

OECD:n rooli Suomen koulutuspolitiikassa

SANNA NIUKKO

Olen käyttänyt väitöskirjani kansikuvassa taiteilija Sirkku Ala-Harjan valokuvateosta, jossa valkoiseen hameeseen pukeutunut nainen on kumartunut rantakivikosta katsomaan tummaan veteen.¹ Teos on monitulkintainen ja taiteilija on itsekin käyttänyt siitä kahta eri nimeä, ”Juhannusyö” ja ”Salaisuus”. Itse törmäsin kuvaan turkulaisessa taidenäyttelyssä kesällä 2002, jolloin olin juuri aloittanut tutkimustyöni väitöskirjan parissa. Otin tuolloin näyttelystä mukaani kyseisen kuvan sisältävän esitteen, joka sen jälkeen on ollut esillä työhuoneessani kiehtoen ja toisaalta antaen uskoa ja lohdutusta työskentelyn eri vaiheissa.

Tutkimustyö on myös salaisuuden selvittämistä. Kun sen aloittaa, ei voi tietää, mitä tuntematon meri pitää sisällään, missä lopullinen päämäärä on tai pääseekö matkalta perille ensinkään. Onneksi runsaan neljän vuoden aikana oma tietynlainen ”merikelpoisuuteni” eri aineistojen ja menetelmien käytössä on vahvistunut. Lisäksi olen tutustunut muihin taitaviin purjehtijoihin, joilta olen voinut ottaa oppia. ”Haaksirikon” sattuessa olen selvinnyt jonkin aikaa uimalla tai jopa sukeltamalla, joskus taas olen vain kellunut ja kerännyt voimia ...

Mutta miten kansikuva liittyy väitösaicheeseeni eli OECD:n rooliin Suomen koulutuspolitiikassa? Oivalluksen kautta asia valkeni minullekin vasta pari kuukautta sitten. Kuvasta on tulkittavissa esimerkiksi suomalaisen kalevalaiseen mytologiaan kuuluvan Aino-neidon symboliikkaa. Tarun mukaanhan onneton Aino vastustaa



Sirkku Ala-Harja: ”Juhannusyö”, valokuva 2000. Julkaistu tekijän luvalla.

muiden hänelle järjestämää kohtaloa astuen meren syliin. Häntä ei houkuta mennä vihille kansan mahtavan tietäjän, Väinämöisen, kanssa, vaan hän hukuttautuu mieluummin. Ehkä hänellä on hallussaan oma tietonsa, jolle ei muiden arvostama ja mainetta hankkinut taho vetänyt vertoja?

Edelleen voidaan tulkita, että kuvassa Suomi-neito kaipaa kotirantojen tuolle puolen. Ajatuksissa siintävät vieraiden maiden ihmeet, ja oman maan asema kansainvälisessä vertailussa ja kilpailussa mietityttää. Vertailukohdetta kaivataan, koska oma kuvajainen merestä peilattuna on epäselvä ja yksipuolinen. Onneksi luottamusta omiin voimiin ja tulevaankin löytyy, onhan menosuunnassa kuvan vasemmassa yläkulmassa heijastumia kirkkaasta auringonpaisteesta.

Omaan tutkimusaiheeseeni liittyy merkittävällä, ajankohtaisella ja kiinnostavalla tavalla kansallisen, periferian ja kenties omaleimaisuuden teemat, toisaalta mukana ovat myös kansainvälisyys, globaalisuus ja mahdolliset yhdenmukaistumisen tendenssit. Kansallinen eristäytyminen ei enää ole vaihtoehto, vaan valtioiden keskinäinen riippu-

¹Kirjoitus perustuu *lectio praecursoria* -luentoon. Kasvatustieteen alaan lukeutuva väitöskirja ”Yhteistyötä ilman riskejä? OECD:n rooli Suomen koulutuspolitiikassa” tarkastettiin Turun yliopistossa 1.12.2006.

vuus on tosiasia ja sen suhteen on syytä toimia aktiivisesti.

