

Kansainvälinen näkökulma koulutuspolitiikan reunaehtoihin

Raivola, Reijo. 1987. *Kansainvälinen näkökulma koulutuspolitiikan reunaehtoihin. Aikuiskasvatus 7, 4, 153–160.* – Artikkelissa käsitellään koulutuksen asemaa kansainvälisestä näkökulmasta tilanteessa, jossa valtiontalouden ongelmat pakottavat päättäjät priorisoimaan yhteiskunnallisia tarpeita. Taloudellisen kasvun hidastuminen on vaikuttanut koulutusmenojen suhteellisena laskuna. Koulutusbudjettien supistamisen yhteydessä on yhä yleisemmin keskusteltu koulutuksen tulosvastuullisuudesta ja laadusta. Epäselvää ja kiistanalaista hyödyllisyyden kriteeriä on käytetty opetussuunnittelun ja koulutuksen laadun mittarina. Tiukka talous näkyy myös koulutuksen yksityistymisenä, koulutuskulujen säilyttämisenä entistä enemmän vanhemmille. Toisaalta yksityistymisessä on kyse koulutusvaihtoehtojen etsimisestä. – Kansainvälisesti tarkasteltuna koulutuksen tulevaisuus näyttää karsimisen tulevaisuudelta. Suomalaisella koulutuspolitiikalla on vielä mahdollisuus torjua huolestuttavia tunnusmerkkejä, jos koulutusta halutaan priorisoida ja koulutusjärjestelmää kehittää.

1. Johdanto

Maailmantalous näyttää ajautuneen krooniseen kriisiin, joka kehitysmaissa on absoluuttinen ja teollisuusmaissa suhteellinen. Edellisessä on kysymys olemassa olostsa, jälkimmäisessä hyvinvoinnin ulottuvuuksien priorisoinnista. Tällä todellisella tai kuvitellulla lamalla on syvät vaikutukset julkisten menojen käyttöön ja distribuuioon eri sektoreiden välillä. Koulutustalous näyttää kaikkialla kärsivän resurssien puutetta. Kysymys on siitä, *onko valtiontaloudella ja poliittisella päättäjällä kyky ja halu priorisoida koulutusta* muiden yhteiskunnallisten tarpeiden kustannuksella tai rinnalla. Supistuneet voimavarat ovat nostaneet esiin vaatimuksen koulutusinvestointien tuotavuudesta (tehokkuudesta) ja koulutuksen laadusta. Vanha ristiriita koulutuksen laadun ja määrän, tehokkuuden ja tasa-arvon välillä on noussut voimakkaasti esiin. Yhtenä ratkaisuna on esitetty, että yhteiskunta huolehtisi köyhien koulutuksesta ja markkinavoimien annettaisiin säädellä maksukykyisten koulutusta. Palattaisiin siis takaisin tilanteeseen, joka mm. Englannissa vallitsi aina 1800-luvun jälkipuoliskolle saakka. Valtiovalta haluttiin hinnalla millä hyvänsä pitää erossa kasvatuksesta. Kuten muitakin sosiaalipalveluja koulutusta pyritään paikoin selvästi yksityistämään.

Kun suomalaislapsella on kouluun mennessä edessään 14–15 vuoden yksijaksoinen peruskoulutus ja koulutusta kaikkiaan lähes 20 vuotta, on maapallollamme vielä 28 kansakuntaa tai autonomista aluetta, jossa ei ole oppivelvollisuutta lainkaan, ja 47 sellaista koulujärjestelmää, jossa oppivelvollisuus kestää kuusi vuotta tai vähemmän (Unesco 1986, II–8). Jos lapsi syntyy tytöksi Suomessa, on hänellä poikaa suurempi todennäköisyys päätyä korkeakouluopiskelijaksi. Afrikassa tytön mahdollisuus on vajaa 1/4 pojan mahdollisuudesta. Kehitysmaan nuori voi odottaa, että julkinen valta sijoittaa hänen koulutukseensa kiinteässä rahassa 27 \$ vuodessa, mutta jos nuori elää Pohjois-Amerikan mantereella, hänen koulutuksensa käytetään julkisia varoja 38 kertaa enemmän. Jos koulutuskulujen jakajana käytetään odotettavissa olevia oppilaspopulaatioita, ero on pian jo 50-kertainen ja kasvaa siitähän edelleen nopeasti. *Kun resurssit ovat äärimmäisen niukat, korostuu niiden sijoittamisen merkitys eri koulutusasteille koulutussektorin sisällä.* Kun teollistuneen maan korkeakoululaiseen sijoitetaan 2,4 kertaa enemmän kuin perus- ja keskiasteen opiskelijaan, on vastaava luku kehitysmaissa 7-kertainen ja Afrikassa 32-kertainen! Nuoren arvo koulutusinvestoinnin kohteena riippuu ratkaisevasti siitä, missä hän elää ja kuinka monta koulutuskuolemaa hän urallaan on välttänyt.

