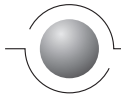

Pääkirjoitus

Koulutuksen yksityistymisen tutkimuksen mahdollisuudet

Koulutuksen yksityistyminen tarkoittaa julkisen koulutuksen rajojen uudelleen piirtämistä. Raja tarkoittaa linjaa, joka erottaa tai halkoo erilaisia asioita, kuten alueita. Raja joko indikoi tai sementoi asian laajuutta, suuruutta tai määrää tai erottaa jonkin asian jostakin toisesta. Tässä teemanumerossa ja sen itsenäisissä artikkeleissa haetaan selvyyttä julkisen ja yksityisen koulutuskentän erilaisiin rajoihin ja rajapintoihin.

Suomessa koulutusjärjestelmän eri tasoilla – varhaiskasvatuksella, perusopetuksella, toisella asteella, korkeakoulutuksella ja vapaalla sivistystyöllä – on toisistaan poikkeava suhde yksityisiin toimijoihin. Näin ollen yksityistymiskehitys kulkee erilaisia reittejä eri koulutusasteilla. Kun koulutusasteiden väliset rajat muuttuvat, avautuu tiloja uudenlaisille yksityistymiskehityksillekin. Tämä tekee myös teemanumerosta erityisen ajankohtaisen: koulutusasteiden väliset rajapinnat ovat muutoksessa, mikä avaa uudenlaisia kehityskulkuja yksityistymiskehitykselle ja samalla yksityistymistä koskevalle tutkimukselle.

Yksi keskeisistä viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtuneista rajapintojen muutoksesta oli, kun varhaiskasvatus siirtyi sosiaali- ja terveysministeriöstä takaisin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan vuonna 2013. Varhaiskasvatuksella on muusta koulutusjärjestelmästä poikkeava, omalaatuinen asemansa perustuslaissa säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien ja riittäviä sosiaalipalveluita koskevien oikeuksien välissä, mikä johtuu sen historiallisesta sijainnista osana sosiaalipalveluita. Tällä omalaatuisella sijainnilla on seurauksia varhaiskasvatuksen yksityistymiskehitykselle. Yleisen oikeustieteen professori Kaarlo Tuori päätyi opetus- ja kulttuuriministeriölle antamassa selvityksessä siihen johtopäätökseen, että voitontavoittelua ei voida varhaiskasvatuspalveluissa rajoittaa samaan tapaan kuin perusopetuksessa, koska varhaiskasvatus rinnastuu yksityisiin sosiaalipalveluihin.

Varhaiskasvatuksessa yksityiset toimijat ovatkin olleet osa järjestelmää koko sen historian ajan, mutta niiden määrä on lisääntynyt merkittävästi viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Varhaiskasvatuksessa on laajasti käytössä yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden taloudellisen tukemisen tapoja, kuten yksityisen hoidon tuki ja palveluseteli, joilla perheet voivat kattaa yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden asiakasmaksuja. Petteri Orpon hallituksen ohjelma 2023 lupaa uudistaa varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskevan lainsäädännön ja siirtää kokonaisuuden opetus- ja kulttuuriministeriöön. Nähtäväksi jää, avaako palvelusetelilain siirtyminen opetus- ja kulttuuriministeriöön esimerkiksi tilaa ehdotuksille palvelusetelin käyttöönotosta muilla koulutussektoreilla ja avaako institutionaalisten rajojen uudelleenmäärittely tilan myös yksityisen ja julkisen rajojen uudelleenmäärittelylle.

Varhaiskasvatuksen yksityistymiskehityksen ohella erityisen paljon huomiota on saanut viime vuosina keskustelu maksullisesta lisäkoulutuksesta perusopetuksen ja sitä seuraavien koulutusasteiden aikana. Maksullisuus koulutuksessa onkin Suomessa melko taajaan hiertävä aihepiiri. Korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa tapahtuneen reformin (2014–2020) jälkimainingeissa maksullisen valmennuksen rooli on muuttunut. Pääsykokeisiin tähtäävästä valmennuskurssittautumisesta on siirrytty markkinoilla enenevästi kohti abikurssien ja yhdistelmäkurssien (abikurssi ja valmennuskurssi samassa) painottumista. Raja on liikkunut. Samanaikaisesti Orpon hallitusohjelmassa aiotaan leikata vapaasta sivistystyöstä, esimerkiksi kansan-, työväen- ja kansalaisopistoista. Tällöin on syytä olettaa, että maksulliset, yksityisten yritysten järjestämät kurssit saavat markkinoilla jatkossa aiempaakin enemmän jalansijaa korkeakoulutukseen hakeutumisen nivelvaiheessa, kun osa vapaan sivistystyön toimijoista käytännössä lopettaa. Samaan aikaan avoimiin yliopisto-opintoihin esitetään enimmäismaksujen kolminkertaistamista.

