

Vertailevan tutkimuksen mahdollisuuksia koulutusjärjestelmän arvioinnissa

Reijo Laukkanen

POSSIBILITIES OF COMPARATIVE RESEARCH IN EVALUATION OF EDUCATIONAL SYSTEMS

Globalization of economies and cultures and the concept of knowledge-based economies have greatly changed education policy contexts. Since education is considered as a main strategy in developing internationally competitive welfare, expectations of educational outcomes have increased and changed, too. Therefore, international comparisons are needed in evaluation of functioning of national education systems. Decision makers need a multidimensional picture of the functioning of education system. Thus, educational systems are often reviewed e.g., from the point of economy, efficiency and effectiveness. These concepts are discussed by examples mostly from the Finnish point of view. In interpretation of the results of comparative research there is a need for close cooperation between researchers and decision makers, for national in-depth reviews and for a good knowledge of the educational systems compared. The macro model of educational effectiveness, or more broadly that of producing welfare, would call for a lot of additional research. Currently the model does not allow us to draw any tenable conclusions concerning the nexus of cause and effect of the model. There is also a need for more analytical exercises in comparative research.

Keywords: comparative research, evaluation, education

KOULUTUSPOLITIIKAN KONTEKSTIN MUUTOS

Koulutusjärjestelmien laatua arvoidaan yleensä järjestelmän sisäisillä kriteereillä, mutta kuitenkin se ei ole ollut riittävää. Kriteeripohjan laajentamisvaatimukseen on ainakin kolme syytä: kansainvälisen riippuvuuden, tiedon korostumisen ja tutkimustiedon lisääntyminen.

Ensiksi, maiden taloudet ja kulttuurit ovat globalisoituneet ja muodostuneet riippuvaisiksi toisistaan. Se näkyy mm. OECD:n (1996a) retorikasta. Tuetaan kestäväen kehityksen varaan perustuvaa mahdollisimman korkeaa taloudellista kehitystä sen sijaan, että puhuttaisiin pelkästään jatkuvan kasvun politiikasta. Käyttöön omaksuttu elinikäisen koulutuksen käsite heijastaa työ-

elämän nykykäytäntöä, jossa edellytetään tietojen jatkuvaa päivittämistä. Eri maiden hallitukset ovat yhteistuumin poistamassa pääoman, tavaroiden ja ihmisten liikkumista rajoittavia esteitä. Näin yksittäisen maan mahdollisuudet kontrolloida toimintoja vähenevät oleellisesti. Koulutus nähdään hyvinvoinnin lisäämisen keskeiseksi strategiaksi. Koulutustason kohoamisen uskotaan siis vaikuttavan myönteisesti kansalliseen kilpailukykyyn kansainvälisillä markkinoilla. On hyvä syy uskoa, että millään maalla ei ole mahdollisuutta irtautua näistä kansainvälisen kehityksen linjoista omalle tielleen, vaan kullekin maalle on tärkeätä seurata, mitä muutkin tekevät.

Toiseksi, OECD:n omaksuma tietoon perustuvan talouden käsite asettaa koulutukselle suuren haasteen (Paye, 1996). Erityisesti korostetaan tiedonhankkimis- ja käyttötapoja muuttuvissa tilanteissa. Hallitusten päädoktriini uusiin haasteisiin vastaamisessa on investointi inhimilliseen pääomaan (OECD, 1996b). Niinpä koulutus nähdään taloudellisen kehityksen välineenä onpa sitten kysymys yksilön, yrityksen tai kansallises-ta tasosta. Samaan aikaan hallitukset korostavat, että järjestelmien pitää ottaa huomioon yksilölliset kehitystarpeet, huolehtia henkilökohtaisista tavoitteista ja taata korkeatasoinen koulutus koko väestölle. Koulutuksen tehtävä yhteiskuntaa eheyttävänä tekijänä ja yhteiskuntarauhan turvaajana nähdään siis tärkeäksi. Näiden toistensa kanssa ristiriitaisten tehtävien toteuttaminen edellyttää koulutusjärjestelmien joustavuuden lisäämistä eli paikallisten vapauksien laajentamista ja sen tunnustamista, että koulutus voi olla menestyksellistä monella tavalla toteutettuna (OECD, 1996c).

Kolmanneksi, koulutussuunnittelussa on ohitettu yksinkertaisten ratkaisujen aika (Delors, 1996). Yhä laajemmin ymmärretään, että koulutus ei ole lineaarinen tiedon siirtämisen ja tuottamisen prosessi, vaan monimutkainen tapahtuma. Siitä taas seuraa, että mikäli koulutuksen kehittäminen perustetaan koulutusjärjestelmien tilanneanalyysiin, myös koulutuksen prosesseja pitää tutkia aikaisempaa syvällisemmin ja monipuolisemmin. Se on johtanut mm. vaikuttavan koulu-

tuksen tutkimuksen laajentamiseen. Samoin koulutuksen evaluaatio on saanut merkittävän aseman koulutusjärjestelmien ohjauksessa.

Evaluaatiossa selvitetään, toimiiko koulutus sille asetettujen tavoitteiden suuntaisesti (House, 1994). Koulutusta siis yleensä verrataan sille asetettuihin tavoitteisiin. Vaikeus muodostuu tällöin siitä, miten hyvä järjestelmän tulisi olla olakseen riittävän hyvä. Ongelma on poliittinen ei tutkimuksellinen. Siihen yritetään usein löytää vastauksia tutkimalla muiden maiden koulutusjärjestelmien tuloksia ja vertaamalla niitä omiin. Vertaileva tutkimus muodostuu tärkeäksi.

MITÄ PÄÄTTÄJÄT HALUAVAT TIETÄÄ?

Kansallisesta koulutuspolitiikasta vastaavien päätöksentekijöiden suuri kysymys on: Millaista koulutuspolitiikkaa tulisi harjoittaa, jotta yhteiskunnan odotukset tulisivat tyydyttyä? Koulutuksen odotetaan ratkaisevan yhteiskunnan ongelmia ja lisäävän hyvinvointia. Koulutus nähdään siis osana hyvinvoinnin tuottamismallia (Johnstone, 1981, s. 26; Hill & Bramley, 1994, s. 180).

Koulutusympäristö muodostaa lähtökohdan tavoitteille. Niinpä kunkinhetkinen väestörakenne, väestön koulutustaso, taloudelliset edellytykset, poliittiset voimasuhteet, koulutusjärjestelmän kehityshistoria ja laajenevassa määrin kehitys muissa maissa luovat politiikan tekemisen perustan. Siltä pohjalta asetetaan kehitysodotuksia, tavoitteita ja visioita paremmasta taloudellisesta, poliittisesta ja sosiaalisesta tilanteesta. Koulutus tuottaa resursseja ja taitoja, joita hyödyntämällä voidaan kaventaa nykytilan ja tavoitetilan välistä eroa. Toivottua tulosta yritetään ennakoita koulutuspolitiikalla.

Koulutuspolitiikka on kasvatuksen ehtojen säätelyä, kasvatuksen strategiaa (Sarjala, 1981, s. 12). Säätely kohdistuu koulutuksen tavoitteisiin, taloudellisiin panoksiin ja koulutuksen prosesseihin. Säätely voi olla normatiivis-pakottavaa, jolloin kontrolloidaan taloudellisten resurssien määrää ja käyttöä sekä opetuksen tavoitteita, sisältöjä ja keinoja. Se voi olla myös normatiivis-koulutuksellista, jolloin koulutusta, tiedotusta ja julkisuutta hyväksi käyttäen sekä suostuttelemalla pyritään vaikuttamaan paikallisiin päätöksentekijöihin niin, että ne varaisivat koulutukseen riittävästi taloudellisia resursseja ja kiinnittäisivät huomiota opetusprosessin muotoutumiseen. Säätelyn määrä ja ala vaihtelevat eri aikoina sen mukaan, millaista ohjausideologiaa julkinen sektori kulloinkin harjoittaa.

YKSITYISKOHTAISEMPAA KYSYMYKSIÄ

Päätöksentekijöiden mielenkiinto kohdistuu erityisesti koulutuksen tuloksiin. Pelkkä tulosten tutkiminen ei kuitenkaan vielä tuo mahdollisuutta koulutusjärjestelmän hallitsemiseen, sillä tuloksiin ei voida pyrkiä millä ehdoilla tahansa. Eihän voitaisi esimerkiksi ajatella, että koulutus saa maksaa mitä vain. Koulutuksen olisi siis oltava myös tehokasta, vaikka sekään näkökulma ei vielä riitä, koska tulisi saada aikaan tavoiteltuja tuloksia ja prosesseja. Tavoitteet ovat siis tärkeitä. Pollitt (1993, s. 193) tuo tämän ulottuvuuden esille kärkävästi todetessaan, että keskitysleiriä on mahdollista ylläpitää taloudellisesti ja tehokkaasti, mutta se ei kuitenkaan tee siitä yhteiskunnallisesti hyväksyttävää toimintaa.