Suomalaisen nuoren koulutusongelmat, kuten suomalaisen koulutuspolitiikankin ongelmat, ovat koulutuksellisen yltäkylläisyyden ja hyvinvoinnin aiheuttamia suhteellisia vaikeuksia globaalista näkökulmasta katsottuna. Suomalainen koulutuspolitiikka ei silti voi eristäytyä yhdentyvän maailman koulutuksesta. Koulutusrajatkin avautuvat. Suurelle osalle maapallon nuoria "the village is still a globe", mutta tehostuvan tiedonvälityksen kutistaessa maapalloa yhä useampi jakaa teollistuneen maan nuoren näkemyksen, että "the globe is a village". Tällä hetkellä maapallon väestöstä elää 80 % kehitysmaissa, näistä miljardi toimeentulominimin alapuolella ja toinen miljardi oloissa, joissa pienikin poliittinen tai luonnon mullistus aiheuttaa katastrofin. Onkin esitetty visio, että sisäasiainministeriöt ja muokalaistoismitot eivät tulevaisuudessa kykene sulkemaan rajojaan uudelta kansainvaellukselta. *Maapallon väestön uudelleensijoittuminen* muuttaisi radikaalisti myös kehittyneiden maiden koulutuspoliittista lähtötilannetta. Maailmanjärjestelmän teoreettisesta näkökulmasta nykyisessäkin tilanteessa kansallinen koulutuspolitiikka on jokaisessa maassa osa kan-

sainvälistä valta- ja vaikutusverkkoa, jossa muutokset säteilevät verkon kaikkiin osiin.

2. Talouskriisin vaikutukset koulutukseen

Ensimmäinen öljykriisi hidasti selvästi taloudellista kasvua öljyä tuottamattomissa maissa. Toinen öljykriisi 70- ja 80-lukujen vaihteessa kohtasi jo kaikkia. Maailmankauppan volyyymi laski 3.6 % (v. 1982). Raaka-ainoiden hinta painui alhaisimmaksi sitten II maailmansodan. Teollisuusmaat nostivat korkokantaansa hillitäkseen kotimaista inflaatiota. Tämä nosti kehitysmaiden lainanhoitokuluja 50 %:lla (Lewin 1986). Taloudellisen kasvun hidastuminen ei ollut vaikuttamatta koulutusbudjettiin. *Julkisten koulutusmenojen suhteellinen lasku alkoi kuitenkin jo ennen öljykriisiä ja näin ollen oli siitä osittain riippumaton*, kuten Orivelin (1986) esittämät laskelmat osoittavat. Sekä kyky että teollisuusmaissa halu investoida koulutukseen laskivat.

TAULUKKO 1. Henkeä kohden lasketun BKT:n keskimääräinen vuotuinen kasvu (%)

| | 1950/60 | 1960/65 | 1965/73 | 1973/80 | 1981 1982 | 1983 | 1984 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|-----------|------|------|
| teolliset markkina- | | | | | | | |
| talousmaat | 2.5 | 4.0 | 3.7 | 2.1 | 0.7 — 1.0 | 1.5 | 4.3 |
| kehitysmaat | 2.7 | 3.1 | 4.1 | 3.3 | 0.8 — 0.7 | 0.1 | 2.1 |

TAULUKKO 2. Julkisten koulutusmenojen keskimääräinen vuotuinen kasvu (%) 1)

| | 1960/65 | 1965/70 | 1970/75 | 1975/80 | 1980/82 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| teolliset markkina- | | | | | |
| talousmaat | 10.7 | 8.0 | 6.8 | 3.6 | 1.2 |
| kehitysmaat | 10.5 | 8.7 | 7.7 | 7.2 | 7.0 |

1) kiinteässä rahassa

Teollisuusmaissa koulutukseen käytetty osuus BKT:sta on vakiintunut n. 6 %:iin. Kehitysmaat ovat hitaasti saavuttaneet 4 %:n tason. Vaikka kehitysmaat sijoittavat jopa kolmanneksen budjetistaan (Benin 36 %, Mali 33 %) koulutukseen, erot oppilasta kohti lasketuissa menoissa ovat kaiken aikaa kasvaneet. Ero oli teollisuusmaiden hyväksi 14-kertainen vuonna 1960, kymmenen vuotta myöhemmin 22-kertainen ja nyt lähes 50-kertainen. Kaikissa Pohjoismaissa käytettiin jo v. 1977 muihin kuin palkkamenoihin yli 300 \$ oppilasta kohti vuodessa. Vastaava summa Boliviassa oli 0,80 \$, El Salvadorissa 1.15 \$ ja Malawissa 1.24 \$.

USA:ssa oli käytettävissä 34 \$ oppilasta kohti koulukirjastomenoihin. Useassa kehitysmaassa on yhtä oppikirjaa kohti 10 oppilasta, yhdellä kahdeksasta oli oma tuoli ja yhdellä kahdeksastakymmenestä kahdeksasta oma työpöytä (Heynemann 1987). Jos siis koulutukseen pääsyn suhteen (mahdollisuuksien tasarvo) vallitsee valtava globaalinen eriarvoisuus, se vain syvenee koulutusprosessin aikana. Esim. kansainvälinen koulutusavustustutkimus osoitti kansakunnan taloudellisen kehityksen ja koulusaavutusten välisen korrelaation erittäin merkitseväksi, $r + .55$ (Inkeles 1977).

Teollisuusmaiden, ennen kaikkea Yhdysvaltojen ja Englannin, hidastunut taloudellinen kasvu, sitä seurannut työttömyys ja monetaristinen rahapolitiikka sekä sotilasbudjetin paimuttaminen ovat vähentäneet lainanantoa kehitysmailla. Tämä on ollut kohtalokasta monen maan koulutusbudjetille, koska menoista on katettu lainoilla keskimäärin 9 %, joissakin maissa jopa 75 %. Lainan ehdoiksi on usein saneltu samanlaisen talouspolitiikan noudattaminen kuin lainanantajamaassa. Se on merkinnyt julkisten menojen hillitsemistä, valtion valvonnan vähentämistä kaikilla sektoreilla ja vapaan hintakilpailun sallimista sellaisillakin alueilla, joissa se perinteisesti on kielletty. Hallitukset ovat olleet vaikean valinnan edessä. Valitako keskipitkällä tähtäyksellä elinkeinoelämän infrastruktuurin kehittäminen vai pitkällä tähtäyksellä perusasteelta etenevän kattavan koulutusjärjestelmän rakentaminen tai uusiminen. Englanti on valinnut edellisen tien. Korkeakoulujen budjettia leikattiin 20 % v. 1981, mikä näkyi välittömästi. Ensimmäisen kerran sitten vuoden 1945 korkeakoulujen opiskelijoiden määrä laski. Opiskelijamäärää supistettiin edelleen 13 %:lla vuonna 1985. Koulutuksen osuus BKT:sta onkin laskenut Englannissa kymmenen vuoden aikana yhdellä prosenttiyksiköllä eli n. 17 %:lla.

