



Reijo Laukkanen

MAAILMANLUOKAN KOULUTUSPOLITIikkaA

Elinikäinen oppiminen on tätä nykyä keskeisin kansainvälinen signaali, joka ohjaa OECD-maiden hallitusten käsityksiä koulutusjärjestelmän kehittämisestä. Koulutusta arvostetaan ja se on nostettu niin taloudellisen kuin sosiaalisenkin yhteiskuntakehityksen tempelinharjalle.

Keskustelu koulutuksen laadusta virisi OECD:n toimesta 80-luvun puolivälissä. Se johti järjestöä kehittämään nykyisen koulutuspoliittisen lippulaivansa: koulutusjärjestelmäindikaattorit. Myös OECD:n maakohtaiset koulutuspolitiikan analyysit luetaan huolella kussakin järjestön jäsenmaassa.

Kaupan ja investointien vapauttaminen tähtää kilpailun lisäämiseen, minkä uskotaan luovan työpaikkoja ja lisäävän varallisuutta (OECD 1997a & b; OECD 1998f). Teknologian kehitys muuttaa maailmantalouden rakennetta. Työpaikkoja syntyy ja häviää. Uudet syntyvät tietointensiiviseen tuotantoon ja palveluihin. Työntekijöiltä edellytetään uutta ammattitaitoa. Se edellyttää niin hallituksilta, yrityksiltä kuin yksittäisiltä ihmisiltäkin huolehtimista omasta kilpailukyvästään, siis varautumista itsensä "kierrättämiseen".

Kilpailu ei ole kuitenkaan helppoa kaikille. OECD:n (1997c) työministerit korostivat elinikäisen oppimisen merkitystä työllistymiselle. Erityisesti he halusivat suunnata koulutusta

puutteellisia kvalifikaatioita omaaville, sillä teollisuutta edustavan BIAC:in¹ näkemys oli, että yritysmaailmalla ei kerta kaikkiaan ole käyttöä heille. Ilman tukitoimia se ennakoisi loppuelämän jatkuvaa työttömyyttä heikoimmin koulutetuille niistä 35:stä miljoonasta, jotka ovat työtä paitsi OECD-maissa. Työministerit tietysti katsovat tarkimmin vaikeimmin työllistettävien tilannetta, mutta elinikäisen oppimisen näkökulma on huomattavasti avarampi. Se ei unohda myöskään meitä tavallisia ihmisiä, jotka joudumme kaiken aikaa suuntautumaan uudella tavalla. Koulutuspolitiikaltakin edellytetään uudenlaista valpautta ja joustavuutta. Siihen yritetään saada oppia myös muista maista.

Kansainvälisistä järjestöistä OECD (viite 2) on merkittävä monessa mielessä (UIkoasiainministeriö 1993). Ensiksikin sen perusmissio on makrotaloudellinen. Se kohdistaa päähuomionsa kestäväen talouskehityksen edellytysten tutkimiseen ja tarkkailuun. Toiseksi, sen analyysit ovat tutkimuksille pohjautuvia kannanottoja, joiden tuottamisessa käytetään hyväksi politiikkojen, substanssin ja tutkimuksen asiantuntemusta. Kolmanneksi, järjestö pitää tärkeänä yhteiskunnan tasapainoista kehitystä, jolloin myös sosiaalinen sektori on analyysien kohteena. Neljänneksi, politiikan realiteetit tulevat kuvaan mukaan siinä, että järjestön ohjelmasta edellytetään konsensusta. Se on hyödyllistä kääntää toimintakonseption eduksi, sillä konsensus osoittaa, mitkä asiat ovat muodostuneet maailmanmitassa selvittämisen arvoisiksi, kuuluhan OECD:hen jäsenmaita eri mantereilta. Järjestön toteuttamat ohjelmat kertovat näin maailmanluokan mielenkiinnon kohteista.

Tässä artikkelissa yritän hahmottaa koulutuspolitiikan haasteita OECD:n tekemän kansainvälisen tutkimuksen valossa. Pysin myös osoittamaan, että koulutussuunnittelussa on hyödyllistä lähteä toimintaympäristön kokonaisvaltaisesta analysoinnista. Tällöin voidaan myös havaita, että koulutuspolitiikan keinoja on monessa suhteessa käytetty jo aikaisemmin tai että niitä on esimerkiksi harkittu myös ennen.

Koulutuspolitiikan muuttuva toimintaympäristö

Georges Papadopoulos (1994, 115, 112-115) mainitsee 70-80-lukujen vaihteessa tehtyjen selvitysten osoittaneen, että aikuiskoulutus oli sekä poliittisesti että rahoituksellisesti vähämerkityksellistä. Siitä huolimatta se on volyymiltaan kasvanut 60-luvulta lähtien huomattavasti (Suomen osalta ks. esim. Lampinen 1998, 130). Sen merkitys alettiin huomata OECD:ssä 70-luvulla jaksottaiskoulutuksen ideologian noustessa pintaan. Se pohjasi sittemmin tehtyjä analyyseja aktiiviyhteiskunnasta, jonka horisontiin OECD:n sihteeristö nosti esille talousministereiden kokouksen alla 1989 (Papa-

dopoulos 1994, 178-180). Aktiiviyhteiskunta-idealla on yhtymäkohtia Osmo Soininvaaran ajatuksiin työn jakamisesta: Kun kaikille ei voida turvata työtä, aletaan arvostaa rahallisesti myös muuta osallistumista yhteiskunnan aktiviteetteihin ja kehittämiseen. Koulutus sopi tällaiseksi erittäin hyvin: sehän tuottaa inhimillistä pääomaa. Saatu oppi voi olla aktiivisessa käytössä tai reservissä, mutta yhtä kaikki tämä pääoma on olemassa potentiaalina, kunhan sitä pidetään vireillä ja päivitetään.

