

TURUN YLIOPISTON JULKAISUJA  
ANNALES UNIVERSITATIS TURKUENSIS

---

SARJA - SER. C OSA - TOM. 146  
SCRIPTA LINGUA FENNICA EDITA

# SIIRTOJA KOULUTUKSEN OHJAUSKENTÄLLÄ

Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus  
1980- ja 1990-luvuilla

English Summary

Tuomo Laitila



TURUN YLIOPISTO  
Turku 1999



TURUN YLIOPISTON JULKAISUJA  
ANNALES UNIVERSITATIS TURKUENSIS

---

*SARJA - SER. C OSA - TOM 146*  
SCRIPTA LINGUA FENNICA EDITA

# **SIIRTOJA KOULUTUKSEN OHJAUSKENTÄLLÄ**

**Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus  
1980- ja 1990-luvuilla**

**English Summary**

**Tuomo Laitila**

TURUN YLIOPISTO  
Turku 1999

ISBN 951-29-1405-0  
ISSN 0082-6995

Painosalama Oy, Turku 1999

## ESIPUHE

Koulutukseen liittyvissä hallinto- ja kehittämistehtävissä toimiessani olen joutunut monesti arvioimaan strategisen toiminnan ja analyttisen toiminnan suhdetta. Arkielämässä nämä elementit eivät aina ihanteellisella tavalla kohtaa. Strategisia ratkaisuja ei aina perusteta kovin vakuuttavaan analyysiin siitä, missä ollaan ja millaisia vaihtoehtoja olisi käytettävissä.

Tutkimustyöni on merkinnyt minulle viime vuosina strategisen ja analyttisen orientaation jatkuvaa yhdistämistä. Minua tämä on viehättänyt. Tutkimustyö on ollut epäilemättä voimia kysyvää, mutta se on myös antanut voimia. Vähenevien koulutusresurssien ja koulutuksen kehittämisvaatimusten yhteensovittaminen on ollut viime vuosien strategiselle johtamiselle kova haaste. Mahdollisuus siirtyä strategisen tuoksinan keskeltä viileää analyysiä korostavaan tutkimuksen maailmaan on ollut joskus helpottavaakin.

Kurinalaisen tutkimustyön analyttiseen maailmaan minua ovat kannustaneet ja opastaneet ohjaajani, professori Risto Rinne sekä tutkimukseni esitarkastajat, professori Reijo Raivola ja professori Ari Salminen. Olen heille tästä hyvin kiitollinen.

Kosketusta tutkijayhteisöön olen hakenut myös eri tieteenalojen seminaareista ja liittymällä Hallinnon Tutkimuksen Seuraan. Kansainvälisen tutkijayhteisön työn hedelmistä nauttiminen internetin ja palvelualttiin kirjastoväen avustuksella on ollut innostava kokemus.

Olen kiitollinen Lapuan kaupunkia palvelevalle työyhteisöllemme, joka on suhtautunut tutkimustyöhöni kannustavasti ja ymmärtäväisesti. Kaupunginjohtaja Paavo Latva-Rasku on varauksetta tukenut ponnistelujani. Toivon tutkimustyöni rohkaisevan työyhteisömme jäseniä itsensä kehittämisessä.

Tutkimushankettani ovat taloudellisesti tukeneet Etelä-Pohjanmaan Kulttuurirahasto ja Turun yliopisto.

Perheelleni väitöskirjahankkeeni on merkinnyt sitä, että isä on ollut usein fyysisesti läsnä, mutta ajatuksissaan jossakin tutkimuksen maailmoissa. Olen vaimolleni Marjalle kiitollinen, että hän on oman työnsä ja opiskelunsa ohella ottanut suuren vastuun perheemme käytännön asioista. Saija on toiminnallaan rohkaissut luottamaan siihen, että jälkikasvumme kykenee tekemään omia, ennakkoluulottomia ratkaisujaan. Perttu Villen ja Samsonin pään ilmentyminen aika ajoin tutkijankammioni oven rakoon on merkinnyt kiireiselle isälle tunteita ravistelevaa kokemusta. Olen koettanut luottaa omaan kokemukseeni, jonka mukaan vanhempien antama työnteon malli ei ole mikään huono matkaeväs.

Rehuperällä, 10. päivänä maaliskuuta 1999

Tuomo Laitila

## SISÄLTÖ

<b>1</b>	<b>TUTKIMUKSEN KOHDE JA LÄHESTYMISTAPA</b>	<b>7</b>
1.1	TAUSTA	7
1.2	TEHTÄVÄNASETTELU	9
1.3	KOULUTUKSEN OHJAUS TUTKIMUSKOHTEENA	11
1.4	IDEAALITYYPPIMETODI	21
<b>2</b>	<b>KOULUTUKSEN OHJAUSKENTÄN TEOREETTINEN TARKASTELU</b>	<b>25</b>
2.1	VAIHTOEHTOJEN HAHMOTTAMINEN	25
2.1.1	<i>Aikaisempia ohjauskuvauksia</i>	25
2.1.2	<i>Ideaalityyppitarkasteluun valittavat toimijat ja intressitahot</i>	36
2.2	IDEAALITYYPPIEN OMINAISPIIRTEET	40
2.2.1	<i>Ominaispiirteiden valinta</i>	40
2.2.2	<i>Sentralismi ja desentralismi</i>	42
2.2.3	<i>Poliittinen ja sosiaalinen demokratia</i>	52
2.2.4	<i>Julkishallintolähtöinen ohjaus</i>	58
2.2.5	<i>Professiolähtöinen ohjaus</i>	61
2.2.6	<i>Markkinalähtöinen ohjaus</i>	64
2.2.7	<i>Puskuri-instituutioiden ja korporaatiodien rooli</i>	73
2.3	KOULUTUKSEN OHJAUSJÄRJESTELMÄN NELJÄ IDEAALITYYPPIÄ	76
2.3.1	<i>Ideaalityyppien rajojen täsmentäminen</i>	76
2.3.2	<i>Poliittis-hallinnollisen järjestelmän asemaa korostava ideaalityyppi</i>	80
2.3.3	<i>Opetusprofession asemaa korostava ideaalityyppi</i>	82
2.3.4	<i>Primaarien asiakkaiden asemaa korostava ideaalityyppi</i>	83

	2.3.5	<i>Työnantajien ja yrittäjien asemaa korostava ideaalityyppi</i>	85
	2.4	KOULUTUKSEN OHJAUSKENTTÄ	87
3		<b>SUOMEN YLEISSIVISTÄVÄN KOULUTUKSEN OHJAUS 1980- JA 1990-LUVUILLA</b>	90
	3.1	OHJAUSTODELLISUUDEN TUTKIMINEN	90
	3.1.1	<i>Ideaalityyppimetodin soveltaminen</i>	90
	3.1.2	<i>Tutkimusaineisto</i>	91
	3.2	SÄRÖJÄ SENTRALISMIN KILPEEN - ENSIMMÄINEN UUDISTUSAALTO (1980-LUVUN ALKUPUOLI)	92
	3.2.1	<i>Tarkasteltava aineisto</i>	92
	3.2.2	<i>Uudistuksen tavoitteet</i>	93
	3.2.3	<i>Uudistuksen sisältö</i>	96
	3.2.4	<i>Muutokset ohjauskentässä</i>	110
	3.3	EPÄRÖIVÄÄ SOPEUTUMISTA YLEISEEN DESENTRALISAATIOPOLITIIKKAAN - TOINEN UUDISTUSAALTO (1980- JA 1990-LUKUJEN TAITE)	117
	3.3.1	<i>Tarkasteltava aineisto</i>	117
	3.3.2	<i>Uudistuksen tavoitteet</i>	119
	3.3.3	<i>Uudistuksen sisältö</i>	129
	3.3.4	<i>Muutokset ohjauskentässä</i>	143
	3.4	MARKKINA-AJATTELULLE VAROVASTI ELINTILAA- KOLMAS UUDISTUSAALTO (1992-1999)	148
	3.4.1	<i>Tarkasteltava aineisto</i>	148
	3.4.2	<i>Uudistuksen tavoitteet ja keskeinen sisältö</i>	149
	3.4.3	<i>Muutokset ohjauskentässä</i>	174
	3.5	DESENTRALISAATIOPOLITIIKAN POLKU - KOOVA TARKASTELU	180
	3.5.1	<i>Toimintaympäristön muutokset</i>	180
	3.5.2	<i>Ohjauksen muutokset</i>	183

<b>4</b>	<b>YHTEENVETO TUTKIMUKSEN TULOKSISTA JA JOHTO- PÄÄTÖKSET</b>	187
<b>4.1</b>	<b>IDEAALITYYPIT OHJAUSVAIHTOEHTOJEN HAH- MOTTAMISEN APUNA</b>	187
<b>4.2</b>	<b>SUOMALAISET VALINNAT YLEISSIVISTÄVÄN KOULUTUKSEN OHJAUKSESSA 1980- JA 1990-LU- VUILLA</b>	190
<b>4.3</b>	<b>OHJAUSKENTÄN MUOTOUTUMISEEN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ JA TUTKIMUSHAASTEITA</b>	197
	<b>ENGLISH SUMMARY</b>	200
	<b>LÄHTEET</b>	204
	<b>LUETTELO KUVIOISTA</b>	217

# 1 TUTKIMUKSEN KOHDE JA LÄHESTYMISTAPA

## 1.1 TAUSTA

Suomessa 1970-luvulla toimeenpantua peruskoulu-uudistusta voidaan pitää maan menneiden vuosikymmenten merkittävimpanä koulutusreformina (ks. esim. Rinne & Vuorio-Lehti 1996, 36). Sen avainsanoja olivat yhtenäiskoulujärjestelmä ja koulutuksellinen tasa-arvo. Kriittisissä arvioissa paljon viljelty käsite oli 'tasapäistäminen'. Peruskoulu-uudistuksen jälkeen toteutetuissa pienemmissä reformeissa avainsanoja ovat olleet norminpurku, hallinnon hajauttaminen, mahdollisuus omaleimaisuuden toteuttamiseen, kansalaisläheisyys, tuloksellisuus ja taloudellisuus. Viimeisimpään koululainsäädännön uudistukseen liitetään muun muassa käsitteet valinnanvapaus, joustavuus, kilpailuttaminen ja asiakaskeskeisyys.

