

Julkisen palvelutoiminnan tehokkuus – esimerkkinä lukioiden arviointi: kommentti *

SEIJA ILMAKUNNAS

Julkisen sektorin osana koulutusjärjestelmäkin joutuu kohtaamaan supistuvien taloudellisten resurssien mukanaan tuomat vaatimukset tuotavuuden nostamiseksi. Tieto koulujen lähtökohtatilanteesta on näin ollen tervetullutta. Tanja Kirjavaisen ja Heikki A. Loikkasen tutkimus antaa uutta tietoa koulutusjärjestelmämme yhden keskeisen osan, lukioiden, toiminnan tehokkuuden arvioimiseksi.

Julkisen sektorin rakenteellisten säästötoimien keskellä koulutus on ehkä hieman helpommassa asemassa verrattuna muihin tärkeimpiin julkisiin hyvinvointipalveluihin, terveydenhoitoon ja erityisesti sosiaalipalveluihin. Koulutuksen kohdalla kattavan julkisen järjestelmän olemassaolo ei ole asetettu kyseenalaiseksi. Päinvastoin koulutuksen merkitys on pikemminkin korostunut osana kansallisen selviytymisen strategiaa. Näissä olosuhteissa esimerkiksi alan henkilökunnan kannalta on todennäköisesti helpompi sitoutua tuottavuutta lisääviin uudistuksiin kuin esimerkiksi sosiaalipalveluissa. Sosiaalipalvelujen kohdalla julkisen palvelujärjestelmän kattavuus on samanaikaisesti vaakalaudalla yksityisille palvelutuottajille suunnatun julkisen tuen lisääntyessä.

Koulutusmenot muodostavat merkittävän osan julkisista menoista. Vuonna 1991 julkiset koulutusmenot olivat runsaat kuusi prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja samalla julkinen panostus koulutukseen oli Suomessa suurempi kuin OECD-maissa keskimäärin (Koulutus 1993:7, Tilastokeskus). Myös tässä valossa tuntuu perustellulta varmistua siitä, että suuri panostus koulutukseen tuottaa myös parhaan mahdollisen tuloksen.

Lukioiden muodostanevat varsin ideaalisen sovellutuskohteen sen tyypiselle koulutuksen tehokkuustutkimukselle, jota Kirjavainen ja Loikkanen ovat tutkimuksessaan tehneet. Lukioiden perustehtävä on suhteellisen selkeä verrattuna esimerkiksi korkeakoululaitokseen, jossa tuotetaan paitsi opetusta myös tutkimusta. Kansallinen oppimistulosten standarditesti, ylioppilaskoe, antaa hyvän lähtökohdan mitata koulujen selviytymistä tässä perustehtävässä. Lisäksi lukiolaiset ovat lukioon hakiessaan sitoutuneet koulunsa oppimistavoitteisiin. Tämä oppilaiden valikoituneisuus on mielestäni selkeä ero verrattaessa näitä ikäluokkia peruskouluikäisiin oppilaisiin. Näin ollen tuloksien "yleispätevyyttä" mietittäessä, esimerkiksi ryhmäkokojen vaikutusten osalta, tämä sitoutumisen aste-ero pitää ottaa huomioon. Lukioiden osalta havaitut riippuvuudet opetusryhmien koon ja oppimistulosten välillä eivät luonnolli-

* Kommenttipuheenvuoro Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 8.12.1993.

sesti ole suoraviivaisesti siirrettävissä peruskouluja koskeviksi tuloksiksi.

Tuloksia arvioitaessa on pidettävä mielessä myös se, että koulujärjestelmästä selviämisen ja elämässä selviämisen välillä on eroa. Viittaantässä yhdysvaltalaiseen *Cardin* ja *Kruegerin* tutkimukseen vuodelta 1992 (*Journal of Political Economy*), jossa koulutuksen laadulla, jota mitattiin mm. opetusryhmien koolla, oli selkeä vaikutus myöhempään ansiotasoon. Heidän tutkimuksessaan korostettiin sitä, että oppilaiden selviytymisen työmarkkinoilla pitäisi olla vähintään yhtä tärkeä koulujärjestelmän onnistumisen merkki kuin selviytyminen kouluteisteissä. Nämä kysymykset pitäisi ottaa jatkossa esille koulujärjestelmän tehokkuutta punnittaessa myös Suomessa. Yksi tähän liittyvä tutkimusongelma on se, miksi tytöt menestyvät koulussa, mutta pärjäävät myöhemmin heikosti mieskollegoille työmarkkinoilla. Esimerkiksi vuonna 1992 päivälukioiden oppilaista noin 57 prosenttia oli tyttöjä, ja samana vuonna ylioppilastutkinnon suorittaneista tytöistä 22 prosenttia ja pojista 16 prosenttia suoritti tutkintonsa yleisarvosanalla laudatur.