Koulutusjärjestelmän toiminnalle asetetaan eri yleisyystasoilla määritellyjä toimintakehyksiä (koulutusehtojen supistuvien kehysten malli). Niiden voidaan ajatella rakentuvan sisäkkäin siten, että kukin laajempi kehys supistaa sisempänä olevien kehysten vaihtoehtojen määrää. Kehysten järjestyminen juuri näin heijastaa rationalistista politiikkaa, jossa yhteiskunnan tarpeet määräävät koulutukselle asetetut tavoitteet. Ne puolestaan asettavat ehtoja määrärahojen mitoittamiselle, minkä jälkeen määritetään koulutusprosessien säätelytarpeet. Kehykset olisivat seuraavat:

- Ensimmäinen kehys (laajin): yhteiskunnan odotukset ja vaatimukset. Millaista yhteisöllistä, taloudellista ja poliittista kehitystä koulutuksen tulisi tukea (poliittinen kysymys)? Vastaavatko koulutustavoitteet yhteiskunnan odotuksia (evaluaatiokysymys)?
- Toinen kehys: koulutukselle asetetut tavoitteet. Millaisiin koulutustavoitteisiin tulisi pyrkiä (poliittinen kysymys)? Vastaavatko koulutuksen tulokset näitä tavoitteita (evaluaatiokysymys)? Tavoitteita voidaan asettaa prosessitehtäville (esim. tukiopetuksen määrälle, oppilas-opettaja-suhteelle), vaikutuksille yksilöiden ominaisuuksissa (esim. lukutaidon tasossa) tai yhteiskunnan kehityksessä (esim. työllisyydessä).
- Kolmas kehys: koulutuksen taloudellinen panostus. Paljonko koulutukseen voidaan käyttää rahaa (poliittinen kysymys)? Onko taloudellisia resursseja riittävästi (poliittinen kysymys)? Käytetäänkö taloudelliset resurssit taloudellisesti ja tehokkaasti (evaluaatiokysymys)?
- Neljäs kehys (suppein): koulutusprosessin osatekijät ja niiden säätely. Miten tavoitteisiin

päästäisiin parhaiten (poliittinen kysymys)? Otaako koulutus huomioon asiakkaiden tarpeet (evaluaatiokysymys)? Toteuttaako koulutus tavoitteita (evaluaatiokysymys)? Mitä tekijöitä tulisi siis säädellä ja miten (poliittinen kysymys)?

Päättäjien kysymykset ovat siis sisällöltään monipuolisia ja muodoltaan joko politiikan tason tai evaluaatiokysymyksiä. Moniulotteisuutta tuo esille myös Jacques Delorsin (1996, s. 157) raportti Unescolle, jossa korostetaan, että koulutuksen evaluaation pitäisi kattaa koulutustarjonnan ja opetusmenetelmien lisäksi myös rahoituksen, johtamisen, yleisohjauksen ja pitkän tähtäimen tavoitteet.

Arviointi kohdistuu usein koulutuksen taloudellisuuteen (economy), tehokkuuteen (efficiency) ja vaikuttavuuteen (effectiveness) (Kordes, 1992; Hill & Bramley, 1994; National Board of Education, 1995). On huomattava, että eri lähteissä nämä käsitteet saavat toisistaan poikkeavia merkityksiä. Esimerkiksi Salminen (1993, s. 143–144) ottaa tehokkuuden yläkäsitteeksi, jota tarkastellaan sisäisellä, ulkoisella ja järjestelmätehokkuudella sekä tuloksellisuudella ja vaikuttavuudella. Taloudellisuuden (efficiency) hän luokittelee osaksi sisäistä tehokkuutta, joka kuvaa syötöksen (input) ja prosessin suhdetta. Sinkkonen & al. (1994, s. 116) puhuvat tuloksellisuudesta, jossa erotetaan taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. Taloudellisuuden he näkevät kustannusten (input) ja tuotosten (output) väliseksi suhteeksi, jota Hill ja Bramley (1994, s. 182) kutsuvat tehokkuudeksi (efficiency). Kordes (1992, s. 123) käyttää yläkäsitteenä hallinnon ja policyn toimivuutta. Käsitteiden erilaisesta käytöstä johtuen tehokkuuden, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden tarkasteluissa voidaan päätyä erilaisiin päätelmiin sen mukaan, mitkä määritelmät otetaan lähtökohdiksi. Seuraavassa tarkastelen päättäjien kysymyksiä Hillin ja Bramleyn (emt.) ja Kordesin (emt.) määritelmien pohjalta katsoen kuitenkin tarpeen mukaan myös muita määritelmiä.

Koulutuksen tehokkuus

Kehittämishjelmissä pyritään useimmiten lisäämään toiminnan tehokkuutta (efficiency). Hill ja Bramley (1994, s. 182) ymmärtävät tehokkuuden panoksen ja tuloksen väliseksi suhteeksi. Tehokkuus lisääntyy, jos käytössä olevasta panoksesta saatavaa tulosta (esim. tutkintojen määriä, oppimistuloksia) voidaan lisätä. Tehok-

kuus lisääntyy myös, jos nykyistä pienemmällä panoksella saadaan aikaan vähintään yhtä hyvä tulos kuin ennen panoksen vähentämistä. Näkökulma on tällöin taloudellisessa tehokkuudessa. Kordes (1992, s. 123) puolestaan näkee tehokkuuden käytettyjen resurssien ja toimenpiteiden sekä niiden tulosten keskinäiseksi suhteeksi niin, että mukaan luetaan myös organisaation toiminta, menettelytavat ja menetelmät. Tässä määritelmässä korostuu siis myös toiminnallinen tehokkuus.

Koulutuskustannusten vähentämisestä huolimatta tavoitteet asetetaan korkealle. Esimerkiksi budjettileikkauksista piittaamatta Suomessa on asetettu informaatioteknologian käytön kehittämisessä tavoitteeksi, että peruskoulun vuonna 2000 päättävät osaavat käyttää ohjelmistoja, lähettää viestejä, etsiä informaatiota ja käyttää informaatio- ja viestintäteknologiaa koulussa ja sen ulkopuolella (Ministry of Education, 1996, s. 7–8). Samalla matematiikan ja luonnontieteiden opetuksessa asetettiin tavoitteeksi, että Suomi on vuoteen 2000 mennessä näiden oppiaineiden tuloksissa OECD-maiden parhaassa neljännessä. Tavoitteenasettelu on aggressiivinen tähdäten kilpailukyvyyn parantamiseen. Sen muoto on hyvin kansainvälinen muistuttaen esimerkiksi yhdysvaltalaisista Goals 2000 ohjelmaa taikka brittiläisen Paul Hamlynin säätiön kansallisen koulutuskomitean asettamia tavoitteita (ks. esim. Laukkanen, 1996). Kysytään siis, miksi John ei voisi olla yhtä hyvä tai parempi kuin Yoshio?

Tulosdotuksia ei siis välttämättä alenneta, vaikka budjetteja leikataan, vaan päinvastoin. Edellä esitetyn koulutusehtojen supistuvien kehien mallissa olisi voitu ajatella niinkin, että rahoituskehys sanelee yleisempiä ehtoja kuin tavoitekehys (eli taloudellinen panostus olisi toinen ja tavoitteet kolmas kehys). Näin ei siis kuitenkaan ole, vaan koulutukselle tavoitteilla asetetut tulosdotukset ovat primaarisia. Annetut esimerkit osoittavat myös sen, ettei koulutuksen rahoituksen määrä ole suoraan johdettavissa tavoitteista. Vaativimmat tavoitteet eivät siis välttämättä merkitse sitä, että koulutuksen rahoituksen aste olisi korkeampi kuin vähemmän vaativien tavoitteiden ollessa kysymyksessä. Näin ollen silta koulutuksen rahoituksen ja tavoitteiden vaatavuuden välillä voi olla heikko. Se osoittaa, että käytännön koulutuspolitiikka ei perustu puhtaasti rationalistiseen päätöksentekomalliin, vaan pyrkii ottamaan huomioon poliittisia ja taloudellisia mahdollisuuksia. Kysymys on myös yhä useammin mielikuvien varaan rakentuvasta politiikasta, jonka uskottavuus perustuu päätöksentekijöi-

den kykyyn perustella tavoitteitaan, mikä on tullut yhä keskeisemmäksi talouden kriisiytyttyä (vrt. esim. Weiler, 1990). Koulutuksen ohjauspäätöksiä pyritään siis legitimoimaan tilanteessa, jossa taloudellisten etujen lupaamista (esim. opetusryhmien pienentämistä, lisäpalkkausta) koulutuksen järjestäjille, opettajille ja opiskelijoille ei enää voida käyttää kiihokkeena yhteisymmärryksen aikaansaamiseksi politiikasta.