Koulutuslaivan kurssia on siis toisiaan seuraavien reformien avulla haluttu muuttaa. Liljander on kiteyttänyt Suomen peruskoulun historian aikana tapahtuneet kurssimuutokset siten, että on siirrytty "tasa-arvoutopiasta kilpailueuforiaan" ja että "koulutuksellisen tasa-arvon utopialle rakentunut reformi ei enää kykene kokoamaan kaikkia yhteiskunnallisia intressiryhmiä taakseen" (Liljander 1996b, 3-8). Kiteytys kurssimuutoksesta voi olla aika osuva, mutta eivät kaikki yhteiskunnalliset intressiryhmät hurranneet rinnakkaiskoulujärjestelmälle ja tasa-arvoideologialle peruskoulun syntyvaiheenkaan aikoihin.

Olisiko Liljanderin havaintoja tulkittava siten, että osa yhteiskunnallisista intressiryhmistä olisi nyt tähyämässä peruskoulua edeltäneeseen aikaan ja vaatimassa kurssimuutosta, kun aavan meren tuolta puolen ei kaikille löytynytään onnelaa? Ovatko jotkut taas valmiita peittelemättömästi hylkäämään tasa-arvoistavien ponnistelujen tien? Vai missä nyt seilataan ja kenen ehdoilla?

Koulutuksen ohjauksessa on siirrytty peruskoulun historian aikana keskitetystä normiohjauksesta kohti suurempaa joustavuutta ja valinnanvapautta. Oppikoulunopettajien vastahakoinen mukaanlähtö peruskoululaivaan muistutti jonkin aikaa miehistökapinan mahdollisuudesta. Ohjat pidettiin aluksi tiukalla. Sittemmin niitä on löysätty. Julkisen hallinnon ja palvelutuotannon yleinen kehittäminen ja varustamo viime vuosina kohdannut resurssipula ovat antaneet oman leimansa Suomen yleissivistävän koulutuksen laivan elämään. Mitä nämä seikat ovat merkinneet laivan matkustajien, miehistön ja päällystön kannalta?

Julkinen valta on eri aikoina määrittänyt eri tavoin niin koulutusjärjestelmän sisällä olevien toimijoiden kuin koulutusjärjestelmän asiakkaiden asemaa. Suomalaista peruskoulu-uudistusta sisäänajavan opettajan tuli asuin- ja toimipaikastaan riippumatta toteuttaa samanlaista,

yksityiskohtaista opetussuunnitelmaa ja samanlaista koulutyön ajallista rytmitystä. Hänen tuli opetuksessaan käyttää valtion ennakkosensuurin läpäissyttä oppimateriaalia ja hänen tuli määrättyinä päivinä vuodessa kehittää itseään täydennyskoulutuksen avulla. Hieman arvoituksellisesti suomalaisen opettajan on sanottu voivan noudattaa pedagogista vapautta.

Kansalaisten yksityisyyttä ja vapautta valtio oli Suomessa dramaattisesti rajoittanut muun muassa säätämällä oppivelvollisuuslain vuonna 1921. Peruskoulu yhtenäiskoulujärjestelmänä perusteltiin koulun asiakkaiden edulla, mutta julkinen valta piti oikeutenaan hyvin pitkälle tulkita, mikä on asiakkaille parasta. Peruskoulu on ollut asiakkailleen pakko-organisaatio, joka on tarjonnut tietynlaisia ja tiettyjen opettajien toteuttamia palveluja eikä peruskoulun asiakkailla itsellään ole ollut oikeutta valita palvelunantajansa eikä paljon saamansa palvelun sisältökään. Oppivelvollisuus ja yhtenäiskoulujärjestelmään perustuva peruskoulu ovat epäilemättä lisänneet koulutuksellista tasa-arvoa. Silti on aiheellista esittää kysymys: Kuinka totaalisesti ja yksityiskohtaisesti julkisen vallan on soveliasta tehdä koulutusta koskevat ratkaisut kansalaisen puolesta? Vastaukset tähän kysymykseen ovat ajan virrassa vaihdelleet.

Suomen peruskoulun melko lyhyen historian aikana julkinen valta on ehtinyt useaan kertaan arvioida uudelleen yleissivistävän koulutuksen toimijoiden ja asiakkaiden asemiin vaikuttavia tavoitekysymyksiä sekä käytännön ohjausratkaisuja. Parhailtaan pannaan täytäntöön tällaisen uudelleenarvioinnin - koululainsäädännön kokonaisuudistuksen - tulosta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan näitä uudelleenarviointeja ja ratkaisuja. Esiymmärrystä, joka on syntynyt kaikkien peruskoulun historian aikana toteutettujen yleissivistävän koulutuksen lainsäädäntö- ja opetussuunnitelmauudistusten toimeenpanoon osallistumisessa, pyritään tämän tutkimuksen kysymyksenasettelussa ja tulkinnoissa käyttämään hyväksi. Omakohtaisen osallistumisen koulun sekä kunnan ja valtion kouluhallinnon tehtäviin toivotaan helpottavan koulutuksen ohjauksen tarkastelua.

Tarkasteltavia reformeja ovat merkittävimmät lainsäädäntö- ja opetussuunnitelmauudistukset. Tarkastelun kohteena on siis se, miten ja millaisiksi yleissivistävän koulutuksen tavoitteet on koulutusjärjestelmään sidoksissa olevien toimijoiden ja intressitahojen kannalta määritelty ja miten näiden tahojen asemia uudistukset ovat muuttaneet ja nyt täytäntöön pantava uudistus muuttaa.

Poliittis-hallinnollinen valta on nyt entistä halukkaampi antamaan tilaa koulutuksen ohjauksessa markkinavoimille. Tällainen tilanne herättää kysymyksiä: Mitä markkinamekanismien soveltaminen merkitsee koulutuksen ohjaukentän muiden toimijoiden ja intressitahojen kannalta? Uhkaavatko markkinavoimat talloa varsinkin heikoilla resursseilla varustetut koulun asiakkaat jalkoihinsa vai tulee koulun asiakkaista entistä vaikutusvaltaisempia ja laatu-tietoisempia koulutuksen kuluttajia? Mitä se vaikuttaa opetusprofession asemaan?

Koulutuksen ohjaus on monitahoinen ilmiö. Sitä voidaan tarkastella järjestelmänä, jossa poliittis-hallinnollisen ohjauksen avulla huolehditaan koulutuspalvelujen tuottamisesta. Valittu näkökulma voi olla myös "sosiologisempi", jolloin poliittis-hallinnollinen järjestelmä nähdään kyllä yhtenä tärkeänä tekijänä, mutta kiinnostuksen kohteena ovat myös eri toimijoiden - kuten koulutuspalvelujen tuottajien ja kuluttajien - väliset suhteet sekä ei-hallinnolliset vaikutusmekanismit. Tarkastelun kohteena on tällöin muun muassa opetusprofession tendenssi tukea monopoliasemaansa sekä koulutusmarkkinoiden dynamiikka. Koulutuksen julkishallintolähtöisen ohjauksen lisäksi tässä tutkimuksessa tarkastellaankin myös professionälähtöistä koulutuksen ohjausta ja markkinamekanismien soveltamista koulutuksen ohjaukseen.

Koulutuksen ohjauksen hahmottaminen edellä mainitulla tavalla on johtanut tässä tutkimuksessa siihen, että ohjausta pyritään lähestymään erilaisten paradigmojen kautta. Soveltavat teoriat ja käytettävät käsitteet kumpuavat muun muassa hallintotieteellisestä ja sosiologisesta tutkimuksesta. Ohjauskentän teoreettisia ääriäviä ja koulutuksen ohjauskentälle kelpuutettujen toimijoiden ja intressitahojen vaikutusmahdollisuuksia hahmotetaan erilaisten koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppien avulla. Empiirisen aineiston pohjalta näyttävää reaalia maailmaa verrataan näihin ideaalityyppeihin johtopäätösten tekemiseksi.