Aktiiviyhteiskunta-ajatus oli kuitenkin liian radikaali tullakseen esiteltyä näin ministerikokouksen kommunikossa (OECD 1989). Siinä todettiin, että sosiaali- ja työmarkkinapolitiikan tulisi edistää kaikkien ryhmien aktiivista osallistumista yhteiskuntaan. Erityisesti siinä viitattiin väestön vanhenemisesta aiheutuviin tarpeisiin koordinoida eri sektoripolitiikkoja. Sama näkökulma, nyt "aktiivisen vanhenemisen" tukemisen vaatimisena, nostettiin vahvasti esille vuoden 1998 talous- ja sosiaaliministerien kokouksissa (OECD 1998d; OECD 1998g).

Taloustutkijoiden tuoma käsite koulutuksesta inhimillisenä pääomana, jota myös OECD:n (1996a) ministerikokous edellytti tutkittavaksi, ja sen kytkeminen kilpailutekijänä yritysten toimintastrategioihin on ollut keskeisesti viemässä eteenpäin koulutuksen arvostusta taloudellisessa katsannossa (OECD 1996b). Tällaisten tarkastelujen taustalla on tarve lisätä yritysten muuntumiskykyä kilpailutilanteissa ja tarve tuoda esille yritysten osaamista (asiakkaille) ja arvoa (esimerkiksi pörssiin). Yritysten arvo pohjaa nykyään yhtä lailla niiden intellektuaaliseen kuin taloudelliseen pääomaan (Drake 1998, 24-25). Intellektuaalista pääomaa ovat a) inhimillinen pääoma eli työntekijöiden taidot ja b) rakenteellinen pääoma, kuten tavaramerkit, työ- ja johtamisjärjestelmät, tietokoneohjelmat, tutkimuskapasiteetti, asiakasrekisterit jne. Niinpä yritysmaailma alkaa vähitellen arvostaa monetaristen tilinpäätöstensä ohella myös henkilöstönsä osaamiseen perustuvia tilinpäätöstietoja (esimerkiksi Danish Trade and Industry Development Council 1997). Yritysten jatkuvien muutosten tarve näkyy mm.

tuotekehittelyn kasvussa. Suomessa teollisuuden käyttämä tutkimus- ja kehittämismäärärahojen osuus kotimaan teollisuustuotannosta on kohonnut vuoden 1991 1,77 prosentista vuoden 1995 2,18 prosenttiin (OECD 1997d, 20, 25). Suhteellinen muutos näkyy paremmin vielä siinä, että 1991 Suomi oli selvästi jäljessä Japania (2,35 %) ja Yhdysvaltoja (2,34 %) ylittäen kuitenkin EU-maiden keskiarvon (1,61 %). Vuonna 1995 sen sijaan Suomi oli jo sadasosan Japania edellä ja Yhdysvallat (2,08 %) oli jäänyt jälkeen (EU 1,49 %). Suomalainen ponnistus heijastaa pyrkimystä ylittää 90-luvun alun laman aiheuttamia ongelmia.

Markkinamuutosten edellyttämän joustavuuden tavoittelu näkyy myös yhdysvaltalaisen työnantajien rekrytointiperusteissa, joissa vuonna 1995 tehdyn tutkimuksen mukaan yhdestätoista perusteesta tärkeysjärjestyksessä neljä ensimmäistä olivat työnhakijan asenteet, kommunikaatiotaidot, aikaisempi työkokemus ja nykyisten työnantajien suositukset (OECD 1996c, 147). Vastaavasti neljä vähiten tärkeitä olivat opettajan suositukset (vähin merkitys), hakijan oppilaitoksen maine, koulutuksessa saadut arvosanat ja työhönottohaastattelussa saadut pisteet. Näiden neljän tärkeimmän ja vähiten tärkeän väliin jäivät tärkeysjärjestyksessä luetellen entisen työnantajan suositus, teollisuuden palveluksesta saatu työtodistus (Industry-based credentials) ja koulutusvuosien määrä. Euroopalaisten tutkimuksen mukaan taas keskeisinä työhönottossa katsottavina taitoina ovat laaja-alainen koulutus pohja, taito oppia uutta ja motivaatio siihen (emt., 146).

Vaikka talous on tärkeä, yhteiskuntapolitiikassa vedetään talouskeskeisyydestä vähän taakse muistuttaen, että kaikkea ei voida mitata rahassa tuottavuutena ja kannattavuutena. Koulutustakin pitää arvostella myös yhteiskunnan yleisempiä pyrkimyksiä vasten. Humanistinen koulutusnäkemys korostaa koulutuksen itsetarkoituksellisuutta. Koulutuksen liian tiukka kytkentä taloudellisiin tuotoksiin johtaisi lyhytnäköiseen ja kapea-alaiseen koulutustavoitteiden määrittelyyn, henkilökohtaisten kehityspyrkimysten teilaamiseen, mutta laajempaan-

kin yhteiskunnan kehityksen laiminlyöntiin kulttuurin kehittämisessä ja tiedon tavoittelussa sen itsensä takia (Papadopoulos 1994, 179). Koulutuksen laaja-alaisuus ehkä palvelee parhaiten myös työelämän tarpeita, mitä edellä todetut työnantajien piirissä tehdyt rekrytointiperusteita kuvaavat tutkimukset osoittivatkin (OECD 1996c, 146-147).

Mielenkiintoista onkin nähdä, mitä kokemuksia saadaan esimerkiksi Uuden-Seelannin koulutusjärjestelmästä, jossa näiden periaatteiden vastaisesti O'Neillin (1995, 9) mukaan on tiukennettu opetussuunnitelmien työelämävastavuutta, siis tässä mielessä kavennettu koulutusnäkemystä. On kuitenkin hyvin vaikeata sanoa, miten ahtaita tai avaria koulutustavoitteet ovat missäkin maassa, sillä tiukentaminen ja avartaminen ovat suhteellisia käsitteitä. Niinpä OECD:n taloustutkinta puhuessaan Uuden-Seelannin koulutuspolitiikasta kiinnittääkin huomiota mm. vain sen varmistamiseen, että toisen asteen koulutuksessa toteutuu myös ammatillinen vaihtoehto (OECD 1998a). Mitään se ei puhunut liiallisesta kapeudesta, josta se oli huomauttanut esimerkiksi Suomea (OECD 1996d).