Onko koulutusjärjestelmä tehokas vai ei? Tähän voidaan vastata tutkimalla taloudellisen tehokkuuden tunnuslukujen, esimerkiksi tuottavuuden muutoksia ja niissä näkyviä alueellisia eroja (Sinkkonen ym., 1994, s. 121; Kirjavainen, 1996). Se ei kuitenkaan vielä kerro siitä, onko järjestelmä »riittävän» tehokas. Siihen voidaan antaa poliittisia vastauksia, mutta tutkimuksellisesti kysymykseen on vaikeata vastata. Taloudellisen tehokkuuden lisäksi pitää tutkia myös järjestelmän toiminnallista tehokkuutta, jonka selvittämisessä myös koulutusjärjestelmien vertailut ovat valaisuvia.

Voidaan esimerkiksi todeta, että Suomessa samoin kuin Saksassa toisen asteen koulutuksen opiskelijamäärät suhteessa vastaaviin ikäluokkiin olivat vuonna 1992 yli sadan prosentin (OECD, 1995, s. 214). Se kertoo joko siitä, että opiskelijat suorittavat useita toisen asteen tutkintoja tai siitä, että osa opiskelijoista aloittaa opintonsa syystä tai toisesta myöhemmin kuin ikäisensä. Jos kysymys on päällekkäisistä tutkinnoista, järjestelmiä voidaan väittää tehottomiksi, koska väestön koulutusasteen nostamisen tavoitteeseen voitaisiin päästä myös yhdenkertaisella toisen asteen koulutuspanostuksella. Vastaavia tarkasteluja voitaisiin tehdä myös korkeakouluopinnoton pituudesta. Suomalaiset opiskelijat suorittavat korkeakoulututkintonsa iäkkäämpinä kuin usean muun maan opiskelijat, joten he tulevat myös työmarkkinoille myöhemmin kuin ikätoverinsa muissa maissa (emt., s. 153–155). Olisiko tällöin asetettava tiukkoja ehtoja koulutuksen aloittamiselle ja olisiko koulutuspituuksia lyhennettävä? Vastauksen antaminen näihin kysymyksiin ei ole päättäjille helppoa, sillä koulutus on suuri työllistäjä, ja siihen liittyvät valinnat riippuvat lopulta yksilöiden henkilökohtaisista ratkaisuista.

Makrotason tarkasteluissa päättäjät saattavat nähdä koulutuksen tuotantoprosessiksi, jossa heidän mielenkiintonsa kohdistuu vain tavoitteiden asettamiseen, taloudellisiin panoksiin ja saavutettuihin tuotoksiin, jolloin varsinainen koulutus toiminta jää »mustaksi laatikoksi», josta ei olla kiinnostuneita. Suomessa päätäväntävällän hajaut-

tamisen yhtenä edellytyksenä oli menettelytapoja säätelevien normien purkaminen, mitä perusteltiin »luottamuksen kulttuurilla» (Hirvi, 1996). Tämä ajattelutapa tarkoittaa juuri sitä, että päättäjille riittävät vain tulokset ja että koulutusprosessista huolehtinen eli se, miten tuloksiin päästään, jää vain koulun omaksi tehtäväksi. Käytännössä kuitenkin kansallisessa politiikassa prosessit ovat muodostuneet tärkeiksi, mikä näkyy esimerkiksi opetushallituksen peruskouluraportista (Jakku-Sihvonen ym., 1996), jossa tehokkuutta kuvataan juuri prosessimuuttujilla (esim. virkojen määrät, henkilöstön kelpoisuus, opettajien kehittämishalukkuus, tilat ja laitteet). Tällöin tehokkuutta ei kuitenkaan ole määritelty panoksen ja tuotoksen väliseksi suhteeksi, vaan organisaation ja järjestelyjen toimivuudeksi. Tämä kertoo myös siitä, että koulutuksen tehokkuutta voidaan lähestyä hyvin monella tavalla, esimerkiksi tekemällä oletuksia tehokkuudesta prosessimuuttujien pohjalta. Kansainvälisissä vertailuissa käytettyjä prosessimuuttujia ovat olleet esimerkiksi opettajiston ominaisuudet, päätösvallan rakenne, opiskeluun käytetty aika, johtaminen, oppimateriaalit ja opettajien palkkauksen taso (OECD, 1995, s. 14). Osa näistä on valittu OECD:n järjestelmävertailuihin vaikuttavan (effective) koulutuksen tutkimushavaintojen perusteella, mutta niitä ei ole perusteltu tehokkuuden näkökulmasta eikä niitä ole haluttu edes kutsua tehokkuusindikaattoreiksi.

Koulutuspolitiikan johdonmukaisuusprinsippiin vedoten voitaisiin väittää, että päätäväntävällän hajauttamiseen perustuva menettelytapohajauksen hylkääminen edellyttäisi, että valtion keskuhallinto ei evaluois prosesseja. Samoin voitaisiin väittää, että prosessimuuttujiin perustuva evaluaatio kertoo virallisen ja käytännön politiikan ristiriidasta, jossa evaluaatio korvaa säännöksiin perustuvan kontrollin. Prosesseihin puuttuminen osoittaa kuitenkin myös, että järjestelmätason evaluaatiota on vaikeata tehdä makrotason muutusten varassa, joten vaikutusten tutkiminen edellyttää myös mikrotason tarkasteluja. Näin päästään tehokkuuden tai tehottomuuden syihin, jolloin ollaan myös lähellä kehittävää arviointia (Norris ym., 1996). Tällainen tarkastelu ei välttämättä tarkoita sitä, että keskushallinto alkaisi pakottaa koulujen ylläpitäjiä uusiin ratkaisuihin. Prosessimuuttujien tärkeys johtuu siitä, että prosesseihin voidaan yleensä vaikuttaa. Ollakseen hyödyllinen myös evaluaation tulisi kohdistua manipuloitaviin muuttujiin.

Olisi karkea virhe kuvitella koulutuksessa, että tietty taloudellinen panostus tuottaisi siinä tietyn-

laisen tuloksen. Sama ongelma koskee yritystä tehdä prosesseista kausaalipäätelmiä tulosten suhteen. Koulutuksen taloudelliset panokset muuttuvat aina joiksikin prosessimuuttujiksi, esimerkiksi opettajiksi, materiaaleiksi, tiloiksi jne., mutta niiden vaikutusta lopputulokseen ei tunneta. Esimerkiksi opettajien määrää lisäämällä vaikutetaan joko koulutustarjontaan tai opetusryhmän kokoon. Koulutustarjonnan laajuuden todennäköisistä vaikutuksista suoritettavien tutkintojen määrään voidaan tehdä melko tarkkoja ennusteita, jos ohjaus on keskitettyä ja jos tarkastellaan koulutusasteita kokonaisuuksina. Hienojakoisempi vaikutusten ennustettavuus on kyseenalaisempää. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen vetovoimaa ei ole meillä kyetty lisäämään lukiokoulutuksen houkutellessa nuoria yhä enemmän (OECD, 1995). Opetusryhmien pientämisen vaikutuksista myöskään ei voida sanoa mitään varmaa. Vaikka pienten opetusryhmien uskotaan parantavan tuloksia, tälle uskomukselle ei ole tutkimustuloksiin perustuvaa näyttöä (Solmon & Fagnano, 1995, s. 115). Koulutus tuottaa hyvinvointituloksina esimerkiksi pätevyys- ja työllistymistä mutta kaikkia tuloksia ei voida pelkistää kuvattavaksi tuloksellisuus- tai toimivuustermein. Esimerkiksi koulutukselta odotettua väestön henkisen hyvinvoinnin kaikkia ulottuvuuksia ei voida tarkkaan »tuotteistaa», koska henkinen hyvinvointi liittyy myös ihmisen koko yksityiselämään ja koska vapaissa yhteiskunnissa ei ole tavoiteltua, että yhteiskunta alkaisi kontrolloida esimerkiksi ihmisten harrastuksia. Lisäksi on otettava huomioon se, että yhteiskunnat pyrkivät yleensä huolehtimaan myös heikoin tuotto-odotuksin varustettujen kansalaistensa koulutustarpeista. Jukka Sarjala (1995, s. 17) toteaaakin, että »yhteiskunnallinen darvinismi saattaa miellyttää ekonomisteja, mutta ei kelpaa humanistisen ihmisihanteen mukaiseen koulutusstrategiaan».