## 12 TEHTÄVÄNASETTELU

Tutkimuksessa on tarkoituksena paneutua koulutuksen ohjauksen monisäikeiseen problematiikkaan. Erityisesti tarkoituksena on hahmottaa Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksen kokonaisuutta ja siinä viime vuosikymmeninä tapahtuneita muutoksia. Tarkoituksena ei ole tarkastella yksinomaan sitä koneistoa, joka koulutuspalveluja tuottaa, vaan myös tämän koneiston suhdetta asiakkaisiinsa, joiden palvelemisesta koneisto saa legitimaationsa. Kiinnostuksen kohteina ovat myös poliittisen ohjauksen ja asiantuntijaohjauksen suhde.

1970-luvulla toimeenpantu peruskoulu-uudistus oli tärkeä osa suomalaista hyvinvointivaltioprojektia. Yleissivistävän koulutuksen - peruskoulun ja lukion - ohjaus oli uudistuksen jälkeen hyvin keskitettyä. 1980- ja 1990-luvuilla tätä ohjausta on toteutettujen uudistusten avulla muutettu. Lainsäädäntöuudistusten yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut toimi- ja päätösvalan hajauttaminen. Opetussuunnitelmauudistusten keskeinen tavoite on liittynyt samaan asiaan: niillä on pyritty avaamaan kunnille ja kouluille mahdollisuuksia profiloitua oma-leimaisiksi, paikalliset tarpeet huomioon ottaviksi koulutuksen toteuttajiksi.

Koulutuksen ohjauksen muutoksia on luonnehdittu muun muassa siten, että on vähennetty normiohjausta ja lisätty informaatio-ohjausta. Taloudellista ohjausta on hajautettu siirtymällä todellisiin kustannuksiin perustuvasta valtionosuusjärjestelmästä laskennalliseen valti-

onosuusjärjestelmään. Käsitteet tehokkuus, tuloksellisuus, kansalaisläheisyys, markkinamekanismit ja arviointi ovat ilmaantuneet koulutuksen ohjausta koskevaan keskusteluun.

Koulutuksen ohjauksen kokonaisvaltaisessa tarkastelussa tutkijalle haasteita aiheuttaa pitävien kiinnekohtien vähäisyys, ohjaukseen liittyvien ilmiöiden arvosidonnaisuus ja tutkittavan ilmiöjoukon moninaisuus. Ensimmäisiä tutkimusorientaatioon liittyviä ratkaisuja on sen selvittäminen, pitäydytäänkö lähinnä koulutusjärjestelmän virallisten toimivaltasuhteiden tarkasteluun vai ollaanko kiinnostuneita vallankäytöstä sosiologisessa mielessä. Täsmennystä vaatii myös muun muassa ohjauksen käsite.

Tutkimuksen avulla on tarkoituksena täsmentää Suomen yleissivistävän koulutuksen viimeaikaisesta ohjauksesta saatavaa kuvaa. Kuvan hahmottamiseksi pyritään ensin vastaamaan toiseen pääkysymykseen:

**(1) Mitkä ovat koulutuksen ohjauksen järjestämisen keskeiset vaihtoehdot?**

Kysymykseen vastaaminen edellyttää sen hahmottamista

- mitkä ovat ne keskeiset tahot, joilla on intressi ja mahdollisuuksia vaikuttaa koulutuksen suuntautumiseen
- miten koulutukseen vaikuttaminen ilmenee ja
- miten koulutuksen ohjausta voidaan varioida.

Tämän pohjalta pyritään vastaamaan toiseen pääkysymykseen:

**(2) Miten Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus on 1980- ja 1990-luvulla järjestetty?**

Toiseen pääkysymykseen liittyy vastauksen hakeminen kysymykseen

- millaisiin paineisiin koulutuksen ohjauksen muutokset ovat olleet vastauksia.

Jos variaatiomahdollisuuksien joukosta on kiteytettävissä loogiset teoreettiset vaihtoehdot (ensimmäinen pääkysymys), verrataan lähinnä poliittis-hallinnollisen järjestelmän tarkastelujakson aikana tekemiä, Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjausta koskevia ratkaisuja näihin vaihtoehtoihin.

### 1.3 KOULUTUKSEN OHJAUS TUTKIMUSKOHTENA

Koulutuksen ohjaus ymmärretään tässä alustavasti sellaiseksi intentionaaliseksi toiminnaksi, jolla pyritään vaikuttamaan koulutuspalvelujen tuottamiseen ja hyväksikäyttöön (kuluttamiseen). Tarkastelun kohteena ovat siten muun muassa

- koulutusjärjestelmän rakenneratkaisut ja niiden taustalla olevat periaatteet
- koulutuksen ideologinen ja sisällöllinen ohjaus
- koulutuksen resurssointi
- koulutuksen "etulinjassa" tapahtuvan toteutuksen ohjaus
- koulutusorganisaatiot sekä niiden johtamis- ja osallistumisjärjestelmät ja
- koulutusjärjestelmän asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet.

Koulutuksen ohjauksen analyysissä tässä tutkimuksessa on keskeistä sen tarkastelu, mitkä ovat ne keskeiset tahot, joilla on intressi koulutuksen suuntaamiseen. Tarkoituksena on myös tarkemmin analysoida näiden tahojen vaikuttamismahdollisuuksia ja asemien muodostumisen ehtoja. Kun tässä tutkimuksessa koulutukseen vaikuttavien tahojen ajatellaan toimivan keskinäis-suhteessa kentässä, pyritään lisäksi arvioimaan kunkin tahon painoarvoa koulutusta suuntaavana tekijänä.

Koulutuksen ohjaus ymmärretään tässä laajasti eri tahojen intentionaalisen vaikuttamisenä. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän - julkisen vallan - toteuttama koulutuksen ohjaus on tämän valinnan mukaan vain osa tarkasteltavaa ilmiötä. Koulutuksen ohjauksen tutkimisen tällaisessa laajassa merkityksessä katsotaan vaativan ensin moninaisen ilmiöjoukon kokoavaa teoreettista hahmottamista.

Koulutustutkimuksessa on usein pitäydytty turvallisesti melko suppeiden aihepiirien tutkimiseen. Vertailevaa korkeakoulututkimusta tarkoittaen Osmo Kivinen ja Risto Rinne (1995b, 228) kirjoittavat:

"Saatavilla olevien indikaattorien varassa tuotetaan valitettavan usein fragmentaarista, rajoittunutta ja abstraktia informaatiota, joka ei salli prosessinomaisten muutosten kattavaa kuvausta puhumattakaan selittämisestä. Tutkimuksen on tällöin vaikeaa, jopa mahdotonta operoida teoreettisesti perustelluilla käsitteillä tai esittää edes lujia yleistyksiä. Vakavasti otettavan tutkimuksen tulevaisuutta ajatellen meidän tulisi päästä pois tilanteesta, jossa yksittäisiä variaabeleja otetaan erillisinä ver-

tailtavaksi vailla minkäänlaisia teoreettisia yhteyksiä ja laajempaa riippuvuutta perustuvista kontekstuaalisista tekijöistä."

Nämä havainnot ja johtopäätökset koskevat mitä suurimmassa määrin myös yleistä koulutuksen ohjaukseen kohdistuvaa tutkimusta. Koulutuksen ohjauksen - koulutukseen vaikuttamisen - teoreettinen hallitseminen muodostaa tutkijalle haasteen, joka ei ratkea tarkastelemalla ilmiötä yhdestä tähtäyspaikasta. Siksi tässä tutkimuksessa koulutuksen ohjausta tarkastellaan eri kulumista, erilaisista paradigmoista tutkimusvälineitä etsien.

Briitta Koskiahho (1990, 78-79.) kiteyttää paradigman merkityksen tutkimuksessa:

"Tutkimuksessa paradigma on tieteellinen järjestelmä, johon tukeudumme. Paradigmaan sisältyy sitoumuksia teorian ja metodin suhteen. Tieteellä on oma ontologiansa, metodologiansa ja symbolijärjestelmänsä, kielensä. Paradigma on sisäisesti *konsistentti* ja *käsitteellinen systeemi*."

Olen ottanut tietoisien riskien pyrkimällä erilaisista tutkimusperinteistä lähtöisin olevien tarkastelukulmien yhdistämiseen. Tietynlaisiin paradigmoihin mieltuneiden tieteenharjoittajien näkökulmasta tällaista otetta voitaisiin kritiikoida eklektiseksi ja sen voitaisiin katsoa johtavan sekavuuteen ja toisilleen vieraiden käsitteiden käyttöön. Olen pitänyt tässä koulutuksen ohjauksen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun pyrkivässä tutkimuksessa valittua ratkaisua luonnollisena. Tukea tälle ratkaisulle saa tiedeyhteisön sisällä käydystä itsekritiikisestä paradigmoista koskevasta keskustelusta. Itsekritiikki kohdistuu paradigman rajoittaviin vaikutuksiin: ulkoihin rajoituksiin, jonka avulla erotetaan "me ja ne toiset, oikea ja väärä tulkinta" sekä sisäisiin rajoituksiin, joihin liittyviä mekanismeja Koskiahho (1990, 80.) kuvaa seuraavasti:

"...Sanoma on suhteutettava kaikkeen aiemmin sanottuun, villi ja omaperäinen on poissuljettu..."

...Keskusteluyhteisö muodostaa sisäisiä sääntöjä, jolloin yhteisö voi sulkeutua toisiaan ymmärtävien tietävien piiriksi, joka hyljeksii muita. Tietetyt sanomisen tyypit ovat sallittuja. Siitä tiedetään, kuuluuko sisä- vai ulkopiiriin."