Maapalloa globalisoiva prosessi käynnistyi aikoinaan osittain kansallisvaltioiden tekemillä kansainvälisillä sopimuksilla ja järjestelyillä. Näin ollen myös sen hallinta edellyttää kansallisvaltioiden yhteistyötä. Myös Suomi osallistuu globalisaation hallintaan ja ohjaukseen pyrkivään työhön useilla kansainvälisillä foorumeilla. Kaikki kansainväliset ja ylikansalliset organisaatiot ilmentävät käytännön tasolla nykyajan taloudellista ja kulttuurista globalisaatiota, vaikka niillä onkin ainakin osittain toisistaan eroavia tavoitteita ja toimintatapoja. Järjestöt ovat kansainvälisen lainsäädännön ja diplomatian ohella tärkeä institutionaalinen kehys valtioiden välillä. Ne tuovat pysyvyyttä ja yhtenäisyyttä suhteille, jotka muuten kenties olisivat satunnaisia, lyhytaikaisia ja epävakaita.

Viime vuosina globalisaation ja kansainvälistymisen mahdolliset kansallisvaltioita yhdenmukaistavat vaikutukset ovat herättäneet myös kriittistä keskustelua. Keskustelijoiden mukaan erityisesti kansainvälisillä ja ylikansallisilla järjestöillä on kasvava rooli maailmanlaajuisesti yhtenevien käsitysten luomisessa ja muokkaamisessa, näin myös koulutuksen ja koulutuspolitiikan alalla. Tällainen kehitys vaikuttaa väistämättä sekä suoraan että epäsuorasti kansallisiin koulutuspolitiikkoihin, vaikka vaikutusten merkitys ja suunta vaihtelevat eri maissa riippuen muun muassa kansallisvaltioiden oman päättäväisyyden suuntaamisesta sekä maakohtaisista perinteistä ja olosuhteista. Joka tapauksessa kansallisvaltioiden sekä kansainvälisten ja ylikansallisten ryhmittymien välisen suhteiden kartoittaminen, analysointi ja ennakointi ovat enemmän kuin tarpeen.

* * *

Omassa väitöskirjassani olen kiinnittänyt tutkijan katseeni monen mielestä tärkeimpään koulutuspolitiikan alalla vertailuja tuottavaan kansainväliseen organisaatioon, OECD:hen. Tämä taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö on vaikuttanut suomalaisen koulutuspolitiikan kehitykseen jo reilun kolmen vuosikymmenen ajan, siis vähintään vuodesta 1969, jolloin Suomesta virallisesti tuli järjestön täysjäsen. Vaikka OECD yhdistetään luonteeltaan ennen kaikkea taloudellisiin tavoitteisiin, uskotaan sen vaikuttaneen voimakkaasti myös koulutukselliseen yhteistyöhön

sekä kokemusten ja ideoiden vaihtamiseen siinä. Yhä edelleen OECD on teollistuneille maille tärkein kansainvälinen koulutuspoliittinen viitekehys ja vertailutiedon tarjoaja.

Tutkimustietoa OECD:n ja sen jäsenvaltioiden suhteista on alkanut ilmaantua kansainvälisesti vasta noin viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Sitä vastoin Suomessa kriittisesti ja systemaattisesti OECD:tä analysoivaa tutkimusta on tehty toistaiseksi hyvin niukasti. Väitöskirjani onkin ensimmäinen yksinomaan OECD:n asemaan suomalaisessa koulutuspolitiikassa keskittyvä tutkimus.

Tutkimusaiheeseen paneutuminen on perusteltua, koska OECD:n tehtävät ja rooli suomalaisessa koulutuspolitiikassa on julkisuudessa ja koulutuspolitiikan ylätasoon raporteissa otettu itseltään selvinä ja annettuina. Suomen ja OECD:n yhteistyösuhteen onnistuneisuutta ja toimijoiden kokemuksia ja näkemyksiä on julkisesti arvioitu myönteisesti tai ne on jätetty kokonaan arviomatta. Omalla tutkimuksellani olen pyrkinyt tarkentamaan ja tulkitsemaan Suomen OECD-jäsenyyttä yleisellä tasolla ja kokonaisuutena keskittyen erityisesti sen koettuihin ja julkituottuihin vaikutuksiin ja merkityksiin suomalaiselle koulutuspolitiikalle.