Näin ollen koulutukselle ei voida myöskään asettaa ehdottoman tiukkoja tehokkuusvaatimuksia. Tehokkuuden vaatimisessa on realistisempää puhua siitä, että hyvinvoinnin tuottamista maksimoidaan eli käytettävissä olevilla resursseilla pyritään saavuttamaan mahdollisimman hyviä koulutustuloksia (Hill & Bramley, 1994, s. 183). Siitä huolimatta koulutuspolitiikassa joudutaan tekemään valintoja, joilla myös rajoitetaan mahdollisuuksia. Pollitt (1993, s. 192) tuokin hyvin esille tehokkuusajattelun poliittisuuden toteamalla, että »tehokkuus on pinta-arvo, joka saa merkitystä vasta, kun siihen yhdistetään spesifejä määrityksiä siitä, mitä tarpeita on syytä tyydyttää».

Koulutuksen vaikuttavuus

Vaikuttavuus kuvaa sitä, missä määrin koulutus lisää yksilön ja yhteiskunnan hyvinvointia (Hill & Bramley, 1994, s. 182). Vaikuttavuutta arvioidessa ei oteta kantaa siihen, onko koulutus toteutettu tehokkaasti, vaan lopputulos ratkaisee. Vaikuttavuutta joudutaan tutkimaan viivästetysti esimerkiksi palkkauksen tason nousuna, työllistymisenä ja urakehityksenä. Ongelmalliseksi muodostuu se, etteivät koulutuksen tulokset (output) näy välittömästi koulutusjärjestelmän ulkopuolisina vaikutuksina (outcomes).

Onkin paradoksaalista, että päätöksentekijät joutuvat puolustamaan tämän päivän koulutuspolitiikkaansa usein jo hylätyn politiikan tuloksilla. Koulutusajan pituudesta johtuen erityisesti oppivelvollisuuskoulun tulosten tutkimisessa tämä korostuu, sillä opetussuunnitelmauudistuksia tehdään usein. Esimerkiksi Suomen peruskoulun suuret opetussuunnitelmauudistukset ovat tapahtuneet 70-luvulta lähtien 9–13 vuoden välein, ja opetussuunnitelmien käyttöönoton porrastuksesta ja osauudistuksista johtuen uudistussykli on ollut kuntakohtaisesti käytännössä tätäkin nopeampi. Niinpä 90-luvun päätävävallan hajautusta ajaneet opetusministerimme ovat voineet olla ylpeitä 70- ja 80-luvun keskusjohtoisen koulutuspolitiikan seurauksena saavutetuista hyvistä tuloksista esimerkiksi peruskoulun oppilaiden lukutaidossa. Koulujen väliset hajonnat olivat meillä IEA:n lukutaitotutkimuksessa pienimmät koko maailmassa. Nyt kun päätävävaltaa on hajautettu, on jouduttu toteamaan, että alueelliset erot ovat kasvamassa (Linnakylä & Kankaanranta, 1996, s. 424–425). On kuitenkin vaikeata sanoa, johtuuko tämä muutos tietoisien ja vapaavalintaisen politiikan tavoitteista (esim. päätävävallan hajauttamisesta) vai ovatko ne seurausta kansantalouden heikentyneistä mahdollisuuksista, mihin Esko Ahon ja Paavo Lipposen hallitukset reagoivat tuntuvilla määrärahojen leikkauksilla. Lopulta sitäkin ei ole osoitettu, johtuivatko koulujen väliset pienet hajonnat lukutaidossa 70- ja 80-lukujen väitetyistä »tasapäistävästä» (Rinne & Vuorio-Lehti, 1996, s. 37, 72) koulutuspolitiikasta vai aivan jostain muista tekijöistä.

Koulutuksen tuotosten ja laajempien vaikutusten saavuttamisen tehostamiseksi koulutuspoliittisissa suunnitelmissa on yritetty löytää oikoteitä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniasa, Australiassa ja Uudessa-Seelannissa se on johtanut mm. seuraaviin koulutuspolitiikan tavoitteisiin ja strategioihin (O'Neill, 1995, s. 9):

- kansallisen talouden parantamiseen tiukentamalla koulutuksen yhteyksiä työllistämiseen, tuottavuuden lisäämiseen ja kaupan edistämiseen;
- oppilaiden suoritusten tiukempaan kytkemiseen työelämässä tarvittaviin taitoihin ja pätevyysiin;
- opetussuunnitelman sisällön ja koulusaavutusten arviointikontrollin lisäämiseen;
- valtion koulutuskustannusten vähentämiseen; ja
- paikallistason vaikutuksen lisäämiseen koulujen päätöksenteossa ja markkinavetoisuuden haasteisiin vastaamiseen.

Tällaisten suunnitelmien ongelmana on helposti koulutustavoitteiden kapeutuminen. Koulutuksen tavoitteita asetetaan mm. opetussuunnitelmia koskevissa normatiivisissa päätöksissä ja koulutuksen määrällisessä mitoituksessa. Koulutuksen mitoitus näkyy suoritetuissa tutkinnoissa, jotka kertovat väestön saavuttamasta koulutustasosta. Suomalaisen koulutuspolitiikan onnistumiseksi on tulkittu mm. tieto, että sotien jälkeen maamme väestön koulutusaste on toisen asteen tutkintojen suorittamäärillä mitattuna noussut eniten koko OECD:ssä (OECD, 1995, s. 125). Koulutuksen yleinen laajeneminen onkin johtanut siihen, että toisen asteen tutkintojen suorittamisesta on muodostumassa kaikissa OECD-maissa koulutusjärjestelmien laadun keskeinen mitta. Siitä huolimatta koulutuksen mitoitus esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja korkeakoulutuksessa on mielenkiinnon kohteena, sillä koulutuksen kysyntä ja tarjonta eivät näillä koulutusasteilla aina kohtaa toisiaan (OECD, 1995; OECD, 1996d, s. 14).

Koulutuskysynnän selvittäminen on usein vaikeata. Näin on esimerkiksi erityisopetuksessa, jota annetaan yksilöllisten tarpeiden mukaisesti (Laukkanen & Lindström, 1996). On esimerkiksi vaikeata sanoa, tyydytetäänkö meillä luku- ja kirjoitusvaikeuksiin tai mielenterveysongelmiin perustuvia erityistuen tarpeita, sillä järjestelmätasolla ei ole käytettävissä kattavaa tutkimustietoa näiden vaikeuksien ilmenemisestä. Kansainvälisestääkään vertailusta ei ole apua, sillä erityisryhmien luokituksista ei ole toistaiseksi olemassa yhteisymmärrystä. Lisäksi erityistuen tarpeissa on aina aste-eroja, jolloin taloudellisista syistä joudutaan tekemään poliittisia päätöksiä siitä, minä asteeseen vaikeuteen järjestetään tukea (vrt. Pollitt, 1993, s. 192). Koulutustarjonnan ja kysynnän vastaavuutta ei siis ole aina mahdollista selvittää järjestelmätasolla. Vaikeus ei johdu siitä, etteikö tällaisia erityistarpeita pystyttäisi tutki-

maan. Enemmän on kysymys siitä, että tällaisen seulonnan kustannukset olisivat suuret ja että näin hienojakoisella tiedolla ei lopulta ehkä olisi-kaan kovin paljon käyttöä, koska erityistukea ei kuitenkaan voitaisi suunnata kattavasti. Voidaan kuitenkin tutkia koulutustarjonnan kehitystä eri vuosina ja vertailla eri alueiden ja kuntien erityisopetuksen oppilasmäärien kehitystä.

Opetussuunnitelmien tavoitteet ovat usein hyvin yleisiä, jolloin myös niiden arvioinnin kriteerit muodostuvat helposti epämääräisiksi. Kriteerien tuottamiseksi on useassa maassa ryhdytty tämentämään opetussuunnitelman tavoitteita, ja meilläkin tähän päättäväällän keskittämistoimenpiteeseen ollaan menossa tiukentamalla oppilasarvioinnin kriteerejä (Opetushallitus, 1996). Esimerkkeinä ovat opetussuunnitelmaan liittyvät key stage -tavoitteiden määrittelyt Englannissa, oppilasarviointia koskevat kriteerit Ruotsissa ja perustavoitemääritykset hollantilaisessa alemman toisen asteen basic education -koulutuksessa (Laukkanen, 1996). Riippumatta siitä, ovatko opetussuunnitelman tavoitteet sitten yleisiä tai yksityiskohtaisia, yleensä tyydytään selvittämään vain muutamien keskeisten aineiden (äidinkieli, vieraat kielet, matematiikka, luonnontieteet) tavoitteiden saavuttamista. Niissäkin pitäydytään useimmiten vain perinteisiin kognitiivisiin tuloksiin kiinnittämättä huomiota kasvatustavoitteiden saavuttamiseen. Tämä kapeuttaa mielenkiinnon opetussuunnitelmasta vain muutama tavoitteisiin, ikään kuin muut eivät olisikaan tärkeitä.