Koskiahho esittää sen ilmeisesti melko yleisen tulkinnan, että "tällä hetkellä eletään vaiheessa, missä *suuret kertomukset* tieteenteossa eli suuriin tieteenfilosofiin suuntauksiin yksipuolisesti tukeutumisen paradigmaattisuus, on väistynyt ja antanut tilaa *pienemmille kertomuksille*, diskursseille. Hän tulkitsee nykytilannetta sellaiseksi, että "tieteen piirissä todetaan ... melko yleisesti, että nykyään tarvitaan moninaisuutta ja erilaisuutta, ei totaliteettia, yhteisöön ykseyttä".

Tässä tutkimuksessa tukeudutaan yhteen sosiologisen tutkimustradition "suureen kertomukseen", Max Weberin ideaalityyppimettiin, mutta sisältää ideaalityypeille etsitään "pienemmistä kertomuksista", niistä erilaisia tarkastelukulmia etsien. Tutkimuksen empiirisen aineiston muodostavat pääasiassa poliittis-hallinnollisen järjestelmän tuottamat viralliset ja virallisuonteiset normit ja ohjelma-asiakirjat, joiden avulla tapahtuvaa ohjausta verrataan rakennettaviin ideaalityyppihin.

Koulutussosiologit ovat tunteneet viehtymystä tarkastella koulutusjärjestelmiä Pierre Bourdieun (1987, 105-110; 1998, 44-46) tapaan kenttinä, joilla käydään taisteluja, joilla on omat spesifit lakinsa ja joille ulkopuolisten pääsy- ja siten kilpailua - koetetaan rajoittaa (Kivinen, Rinne & Ahola 1989; Kivinen & Rinne 1995a, 1995b; Liljander 1996b). Viitaten mekaniistiksi luonnehtimiensa koulutusjärjestelmä tutkimusten lähestymistapojen rajoituksiin Kivinen ja Rinne hakevat koulutusjärjestelmien kokonaisvaltaiseen kuvaukseen eväitä tästä bourdieulaisesta tavasta käsitteellistää koulutusjärjestelmätkin kenttinä:

"Mitä ylipäättään mekaniistisiin malleihin tulee, niin Pierre Bourdieun ... tavoin pidämme parempana käsitteellistää koulutusjärjestelmät, kuten valtiokin, kenttinä eikä koneistoina (apparatuses). Kenttä tosin muuttuu koneistoksi sen myötä, jos vallassa olevilla vaikuttajilla on keinot mitätöidä hallittujen vastarinta ja reaktiot. Näin ollen 'koneisto' olisi siis vain yksi kuvaus kentän tilasta ja nimenomaan patologisesta sellaisesta. Niin kauan kuin on historiaa, on kapinoivia, häiriöitä tuottavia ihmisiä. Kentän rakenne on kentällä toimivien ja siellä kamppailevien agenttien ja instituutioiden välisten voimasuhteiden tila. Tai sanoaksemme asian hieman bourdieulaisemmin, tietyn kentän valtasuhteiden tila on niiden erityisten pääomien jakautumisen tila, jotka ovat kasautuneet edeltävien kamppailujen aikana ja jotka suuntaavat strategisia toimintoja jatkossa." (Kivinen & Rinne 1995b, 230.)

Myös Mann nojaa teoreettisissa kehittyisissään sellaiseen lähtökohtaan, että yhteiskunnat koostuvat moninaisista limittäisistä ja toisiaan leikkaavista valtav verkoista. Mann yrittää helpottaa lukijansa oivallusta korostamalla, mitä yhteiskunnat eivät ole. Ne eivät ole hänen mukaansa kokonaisuuksia. Ne eivät ole sosiaalisia systeemejä (suljettuja tai avoimia). Mannin mukaan me emme voi löytää yksirajaista yhteiskuntaa maantieteellisessä tai sosiaalisessa avaruudessa. Kun ei ole järjestelmiä eikä totaliteetteja, ei voi olla myöskään alajärjestelmiä. (Mann 1986, 1.)

Bourdieun tapa hahmottaa valtajärjestelmät kenttinä ja koko yhteiskunta kenttien kenttänä ja Mannin tapa hahmottaa yhteiskunnat limittäisinä ja toisiaan leikkaavina valtaverkoina poikkeavat järjestelmäkeskeisistä orientaatioista yhteiskunnan ja sen osien hahmottamisessa. Tällaisessa yhteiskuntien ja makrotason valtajärjestelmien hahmottamisessa halutaan sanoutua irti järjestelmäteoreettisesta tarkastelusta. Yhteiskuntaa ja valtaorganisaatioita ei ha-

luta nähdä toisistaan riippuvina alajärjestelminä. Mann puhuukin mieluemmin "malliintuneesta kaaoksesta". (Mann 1986; Kivinen & Rinne 1995b, 231-235; Heiskala 1994, 128-140.)

Edellä oleva voidaan tulkita siten, että Mann ja Bourdieu korostavat sosiaalista toimintaa ja pyrkivät vapautumaan virallisia järjestelmiä koskevan tarkastelun havaintoja ohjaavista ja rajoittavista vaikutuksista. Toisaalta kollektiiviset organisaatiot, niiden hierarkinen rakenne ja "aineelliset elementit" ovat todellisuutta ja intentionaalisen toiminnan tulosta. Risto Heiskala kyseenalaistaakin Mannia arvioidessaan toiminnan ja rakenteen erottelun suurena vedenjakaajana. Hän viittaa siihen, että Mann soveltaa samanlaista vallan käsitettä kuin Parsons. Mannin mukaan sosiaalisella vallalla on kaksi täsmällisempää merkitystä. Se voi olla Weberin määritelmän mukaista toisiin ihmisiin kohdistuvaa valtaa siten, että tietty toimija voi sosiaalisessa suhteessa toteuttaa tahtonsa vastarinnasta huolimatta. Tämän Mannin *distributiiviseksi* nimeämän vallan lisäksi Mann Parsonsia seuraten lähtee siitä, että toisen puolen vallasta muodostaa *kollektiivinen* valta, jonka tapauksessa keskenään yhteistyötä tekevät toimijat voivat kasvattaa yhdistettyä valtaansa (valtasummaa) kolmansiin osapuoliin ja luontoon nähden. Heiskala pitää siis tällaista Mannin omaksumaa valtakäsitettä osoituksena siitä, että hänen järjestelmäteoriakritiikkinsä ei sittenkään ole niin merkittävää. Samoin Mannin ilmaisun "malliintunut kaaos" Heiskala katsoo viittaavan siihen, että yhteiskunnasta voidaan Manninkin mielestä hänen järjestelmäteoriakritiikistään huolimatta löytää malliintumista. (Heiskala 1994, 137; Mann 1986, 6-7; Parsons 1967, 297-354.)

Heiskalan Mannia koskevaan arvioon voidaan yhtyä. Onhan kollektiivisten organisaatioiden vallankäyttö oleellinen osa Mannin valtalähdeteoriaa. Mannin järjestelmäteorian kritiikki on huolenilmausta juuri teorioiden havaintoja rajoittavista vaikutuksista. Hän suosittelee tekemään "siksak-liikettä" teoreettisen ja historiallisen oppineisuuden välillä. Hän muistuttaa, että reaalimaailma (historiallinen tai tämän päivän) on kaaosmainen ja epätäydellisesti dokumentoitu. Kuva siitä ei koskaan ole täydellinen. Tiedemiesten havainnot tekevät Mannin mukaan liian paljon sokeita ja teorian ja maailmanhistorian rytmin kuunteleminen tekee liian paljon kuuroja. (Mann 1986, viii.)

Onko tämä tutkimusorientaatioiden jakautuminen toisaalta järjestelmäteoreettisiin ja toisaalta sitä voimakkaasti kritisoiviin "valtakentäteoreettisiin" tutkimusorientaatioihin hedelmällinen? Tässä tutkimuksessa nähdään tämän dikotomian ylittämisen ja näkökulman laajentamisen tarpeelliseksi ja hyödylliseksi. Jos toisen omaksuminen johtaa toisen totaaliseen hylkäämiseen, on vaarana joutua ojasta allikkoon. Näiden tutkimusorientaatioiden välinen diskurssi lienee osittain varjonyrkkeilyä, iskemistä niihin kohtiin, joilla toisen paradigman kannattajat korostavat erilaisuuttaan ja sen ohi katsomista, mikä orientaatioille on yhteistä.

Bourdieu, joka tuotannossaan on pyrkinyt "väärien vastakkainasettelujen" ylittämiseen, on kuvannut sosiaalista tilaa kentäksi, joka koostuu suhteista, kamppailusta ja tendenssistä ylläpitäjä ja murtaa monopoliasemaa, mutta tarjonnut lisäksi rakennuspuita sillan rakentamiseksi virallisten organisaatioiden ja sosiologisesti ymmärrettyjen kenttien välille. Bourdieulle valtio

ei ole vain ulkoiset ehdot määrittävä rakenne, vaan valtio on aivan keskeisessä roolissa suhteessa sosiologisesti ymmärrettyihin vallan kenttiin:

"Valtio on eri pääomajien keskittymisprosessin tulos: fyysisen voiman tai pakotuksen välineiden (armeija, poliisi), taloudellisen pääoman, kulttuurisen tai pikemminkin tiedollisen pääoman ja symbolisen pääoman. Keskittyminen tekee valtiosta eräänlaisen metapääoman haltijan, joka jakaa valtaa toisille pääomajalle ja niiden haltijoille. ... Vallan kenttä on pelitila, jonka sisällä pääoman (eri lajien) haltijat taistelevat *nimenomaan* vallasta valtioon, eli valtiollisesta pääomasta, joka antaa valtaa eri pääomajajihin ja (etenkin koululaitoksen kautta) niiden tuotantoon." (Bourdieu 1998, 92.)