Koulutussuunnittelussa ei enää uskota inhimilliseen pääomaan, ei ainakaan tuon pääoman muodostamiseen universaalien yleissivistävän massakoulutuksen avulla. Koulutus tuotokset ovat kaikkialla kasvaneet nopeammin kuin elinkeinoelämä on laajentunut. Tämä on johtanut tutkinnoilla mitattuun liika-koulutukseen ja akateemiseen työttömyyteen, joka esim. Länsi-Saksan opettajilla on polttava ongelma. Useissa maissa koulutettujen maasta muutto estää sijoitusten realisoinnin. Kvalifikaatiotason nousemisen on katsottu pitkälti olevan riippumaton työtehtävien vaatimustason noususta. Koulutus on yhä useammin nähty yhteiskunnallisena valinta- ja sijoittelumekanismina, joka kuitenkin lisää kohtuuttomasti työvoimakustannuksia. Monet työnantajat katsovat arvosanataudin laskeneen todellisia teknisiä suorituskvalifikaatioita. On katsottu, että koulutuksen antamat prekvalifikaatiot ovat ainoastaan keino byrokraattisille työmarkkinoille ja laajenevaan julkiseen sektoriin sijoittumiselle. Teollisuusmaiden koulutuskonservatiivit haluavat rajoittaa tai katkaista korkeakoulutuksen laajenemisen. (Lewin 1986.)

Nuorten oma suhtautuminen koulutukseen on ristiriitaista. Enemmistö suhtautuu epäillen koulun mahdollisuuksiin tarjota eväät täysi-

painoiselle elämälle. He ovat pessimistisiä maailman tulevaisuudesta ja omasta tulevaisuudestaan. Samalla he ovat hyvinkin realistisia kilpailuun perustuvan työelämän kovuudesta. Vaikka monet ovat välinpitämättömiä koulun suhteen ja sietävät sitä vain sen tarjoamien ja mahdollistamien sosiaalisten suhteiden ja oman vastakulttuurinsa avulla, he kuitenkin tajuavat koulutodistusten muodostavan välttämättömän ehdon työelämään sijoittumiselle. Koulutusta katsotaan työn näkökulmasta ja siksi opetussuunnitelmilta vaaditaan käytännöllisyyttä ja hyödyllisyyttä. Nuorten koulutsideologiaa voi kutsua uusammattilliseksi. Mutta monet näkevät myös valveunia: heidän aspiraationsa ylittävät odotukset ja odotukset polarisoituvien työmarkkinoiden todellisuuden. Jo pitkän koulutusputken päätyttyä tunnetaan pettymystä. Koulu on ollut kuin Prokrustreen vuode, joka pakottaa kaikki standardimitoihinsa. Yhä pidentyvä yksijaksoinen koulutusorganisaatio ja opetusmenetelmät on suunniteltu lapsia varten, vaikka koulussa työskentelevät nuoret aikuiset (Anderson 1987). Nuori haluaa identifioutua aikuiseksi. Aikuisen identiteetissä palkkatyöllä on yhä keskeinen merkitys. Siksi *nuori haluaa työn avulla itsenäistyä varhain*. Yhteiskunnallinen palkkatyön organisaatio sitä ei taas salli. Työorientoituneisiin opetussuunnitelmiin, kelppoisuuksia myöntäviin todistuksiin ja taloudelliseen legitoimintiin perustunut koulutussuunnittelu joutuu väistämättä kriisiin, jos palkkatyö käy todella niukaksi, niin kuin on todennäköistä maapallon kokonaismarkkinoilla, ja työmarkkinat ennestäänkin voimakkaammin polarisoituvat.

3. Koulutuksen tulosvastaavuuden ja laadun korostaminen

Varsinkin Yhdysvalloissa on koulutusbudjetin supistaminen yhdistetty väitteisiin koulun tehottomuudesta tehtävissään. Kaksi keskuhallinnon asettamaa komiteaa, the National Commission on Excellence in Education ja the Education Commission of the States totesivat kansakunnan koulutuksen olevan laadullisessa kriisissä. Toteamus ei tietenkään ole uusi. Joka sukupolvessa ja joka kansakunnassa tehdään sama havainto. Nytkin kriisin voittamiseksi esitettiin erilaisia strategioita. Tällä kertaa kriisiä ei kuitenkaan pyritty voittamaan budjettia kasvattamalla vaan päin vastoin sitä kirstämällä. Haluttiin tehostaa *opetussuunnitelmien ydinaineksen* opettamista (back to basics), vaadittiin *minimitavoitteiden* saavut-

