

OECD:n teema- ja maatutkinnot

Ylikansallista ohjausta vai kansallista itseymmärrystä?

Opetusministeriön julkaisuja 2004:27

(toim.) Reijo Laukkanen

OECD:n teema- ja maatutkinnat

Ylikansallista ohjausta vai kansallista itseymmärrystä?

Opetusministeriön julkaisuja 2004:27

Reijo Laukkanen (toim.)



Opetusministeriö

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet
Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen
Meritullinkatu / Sjötullsgatan 10
PL / PB 29, 00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi>

<http://www.minedu.fi/julkaisut/index.fi>

Taitto / Ombrytning: Teija Metsänperä, opetusministeriö / undervisningsministeriet
Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2004

ISBN 952-442-810-5 (nid./htf)

ISBN 952-442-811-3 (PDF)

ISSN 1458-8110

Opetusministeriön julkaisuja / Undervisningsministeriets publikationer 2004:27

Esipuhe

OECD on tutkinut Suomen koulutuspolitiikkaa 1980-luvulta lähtien. Vuonna 1982 valmistui Suomen koulutuspolitiikan kokonaisuuden ja vuonna 1995 korkeakoulupolitiikan tutkinta.

Tällä vuosikymmenellä Suomi on osallistunut kahta lukuun ottamatta kaikkiin tarjolla olleisiin tutkintoihin. Tutkinnan kohteina ovat olleet koulutuksesta työelämään siirtyminen, varhaiskasvatus ja esiopetus, aikuiskoulutus, ammattikorkeakoulut, ohjaus sekä opettajat. Käynnistymässä ovat koulutuksellista tasaa arvoa ja kolmannen asteen koulutusta koskevat tutkinnat.

Tämän julkaisun kirjoitukset perustuvat toukokuussa 2004 pidetyn OECD:n teema- ja maatutkintoja käsitelleen seminaarin esitelmille. Seminaarin tarkoituksena oli lisätä tietämystä OECD:stä ja sen tekemistä tutkinnoista. Erityisesti haluttiin paneutua tutkinnoista saatuihin hyötyihin, mutta tärkeänä pidettiin, että esitelmissä kuvataan myös tutkinnan hankkimisen perusteluja ja tutkintaprosessien kulkua. Niinpä tämän julkaisun artikkeleissa kuvataan tutkinnan aikaista ja sitä edeltänyttä koulutuspoliittista kontekstia, tutkintaprosessia, tutkinnan tuottaman raportin analyysia ja suosituksia sekä tutkinnan vaikutusta suomalaisen koulutuspolitiikkaan.

Sisältö

OECD:n koulutuspolitiikkatutkinnat <i>Jorma Ahola ja Reijo Laukkanen</i>	6
Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tutkinta <i>Päivi Lindberg ja Anna-Leena Välimäki</i>	11
Koulutuksesta työelämään siirtyminen – toimiva polku koulutuksen jälkeiseen työllistymiseen <i>Tarja Riihimäki</i>	21
Uraohjauksen toimintapolitiikka, organisointi ja palvelujärjestelmä <i>Raimo Vuorinen</i>	32
Ammattikorkeakoulupolitiikan tutkinta <i>Maija Innola</i>	43
Aikuiskoulutuksen teematutkinta osana aikuiskoulutusjärjestelmän strategista kehittämistä <i>Ville Heinonen</i>	50
Mitä odotettavissa OECD:n opettajahankkeelta? <i>Armi Mikkola</i>	62
Korkeakoulutusta koskeva OECD:n teema-arviointi <i>Osmo Lampinen</i>	67
Mallioppilaana OECD:ssä? Ylikansalliset koulutustutkinnat ja Suomen rooli <i>Risto Rinne</i>	70
Finland reviewed: a view from a foreign evaluator <i>John Pratt</i>	86

Kirjoittajat

Jorma Ahola, opetusneuvos, opetusministeriö

Ville Heinonen, suunnittelija, opetusministeriö

Maija Innola, ylitarkastaja, opetusministeriö

Osmo Lampinen, opetusneuvos, opetusministeriö

Reijo Laukkanen, opetusneuvos, Opetushallitus

Päivi Lindberg, erikoissuunnittelija, Stakes

Armi Mikkola, opetusneuvos, opetusministeriö

John Pratt, professor, University of East London

Tarja Riihimäki, opetusneuvos, opetusministeriö

Risto Rinne, professori, Turun yliopisto

Raimo Vuorinen, tutkija, Jyväskylän yliopisto

Anna-Leena Välimäki, kehittämisspäälikkö, Stakes

OECD:n koulutuspolitiikkatutkinnat

Jorma Ahola ja Reijo Laukkanen

Tämän julkaisun artikkelit perustuvat esitelmiin, jotka pidettiin OECD:n koulutuspolitiikkatutkintoja käsittelevässä seminaarissa toukokuussa 2004. Seminaarissa käsiteltiin Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmän maatutkintaa ja seitsemää teematutkintaa, joihin Suomi on osallistunut tällä vuosikymmenellä tai osallistuu parhaillaan. Tämän johdantoluvun tarkoituksena on antaa yhteistä taustatietoa eri tutkintoja käsitteleville luvuille ja nostaa esiin joitakin esitelmien yhteisiä teemoja.

1 Järjestöstä lyhyesti

OECD on kehittyneiden markkinatalousmaiden yhteistyöjärjestö, johon kuuluu 30 maata maailman eri puolilta. Maat ovat Australia, Belgia, Espanja, Hollanti, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Japani, Kanada, Korea, Kreikka, Luxemburg, Meksiko, Norja, Portugal, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tshekki, Turkki, Unkari, USA ja Uusi-Seelanti.

Perustamisasiakirjansa mukaan OECD:n perusmissio on makrotaloudellinen (Convention 1960). Se kohdistaa päähuomionsa kestäväen talouskasvun

edellytysten tutkimiseen ja tarkkailuun. Sen analyysit ovat perusteellisille aineistoille pohjautuvia kannanottoja, joiden tuottamisessa käytetään hyväksi alan parasta politiikkojen, substanssin ja tutkimuksen asiantuntemusta. Analyysien tarkoituksena on tukea jäsenmaissa tehtävää talous- ja yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa. Järjestö pitää tärkeänä yhteiskunnan tasapainoista kehitystä, joten sosiaalisen sektorin analyysit ovat sen työssä keskeisen tärkeitä. Poliitiikan realiteetit tulevat kuvaan mukaan siinä, että järjestön ohjelmasta edellytetään konsensusta. Se on hyödyllistä nähdä toimintakonseptin eduksi, sillä konsensus osoittaa, mitkä asiat ovat tulleet maailmanmittakaavassa selvittämisen arvoisiksi, edustavathan järjestön jäsenmaat neljää mannerta. Järjestön toteuttamat ohjelmat kertovat siis maailmanlaajuisista mielenkiinnon kohteista.

Vaikka järjestön perustehtävä on pysynyt kaiken aikaa samana, sen toimintapolitiikkaa päivitetään jatkuvasti. Näin se voi kohdentaa toimintansa asioihin, jotka ovat jäsenmaiden kannalta kulloinkin kaikkein tärkeimpiä. Yleislinjat OECD:n ohjelmalle muotoillaan OECD:n neuvoston vuosittaisissa ministerikokouksissa. Niiden lisäksi pidetään eri

toimintasektoreista vastaavien ministereiden kokouksia määrävuosin. Tähänastiset opetusministerikokoukset ovat olleet vuosina 1978, 1984, 1990, 1996, 2001 ja 2004. Näiden kokousten kannanotot muodostavat pohjan koulutussektorin ohjelmalle eri toimielimissä.

OECD:n koulutuspoliittista työtä on pitkään arvostettu koulutussektorin sisällä, mutta nyt myös talouspolitiikasta ja kilpailukyvästä vastaavat ovat nostaneet koulutuksen roolin vahvasti esille. Erityisesti se näkyi vuonna 2001 pidetyn neuvoston ministerikokouksen kommunikossa (OECD 2001d). Siinä mm. tarkasteltiin, mihin nyt tulisi panostaa, jotta talouskasvun mahdollisuudet käytettäisiin optimaalisesti. Kommunikon mukaan uuden teknologian käyttöönotto on kasvattanut koulutuksen roolia ja merkitystä, joten tarvitaan kokonaisvaltaista elinikäisen oppimisen strategiaa. Kokoukseen osallistuivat talous- ja ulkomaankauppaministerit. Koulutuksen lisääntyneestä merkityksestä OECD:n työssä kertoo sekin, että syksyllä 2002 OECD:hen perustettiin koulutusasioita varten oma osasto. Aiemmin koulutusasiat kuuluivat DEELSA-osastoon, jossa käsiteltiin myös sosiaali- ja työasioita.

Tällä hetkellä OECD:llä on viisi koulutuksen alueella työskentelevää elintä: koulutuspoliittisiin kysymyksiin keskittyvä koulutuskomitea (mm. koulutuspolitiikan teema- ja maatutkinnat, koulutuksen rahoitus, järjestelmäkehitys jne.), Centre for Educational Research and Innovation (CERI), korkeakoulujen johtamisen ja hallinnon ohjelma IMHE (jäseninä lähinnä korkeakouluja), koulurakennusohjelma PEB sekä oppimistulosten tutkimiseen paneutuva PISA-ohjelma. Myös CERI tekee temaattisia tutkimuksia. Niitä ei kuitenkaan käsitellä tässä julkaisussa. CERI:n teematutkimuksissa pyritään usean maan käytäntöjä kuvaamalla löytämään innovatiivisia koulutuskäytäntöjä kulloinkin tarkasteltavasta teemasta.

2 Maatutkinnat

Maatutkinnat ovat jäsenmaiden OECD:ltä tilaamia maan koulutuspolitiikan arviointeja. Keskeinen motiivi tutkinnan tilaamiselle on ulkopuolisen näke-

myksen saaminen koulutuspolitiikan onnistumisesta ja sen keinojen riittävydestä. Aikaisemmin arvioinnit koskivat yleensä maan koulutuspolitiikan kokonaisuutta, mutta viime vuosina on siirrytty koulutuspolitiikan jonkin osa-alueen arviointeihin. Myös Suomen koulutuspolitiikan kokonaisuus on aikanaan arvioitu. Raportti siitä ilmestyi vuonna 1982 (OECD 1982). Viimeisimmät jäsenmaan koko koulutuspolitiikan arvioinnit ovat Italian (OECD 1998a) ja Korean (OECD 1998b) tutkinat vuonna 1998. OECD:n ulkosuhdetyössä koulutuspolitiikan kokonaisuutta koskevat arvioinnit ovat edelleen vallitsevia. Tällä vuosikymmenellä OECD on arvioinut Baltian (OECD 2001b, OECD 2001c, OECD 2002b) ja Kaakkois-Euroopan maiden (OECD 2003c, OECD 2003d) sekä Chilen (julkaisu tulossa) koulutuspolitiikkaa.

Siirtyminen koulutuspolitiikan osa-alueiden arviointeihin alkoi 1990-luvulla. Muun muassa Suomen korkeakoulupolitiikka arvioitiin vuonna 1995 (OECD 1995). Tällä vuosikymmenellä OECD on arvioinut Norjan elinikäisen oppimisen politiikkaa (OECD 2002a), Suomen ammattikorkeakoulupolitiikkaa (OECD 2003b) sekä Sveitsin kolmannen asteen koulutusta (OECD 2003e). Parhaillaan on käynnissä Irlannin kolmannen asteen koulutuksen tutkinta ja alkamassa on Turkin oppivelvollisuuskoulun tutkinta. Suomen ammattikorkeakoulupolitiikan tutkinta liittyi Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmaan. Ohjelmassa edellytettiin ammattikorkeakoulutuksesta tehtäväksi korkeatasoinen kansainvälinen arviointi osana ammattikorkeakouluja koskevan lainsäädännön uudistamista.

Maatutkinnassa käytettävät dokumentit ovat jäsenmaan laatima nykytilanteen kuvaus sekä OECD:n nimeämän tutkintaryhmän raportti, jonka ryhmän jäsenet kirjoittavat maahan tekemänsä tutkintakäynnin jälkeen. Jäsenmaan itsensä laatima nykytilanteen kuvaus kokoaa jo yleensä sellaista tietoa, jota ei aikaisemmin ole kokonaisuutena käsitelty. Se antaa myös "auktorisoidun" mahdollisuuden nostaa esiin tavanomaisen kansallisen keskustelun ulkopuolelle helposti jääviä sensitiivisiä aiheita. Tutkintaryhmän raportti ja erityisesti siihen sisältyvät politiikkasuositukset ovat yleensä kaksijakoisia. Ne

voivat vahvistaa kansallisessa keskustelussa jo muodostumassa olevia ajatuksia, mutta usein ne tuovat keskusteluun myös aidosti uusia näkökulmia. Moneen Suomen tutkintaan osallistunut John Pratt korostaa, että maan ulkopuolelta tulevat arvioitsijat katsovat asioita eri tavalla kuin maan sisältä tulevat. He voivat kiinnittää huomiota seikkoihin, joita järjestelmän sisällä olijat eivät "näe". Näin he voivat myös esittää kysymyksiä, joita ei ole edes osattu kysyä.

Tutkintaprosessi on siis monella tavalla opettavainen. Se lisää itseyttä ja auttaa kyseenalaistamaan luotuneita käytäntöjä, mutta tuo myös vahvistusta valitulle linjalle. Se auttaa analysoimaan omaa toimintaa ja näkemään aukkoja politiikan tekemisessä tarvittavassa tiedossa. Näin ollen vain saatava tutkintaportti ei ole tärkeä, vaan koko tutkintaprosessi on hyödyllinen.

Tutkintaryhmän suosituksista keskustellaan koulutuskomiteassa. Tutkittavan maan valtuuskuntaa johtaa yleensä ministeri. Kahden vuoden kuluttua tutkittava maa antaa vielä seurantaraportin tutkittavan alueen kehityksestä.

3 Teematutkinnat

Teematutkintojen lähtökohtana ovat OECD:n koulutuskomiteassa käytävät keskustelut jäsenmaiden ajankohtaisista koulutuspoliittisista teemoista. Mikäli osoittautuu, että samat koulutuspolitiikan osa-alueet ovat kehittämisen kohteena useissa jäsenmaissa, voivat aiheesta kiinnostuneet jäsenmaat päättää lähestyä aihetta teematutkinnan avulla. Teematutkinnan kokonaisuuteen kuuluvat yleensä tutkinnassa mukana olevia jäsenmaita kuvaava yhtenäistetty tilastoaineisto, maiden tuottamat taustaraportit tilanteestaan sekä OECD:n nimeämän tutkintaryhmän tutkintakäynnit mukana olevissa jäsenmaissa ja niistä tehdyt raportit. Näiden ja mahdollisesti erikseen tilattujen asiantuntijaselvitysten pohjalta OECD:n sihteeristö laatii loppuraportin, jossa kuvataan kyseisen alueen politiikan tilannetta jäsenmaissa, analysoidaan politiikan onnistumisen kannalta keskeisiä tekijöitä ja annetaan toimivaa politiikka koskevia suosituksia.

Yhteen teematutkintaan osallistuu maita vain rajoitettu määrä. Vaikka tutkintaan osallistuvat maat oppivat niistä eniten, ovathan saadut kommentit ja ehdotukset täsmätietoa kyseisten maiden koulutuspolitiikasta vastaaville, niin tutkinnat lisäävät kaikkien jäsenmaiden tietämystä, sillä loppuraporteista keskustellaan komiteassa yhteisesti.

Suomi on tällä vuosikymmenellä ollut tai on parhaillaan mukana seitsemässä teematutkinnassa.

Koulutuksesta työelämään -teematutkinnan loppuraportti valmistui vuonna 2000 (OECD 2000). Suomen kannalta osallistumisen taustalla olivat 1990-luvun korkea nuorisotyöttömyys ja havainnot työhön siirtymisprosessin vaikeutumisesta työmarkkinoiden toiminnan muuttuessa. Tutkintaan osallistumisen odotettiin tuovan uutta näkemystä, miten nuorten korkean työttömyyden tilanteessa työhön siirtymistä voitaisiin nopeuttaa ja miten kaikkein haavoittuvimpia nuoria voitaisiin auttaa.

Varhaiskasvatusta ja esiopetusta koskevan teematutkinnan loppuraportti valmistui vuonna 2001 (OECD 2001a). OECD:n opetusministerikokouksessa jäsenmaiden ministerit olivat voimakkaasti sitoutuneet elinikäisen oppimisen politiikkaan, mikä edellytti näkökulman laajentamista myös kouluikää nuorempiin ikäluokkiin. Suomessa tutkintaan osallistumista perusteltiin tarpeella saada arvio päivähoiton onnistumisesta, joka oli taattu subjektiiviseksi oikeudeksi kaikille alle kouluikäisille vuodesta 1996, sekä suunnitelmista esiopetuksen laajentamiseen kaikille 6-vuotiaille.

Aikuiskoulusta koskevan teematutkinnan loppuraportti ilmestyi vuonna 2003 (OECD 2003a). Lähtökohtina Suomen osallistumiselle olivat lähinnä elinikäisen oppimisen politiikan painoarvon kasvaminen sekä eduskunnan hallitukselle esittämä pyyntö aikuiskoulutusta koskevan kokonaisuudistuksen laatimisesta. Aikuiskoulutuksen tutkintaa voidaan kuvata merkittäväksi puheenvuoroksi herättämään, nostamaan ja suuntaamaan keskustelua. Tietopohjan lisäämisestä saadun hyödyn ohella tutkintaraportti nosti erityisen vahvasti esille aikuisopiskelun tasa-arvon.

Ohjausta koskevan teematutkinnan loppuraportti ilmestyi vuonna 2004 (OECD 2004). Koulutuksesta työelämään -teematutkinnassa oli havaittu, että

ohjauksella on suuri merkitys onnistuneelle koulusta työelämään siirtymiselle, mutta että ohjausta koskevaa tavoitteellista politiikkaa oli hahmoteltu hyvin vajavaisesti. Ohjaus -teematutkinnassa aiheen käsittelyä laajennettiin, niin että se kattoi sekä opetusministeriön että työministeriön toimialalla järjestettävän ohjauksen kokonaisuutena.

Opettajia koskevan teematutkinnan loppuraportti ilmestyy vuoden 2004 aikana. Suomen kannalta osallistumisen lähtökohtia olivat lähinnä eräiden opettajaryhmien saatavuudessa ja ammatissa pysymisessä ilmenneet ongelmat sekä opettajakunnan ikärakenteesta johtuva voimakas uusiutuminen lähivuosina.

Kolmannen asteen koulutusta koskeva teematutkinta on käynnistymässä. Siihen osallistumisen lähtökohtina ovat lähinnä kolmannen asteen koulutuksen määrälliseen laajentumiseen, tehtävälueen monipuolistumiseen ja globalisaatioon liittyvät ristipaineet.

Myös koulutuksen tasa-arvoa koskeva teematutkinta on käynnistymässä. Tasa-arvo on Suomessa keskeinen hallituksen politiikan arvotavoite. Inhimillisen pääoman kasvanut merkitys talouden kasvutekijänä on lisäksi nostanut tarkasteluun koko väestön voimavarojen hyödyntämisen.

Kahteen tämän vuosikymmenen teematutkintaan Suomi ei ole osallistunut. Toinen käsittelee kansallisia tutkintojärjestelmiä. Suomen tutkintojärjestelmä on selkeä eikä poliittista keskustelua sen muuttamisesta ole juurikaan käyty. OECD:n piirissä tarve tähän teematutkintaan on noussut lähinnä anglosaksisista maista, joissa tutkintojärjestelmät ovat monimuotoisia. Toinen käsittelee elinikäisen oppimisen yhteisrahoittamista. Poliittisesti ei kansalaisten tai yritysten rahoitusosuuksien lisääminen ole ollut Suomessa erityisen näkyvillä.

Edellä maatumkintojen yhteydessä esitetyt kommentit taustaraporteista, tutkintaryhmän raporteista ja prosessin merkityksestä pätevät myös teematutkintoihin.

Kuten monet tässä julkaisussa tutkintoja kuvanneet ovat todenneet, edellyttää taustaraportin tuottaminen runsaasti kansallista työtä. Se vaatii syvällistä paneutumista käsiteltävään aiheeseen ja tiedonkeruuta siitä. Se on palkitsevaa, sillä pelkästään jo

tämä oma analyysi tuo tietoa politiikan suuntaamiselle. Esimerkiksi koulutuksesta työelämään siirtymisen tutkinnan yhteydessä voitiin todeta, ettei kaikkea tarvittavaa tietoa oltu tilastoitu, mikä johti tilastoinnin kehittämiseen. Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tutkinta auttoi tiivistämään eri hallinnonalojen yhteistyötä ja auttoi kuvaamaan varhaiskasvatusjärjestelmän kokonaisuuden. Sama voitiin todeta uraohjauksen tutkinnassa.

Eriyisenä hyötynä tämän julkaisun kirjoittajat tuovat esille sen, että OECD pystyy tarjoamaan tutkinnoissa laajan vertailuaineiston, joka perustuu yhtäältä tutkinnoissa koottuihin tietoihin, mutta myös järjestön vakiotiedonkeruun tuottamaan tilasto- ja muuhun aineistoon. Tätä tietoa OECD pystyy käyttämään yli hallinnonrajojen. Esimerkiksi talous-, työllisyys- ja väestörakenteen kehitystä kuvaavia tunnuslukuja voidaan käyttää hyväksi koulutuksen analyyseissa. Tutkinnat ovat lisänneet tutkitun toiminta-alueen näkyvyyttä koulutuspoliittisessa keskustelussa. Uraohjauksen hankkeessa on voitu myös todeta, että käytettyjä arviointikehikkoja voitaisiin jatkossa hyödyntää kansallisissa jatkoarvioinneissa.

4 Lopuksi

OECD:n tutkinnat ovat tilaustyötä tutkintaan osallistuvalla maalla. Ne ovat asiantuntijapuheenvuoroja, joissa osoitetaan koulutuspolitiikan hyviä ratkaisuja ja ongelmakohtia sekä ehdotetaan toimenpiteitä, joilla havaittuja ongelmia voitaisiin yrittää ratkaista. Ehdotukset sidotaan tutkittavan maan omaan kontekstiin, jolloin otetaan huomioon kehityshistoria, nykytilanne, asetetut tavoitteet ja koulutuksen relevanssi yhteiskunnan laajemmassa kontekstissa.

OECD ei sanele, millaista koulutuspolitiikkaa kunkin maan tulisi harjoittaa, Saadut ehdotukset ja palautteet ovat päättäjien käytettävissä, kun he tekevät ratkaisujaan politiikan suuntaamisesta.

Lähteet

- Convention. 1960. Convention on the Organisation for Co-operation and Development. Paris 14.12.1960.
- OECD 1982. Reviews of National Policies for Education: Finland. Paris: OECD.
- OECD 1995. Reviews of National Policies for Education. Finland: Higher Education. Paris: OECD.
- OECD 1998a. Reviews of National Policies for Education: Italy. Paris: OECD.
- OECD 1998b. Reviews of National Policies for Education: Korea. Paris: OECD.
- OECD 2000. From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work. Paris: OECD.
- OECD 2001a. Starting Strong: Early Childhood Education and Care. Paris: OECD.
- OECD 2001b. Reviews of National Policies for Education: Estonia. Paris: OECD.
- OECD 2001c. Reviews of National Policies for Education: Latvia. Paris: OECD.
- OECD 2001d. Towards a sustainable future. <http://www.oecd.org/dataoecd/61/54/1900217.pdf>
- OECD 2002a. Reviews of National Policies for Education: Lifelong Learning in Norway. Paris: OECD.
- OECD 2002b. Reviews of National Policies for Education: Lithuania. Paris: OECD.
- OECD 2003a. Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices. Paris: OECD.
- OECD 2003b. Reviews of National Policies for Education: Polytechnic Education in Finland. Paris: OECD.
- OECD 2003c. Reviews of National Policies for Education. South Eastern Europe: Volume 1: Albania, Bosnia-erzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo. Paris: OECD.
- OECD 2003d. Reviews of National Policies for Education. South Eastern Europe: Volume 2: FYROM, Moldova, Montenegro, Romania, Serbia. Paris: OECD.
- OECD 2003e. Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Switzerland.
- OECD 2004. Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap. Paris: OECD.

Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tutkinta

Päivi Lindberg ja Anna-Leena Välimäki

1 Johdanto

Varhaiskasvatus on viime vuosina saanut paljon poliittista huomiota eri maissa. Varhaiskasvatuksen politiikan kehittäminen on lisääntynyt, kun useissa tutkimuksissa laadukkaalla varhaiskasvatuksella on todettu olevan huomattavia vaikutuksia lasten kognitiiviseen, sosiaaliseen ja emotionaaliseen kehitykseen sekä myöhempään koulumenestykseen. (NICHD 2000, Melhuish 1993, Andersson 1992). Myös lisääntynyt tarve erilaisille päivähoitojärjestelyille OECD-maissa on kasvanut naisten työssäkäynnin kasvun myötä. Cleveland ja Krashinsky (2003, 18) arvioivat OECD:lle tekemässään varhaiskasvatuksen taloustutkimuksessa, että useimmissa OECD-maissa naisten työssäkäynnin aste on kaksin- tai jopa kolminkertaistunut neljäkymmenluvun jälkeen.

OECD:n opetusministerikokouksessa 1996 nostettiin voimakkaasti esille varhaiskasvatuksen merkitys osana elinikäistä oppimista. Varhaiskasvatuspolitiikan kehittämisen tueksi tarvitaan eri maiden var-

haiskasvatuksen järjestelmien näkyväksi tekemistä ja myös maiden erilaisten ratkaisujen arvioivaa tarkastelua. Maiden välinen tiedonvaihto ja analysointi voi edistää varhaiskasvatuksen ja sen järjestelmien kehittymistä. OECD käynnisti teematutkinnan (Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy) vuonna 1996 tarkoituksenaan saada vertailukelpoista materiaalia eri maiden varhaiskasvatusjärjestelmistä ja varhaiskasvatuspoliittisista ratkaisuista. Varsinaisesti arviointi alkoi vuonna 1998, jolloin 12 OECD maata¹ ilmoittautui vapaaehtoisina mukaan ensimmäiselle arviointikierrokselle. Teematutkinnan ensimmäinen vaihe näiden maiden osalta päättyi 2001, jolloin ilmestyi loppuraportti (OECD 2001).

Teema-arvioinnissa varhaiskasvatukseen on otettu kokonaisvaltainen ja laaja näkökulma. Tutkinnan kohteena olivat kaikki alle kouluikäisille tarkoitetut hoidon, kasvatuksen ja opetuksen järjestelyt, riippumatta järjestämisympäristöstä, rahoituksesta, aukioloajoista, tai toiminnan sisällöistä. Tarkastelun kohteena olivat myös perheille suunnatut tukimallit

¹ Australia, Alankomaat, Belgia (sekä flaamilainen että ranskalainen yhteisö), Iso-Britannia, Italia, Norja, Portugali, Ruotsi, Suomi, Tanska, Tšekin tasavalta, Yhdysvallat

sekä terveys-, työllisyys- ja sosiaalipoliittiset ratkaisut. Tutkinnassa tarkasteltiin lisäksi myös oppivelvollisuuskouluun siirtymistä ja koululaisten iltapäivätoimintaa. Teematutkinnan tavoitteina oli:

- havaita ja tutkia varhaiskasvatuksen konteksteja, varhaiskasvatuspolitiikkaan liittyviä huolenaiheita ja erilaisia ratkaisumalleja, joilla maissa on pyritty vastaamaan haasteisiin
- tutkia kansallisten ja paikallisten hallintojen sekä muiden yhteiskunnallisten tahojen roolia sekä resursointia eri tasojen suunnittelussa ja toteuttamisessa
- tehdä näkyväksi eri konteksteissa toteuttamiskelpoiset toimintamallit
- arvioida erilaisten lähestymistapojen vaikutuksia, johdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta
- nostaa esille erityisen innovatiivisia politiikkoja ja toimintatapoja
- tuottaa tietoa INES (Indicators of Education Systems) projektille siitä, minkälaista tietoa ja välineitä tarvitaan tukemaan varhaiskasvatuksen tiedonkeruuta, toimintamallien kehittämistä, tutkimusta ja arviointia. (Ks. OECD:n varhaiskasvatuksen verkkosivut http://www.oecd.org/document/63/0,2340,en_2649_34511_1941759_1_1_1_1,00.html)

Suomen varhaiskasvatuksen tilanne teematutkintaan lähdettäessä

Teematutkinta osui suomalaisesta näkökulmasta vaiheeseen, jossa päivähoidon ja esiopetuksen muodostamassa varhaiskasvatuksen kokonaisuudessa oli paljon uudistuksia takana, meneillään ja suunnitteilla. Kansainvälisen arvioinnin kannalta erityisesti meneillään olevat kehittämissuunnitelmat hankaloittivat sekä taustaraportin kirjoittamista että myös itse arviointitilannetta. Toisaalta taas arvioinnin tuomia näkökulmia pystyttiin hyödyntämään jo alkaneissa

prosesseissa.

Päivähoidon näkökulmasta suurimpia muutoksia oli subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutuminen kahdessa vaiheessa vuosina 1990 ja 1996. Subjektiivinen päivähoito-oikeus loi kunnille haasteita luoda uusia, innovatiivisia tapoja järjestää palveluita. Samalla se haastoi entistä enemmän tarkastelemaan varhaiskasvatusta lapsille mahdollistuvan elinikäisen oppimisen näkökulmasta.

Myös vuodesta 1960 vireillä ollut esiopetus uudistus oli toteutumassa. Esiopetuksen uudistamisesta oli käyty vireää keskustelua sekä poliittisesti että kasvatuksen tieteenalan sisällä. Hallitusohjelmassa (1999) luvattiin maksuton esiopetus 6-vuotiaiden ikäluokalle riippumatta siitä, toteutuuko esiopetus koulussa vai päiväkodissa. Aiemmin maksutonta esiopetusta oli tarjottu vain koulun puolella järjestetyssä toiminnassa. Samalla haluttiin selvittää edellytykset oppivelvollisuuden alentamiselle. Esiopetus uudistukseen liittyen myös Opetushallituksen esiopetuksen opetussuunnitelman laadinta oli meneillään. Esiopetuksen opetussuunnitelman laadinta käynnisti koko perusopetuksen opetussuunnitelmauudistuksen ja kiihdytti samalla keskustelua varhaiskasvatuksen valtakunnallisen linjaamisen tarpeellisuudesta.

1990-luvun aikana tapahtui suuria rakenteellisia muutoksia. Keskitetyn hallinnon suorittamaa ohjaamista ja säätelyä vähennettiin rajusti sekä opetuksen että sosiaalialan sektoreilla. Varhaiskasvatuksessa tämä merkitsi yhä enemmän ohjaamisen suuntaamista tiedolla ohjaamiseen.

1990-luvun alun lama vaikutti julkisiin palveluihin. Lasten päivähoidossa se näkyi toimintojen vähentämisenä kunnissa, mutta myös palvelujen käytön vähenemisessä, mikä johtui pienten lasten vanhempien lisääntyneestä työttömyydestä. Kunnat vähensivät erityisesti perhepäivähoiton paikkoja.

Nämä muutokset ovat johtaneet pienten, mutta johdonmukaisten erojen syntyyn palveluiden järjestämisessä eri kunnissa. Kunnat ovat velvoitettuja, mutta myös valtuutettuja, etsimään jatkuvasti parempia rakenteellisia ja sisältöön liittyviä ratkaisuja. Tämä on tuonut toimintojen laatuun liittyviä parannuksia, mutta toisaalta vaikutukset ovat saattaneet olla myös negatiivisia. Lapsen näkökulmasta

katsottuna kasvatuksen ja opetuksen eriarvoisuus eri puolilla maata saattaa lisääntyä.

Päivähoito-oikeuden muuttaminen subjektiiviseksi, lasten ikään sidotuksi oikeudeksi, johti siihen, että jotkut kunnat myönsivät resursseja ainoastaan niiden lasten päivähoitoon toteuttamiseen, jotka kuuluivat ehdottoman päivähoito-oikeuden piiriin. Tämä päivähoito-oikeus ei sisältänyt koululaisten iltapäivähoitoa. Näin ollen suurin osa kunnista jätti tämän toimintamuodon pois päivähoitojärjestelystään. Pienten koululaisten iltapäiviin alettiin kiinnittää yhä enemmän julkista huomiota. Opetusministeriön kerhotyöryhmä (Opetusministeriö 1998) esitti tavoitteeksi, että jokaisella peruskoululaisella on mahdollisuus osallistua ohjattuun ja monipuoliseen kerhotoimintaan koulupäivän jälkeen. Myös hallitusohjelma (1999) nosti esille koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan laajentamisen ja sisällöllisen kehittämisen. Pienten koululaisten iltapäivähoito nähtiin perhepolitiikan kehittämisalueena.

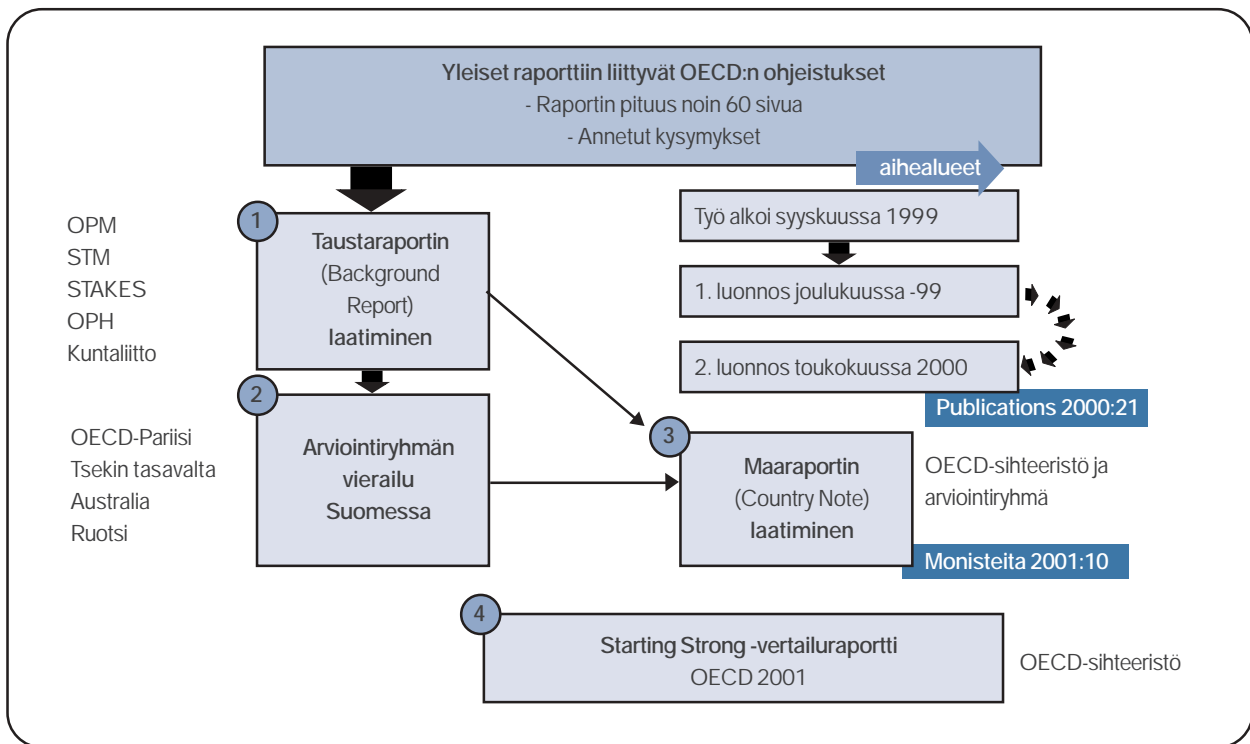
Myös vuosina 1997–1999 toiminut Sosiaali- ja terveysministeriön varhaiskasvatustyöryhmä kokosi varhaiskasvatuksen uudistamistarpeita. Työryhmän tavoitteena oli tarkastella varhaiskasvatuksen yhteiskunnallista asemaa ja tehtävää. Työryhmä esitti raportissaan perusteita ohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Yhtenä merkittävänä tavoitteena työryhmä esitti varhaiskasvatuksen linjaamista valtakunnan tasolla sekä päivähoitolain kokonaisuudistusta. Raportissa nostettiin esille myös esiopetuksen määrittelyn tarpeellisuus, vuoropäivähoidon kehittäminen, erityis- päivähoitoon kehittäminen, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta sekä varhaiskasvatuksen kehittämistyön tukeminen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1999.)

OECD:n teematutkinnan aikana Suomessa oli siis meneillään useita laajamittaisia varhaiskasvatuksen kehittämishankkeita. Esiopetusuudistukseen liittyvä esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden laadinta oli ehkä kiihkeimmässä vaiheessaan. Lisäksi oli alkamassa eri yhteyksissä esiin nostettu varhaiskasvatuksen linjaaminen. OECD:n teematutkinta toi mahdollisuuden saada myös kansainvälistä arviota maamme tilanteesta ja siihen liittyvistä tulevaisuuden ratkaisuista.

2 Teematutkinnan prosessi

OECD toteutti teematutkinnat eri maissa metodologisesti neljän vaiheen kautta: 1) maan taustaraportin valmistaminen; 2) arviointitiimin vierailu maassa; 3) maaraportin laatiminen; 4) vertailuraportin laatiminen. Sekä taustaraportit että maaraportit on julkaistu OECD:n varhaiskasvatuksen verkkosivuilta (<http://www.oecd.org/edu/earlychildhood>).

Suomessa teematutkinta sijoittui vuosille 1999–2000. Teematutkinnan päävastaajana sekä itse arvioinnin rahoittajana toimi opetusministeriö. Taustaraportin valmistelussa sekä arviointitiimin vierailua organisoimassa olivat opetusministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, Stakes, Opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto, jotka myös omalta osaltaan osallistuivat vierailun kustannuksiin. Suomen prosessia kuvaa kuvio 1.



Kuvio 1. Tutkintaprosessi

Taustaraportin laatiminen

Jokainen maa valmisteli tutkintaprosessin alussa maakohtaisen taustaraportin (Background Report), jossa pyrittiin mahdollisimman tarkasti kuvailemaan maan varhaiskasvatusjärjestelmän kokonaisuus. Raportti laadittiin OECD:n luoman viitekehyksen pohjalta ennalta valmistettujen kysymysten avulla. OECD:n sihteeristö esitti valmistuneisiin luonnoksiin pohjautuen tarkentavia kysymyksiä, jotta raportista saatiin mahdollisimman kattava ja teema-arvioinnin tavoitteita tukeva. Raportin pituuden tuli olla noin 60 sivua. Kysymykset oli rakennettu tukemaan tulevan raportin dispositiota. Kysymysten (yhteensä 79) aihealueet olivat: määritelmät ja konteksti, varhaiskasvatuspolitiikan huolenaiheet (laatu, saatavuus ja riittävyys), poliittiset linjaukset (säädökset, henkilöstö, 'ohjelmien' sisältö ja implementointi, perheiden osallisuus ja tuki, rahoitus ja maksut), arviointi ja tutkimus, yhteenveto ja pohdinta.

Suomen taustaraportti laadittiin opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Stakesin, Opetushallituksen ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Taustaraportti julkaistiin sosiaali- ja terveysministeriön (2000) julkaisusarjassa. OECD oli määrittänyt raportin rakenteen tarkkaan, jotta eri maiden toisistaan poikkeavia järjestelmiä oli helpompi arvioida rinnakkain, mutta sisällölliset ratkaisut Suomi sai tehdä omasta näkökulmastaan. OECD puuttui taustaraportin prosessiin vain luonnosten valmistumisvaiheessa antamallaan kommentilla ja tarkennuspyynnöillä.

Arviointitiimin vierailu

Taustaraporttiin tutustuttuaan OECD:n sihteeristö ja muutaman maan varhaiskasvatuksen asiantuntijoista koottu tiimi² tekivät arviointikäynnin Suomeen 17.–26.5.2000. Vierailun aikana tiimi tutustui erilaisiin varhaiskasvatuspalveluihin sekä tapasi varhaiskasvatuksen virkamiehiä, asiantuntijoita ja

² Arviointitiimissä OECD:n edustajina olivat John Bennet ja Michelle Neuman. Kansainvälisinä asiantuntijoina olivat Phillip Gammage (Australia), Ulla Nordenstam (Ruotsi) ja Milada Rabušicova (Tšekin tasavalta).

viiteryhmiä sekä poliittisia päättäjiä.

Suomalaista järjestelmää pyrittiin esittelemään tiimille mahdollisimman kattavasti. Käytännössä tämä tarkoitti esittelyajan varaamista mahdollisimman monelle varhaiskasvatuksen viiteryhmälle. Valtakunnan tasolla järjestelmää esiteltiin sekä vastuullisten ministeriöiden että Stakesin ja Opetushallituksen näkökulmista. Kunnallista näkökulmaa esiteltiin sekä Suomen Kuntaliiton että erilaisten kuntien (Helsinki, Vantaa, Jyväskylä, Laukaa, Muurame, Inari) näkökulmista. OECD oli etukäteen ilmaissut kiinnostuksensa tutustua myös harvaanasutun maaseudun, erityisesti Lapin varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Vierailun tiiviin ohjelman vuoksi tiimiä ei kuitenkaan viety Lappiin, vaan Inarin päivähoidon päällikkö saapui Helsinkiin kertomaan kuntansa ja Lapin tilanteesta yleisemmin. Tiimille esiteltiin varhaiskasvatusta myös yksityisen palvelunjärjestäjien, kirkon ja järjestöjen näkökulmista. Vierailujen aikana tiimi tutustui myös erityistä tukea tarvitsevien lasten varhaiskasvatukseen ja siihen liittyviin palveluihin sekä päivähoidon ja koulun yhteistyöhön ja terveydenhuoltoon. Lisäksi tiimille luotiin mahdollisuus tutustua yliopistojen varhaiskasvatuksen tutkimustoimintaan ja henkilöstön koulutukseen, ammattijärjestöihin, eduskunnan lapsiasiain ja naisten ryhmään, tasa-arvovaltuutetun toimintaan ja Vanhempainliiton toimintaan.

Maaraportti

Arviointikäynnit ja maiden laatimat taustaraportit toimivat pohjana maaraportteille (Country Notes), joissa tuotiin esille arviointitiimin huomioidut ja kehittämisehdotukset.

Kokonaisuudessaan OECD arvioi maamme varhaiskasvatusjärjestelmän erinomaiseksi. Vahvan ja toimivan järjestelmän perustana pidettiin hyvinvointiajatteluun perustuvan yhteiskuntamme sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja jokaisen yhteiskunnan jäsenen, myös lasten, oikeuksia ja vastuita. Erityishuomiota saivat järjestelyt, joilla maassamme tuetaan erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia sekä positiivinen suhtautuminen vähemmistöryhmien ja alkuperäisväestön tarpeisiin.

Subjekttiivinen oikeus päivähoidon sai arvioinnissa

runsaasti positiivista huomiota. Useimmissa kunnissa mahdollistuvat perheiden valinnanmahdollisuudet sekä päivähoidon kohtuulliset kustannukset perheille nähtiin tasa-arvoa ja yhteiskunnan kehitystä edistävinä tekijöinä. Haasteena arviointitiimi kuitenkin nosti esille varhaiskasvatuksen päivähoitoa korostavan näkökulman. Palvelu nähdään edelleen liikaa perheiden tukemisen välineenä, eivätkä tiimin mukaan lasten kasvun, kehityksen ja oppimisen mahdollisuudet tule riittävästi näkyville. Raportissa korostetaan uudenlaisen, kaikkia alle kouluikäisiä lapsia koskevan, linjaavan suunnitelman tarpeellisuutta. Tällä tavoin Suomessa voitaisiin nostaa esille päivähoidon luonne varhaiskasvatuksen tarjoajana, ei ainoastaan perheiden työssäkäynnin mahdollistajana. Erityisesti raportissa nousi esille alle kolmivuotiaiden lasten päivähoidon korostuminen kasvatuksen ja opetuksen jäädessä pienillä lapsilla vähäiseksi.

Vaikka raportissa arvostetaankin suomalaisen järjestelmän monipuolisuutta ja perheiden valinnanmahdollisuuksia, huolenaiheeksi nousi *kotihoidon tuki*. OECD:n mukaan kyseinen järjestely oli perusteltua korkean työttömyyden aikana mutta se voi lisätä eriarvoisuutta toisenlaisessa tilanteessa. Raportin mukaan usein juuri ne perheet, joiden lapset eniten voisivat hyötyä tavoitteellisesta varhaiskasvatuksesta, valitsevat kotihoidon tuen. Useissa varhaiskasvatuksen rakenteellista laatua käsittelevissä tutkimuksissa on tuotu esille, että hyvälaatuisella varhaiskasvatuksella voidaan kompensoida heikon kotiympäristön vaikutuksia (Melhuish 1993, Pramling 1993). Erityisesti maahanmuuttajalapsen, jotka hyötyivät varhaiskasvatuksen antamasta kielellisestä ja kulttuurisesta tuesta, jäävät perinteisemmin kotihoitoon. Raportin mukaan tuki myös lisää naisten eriarvoisuutta työelämässä vaikeuttamalla työhön paluuta pitkän kotonaolon jälkeen. Raportti kyseenalaistaa todellisen vallinnanmahdollisuuden valita kotihoidon tuki tuloryhmästä riippumatta. Suomen taustaraportissa todetaan, että 96 % edunsaajista on naisia. Kotona lapsiaan hoitavat äidit ovat yleensä vähemmän koulutettuja naisia, joiden perheissä on yleensä useampi kuin yksi alle kouluikäinen lapsi. Lasten kotihoidon tuen käyttö on suurempaa perheissä, joissa on alhainen tulotaso. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2000, 16.)

Arviointitiimi suosittelee tutkimaan kotihoidon tuen vaikutuksia lasten kehityksellisten tarpeiden, sukupuolten välisen tasa-arvon sekä työmarkkinoiden tavoitteiden näkökulmista. Lisäksi tiimin mukaan Suomessa pitäisi panostaa erilaisten avoimien varhaiskasvatustalvelujen kehittämiseen, joilla voitaisiin paremmin tukea lasten kehitystä ja estää erityisesti kotona lastaan hoitavien äitien eristäytymistä.

Suomalaiset *päiväkotirakennukset ja ympäristön järjestäminen* yleensä sai raportissa suurta kiitosta. Rakennusten esteettisyys, valoisuus ja käytännöllisyys sekä erilaisten toiminnallisten materiaalien ja välineiden runsaus saivat useita mainintoja. Myös suomalaisesta näkökulmasta tietyt vuosikymmenten aikana muodostuneet itsestään selviltä tuntuvat käytännöt, kuten terveelliset ateriat, nostettiin raportissa hyvänä käytäntönä esille moneen otteeseen.