Bourdieu kiittelee Max Weberiä siitä, että hänestä on apua valtiollisen vallan puhtaasti symbolisen ulottuvuuden selvittämisessä. Bourdieun mukaan "Marxin lailla Weberiä kiinnosti symbolisten järjestelmien toiminta enemmän kuin niiden rakenne" ja että "Weberin ansio on huomion kiinnittäminen näiden erityistuotteiden tuottajiin (uskonnollisiin toimijoihin) ja heidän *vuorovaikutukseensa* (ristiriitoihin, kilpailuun jne.)" (Bourdieu 1998, 112).

Bourdieuille valtio ei jää vain epäkiinnostavaksi ulkoiseksi kehystekijäksi, vaan hänestä valtio kykenee manipuloimaan ihmisten mieliä:

"Symbolinen pääoma voi olla mitä perua tahansa (mitä pääomaa tahansa, niin fyysistä, taloudellista, kulttuurista kuin sosiaalistakin), kunhan sosiaaliset toimijat tuntevat (tajuavat) sen, tunnistavat sen ja antavat sille arvoa. ... Valtiolla on käytössään keinot määrätä ja iskostaa mieliin omiin rakenteisiinsa mukautuvat kestävä havaitsemis- ja jaotteluperiaatteet. Siksi valtio on symbolisen vallan keskittymisen ja käyttäytymisen nimenomainen instanssi." (Bourdieu 1998, 99.)

Valtiolla on Bourdieun mukaan vielä se ominaisuus, että se saa asiat tuntumaan luonnollisilta. Bourdieu havainnollistaa tätä koulumaailman esimerkillä:

"... Jos pienikin aloite esimerkiksi opetusohjelmien muuttamisesta ja ennen kaikkea eri oppiaineiden tuntimäärien muuttamisesta kohtaa lähes aina ja kaikkialla suunnatonta vastarintaa, se ei johdu ainoastaan vakiintuneeseen koulujärjestelmään liittyvistä (opettajien) voimakkaista ammattiyhdistyseduista. Vastarinta johtuu myös siitä, että valtion toiminta muuttaa kulttuuriset asiat ja etenkin niihin liittyvät sosiaaliset jaot ja hierarkiat luonnollisiksi. Perustaessaan nämä jaot ja hierarkiat samalla kertaa asioihin ja mieliin valtio saa kulttuurisen mielivallan vaikuttamaan luonnolliselta." (Bourdieu 1998, 87.)

Hallintokoneistot ja korporaatiot ovat todellisia - mutta eivät ainoita - vallankäyttäjiä reaali maailmassa. Hyvinvointiyhteiskunnan valtalähteiden ja toisiinsa kietoutuneiden valtasuhteiden tarkastelussa ei tässä tutkimuksessa pidetä kovin hedelmällisenä sellaista tutkimusotetta, joka järjestelmäkriitikoiden tapaan kieltää rakenteiden ja "koneiston" merkityksen lähes kokonaan tai joka muuten pitää näiden tutkimista epäkiinnostavana. Toisaalta järjestelmäkriittinen yhteiskuntatutkimus tuo yhteiskunnan ja sen osajärjestelmien tarkasteluun lisäarvoa. Se voidaan kiteyttää niin, että järjestelmäkriittinen tutkimusorientaatio ei salli tuudittautumista siihen uskoon, että yhteiskuntaa ja sen osajärjestelmiä voidaan selittää melkein jännöksettömästi virallisia koneistoja ja järjestelmiä tutkimalla. Järjestelmäkeskeistä yhteiskuntia ja sen osajärjestelmiä koskevaa tutkimusotetta on syytä avartaa. Jos järjestelmäkriittinen tutkimus toisaalta ei kykene näkemään ajan virrassa jotakin tarvetta tyydyttämään luotuja järjestelmiäkin vähintäänkin yhtenä varteenotettavana kenttänä, joilla taistelua vaikutusvallasta ja asemista käydään, se tekee itsestään invalidin.

Mannin huoli teorioiden havaintoja ohjaavasta vaikutuksesta on hyvin sopusoinnussa sen kanssa, että hän arvostaa Weberin ideaalityyppimetodia. Mann ilmoittaa ottavansa vakavasti skeptisen empirismin ja katsoo, että sen pääväite, jonka mukaan yhteiskunnat ovat paljon kaaosmaisempia (messier) kuin niitä koskevat teoriamme, on hyvin perusteltu. Mann korottaa Weberin suurimmaksi sosiologiksi ja katsoo, että hänen kehittämänsä ideaalityyppimetodin avulla voidaan selviytyä kaaoksesta. (Mann 1986, 4.)

Heiskala jatkaa tätä ajatuksenkulkua:

"Olemme siis metodologisesti tekemisissä ideaalityyppien kanssa. Historiallisessa analyysissä ideaalityypit poimivat todellisuudesta reaalisesti olemassa olevia tai olemassa olleita organisaatioita ja mahdollistavat näiden organisaatioiden keskinäissuhteiden yhteiskuntateoreettisesti jäsentyneen tarkastelun. Kysymykseen kulloisessakin historiallisessa tilanteessa vaikuttavien voimien ensisijaisuudesta ei voida vastata perusta/päällysrakenne -teorioiden tapaan etukäteen nojatuolista, vaan se edellyttää substantiaalista tutkimusta, joka osoittaa määräytyvyysuhteiden vaihtelevan eri tapauksissa." (Heiskala 1994, 134; vrt. Mann 1986, 28.)

Ideaalityyppimetodin käyttöön liittyvinä "yhteiskuntateoreettisesti jäsentyneen tarkastelun" apuvälineinä käytetään tässä tutkimuksessa muun muassa desentralisaation ja demokratian käsitteitä sekä erilaisten koulutuksen ohjaukseen liittyvien vaikutuskeinojen analyysiä. Tutkimuksessa pyritään analysoimaan suomalaisen koulutuksen ohjauksessa vaikuttavien voimien ensisijaisuutta eri historiallisissa tilanteissa (vrt. Heiskala ed.).

Koulutuksen ohjauksen kentällä on monia toimijoita ja intressitahoja. Tutkimuksen kannalta ei olisi hedelmällistä, että kaikki ajateltavissa olevat koulutuksen ohjauksen toimijat pyritäisiin nimeämään ja niiden asemia analysoimaan. On tehtävä rajauksia ja täsmen-

nyksiä. Järjestelmäkriitikoilta tämän tutkimuksen lähestymistavassa omaksutaan kriittinen lähestymistapa itse valtalähteiden nimeämisessä ja määrittelyssä. Tutkimuksessa pyritään tietoisesti välttämään rajoittumista virallisten hallinnon rakenteiden ja 'koneistojen' tarkasteluun.

Tässä tutkimuksessa erotetaan toisistaan koulutuksen ohjauksen (1) toimijat ja (2) intressitahot. Toimijat toimivat paitsi itseintressinsä ja omien tarkoitustensa mukaisesti myös eri intressitahojen enemmän tai vähemmän legitimeinä edustajina. Erityisesti poliittis-hallinnollinen järjestelmä määrittää toiminnallaan myös muiden tahojen asemia.

Tutkimuksessa käytettävä, alunperin Weberin kehittänyt ideaalityyppimetodi on ehtinyt muodostua jo klassiseksi tutkimusmenetelmäksi (ks. esim. Mann 1986; Kerkelä 1988, 99-122; Koskiahho 1990, 48-51; Salminen 1984a, 14-15; 1998, 194-198; Vartola 1979, 88-89). Tapa hahmottaa koulutuksen ohjausjärjestelmää kenttänä - niin että se voidaan myös visualisoida kentäksi - ei sekään ole aivan uusi ilmiö. Tässä tutkimuksessa viitataan muun muassa Peep Koortin (1973) jo neljännesvuosisata sitten laatimiin, koulujärjestelmien ohjausjärjestelyjen teoreettisiin hahmotelmiin ja Burton Clarkin klassiseksi luonnehdittuun "ohjauskolmioon" (ks. myöh. kohta 2.1.1).

Koulutuksen ohjauskentän kokonaisvaltaista - visuaalistakin - hahmottamista varten tässä tutkimuksessa luonnostellaan koulutuksen ohjauskentän kuvaus. Tuolla kentällä on samanaikaisesti moniin suuntiin vetäviä tekijöitä. Osa näistä on sellaisten tahdonalaisten toimijoiden aikaansaamia, joiden nimenomaisena tavoitteena on suunnata koulutusta. Kaikki koulutuksen ohjauskentässä tapahtuvat muutokset eivät kuitenkaan ole selvästi intentionaalisia, jonkin koulutuksen ohjauskentän toimijan aloitteesta tapahtuvia.