Kansallisissa suunnitelmissa kuitenkin korostetaan opetusmenetelmien uudistamista, mutta sen toteutumista ei yleensä selvitetä. Kun Suomessa tutkittiin, toteutuvatko 1994 uudistettujen opetussuunnitelman perusteiden tavoitteet kouluissa, tulos oli tyrmistyttävä (Norris ym., 1996). Evaluaattorit totesivat, että uudet konstruktivistiseen oppimiskäsitykseen perustuvat tavoitteet eivät olleet yleensä toteutuneet opetuksessa ja että uudistus ei siis ollut edennyt odotetulla tavalla.

Koulusaavutuksista ei vielä ole mahdollista päätellä, miten hyvin koulutus vastaa yhteiskunnan odotuksiin, sillä odotukset koskevat ennen muuta laajempia vaikutuksia hyvinvoinnissa. Tästä syystä on tärkeätä tutkia jatko-opintoihin sijoittumista, työllistymistä ja väestön koulutusta kohtaan osoittamaa arvostusta (OECD, 1995, s. 14). Kansainväliset vertailut osoittavat, että koulutusasteen kohotessa työttömyysriski pienenee ja samalla palkkaus paranee (OECD, 1995, s. 233, 248). Kehitys on tältä osin johdonmukainen kaikissa OECD-maissa. Koulutuksen arvostusta

koskevat OECD:n (1995, s. 50–54) vertailut osoittavat, että eri maissa aikuisväestön näkemys oppivelvollisuuskoulutuksen oppiaineiden ja tavoitteiden prioriteettijärjestyksestä on pääosin sama. Kuitenkin esimerkiksi suomalaiset päättäjät saattoivat todeta, että aikuisväestömme luottaa koulun kykyyn opettaa hyvin oppiaineita, mutta ei usko sen selviytyvän hyvin esimerkiksi oppilaiden itsetunnon kehittämisestä (Olkinuora & Kangasniemi, 1995). Kansainväliset vertailut käynnistävät näin arvokeskustelua.

Koulutuksen vaikuttavuuden kysymysten taustalla on se, uskotaanko koulutukseen ja nähdäänkö se hyväksi sijoituskohteeksi. Tulevaisuudessa on aivan keskeistä sen selvittäminen, miten yhteiskunta ja yritykset pystyvät hyödyntämään koulutuksen tuottamaa inhimillistä pääomaa (Paye, 1996; Loikkanen, 1995). Kiinnostaviksi muodostuvat esimerkiksi seuraavat kysymykset: Miten paljon yrityksen kannattavuus paranee, jos se huolehtii työntekijöittensä täydennyskoulutuksesta x markalla? Pystytäänkö työntekijöiden asiantuntemusta käyttämään hyväksi? Miten koulutus vaikuttaa palkkaukseen? Näitä kysymyksiä tehdään myös makrotasolla.

Hyvän esimerkin makrotason vaikuttavuustarkastelusta antaa yliopistoissa suoritettujen ensimmäisten tutkintojen vertailu, joka osoittaa, että eri maiden tutkintoprofiilit muodostuvat erilaisiksi (OECD, 1995, s. 220–223). Human sciences on OECD-maissa suurin tutkintojen alue, jolle sijoituu keskimäärin 37,7 % kaikista tutkinnoista. Tästä kaavasta poikkeavat Japani ja Sveitsi, joissa kummassakin enin osa tutkinnoista on lain ja kaupan alueella (Japani 39,4%, Sveitsi 29,8%, OECD-maat keskimäärin 22,3%).

Mielenkiinto kohdistuu erityisesti seuraaviin kysymyksiin: Miten korkeakoulututkintojen jakautuminen eri sektoreille heijastaa kansallisia hyvinvoinnin lisäämisen tavoitteita ja odotuksia? Mikä merkitys tutkintojen jakautumisella voisi olla kansainvälisessä kilpailussa selviytymiseen? Tulisiko kunkin maan saavuttama talouskasvu ja kilpailuasema ymmärrettäväksi sen perusteella, miten tutkinnot jakautuvat eri aloille? Vaikeuden tässäkin muodostaa koulutuksen vaikutusten hidastuminen yhteiskunnan kehityksessä. Olisi siis voitava tutkia, miten aikaisempien vuosien tutkintoprofiilit näkyvät tämän päivän taloudessa ja kulttuurissa. Tällöin tämän päivän tutkintojen suorittaminen voitaisiin tapauksesta riippuen nähdä joko aikaisemman linjan jatkamisena tai yhteiskunnan uudelleensuuntaamisen välineenä. OECD (1996e, s. 91 ja 105) esimerkiksi arvostelee Suomen humanistipainotteista koulu-

tusta, joka ei talousjärjestön mielestä riittävästi reagoi työelämän tarpeisiin. Se jopa näkee, että tällä koulutussuuntauksella Suomella ei kohta ole riittävästi työvoimaa kansantaloutensa ydinalueiden työvoimatarpeen tyydyttämiseen.

Tutkintojen määrät eivät välttämättä kuitenkaan suoraan avaa näkymiä inhimillisen pääoman vaikutuksista yhteiskunnan toimintaan, vaan oleellista on, miten kehitetyt kapasiteetit pystytään hyödyntämään. Heikki A. Loikkanen (1995, s. 14) sanoo tämän asian hyvin selkeästi: »Koulutuksen tuotto ja ulkoisvaikutukset seuraavat siis pääosin inhimillisen pääomapanoksen käytöstä eikä kumulaatiosta. Esimerkiksi kielen opettaminen koulussa on koulutusinvestointia, jonka tuotto ja ulkoisvaikutukset jäävät saamatta, jos kieltä ei koskaan käytetä.» Vaikuttavuuden tutkimus on siis edelleen suurten haasteiden edessä.

Koulutuksen taloudellisuus

Hill ja Bramley (1994, s. 182) näkevät taloudellisuuden käytössä olevien resurssien kustannusten minimoimiseksi. Esimerkinä taloudellisuudesta he esittävät alihankinnan, liisauksen ja tukkuostot. Kordes (1992, 123), joka tarkastelee taloudellisuutta valtiontalouden tarkastustoiminnan näkökulmasta, määrittelee taloudellisuuden arvioinnin sen selvittämiseksi, ovatko organisaatiot käyttäneet valtion varoja riittävän taloudellisella tavalla ja ilmeneekö tuhlaavaisuutta. Nämä määritelmät ovat hyvin yksipuolisia ja Kordesilla kehäpäätelmänomaisia. Täsmällisempää on todeta, että taloudellisuus on kustannusten ja tuotosten välinen suhde, jolloin keskeisenä ovat yksikkökustannukset (Sinkkonen ym., 1994, s. 117). Myös taloudellisuuskriteerit ovat vahvasti arvosidonnaisia.

Koulutuksen talouteen vaikuttamisen ehdot ovat monissa maissa muuttuneet oleellisesti erityisesti 90-luvulla. Lähes kaikissa läntisissä maissa eletään julkisen sektorin budjettien karsimisen aikaa, mikä aiheuttaa vaikeuksia myös koulutuksessa (Shand & Arnberg, 1996). Taantumisen näkyy erityisesti siinä, että vuonna 1993 OECD-maissa käytettiin koulutukseen keskimäärin 5,8 % bruttokansantuotteesta, mikä on täsmälleen sama osuus kuin vuonna 1975 (OECD, 1996d, s. 7, 18). Valtionosuudet määritetään useissa maissa yhä yleisemmin laskennallisin perustein (esim. Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska), eivätkä koulutusmäärärahat ole korvamerkittyjä. Tällöin taloudellisuuden tutkiminen jää kansallisissa järjestelmissä pitkälti koulujen ylläpitäjien (kuntien)

vastuulle. Niiden tehtävänä ja intressissä on huolehtia julkisten määrärahojen »oikeasta» keskinäisestä mitoituksesta eri palvelusektoreiden kesken.

Toisaalta valtion koulutuspanostusta pyritään yleensä säätelemään siten, että menoille asetetaan ehdoton katto. Kansallisella tasolla voidaan pyrkiä alentamaan näitä kokonaiskustannuksia. Kansainväliset vertailut koulutuksen osuudesta julkisissa budjeteissa, julkisten ja kaikkien koulutusmenojen suhteesta bruttokansantuotteen, opettajien palkkauksen taso ja kustannukset/oppilas eri koulutusasteilla ovat kansainvälisissä vertailuissa käytettyjä kustannusindikaattoreita (OECD, 1995, s. 14). Eri maiden yksikkökustannusten vertailut, esim. kustannukset/oppilas tai tutkinnon hintavertailut (OECD, 1995), antavat kuvaa järjestelmän taloudellisuudesta. Tärkeiksi kansantalouden näkökulmasta muodostuu koulutuskustannusten osuus bruttokansantuotteesta. Tällaisia vertailuja olisi syytä tutkia erityisesti taloudellisuuden ja tehokkuuden näkökulmasta. Useimmiten kuitenkin esimerkiksi oppilaskohtaisia kustannuksia tulkitaan kansainvälisissä vertailuissa sen mittana, missä määrin kullakin maalla on mahdollisuus panostaa koulutukseen. Tämä myös kertoo siitä, että samoja tunnuslukuja voidaan käyttää eri tarkoituksiin.