Tilojen ja oppimisympäristön arviointi liittyi raportissa kiinteästi *toiminnan arviointiin*. Yhtäältä lasten ympäristö nähtiin turvallisena, toisaalta tämä turvallisuus ei raportin mukaan kuitenkaan kahlitse lasten mahdollisuuksia toimia monipuolisesti ja liikkua. Raportti arvioi suomalaisen varhaiskasvatuksen pedagogiikan yhdistävän toimivalla tavalla hoidon, kasvatuksen ja opetuksen sulavaksi kokonaisuudeksi.

Kansainvälisissä varhaiskasvatuksen laatua koskevissa tutkimuksissa selkeimpiä laatua määrittäviä tekijöitä ovat *henkilöstön koulutustaso ja osaaminen sekä kasvatushenkilöstön ja lasten välinen suhdeluku* (Howes 1997, NICHD 1996, Early Childhood Education Project 1996). OECD:n maaraportin mukaan suomalaisen järjestelmän vahvuuksia ovat hyvän peruskoulutuksen saanut henkilökunta, joka pystyy yhdistämään erilaisen koulutuksen tuoman osaamisen yhteisölliseksi työskentelyksi. Erityismaininnan raportissa sai koko varhaiskasvatuksen henkilöstön ammatillinen työote ja motivoitunut tapa selvittää vaikeistakin tilanteista. Myös aikuinen-lapsi suhdeluku Suomessa on kansainvälisen mittakaavan mukaan erittäin hyvä. Ongelmaksi OECD näki kuitenkin sekä perhepäivähoitajien että päiväkodeissa avustavan henkilökunnan vähäisen peruskoulutuksen. Suurimpana koulutuksellisenä kehittämissaasteena raportissa nostetaan esille täydennyskoulutus, jota ei ole määritetty kunnille velvoitteeksi ja

jonka toteutuminen vaihtelee huomattavasti kunta-kohtaisesti.

Arviointitiimi suosittelee uudenlaisten täydennyskoulutuksen rahoitusmallien kehittämistä sekä yhteistyötä eri koulutusorganisaatioiden kanssa kattavamman täydennyskoulutuksen organisoimiseksi koko maan tasolla. Lisäksi tarvitaan varhaiskasvatuksen eri ammattikuntien, ammattijärjestöjen sekä koulutuksen järjestäjien kiinteää yhteistyötä.

Esiopetusuudistukseen liittyvä Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus 2000) laatimisprosessi sekä itse asiakirjan luonnos nostettiin vahvuuksina esille. Kehittämisen prosessin konsultoiva näkökulma oli arvion mukaan luova ja innovatiivinen. Laadintavaiheessa eri organisaatioiden yhteistyö perustui kumppanuuteen, laajaan konsultointiin ja testaukseen. Opetussuunnitelman perusteiden sisältö tuo hyvin esille lapsen kokonaisvaltaisen kasvun, kehityksen ja oppimisen tukemisen. Myös sisältöalueiden integroinnin näkökulma ja prosessipainotteisuus ottavat hyvin huomioon lapsen tavan oppia mielekkäällä tavalla. Arviointitiimin mukaan tällainen kokonaisvaltaisen lähestymistapa korostaa lasten tarpeisiin ja kiinnostuksen kohteisiin perustuvan oppimisen tarpeellisuutta myös varhaisessa perusopetuksessa.

Huolenaiheena raportissa nostetaan esille lähinnä implementoinnin näkökulma ja korostetaan koulutuksen uudistamisen tarvetta sekä henkilöstön peruskoulutuksen että täydennyskoulutuksen osalta. Lisäksi painotetaan opetussuunnitelman arvioinnin merkityksellisyyttä ja sen linkittämistä tiedossa oleviin, varhaiskasvatuksen ominaislaatuja korostaviin tutkimuksiin ja teorioihin. Näin voidaan estää suurimmat riskit liian didaktisesti toteutetuista ja lapsen oppimistuloksiin suunnatuista arvioinneista.

Myönteistä huomiota raportissa sai terveydenhuoltomme *äitiys- ja lastenneuvolatoiminnan* näkökulma, jossa korostetaan lasten hyvinvointia. Lasten intensiivisesti toteutetut terveystarkastukset helpottavat tiedonkeruuta lasten terveydentilasta yleensä. Ne myös tukevat perheiden psykososiaalista ja psykologista hyvinvointia sekä varhaista ongelmien havainnointia ja diagnosointia.

Raportissa arvioitiin hyväksi varhaiskasvatuksen *tutkimus- ja kehittämistyön* monipuolisuus ja laajuus.

Tehtyä tutkimusta myös hyödynnetään niin koulutuksessa kuin varhaiskasvatuksen kehittämisessä ja implementoinnissa.

Arviointiraportissa nousi esille joitain hyvin toimivia kunnallisia *näkökulmia laadun arviointiin* ja varmennukseen (perheiden ja päivähoidon väliset hoito- ja kasvatussopimukset, lasten kasvun kansiot ja vanhemmille tehty laatukselyt). Ongelmallisena raportissa nähtiin valtakunnan- ja läänintason laadunhallintatyö. Tiedonkeruu on satunnaista ja ohjausjärjestelmä selkiytymätön. Yhtenä syynä nähtiin keskushallinnon purkamisen 1990-luvulla, jonka jälkeen ollaan vasta hakemassa uudenlaista ohjauksellista roolia.

Suosituksina arviointitiimi nostaa esille monissa maissa hyväksi havaittuja ohjauksellisia toimenpiteitä:

- Ohjaavien ja linjaavien kehysdokumenttien laatiminen ja käyttö valtakunnan tasolla
- Resurssiohjauksen kehittäminen luomalla selkeästi kohdennettuja rahoitusmalleja
- Paikallishallinnon ohjausmenetelmien ja -taitojen kehittäminen

Raportissa nousi esille pienten *koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan* vähäisyys, vaikka tiimin mukaan Suomessa onkin muiden pohjoismaiden tavoin jo kiinnitetty huomiota aamu- ja iltapäivätoiminnan kasvatukselliseen ja ennaltaehkäisevään merkitykseen. Myös vapaa-ajanohjaajien ammatillinen ja pedagoginen rooli ovat tunnustettuja asioita Suomessa. Arviointiraportin mukaan aamu- ja iltapäivätoimintaa voidaan lisätä sekä ohjausjärjestelmää että rahoitusmalleja kehittämällä.

Vertailuraportti

Kaikkien 12 maan arviointiprosessien jälkeen OECD:n sihteeristö valmisteli vertailevan raportin (OECD 2001). Raportissa tarkastellaan tärkeimpiä suuntauksia ja kehitysvaiheita, jotka ovat eri maissa muovanneet varhaiskasvatustilannetta ja varhaiskasvatuksen järjestämistä (emt., 21–43). Osallistuja-

maiden taustaraporttien ja maaraporttien tuottaman vertailumateriaalin pohjalta käsitellään seitsemää ajankohtaista kehityssuuntaa: varhaiskasvatuksen laajentaminen koskemaan kaikkia, laadun nostaminen, varhaiskasvatustalouden ja -palvelujen yhtenäisyyden ja yhteensovittamisen edistäminen, riittävien investointien varmistaminen, henkilöstön koulutuksen ja työolojen parantaminen, asianmukaisten pedagogisten puiteiden kehittäminen lapsille sekä vanhempien, perheiden ja yhteisön osallisuus. (Emt., 45–124.)

Raportin johtopäätöksissä yksilöidään kahdeksan pääperiaatetta, joilla on mahdollista edistää tasavertaisia mahdollisuuksia saada varhaiskasvatusta, vähentää lasten köyhyyttä, edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa, kehittää koulutusjärjestelmää, arvostaa moniarvoisuutta sekä parantaa vanhempien ja lasten elämänlaatua (emt., 125–137). Nämä periaatteet ovat:

- Systemaattinen ja integroitu lähestymistapa varhaiskasvatustalouden kehittämiseen ja toteuttamiseen
- Vahva ja tasa-arvoinen kumppanuus koulutusjärjestelmän kanssa
- Kaikille annettava varhaiskasvatusta, jossa erityistä huomiota kiinnitetään erityistukea tarvitseviin lapsiin
- Palvelujen ja perusrakenteiden merkittävä julkinen rahoitus
- Osallistava lähestymistapa laadun parantamiseen ja varmistamiseen
- Henkilöstön asianmukaiset koulutus- ja työolosuhteet kaikissa eri varhaiskasvatuksen muodoissa
- Järjestelmällinen huomion kiinnittäminen valvontaan ja tiedonkeruuseen
- Tutkimuksen ja arvioinnin vankat puitteet ja pitkäjänteisyys

Raportissa nostetaan esille yleisiä, eri maissa näkyviä trendejä sekä erilaisia ratkaisuja. Vertailuraportin vahvuutena on sen objektiivinen tapa esittää asioita hyvien käytäntöjen kautta sekä tuoda myös haasteelliset näkökulmat esille.

Teematutkinnan vaikutukset suomalaisen varhaiskasvatuspolitiikkaan

Voitaneen sanoa, että OECD-teematutkinta osui maassamme varhaiskasvatuksen murrosvaiheeseen. Oltiin aktiivisesti prosessoimassa useita, pitkän keskustelun ja kehittelyn tuloksena syntyneitä kehittämisenäkökulmia. Teematutkinnan jälkeen valmistuivat varhaiskasvatuksen linjaukset valtioneuvoston periaatepäätöksenä sekä Stakesin tuottamat Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.8.2004. Opetushallitus on vahvistanut koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteet. On vaikeaa yksiselitteisesti sanoa, mitkä asiat ovat teematutkinnan vaikutusta. Yhteenvedona voi kuitenkin todeta, että OECD:n huomio kiinnittyi pitkälti samoihin asioihin, joihin olimme itse jo tarttuneet. Kansainvälisen arvioinnin painoarvo on aina merkittävä, joten yhteisen huomion kohteena olleiden asioiden eteenpäin vieminen sai arvion myötä vahvistusta.

OECD nosti esille sekä Suomen maaraportissa että myös Starting Strong -vertailuraportissa (OECD 2001) varhaiskasvatusta linjaavien ja sen sisältöä ohjaavien valtakunnan tason asiakirjojen merkityksellisyyden. Suomen esiopetuksen opetussuunnitelman prosessi oli arvioinnin aikana jo loppusuoralla, joten OECD:n kommentteilla ei varsinaisesti vaikutettu suunnitelman laatimiseen tai sen sisältöön. Varhaiskasvatuksen yleinen linjaaminen oli sen sijaan vielä alussa ja siten sen eteenpäin viemiseen saatiin lisäkannustusta arvioinnista. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2002) sekä myös Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa (Stakes 2003) on otettu huomioon OECD:n esiin nostamia näkökulmia, kuten alle kolmivuotiaiden toiminnan tavoitteellisuuden lisääminen mm. oppimisympäristöjä kehit-

tämällä, varhaiskasvatuksen henkilöstön ammatillisen koulutuksen tarve sekä laadunhallinnan kehittäminen valtakunnallisella tasolla.

Varhaiskasvatuksen teema-arvioinnin taustaraportissa pyrittiin tarkastelemaan maamme varhaiskasvatusjärjestelmää mahdollisimman yhtenäisenä kokonaisuutena. Kokonaisvaltainen tarkasteluprosessi auttoi ymmärtämään laaja-alaisen verkostoitumisen elementit, tarpeet ja puutteet. OECD:n arvioinnin selkeä viesti on, että varhaiskasvatuksen kokonaisuutta tulee tarkastella yli sektorirajojen niin valtion kuin kuntienkin tasolla. Palvelujärjestelmä toimii parhaiten silloin, kun toimintaa suunnitellaan ja tarkastellaan perheiden ja lasten tarpeiden näkökulmista.

3 Pohdinta

Kansainvälinen arviointi varhaiskasvatuksessa on todella haastavaa. Varhaiskasvatus on ilmiönä yhteiskunta- ja kulttuurisidonnainen ja siksi yhtenäisten arviointikriteerien tai tarkastelunäkökulmien löytäminen on vaikeaa, osittain jopa mahdotonta. Jo eri maiden kontekstien kuvaaminen on haasteellinen tehtävä yhtenäisen terminologian puuttuessa tai termien moninaisen tulkinnan vuoksi.

Kytkiessään teema-arvioinnin nimen termiin "early childhood education and care" OECD otti voimakkaasti kantaa järjestelmien arvioinnin kokonaisvaltaiseen näkökulmaan. Järjestelmiä on haluttu tarkastella yhtenäisestä, hoitojärjestelyn ja lapselle mahdollistuvan varhaiskasvatuksen näkökulmasta. Pohjoismaiden ulkopuolella on ainoastaan muutamia maita (mm. Uusi-Seelanti), joissa voidaan sanoa perheille mahdollistuvan lastenhoitojärjestelmän kytkeytyvän lapsille tarjottavaan pedagogiikkaan yhdessä ja samassa palvelussa.

OECD:n Starting Strong -loppuraportissa on nostettu voimakkaasti esille kaikille yleinen oikeus päivähoitopaikkaan ja varhaiskasvatukseen (universal access). Tällä hetkellä useimmissa niistä maista, joissa on ns. yleinen varhaiskasvatus, lapset pääsevät julkisen koulutuksen piiriin noin kolmen vuoden iässä. Useiden maiden käytännöissä alle kolmivuotiaille tarjotaan "hoitoa", ja usein hoitojärjestelyt vielä

ovat satunnaisia tai kontrolloimattomia. OECD korostaa "educare" ajattelua järjestelmien kehittämässä ja mm. kritisoi "edu"-näkökulman puuttumista alle kolmivuotiaiden osalta esimerkiksi Suomen kohdalla. Kuitenkin, osittain ristiriitaisesti, OECD:n käyttämässä koulutusluokittelussa varhaiskasvatuksen osalta ainoastaan yli kolmivuotiaiden toiminta voi sijoittua ensimmäiseen koulutusluokkaan (ISCED 0, UOE data collection). Tällöin oletusarvona on, että alle kolmivuotiaiden toiminnassa henkilöstö on vähemmän koulutettua ja toiminta vähemmän tavoitteellisesti organisoitunutta kuin yli kolmivuotiaiden kohdalla. Esimerkiksi Suomen kohdalla tämä ei pidä kuitenkaan paikkaansa.

Hoito- ja koulutusjärjestelyjen eriytynyt luonne useiden maiden varhaiskasvatuksen järjestelmissä ohjaa pitkälti kansainvälisen arvioinnin näkökulmia – haluttiin sitä tai ei. Esimerkiksi OECD:n kommentti alle kolmivuotiaiden hoitopainotteisuudesta Suomen järjestelmässä on osittain osoitus erilaisesta pedagogisesta orientaatiosta. Silti kommentti panee myös pohtimaan kehittämisen näkökulmia, esimerkiksi pienimpien lasten oppimisympäristöissä. Meillä hoito, kasvatus ja opetus nähdään kokonaisuutena, joka kytkeytyy arkipäivän pedagogiikkaan (Stakes 2003). Nämä varhaiskasvatuksen ulottuvuudet painottuvat eri tavoin eri-ikäisillä lapsilla. Arvioinnin tilanteissa voi hyvinkin näyttäytyä hoitopainotteisuus myös siksi, että useimmat lapset ovat päivähoidon varhaiskasvatuksessa koko päivän. Nuorimpien lasten pedagogiikan toteuttamisessa sekä tilanteet että konteksti ovat erilaisia kuin esimerkiksi arvioitaessa kuusivuotiaiden esiopetusta. Siksi myös arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota eri asioihin.

Yksi tärkeimpiä teema-arvioinnin tavoitteista on varhaiskasvatuksen järjestelmien ja sisällön kehittäminen OECD-maissa. Nostaessaan esille näkökulmia, arviointi myös aina ohjaa eteenpäin. Kokonaisvaltainen tarkastelunäkökulma yhtenäiseen hoidon järjestämiseen ja samalla varhaispedagogiikan tarjoamiseen voi viedä eteenpäin eri maiden järjestelmien kehittymistä. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös erilaisten toimivien rahoitusmallien näkyväksi tekeminen.

Starting Strong -raportissa nostetaan voimakkaasti esille toiminnan sisältöjen kehittäminen, erityisesti leikin ja kokonaisvaltaisen opetuksen ja toiminnan merkitys varhaiskasvatuksessa. Myös Suomen maaraportissa tämä näkökulma nostetaan vahvan positiivisena esille sekä esiopetuksen että muun varhaiskasvatuksen osalta. Varhaiskasvatuksen tutkimuksessa leikin merkitystä lapsen oppimisprosessissa on korostettu jo pitkään (esim. Hakkarainen 2002, Mäntynen 1997, Rogoff 1990). Silti useissa maissa leikki ei näy pedagogisissa tilanteissa, vaan tiedollisen oppimisen tavoitteet ohjaavat toimintaa aikuisjohtoisiksi oppimisen tuokioiksi. Siksi on tärkeää, että varhaisen oppimisen ja kehityksen ehtoja pohditaan kansainvälisesti.

Viime vuosien aikana erityisesti eurooppalaiset varhaiskasvatuksen tutkijat ovat kritisoineet voimakkaasti kehityspsykologiaan perustuvaa varhaiskasvatuksen paradigmat ja siihen pohjautuvaa objektivistista laadun ja arvioinnin näkökulmaa (Dahlberg, Moss & Pence 1999, Pascal & Bertram 1997). OECD on tarttunut haasteelliseen tehtävään erottaa toisistaan ns. kulttuuriset ja kaikille maille yhteiset, universaalit laadun näkökulmat. OECD teema-arviointi on osoittanut, että tietyssä määrin voidaan löytää kontekstista toiseen sovellettavia laadun kriteerejä, vaikka sisällöllinen arviointi kontekstista toiseen onkin vaikeaa ja jättää vielä monia avoimia kysymyksiä.

Lähteet

- Andersson, M. 1992. A Swedish version of the Early Childhood Environment Rating Scale. Stockholm: Lärarhögskolan.
- Cleveland, G. & Krashinsky, M. 2003. Financing services in OECD countries. OECD. Viitattu 12.8. <http://www.oecd.org/dataoecd/55/59/28123665.pdf>.
- Dahlberg, G., Moss, P. & Pence, A. 1999. Beyond quality in early childhood education and care: Postmodern perspectives. London: Falmer Press.
- Early Childhood Education Project 1996. Future directions: Early Childhood Education in New Zealand. Final Report. c/-NTZEI Te Riu Roa, Education Review Office, Wellington, New Zealand.
- Hakkarainen, P. 2002. Kehittävä esiopetus ja oppiminen. Juva: PS-Kustannus.
- Hallitusohjelma 1999.
- Howes, C. 1997. Children's experiences in center-based child care as a function of teacher background and adult:child ratio. *Merril-Palmer Quarterly of Behavior and Development* 43, 404–425.
- Melhuish, E.C. 1993. Preschool care and education: Lessons from the 20th for the 21st century. *International Journal of Early Years Education*, 1 (2), 19–32
- Mäntynen, P. 1997. Pikkulasten leikin edellytykset päiväkodissa. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- NICHD Early Child Care Research Network, 2000. The Relation of Child Care to Cognitive and Language Development. *Child Development* 71 (4), 960–980.
- NICHD Early Child Care Research Network, 1996. Characteristics of infant child care: factors contributing to positive caregiving. *Early Childhood Research Quarterly* 11(3), 269–306.
- OECD 2001. Starting Strong Early Childhood Education and Care. Paris: OECD.
- Opetushallitus 2000. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2000. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetusministeriö 1998. Opetusministeriön kerhotyöryhmän muistio. Työryhmämuistioita 3. Helsinki: Opetusministeriö.
- Pascal, C. & Bertram, A.D. 1997. Effective Early Learning Project: Evaluating and developing quality in early childhood settings – A professional development programme. Centre for Research in Early Childhood, University College Worcester, Worcester, UK.
- Pramling, I. 1993. Barnomsorg för de yngsta. En forskningsöversikt. Nya vägar inom barnomsorgen. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Rogoff, B. 1990. Apprenticeship in thinking. Cognitive development in social context. New York: Oxford University Press.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2002. Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Julkaisuja 9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2001. OECD Country Note Early Childhood Education and Care Policy in Finland. Monisteita 10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2000. Early Childhood Education and Care Policy in Finland. Background Report Prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy. Julkaisuja 21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 1999 Varhaiskasvatustyöryhmän muistio. Työryhmämuistioita 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Stakes 2003. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Oppaita 56. Helsinki: Stakes.
- UOE Data Collection on Education Systems, 2004. Unesco-Uis, OECD, Eurostat.

Koulutuksesta työelämään siirtyminen – toimiva polku koulutuksen jälkeiseen työllistymiseen

Tarja Riihimäki

1 Johdanto

Koulutuksesta työelämään siirtyminen on muuttunut nopeasti viimeisten vuosikymmenien aikana. Siirtymäprosessi on pitkittynyt ja toisaalta joidenkin nuorten kohdalla se ei ole onnistunut toivotulla tavalla. OECD:n piirissä nousi 1990-luvun puolivälissä esiin huoli nuorisotyöttömyydestä, nuorten työelämään siirtymisen onnistumisesta sekä elinikäisen oppimisen käytännön toteuttamisesta. Siirtymäprosessin luonteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä eri jäsenmaissa haluttiin saada tarkempi kuva, jotta voitaisiin tehdä johtopäätöksiä siitä, kuinka siirtymäprosessia voitaisiin tukea koulutus-, työvoima- ja sosiaalipoliittisilla toimenpiteillä. Tämän vuoksi OECD käynnisti vuonna 1996 selvityksen koulutuksesta työelämään siirtymisestä. Selvitys tehtiin kahdessa vaiheessa vuosien 1996–2000 välisenä aikana kaikkiaan 14:ssä OECD:n jäsenmaassa. Selvityksen loppuraportti (OECD 2000) ilmestyi kesällä 2000. Suomi osallistui selvityksen toiselle kierrokselle vuosina 1998–1999 (OECD 2000, 9, 23–28).

Selvityksessä analysoitiin koulutuksesta työelämään siirtymisprosessia lähinnä toisen asteen koulu-

tuksen näkökulmasta. Selvityksessä haluttiin erityisesti saada selville miten nuorten siirtyminen työelämään on muuttunut 1990-luvulla. Toisaalta haluttiin myös selvittää, kuinka onnistunut työelämään siirtyminen tapahtuu ja millaisia tukitoimia tarvitaan. Selvityksen lähtökohta oli laaja-alainen ja mukana olevat maat olivat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia taloudellisen tilanteensa, demograafisten ominaisuuksiensa ja koulutusjärjestelmiensä puolesta. Selvitykseen osallistuivat Australia, Itävalta, Kanada, Tsekin tasavalta, Tanska, Suomi, Unkari, Japani, Norja, Portugali, Ruotsi, Sveitsi, USA sekä Englanti. (OECD 2000, 9, 23–28.)

Suomen lähtiessä mukaan selvitykseen taloudellinen tilanne maassa oli 1990-luvun alun laman jälkeen nopeasti kohentumassa. Työttömyys oli laskeutunut, mutta se oli kuitenkin vielä korkealla tasolla. Vuonna 1995 työttömyysaste oli 15,4 % ja nuorten 15–24 -vuotiaiden työttömyysaste oli 28 % (Tilastokeskus 2004). Lukujen ollessa näin korkeita, ne herättivät aiheellista huolta siitä, että osa nuorista oli kokonaan syrjäytymässä työmarkkinoilta.

Suomessa koulutusjärjestelmää kehitettiin voimakkaasti koko 1990-luvun ajan. Ammattikorkeakoulu oli vakinaistettu vuonna 1995 ja niiden kehittäminen oli aktiivisessa vaiheessa. Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmisteltiin, ja uudet lait tulivat voimaan vuoden 1999 alusta. Ammatillisen koulutuksen kolmivuotistaminen, työssäoppimisen jakson lisääminen opintoihin ja ammatillisen osaamisen näyttöjen kehittäminen olivat suunnitteluvaiheessa.

Suomessa pidettiin tärkeänä selvittää työelämään siirtymisen prosessia koulutus- ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden taustaksi. Opetusministeriö päättikin OECD:n alustavan tutkimussuunnitelman ja selvityksen ensimmäisen kierroksen kokemusten perusteella osallistua selvityksen toiselle kierrokselle. Käytettävissä olevien alustavien tulosten perusteella oli pääteltävissä, että jo pelkästään siirtymisprosessin kuvaaminen toisi arvokasta tietoa esimerkiksi koulutuksen työelämäläheisyyden, oppilaitosten ura- ja rekrytointipalvelujen, työelämäyhteysien ja opiskelijoiden ohjauksen kehittämistä varten. Myös työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kehittäminen oli selvitykseen osallistumisen taustalla. OECD:n arviointiryhmän maakohtaisen raportin toivottiin myös antavan palautetta tehdyistä uudistustoimista.

Tässä artikkelissa keskitytään tarkastelemaan koulutuksesta työelämään siirtymisen selvitystä opetushallinnon näkökulmasta.

2 Taustaraportti ja OECD:n maakohtainen raportti

Selvityksen edellyttämä taustaraportti (OECD 1998) valmisteltiin opetusministeriön, Opetushallituksen, työnministeriön ja Tilastokeskuksen yhteistyönä. Mukana oli myös kaksi taustaryhmää, joista toinen koostui työmarkkinajärjestöistä (TT, PT, AKAVA, OAJ, SAK, STTK). Toiseen taustaryhmään koottiin eräiden tutkimuslaitosten edustajia (Työelämän tutkimuslaitos/Tampereen Yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos/Jyväskylän Yliopisto sekä Koulutussosiologian tutkimuskeskus/Turun Yliopisto). Taustaraportin kirjoitti tutkija Kaarle

Sulamaa Opetushallituksesta.

Taustaraportin kirjoittamista varten OECD oli tavanomaiseen tapaan valmistellut yhteisen rungon kaikille selvitykseen osallistuneille, jotta tulosten yhdistäminen olisi mahdollista. Runkoon liittyvät kysymykset oli valmisteltu OECD:n jäsenmaista koostuvassa työryhmässä, jonka työskentelyyn Suomi osallistui aktiivisesti.

Suomen taustaraportissa kuvattiin valmisteilla olleita ja 1990-luvulla toteutettuja koulutuspoliittisia uudistuksia sekä selvitettiin Suomen taloudellisen tilanteen vaikutuksia mm. koulutukseen osallistumiseen ja työllistymiseen opintojen jälkeen. Koulutukseen osallistuminen oli noussut 1990-luvulla tasaisesti. Kun vuonna 1990 koulutukseen osallistui 15–29 -vuotiaista suomalaisista 38,8 % vuonna 1995 luku oli jo 46,4 % (OECD 1999, 12). Koulutuksen jälkeistä työllistymistä eri koulumuodoitain ei taustaraportissa esitetty, vaan käytettävissä olivat vain ikäluokittaiset työllisyys- ja työttömyysluvut. Tilastokeskuksen vuonna 2001 tekemän selvityksen (Tilastokeskus 2001) mukaan vuosina 1996–31.7.1999 toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneista vuonna 1999 oli työssä noin 51 %, työttömänä oli noin 17 %, työn ohella opiskeli lähes 8 % sekä päätoimisesti opiskeli noin 12 % valmistuneista. Vastaavat luvut vuonna 2002 toisen asteen ammatillisen tutkinnon vuosina 1999–31.7.2002 suorittaneiden osalta olivat: työssä noin 51 %, työttömänä noin 14 %, työn ohella opiskeli noin 9 % ja päätoimisia opiskelijoita oli hieman yli 9 % (Tilastokeskus 2003a). Luvuista voidaan nähdä, että toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneiden tilanne on vuosien 1999–2002 välillä pysynyt jokseenkin samana, työn ohella opiskelu on jonkin verran lisääntynyt ja työttömyys hieman vähentynyt.

Raportin valmistelun yhteydessä todettiin, että huolimatta suomalaisen tilastotuotannon korkeasta tasosta, joistakin siirtymävaiheen ilmiöistä, kuten opiskelijavirroista koulutusjärjestelmän sisällä ja siirtä ulos, ei ollut tarpeeksi yksityiskohtaista tietoa käytettävissä. Henkilöpohjaiseen tilastointiin siirtymisen on nyttemmin lisännyt mahdollisuuksia tarkastella opiskelijoiden liikkumista koulutuksen sisällä ja työelämään, kuten edellisen kappaleen esimerkistä

voidaan todeta. Siirtymäprosessin seurannan kannalta onkin oleellista, että koulutuksesta työelämään ja jatko-opintoihin siirtyneiden sekä esimerkiksi koulutuksen keskeyttäneiden tilannetta voidaan tarkastella riittävän yksityiskohtaisesti, jotta voidaan tehdä päätelmiä opiskelijoiden toiminnasta koulutuksen eri vaiheissa.

Tilastotuotantoon kiinnitti huomiota myös OECD:n tutkijaryhmä, joka totesi, että Suomessa tilastotiedon tuottajien ja käyttäjien välistä yhteistyötä tulisi lisätä siten, että tilastotietojen tarkoituksenmukainen käyttö olisi tehokkaampaa. Tilastotietojen määrää pidettiin vaikuttavana ja niiden käytönmahdollisuuksia laajoina. (OECD 1999, 38–39.) Tilastotietojen käytön tehostamiseksi opetusministeriö ja Tilastokeskus tekevät nykyisin vuosittain tietopalvelusopimuksen, jonka yhtenä tehtävänä on nimenomaan tilastoinnin kehittäminen sekä sen tulosten yhtenäinen ja tehokas hyväksikäyttö.

OECD:n nelihenkinen tutkijaryhmä teki Suomeen kymmenpäiväisen vierailun marraskuun alussa vuonna 1998. Sen maakohtainen raportti havainnoista vierailun aikana valmistui vuotta myöhemmin marraskuussa 1999 (OECD 1999). Raportissaan tutkijaryhmä kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että Suomen koulutusjärjestelmää 1990-luvulla kehitettäessä on pyritty selkeästi lisäämään koulutuksen työelämäläheisyyttä ja työelämäyhteyksiä (OECD 1999, 34). Ryhmä viittaa mm. ammattikorkeakoulu-uudistukseen, ammatillisen koulutuksen tutkintojen ja opetussuunnitelmien uudistuksiin sekä oppisopimuskoulutuksen laajentamistavoitteisiin (OECD 1999 22–34).

Koulutustarpeen ennakoinnin onnistumisesta Suomessa ryhmällä oli hieman skeptiset näkemykset, sillä he pitivät suomalaisia koulutustarpeen ennakointihankkeita liian tarjontapainotteisina, eikä niissä heidän mielestään ollut riittävästi huomioitu työ- ja elinkeinoelämän tarpeita ja näkemyksiä (OECD 1999, 18–19, 36). Ryhmälle esiteltiin koulutuksen ESR-ennakointihankkeita, joita oli käynnissä vierailun aikana. Koulutustarpeen ennakointia on kehitetty jatkuvasti, ja esimerkiksi valtioneuvoston hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 2003–2008 (OPM 2004) valmistelun yhteydessä koulutustar-

peen ennakoinnissa olivat mukana mm. maakuntien liitot sekä työ- ja elinkeinoelämän edustajat.

Ammatillisen ja lukiokoulutuksen yhteistyön tulevaisuudesta ryhmä esitti myös kriittisiä huomioita. Ryhmän mielestä ammatillisten ja yleissivistävien opintojen yhdistäminen oli nuorisoasteen koulutuskokeilussa jätetty liiaksi opiskelijoiden vastuulle. Opintojen ohjaus, opettajien pedagogiset valmiudet ja monet käytännön seikat, kuten koulujen pitkät välimatkat, vähensivät ryhmän mielestä onnistumisen mahdollisuuksia koulutuskokeiluissa. Sinänsä ajatusta kahden tutkinnon suorittamisesta tai yleissivistävien ja ammatillisten opintojen yhdistämisestä pidettiin hyvänä, mutta epäiltiin toiminnan onnistumista käytännössä. (OECD 1999, 19–22.)

Tilastokeskuksen tilastotietojen mukaan ylioppilastutkinnon ja ammatillisen tutkinnon yhtä aikaa suorittaneiden määrä on ollut hienoisessa kasvussa: vuosina 1999–2000 suorittajia oli 1 230, vuosina 2000–2001 1 446 sekä vuosina 2001–2002 1 567 opiskelijaa koko maassa (Tilastokeskus 2003b). Sekä lukio- että ammatillisessa koulutuksessa samanaikaisesti opiskelleiden määrä on sen sijaan laskenut: vuonna 2000 opiskelijoita oli 3 325, vuonna 2001 2 972 ja vuonna 2002 opiskelijoita oli 2 047 (Tilastokeskus 2003c).

Tutkijaryhmä totesi monien meneillään olevien uudistusten arvioinnin vielä liian aikaiseksi, sillä osa uudistuksista oli vasta toimeenpanovaiheessa ja esimerkiksi ammattikorkeakoulun toiminnan tuloksellisuuden arviointi ei vielä ollut mahdollista lyhyen vakinaisen toiminta-ajan vuoksi. Työssäoppimisen jakson lisäämistä ammatilliseen peruskoulutukseen ryhmä piti oikean suuntaisena uudistuksena, mutta totesi, että kokemuksia oli vierailuun mennessä kertynyt niin vähän, ettei ollut mahdollista vielä arvioida uudistuksen onnistumista (OECD 1999, 23).

Opetushallitus tekee vuosittain kyselyyn perustuvan tilannekatsauksen työssäoppimisesta. Vuoden 2004 tilannekatsauksen (OPH 2004) mukaan kyselyyn vastanneista koulutuksen järjestäjistä 70 % ilmoitti työssäoppimispaikkojen saatavuuden olevan hyvä tai erittäin hyvä. Vuoteen 2003 verrattuna tilanne on pysynyt hyvin samanlaisena, parhaiten työssäoppimispaikkoja oli saatavilla luonnonvara- ja matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla. Heikoin tilan-

ne oli kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveysalalla. Kahden opintoviikon laajuisen työpaikkaohjaaja-koulutuksen oli saanut noin 20 000 työpaikkaohjaajaa, vuotuinen koulutustarve koulutuksen järjestäjien arvoin mukaan on 10 000 työpaikkaohjaajaa. Työssäoppimisen suunnittelu työpaikkojen kanssa on parantunut viime vuosina, samoin opettajien osallistuminen opiskelijoiden ohjaukseen työpaikoilla. Toisaalta opettajien ja työpaikkaohjaajien arviointiyhteistyössä on koulutuksen järjestäjien mukaan vielä kehittämistä. Opiskelijalla on työpaikoilla on hyvät mahdollisuudet saavuttaa ammatillisten opintojen tavoitteet, noin 94 % koulutuksen järjestäjästä piti mahdollisuuksia hyvinä tai melko hyvinä.

3 Koulutuksesta työelämään siirtyminen

Koulutuksesta työelämään siirtyminen ajoittuu nuoren elämän kannalta ajanjaksoon, jossa tapahtuu monia muitakin tärkeitä siirtymävaiheita. Samaan aikaan nuori aloittaa taloudellisen itsenäistymisensä – siirtyy aikuisen rooliin, muuttaa pois kotoa ja perustaa oman perheen. Elinikäisen oppimisen näkökulmasta siirtyminen ammatillisesta peruskoulutuksesta tai korkeakoulutuksesta työelämään on ensimmäinen niistä monista siirtymävaiheista koulutuksen ja työn välillä, joita ihminen tulee kohtaamaan elämänsä aikana. (OECD 2000, 9–10, 29–55.)

OECD:n loppuraportissa (OECD 2000, 10) esitetään luettelo tavoitteista, joihin koulutuksesta työelämään siirtymistä tukevien toimenpiteiden tulisi pyrkiä:

- mahdollisimman suurelle osalle nuorista tulisi taata vähintään toisen asteen koulutus, joka pätevoittää työelämään tai jatko-opintoihin tai molempiin
- nuorten tietojen ja taitojen tulisi siirtymävaiheessa olla mahdollisimman korkeatasoisia
- koulutuksen ulkopuolella olevien tai työttömien nuorten osuus tulisi minimoida

- koulutuksen päättäneiden nuorten työllisyysasteen tulisi olla korkea
- nuorten pitkäaikaistyöttömyys pitäisi minimoida
- toisen asteen koulutuksen jälkeisten koulutuspolkujen ja työllisyyden tulisi olla vakaata
- tulojen tulisi jakautua tasaisesti sukupuolesta, sosiaalisesta taustasta tai asuinalueen riippumatta.

Näihin tavoitteisiin pääsemistä voidaan mitata useilla indikaattoreilla, jotka kuvaavat sekä koulutuksen että työvoimapolitiikan tuloksellisuutta sekä nuorten että nuorten aikuisten osalta. OECD:n koulutuksesta työelämään selvityksen tuloksista voitiin havaita, että samassa maassa tulokset voivat olla hyviä nuorten osalta, mutta eivät nuorten aikuisten osalta tai päinvastoin. Myöskään hyvillä koulusaavutuksilla ja työelämään siirtymisen tehokkuudella ei välttämättä ollut yhteyttä. (OECD 2000, 10.)

Muutokset 1990-luvulla

Koulutuksesta työelämään siirtyminen näyttää tehostuneen OECD-maissa 1990-luvulla. Koulutukseen osallistuminen on noussut ja monissa maissa nuorten työttömien määrä on melko pieni. Nuorten kilpailukyky työmarkkinoilla on parantunut kohonneen koulutustason myötä. Toisaalta nuorten työllisyyteen vaikuttaa heikentävästi se, että koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten on vaikea löytää työtä ja että he ovat ylliedustettuina nuorten työttömien keskuudessa. Nuorten pitkäaikaistyöttömyys ei kuitenkaan näytä nousseen 1990-luvulla OECD:n selvitykseen osallistuneissa maissa. Nuorten työmarkkinatilannetta voidaan parhaiten arvioida niiden nuorten määrällä, jotka eivät ole koulutuksessa tai työssä, ja se on laskenut 1980-luvun puolivälistä 1990-loppua kohti selvitykseen osallistuneissa maissa. (OECD 2000, 10–11.)

Lähes kaikissa selvitykseen osallistuneissa maissa nuorten palkkatulot ovat laskeneet suhteessa vanhempiin ikäryhmiin. Joissakin maissa näyttää siltä, että nuoret sijoittuvat vähän ammattitaitoa vaativiin

tehtäviin ja matalapalkka-aloille. Loppuraportin kirjoittajien näkemyksen mukaan tämä on huolestuttavaa, koska nuorten koulutustaso on kohonnut ja on usein korkeampi kuin vanhemmissa ikäryhmissä. (OECD 2000, 11.)

Koulutuksesta työelämään siirrytään nykyisin vanhempina kuin 1990-luvun alussa. Selvityksessä mukana olleissa maissa keskimääräinen työelämään siirtymisaika on pidentynyt vuosien 1990 ja 1996 välillä n. kahdella vuodella. Syynä tähän on ollut mm. koulutukseen osallistumisen lisääntyminen, koulutusaikojen pidentyminen, osallistuminen työelämään opintojen ohella ja siirtymävaiheissa pidetyt välivuodet. Koulutusasteelta toiselle siirtymistä hidastaa myös se, että nuoret etsivät sopivaa jatko-opiskelupaikka sekä perusopetuksen että toisen asteen koulutuksen jälkeen. Useissa maissa esimerkiksi yliopistojen aloituspaikkamäärä on huomattavasti pienempi kuin hakijoiden määrä. (OECD 2000, 11.)

Suomessa vuonna 1994 peruskoulun jälkeen yli 91 % oppilaista joko jatkoi toisen asteen opinnoissa tai siirtyi 10-luokalle. Lukioon siirtyi 55 % oppilaista ja ammatilliseen koulutukseen hieman yli 31 % ja opintojaan välittömästi ei jatkanut 8,4 %. (OECD 1998, 13). Kehitys on jatkunut suotuisana, sillä vuonna 2002 peruskoulun päättäneistä jo 94 % jatkoi opintojaan, lukioissa aloitti 55 % ja ammatillisessa koulutuksessa 37 % ja vain 6 % ei jatkanut opintojaan välittömästi peruskoulun jälkeen. (Tilastokeskus 2003d, 62.)

Suomen taustaraportissa arviointiin, että ylioppilas aloittaa jatko-opinnot keskimäärin kahden vuoden kuluttua ylioppilastutkinnon suorittamisesta. Tässä täytyy luonnollisesti ottaa huomioon, että suurin osa pojista suorittaa asevelvollisuuden ennen jatko-opintojen aloittamista. Ylioppilaat käyttävät odotusaikansa eri tavoin maan eri osissa, sillä Etelä-Suomessa he hakeutuvat työmarkkinoille, mutta Itä- ja Pohjois-Suomessa hakeudutaan enemmän ammatilliseen koulutukseen, mikäli jatko-opintopaikkaa korkeakoulusta ei saada. Tähän vaikuttaa luonnollisesti alueiden erilainen työllisyystilanne. (OECD 1999, 16.)

Monissa selvitykseen osallistuneissa maissa toisen asteen koulutusaikojen on pidennetty. Näinhän on

tapahtunut Suomessakin, kun ammatillisen peruskoulutuksen pituus on kaikkien tutkintojen osalta kolme vuotta. Näyttää myös siltä, että monissa maissa siirtyminen ammatillisista perusopinnoista korkeasteen opintoihin on lisännyt suosiotaan – ja samalla hidastanut työelämään siirtymistä. Suomessakin on tällä hetkellä tavoitteena, että 25 % ammattikorkeakoulujen uusista opiskelijoista olisi ammatillista tietä edenneitä (OPM 2004, 20). Tavoite varmasti pitkällä tähtäimellä lisää ammatillisen koulutuksen vetovoimaa ja toisaalta monipuolistaa ammattikorkeakouluista valmistuvien ammatillista osaamista.

Selvitykseen osallistuneissa maissa näyttää siltä, että nuoret eivät suosi sellaisia ammatillisia koulutusväyliä, jotka eivät johda korkeasteen opintoihin. Nekin nuoret (tai heidän vanhempansa), jotka eivät suunnittele siirtyvänsä suoraan korkeasteen opintoihin, haluavat kuitenkin varmistaa, että heillä on koulutus, jolla myöhemmin voi hakeutua korkeakouluopintoihin. (OECD 2000, 12.)

Koulutuksesta työelämään siirtyminen on muuttanut monimuotoisemmaksi, koska opiskelijat yhdistävät työn ja opinnot eri tavoin. Monissa maissa ammattitaito hankitaan oppisopimuskoulutuksena, jolloin opiskelija on osan ajasta normaalissa palkkatyössä ja osan opiskelemassa oppilaitoksessa. Monet opiskelijat ovat osa-aikatoisissa, pääasiassa rahoittaakseen opintojaan, mutta myös hankkiakseen työelämään sijoittumisen kannalta tärkeää työkokemusta jo opintojen aikana. Moniin koulutusohjelmiin on yhdistetty työelämässä tapahtuvaa opiskelua, joka varsinkin hyvässä työllisyystilanteessa voi johtaa siihen, että siirtyminen työpaikalta takaisin opintojen pariin voi viivästyä ja siten pitkittää opintojen loppuun saattamista. Näin tapahtuu etenkin opintojen loppuvaiheessa ja hyvän työllisyystilanteen vallitessa. Koulutuksesta työhön siirtyminen on myös muodostunut epäselvemmäksi kuin aikaisemmin nimenomaan opiskelun ja työssäkäynnin yhdistämisen vuoksi. (OECD 2000, 12.)

Siirtymävaiheen pidentymiseen vaikuttaa myös yleinen työllisyystilanne. Suomessa 1990-luvun alun lama vaikeutti huomattavasti nuorten pääsyä työmarkkinoille, etenkin niiden osalta, joilla ei ollut ammatillista koulutusta. Nuorten työllisyystilanne

parani nopeasti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Osittain tähän vaikutti talouden nopea kohentuminen, mutta myös nuorten koulutukseen osallistumisen lisääntyminen.

Nuorten itsenäistyminen on vaikeutunut 1990-luvulla. Osittain tämä johtuu kustannustekijöistä ja siitä, että nuorten tulot eivät ole nousseet kustannustasoa vastaavasti. Selvityksen loppuraportissa todetaan myös, että nuorten arvoissa näyttää tapahtuneen muutoksia. Nuoret haluavat pitää välivuotia ja nähdä maailmaa. He arvostavat mielekästä työtä ja mieluummin odottavat mieleisen työpaikan löytymistä kuin ottavat vastaan mitä tahansa työtä. (OECD 2000, 12.)

Pidentyneen siirtymisprosessin hyvät ja huonot puolet

Myönteisenä puolena siirtymisprosessin pidentymisessä voidaan nähdä väestön koulutustason kohoaminen, kun yhä useammat suorittavat toisen tai kolmannen asteen tutkinnon. Vailla ammatillista koulutusta olevien osuus nuorten ikäluokissa on huomattavan pieni verrattuna vanhempiin ikäluokkiin. Ongelmalliseksi tilanne muodostuu silloin, kun siirtymävaiheen pitkittyminen johtuu heikosta työmarkkinatilanteesta. Työelämästä syrjäytymisen kannalta jokainen kuukausi, jonka nuori käyttää työpaikan etsimiseen, lisää hänen todennäköisyytensä syrjäytyä työmarkkinoilta. Nimenomaan ensimmäisen työpaikan saaminen on myöhemmän työllistymisen kannalta ensiarvoisen tärkeitä. (OECD 2000, 12–13.)

Lyhyt siirtymäkausi koulutuksesta työhön voi johtua myös siitä, että opiskelija siirtyy puutteellisen koulutuksen jälkeen työelämään ja saavuttaa elinikäisen oppimisen ja tulevan työllisyyden näkökulmasta heikot koulutus- ja työmarkkinavalmiudet. Toisaalta pitkä siirtymäkausi ei välttämättä ole merkki koulutuksen pitemmästä kestosta ja paremmista työmarkkinavalmiuksista, vaan se voi johtua myös siitä, että koulutuspolut ovat liian monimutkaisia, joustamattomia ja kapeita. (OECD 2000, 13.)

Loppuraportin tekijät toteavat, että on tärkeää rakentaa turvaverkkojen niitä nuoria varten, joilla

on erityisiä vaikeuksia siirtyä koulutuksesta työelämään. Syrjäytymisvaarassa eivät ole vain ne nuoret, jotka ovat työttöminä, vaan myös lyhytaikaisissa, mahdollisesti osa-aikaisissa työsuhteissa olevat, jotka eivät onnistu hankkimaan pysyvää työpaikkaa. Siirtymävaiheessa tulisikin työttömien nuorten lisäksi tunnistaa nämä pysyvämpää työpaikka etsivät nuoret, jotta myös heidän tilannettaan voitaisiin tukitoimin parantaa. (OECD 2000, 13.)