tamisen standardoituja testaamista oppilailta ja pätevyuden testaamista opettajilta ja koulun *resurssointia osoitetun tehokkuuden perusteella*. Pedagogisina keinoina vaadittiin tason nostamiseksi absoluuttista arviointia, evaluatation motiivointiehtävän kieltämistä, matematiikan ja luonnontieteiden osuuden lisäämistä, valinnanmahdollisuuksien rajoittamista ja ajankäytön tehostamista. Viimeksi mainittu keino sisältää sekä koulun että koulun ulkopuolisen työn intensiteetin lisäämisen: pidemmät koulupäivät, lukuvuoden jatkaminen, läsnäolon valvonta ja kotitehtävien lisääminen. McDill ym. (1986) huomauttavat, että mahdollisten positiivisten vaikutusten ohella seurauksena on myös haittavaikutuksia. Oppilaiden jakautuminen menestyviin ja menestymättömiin jyrkkenee, mikä johta lisääntyvään epäonnistumisen tunteeseen ja koulumotivaation laskuun entisestäänkin. Koulun vaatima lisäämiska johtaa konfliktiin muiden nuoriin kohdistettujen vaatimusten kanssa. *Oppilaidenkin aika on rajallinen resurssi* — vaikka amerikkalainen koululainen käyttäkin päivässä television katseluun enemmän aikaa kuin viikossa kotitehtävien tekemiseen.

Myös oppilaiden vanhemmat ovat sisäistäneet tulosvastuullisuuden idean. USAssa on ollut ja parhaillaan on menossa useita *oikeudenkäyntejä kouluja vastaan*, jotka ovat evänneet päästötodistuksen oppilaan huonon menestymisen takia tai joiden oppilaat ovat jääneet lukutaidottomiksi tai muuten valmiuksiltaan puutteellisiksi. Syy menestymättömyydestä on yksiselitteisesti asetettu koulun vastuulle (De Landshere 1987). Selvää kuitenkin lienee, että tasovaatimusten kiristäminen lisää potentiaalisten koulunsa keskeyttävien keskeyttämisriskiä. Tavallisesti syyt keskeyttämiselle löydetään demografisista tekijöistä, kotitautasta, vertaisryhmän asenteista, taloudellisista tekijöistä ja oppilaan persoonasta (huono itsetunto ja koulumenestys, alhainen tavoitetaso). Rumberger (1987) huomauttaa, että tärkeä osa on myös koululla itsellään, sen organisaatiolla, johtajuusilmastolla ja opettajien käyttäytymisellä. Oma ongelmansa on teini-ikäisten tyttöjen raskaus. USAssa arvelaan vuosittain olevan 400 000 raskautta alle 17-vuotiailla. 600 000 kouluikäistä tyttöä tulee joka vuosi äidiksi. Suurin osa maapallon 15—24-vuotiaista on jo itse vanhempia. Heidän koulunkäyntiään ei akateemisen tason nistaminen lisää! Koulunsa päättäneinä ja työvoimaan siirtyneinä he ovat aikuiskasvatuksen kohdejoukkoa!

Koulutuksen laatuun liittyy myös kysymys sisältöjen relevantiudesta. Opetussuunnitelmilta vaaditaan käytännöllisyyttä. Epäselvää on mitä sillä milloinkin tarkoitetaan. Opetuk-

sen konkreettisuutta, käden taitojen ja tekemisen lisäämistä vai oppien sovellettavuutta. Vaatimusta perustellaan kasvatuksellisin tai kulttuurisin tekijöin, useimmiten kuitenkin taloudellisin perustein. Työelämän vaatimukset on otettava huomioon jo oppivelvollisuuskoulussa. Eräissä koulujärjestelmien uudelleenjärjestelyissä oppilastyöstä on tehty koululle tuoloottavaa toimintaa, esim. Kuubassa. Jos opetussuunnitelman rakennetta perustellaan taloudellisin tekijöin, on syytä ottaa käyttöön Heynemannin (1987) käyttämä *opetussuunnitelmatalouden käsite*. Elinkeinoelämän vaatima käytännöllisyys voidaan ottaa huomioon erillisten ammatillisten tai valmistavien ammatillisten oppilaitosten avulla, ottamalla osaksi yleiskoulun opetussuunnitelmaa ammatillisia aineita, hankkimalla työkokemusta opiskelun ohella tai sen sisällä ja muuttamalla koulu osittain tuotantolaitokseksi. Opetussuunnitelmatalous panee nyt kysymään, mitkä ovat muutosten kustannukset ja tuotot ts. kuinka tehokas opetussuunnitelma on. Kustannustekijöinä on otettava huomioon sekä rahalliset että kognitiiviset panokset. On otettava huomioon rakennusten, välineiden, raaka-aineiden, energian, huollon ym. kulutusmenot, erikoiskoulutetun opettajiston koulutus- ja palkkamenot. Opettajien palkka joudutaan nostamaan yleiskoulun opettajan palkkaa suuremmaksi, jotta se olisi kilpailukykyinen tuotantoelämän palkkojen kanssa. Lisäksi nämä ammattitaitoiset opettaja-ammattimiehet ovat opettaessaan poissa tuottavasta työstä.

Psacharopoulos (1986) on laskenut, että maatalousoppilaitos tulee 1,4 kertaa, kaupallinen 1,6 kertaa, tekninen kaksi kertaa kalliimmaksi kuin yleissivistävä koulu. Luonnontieteen luokka tai laboratorio maksaa 4,8 kertaa, teollisen muotoilun työpaja seitsemän kertaa niin paljon kuin yleisluokan varustaminen. Tuoton olisi siis oltava 7-kertainen, jotta kustannus/hyöty -analyysi voisi erikoisluokan varustamista perustella. Täysin eri asia on, jos perustelut ovat kasvatuksellisia ja kulttuurisia.

