

Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen *Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne*

Janne Varjo

Lektio kasvatustieteen väitöskirjaan Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne Helsingin yliopistossa 4.5.2007.

Janne Varjo tutki kasvatustieteen väitöskirjassaan eduskunnan koulutusta koskevia lainsäädäntöprosesseja 1990-luvulla ja selvitti, miten muuttuva kansainvälinen koulutuspoliittinen puhetapa näkyi suomalaisessa lainsäädännössä ja sen valmistelussa. Tutkimusaineistona ovat Suomen eduskunnan 1990-luvun koulutuspoliittiset asiakirjat kuten hallituksen esitykset, istuntosalin keskustelupöytäkirjat ja koulutuspoliittisia asioita käsitelleiden valiokuntien arkistot.

Suomalainen koulutuspolitiikka, koulutuksen ohjausjärjestelmä sekä itse koululaitos ovat muuttuneet merkittävästi viimeisten 20 vuoden aikana osana yleistä yhteiskuntapoliittista kehitystä. Vanhasta erilaisiin lupamenettelyihin perustuvasta normatiivisesta sääntelykulttuurista on siirrytty pitkälti hajautettuun, yksilöllisten valintojen avulla ohjautuvaan ja arvioinnin kautta todennettavaan koulutuksen johtamisjärjestelmään.

Koulutus, koululaitos ja koulu eivät ole muusta yhteiskunnallisesta tai valtiollisesta elämästä irrallisia yksiköitä. Koulutuspolitiikka on oppikirjamäärittelmän mukaan se ”yhteiskuntapolitiikan osa-alue, jonka pääasiallisena poliittisena tehtävänä on valvoa ja ohjata

muodollisen kasvatuksen jakamista” (Lehtisalo & Raivola 1999, 31). Suomen koululainsäädäntöä onkin muutettu pienissä palasissa 1990-luvun aikana muuttuneen yleisen hallintokulttuurin tavoitteiden suuntaiseksi. Yhteinen nimittävä tekijä kaikille näille lakimuutoksille on ollut, että sitovaa valtakunnallista ohjausta on vähennetty ja paikallista päätösvaltaa vastaavasti lisätty. Koulutuksen järjestämistä koskevaa sääntelyä on purettu sekä laeissa että alemmanasteisissa normipäätöksissä. Erillisiä rahoitusjärjestelmiä on koottu yhteen ja muutettu menoperusteisista laskennallisiksi.

1990-luvun koululainsäädännön periaatteiden mukaisesti oppilaitosten ylläpitäjät ovat voineet päättää aikaisempaa itsenäisemmin toiminnastaan sekä profiloitua entistä omaleimaisemmin. Kansalliset tavoitteet on säädetty valtakunnallisesti opetus suunnitelman perusteissa, samalla kun keinojen etsiminen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on annettu koulutuksen järjestäjien vastuulle.

Arvioinnin merkitys ja sisältö ovat muuttuneet sekä saaneet lisää painoarvoa. Opetustoi-
messa perinteisesti suppeasti oppilasarvosteluksi mielletty arviointi on saanut kokonaan uudenlaisia muotoja. (Jauhiainen 1995, 120.) Tämä on merkinnyt koulujen taloudellisen sekä kasvatuksellisen vastuun korostamisen muodostumista oleelliseksi osaksi uudenlaista koulutuspoliittista ajattelutapaa, jossa koulujen on julkista rahoitusta käyttävinä laitoksina oltava entistä tilivelvollisempia sekä toiminnassaan tuloksellisempia. Välineinä saavutetun tason mittaamisessa ja vertaamisessa toimivat keskushallinnon suorittama ulkopuolinen arviointi sekä oppilaitosten itsearviointi.

Osana tätä kehitystä kilpailukyky, sen kehittäminen ja ylläpito, on alkanut haastaa tasa-arvoa koulutuspolitiikan keskeisenä, valtiollisesti julkilausuttuna tavoitteena. Nimenomaan Pohjoismaihin monessa yhteydessä liitetty kollektiivisen tasa-arvon ihanne on saanut rinnalleen uuden, kilpailua ja yksilöllisyyttä painottavan näkemyksen koululaitoksessa sekä sen sääntelyjärjestelmässä. (Simola ym. 2002, 251.) Kilpailullisen puhettavan ytimeksi on muodostunut inhimillisen pääoman teorian hengessä usko koulutukseen taloudellisen tuotavuuden tekijänä sekä oppimiseen yksilöiden, organisaatioiden ja kansantalouden kilpailukykyyn kehittäjänä.