4 Tehokkaan siirtymäprosessin ominaispiirteitä

Ei ole kovinkaan yllättävää, että OECD:n selvityksen loppuraportissa todetaan, että hyvä yleinen taloudellinen tilanne on paras edellytys tehokkaalle työelämään siirtymisprosessille. Hyvänkin työllisyystilanteen vallitessa voidaan nuorten työllistymistä parantaa esimerkiksi lisäämällä koulutuksen työelämävastaavuutta, joustavuutta ja helpottamalla jatko-opintojen aloittamista. Työelämässä tapahtuva oppiminen lisää nuorten mahdollisuuksia saada työkokemusta jo opintojen aikana ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan työllistyä opintojen jälkeen. (OECD 2000, 10, 13, 83–148.)

Turvaverkkojen rakentaminen riskiryhmille sekä toimiva opinto- ja ammatinvalinnan ohjaus jo toisen asteen opintoihin siirryttäessä parantaa huomattavasti opiskelijoiden myöhempää työllistymistä. Koulutuksen järjestäjien aktiivinen rooli opintojen ohjauksessa perusopetuksesta alkaen on opiskelijoiden tulevan työllistymisen kannalta tärkeitä. Aktiivinen työllistymistä tukeva toiminta oppilaitoksissa edistää kaikkien opiskelijoiden työelämään siirtymistä. (OECD 2000, 10, 13.)

Terve talous

Hyvin toimiva talous on perustava tekijä nuorten työelämään siirtymisen kannalta. Nuorten työllistymisen on helpompaa tilanteessa, jossa kokonaistyöttömyys on alhainen ja taloudellinen tilanne vakaa. Tällöin koulutusinvestoinnit voidaan suunnata koulutusjärjestelmän kehittämiseen ja koulutuksen keskeyttämisen ehkäisemiseen. Kun tuottavuuden nou-

su perustuu tehokkaaseen pääomien käyttöön, uuteen teknologiaan investointiin tai tehokkaampaan työn organisointiin, vähän ammattitaitoa vaativat tehtävät vähenevät ja työmarkkinoille syntyy mielenkiintoisia työtehtäviä, jotka edellyttävät korkeatasoista koulutusta. (OECD 2000, 13–14.)

Työmarkkinoiden tulisi ottaa huomioon nuoret työnhakijat tarjoamalla työssäoppimis- ja harjoittelupaikkoja koulutuksessa oleville nuorille. OECD:n näkemyksen mukaan erilaisilla palkkaus- ja työehtojärjestelyillä tulisi työnantajia kannustaa palkkaamaan nuoria jo opintojen aikana ja madaltaa kynnystä heidän palkkaamiseksi opintojen jälkeen. (OECD 2000, 14.)

Terveen talouden ohella tulisi kuitenkin OECD:n mukaan pitää huolta siitä, että kehitetään riittävät koulutus-, työvoima- ja sosiaalipoliittiset turvaverkot riskiryhmiä varten. Tällöin voidaan varmistaa nuorten tuloksellinen siirtyminen työelämään myös huononevan työllisyystilanteen aikana. (OECD 2000, 14.)

Onnistunut polku koulutuksesta työelämään

Koulutuksesta työelämään siirtymistä ei voida ratkaista vain yhdellä tavalla. Oppisopimuskoulutus, instituutioihin perustuva ammatillinen koulutus tai yleissivistävä koulutus tarjoavat erilaisia polkuja työelämään siirtymiselle. Hyviin tuloksiin päästään varmimmin, kun oppimispolut ja tutkintorakenteet ovat selkeästi määriteltyjä, hyvin organisoituja, avoimia ja suunniteltu elinikäistä oppimista silmälläpitäen. Koulutuksella pitää myös olla kiinteät yhteydet koulutuksen jälkeiseen toimintaan, olipa se siten työtä tai jatko-opintoja. (OECD 2000, 14.)

Maissa, joissa opiskelijat ovat tasaisesti jakautuneet eri koulutusväylille, työelämään siirtyminen näyttää tapahtuvan tuloksekkaimmin. Tällöin nuorilla on ollut laajemmat valinnan mahdollisuudet, koulutuspolut ovat olleet joustavampia ja opiskelijoilla on ollut mahdollisuus valita heille parhaiten soveltuvat väylät. Joustavat koulutusväylät takaavat OECD:n näkemyksen mukaan parhaat mahdollisuudet työelämän vaatimien sekä henkilökohtaisten ja sosiaalisten valmiuksien kehittämiseen. Toisen

asteen koulutuksen yhteydet sekä työelämään että jatko-opintoihin ovat tärkeitä onnistuneen siirtymävaiheen kannalta. (OECD 2000, 14.)

Selvityksen loppuraportin valmistelussa voitiin havaita, että ammatillisen koulutuksen kehittymiseen liittyy yhteisiä piirteitä useissa maissa: mm. ammatillisen koulutuksen jatko-opintokelpoisuuden laajeneminen, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sisältöjen yhtenäistäminen ja myös ammatillisessa koulutuksessa lopullista ammatinvalintaa on siirretty opintojen loppuvaiheeseen. Useissa maissa on otettu käyttöön modulaariset opetus suunnitelmat, jolloin opintojen joustava yhdisteleminen helpottuu, samoin on luotu uusia korkeasteen opintomahdollisuuksia kuten Suomessa ammattikorkeakoulujärjestelmä. (OECD 2000, 15.)

Koulutuksen joustavuus voi kuitenkin lisätä heikoimmin menestyvien tuen tarvetta, sillä esimerkiksi yleissivistävien aineiden lisääminen ammatilliseen koulutukseen voi vähentää heikoimmin menestyvien opiskelijoiden opiskelumotivaatiota. Samoin ammatillisten osuuksien lisääminen yleissivistävään koulutukseen voi vähentää koulutuksen tavoitteiden selkeyttä – pyritäänkö tuottamaan ammatillisia valmiuksia vai lisäämään opiskelijoiden tietoutta työelämästä tulevan ammatinvalinnan pohjaksi? Opetussuunnitelmien muuttaminen edellyttää tavoitteiden tarkkaa pohdintaa ja niiden selkeää esilletuomista. Uudistusten toteuttaminen edellyttää myös opettajien jatko- ja täydennyskoulutusta, sillä esimerkiksi ammatillisten kokonaisuuksien opettaminen yleissivistävässä oppilaitoksessa on haastava tehtävä. (OECD 2000, 16.)

OECD:n koulutuksesta työelämään selvityksen loppuraportissa korostetaan, että ammatillisen koulutuksen alhaista arvostusta voidaan nostaa luomalla sellaisia ammatillisen koulutuksen väyliä, jotka tarjoavat hyvät jatko-opintomahdollisuudet. Yhteyksien ammatillisen koulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja korkeasteen koulutuksen välillä tulee olla toimivia. Ohjauksella tulee varmistaa, että opiskelijat myös käyttävät näitä mahdollisuuksia. Heikoimmin menestyville opiskelijoille tulee rakentaa turvaverkkoja siten, että heille tarkoitetut ohjelmat valmentavat ammatilliseen koulutukseen. Riskiryh-

mien taloudellisesta tuesta on huolehdittava siten, että opiskelu on mahdollista kaikille ryhmille. (OECD 2000, 16.)

Koulutuksen työelämäläheisyys

Koulutuksen työelämäläheisyys parantaa koulutuksen laatua, sillä työelämän edellyttämä ammattitaito kehittyy joustavimmin työpaikoilla ja samalla lähentää opiskelijoita ja työelämää toisiinsa. Työpaikkojen osallistuminen koulutukseen voi lisätä myös oppivan organisaation kehittymistä työelämässä. Koulutus ja työelämä voidaan liittää toisiinsa eri tavoin. Yleisin menetelmä on oppisopimuskoulutus, mutta työssäoppiminen voidaan liittää myös instituutioihin perustuvaan ammatilliseen koulutukseen. Vailla merkitystä eivät myöskään ole opiskelijoiden osa-aikatyöt tai kesätyöpaikat, joissa on mahdollisuus harjoitella työelämässä toimimista oikeassa työympäristössä. (OECD 2000, 17.)

Koulutuksesta työelämään siirtymisen kannalta näyttää selvältä, että työkokemuksen hankkiminen eri tavoin koulutuksen aikana lisää työelämään siirtymisen tuloksellisuutta. Koulutuksen onnistumisen kannalta tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota työpaikalla tapahtuvan oppimisen laatuun ja ohjaukseen. Työssäoppimisen laatua tulisi varmistaa koulutusjärjestelmän tasolla eikä jättää tätä tehtävää yksinomaan yksittäisten koulujen ja työpaikkojen harteille. (OECD 2000, 17–18.)

Turvaverkot riskiryhmille

Hyviin tuloksiin koulutuksesta työelämään siirtymisessä päästää erityisesti niissä maissa, joissa toisen asteen koulutukseen osallistuminen on korkeata, koulusaavutukset hyviä ja suurin osa opiskelun aloitaneista suorittaa tutkinnon. OECD:n loppuraportissa viitataan erityisesti Pohjoismaissa rakennettuihin turvaverkkoihin, joilla pyritään vähentämään koulutukseen keskeyttämistä ja tukemaan niitä opiskelijoita, joilla on erityisiä ongelmia koulutuksen loppuun suorittamisessa. Moniammatillinen yhteistyö, yksilölliset tukitoimet ja pyrkimys taata kaikille perusopetuksen päättäneille opiskelupaikka toisella asteella varmistavat, että mahdollisimman

monilla nuorilla on työelämän edellyttämät valmiudet opiskelun jälkeen. (OECD 2000, 18.)

Opinto- ja uraohjaus

Koulutuspolkujen joustavuus ja monimutkaistuminen ovat lisänneet opinto- ja uraohjauksen tarvetta koulutuksen eri vaiheissa. OECD:n selvityksen perusteella pääteltiin, että monista maista puuttuu systemaattinen ohjaustoiminta koulutuksesta työelämään ja jatko-opintoihin siirryttäessä. Liian usein ohjaus jää kouluissa muun toiminnan varjoon, eikä siihen osoiteta tarvittavia resursseja. Perinteinen luokassa tapahtuva ohjaus, josta vastuussa ovat opinto-ohjaajat, ei välttämättä riitä nykyisissä monimutkaisissa valintatilanteissa. (OECD 2000, 18.)

OECD:n loppuraportti suosittelee, että ohjausta varten tuotettaisiin aineistoja asiantuntijoiden toimesta. Opiskelijalla tulisi olla käytössään itseohjautuvasti käytettävää, tietokonepohjaista materiaalia ammanteista ja opinnoista, joita hän voi käyttää arvioidessaan omia mahdollisuuksiaan jatko-opiskelussa ja ammatinvalinnassa. Kouluissa tulisi olla myös pakollista ammatinvalinnan- tai uraohjausta, jota voitaisiin tukea työharjoittelulla opintojen eri vaiheissa. Ohjaukseen tulisi saumattomasti kytkeä myös työnantajat, vanhemmat ja entiset opiskelijat. (OECD 2000, 18–19.)

Opinto-ohjauksen merkitystä koulutuspolun onnistumisen ja työelämään siirtymisen kannalta pidettiin OECD:ssä niin tärkeänä, että se käynnisti syksyllä 2000 hankkeen, jossa arvioitiin tiedotus-, neuvonta- ja ohjausjärjestelmien taustalla olevaa kansallista toimintapolitiikkaa. Vuosina 2002–2003 Euroopan unionin komissio käytti samaa arviointikehikkoa arvioidessaan kaikkien silloisten ja keväällä 2004 unioniin liittyneiden jäsenmaiden ohjausjärjestelmiä. OECD:n hankkeen ydinkysymyksenä oli selvittää, miten ohjauksen organisoinnilla, hallinnoinnilla sekä toteutuksella voidaan edistää kansallisesti elinikäisen oppimisen sekä aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamista. Tulevaisuuden haasteena on tuottaa ohjauspalveluita, joilla voidaan kehittää henkilöiden urasuunnittelutaitoja sekä tarjota tietoa ja palveluita, jotka ovat käytettävissä elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti koko eliniän.

(OECD 2004.)

Suomessa valmistui opinto-ohjauksen tila-arviointi vuonna 2002. Arvioinnissa todettiin, että opinto-ohjauksen saatavuudessa oli puutteita. Opiskelijoiden määrä opinto-ohjaajaa kohti oli liian suuri kaikissa koulumuodoissa. Tämän vuoksi opiskelijat eivät saaneet riittävää tukea opinnoissaan. Jatko-opintoihin kohdistuva ohjaus toimi parhaiten ja opiskelutaitojen ohjaus heikoimmin. Myös ammatinvalintaan liittyvässä ohjauksessa oli ongelmia perusopetuksessa. Opiskelijoiden ja opettajien näkemykset ohjauksen toimivuudesta olivat erilaiset. Opiskelijat pitivät saamaansa ohjausta heikompana kuin opettajat. Opinto-ohjauksen tila-arvioinnissa tuli esille sama havainto kuin OECD:n koulutuksesta työelämään selvityksessäkin: koulujärjestelmän joustavuutta lisäävät tekijät ovat lisänneet opinto-ohjauksen tarvetta ja kysyntää. Myös tila-arviointi korosti ohjausympäristöjen kehittämistä ja esitti tietotekniikan hyväksikäyttöä yksilöohjauksen apuna. Elinikäisen oppimisen edellyttämät opiskelutaidot kehittyvät heikosti, itsenäisten työskentelytapojen kehittyminen ei tapahtunut toivotulla tavalla johtuen ohjauksen ja itsenäisen työskentelyn vähäisyydestä. Opetushallitus on käynnistänyt opinto-ohjauksen kehittämishankkeen keväällä 2004 tila-arvioinnin tulosten perusteella. (Numminen ym. 2002, 12–14, 21–32.)

5 Lopuksi

Toimivalle koulutuksesta työelämään siirtymisprosessille on tyypillistä vakiintuneet tukitoimet, joita on kehitetty pitkän ajan kuluessa. Esimerkkinä OECD:n raportti mainitsee Japanin järjestelmän, jossa oppilaitoksilla ja yrityksillä on kiinteät yhteydet valmistuneiden opiskelijoiden työllistämiseksi, sekä vahvan oppisopimuskoulutuskulttuurin omaavat maat, joissa perinteisesti koulutuksen edellytyksenä on ollut opiskelijan opintojen aikainen työpaikka. (OECD 2000, 19.)

Koulutuksesta työelämään siirtymistä ei kuitenkaan voida ratkaista vain yhdellä tavalla, vaan ratkaisut riippuvat koulutusjärjestelmän rakenteesta ja kansallisesta kulttuurista. Siirtymävaiheen tukitoi-

mia ei voida suoraan kopioida maasta toiseen, vaan aina on otettava huomioon paikalliset olosuhteet. Yhteistä kaikille maille, joissa siirtymäprosessi on onnistunut, on kuitenkin se, että nuorten asemaan ja työllistymiseen kiinnitetään vakavaa huomiota ja tukitoimiin suunnataan voimavaroja. (OECD 2000, 20–21.)

OECD:n selvitys Suomen kannalta

OECD:n koulutuksesta työelämään selvityksen lopuraportissa tuodaan esille monia nuorten työelämään siirtymistä tukevia toimenpiteitä. Ilahduttavaa Suomen kannalta on se, että monia näistä toimista on toteutettu viimeaikaisissa koulutuksen uudistamistoimissa. Näitä ovat mm. koulutuksen työelämäläheisyyden lisääminen, jatko-opintomahdollisuuksien takaaminen eri väyliä eteneville opiskelijoille, turvaverkkojen rakentaminen riskiryhmille ja koulutuksesta työelämään siirtymisen tukitoimet.

Kaikille peruskoulun ja lukion päättävälle nuorille tarjotaan mahdollisuus ammatillisesti tai tieteellisesti suuntautuneeseen koulutukseen (OPM 2004, 20). OECD:n selvityksen mukaan työmarkkinoille siirtyvällä nuorella tulee olla riittävät valmiudet ammatissa toimimiseen. Suomessa tähän pyritään mm. varmistamalla, että kaikilla nuorilla on mahdollisuus työllistymisen ja elinikäisen oppimisen kannalta riittävään koulutukseen.

Suomea koskevassa raportissaan OECD toteaa mm., että tehtyjen uudistusten seuranta ja arviointi tulee hoitaa huolellisesti ja riittävän laaja-alaisesti. Suomessa vastuu uudistusten käytännön toteuttamisesta on koulutuksen järjestäjillä ja tähän viitaten OECD:n edustajat totesivat, että koulutuksen järjestäjillä olisi oltava käytettävissään riittävät ohjaus- ja tukipalvelut uudistusten toteuttamiseen. OECD:n taholta esitettiin myös epäilyjä siitä, että opetushallinnon suorittama arviointi ja seuranta ei ole tarpeeksi perusteellista, jotta sillä olisi riittävää ohjausvaikutusta. Koulutusjärjestelmän uudistusten laadullisen seurannan onnistumista pidettiin oleellisena osana uudistusten läpivientiä paikallisella tasolla. (OECD 1999, 36.)

Koulutuksen arvioinnin kehittämiseksi Opetusministeriön yhteyteen perustettiin keväällä 2003

koulutuksen arviointineuvosto, jonka tehtävänä on avustaa opetusministeriötä sekä tukea koulutuksen järjestäjiä arvioinnissa, organisoida koulutuspolitiikkaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja sekä tehdä ehdotuksia ja tutkimusta arvioinnin kehittämiseksi. Koulutuksen arvioinnilla hankitaan ja analysoidaan tietoa valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon ja koulutuksen kehittämisen pohjaksi, tuotetaan tietoa koulutuksen paikallisen kehittämistyön ja päätöksenteon pohjaksi sekä tuetaan opiskelijoiden oppimista, opetustoimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä. OECD:n maakohtaisen raportin huoli (OECD 1999, 35–36) koulutuksen laadullisen seurannan kehittämisestä on myös Koulutuksen arviointineuvoston haasteena.

Koulutuksesta työelämään selvitystä tehtäessä sekä ammattikorkeakoulu-uudistus että toisen asteen ammatillisen koulutuksen kehittämistoimet olivat vielä keskeneräisiä, joten niiden arviointiin ei tuolloin vielä ollut mahdollisuuksia. Selvityksen tekijät pitivät positiivisena sitä laajaa sitoutumista, joka Suomessa on tehtävien uudistusten takana, mm. ammatilliseen koulutukseen liitettävien työssäoppimisen jaksojen toteuttamisen osalta.

OECD:n taholta todettiin, että ylioppilaiden pääsy jatko-opintoihin tulisi olla nykyistä tehokkaampaa. Esitettiin epäilyjä siitä, että ammattikorkeakoulujen kyky hoitaa ylioppilassumaa olisi riittämätön. Tällä hetkellä 65 % ylioppilaista ei jatka opintojaan välittömästi ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeen. Osan tästä luvusta selittää poikien siirtyminen asepalvelukseen, mutta keskimäärin ylioppilaalta menee edelleenkin vähintään kaksi vuotta jatko-opiskelupaikan saamisen.

Kaiken kaikkiaan OECD:n selvityksen loppuraportti tarjoaa monipuolisen katsauksen koulutuksesta työelämään siirtymisen prosessiin laajasta näkökulmasta. Eri maissa laaditut maakohtaiset taustaraportit ja OECD:n selvitysryhmien maakohtaiset raportit antavat tietoa eri maiden käytännöistä ja tilanteesta 1990-luvun loppupuolella. Suomen kannalta selvitykseen osallistuminen paljasti monia kehittämisen kohteita, mm. tilastojen käytön tehostaminen sekä arvioinnin ja seurannan kehittäminen. Selvitys myös antoi positiivista palautetta siitä, että Suomessa toteutetut koulutuksen uudistukset ovat

edenneet koulutuksesta työelämään siirtymisen kannalta hyvään suuntaan. Loppuraportin valmistumisen jälkeen tehdyt kansalliset arviot uudistusten toimivuudesta viittaavat samaan suuntaan – koulutuksen työelämäläheisyys on lisääntynyt ja opiskelijoiden siirtyminen työelämään on muuttunut joustavammaksi.

Lähteet

- Numminen, U., Jankko, T., Lyra-Katz, A., Nyholm, N., Siniharju, M. & Svedlin, R. 2002: Opinto-ohjauksen tila 2002. Opinto-ohjauksen arviointi perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä koulutuksen siirtymävaiheissa. Opetushallitus: Helsinki.
- OECD 1998. Thematic review of the transition from initial education to working life. FINLAND. Background report. October 1998. OECD. Kopioitavissa osoitteesta: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/52/1908252.pdf>.
- OECD 1999. Thematic review of the transition from initial education to working life. FINLAND. Country Note. November 1999. OECD. Kopioitavissa osoitteesta: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/16/1908369.pdf>.
- OECD 2000. From Initial Education to Working Life. Making Transitions Work. Paris: OECD.
- OECD 2004. Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap. Paris: OECD.
- OPH 2004. Työssäoppimisen tilannekatsaus. Helsinki. 2004. OPH.
- OPM 2004. Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriön julkaisuja 2004:6. Helsinki: Yliopistopaino.
- Tilastokeskus 2001. Toisen asteen ammatillisen tutkinnon 1996–31.7.1999 suorittaneiden pääasiallinen toiminta 1999 tutkinnoittain. Tilastokeskus. Tulostettu 28.7.2004.
- Tilastokeskus 2003a. Toisen asteen ammatillisen tutkinnon 1999–31.7.2002 suorittaneiden pääasiallinen toiminta 2002 tutkinnoittain. Tilastokeskus. Tulostettu 28.7.2004.
- Tilastokeskus 2003b. Sekä ylioppilastutkinnon että toisen asteen ammatillisen tutkinnon vuosina 1999–2002 suorittaneet. Tilastokeskus.
- Tilastokeskus 2003c. Opiskelijat, jotka opiskelivat 20.9. lukiokoulutuksessa että toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa koulutusalan, opintoalan ja ammatillisen perustutkinnon mukaan maakunnittain. Tilastokeskus: Helsinki.
- Tilastokeskus 2003 d. Oppilaitostilastot 2003. Koulutus 2003:5. Tilastokeskus: Helsinki.
- Tilastokeskus 2004. Väestön työmarkkina-asema/ kk, nelj, vuosi 1988–2004. Tilastokeskus. Tulostettu 23.7.2004.

Uraohjauksen toimintapolitiikka, organisointi ja palvelujärjestelmä

Raimo Vuorinen

Uraohjauksen nousu koulutuspoliittiseen keskusteluun 2000-luvun alussa

Yhtenä tekijänä 2000-luvun alkupuolella voimistuneen uraohjausta koskevan koulutus- ja työvoimapolitiittisen kiinnostuksen taustalla oli OECD:n vuonna 2000 julkaisema teema-arviointi (OECD, 2000), joka koski nuorten siirtymäprosessia koulutuksesta työelämään (Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life - Making Transitions work). Suomi osallistui tämän tutkimuksen toiselle kierrokselle vuosina 1998–1999. Selvityksessä analysoitiin, millä tavalla siirtymäprosessi koulutuksesta työelämään on muuttunut 1990-luvulla ja millaiset toimintapolitiikat tuottavat tehokkaimman tuloksen siirtymäprosessissa (Riihimäki 2000, 70–73). Arvioinnin mukaan yksi keskeisistä tehokkaan siirtymäprosessin ominaispiirteistä on laadukas urasuunnittelua tukeva tieto-,

neuvonta- ja ohjausjärjestelmä. Raportin mukaan, hyvistä yksittäisistä toimivista käytännöistä huolimatta, monessa maassa palvelut on puutteellisesti järjestetty. Tieto- ohjaus- ja neuvontapalveluja ei myöskään ole otettu riittävästi huomioon nuorten siirtymäprosessia koskevassa kansallisessa päätöksenteossa.

OECD:n sihteeristö esitti syksyllä 2000 sekä koulutus- että työllisyyskomitean osastoissa aloitteen uudesta aktiviteetista, joka oli seurantaselvitys syksyllä 2000 julkaistuun arviointiraporttiin (DEELSA/ELSA/ED(2000)2). Tässä jatkoselvityksessä arvioitiin tiedotus-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen³ taustalla olevaa kansallista toimintapolitiikkaa (Kasurinen & Vuorinen 2002a). Ydinkysymyksenä oli selvittää, miten uraohjauspalvelujen organisoinnilla, toimintapolitiikalla ja palvelutarjonnalla voidaan edistää elinikäisen oppimisen periaatteiden ja aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamista.

Loppuvuodesta 2000 OECD tiedusteli jäsenmailtaan halukkuutta osallistua tähän uuteen hank-

³ Alun perin OECD:n sihteeristö käytti hankkeesta nimeä "Policies for Information, Guidance and Counselling Services", (tiedotus-, neuvonta- ja ohjauspalvelut) mutta siirtyi myöhemmin käyttämään käsitteitä "Career Guidance and Public Policy" (uraohjauspalvelut ja julkinen toimintapolitiikka)

keeseen. Suomi kiinnostui hankkeesta, koska samanaikaisesti oli käynnistymässä useita rinnakkaisia kansallisia ohjauksen arviointeja. Opetushallitus arvioi opintojen ohjauksen tuloksellisuutta perusasteen ja toisen asteen koulutuksessa vuosina 2001–2002. Erityisenä arviointikohteena olivat siirtymävaiheet peruskoulusta toisen asteen koulutukseen ja toisen asteen koulutuksesta eteenpäin. Opetushallitus julkaisi syksyllä 2002 myös selvityksen toisen asteen ura- ja rekrytointipalvelujen tilasta Suomessa. Korkeakoulujen arviointineuvosto puolestaan arvioi ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opintojen ohjausta keväällä 2001. Opintojen ohjausta arvioitiin sekä järjestelmän toimivuuden että opiskelijan opintopolun eri vaiheiden kannalta. Työministeriö puolestaan toteutti ohjaus- ja neuvontapalvelujen kartoitus-, arviointi- ja kehittämisprojektin (Ohjusprojekti), jonka tuloksia julkistettiin keväällä 2002. Edellisten arviointihankkeiden lisäksi Opetushallitus on käynnistänyt kesällä 2002 aikuisten ohjauksen arviointihankkeen, jonka tuloksia tätä artikkelia kirjoitettaessa ei vielä ollut saatavilla.

Ohjauksen arviointihankkeiden taustalla oli ohjauksen aseman muutos ja tarpeen lisääntyminen, sillä 1990-luvun koulutus- ja työvoimapolitiittiset ratkaisut lisäsivät valinnaisuutta opinnoissa ja aikuisten osallistumistarvetta koulutukseen. Vuonna 1998 voimaan tulleeseen koulutusta koskevaan lainsäädäntöön oli kirjattu opiskelijan oikeus saada opetusta ja ohjausta jokaisena työpäivänä. Toisella asteella myös oppilaitosten yhteistyövelvoite oli kirjattu lainsäädäntöön. Käytännössä tämän oikeuden toteutumiseen vaikutti osaltaan se, millaisella ymmärryksellä ja tulkinnulla koulutuksen järjestämistä koskevat paikalliset hallinnolliset päätökset tehtiin. 1990-luvulla myös yliopistosektorilla alettiin kiinnittää huomiota opintojen ohjaukseen erityisesti pitkittyneiden opintoaikojen näkökulmasta. Samaan aikaan tapahtunut yliopistojen rahoitusjärjestelmän uudistus lisäsi entisestään painetta opintoaikojen lyhentämiseen (Moitus & al. 2002, 17). Arviointien tavoitteena oli tuottaa tietoa, missä määrin koulutus- ja työvoimapolitiittiset tavoitteet olivat toteutuneet. Teema oli ajankohtainen myös, koska perusasteen ja toisen asteen opetussuunnitelmien uudistamistyö oli käynnistymässä 2000-luvun alussa.

Hallituksen vuonna 2004 julkaisemassa työvoimapolitiikan strategiassa painottuvat keskeisinä tavoitteina työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen ja siinä yhteydessä osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen. Keskeisinä keinoina näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ovat työvoimatoimistoissa tarjottavat julkiset työvoimapalvelut. Työnvälityspalvelujen ohella niihin kuuluvat ns. ammatillisen kehittymisen palvelut mukaan lukien tiedotus-, neuvonta- ja ohjauspalvelut asiakkaitten uravalintojen ja -suunnitelmien tueksi. Edellä mainittujen ohjauspalveluiden saatavuus suhteessa eri asiakasryhmien palvelutarpeisiin, ohjauksellisen työotteen ja osaamisen kehittäminen kaikissa työvoimapalveluissa, ohjauspalvelujen ja niiden eri toimintamuotojen tehokkuus (esim. henkilökohtainen ohjaus suhteessa tiedottaviin ja IT-palveluihin), tuloksellisuus ja vaikuttavuus sekä työ- ja opetusviranomaisien palveluyhteistyön ja työnjaon toimivuus ovat olleet työvoimapolitiittisen kiinnostuksen kohteina viime vuosina. Työhallinnossa on tavoitteena kehittää työvoimapalvelujen toimintapolitiikkaa kokonaisuutena ohjauspalvelut mukaan lukien. Nuorten ja aikuisten ohjauspalvelujen tarjonnan riittävyys ja kehittämisen painotukset ovat niin ikään keskeisiä ohjauspalveluiden haasteita.

OECD:n edellisen raportin tekijöillä oli myös sisällöllistä kiinnostusta Suomen ottamisesta seurantaan esimerkkinä toimivista ratkaisuista. Arviointia valmistelleet OECD:n sihteeristön jäsenet esittivät, että Suomi olisi hyvä arviointikohte, koska elinikäinen oppiminen oli näkyvillä koulutuspolitiikassamme. Suomessa oli meneillään useita ESR-hankkeita, jotka liittyivät aikuisten ohjaukseen henkilökohtaisten opintosuunnitelmien näkökulmasta. Lisäksi opetusministeriön tietostrategian toimeenpanon kautta tuotettiin työmarkkinoille siirtymistä tukevia uusia kansallisia verkkopalveluja. OECD:n arviointihankkeeseen osallistumisen toivottiin tukevan näiden hankkeiden arviointia. Vuosituhannen taitteessa ohjauksen koulutuspolitiittinen tarkastelu oli myös kansainvälisesti ajankohtainen, koska työmarkkinoiden muutos ja professioiden mureneminen olivat pakottaneet ammatinvalintaa koskevien teorioiden ja siirtymistä tukevien toimenpiteiden uudelleenarviointiin.

Uraohjauksen toiminta- politiikan tutkintaprosessi

OECD:n sihteeristö toimi tiiviissä yhteistyössä hankkeeseen osallistuneiden maiden kanssa jo tutkinnan valmisteluvaiheessa kutsumalla kansalliset koordinaattorit yhteiseen suunnittelukokoukseen⁴. Kokouksessa keskusteltiin tutkinnan laajuudesta, aikatauluista, kustannuksista ja tarkemmista sisällöistä sihteeristön tekemän ehdotuksen pohjalta. Yhteisesti sovittiin, että tutkinnassa tarkastellaan koulutukseen ja urasuunnitteluun liittyvää tiedotusta, neuvontaa ja ohjausta elinikäisen oppimisen ja aktiivisen työvoimapolitiikan tukemisen näkökulmista. Työhallinnon ja opetustoimen ulkopuolista tiedotusta, neuvontaa ja ohjausta tarkasteltaisiin sillä osin kuin se liittyy edellisiin painotuksiin. Uraohjausta päätettiin tarkastella laajana toimintapoliittisena kansallisena kysymyksenä eikä arviointia rajattu mihinkään erilliseen asiakasryhmään. Tässä arviointiprosessissa keskeistä oli benchmarking. Tutkinnan yhteenvedona pyrittiin kokoamaan yleisiä suosituksia tiedotusta, neuvontaa ja ohjauspalveluja koskeviksi toimintalinjoiksi. Suositukset olisivat yleisluontoisia ja jäsenmailla olisi myöhemmin mahdollisuus arvioida suositusten toimeenpanoon liittyviä mahdollisuuksia ja näkökulmia oman maan lähtökohdista.

Hankesuunnitelmassa tiedottamisella, neuvonnalla ja ohjauksella tarkoitettiin palveluja, joilla tuetaan yksilöä eri elämänvaiheissa tekemään ja toteuttamaan koulutusta, ammattia ja urakehitystä koskevia valintoja. Näitä palveluja tarjotaan koulutuksesta työmarkkinoille siirtyville, työttömänä oleville työnhakijoille sekä myös työssä oleville. Tiedottaminen, neuvonta ja ohjaus voivat sisältää seuraavia toimintoja:

- Kouluissa toteutettava ohjaus auttaa oppilaita/opiskelijoita selkeyttämään koulutusta ja uraa koskevia valintoja, ymmärtämään työmarkkinoita sekä kehittämään ura- ja elämänsuunnittelun taitoja.
- Henkilökohtainen neuvonta ja ohjaus tukevat asiakasta valintatilanteissa, jotka koskevat uravalintaa, työpaikan hakua tai osaamisen kehittämistä.
- Vertaisryhmät sekä ulkoiset sidosryhmät kuten vanhemmat, alumnit ja työnantajat voivat myös olla mukana ohjauksen toteutuksessa.
- Urasuunnittelua varten tarvittavaa työmarkkinoita ja koulutusta koskevaa tietoa voidaan välittää painettuina oppaina, työasemakohtaisina tietokonesovelluksina tai selainpohjaisina Internet-palveluina.

Arviointihanke päätettiin toteuttaa vaiheittain. Mukana olevien jäsenmaiden edustajat osallistuivat arvioinnissa käytettävän kyselylomakkeen laatimiseen, jotta se kattaisi keskeisimmät arviointiin liittyvät teemakokonaisuudet. Tämän jälkeen he kokosivat valitsemallaan tavallaan tiedot kansalliseen kyselylomakkeeseen, jonka jälkeen OECD:n ulkoinen arviointiryhmä kävi tutustumassa kohdemaan tilanteeseen. Ulkoiseen arviointiin osallistui OECD:n edustajana joko Richard Sweet tai Anthony G. Watts sekä erillinen ulkopuolinen alan asiantuntija. Ulkoiset arviointikäynnit toteutettiin yhden viikon aikana. Arviointiryhmä laati maakohtaisen raportin, joka pohjautui kansalliseen kyselylomakkeeseen, muihin kansallisiin tietolähteisiin tai vierailun yhteydessä tehtyihin havaintoihin. Maaraporteissa

⁴ Hankkeen yhteinen valmistelukokous järjestettiin Pariisissa 15.–16.1.2001. Mukana 15 maan edustajat. Asiaa koskeva kansallinen valmistelukokous pidettiin opetusneuvos Jorma Aholan kutsumana opetusministeriössä 9.1.2001. Kokouksessa käsiteltiin alustavasti sekä työministeriön että opetusministeriön alustavia kannanottoja kokoukseen ja näkökulmia kansalliseen yhteistyöhön maakohtaisen selvityksen yhteydessä. Opetusministeriö esitti tutkinnan Suomen kansalliseksi koordinaattoriksi tutkija Raimo Vuorisen Koulutuksen tutkimuslaitoksesta. Työministeriön edustajana kokoukseen osallistui ylitarkastaja Anneli Tallqvist.

on myös tiedotuksen, neuvonnan ja ohjauksen organisoinnin kehittämisehdotuksia.

Keväällä 2001 Suomi päätti osallistua arviointiin opetus- ja työministeriöiden yhteishankkeena. Tutkinnalla koettiin olevan lisäarvoa Suomen kokonaistilanteen arvioinnin kannalta. Koska Suomessa oli tuolloin meneillään hyvin kattavia kansallisia ohjauksen arviointihankkeita, opetus- ja työministeriö esittivät, että hankkeeseen liittyvä OECD:n ulkoisen arviointiryhmän vierailu jätetään pois. Näin ollen Suomi tuottaisi arviointiaineiston vain kansalliseen kyselylomakkeeseen. Tämän johdosta OECD ei sitten tehnyt erillisiä Suomea koskevia toimenpide-ehdotuksia.

OECD:n sihteeristön edustaja Richard Sweet vieraili Suomessa aineiston keruuta valmistelevan työryhmän kokouksessa huhtikuussa 2001. Tapauksessa keskusteltiin ohjauksen tilasta sekä opetus- ja työhallinnon tarjoamista ohjauspalveluista. Osallistujat pitivät seuraavia kysymyksiä Suomen kannalta keskeisinä:

- Miten ohjauksen järjestäminen on hallinnoitu ja organisoitu?
- Kuinka paljon ohjaustoimintaan on resursoitu?
- Miten ohjauspalveluiden saatavuus on varmistettu?
- Miten ohjaus tavoittaa erilaiset asiakkaat?
- Mitä merkitsee elinikäinen oppimisen käsite ohjauksen kannalta? Miten varmistetaan pääsy ja ohjaus työelämästä koulutukseen samoin kuin paluu takaisin työelämään?
- Minkälaiset laatu järjestelmät ja standardit on laadittu ohjauksen osalta?
- Mihin tietoon perustuu ohjausta koskeva kansallinen päätöksenteko?

OECD:n toiveena oli, että kaikkiin arvioinnin kannalta tarkoituksenmukaisiin tahoihin oli otettava yhteyttä ja pyydettävä heiltä kannanotot kysymyksiin sillä hetkellä olemassa olevien tietojen perus-

teella. Erillisiä, uutta tietoa tuottavia tutkimuksia ei tarvinnut käynnistää. OECD:n esittämien kriteerien pohjalta kansallinen asiaa valmistellut ryhmä päätti lähettää kyselyn seuraaville osapuolille:

- opetusministeriö/Opetushallitus/CIMO
- työministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- ohjauksen koulutusyksiköt
- yliopistojen psykologian laitokset
- Suomen opinto-ohjaajat ry.
- Suomen psykologiliitto ry.
- Työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjestöt/ TaT/SAK/STTK/AKAVA
- Suomen kuntaliitto
- opiskelijoiden keskusjärjestöt: SYL/SAMOK/ SAKKI/Suomen lukiolaisten liitto

Koulutuksen tutkimuslaitos kokosi kansallisen aineiston opetusministeriön toimeksiannosta ja Suomen maaraportti (Kasurinen & Vuorinen 2002b) lähetettiin OECD:n sihteeristölle keväällä 2002.

Kansallisten kyselylomakkeiden, maaraporttien ja yhteisen loppuraportin lisäksi arviointihanke pyysi yhteistyössä Euroopan unionin komission kanssa alan asiantuntijoilta kahdeksan teemaan liittyvää artikkelia. Artikkelien teemoina ovat: ohjauksen laatu, alan ammattilaisten tarvitsemat tiedot ja taidot, alueelliset kumppanuushankkeet, tieto- ja viestintätekniikan sovellukset, ohjaus yksityisten yritysten toteuttamana, ohjausten tulosten arviointi, ohjauksessa käytettävän tiedon laadun parantaminen sekä tiedon ja tehokkaan päätöksenteon suhde.

OECD:n arviointiin osallistui lopulta 14 maata: Alankomaat, Australia, Englanti, Espanja, Etelä-Korea, Irlanti, Itävalta, Kanada, Luxemburg, Norja, Saksa, Suomi, Tanska ja Tsekinmaa. Hankkeen käynnistyttyä OECD toimi yhteistyössä monen kansainvälisen rinnakkaisen hankkeen kanssa. Euroopan unionin komissio kiinnostui yhteistyöstä, koska ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskevan toimintasuunnitelman mukaan jäsenvaltioiden tulee arvioida tiedotukseen sekä opastus- ja neuvontapalveluihin liittyviä toimintamuotojaan ja käytäntöjään avoimen ja johdonmukaisen tiedotuksen varmistamiseksi. Euroopan komission toimeksiannosta

ammattillisen koulutuksen kehittämiskeskus CEDEFOP käyttikin tätä samaa OECD:n laatimaa kyselylomaketta tietojen kokoamiseen niistä jäsenmaista, jotka eivät olleet tässä OECD:n hankkeessa mukana. Euroopan koulutussäätiö (European Training Foundation) puolestaan kokosi ja analysoi tiedot keväällä 2004 unioniin liittyvistä jäsenmaista. Kansainvälisen vertailuaineiston saamiseksi Maailmanpankki tuki samaan aikaan hanketta, joka kokosi ohjauksen toimintapolitiikkaa koskevaa tietoa seitsemästä keskituloisesta maasta. Hankkeen päättyessä saatiin kaikkiaan 37 maata koskevat taustatiedot.

Kaikkien näiden arviointihankkeiden tulokset julkistettiin lokakuussa 2003 Kanadassa järjestetyssä seminaarissa⁵. Seminaaria varten laatimassaan synteesiraportissa Watts ja Sultana (2003) kokosivat arvioinneissa esille tulleita yhteneväisyyksiä ja eroja eri maiden ohjausjärjestelmien osalta. Keskituloisten maiden osalta erot länsimaihin verrattuina liittyivät julkisten varojen rajallisuuteen, köyhyyteen ja työttömyyteen, yhteiskuntarakenteen vakiintumattomuuteen sekä koulutetun väestön maastamuuttoon. Osa järjestelmien eroavuuksista liittyi myös kulttuuriseen kontekstiin. Länsimaissa urasuunnittelu on ensisijaisesti henkilökohtainen kysymys, mutta kehittyvissä talouksissa perheen merkitys korostuu. Esimerkiksi perhe voi odottaa esikoisen sijoittuvan sellaisiin tehtäviin, josta käsin hän voisi osallistua myös nuorempien sisarusten koulutuksen taloudelliseen tukemiseen. Myös sukupuoli tai yhteiskunnallisen asema voi rajoittaa uravaihtoehtoja enemmän kuin teollistuneissa maissa. (Watts & Dretwell 2004, 5–6.)

Keskeisimmät eroavuudet uraohjauksen koulutus- ja työvoimapolitiisessa asemassa eri maiden välillä liittyivät maan taloudelliseen tilanteeseen. Ohjausjärjestelmien kehittämiseen liittyvät kysymykset eivät olleet kansallisesti vahvasti esillä niissä maissa, joissa suurin osa työmarkkinoista toimii "virallisen"

järjestelmän ulkopuolella. Tällaisissa tilanteissa kansalaisten pitkäjänteiseen urasuunnitteluun ei ole mahdollisuuksia, jos energia kohdentuu välittömän toimeentulon hankkimiseen. Toinen erottelava tekijä oli ohjauksen suhde markkinatalouteen ja demokraattisiin poliittisiin järjestelmiin. Esimerkiksi Euroopan unionin tulevissa jäsenmaissa yksilöllisiä valintoja korostava uraohjaus tuli uudelleen mahdolliseksi vasta yhteiskuntajärjestelmän muuttuessa 1990-luvulla.

Keskituloisissa maissa kansallista ohjausjärjestelmää on usein rakennettu ns. *policy borrowing* -periaatteella. Ohjausjärjestelmien keskinäisen vertailujen kautta oli poimittu eri maista toimivaksi havaittuja strategioita, rahoitusmalleja, työmenetelmiä sekä ammattilaisten koulutusvaihtoehtoja. Vaikka Yhdysvallat ei osallistunut arviointiin, niin heidän ohjaustraditionsa oli näkyvissä useimmissa maissa. Viime vuosina Kanada on aktiivisesti ollut mukana ohjauksen työmuotojen⁶ kehittämisessä. Kehittämistyön taustalla voi olla myös historiallisia ja kulttuurisia siteitä. Saksan vaikutus näkyy ensisijaisesti Keski- ja Itä-Euroopan maissa, ja ranskankieliset maat ovat rakentaneet järjestelmiään osin Ranskan esikuvan mukaan. Maailmanpankki ja EU:n komissio ovat viime vuosina rahoittaneet useita hankkeita keskituloisissa maissa. Parhaimmissa tapauksissa (esim. Etelä-Afrikassa) kehittämistyössä on voitu ottaa huomioon maan sen hetkinen kehitysvaihe ja pystytty myös välttämään niitä eri hallinnonalojen välisiä rajoja, joita löytyi pitemmän tradition omaavista kansallisista ratkaisuista. (Watts & Sultana 2003, 3–4.)

Edellä kuvatuttujen eroavuuksien johdosta Watts ja Sultana (2003) kuvasivat raportissaan monikansallisten arviointihankkeiden tulosten analysointiin ja tulkintaan liittyviä rajoituksia. Vaarana on esimerkiksi kansallisesta kontekstista johtuvien erityispiirteiden huomiotta jättäminen. Myös uraohjausta

⁵ Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap, 6.–8.10.2003, Toronto, Kanada. Seminaarin yhteenveto sekä kaikkien arviointiin osallistuneiden maiden kansalliset vastaukset arviointikysymyksiin julkaistiin huhtikuussa 2004 CEDEFOP:n sivuilla: <http://www.trainingvillage.gr/etv/>.

⁶ Raportissa mainitaan esimerkkinä *The Real Game Series* -ohjelma (<http://www.realgame.com/>), jossa urasuunnitteluun integroidaan simulaatioita. Kevääseen 2004 mennessä työmuotoa on kehitetty kumppanuushankkeina jo kymmenessä maassa.

kuvaavilla käsitteillä voi olla erilaisia tulkintoja. Silti globalistuvien työmarkkinoiden takia eri maiden ohjausjärjestelmillä on yhteisiä haasteita ratkaistavanaan. Arvioinnin edetessä huomattiin, että kaikkien maiden osalta ei ollut saatavilla yksiselitteistä vertailuaineistoa, ja siksi eri maiden keskinäisen vertailun sijasta arviointiraportissa keskitytään kaikille arviointiin osallistuneille maille yhteisiin haasteisiin. Seuraavissa kappaleissa on koottuna näiden kaikkien hankkeiden keskeisimmät tulokset.

Arviointihankkeiden analyysi ja suositukset – tarpeita ohjauksen tulkinnan laajentamiselle

Arviointitulosten (OECD 2004, 7–4) mukaan hyvin toimivat tiedotus-, neuvonta- ja ohjauspalvelut ovat elintärkeitä koulutus- ja työmarkkinoille niiden sisäisen ja keskinäisen toimivuuden ja tuloksellisuuden kannalta. Ohjauksen avulla voidaan myös parantaa yhteiskunnallista tasa-arvoisuutta. Julkinen uraohjauspalveluja koskeva päätöksenteko on tärkeää, sillä se tarjoaa suurimman osan palvelujen rahoituksesta. Harvat ohjausalan ammattilaiset ovat kuitenkin perehtyneet laajasti toimintapoliittisiin kysymyksiin, ja vastaavasti harvoilla poliittisilla päätöksentekijöillä on yksityiskohtaista tietoa uraohjauksen organisoinnista ja toteutuksesta. Arviointiraportti pyrkii kaventamaan tätä kuilua ja tuomaan työvälineitä ohjauksen järjestämistä koskevaan keskusteluun sekä ohjauksen käytännön toteutuksen että ohjausta koskevan päätöksenteon näkökulmasta.

