

Koulutusjärjestelmän muutos ja koulutushallinto¹

Antikainen, Ari 1987. *Koulutusjärjestelmän muutos ja koulutushallinto. Aikuis-
kasvatus* 7, 3, 92–99. – Artikkelissa pohditaan koulutusjärjestelmän lähitulevaisuutta
suunnittelun ja hallinnon näkökulmasta. Koulutusta koskevien intressien ajatellaan
sitovan koulutusjärjestelmää niin, ettei suuria mullistuksia ole näköpiirissä. Muutos-
ten ajatellaan toteutuvan sekä ulkoisten että sisäisten ryhmien toiminnan tuloksena.
Siten yritetään piirtää karrikoitu kuva nykyisistä koulutusideologioista. Toisena tapana
tarkastella muutoksen suuntaa käytetään kansainvälisiä koulutuspoliittisia kannan-
ottoja. Huolimatta siitä, että muutoksen katsotaan olevan lähinnä uudelleenmuotou-
tumista, artikkelissa päätellään koulutushallinnon muutoksen olevan todennäköisen.
Markkinoiden ohjauksen ja itseohjauksen lisääntymisen katsotaan jo osaksi tapah-
tuneen, mutta byrokraattisen ohjauksen purkamisen ja sen seurausten olevan vielä
avoimia kysymyksiä. Lopuksi tarkastellaan koulua ja vastaavaa aikuisoppilaitosta
organisaationa ja sen kehittämisen strategioita. Artikkelin mukaan kysymys siitä,
millainen organisaatio koulu on, on monitahoinen. Suomalaisessa keskustelussa on
saatettu liioitella koulun harmonista ja avointa luonnetta. Artikkelin päättyä päätel-
miin koulutuksen hallinnon muutostarpeesta ja kunnan koulutushallinnon tutkimisen
tärkeystä.

Koulutusmuutos ja siihen suhtautuminen

Kaikesta koulutuksen tulevaisuutta ja koulun vaihtoehtoja koskevasta keskustelusta huolimatta pidän todennäköisenä, että koulutusjärjestelmä ja koulu säilyvät varsin nykyisen kaltaisina tulevaisuudessakin. Ne muuttuvat vain siinä tapauksessa, että yhteiskunta muuttuu radikaalisti. Se on taas mahdollista lähinnä vain todella vakavan kriisin tuloksena. Todennäköisin nykyisen koulutusjärjestelmän kyseenalaistava muutos olisi tiedon käsitteen perinpohjainen muutos. Tällaista muutosta on kuitenkin vaikea kuvitella tilanteessa, jossa kaiken spekulatiivisen keskelläkin korostetaan tietotekniikan välinelunnetta.

Yhteiskuntatieteilijän näkökulmasta koulutusjärjestelmän säilymistä voi perustella vaittottomimmin vanhalla funktionalistisella näkökannalla koulutuksen yhteiskunnallisista

tehtävistä ja niihin kätkeytyvistä monien ryhmien intresseistä. Koulutus tuottaa sellaisia kvalifikaatioita eli valmiuksia tietoina, taitoina ja arvostuksina, joita toimiminen työelämässä ja muussa yhteiskuntaelämässä yksilöltä edellyttää. Teknologian ja työprosessin muutoksen ohella perinteisen yhteisöarakenteen hajoaminen ja elämäntavan muutos ovat edellyttäneet koulutuksen kasvua. Toisaalta koulutuksella on yhteiskunnallinen legitimaatiotehtävä eli koulutusjärjestelmän avulla tapahtuva ihmisten valikointi ja myös tiedon valikointi tuottaa ja ylläpitää hyväksyttynä pidettyä sosiaalista kerrostuneisuutta ja työnjakoa. Yksilölle koulutus merkitsee mahdollisuutta ammattiin, statukseen ja ansiotuloihin. Koulutusta korvaavaa instituutiota ei siis em. seikkoihin liittyvän intressikudoksen johdosta ole näköpiirissä. Koulutusjärjestelmän säilymistä puoltaa ulkoisten intressien ohella itse järjestelmän sisäinen laajuus ja monimutkaisuus. Se merkitsee järjestelmän itsenäisyyden kasvua ja sitä, että muutokset torjutaan helposti sillä perusteella, että niiden katsotaan muuttavan henkilöstöryhmien välisiä suhteita — esimerkiksi ns. saavutettuja etuja.

¹ Perustuu kaupungin kouluhallinnon kehittämisseminaarissa Kaupunkioipistossa Espoossa 9.9.87 pidettyyn alustukseen.

Koulutusjärjestelmän muutoksessa on siis tulevaisuudessakin käsitykseni mukaan kysymys lähinnä uudelleenmuotoutumisesta ja sen vaihtoehtoisista kehityssuunnista.

Muutosten ajattelen toteutuvan niin koulutusjärjestelmän ulkopuolisten kuin sisäisten ryhmien toiminnan tuloksena. Vielä 70-luvulla katsottiin usein voitavan erottaa erilaisia koulutusideologioita ja niitä edustavia ryhmiä. Ideologiset katsomukset luokiteltiin konservatiivisiin, reformistisiin ja radikaaleihin. Teknologisen yhteiskuntakuvan voittokulun myötä ideologiat näyttävät hämärtyneen tai peräti kadonneen. Haluan kuitenkin leikkiä sillä ajatuksella, että ne ovat ainoastaan piiloutuneet ja ne voidaan muuntuneina nähdä myös nykyisessä koulutuspoliittisessa keskustelussa. Karrikoitu kuvaukseni niistä on seuraava. *Säilyttävän* koulutusideologian mukaan koulutusta tulee kehittää yksinomaan työelämän tarpeiden mukaan. Ideologia korostaa kilpailun ja valikoinnin välttämättömyyttä ja näkee kvalifikaatiot voittopuolisesti taitojen oppimisena. *Uudistavan* koulutusideologian mukaan koulutuksen tulee suuntautua ihmisen monipuoliseen kehittämiseen. Ideologia ei ole hämmennyneenkään hylännyt tasa-arvon tavoitetta ja sisällyttää kvalifikaatioihin yksilön maailmankuvan muodostumisen. *Vaihtoehtoinen* koulutusideologia on ikäänkuin katso-mossa, josta se kritisoi kahta edellään mainittua. Samalla osa sen edustajista etsii yhteiskunnasta sellaisia saarekkeitä, joihin voi vaihtoehtoyhteisönsä perustaa.

