

## Julkisen palvelutoiminnan tehokkuus – esimerkkinä lukioiden arviointi: kommentti \*

KARI PITKÄNEN

Opetustoimi on työpanoksella mitaten maamme suurin toimiala. Opetustoimessa työskentelee yli miljoona oppilasta ja yli 100 000 opettajaa, eli lähes neljännes koko väestöstä.

Markoissakin mitaten toimiala on kansantalouden suurimpia. Suomalaisen yhteiskunnan ja kansantalouden kannalta on siksi ensiarvoisen tärkeätä, kuinka tuloksellista opetustoimialalla tehtävä opiskelu- ja opetustyö on. Tuloksellisuutta on aiheellista arvioida monesta näkökulmasta, joista Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen aloittama taloustieteellisiin menetelmiin perustuva tutkimusote on uusi ja tarpeellinen.

Opetustoimella ja koulutuksella on monia tehtäviä. Koulutuksen ja kasvatuksen merkityksestä ja osuudesta kansakuntien, kulttuurien, kansantalouksien, kansalaisten ja yksilöiden henkiseen ja aineelliseen hyvinvointiin on tehty kasoittain tutkimuksia. Jokseenkin yhtä mieltä ollaan siitä, että kasvatusta ja koulutusta ovat kaikenpuolisen hyvinvoinnin perustekijä kaikissa yhteiskunnissa ja kaikissa oloissa. Pelkät taloustieteelliset menetelmät eivät kuitenkaan riitä selittämään ja kuvaamaan opetustoimen tuloksellisuutta koulutuksen moninaisista funktioista lähtien. Toisaalta myöskään koulutusso-

siologiset ja kasvatustieteelliset näkökulmat eivät riitä.

### *Englantilaisia kokemuksia*

Professori John Gray esitelmöi opetusalan tulosfoorumissa koulujen arvioinnista ja tulosten parantamisesta Britanniassa saaduista kokemuksista. Britannian hallitus tulostutti viime vuonna tietokoneistetun maan kaikkien koulujen 16-vuotiaiden oppilaiden koesuorituksista ja jakoi ne lehdistölle. Koulujen *liigataulut* olivat käytettävissä, ja parin viikon ajan lehtien palstat olivat niitä pullollaan. Vastaisuksi seurasi heti. Hallitus oli aikonut jatkaa testien toteutusta, mutta opettajat alkoivat vastustaa sitä ja aikoiivat kieltäytyä testien toteutuksesta. Perusteluna asenteelleen opettajat ilmoittivat muun muassa, että he olivat nähneet, kuinka paljon vahinkoa koetulosten julkistaminen oli saanut aikaan. Opetusministeri yritti puhua opettajat ympäri; opettajat ilmoittivat, etteivät he ole puhuttavissa ympäri. Ministeri komensi kokeet käyntiin. Suurin osa kouluista, nekin, joissa oppilaat osallistuivat testeihin, jätti toimittamatta tulokset hallituksen tilastoeksperttien analysoitaviksi.

Brittien kokemukset koulujen arvioinnista saavat vahvistusta meiltä. VATT:in peruskou-

\* Kommenttipuheenvuoro Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 8.12.1993.

luverkkoa koskevat tutkimustulokset ja nyt käsiteltävän tutkimuksen aikaisemmin julkistettut ennakkotulokset samoin kuin professori *Neittaanmäen* julkistamat tilastotiedot eri lukioiden ylioppilaiden pääsystä korkeakouluopintoihin ovat saaneet yleisesti laajaa julkisuutta ja varsinkin kouluväki on valmis mitätöimään tuoreeltaan tällaisten tutkimusten ja selvitysten tulokset.

Kouluväen ja -järjestöjen murskaava tuomio nytkin julkistetun tutkimuksen tuloksille saattaa olla odotettavissa. Mutta toivoa sopii että näin ei kävisi, koska viimeistään tällainen vastareaktio herättää asioita seuraavat kansalaiset ja helposti myös kansakunnan päättäjät arvelemaan, että opetus- ja koulumaailmassa todella on jotain sellaista, minkä takia lukioiden ja muiden koulujen tuloksellisuutta tai tehokkuutta, jota käsitettä tämä tutkimusmenetelmä käyttää, ei haluta lainkaan käsiteltävän taikka koulutyön tuloksia arvioitavan.