Perinteisesti ohjauspalveluja on tuotettu opetuksen integroituna yksilön kannalta keskeisimmissä siirtymisvaiheissa; esimerkiksi koulutusten nivelvaiheissa tai työmarkkinoille siirtymisen yhteydessä. Ensisijainen palvelumuoto on ollut ohjaajien kanssa käytävä keskustelu, jonka painopiste on ollut yksittäisten ongelmatilanteiden ratkaisemisessa. Tällä työmuodolla ei yksin pystytä kustannustehokkaasti vastaamaan kasvaneeseen kysyntään. Kouluissa tapahtuva ohjaus voi jäädä etäälle työmarkkinoiden muutoksiin liittyvistä kysymyksistä ja saattaa keskit-

tyä vain opinto-ohjelman sisäisiin, yksittäisiin valintatilanteisiin liittyviin pohdintoihin. Usein ohjauksella on myös heikompi asema suhteessa muihin kouluissa opetettaviin aineisiin. Jos oppilaitosten rahoitus perustuu valmistuneiden opiskelijoiden lukumäärään, tämä saattaa aiheuttaa lisäksi eettisiä ongelmia ohjaajille oppilaitosta koskevassa tiedottamisessa tai keskeyttämisiin liittyvien kysymysten ratkaisuisissa.

Yksittäisten ongelma- ja valintatilanteiden käsittelemisen sijasta asiakkaille tulisi tarjota mahdollisuuksia kehittää omia itsearviointitaitojaan, pohtia laajemmin omaa tulevaisuuttaan sekä uraa koskevia suunnitelmiaan ja niiden toimeenpanoa. Ennaltaehkäisevällä ohjauksella on osoitettu olevan vaikutuksia opintojen keskeyttämisen vähenemiseen. Oppilaitoksissa tämä laajempi tulkinta merkitsee ohjauksen aseman vahvistamista opetussuunnitelmassa. Uudentyyppisellä ohjauksen kokonaisvastuulla on vaikutuksensa myös opetuksen järjestämiseen varattujen resurssien uudelleen kohdentamiseen sekä opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen.

Arviointihankkeen tulosten mukaan aikuisten ohjauksen saatavuudessa oli paljon puutteita OECD:n jäsenmaissa. Palveluja oli vähiten tarjolla pienissä ja keskisuurissa yrityksissä työssä oleville sekä työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan ulkopuolella oleville aikuisille. Ohjauksen painopisteenä oli pikemminkin välitön tuki työpaikan hakemisessa kuin pitempikestoisen urasuunnitteluprosessin tukemisessa. Ohjaajien kannalta tilanne oli ristiriitainen, koska heidän tuli asettaa vastakkain asiakkaan henkilökohtaisten urasuunnittelutaitojen pitkäkestoinen vahvistaminen ja toisaalta kansalliset paineet työttömyysturvan kulujen vähentämiseksi. Työttömien asiakkaiden määrän kasvaessa toimistojen mahdollisuudet henkilökohtaiseen palveluun vastavasti vähenivät.

Ohjauksen kustannustehokkuuden ja saatavuuden lisäämiseksi arviointiraportissa esitetään monimuotoisempien palvelujen kehittämistä, seutukunnallisten ohjauksen kumppanuushankkeiden käynnistämistä ja alueellisten ohjauskeskusten perustamista. Oppilaitosten lisäksi palvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen voisivat koulutusorganisaatioiden rinnalla osallistua myös paikalliset yrityk-

set ja ammattiliitot. Tämän tyyppiset keskuksset voisivat palvelulla paremmin pienten ja keskisuurten yritysten henkilöstöä oman ammattitaidon ylläpitämisessä.

Ohjauksessa käytettävän materiaalin laatu liittyy kiinteästi ohjauksen kokonaislaatuun. Arviointitulosten mukaan julkishallinnolla on edelleen keskeinen rooli puolueettoman koulutus- ja ammattitiedon kokoamisessa ja tuottamisessa. Tiedon tuottamisen lisäksi keskushallinnon tulisi myös kiinnittää huomiota tiedon levittämisen ja käyttöönoton tehostamiseen tarkoituksenmukaisissa konteksteissa. Tieto- ja viestintäteknologiaa (TVT) voidaan hyödyntää ohjausprosessin eri vaiheissa, esim. ohjauksessa käytettävän tiedon levittämisessä sekä itsearviointia tukevien harjoitusten ja omaa uraa koskevien suunnitelmien tekemisessä. TVT on tarjonnut mahdollisuuksia koulutusta ja työmarkkinoita koskevan tiedon uudentyypiseen jäsentämiseen, ja eri hallinnonaloja kehoitetaan koulutus- ja työmarkkinatiedon keskinäiseen integrointiin laadun ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Tieto- ja viestintäteknologian käytöllä on tosin rajoituksensa esim. käytettävän tietoliikenneyhteyden hitauden tai TVT:n ohjauksikäyttöä koskevan koulutuksen puutteen takia. Internetin kautta välitettävien ohjauspalvelujen käyttöä voidaan tehostaa niihin integroituneiden puhelinpalvelujen avulla (vrt. Learn Direct -palvelu Englannissa, <http://www.learndirect.co.uk/home/>). Palvelumuotojen laajentaminen edellyttää myös ohjauksen kysynnän ja tarpeen tarkempaa arviointia, jotta kysyntään voidaan vastata tarkoituksenmukaisemmilla työmuodoilla.

Ohjaukseen kohdennettujen varojen käyttöä ja tuloksellisuutta koskeva tieto oli puutteellista lähes kaikissa arviointiin osallistuneissa jäsenmaissa. Tämä tieto sinänsä osoittaa sen, että koulutus- ja työvoimapolitiikasta vastaavat tahot eivät olleet kovin kiinnostuneita ohjauksesta. Suomen osalta tietoa on saatavissa koulutus- ja ammattitiedon kokoamiseen ja ylläpitoon kohdennetuista varoista. Työhallinto seuraa vuosittain ammatillisen kehittymisen palveluihin ja kuntoutukseen käytettyjen varojen kohdentamista. Eri oppilaitosmuodoissa ohjaukseen käytettävien varojen kohdentamisesta ei ollut saatavissa yksiselitteistä tietoa.

Ohjauksen rahoitusmalleilla on yhteys palvelujen luonteeseen ja laatuun. Eri hallinnonaloille jaettu kansallinen ohjausta koskeva budjetti edellyttää näiden tahojen keskinäistä strategisen ja toiminnallisen tason yhteistyötä ja keskinäisten vastuualueiden määrittelyä. Keskushallinnon täytyy myös selvittää, miten taata palvelujen minimitaso ja laatu hajautetussa järjestelmässä. Tilanteeseen voidaan vaikuttaa joko ohjaukseen korvamerkityillä määrärahoilla tai ohjauksesta vastaavan henkilöstön kelpoisuutta koskevilla säädöksillä. Muina keinoina voidaan käyttää tulosneuvotteluja tai normiohjausta.

Joissakin jäsenmaissa keskushallinto järjestää ohjauksen ostopalveluna. Vaikka ostopalvelusopimukseen olisikin yhdistetty tiukat palvelujen tarjoajaa koskevat laatuvaatimukset, on palvelujen laatu kirja-voitunut. Palveluilla ei ole pystytty vastaamaan kaikkien erityisryhmien tarpeisiin, koska ohjausta eniten tarvitsevilla ei usein ole varaa itse maksaa tarvittavista ohjauspalveluista. Palvelujen yksityistämiseen liittyvistä riskeistä huolimatta raportissa jäsenmaita rohkaistaan selvittämään kohteita, joissa ura-ohjausta olisi mahdollista tuottaa ostopalveluna. Selvityksissä tulisi tarkemmin jäsentää kysynnän ja tarjonnan suhde palvelujen läpinäkyvyyden tehostamiseksi. Tämä suositus poikkeaa varsin paljon Suomen tilanteesta, jossa ohjausta toteutetaan ja kehitetään pääsääntöisesti opetus- ja työhallinnon vastuulla julkisena palveluna.

Arviointitulosten mukaan ohjauksen toimintapolitiikan vahvistamisella voidaan vaikuttaa merkittävästi ohjauksen palvelujärjestelmän kehittämiseen. Keskushallinnolla on vahva strateginen rooli. Sen tulisi toimia tiiviimmin yhteistyössä koulutuksen järjestäjien, yritysten, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen, opiskelijajärjestöjen, vanhempien ja myös kulluttajajärjestöjen kanssa. Tiiviillä yhteistyöllä voidaan vahvistaa esimerkiksi koulutusta ja työmarkkinoita koskevan tiedon integraatiota.

Ohjauspalvelujen monimuotoistuksessa ohjauksen järjestämistä koskevan päätöksenteon taustalla olevan tiedon merkitys korostuu. Ohjauksen koulutus, ohjausta koskeva tutkimus ja teoreettinen keskustelu ovat tarkastelleet ohjausta henkilökohtaisena ja yksilöllisenä prosessina. Tutkimustuloksia ei siten ole voitu suoraan hyödyntää palvelujärjestelmän suun-

nittelussa, esimerkiksi ohjauksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevaa tutkimusta on vielä niukasti. Raportin suositusten mukaan eri asiakasryhmiä, heidän tarpeitaan, käytettyjä työmuotoja ja koettua asiakastyytyvyyttä voisi luokitella aiempaa tarkemmin. Keskeisten aineistopuutteiden kohdalla esitetään, että keskushallinto voisi erikseen osoittaa rahoitusta tutkimusyksiköille, jotka keskittyvät ohjauksen toimintapolitiikan ja käytännön välisen suhteen jäsentämiseen.

Ohjausta koskeva lainsäädäntö on monessa OECD:n jäsenmaassa luonteeltaan yleistä. Sen avulla voidaan taata ohjaukselle perustaso, mutta strategisena palvelujen ohjausjärjestelmänä se on jäänyt heikoksi. Myös Euroopan komissio on joutunut toteamaan, että lainsäädännössä ei voida kovin yksityiskohtaisesti kuvata ohjauksen järjestämistä, koska sitä toteutetaan hyvin erilaisissa konteksteissa eri jäsenmaissa. Tilannetta voisi tehostaa kuvaamalla lainsäädännössä tarkemmin asiakkaan perusoikeudet ohjauksessa ikään kuin kuluttajansuojan näkökulmasta.

Ohjauksen laatustandardeja on kehitetty sekä ohjausprosessin että ohjauksessa tavoiteltujen tulosten parantamiseksi. Standardit on koettu tarpeelliseksi hajautetuissa hallintojärjestelmissä, mutta niillä on merkitystä myös järjestelmissä, joissa palvelut toteutetaan ensisijaisesti julkisin varoin. Ohjaukseen kehitetyt omat laatujärjestelmät ovat tähän saakka olleet ensisijaisesti vapaaehtoisia, mutta niitä on mahdollista yhdistää palvelujen rahoitukseen. Laatujärjestelmiä voidaan kehittää tehokkaammiksi, jos ne tehdään eri tahojen kanssa yhteistyössä ja niitä käytetään palvelujen jatkuvaan kehittämiseen. Kanadassa kehitetty "Blueprint for Lifework Design" (<http://www.lifework.ca/home.htm>) on esimerkki järjestelmästä, jossa kuvataan ohjauksessa tavoiteltavaa tulosta.

Arviointiraportissa (Watts & Sultana 2003) kootaan lopuksi haasteita ja toimenpide-ehdotuksia niille päättäjätahoille, jotka ovat vastuussa elinikäistä ohjausta koskevista linjauksista ja niiden toteuttamisesta. Toimenpiteet jaotellaan seitsemään keskeiseen uraohjauksen toimintapolitiikan kehittämislinjaan:

- Uraohjauspalvelujen resursoinnissa on ensisijaisesti panostettava palveluihin, joissa asiakkaat kehittävät omia urasuunnitteluvalmiuksiaan. Huomio tulisi kiinnittää myös urasuunnittelua tukevan koulutus- ja ammattitiedon kehittämiseen.
- Uraohjauksen eri palvelumuotoja on laajennettava ja kehitettävä joustavasti asiakkaiden eri tilanteisiin ja eri toimintaympäristöihin. Palvelujen järjestämisessä tulisi etsiä vaihtoehtoja itsepalvelusta henkilökohtaiseen pitempikestoiseen ohjausprosessiin. Tieto- ja viestintäteknologisia sovelluksia tulisi lisätä ja integroida palvelutoimintaan.
- Kansallisesti tulisi arvioida, missä määrin julkisen sektorin ulkopuolella voidaan tuottaa ohjauspalveluja opetus- ja työhallinnon järjestämien ohjauspalvelujen rinnalla.
- Ohjausalan ammattilaisten koulutusta tulisi vahvistaa eri hallinnonalojen, organisaatioitten ja koulutusjärjestäjien yhteistyönä.
- Ohjauspalvelujen kehittämisen pohjaksi tarvitaan nykyistä jäsentyneempää ja systemaattisempaa tutkimustietoa eri asiakasryhmistä, ohjauksen kysynnästä ja tarpeesta, asiakastyytyvyydestä, palvelujen vaikuttavuudesta sekä kustannus- ja resurssitehokkuudesta.
- Ohjauksen laatujärjestelmiä tulisi kehittää kansallisesti ja niillä tulisi olla yhteys palvelujen rahoitusjärjestelmiin.
- Tarvitaan vahvempia rakenteita ohjauksen kansallisten ja alueellisten strategioitten kehittämiseksi.

Watts ja Sultana (2003) esittävät raportissaan lopuksi uraohjauksen toimintapolitiikan lähtökohdaksi seuraavat kokoavat periaatteet:

- Uraohjauspalvelut tulisi nähdä monitasoisena, asiakkaiden urakehityksen eri vaiheita kattavana saumattomana palvelujärjestelmänä.
- Uraohjauspalvelut tulisi kehittää proaktiivisen tai ennaltaehkäisevän toiminnan periaatteiden mukaan.
- Uraohjauspalveluista hyötyy ensisijaisesti asiakas itse – tämän takia palvelujen tulisi olla asiakkaiden tarpeista lähteviä.

Ohjauksen kehittämistä koskevat aloitteet Suomessa

Aiemmissa luvuissa todettiin, että arvioinneissa eri maita ei vertailtu keskenään, vaan maakohtaisten suositusten lisäksi eri teemojen osalta nostettiin esiin muutamia esimerkkejä toimivista kansallisista ratkaisuista. OECD ei tehnyt kehittämisehdotuksia Suomelle, koska ulkoista arviointia ei maamme osalta sisällytetty arviointihankkeeseen. Suomen vahvuuksina raportissa mainitaan esimerkiksi ohjauksen sisällyttäminen opetussuunnitelmiin perusopetuksessa ja toisella asteella. Suomessa ohjaajina toimivien kelpoisuuksia myös säädellään asetuksella. Ohjauksen työmuodot ovat monipuolisia eri oppilaitosmuodoissa ja työvoimatoimistoissa. Julkishallinto tuottaa kattavasti valtakunnallisia koulutus- ja ammattitietoja. Viime vuosina Suomessa toteutetut kansalliset ohjauksen arvioinnit ja niiden perusteella käynnistetyt toimenpiteet mainitaan raportissa hyvinä käytäntöinä. Raportissa mainitaan myös, miten Suomi on koulutus- ja työvoimapolitiikassa korostanut ohjauksen merkitystä syrjäytymisen ennaltaehkäisyn ja yhteiskunnallisen tasa-arvon näkökulmista.

Suomen osalta tuloksista keskusteltiin marraskuussa 2002 järjestetyssä ohjauksen toimintapolitiikkaa tarkastelleessa seminaarissa "Ohjauksen tulevaisuus 2002–2012?". Useimmat OECD:n ja EU:n toteuttamien arviointihankkeiden tulokset vahvistavat kansallisissakin ohjauksen arvioinneissa ja kehittämishankkeissa vuosina 1998–2004 esille tulleita kehittämishaasteita (ks. Vuorinen & Kasurinen

2002a, Kasurinen & Vuorinen 2002b, Numminen & al 2002, Tallqvist 2002, Moitus & al 2001, Vuorinen 1998). Näitä arviointituloksia hyödynnettiin ohjausta koskevissa linjauksissa Valtioneuvoston vahvistamassa koulutusta ja tutkimusta koskevassa kehittämissuunnitelmassa 2003–2008. Tätä artikkelia kirjoitettaessa Suomessa oli meneillään jo useita edellisissä luvuissa esitettyjen toimenpideehdotusten suuntaisia kansallisia ohjauksen kehittämishankkeita sekä opetus- että työhallinnossa.

Vuosina 2000–2001 Korkeakoulujen arviointineuvosto toteutti korkea-asteen ohjauksen arvioinnin oman perustehtävänsä mukaisesti, ja käytetty lähestymistapa sinänsä käynnisti kehittämishankkeita mukana olleissa korkeakouluissa. Opetusministeriö edellytti keväällä 2002 korkeakouluja laatimaan ohjausta koskevan kehittämissuunnitelman, ja ministeriö rahoittaa erillisrahoituksella yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ohjauksen kehittämishankkeita. Lisäksi yliopistoilta edellytetään opiskelijoiden henkilökohtaisten opintosuunnitelmien käyttöönottoa.

Perusasteen (2004) ja lukion (2003) opetussuunnitelmien perusteet edellyttävät, että oppilaitosten ylläpitäjät laativat opetuksen yleisiä tukipalveluja koskevan kokonaissuunnitelman ohjausta kuvaavan osion lisäksi. Opetushallitus on myös syksyllä 2003 käynnistänyt laajan ohjauksen seutukunnallista verkostotyötä jäsentävän kehittämishankkeen, jota tuetaan alueellisella kouluttajaverkostolla. Hankkeen tavoitteet integroituvat jo aiemmin käynnistettyyn nuorten osallisuushankkeeseen ja ESR-rahoituksella tuettaviin seutukunnallisiin projekteihin. Opetushallitus koordinoi myös aikuisten koulutustason nostamiseen (Noste-ohjelma) ja opintojen henkilökohtaistamiseen (AiHe) liittyviä hankkeita. Työhallinto toteuttaa osana ministeriöiden poikkihallinnollista työllisyysohjelmaa monia tiedotus-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittämiseen ja verkostoyhteistyön vahvistamiseen liittyviä toimenpidekokonaisuuksia mm. aikuiskoulutuksen ja -ohjauksen sekä nuorten yhteiskuntatakuun ja koulutustakuun alalla. Lisäksi työhallinto uudistaa työvoimapolitikkajärjestelmän rakenteet ja on mm. perustanut alueellisia työvoiman palvelukeskuksia tai yhteispuolustajia pitkäaikaistyöttömien palvelujen tehosta-

miseksi. Hankkeita tuetaan henkilöstökoulutuksen ja verkkosivujen kautta välitettävän materiaalin avulla.

Kansallisten linjausten toimeenpanon kannalta keskeisintä on silti kansallinen ja alueellinen monialainen verkostotyö. Koska ohjausta koskeva päätöksenteko on paikallista, ohjaajilta tarvitaan valmiuksia myös ohjauksen toimintapolitiikkaa ja paikallista päätöksentekoa koskevaan keskusteluun. Tähän saakka ohjaajia koulutetaan toimimaan paikallisissa verkostoissa siitä näkökulmasta, miten he pystyvät eri hallinnonalojen edustajien tukemina vastaamaan eri asiakasryhmien tarpeisiin tai millaisten asiantuntijoiden palveluja opiskelijat voivat käyttää erityiskysymyksissä. Tämän rinnalla verkostoammattilaisina ohjaajilla tulisi myös olla vahvemmat työvälineet osallistua keskusteluun, joka liittyy ohjauksen asemaan ja näkyviin rakenteisiin oppilaitoksissa/oppilaitosverkostoissa sekä muissa alueellisissa rakenteissa. (Vuorinen & Kasurinen 2002a.)

Arvioinnin merkitys uraohjauksen tulevaisuudelle

Osallistuminen OECD:n ohjauksen arviointihankkeeseen tarjosi mahdollisuuden verrata omaa kansallista ohjauksen toimintapolitiikkaa tähän saakka laajimpaan kansainväliseen vertailuaineistoon. Arvioinnin toteutuksesta vastasivat alan kansainväliset huippuasiantuntijat, ja tällä tavoin yhteisesti rakennettua arviointikehikkoa voidaan hyödyntää ohjausta koskevan arvioinnin kansallisessa jatkokehittelyssä. Eri järjestelmien yhteisiä piirteitä koonnut lähestymistapa on tarjonnut uusia ideoita ja oivalluksia julkisten uraohjauspalvelujen kehittämiseksi.

Temaattisen arvioinnin vahvuus perustui voimakaaseen vuorovaikutukseen kaikkien arviointiin osallistuneiden tahojen kesken. Esimerkiksi OECD:n sihteeristön edustajien vierailut kokosivat joissakin arviointiin osallistuneissa maissa ensimmäistä kertaa eri tahot yhteiseen keskusteluun. Arvioinnin valmisteluun ja toteutukseen sisältyi lukuisia kansainvälisten asiantuntijoiden yhteisiä työkokouksia ja seminaareita. Kansallisella tasolla tämän temaattisen tutkinnan tulosten hyödyntäminen on kunkin hank-

keeseen osallistuneen jäsenmaan omassa toimintavallassa.

Kehittyvien maiden osalta keskeinen kysymys on, missä määrin yhteiskuntarakenteen tukee henkilökohdaista urasuunnittelua. Esimerkiksi maat, joissa on meneillään sisällissotia tai joissa koulutusvaihtoehtojen puuttuessa kansalaisten aktiivisuus ensisijaisesti liittyy välittömään selviytymiseen, eivät ole pystyneet kohdentamaan julkisia varoja ohjausjärjestelmien kehittämiseen. Koulutuksen ja ohjauspalvelujen kehittämällä voidaan silti tukea taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä, joten näissä maissa poliittisten päättäjien tulee arvioida huolellisesti tarvittavia voimavaroja ja mahdollisia painopistealueita niiden kohdentamiseksi. (Watts & Dretwell 2004, 39.)

Euroopan komission koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on omalta osaltaan myös pyrkinyt vastaamaan arvioinneissa esille tulleisiin haasteisiin. Keväällä 2004 jäsenmaiden opetusministerit hyväksyivät ensimmäisen ohjausta koskevan päätöslauselman, jossa mm. kutsuttiin kaikki jäsenmaat seuraamaan nyt toteutetun arvioinnin perusteella käynnistettyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta (Council of the European Union 2004). Työtä tuetaan kokoomalla yhteen tietoja erilaisista kansallisista arviointimenetelmistä ja hyvistä käytännöistä. Konkreettina esimerkkinä kansainvälisestä yhteistyöstä on myös ohjauksen toimintapolitiikkaa tarkastelevan tutkimusverkoston (International Centre for Career Development and Public Policy) perustaminen vuonna 2004. Tämä osoittaa, että OECD:n käynnistämä hanke on parantanut uraohjauksen näkyvyyttä, nostanut asiat monessa maassa kansalliseen keskusteluun, ja ennen kaikkea tarjonnut työvälineen ohjauksen laajempaa tulkinnalle ja jäsenyykselle.

Lähteet

- Council of the European Union. 2004. Draft Resolution of the Council and of the representatives of the Member States meeting within the Council on Strengthening Policies, Systems and Practices in the field of Guidance throughout life in Europe. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 9286/04. EDUC 109. SOC 109. 18 May 2004.
- Kasurinen, H. & Vuorinen, R. 2002a. Ohjauksen toimintapolitiikka Suomessa 2002 – otteita OECD:n arviointihankkeen kansallisesta maareportista. Teoksessa R. Vuorinen & H. Kasurinen (toim.) Ohjaus Suomessa 2002. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, 31–50.
- Kasurinen, H. & Vuorinen, R. 2002b. Finland national questionnaire. OECD Review of Career Guidance Policies. [Http://www.oecd.org/pdf/M00030000/M00030894.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00030000/M00030894.pdf). Tulostettu 19.9.2003.
- Moitus, S., Huttu, K., Isohanni, I., Lerkkanen, J., Mielityinen, I., Talvi, U., Uusi-Rauva, E. & Vuorinen, R. 2001. Opintojen ohjauksen arviointi korkeakouluissa. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 13. Helsinki.
- Numminen, U., Jankko, T., Lyra-Katz, A., Nyholm, K., Siniharju, M. & Svedlin R. 2002. Opinto-ohjauksen tila 2002. Opinto-ohjauksen arviointi perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä koulutuksen siirtymävaiheissa. Arviointi8/2002. Helsinki: Opetushallitus.
- OECD 2004. Career guidance and public policy: Bridging the gap. Paris: OECD.
- OECD 2000. From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work. Paris: OECD.
- Opetusministeriö 2003. Koulutus ja tutkimus vuosina 2003–2008. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.
- Riihimäki, T. 2000. OECD:n selvitys Transition from Initial Education to Working Life – mitä Suomi oppi selvityksestä ja sen johtopäätöksistä. AVO 2000, Ammatinvalinnanohjauksen vuosikirja. Työministeriö. Helsinki.
- Sweet, R. 2002. Tiedotus, neuvonta, ohjaus sekä elinikäinen oppiminen: toimintapoliittisia näkökulmia. Teoksessa R. Vuorinen & H. Kasurinen (toim.) Ohjaus Suomessa 2002. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, 17–24.
- Tallqvist, A. 2002. Työvoimatoimistojen ammatillisen kehittymisen palvelut ja niiden arviointi. Teoksessa R. Vuorinen & H. Kasurinen (toim.) Ohjaus Suomessa 2002. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, 83–98.
- Watts, A.G. & Fretwell, D.H. 2004. Public Policies for Career Development. Case Studies and Emerging Issues For Designing Career Information and Guidance Systems in Developing and Transition Economies. Washington, DC: World Bank.
- Watts, A.G. & Sultana, R. 2003. Career Guidance Policies in 36 Countries: Contrasts and Common Themes. A paper commissioned by CEDEFOP for a conference on 'Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap' organised by OECD and the Canadian Government in collaboration with the European Commission, the World Bank and the International Association for Educational and Vocational Guidance, held in Toronto, Canada, on 6-8 October 2003.
- Vuorinen, R. & Kasurinen, H. (toim.) 2002. Ohjaus Suomessa 2002. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Vuorinen, R. 1998. Ohjaus avautuvissa ja verkottuvissa oppimisympäristöissä – strategisia kysymyksiä. Lisensiaatintutkimus. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta, opettajan-koulutuslaitos.

Ammattikorkeakoulu- politiikan tutkinta

Maija Innola

1 OECD:n koulutuspolitiikan arvioinnit ja ammattikorkea- koulu-uudistus

OECD:n toteuttamat koulutuspolitiikan arvioinnit liittyvät läheisesti ammattikorkeakoulu-uudistukseen ja ammattikorkeakoulujen alkutaipaleeseen. OECD:n (1982) jo 1980-luvun alussa tekemässä Suomen koulutuspolitiikan arvioinnissa tutkijaryhmä esitti suosituksissaan yliopistojen rinnalle muodostettavia ammattikorkeakouluja. Tuolloin Suomessa kuitenkin katsottiin, että ratkaisu ei ole maan koulutusjärjestelmän kehittämisen kannalta tarkoituksenmukainen. Olihan Suomessa juuri käynnistetty laaja ammatillista koulutusta koskeva uudistus, joka kattoi myös ylemmän ammatillisen koulutuksen. (Opetusministeriö 2002, 45.)

Tilanne kuitenkin muuttui 1980-luvun lopussa, jolloin opetusministeriössä käynnistettiin peruskoulun jälkeisen koulutuksen kehittämistä pohtiva hanke, jossa esitettiin mm. ammattikorkeakoulujen käynnistämistä. Alkuvaiheessa uudistusta perusteltiin ennen kaikkea kansallisen koulutusjärjestelmän ongelmilla, kuten korkeakoulutuksen kysynnän jatkuvalla kasvulla ja ammatillisen koulutuksen raken-

teellisella jäykkyydellä. Myöhemmin painottui myös kansainvälinen näkökulma ja vertailu muiden maiden koulutusjärjestelmiin. Ministeriön tekemää ehdotusta ammattikorkeakoulu-uudistuksen käynnistämisestä pidettiin yleisessä keskustelussa yllättävänä ja ehdotukseen suhtauduttiin epäillen. (Emt., 45–46.) Muun tyyppisten korkeakoulujen kuin yliopistojen olemassaolo oli Suomessa asiana vieras ja hahmottomaton. Yhtenä merkittävänä keskustelun avaajana on pidetty OECD:n raporttia "Alternatives to Universities", jossa luotiin koulutusjärjestelmien jäsentämistä helpottava käsitteistö. (Esim. Lampinen 2002 ja Salminen 2001.)

Ammattikorkeakoulu-uudistus käynnistettiin vuonna 1991 annetulla kokeilulainsäädännöllä. Kokeilulainsäädännön perusteella aloitti 1990-luvun alussa toimintansa 22 väliaikaista ammattikorkeakoulu. Jo muutamaa vuotta myöhemmin OECD arvioi Suomen korkeakoulupolitiikkaa. Ammattikorkeakoulu-uudistus oli luonnollisesti keskeisesti esillä jo tässä arvioinnissa. (OECD 1995.) Tuolloin toteutetulla arvioinnilla oli monia vaikutuksia sekä korkeakoulupolitiikan linjan muotoutumiseen että ammattikorkeakoulu-uudistuksen toimeenpanoon.

Korkeakoulutuksen tutkinnassa ammattikorkea-

koulu-uudistusta pidettiin onnistuneena. Arviointi-raportissa suositeltiin ammattikorkeakoulujen vaki-naistamista lainsäädännöllä sekä uudistuksen lop-puun viemistä vähintään viiden vuoden kehittämis-prosessina. Tutkijat korostivat myös, että ammatti-korkeakoulu-uudistuksen menestyksellinen toteutta-minen edellyttää erilaisia ministeriön tukitoimia. (Emt., 202–203.) Suositusten pohjalta ammatti-korkeakoulu-uudistuksen tueksi kehitettiin tuki-ohjelma, jonka keskeisiä painotuksia olivat opettaji-en koulutustason nostaminen, kirjasto- ja tietopal-velujen kehittäminen, kansainvälistyminen sekä verkko-opiskeluympäristöjen ja tietoverkkojen kehit-täminen. Tutkinnalla oli myös vaikutusta ammatti-korkeakoulut vakinaistaneeseen lainsäädäntöön. (Mäenpää 2002, 53–54.)

Lipposen II hallituksen ohjelmaan ja valtioneu-voston vuosille 1999–2004 hyväksymään koulutuk-sen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan sisäl-tyi ammattikorkeakouluja koskevan lainsäädännön uudistaminen ja korkeatasoisen kansainvälisen arvi-oinnin toteuttaminen. Asian valmisteluissa opetus-ministeriössä päädyttiin siihen, että kansainvälisen arvioinnin toteuttaminen on syytä jättää hallitus-kauden loppupuolelle, jotta ammattikorkeakoulujär-jestelmä toimisi kokonaisuudessaan vakinaisena. Viimeiset ammattikorkeakoulut vakinaistuivat vasta elokuussa 2000. Kansainvälisen arvioinnin toteutta-jaksi valittiin OECD, jonka arvioinneista oli jo saa-tu kokemusta. Arvioinnin keskeisiksi teemoiksi nou-sivat Suomen korkeakoulujärjestelmän toimivuus, ammattikorkeakoulu-uudistuksen tavoitteiden on-nistuminen, ammattikorkeakoulujen toiminnan tu-lokset, ammattikorkeakoulujen ja yhteiskunnan vuorovaikutus sekä ammattikorkeakoulujen hallinto sekä ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien toimivuus.

2 Ammattikorkeakoulutuksen arvioinnin tutkintaprosessi

Tutkintaprosessi käynnistyi ministeri Maija Raskin OECD:n sihteeristölle lokakuussa 2000 lähettämäl-lä kirjeellä, jossa OECD:n koulutuskomiteaa pyy-dettiin ottamaan Suomen ammattikorkeakoulutuk-sen tutkinta ohjelmaansa. Arvioinnin valmisteluvai-

heessa talvella 2001 neuvoteltiin OECD:n sihtee-ristön ja opetusministeriön välillä käytännön toteu-tuksesta ja aikataulusta.

Tutkijaryhmän valinnasta käytiin myös neuvotte-luja. Tavoitteena oli löytää ryhmä, jossa olisi Suo-mea, ammatillista korkeakoulutusta sekä korkeakou-lutuksen rahoitusta ja ohjausta tuntevia asiantunti-joita. OECD:n käytännön mukaan tutkijaryhmän tulee koostua sekä miehistä että naisista. Tämän li-säksi ainakin yhden jäsenen tuli olla Euroopan ulko-puolelta. Suomen toivomuksesta ryhmään otettiin yksi jäsen Pohjoismaista. OECD:n nimeämän tutki-jaryhmän muodostivat: vanhempi tutkija Per Olaf Aamodt (Norja), professori Peter Maassen (Alanko-maat), professori John Pratt (Iso-Britannia) ja johta-ja Joan Wills (USA). Professori Pratt toimi tutkija-ryhmän puheenjohtajana. OECD:n sihteeristöstä tutkintaan osallistuivat Abrar Hasan ja Gregory Wurzburg.

Arviointia varten opetusministeriössä valmistel-tiin taustaraportti ammattikorkeakoulutuksesta. Maaraportissa selvitetään Suomen koulutusjärjestel-mää, korkeakoulupolitiikkaa sekä ammattikorkea-koulujen nykytilaa ja kehittämistarpeita. Taustara-portissa hyödynnettiin erityisesti AMKOTA-tieto-kannasta saatavia tilastotietoja, joiden avulla voitiin kuvata ammattikorkeakoulujen silloista tilaa. Suo-men ammattikorkeakoulutuksen maaraportti ilmes-tyi opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarjassa. (Opetusministeriö 2002.)

Tutkijaryhmä vieraili Suomessa kymmenen päi-vän ajan lokakuussa 2001. Tutkijaryhmä tutustui Helsingin, Rovaniemen, Pohjois-Savon, Arcada - Nylands svenska yrkeshögskolan, Tampereen, Pir-kanmaan ja Helsingin liiketalouden ammattikorkea-kouluihin. Ammattikorkeakouluvierailujen yhtey-dessä tutkijaryhmä tapasi ylläpitäjien, opettajien ja opiskelijoiden edustajia. Lisäksi tutkijaryhmä tapa-si opetusministeriön, korkeakoulujen arviointineu-voston, yliopistojen ja työmarkkinajärjestöjen edus-tajia sekä eduskunnan sivistysvaliokunnan ja muita päättäjiä.

Tutkinta Suomen ammattikorkeakoulutuksesta järjestettiin 4.6.2002 OECD:n koulutuskomitean erityisistunnossa Helsingissä. Kokoukseen osallistui edustajia 12:ta OECD:n jäsenmaasta sekä työmark-

kinajärjestöistä. Lisäksi kokoukseen osallistui tarkkailijana OECD:n korkeakouluverkoston IMHE:n jäseniä (Member Institutions of the Programme on Institutional Management in Higher Education) ja suomalaisten työmarkkinajärjestöjen edustajia.

Tutkintaprosessiin kuuluu myös Suomen ammattikorkeakoulutuksen kehityksen seuranta. OECD:n käytäntönä on, että arvioinnin jälkeistä kehitystä tarkastellaan noin parin vuoden jälkeen tutkinnasta. Keskustelu ammattikorkeakouluista käydään Suomen antaman selvityksen pohjalta OECD:n koulutuskomitean kokouksessa keväällä 2005.

3 OECD:n analyysi Suomen ammattikorkeakoulutuksesta ja suositukset sen kehittämiseksi

Kirjallisen aineiston, keskusteluiden ja vierailujen pohjalta tutkijaryhmä laati Suomen ammattikorkeakoulutuksesta arviointiraportin. Tutkijoiden arviointiraportti käsittelee ammattikorkeakoulu-uudistuksen onnistumista, korkeakoulutuksen laajuutta ja rakennetta, avaintekijöitä ammattikorkeakoulutuksen kehittämässä sekä mahdollisia riskejä ja uhkia.

OECD:n arviointiraportin mukaan ammattikorkeakoulu-uudistus on Suomessa onnistunut hyvin ja ammattikorkeakoulupolitiikan peruslinja on ollut oikea. Ammattikorkeakoulujen asema osana korkeakoululaitosta tunnustetaan ja hyväksytään yleisesti niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Ammatilliseen osaamiseen perustuvaa koulutusfilosofiaa pidettiin hyödyllisenä näkökulmana korkea-asteen koulutuksen kehittämässä. Ammattikorkeakoulujen koulutusohjelmat ovat pääosin innovatiivisia ja työelämän tarpeita vastaavia. Tutkijoiden mukaan ammattikorkeakoulujen perusopintojen kehittämisen tulee olla keskeisellä sijalla jatkossakin. Opinnoissa tulee vahvistaa opiskelijan kykyä arvioida omia vahvuuksiaan ja heikkouksiaan, jotta opiskelijat voivat hallita omaa oppimisprosessiaan ja jotta ammattikorkeakoulut voivat vastata opiskelijoiden tarpeisiin. (OECD 2003, 162–163.)

Tutkijat katsoivat, että ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyön perusedellytyksiä tulee

edelleen vahvistaa, koska tällä toiminnalla on paljon kehityspotentiaalia. Tutkijaryhmä totesi myös, että alueiden kehittämisessä on mukana runsas joukko erilaisia toimijoita. Eri ministeriöiden ja hallinnonalojen välinen yhteistyö ontuu paikoitellen, eikä ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia aluekehitystyössä ole aina pystytty täysin hyödyntämään. (Emt., 163 ja 194–195.)

Korkeakoulujärjestelmä

Tutkijat tukivat yliopistoista ja ammattikorkeakouluista muodostuvan korkeakoulujärjestelmän säilyttämistä, koska se monipuolistaa koulutustarjontaa ja osaamista. Monipuolisen korkeakoulutuksen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi molempien korkeakoulusektoreiden tulisi tutkijoiden mukaan pitäytyä ominaispiirteissään. Korkeakoulutuksen eri sektoreita määriteltäessä tulee kuitenkin välttää liian yksinkertaistettuja käsitteitä. Myös ammattikorkeakoulutuksella nähtiin olevan laaja-alaisempia tavoitteita kuin vain opiskelijoiden valmentamista työelämään. Korkeakoulutuksen ei täten tulisi olla vain välineellistä. (Emt., 169–172.)

Arviointiraportin mukaan yksilölle tulisi taata korkeakoulujärjestelmässä mahdollisuuksia valita ja liikkua kahden korkeakoulusektorin välillä. Suomen korkeakoulujärjestelmää tulee tutkijoiden mielestä kehittää siten, että opiskelijoiden olisi helpompi siirtyä korkeakoulusektorilta toiselle. Ammattikorkeakouluopintojen hyväksilukemisen käytännöt vaihtelevat yliopistoissa liiaksi. Tämä pidentää myös opiskeluaikoja. Opetusministeriöllä tulisi ryhmän mukaan olla aktiivisempi rooli kahden korkeakoulusektorin yhteistyön edistämässä. (Emt., 171 ja 216–217.)

Tutkijat toteavat raportissaan, että ammattikorkeakoulujen jatkotutkinnot ja niiden asema korkeakoulujärjestelmässä jakaa mielipiteitä Suomessa. Suomalaisessa keskustelussa ammattikorkeakoulujen jatkotutkinnot on nähty esimerkkinä "akateemisesta imusta" (academic drift). Arviointiraportin mukaan ammattikorkeakoulujen jatkotutkinnot eivät sinänsä ole osoitus akateemisesta imusta, vaan keskeistä on se, että ammattikorkeakoulujen jatkotutkintojen tulee olla profiililtaan erilaisia kuin yliopis-

tojen maisteritutkintojen. Omaleimaisten jatkotutkintojen kehittäminen ammattikorkeakouluille vahvistaa tutkijoiden mukaan duaalimallia. Jatko-opintoväylien kehittämistä työkokemusta omaaville henkilöille pidettiin arvokkaana ja ammattikorkeakouluja luontevina tahoina tämän tyyppiselle koulutukselle. Tutkijat esittivät, että ammattikorkeakoulujen jatkotutkintojen tutkintonimike voisi olla "Professional Master", joka kuvaisi jatkotutkinnon ammatillista ja aikuiskoulutuksellista luonnetta. Nimike myös selventäisi korkeakoulusektoreiden tutkintojen erilaista suuntautumista. Tutkijaryhmä piti tärkeänä myös käynnistetyistä kokeilusta toteutettavaa arviointia. (Emt., 218–219.)

Korkeakoulutuksen mitoitus ja rahoitus tulevaisuudessa

Tutkijaryhmän mukaan Suomi on hyötynyt korkeasta koulutustasosta. Työmarkkinoiden ja talouden muutokset sekä työvoiman ikääntyminen osoitti tutkijoiden mukaan jatkuvaa tarvetta korkeasti koulutetulle väestölle. Suomen katsottiin jo lähes saavuttaneen koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa linjatut määrälliset tavoitteet, ja korkeakoulutuksella on myös edelleen kysyntää. Arviointiraportissa todetaan tämän vuoksi, että korkeakoulutuksen määrällistä mitoitusta ei ole syytä muuttaa. (Emt., 174.) Arvio korkeakoulutuksen mitoituksesta poikkesi selvästi OECD:n edellisessä korkeakoulupolitiikan arvioinnissa esitetystä, jossa Suomen tavoitteita tarjota korkeakoulutusta noin 60–65 %:lle ikäluokasta pidettiin erittäin kunnianhimoisena ja tutkijat epäilivät tuolloin tavoitteen saavutettavuutta. (OECD 1995, 164–165)

Arviointiraportissa tutkijat esittävät, että Suomessa tulisi käynnistää keskustelu koko korkeakoulutuksen rahoituksesta tulevaisuudessa. Olisi pohdittava, onko nykyinen yksistään julkiseen rahoitukseen pohjautuva malli rahoituksellisesti kestävällä pohjalla. Siinä ei ole esimerkiksi huomiotu yksilön korkeakoulutuksella saavuttamia etuja. Tutkijaryhmän mielestä tulisi keskustella erilaisista mahdollisuuksista laajentaa rahoitus pohjaa luku-kausimaksuilla tai etenkin muilla yksilöllisillä panostuksilla. Esimerkkinä käytettiin Australian

graduate-tax -mallia. Esille nostettiin myös mahdollisuus periä EU:n ulkopuolelta tulevilta ulkomaalaisilta tutkinto-opiskelijoilta lukukausimaksuja. (OECD 2003, 222–224 ja 226.)

Ammattikorkeakoulujen hallinto, rahoitus ja ohjaus

Tutkijaryhmä piti tärkeänä, että ammattikorkeakouluilla ja alueilla on kiinteät yhteydet toisiinsa. Ammattikorkeakoulujen erilaisia omistajusratkaisuja pidettiin rikkautena, mutta samalla niistä todettiin aiheutuneen joitakin ongelmia, joita pitäisi uudella lainsäädännöllä ratkaista. Ammattikorkeakoulujen hallinnon järjestämisessä oli paljon paikallista vaihtelua ja toiset hallintomallit olivat tehottomia eivätkä ne olleet toimivia. Osassa ammattikorkeakouluja havaittiin ristiriitoja ylläpitävän kunnan ja ammattikorkeakoulun etujen välillä. Arviointiryhmän käsityksen mukaan omistajuus ja opintoihin liittyvä päätöksenteko tulisi ammattikorkeakouluissa erottaa toisistaan. Lisäksi tulisi harkita ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien rajoittamista osakeyhtiöihin ja säätiöihin. Kunnat voisivat olla edustettuna kummassakin edellä mainitussa mallissa. Edelleen tutkijat katsoivat, että opiskelijoilla ja henkilökunnalla tulee olla edustus hallinnossa. Tutkijaryhmän mielestä näiden ryhmien asema ei ammattikorkeakouluissa pitäisi olla heikompi kuin yliopistoissa. (Emt., 178–180.)

Tutkijat pitivät rahoitusta yhtenä tärkeimmistä korkeakoulupolitiikan ohjausvälineistä. Ammattikorkeakoulujen nykyisen rahoitusjärjestelmän katsottiin heijastelevan vielä järjestelmän käynnistysvaihetta. Se painottaa pääosin opiskelijamääriä ja on monimutkainen ja sirpaleinen. Kokonaisuudessaan opetusministeriön ohjausta tulisi kehittää strategisempaan suuntaan ja pitkällä tähtäimellä rahoituksen painopistettä tulisi siirtää opiskelijamäärästä suoritettuihin tutkintoihin. Tutkijat suosittelivat myös, että ammattikorkeakoulujen rahoituksesta sovitaisiin kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja että rahoitus pohjautuisi ammattikorkeakoulujen strategiaan suunnitelmiin. (Emt., 189–199.)

Ammattikorkeakoulujen opettajat

Ammattikorkeakoulujen henkilökunnasta tutkijat totesivat, että ammattikorkeakouluissa on nopeasti pystytty nostamaan opettajien koulutustasoa. OECD:n analyysin mukaan on kuitenkin vaara, että akateemisten tutkintojen painottaminen voi johtaa siihen, että akateemiset arvot korvaavat ammattikorkeakoulujen käytännönläheisen ja ammatillisen suuntautumisen. Tämän vuoksi tutkijat pitivät ongelmallisena sitä, että ammattikorkeakouluista valmistuneet eivät voi siirtyä ammattikorkeakoulujen opettajiksi, koska lehtorin ja yliopettajan virkoihin voi pääsääntöisesti päästä vain yliopistokoulutuksen kautta. Ammattikorkeakoulujen olisi voitava valmistaa omaa opettajakuntaansa, ja ammattikorkeakoulujen jatkotutkinnot voisivat tarjota tällaisen väylän. (Emt., 210–211.)

Erityisen tärkeänä haasteena OECD:n koulutuskomiteassa käydyssä keskustelussa pidettiin ammattikorkeakoulutuksen työelämäläheisyyden ja opetuksen ajantasaisuuden säilyttämistä. Opettajilla tulisi olla nykyistä paremmat mahdollisuudet siirtyä opetustehtävistä ajoittain elinkeino- ja muun korkeakoulun ulkopuolisen työelämän palvelukseen.