Keskusteluun on otettu myös sosiaalisen pääoman käsite (OECD 1998e, 10). Se on kovin epämääräinen, mutta voitaneen ymmärtää yhdeltä osin yhteiskunnan yhteisen sivistyspääoman turvaamiseksi. Toisaalta käsitteen tekee ymmärrettäväksi se, ettei riitä, että yritykset saavat osaavaa työvoimaa ja että ihmisillä on omaa henkistä kapasiteettia, vaan koulutuseroja pitää tasoittaa yhteisymmärryksen turvaamiseksi yhteiskunnassa. Koulutus siis myös yhdenmukaistaa, "tasapäistää", sosiaalistaa. Tämä funktio painottuu eri aikoina eri määrin, mutta aina se on tärkeä yhteiskunnan perusturvallisuuden kannalta.

Sosiaalistamisen näkökulma kiertyy yhteiskunnan nopean muutoksen johdosta nykypäivänä myös talouskasvun ideologiaan, eli koulutuksen lisäämiseen, sillä kasvun ylläpitäminen edellyttää valistuneita ihmisiä, jotka "ymmärtävät" haluta ja osaavat tulla toimeen teknologisten

innovaatioiden kanssa. Esimerkkinä siitä on informaatioteknologian käytön edistäminen koko yhteiskunnassa. Ei ole väittäminen, etteikö sähköinen viestintä koteihin, työelämään ja oppilaitoksiin tullessaan olisi ollut sitä käyttäville ihmisille siunauksellista. Sitä se on kuitenkin ollut myös talouden tuottavuuden lisäämiselle.

Mistä OECD-maat ovat koulutuksessa kiinnostuneita?

70-luvulla toteutettu IMTEC (International Management Training for Educational Change)-hanke oli ensimmäinen merkittävä OECD-projekti, johon Suomi osallistui (OECD 1973). Suomessa se nähtiin niin tärkeäksi, että siitä saatujen oppien merkitystä ja käyttöä tarkastelemaan perustettiin erityinen toimikunta. Tämä koulutusuudistusten johtamiseen keskittynyt hanke toi uusia ajatuksia innovaatioiden tuottamisesta ja toimeenpanosta. Jo se artikuloi, että koulutus ei uudistu vain keskusjohtoisella käskytyksellä. Hankkeella oli vaikutusta julkishallinnon ajattelussa kahteen suuntaan. Puhumalla koulutuksen systemaattisesta kehittämisestä se yhtäältä tuki tuonaikaista rationaalista suunnitteluajattelua, ehkä myös puhalsi vähän uutta uskoa jo hiipumassa olleeseen positivismiin. Toisaalta se johti siihen, että hallinnossakin alettiin puhua itseuudistuvista oppilaitoksista, mikä siis tuki vähitellen voimistuvia vaatimuksia päätäntävällän hajauttamisesta. Itseuudistuvuuteen palattiin erityisesti koulutuksen vaikuttavuustutkimuksen näkökulmasta 80-luvun ISIP (International school improvement)-hankkeessa (esimerkiksi van Velzen & al. 1985).

Koulutuksen ja paikallisen kehityksen yhteyksien selvittämiseen liittyneissä SPA (Education in sparsely populated areas)- ja ELD (Education and local development) -hankkeissa, keskityttiin maaseudun koulutusongelmien selvittämiseen (Sher 1981). Niiden keskeinen viesti oli se, että koulutuksella voidaan vaikuttaa paikkakuntien elinvoimaisuuteen. Samaan teemaan kaupunkikuntien osalta, tosin kovasti muuttuneessa maailmassa, on palattu 90-luvun lopun

”oppivien” kaupunkien hankkeessa. SPA- ja ELD-hankkeilla oli vaikutusta keskushallinnon innovaatioajattelun kehitykseen, sillä ne korostivat myös paikallisista arvoista lähtemistä.

80-luvun puolessa välissä käynnistyi keskustelu koulutuksen laadusta, mikä tuotti monia erilaisia selvityksiä, kuten koulutuksen tarkastustoiminnasta, evaluaatiosta, koulutusmarkkinoista, koulutustavoitteiden asettamisesta ja ylipäätään opetussuunnitelmakäsityksestä, mikä 90-luvun puolen välin jälkeen on saanut aikaan myös keskustelua koulutuksen käyttämästä tietopohjasta (esimerkiksi Skilbeck 1990; OECD 1992; Papadopoulos 1994). Koulutuksen laatukseskustelu johti 90-luvun alussa myös OECD:n koulutussektorin historian menestyksekkäimpään tuotteeseen: kansainvälisiin koulutusjärjestelmäindikaattoreihin (OECD 1997e & f; Laukkanen 1997). Tämä hanke on nyt OECD:n koulutussektorin lippulaiva ja sen tuotteet myyvät parhaiten koko järjestössä. Sitä ollaan laajentamassa erityisesti koulusaavutusten vertailuilla ja kolmannen asteen koulutusta kuvaavilla indikaattoreilla.

Tuotetut koulutusindikaattorit antavat mahdollisuuden vertailla koulutusjärjestelmiä kvantitatiivisten muuttujien avulla. Vertailut ovat monipuolisia, sillä niissä tutkitaan koulutusympäristöjä, koulutukseen investointia, koulutusprosesseja sekä koulutuksen välittömiä tuloksia ja pidemmän aikavälin vaikutuksia.