Osa koulutusta suuntaavista tekijöistä toimii etäämpää. Jos esimerkiksi yhteiskuntapolitiikan ensisijaisena tavoitteena on turvata vientiteollisuuden intressejä, voi tästä olla seurauksena peruskoulutukseen osoitettavien resurssien väheneminen, mikä voi johtaa koulutuksen ohjauskentän toimijoiden ja intressitahojen asemien muutoksiin. Vasta-argumenttina voidaan toisaalta esittää, että koulutuksen (ja muidenkin hyvinvointipalvelujen) resurssintamahdollisuuksista voidaan huolehtia huolehtimalla muun muassa vientiteollisuuden toimintaedellytyksistä. Tällaisia muita yhteiskunnallisia ilmiöitä, jotka ovat tietyssä määrin riippuvaisia harjoitettavasta yleisestä yhteiskuntapolitiikasta ja jotka heijastuvat myös koulutuspolitiikkaan, ovat muun muassa maan sisäinen muuttoliike, työttömyys, työvoimapula tai taloudellinen ja kulttuurinen integraatiokehitys Euroopan unionin piirissä.

Painopisteiden muutoksia koulutusjärjestelmän ohjauskentässä voi tapahtua myös ilman minkään sellaisen tahon tahdonalaista toimintaa, jolla taholla voisi olla jokin kuviteltavissa oleva intressi ohjata kansallista koulutusjärjestelmää tiettyyn suuntaan. Varsinaisen koulutuksen ohjauskentän ulkopuolelle asettuvat monet sellaiset globaalimmat muutosilmiöt, jotka muuttavat koulutuksen ohjauskentän toimijoiden ja intressitahojen asemia, mutta joiden taustalla ei ole pienintäkään pyrkimystä vaikuttaa koulutuksen ohjauksen suuntautumiseen tai eh-

toihin. Tällaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi kansainvälisen talouden ylikuumeneminen tai taantuma, ydinvoimalaonnettomuudesta aiheutuva ydinvoimanvastaisen liikkeen voimakas kasvu, energiakriisi, rasismien ja nationalismien ennakoitua rajumpi esiinnousu jne.

Tässä tutkimuksessa halutaan korostaa sitä, että koulutuksen ohjausjärjestelmän toimijat ja intressitahot eivät toimi staattisessa ympäristössä eivätkä koulutusjärjestelmän suuntautumisessa tapahtuvat muutokset ole suinkaan aina lähtöisin varsinaisista ohjauskentän toimijoista ja intressitahoista. Siksi ei ole tarkoituksenmukaista puhua vain ohjauksesta, vaan laajemmin koulutuksen suuntautumisessa tapahtuvista muutoksista. Tämän tutkimuksen varsinaisen empiirinen aineisto on syntynyt tavoitteellisen toiminnan tuloksena ja tutkimuksen empiirisessä osassa keskitytäänkin pääasiassa intentionaalisen ohjauksen tarkasteluun. Koulutuksen ohjausta koskevat ratkaisut tehdään historiallisessa kontekstissa, jossa eri suuntiin vetävien toimintaympäristön tekijöiden merkitys ja keskinäiset suhteet poikkeavat aikaisemmista ja myöhemmistä merkityksistä ja keskinäisistä suhteista. Tämän takia analyysiin liitetään kuvausta niistä koulutusjärjestelmän suuntautumiseen vaikuttavista toimintaympäristöön liittyvistä tekijöistä, jotka koulutuksen ohjauskentässä vaikuttavat.

Tahtovat ohjausagentit ja intressitahot voivat suhtautua muutospaineisiin eri tavoin: torjuvasti, sopeutumiseen pyrkien, välinpitämättömästi, kontrolloimiseen pyrkien tai aktiivisesti, muutokset haasteiksi tulkiten. Ohjausjärjestelmän eri toimijat ja intressitahot voivat siis tulkita ympäristöä ja sen tilassa tapahtuvia muutoksia hyvin eri tavoin. Luonnollisesti myös näiden koulutusjärjestelmälle osoittamat vaatimukset ovat tällöin erilaiset. Ympäristöä koskevat tulkinnat ja niistä johdettavat koulutusjärjestelmään kohdistettavat vaatimukset ovat sidoksissa toimijoiden ja intressitahojen arvopohjaan.

Käsitys koulutusjärjestelmän suuntautumisesta jonkinlaisena tahdonalaisten ohjausagenttien nollasummapelina hylätään tässä tutkimuksessa. Sen lisäksi, että suuntaavia paineita tulee varsinaisen koulutuksen ohjauskentän ulkopuolelta, demokratioissa minkään ohjauksen vaikuttavan tahon tahto ei yleensä toteudu sellaisenaan ja lopputulos saattaa olla sellainen kompromissi, joka ei vastaa täydellisesti kenenkään tahtoa (vrt. Kivinen & Rinne 1995b, 229).

'Substantiaalisen tutkimuksen' aineistona, "joka osoittaa määräytyvyysuhteiden vaihtelevan eri tapauksissa" (ks. Heiskala ed.), on tässä tutkimuksessa kokoelma virallisia ja virallisuonteisia asiakirjoja. Niistä suurin osa on syntynyt poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimesta. Koulutus on kehittyneissä yhteiskunnissa ainakin merkittävältä osin julkista toimintaa ja sen ohjaus on organisoitu enemmän tai vähemmän hierarkisesti. Viralliset ja virallisuonteiset organisaatiot ovat yhteiskunnissa tärkeitä toimijoita ja poliittis-hallinnollinen järjestelmä - usein korporaatioden kanssa - kykenee merkittävästi vaikuttamaan ihmisten elämään reaali maailmassa. Virallisten normien avulla tapahtuva ohjaus on kuitenkin vain ohjauksen toinen puoli.

Berg (1992, 327-344) havainnollistaa virallisuontaisen ja epävirallisemmän kontrollin eroja muun muassa legaalisuuden ja legitimitetin käsitteiden avulla. Legaalisuus liittyy pääasiassa sosiaalisiin toimintoihin ja sosiaalisiin suhteisiin, jotka on valtion toimesta muodollisesti vahvistettu. Käytännössä tämä vahvistaminen merkitsee lainsäädännön tavoitteiden, koulutuksen, muodollisen valtuutuksen ja/tai muun muodollisen kontrollin, määräysten jne. vaikutusta. Legitimiteetti liittyy sellaisiin vaikeasti määriteltävissä oleviin käsitteisiin kuin moraalit ja arvojärjestelmä. Eräisiin tutkijoihin viitaten Berg painottaa valtion (state) ja yhteiskunnan (society) käsitteiden eroa. Ohjausta tarkasteltaessa on tärkeää erottaa toisistaan 'valtiollinen legaalisuus' (state legality) ja 'sosiaalinen legitimitetti' (social legitimacy). Edellinen viittaa koulutuksen muodolliseen ohjaukseen, joka on kodifioitu ja manifestoitu valtion opetussuunnitelmaohjauksessa, virallisissa normijärjestelmissä jne. Jälkimmäinen merkitsee sellaisia epävirallisia kontrollimekanismeja, jotka nojaavat sellaisiin asioihin kuin traditiot, rituaalit, koulukoodit/-kulttuuri, yleisen mielipiteen suuntautumisesta ja/tai muut kirjoittamattomat säännöt.

Desentralisaation vaikutuksia koulutuksen ohjaukseen arvioitaessa on otettava huomioon sekä viralliset normit (legaalisuus) että epäviralliset normit ja arvot, traditio jne. (legitimiteetti). Valtio voi tietoisesti käyttää hyväksi molempia ja desentralisaatioksi kutsuttu ilmiö voi merkitä käytännössä jopa valtion kasvavaa roolia ohjauksessa. Näin voi tapahtua, jos esimerkiksi virallisten normien ja määräysten purkaminen korvataan pitkälle kehitetyillä epävirallisilla, mutta legitimeiksi leimatuilla seuranta- ja kontrollikäytännöillä (esimerkiksi valtakunnallisilla kokeilla). Berg viittaa tällaisiin havaintoihin koskien ruotsalaista koulutuksen ohjauksen todellisuutta.

Edellä mainittu ohjauksen jako legaalisiin keinoihin ja legitimitettiin perustuviin keinoihin on tämän tutkimuksen kannalta huomionarvoinen ja tärkeä. Käsitteet eivät toisaalta suhtaudu toisiinsa kuin tuli ja vesi. Legaalinen ratkaisu voi olla - ja usein on - myös legitimi, vaikka sen havaitseminen kansanvaltaisessa pluralistisessa yhteiskunnassa vaatii usein poikkeukset unohtavaa yleistystä. Ohjauksen legaalisten keinojen käyttö voi olla välttämätön, mutta ei riittävä ehto muutosten toteutumiselle reaalimaailmassa. Koulutuksen ohjausta ajatellen voidaan lähteä siitä, että virallisten normien purkaminen muuttaa tosiasiasa "palvelujärjestelmän etulinjassa" toimivien liikkumavaraa ja vapaan harkintavallan käyttömahdollisuuksia. Muuttuuko mikään, riippuu siitä, käytetäänkö tuota liikkumavaraa hyväksi. Jos esimerkiksi traditio, yleisen mielipiteen paine, profession sisäiset epäviralliset normit tai profession itseintressi rajoittavat käytännössä käyttäytymistä, virallisen ohjauksen muutokset eivät välttämättä muuta ohjattavaa toimintaa. Berg (1992, 327-328) katsoo, että juuri koulun traditiosta ja koulun sisäistä toimintaa dominoivan opettajaprofession omaksumasta arvopohjasta johtuen ruotsalaisille kouluille asetetut viralliset tavoitteet ovat toteutuneet vain osittain.