Jo karrikoitu kuvaukseni kertoo sen, että säilyttävä koulutusideologia näyttää vastaavan yhteiskunnallista tilannetta ja se saattaaakin olla vallitseva lähitulevaisuudessa. On kuitenkin otettava huomioon ihmisten mahdollinen vastarinta. Niinpä eri maissa tehdyt tutkimukset nuorison asenteista työhön ja koulutukseen kertovat, paitsi nuorison innostuksesta uuteen tekniikkaan, myös siitä, että yksi vuosikymmenten trendi on perinteisen uran ja menestyksen mallin hylkääminen itsensä toteuttamisen, turvallisuuden ja palkitsevan vapaa-ajan käytön hyväksi (ks. Coleman & Husen 1985, 25—30). Lisäksi tulkitseen niin, että konsensus-Suomessa koulutusideologioiden välille on muodostunut tietty työnjako. Koulutuksen mitoituksen ja organisaation perusratkaisut tehdään paljolti säilyttävän koulutusideologian mukaisesti. Sen sijaan pedagoginen kehittäminen, erityisesti alemmilla koulutustasasteilla, myötäilee progressiivista tai meillä reformipedagogiikaksi kutsuttua suuntausta, jolla onkin vakiintunut perinne. Myös suhtautuminen vaihtoehtoihin pedagogioihin on ollut käsittääkseni pikemmin sallivaa kuin torjuvaa.

Vaikka oletankin em. koulutusideologioiden piileskelevän jossakin koulutuspoliittisen keskustelun takana, näkyvämpi suuntaus on ollut *pragmatism*in kasvu. Ideologia se on tietysti sekoin. Enää ei pyritäkään korkeatavoitteisiin ja kokonaisvaltaisiin koulutuspoliittisiin toimiin, vaan ratkomaan eteen tulleita pulmia pienin askelin. Pragmatismin hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että on voitu vapautua ideologisen puhtauden tukahduttavasta vaalimisesta. Heikkoudeksi voidaan puolestaan katsoa se, että ajatusten ja toimien arvoperusta on peitetyt.

Oma lukunsa on julkisuudessa käytävä koulutuspoliittinen keskustelu. Sen täytyy vaikuttaa jo aiempien vuosikymmenten virheitä teke-mässä tai todistamassa olleista välin jopa ”sekopäiseltä”. Ehkä selitys tilanteeseen liittyy julkisuuden ohella juuri pragmatismiin. Kaiken kaikkiaan ylenpalttisen pragmatismin voidaan olettaa aikanaan synnyttävän tarpeen ja halun kokonaisvaltaisempiin ideologioihin — tai sitten ei.

Koulutusjärjestelmän sisäiset ja ulkoiset haasteet

Tarkasteltaessa koulutusta sosiaalisena järjestelmänä ja instituutiona havaitaan sen kehityksessä ehkä ensimmäiseksi kaksi piirrettä: sosiaalisessa mittakaavassa räjähdysmäinen määrällinen kasvu ja samoin koulutukseen kohdistuvien odotusten ja tavoitteiden kasvu. Miten näiden kahden ilmiön vastavuoroisuus on sitten ymmärrettävissä? Haen selitystä koulutuksen yhteiskunnallisista kytkennöistä. Edellä jo todettiin koulutuksen tuottavan työvoimaa, joka työmarkkinoilla sijoittuu työtehtäviin, ammatteihin ja yhteiskunnallisiin asemiin. Silloin kun koulutettuja on suhteellisen vähän verrattuna työmarkkinoiden tarjoamiin työpaikkoihin, ei tässä suhteessa ole ongelmia, eikä myöskään hevoin aseteta kyseenalaiseksi koulutettujen tietoja ja taitoja. Koulutus voi jopa toimia ikäänkuin initiaatiovaiheena tai siirtymäriittinä tiettyyn ammattiin ja statukseen sosialistumisessa. Sen sijaan koulutusjärjestelmän laajentuessa ja kohdatessa työmarkkinoiden asettamat rajat työnantajat etunenässä kysyvät yhä useammin sitä, mitä koulutettavat osaavat. Tässä vaiheessa itse koulutusjärjestelmä on kuitenkin muodostunut niin laajaksi ja monimutkaiseksi, että se elää paljolti omaa elämäänsä eikä sen ohjaaminen ole helppoa vaikka tehtävään on valjastettu laaja koulutushallinnon koneisto. Esimerkiksi Archerin (1982) mukaan tilanteessa, jossa koulutuksen laadullista kehittämistä luonnehtii

ohjaamaton kehitys, on sen määrällinen vastine *koulutuksen inflaatio* eli sen sosiaalisen arvostuksen aleneminen. Se on tilanne, jota on ymmärtääkseni elettykin jo koulutuskasvun kärkimaissa. Meillä on tilanne ollut toisenlainen. Kokonaistyövoima on kasvanut ja myös ns. uusi keskiluokka laajentunut korkeakoulutettujen määrää vastaavasti. Siten koulutusoptimismiksi nimittämäni tyytyväisyys on säilynyt 70-luvulla sen ansiosta, että silloinen rakennemuutoksen aalto oli jäljessä yleiseurooppalaisesta kehityksestä. Kun 80-luvun alussa voitiin ennakoida koulutuksen inflaation uhkaavan, näyttää nyt siltä, että teknologian muutos ja rakennemuutoksen uusi aalto ovat ainakin toistaiseksi säästäneet meidät totuuden hetkeltä. Silti rohkensisin tulkita monia nykyilmiöitä koulutuksen inflaation näkökulmasta ja pitäisin sitä tulevaisuuden ongelmana.