Tutkimukseni pääaineistoksi sopivat kysymyksenasetteluni huomioiden hyvin 18 opetusministeriön ja opetushallituksen avainhenkilön haastattelut, joita olen tehnyt tutkimusta varten. Kyseiset asiantuntijahaastattelut kuvaavat Suomen OECD-jäsenyyden historiallista kehitystä sekä ilmaisevat ja tuottavat diskursseja OECD:stä ja Suomen koulutuspolitiikasta. Lisäksi tutkimusaineistona on käytetty opetusministeriön ja opetushallituksen aihetta kuvailevia julkaisuja sekä dokumentteja OECD:n Koulutusosaston eri alueilta.

Tutkimukseni tulkintateorioina olen käyttänyt kvalitatiivista teemoittelevaa sisällönanalyysia sekä sovellettua mallia diskurssianalyysistä. Pidän tärkeänä diskurssianalyttisen näkökulman mukanaoloa, koska erilaiset puhettavat hahmottavat ja luovat maailmaa eri tavoin ja niillä on erilaisia seurauksia käytännön todellisuudessa. Tämän vuoksi on merkityksellistä, mitä diskursseja käytetään ja mitkä puhettavat saavat yhteiskunnassa hallitsevan aseman. Tekemällä näkyväksi ja tulemalla tietoiseksi erilaisista tavoista puhua on myös niiden muuttaminen mahdollista. Oman tutkimukseni kautta näen, että erilaiset kuvauk-

set ja versiot Suomen koulutuspoliittisesta yhteistyöstä OECD:n kanssa johtavat erilaisiin vaikutuksiin muun muassa sen mukaan, millaisten käsitteiden avulla yhteiskunnallisia ilmiöitä ymmärretään ja mihin kohteisiin resursseja jaetaan.

Väitöskirjani tutkimuskysymykset olen muotoillut seuraavasti:

1. Miten Suomen OECD-jäsenyys on kehittynyt ja mitä eri vaiheita jäsenyysaikaan voidaan liittää erityisesti koulutuspolitiikan osalta?

2. Miten suomalaiset koulutuspolitiikan päättäjät ja virkamiehet näkevät OECD:n ja sen tutkimusten merkityksen Suomen koulutuspolitiikalle?

Ensimmäiseen tutkimustehtävään vastatakseen olen selvittänyt ja esitellyt Suomen OECD-jäsenyyden kehitystä ensin yleisellä tasolla, koska Suomen OECD-jäsenyys on aiemmin dokumentoitu melko puutteellisesti. Kun koulutuspolitiikasta vähitellen tuli kiinteämpi osa OECD:n ja Suomenkin kansallistason toimintaa, pystyin keskittymään tarkemmin Suomen jäsenyyden merkityksiin ja vaiheisiin nimenomaan koulutuksen näkökulmasta.

Suomen OECD-jäsenyyden koulutuspoliittinen historia on väitöskirjassa jaettu neljään vaiheeseen. 1950- ja 1960-luvulla Suomi ei ollut järjestön jäsen, mutta epävirallisempia kontakteja syntyi vähitellen Neuvostoliiton vastustuksesta huolimatta. Aikakautta kuvataan ”tarkkailuksi ja jäsenyydestä haaveiluksi”. 1970-luvulla OECD:n ja Suomen koulutuspolitiikoissa oli samansuuntaisia painotuksia sekä talouden että tasa-arvon korostamisessa. Tämän vuoksi aikakausi nimetään ”OECD-doktriinin ja tasa-arvon rinnakkaiseloksi”. Kolmantena merkkipaaluna 1980-luvun alussa haastatteluaineistossa nousee esiin ”ensimmäisen koulutuspolitiikan maatutkinnan symbolinen merkitys”. Tällöin puhutaan yhteyksien tiivistymisestä ja jopa Suomen noususta ”koulutuspolitiikan maailmankartalle”. Kuitenkin vasta 1990-luvulta alkaen neljättä aikakautta kuvaa ”aiempaa selvästi aktiivisempi asennoituminen OECD-jäsenyyteen”. Silloin kansalliseen OECD-edustustoon lähetettiin koulutusasioista vastaava erityisasiantuntija ja maa- ja teematutkintoihin alettiin osallistua uudella innolla. PISA-tutkimuksissa menestytettiin ja indikaattorijulkaisuja arvostettiin. Osasyynä yhteistyön kasvuun mainitaan Suomen opetusministerien ja muiden koulutuspolitiikan johtohahmojen vahva kiinnostus ja näkyminen OECD:ssä 1980-luvun lopussa ja 1990-luvulla.