On vaikea sanoa, *mitkä oppiaineet ovat hyödyllisiä*. Onko teoreettinen fysiikka tai maailman historia hyödyttömämpää kuin automekaniikka ja tielainsäädäntö? Eikö taloudellisin perustein hyödyllisintä ole sellainen oppiaine, joka lisää yksilön työllistettävyyttä riippumatta joistakin spesifisistä työtehtävistä? Psacharopoulos on osoittanut eri kehitysasteilla olevista maista, että yleissivistävän keskiasteen tuotto saattaa olla 25 % korkeampi kuin ammatillisen. Automekaniikkaa kannattaa opettaa joillekin, mutta ei koko oppilaspopulaatiolle, koska kognitiiviset kustannukset kävisivät liian suuriksi. Yleistysarvoltaan suuret ja tärkeät välineaineet menettävät opetus-

ja näin oppimisaikaa. Jokaiselle opetus suunnitelmalle on määriteltävä ydin, josta ei kompromisseja enää tehdä. Ammatillinen opetus suunnitelma on siis kallis, mikä panee harkitsemaan missä koulutuksen vaiheessa, kuinka suurelle osalle ikäluokkaa ja missä muodossa se annetaan. Koulu ei voi toimia sisältöjen valintamyymälänä ilman käsitystä siitä, mikä on todella tärkeää.

Suomalaisella yhteiskunnalla näyttää kuitenkin olevan vankkumaton usko, että ammatit voidaan ja se pitää opettaa koulussa. Missään ei ole niin koulukeskeistä ammattikasvatuksen järjestelmää kuin Suomessa. Usko ammatillisten opetus suunnitelmien voimaan on kuitenkin teollisuusmaissa kasvamassa, kuten seuraava tarkastelu osoittaa.

TAULUKKO 3. Keskiasteen koulutus koulutypeittäin¹⁾
(Oppilaiden %-osuus)

| | | 1970 | 1984 |
|----------------|-----------|------|------|
| teollisuusmaat | yleissiv. | 80.7 | 77.1 |
| | amatill. | 18.3 | 22.2 |
| — Eurooppa | yleissiv. | 80.4 | 75.2 |
| | amatill. | 18.5 | 23.9 |
| kehitysmaat | yleissiv. | 87.6 | 89.0 |
| | amatill. | 10.4 | 9.4 |

(Unesco 1986,2.9)

1) Puuttuva prosenttiosuus kattaa opettajan koulutuksen.

Kehitysavun ideologinen sitoutuminen kehitys- ja modernisointiparadigmaan on halunnut muuttaa kehitysmaiden koulutuksen teollisuusmaiden esikuvan mukaiseksi. Kehitysapu on suunnattu voimakkaasti teknisen ja ammatillisen koulutuksen tehostamiseen. Näin siitä huolimatta, että näistä maista puuttuu tehokas oppivelvollisuuskoulu, joka vasta muodostaa sivistyksellisen perusrakenteen, jolta tekninen ja muu erikoiskoulutus voi edetä. Kaikkein kalleimmaksi, niin taloudellisin kuin kognitiivisinkin termein, keskiasteen universaali ammatillinen koulutus tulee kehitysmailla.

Koulutuskustannuksia ja laatua yhdistävä tekijä on tuottavuus. Opetussektori on viimeisiä työvoimavaltaisia aloja, jossa palkkakustannusten osuus on huomattava ja jatkuvasti kasvussa. Kolumbiassa palkkakustannusten osuus käyttömeneistä on 94.5 %, Lesotossa 93 % ja lukuisissa muissakin maissa yli 90 %.

Suomessakin palkkamenojen osuus on jatkuvasti kasvanut ja on tällä hetkellä jo n. 3/4 peruskoulun ja lukion käyttömeneistä. Seuraa tarkastelu ei tietenkään kerro mitään siitä, millainen opettajan palkkataso on. Se kertoo vain huolestuttavasta trendistä, joka ei voi yli saturaatiopisteensä jatkaa.

TAULUKKO 4. Henkilöstömenejen osuus käyttömeneistä Suomessa (%)

| vuosi | peruskoulu | lukio |
|-------|------------|-------|
| 1981 | 67.3 | 76.4 |
| 1982 | 68.2 | 77.2 |
| 1983 | 69.2 | 77.5 |
| 1984 | 69.7 | 78.1 |
| 1985 | 69.9 | 78.0 |

Opettajien palkkatason nousu on vain osaselitys asialle. Itse asiassa monessa maassa opettajien palkan ostovoima on selvästi laskenut verrattuna yleiseen ansiotason nousuun. OECD-maissa opettajan palkka perusasteella on keskimäärin 1,5 kertaa asukasta kohti laskettu BKT, Yhdysvalloissa kerroin on 1,1. Suurempi tuottavuutta laskeva tekijä on teollisuusmaissa ollut oppilas/opettaja -suhteen jatkuva lasku sekä tietoisien ammattiyhdistyspolitiikan että ikäluokkien koon pienenemisen johdosta. Kun kehittyneiden maiden perusasteen oppilasmäärä laski 15 vuodessa (1970—84) 10 %, lisääntyi opettajien määrä siitä huolimatta 31 % (Unesco 1986). Keskiasteella vastaavat luvut olivat +8 % ja +17 %, korkea-asteella +47 % ja +61 %. Kehitysmaissa koulujärjestelmien perustaminen ja koulutuksen laajentaminen on lisännyt opettajatarvetta huomattavasti. Kun samaan aikaan väitetään oppimistulosten huonontuneen, merkitsee se siis sitä, että tuotetaan entistä huonompaa tuotetta entistä kalliimmalla yksikköhinnalla. Esim. teollisuusmaissa nousivat keskiasteen yksikkökustannukset kiinteässä rahassa 15 % vuodesta 1975 vuoteen 1981. Korkea-asteella nousu oli 8,6 %. Kehitysmaissa perusasteella nousu oli jopa 30 %. Kehittyneissä maissa opettajien ammattiyhdistysvoima estää palkkojen jäädyttämisen ja laskemisen. Se estää myös opettajamäärän radikaalin supistamisen. Mistä silloin säästetään? Muista kuin palkkameneistä, esim. opetusvälineistä ja oppimateriaalista sekä oppimisen tukipalveluista. Orivel (1986) huomauttaa, että hallitsemattoman koulutusjärjestelmän laajentamisen aikana 1950—75 koulu menetti työvoimaa muodostavana tuotantotekijänä rakennemuutoksiin sopeuttavat mekanismin-