Kansainvälistyminen, globalisaatio ja suomalaisen korkeakoulutuksen kilpailukyky

OECD:n arvion mukaan ammattikorkeakoulut ovat onnistuneet kansainvälisen tunnettavuuden rakentamisessa. Ammattikorkeakoulujen kansainvälistymisessä on tapahtunut myös tilastotiedoin todennettavaa edistystä. Tästä huolimatta ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä suomalaisissa korkeakouluissa on edelleen alhainen. Arvioinnin mukaan jatkossa tulisi panostaa entistä määrätietoemmin englanninkielisten tutkinto-ohjelmien kehittämiseen, ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrän kasvattamiseen ja suomalaisen korkeakoulutuksen markkinointiin.

Korkeakoulut eivät arvioinnin mukaan ole vielä täysin ymmärtäneet tarvetta vahvistaa suomalaisen korkeakoulutuksen kilpailukykyä. Suositusten mukaan hallituksen tulisi harkita, miten korkeakoulu-

ja voidaan aktivoida tarjoamaan tutkinto-ohjelmia ulkomailla. Kahden syklin tutkintorakenteeseen siirtymisessä tutkijat näkivät vaarana yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välisen kilpailutilanteen kiristymisen, vaikka sen etuna on kansainvälisen kilpailukyvyyn ja vertailtavuuden parantuminen. (Emt., 206–207.)

4 Ammattikorkeakoulutuksen arvioinnin vaikutukset

Ammattikorkeakoulu-uudistusta ja ammattikorkeakoulupolitiikkaa koskeva tutkinta toteutettiin vain kymmenen vuotta ammattikorkeakoulukokeilun käynnistymisen jälkeen. Tämän vuoksi tutkinta herätti varsin laajaa kiinnostusta Suomessa. Ammattikorkeakoulujen, opiskelijajärjestön, Kuntaliiton, työmarkkinajärjestöjen ja muiden keskeisten sidosryhmien kannalta tutkinta oli erityisen kiinnostava, koska se oli kytketty lainsäädännön uudistamisprosessiin.

Opetusministeriö järjesti tutkintatilaisuuden jälkeisenä aamuna lehdistötilaisuuden, jossa olivat ministerin lisäksi läsnä tutkijaryhmän puheenjohtaja John Pratt ja OECD:n sihteeristön edustajia. Arviointia käsiteltiin laajasti eri tiedotusvälineissä mm. MTV3:n Kymmenen uutisissa, Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa ja useissa muissa lehdissä. Päälähteenä tiedotusvälineet käyttivät STT:n asiasta julkaisemaa kahta uutista. Tiedotusvälineiden päähuomion tutkijaryhmän arviointiraportin ehdotuksista saivat korkeakouluopintojen maksullisuuden pohtiminen ja ammattikorkeakoulujen jatkotutkintojen kehittäminen ammatillisiksi maisteritutkinnoiksi.

Lainsäädännön uudistamistyö oli käynnistetty jo syksyllä 2001 työryhmässä, joka asetettiin heti OECD:n tutkijaryhmän Suomen vierailun jälkeen. Opetusministeriötä kritisoitiin siitä, että tutkinnan tulokset olivat OECD:n sääntöjen mukaisesti julkisia vasta tutkintatilaisuuden jälkeen kesällä 2002. Lakityöryhmä sai kuitenkin opetusministeriöstä käyttöönsä ennakkotietoja arviointiraportin suosituksista ja kuuli valmistelussaan arviointiryhmän puheenjohtajaa. Hallituksen esitys ammattikorke-

koululaiksi tukeutuikin monissa kohdin OECD:n tekemään tutkintaan mm. ammattikorkeakoulutuksen nykytilan arvioinnissa sekä keskeisissä ehdotuksissa ammattikorkeakoulujen ylläpidon ja sisäisen hallinnon järjestämisessä. (Hallituksen esitys 206/2002.)

Uudella ammattikorkeakoululailla (351/2003) selkeytettiin ammattikorkeakoulujen asemaa ja tehtäviä. Laissa ammattikorkeakoulujen asema koulutusjärjestelmässä on määritelty siten, että ammattikorkeakoulut muodostavat yhdessä yliopistojen kanssa korkeakoululaitoksen. Ammattikorkeakoulujen tehtävät on määritelty koostuvaksi opetuksesta, tutkimus- ja kehitystyöstä sekä alueellisesta roolista. Ammattikorkeakoulujen hallintoa muutettiin selkeyttämällä sisäisen hallinnon ja ylläpitäjähallinnon rooleja. Ammattikorkeakouluille tuli suositusten mukaisesti sisäisiin asioihin itsehallinto. Opetusministeriön ohjausta on kehitetty entistä strategisempaan suuntaan. Lakiin tuli säännös, jonka mukaan opetusministeriö ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjä yhdessä ammattikorkeakoulun kanssa sopivat tavoitesopimuksissa ammattikorkeakoulujen toiminnalle asetettavista kansallisen korkeakoulupolitiikan kannalta keskeisistä tavoitteista ja niiden seurannasta sekä valtakunnallisista kehittämishankkeista.

OECD:n arvioinnissa nostettiin esille myös asioita, joita ei kansallisista olosuhteista johtuen otettu huomioon uutta ammattikorkeakoululakia muotoillessa. Tällaisia ovat mm. ammattikorkeakoulujen ylläpidon rajoittaminen vain osakeyhtiöihin ja säätiöihin sekä lukukausimaksujen tai vastaavien yksityisten panostusten tuominen tutkintoon johtavaan koulutukseen. Myös koulutuskomitean tutkintatilaisuudessa korkeakoulutuksen vaihtoehtoisista rahoitusmalleista keskusteltiin vilkkaasti. Suomen vastauksissa todettiin, että toistaiseksi Suomessa on keskusteltu vähän erilaisista korkeakoulutuksen yksilöllisistä panostuksista ja että poliittinen järjestelmä on sängen yksimielisesti pitänyt tärkeänä sitä, että tutkintoon johtava koulutus on ilmaista. Suomella on sitä paremmat mahdollisuudet menestyä kansainvälisessä kilpailussa, mitä parempi koulutus kansalaisilla on.

Ammattikorkeakoulujen jatkotutkintoja koskeva päätöksenteko on edessä kokeilukauden lähetessä

loppuaan. Korkeakoulujen arviointineuvosto toteuttaa jatkotutkintokokeilusta myös erillisen kansainvälisen arvioinnin. Kehittämissuunnitelmassa todetaan, että jatkotutkinnot suunnataan eri aloille ja eri ammattikorkeakouluihin siten, että ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden mahdollisuus työelämäläheisiin jatko-opintoihin on todellinen ja eri alojen työvoimatarpeet tulevat huomioituiksi. Jatkotutkinnot vakinaistava hallituksen esitys annetaan eduskunnalle siten, että se voidaan saattaa voimaan heti kokeilukauden päättyessä 31.7.2005. (Opetusministeriö 2004, 45.)

Rahoitusta koskevia säännöksiä ei uudistettu ammattikorkeakoululaista päätettäessä. Nykyisessä hallitusohjelmassa on todettu, että ammattikorkeakoulujen rahoitus uudistetaan kannustavammaksi. Rahoituksen uudistuksen valmistelussa yhtenä lähtökohtana on ollut arvioinnin linjausten mukaisesti rahoituksen ennakoitavuuden parantaminen ja rahoituksen määräytyminen opiskelijamäärän lisäksi myös suoritettujen tutkintojen perusteella. Rahoitusta ei kuitenkaan ole valmistelussa kytketty arvioinnissa esitetyllä tavalla ammattikorkeakoulujen strategiaan suunnitelmiin, vaan rahoitus on edelleen osa kuntien rahoitusjärjestelmää.

Toteutettu ammattikorkeakoulutuksen arviointi tarjosi laajan kansainvälisen perspektiivin ammattikorkeakoulujen ja suomalaisen korkeakoulupolitiikan kehityksen tarkasteluun. Täten arvioinnin tuloksia on käytetty laajasti lainsäädännön uudistamisessa sekä lisäksi myös muussa ammattikorkeakoulutuksen kehittämistyössä. Esimerkiksi koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa ja ammattikorkeakoulujen tavoitesopimuksissa opetuksen kehittäminen ja ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyö on nostettu keskeiseen asemaan. Opetusministeriö on rahoittanut kaikkien ammattikorkeakoulujen verkostomaisia kehittämishankkeita, jotka koskevat mm. opinto-ohjauksen, harjoittelun, opinnäytetöiden sekä ura- ja rekrytointipalveluiden kehittämistä. Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyötä on linjattu opetusministeriön työryhmässä.

Lähteet

- Ammattikorkeakoululaki 351/2003.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle ammattikorkeakoulu-
laiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulu-
tuksesta 206/2002.
- Lampinen, O. 2002. Ammattikorkeakoulureformi
kansainvälisessä perspektiivissä. Teoksessa
J.-P. Liljander (toim.) 2002. Omalla tiellä –
ammattikorkeakoulut kymmenen vuotta.
Helsinki: Edita.
- Mäenpää, H. 2002. Ammattikorkeakoululain-
säädännön kipukohtia. Teoksessa J.-P. Liljander
(toim.) 2002. Omalla tiellä – ammattikorkeakoulut
kymmenen vuotta. Helsinki: Edita.
- OECD 1982. Finland. Reviews of National Policies
for Education. Paris: OECD.
- OECD 1995. Reviews of National Policies for
Education – Finland Higher Education.
Paris: OECD.
- OECD 2003. Reviews of National Policies for
Education – Polytechnic Education in Finland.
Paris: OECD.
- Opetusministeriö 2002. Background Report.
Polytechnic Education in Finland. Koulutus- ja
tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 93:2002.
Helsinki.
- Opetusministeriö 2004, Koulutus ja tutkimus
2003–2008. Kehittämissuunnitelma.
Opetusministeriön julkaisuja 2004:6. Helsinki.
- Salminen, H. 2001. Suomalainen ammattikorkea-
koulu-uudistus opetushallinnon prosessina.
Koulutussuunnittelu valtion keskushallinnon
näkökulmasta. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston
julkaisusarja 81:2001. Helsinki: Opetusministeriö.

Aikuiskoulutuksen teematutkinta osana aikuiskoulutusjärjestelmän strategista kehittämistä

Ville Heinonen

1 Johdanto, tutkintaa edeltäneen kansallisen keskustelun teemoja

OECD:n aikuiskoulutuspolitiikkaa koskevaa teematutkintaa välittömästi edeltäneitä vuosia suomalaisessa koulutuspolitiikassa luonnehti koulutuslainsäädännön kokonaisuudistus. Uudistus kosketti läheisesti myös aikuiskoulutusta erityisesti uuden ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain myötä, mutta myös muulla uusitulla lainsäädännöllä oli vaikutuksia aikuiskoulutukseen ja sen järjestämiseen.

Samoihin aikoihin pohdittiin hallinnossa laajasti aikuiskoulutuksen tulevia tehtäviä ja aikuiskoulutuspolitiikkaa.

Jo ennen lainsäädännön uudistamista toimi 1990-luvun lopun ehkä merkittävin aikuiskoulutuspolitiikkaa hahmotellut työryhmä: elinikäisen oppimisen komitea. Komitean toimeksianto kattoi elinikäisen oppimisen näkökulmasta toki myös nuorten koulutuksen, mutta kirjatessaan elinikäisen oppimisen kansallista strategiaa se esitti mittavia yleisiä aikuiskoulutusta koskeneita ehdotuksia. Komitean esitykset julkaistiin vuonna 1997 (KM 1997).

Toisaalla aikuiskoulutuspolitiikkaa ja sille kehittämisehdotuksia pohti pari vuotta myöhemmin aikuiskoulutusneuvosto, joka pureutui aikuiskoulutuksen haasteisiin 2000-luvun alkuvuosina (Aikuiskoulutusneuvosto 1999).

Ennen siirtymistäni varsinaiseen OECD:n teematutkinnan ja sen seurausten esittelyyn luon jatkolle pohjaa lukemalla – OECD-tutkinnan tulokset mielessä pitäen – kahta edellä mainittua asiakirjaa ja pohtimalla, millaisia teemoja kansallisessa keskustelussa oli pinnalla tutkintaa edeltäneinä vuosina.

Aikuisväestön koulutustason kehittämisellä nähtiin molemmissa asiakirjoissa läheisiä yhteyksiä koulutuksen järjestämisuudon kanssa. Erityisen kiinnostuneita oltiin kehittämään opitun tunnustamisen mekanismeja sekä yksilöllisten oppimispolkujen rakentamista. Aikuisena oppiminen ymmärrettiin laajasti oppimisena kaikissa toimintaympäristöissä – työelämä tosin nähtiin näistä oppilaitoksen ulkopuolisista opiskeluympäristöistä tärkeimpänä. Osana opitun tunnustamista korostettiin myös aikuis-

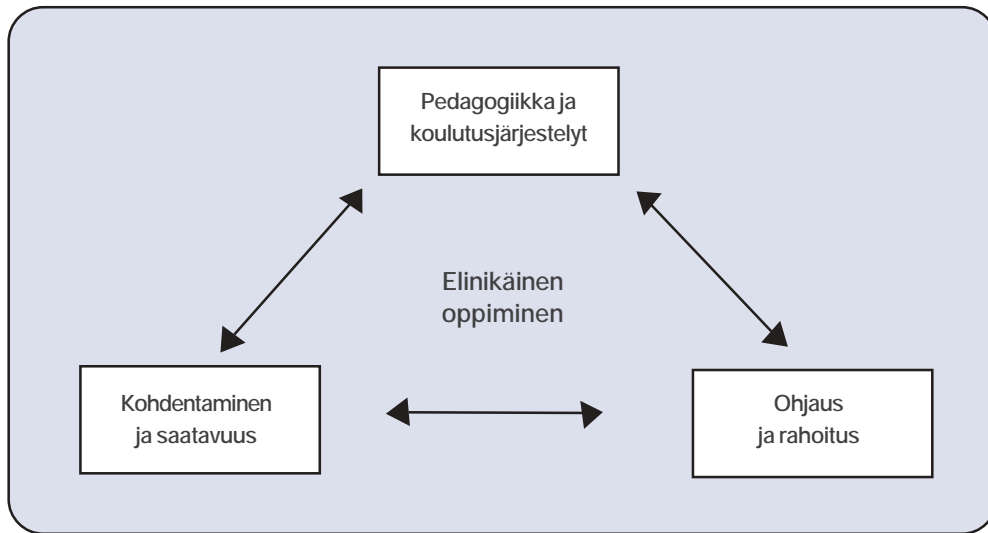
ten oppimismahdollisuuksien laajentamista. Pidettiin tärkeänä, että aikuisille on tarjolla moninaisia koulutusmahdollisuuksia, joista opiskelijat voivat valita itselleen sopivimmat. Esimerkiksi Oppimisen ilo -mietinnössä korostetaan aikuisten nuorista poikkeavan elämäntilanteen joustavaa huomioon ottamista erityisesti heikoimman koulutustason omaavilla aikuisilla. Myös oppilaitosmuotojen väliseen yhteistyöhön kiinnitettiin huomiota aikuisten yksilöllisen koulutustarjonnan edesauttajana. Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen koko kirjo haluttiin hyödyntää oppimishjelmien laatimisessa. (KM 1997, 5, 45–46, 50–52, 58–61; Aikuiskoulutusneuvosto 1999, 8, 14.)

Toisaalta molemmissa asiakirjoissa on vahvana esillä kaikkein vähäisimmän pohjakoulutuksen varassa olevien aikuisten asema. Aikuiskoulutusneuvoston 2000-luvun aikuiskoulutuspolitiikkaa luotaavan arvion tulkinta 1990-luvulla harjoitetusta politiikasta on osin varsin kriittinen. Erityistä huomiota saa "[...] valikoivasta, eri kohderyhmille suunnatussa aikuiskoulutuksesta luopuminen, puhumattakaan erityisestä hakevasta toiminnasta" (Aikuiskoulutusneuvosto 1999, 13). Painokkaasti otetaan kantaa myös aikuiskoulutuksen painottumiseen muutoinkin suhteellisen hyväosaisiin kansalaisiin (emt., 14). Erityisesti vähän koulutusta saaneille ehdotetaan kehittävän erityyppisiä opetusmenetelmiä ja osan aikuiskoulutukseen varattavista rahoista kohdennettavan ko. aikuisväestön ryhmille (emt., 16). Samankaltaisen analyysin esittää Oppimisen ilo -mietintö (KM 1997). Sen mukaan lähivuosien yhdeksi painopisteeksi tulee ottaa vailla perusasteen jälkeistä koulutusta olevien tai vanhentuneen toisen asteen koulutuksen omaavien oppimisen edistämispolitiikka. Komitea tuleeekin aikuiskoulutusneuvoston kanssa yhteneviin johtopäätöksiin, joskin hiukan erilaisen analyysin pohjalta. Siinä missä aikuiskoulutusneuvoston pääasiallinen huolenaihe oli osallistumisen kasautuminen aikuisiällä, kantaa elinikäisen oppimisen komitea suurinta huolta väestön koulutustasoeroista ikäryhmittäin. Aikuisten osaamista tulee kohottaa vastaamaan työmarkkinoille tulevien nuorten ikäluokkien tasoa. (Aikuiskoulutusneuvosto 1999, 13–14; KM 1997, 45–46.)

Aikuiskoulutuksen ohjausmenettelyihin kiinnitti

huomiota erityisesti aikuiskoulutusneuvosto. Uuden lainsäädännön mukanaan tuomaan valtion ohjauspolitiikan muutokset suhtauduttiin kahtalaisesti. Yhtäältä todettiin ylläpitäjien ja opiskelija-asiakkaiden kasvaneet vaikutusmahdollisuudet mutta toisaalta painotettiin ylläpitäjien näkevän aikuiskoulutustehtävänsä ja sivistyksellisen vastuunsa hyvinkin erilaisina. Neuvosto kiinnittääkin huomiota siihen, että jatkossa tulee kehittää yhteistyötä ja työnjakoa hallinnonalojen välillä ja että on pohdittava missä määrin aikuiskoulutusta on syytä ohjata. (Aikuiskoulutusneuvosto 1999, 15–16.)

Yhteenvedona voidaan todeta asiakirjojen pitäneen tärkeinä teemoina ainakin aikuiskoulutuksen pedagogiikkaa ja siihen liittyviä koulutusjärjestelyjä, koulutuksen kohdentamista ja saatavuutta sekä ohjausta ja rahoitusta. Näiden näkökohtien taustalla on elinikäisen oppimisen periaate ja tavoitteena kaikkien ikäluokkien ja väestöryhmien aiempaakin paremmat koulutusmahdollisuudet ja heidän omiin tarpeisiinsa soveltuvat koulutusjärjestelyt. Teemat ovat myös yhteydessä toisiinsa. Kohdentaminen edellyttää mm. eri väestöryhmille soveltuvia oppimisen muotoja, ja molemmilla näillä on yhteytensä aikuiskoulutuksen ohjauspolitiikkaan ja rahoitukseen. Karkeistaen tässä luetuista asiakirjoista voidaan "suodattaa" kuvio, jossa eri aikuiskoulutuksen osat toisiaan tukien muodostavat elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuvan kokonaisuuden. Molemmissa asiakirjoissa on huomattava määrä myös muita kehittämisehdotuksia, mutta tässä esitetään ainoastaan OECD-tutkinnan kannalta mielenkiintoisimmat.



Kuvio 1. Aikuiskoulutuspoliittinen keskusteluympäristö 1990-luvun lopulla

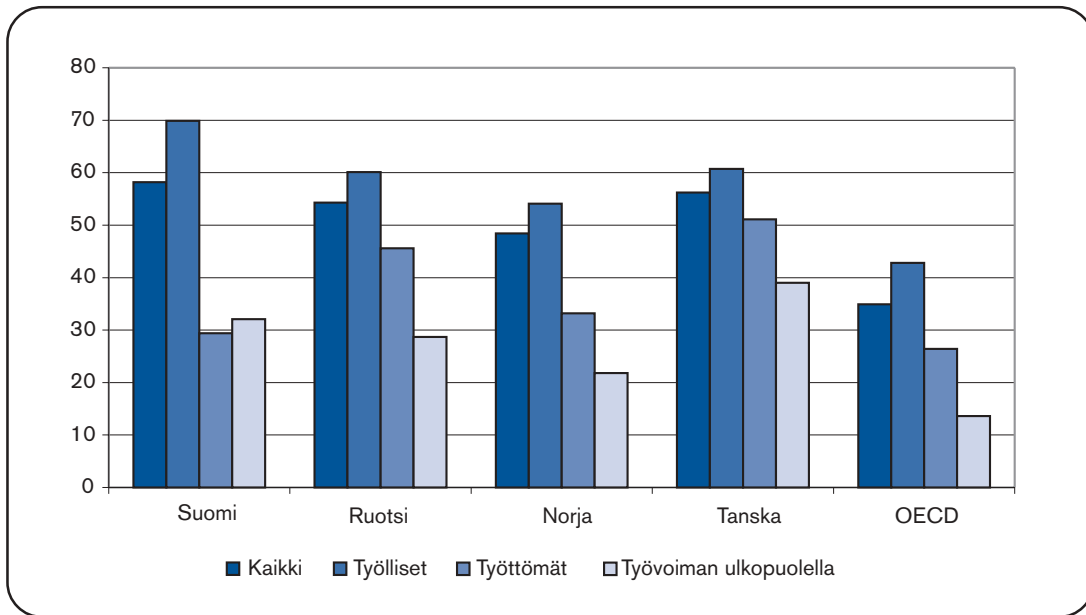
2 Osallistumispäätös ja prosessin kulku

Aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta sai alkusysäyksen OECD:n opetusministerikokouksesta, jossa ministerit pyysivät järjestöä arvioimaan aikuiskoulutusta ja etsimään aikuisille uusia opiskelumutuja. Taustalla oli ajatus siitä, että useiden OECD-maiden hallitusten vahva painotus elinikäiseen oppimiseen edellyttää vahvaa panostusta myös aikuisten oppimiseen. Loppuvuonna 1998 OECD:n koulutuskomitea käynnisti aikuiskoulutuksen teematutkinnan yhteistyössä työllisyys-, työvoima- ja sosiaaliasiain komitean kanssa. Suomi ilmoitti osallistuvansa teematutkintaan koulutuskomitean kokouksessa 1999.

Suomen päätöksen osallistua tutkintaan oli ainakin kaksi syytä. Ensinnä jo edellä mainittu elinikäisen oppimisen strategia oli toimeenpanovaiheessa ja sen toteuttamiseksi tarvittiin kattavaa tietoa aikuiskoulutusjärjestelmästä ja sen toimivuudesta. Toisaalta tutkinnalla haluttiin antaa sysäystä aikuiskoulutuksesta käytävään julkiseen keskusteluun ja aikuiskoulutuspolitiikan muotoiluun. (esim. Ahola 1998.)

Teematutkinta noudatti vastaavaa rakennetta kuin OECD:n vertailevissa politiikkatutkinnoissa yleensä. Osallistuneet maat kirjoittivat OECD:n ohjeituksen mukaan kuvauksen maan aikuiskoulutuspolitiikasta. Kuvaukset toimivat yhtenä lähdemateriaalina tutkijakäynnille, joka Suomen osalta ajoittui helmikuun 2001 alkuvuokolle. Tutkijoista kaksi oli OECD:stä ja loput kolme ulkopuolisia asiantuntijoita. Tutkintakäynnin jälkeen tutkijat kirjoittivat maaraportin, joka sisälsi aikuiskoulutusjärjestelmämme analyysin päätelmien ja toimintasuositusten. Molemmat raportit on julkaistu opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarjassa (Opetusministeriö 2002). Teematutkintaan osallistui yhteensä yhdeksän maata. Sen jälkeen kun kaikki maat oli tutkittu OECD:n sihteeristö laati laajan vertailevan raportin, jossa mm. hahmotellaan sitä, millaisia piirteitä hyvin toimiva aikuiskoulutusjärjestelmä edellyttää.

Ensimmäisen tutkintakierroksen jälkeen ilmoitettiin lisää asiasta kiinnostuneita maita. Parhaillaan meneillään onkin toinen kierros, johon osallistuu niin ikään yhdeksän maata. Osassa maista tutkinta keskittyy vähäisen pohjakoulutuksen saaneiden aikuisten opiskelumahdollisuuksien kehittämiseen.



Kuvio 2. 25–64 -vuotioiden koulutukseen osallistuminen työmarkkina-aseman mukaan, %

Lähde: OECD 2002 / IALS, SIALS

3 Mistä tutkimuskysymys?

Aikuiskoulutuspolitiikkojen teematutkintaan osallistuneet maat olivat aikuiskoulutuksen järjestämisen tavan ja osallistujarakenteen osalta erilaisia. Pohjoismaat muodostavat keskenään verrattain yhtenäisen osallistujarakenteen, jolle tyypillistä on korkea osallistumisaste ja osallistumisen ulottuminen kaikkiin väestöryhmiin muita OECD-maita laajemmin. Toisaalta mukana oli sellaisia maita, kuten Espanja ja Portugali, joissa suhteelliset osallistujamäärät ovat alhaisempia, mutta aikuisena suoritettava koulutus on keskimäärin esim. Pohjoismaita pidempää. (ks. esim. OECD 2003, 40–43.)

Suomessa asiat näyttivät olevan erityisen malliltaan. Tuohon aikaan tuoreimman käytettävissä olevan, kansainvälisesti vertailevan aikuisten koulutukseen osallistumista selvittäneen tutkimuksen mukaan noin 57 % 16–65-vuotiaasta väestöstä osallistui vuosittain aikuiskoulutukseen. Osuus oli OECD-maiden korkein ja myös muita Pohjoismaita korkeampi. OECD:n keskiarvo oli 35 %. (OECD 2000, 153.)

Tutkintakäynnillään tutkijat ihmettelivätkin, mitä Suomessa vielä halutaan; miksi Suomi on

halunnut osallistua tutkintaan, kun se tilastojen mukaan on aikuiskoulutuksen mallimaa? Tutkijoiden hämmennys selitty osin teematutkinnan julkilausutuilla tavoitteilla. Tutkinnan tarkoituksena oli: "[...] arvioida koulutuksen riittävyyttä, aikuiskoulutukseen pääsyn ja osallistumisen parantamismahdollisuuksia ja soveltumista työmarkkinoiden tarpeisiin. Analyysin kohteena ovat mm. seuraavat: mahdollisuudet osallistua aikuiskoulutukseen sekä niihin liittyvien ongelmien määrittäminen, OECD-maissa aikuisille suunnatun koulutustarjonnan laajentamiseksi kehitetyt toimenpideohjelmat ja järjestelyt, eri vaihtoehdot, joita voidaan pitää "hyvinä käytäntöinä" erilaisissa institutionaalisissa olosuhteissa, ja niiden soveltaminen eri maiden sisällä ja välillä" (OECD 2002 5–6). Tässä katsannossa Suomen osaksi näytti jäävän lähinnä hyvien käytäntöjen kirjaaminen.

Tietenkään asia ei ollut näin yksinkertainen. Kokonaisosallistumislukujen takaa löytyi pian toinen totuus, joka jaotteli kansalaiset erilaisiin ryhmiin sen mukaan miten usein nämä aikuiskoulutukseen osallistuivat.

Esimerkkinä voidaan käyttää työmarkkina-asemaa. Suomalainen aikuiskoulutukseen osallistu-

minen on painottunut muita Pohjoismaita enemmän työllisen työvoiman kouluttamiseen samalla kun työttömiä koulutetaan muita Pohjoismaita vähemmän. Asetelma ei laajemmin OECD-maihin suhteutettuna ole mitenkään erityinen, mutta lähimpiin verrokkimaihin suhteutettuna selvästi todennettavissa (ks. myös Tuijnman & Hellström 2001). Vaikka yllä on osallistumisen väestöryhmittäisestä jakautumisesta esimerkkinä käytetty työmarkkina-asemaa, aikuiskoulutukseen osallistuminen valikoituu myös muiden taustamuuttujien, kuten sosioekonomisen aseman, koulutustaustan ja sukupuolen mukaan.

Näistä lähtökohdista kiteytyivät tutkintaryhmän kaksi keskeistä kysymystä:

- i) Miksi kokonaisosallistumisaste on Suomessa niin korkea ja
- ii) Miksi osallistuminen jakautuu epätasaisesti?

Vastaukset ensimmäiseen kysymykseen selittäisivät laajemminkin sitä, millaisia järjestelmätason edellytyksiä aikuisten laajalle koulutukseen osallistumiselle tarvitaan ja toimisivat osittain myös pohjana yleiselle osallistumisteoreettiselle keskustelulle. Sen lisäksi ne tietenkään auttaisivat suomalaisia ymmärtämään oman järjestelmänsä erityispiirteitä. Vastaukset toiseen kysymykseen taas auttaisivat Suomea kehittämään järjestelmänsä ja luomaan siitä nykyistä tasa-arvoisempi.

4 Universaalien mallien menestystarina...

Suomessa aikuisille tarkoitettujen koulutusten tarjonta on laajaa ja osallistumismahdollisuuksia on paljon. Vaikka alueellisesta saavutettavuudesta on maan joissain osissa jouduttu tinkimään, on aikuiskoulutusverkosto kattava. Lisäksi aikuiskoulutuksen tarjonta on riittävän eriytynyttä, jotta se kykenee tarjoamaan koulutusta opiskelemaan hakeutuvien omista lähtökohdista. Opiskella voi joko tutkintotavoitteisessa tai ei-tutkintotavoitteisessa koulutuksessa ja motiivina voi olla joko ammatillinen kehitty-

minen tai harrastus. Koulutusjärjestelmä tarjoaa aikuisille koulutusta kaikilla koulutusasteilla sekä kattavasti vapaan sivistystyön piirissä. Lisäksi on erittäin tärkeää, että Suomessa aikuiskoulutus on joko ilmaista tai opiskelijalle kohtuuhintaista. (OECD 2002, 12–17.) Tällainen kattavaan ja monipuoliseen tarjontaan perustuva ja kohtuuhintainen aikuiskoulutusjärjestelmä nostetaan OECD:n aikuiskoulutuspolitiikkojen teematutkinnasta laaditussa kansainvälisesti vertailevassa raportissa laajan osallistumisen välttämättömäksi, joskaan ei vielä riittäväksi ehdoksi (OECD 2003, 112).

Kattavaa, kohtuuhintaista tarjontaa neuvontapalveluineen sekä opiskelun tukijärjestelmineen (esim. opiskelun aikaiset opintososiaaliset etuudet, lastenhoitojärjestelyt, jne.) kutsutaan maaraportissa universaaliksi aikuiskoulutusjärjestelmäksi (OECD 2002, 18–19). Järjestelmälle on ominaista, että kaikille kansalaisille on taattu monipuolinen koulutustarjonta, mutta siinä ei varsinaisesti pyritä kohdentamaan koulutusta erityisesti millekään väestöryhmälle. Järjestelmä toimii siis ikään kuin tarjottimena, josta kukin voi omien tarpeidensa ja mieltymystensä mukaan valita itselleen ja omaan osaamiseensa sopivan yhdistelmän. Koulutukseen osallistumisen "työntekijöinä" toimivatkin yleiset rakenteelliset tekijät, joita maaraportissa kuvataan syinä suomalaisten koulutukseen osallistumiselle. Karkeistaen voidaan sanoa, että koulutusjärjestelmä sinänsä ei pyri ohjaamaan koulutusta kenellekään.

Raportissa esitetään muutama tällainen "työntekijä". Ensinnä kirjoittajat hakevat – yllättävästikin – selitystä yleisestä kansanluonteesta ja maantieteestä. Protestanttinen etiikka velvoittaa jokaisen hyödylliseen toimintaan myös vapaa-aikanaan, ja pitkät talvi-illat ovat otollista aikaa opiskelulle. Toinen tärkeä yleisselitys koulutukseen osallistumiselle liittyvät työmarkkinoihin. Suomalaisten työmarkkinoiden laman jälkeen kokema rakennemuutos on näkynyt erityisesti mm. rekrytointialttiuden kohdentumisena aiempaa korkeammin koulutettuihin. Tämä on kannustanut ja osaltaan edellyttänytkin suomalaisia kouluttautumaan aikuisiällä. Suomessa koulutus on etenkin sodan jälkeen toiminut sosiaalisen liikkuvuuden moottorina ja suomalaiset edelleen uskovat siihen, että koulutus on hyvä

instrumentti työmarkkina- ja sosioekonomisen aseman nostamisessa. (OECD 2002, 15–19.)

Työntekijöiden ja niille purkautumisväylän muodostavan kattavan koulutustarjonnan lisäksi suomalaisessa aikuiskoulutusjärjestelmässä on muutamia innovaatioita, jotka myös tukevat koulutukseen osallistumista. Ensinnä aikuiskoulutus on erittäin työelämäläheistä usealla osa-alueella. Yhdeksi muille maille opittavaksi asiaksi tarjoillaan suomalaista opettajien koulutus- ja rekrytointikäytäntöä. Tutkintaan osallistuneet kiinnittivät huomiota siihen, miten opettajia palkataan suoraan työelämästä ja että he toimivat usein osa-aikaisina työntekijöinä omalla alallaan opettajan työn ohessa. Toisella asteella tätä joustavaa rekrytointia tukee se, että palkattavalla opettajalla on kolme vuotta aikaa suorittaa työn ohessa opettajan kelpoisuuteen edellytettävät pedagogiset opinnot. Työelämäläheisyys näkyy paitsi suoraan opetuksessa myös koulutuksen suunnittelussa. Työelämän edustajat ovat usein mukana koulutuksen valtakunnallisessa ja paikallisessa suunnittelussa. Lisäksi työmarkkinaosapuolet ovat aina mukana esim. tutkintotoimikunnissa, jolla on pyritty varmistamaan tutkintojen taso ja työelämäläheisyys. (OECD 2002, 81–82.)

Toinen merkittävä aikuiskoulutuspoliittinen innovaatio Suomessa on näyttötutkintojärjestelmä toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa. Vuosituhannen vaihteessa keskusteltiin kansainvälisesti paljon siitä, miten koulutusjärjestelmän ulkopuolella opittu voitaisiin joustavimmin ja tehokkaimmin tunnustaa (ks. esim. Euroopan yhteisöjen komissio 2000). OECD:n mukaan suomalainen näyttötutkintojärjestelmä on tähän tarkoitukseen varten otettava malli. Se yhdistää opitun tunnustamisen aikuispedagogiikkaa soveltavaan koulutukseen. Henkilökohtaiset opiskelusuunnitelmat näyttöön valmistavassa ammatillisessa koulutuksessa yhdistettynä osatutkintorakenteeseen tarjoavat aikuisille opiskelumahdollisuuden heidän omista lähtökohdistaan. (OECD 2002, 81–82.)

Yhdessä kattavan ja ilmaisen / kohtuuhintaisen

tarjonnan kanssa aikuisia varten kehitetyt koulutusjärjestelyt ja suunnitteluperiaatteet muodostavat kokonaisuuden, joka kannustaa aikuisia kouluttautumaan. Tämä kahtalainen selitys korkealle osallistumisasteelle onkin maaraportista luettavissa. Universaali järjestelmä ei kuitenkaan riittävästi tue sellaisten aikuisten opiskelua, jotka uutta osaamista ehkä kipeimmin kaipaisivat. Universaalissa järjestelmässä ei ole sellaisia kohdentavia elementtejä, jotka tasa-arvoistaisivat osallistumisrakennetta⁷.

5 ...ja kipukohdat

OECD:n (2003) laatimassa vertailevassa raportissa painotetaan vahvasti aikuisten koulutukseen osallistumisen epätasa-arvoisuutta kaikissa vertailuun osallistuneissa maissa. Osallistumisen epätasa-arvoisuus ei siis ole yksin suomalainen ilmiö, vaan on todennettavissa laajasti yleisemminkin. Koulutuksen kasvautuminen näyttää olevan aikuisten koulutuskäytännön yksi perustavimmista piirteistä. Suomen järjestelmästä laaditun maaraportin mukaan tämä on suurin yksittäinen haaste kansallisessa aikuiskoulutuspolitiikassamme (OECD 2002, 83). Aikuiskoulutuksen tarjonnan valtavirtaistaminen ei kannusta kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kouluttautumiseen.

Silloin kun suuri osa aikuiskoulutuksen tarjonnasta on vahvasti julkisesti tuettua ja toimii universaalien tarjontamallin periaatteella, tullaan samalla tukeneeksi jo verrattain hyväosaisia myös taloudellisesti. Maaraportissa kritikoidaankin sitä, että julkisia koulutusvaroja jaetaan tasaisesti ilman selkeää jakopolitiikkaa: "[...] suhteellisen etuoikeutettujen yksilöiden tai yritysten "yksityiseksi" hyödyksi kuitenkin kyseenalaistaa sen, onko aikuiskoulutusta rahoitettava ensisijaisesti julkisista varoista. Suurempi yksityinen rahoitus saattaisi mahdollistaa budjettilähtöisten suuntaamisen riskiryhmille." (OECD 2002, 69.) Maaraportissa näytetäänkin esitettävän jonkinlaista kohdentavaa remonttia aikuiskoulutuk-

⁷ On kuitenkin huomattava, että suomalainen aikuiskoulutusjärjestelmä on epätasa-arvoinen lähinnä Pohjoismaisessa kontekstissa. Kun sitä verrataan OECD-maihin yleensä, näyttöyty osallistumisrakenteen toisenlaisena.

sen rahoitukseen. Lähtökohdaksi otetaan se, että julkisten aikuiskoulutusmenojen merkittävä kasvattaminen on epärealistista – eikä välttämättä toivottavaakaan – joten osallistumisen tasa-arvon toteuttamiseksi niitä on kohdennettava uudelleen. Rahoituksen kohdentaminen voimakkaammin huono-osaisille ja vähän koulutetuille antaisi paremmat mahdollisuudet laajemmin kehittää sellaisia erityisryhmien tarpeet huomioon ottavia koulutusratkaisuja, joita paikallisella tasolla on menestyksellä toteutettu.

Universaalin rahoitusjärjestelmän lisäksi maareportissa kiinnitetään huomiota aikuiskoulutuksen tarjonnan ja kehittämisen rakenteeseen sekä joihinkin pedagogisiin ratkaisuihin tekijöinä, jotka eivät edistä laajaa osallistumista. Suomessa mm. jo yllä mainitut toisen asteen ammatillisen koulutuksen näyttötutkintojärjestelmä sekä ammatillisen koulutuksen läheiset työelämäyhteydet ovat olleet menestystekijöitä, mutta samalla ne ovat suunnanneet aikuiskoulutuksen kehittämistä ammatilliseen koulutukseen. Kaiken ammatillisen kehittämisen rinnalla tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että yleissivistävä koulutus ja vapaa sivistystyö eivät jäisi jalkoihin. Aikuisten oppiminen tulisi nähdä myös arvona sinänsä, ei pelkästään instrumenttina ammatilliselle kehittymiselle ja työmarkkinoilla menestymiselle. (Emt., 82–83.) Toisaalta tutkijat esittivät epäilynsä siitä, miten toimiva ratkaisu on nuorten ja aikuisten integroiminen samoihin opiskeluryhmiin, joskin opiskelijaryhmien integroiminen tuo merkittävää joustavuutta koulutuksen järjestämiseen (emt.). Aikuispedagogiikan merkitys korostuu myös vertailevassa raportissa. Sen mukaan yksi keskeisistä attraktiivisen aikuiskoulutusjärjestelmän elementeistä on aikuisille soveltuvan pedagogiikan hyödyntäminen ml. aikuisten omaan opiskelurytmiin mukautuminen ja työelämässä toimiville aikuisille soveltuvat opiskeluaajat. (OECD 2003, 217–218.)

Kansainvälisellä tasolla näyttää keskustelu käyvän vilkkaana siitä, miten aikuiskoulutuksen hallinnollinen ohjaus tulisi järjestää. Vertailevassa raportissaan OECD esittää, joitain suosituksia "toivottavista aikuiskoulutusjärjestelmän piirteistä". Yksi näistä piirteistä on ns. holistinen näkökulma aikuiskoulutukseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että aikuiskoulutus-

ta ei tulisi nähdä esim. lyhyen tähtäimen instrumenttina työmarkkinaongelmien ratkaisemiseen, vaan sillä tulisi olla pysyvä asema koulutusjärjestelmässä, johon tukeutuen aikuiset voivat kehittää omaa osaamistaan. Aikuiskoulutuksella on, nuorten koulutuksen ohella, asema yhteiskunnan taloudellisten tavoitteiden saavuttamisessa ja sosiaalisen eheyden turvaamisessa. Tällainen kansallisesti jaettu näkemys aikuiskoulutuksen harjoittamisesta ja tehtävistä edellyttää hyvää koordinaatiota eri instituutioiden sekä hallinnon alojen ja -tasojen välillä. (OECD 2003, 86–87; 220–221.) Kattavan holistisen näkemyksen omaksuminen tuottaa kuitenkin joitain koulutuksen järjestämiseen ja paikalliseen ennakointiin ja toteuttamiseen liittyviä ongelmia. Hallinnollisessa päätöksenteossa on kansainvälisesti paikannettavissa "desentralisaation trendi" (emt., 89). Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä esimerkki tästä on vuoden 1999 koulutuslainsäädännön kokonaisuudistus, jossa päätöksentekoa siirrettiin koulutuksen järjestäjille. Päätöksenteon hajauttaminen on helpottanut eri hallinnonalojen toimijoiden yhteistyötä paikallisella tasolla ja mahdollistanut aiempaa paremmin opiskelijan ymmärtämisen tämän omista lähtökohdista käsin. Aikuisten kokonaisvaltaisen kehittymisen kannalta on tärkeää, että esim. opetus-, työ- ja sosiaali- ja terveystoimi tekevät paikallisella tasolla tiivistä yhteistyötä. (Emt.)

Kansallisella tasolla onkin haasteena löytää tasapaino kokonaisvaltaisen aikuiskoulutuspolitiikan ja paikallisen päätöksenteon välillä. Vertailevassa raportissa huomautetaan, että desentralisaatioon saattaa liittyä riskejä kansalaisten välisessä oikeudenmukaisuudessa. Ellei kansallisesti aseteta selviä reuna-ehtoja esim. laadunvarmistukselle tai standardeille saattavat aikuisopiskelijat joutua alueellisesti epätasa-arvoisesti kohdelluiksi. (emt.) Myös Suomea koskevassa maareportissa kiinnitetään huomiota kokonaisvaltaisen lähestymistavan tarpeeseen. Aikuisten opiskelua tulisi tarkastella kokonaisuutena, joka huomioi vuorovaikutuksen työmarkkinoiden, sosiaali- ja eläkepolitiikan sekä perus- ja jatkokoulutuspolitiikan välillä. (OECD 2002, 65.)

6 Mitä otettiin opiksi?

OECD -tutkinta ajoittui suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan kehittämisen kannalta optimaalisesti. Opetusministeriö asetti keväällä 2001 parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (jatkossa PAT) pohtimaan aikuiskoulutusjärjestelmän toimivuutta ja laatimaan kehittämissuunnitelmia. Työryhmä luovutti mietintönsä (OPM 2002) helmikuussa 2002 ja se sisälsi mittavan aikuiskoulutuksen strategisen toimenpideohjelman vuoteen 2010. Vaikkei OECD-tutkinnan tuloksia vielä tuolloin oltu julkaistu, työryhmällä oli käytettävissä niistä ennakkotietoja. Sittemmin mietinnön linjaukset on kirjattu istuvan hallituksen ohjelmaan aikuiskoulutuksen kehittämisen pohjaksi, ja niitä on konkretisoitu ja toimeenpantu opetusministeritön taloussuunnittelussa, valtion talousarvioissa ja valtioneuvoston hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2003–2008 (OPM 2004).

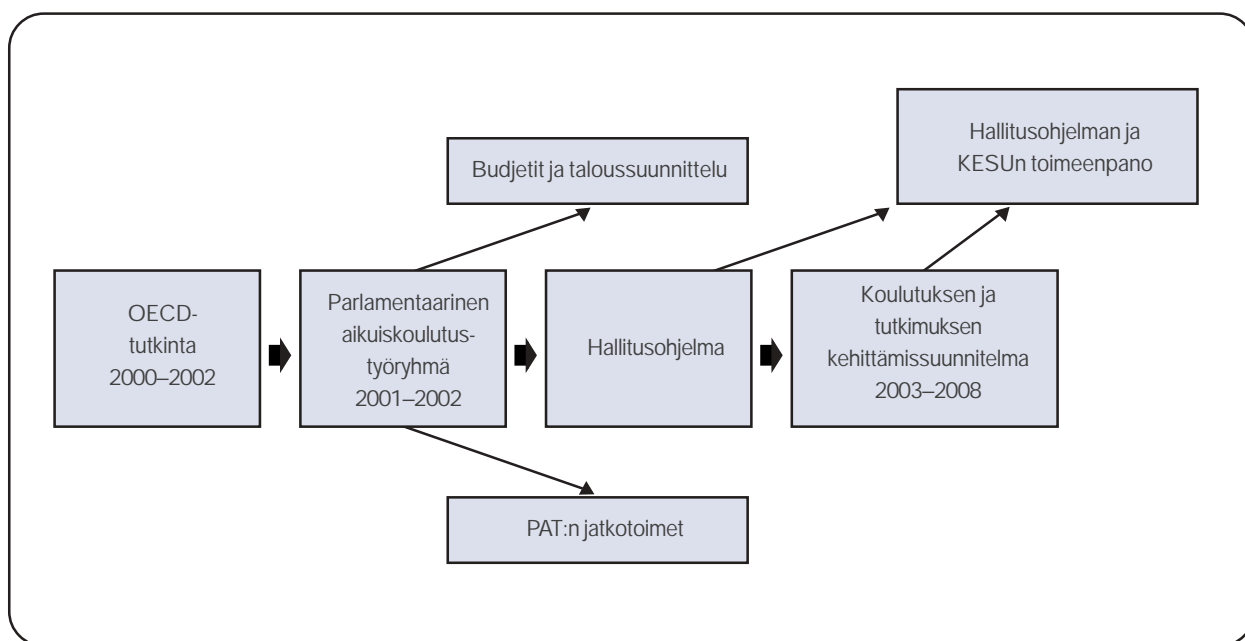
Tutkinta tarjosi arvokasta tietopohjaa aikuiskoulutuksen kehittämiseksi, mutta myös suuntasi keskustelua. Aikuiskoulutuksen kehittämisorganisaatioilla oli käytettävissään vaikutusvaltaisen kansainvälisen yhteistyöjärjestön raportti, voitaisiin sanoa, "kreivin aikaan". Tutkintaa seurannut kehittämis-

prosessi voidaan karkeistetusti esittää alla olevan kuvion mukaisena (kuvio 3). Tutkinnan ehdotukset eivät tietenkään siirtyneet sellaisinaan aikuiskoulutuksen kansallisiin käytänteisiin, vaan suodattuivat – siinä määrin kuin niitä kehittämisen kohteiksi otettiin – kansallisen keskustelun ja poliittisen "ilmapiirin" läpi.