Indikaattoreihin perustuvan vertailevan tutkimuksen lisäksi muidenkin tutkimusten ja selvitysten alue on laaja. Vuonna 1998 Koulutuskomiteassa ja CERI:ssä tehdään vertailevaa tutkimusta mm. esiopetuksesta, siirtymisestä koulusta työelämään, yritysten järjestämästä aikuis-koulutuksesta, aikuisten lukutaidosta, korkeakouluopiskelusta, tulevaisuuden koulutuksesta, koulutuksessa käytettävän informaatioteknologian laatuksiteereistä ja teknologian vaikutuksesta oppimiseen, ”oppivista” kunnista ja alueista (analogia oppivaan organisaatioon), koulutusmotivaatiosta, syrjäytymisen estämisestä, inhimillisen pääoman mittaamisesta ja elinikäisen oppimisen problematiikasta monesta näkö-

kulmasta (viite 3). OECD:n asiantuntemuksen vahvuus tulee juuri vertailevien tutkimusten tekemisestä.

Järjestö tekee myös maakohtaisia koulutuspolitiikan analyyseja, jotka kohdistuvat joko koko koulutusjärjestelmään, johonkin sen osaan (esimerkiksi korkeakoulupolitiikka) tai koulutuspolitiikan sektoriin (esimerkiksi ympäristökasvatus). Niissäkin käytetään hyväksi vertailevista tutkimuksista saatuja tietoja. Suomen koulutuspolitiikka tutkittiin kokonaisuudessaan vuonna 1982, tiede- ja teknologiapolitiikka vuonna 1987 ja korkeakoulupolitiikka vuonna 1995 (OECD 1982; OECD 1987; OECD 1995; Jäppinen 1995). Korkeakouluja koskenut tutkimus (OECD 1995a, 238-239) tarkasteli ammattikorkeakouluorganisaation synnyttämistä myönteisesti. Se otti kantaa mm. korkeakoulujen arviointiin pitäen tärkeänä, että arviointia tehtäisiin koordinoitusti perustamalla sitä varten erillinen palveluyksikkö (emt., 225), joka sitten perustettiin.

Painoarvoltaan merkittäviksi ovat muodostuneet valtionvarainministeriölle tuotetut maakohtaiset talouspolitiikan vuosikatsaukset. Niihin liittyy myös rakennepoliittisia analyyseja, jotka voivat koskea esimerkiksi vero-, sosiaali-, eläke-, työllisyys- tai koulutuspolitiikkaa. Vuonna 1996 Suomesta tehty talousanalyysi (OECD 1996d) tarkasteli myös koulutuspolitiikkaa. Sen yksi viesti liittyi korkeakoulujen tutkintojen suuntautumiseen. Kritiikkiä tuli siitä, että tutkintojen jakautuminen eri aloille ei vastannut suomalaisen elinkeinoelämän tarpeita (emt., 122). Samoin se arvosteli ammatillisen koulutuksen ohjelmia todeten niiden kapeuden vaikeuttavan työn vaihtamista. Ammatilliselle aikuiskoulutukselle suositettiin keskittymistä silloista selkeämmin matalan taitotason omaavien kouluttamiseen.

Ruotsin talousanalyysi (OECD 1998b) sisälsi laajan ja kovasti vastakarvaisen koulutuspolitiikan analyysin. Siinä kiinnitettiin huomiota oppilaiden suoritustason heikkoon kontrolliin, mikä näyttäytyi korkeana koulutuksen keskeyttämisasteena, oppilaiden mahdollisuutena

siirtyä koulutusasteelta toiselle ilman, että heillä on kaikilta osin hyväksytyjä suorituksia ja korkeakouluopintojen venymisenä. Epäiltiin myös massiivisen työvoimakoulutuksen mahdollisuuksia lisätä työllistymistä ja talouskasvua. Vaikka sillä parannettaisiinkin koulutuksessa olevien kompetenssia, heidän palatessaan työmarkkinoille oltaisiin ehkä edelleen samassa tilanteessa kuin heidän sieltä lähtiessään: puuttuu työpaikkoja saadun pääoman hyödyntämiseen. Siitä syystä kiinnitettiin huomiota myös työmarkkinoiden uudistamiseen ja vaadittiin lisäämään joustoja (ks. myös Drake 1988, 26), minkä toteuttaminen ei liene Ruotsin kaltaisessa hyvinvointivaltiossa poliittisesti yhtä helppoa kuin aikanaan Isossa-Britanniassa.

Pitää toki korostaa myös yrittäjyyden merkitystä työpaikkojen luomisessa, mikä on ollut tärkeänä tarkastelun kohteena myös OECD:ssä (OECD 1998c). Yrittäjyys on kykyä käyttää hyväksi liike-elämän uusia mahdollisuuksia. Siitä tehty analyysi tuo koulutuksen osalta esille erityisesti kaksi ongelmaa. Ensimmäinen niistä on se, että koulutusjärjestelmissä ei yleensä aseteta itsensä työllistämistä vakavasti otettavaksi uravaihtoehdoksi. Toinen on se, että vaikka yrittäjyyteen katsotaan kuuluvan myös johtamistaitojen hallintaa, sitä ei ole yleensä liitetty koulutusohjelmiin joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Onkin mielenkiintoista huomata, että Tony Blairin hallituksen koulutuspolitiikan visioissa johtamistaitoihin luvataan antaa mahdollisuuksia kaikille jo peruskoulutuksessa (Barber 1998). Olisiko niin, että britit ovat näin rakentamassa pitkällä tähtäimellä yrittäjyyden lisäämisen ja kannattavien yritysten luomisen edellytyksiä?

Elinikäinen oppiminen: pakko osata?

Elinikäinen oppiminen on tätä nykyään ehkä keskeisin kansainvälinen signaali, joka ohjaa OECD-maiden hallitusten käsityksiä koko koulutusjärjestelmän kehittämisestä. Elinikäisen oppimisen strategia OECD:n työssä perustuu vuoden 1996 opetusministerikokouksen

loppukommunikeaan, jossa linjattiin koulutuspolitiikan jatkoa kolmannelle vuosituhannele (OECD 1996a). Muutamaa kuukautta sen jälkeen pidetyssä ministerikokouksessa (talousministerit) sama linja vahvistettiin korostamalla työllistymistä muuttuvilla työmarkkinoilla ja tietoon pohjautuvassa yhteiskunnassa (OECD 1996e & f; OECD 1998d).