sa. Se ei ollut kohtalokasta nopean taloudellisen kasvun aikana. Nyt on! Työvoimakustannusten kasvaessa nopeammin kuin työn tuottavuus työvoima korvataan pääomalla. Kenties palkkakustannukset ovat se tekijä, joka pakottaa siirtymään tietokoneavusteisen opetuksen kautta tietokonevälitteiseen ja tietokoneohjauksiseen opetukseen tai purkamaan nykyisen koulujärjestelmän ja rakentamaan raunioille illichmäisen oppimisverkoston.

Tällä hetkellä muodolliselta koulutukselta kielletään itseisarvo. Se nähdään joko välinteenä muiden päämäärien saavuttamiseksi tai hyödykkeenä, jolla markkinataloudessa on todistuksilla ja tutkinnoilla mitattavissa oleva vaihtoarvo. *Opetussuunnitelmien ja koulutuksen laatu määräytyvät silloin sekä yhteiskunnan että yksilön näkökulmasta erittäin epäselvästi ja kiistanalaisesta hyödyllisyyden kriteeristä.*

4. Koulutuksen yksityistyminen

Koulutuksen yksityistymistä on katsottava kahdesta vastakkaisesta näkökulmasta. Toisaalta valtiovalta on jättämässä osan koulutusta yksityisten oppilaitosten huoletksi ja kantaamaan siitä aiheutuvat rasitukset tai säilyttämään osan ennen maksamistaan kustannuksista oppilaiden ja näiden vanhempien maksettavaksi. Toisaalta on kysymys julkiseen koululaitokseen tyttymättömien vanhempien vaihtoehtojen etsinnästä.

Monessa maassa yksityiskoulut ovat yhä perinteinen osa koulujärjestelmää, kuten esim. Englannin public schoolit tai Yhdysvaltojen colleget ja yliopistot, joista runsaat puolet on yksityisiä. Ranskassa yksityisissä katolisissa kouluissa on 15.5 % ja muissa yksityisissä 1.2 % oppilaista. Nämä saavat runsasta valtionapua. Kun niiden valtioapua ja päätäntävaltaa pyrittiin rajoittamaan, johti se niin suureen vastustukseen, että Mauroyn hallituksen oli erottava v. 1984 (Teese 1986). Yksityiskoulut ovat usein julkisia arvostetumpia, niissä on vähemmän työrauhaongelmia ja oppilaiden jatkosijoittuminen on parempi (Anderson 1987). Niissäkin maissa, joissa vallitsee vaihtoehtoton valtiollinen koulujärjestelmä (mm. Suomessa), vanhemmat pyrkivät aktiivisesti luomaan jopa suurin taloudellisin uhrauksin vaihtoehtoja. He ottavat todesta YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 26. artiklan, jonka kolmas kohta takaa vanhemmille ensisijaisen oikeuden päättää lapsensa koulutuksen laadusta. Kuinkahan monta kansallista hallitusta voitaisiin haastaa kansainväliseen oikeuteen tämän artiklan rikkomisesta! Tietenkin yksityiskoulu-

ja vastaan on taisteltu tasa-arvon ase-in. Suurempi ongelma kuitenkin on, että *kaikkein aktiivisimpien vanhempien energia suuntautuu pois julkisen koulun kehittämisestä*. He saattaisivat muodostaa synergeettisen voiman, joka saisi aikaan muutoksen koulun sisällä.

Maurice Kogan (1986, 51—54) tarkastelee yksityiskoulujen suosiota mielenkiintoisesta näkökulmasta. Hän katsoo, että vain yksityiskoulu ja sen opettajat voidaan asettaa tulosvastuuseen toiminnastaan. Koganin argumentointi perustuu vapaiden markkinoiden analogiaan. Kunnalliseen tai valtiolliseen kouluun vanhemmat voivat vaikuttaa mitättömän vähän äänestyskopista käsin. Mutta yksityiskoulussa heillä on lapsen poisoton ja koulun vaihtamisen oikeus. Tämä panee koulut kilpailemaan tasollaan keskenään. Markkinalait säätelevät koulun elinkelpoisuuden, eikä sen monopoli- asema valtionhallinnon osana takaisi tuloksesta riippumatonta jatkuvuutta. Tasa-arvon vuoksi ja koulutuksen yhteiskunnallisten vaikutusten johdosta taloudellinen resurssointi tulee olla julkisella vallalla. Eräs mahdollisuus olisi tarjota vanhemmille koulutuksen ostokuponkeja. Vanhemmista ja nuorista tulisi koulutustalouden asiakkaita ja he voisivat harjoittaa asiakaskontrollia ostamansa tuotteen suhteen. Tällaista mallia voidaan tietenkin syyttää poliittis-hallinnollisten valtarakenteiden aliarvioimisesta ja koulutuksen yksilöllisten funktioiden eristämisestä yhteiskunnallisista ilmi- ja piilofunktioistaan. Tärkeä kriteeri yksityisten ja julkisten koulujen tasoa verrattaessa on asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. James Colemanin tutkijaryhmän tulokset (1981 ja 1982) osoittivat katolisten ja yksityiskoulujen olevan tehokkaampia kuin julkisten. Tulokset herättivät kuitenkin vähintäinkin yhtä kiihkeän vastalauseiden ja vastakkaisten tutkimustulosten ryöpyn kuin hänen oppimistulosten eroja selittävät tutkimustuloksensa 1960-luvulla. Tällä hetkellä ei tutkimustuloksin voida tehdä pedagogisia johtopäätöksiä yksityiskoulujen puolesta tai niitä vastaan. (Ks. Wolffe 1987.)