Kirjavaisen ja Loikkasen tutkimuksessa on tuotu esille se, että käytetty DEA-menetelmä on sensitiivinen muun muassa sen suhteen, mitä muuttujia otetaan analyysiin mukaan ja onko muuttujien arvojen mittaus tehty oikein. Samalla korostuvat tutkijan ennakkokäsitykset siitä, mitkä seikat ovat tarkasteltavan ilmiön kannalta relevantteja. Viimeksi mainittu seikka merkitsee samalla sitä, että DEA-menetelmää sovellettaessa tiivis yhteistyö tarkasteltavan sektorin ammattilaisten kanssa olisi hedelmällistä.

Niin sanotun "oppilasaineksen laadun" mitaaminen olisi ansainnut mielestäni enemmän huomiota. Oppilaiden kyvykkyyttä on VATT:n tutkimuksessa kontrolloitu lukion sisäänpääsyräjällä, joka on heikoimman sisäännotetun oppilaan peruskoulun päästötodistuksen lukuaineiden keskiarvo. Tällä menettelytavalla ei luonnollisesti päästä käsiksi siihen, millainen todistusten jakauma on sisäänpääsyräjän ylittäneillä oppilailla. Sama matala sisäänpääsyrä voi

suurissa kaupungeissa implikoida huonompia oppilaita verrattuna esimerkiksi maaseutupaikkakuntaan, jossa paikkakunnan ainoa lukio vetää puoleensa myös paikkakunnan hyvät oppilaat. Rikkaampi tieto sisäänpäässeiden oppilaiden aikaisemmasta koulumenestyksestä olisi näin ollen parannus.

Alueellisten piirteiden tarkempi analysointi olisi ilmeisesti myös paikallaan. Tähän viittaa ainakin se, että alueelliset erot koulutuksessa ovat varsin suuria. Tilastokeskuksen uuden tutkintomittarin mukaan ylioppilastutkinnon suorittaneiden osuus vaihtelee 30 prosentista 80 prosenttiin ikäluokasta, ja kunnat jakautuvat lukio- ja ammattikoulu-Suomeen (Koulutus 1993:5, Tilastokeskus). Tiettyä koulujärjestelmän osaa arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, minkälaisen prosessin kautta tähän opiskeluputkeen valikoidutaan sen ohella, että arvioidaan kuinka tehokkaasti opiskeluputken sisällä toimitaan.

Alueelliset erot tulee ottaa huomioon myös tehokkaita verokkikouluja valittaessa, sillä samanlaiset ratkaisut eivät välttämättä toimi erilaisilla paikkakunnilla. Esimerkiksi yhden lukion paikkakunnilla, joissa koulu vastaa koko ikäluokan kaikkien lukiolaisten koulutuksesta, lukio ei voi erikoistua samoin kuin koulut suurissa kaupungeissa. Oppilaitosten keskikoko vaihtelee niin ikään huomattavasti sen mukaan, millaisessa ympäristössä koulu sijaitsee. Keskimääräinen lukioiden koko on maaseutukouluissa 130 oppilasta ja kaupunkikouluissa 332 oppilasta (Koulutus 1993:7).

Tutkimuksessa on tehty valinta, jossa tarkastellaan pelkästään ns. teknistä tehokkuutta erotuksena ns. allokatiiviselle tehokkuudelle. Tutkimuksessa ei toisin sanoen ole otettu huomioon panosten hintojen vaikutusta tuotannon tehokkuuteen. Tämä on ymmärrettävää, sillä panospuolella on tutkimuksessa tarkasteltu pelkästään opetushenkilöstön työpanosta, joka on sitten jaettu opetustunteihin ja muihin tunteihin. Näiden panosten väliset substituutiomahdollisuudet eivät ehkä olekaan mielenkiintoinen tutkimuskohde, mutta jatkoa aja-

tellen henkilöstömenojen ja muiden menojen välinen korvattavuus saattaisi olla. Entä jos tutkimuksesta aineistosta pois jätetyt *outlier*-havainnot pienine opetustunteineen olisivat

ainoita allokatiivisesti tehokkaita lukioita, jotka ovat siirtyneet tietotekniikan tehokkaampaan hyödyntämiseen opetuksessa työn ja laitteiden muuttuneen hintasuhteen vuoksi?