Samalla vähenevät mahdollisuudet vapaan sivistystyön ja avoimen yliopisto-opetuksen kursseja kokeillen etsiä omaa korkeakoulualaa ensikertalaisen kiintiöpaikkaansa menettämättä. Tämä on yhtä hyvin alueellinen kysymys, mikäli leikkaukset kutistavat kesäyliopistojen toiminnan; muutoksen jälkeen muilla kuin korkeakoulupaikkakunnilla ei ole aiempaan tapaan mahdollista osallistua lähiopetuksessa avoimeen yliopisto- ja korkeakouluopetukseen, jota kesäyliopistot ovat perinteisesti järjestäneet myös muualla. Näin ollen tällaisissa kehityskuluissa ja leikkaussuunnitelmissa kietoutuvat yhteen sekä taloudellisen että alueellisen eriarvoisuuden kysymykset, jotka samanaikaisesti voivat sivuvaikutuksena avata uudenlaista tilaa yksityiselle, maksulliselle koulutustarjonnalle.

Koulutuksen yksityistymisen tutkimus on muiden muassa näiden koulutusta koskevien rajojen muuttumisen vuoksi entistä ajankohtaisempaa. Se on kuitenkin ollut sekä Suomessa mutta myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa eriytynyttä politiikka- ja koulutussektoreittain. Lisäksi, kuten Tatiana Mikhaylova on kuvannut, julkisen ja yksityisen rajapinnat ja niiden merkitykset ajassa ja paikassa vaihtelevat: julkinen toimija voi keskusteluissa olla Norjan tai yhtä hyvin Venäjän valtio ja yksityinen puolestaan vanhempainyhdistys tai suuri, kansainvälinen voittoa tavoitteleva kouluketju. Normatiiviset asetelmat siitä, miten julkinen tai yksityinen koulutus itsessään olisi tavoiteltavaa, hyvää tai huonoa, saavat tutkimuksellisessa käsittelyssä enemmän sävyjä. Eri koulutusasteita koskevan tutkimustiedon yhteen saattaminen onkin tärkeää, sillä yksityistymistä koskevat historiat voivat osin poiketa toisistaan, vaikka ne eivät ole toisistaan irrallisia. Tämä teemanumero aloittaa tätä yhteensaattamistyötä Suomessa.

Koulutuksen yksityistyminen on perinteisesti ollut empiirisesti haastava tutkimusteema. Ilmiö on vaikeasti tavoitettava ja hahmotettava, koska se ei ole ainoastaan yksityisten koulujen tai päiväkotien määrän kasvua vaan myös puhetapojen muutosta ja yksityisten toimijoiden roolin vahvistumista esimerkiksi koulutusta koskevan tiedon tuotannossa. Koulutuksen digitalisaatio tuo myös yksityistymisen kysymykset lähemmin osaksi kaikkien lasten, oppilaiden, opiskelijoiden ja opettajien arkea. Koulutusvienti sekä siinä muodostuvat yksityisten ja julkisten toimijoiden kytkökset laajentavat yksityistymisen verkostoja ja seurauksia kansallisten rajojen ulkopuolelle. Jotta tästä liukkaasta ilmiöstä voidaan saada tiiviimpi ote ja sitä voitaisiin tarkemmin ymmärtää (missä julkisen ja yksityisen rajat kulkevat, ja mitä siitä seuraa?), koulutuksen yksityistymisen tarkasteluun tarvitaan monimenetelmäistä ja monitieteistä tutkimusta.