Stephen Ball hahmottelee tätä murrosta uuden ja vanhan eetoksen vastakkainasetteluna, jossa kovenevan kansainvälisen kilpailun määrittelemissä uudenlaisissa olosuhteissa valtioiden on pakon edessä parannettava koulutuksen laatua ja vähennettävä julkishallintoa (Ball 1998, 124). Samalla olisi myös mahdollista päästä eroon harmaasta ja hitaasta byrokratiasta sekä poliittisesta korrektiudesta, komiteoista sekä hyvinvointivaltion hallintorakennusten synkistä käytävistä ja korvata ne nopeilla, avoimilla, mieluiten tietokoneen avulla tehtävillä yksilöllisillä valinnoilla sekä yllättäen avautuvilla henkilökohtaisilla mahdollisuuksilla.

Ballin hyvin kärjistetysti ilmaisema ajatus ei kuitenkaan merkitse, että hallinto, politiikka, koulutus, media tai ihmisten arvomaailma olisivat muuttuneet läpeensä kilpailullisiksi (Heiskala & Luhtakallio 2006, 10–11). Esimerkiksi erilaisten hyvinvointiohjelmien periaatteellinen kannatus on säilynyt suhteellisen vakaana myös 1990-luvulla erilaisissa mielipidemittauksissa. Samoin tutkimuksen mukaan suomalainen päivälehdistö tukee edelleen verovarjoilla rahoitetun, laaja-alaisesti ymmärretyn hyvinvointivaltion säilyttämistä. Hyvinvointivaltio esiintyy niin vuosina 1986, 1996 kuin 2006 useimmissa otokseen sisältyneissä sanomalehtiartikkeleissa kyseenalaistamattomana lähtöoletuksena, jonkinlaisena kulttuuri-sena vakiona, jossa nimenomaan valtiolliset ja kunnalliset tahot, ei niinkään kolmas sektori, pääsevät määrittelemään hyvinvointivaltiota koskevia puhetapoja. (Rahkonen 2006.)

Kilpailukykyyn vaatimus ei myöskään ole kokonaan uusi ilmiö – viimeistään 1950-lu-

vulta alkaen kansallisen kilpailukyvyyn kehittäminen on ollut keskeisiä yhteiskuntapolitiikan tavoitteita Suomessa nimenomaan vientiteollisuuden edellytysten luomisen merkityksessä (Esim. Kosonen 1988; Smolander 2001). Ennen 1980-luvun jälkimmäisen puoliskon muutosta keinot kilpailukyvyyn saavuttamiseksi ammennettiin kuitenkin jäykistä yhteiskunnallisista rakenteista, sääntelystä ja keskitetystä suunnittelusta. Vasta näistä keinoista luopuminen lopullisesti mahdollisti kilpailukyvyyn idean leviämisen uusille yhteiskuntapolitiikan osa-alueille. (Heiskala & Luhtakallio 2006, 10–11.)

Kilpailukyvyistä onkin tullut keskeinen toiminnan arvioinnin mitta sekä hallitseva puhetapa myös koulutuksen kaltaisilla elinkeinoelämän ulkopuolisilla sektoreilla. Käsite on laajentunut myös politiikan alueelle ja tullut osaksi 1990-luvun hallitusohjelmien kaikki yhteiskuntapolitiikan lohkot kattavaa perussanastoa. Se esiintyy ennen kaikkea perusteluna ja tavoitteena, johon kaikella muulla politiikalla pyritään ja joka velvoittaa muita politiikan lohkoja kehittämään kilpailukyvyille myönteisiä ominaisuuksia.

Anu Kantolan (Kantola 2006, 168) mukaan – – –

kilpailukyvyyn asema oli perusteluna niin vahva, että niidenkin politiikan osa-alueiden, jotka eivät perinteisesti olleet määritelleet toimintaansa kilpailukyvyyn avulla, oli nyt pyrittävä käyttämään sitä perusteluna. Eri alat hakevat itselleen painoarvoa kilpailukyvyyn vahvistajina ja tekijöinä. Kilpailukyvyistä tullikin keskeinen sana, jolla yhteiskuntaa ja sen toimintaa luonnehdittiin. Eri toimijat ja toiminnan arvo määriteltiin kilpailukyvyyn kautta ja toimintaa jouduttiin muokkaamaan kilpailukyvyyn nimissä.