Myös desentralisoiduissa järjestelmissä valtion viranomaiset kantavat vastuuta siitä, että koulutukseen varataan paikallisella tasolla riittävästi määrärahoja. Valtion vaikuttamisen keinot ovat tällöin kuitenkin toisenlaiset kuin keskityn päätöksenteon maissa. On esimerkiksi mahdollista julkaista kansallisia vertailutietoja, jotka kertovat määrärahojen käyttämisestä eri kunnissa. Vertailutieto sinänsä ei kuitenkaan koskaan anna vastausta siihen, onko koulutus riittävän taloudellista.

SAAVATKO PÄÄTTÄJÄT VASTAUKSIA?

Kansainvälisiä vertailuja ymmärretään ja hyödynnetään heikosti. Yksi keskeinen syy siihen on se, ettei välttämättä nähdä, että koulutuksen tavoitteet poikkeavat toisistaan eri maissa. Toinen vaikeus on siinä, että vertailuja pyritään joskus hyödyntämään liian yksioikoisesti tekemällä suoraan päätelmiä kansallisen politiikan muuttamiseksi. Tosiasiassa kansainväliset vertailut toimivat hälytyksellöinä osoittaen kohtia, joissa maat poikkeavat toisistaan, ei muuta. Jos havaitaan suuria eroja, sen pitäisi johtaa ensimmäisessä vaiheessa perusteelliseen tutkimukseen siitä,

mistä erot johtuvat (vrt. Darling-Hammond, 1994).

On siis tärkeätä nähdä vertailujen rajoituksia ja osata tulkita niiden tuloksia oikein. Esimerkiksi vaikka Suomi oli IEA:n lukutaitotutkimuksen perusteella parhaan lukutaidon maa, lisätarkasteluista voitiin todeta, että koulutuksen lukutaidossa tuottaman lisäarvon vertailussa Suomi ei profiloitunut mitenkään hyvin (OECD, 1995, s. 207–208). Keskeinen syy siihen lienee ns. kattovaiikutuksessa, eli siinä, että jo varhaisessa iässä saavutetussa hyvässä lukutaitotasossa on vaikeata saada aikaan suurta kehitystä, mutta heikomman lukutaidon maissa siihen on ollut mahdollisuuksia (Olkinuora & Kangasniemi, 1995, s. 16).

Tulkintojen tekemisessä vertailuista olisi otettava huomioon ainakin seuraavia näkökohtia:

Ensiksi, päätöksentekijöiden ja tutkimusyhäistön keskustelun olisi oltava tiivistä ja avointa. Tutkimus ei pysty vastaamaan »miten tulisi tehdä» -kysymyksiin, vaikka päättäjät sitä usein odottavat. Ollakseen »hyödyllisiä» tutkijoiden olisi pystyttävä kääntämään nämä politiikan tason kysymykset evaluaatiokysymyksiksi (siis sellaisiksi, joihin tutkimus voi vastata) ja vakuuttamaan päätöksentekijöitä siitä, että policy-kysymyksiä voidaan näin lähestyä pätevästi (Chelimsky, 1987). Tutkijoiden olisi myös syytä avustaa päätöksentekijöitä kansainvälisten vertailutietojen tulkinnassa.

Toiseksi, kansainvälisten vertailujen pohjalta edellytetään kansallista tutkimusta ja analyysia. Usein siihen on mahdollisuus jo niin, että vertailun pohjana oleva kansallinen aineisto analysoidaan perusteellisesti. Näin tehdään usein, mutta sekään ei ole aina riittävää, sillä kansainväliset vertailutiedot perustuvat monesti kovin karkeisiin muuttujiin, koska hienojakoisten muuttujien käyttäminen on koulutusjärjestelmien eroista johtuen usein mahdotonta. Useimmiten edellyttäisiinkin, että kussakin maassa tehdään kansallisesti perusteellisempi tutkimus, jossa selvitetään erojen hienojakoa ja syitä.

Kolmanneksi, vertailujen yksi suuri ongelma on siinä, ettei niissä ole riittävästi tutkittu koulutusjärjestelmien tavoitteita ja ohjausjärjestelmiä tai että niissä on »oletettu», että tietojen käyttäjät tuntevat, miten järjestelmät poikkeavat toisistaan. Kunkin koulutusjärjestelmän taustalla on tietty kehityshistoria, mikä tulisi tuntea, jotta vertailut tulisivat ymmärretyiksi (Laukkanen, 1996; Temmes, 1996). Vertailujen tekeminen edellyttäisi, että koulutusjärjestelmät tunnetaan myös hallinnon toimivaltasuhteiden kannalta. Tällaisen tiedon puute on huutava. Kontekstitiedon puute ai-

heuttaa väärinymmärryksiä ja vääriin uskomuksiin perustuvaa politiikan lainaamista. Esimerkkinä siitä on opetustoimen kvasi-markkinaideologian laajentuminen manageristisen new public management -politiikan leviämisen myötä. Kuten Juva (1994) ja Loikkanen (1995) ovat todenneet, koulutusmarkkinat ovat Suomessa useimmiten hyvin säädeltyjä ja yleisemminkin näyttää siltä, että parhaimmillaankaan kilpailu ei toimi. Kilpailu paikallisista resursseista on kuitenkin kovaa. Siinä näytävät häviäjät olevan erityistukea tarvitsevat oppilaat (Laukkanen & Lindström, 1996). Koulutusmarkkinat eivät muutenkaan näytä toteutuvan ajatellulla tavalla. Rouse & Florian (1996) toteavat, että koulutusmarkkinat ovat johtaneet paradoksiin, että koulut valitsevat vanhemmat (oppilaat) eivätkä vanhemmat voikaan valita koulua, mikä oli tarkoitus. Tästä syystä heidän mukaansa noin 60 000 koulutusta tarvitsevaa lasta ja nuorta on Englannissa ja Walesissa koulujen ulkopuolella.

Neljänneksi, järjestelmien kokonaisvertailut ovat vielä utopiaa. Ei ole keinoa, jolla koulutusjärjestelmiä voitaisiin asettaa kokonaisuudessaan rinnakkain tai toinen toistensa taakse ja todeta, mikä järjestelmä on kokonaisuudessaan »paras». Yhteisiä kiinnekohtia ei ole määritetty. Koulutuksessa ei ole myöskään varmuutta siitä, että tiettyjen panosten kautta päädyttäisiin tiettyihin tuloksiin. Väliintulevia muuttujia on paljon eikä niitä kaikkia pystytä kontrolloimaan. Tästä johtuu koulutuspolitiikan tekemisen vaikeus. Tarvitaan tutkimusta, joka mallintaisi nykyistä paremmin koulutushyvinvoinnin tuottamista. Hyvinvoinnin tuottamismalliin (Hill & Bramley, 1994, s. 180) uskotaan, sillä jos ei uskottaisi yhteiskuntapolitiikan tekeminen olisi vailla pohjaa.

Viidenneksi, vertailuissa tulisi käyttää kansainvälisesti hyväksytyjä käsitteitä ja määritelmiä silloin kun se on mahdollista, koska näin voidaan parhaiten koota yhteismitallista tietoa. Se myös mahdollistaa tutkimustulosten kansainvälisen ymmärrettävyyden. Tästä vaatimuksesta huolimatta on todettava, että tutkijan tulisi suhtautua myös kansainvälisiin luokituksiin perustuviin käsitteisiin valistuneesti yrittäen nähdä myös niiden ongelmia. Käytetyistä koulutusjärjestelmän peruskäsitteistä tulisi päästä nykyistä parempaan yhteisymmärrykseen, vaikka OECD:n (1995) määrittelytyö on jo tuonut oleellista parannusta 80-luvun tilanteeseen verrattuna. Kansainvälisessä vertailussa muodostuu ongelmia niinkin yksinkertaisilta tuntuvista käsitteistä kuin oppilas, koulu tai koulutus, jos niitä ei määritellä täsmällisesti. Näihin määrittelyihin ei aina näytä vaikuttavan

pelkästään se, että määritelmät olisivat tutkimuksellisesti yksiselitteisiä, vaan niissä tulee helposti mukaan poliittinen ulottuvuus. Esimerkiksi meneillään olevassa Unescon kansainvälisen koulutusluokituksen kehittämistyössä olen havainnut, että jotkut maat eivät hyväksy joitakin määritelmiä yksinkertaisesti siitä syystä, että määritelmät saattaisivat asettaa niiden koulutusjärjestelmät uuteen epäedulliseen valoon. Muutokset saattaisivat esimerkiksi osoittaa, että koulutusjärjestelmä onkin tehoton tai että kolmannen asteen tutkinto muuttuisikin kansainvälisessä luokittelussa toisen asteen tutkinnoksi. Ei siis ole ihme, että kun myös tehokkuuden, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden käsitteitä käytetään epämääräisesti, vertailuissa ollaan todella suurten ongelmien edessä.