Jos yrittää löytää tälle kehitykselle ja ajatusrakennelmalle vaihtoehtoja, joutuu pohtimaan sitä mahdollisuutta, että ihmiset ja ihmisryhmät antavat koulutukselle muita merkityksiä kuin ammatin ja statuksen. Se siis olisi perustavin säilyttävästä koulutusideologiasta poikkeava vaihtoehtoinen kehitys. Palkkatyöhön perustuvassa suoritusyhteiskunnassa se on kuitenkin varsin epätodennäköinen tai pientä ryhmää koskeva.

Jos näkökulmaa laajennetaan koulutusjärjestelmän sisäisestä tarkastelusta yhteiskunnan ja kansainvälisen järjestelmän tarkasteluun, ollaan suurten haasteiden edessä. Miten voidaan kehittää koulutusta niin, että kykenemme mukautumaan ja hallitsemaan *kansainvälistymistä*? Entä miten koulutusta olisi kehitettävä, jotta ihmiset selviytyisivät *informaatioajan* yhteiskunnassa? Yritän vastata lyhyesti, miltei sähkösanomakielellä, lähinnä suhteuttamalla OECD-maiden koulutusasiantuntijoiden konferenssin arviota Suomen tilanteeseen (Antikainen & Jäppinen 1987).

Pyrkimys *elinikäisen oppimisen järjestelmään* näyttää muodostavan tulevaisuuden koulutusstrategian. Haluan korostaa juuri elinikäisen oppimisen käsitettä meillä käytetyn elinikäisen tai jatkuvan koulutuksen sijaan. On näet ilmeistä, että muodollisen koulutuksen ja koulujärjestelmän suhteellinen merkitys vähennee muun organisoidun tai itsenäisen oppimisen rinnalla. Tulevaisuudessakin on tärkeää huolehtia siitä, että sukupolvien väliset erot tiedoissa ja maailmankuvassa eivät kasva suuriksi. Nuorta sukupolvea ei voida kasvattaa sellaiseen suuntaan, jota vanhemmat eivät hyväksy tai ymmärrä. Elinikäisen oppimisen järjestelmän kehittämisen eräs pulma on vielä ymmärtääkseni se, että se saattaa kasvattaa eroja koulutusmahdollisuuksissa turvallisen työpaikan omaavien ja syrjäytettyjen ihmisten välillä.

Koulutuksen laatu kohoaa aiempaa keskeisempään asemaan. Peruskoulutuksessa pyritään löytämään tiedot ja taidot, jotka muodostavat opetus suunnitelman ja oppimisen ytimen. Tiedollisen oppimisen rinnalla on huolehdittava lasten ja nuorten sosiaalisen ja moraalisen kehityksen edellytyksistä. Siinä kouluyhteisön ohella perhe, paikallisyhteisö ja nuorten vertaisryhmät ovat keskeisessä asemassa.

Koulujen oma sisäinen kehittäminen ja uudistuminen saattaa muodostua koululaitoksen sisällä keskeiseksi strategiaksi, ehkä yhtä keskeiseksi kuin elinikäisen oppimisen strategia koko koulutusjärjestelmän osalta. Siinäkin mielessä opettajien koulutus ja täydennyskoulutus ovat avainasemassa.

Ammatillisen koulutuksenkin näkökulmasta yleissivistävän peruskoulutuksen parantaminen on tärkeää. Ammatillinen koulutus laajalaistunee entisestäänkin. Sen järjestelmät ovat eri maissa erilaisia, mutta ilmeisesti koulutuksen ja työn yhteyksien lisääntyminen on yhteinen tulevaisuuden suunta.

Korkeakoulutuksen sivuutan tässä yhteydessä kokonaan todeten vain, että korkeakoulut tai yleensä parhaat koulutusorganisaatiot — toivottavasti korkeakoulut niihin kuuluvat — voisivat osallistua eräiden käsitysten mukaan elinikäisen oppimisen ja kasvatuksen kehittämiseen.

Kiinnittäisin sivumennen huomiota siihen, että konferenssissa ei käytetty sellaista pikkutarkkaa koulutusastekäsitteistöä kuin meillä, vaan puhuttiin peruskoulutuksesta ja peruskoulutuksen jälkeisestä koulutuksesta.

Koulutuksen sisällöstä tulisi konferenssin mukaan välittyä kansainvälisen yhteisön ajatus, josta voisi parhaimmillaan kehittyä sellainen globaali henki joka edistäisi rauhan, keskinäisen ymmärtämyksen ja yhteistoiminnan tavoitteita maailmassa. Tärkeää olisi silloin myös opiskelijoiden, opettajien, tutkijoiden ja hallintohenkilöstön vaihtovierailut. Niiden lisäämisessä, samoin kuin kehitysmaiden auttamisessa, odotettiin eri maiden hallitusten aktiivisuutta.