Vaikka hyvinvointivaltio ja kilpailukykyvaltio eivät olekaan mitään kausaalisia selitysmalleja tai tai toinen toisensa poissulkevia kategorisia vastakohtia – ennemminkin *heuristisia luonnehdintoja* – on koulutussosiologisessa tutkimuksessa tätä siirtymää tarkasteltu oleellisenä kansainvälisenä paradigman muutoksena myös pohjoismaisen koulutuksen historiassa. Vaikka väitöskirjatutkimuksessani kuvaankin nimenomaan suomalaisen koulutuspolitiikan kehitystä, ovat keskeiset kansalliset koulutuspolitiikan ilmiöt muuttuneet samalla lähtökohdiltaan aikaisempaa kansainvälisemmiksi.

Koulujärjestelmien reformien onkin todettu leviävän ympäri maapalloa ja muokkaavan monenlaisissa sosiaalisissa ja poliittisissa olosuhteissa toimivia, erilaisen historian omaavia koulutusjärjestelmiä. Globaalit koulutuksen sekä siihen liittyvän politiikan tekemisen reformit kohtaavat näin jo olemassa olevia kansallisia, alueellisia ja paikallisia käytäntöjä. (Ozga & Jones 2006, 2–3). Tässä prosessissa globaalit koulutuspoliittiset ideat saavat paikallisia ilmenemismuotoja ja muodostavat lopputuloksena vaihtelevia kansallisia "koulutuspoliittisia maisemia" (*policyscapes*) (Ball 1999, 196).

Kansallisten koulutuspolitiikkojen lähentymiskehityksen analyysissä onkin hahmoteltavissa kaksi tasoa: poliittinen ja rakenteellinen (Green 1999). Edellä mainitulla viitataan vähittäiseen poliittisten diskurssien ja agendojen lähentymiseen eri valtioissa; jälkimmäisellä puolestaan koulutuksen rakenteiden, prosessien ja tulosten muotoutumiseen samanlaisiksi.

Yhtäläisyydet yleisen tason puhetavoissa ja julkilausutuissa tavoitteissa eivät esimerkiksi Andy Greenin mukaan näytä johtaneen kovin systemaattiseen valtioiden väliseen lähentymiseen koulutuksen rakenteiden tai prosessien tasolla. Vaikka eri maiden kehityskulut lauseasti ottaen osoittavatkin samaan suuntaan, eroavat valtiot toisistaan lähtökohdiltaan ja muutosvauhdiltaan. Ne vastaavat kohtaamiinsa haasteisiin omilla tavoillaan, huomioiden omat kansalliset kontekstinsa ja historiallisen kehityksensä synnyttämät rakenteet ja arvojärjestelmät. Lähentymiskehityksestä huolimatta kansallisvaltiot eivät näytä olevan menettämässä kokonaan kykyään kontrolloida koulutusjärjestelmiään tai niiden käyttöä omiin

kansallisiin taloudellisiin tai sosiaalisiin pyrkimyksiinsä.

Kansallisen koulutuspolitiikan muotoutumisprosessi on kaikkea muuta kuin suoraviivainen tai selkeä. Erään luonnehdinnan mukaan – – –

kansallinen politiikanteko on väistämättä tietynlaista nikkarointia ja yhtyeenliimailua. Siinä lainataan ja kopioidaan ideoiden palasia kaikkialta, turvaututaan paikallisesti ja kantapään kautta opittuihin suhtautumistapoihin, irrotetaan käyttökelpoisia osia teorioista, trendeistä ja muoti-ilmioistä ja kokeillaan kaikkea, mikä vain vähänkin tuntuu toimivalta. Monet poliittiset ohjelmat ovat huojuvia kompromisseja, yrityksen ja erehdyksen kautta uudelleen työstettyjä, toisistaan vain hiukan erottuvia kokoonkyhättyjä rakennelmia, joita muotoillaan monimutkaisissa neuvotteluprosesseissa. Lopulta niitä käytännön kontekstissa vielä kerran rakennetaan uudelleen ja pannaan taas uudelleen jakeluun. Kansalliset poliitikat pitää ymmärtää ketjuna, joka koostuu vaikutteista ja monista keskenään riippuvaisista tekijöistä, jolloin tosiasiallisena tuloksena on sisäisesti keskenään riippuvaisia, limittäisiä ja ristikkäisiä politiikkoja. Juuri tästä on kyse yhtäältä globaalien, etäisen, ja toisaalta paikallisen, läheisen vuorottelusta." (Ball 2001, 25; Simola 2006, 47–48.)