Kansantalouden ja julkisen talouden nykytilanteessa julkiset palvelut ja laitokset ovat väistämättä koko ajan arvioinnin kohteena. Koulujen työn ja opetuksen tuloksia pitää arvioida. Arvioinnin tulisi olla osa opettajien ja koulujen normaalia työtä. Arviointitehtävä tulee lisäämään osuuttaan myös opetushallinnon työkentässä. Mutta koulutyötä tekevät eivät saa joutua kokemaan, että heidän työnsä tuloksia kasvattajina ja opettajina arvioidaan yksipuolisesti ja ulkokohtaisesti. Opettajille pitää varata mahdollisuus osallistua ja antaa asiantuntijapanoksensa arviointityöhön. Varsinkin peruskoulu ja lukio ovat vanhemmille ja oppilaille niin herkkä asia, että mitään luetteloita koulujen paremmuudesta, koulujen liigataulukoita, ei pitäisi innostua Suomessa julkistamaan. Lukioiden tehokkuustutkimuksessa tällaisia listauksia ei myöskään ole. Se ei kuulu käytettyyn tutkimusmenetelmään, mutta ennen kaikkea se tarkoittaa, että asian uutisarvon aiheuttamasta kaikesta houkutuksesta huolimatta tutkijat ovat todellisia asiantuntijoita.

### *Lukiotutkimuksen arviointi*

On korostettava, että VATT:in tutkimussarja on erityisesti metodologisesti koulutuksen taloustieteen läpimurto Suomessa, enkä halua kohdistaa arvostelua tänäkään tutkimuksen tuloksiin. Mutta kuten tutkijat itsekin useissa yhteyksissä korostavat, kysymyksessä ovat ensimmäiset vaiheet maamme koulutuksen ja koulujen tuloksellisuuden taloustieteellisessä tutkimuksessa. Tutkimusraportin loppusanat ovat: "Uudet menetelmät ja paremmat aineistot tarjoavat lupaavia näkymiä jatkotutkimusten suorittamiseksi. On muistettava, että tutkimustoiminnan tuloksena kysymysmerkit eivät katoa; ne siirtyvät vain uuteen paikkaan."

Laajimmillaan lukioiden tehokkuuden arviointimalli sisältää tilastotietoja lukioon tulevien oppilaiden koulumenestyksestä, lukion määrällisistä resursseista sekä opettajien koulutuksesta ja kokemuksesta. Suoritetilastoina on käytetty päästötodistuksen saaneiden määriä ja arvosanoja sekä luokalta päässeiden määriä.

Tutkimuksen perustietoihin ja pelkistykseen sisältyy lukiokoulutuksen jonkinlainen ristiriita. Onko lukiokoulun ja lukionkäynnin pääasiallinen ja oikeastaan ainoa tavoite hyvä arvosanamenestys ylioppilaskirjoituksessa? Ylioppilastutkintolautakunnan suorittama arvostelutyö on suomalaisessa koululaitoksessa ainoa arviointijärjestelmä, jossa yksin kriteerein arvioidaan koko maan oppilaiden ja koulujen opiskelu- ja oppimistyön tuloksia.

Sellaisena järjestelmä on tyydyttänyt ja kiihottanut kansakuntaa yli sata vuotta. Mutta onko lukiokoulutuksen kehittämisen ainoa lähdekohta ylioppilaskirjoitustulosten parantaminen varsinkin se huomioon ottaen, että kokelaiden osaamisen mittaaminen on aina suhteellista ja normaalisti *Gaussin* käyrään puristuvaa. Ylioppilastutkintoa ollaan parhaillaan kehittämässä se tosiasia tunnustaen, että valkokin ja kädessä olevan ylioppilastutkintolautakunnan antaman arvosanatodistuksen taso ovat

vain osa kolme vuotta kestävä lukion tulosta.

Lukioiden tuloksellisuuden tutkimuksessa pitäisi päästä mittaamaan ja tilastoimaan varsinaisia tuloksia. Tällöin siirrytään vaikeasti mitattaville sekä mittavien aineistojen yhdistämistä ja tilastointia edellyttäville alueille kuten siihen, miten ylioppilaat sijoittuvat ja valmistuvat jatko-opinnoista, miten he menestyvät työelämässä ja elämässä yleensä. Lukion suoriteketjun jatkaminen ylioppilastodistuksen arvostanasta eteenpäin olisi etevien tutkijoiden seuraava haaste. Siihen ei kuitenkaan riitä, että lukioiden tehokkuutta arvioidaan sen mukaan, kuinka suuri osuus ylioppilaista pääsee jatkaamaan korkeakouluissa.