Olen käsitellyt näin pitkään ja yleisellä tasolla koulutuspolitiikan kansainvälisiä näkymiä kahdesta syystä. Ensinnäkin ajattelen niin, että koulutus on väistämättä muuttumassa samaan tapaan kansainväliseksi tai ylikansalliseksi kuin tiede ja teknologia. Silloin voidaan odottaa sellaisten näkemysten, joista vallitsee jonkinlainen kansainvälinen konsensus toteutuvan varsin todennäköisesti ellei niitä erityisesti vastusteta. On tietysti samalla huomauttava, että toki koulutus säilyttää kansallisen ja paikallisenkin luonteensa sisällöissään ja paikallisuus vahvistuneekin desentralisaation myötä. Toiseksi on mielestäni tärkeä havaita,

että koulutuksen kehittämässä on varsin paljon ajattomia ja muuttumattomia asioita ja ettei ymmärtääkseni teknisestä kehityksestä huolimatta ole lähitulevaisuudessa näköpiirissä mitään äkillisiä tai käänteentekeviä muutoksia. Siten myös meidän koulutusjärjestelmämme kehittämistä on perusteltua jatkaa siltä pohjalta, jonka olemme vuosien kuluessa rakentaneet.

Edellä sanottu koskee myös pedagogista kehittämistä. Siinähän on pisimmällä tähtäimellä kysymys tutkimuksesta ja sen suuntautumisesta. Tietojen ja taitojen oppimisessa ja opettamisessa kognitiivinen psykologia ja sen soveltaminen tarjoavat meillä uuden lupaavan kehityssuunnan. Sen rinnalle kaipaisin kuitenkin sellaista tiedonsosiologista tutkimusta ja sanoin sisko tietopolitiikkaa, joka selvittelisi koulutiedon tuotantoa ja jakelua yhteiskunnassa ja koulutusjärjestelmässä.

Lasten ja nuorten sosiaalista ja moraalista — tai eettistä kuten meillä on tapana sanoa — kehitystä voidaan sitäkin tutkia kognitiivisesta näkökulmasta kuten Annika Takala on maailmankuvatutkimuksessaan osoittanut. Koulu- ja luokkayhteisö on puolestaan kohonnut uudelleen sitten Matti Koskenniemen pioneerityön tutkimuskohteeksi esimerkiksi ns. piilo-opetussuunnitelmatutkimuksessa. Laajemman socialisaatiotutkimuksen piirissä on kehitelty teoreettista ajattelua, mutta eräitä nuorisotutkimuksia ja korkeakouluopiskelijoita koskevia tutkimuksia lukuunottamatta on tehty varsin vähän empiiristä tutkimusta. Joka tapauksessa valitut esimerkit viime vuosina ovat rakentaneet sellaista perustaa, jolle soveltuvampi tutkimus ja kehitystyö voivat pohjautua.

Kokeilutoiminta on koulun kehittämässä tärkeässä välittävässä asemassa. Uuden uljaan koulun ideoista ei yleensä ole pulaa, mutta niiden toteuttaminen käytännössä onkin jo toinen asia. Siinä pienetkin seikat voivat olla ratkaisevia. Ratkaisevinta on luonnollisesti se, kiinnostuvatko opettajat lainkaan ideasta tai aloitteesta vai jättävätkö sen yksinkertaisesti ottamatta huomioon. Kun kokeilussa osoitetaan käytännössä, että idea voidaan yleensä toteuttaa ja miten se voidaan toteuttaa, on voitettu paljon. Toki kokeilutoiminnan merkitys kaikkiaan on laajempi, mutta sitä en tässä yhteydessä yritäkään systemaattisesti käsitellä. Sen sijaan pysähdyn tuohon ajatukseen kokeilutoiminnasta opettajien jopa mahdottomina pitämien innovaatioiden sisäänajajana. Jos ajatus pitää paikkansa ja jos halutaan murtaa luokkaopetuksen aika-, paikka- ja rituaalirajoja, eikä silloin tulisi erityisesti panostaa sellaisiin kokeiluihin, joissa varmasti joudutaan noita rajoja murtamaan. Tämä merkitsisi panostamista mm. seuraavien hankkeiden pedagogiseen puoleen:

- peruskoulun lisäopetus, jossa oppilaista merkittävä osa ei ilmeisesti samaistu lainkaan kouluun ja sen tarjoamiin ihanteisiin,
 - vaihtoehtopedagogioihin, joissa toteutetaan ”normaalissa” koulussa mahdottomia asioita,
 - tietokoneen käyttöön opetuksessa, mikä merkitsee oppikirjapohjaisesta opetuksesta eroavaa tilannetta,
 - etäopetukseen, jossa siis ainakin paikkaratka-rikotaan,
 - vertaisopetukseen, jossa oppilaat auttavat toisiaan opettajakeskeisyyden sijasta.
- Luettelo on esimerkinomainen.

Olen tottunut ajattelemaan, että kouluopetuksella olisi opittavaa monista aikuiskasvatuksen joustavista käytännteistä. Saattaa kuitenkin olla myös niin, että viime vuosina on kouluopetuksessa kehitelty sellaisia muotoja, joista aikuisopetus voisi puolestaan katsoa mallia.