Tieteellisen tutkimuksen keskeisenä tehtävänä on kumuloida jo olemassa olevaa tietoa. Tiedon kumuloituvuus painottaa sitä, että uutta tietoa ei muodosteta niin sanotusti nollapohjalta, vaan lähtökohtana on aina jokin aikaisempi tietämys. Esimerkiksi viime vuonna ilmestyneen – jo nimensäkin puolesta vaikuttavan – *Education, globalization and social change* teoksen tekijöiden mukaan erilaisilla intressiryhmillä ja poliittisilla puolueilla on toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, millaisia tavoiteltavia ominaisuuksia ihmisellä tulisi olla. Vaikka yhtäältä koulutus voidaan kiistatta nähdä jonkinlaiseksi tulevien sukupolvien toivon lähteeksi ja keskeiseksi osaksi kansakunnan rakentamista tai kansallista kehitystä, niin toisaalta kysymykset kansallisten koulutusjärjestelmien rahoituksesta, organisoinnista sekä tarkoituksesta ovat perinteisesti nostattaneet kiivasta keskustelua. Yhteiskunnan muuttuessa muuttavat myös koulutukseen liittyvät normit ja tavoitteet. Hugh Lauder ja kumppanit toteavatkin koulutuksen tulevan olemaan poliittisen ja sosiaalisen konfliktin lähde myös tulevaisuudessa.

Koulutuksen sekä sen merkityksen hahmottaminen jonakin muuna kuin lähes itsestään selvänä yleisenä periaatteena on se lähtökohta, joka sai minut lähtemään tälle tielle – tähän hankkeeseen jonka lopputulosta käymme kohta arvioimaan. Yleisten periaatteiden tai merkitysten sijasta mielenkiintoni onkin kohdistunut enemmän niihin mekanismeihin jotka lainsäädännöllisesti määrittelevät koulutusta sekä sen järjestämistä. Näin ollen tutkimushankeeni alussa tuntuikin luontevalta valita valtiopäivät viitekehyykseksi – näyttämöksi – edellä mainitulle poliittiselle ja sosiaaliselle konfliktille. Näyttämö-metafora on johdettu ajatuksesta (Arendt 1993, 153–154), jonka mukaan politiikan tekemistä valtiopäivillä voidaan verrata esittävään taiteeseen – molempien "tulokset" ovat nähtävissä myös "esityksessä" itsessään; samoin yhtä lailla molemmat myös tarvitsevat erityistä, julkisesti järjestettyä tilaa toiminnalleen. Vertauskuvalla haluan samalla painottaa politiikan tekemisen luonnetta toimintana, joka ei tuota yksiselitteisiä "valmisteita" vaan jonka "tulokset" ovat pitkälti tulkinnanvaraisia. (Palonen 1997, 18.)

Väitöskirjatutkimuksessani olen lähtenyt täydentämään sitä kuvaa ja näkemystä joka meillä on 1990-luvun suomalaisesta koulutuspolitiikasta esittelemällä ja analysoimalla koulutuspoliittista lainsäädäntötyötä ja siinä esiintyviä puhetapoja – toisin sanoen tutkimaan miten sekä kansainvälisen että kotimaisen tutkijayhteisön monelta näkökulmalta todentama

siirtymä tai käänne on vaikuttanut suomalaisen koulutuspoliittiseen lainsäädäntötyöhön sekä miten se on muuntunut voimassaolevaksi lainsäädännöksi. Kyse on poliittisen tekstin ja sosiaalisen rakenteen välistä suhdetta painottavasta tutkimusorientaatiosta (Olssen ym. 2004, 3), jossa kiinnitetään huomiota esimerkiksi siihen, miten muutoksen kannalta keskeisissä valtiollisissa asiakirjoissa perusteltiin olemassa olevalle poliittiselle valtarakenteelle uudenlaisen koulutusta koskevan puhetavan kautta rakentuvaa koululainsäädäntöä.

Pelkistetyyn normatiivisesta näkökulmasta lainmuutokset ovat olleet uudenlaisten puhe-
tapojen legitimaatioprosessissa keskeisessä asemassa. Niiden myötä muutos – sekä sen analyysi – ei jää pelkästään puheen tasolle vaan sillä on ollut vaikutuksia myös instituutioihin, organisatorisiin rakenteisiin sekä eri väestöryhmien käytäntöihin. (Alasuutari 2004, 9.) Lainsäädäntöprosessi onkin keskeisellä sijalla esimerkiksi etsittäessä näkökulmia kysymykseen "miten koulutuspoliittinen suunnanmuutos tapahtui hallinnollis-juridisesti niin kuin se tapahtui", koska nimenomaan valtiopäiväkäsittelyssä poliittisesti kyllin laajapohjaisella vastustuksella uudet puhetavat eivät olisi legitimoituneet lainvoimaisiksi oikeudellisesti normeiksi.