### *Ylioppilaiden valinnat*

Yliopiston professorin näkökulmasta tarkastellen lukion suoritemittariksi voi kuvitella hyvin sopivan edellä mainitsemani tilastointitavan. Lukion valitsevien nuorten, lukioiden ja koulutuspolitiikan näkökulmasta tuo tarkastelutapa alkoi kuitenkin jo 1960-luvulla olla vanhentunut. Nykyistä tilannetta kuvaa hyvin se, että suunnilleen puolen vuosittain valmistuvista noin 27 000 ylioppilaasta arvioidaan hakeutuvan ensisijaisesti muihin oppilaitoksiin kuin korkeakouluihin. Kuva kirkastuu vielä, kun tilastot osoittavat, että vain kolmannes ylioppilaista jatkaa opintojaan korkeakouluissa ja kaksi kolmannesta ammatillisissa oppilaitoksissa. Vaikka sanoilla ylioppilas ja yliopisto on selvästi nähtävä sanallinen yhteys, lukio valmentaa nuoria tosiasiallisesti kaksi kertaa enemmän muihin oppilaitoksiin.

### *Koulu- ja luokkakoona vaikutus tuloksiin*

Tutkimus ei anna yksiselitteistä vastausta kysymykseen, mikä vaikutus lukion ja sen luokkien koolla on tehokkuuteen. Paremminkin yleinen vastaus tämän tutkimuksen perusteella olisi, että selvästi osoittavaa yhteyttä ei ole. Tällaise-

na tulos soveltuu hyvin niiden tarkoituksiin, jotka etsivät perusteluita säästöihin lukiosta, koska luokkakoko on ratkaiseva lukion oppilaskohtaisten kustannusten määrääjänä. Jo tähän mennessä tehdyillä säästöpäätöksillä lukion oppilaskohtaisia yksikkökustannuksia on kuitenkin alennettu kolmanneksen verran. Näiden leikkausten vaikutuksista lukiokoulutuksen tuloksiin voidaan toistaiseksi esittää vain arvioita – toivottavasti tästä saadaan myöhemmin myös tutkimuksen tuloksia. Toivottavasti säästäminen on lukion osalta loppu, koska uudet opetus suunnitelmat samoin kuin pyrkimykset ylioppilastutkinnon uudistamiseen tähtäävät nykyistä suurempaan valinnaisuuteen, lukiolaisten oman vastuun korostamiseen oppimisessa ja siten lukioiden nykyistä elävämpään toimintaan. Toisaalta tehokkuusnäkökulmasta tutkimus viittaa tulokseen, jonka mukaan tehokkuuskäsitteitä on lukion kokoluokissa sadan, kahdensadan ja kolmensadan oppilaan hienoilla. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että verraten suurilla luokilla toimivat yksi-, kaksi- ja kolmisarjaiset lukiot eivät tuloksissaan kärsi luokkakoosta ja että laskennallinen tuntikehys antaa tällöin mahdollisuuksia kohtuulliseen valinnaisuuteen. Myös korostettaessa valinnaisuutta, suurempi lukiokoko antaa tähän hyvät opetustuntiresurssimahdollisuudet ja monipuolisen opettajiston. Toisaalta ei pidä jättää mainitsematta, että Suomen maantieteessä on hyväksyttävä ja turvattava myös pienten lukioiden toiminta.

### *Johtopäätökset*

Keskustelua koulutuksen ja koulun tuloksellisuudesta voidaan käydä "toisaalta – toisaalta" -ketjuna loputtomasti. Tämän tutkimuksen tuloksista on vedettävä myönteinen johtopäätös. Sellainen on mahdollista kiteyttää toteamalla, että oleellista koulutyössä eivät ole määrällisesti mitattavat panokset ja suoritteet, vaan koulun henki, kulttuuri, yhteistyö, opettajat ja oppilaat, se, minkälaiseksi koulun työilmapiiri ja maine on monivuotisen työn tuloksena

päässet kehittymään. Tämä johtopäätös on rohkaiseva ja opettajien työtä tukeva.

Opetuksen ja koulujen työn arvioinnin olisi rakennettava rohkaisevan elementin varaan. Hyvyysluettelot eivät ole tärkeitä eikä niitä pidä julkistaa. Sen sijaan arvioinnin ja tuloksellisuuden tutkimuksen tarkoituksena on löytää tekijöitä, joihin hyviä tuloksia saavuttavien koulujen menestys perustuu; haettava hyviä esimerkkejä, joita koulut voivat soveltaa pyr-

kiessään parempiin tuloksiin. Vain tällä tavoin työhön saadaan aidosti mukaan opettajien panos ja asiantuntemus. Tämän näkemyksen esittävät lukion tehokkuustutkimuksen tekijät. Koulutuksen tuloksellisuustutkimusta on välttämätöntä jatkaa myös nyt julkistettavan tutkimuksen taloustieteellisen näkökulman ja menetelmien pohjalta. Mutta seuraavassa vaiheessa voitaisiin päästä myös useampien tieteiden yhteistyöhön.