Harvoissa maissa yksityiskoulujen määrän julkinen kasvattaminen on poliittisesti mahdollista. Näinkin on kuitenkin tapahtunut mm. USAssa, Kanadassa ja Englannissa. Yksityistämisen poliittisella tasolla onkin pääasiassa tapahtunut kustannuksia, osa- ja oheistoimintoja yksityisille siirtämällä. Opiskelijoille on asetettu erilaisia käyttömaksuja, joilla katetaan resurssien kiristämisestä syntynyt budjettivaje. Oppikirjakustannus on siirretty kaupallisille kustantajille ja kirjoista peritään opiskelijoilta maksu. Maksuttomista oppilasasuista, kouluaterioista ja virkistystoiminnasta on luovuttu tai niiden tarjontaa supistetaan. Lähiyhteisöltä ja vanhemmilta etsitään avustuksia. Opiskelun

sosiaalinen tuki on kieltämättä paikoin saanut kohtuuttomat mittasuhteet. Joissakin Afrikan maissa tarvitaan yhden korkeakouluopiskelijan kulut kattamaan yli 800 keskivertokansalaisen vuotuiset tulot (BKT/as). Opiskelijan opintososiaalinen tuki on saattanut muodostua suuremmaksi kuin hänen opettajansa palkka. Julkisessa keskiasteen ja korkea-asteen koulutuksessa tapahtuu usein räikeää tulonsiirtoa köyhiltä rikkaille, koska valikoituminen jatko-opintoihin tapahtuu sosiaalisen taustan perusteella. Sama pitää paikkansa lievemässä muodossa myös teollisuusmaissa. Onkin luultavaa, että koulutusbudjetit tasa-painotettaessa turvaututaan opiskelutukea ja-ettaessa entistä enemmän tarveharkintaan ja joidenkin maksujen palauttamiseen ainakin korkea-asteella. Ansaitsematta jääneitä tuloja ei enää samassa määrin kuin ennen voida pitää yksityisinä investointikuluina lisääntyneen nuorisotyöttömyyden ja kiristyneen työ-lainsäädännön vuoksi. Nuoren ajalla ei ole muuta käyttöä kuin koulunkäynti. Sen sijaan koulutushyöty kohdistuu vielä eroja tasaavasta tulopolitiikasta huolimatta suurelta osin yksilön hyväksi. Taakse päin katsova koulutusi-deologia kysyykin taas kerran, onko oikeuden-mukaista tukea julkisin investoinnein yksityis-tä kulutusta ja tulonmuodostusta. Monet vaativat sosiaalipolitiikan pitämistä erillään kou-lutuspolitiikasta.

5. Johtopäätöksiä

Kouluikäisten lasten ja nuorten määrä kasvaa edelleenkin nopeasti kehitysmaissa. Teol-lisuusmaissa, mm. Suomessa, syntyvyyden las-ku on pysähtynyt ja kääntynyt lievään nou-suun. Pienenevien ikäluokkien tuoma hel-poitus koulutustaloudessa on käytetty loppuun. Näköpiirissä on siis paine koulutusmenojen rajoittamiseen tulevaisuudessakin. Sosiaalime-not ovat parhaiten poliitikkojen valvonnassa olevia menoja. Sosiaali- ja koulutusmenot ovat myös budjetin suurin menoerä, josta saatavat säästötkin ovat absoluuttisesti suurempia kuin muista pääluokista. Monetaristinen talouspoli-tiikka tunkee valtiota yleensäkin taka-alalle vedoten yksityiseen yritteliäisyyteen, jolloin sosi-aalipolitiikka on erityisen haavoittuvaa. Halli-tukset tasapainoilevat lyhytkestoisten nousu-ja laskukausien hallitsemiseksi. Lyhytaikaiset hyödyt nousevat helposti etualalle. Kun palk-kamenoihin on suoraan vaikea vaikuttaa, lei-kataan muita käyttömenoja. Muut kuin ATK:n kehittämissuunnitelmat karsitaan tehokkaasti. Tapahtuu myös resurssien siirto kouluasteelta toiselle niin, että perusaste on luovuttajana.