Kansainvälinen vertailu parhaimmillaan tuo päättäjille mahdollisuuden nähdä ja perustella oman politiikkansa vahvuuksia ja heikkouksia. Se antaa keinon käyttää järjestelmän ulkoisia kriteerejä eli auttaa myös näkemään, miten tehokas, vaikuttava ja taloudellinen järjestelmä voisi olla. Vertailu ei kuitenkaan pysty antamaan normatiivisia toimintamalleja esimerkiksi siitä, tulisiko määrärahoja leikata vai lisätä, vaan tämännäköiset johtopäätökset ovat poliittisia, mutta perspektiivin vertailu pystyy antamaan.

VERTAILEVA TUTKIMUS LISÄÄNTYY

Vertaileva tutkimus elää 90-luvulla uutta nousua, koska hallitukset joutuvat perustelemaan toimenpiteitään ja aikaansaannoksiaan yhä monipuolisemmin ja ottamaan huomioon kilpailukyvyn säilyttämisen kansainvälistyvässä maailmassa. Kansainväliset organisaatiot, kuten OECD, EU, Unesco ja World Bank, ovat omilla projekteillaan vaikuttaneet vertailujen kiinnostavuuden lisääntymiseen. Tutkijat ovat pystyneet osoittamaan hyödyllisiä vertailutuloksia.

Vertailu voidaan nähdä arkipäiväisenä jokaisen ihmisen elämään kuuluvaksi mentaaliseksi operaatioksi, mutta myös siitä erottuvaksi komparatiiviseksi ajatteluksi, joka liittyy tiedon systemaattiseen syventämiseen tähtäävän tieteellisen menetelmän käyttämiseen (Schriewers, 1990, s. 31). Se voidaan nähdä myös ylikansallisten invarianttien yhteisten piirteiden paljastamisen metodiksi (Epstein, 1990, s. 7). Vertailun vahvuudeksi on nähty se, että useiden, eri ympäristöissä tuotettujen ilmiöiden tarkastelu auttaa paremmin näkemään asioiden todellista luonnetta ja keskinäisiä suhteita kuin jos vain tutkittaisiin yhden maan ti-

lannetta. Koulutuspolitiikasta pyritään siis identifioimaan samanlaisuuksia, järjestämään ilmiöitä astesarjoihin tai hierarkioihin ja tutkimaan havaittavia eroja. Tällainen suora ilmiöiden vertailu ei kuitenkaan välttämättä ole riittävän haastavaa tutkimuksellisesti, vaan seuraava aste voisi olla selitysten etsiminen ilmiöille. Tällöin tutkittaisiin pintailmiöiden taustalla olevia perusteluja ja ajattelutapoja yrittäen löytää ilmiöille niistä selitystä.

Positivistista tutkimusotetta on kritisoitu siitä, että se ei ota huomioon kulttuurien erilaisuutta, mikä olisi välttämätöntä, koska kaikkien mittausten standardit juontuvat kulttuurista. Tällainen kulttuuri relativistinen näkemys ei perustu asioiden yleistämiseen maiden välillä, vaan ilmiöiden tekemiseen ymmärrettäviksi kulttuuritaustaansa vasten. Erot juontuvat sosiaalisista, maantieteellisistä, taloudellisista, historiallisista, uskonnollisista ja poliittisista seikoista ja arvoista. Fenomenologit puolestaan arvostelevat kulttuuri relativisteja siitä, etteivät he ota kantaa arvoihin, vaan vain luokittelevat niitä, eivätkä ihmisten käyttäytymiseen, vaikka ne olisivat todettujen arvojen kanssa ristiriidassa. Fenomenologit eivät itsekään ole päässeet tässä kritiikkiään pidemmälle. (Epstein, 1990, s. 8–11.) Keskeiset suuntaukset komparatiivisessa tutkimuksessa ovat siis positivismi ja kulttuuri relativismi.

Vanhasen (1995, s. 143) mukaan vertaileva tutkimus auttaa karsimaan tutkimustuloksista eiedustaviin näytteisiin perustuvat vinoutumat ja virhepäätelmät, antaa keinon nähdä instituutioissa ja toiminnassa esiintyvien erojen liittymisen kulttuurieroihin ja tekee mahdolliseksi asettaa ja testata globaaleja hypoteeseja. (Viittauksellani en tarkoita yhtyvänä Vanhasen viiteartikkelissa esittämään käsitykseen etnisten ryhmien älykkyyseroista.) Esimerkiksi evaluaatiopolitiikan tutkimuksessa ovat olleet pinnalla yksittäisten maiden yksittäiset järjestelyt, mutta vähemmän on puhuttu siitä, miksi jossakin maassa evaluaatiota on päätetty tehdä tietyllä tavalla. Pintailmiöihin tarttuminen johtaa helposti järjestelyjen kopiointiin ilman, että tutkittaisiin, soveltuuko järjestely kansalliseen koulutuspolitiikkaan ja opetussuunnitelma-ajatteluun. Toisaalta käsitys siitä, että koulutuksen »ismit» kulkevat ilman perusteluja vääjäämättömästi maasta toiseen voi perustua myös pinnalliseen näkemykseen. Kun vuonna 1993 tutkin iranilaista arviointitoimintaa, Teheranissa oli meneillään bloomilainen aalto, joka pyyhki Suomen yli 70-luvun lopussa. Selityksenä tälle ei ole Iranissa välttämättä muoti-ilmiön myöhäinen kopiointi, vaan ehkä se, että bloomilainen koulutusoptimismi ja sen käsitys opetukseen vaikuttami-

sen keinoista soveltuu vallankäyttöön tietynlaisessa yhteiskuntapolitiikan tilanteessa. Koulutuspolitiikka on vallankäyttöä.

Koulutusjärjestelmien vertailu ei ole mikään uusi asia. Vertailevassa tutkimuksessa on kuitenkin päästy eteenpäin vain hyvin lyhyin askelin, mihin on monia käytännöllisiä syitä. Suurin osa tutkimuksista käsittelee kerralla vain muutamaa maata, koska samanlaisten tietojen kerääminen useasta maasta on työlästä ja kallista. Usein on havaittavissa (ks. esim. Laukkanen, 1995), ettei käytettävissä ole ollut kovinkaan paljon yhteismittallista tietoa, vaan vertailut ovat jääneet tiettyjen koulutusasteiden joidenkin piirteiden historiallis-filosofiseksi kuvailuiksi, kun pitäisi päästä kvantitatiivis-analyttisiin tarkasteluihin (Psacharopoulos, 1995). Kaikkein vaikeinta on tehdä teemakohtaisia vertailuja, sillä niiden mielenkiintoiseksi saamiseen ei riitä vain joidenkin ulkoisten piirteiden tarkastelu, vaan edellytettäisiin syvälle meneviä analyyseja. Vertailujen perusvaikeutena on se, että koulutusjärjestelmien ulkoisten piirteiden takaa saattaa ilmetä sellaisia ainutlaatuisia eroja, jotka tekevät eksaktit vertailut monimutkaisiksi tai peräti mahdottomiksi, mistä kulttuuri relativistit varoittavatkin. Maiden koulutusjärjestelmien vertailu jonkin teeman suhteen edellyttäisi asianomaisten maiden koulutuspolitiikan hyvää tuntemusta, jotta esille nostetut asiat tulisivat ymmärretyiksi oikeissa yhteyksissään. Tällaiseen laajaan kontekstiin paneutumiseen tutkijoilla ei ole useinkaan mahdollisuuksia, joten tutkimuksista muodostuu helposti pinnallisia ja näin peräti hyödyttömiä. Tästä syystä vertaileva tutkimus tapahtuu usein kansainvälisissä ryhmissä.

Vertailevan tutkimuksen yksi tärkeä anti, josta puhutaan vähemmän, on siinä, että evaluoitavien järjestelmien kulttuuriin sitoutumattomien ulkomaisten tutkijoiden näkökulma voi olla erityisen tuore ja kiinnostava tutkimuksen kohdemaille. Hyvänä esimerkkinä on Norrisin ym. (1996) tutkimus, jossa brittiläisin silmin, mutta suomalaiselta arvopohjalta tutkittiin koulutusjärjestelmän ohjausta.

Tässä tutkimuksessa voitiin esimerkiksi kysyä, kuka arvioi koulutuspolitiikkaa? Vaikka siihen voitaisiin vastata niin, että siitä pitää huolen demokratia, kysymys on silti aiheellinen. Koulutuspolitiikka ja evaluaatio ovat aina arvosidonnaisia, mutta arvioinnin jättäminen vain järjestelmän sisäisten tai poliittisten kriteerien varaan voi johtaa vauhtisokeuteen, jossa ei nähdä uusia mahdollisuuksia. Arvioinnin poliittisuus johtuu erityisesti siitä, että arvioinnin tilaajat päättävät sen kriteereistä. Arvioinnin neutraaliutta voitaisiin li-

sätä laajentamalla kriteerejä myös ulkoisiin mitapuihin, joita kansainväliset vertailut tarjoavat.