Kehittämissasiakirjoista on luettavissa ainakin kolme aihekokonaisuutta, joilla on vähintäänkin temaattisia yhteyksiä OECD:n suositusten kanssa. Ne ovat:

- osallistumisen tasa-arvo,
- koulutussektorien yhteistyö ja tasapuolinen kehittäminen ja
- aikuispedagogiikka ja aikuiskoulutuksen kokonaisuus.

Kaikkia näitä osa-alueita on käsitelty PAT:ssä ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa, ja niistä kummunneita ehdotuksia on toimeenpantu sekä määrällisessä suunnittelussa että sisällöllisessä kehittämisessä.



Kuvio 3. OECD -tutkinnan vaikutuslinjat aikuiskoulutuspoliittiseen päätöksentekoon

7 Miten otettiin opiksi?

Tutkinnan teemat tai toimintasuositukset eivät muuttuneet aikuiskoulutuksen käytännöiksi sellaisinaan. Itse asiassa niitä ei strategisissa asiakirjoissa edes ehdotettu sellaisinaan toteutettaviksi. Tästä huolimatta tutkinnalla oli merkittävä vaikutus aikuiskoulutuksen kehittämiseen 2000-luvun alussa.

Tutkinnan tulosten hyödyntämisellä ja suosituksen toteuttamisella osana aikuiskoulutuksen kokonaiskehittämistä oli omia mielenkiintoisia piirteitä. Joissain kysymyksissä OECD:n esille nostamia teemoja ei käsitelty siinä "hengessä", jolla yhteistyöjärjestö oli niitä esittänyt. Toisissa teemat taas saivat ympärilleen runsaasti kansallista keskustelua ja ne sidottiin nopeasti ympäröivään yhteiskunnalliseen kontekstiin. Yhtä kaikki osa OECD:n esille nostamista kysymyksistä oli siinä määrin ajan hermolla, että niitä ei kansallisessakaan keskustelussa voitu ohittaa.

7.1 Osallistumisen tasa-arvo

Aikuisena koulutukseen osallistumisen tasa-arvo on yksi keskeisimmistä aihekokonaisuuksista paitsi Suomesta laaditussa maaraportissa, myös tutkinnan vertailevassa raportissa. Vertailevan raportin lähtökohtana on aikuisten kouluttaminen inhimillisen pääoman lisäämiseksi; raportissa inhimillinen pääoma tosin määritellään laajemmin kuin pelkästään taloudellisen menestyksen ehdoksi. Sillä on vaikutusta myös kansalaisten menestymiseen tietoyhteiskunnassa yleisemmin. Inhimillinen pääoma, ja sen kasvattaminen aikuisiällä, ei kuitenkaan saa olla vain tietyn kansanosan yksinoikeutta, vaan on ulotettava kaikille. Tällaisesta näkökulmasta aikuiskoulutushyväns jakaminen nykyistä tasaisemmin koko väestölle tulee tärkeäksi. (OECD 2003, 26–30; 215–216.)

Suomalaisessa keskustelussa aikuiskoulutuksen tasa-arvovaatimus nousi konkreettisesti esiin osin OECD-tutkinnan kanssa päällekkäin ajoittuneen parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän työssä. Tasa-arvokritiikki otettiin vakavasti myös erityisesti työmarkkinoilla näköpiirissä olleiden demografisten

ja taloudellisten reunaehtojen vuoksi. Vähän koulutusta saaneiden aikuisten osaamista oli kasvatettava tilanteessa, jossa ennakoitiin työvoimapulaa ja samanaikaista pohjakoulutustason kasvua uusissa rekrytointitilanteissa (Suikkanen & al. 1999, 58–59). Esimerkiksi parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietinnössä todetaan, että "[...] koulutuksen keinoin aikaansaadulla työn tuottavuuden kasvulla voitaisiin kompensoida osa huoltosuhteen epädullisesta kehittymisestä". Siinä todettiin myös, että työvoimalla tulee olla riittävät liikkuvuuden edellytykset, ja että työmarkkinoiden dynamiikkaa on edistettävä kouluttamalla työntekijöitä vaativampiin tehtäviin, jotta nämä vapauttaisivat työmarkkinoille tulopaikkoja nuorille. (OPM 2002, 8–9.)

Aikuiskoulutus nähtiin siis keinona selvittää työmarkkinoihin tulevaisuudessa liittyvistä uhkakuista. Samanaikainen haastavaan tilanteeseen johtanut työmarkkina-analyysi ja OECD:n koulutuksellista tasa-arvoa painottavat näkemykset jouduttivat keskustelua kaikkein vähiten koulutusta saaneiden sivistyksellisistä tarpeista. Muita vähemmän aikuiskoulutukseen osallistuvien ja vähäisen pohjakoulutuksen omaavien aikuisten kouluttamisen merkitys rakentui siis kahtaalta. Osin kansallisesta työmarkkina-analyysistä käsin ja osin OECD:n(kin) tasa-arvoa painottavasta aikuiskoulutuksen tila-analyysistä.

Tällaisessa keskusteluympäristössä poliittisen päätöksentekijän oli otettava asiaan tavalla tai toisella kantaa: joko esittämällä perusteita sille, miksi tilanne ei ole kuvatus kaltainen tai tehtävä asialle jotain. Kuten tunnettua tasa-arvo kysymys sai osakseen merkittäviä toimenpiteitä ja konkretisoitui PAT:n esitysten pohjalta vuonna 2003 aloitettuun viisivuotiseen Noste-ohjelmaan. Ohjelman tavoitteena on tarjota ilmainen toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittamismahdollisuus vailla toisen asteen tutkintoa olevalle 30–54 -vuotiaalle (sittenkin ikäraja on nostettu 59 vuoteen) väestölle sekä edistää heidän tietoyhteiskuntavalmiuksiaan. Ohjelman tavoitteena on paitsi osoittaa lisäkoulutuspaikkoja kohderyhmälle myös luoda käytänteitä, joilla kohderyhmää voitaisiin motivoida koulutukseen ja edistää heidän oppimisvalmiuksiaan.

Tasa-arvokysymyksen edistämisessä oli kuitenkin

merkittäviä kansallisia piirteitä, jotka poikkesivat OECD:n suosituksista ja joista on ehkä hahmoteltavissa kansallisen koulutuspolitiikkamme perusperiaatteita yleisemminkin.

Silmiinpistävä piirre Noste-ohjelman toteutuksessa on sen toteuttaminen väliaikaisena erillisohjelmalla. Noste rakennettiin kohdennetuksi ohjelmaksi koulutusjärjestelmän kylkeen ja sen tarve sidottiin väestön koulutusrakenteeseen. Toisin sanoen ohjelman tarpeen katsottiin väistyvän siinä vaiheessa, kun suuri osa nykyisin pelkän perusasteen varassa olevista on siirtynyt eläkkeelle tai on hyvin lähellä sitä. Ohjelma sidottiin siis väestön koulutusrakenteeseen, ja se tulisi ajan myötä tarpeettomaksi. Samalla ohjelman puitteissa kehitettävät ns. hakevan toiminnan muodot ja opiskelun tukitoimet ovat osa ohjelmaa, joita ei lähtökohtaisesti sovelleta muussa koulutuksessa, joskin Nosteessa syntyviä pedagogisia innovaatioita on tarkoitus hyödyntää myös jatkossa.

Kun ohjelma toteutettiin erillisenä hankkeena ei myöskään käynnistynyt keskustelua aikuiskoulutuksen rahoituksen kohdentamisesta, jota OECD oli eksplisiittisesti ehdottanut. Keskustelu ei käynnistynyt mm. mahdollisuudesta, että rahoitusta vähennettäisiin jollain koulutuksen sektorilla, jotta kaikkein heikoimmassa asemassa olevien koulutusmahdollisuuksia voitaisiin parantaa. Näin universaalimallin kritiikkiin vastattiin paikkaamalla siitä aiheutuvia epäkohtia erillisellä ohjelmalla. Varovasti tulkiten voitaisiin ajatella, että koulutukseen hakeutumisen mahdollisuuksien tasa-arvo kaikilla koulutus-tasoilla nähtiin yhtä tärkeäksi periaatteeksi kuin lopputuloksen eli osallistumisen tasa-arvon. Keneltäkään ei haluttu leikata vähemmän koulutettujen hyväksi. Universaalimalli ja sen myönteiset piirteet aikuiskoulutukseen osallistumisen edistäjänä säilytettiin ja sen päälle tai sivuun rakennettiin erillinen ohjelma.

7.2 Koulutussektorien yhteistyö ja tasapuolinen kehittäminen

OECD:n sanomalla lienee ollut vaikutuksensa myös siihen, että vapaan sivistystyön sektorin koulutus otettiin vahvasti kehittämisen kohteeksi sekä

PAT:ssa että kehittämissuunnitelmassa. Yleissivistävän ja vapaatavoitteisen koulutuksen vahva korostaminen sekä maa- että vertailevassa raportissa (OECD 2002, 82–83; OECD 2003, 26–27) on ehkä hiukan yllättäväkin kun muistetaan OECD:n rooli taloudellisen yhteistyön ja kehittämisen järjestönä. Aikuiskoulutuksen osalta painotetaan kuitenkin vahvasti mm. kansalaisten aktiivisen osallistumisen ja demokraattisten arvojen merkitystä ammatillisen osaamisen ohella (emt.).

Kansallisessa kehittämisessä vapaan sivistystyön aseman vahvistaminen aikuiskoulutuksen kehittämisprosessina voidaan nähdä analogisena edellä esitetyn tasa-arvopainotuksen kanssa. Tarve vapaan sivistystyön kehittämiseen ja painottamiseen osana aikuiskoulutusjärjestelmää oli ikään kuin odotetussa sopivaa purkautumisreittiä. Väestön ikääntyminen, vähittäin kehittyvä monikulttuurisuus, kaupunkiyhteisöjen heterogeenisuus, kansalaisten osallistumista ja osallisuutta koskeva keskustelu, tietoyhteiskunnan kehittyminen ja viimein globalisaatio yleisemminkin olivat samantapaisia haasteita, joihin erityisesti vapaan sivistystyön ja muun yleissivistävän aikuiskoulutuksen toimijat olivat perinteisesti pyrkineet vastaamaan. Kun tällaiset yhteiskuntakehityksen muodot yhdistää arvostetulta kansainväliseltä organisaatiolta tulevaan, aikuiskoulutusjärjestelmän yksipuolista kehittämistä koskevaan kritiikkiin, olivat mittavatkin yleissivistävän aikuiskoulutuksen kehittämistoimet saaneet argumentatiivisen perustansa. Tutkijathan huomauttavat maaraportissa, että yleissivistävä aikuiskoulutussektori ei vielä ole löytänyt paikkaansa (OECD 2002, 82).

Vapaan sivistystyön aseman nostaminen näkyy paitsi määrällisen mitoittamisen kasvattamisena (ks. mm. OPM 2004) myös ohjausmenetelmien kehittämisenä. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä piti eräitä vapaalle sivistystyölle ominaisia koulutusmuotoja siinä määrin tärkeinä, että halusi kiinnittää ne osaksi uudenlaista, vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa yhteistyössä muotoiltavaa ohjausmenetelmää: ns. suuntaviivaopintoja (ks. OPM 2002). Tunnusomaista tutkinnan jälkeiselle kansalliselle vapaan sivistystyön kehittämiselle on ollut ko. koulutussektorin opinnollisten ja osallistumista koskevien tavoitteiden läheinen yhteys yhteiskunnalli-

sista muutoksista vedettäviin johtopäätöksiin. Vapaa sivistystyö nähtiinkin vastauksena mm. ikääntyvän aikuisväestön aktiivisen toiminnan kehittämiseen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Näistä aineksista sekä hallinto että vapaan sivistystyön toimijat näyttivät löytäneen "yhteisen sävelen".

Kansallisen kehittämisen erityispiirre oli myös kiinteän suhteen rakentaminen vapaan sivistystyön ja tutkintotavoitteisen koulutuksen välille. Tavoitteeksi asetettiin paitsi yleissivistävän aikuiskoulutuksen omalakinen kehittäminen myös aikuiskoulutuksen kahden tukijalan (ammattillisen ja yleissivistävän) aiempaan läheisempi yhteistyö. Aikuiskoulutuspoliittisena innovaationa voidaan pitää sitä, että nämä kaksi koulutusmuotoa löysivät luontevan yhteistyömallin kaikkein vähäisimmän pohjakoulutuksen omaavan aikuisväestön opetuksessa. Noste-ohjelman⁸ jo PAT:ssä julkilausuttu tavoite oli, että mm. vapaan sivistystyön oppilaitokset voisivat järjestää näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen suorittamista tukevia, kuten oppimisvalmiuksia ja ongelmanratkaisutaitoja edistäviä, opintoja. Ammattillisen koulutuksen osalle jäisi sitten perinteisemmän ammattillisen osaamisen kehittäminen. Näin molemmat koulutussektorit olisivat mukana yhteiskunnallisesti tärkeäksi katsotun ohjelman toteuttamisessa; kumpikin vahvasti omalla osaamisalueellaan. Samalla toivottiin, että raja-aidat liudentuisivat ja sektorien välille syntyisi aitoa ja jatkuvaa vuorovaikutusta. Yhteistyömalli otettiin käyttööseen Noste -ohjelman toimeenpanossa.

7.3 Aikuispedagogiikka ja aikuiskoulutuksen kokonaisuus

OECD-tutkinnan jälkeisessä kehittämisessä ammattillisen aikuiskoulutuksen keskeiseksi lähtökohdaksi on otettu aikuiskoulutuksen tehtävät mm. työn tuottavuuden lisääjänä, työssä jaksamisen parantajana ja työmarkkinoiden dynamiikan edistäjänä. Yleis-tavoitteena on, että inhimillisen pääoman kasvattaminen aikuisiällä toimisi puskurina väestön ikäänty-

misen ja ennakoidun työvoimapulan epäedullisille seurauksille. Toisin sanoen koulutuksen aikaansaaman tuottavuuden kasvun ja työssä jaksamisen toivotaan toimivan vastavoimina väestön vanhenemista ja huoltosuhdetta koskeville haasteille. (ks. esim. OPM 2002, 7–8.)

Aikuiskoulutuksen toimiessa vastavoimana rakenteellisen kehityksen ei-toivotuille seurauksille (ml. haasteet aktiivisen kansalaisuuden ja demokraattisten arvojen osalta) tuli keskeiseksi varmistaa myös järjestelmätasolla, että kaikilla aikuisilla on joustavat, heidän omiin tarpeisiinsa vastaavat koulutusmahdollisuudet, jotka voidaan suorittaa myös työn ohessa. Työn ohessa kouluttautumisen merkityshän kasvaa erityisesti silloin kun yhteiskunnallinen kokonaistyöaika pyritään pitämään mahdollisimman korkeana. Tällaisesta näkökulmasta tarkasteltuna on tärkeää, että aikuisia opetetaan erityisesti heille soveltuvin pedagogisin ratkaisuin ja koulutusmuodoin vielä niin, että opetusajat mukautuvat työssä käyvän ja perheellisen aikuisen kalenteriin. Toisaalta aikuiskoulutusta haluttiin kohdentaa siten, että se kannustaisi aikuisia opiskelemaan vähintään omaa koulutustasoaan vastaavassa tai sitä korkeamman asteen koulutuksessa (ks. esim. OPM 2002, 36–37).

Aikuisedagogiikan korostumisen kautta tulee ymmärrettäväksi myös tarve tarkastella aikuiskoulutusjärjestelmää kokonaisuutena. Kansallisen keskustelun pääpaino tasapainottelussa holistisen päätöksenteon ja desentralisaation välillä onkin ehkä ollut juuri tässä: miten turvata valtakunnallisesti kattava ja hyvin toimiva aikuisedagogiikkaa soveltava tarjonta luoden samalla edellytykset paikalliselle päätöksenteolle ja paikallisen osaamisen hyödyntämiselle.

Yhtä kaikki kansalliselle keskustelulle tunnusomaista oli aikuisedagogiikan merkityksen kasvattamisen niveltäminen aikuiskoulutuksen kokonaisuuden tarkasteluun. Aikuiskoulutuksen holistinen tarkastelu tarkoitti lähinnä sitä, että järjestelmän tulisi kyetä mukautumaan muuttuvan aikuisväestön tarpeisiin ja sitä tulisi tarkastella aikuisväestön tarpeiden ja yhteiskunnan rakenteellisen muutoksen näkökulmasta.

⁸ Ohjelma kulki tuolloin vielä nimellä "suomalaisen osaamisen nosto-ohjelma"

8 Tarinan (I)opetus

Jälkeenpäin tarkasteltuna OECD-tutkinta oli pikemminkin osa pidempää aikuiskoulutuksen kehittämisprosessia kuin sen alkusysäys. Tutkinta ei varsinaisesti tuonut esiin sellaista uutta tai yllättävää, joka ei olisi ollut tiedossa aiemmin (vrt. artikkelin alussa esitelty keskustelukonteksti). Sen sijaan tutkinnalla oli suuri merkitys keskustelun herättäjänä, nostattajana ja suuntaajana. Esimerkiksi aikuisopiskelun tasa-arvo tuli OECD-tutkinnan kautta kansalliseen keskusteluun erittäin voimakkaana.

Tutkinnan merkittävin tulos – sen lisäksi, että se lisäsi ja syvensi olemassa olevaa tietopohjaa – oli ehkä raportin painoarvo yhtenä merkittävänä aikuiskoulutusjärjestelmäämme luotaavana tutkimuksena. Raportin suositukset yhdistettynä kansalliseen keskusteluun suuntasivat ja ohjasivat aikuiskoulutuspolitiikkaa, mutta kansallisen keskustelukulttuurin ja itsetutkiskelun sävyttämänä.

Lähteet

- Ahola, J. 1998. Aikuiskoulutusta koskeva OECD:n teematutkinta. Julkaisematon muistio.
- Aikuiskoulutusneuvosto 1999. Aikuiskoulutuspolitiikka 2000-luvun alkuvuosina. Aikuiskoulutusneuvoston julkaisuja 16/1999. Verkkojulkaisu osoitteessa: www.minedu.fi/aikuiskoulutusneuvosto/julkaisut/Nro_16.html.
- Euroopan yhteisöjen komissio 2000. Elinikäinen oppiminen. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. 30.10.2000.
- KM 1997. Oppimisen ilo. Kansallisen elinikäisen oppimisen strategia. Komiteamietintö 1997:14. Helsinki: Edita.
- Linnakangas, R. (toim.) 1999. Koulutus ja elämän kulku. Näkökulmia koulutuksen vaikuttavuuteen. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- OECD 2000. Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey. Paris: OECD.
- OECD 2002. Aikuiskoulutuksen teematutkinta. Suomi, arviointiraportti. Marraskuu 2001.
- Teoksessa: Opetusministeriö 2002: Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti. Helsinki: opetusministeriö.
- OECD 2003. Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices. Paris: OECD.
- Opetusministeriö 2002. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. Opetusministeriön työryhmien muistioita 3:2002. Helsinki: Yliopistopaino.
- Opetusministeriö 2002. Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 92. Helsinki: opetusministeriö.
- Opetusministeriö 2004. Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriön julkaisuja 2004:6. Helsinki: Yliopistopaino.
- Suikkanen, A. & Linnakangas, R. & Karjalainen, A. 1999. Koulutus ja muuttuneet työmarkkinat. Teoksessa: Linnakangas, R. (toim.) 1999. Koulutus ja elämänkulku. Näkökulmia koulutuksen vaikuttavuuteen.
- Tuijnman, A. & Hellström, Z. 2001. Curious Minds. Nordic Adult Education Compared. Nord 2001:9.

Mitä odotettavissa OECD:n opettajahankkeelta?

Armi Mikkola

Opettajahankkeen tausta

Opettajapula, opettajien ammattitaito ja työskentelyedellytykset sekä opettajankoulutus ovat tulleet aiempaa suuremman kiinnostuksen kohteiksi kansainvälisten koulutusalaan tutkivien organisaatioiden piirissä. Vielä viime vuosikymmenen alkupuolella koulutusjärjestelmille ja oppilaitoksille esitetyt tulevaisuuden haasteet ja kehittämisvaatimukset ilmaistiin useimmiten kohdentamattomina. Oppilaitosjohdon ja opettajien koulutus, toiminta ja työskentelyedellytykset jäivät tuolloin vähälle huomiolle. Oppilaitoksille esitettiin tavoitteita ja muutosvaatimuksia, mutta avoimeksi jäi, ketkä uudistuksia toteuttaisivat ja millaisia olisivat toteutusedellytykset.

Selvä muutos on havaittavissa 1990-luvun jälkipuoliskolta lähtien esimerkiksi OECD:n raporteissa. Niissä aletaan korostaa opettajien keskeistä asemaa ja samalla heidän työnsä vaikeutumista. Opettajien ammattitaidon uusia ulottuvuuksia ryhdytään määrittelemään ja tuodaan esille täydennyskoulutuksen merkitys sekä oppilaitosten yhteisöllisen kehittämisen tarpeet (OECD 1998a; OECD 1998c). Opetustyön ja kouluyhteisön käytänteihin haetaan muutosta esittämällä, että samanaikaisesti on vaiku-

tettava sekä tavoitteiden, voimavarojen että täydennyskoulutuksen avulla (OECD 1998b). Samalla korostetaan sekä opettajien oman päätös- ja ratkaisuvallan tärkeyttä, yhteiskunnan asettamien muutosvaatimusten huomioonottamista opettajan työssä että oppilaitoksen kehittämistä sosiaalisessa verkostossa (OECD 1998b). Opettajakunnan ikäprofiilia, rakenteita, opetusvelvollisuutta ja työoloja sekä oppilaitosjohdon työnkuvaa selvitetään (OECD 1998a). Samalla annetaan suosituksia sekä uusien opettajien saatavuudesta että iäkkään opettajakunnan asiantuntemuksen hyödyntämisestä. Samanlainen opetushenkilöstön merkitystä korostava suuntaus on jatkunut vuosikymmenen vaihteen yli niin OECD:n piirissä (OECD & UNESCO 2001; OECD 2002) kuin muissakin kansainvälisissä järjestöissä.

Miksi opettajat yhtäkkiä ikään kuin keksittiin? Herättikö monissa maissa kasvava opettajapula havaitsemaan tämän ammattiryhmän? Vaikuttiko opettajakunnan korkea ikärakenne useissa OECD-maissa tilanteeseen? Opettajien tarpeellisuutta koskevista näkemyksistä saattoi tapahtua muutoksia,

kun tieto- ja viestintätekniiikan alkuinnostuksen lupailema opettajattomuus ei osoittautunutkaan tavoittelemisen arvoiseksi. Opettaja ei ollut korvattavissa koneilla. Vaikuttiko opettajia koskevan kiinnostuksen kasvuun se, että koulutus eri muodoissaan on kasvanut yhä suuremmaksi yksittäiseksi työllistäjäksi tai se, että koulutuskustannuksista kaksi kolmasosaa on opetushenkilöstön palkkakustannuksia? Olipa syy mikä tahansa, vuonna 2002 käynnistynyt OECD:n opettajahanke on osa yleisempää ilmiötä – huomion kiinnittymistä opettajiin ja heidän työnsä merkitykseen.

Opettajahankkeen valmistelu ajoittuu vuosittuuhannen vaihteeseen. OECD-maiden opetusministerien kokouksessa vuonna 2001 päädyttiin siihen, että on löydettävä strategioita, jotka edistävät tasokkaiden opettajien ja johtajien saamista kouluihin ja myös heidän pysymistään koulutyössä. Keväällä 2002 OECD:n koulutuskomitea käynnisti "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers"-nimisen projektin. (OECD 2004.)

Opettajahankkeen toteutus

Hanke toteutetaan vuosina 2002–2004. Sen tavoitteeksi on määritelty synteetin luominen sellaisista tutkimuksista ja käytänteistä, jotka koskevat tehokkaiden opettajien saamista kouluun ja heidän pysymistään opetustyössä. Samalla pyritään löytämään menestyksekkäitä opettajapolitiikan ratkaisuja ja käytäntöjä, joilla halukkuutta hakeutua opetustyöhön ja pysyä siinä voidaan tukea ja edistää. Hanke pyrkii myös luomaan mahdollisuuksia sille, että osallistujamaat voivat vaihtaa tietoa kokemuksistaan ja hyvistä käytänteistä. (OECD 2004.)

Vuoden 2004 lopulla julkaistavaan loppuraporttiin on koottu aineistoa osallistujamaiden edustajille järjestelyistä työkokouksista ja seminaareista, maaraporteista, maatumkintoihin liittyneistä asiantuntijavierailuista ja aineistoista, kansainvälisistä ja maakohtaisista tilastaselvityksistä sekä erillistutkimuksista. Hankkeen osallistujamaita ovat Alankomaat, Australia, Belgia, Chile, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Israel, Italia, Itävalta, Kanada, Korea, Kreikka, Meksiko, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa,

Slovakia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tsekin tasavalta, Unkari ja Yhdysvallat. Kaikki nämä maat ovat laati-neet maaraportin. Tästä on koostunut mittava opettajan työtä ja koulutusta koskeva aineisto, johon voi tutustua hankkeen omilla sivuilla (www.oecd.org/eduteacherpolicy). Maatumkintaan osallistuivat Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Korea, Ruotsi, Saksa, Sveitsi ja Unkari. (OECD 2004.)

Suomi päätti osallistumisestaan opettajahankkeeseen vuoden 2002 alussa. Koska suomalaisesta opettajankoulutuksesta oli saatavilla varsin tuoretta aineistoa, opetusministeriö katsoi osallistumis päätöstä tehdessään, että maatumkintaan osallistumisesta saatava hyöty ei välttämättä vastaisi tutkinnasta aiheutuvia huomattavia kustannuksia. Näin ollen Suomi päätti osallistua hankkeeseen mutta ei ilmoittautunut maatumkintaan.

Maaraportti on tehty opetusministeriössä virkaytönä. Tarvittavasta laajasta tilastotyöstä on huolehtinut Opetushallitus. Raportin laadintaan osallistui ohjausryhmä. Ohjausryhmään kuuluivat yliopistojen opettajankoulutuksen ja ammatillisten opettajakorkeakoulujen edustajat, opettaja- ja opiskelijajärjestöjen sekä Suomen Kuntaliiton edustajat sekä Opetushallituksen ja opetusministeriön edustajat. Ohjausryhmää johti ylijohtaja Arvo Jäppinen opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osastolta. Työnsä tueksi ohjausryhmä järjesti lokakuussa 2002 laajan sidosryhmäseminaarin, jonka ennakotehtävillä ja työryhmätoilla kerättiin näkemyksiä maaraporttia varten. Sidosryhmätyöskentelyssä käsiteltiin hankkeen kannalta keskeisiä aiheita, kuten kouluun kohdistuvia odotuksia, opettajankoulutuksen ja opetustyön vetovoimaa sekä opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen kehittämistarpeita. Seminaariin osallistui opettajankouluttajia, vanhempain-, opiskelija- ja opettajajärjestöjen edustajia, rehtoreita, kuntien ja valtion opetushallinnon edustajia sekä elinkeinoelämän edustajia.

Hanke oli alusta pitäen rajattu yleissivistävän koulutuksen opettajiin. Valmisteluseminaa-reissa useiden maiden esittämien vaatimusten vuoksi sitä laajennettiin jossakin määrin kattamaan myös ammatillista koulutusta ja erityisopetusta, mutta aikuiskoulutuksen opetushenkilöstö jäi kokonaan tarkastelun ulkopuolelle. Maaraportin laadinta oli

ohjeistettu vertailtavuuden turvaamiseksi yksityiskohtaisilla kysymyksillä. Raportoinnin laajuus oli määrätty 60 sivuksi. Maaraporttiin tuli sisällyttää koulutusjärjestelmän esittely, opettajankoulutuksen ja opettajan ammatin vetovoimaisuuden tarkastelu, opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen esittely sekä opettajaksi rekrytoitumiseen ja opetustehtävissä pysymiseen vaikuttavia tekijöitä. Maaraporttien tuli olla valmiina kesällä 2003.

Hankkeelle etukäteen määriteltyyn viitekehukseen ei osallistujamailla ollut mahdollista vaikuttaa. Esimerkiksi opetusta ja oppimista koskevaa tutkimusta, opetussuunnitelmakäytäntöjä, erilaisia johtamis-, koulu- ja opetuskulttuureja, oppilaskohtaisia tekijöitä tai opettajien omia käsityksiä työstään, työoloistaan ja niiden kehittämismahdollisuuksista ei eri maiden ehdotuksista huolimatta sisällytetty hankkeen viitekehukseen. Näin tehty raja voi kaventaa mahdollisuuksia löytää esimerkiksi sellaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat opettajien työhyvinvointiin ja ammatissa pysymiseen. Loppuraportin kannalta ongelmalliseksi saattaa osoittautua se, että esimerkiksi tehokkuus- ja laatuksitteiden määrittelyä ei eri maiden toivomuksista huolimatta tehty hankkeen valmisteluvaiheessa.

Miksi mukaan?

OECD:n opettajahanke osui Suomen kannalta sopivaan ajankohtaan, koska maassamme on viime vuosina ollut meneillään varsin mittava opettajankoulutuksen kehittämishankkeiden jatkumo. Korkeakoulujen arviointineuvosto arvioi yliopistoissa ja ammatillisissa opettajakorkeakouluissa annettavan opettajankoulutuksen vuosina 1999–2000. Arviointien perusteella esitettiin joukko opettajankoulutuksen yleisiä ja toteuttajakohtaisia suosituksia. (Jussila & Saari 1999; Lämsä & Saari 2000.) Opetustyön muutossuuntia ja niistä aiheutuvia opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen määrällisiä ja sisällöllisiä kehittämistarpeita ennakoitiin vuoteen 2010 tarkastelunsa ulottaneessa OPEPRO-hankkeessa, joka tuotti kaikkiaan 15 osaraporttia. Ennakointityöhön sisältyi yleisivistävän ja ammatillisen koulutuksen opettajatilanteen laaja selvitys. Hank-

keen johtopäätökset ja suositukset julkaistiin "Opettaja vuonna 2010" -loppuraportissa (Luukkainen 2000).

Arviointien ja ennakoitien tulosten ja suositusten perusteella opetusministeriö julkisti Opettajankoulutuksen kehittämissuositusten (2001), jossa annettiin opettajien perus- ja täydennyskoulutusta koskevia määrällisiä ja sisällöllisiä kehittämissuosituksia. Samaan ajankohtaan sijoittui myös kymmenessä yliopistossa toteutettu kolmivuotinen opettajankoulutuksen laajennusohjelma opettajapulan ehkäisemiseksi. Laajennusohjelman perustana oli OPEPRO-ennakointityön tuottama aineisto.

OECD:n opettajahankeeseen osallistumisen odotetaan tuovan kiinnostavaa kansainvälistä vertailuaineistoa ja taustaa tuleville kehittämistoimille. Opettajankoulutustamme koskevien kehittämistarpeiden suhteuttaminen muiden maiden opettajankoulutusta koskeviin ratkaisuihin voisi tuoda hyödyllistä aineistoa esimerkiksi Opettajankoulutuksen kehittämissuositusten seurantaan. Hankkeen toivotaan tuovan uutta tietoa ja käyttökelpoista aineistoa niistä opettajankoulutuksen alueista, joita suomalaisessa arviointi- ja ennakoitityössä on käsitelty niukasti. Tällaisia ovat muun muassa opetushenkilöstön täydennyskoulutus, oppilaitosjohdon työ ja koulutus sekä näitä aiheita koskeva tutkimus. Lisäksi hankkeen toivotaan edistävän opettajankoulutusta ja erityisesti täydennyskoulutusta koskevaa tilastointia, jonka niukkuus ja puutteellisuus on osoittautunut jatkuvaksi ongelmaksi.

Hankkeeseen lähdetessä Suomella oli käytettävissään runsas ajankohtaisaineisto ja kehittämissuositukset opettajankoulutuksesta. Sen sijaan opettajien työolosuhteita, työssä jaksamista ja opetustyön vetovoimaa koskevaa tietoa oli saatavilla niukasti. Keskustelua opettajien kasvavasta hakeutumishalukkuudesta opetustyöstä muihin tehtäviin käytiin tuolloin varsin vilkkaasti, mutta saatavilla ei ollut tietoa siitä, miten laajaa opettajien siirtymä koulutustyöstä muille työmarkkinoille oli tai siitä, palataanko muilta työmarkkinoilta opetustyöhön. Tavallisimmin arvioitiin, että vähintään 10–15 % opettajankoulutuksen saaneista siirtyi muihin kuin opetusalan tehtäviin (OPM 2003), mutta arvio on jouduttu tekemään yksittäisten selvitysten perus-

teella. OECD:n opettajahankkeen toivotaan kehittävänsä sellaisia ratkaisuja, jotka edesauttaisivat ajan- tasaisen kuvan saamista liikkuvuudesta opetustyön ja muiden työmarkkinoiden välillä.

Eläkehakuisuuden kasvun havaittiin 90-luvun jälkipuoliskolla vaikuttavan maamme määrällisiin opettajatarpeisiin huomattavasti. Opetushenkilöstön osuus niin työkyvyttömyyseläkkeen, yksilöllisen varhaiseläkkeen kuin osa-aikaeläkkeenkin saajista oli noussut selvästi. Opettajat siirtyivät keskimääräistä voimakkaammin eri eläkejärjestelyjen piiriin, jotka mahdollistivat normaalia varhaisemman poistumisen työstä tai työn vähentämisen. Työkyvyttömyyseläkkeen myöntämissä mielenterveydenhäiriöt olivat yhä merkittävämpiä. (Luukkainen 2000.)

Opettajien kokemuksia työstään ja työympäristöstään on tutkittu työpaikan ilmapiiriä, koettua vaatimustasoa, kuormittavuuden kokemuksia, työssä koettuja vaikutusmahdollisuuksia ja johtamista koskevilla selvityksillä. Opettajien työhyvinvointia koskeva tutkimus antaa viitteitä siitä, että opettajat kokevat ongelmalliseksi työnsä vähäisen arvostuksen ja katsovat, että koululaitoksen arvostuksen yleinen lasku vaikeuttaa kasvatus- ja opetustehtävää. Koulunvastaisen alakulttuurin kasvun, koulutuksen taloudellisten ongelmien ja samanaikaisesti kouluun kohdistettujen odotusten lisääntymisen koetaan liian kuormittavuuden tuntua ja työuupumusta opettajakunnassa. (Aittola 2001; Kiviniemi 2000; Syrjäläinen 2002; Santavirta ym. 2001.) Varsinainen oma opetus ei näytä kuormittavan opettajia, vaan he väsyvät siitä kaikesta muusta työstä, joka liittyy opettajana toimimiseen. Näyttää siltä, että opettaminen on vain pieni osa opettajan toimenkuvasta. Opettajalle ei riitä, että hän pystyy vaikuttamaan opetussuunnitelmaan ja opetusmenetelmiin, jos hän samanaikaisesti kokee, ettei pysty vaikuttamaan muihin työpäiväänsä sääteleviin tekijöihin. (Santavirta ym. 2001; Syrjäläinen 2002.) Kysymys suomalaisen opetushenkilöstön kokemasta vaikutusmahdollisuutensa vähäisyydestä antaa aihetta lisäselvityksiin ja kansainväliseen vertailuun. PISA-tutkimuksen yhteydessä tehty selvitys osoittaa, että kokonaisuutena arvioiden opettajien vaikutusmahdollisuudet opetusta, koulun toimintalinjoja ja resurssien käyttöä koskevaan päätöksentekoon ovat

Suomessa huomattavan suuret muihin OECD-maihin verrattuna. (Väljærvi & Linnakylä 2002.)

Eläkehakuisuus, opetustehtävien vetovoima ja opettajien työhyvinvointiin vaikuttavat tekijät ovat keskeisiä kysymyksiä, joiden ratkaisuun odotetaan OECD-hankkeesta saatavan kansainvälistä vertailuaineistoa ja tietoja onnistuneista käytänteistä eri maissa.

Loppuraporttia odottaessa

"Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers" -hankkeen loppuraportin on luvattu valmistuvan marraskuussa 2004. Raportti tulee olemaan laajuudeltaan noin 150-sivuinen. Se tulee jatkautumaan opettajan ammatin vetovoimaisuutta, opettajien perus- ja täydennyskoulutusta, rekrytointia sekä ammatissa pysymistä käsitteleviin lukuihin. Loppuraportin tarkoituksena on tarjota vertailevaa kansainvälistä analyysiä opettajiin liittyvistä kysymyksistä ja siinä pyritään tunnistamaan eri maissa käytettyjä tehokkaita opettajapolitiikkakeinoja. Raportti tulee tarjoamaan mittavan tilastoaineiston opettajien palkkaukseen, ikärakenteeseen, opettajakelpoisuuteen, opettajatarpeisiin ja rekrytointiin liittyvistä kysymyksistä. Ne maat, jotka osallistuivat maatutkintaosioon, tulevat saamaan maakohtaisia suosituksia.

Tätä kirjoitettaessa ei ole vielä käytettävissä yksityiskohtaista tietoa siitä, millaisia yleisiä suosituksia loppuraportissa tullaan antamaan. On oletettavaa, että raportin pääpaino on määrällisissä opettajatarpeissa. Todennäköisiä suositusten aiheita tulevat olemaan ainakin seuraavat:

- tarvitaan opettajapolitiikkaa, jolla suunnataan ja vaikutetaan keskeisiin opettajankoulutukseen ja opettajan työhön liittyviin kysymyksiin
- opettajien työn tulee olla arvostettua
- opettajien palkkauksen ja työskentelyolosuhteiden tulee olla kilpailukykyisiä muihin vastaavan koulutuksen edellyttämiin tehtäviin verrattuna

- palkkausratkaisuilla tulee tukea hyvää suoriutumista opetustehtävissä
- koulujen työskentelyolosuhteiden ja työilmapiirin tulee tukea opettajien työtä
- oppilaitosten johtamista tulee kehittää
- opettajankoulutus on kehitettävä joustavaksi niin, että siihen voidaan tulla muista ammateista
- opettajilla tulee olla mahdollisuus kehittää osaamistaan täydennyskoulutuksen avulla
- opettajien ammatillisen kehityksen tulee kytkeytyä kiinteäksi tutkimukseen

- opettajilla tulee olla mahdollisuus urakehitykseen
- tarvitaan opettajien työhön ja koulutukseen liittyvää tutkimusta
- opettajatarpeita, opettajankoulutusta, opettajien työtä ja opettajien työolosuhteita koskevaa maakohtaista ja kansainvälistä tilastointia tulee kehittää. (OECD 2004.)

OECD:n opettajahankkeen loppuraportti tulee antamaan runsaasti virikkeitä sekä opettajien perus- ja täydennyskoulutukselle että opettajien työhyvinvointia käsittelevälle keskustelulle ja päätöksenteolle. Hankkeelle kaavailut jatkotoimet oppilaitosten johtajuudesta sekä opettajien työ- ja urakehityksestä tulevat tuomaan tarpeellista aineistoa oppilaitosten kehittämistyöhön.

Lähteet

- Aittola, E. 2001. Lomautusten vaikutus peruskoulun-opettajien työuupumukseen ja työarkeen. Julkaisussa Santavirta, N. ym. 2011. Nyt riittää. Raportti peruskoulun ja lukion opettajien työympäristöstä, työtyytyväisyydestä ja työssä jaksamisesta. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 173. Helsinki: Yliopistopaino.
- Jussila, J. & Saari, S. (toim.) 1999. Opettajan-koulutus tulevaisuuden tekijänä. Yliopistoissa annettavan opettajankoulutuksen arviointi. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 11:1999. Helsinki: Edita.
- Kiviniemi, K. 2000. Opettajien työtodellisuus haasteena opettajankoulutukselle. Opettajien ja opettajankouluttajien käsityksiä opettajan työstä, opettajuuden muuttumisesta sekä opettajankoulutuksen kehittämissaasteista. Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointihankkeen (OPEPRO) selvitys 14. Helsinki: Opetushallitus.
- Luukkainen, O. 2000. Opettaja vuonna 2010. Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointihankkeen (OPEPRO) selvitys 15. Loppuraportti. Helsinki: Opetushallitus.
- Lämsä, A. & Saari, S. (toim.) 2000. Portfoliosta koulutuksen kehittämiseen. Ammatillisen opettajankoulutuksen arviointi. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 10:2000.
- OECDa. 1998. Education Policy Analysis 1998. Paris: OECD.
- OECDb. 1998. Making curriculum work. Paris: OECD.
- OECDc. 1998. Staying Ahead: In-service Training and Teacher Professional Development. Paris: OECD.
- OECD. 2002. Schooling for Tomorrow. Centre for Educational Research and Innovation. Paris: OECD.
- OECD. 2004. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Synthesis Report: First Draft. (Moniste 4.6.2004)
- OECD & UNESCO. 2001. Teachers for Tomorrow Schools. Paris: OECD & UNESCO.
- Opettajankoulutuksen kehittämisohjelma. 2001. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö. 2003. Opettajatarvetyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:9. Helsinki: Opetusministeriö.
- Santavirta, N., Aittola, E., Niskanen, P., Pasanen, I., Tuominen, K. & Solovieva, S. 2001. Nyt riittää. Raportti peruskoulun ja lukion opettajien työympäristöstä, työtyytyväisyydestä ja työssä jaksamisesta. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 173. Helsinki: Yliopistopaino.
- Syrjäläinen, E. 2002. Eikö opettaja saisi jo opettaa? Koulun kehittämisen paradoksi ja opettajan työuupumus. Tampereen yliopiston opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja A25/2002. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Väljjarvi, J. & Linnakylä, P. 2002. Tulevaisuuden osaajat. PISA 2000 Suomessa. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.

Korkeakoulutusta koskeva OECD:n teema-arviointi

Osmo Lampinen

Yleiset lähtökohdat

OECD on parhaillaan käynnistämässä korkeakoulutusta (tertiary education) käsittelevää laaja-alaista teema-arviointia. Projektin tavoitteeksi on asetettu "sen arvioiminen miten korkeakoulutuksen tarjonta, organisoituminen ja johtaminen voivat edistää jäsenmaita saavuttamaan taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteensa". Projektin painopisteenä on kansallinen korkeakoulupolitiikka, mutta tavoitteena on myös arvioida tämän politiikan vaikutuksia instituutioiden toimintaan.

Käynnistyvän teema-arvioinnin yleiset tavoitteet on määritelty seuraavasti:

- Mitkä ovat korkeakoulutukselle eri maissa asetetut taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet?
- Kuinka voidaan varmistua, että korkeakoululaitos toimii kestäväällä taloudellisella perustalla ja että sillä on tarkoituksenmukainen rakenne ja sen eri osat toimivat tehokkaassa yhteistyössä sekä kuinka voidaan taata korkeakoulutuksen riittävää laadullinen taso?
- Kuinka voidaan mobilisoida korkeakoulutuksen tarvitsemat resurssit?

- Millä mekanismeilla ja ohjauksen keinoilla voidaan taata järjestelmän riittävä hallittavuus?

Korkeakoululaitokset eroavat rakenteeltaan melkoisesti toisistaan. OECD on pyrkinyt viime vuosina käyttämään termiä "tertiary education" korostaakseen että korkeakoululaitokseen kuuluu myös muita kuin yliopistollisia laitoksia. Tämä on eräänlainen laajennus aiemmin käytetystä "higher education" termistä. Samalla uusi termi antaa mahdollisuuden laajemmin arvioida niitä muutoksia, joita korkeakoululaitoksen piirissä on yleisemmin tapahtunut. Samalla kun perinteiset yliopistot ovat laajentaneet toimintasädeään, on niiden kilpailijoiksi nousut ei-yliopistollisia, specialisoituneita ja ammatillisesti suuntautuneita korkeakouluja.

Tertiary education -käsitteen käyttö on tuottanut monissa maissa vaikeuksia, koska rajaviiva ylempään toisen asteen koulutukseen on epäselvä ja liikkuva. Suomen kannalta tilanne on kuitenkin ongelmaton. Uuden termin sisään voidaan sijoittaa konstailematta yliopistot ja ammattikorkeakoulut, mutta ei mitään muita instituutioita.

Teema-arvioinnin toteuttaminen

Korkeakoulutuksen teema-arviointi seuraa pääosin OECD:n vakiintuneita käytäntöjä. Päämallina on vanha tuttu: ensin valmistetaan kansalliset taustaraportit ja niiden pohjalta sihteeristö valmistelee lopullinen synteesiraportin. Vanhoja käytänteitä on kuitenkin täydennetty myös uusilla toimintavoilla, jotka ovat jalostuneet pitkäaikaisen kokemuksen ja myös monien epäonnistumisten kautta.

Jäsenvaltiot voivat osallistua arviointiin kahdella eri tavalla. Kaikki osallistuvat maat valmistavat taustaraportin, joka on tärkeä perusaineisto lopullista raporttia laadittaessa. Taustaraportin sisältö on melko yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden kesken sovittu.

Osassa maista suoritetaan myös korkeakoululaitoksen maa-arviointi OECD:n viime kädessä nimeämien arvioitsijoiden toimesta. Tämän tuotoksena laaditaan ns. "country-note" -maaraportti, minkä kautta kyseinen maa saa suurempaa näkyvyyttä lopullisessa raportissa. Samalla maa-arvioineilla on luonnollisesti painavaa merkitystä kansallisen koulutuspolitiikan kehittämisessä.

OECD valmistaa temaattista raporttia varten myös tilattuja erityisselvityksiä etenkin korkeakoulutuksen rahoituksesta, laadun arvioinnista ja korkeakoululaitoksen hallinnoimisesta. Tarkoituksena on myös että projektissa hyödynnetään OECD:n koko koneistoa, sen eri osastoja ja erityisinstituutioita.

Suomi on ilmoittautunut yhdeksi osallistujaksi käynnistyvään teema-arviointiin. Suomi on myös ilmoittautunut halukkaaksi maatutkinnan mahdollisena kohteena. Samalla syvyydellä on osallistumisestaan ilmoittanut myös Tanska. Muut maat ovat sopineet ilmoittavansa lopullisen kantansa kesän 2004 aikana.