Koulutuksen yksityistymisen tutkiminen monen eri sektorin välisenä ilmiönä on niin ikään haasteellista, sillä se edellyttää kentän tutkijoilta perehtymistä tyypillisesti monien eri tutkimusalojen teemoihin, vaikkapa taloustieteiden, oikeustieteiden, terveystieteiden ja sosiaalitieteiden saralla, kasvatustieteiden ohella. Esimerkiksi yksityisten terveyspalveluiden ja julkisen terveydenhuollon välinen suhde on olennainen tarkasteltaessa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymyk-

siä koulutuksessa: Voivatko yksityiset toimijat kirjoittaa erilaisia julkisen koulutuksen kentällä hyödynnettäviä diagnooseja ja lausuntoja? Mikä näiden diagnoosien rooli on vaikkapa erilaisissa koulutusjärjestelmän valikointiprosesseissa (esimerkiksi erilaisten kiintiöiden hyödyntäminen opiskelijavalinnoissa)? Mitä tämä tarkoittaa taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden tulokulmista? Politiikkasektorienvälisyys voi tuottaa katveita, joilla yksityistymisen prosessit jäävät piiloon. Sektorit itsessään näkyvät käytännössä tutkimuksessa tieteenalarajoina, mutta eriytymisen ja eriarvoistumisen prosessit voivat silti ilmetä näiden sektoreiden välisissä suhteissa ja limittymissä. Piiloon jäädessään koulutuksen yksityistyminen voi osaltaan tuottaa ja jälleen tuottaa eriarvoisuuden erilaisia muotoja.

Koulutukseen kytkeytyvien liiketoiminnan muotojen ja tuotteiden nopea reaktiivisuus, yritys-salaisuuksien piiriin kuuluminen ja toiminnan epäviralliset verkostot, joita ei julkishallinon tapaan välttämättä rekisteröidä mihinkään, tuottavat omanlaisensa haasteen niiden tutkimiselle. Tutkimusaineistojen saatavuus ja laatu, tutkittavien ilmiöiden suhteellisen nopea muuntuvuus sekä yksityistymisilmiöiden usein vaikea vertailtavuus ovat lisäksi koulutuksen yksityistymisen tutkimuksen ongelmia.

Tutkijan rooli koulutuksen yksityistymisen kentällä on siis vaativa. Alan teemojen tutkijoilta vaaditaan luovuutta, rohkeutta ja tarkkuutta, koska tutkimuskohteena ja siten usein myös keskustelukumppanina on muu kuin julkisen sektorin koulutustoimija tai julkisen koulutuksen oppilas, opiskelija tai opettaja. Näiden muiden toimijoiden kanssa käytävät keskustelut ja neuvottelut tutkimuksen alkaessa, sen aikana ja tutkimushankkeen päättyessä voivat olla monestikin kovin toisenlaisia kuin tyypillisemmässä kasvatustieteellisessä tutkimuksessa on totuttu. Tutkijat ovat toisinaan kohdanneet kritiikkiä ja jopa tutkimustyön kyseenalaistamista tutkimusaiheen valintaan tai tutkimustulosten julkaisuun liittyen, mikä on osin tuttua myös muista sensitiivisistä aiheista tutkimustaan tekeville tutkijoille. Koulutuksen yksityistymisen tutkijat ovat tarvinneet ja tarvitsevat jatkossakin toistensa tukea esimerkiksi erilaisten ja monimutkaisten tutkimuseettisten tilanteiden ratkaisemisessa. Tästä syystä nyt jo laajan tutkijakunnan tuominen yhteen koulutuksen yksityistymisen akateemiseksi yhteisöksi on myös tutkimuskentän kehittämisen ja yksittäisten tutkijoiden tukemisen kannalta tärkeää. Tämä teemanumero on osa tätä työtä.

Julkisten ja yksityisten toimijoiden rinnakkais- tai yhteiselo koulutuksen ja kasvatuksen instituutioissa on aikamme ohittamaton ilmiö. Yksi keskeisimmistä yksityistymistä koskevista tutkimuskohteista on moninaistuvan yhteiselon mahdolliset seuraukset koulutuksen eriarvoistumiselle. Tutkimuksen perusteella tiedämme jo, että myös Suomessa yksityistyminen eriyttää koulutuspolkuja ja yksityistymistä koskevien puhetapojen muutos muuttaa ajatusta yhdenvertaisuuden luonteestakin. Tutkimuksen seuraava haaste olisi tarkastella, millaisia uusia rajoja monimutkaistuvat yksityisten ja julkisten toimijoiden suhteet piirtävät ja millaisille erilaisille poluille ne ihmisiä ohjaavat.

Maiju Paananen ja Sonja Kosunen