Mitä väitöstutkimukseni esittää suomalaisesta koulutuspolitiikasta? Yhtäältä tutkimuksen ei voida väittää valottavan 1990-luvun suomalaista koulutuspolitiikkaa muutoin kuin yhdestä ja spesifistä näkökulmasta – joka toisaalta on hyvin keskeinen eduskunnan aseman kansallisena lainsäädäntöelimenä ja tällä kansakunnan keskusteluareenalla (Nousiainen 1998, 194) tapahtuvan koulutuksen politisoinnin kautta. "Lain sisältämän oikeusnormin asettaminen on ylimmän tason politiikkaratkaisu" (Nousiainen 1998, 350), lainatakseni professori Jaakko Nousiainen.

Esittämäni näkökulman keskeisyys suomalaisen koulutuspolitiikan kentällä on saanut lisää painoarvoa komitealaitosinstituution merkityksen vähennyttyä koulutuksen suunnittelujärjestelmässä. Joidenkin arvioiden mukaan vastaavasti valtioneuvoston sekä opetus- ja valtionvarainministeriöiden virkamieskunnan koulutuspoliittinen painoarvo on kasvanut. Koulutuspolitiikan on jopa kärjistäen esitetty muuttuneen pitkälti kouluhallinnoksi. Tämä puolestaan on luonut tilaa ja tilausta edellä mainitulle Hugh Lauderin ja kumppaneiden käsittelemän poliittisen ja sosiaalisen konfliktin – tai vaihtoehtoisesti sen puuttumisen – analyysille.

Kirjallisuus

- Alasuutari, Pertti 2004. Suunnitelmataloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (1), 3–16.
- Arendt, Hannah 1993. *Between past and future. Eight exercises in political thought*. New York: Penguin.
- Ball, Stephen 1998. Big policies / small world. An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education* 34 (2), 119–130.
- Ball, Stephen 1999. Labour, learning and the economy: A "policy sociology" perspective. *Cambridge Journal of Education* 29 (2), 195–206.
- Ball, Stephen 2001. Performativities and fabrication in the education economy: Towards the performative society. In Gleeson, Denis and Husbands, Chris. (eds.), *The performing school: managing, teaching and learning in a performance culture*. London: Routledge.
- Green, Andy 1999. Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy* 14 (1), 55–71.

- Heiskala, Risto ja Luhtakallio, Eeva 2006. Johdanto: Suunnitteluloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan? Teoksessa Heiskala, Risto ja Luhtakallio, Eeva. (toim.), Uusi jako. Kuinka Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Jauhiainen, Pirjo 1995. Opetussuunnitelmatyö koulussa. Muuttuuko yläasteen opettajan työ ja ammattikuva? Helsingin yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Tutkimuksia 154.
- Kantola, Anu 2006. Suomea trimmaamassa: Suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala, Risto ja Luhtakallio, Eeva (toim.), Uusi jako. Kuinka Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Kosonen, Pekka 1988. Kapitalismi ja hyvinvointivaltion näkökulmat. Tutkijaliiton julkaisusarja 55. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Lehtisalo, Liekki ja Raivola, Reijo 1999. Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. Helsinki: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko 1998. Suomen poliittinen järjestelmä. Kymmenes, uudistettu laitos. Helsinki: WSOY.
- Olsen, Mark, Codd, John and O'Neill, Anne-Marie 2004. Education policy: Globalization, citizenship & democracy. London: Sage Publications.
- Ozga, Jenny and Jones, Robert 2006. Travelling and embedded policy: The case of knowledge transfer. *Journal of Education Policy* 21 (1), 1–17.
- Palonen, Kari 1997. Kootut retoriikat. Esimerkkejä politiikan luennasta. Jyväskylän yliopisto. SoPhi. Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 11.
- Rahkonen, Juho 2006. Printattu hyvinvointivaltio. Sosiaali- ja terveystieteiden aiheiden käsittely Ilkassa, Aamulehdessä ja Helsingin Sanomissa 1986, 1996 ja 2006. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (5), 459–470.
- Simola, Hannu 2006. Kuusi teesiä laadunvarmistuksesta. *Tieteessä tapahtuu* 23 (3), 44–49.
- Simola, Hannu, Rinne, Risto and Kivirauma, Joel 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 Education Research* 46 (3), 247–264.
- Smolander, Jyrki 2001. Integratiivinen nationalismi – porvarillisen Suomen hyvinvointi? ideologia toisen maailmansodan jälkeen? *Ennen & nyt* 1 (4) [www-lähde]. < <http://www.ennenjanyt.net> > (luettu 22.5.2007).
-