Opetusministerikokouksen (OECD 1996a) esittämä näkökulma elinikäiseen oppimiseen on strateginen ja avara antaen monia tulkintamahdollisuuksia. Käsitteen piiriin kuuluu koko koulutusjärjestelmä varhaiskasvatuksesta aikuis-koulutukseen. Samoin se sisältää yhteiskunnan kontrollin ulkopuolelle jäävän kansantaloudellisestikin merkittävän non-formaalisen koulutussektorin. Yritykset käyttävät työntekijöitensä koulutukseen rahamäärän, joka vastaa kahta prosenttia niiden palkkakustannuksista (OECD 1998f, 31). Elinikäinen oppiminen edellyttää erityisesti laadukasta ja laaja-alaista peruskoulutusta, yksilöllisyyttä niin koulutuksen tavoitteiden kuin järjestämisenkin kannalta ja joustavuutta koulutuksen toteutuksessa. Strategia korostaa nimenomaan oppimista, mikä juuri tuo esille yksilön näkökulman. OECD:n analyysi (OECD 1996a) on normatiivinen, mutta kehityslinjoihin päätyessään se perustuu verifioitaviin yhteiskuntien kehitystä kuvaaviin tilasto- ja tutkimusaineistoihin.

Aikuisväestön lukutaito

Aikuiskoulutuksen analyysissa, joka perustui seitsemästä jäsenmaasta tehtyyn vertailevaan tutkimukseen (OECD 1995b; ks. myös Linnakylä 1997), kiinnitettiin huomiota aikuisväestön (16-65-vuotiaat) heikkoon funktionaaliseen lukutaitoon. Tutkimusta on sen jälkeen jatkettu Suomenkin osallistuessa 1998 sen kolmannen vaiheeseen, joka on aikaisempien tutkimusvaiheiden toisinto tuottaen siis vertailukelpoista tietoa aikaisemmin julkaistun kanssa.

Tutkimuksen toisessa raportissa (OECD 1997g) voitiin todeta, että kirjallisen informaation ymmärtäminen on yhteydessä työllistymiseen.

Koulutusasteen ja heikon lukutaidon yhteys on kuitenkin kompleksinen, sillä kaikilla koulutusasteilla voitiin löytää myös heikkoa lukutaitoa. Kuitenkin ymmärrettävästi hyvä lukutaito oli parhaiten yhteydessä korkeaan koulutusasteeseen.

Tutkimus osoitti, että lukutaito menetetään, jos sitä ei käytetä. Onkin mielenkiintoista nähdä, onko näin käynyt suomalaisille ja miten suomalaiset sijoittuvat vertailussa. Odotusarvo on korkea, sillä peruskouluasteen lukutaitotutkimuksessa Suomi sijoittui ensimmäiseksi (OECD 1993, 153). Tähän asti julkaistujen aikuisten lukutaitotutkimusten tulosten valossa parhaimmat painetun viestin (proosa, dokumentit, matematiikan soveltaminen) ymmärtäjät olivat ruotsalaisia ja alankomaalaisia. Heikoimmin meni puolalaisilla.

Lukutaitotutkimuksen tuloksista voidaan tehdä mielenkiintoisia havaintoja. Ensimmäinen niistä on hyvän lukutaidon ja palkkauksen korkea korrelaatio erityisesti joustavien ja avoimien talouksien maissa. Perinteisesti ekonomistit ovat arvelleet, että työmarkkinataitoja voidaan mitata koulutusasteella ja kokemuksella. Lukutaitotutkimus osoittaa kuitenkin, että koulutusaste on lopulta heikko ainoana selittäjänä ja että kokemuksesta palkitaan eri tavoin eri maissa. OECD:n analyysit ovat jo pitkään osoittaneet, että koulutusasteen ja palkkauksen keskinäinen korrelaatio on vahva niin, että palkkaus kasvaa koulutusasteen kohotessa (OECD 1997e, 261, 276). Samoin on voitu todeta, että koulutusaste on yhteydessä työllistymisen nopeuteen ja työttömyysriskiin.

Olisiko siitä huolimatta kuitenkin niin, että kaiken työmarkkinoilla menestymisen takana olisi sittenkin hienojakoisempia selittäjiä, kuten taito ymmärtää viestejä, kuten aikuisten lukutaitotutkimukset voisivat antaa ymmärtää? Kun edellä tarkasteltiin työnantajien preferenssejä työhönotossa, voitiin todeta, että kommunikaatiotaidot nousivat korkealle (OECD 1996c).

Koulutuksen vaikuttavuus

Elinikäisen oppimisen periaatteen realisoinnissa muodostaa keskeisen ongelman julkisen ja yksityisen sektorin keskinäinen työnjako ja maksajan löytämisestä. OECD onkin käynnistänyt kaksi kehittelyä, jotka pureutuvat tähän problematiikkaan: elinikäisen oppimisen rahoituksen ja inhimilliseen pääomaan investointia kuvaavien indikaattoreiden selvittely.

Näistä viimeksimainittu esiteltiin kevään 1998 ministerikokoukselle (OECD 1998d), jossa maita edustivat siis pääasiassa valtionvarainministerit. He korostivat elinikäisen oppimisen strategian välttämättömyyttä ja erityisesti siitä huolehtimista, että heikoimmin edellytyksin varustautuneiden oppimismahdollisuudet turvataan. Inhimilliseen pääomaan investoinnin tutkiminen puolestaan merkinnee jatkossa sitä, että on odotettavissa nykyistä tarkempia analyyseja koulutuksen vaikutuksesta niin yksityisten ihmisten kuin kansallisten talouksienkin menestykseen ja yhteiskuntien toimintaan laajemmin (OECD 1998e & f).

