täysin.

Ennen kyselyn toteuttamista on laadittava kysymykset ja mitta-asteikot. Kyselyn toteuttavat sen aihepiiriin ja tekniikoihin perehtyneet tekijät, Suomessa Tilastokeskuksen asiantuntijat.

Kyselyn laadintaan, toteutukseen, datan käsittelyyn ja analyysiin tarvitaan resursseja, ihmisiä ja teknisiä ratkaisuja. Vaikka Suomessa suuri osa tilastodatasta syntyy hallinnon sivutuotteena, kansainväliset kyselyt työllistävät meilläkin asiantuntijoita.

EU:n ja taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kyselyjen – jälkimmäisistä suomalaisille tunnetuin lienee **PISA-kyselytutkimus** – lisäksi koulutuksesta kerätään arviointidataa, josta Suomessa vastaa pääosin Kansallinen koulutuksen arviointikeskus **KARVI**. Kyselyn etu on se, että kysymykset voidaan laatia vapaasti mittaamaan juuri kiinnostuksen kohteena olevia aihepiirejä.

Kaikille vähänkään tilastotieteeseen perehtyneille on selvää, että mittarin laatiminen on vaativa tehtävä ja on epävarmaa, ovatko mitattavat asiat todella relevantteja yhteiskunnallisen tiedontarpeen näkökulmasta.

Mahdolliset ongelmat liittyvät kyselyn otokseen ja vastaukseen. Tutkimuksen otos määrittää ketkä mahtuvat mukaan, ja toisaalta keitä suljetaan ulos. Vastauskato taas tarkoittaa, että otokseen kuuluvia henkilöitä ei tavoiteta tai he kieltäytyvät vastaamasta. Jos yli puolet jättää vastaamatta, kyselyn merkitys kyseenalaistuu.

Mutta koska työläs kysely on toteutettu, se useimmiten raportoidaan ongelmista huolimatta. Kaikille vähänkään tilastotieteeseen perehtyneille on selvää, että mittarin laatiminen on vaativa tehtävä ja on epävarmaa, ovatko mitattavat asiat todella relevantteja yhteiskunnallisen tiedontarpeen näkökulmasta.

Autuaaksi tekevä koulutustason nosto

Koulutuksen toteutumista ja koulutuksen kytkeytymistä muihin yhteiskunnan toimintoihin kuvaavat tilastot ovat tyypillinen rekisteridatan hyödyntämiskohde. Yksi hyödyntämistapa on edellä kuvattu tutkintojen standardointi ja muuntaminen koulutustasoiksi.

Väestön koulutustasosta onkin muodostunut suomalaisen politiikan kestoaihe ja kiistakapula. Tällä hallituskaudella pöydällä ovat olleet teemat kuten **oppivelvollisuuden laajentaminen** ja **osaamisen ja oppimisen tiekartta vuodelle 2030**. Jos matalan koulutustason käsitetyt ongelmat ovat tuttuja, niin yhtä lailla odotetaan korkean koulutustason tuovan suuria hyötyjä talouskasvulle, demokratialle ja hyvinvoinnille.

Yhteiskunnallisissa puheenvuoroissa koulutustason nosto nähdään **ongelmien ratkaisemisen** ja **taloudellisen kehityksen** edellytyksenä. Korkeakoulutettujen määrän lisäämistä tuovat voimakkaasta esiin etenkin siitä hyötyvät tahot, kuten opetusalan järjestöt

ja opetus- ja kulttuuriministeriö. [Laadittu osaamisen ja oppimisen tiekartta](#) näyttäisi keskittyvän korkean koulutustason laajentamiseen ja TKI-toiminnan resurssointiin.

Toisaalla on työvoimapula, jonka paikkaamisen ensisijaiseksi keinoksi ajetaan ulkomaisen työvoiman rekrytointia. Hoitoalalla tästä räikeä esimerkki on sairaanhoitajien rekrytointi – sairaanhoitajan koulutushan luokitellaan nykyään meillä korkea-asteen koulutukseksi. Silti [käytännössä esimerkiksi Filippiineillä sairaanhoitajakoulutuksen suorittaneiden tutkintoa ei Suomessa tunnusteta](#), ja he työskentelevät hoitoalan avustavissa tehtävissä.

Yhteiskunnallisissa puheenvuoroissa koulutustason nosto nähdään ongelmien ratkaisemisen ja taloudellisen kehityksen edellytyksenä.

Voidaan esittää, että koulutustaso on erittäin epätarkka mittari siihen, miten työvoiman koulutus –tai koulutuksessa saavutettu osaaminen– vastaa työmarkkinoiden tarpeita, koska se on alun perin laadittu kansainvälisen vertailun mahdollistamiseen.