Kun tässä tutkimuksessa tarkastellaan virallisten normien - kuten lainsäädännön ja valtion toteuttaman opetussuunnitelmaohjauksen - muutoksia muun muassa jäljempänä kuvatta-

vien desentralisaation kriteereiden avulla, pyritään tässä ensisijaisesti täsmentämään koulutuksen ohjauskentän tahojen toimintamahdollisuuksien muutoksia (legaalista ohjausta). Esimerkiksi sen tarkastelu, miten paljon traditiot, yleisen mielipiteen paineet ja opetusprofession itseintressi suuntaavat todellisuudessa eri toimijoiden käyttäytymistä samaan aikaan, kun koulutusjärjestelmän virallista ohjausta puretaan (desentralisoidaan), ei kuulu tämän tutkimuksen keskeisiin tavoitteisiin.

Merkitsevähkö edellä kuvatut lähtökohdat, että kysymyksessä on koulutuksen ohjausjärjestelmän tarkastelu kentässä vai onko koulutuksen ohjausjärjestelmä sittenkin hahmotettu koneistona (Kivinen & Rinne 1995b, 230; ks. ed.) järjestelmäkriitikoiden arvostelemalla tavalla? Luultavasti on kysymys molemmista. Onko kysymys kentän patologisesta tilasta - kuten Kivinen ja Rinne toteavat - on arvosidonnainen kysymys. Esimerkiksi korporaatioiden merkittävä rooli yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on toiselle merkki ihanteellisesta "sopimusyhteiskunnasta" (Positiivinen sävy jo itse käsitteessä!), toiselle parlamentarismien ja kansanvallan rappiosta. Kivisen ja Rinteen päättelyketjua voitaisiin jatkaa. Jos heidän mukaansa 'koneisto' olisi vain yksi kuvaus kentän tilasta ja nimenomaan patologisesta sellaisesta, myös patologinen koneisto voitaisiin katsoa vain yhdeksi koneiston tilaksi. Tai tarkemmin: koneisto voi näyttää toisesta patologiselta, toisesta terveeltä. Syy näkemyseloon saattaa olla siinä, että koneisto voi jauhaa toiselle jyvää, toiselle ruumenia.

Reaalimaailman ilmiöiden analysointi teoreettisen mallin avulla voi sellaisessa makrotason tarkastelussa, joka koulutuksen ohjausjärjestelmän kokonaisvaltainen analyysi on, tuntua toivottomalta tai hyödyttömältä. Reaalimaailmassa on ilmiöitä, joiden analyysiin malli ei sovi tai joita se ei ota huomioon. Teichlerin pessimistiseen päätelmään, jonka mukaan korkeakoulujärjestelmien kuvaamiseen tarkoitetuista malleista ei korkeakoulujärjestelmien kokonaisvaltaiseen selittämiseen juuri ole (Teichler 1988, 104-108; Kivinen & Rinne 1995b, 230-231), voitaisiin esittää karkeana vasta-argumentina, että niiden hahmottelu on kuitenkin hyödyllisempää kuin antautuminen kaaoksen edessä tai rajoittuminen edellä mainittujen järjestelmäkriitikoiden kritisoimaan järjestelmäkeskeiseen tarkasteluun.

Kivinen ja Rinne (1995b, 241) toteavat, että "pelkistetyimmillään vertaileva korkeakoulututkimus voisi - luonnollisesti jotakin teoriataustaa vasten - alkaa esimerkiksi sillä, että laaditaan jonkin tietyn maan korkeakoulutuksesta mahdollisimman adekvaatti ideaalityyppi". Valinnan tulisi kohdistua tavalla tai toisella kiinnostavaan maahan. Seuraavassa vaiheessa siten vertailtaisiin muiden tutkittavien maiden korkeakouluja tähän "perusideaalityypiin". Tätä tutkimusta ajatellen Kivisen ja Rinteen ideaa olisi ollut mahdollista toteuttaa myös siten, että koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypit olisi muodostettu joinakin historiallisina hetkinä vallinneista suomalaisen yleissivistävän koulutuksen ohjausjärjestelmistä. Tässä on valittu kuitenkin toinen tie. Ideaalityypit on pyritty johtamaan teoreettisesti. Kokemukset reaalimaailmasta ovat toki vaikuttaneet teoreettisen mallin ja koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppien konstruointiin, mutta näillä ideaalityypeillä ei ole selviä historiallisia vastineita.

## 1.4 IDEAALITYYPPIMETODI

Max Weberin kehittämä ideaalityyppimetodi perustuu sosiaalisen todellisuuden tarkasteluun ideaalityyppien avulla. Ideaalityyppien avulla annetaan täsmällinen merkitys joillekin ilmiöille. Näin ne auttavat todellisuuden ymmärtämisessä. Ideaalityypit tarjoavat ulottuvuuksia, joilla empiirisesti havaittuja tapauksia voidaan vertailla keskenään. (Eskola 1971, 197-198; Koskiahon 1990, 48-52; Salminen 1998, 196.)

Ideaalityyppi on Weberin mukaan kuvitteellinen, analyttinen konstruktio, joka on muodostettu korostamalla yhtä tai useampaa näkökulmaa. Sen rakennusosina voidaan käyttää historiallisia reaalimaailman ilmiöitä, mutta ideaalityypit eivät sinänsä ole todellisuuden kuvausta. Pikemminkin niiden avulla pyritään kuvaamaan todellisuutta vertaamalla todellisuutta ideaalityyppeihin. Ideaalityyppihahmotelma on tutkimuksen apuväline. Se ei ole hypoteesi, mutta se voi tukea hypoteesien rakentamista. Ideaalityypin ja todellisuuden vertaaminen voi olla välttämätöntä ilmiöiden ymmärtämisen ja selittämisen kannalta. (Weber 1949, 89-91.)

Weber korostaa, että käsitettä ideaali käytetään analyttisessä konstruktiossa loogisessa mielessä ja se on tarkoin erotettava ideaalista eettisessä mielessä, objektiivisesti "oikeasta" ja keskiarvosta. Ideaalimallirakennelmia ovat Weberin mukaan esimerkiksi puhtaat talusteorian "lait", jotka kuvaavat affekteista vapaata rationaalista inhimillistä toimintaa. (Weber 1949, 91-92, 98-99; 1956, 1-11.)

Vaikka ideaalityyppien rakentaminen edellyttää historiatietoisuutta, Weber (1978, 20-21) katsoo, että - kuten kaikkien yleistävien tieteiden - myös sosiologisten käsitteiden abstrakti luonne edellyttää, että ne on "riisuttu" historiallisista realiteeteistä. Mitä selvemmiksi ja täsmällisemmiksi ideaalityypit on rakennettu ja mitä abstraktimpeja ja elämälle vieraampia ne siten ovat, sitä paremmin ne voivat palvella tehtäväänsä terminologian muotoilussa, luokittelussa ja hypoteesien laatimisessa.

Koskiahon (1990, 49) mukaan tyyppien avulla tutkija jäsentää sosiaalisen todellisuuden kokonaisuudeksi. Ideaalityypit ovat ajatusmuotoja, joiden käyttö tekee tutkimuksen yhteiskuntatieteissä mahdolliseksi. Yhteiskunnassa on lainomaisuuksia, jotka eivät ole luonnolakeja, vaan niiden avulla tutkija pyrkii asteittain saavuttamaan todellisuudesta yhä täydellisempää tietoa.

Ideaalityypin ja reaalimaailman suhdetta kuvaa Enerothin (1987, 153) esimerkki. Tarkasteltaessa ekonomisia systeemejä voimme ottaa lähtökohdaksi esimerkiksi kapitalimin ja valtiososialismin ideaalityypit. Kun vertaamme kapitalistisia valtioita ideaalityyppiin, näyttävät ne pikemminkin mallin huonoilta kopioilta, toisin sanoen millään reaalimaailman kapitalistisella taloudella ei ole kaikkia kapitalismille tyypillisiä piirteitä, vaikka ne olisivat olennaisilta osiltaan mallin kaltaisia. Salminen (1998, 196) toteaa täsmentävästi:

"Ideaalityypin muodostamisen lähtökohtana ovat tutkittavaksi valittavat ominaisuudet (kvaliteetit). Ominaisuudet esiintyvät vain osassa tutkimukseen valittavista tapauksista. Tapaukset muodostuvat vastaavasti osiksi ideaalityyppejä. Useat ominaisuudet ja useat tapaukset ovat päällekkäin, eli useampien ideaalityyppien osia. Myös samat ominaisuudet tai tapaukset voivat muodostua eri ideaalityyppien osiksi."