Koululaitoksen ohjaus ja sen muutos

Käsitykseni lähitulevaisuuden koulutuspoliittisesta tilanteesta on siis se, että jo koulutusjärjestelmän sisäisen kehityksen logiikka saattaa asettaa koulutuksen inflaation torjumisen tai siihen mukautumisen keskeiseksi kysymykseksi. Lisäksi taloudellisen toiminnan edellytysten muutos — jonka tunnenne teknologian muutoksena sekä kansainvälisenä riippuvuutena ja kilpailuna — merkitsee koulutuksen laadun ja koulutuksen tuottaman innovaatiokapasiteetin tärkeyttä kansantaloudessa. Tämä asettaa koulutushallinnolle aiempaa korostuneemmin tehokkuuden vaatimuksen. Toinen koulutushallintoon — kuten kaikkeen muuhunkin hallintoon — kohdistuva tavoite on demokraattisuus. Jopa koulutuksen tilivollisuutta koskevien hankkeiden taustana on eräissä maissa se, että kansalaiset eivät luota yksin sellaisiin välillisiin menetelmiin kuten vaalilippuun ja äänestysuurnan julkishallinnon toiminnan valvonnassa (Kogan 1986). Onkin vaikea kuvitella, että meidänkään koulutushallintomme selviäisi ilman muutoksia näköpiirissä olevasta tilanteesta. Sen vuoksi saattaisi olla järkevä varautua tulevaisuuteen pohtimalla, mitä vaihtoehtoja koulutushallinnon tai suppeammin kouluhallinnon järjestämiseksi on olemassa. Seuraavassa pyrin kuitenkin vain alustavasti esittelemään käsitykseni tutkimuskentästä.

Rune Premfors (1986) esittää artikkelissaan viisi korkeakoululaitoksen ohjauksen muotoa, joita mielestäni voidaan suoraan soveltaa koululaitoksenkin tarkasteluun. Nämä muodot ovat politiikka, byrokratia, korporatismi, markkinat ja itseohjaus. Poliitiikka tarkoittaa siis poliittisten elinten — esimerkiksi eduskunnan tai kunnallisvaltuuston — ohjausta. Byrokratia tarkoittaa yksinkertaistettuna hallintovirkamiesten valtaa sekä virkamiesten määrän että säännösten määrän lisääntymisen muodossa. Korporatismi merkitsee suurten organisaatioiden, lähinnä työmarkkinajärjestöjen, ohjausta. Markkinat voivat tarkoittaa koulutuksen kysynnän, työvoiman kysynnän ja/tai yksityisen yritystoiminnan ohjausta. Itseohjaus tarkoittaa koulujen itsenäistä päätösvaltaa. Näitä ohjauksen muotoja tarkasteltaessa ensimmäinen havainto on se, että ne kaikki esiintyvät meidän koulujärjestelmässämme. Sen sijaan mitään tutkimustietoa ei niistä ole tiedossani. Rohkeuden kuitenkin spekuloida — ja alleviivaan että kysymys on spekuloinnista — sillä, mitkä ohjauksen muodot ovat vahvistaneet asemiaan 70-luvulla ja miltä lähitulevaisuus tässä suhteessa näyttää.

	70-luku	Lähitulevaisuus
Politiikka	+	? (+)
Byrokratia	++	? (—)
Korporatismi	+	? (++)
Markkinat	—	+
Itseohjaus	—	+

+ = lisääntynyt

— = pysynyt ennallaan tai pikemmin vähentynyt

70-luvulla olisi siis keskitetty ohjaus yleisesti lisääntynyt, mutta erityisesti byrokratia. Sen sijaan lähitulevaisuudesta tiedämme nykytilanteen valossa, että *itseohjaus* kasvaa ainakin jossain määrin. Lisäksi *markkinat* lyönevät koulutuksen läpi siinä kuin muidenkin yhteiskuntaelämän alueiden. Suuri kysymysmerkki on se, mitä tapahtuu asetelman yläpäässä. Selvää lienee, että byrokratiaa pyritään taltuttamaan, mutta onnistutaanko siinä. Ilmeisesti lähes ainoa tie onnistumiseen on se, että poliittista ohjausta vahvistetaan byrokratian kustannuksella. Työmarkkinajärjestöt ovat taas veikkaukseni mukaan vakiinnuttaneet asemansa ja ainakin aikuiskoulutuksessa ne ovat lisäämässä aktiivisuuttaan ja valtaansa tuntuvasti.

Koulutussuunnittelua tarkasteltaessa kiinnittyy huomio siihen muutokseen, jota jo koulutsideologioiden yhteydessä käsiteltiin eli

suunnitteluteoreettisin käsittein rationaalisen suunnittelujattelun kuihtumiseen ja *inkrementalistisen* suunnitteluotteen vahvistumiseen (esim. Vartola 1985). Tavoitteisen ja kokonaisvaltaisen suunnittelun sijaan on astunut pienten askelten rajoittunut suunnittelu. Sen voittokulun voi veikata jatkuvan ainakin jonkin aikaa, mutta ehkä myös taivuttavan sekamallien vakiintumiseen.

Määrällisen suunnittelun menetelmät on puolestaan ollut tapana jakaa koulutuskysyntään perustuviin menetelmiin ja työvoimasuunnittelun menetelmiin. Niitä voisi tässä yhteydessä luonnehtia hyvin yksinkertaistavasti niin, että työvoimasuunnittelun menetelmien käyttö pyrkii säilyttämään vakiintuneen järjestyksen työmarkkinoilla ja siten patoamaan koulutuskysynnän ja valikoinnin ongelmat koulujärjestelmän sisään. Sosiaalisen kysynnän menetelmät taas pyrkivät pitämään koulujärjestelmän ja sen sisäiset koulutusvirrat sujuvassa kunnossa aiheuttaen sen sijaan paineita ja ongelmia työmarkkinoille. Suomessa on monien muiden maiden tapaan pidetty ammatillisen koulutuksen sisäisessä mitoituksessa ja korkeakoulutuksen mitoituksessa kiinni työvoimamenetelmästä. Ilmeisesti perusteluna on ollut se, ettei ole katsottu voitavan tuottaa näin pieneen kansantalouteen työvoimamarkkinoita koskevia jännitteitä ja ongelmia. Kysyntämenetelmien suosion voidaan kuitenkin olettaa kasvavan kouluhallinnon piirissä sitä mukaa kuin koulujärjestelmän sisäiset ongelmat lisääntyvät. Tässä yksinkertaistetussa asetelmassa koulutuksen mitoituksesta siis olisi tulossa kouluviranomaisten ja korporaatioiden edustajien välinen kädenvääntö. Vielä on otettava huomioon se pieni mahdollisuus, että koulutus saa niin vahvasti muun merkityksen kuin ammatin ja statuksen että koulutussuunnittelu voidaan perustaa muuhun kuin työmarkkinoiden tyydyttämiseen.