Taustaraportin sisältö

Taustaraportin sisällöstä sovittiin yksityiskohtaisesti 14.–15.4 pidetystä projektin kontaktihenkilöiden kokouksessa, jossa oli edustajat useimmista jäsen-

maista. OECD:n sihteeristön esittämät teemat ja niiden sisältö hyväksyttiin tällöin pääosin muuttumattomana.

Pääteemoja ovat:

- korkeakoulutuksen kansalliset puitteet
- korkeakoulutusjärjestelmän rakenne
- korkeakoulutus ja työmarkkinat
- korkeakoulutuksen rooli tutkimuksen ja innovaatioiden tuottajana
- korkeakoulutus yhteiskunnallisen tasa-arvon tuottajana
- korkeakoulutuksen rahoitus
- korkeakoulutuksen suunnittelu, hallinnoiminen ja ohjaaminen
- laadun arviointi korkeakoulutuksessa
- korkeakoulutuksen kansainvälistyminen

Huhtikuussa 2004 Pariisissa pidetty asiantuntijakokous kiinnitti näiden ohella huomiota seuraaviin arviointikohteisiin, joita voidaan pitää eräänlaisina täydennyksinä edellä mainittuihin teemoihin. Näitä olivat:

- korkeakoulutuksen rooli aluekehityksessä
- korkeakoulutuksen ja elinkeinoelämän suhteet
- korkeakoulutuksen kulttuuriset ja sivistykselliset tavoitteet
- opetuksen ja oppimisen kehittäminen korkeakouluissa

Sihteeristön valmistama taustaraportti sisältää tarkemman kuvauksen kunkin teeman sisällöstä ja tavoitteista. Nämä vastaavat melko hyvin myös suomalaisen keskustelun painopisteitä. Suomalainen

korkeakoulupolitiikka oli hyvin näyttävästi esillä sekä sihteeristön valmistamassa aineistossa että asiantuntijakokouksen puheenvuoroissa.

Aikataulu ja toteutus

Teema-arviointiin osallistuvia maita pyydetään valmistamaan taustaraporttinsa 6–9 kuukauden sisällä, siis vuoden 2004 loppuun mennessä. Jäsenmaita kehoitetaan nimeämään projektille ohjausryhmä, jossa olisi eri ministeriöiden ja asianosaisten tahojen

edustus. Johtaja Markku Mattilan johtama seuran-taryhmä asetettiinkin 16.6.2004. Jäsenmaita pyydettiin aiemmin nimeämään kansallinen koordinaattori, joksi opetusministeriö nimitti allekirjoittaneen.

Arvioinnit nimettyjen jäsenmaiden korkeakoulupolitiikasta suoritetaan vuoden 2005 tai alkuvuoden 2006 aikana. Sihteeristö esittelee koulutuskomitealle "progress reportin" lokakuussa 2005 ja synteesiraportin luonnoksen lokakuussa 2006. Lopullinen raportti esitellään suunnitelmien mukaan koulutuskomitealle maaliskuussa 2007.

Mallioppilaana OECD:ssä? Ylikansalliset koulutustutkinnot ja Suomen rooli

Risto Rinne

1 Globaaliin maailmaan

Kansainvälisyys ja kansainvälistyminen ovat retorikassa korvautuneet ylikansallisuudeksi ja globaalisuudeksi. Globalisaatiota on käytetty selittämään hyvinkin erilaisia ilmiöitä: matkustajavirtojen paisumista, lisääntyviä valuutansiirtoja, tuloerojen kasvua, työsopimusten muuttuvia muotoja, urheilun kaupallistuvaa luonnetta, Kiina-ilmiötä, julkisen sektorin supistumista, uutta ympäristöpolitiikkaa, opintoaikojen lyhentämisen tarvetta tai opiskelijamaksujen käyttöönottoa. Lontoon yliopiston Karl-Mannheim-oppituolin haltija Stephen Ball huomauttaakin, että globalisaatio-teesin avulla selitetään tänä päivänä kaikkea ja mitä tahansa ja että se on alati läsnä myös nykyisessä koulutuspolitiikka-analyysissä. Käsite on kasvanut sellaisiin mittoihin, että voidaan oikeutetusti kysyä, onko siitä enää mihinkään (Ball 2000).

Globaali on silti tärkeä nykyisyyttä historiallisesti luonnehtiva ilmaus. Globaali talous on meitä ympäröivän ja meissä ilmenevän kolmannen vuosituhannen taloutta, joka on informaatioteknologian avustuksella ylittänyt ajan ja tilan rajat ja saavuttanut "kyvyn työskennellä planetaarisessa mittakaava-

vassa reaaliajassa", kuten Manuel Castells (1997, 92) asian ilmaisee.

Waltersin ym. (1997) mukaan globalisaation voimat minimoivat kansallisia eroja, madaltavat raja-aitoja ja tekevät kansallisvaltioista ja niiden taloudesta aiempaa merkityksettömmämpiä. Kansallisvaltioiden asema onkin parin viime vuosikymmenen aikana syvältä muuttunut. Vanhan kansallisvaltion makrotaloudellista suunnittelua, sen kollektiivista identiteettiä horjuttaa uudenkaltainen kapitalismi, joka on "globaalia, ylikansallista, jälkiteollista, tietointensiivistä, kulutusorientoitunutta, uusliberalistista ja uudelleenrakennettua" (Mann 1997). Mm. ympäristö-, luonnonvara-, väestö-, ihmisoikeusrikkomus- tai terrorismikysymyksistä on tullut senkaltaisia uhkia tai riskejä, joita ei kyetä hoitamaan yksittäisten valtioiden voimin.

Aina 1980-luvulta asti perus-, keski- ja korkeankin asteen koulutuksen muutosta voitiin vielä tarkastella ja ymmärtää pääasiallisesti kansakuntien sisäisten voimien ja kamppailujen avulla (Husén & Kogan 1984; Marklund 1984; Antikainen, Rinne & Koski 2000). Holger Daunin (1997) mukaan

selkeähkö käänne on tapahtunut tämän jälkeen. Koulutuksen uudelleenjärjestelyt eivät ole enää ymmärrettävissä edes pääpiirteissään kansallisen koulutuspolitiikan voimakentillä käytävistä kampaailuista käsin, vaan yhä vankemmin osana globaalia muutosta.

Samalla kansallisten koulutusjärjestelmien toisistaan eroavat luonteenlaadut ovat heikkenemässä. Kuten kansallisvaltiot näyttävät uudessa maailmanjärjestyksessä olevan muodostumassa entistä vähäpätöisemmiksi tekijöiksi, samoin käy kansallisen koulutuksen. Koulutusta aletaan välittää ja kaupata erilaisten satelliittien, kaapelikanavien ja internettien kautta kuten mitä tahansa kaupallista tuotetta. Koulutuksesta saattaa tulla ainakin yläöksistostaan osa yksityisten koulutusmarkkinoiden myyntitavaraa, tavaratuotantoa, jonka menekkiä, kulutusta ja hintaa ei ole enää mahdollista säädellä kansallisen lainsäädännön keinoin tai edes tarjota kansallisena maksuttomana julkisena palveluna, vaan se tahdotaan vapauttaa WTO:n GATS-sopimusten tyyppisten ylikansallisten sääteilyjärjestelyjen kautta tai vaikkapa Euroopan Unionin uuden perustuslaki-luonnoksen tapaan ylikansallisen markkinakilpailun alaiseksi tavaraksi, joka toimii ylikansallisten markkinoiden määrittämin ehdoin ja jota ei saa esimerkiksi Suomen malliin säädellä (ks. luonnos EU:n perustuslaiksi 2003). Jos kansallisten hallitusten ote koulutuksen kontrollista kirpoaa, astuvat tilalle yhtäältä ylikansalliset globaalimmat ja toisaalta paikalliset lokaalimmat normit. Tällöin voidaan nähdä vaarantuvan koulutuksen kansallisvaltioihin kytkeytyneen historiallisen perustehtävän, siirtää kansallista kulttuuria ja uusintaa kansallista työvoimaa. Koulutusta ei voi enää menneeseen malliin kansallisesti kontrolloida eikä sen avulla voi puolestaan kontrolloida kansaa. Koulutus saattaa olla katoamassa suuressa määrin asemansa yhteiskunnallisen uusintamisen ja kansallisen integraation välineenä ja suurenluokan kansallisen insinööritaidon työkaluna (Usher & Edwards 1994). Rankimmat näkijät peräti kysyvät, onko "kansallisen koulutuksen olemassaolo päätymässä" (ks. Green 1997, 3,

130.Ks. myös Brown, Green & Lauder 2001; Brown & Lauder 2001).

Mutta on toki olemassa myös toisenlaisia ajattelumalleja. "At its core, capital is global. As a rule, labor is local",⁹ toteaa Manuel Castells (1997, 475). Vaikka pääoma, tavarat, ajatukset ja tutkinnot tulevat yhä enemmän ylikansalliseksi, niin ihmiset ja heidän osaamisensa jää usein juuriltaan kansalliseksi; elämänhistorian ja arkitoiminnan tarpeisiin lujasti sidotuksi. Saattaa käydä niinkin, että hallitukset alkavat uudelleen nähdä juuri koulutuksen yhdeksi kaikkein tärkeimmistä ja tehokkaimmista kansallisen politiikanteon ja kiinnittymisen jäljellejääneistä välineistä. Kun ei oikeastaan jäljelle jää mitään muita instituutioita kuin koulu toteuttamaan kansallisen integraation tehtäviä (Green 1997, 4).

"Ei ole eikä ole näköpiirissä täydellisesti integroituneita työvoiman, teknologian, hyödykkeiden ja palveluiden maailmanmarkkinoita niin kauan kuin kansallisvaltiot tai niiden yhteenliittymät kuten Euroopan Unioni ovat olemassa ja niin kauan kuin on olemassa hallituksia, jotka puolustavat alueidensa kansalaisten ja yritysten toimintaoikeuksia globaalissa kilpailussa.", väittää Manuel Castells (1997, 98).

Uusi maailmanjärjestys asettaa kansalliset hallitukset ja niiden ministeriöt tosiasiallisesti joka tapauksessa hyvin ahtaalle. Globalisaation tuomat paineet näkyvät kaikkialla yhdenmukaistuvana politiikkana. Globalisaatiota ajavat voimat edellyttävät hallintapiirissään vakauden, tasapainon ja kurinalaisuuden periaatteiden noudattamista vähintäänkin talouden alalla, kuten Raimo Väyrynen (1999, 185–186) kirjoittaa. Nämä samat vaatimukset asettuvat talouden reunojen yli tavoitellen otetta myös koulutuksesta, jotta ensi sijassa talouden vakaus ja toimintaedellytykset voitaisiin taata.

⁹ "Ytimeltään pääoma on globaalia. Säännönmukaisesti työ on lokaalia."

2 Uusliberalistiseen koulutuspolitiikkaan

Uusliberalismiksi nimetty oppi on nyky muodossaan vahvasti angloamerikkalaiseen hyvinvointivaltiomalliin liittyvä talousoppi, joka on ulotettu koskemaan niin koulutusta kuin muitakin yhteiskuntaelämän aloja. Jo itse käsite herättää keskustelua, ja siitä myös puhutaan monissa erilaisissa yhteyksissä monin eri nimin. Oleellisia uusliberalismin tunnusmerkkejä ovat markkinat, valinnanvapaus, yksilöllisyys, kilpailu, joustavuus, omaehtoisuus ja yrittäminen. Uusliberalistinen ajattelu on tähännyt julkispoliittisen päätöksenteon areenan jyrkkäänkin kaventamiseen erityisesti siltä osin kun yhteiskunnallisen tasa-arvon ja kansallisen yhtenäisyyden tavoittelu on rajoittanut ylikansallisten ja kansainvälisten markkinavoimien vapautta. Uusliberalismi on oleellinen osa käynnissä olevaa globalisaatiokehitystä. Lähtökohtana on, että yksilö itse tietää parhaiten, mikä hänelle on hyväksi ja tekee tämän pohjalta itsensä kannalta parhaat rationaaliset valinnat. Koulu- ja opiskelumaailmassa tämä tarkoittaa, että yksilöt ja perheet valitsevat itse vapaasti niin koulutusreitit ja koulut kuin oppimisen sisällöt. Poliittisen retoriikan tasolla juuri ns. "vanhempainvallan" lisääminen mielletään itsensä toteuttamiseksi painon ollessa ajatuksessa "yksilöllisestä investoinnista Minä Oy:n tulevaisuuteen" (Poropudas & Mäkinen 2001).

Globaalin uusliberalistisen koulutuspolitiikan esityslistan "uusi ortodoxia" tai "uusi konsensus" voidaan tiivistää viiteen kohtaan (Carter & O'Neill 1995):

- Koulutuksen, työllisyyden, kaupan ja tuottavuuden yhteyksiä on tiivistettävä, jotta kansallista taloutta voidaan parantaa.

- Opiskelun tuloksien punninnassa on korostettava ennen kaikkea työelämässä tarvittavien taitojen ja tietojen asemaa.
- Opetussuunnitelmien ja opetuksen suoraa kontrollia ja kaikkinaista arviointia on lujitettava.
- Hallitusten koulutuskustannuksia on selvästi vähennettävä.
- Yhteisön jäseniä on yllytettävä osallistumaan koulutukseen ottamalla heidät mukaan päätöksentekoon ja näin luotava markkinavalintojen kautta sisäisiä paineita koulutuksen herkeämättömään kehitystyöhön.

3 OECD ylikansallisen koulutuspolitiikan auguurina?

Suomalaisen koulutuspolitiikan suuntaukset kytkeytyvät selkeästi irtiottoon vanhasta ja idästä sekä kiinniottoon eurooppalaiseen ja läntisten maiden koulutuspolitiikan lähentymiskehitykseen. Silmäilen tässä lyhyesti joitakin kanavia, joita pitkin ylikansallista vaikutusvaltaa käytetään sekä samalla OECD:n ja EU:n asemaa ylikansallisen koulutuspolitiikan "luojina". Samalla kysyn, miten näiden ylikansallisten järjestöjen harjoittama koulutuspolitiikka on ollut yhteydessä kansallisen koulutuspolitiikkamme muotoutumiseen.¹⁰

OECD on olennainen osa ylikansallisten järjestöjen verkkoa, johon kuuluvat myös WTO, Maailmanpankki ja Unesco. Joistakin eroista huolimatta etenkin WTO:n, Maailmanpankin ja OECD:n koulutusretoriikassa ja pyrkimyksissä on ollut nähtävissä huomattavaa samankaltaisuutta. Jos neljästä järjestöstä etenkin Maailmanpankki ja WTO sijaitsevat talouden kovassa ytimessä ja

¹⁰ Perustan esitykseni lähinnä CELE:ssä, Turun yliopistossa meneillään olevaan Akatemian tutkimushankkeeseen "OECD Education Politics – Three National Cases", joka käynnistyi vuonna 2002 ja jossa kanssani tutkijoina ovat Johanna Kallo lähinnä akselilla Pariisi–Berliini–Peking ja Sanna Hokka enemmän kotimaassa. Kiinnostuneet voivat lukea näkökohtiamme mm. artikkelistamme "Liian innokas mukautumaan – OECD:n koulutuspolitiikka ja Suomen vastauksia" Kasvatus-lehden koulutuspolitiikan teemanumerossa 1/2004. Tutkimuksessa olemme analysoineet huolella läpi valtavan koulutuksen dokumenttiaineiston niin OECD:stä kuin Suomesta ja Englannista sekä haastatelleet 30 ulkomaista ja 20 kotimaista kansainvälisen koulutuspolitiikan huippuasiantuntijaa, mm. OECD:n koko koulutusjohdon ja 5 entistä suomalaista opetusministeriä. Pariisista aineistoa on haettu kolmesta kohteesta: The OECD Education, Employment, Labour and Social Affairs Library (ELS Library), The OECD Centre for Documentation and Information (CDI) ja the OECD Records Management and Archives Services. (Ks. Rinne, Kallo & Hokka 2004; Rinne & Kallo 2003).

Unesco Yhdistyneiden Kansakuntien alla edustaa pehmeintä puolta, asettuu OECD taloudellisen järjestönä jonnekin keskikohdan kovemmalle puolelle (Henry ym. 2001, 17, 55).

On tärkeää muistaa, että OECD (alun perin OEEC) perustettiin vuonna 1948 helpottamaan sodanjälkeisen Euroopan uudelleenjärjestelyä ja asioiden vakautta. Uuden koneiston avulla jaettiin myös Amerikan apua ja lisättiin Amerikan vaikutusvaltaa Euroopassa. Poliittisista syistä monet Euroopan maat, Suomi niiden joukossa, jäivät aluksi organisaation ulkopuolelle (Papadopoulos 1994, 21–22; Sarjala ja Laukkanen 2000, 9). Vasta Euroopan normalisoiduttua, kylläkin kylmän sodan oloissa perustettiin vuonna 1961 varsinainen OECD – tuolla nimellä.¹¹

Taloudellisen kasvun edistäminen on ollut OECD:n ydinajatus. Washingtonin konferenssista (1961) asti alettiin suunnitella koulutusjärjestelmien massiivisia laajennuksia lähinnä toiselle asteelle ja korkeakoulutukseen. Järjestelmällinen suunnittelu-politiikka puolestaan edellytti käyttökelpoisten tilasto- ja datajärjestelmien luomista suunnittelun pohjaksi. OECD:n yhteyteen perustettiin vuonna 1968 erityinen järjestö (CERI), jonka tehtävänä oli tuottaa vertailukelpoista koulutustietoa (Papadopoulos 1994, 59).

OECD:n jäsenmaat ovat maailman hyvinvoivaa eliittiä. Jäsenmaiden väestö edustaa noin kuudesosaa maailman väestöstä, mutta tuotanto neljää viidesosaa maailman bruttokansantuotteesta (Rinne & Kallo 2003). OECD:n omien sanojen mukaan ainoat jäsenvaatimukset ovat sitoutuminen markkinatalouteen, demokratiaan ja ihmisoikeuksien kunnioituksen (Henry ym. 2001, 8). Järjestöllä ei ole – esimerkiksi EU:n tapaan laillista, poliittista eikä rahanjakoon liittyvää valtaa. Sen konferenssien tulokset eivät suoranaisesti velvoita jäsenmaita mihinkään. Jäsenmaiden on otettava oppia toisiltaan, "peer pressure" -menetelmällä ja totuttava itsekriittisyyteen (emt., 45–46).

OECD:ltä on liennyt paljon huomiota korkeakoulutusta kohtaan. 1970-luvun alkupuoliskolla korkeakoulutussektorilla puhuttivat korkeakoulutuksen kasvun hallitseminen, järjestelmän rakenne sekä päätöksenteko. Papadopoulosin mukaan OECD vaikuttikin merkittävästi mm. ei-yliopistollisen sektorin laajenemiseen. Järjestö nosti esiin erilaisia instituutorakenteita ja toi hallitusten tietoisuuteen aiempaa vahvemmin korkeakoulu-uudistusten poliittiset vaikutukset (Papadopoulos 1994, 103–104).

1970-luvun puolessa välissä, ensimmäisen öljykriisin jälkeen, törmättiin aiemmasta koulutusoptimismista epävarmuuteen. Suuriksi ongelmiksi nousivat työttömyys, pienenevät ikäluokat ja lama. Resurssien niukkuudesta johtuen oli priorisoitava koulutuksen joitakin osa-alueita, ja koulutuskeskustelu politisoitui entisestään (Papadopoulos 1994, 141–142). Vuoden 1976 OECD:n ensimmäinen opetusministerikokous vaati koulutuksen laatua parannettavaksi, koulutusmahdollisuuksia tasavertaistettaviksi, nuorten syrjäytymistä ehkäistäväksi ja koulutusjärjestelmien hallinnon tehostamista (Papadopoulos 1994, 142–145).

1980-luvulla OECD totesi mm., että (Papadopoulos 1994, 155-156; Koivula 2004)

- on siirrytty varmuudesta epävarmuuteen
- korkeakoulut ovat erilaistumassa
- on tapahtumassa jako eliitti- ja muihin korkeakouluihin.
- ei-yliopistollinen sektori on kehittynyt positiivisesti ja toiset yliopistot olivat omaksumassa niiden piirteitä
- yliopistolaitoksen ammatillistumiseen on selviä paineita
- humanististen ja sosiaalialojen arvostus on vähenemässä.

¹¹ OECD:n perustajajäsenet olivat: Itävalta, Belgia, Kanada, Tanska, Ranska, Saksa, Kreikka, Islanti, Irlanti, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Norja, Portugali, Espanja, Ruotsi, Sveitsi, Turkki, Iso-Britannia ja Yhdysvallat. Myöhemmin organisaatioon liittyivät Japani (1964), Suomi (1969), Australia (1971), Uusi-Seelanti (1973), Meksiko (1994), Tsekin tasavalta (1995), Unkari, Puola, Korea (1996) ja Slovakia (2000). (OECD 2003; Koivula 2004).

1980-luvun lopun selvityksissä myös talouden globalisaatio ja uusliberalismi olivat vahvasti esillä (Henry ym. 2001, 132–133). Vuoden 1989 konferenssissa vedettiin johtopäätöksiä ja annettiin suosituksia (Papadopoulos 1994, 181):

- tulisi pyrkiä joustavampiin mahdollisuuksiin korkeakoulutukseen pääsyssä
- yliopistojen tulisi vastata paremmin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin
- yliopistojen tulisi yhdessä teollisuuden ja hallinnon kanssa toimia jatko- ja aikuis-koulutuksen kehittämiseksi
- tulisi kehittää järjestelmiä taitojen arviointiin ja akkreditointiin
- tulisi pyrkiä tehokkuuteen ja laadunvarmistukseen.

OECD:n harjoittamaa sen koulutuksen arviointi- ja tutkintatoimintatutkinnoissa on siirrytty yksittäisen kansallisvaltion erityispiirteitä ja -ongelmia korostavista maakohtaisista tutkinnoista yleisen kiinnostuksen kohteena oleviin eri maita ja niiden erityispiirteitä vertaileviin teematutkintoihin (Henry ym. 2001, 43–47). Tutkinnoissa käsiteltävät kohteet valitaan yhä useammin yhteistuumin esitettyjen pyyntöjen ja ongelmien mukaan.

OECD harjoittaa myös maiden tilastollista indikaattorivertailua julkaisten vuosittain Education at a Glance -raporttia. 1980-luvulta lähtien on siirrytty koulutuksen panosten arvioinnista koulutuksen tulosten arvioimiseen. Indikaattorijulkaisuista on tullut keskeinen osa OECD:n toimintaa ja niissä on siirrytty myös laadulliseen indikointiin. PISA -tulosten julkaisemista seuranneen kohun ansiosta näyttää

siltä, että PISAsta vertailevana laadullisena tulostulosindikaattoriraporttina on tulossa yhdenlainen OECD:n lippulaiva (emt., 90; Haastattelut 2004).

Monien tutkijoiden (Henry ym. 2001, 3) mukaan OECD:n koulutuspolitiikan keskeinen tavoite on inhimillisen pääoman tuottaminen globaaleille markkinoille. OECD tulkitaan "globalisoivaksi toimistoksi", jonka rooli kansainvälisten koulutusideoiden virrassa ja koulutuksen ja sitä koskevan tiedon hallinnassa on hyvin keskeinen.¹² OECD:n kuten muidenkin ylikansallisten järjestöjen toiminta perustuu ideologiaan, jonka pohjalta järjestöt tarjoavat oikeaoppisia vastauksiaan lähinnä rikkaiden maiden ongelmiin (Dale 1999, 1–4; Dale & Robertson 2002, 11; Jauhiainen ym. 2001, 10).

OECD:n koulutuspolitiikan historia voidaan tiivistää karkeasti neljään vaiheeseen.¹³ Ensimmäinen vaihe ulottuu 1950- ja 1960-lukujen "Sputnik-shokin" jälkeisestä ajasta 1970-luvun alkuun. Tätä aikakautta voidaan kutsua *kylmän sodan ja kovien tieteiden ajaksi* ("Cold War and Big Science"). Tuolloin avaruus-, ydin- ja sotilasteknologian tutkimus ulottui kaikkialle, myös koulutuspolitiikkaan. OECD osallistui Sputnikin laukaisun kiihdyttämään idän ja lännen väliseen kilpajuoksuun julkaisemalla runsaasti luonnontieteiden opetusta koskevaa materiaalia. Ajanjaksolle oli ominaista koulutusoptimismi ja usko koulutuksen talusteorioihin ja ekonometriaan kasvavan koulutuskysynnän ongelmien ratkaisuna.¹⁴

OECD:n 1970-luvun koulutuspolitiikassa ei ole erotettavissa yhtenäistä politiikkalinjaa. Aikakautta voidaan luonnehtia *sosiaalisten tavoitteiden ja jaksottaiskoulutuksen aikakaudeksi* . Järjestö vastasi 1970-luvun öljykriisistä seuranneisiin jäsenmaiden syvenneviin talous- ja yhteiskuntapoliittisiin ongelmiin, talouslamaan ja työttömyyteen. Se tarjosi ratkaisuksi mm. jaksottaiskoulutuksen ideaa. 1970-luvulla korostuivat sosiaaliset tavoitteet.

¹² On kuitenkin huomautettava, että tutkimuksen julkaisseen IAU:n (International Association of Universities) päämaja sijaitsee UNESCO:ssa, jonka suhteet OECD:hen ovat olleet ajoittain viileät.

¹³ Tässä kausituksessa on tietenkin harjoitettava tiukkaa pelkistystä ja yksinkertaistusta, mutta jaottelumme perustuu OECD:n ammattimaisten koulutuspoliittisten dokumenttiarkistojen melko kattavaan analyysiin, vaikka tässä artikkelissa viittaamme vain osaan dokumenteista.

¹⁴ OECD:n 1960-luvun julkaisut (OECD 1961; 1962; 1963a; 1963b; 1963c; 1965; 1964a; 1964b; 1966a; 1966b; 1967; Kouluhallituksen suunnittelutoimisto 1969a; 1969b) kuvaavat tuon ajan politiikan painopisteitä.

1980-luvulla OECD pyrki vastaamaan läntisten teollisuusmaiden taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin rakennemuutoksiin (OECD 1984, 13–17). Tätä vaihetta voidaan kutsua *etsinnän ja hapuilun ajanjaksoksi*. OECD korosti koulutuspolitiikassaan koulutuksellista tasa-arvoa ja koulutuksen laajentamista, ja laati niitä koskevia selvityksiä. Myös koulutuksen laatu oli esillä. Useat OECD:n 1980-luvulla aloittamat hankkeet ja teemat ovat jatkuneet muodossa tai toisessa 2000-luvulle saakka. Näihin kuuluvat muun muassa juuri koulutusindikaattorit. 1980-luvulla indikaattorien kehittelyä tehostettiin Yhdysvaltain painostuksesta (Eide 1990, 47; Henry ym. 2001, 85–90). Hanke nimettiin 1980–1990-lukujen vaihteessa INES-projektiksi (OECD 1981; 1989. International Indicator and Evaluation of Educational Systems). Sen kannatus on vahvistunut erityisesti vuodesta 1992 lähtien.

1990-luvulla tapahtunut Neuvostoliiton hajoaminen ja Itä-Euroopan maiden lähentyminen OECD-maihin ovat kasvattaneet järjestön jäsenhakemusten määrää ja laajentaneet toimialaa. OECD:n koulutuspolitiikan viimeisintä vaihetta voidaan kutsua koulutuksen *talouden ja laadun tarkkailun ajaksi*. "Uudelleen löydetty" koulutuksen talousteoriat vakiinnuttivat paikkansa. 1990- ja 2000-luvuilla OECD on julkaissut useita koulutuksen taloutta, inhimillistä pääomaa, ja tietoyhteiskuntaa käsitteleviä selvityksiä. Laatuajattelu ajettiin OECD-politiikan keskiöön lähinnä Yhdysvaltojen, Iso-Britannian ja Tanskan aloitteesta – Skandinavian maiden suhtautuessa siihen varauksellisesti. Takana vaikutti mm. vuoden 1984 Nation at Risk -raportti. 1990-luvulla laatuajattelusta on siirrytty laadun tarkkailuun, jolloin OECD on asettunut jäsenmaiden koulutuspolitiikan tehokkuutta ja oppimissavutuksia arvioivan tuomarin tai parantavan lääkärin asemaan. Laadun tarkkailun tehokkaimpia välineitä ovat olleet jo mainitut OECD:n julkaisemat koulutuksen indikaattorisarjat ja arviointitutkimukset.¹⁵ Niiden kautta järjestö on syväluodannut jäsenmaidensa koulutuspoliittisia ratkaisuja.

1960-luku. Kylmän sodan ja kovien tieteiden vaihe

- Luonnontieteellisen opetuksen korostaminen
- Luottamus koulutuksen talousteorioihin
- Työvoimasuunnittelun (Manpower planning) kehittäminen

1970-luku. Sosiaalisten tavoitteiden ja jaksottaiskoulutuksen vaihe

- Sosiaaliset tavoitteet ja koulutuksellisen tasa-arvon ideaali korostuneet
- Jaksottaiskoulutus ratkaisuna jäsenmaiden talous- ja yhteiskuntapoliittisiin ongelmiin
- Indikaattorihankkeiden epäonnistuminen ja kritiikki

1980-luku. Etsinnän vaihe

- Pyrkimys vastata teollisuusmaiden taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin rakennemuutoksiin
- Koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen, koulutuksen laadun parantaminen ja koulutusmahdollisuuksien laajentaminen
- Koulutusindikaattorihankkeiden (INES) käynnistäminen laajamittaisesti

1990-luvulta alkaen. Koulutuksen talouden ja laadun tarkkailun vaihe

- OECD:n jäsenmäärän ja toiminta-alueiden laajentuminen
- Koulutuksen talousteorioiden toinen tuleminen
- OECD omaksuu roolin jäsenmaidensa koulutuksen tuomarina ja laadun tarkkailijana
- Toistuvat teemat: inhimillinen ja sosiaalinen pääoma, koulutuksen asema tietoperusteisessa taloudessa (knowledge-based economy) sekä elinikäinen oppiminen

Kuvio 1. OECD:n koulutuspolitiikan aikakausien pääpiirteittäin

¹⁵ Koulutuksen arviointitutkimuksista ja mittataulukkojen politiikasta: Steiner-Khamsi 2003, 7–11; OECD 1996a; 1996b; 1998; 2000; 2001a; 2001b.

4 Entä Suomi?

"Finland has a record of heeding the advice of past OECD education reviews. This review seems likely to continue that pattern, helping to shape the future growth of a dynamic new education sector." (OECD 2003a.)

Suomi näyttää mainetta OECD:n koulutuspolitiikan ohjeiden huolellisena toteuttajana. Onko asia todel-la näin? Onko Suomesta yli kolmekymmenvuotisen OECD-jäsenyytensä aikana kasvanut rikkaiden teol-lisuusmaiden etujärjestön yhdenlainen mallijäsen, joka on innokas seuraamaan neuvoja ja suosituksia – ehkä joskus jopa niin ripeästi, että OECD:n täy-tyy vauhtia toppuutella?

"OECD:n näkemyksiin on aina suhtauduttu vakavasti, vaikka ne ovat saaneet usein kritiikkiäkin osakseen joiltain tahoilta. Järjestön lukuisia suosituksia ja hyviä käytäntöjä on Suomessa myös toimeenpantu. Ei aina heti eikä täysimittaisesti eikä muutoksitta, mutta suunnasta ei kuitenkaan ole ollut epäselvyyttä." (Suomen OECD-suurlähettiläs Jorma Julin 2001, 3.)

Asiaa valaistaksemme olemme analysoineet kuutta loppuunsaatettua Suomen maa- ja teematutkintaa. Ensimmäinen maatutkinta Suomen koulutuspolitiikasta valmistui vuonna 1982. Korkeakoululaitos arvioitiin kokonaisuudessaan vuonna 1995¹⁶, ja vuonna 2003 saatiin päätökseen ammattikorkea-koulu-uudistuksen arviointi. Suomi on osallistunut lisäksi kolmeen jo päätökseen saatuun teematutkin-taan, aiheina koulutuksesta työelämään siirtyminen (1999), varhaiskasvatus (2001) ja aikuiskoulutus (2002)¹⁷. Lisää tutkintoja on menossa ja suunnit-teilla.

Suomen koulutuspolitiikan maatutkinta (OECD 1982)

Kiintoisaa on, että Suomi liittyi OECD:n jäseneksi vuonna 1969, mutta ensimmäinen maatutkimus Suomen koulutuspolitiikasta valmistui vasta vuonna 1982.

Mm. keskitetty kouluhallinto ja työmarkkinajär-jestöjen vähäinen rooli saivat tuolloin osakseen painavaa kritiikkiä. Olisi tärkeää, etteivät tiukat rajoitukset ja monimutkaiset byrokraattiset menettelyt estä joustavaa toimintaa millään tasolla. Oppivelvol-lisuus-koulun suorittaneiden myöhempien opiskelu- ja työurien selvittämistä kaivattiin.¹⁸

Maatutkinnasta voidaan lisäksi nostaa esiin kaksi tärkeää kysymystä. Ensinnäkin OECD:n arvioijat ehdottivat yleissivistävän ja ammatillisen keskias-teen koulutuksen välille lisää yhteistyötä. Toiseksi OECD esitti jo tuolloin harkittavaksi, pitäisikö Suomeen perustaa ammatillinen korkeakoulujärjes-telmä. Maatutkinnan aikana Suomen koulutusviran-omaiset vastasivat molempiin kysymyksiin kieltei-sesti. Kymmenisen vuotta myöhemmin asennoitu-minen oli päinvastainen (OECD 1995, 96).

Simo Juvan (2003) mukaan vuoden 1982 maa-tutkimus osoittautui merkittäväksi monella tavalla. Suomi noteerattiin maailman koulutuspiireissä mo-derniksi skandinaaviseksi yhteiskunnaksi. Samalla, kuten Juva (emt., 10) toteaa, ainakin periaatteessa, "tutkijaryhmä tuli asettaneeksi kahden vuosikym-menen ohjelman Suomen koulutuspolitiikalle". OECD esitti maatutkinnassa sekä nuorisoasteen vahvempaa integrointia että korkeakoululaitoksen diversifiointia. Kumpikin ehdotus haki toteutustaan nuorisokoulu- ja ammattikorkeakoulukokeiluissa lä-hes kaksi vuosikymmentä myöhemmin, vaikkei esi-tyksen taustana suoranaisesti tuota maatutkintaa käytettykään (Lampinen 2000, 207–208). OECD suositukset tulivat lihaksi suomalaisen koulutuspo-litiikan esityslistalle alkuvaiheen vastaanpyristelyistä huolimatta.

¹⁶ Loppuraportin julkaisuvuosi.

¹⁷ Suluissa teematutkintojen Suomi-kohtaisten arviointiraporttien julkaisuvuosi.

¹⁸ OECD:n ensimmäisen opetusministerikokouksen linjaukset (1979) vaikuttavat selvästi OECD:n suosituksiin: koulutuksen laadun parantamiseen, koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoon, nuorten syrjäytymisen estämiseen demokraattisuuden ja tehokkuuden lisäämi-seen sekä työelämään siirtymiseen (OECD 1979; 1982; Papadopoulos 1994, 144–145).

Korkeakoulutuksen maatutkinta (OECD 1995)

1990-luvun alun taloudellisen laman keskellä Suomen hallitus ja pitkää aikaa Kokoomuksen johtama opetusministeriö olivat muovaamassa Suomea "tietoyhteiskunnaksi". Avainasemassa oli väestön tieto- ja taitotason nostaminen ja pyrkimys kaksinkertaistaa korkeakoulutukseen osallistuvien määrä vuosituhatlukuun loppuun mennessä. Koska perinteisen yliopiston opiskelijamäärän voimakasta lisäämistä ei nähty ainoaksi keinoksi, luotiin uudenlainen korkeakoulusektori, jossa oli perinteisistä yliopistoista eroavat opetussisällöt, tutkintorakenne ja hallinto (OECD 2003c; Rinne 2002).

OECD:n loppuraportissa korostetaan jo tuolloin paitsi määrällisen, myös laadullisen arvioinnin merkitystä. Vuoden 1996 seurantaraportissa (OECD 1996a) kerrotaankin jo arvioinnin vakiintumisesta laitosten normaaleihin toimintoihin. Suomen hallitus päätti myös vuonna 1995 suoraan OECD:n suosituksen mukaisesti perustaa korkeakoulujen arviointineuvoston avustamaan korkeakouluja arvioinnin suorittamisessa (OECD 1996c, 11; Laukkanen & Ollikainen 2001, 46; vrt. Virtanen 2002, 283).

Ammattikorkeakoulutuksen maatutkinta (OECD 2003c)

OECD:n 2003 julkaisemassa maatutkintaraportissa ammattikorkeakoulujärjestelmää kuvataan huomattavan onnistuneeksi, eikä AMK-politiikkaan sen mukaan tarvita suurempia muutoksia. Rinnakkaisen korkeakoulujärjestelmän olemassaolo on tullut yleisesti hyväksytyksi ja arvostetuksi niin opiskelijoiden kuin työnantajienkin keskuudessa (emt., 133).

Kiintoisa yksityisseikka on, että OECD-tutkijat asettuivat selkeästi kannattamaan Suomen jatkotutkintokokeilua. He näkivät ammattikorkeakoulujen jatkotutkinnot johdonmukaisena jatkotutkintoväylänä, mitä suositusta näytetäänkin nyt Suomessa vahvistettavan.

Koulutuksesta työelämään siirtymisen teematutkinta (OECD 1999)

OECD:n arviointiraportin mukaan Suomi on onnistunut hyvin koulutuksesta työelämään siirtymisen keskipitkän- ja pitkän aikavälin kehitysvisionaan kohti oppivaa taloutta ja tietoyhteiskuntaa. Raportissa silti huomautetaan, että viimeaikaiset uudistukset ovat pitkälti keskittyneet korkea-asteen koulutuksen kehittämiseen. Arvioijat ovat huolissaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen vetovoimasta ja jatkuvasta arvostuksen laskusta. He suosittelevat oppisopimuskoulutuksen vankentamista (OECD 1999, 34–38). Tilanne on huomioitu Suomessa (OPM 2003a).

Varhaiskasvatuksen teematutkinta (STM 2001)

OECD:n arviointiraportin mukaan Suomi on luonut hyvän varhaiskasvatusta edistävän järjestelmän, jossa korostuvat palveluiden universaalisuus, lasten oikeuksien huomioonottaminen sekä sukupuolten välinen tasa-arvo. Kiittävää huomiota saavat myös erityistä tukea tarvitsevien lasten ja vähemmistöjen lasten tarpeiden huomiointi. Varhaiskasvatuksen infrastruktuuri, opetussuunnitelman kehittäminen sekä jatkuva tutkimus ja arviointi tukevat ja vahvistavat varhaiskasvatustalouden tarjontaa. Palvelut ovat myös kohtuuhintaisia ja tarjoavat vanhemmille valinnan mahdollisuuksia. Subjektiiivista oikeutta päivähoitopaikkaan pidetään merkittävänä edistysaskeleena. Suomalaisen varhaiskasvatuksen ehdottomana vahvuutena OECD pitää ns. educare-ajattelua eli hoidon, kasvatuksen ja opetuksen toteuttamista ehyenä kokonaisuutena. Varhaiskasvatusta käsitetään integroituna kokonaisuutena, johon liittyvät myös koulutus-, terveys-, perhe- ja hyvinvointipolitiikka (emt., 44–45).

Aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta (OECD 2001c). Suomessa tarjottavan aikuiskoulutuksen runsaus ja laatu tekivät vaikutuksen OECD:n arviointiryhmään, samoin kuin yleisesti välittyvä myönteinen asenne koulutusta ja sen arvoa kohtaan. 1990-luvulla tapahtunut aikuiskoulutuksen tiety-nasteinen yksityistäminen ja rahoituksen lisäänty-nyt markkinaperusteisuus on lisännyt kilpailua ja laatuun on alettu kiinnittää entistä enemmän

huomiota. Aikuiskoulutuksen ja etenkin työvoimapolitiittisen koulutuksen läheisiä työelämäyhteyksiä kiiteltiin. Joustavat näyttötutkinnot nähtiin mallivastauksena OECD:n ja EU:n piirissä käytävälle keskustelulle opitun tunnustamisesta ja aikuiskoulutuksen henkilökohtaistamisesta (OECD 2001c).

Suomessa aikuiskoulutuksen ja etenkin koulutuksellisen tasa-arvon teemat ja aikuiskoulutuksen kokoaminen aiempaa yhtenäisemmäksi järjestelmäksi herättivät laajaa kiinnostusta ja keskustelua. Konkreettisimmin OECD:n aikuiskoulutustutkinta on vaikuttanut parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän työhön ja mietintöön (OPM 2002). Mietinnössä linjataan mm. suomalaisen aikuiskoulutuksen strategia vuoteen 2010 sekä esitellään heikoimmin koulutetun aikuisväestön koulutukseen erityinen Nosto-ohjelma. Myös opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2004–2007 ja Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa on runsaasti OECD:n tutkinnan tulosten kanssa yhteneviä tavoitteita aikuiskoulutuksen toimintalinjoista ja painopisteistä (OPM 2003b; VN 2003; Heinonen 2002, 11–12).

5 Kohden "eurooppalaista korkeakouluvaruutta"

2000-luvulla ylikansalliset vaikutukset eivät vyöry Suomeen vain OECD:n kautta. Euroopan koulutuspolitiittisen yhteistyön historia ulottuu suurin piirtein yhtä kauas kuin OECD:n historia, noin viiden vuosikymmenen taakse (Lawn & Lingard 2002; Novoa & Lawn 2002). Yhteistyön lähtökohdat lepäävät vuoden 1957 Rooman sopimuksessa ja 1960-luvun opetusministerikokouksissa. Rooman sopimus antoi mahdollisuuden esittää suunta- viivoja ammatilliselle koulutukselle ja tutkintojärjestelmien kehittämiseksi. Euroopan koulutuspolitiittisen lähentymiskehityksen kannalta ratkaiseva on kuitenkin vuoden 1976 päätöslauselma, jossa opetusministerineuvosto määritteli koulutukselle yleisen toimintaohjelman ja perusti koulutuskomitean. Tämän pohjalta käynnistyi 1980-luvulla monenlaisia vaihto- ja yhteistyöohjelmia (Erasmus, Comett ja Lingua). Myös opetus- ja informaatio-

verkostojen (Eurydice) sekä tilastointijärjestelmien (Eurostat) kehittämisessä päästiin liikkeelle. Vielä tuolloin koulutuspolitiikka haluttiin kuitenkin jättää pääosin kansallisvaltioiden oman hallinnollisen ja poliittisen säätelyn varaan. Se ei muodostanut tuolloisen EU:n politiikan ydinaluetta, kuten oli talous- ja työvoimapolitiikan laita (Raivola 1994, 6; Rinne & Kallo 2003).

Euroopan Unionissa suoritettu kansallisvaltioiden politiikan säätely on toisin kuin OECD:ssa perustunut vahvasti ohjeisiin ja direktiiveihin. 1970-luvulla annettiin ensimmäiset yleiset koulutusdirektiivit mm. maahan muuttavan työvoiman lasten koulutuksesta (EU 1977). Myöhemmin 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa pyrittiin yhä vankemmin työvoiman ja opiskelijoiden vapaampaan liikkumiseen sekä koulutustutkintojen vastavuoroiseen tunnustamiseen.

Maastrichtin sopimus (EU 1992) määritteli koulutuksen Euroopan unionin toiminnan yhdeksi keskeiseksi vastuualueeksi. Tätä seurasi EU:n koulutusohjelmien vankentaminen. Eurooppaan ryhdyttiin muotoilemaan yhteistä koulutusvaruutta "elinikäisen oppimisen" ja "laatukoulutuksen" vyöhykkein (Novoa & Lawn 2002, 1–5). Maastrichtin sopimuksen keskeisin sisältötavoite oli Eurooppalottuvuuden luominen. 1990-luvulla on edetty politiikkapuheista käytäntöön, mikä on heijastunut muun muassa Sorbonnen julistuksesta (EU 1998) käynnistyneessä korkeakoulutuksen Bolognan harmonisointiprosessissa. Sen keskeisiä toimenpiteitä ovat mm. liikkuvuuden esteiden poistaminen, yhteisen opintokrediittijärjestelmän (ECTS) kehittäminen sekä tutkintojen vertailukelpoistaminen (Rinne & Kallo 2003).

2000-luvulla EU:n jalansija jäsenmaiden kansallisissa koulutuspolitiikoissa on huomattavasti vahvistunut. Euroopan Neuvoston Lissabonin kokous (EN 2002) päätti siirtymisestä kohti "tietoperusteista taloutta" (knowledge-based economy). Samalla tunnustettiin, että EU:n alueen koulutusta koskevat yhteiset intressit ylittävät kansalliset koulutusintressit, ja hyväksyttiin koulutus 2010-työohjelma. Lissabonin strategia antoi suoranaista mandaattia vahvistaa koulutuksen eurooppalaista ulottuvuutta yli kansallisvaltioiden koulutuspolitiikan, minkä

seurauksena syntyi näkemys koulutuksen "eurooppalaistamisesta" (Novoa & Lawn 2002, 1–5). Toteutuessaan eurooppalainen koulutuspolitiikka ulottuu syvälle kaikkien EU:n jäsenmaiden koulutusjärjestelmiin ja niiden kaikille tasoille. Vielä laajemmat vaikutukset aiheutunevat EU-maiden hyväksymästä GATS-sopimuksesta, joka on muokkaamassa julkisista palveluista ja myös koulutuksesta kaupallisen hyödykkeen vapaille ylikansallisille markkinoille. EU:n tuoreen perustuslakiluonnoksen mukaan koulutuspolitiikan kansallinen päätösvalta olisi siirtymässä yhä selvemmin ylikansalliselle EU-parlamenttitalolle ja samalla koulutussektorilta osaksi taloudellista päätöksentekoapparaattia (Luonnos EU:n perustuslaiksi 2004). Samaan aikaan näyttää vahvasti siltä, että EU ja OECD ovat haudanneet koulutuspolitiikan vanhat sotakirveensä ja löytäneet hyvin toisensa yhteisten patojen ääreltä.