Toinen tutkimuskysymykseni kohdistui sii-

hen, millaisena järjestönä OECD ja sen koulutuspoliittinen toiminta ja mahdolliset vaikutukset nähdään Suomen koulutuspolitiikan keskuhallinnossa. Tärkeä näkökulmallinen valinta koulutuspolitiikan globalisaation aikakautena oli keskittyä opetusministeriöön ja opetushallitukseen, siis nimenomaan kansalliseen päätöksentekoon ja toimijuuteen suhteessa OECD:hen. OECD:n rooli neutraalina kansallisen politiikan välineenä ja tiedontuottajana ilmaistaan haastatteluaineistossa järjestön tärkeimpänä funktiona Suomelle. Erityisesti 1970- ja 1980-luvulla OECD:llä nähdään olleen Suomelle ainutlaatuinen merkitys politiikan foorumina. Kysymys OECD:stä itsenäisenä poliittisena toimijana herättää haastateltavien keskuudessa vastakkaisia mielipiteitä, mutta kansallista itsemääräämisoikeutta ja -kykyä korostetaan joka tapauksessa voimakkaasti.

Diskurssianalyttisellä menetelmällä aineistosta erottui kaksi erilaista puhetapaa. Vallitsevana esiintyvään, niin sanottuun dogmaattiseen puhetapaan liittyvät kansallisen itsenäisyyden korostaminen sekä systemaattisen myönteinen ja väli-neellinen asennoituminen OECD:n koulutuspoliittiseen työhön. Järjestöllä nähdään olevan lähinnä katalyyttinen rooli koulutuspolitiikan kansallisessa kehittämistyössä, vaikka samanaikaisesti myönnetään, että yhteistyön puitteissa voi tapahtua kansainvälistä politiikkojen lähentymistä. Tähän lähentymiseen ei kiinnitetä erityisempää huomiota eikä sitä pidetä pohdinnan arvoisena riskinä. Toiseksi haastatteluaineistosta nousee esiin realistiseksi kutsumani puhetapa, joka näkee järjestön merkityksen ja vaikutukset edellistä monipuolisemmin ja avoimemmin. Sen asema kirjallisissa dokumenteissa tai seminaareissa, eli julkisuuteen päätyvässä puheessa OECD:stä, on kuitenkin vaatimaton. Suomen OECD-yhteistyön julkisesta kuvasta on mahdollista löytää hentona myös vastadiskurssi sekä emansipatorinen, mahdollisesti uutta yhteistä ymmärrystä tarjoava puhetapa.

* * *

Nyky-yhteiskunnan kiireen, tulostavoitteiden ja kilpailun paineiden keskellä on tärkeää pysähtyä välillä katsomaan ennakkoluulottomasti ja vilpittömällä tiedonintressillä menneisyyteen ja nykyisyyteen sekä pohtia eväitä ja suuntaviivoja tulevaisuuden valintoihin. On sanottu, että yhteiskuntatieteet ja sitä lähellä olevat tieteet, kuten

kasvatustiede, ovat tutkimusta niille, jotka haluavat ymmärtää, eivät niinkään tietää. Välttämättä tutkimuksen tarkoitus ei ole antaa lopullisia vastauksia vaan yhtä lailla tärkeää on avata tietä uusille näkemyksille ja tulkinnoille, tarjota vaihtoehtoisia näkökulmia ja vapauttaa kaavamaisista ajatuksista ja ennakko-oletuksista. Tällainen tut-

kimus laajentaa myös mahdollisuuksia arvioida ja tehdä yhteiskunnallisia päätöksiä perustellusti, keskustellen ja eettisesti kestäväällä tavalla. Olen pyrkinyt tekemään väitöskirjastani tällaisen pysähdyksen ja tilanteen kartoituksen, jonka avulla voi taas hieman selvemmillä vesillä jatkaa purjehdimista kohti tulevaisuutta.