Eräissä puheenvuoroissa on esitetty nykyisten suunnittelumenetelmien heittämistä romukoppaan. Perustelut ovat olleet varsin samantyyppiset kuin alan aikakauskirjoissa jo 70-luvun lopulta alkaen. Epäilemättä muutoksia myös tapahtuu, mutta saattaa olla paikallaan muistuttaa siitä, että tuosta akateemisesta kritiikistä huolimatta ko. suunnittelumenetelmiä on Unescon arvion mukaan käytetty yli sadassa maassa. On kuitenkin sanottava, etten epäile suunnittelun tason siirtämistä enenevästi valtakunnalliselta alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Tosin se ei voi tapahtua selvittämättä ensin alue- ja paikallistason edellytykset tähän suunnitteluun.

Ajankohtainen kysymys kouluhallinnon kehittämiseksi ja jossain määrin aikuiskoulutussakin on hallinnon *hajauttaminen*. Silloin

kun hajauttamisessa pyritään byrokraattisuuden vähentämiseen, on tavoitteena responsiivisempien ja itseohjautuvimpien hallintoyksiköiden kehittyminen perustasolle (esim. Vuorela 1987). Asia voidaan ilmaista myös niin, että pyrkimyksenä on päästä välillisestä ideologisesta, juridisesta ja taloudellisesta ohjauksesta välittömämpään ohjaukseen (esim. Du Rietz et al. 1987). Hajauttaminen näytetään jakavan meillä hallinnolliseen ja poliittiseen hajauttamiseen sen mukaan, onko vastaanottajaorganisaatio valtionhallinnon yksikkö vai paikallinen itsehallintoyksikkö luottamushenkilöineen, siis kunta. Yksimielisesti tutkijat näyttävät korostavan sitä, että hajauttaminen vaatii vastaanottavien organisaatioiden toiminnallista kehittämistä ja niiden resurssien turvaamista. Jos siis meillä pyritään hajauttamaan koulutushallintoa kuntiin, olisi katse myös suunnattava kuntien kouluhallinnon kehittämiseen eikä ylemmille hallinnon tasoille.

Kun selaa tuoretta Hallinnon Tutkimus-aikakauskirjaa, havaitsee, että tutkijat ovat varsin pessimistisiä hajauttamisen toteutumisen suhteen. Todetaan mm. että hajauttamiskomitean esittämän asetusluonnoksen ensimmäinen pykälä:

Valtion hallintoa uudistettaessa on pyrittävä siihen, että ratkaisutoimivalta uskotaan sille asianomaisen hallinnonalan asteellisesti alimmalle viranomaiselle, jolla on riittävät edellytykset toimivallan käyttämiseen asianmukaisella tavalla, on perusteltu. Samalla tuodaan kuitenkin esiin se seikka, että valtioneuvoston päätös hallinnon kehittämisestä 27 vuoden takaa on sisällöltään samanlainen. Eräs tutkija esittää väitöskirjaansa pohjautuen näinkin poleemisen johtopäätöksen:

Hallinnon ehdoilla tehdyt hallintojärjestelmän muutokset eivät ole johtaneet vallan uusjakoon. Tässä esityksessä hajautuksesta esiintuodut seikat tukevat sitä väitöskirjassani esitettyä käsitystä, että hallinnon itsenäisyyden voi murtaa vain yksimielinen poliittinen tahto. Todelliset hallinnon muutokset voivat käynnistyä — jos sota ja kapina poissuljetaan — vain yhteiskunnallisen reformin tai vakavan luotettavuuskriisin johdosta ja liikkeellepanevana voimana voi olla vain eduskunta. (Tiuhonen 1987, 37)

Voitto Helanderin (1987) artikkelin lukeminen taas saa pohtimaan sitä, miten hallinnossa ja hallinnon liepeillä tapahtuva korporatiosoitumissuuntaus ja professionalisoitumissuuntaus saattavat toimia hajautuksen sisälläkin keskittävinä voimina.

Koulu organisaationa ja koulun kehittäminen

Hallinnon näkökulmasta eräs perustava kysymys on: Millainen organisaatio koulu tai vastaava aikuisoppilaitos on? Kirjallisuus antaa tähän kysymyksen varsin moniselitteisen vastauksen, jota yritän seuraavassa johdonmuokaistaa ja yksinkertaistaa.