EU kontrolloi, valvoo ja säätelee jäsenmaidensa koulutuspolitiikkaa. Sen valta on näkyvämpää ja byrokrattisempaa ja suhtautumistapa koulutukseen vaikuttaa välineellisemmältä ja hyötytavoitteisemmalta. Koulutusta tarkastellaan ensi sijassa osana talouskasvua ja kaupallista kilpailukykyä. EU osallistuu OECD:n kokouksiin ja istuu OECD:n tavoin samoissa pöydissä useiden ylikansallisten talousjärjestöjen, kuten Maailmanpankin, IMF:n tai WTO:n kanssa. EU muodostaa ylikansallisen koulutuspolitiikan yhden panssarikuoren, jonka liitokset sen päällekkäisiin kerroksiin ovat viimeisimpien vuosien kuluessa entisestään lujittuneet. Kansallisvaltioiden koulutuspolitiikalle jää tämän panssarin alla usein kovin vähän ilmaa hengitettäväkseen. Ne joutuvat seuraajan ja jäljittelijän asemaan, kun direktiivit ja suositukset putoavat kansalliselle pöydälle valmiina noudatettaviksi (Rinne & Kallo 2003). Viiden miljoonan kansalaisen koillisella nurkalla ei ole tavatonta sanavaltaa etenkin EU:n viimeisimmän laajenemisen jälkeen.

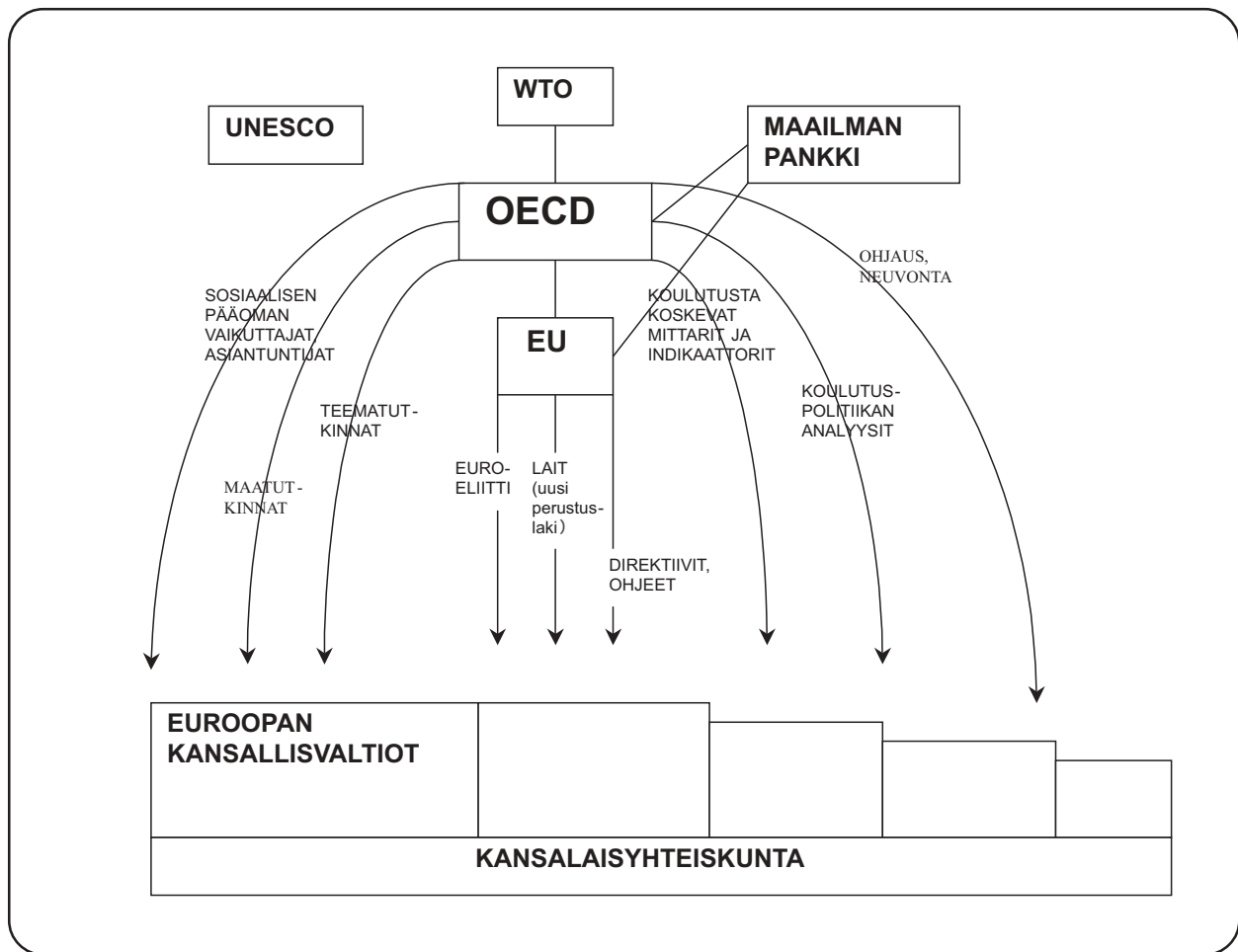
Turhaa determinismiä on kuitenkin syytä välttää. Kaikki Euroopan Unionin jäsenmaat eivät ole EU:n tai ainakaan laajempien ylikansallisten järjestöjen kuten OECD:n koulutuspolitiikan yhtä innokkaita seuraajia. Tarkastellessamme aiemmassa kansainvälisessä tutkimushankkeessamme esimerkiksi seitsemän

Euroopan maan koulutuspolitiikan toimijoiden suhdetta OECD:n ja EU:n koulutuspolitiikan vaikutusyrityksiin saatiin hyvin erilaisia vastauksia. Kun Kreikassa ja Suomessa suhtauduttiin Euroopan Unionin koulutuspolitiittisiin vaikutuksiin hyvinkin suopeasti ja niillä kansallisia koulutusreformia legitimoitujen, suhtauduttiin etenkin Saksassa, mutta myös Skotlannissa ja Britanniassa vastaaviin vaikutuksiin lähinnä vaieten. Espanjassa ja Portugalissa taas suhtautuminen oli osin positiivista, osin defensiivistä ja samalla odotettiin EU:lta yhdenlaista vastapainoa amerikkalaisvaikutteille (Lawn & Lingaard 2002, 300–302).

OECD:n ja EU:n koulutuspolitiikan ohjausmekanismeja voidaan yleisesti tiivistää kuvioon 2.

Viime aikoina keskustelua erityisestä eurooppalaisesta koulutuspolitiikasta ovat luonnehtineet puheet "eurooppalaisesta koulutusavaruudesta" (European Educational Space). Ne ovat herättäneet yhä syvenevää kiinnostusta. Eurooppalaista koulutusavaruutta muokkaavat moninaiset ylikansalliset organisaatiot, verkostot sekä kulttuuriset ja taloudelliset hankkeet. Keskeisellä sijalla tällaisen koulutusavaruuden synnyssä ja muotoutumisessa on luonnollisesti Euroopan Unioni pyrkiessään lainsäädännön, direktiivien ja massiivisten rahoitusjärjestelyjen ja kehittämishankkeiden avulla yhtenäistämään myös eurooppalaista korkeakoulutusalueita (Novoa & Lawn 2002, 1–5).

Eurooppalaisen koulutusavaruuden muutossuuntien määrittely rakentuu kansallisvaltioiden ja EU:n toimistojen rajapinnoille, toimistojen ja alihankkijoiden, akateemisen väen ja poliitikkojen, asiantuntijoiden ja virkamiesten, konsulttien ja tutkijoiden väliin. Tuossa avaruudessa toimivat vaikutusvaltaisimmin pienet eri tavoin toisiinsa jatkuvassa vuorovaikutuksessa olevat asiantuntijoiden, managerien ja professionhaltijoiden aktiiviset ryhmät ja verkostot. Niillä ei aina ole suojanaan perustuslaillista asemaa tai lain suomaa legitimitettä, määrättyä työpaikkaa tai säänneltyä julkista tehtävää, mutta niiden sanavalta on silti kyselemätön. Ne houkuttelevat ympärilleen myös yhä useampia kyvykkäiksi luokitettuja ja motivoituneita "alihankkijoita", konsulttifirmoja, "EU-asiantuntijoita, järjestöjä ja massoitain innokkaita opiskelijoita kaikista Euroopan val-



Kuvio 2. Ylikansalliset järjestöt ja niiden tuomarit kansallisvaltioiden koulutuspolitiikan ohjaksissa.

tioista ja kaikkialta maailmasta. Eurooppalaisen koulutusavaruuden ydin kerää hunajan tavoin luokseen omat koulutuksen ylikansalliset "ammattilais-eurooppalaisensa", alueestaan irrotettujen ylikansallisten politiikantekijöiden uuden luokan. Tuolle luokalle on muodostunut aivan oma "liikkuva globaali luonteenlaatunsa" (mobile global habitus), mikä juuri erottaa sen muista ja yhdistää sen jäsenet eurooppalaisen koulutuspolitiikan ylikansalliseksi eliitiksi tai "vaikutusvaltaisuuden uudeksi esivallaksi" (new magistrature of influence) (Lawn & Lingard 2002, 292).

6 Lopuksi

OECD on vaikuttanut laajalle eurooppalaiseen koulutuspolitiikkaan ja koko siihen globaaliin diskurssiin mikä on tullut vallitsevaksi kansallista koulutuspolitiikkaa tehtäessä ja koulutusreformoja toteutettaessa. Käsitteet "globalisaatio, tietoyhteiskunta, tilivelvollisuus, laadunvarmistaminen, laatujohtaminen, laatupiirit, markkinat, asiakkaat, tuotokset, arviointi, auditointi, tulosvastuu, inhimillinen pääoma, sosiaalinen pääoma" tulevat joko suoraan OECD:n arsenaalista tai EU:n välityksellä. Koulutuspolitiikan globalisoituminen ja sen alla eurooppalaistuminen ei kosketa vain kieltä, käsitteitä, luokituksia ja preferenssejä sinänsä, vaan

kietoo seittiinsä yhteisesti jaetun sarjan uusia myy-
tejä ja saagoja, jotka on tuotettu uudessa yhteisyy-
den ja edistyneen nimiin vannovassa merkitysava-
ruudessa. Noiden myyttien kautta määritty samal-
la uudelleen kollektiivinen käsityksemme koko kou-
lutuksesta ja sen suhteesta tasa-arvoon ja sosiaaliseen
oikeudenmukaisuuteen (vrt. Lawn & Lingard
2002, 299–303; Sultana 2002, 1–2; 1995; Pereyra
1993; Rinne ym. 2002; Simola ym. 2002).

OECD:n asema kansallisten vallanpitäjien yli-
kansallisena neuvonantajana on vakiintunut viimei-
sen neljän vuosikymmenen aikana. Järjestön koulu-
tuspoliittinen ohjausvalta perustuu julkaistaviin
analyysiin, tilastoihin, indikaattorijulkaisuihin,
maa- ja teematutkimuksiin – eli kokonaisvaltaiseen
ja ylikansalliseen tiedonhallintaan. OECD:tä
voidaankin perustellusti kutsua läntisten teollisuus-
maiden harmaaksi eminenssiksi, jonka valta on epä-
suoraa mutta samalla kaikkialle talous- ja yhteis-
kuntapolitiikkaan tunkeutuvaa. OECD:llä ei ole
laillista päätösvaltaa jäsenmaidensa yli eikä kansan-
tunnustusta vallastaan¹⁹. Sen sijaan OECD on löy-
tänyt vahvan poliittisen kaikupohjan korkeimmassa
kansallisessa päätöksenteossa, jossa järjestön asian-
tuntijarooliin uskotaan ja sen tiedolliseen auktori-
teettiin vedotaan. Tiedonhallinnan ylikansallistumi-
nen saattaa johtaa vinoutuneen tiedollisen rationa-
liteetin syntyyn, jossa ensivaikutelmaltaan anonyy-
mit arvostukset, ohjeet ja suositukset, tulevat
reflektoiduiksi kansallisesti omistetuiksi itseäänsel-
vyyksiksi.

Ylikansallisten organisaatioiden antamia suosi-
tuksia täytäntöönpannassa olisi syytä tarkistaa, mi-
hin innokas ja kiireinen ylikansallisten mallien
omaksuminen ja globaaliin kilpailuun ryhtyminen
voivat kansallisella tasolla viime kädessä johtaa.
Pelkkä kansainvälisissä vertailuissa menestyvän mal-
limaan sädekehän tavoittelu voi olla lyhytkantoista
riskipolitiikkaa kauaskantoisin seurauksin. Kansain-
välisten arviointien ja kilpailun synnyttämässä ver-
taispaineessa maat tutkitusti lainailevat (Ks. Steiner-
Khamsi 2002) toisiltaan "hyviä käytäntöjä" (good
practices) ja "hyväksi todettuja" koulutuspoliittisia

ratkaisuja. Kolikon kääntöpuolena on toisenlainen
kehityskulku, jossa resurssien riittämättömyys ja
kansalliseen historiaan sopimattomat ratkaisut saat-
tavat johtaa eräänlaiseen politiikan ulkoistamiseen
ylikansalliselle tasolle. Ohjauksen luovuttaminen
kansalliselta tasolta ylikansallisille organisaatioille ja
liian innokas heittäytyminen kärkikamppailuihin
globaalin koulutuspelin ehdoin vievät helposti
sosiaali- ja koulutuspoliittiseen tempoiluun ja takti-
kointiin, pahimmassa tapauksessa hyvinvointi-
yhteiskunnan rakenteiden hallitsemattomaan muu-
tokseen, ehkäpä koko oman kansallisen harkintaky-
vyn pettämiseen. Kansallisen koulutuspoliittisen
päätoiminnan liimautumista turvalliseen ylikansal-
liseen isoveljeen voidaan kutsua myös eräänlaiseksi
tarrautumiseksi kansainvälisiin ohjenuoriin.

Tarrautumiskehys on havaittavissa erityisesti
OECD:n ja EU:n reuna-alueiden pienimmissä
jäsenmaissa. Näin on varmaan jatkossa mm. EU:n
uusien jäsenten kuten vaikkapa Viron, Latvian ja
Liettuan kohdalla. Ehkä kiintoisin yllätys kuitenkin
on se, että tähänastisissa analyyseissämme Suomi
omissa taustaraporteissaan monin kohdin näyttäisi
luokittuvan erityisesti varhaiseksi omaksujaksi ja
innokkaaksi reformaattoriksi. Vaikuttaa siltä, että
yhtäältä OECD saattaa jarrutella Suomen koulutus-
politiikan muutostoa, mutta toisinaan myös sel-
västi edesauttaa uudistusten läpiviennissä ja koulu-
tuspoliittikan uuden OECD-kielen ja -kulttuurin
omaksumisessa.

OECD:n rooli eurooppalaisessa koulutuspoliti-
kassa on vahvistunut erityisesti viimeisen kymme-
nen vuoden aikana (Simola ym. 2002, 249; Rinne
ym. 2002). Kyse ei ole vain OECD:n vaikutusval-
lasta sinänsä, vaan laajemmin nk. post-keynesiläisen
politiikkakonsensuksen ja uusliberalismin kyllästä-
mästä globaalista koulutusimperatiivista. Merkille-
pantavaa Suomen osalla on myös se, että vaikka
Suomi liittyi OECD:hen jo 1969 ja koulutusjärjes-
telmän maatutkinta toimeenpantiin vuonna 1982,
tehtiin korkeakoulutuksen maatutkinta vasta 1994
ja suuri osa maa- ja teematutkinnoista vasta 2000-
luvulla. Tutkinnat näytetään lähinnä suoritettun

¹⁹ Epäsuorasta vallasta ks. Ylikoski 2000, 30.

vaiheissa ja niissä käännekohtissa, joissa on pyritty arvioimaan kokonaan uudistettuja tai uudestaan suunniteltuja järjestelmiä. 1940-luvulta lähtien OECD:n vertailevat julkaisusarjat alkoivat tilastollisesti rankkeerata maita yhä tarkemmin järjestykseen määrällisten, mutta myös laadullisten koulutusindikaattorien avulla, ja Suomen koulutuspoliittisen eliitin yhteistyö tiivistyi vastaavan OECD-eliitin kanssa. Näihin yhteyksiin sijoittuu jossakin tavoin myös "suomalaisen koulutuspolitiikan suuri käänne", mikä ei liene aivan sattuma ja irti OECD:n intresseistä.

Ei kai kenenkään ole aina oltava nopeimpia ja vertailujen kärjessä?

Lähteet

- Antikainen, A. Rinne, R. & Koski, L. 2001. Kasvatussosiologia. Helsinki: WSOY.
- Ball, S.J. 2000. Choice, pathways and transitions post-16: new youth, new economies in the global city. London: Routledge Falmer.
- Brown, P, Green, A. & Lauder, H. 2001. High skills. Globalization, competitiveness, and skill formation. Oxford University Press.
- Brown, P. & Lauder, H. 2001. Capitalism and social progress. The future of society in a global economy. Basingstoke: Palgrave.
- Carter, D. S. G. & O' Neill, M. H. 1995. International perspectives on educational reform and policy implementation. London: The Falmer Press.
- Castells, M. 1997. The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture volume 1. Oxford: Blackwell Publishers.
- Dale, R. 1999. Specifying globalization effects on national education policy: focus on mechanisms. *Journal of Education Policy* 14 (1), 1–17.
- Dale, R. & Robertson, S.L. 2002. The varying effects of regional organizations as subjects of globalization of education. *Comparative Education Review* 46 (1), 10–36.
- Daun, H. 1997. National Forces, Globalization and Educational Restructuring. Some European Response Patterns. *Compare* 17 (1).
- Eide, K. 1990. 30 Years of educational collaboration in the OECD. International congress. Planning and management of educational development. Mexico 26–30 March 1990. UNESCO Papers ED. 90/CPA.401/DP.1/11.
- EN 2002. Euroopan Neuvoston Lissabonin kokous.
- EU 1977. Direktiivit maahan muuttavan työvoiman lasten koulutukseksi.
- EU 1992. Maastrichtin sopimus.
- EU 1998. Sorbonnen julistus.
- EU 2004. Luonnos EU:n perustuslaiksi.
- Green, A. 1997. Education, Globalization and the Nation State. London: Macmillan Press.
- Haastattelut 2004. Käynnissä olevan OECD-tutkimushankkeen haastatteluaineisto. CELE. Turun yliopisto
- Heinonen, V. 2002. Toisten silmin tarkasteltuna. Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. *FOVU Dialogi* 12 (2), 11–12.
- Henry M., Lingard B., Rizvi F. & Taylor S. 2001. The OECD, globalisation and education policy. Amsterdam: Published for IAU Press, Pergamon.
- Husén, T. & Kogan, M. (eds.)1984. Educational Research and Policy: How Do They Relate? Oxford: Pergamon Press.
- Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen, J. 2001. Globaalin koulutuspolitiikan hyökyaalto. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne, J. Tähtinen (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Kasvatusalan tutkimuksia 1. Suomen kasvatustieteellinen seura, 9–20.
- Julin, J. 2001. Alkusanat. Teoksessa UM 2001. OECD – Suuntaa päätöksenteolle 21. Vuosisadalla. Suomen OECD-edustosto, Pariisi, syyskuu 2001. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 10/2001. Helsinki: Edita, 1–3.
- Juva, S. 2003. Indikaattori, arviointi, tutkimus – kansainvälinen vertailu OECD-näkökulmasta. *Korkeakoulutieto* 2 (1). Helsinki: Opetusministeriö, 10–14.
- Koivula, J. 2004. OECD ja Suomen korkeakoulupolitiikka. OECD:n maatutkintojen yhteys Suomen korkeakoulupolitiikkaan kolmella vuosikymmenellä. Pro gradu-tutkielma. Turun yliopisto.
- Kouluhallituksen suunnittelutoimisto 1969a. Koulutussuunnittelun tilastointimenetelmiä. (Methods and Statistical Needs for Educational Planning. Paris: OECD 1967) referoinut liris Vaahtera. Kouluhallituksen suunnittelutoimiston tutkimuksia ja selvityksiä C 8.
- Kouluhallituksen suunnittelutoimisto 1969b. Koulutussuunnittelua koskevia suosituksia (referaatteja OECD:n tieteellisen ja teknisen henkilökunnan komitean muistiosta) Kouluhallituksen suunnittelu-toimiston tutkimuksia ja selvityksiä C 22.
- Lampinen, O. 2000. Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Tampere: Gaudeamus.
- Laukkanen, R. & Ollikainen, A. 2001. Kansainvälinen

- yhteistyö koulutuspolitiikassa. Teoksessa R. Mäkinen & O. Poropudas, Olli (toim.) Irtiotto 90-luvun koulutuspolitiikasta. Koulutuspoliittinen artikkelikokoelma. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisu B:67, 33-60.
- Lawn, M. & Lingard, B. 2002. Constructing a european policy space in educational governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal* 1(2), 290–307.
- Mann, M. 1997. Has globalisation ended the rise of the nation-state? *Review of International Political Economy* 4(1997):3, 472–496.
- Marklund, S. 1984. Effects of Educational research on Education Policy-making: the Case of Sweden. In T. Husén & M. Kogan (eds.) *Educational Research and Policy: How Do They Relate?* Oxford: Pergamon Press.
- Nóvoa, A. & Lawn, M. 2002. Introduction. *Fabricating Europe: the formation of an education*. Teoksessa A. Nóvoa & M. Lawn (toim.) *Fabricating Europe: the formation of an education*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1–14.
- OECD 1961. *Producing scientists and engineers*. Paris: OECD.
- OECD 1962. *Policy for school science*. Paris: OECD.
- OECD 1963a. *Mathematics to-day*. Paris: OECD.
- OECD 1963b. *Chemistry to-day*. Paris: OECD.
- OECD 1963c. *New thinking in school biology*. Paris: OECD.
- OECD 1964a. *The residual factor and economic growth*. Paris: OECD.
- OECD 1964b. *Economic aspects of higher education*. Paris: OECD.
- OECD 1965. *Teaching physics to-day*. Paris: OECD.
- OECD 1966a. *Financing of education for economic growth*. Paris: OECD.
- OECD 1966b. *Organisational problems in planning educational development*. Paris: OECD.
- OECD 1967. *Social objectives in educational planning*. Paris: OECD.
- OECD 1979. *Future education policies in the changing social and economic context*. Paris: OECD.
- OECD 1981. *Education in OECD countries. A compendium of statistical information*. Paris: OECD.
- OECD 1982. *Finland. Reviews of national policies for education*. Paris: OECD.
- OECD 1984. *OECD ministers discuss. Education in modern society*. Paris: OECD.
- OECD 1989. *Education in OECD countries 1986–1987. A compendium of statistical information*. Paris: OECD.
- OECD 1995. *Korkeakoulutuksen maatutkinta*.
- OECD 1996a. *Measuring what people know. Human capital accounting for the knowledge economy*. Paris: OECD.
- OECD 1996b. *The knowledge-based economy*. Paris: OECD.
- OECD 1996c. *Follow-up to national education policy reviews. Higher education policy in Finland*. DEELSA/ED(96)13.
- OECD 1998. *Human capital investment*. Paris: OECD.
- OECD 1999. *Thematic review of the transition from initial education to working life. Finland. Country note*. November 1999. Saatavilla [www.muodossa <http://www.oecd.org/pdf/M00017000/M00017679.pdf>](http://www.oecd.org/pdf/M00017000/M00017679.pdf).
- OECD 2000. *Knowledge management in the learning society*. Paris: OECD.
- OECD 2001a. *Economics and finance of lifelong learning*. Paris: OECD.
- OECD 2001b. *The well-being of nations. The role of human and social capital*. Paris: OECD.
- OECD 2001c. *Aikuiskoulutuksen teematutkinta. Suomi arviointiraportti marraskuu 2001*. Teoksessa OPM 2002. *Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti*. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 92. Helsinki.
- OECD 2003a. *Reviews of national policies for education. Polytechnic education in Finland (Print paperback)*. OECD Online Bookshop. Saatavilla [www.muodossa <http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/>](http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/).

- OECD 2003. Reviews of national education policies. Polytechnic education in Finland. Paris: OECD.
- OPM 2002. Parlamentaarisen aikuiskoulutus-työryhmän mietintö. Opetusministeriön työryhmien muistioita 3:2002. Helsinki: Yliopistopaino.
- OPM 2003a. Opetusministeri Tuula Haatainen: Vuosi 2005 tulisi julistaa kansalliseksi ammatillisen koulutuksen ja osaamisen vuodeksi. Uutiset 14.8.2003. Saatavilla www.minedu.fi/opm/uutiset/archive/2003/08/14_1.html.
- OPM 2003b. Toiminta- ja taloussuunnitelma 2004–2007. Opetusministeriön julkaisuja 2003: 6. Opetusministeriö, talousyksikkö.
- Papadopoulos, G. S. 1994. Education 1960–1990. The OECD Perspective. Paris: OECD.
- Pereyra, M.A. 1993. The social participation in the construction of the European dimension in education. CESE Newsletter 36, 7–12.
- Poropudas, O. & Mäkinen, R. (toim.) 2001. Irtiotto 90-luvun koulutuspolitiikasta. Koulutuspoliittinen artikkelikokoelma. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisusarja B:67.
- Raivola, R. 1994. Euroopan unionin korkeakoulupolitiikka. Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja, No.21. Helsinki: Opetusministeriö.
- Rinne, R. 2002. Binaarimallista Bolognan tielle: Erilliset ammattikorkeakoulut tulevat ja menevät. Teoksessa J-P. Liljander (toim.) Omalla tiellä. Ammattikorkeakoulut kymmenen vuotta. Helsinki: Edita, 80–106.
- Rinne, R. & Kallo, J. 2003. Knowledge Broker: The Role of the OECD in European Education Policies. ESA:n konferenssissa 23–26.4.2003 Murciaassa esitetty paperi.
- Rinne, R., Kallo, J. & Hokka, S. (2004) Liian innokas mukautumaan? OECD:n koulutuspolitiikka ja Suomen vastauksia. Kasvatus 35(1), 34–54.
- Rinne, R. & Kallo, J. 2003. Grey eminence in European education policies: Searching for the role of the OECD. A paper presented at the 6th Conference of the European Sociological Association, in the Sociology of Education Research Network. September 23–26, 2003, Murcia, Spain.
- Sarjala, J. & Laukkanen, R. 2000. OECD:n näkökulma lähistorian koulutuspoliittisessa keskustelussa. Teoksessa R. Laukkanen & M. Kyrö (toim.) Oppia OECD:n analyyseistä. Helsinki, Opetushallitus, 9–20.
- Simola, H., Rinne R. & Kivirauma, J. 2002. Abdication of the Education State or Just Shifting Responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland. Scandinavian Journal of Educational Research, 46/3, 247–264.
- Steiner-Khamsi, G. 2003. Blazing a trail for policy theory and practice. Teoksessa G. Steiner-Khamsi (toim.) Lessons from elsewhere. The politics of educational policy borrowing and lending. New York: Teacher College Press (forthcoming).
- Sultana, R. 2002. Quality education for tomorrow's Europe. A contrapuntal reading of European Commission documents. Teoksessa A. Nóvoa & M. Lawn (toim.) Fabricating Europe: the formation of an educational space. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 109–130.
- STM 2001. OECD Country Note. Early Childhood Education and Care Policy in Finland. Stencils of the Ministry of Social Affairs and Health 2001:10.
- Usher, R & Edwards, R. 1994. Postmodernism and Education: Different Voices, Different Worlds. London: Routledge.
- Walters, S. (toim.) 1997. Globalisation, adult education and training: impact and issues. London: Zed Books.
- Virtanen, A. 2002. Uudella koulutuksella uudelle vuositukselle. Suomen 1990-luvun koulutuspolitiikka. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 95. Helsinki: Opetusministeriö.
- VN 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.
- Väyrynen, R. 1999. Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset. Sitra/Taloustieto. Helsinki.
- Ylikoski, P. 2000. Onko valta kyky-käsite? Teoksessa J. Räikkä & M. Wennberg (toim.) Mitä on valta? Helsinki: Unipress, 13–34.

Finland reviewed: a view from a foreign evaluator

John Pratt

I have been a member of three international evaluation teams looking at polytechnic policy in Finland in the last ten years or so, as well as of an OECD team evaluating Austrian higher education in 1992. This article sets out some thoughts about the value of this evaluation process and summarises some of the important issues that the polytechnic system faces.

International evaluations

Finland has a tradition of international evaluation of its education policies. In higher education alone, there was an OECD policy review in 1981 (OECD 1982), an evaluation of the experimental polytechnics in 1993, a further OECD examination in 1994 (OECD 1995) and another in 2002 (OECD 2003). Four reviews in twenty years suggest that Finland takes the process seriously – and at time of writing I am chairing yet another international team evaluating the postgraduate programmes in Finnish polytechnics.

So, if international evaluations are the solution – what is the problem? What can these reviews offer

the government that it cannot provide from its own resources? It would be both facile and inaccurate – as well as offensive – to say that they demonstrate a lack of confidence in Finland's ability to decide on its own policies. There is no shortage of policy-making talent (indeed of talent of any kind) in Finland. I think the way to approach the answer is to look at the things that international evaluators may say as a result of their evaluations. I can identify five different sorts of outcomes:

Evaluators can

- say what you want to hear

If you are a government, it is often helpful to have the support of disinterested outsiders for a difficult piece of policy. As Majone (1989) points out, the policymaking process is not always rational, and argument and persuasion, rather than evidence, may be crucial in gaining acceptance of a particular policy. I myself was asked by the then Minister after the 2002 OECD review to speak publicly on a particularly controversial point of polytechnic policy to assist her in the policy debate. With this outcome, an international evaluation is a kind of "comfort blanket" for policymakers.

Evaluators can

- say what you DON'T want to hear

This is a more uncomfortable outcome for policy-makers but may be the more valuable. One reason for having outside evaluators is that they look at things differently, and they are not constrained by local customs or circumstances. Although it may be uncomfortable, it is helpful to be told that a policy is likely to have deleterious consequences, and so avoid making the mistake. It is said to be a sign of intelligence to learn from your mistakes: it's even smarter to learn from other people's. In this mode, evaluators are a kind of critical friend.

Evaluators can

- say what you wish you could say, but cannot or dare not

It is a common experience in policymaking that some topics are taboo. Even though you may be the elected government, it is impossible to discuss meaningfully some issues, even though it may be necessary at some point to act upon it. In Finland, the notion of charging tuition fees in higher education may be such a topic. In the long run, it may not be possible to fund all forms of higher education out of taxation, yet it seems impossible to debate this issue publicly. External evaluators are able to raise these questions and help to get them onto the policy agenda (though it is still likely that no-one will discuss them!). In this case, evaluators are something like agents provocateurs.

Evaluators can

- say things you don't know

This is perhaps the most obvious reason for using outside evaluators. They know about things in other countries that may be unknown in Finland. Even if aspects of policy in another country are known about, evaluators from these other countries can bring a knowledge and understanding of "what really happens" in a way that you in Finland cannot. When I was reviewing higher education policy in Austria (OECD 1995), there was a strong conviction amongst key policymakers there that

they wished to adopt the British model of polytechnics for their new Fachhochschulen, but their understanding of the way the polytechnics worked was limited and often quite wrong (Pratt 2004). In this case, evaluators are simply informed sources.

Evaluators can:

- raise questions you didn't know you needed to ask

Governments tend, I think, to expect that international evaluations will produce answers to, or at least advice on particular questions. Generally, the terms of reference of international policy reviews are set out in this form. The OECD review of polytechnic policy in Finland had no less than thirteen such questions (OECD 2003: pp13–14). For reasons that I set out below (such as their own knowledge limitations), it is not always possible to expect outside reviewers to offer sensible answers to such questions. But it is likely that the reviewers can ask different kinds of questions from those habitually raised in the host country. It is often valuable to ask what seem rather obvious or naive questions, such as: why do you do it this way? The ignorance of the reviewers in this case is their strength.

The process of review itself, rather than the reviewers, may also raise questions amongst the host government or wider constituencies. Simply preparing background papers or presentations to the review team can cause people to think about what they are doing in a new way. I have often been asked, informally after meetings during a policy review, whether I think the person or organisation we were meeting should do things differently. "I was thinking about what you said about ...(some topic)... and I wonder if you think it would be a good idea if we tried to do it this way in Finland..." In this mode, evaluators are catalysts, prompting change but not themselves taking part in it.

Are international evaluations an apt solution?

All of these roles of the evaluator are potentially valuable in their different ways to policymakers. At a more abstract level, I see international evaluations as a tool in the process of policy testing, following the ideas of the philosopher Karl Popper (1966) that my colleagues and I have developed at the University of East London (Pratt 1999). In this, policy is seen as a tentative solution (TS) to solve a problem (P1). This is then tested by what Popper calls "error elimination" (EE). As a result the policy may be accepted, modified or abandoned, leaving us in a new situation with a different problem (P2).

P1 -> TS -> EE -> P2

In this approach to policymaking, the roles of evaluators as critical friend, agent provocateur (outlined above) are perhaps the most important. Their role as comfort blanket, whilst no doubt beneficial to policymakers' psychology, does little to advance the policy process.

There are also a number of limitations to the effectiveness of international evaluations. The most obvious is the ignorance of evaluators. What can I learn about Finland in a visit of only one week or so? Evaluators need to beware of reaching ill-informed conclusions. One of the problems they face is the difference between countries. I set out below some of those that I have noticed between the UK and Finland.

Differences between UK and Finland

As a British evaluator I have been struck by a number of differences between the UK and Finland which may affect an international evaluation. One difference is very much in Finland's favour. It is the extent to which outside evaluations are accepted as part of the policy process in Finland. This is not the

norm in the UK: I cannot recall an OECD review of education policy in Britain. We tend not to like outsiders telling us what to do.

There is also a difference between these two countries in the extent to which academics and experts are involved in the policy process, though I think this gap is closing. For most of my working life, my impression in the UK has been that the universities were regarded by the government as the "enemy". This is not, I think, just because my own work on policy tended to be critical of the government, for this work was recognised by governments elsewhere (not least in Finland). For a long while the tradition of the 'gifted amateur' that characterised policymaking in Britain meant that experts tended to be regarded with suspicion, and government tended to secrecy. This is rapidly changing, particularly with since the election of the Blair government in 1997 and its commitment to evidence based policy. But Britain does not appear to have the kind of mutuality in the relationship between the government and the academy that I have seen in other European countries.

There are important differences too in the legal and constitutional bases of the two countries. The philosophical basis of British administrative law is quite different from Finnish. For example, we had no legislation *at all* about the universities until 1989. Even now, the nature of degrees is not a legal issue. Universities can do what they like, provided it is not forbidden and they can get the money for it. The structure and content of degrees is a matter of convention and agreement with mostly non-government agencies. Thus no laws were passed in 1965 to create the polytechnics (the government simply requested local authorities to put forward proposals), nor to enable them to award bachelors, masters or doctoral degrees (though an "accreditation agency"; was set up – again by executive action not legislation). The British system has some benefits, I think, in that it sets up processes rather than legal *definitions*. This means that a range of outcomes is possible and the system has quite a bit of flexibility. But as an outside evaluator, I have to adopt a quite different mind-set in Finland.

Then there are differences of political culture.

Finland has adopted relatively high risk strategies in the last few years, particularly in relation to education and the commitment to a "knowledge economy". Britain, though heading down the same path, has been rather less ambitious. Similarly, Finland is a high tax, high level of service country; the British government is terrified of increasing taxation (or more accurately of being seen to increase it). In Finland, discussion of charging for services (such as higher education) is taboo; in Britain, discussion of raising taxes is avoided – but tuition fees are being trebled.

Finally, the process by which Finland passes "experimental laws", as with the polytechnics in the 1990s and the postgraduate polytechnic programmes a few years ago is quite unknown in the UK. It has its benefits – conforming interestingly to the Popperian model of trial and error elimination – though it is an interesting question whether a substantial policy that has been experimentally established could really be abandoned – and this of course raises questions about the nature of its evaluation.

Problems of policymaking, lesson drawing and policy transfer

I have already noted that policymaking, though ideally rational (Simon 1960; Lindblom 1959), is not so. Whilst policy would be better if full analysis was made of the problems, and all alternative solutions considered and evaluated, there is a very large literature that shows that this does not happen. There are perfectly understandable, even acceptable, reasons for this. There are unavoidable limitations of time, money and knowledge. You cannot wait for ever to decide what to do; you cannot know everything; you may not be able to afford some solutions.

However, the literature shows that use of argument and persuasion further undermines the rationality of the policy process (Majone 1989; Majone 1991). It is usually essential to secure the consent (if only tacit) of wider publics. As Majone

(1991: 145) notes "Major policy breakthroughs are possible only after public opinion has been conditioned to accept new ideas and new concepts of the public interest." But Majone (1991:7) claims that policy arguments succeed not just because of the evidence adduced, but because of the persuasive power with which they are argued. Victory in argument, according to Hood and Jackson (1991), is obtained by timing, packaging or presentation rather than objective evidence. Hood (1983:159) notes the apparent increase in "government by propaganda", the use of information dispensing (or more recently in the UK, 'spin doctors'). Majone suggests 'the tendency to equate the desirable with the feasible is always strong, especially in politics' (1991:69). Robertson puts it more strongly: "Partisans use lessons selectively" (1991: 59).

All of this limits the extent to which "rational" external evaluations can be effective; telling governments what they don't want to hear may mean that the evaluators are simply ignored. It also means that evaluations will be used as part of the persuasion process; evaluators have to be careful not to be mere "policy mercenaries" but they also need to be aware that they are part of the persuasion process and write their reports accordingly.

There are further assumptions (and a corresponding literature) about the way in which countries learn policy lessons from each other (eg Rose 1993) and "policy transfer" – the process(es) by which policies and practices move from "exporter" to "importer" jurisdictions (Dolowicz and Marsh 1996, 2000). Much of this literature posits what I have called the "similarity hypothesis". That is, it argues that lessons are more likely to be drawn, and policies more likely to be transferred, the more similar are the circumstances in the two countries. Rose, (1993: Ch 6) posits that "the fewer elements of uniqueness, the more fungible a program" (1993: 120) and that the smaller the scale of change resulting from the adoption of a programme, the more transferable it will be (1993: 135). The policy transfer literature similarly suggests that policy transfer is more likely to occur between countries with similar traditions, similar problems etc. There is also an established literature about "in-

stitutional isomorphism" (DiMaggio and Powell (1983)), that argues that the "structuration" of organisational fields is leading to similarity in institutional forms. They suggest a number of mechanisms that promote institutional isomorphism: coercion (for example by supranational bodies), mimicry, particularly as a response to uncertainty; and normative pressures, typically promoted through professionalisation. It is possible to detect some elements of all of these pressures occurring through international evaluations of policy. To an extent, bodies like OECD act as policy entrepreneurs – promoting particular policy ideas (human capital theory is a recent example of a recurrent OECD theme). So professional fashion can be another (irrational) element of policymaking and international evaluation.

There are further problems with lesson drawing and policy transfer. Notwithstanding the similarity hypothesis, there are notable examples of policies that have been successfully transferred between quite different countries. One such example is higher education was the transfer of the British "accreditation model" from the British polytechnics to the Austrian Fachhochschulen. The establishment of a non-political expert body to judge the quality of proposals for programmes in the *Fachhochschulen* ran directly against the long-established tradition of governmental, politicised control of education in Austria. But that is because the Austrian policymakers definitely wanted something different. So some policies transfer because of *difference* – not of similarity.

Moreover, if the similarity hypothesis and institutional iso-morphism were universally valid theories, then there would be greater similarity of policies and institutions than actually exists. Whilst there is a sense in which institutions and policies appear to be converging, there is still considerable difference between countries and institutions (see for example the discussion of the UK and Finland above). Novelty and innovation have not disappeared. The claims of institutional isomorphism may well be exaggerated.

Nor do these hypotheses satisfactorily cope with the complexity of the "real" world. Most social phenomena, like policies, result from the complex

interaction of a large number of variables, circumstances and theories. Much often depends on chance – such as "happy accidents" when a window of opportunity occurs. In Austria and Finland, the changes in Eastern Europe and the Soviet Union in 1989, over which neither country had any control, have affected the development of higher education. It is not possible to predict the outcome of most policy processes with complete accuracy, just as we cannot exactly predict the weather, which is merely the outcome of some relatively straightforward physics.

Finally, it is worth remembering that 'similarity' does not mean "identical". As a Greek philosopher said: "you cannot step into the same river twice". There are no identical policy situations, and even similar ones may differ in some unobserved detail that proves to be significant.

The concept of "robustness"

However, many of these problems are only important if we accept the premise that it is similarity that we are seeking. If there are no truly similar situations, and even apparently similar ones differ in important (if unknown) ways, then the key issue for policymakers, evaluators and academics is to understand differentness. Unexpectedly successful transfers suggest that some policies or institutions operate consistently in different circumstances. Instead of seeking to find out why and how transfer occurs and lessons are learned, we should look instead at the components of policies and institutions that enable them to work satisfactorily (if not always perfectly) in a range of *different* circumstances. I have called this characteristic the "robustness" of institutions (Pratt 2004). Their robustness depends on their structure and the dynamics of operation, which result in some consistency of outcome in different environments. (There are obvious analogies to robust institutions – social artefacts – with physical artefacts; for example, diesel engines are more robust than petrol, in the range of ambient temperatures under which they will operate).

Some concluding thoughts

All of the issues discussed here raise important issues for evaluators and the policymakers they advise. We all need to consider what kinds of outcomes we hope from evaluations, and what role(s) evaluators are playing. I have suggested that the function of critical friend and agent provocateur is probably more valuable than acting as a comfort blanket, and that the function as a catalyst is a beneficial, if often unintended, consequence.

Evaluators need humility, too, to avoid reaching ill-informed conclusions. Equally, their ignorance may be a benefit in raising fundamental yet rarely asked questions. The problems of making comparisons between countries and drawing lessons or borrowing ideas from elsewhere suggest that evaluators, policymakers and academics alike need to focus on a slightly different range of questions and to reconsider some of the accepted premises of the literature on these topics.

Policy makers need to know whether an idea from another country will work in their country, or better perhaps to what extent it will work – how far will the different circumstances change things? Can it be adapted and still work? This is an under-developed topic of study. It is a kind of "social technology" that is unfashionable. And the recent tendency in the social sciences to postmodernism and relativism (which suggests that everything is dependent on your point of view) has exacerbated this epistemological myopia.

Evaluators perhaps need to develop this kind of knowledge and understanding more than anyone, since it is they who offer lessons from other countries to policymakers around the world. They need to understand why an idea which works in one place does or does not in another, and to suggest adaptations that have a reasonable possibility of working. I hope this chapter and this book will contribute to the process of understanding the robustness of institutions and improve the value of international evaluations.

References

- DiMaggio, P J and Powell, W (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Dolowitz, D and Marsh, D (1996) "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature," *Political Studies*, XLIV, 343–357.
- Dolowitz, D and Marsh, D (2000) Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making, *Governance*, 13, 1, 5–23.
- Hood, C (1983) *Administrative Analysis*, Brighton: Wheatsheaf.
- Hood, C and Jackson, M (1991) *Administrative Argument*, Dartmouth.
- Lindblom, C E (1959) "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, 79–88.
- Majone, G (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, London: Yale University Press.
- OECD (1982) *Reviews of National Policies for Education: Finland*, Paris: OECD
- OECD (1995) *Reviews of National Policies for Education: Finland: Higher Education*, Paris: OECD
- OECD (2003) *Polytechnic Education in Finland*, Paris: OECD
- Popper, K R ([1945] 1966) *The Open Society and its Enemies*, London: Routledge and Kegan Paul
- Pratt, J (1999) "Testing Policy", in Swann, J and Pratt, J (eds) *Improving Education: Realist Approaches to Method and Research*, London: Cassell.
- Pratt, J (2004) (ed) *The "Accreditation Model": Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain*, Didcot: Symposium Books.
- Robertson, D (1991) Political conflict and lesson drawing, *Journal of Public Policy*, 11, 1, 55–78.
- Rose, R (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham NJ: Chatham House. Simon (1960) *Administrative Behaviour*, New York: Macmillan

Opetusministeriön julkaisuja -sarjassa vuonna 2004 ilmestyneet

- 1 Tulossuunnitelma 2004
- 2 Toiminta- ja taloussuunnitelma 2005–2008
- 3 An International Evaluation of the Finnish System of Arts Councils
- 4 Luovus kertomus – Ehdotus hallitusohjelmassa tarkoitetun luovusstrategian tekemisen luonteesta, lähtökohdista ja toteuttamisen tavoista
- 5 Kirjastopalvelut kaikilla mausteilla – palvelutuotannon tila, tarpeet ja tulevaisuuden linjauksia
- 6 Koulutus ja tutkimus vuosina 2003–2008; Kehittämissuunnitelma
- 7 Utbildning och forskning 2003–2008: Utvecklingsplan
- 8 Education and research 2003–2008: Development plan
- 9 EU:n Nuoriso-ohjelman vaikuttavuus
- 10 Perustietoja ammattikorkeakouluista
- 11 Regional strategy for education and research up to 2013
- 12 Koulutuksen ja tutkimuksen tietoyhteiskunta-ohjelma 2004–2006
- 13 Informationssamhällsprogram för utbildning och forskning 2004–2006
- 14 Information Society Programme for Education, Training and Research 2004–2006
- 15 Opetusministeriön verkkopalvelu- ja verkkotoimintastrategia 2010
- 16 International Evaluation of the Academy of Finland
- 17 Koulutus, tutkimus ja työllisyys Valtion tiede- ja teknologianeuvostolle laadittu seurantaraportti
- 18 Yrittäjyyskasvatuksen linjaukset ja toimenpideohjelma
- 19 Valinnasta työelämään; Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijavalinnan tarkastelua
- 20 Management and Steering of Higher Education in Finland
- 21 För regionernas styrka; Åtgärdsprogram för kultur-, idrotts- och ungdomspolitisk regionutveckling – riktlinjer och prioriteringar åren 2003–2013
- 22 Onko kulttuurilla vientiä? Opetusministeriön, ulkoasiainministeriön ja kauppaja teollisuusministeriön Kulttuurivientihanke, Selvitysmiehen raportti
- 23 Liikuntatoimi tilastojen valossa – Perustilastot vuodelta 2002
- 24 Yliopistotilastot 2003; Taulukoita KOTA-tietokannasta Universitetsstatistik 2003; Tabeller ur KOTA-databasen
- 25 Ammattikorkeakoulut 2003; Taulukoita AMKOTA-tietokannasta Yrkeshögskolorna 2003; Tabeller ur AMKOTA-databasen
- 26 Aikuiskoulutuksen vuosikirja; Tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2002



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Julkaisumyynti / Bokförsäljning

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet
PL 4 / PB 4 (Vuorikatu 3 / Berggatan 3)
00014 Helsingin Yliopisto / Helsingfors Universitet
puhelin / telefon (09) 7010 2363
faksi / fax (09) 7010 2374
books@yopaino.helsinki.fi
www.yliopistopaino.helsinki.fi

ISBN 952-442-810-5 (nid.)
ISBN 952-442-811-3 (PDF)
ISSN 1458-8110