Psacharopoulos (1995) otsikoi kirjoituksensa kysymykseen, mitä tilaa koulutuksen arvioinnissa on vertailevalle tutkimukselle? Itse näen, että kansainvälistymisen seurauksena ja politiikan perusteluvaatimusten lisääntyttyä on tultu aikaan, jossa päätöksentekijät eivät enää selviä ilman kansainvälisiä vertailuja. Siinä on suuri haaste tutkimuspolitiikallamme.

LÄHTEET

- Chelmsky, Eleanor: Linking program evaluation to user needs. Teoksessa Dennis J. Palumbo (ed.): *The politics of program evaluation*. Sage Publications, Newbury Park 1987. s. 72–79.
- Darling-Hammond, Linda: Policy uses of indicators. Teoksessa OECD: *Making education count*. OECD, Paris 1994. s. 357–378.
- Delors, Jacques: *Learning the treasure within*. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century. UNESCO, Paris 1996.
- Epstein, Erwin H.: The problematic meaning of 'comparison'. Teoksessa Jürgen Schiewers & Brian Holmes (ed.): *Theories and methods in comparative education (2nd edition)*. Peter Lang, Frankfurt am Main 1990. s. 3–24.
- Hill, Michael & Bramley, Glen: *Analysing social policy*. Blackwell, Oxford 1994.
- Hirvi, Vilho: *Koulutuksen rytminvaihdos. 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa*. Otava, Keuruu 1996.
- House, Ernest R.: The future perfect of evaluation. *Evaluation Practice* 15 (1994): 3, s. 239–247.
- Jakku-Sihvonen, Ritva, Lindström, Aslak & Lipsanen, Sinikka (toim.): *Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa?* Opetushallitus, Helsinki 1996.
- Johnstone, James N.: *Indicators of education systems*. Kogan & Page, London 1981.
- Juva, Simo: Näkökohtia koulutuksen perusturvasta. Teoksessa Opetusministeriö: *Koulutuksen perusturva*. Yliopistopaino, Helsinki 1994, s. 7–40.
- Kirjavainen, Tanja: Kunnallisten peruskoulujen taloudesta vuosina 1980–93. Teoksessa Ritva Jakku-Sihvonen, Aslak Lindström & Sinikka Lipsanen (toim.): *Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa?* Opetushallitus, Helsinki 1996. s. 68–99.
- Kordes, Frans G.: Policy evaluation and the Netherlands Court of Audit. Teoksessa J. Mayne, M. L. Bemelmans-Videc, J. Hudson & R. Conner (ed.): *Advancing public policy evaluation. Learning from international experiences*. Elsevier Science Publishers B. V., Amsterdam, 1992. s. 123–129.
- Laukkanen, Reijo: Eurooppalaista dimensiota myös koulutuksen evaluaatioon. *Kasvatus* 26 (1995):5, s. 444–450.
- Laukkanen, Reijo: Evaluaatiokulttuuri: mahdollisuuksia ja uhkia. Teoksessa Reijo Laukkanen & Kirsti Stenvall (toim.): *Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa*. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1996 A 9. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, Tampere 1996. s. 11–33.
- Laukkanen Reijo & Lindström, Aslak (ed.): *A comprehensive evaluation of special education in Finland*. National Board of Education, Helsinki 1996.
- Linnakylä, Pirjo & Kankaanranta, Marja: Lukutaito ja sen muutos 1990-luvulla. Teoksessa Ritva Jakku-Sihvonen, Aslak Lindström & Sinikka Lipsanen (toim.): *Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa?* Opetushallitus, Helsinki 1996. s. 408–426.
- Loikkanen, Heikki A.: Valtionosuusjärjestelmän kehittämiseen liittyviä taloudellisia näkökohtia. Teoksessa Sisäasiainministeriö: *Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen – tutkijaseminaari syyskuussa 1995*. Kuntaosaston julkaisuja 7/1995. Sisäasiainministeriö, Helsinki 1995. s. 9–22.
- Ministry of Education: *Education & Research 2000. Development plan for education and university research for 1995–2000*. Edita Ltd., Helsinki 1996.
- National Board of Education: *A framework for evaluating educational outcomes in Finland*. Helsinki, National Board of Education 1995.
- Norris, Nigel, Aspland, Roger, MacDonald, Barry, Shostak, John & Zamorski, Barbara: *An independent evaluation of comprehensive curriculum reform in Finland*. National Board of Education, Helsinki 1996.
- OECD: *Education at a Glance*. OECD, Paris 1995.
- OECD: Ministerial Communiqué. *The OECD Observer*. June/July (200) (1996a), s. I–IV.
- OECD: *Measuring what people know. Human capital accounting for the knowledge economy*. OECD, Paris 1996b.
- OECD: *Lifelong learning for all*. OECD, Paris 1996c.
- OECD: *Education at a glance analysis*. OECD, Paris 1996d.
- OECD: *OECD economic surveys 1995–1996, Finland*. OECD, Paris 1996e.
- Oikinuora, Erkki & Kangasniemi, Erkki: Mitä vertailut kertovat koulun toiminnasta? Teoksessa Reijo Laukkanen (toim.): *Koulutusjärjestelmän arviointia*. Opetusministeriö & Opetushallitus, Helsinki 1995. s. 33–52.
- O'Neill, Marnie H.: Introduction. Teoksessa David S. G. Carter & Marnie H. O'Neill (ed.): *International perspectives on educational reform and policy implementation*. The Falmer Press, London 1995. s. 1–11.
- Opetushallitus: *Toimenpideohjelma ja kehittämissuositukset. Arviointeihin perustuva esitys opetusministeriölle 30.8.1996*. Helsinki 1996.
- Paye, Jean-Claude: Policies for a knowledge-based economy. *The OECD Observer*. June/July (200) (1996), s. 4–5.
- Pollitt, Christopher: *Managerialism and the public services*. Blackwell, Oxford 1993.
- Psacharopoulos, G.: Evaluation of education and training: What room for the comparative approach? *International Review of Education* 41 (1995): 3–4, s. 259–284.
- Rinne, Risto & Vuorio-Lehti, Minna: *Toivoton unelma? Koulutuksellista tasa-arvoa koskevat toiveet ja epäilyt peruskoulun synnystä 1990-luvulle*. Tutkimus 2/1996. Opetushallitus, Helsinki 1996.
- Rouse, Martyn & Florian, Lani: *Educational reforms in England and Wales: Implications for the creation of inclusive school system*. Paper presented at the ECER 96, Seville 1996.
- Salmi, Ari: *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Painatuskeskus, Helsinki 1993.
- Sarjala, Jukka: *Suomalainen koulutuspolitiikka*. WSOY, Juva 1981.
- Sarjala, Jukka: Julkinen valta ja koulutus. Teoksessa

- Reijo Laukkanen (toim.): *Koulutusjärjestelmän arviointia*. Opetusministeriö & Opetushallitus, Helsinki 1995. s. 9–19.
- Schand, D. & Amberg, M.: Background paper. Teoksessa OECD: *Responsive government. Service quality initiatives*. OECD, Paris 1996. s. 15–38.
- Schriewers, Jürgen: The method of comparison and the need for externalization: Methodological criteria and sociological concepts. Teoksessa Jürgen Schriewers & Brian Holmes (ed.): *Theories and methods in comparative education (2nd edition)*. Peter Lang, Frankfurt am Main 1990. s. 25–83.
- Sinkkonen, Sirkka, Kinnunen, Juha, Tenkanen, Helena & Taskinen, Helena: Tuloksellisuuden arviointi Suomen kuntien sosiaali- ja terveystoimessa. Teoksessa Valtionvarainministeriö: *Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena*. Painatuskeskus, Helsinki 1994. s. 115–138.
- Solmon, L. C. & Fagnano, C. L.: Benefits of education. Teoksessa Martin Carnoy (ed.): *International encyclopedia of economics of education (second edition)*. Pergamon, Oxford 1995. s. 114–125.
- Temmes, Markku: Hallintopolitiikan rakennedoktriinit. *Hallinnon tutkimus* 15 (1996): 2, s. 90–109.
- Vanhanen, Tatu: Vertaileva politiikan tutkimus: näköaloja ja lähestymistapoja. *Politiikka* 37 (1995): 2, s. 142–150.
- Weiler, Hans N.: Desentralisation in educational governance: An exercise in contradictions? Teoksessa Marit Granheim, Maurice Kogan & Ulf P. Lundgren (ed.): *Evaluation as policymaking*. Jessica Kingsley, London 1990. s. 42–65.