Koulu on epäilemättä kompleksinen, monitavoitteinen organisaatio. Se on palveluorganisaatio, jolla on sekä institutionaalisten että organisatoristen ominaispiirteiden taso. Teoreettisesti koulu on kuvattu ainakin neljän organisaatiomallin avulla: rationaalisen mallin, poliittisen mallin, sosiaalisen systeemin mallin ja anarkistisen mallin puitteissa (esim. Ellström 1983). *Rationaalisen mallin* mukaan koulu on selkeätavoitteinen väline jonkin hallitsevan toimijan tai toimijaryhmän tarkoitusten toteuttamiseksi. *Poliittisen mallin* mukaan taas rationaalisen mallin kuva koulusta on kaukana todellisuudesta. Tosiasiassa koulua luonnehtii intressien ja näkemysten erilaisuus. Siten koulunkin toiminnassa on kyse vallankäytöstä ja ristiriidoista. *Sosiaalisen systeemin mallin* mukaan kouluorganisaation prosesseissa onkin kysymys varsin spontaanista vastaamisesta sisäisiin ja ulkoisiin vasteisiin ja odotuksiin, eikä suinkaan tavoitteisesta toiminnasta kuten sekä rationaalinen että poliittinen malli esittävät. Lisäksi sosiaalisen systeemin malli on kiinnostunut lähinnä koulun epävirallisesta eikä virallisesta organisaatiosta. *Anarkistinen malli* on epämääräinen. Sen variantteja olisi esimerkiksi koulun vertaaminen organisoituun anarkiaan — mitä käsitettä muutoin käytetään perinteisestä länsimaisesta yliopistosta — löyhästi rakentuneeseen systeemiin tai roskapönttöön. Esimerkiksi tavoitteet muodostuisivat toiminnassa, eikä suinkaan toimintaa ohjaisi etukäteistavoitteet. Näinkin karrikoidun kuvauksen jälkeen voi päätellä, että meillä koulua tai aikuisoppilaitosta on totuttu tarkastelemaan lähinnä vain rationaalisen ja systeemimallin ajattelun mukaan. Selityskin on ilmeinen: nämä mallit korostavat konsensusta ja tavoitteiden tai preferenssien selvyttä ja yhtenäisyyttä. Pulma onkin tässä yhteydessä se, että missä määrin ne vastaavat todellisuutta. Mitä merkitsee koulun esittäminen tavoitteisen harmonian pesäpaikana, vaikka todellisuudessa koulu on väistämättä ristiriitojen läpäisemä organisaatio?

Jos sitten pitkin hampain kuitenkin valitaan rationaalinen ja systeemimalli vertailun poh-

jaksi, havaitaan niiden kesken merkittävä ero-
 avuus. Rationaalisessa mallissa ajatellaan ole-
 van jonkin koulun ulkopuolisen tai yläpuoli-
 sen tahon, joka osallistuu tavoitteiden aseta-
 miseen. Sen sijaan systeemimallissa kouluor-
 ganiisaatio ajatellaan organismin kaltaiseksi
 yksiköksi, jonka tavoite on olla kyllin joustava,
 jotta se voisi mukautua ympäristöönsä ja siten
 lisätä elossapysymisen ja toimintakykyisyyden
 mahdollisuuksia. Ehkä systeemimalli on lä-
 hempänä aikuisoppilaitoksia, mutta sen sijaan
 nykyinen ruotsalainen koulu ja näköpiirissä
 oleva koulu on aiheesta väitelleen Gunnar
 Bergin (1981) mukaan tässä suhteessa lähem-
 pänä rationaalista mallia. Meilläkin on kansal-
 lisia tavoitteita kasvatukselle ja yhteiskunnan
 rakenne asettaa väistämättä rajoja koulun toi-
 minnalle. Tästä näkökulmasta on ymmärtääk-
 seni huomionarvoista se, että esimerkiksi kou-
 lun sisäisen kehittämisen hankkeissa tai reh-
 torien ja koulunjohtajien täydennyskoulutuk-
 sessa näytetään lähdetyn systeemiteoreettista
 ajattelusta ja sille pohjautuvasta OD-toimin-
 nasta (esim. Hämäläinen 1986). Lieneekö ar-
 vioitu niin, että olisi liian monimutkaista selit-
 tää rehtoreille kouluorganisaation yhteys niin
 yhteiskunnan ja valtion rakenteeseen kuin
 koulu-yhteisön toimintaan? Kehittämisen lii-
 keellelähtö saattaaakin olla helpompaa kun lii-
 oitellaan koulun itsenäisyyttä, mutta se saattaa
 kostautua turhautumisena törmätessä va-
 pauden rajoihin. Mainittakoon että Berg yh-
 dessä Wallinin kanssa (1983 ja 1984) on ke-
 hitellyt OD:lle vaihtoehtoista lähestymistapaa
 jota he kutsuvat DO:ksi.

Näiden ruotsalaistutkijoiden mukaan kou-
 luorganisaatiolla on kolmet kasvat tai kolme
 toimintapiiriä: se on samanaikaisesti professi-
 onaalinen organisaatio jossa ammattikasvat-
 tajat toimivat opetussuunnitelman salliman va-
 pauden rajoissa, byrokraattinen organisaatio,
 jota sitoo keskus- ja paikallishallinnon sääntö-
 järjestelmä ja pakko-organisaatio oppivelvolli-
 suuttaan suorittaville oppilaille. Ainakin oppi-
 velvollisuuden suhteen kuvaus aikuisoppilai-
 toksista olisi erilainen. Näiden toimintapiirien
 keskinäisistä suhteista on huomattava mm.,
 että byrokranian lisääntyminen aina kaventaa
 opettajain professionaalisen toiminnan alaa ja
 samoin toimii se seikka, etteivät opettajat voi
 valita oppilaitaan, toisin kuin monet perintei-
 set professiot. Tällä perusteella — saati sillä,
 jos oppikirjat yksin ohjaavat heidän opetus-
 taan — ei opettajan ammattia ole aina pidetty
 professionaalisen vaan puoliprofessionaali-
 sena. Tietty suhteellinen autonomia, meillä
 esimerkiksi menetelmälliseksi vapaudeksi ni-
 mitetty — antaa kuitenkin opettajan ammatille
 mahdollisuuden professionaalisuuteen. Tämä
 vapaus voi tutkijoiden mukaan kuitenkin myös

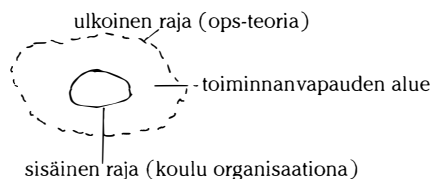
ainoastaan syventää perinteisen koulukulttuu-
 rin piirteitä ellei siihen liity opettajien keski-
 näistä yhteistoimintaa tai yhteistoimintaa
 myös paikallisyhteisön edustajien kanssa. Ho-
 yle (1980) nimittääkin laajennetuksi professi-
 onaalisuudeksi tilannetta, jossa

...ollaan kiinnostuneita asettamaan luokka-
 opetus laajempaan kasvatukselliseen yh-
 teyteen, vertaamaan omaa työtä muiden
 opettajien työhön, arvioimaan omaa työtä
 systemaattisesti ja toimimaan yhteistyössä
 muiden opettajien kanssa.