Näiden analyysien tekemisen tarpeen tiedostaminen ei kuitenkaan poista perusvaikeutta saada yksiselitteisiä vastauksia yhteiskunnallisen toiminnan panos-tuotossuhteesta. Niihin olisi erityisen suuri tarve, sillä edistyminen tässä suunnassa antaisi hallituksille ja yrityksille nykyistä selvästi vahvemman selkänöjan perustella koulutuksenkin rahoitusta. Voi kuitenkin olla niin, että yhteiskunnallisten prosessien kompleksisuudesta johtuen emme koskaan pääse lähellekään toivomaamme selvyyttä.

Tärkeätä olisi myös vaikuttaa kouluttautumista ja kouluttamisasenteisiin. Aikuiskoulutuksesta tähänastiset indikaattorit kertovat, että OECD-maissa keskimäärin 36 prosenttia työelämässä olevista on viimeisen vuoden aikana osallistunut työnantajan järjestämään täydennyskoulutukseen (OECD 1997e, 195). Tarkempi analyysi toi esille, että koulutusaste korreloi positiivisesti täydennyskoulutukseen osallistumisen kanssa. Pelkän kansakoulun käyneiden osallistumisprosentti oli kahdeksan, kun taas

yliopistokoulutuksen saaneista 53 prosenttia osallistui täydennyskoulutukseen. Siis, mitä korkeampi koulutusaste oli, sitä ahkerammin koulutukseen osallistuttiin. Tässä seitsemän maan vertailussa Suomi sijoittui kärkeen keskimääräisellä 45:n ja Kanada hänille 28 prosentin osallistumisasteellaan suomalainen aineisto näytti, että ylimmillä koulutusasteilla miehet ovat täydennyskoulutuksessa aktiivisempia ja alemmilla taas naiset. Koko aineistossa sen sijaan suomalaisten miesten ja naisten osallistumisaktiivisuudessa ei ollut eroa.

Analyysi voi kertoa vaihtoehtoisia tarinoita. Suomalaisten laaja osallistuminen täydennyskoulutukseen voi olla kertomusta yritysten ja julkisen sektorin rajuista rakennemuutoksista. Kumpikinhan on niihin joutunut, toinen taloudellisista realiteeteista, toinen erityisesti johtamisjärjestelmien muutosten vuoksi. Koulutusasteittain vaihteleva osallistuminen voi kertoa siitä, että eri määrin koulutusta saaneet ovat eri määrin kiinnostuneita itsensä kehittämiseen. Se voi kuitenkin kertoa myös siitä, että korkeasti koulutettujen työtehtävät muuttuvat niin nopeasti, että niissä täydennyskoulutusta tarvitaan enemmän kuin alemman koulutuksen tehtävissä. Lopulta erot voivat olla osoitusta siitäkin, että työnantajat haluavat panostaa pääasiassa vain korkeimmin koulutettuihin olettaen, että koulutuksen tuotto-odotukset olisivat näin parhaimmat. Voi siis olla myös niin, että erot täydennyskoulutukseen osallistumisessa eivät heijastakaan kouluttautumismotivaatiota, vaan työnantajien valintoja. Tästä OECD:n tutkimus ei kuitenkaan kerro.

Yhteenveto

OECD:n työn suuntautuminen osoittaa erityisesti sitä, mistä asioista sen 29 jäsenmaata koulutussektorilla ovat huolissaan ja mihin suuntaan niissä halutaan kehittää koulutusta. Se kuvaa myös suomalaisen koulutuspolitiikan paineita. Tarkastelu osoittaa, että makrotaloudellisesti suuntautuneen järjestön tarjoamat keskustelufoorumit ovat kuitenkin myös hyvin inhimillisiä ja ne ottavat oppilaitostenkin tarpeita huomioon. Muutettavat muuttaen

OECD:n painotukset kertovat myös siitä, miten myös kansallisen koulutuspolitiikan kehityksessä voitaisiin edetä. Ehkä seuraavat seikat korostuvat.

Ensiksi tarkastelu osoitti, että nyky-yhteiskunnassa ei voida suuntautua onnistuneesti tulevaisuuteen tuntematta kansainvälistä toimintakenttää. Kaupan ja investointien vapauttaminen ja teknologian kehitys edellyttävät myös globaalia koulutuspolitiikan vuoropuhelua. Tässä artikkelissa on käsitelty lyhyesti ja lähinnä esimerkinomaisesti koulutussektorin kansainvälisen yhteistyön toteutustapoja ja sisältöjä OECD:n näkökannalta. Nekin jo osoittavat, miten välttämätöntä myös suomalaisten koulutustutkijoiden on avata ikkunat ja käydä katsomassa, mitä muualla tehdään.

Vertailevat tutkimukset ja kansallisten poliitikkojen arvioinnit ovat muodostuneet tärkeiksi niin kehittyneiden kuin vähemmän kehittyneiden koulutusjärjestelmien maissa. Kummissakin tapauksissa voidaan ottaa oppia muiden kokemuksista, mutta pitkälle kehittyneissä järjestelmissä erityinen ongelma, jota kansainvälisillä arvioinneilla ja vertailuilla voidaan myös helpottaa, on sen näkeminen, mikä olisi vielä kehittyneempi politiikka kuin nyt toteutettu. OECD tuottaa tätä varten eri aloilta myös nk. "parhaiden käytäntöjen" -julkaisuja. Eriytyisesti OECD:n piirissä tehdyn yhteistyön vahvana puolena on lisäksi mahdollisuus yhdistää julkisen alan eri sektoreiden tietoja toisiinsa. Koulutus nähdään myös kansainväliseksi kilpailutekijäksi. Syvää tietotaitoa tarvitsevat yritykset ovat Suomessa niin kauan kuin ne saavat käyttöönsä riittävästi omia kvalifikaatiostandardejaan täyttäviä työntekijöitä.