Hienojakoisen standardin sijaan on yhä tavallisempaa, että yhteiskuntapolitiikassa keskitytään vain matalan, keskitason ja korkean tason koulutukseen. Keskustelussa tuodaan näistä kuitenkin esiin ainoastaan matalan ja korkean koulutuksen näkökulmaa, kun matala liitetään yhteiskunnallisiin ongelmiin ja korkea liitetään menestykseen.

Indikaattoreissa saavutettu koulutustaso yhdistetään aina tiettyyn ikäryhmään, jolloin otetaan kantaa myös siihen, mihin mennessä henkilön tulisi suorittaa tietty koulutusaste. Eurooppa 2020-strategiassa käytetty ”aikaisen koulun jättäjän” (engl. *early school leaver*) -indikaattori esimerkiksi osoittaa, että 25 ikävuoteen mennessä tulisi suorittaa vähintään toisen asteen tutkinto lukiosta tai ammattikoulusta. Samaisen strategian toinen tavoite oli nostaa 30–34-vuotiaiden osuutta korkeasti koulutetuista 42:een prosenttiin.

Vastikään julkaistu OECD:n koulutuksen tilanneraportti [Education at a Glance](#) kohdistaa huomion laajennettuun 25–34-vuotiaiden osuuteen korkeasti koulutetuista. Tällä tavoin ikäryhmää muuttamalla saadaan [uutisoinnissa](#) aikaan huoli Suomen väestön koulutustason laskusta.

Löysimme kollegani **Marja Alastalon** kanssa Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämästä indikaattoripalvelu [Sotkanetistä](#) myös mittarin, joka osoitti korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuuden vasta 15 vuotta täyttäneistä. Voitaneen puhua tietystä pakkomielleisestä ja [eriarvoisuutta synnyttävästä keskittymisestä korkeakoulutuspolkuihin muiden opintopolkujen yli](#).

Miksi korjata koulutusta, jos se ei ole rikki?

Suomessa on laaja aikuiskoulutustarjonta ja joustava koulutusjärjestelmä, mikä mahdollistaa tutkinnon tavoittelun ja kouluttautumisen erilaisissa elämäntilanteissa. Vapaan sivistystyön toiminnassa opiskelu nähdään arvona sinänsä ja osallistumista motivoi yksilöllinen tarve. Jos systeemimme toimii, miksi sitä pitäisi korjata?

Ehkäpä EU:n ja maailman tasolla voitaisiin pikemminkin ottaa mallia Suomen ja muiden Pohjoismaiden joustavan kouluttautumisen mallista sen sijaan, että ahdamme koulutusjärjestelmäämme pakolla uusia ikästandardeja ja liitämme niitä huoliin väestön heikkenevästä koulutustasosta.

*Sosiologi ja filosofi **Georg Simmel** nosti jo 1800-luvun lopulla esiin huolen siitä, että numeroin ilmaistuna inhimillisestä toiminnasta tulee näkyväksi vain sen laskettavissa oleva suoritus. Simmelin varoitus on yhä ajankohtainen koulutuspolitiikan suhteen.*

Koska kattavaa rekisteridataa on olemassa, sitä voitaisiin kenties hyödyntää työmarkkinoiden tarpeiden ennakoinnin sekä työvoiman osaamisen ja työmarkkinoiden tarpeiden kohtaamisen hienosyisempään analyysiin. Puuttuuko hallinnosta kuitenkin asiantuntemusta tai ehkä resursseja rekisteridatan hyödyntämiseen? Vai käytetäänkö paukut kansainvälisten kyselyjen ”palvelemiseen”?

Sosiologi ja filosofi **Georg Simmel** nosti jo 1800-luvun lopulla esiin huolen siitä, että numeroin ilmaistuna inhimillisestä toiminnasta tulee näkyväksi vain sen laskettavissa oleva suoritus. Koulutuksen laatuiseikat ja erityispiirteet on vaikeaa osoittaa yksinkertaisin laskelmin.

Simmelin varoitus on yhä ajankohtainen: mikäli raha toimii ohjaavana periaatteena koulutuspolitiikan suunnittelussa, yksilöllisyys ja tunnesuhteet jäävät vaille huomiota.

*Paula Alanen on kasvatustieteen tohtori (KT), joka työskentelee post doc -apurahatutkijana Koneen säätiön rahoittamassa **DIGITO-hankkeessa** ja osallistuu uuden tiedon popularisointiin keskittyvän **Livetiede**-konseptin kehittelyyn.*

Artikkeli pohjaa kirjoittajan vuonna 2022 tarkastettuun [väitöskirjaan](#) ja on osa [Korkeakoulupolitiikan murros -juttusarjaa](#).