Kaiken kaikkiaan ruotsalaistutkijat ajattele-
 vat, että kehitettäessä koulua organisaationa
 tarvitaan kolmenlaista tietoa:

1. tietoa koulun kehittämisen ulkoisesta rajasta, mikä edellyttää opetussuunnitelmateoreettista tietämystä,
2. tietoa koulun kehittämisen sisäisestä rajasta, mikä edellyttää koulun tutkimista organisaationa,
3. arviota ulkoisen ja sisäisen rajan väliin jäävästä toiminnan vapauden käyttämättömästä alueesta, jonka hyödyntäminen edellyttää näkemystä koulun paikallisesta kehittämisestä.

Tämä voidaan havainnollistaa myös kuviolla.



Koulutushallinnon organisaatoratkaisut ovat tietenkin arvovalintoja, joiden tulisi perustua myös niille tavoitteille, joita koulukasvatukselle asetetaan. Tiedämme kuitenkin, kuinka vaikea on johtaa abstrakteista kasvatustavoitteista niitä vastaavia organisaatio-omuuksia. Lisäksi tunnemme muiden kuin kasvatuksellisten tekijöiden vahvan vaikutuksen koulutushallinnon muotoutumiseen. Tämän kirjoittajan henkilökohtaisen käsityksen mukaan tulevinakin vuosina tarvitaan kansallista koulutuspolitiikkaa, samalla kun perusteet hallinnon hajauttamiselle ovat eittämättömät. Maailmalla onkin tietämystä koulutuksen kehittämisestä myös hajautetummassa järjestelmässä.

Meillä laiminlyöty koulutuksen hallinnon tutkimus tuskin ehtii millään tavoin mukaan tälle uudistuskierrokselle. Järkevältä näyttäisi aloittaa tutkimustoiminta paikallishallinnon kehityksestä ja toimintaedellytyksistä. Tärkeää olisi tarkastella koulutushallintoa, ei yksin kouluhallintoa.

Lähteet

- Antikainen, A. & Jäppinen, A. 1987. Matkakertomus OECD-maiden koulutusasiantuntijain konferenssista Kiotossa 19.—21.1.1987 (Moniste)
- Archer, M. 1982. The Theoretical Problem of Educational Expansion. In Archer M. (ed.) *The Sociology of Educational Expansion*. London: Sage.
- Berg, G. 1981. Skolan som organisation. Uppsala: Uppsala Studies in Education 15.
- Berg, G. 1984. Market versus Mandator. Control Structure and Strategies for Change in School Organizations. *Scandinavian Journal of Educational Research* 28, 2.
- Coleman, J.S. & Husén, T. 1985. *Becoming Adult in a Changing Society*. Paris: OECD.
- Du Rietz, L. & Lundgren, U.P. & Wennäs, O. 1987. *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Ellström, O.-E. 1983. Four Faces of Educational Organizations. *Higher Education* 12,2.
- Helander, V. 1987. Julkisen päätöksenteon uusista alajärjestelmistä. *Hallinnon Tutkimus* 6, 1.
- Hoyle, E. 1980. Professionalization and Deprofessionalization in Education. In Hoyle, E. & Megarry, J. (eds.) *World Yearbook of Education 1980*. London: Cogan Page.
- Hämäläinen, K. 1986. Koulun johtaja ja koulun kehittäminen. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Kogan, M. 1986. *Education Accountability*. London: Hutchinson.
- Premfors, R. 1986. Styrformer i högskolan. *Forskning om utbildning* 13, 4.
- Tiihonen, P. 1987. Hajauttaminen hallitusmuodossa. *Hallinnon tutkimus* 6, 1.
- Vartola, J. 1985. Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta. Helsinki: Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B nro 35.
- Vuorela, T. 1987. Desentralisointi keinona vähentää byrokratisoitumisen aiheuttamia ongelmia. *Hallinnon Tutkimus* 6,1.

AIKUISKASVATUS

The Finnish Journal of Adult Education **Vol 7, 3/1987** **ISSN 0358-6197** **Summary**

Antikainen, Ari 1987. Change in the educational system and the education administration.

The article deals with the short-term future of the educational system from the view point of planning and administration. The impression is that various education interests will prevent major upheavals from taking place in education. It is believed that any changes that do occur do so as a result of actions taken by both external and internal groups. Thus an attempt is made to construct an exaggeration of present educational ideologies. Another approach to viewing the direction of the change is to examine educational policy statements abroad. Despite the impression that the change is seen more as being a reconstitution of the present, the author sees the change in educational administration as being likely. Increased control and self-control in the markets is seen as having already partly taken place; the demolition of bureaucratic control and its consequences are, however, matters as yet unsettled. Finally, the author examines the school and a corresponding adult education establishment as organizations and strategies for developing them. According to the article, the matter of school as an organization is a very complex one. The tendency in Finland has often been to exaggerate the harmonious and open nature of the school. The article concludes on points concerning the importance of examining educational administration at the local level and the need for change in educational administration.

*Translated by
Erkki Pekkinen*