Toiseksi voidaan todeta, että yhteiskuntapolitiikassa tarvitaan edelleen keskitettyä suunnittelua. Sen ei tarvitse olla raskasta ja yksisilmäistä, vaan sellaista, joka auttaa kokonaisuuksien näkemistä. Yhteiskuntapolitiikkaa ei voida tehdä kovin onnistuneesti sektori sektorilta tietämättä, millaisen panoksen kukin sektori on siihen tuomassa. Tarvitaan siis horisontaalista otetta. Elinikäisen oppimisen käsite on siitä

OECD:ssä malliesimerkki, sillä opetusministerien aloite on johtanut työ-, sosiaali- ja valtionvarainministereiden agendojen muotoiluun niin, että tähän näkökulmaan on voitu sitoutua eri tahojen yhteisvalmistelulla. Vastavasti tietoyhteiskunnan käsite kattaa eri hallinnonalojen mielenkiintoa, jolloin opetussektorikin on mukana varmistamassa mm. koulutuksessa käytettävien tietotekniikan ohjelmien laadukkuutta kuin myös opetusteknologian laajempaakin hyödyntämistä. Ikääntyvän väestön ongelmien ratkaisemiseksi edellytetään eri sektoreiden toimenpiteitä. Sääntelyn purkaminen koskee sekä yksityis- että julkisen sektorin rinnakkaistarkastelua. Muitakin esimerkkejä voitaisiin esittää. OECD:n työtapo osoittaa siis kaiken riippuvan kokonaisuudesta, jolloin koulutusratkaisutkin ovat kiinni monesta muusta asiasta.

Koulutuksen tavoitteista ei näytä olevan suuriakaan erimielisyyksiä elinkeinoelämän ja koulutuspolitiikan ammattilaisten välillä. Tarkastelussa voitiin osoittaa, että koulutusta arvostetaan ja että se on itse asiassa nostettu niin taloudellisen kuin sosiaalisenkin yhteiskuntakehityksen temppeleinharjalle. Kun katsotaan eri osapuolten näkemyksiä koulutuksen toteuttamisesta, voidaan havaita yllättävää yksituumaisuutta. Sekä elinkeinoelämän että opetussektorin edustajat korostavat, että myönteinen asenne uusia haasteita kohtaan, siis elinikäisen oppimisen edellyttämä valmius, on arvokkain ominaisuus, minkä koulutus voi antaa. Toisaalta kannetaan yhteisesti huolta perusvalmiuksien hallitsemisesta, koska se on edellytys tehdä työtä ja oppia suuntautumaan siinä uudella tavalla.

Kolmanneksi aivan olennaista on havaita, että koulutuksen kehittäminen on jatkuva prosessi. Koulutussektorin pitää kuitenkin itse ratkaista, miten tällaiset valmiudet saavutetaan ja miten ne saadaan säilymään. Se tuo uusia tehtäviä myös aikuiskoulutukselle. Tarkastelu osoitti, että koulutuspolitiikan mielenkiinnon kohteet ja keinot toistuvat pitkän aikavälin tarkastelussa. Toiminnan sykliisyys kertoo toimintaympäristön muutoksista, eikä siis aika-ajoin tapahtuvasta paluusta menneeseen. Muuttu-

neessa toimintaympäristössä vanhat keinot voivat saada uusia merkityksiä ja vaikutuksia. Esimerkiksi 70-luvun lopun puhe itseuudistuvista oppilaitoksista oli Suomessa lähinnä symbolista politiikkaa, mutta 90-luvun puolessa välissä osa koulutuspolitiikan todellisuutta.

Toisaalta syklisyys osoittaa myös sitä, että tieto ja kokemus ovat sittenkin yhtäläillä ihmisten kuin institutioiden ominaisuutta. Koulutuksen ongelmien ratkaiseminen ei lopu, vaan käytännön työssä joudutaan jokaisena aikana ratkomaan samoja oppimisen aikaansaamisen ongelmia kuin ennenkin. Näin ollen opettajien jatkuva kouluttaminen ja koulutautuminen on välttämätöntä. Myös koulutustutkimuksen ja koulutuksen evaluaation keskeisenä tehtävänä olisi osoittaa, mitä pitäisi muuttaa, mikä on säilyttämisen arvoista ja mistä pitäisi olla tietoinen.

Montaa lukijaa varmaankin askarruttaa, mikä merkitys nimenomaan OECD:llä on suomalaisessa koulutuspolitiikassa? Ensimmäinen vastaus on siinä, että järjestöllä ei ole jäsenmaitensa yli menevää toimivaltaa, vaan sen työtä ohjataan strategiatasolla jäsenmaiden konsensukseen perustuvien toimintasuunnitelmien varassa. Järjestö on tuottanut kansainvälisesti merkittäviä sopimuksia, joihin jäsenmaat ovat voineet mennä mukaan, ei kuitenkaan koulutuksen alalta. Toinen vastaus on, että OECD:n neuvot jäsenmaille muodostuvat komiteoissa ja työryhmissä käydyin keskustelun perusteella. Valmistelutyö tehdään sihteeristön valmistelun pohjalta komiteoissa ja työryhmissä, joiden jäsenet koostuvat jäsenmaiden hallitusten nimeämistä edustajista. Kysymys on siis jäsenmaiden ja sihteeristön vuorovaikutuksesta ja erityisesti jäsenmaiden tekemästä vertaisarviointista.

Kolmas vastaus on, että OECD:lle on muodostunut ainutlaatuista asiantuntemusta ja kapasiteettia käsitellä niin kansallisten talouksien kuin eri sektoripolitiikkojen asioita, kattavat ne siten kaupan, energian, teollisuuden, tiedepolitiikan, työllisyyden, julkishallinnon, koulutuksen tai monen muun alan kysymyksiä. Tästä

syystä sen suositukset otetaan pääkaupungeissa vakavaan harkintaan politiikan suuntia mietittäessä. Koulutuspolitiikankin alalla Suomikin on saanut OECD:stä runsaasti oppia ja on osoitettavissa, että sitä on käytetty paljon suomalaisissa ratkaisuissa. Silti koulutuspoliittiset ratkaisut ovat kaikilta osin kansallisia päätöksiä eikä niitä sanella muualta.