Muodollisen koulutuksen lakisidonnaisuus pit-tää kuitenkin yllä kohtuullisen tason. Epäfor-maali koulutus, esim. varhaiskasvatus, harras-tustavoitteinen aikuiskasvatus ja tutkintoja tuottamaton koulutus, ja marginaaliryhmät (vammaiset, oppimisvaikeuksista kärsivät, jne.) joutuvat entistä ahtaammalle. Lewin (1986) ennustaa, että palkkamenoihinkin on pakko tarttua. Käytetään runsaasti ilmaista harjoittelua perusopintojen osana, turvau-duutaan epäpäteviin opettajiin ja nuoriin, joiden palkkamenot ovat pienemmät. Monissa mais-sa naiset saavat opetustehtävissä(kin) pie-nempää palkkaa kuin miehet. Suositaan opet-tajakunnan naisistumista edelleenkin. Yhdes-sä opetettävien oppilaiden määrää lisätään. Opettajia avustavien huonommin palkattujen henkilöiden määrää lisätään, jolloin opettajien määrää voidaan laskea. Tietotekniikka korvaa osan opettajan vanhoista tehtävistä. Koulut tu-levat riippuvaisiksi ulkoisesta avusta, ja yhä useammat oppilaitokset alkavat harjoittaa maksupalvelutoimintaa. Syntyy myös liikeperi-aatteella toimivia oppilaitoksia, joiden myön-tämille todistuksille taataan virallinen status. Aikuiskoulutusjärjestelmä joutuu kamppaile-maan koulutussektorin sisällä resurssien uus-jaosta. Vain ammatillista rekvalifikaatiota tue-taan julkisista varoista.

Vaikka järjestelmän tarjoamat puitteet näyt-tävät ankeilta, nuorten koulutuskysyntä säilyy korkeana. Yhä useammat työpaikat ovat julki-sella sektorilla, joka toimii kärjistetyn merito-kraattisesti. Ilman arvosanoja ja tutkintoa ei saavuta kansalaiskelpoisuutta. Koulutus on sittenkin suhteellisen mielekäs tapa käyttää aikaansa maailmassa, jossa työelämään siirty-miskynnys käy yhä korkeammaksi. Koulutus-kysyntä kohdistuu elinkeinoelämän ja valti-ovallan ponnistelusta huolimatta enemmän yleissivistävään kuin ammatilliseen koulutuk-seen. Yhtenäisen ja yksipuisen julkisen koulu-järjestelmän tarjoamat tai jättämät vaihtoehtoisen koulutuksen henkireiät käytetään tarkoin hyväksi. Aikuisten laajassa mitassa käyttämä ”toinen mahdollisuus” avoimessa korkeakou-lussa ja täydennyskoulutuksessa aiheuttaa opetussektorin sisäisiä resurssinjako-ongel-mia ja pakottaa yhdentämään tutkintoihin täh-täävät perusopinnot, jatko-opinnot, täydennys-koulutuksen ja avoimen korkeakoulun yhte-näiseksi järjestelmäksi. (Raivola 1983.)

Suomalaisella koulutuspolitiikalla on aikaa ja hyvät mahdollisuudet torjua edellä esitettyjä huolestuttavia tunnusmerkkejä. Kysymys on tietoisesta valinnasta, halutaanko koulutusta priorisoida ja minkälainen koulutusjärjestelmä tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti suorittaa muodollisen kasvatuksen jakamisen.

Lähteet

- Anderson D. 1987. Youth attitudes and the planning of secondary schools. *Prospects* XVII, 1, 49—61.
- De Landshere V. 1987. Minimal competency in secondary education. *Prospects* XVII, 1, 39—48.
- Gray P. & Chanoff D. 1986. Democratic schooling: What happens to young people who have charge of their own education? *American Journal of Education*, 94,2,182—213.
- Heynemann S. 1987. Curricular economics in secondary education: an emerging crisis in developing countries. *Prospects* XVIII,63—74.
- Inkeles A. 1977. The International Evaluation of Educational Achievement. *Proceedings of the National Academy of Education* 4,139—200.
- Kogan M. 1986. *Educational Accountability*. London: Hutchinson.
- Lewin K. 1986. Educational finance in recession. *Prospects* XVI,2,215—230.
- McDill E., Natriello G. & Pallas A. 1986. A population at risk: Potential consequences of tough school standards for student dropouts. *American Journal of Education* 94,2,135—181.
- Orivel F. 1986. Economic crisis and educational crisis: looking ahead. *Prospects* XVI,2,197—204.
- Psacharopoulos g. 1986. To vocationalize or not to vocationalize: That is the curriculum question. Washington: The World Bank.
- Raivola R. 1983. Koulutuspaikkoja alkaa olla riittävästi. *Aikuiskasvatus* 4,4,178—182.
- Rumberger R. 1987. High school dropouts: A review of issues and evidence. *Review of Educational Research* 57,2,101—121.
- Teese R. 1986. Private schools in France: Evolution of a system. *Comparative Education Review* 30,2,247—259.
- Unesco 1986. *Statistical Yearbook*. Pariisi: Unesco
- Wolfle L. 1987. Enduring cognitive effects of public and private schools. *Educational Researcher* 16,4,5—11.

AIKUISKASVATUS

The Finnish Journal of Adult Education

Vol. 7, 4/1987

ISSN 0358-6197

Summary

Raivola, Reijo, 1987. The Fringe Conditions of Educational Policy as Viewed from an International Aspect.

The article deals with the status of education from an international viewpoint at a time when the Government's financial position is forcing decision makers to place societal needs in an order of priority. The slowing down of economic growth has brought about a relative decrease in funds allocated to education. More and more discussion concerning result-oriented policies in education and the quality of education has accompanied cuts made in educational budgets. The obscure and disputable criterium of usefulness has been used as an instrument to determine the quality of educational planning and education. The tight financial situation is also reflected in the privatization of educational services, in the growing financial burden that education represents to parents. On the other hand, privatization in the field of education is an indication of an endeavour to come up with educational alternatives. — Looked at from an international point of view, the future of education seems to be one characterized by cuts. There is still a chance for Finnish educational policy to repel certain alarming characteristics; education needs to be given priority and the educational system must be developed.

*Translated by
Erkki Pekkinen*