Lähteet

- BARBER, Michael. (1998). Creating a world class education service. Text of a speech at The North of England Education Conference in Bradford on 6th January 1998. Mimeo.
- DANISH Trade and Industry Development Council. 1997. Intellectual capital accounts. Memorandum. Education Committeeen kokouksessa jaettu paperi. Paris, 23-25 March 1998.
- DRAKE, Keith. (1998) Firms, knowledge and competitiveness. The OECD Observer. April/May, Nro 211, 24-26.
- JÄPPINEN, Arvo. (1995). Korkeakoulupolitiikka ja kansainväliset vertailut. Teoksessa Reijo Laukanen (toim.) Koulutusjärjestelmän arviointia. Helsinki: Opetusministeriö & Opetushallitus, 21-31.
- LAMPINEN, Osmo. (1998). Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Tampere: Gaudeamus
- LAUKKANEN, Reijo (toim.) 1997. OECD-maiden koulutuspolitiikan analyysi. Helsinki: Opetushallitus & OECD.
- LINNAKYLÄ, Pirjo. (1997). Lukutaito - aktiivisen kansalaisuuden avain. Teoksessa Reijo Laukanen (toim.) OECD-maiden koulutuspolitiikan analyysi. Helsinki: Opetushallitus & OECD, 43-55.
- OECD. 1973. Case-studies of educational innovation: Vol. IV. Strategies for Innovation in education. Paris: OECD.
- OECD. 1982. Reviews of national policies: Finland. Paris: OECD.
- OECD. 1987. Reviews of national science and technology policy: Finland. Paris: OECD.
- OECD. 1989. Communiqué. PRESS/A (89)26. Paris.
- OECD. 1992. High quality education and training for all. Paris: OECD.
- OECD. 1993. Education at a glance. Paris: OECD.
- OECD. 1995a. Reviews of national policies: Finland. Higher education. Paris: OECD.
- OECD. 1995b. Literacy, economy and society. Paris:

- OECD & Statistics Canada.
- OECD. 1996a. Meeting of the Education Committee at ministerial level. SG/COM/NEWS (96)7. Paris.
- OECD. 1996b. Measuring what people know: Human capital accounting for the knowledge economy. Paris: OECD.
- OECD. 1996c. Technology, productivity and job creation. Vol. 2. Analytical report. Paris: OECD.
- OECD. 1996d. OECD economic surveys: Finland. Paris: OECD.
- OECD. 1996e. Meeting of the Council at ministerial level. Communiqué. SG/COM/NEWS (96)53. Paris.
- OECD. 1996f. Lifelong learning for all. Paris: OECD
- OECD. 1997a. Regulatory reform. Synthesis. Paris: OECD.
- OECD. 1997b. Electronic commerce. Opportunities and challenges for governments. Paris: OECD.
- OECD. 1997c. Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee at ministerial level, Communiqué. Paris, 15 October 1997.
- OECD. 1997d. Main science and technology indicators. Paris: OECD.
- OECD. 1997e. Education at a glance. Paris: OECD.
- OECD. 1997f. Education policy analysis. Paris: OECD.
- OECD. 1997g. Literacy skills for the knowledge society. Paris: OECD & Human Resources Development Canada.
- OECD. 1998a. OECD economic surveys: New Zealand. Paris: OECD.
- OECD. 1998b. OECD economic surveys: Sweden. Paris: OECD.
- OECD. 1998c. Thematic review on entrepreneurship. Revised draft. DT(98)1.
- OECD. 1998d. OECD Council at ministerial level. Communiqué. SG/COM/NEWS(98)51.
- OECD. 1998e. Human capital investment. An international comparison. Paris: OECD.
- OECD. 1998f. Meeting at the OECD Council at ministerial level. Documentation for ministers. Paris: OECD.
- OECD. 1998g. Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee at Ministerial Level on social policy. The new social policy agenda for a caring world. OECD News Release. Paris 24.6.1998.
- O'NEILL, Marnie H. (1995). Introduction. Teoksessa David S. G. Carter & Marnie H. O'Neill (toim.) International perspectives on educational reform and policy implementation. London: Falmer Press, 1-11.
- PAPADOPOULOS, George S. (1994). Education 1960-1990. The OECD perspective. Paris: OECD.
- SHER, Jonathan (toim.) 1981. Rural education in urbanised nations: Issues and innovations. Boulder, Col.: OECD & Westview Press.
- Ulkoasiainministeriö (1993). OECD. Strategisen päätöksenteon väline. UM-taustat 1/93. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- van VELZEN, W. G., Miles, M. B., Ekholm, M., Hameyer, U. & Robin, D. (toim.) 1985. Making school improvement work: A conceptual guide to practice. Leuven: ACCO.

Viitteet

1. Business and Industry Advisory Committee on riippumaton järjestö, jonka OECD on virallisesti tunnustanut elinkeinoelämän ja teollisuuden edustajaksi. Sen jäseninä ovat OECD:n jäsenmaiden teollisuus- ja työntantajaliitot.
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Sen jäsenmaat ovat: Itävalta, Belgia, Kanada, Tanska, Ranska, Saksa, Kreikka, Islanti, Irlanti, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Norja, Portugali, Espanja, Ruotsi, Sveitsi, Turkki, Iso-Britannia, Yhdysvallat, Japani, Suomi (vuodesta 1969), Australia, Uusi-Seelanti, Meksiko, Tsekin tasavalta, Unkari, Puola ja Korea. Ulkoministeriö julkaisee 1998 uuden OECD:tä esittelevän kirjasen nimeltään OECD - Tukeva pohja päätöksenteolle.
3. Näistä kaikista hankkeista ei ole olemassa julkaisuvapaata aineistoa, mutta asioihin pääsee sisälle OECD:n kotisivun kautta: <http://www.oecd.org>.

Artikkeli saapui toimitukseen 4.5.1998. Se hyväksyttiin julkaistavaksi toimituskunnan kokouksessa 12.6.1998.