Ideaalityypin käsitteen käyttö liittyy Weberillä läheisesti ymmärtävään tutkimukseen (Kyntäjä 1980, 7). Salminen täsmentää, että "hermeneuttinen ja positivistinen orientaatio yhdistyvät Weberin verstehen-metodissa siinä, että tarkoituksia ja merkityksiä tutkitaan myös empiiris-kausalisesti eikä ainoastaan tulkintasääntöjä hyväksikäyttämällä". Verstehen-metodi ja ideaalimallitulkinta mahdollistavat Salmisen mukaan monipuolisen ja -ulotteisen analyysin hallinnosta ja organisaatioista (mitkä alueet ovat tässäkin tutkimuksessa kiinnostuksen kohteina):

"...Perusfilosofiana korostuu syiden ja motiivien tutkiminen, joskaan ei puhtaan deterministisessä mielessä vaan voluntarismin perustein. Ideaalimallin rakentaminen ja tulkinta edellyttävät parhaimmillaan loogisuutta, historiatietoisuutta ja vertailtavuutta. Tutkija joutuu muodostamaan itse ideaalimallinsa tutkimastaan ilmiöstä. Mallin rakentaminen johtaa historiallisiin aineistoihin ja niissä toistuvien alatyyppeiden (kriteerien) tunnistamiseen." (Salminen 1998, 194-197.)

Kyntäjä (1980, 7) puolestaan selventää, että ideaalityyppejä vasten voidaan mitata empiirisen maailman osia todellisuuden selventämiseksi, verrata todellisuutta niihin ja että empiirisen, historiallisen tutkimuksen tehtävänä on ratkaista, miten lähellä tai kaukana todellisuus on ideaalikuvaansa nähden.

Ideaalityyppimetodi jättää paljon tilaa luovuudelle, tutkijan omalle fantasialle. Ideaalityyppien muodostamisessa täytyy kuitenkin noudattaa tiettyjä reunaehtoja. On löydettävä *tyypillinen* tapaus (ei useimmin esiintyvä!) joukosta. Ideaalityypit täytyy myös konstruoida niin, että ne erottuvat toisistaan ja samanaikaisesti peittävät tarkasteltavan aineiston. (Eneroth 1987, 150-151.)

Weberin ideaalityyppimetodia on myös arvosteltu subjektivismista, relativismista ja metodologisesta pragmatismista. Tutkijan ymmärryksestä ja näkökulmasta tämän kritiikin mukaan lopulta riippuu se, miten hän muodostaa rationaaliset hahmotelmat ja ideaalityypit. (Vartola 1979, 88-89; Salminen 1984b, 121.123.)

Kerkelän (1988, 99-123) esittämän kritiikin mukaan Weber muun ohella näyttäisi "nojaavan tietoteoreettiseen relativismiin, jonka mukaan kaoottisena tutkijan vastassa oleva maailmää perimmiltään yhtä kaoottiseksi ja avoimeksi yhä uusille tiedostamisnäkökulmille, jot-

ka konstruoivat rinnakkaisia teorioita todellisuuden loputtoman monimuotoisuuden erilaisista aspekteista". Ajatellen Weberin metodista kehittelyä laajemmin - muun muassa Weberin byrokratian ideaalimallia - Kerkelän kritiikki tuntuu yliampuvalta. Koskiahon (1990, 49) tulkitsee, että Weber tarkoittaa ymmärtämisellä kyllä sitä, että tekoja analysoidaan toimijoiden itsensä niille antamien merkitysten nojalla, mutta merkitykset on koetettava myös empiirisesti.

Ideaalityyppejä tutkimusvälineenä selventää myös Mouzeliksen (1975, 43-49) Weberin byrokratian ideaalimallia koskeva huomautus. Weberin byrokratia-käsitteeseen kohdistettu kritiikki on Mouzeliksen mukaan paljolti irrelevanttia, koska kritiikissä oletetaan, että ideaalityypillä on sama looginen status kuin yksinkertaisella luokittelevalla tyyppillä tai empiirisellä mallilla. Weberin tarkoituksena ei ollut Mouzeliksen mukaan rakentaa byrokratiamallia, joka olisi mahdollisimman lähellä konkreettista todellisuutta. Hän mieluummin pyrki identifioimaan tiettyntyyppisen organisaation tyyppillisiä hallinnollisia piirteitä.

Ideaalityyppejä käytetään tässä tutkimuksessa koulutuksen ohjauksen ääriäriivien hahmottamisen apuna ja muutenkin koulutuksen ohjauksen analyysivälineenä. Ideaalityypit rakennetaan ohjauksentälle kelpuutettujen toimijoiden ja intressitahojen perusteella. Toimijoiden ja intressitahojen valinnassa tukeudutaan toisaalta muiden tutkijoiden mallien analyysiin ja arviointiin, toisaalta tutkijan koulutuksen ohjauksen reaalimaailmaa koskevaan esiymmärrykseen ja alustavaan erittelyyn. Sen hahmottamisessa, mitä ominaispiirteitä (kriteerejä) kunkin koulutuksen ohjauksen järjestelmän ideaalityypin kuuluu, käytetään hyväksi lähinnä desentralisaation ja demokratian käsitteiden analyysiä sekä koulutuksen julkishallintolähtöisen, professiolähtöisen ja markkinalähtöisen ohjauksen analyysiä.

Rakennettavat koulutuksen ohjauksen ideaalityypit eivät ole ääriäriivipejää. Merikoski (1970, 112) huomauttaa koko yhteiskuntaa tarkoittaen ja Atjonen (1993, 40) useisiin tutkijoihin viitaten koulujärjestelmää tarkoittaen, että järjestelmä ei käytännössä voi olla äärimmäisen sentralisoitu eikä äärimmäisen desentralisoitu. Jälkimmäinen merkitsisi valtion tai valtion vaikutuksen täydellistä puuttumista. Sama huomautus on tehtävä, kun muodostetaan eri vaikutuskeskusten pohjalta erilaisia koulutuksen ohjauksen ideaalityyppejä. Yhtä lailla kuin Niemi-Iilahden (1992, 103-196) kuvaamissa kunnallisen itsehallinnon ideaalityypeissä ei lähdetä siitä, että itsehallinto merkitsisi täydellistä vapautta valtioon nähden, tässä tutkimuksessa ideaalityyppien muodostamisessa ei lähdetä siitä tämän tutkimuksen kannalta hedelmättömästä lähtökohdasta, että muiden vaikutuskeskusten asema olisi olematon. Tässä tutkimuksessa hahmotettaville koulutuksen ohjauksen järjestelmän ideaalityypeille asetetaan myös se Enerothin (1987, 151) asettama ehto, että ideaalityyppi - vaikka sitä sellaisenaan ei löytyisi todellisuudesta - on niin todellisuuden mukainen, että se *voisi* löytyä todellisuudesta.

Tässä tutkimuksessa koetetaan etsiä sellaisia ominaispiirteitä, jotka ovat tyyppillisiä erilaisille - teoreettisesti hahmotetuille - koulutuksen ohjauksen järjestelmille. Ideaalityyppien rakentamisen avulla pyritään siis hahmottamaan vaihtoehtoisia koulutuksen ohjauksen järjestämisen mahdollisuuksia. Tutkimuksen empiirisessä osassa tarkastellaan sitä, mitkä seikat Suo-

men yleissivistävän koulutuksen menneiden vuosikymmenten ohjaustodellisuudessa ovat lähentäneet tai loitontaneet reaalimaailmaa suhteessa näihin ideaalityyppeihin.

Ideaalityypin käytön lopputuloksen onnistumisen katsotaan tässä tutkimuksessa olevan merkittävältä osalta riippuvainen siitä, onko ohjauskentän toimijoiksi ja intressita-  
hoiksi nimetty oikeat tahot, erottuvatko ne toisistaan ja peittävätkö ideaalityypit koulutuksen  
ohjauskentän relevanttien vaihtoehtojen alueen (Eneroth 1987, 150; ks. ed.). Tähän kysymyk-  
seen puolestaan saataneen lisävalaisua juuri ideaalityyppien "empiirisen koettelu" avulla.

## 2 KOULUTUKSEN OHJAUSKENTÄN TEOREETTIINEN TARKASTELU

### 2.1 VAIHTOEHTOJEN HAHMOTTAMINEN

#### 2.1.1 *Aikaisempia ohjauskuvauksia*

Tässä tutkimuksessa on siis tarkoituksena hahmottaa erilaisia koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppejä, jotka ovat koulutuksen ohjauksen järjestämisen teoreettisia vaihtoehtoja. Lukemattomien vaihtoehtojen joukosta koetetaan löytää koulutuksen ohjauksen analyysin kannalta relevantit vaihtoehdot. Ajatuksena tässä on, että kukin ideaalityyppi perustuu jonkin koulutuksen ohjauksen kannalta keskeisen toimijan tai intressitahon korostuneeseen asemaan. Tämä edellyttää ensin sen ratkaisemista, mitkä ovat ne keskeiset toimijat, joiden korostuneeseen asemaan perustuvia ideaalityyppejä aletaan hahmottaa. Seuraavassa koetetaan eri tutkijoiden hahmotelmia analysoiden luoda pohjaa tälle valinnalle.

Koulutuksen ohjausjärjestelmää koskevien reformien yhteydessä on ohjauksen painopisteen muutoksia kuvattu usein ylimalkaisesti vertikaalisella ulottuvuudella ja hallintokoneistokeskeisesti. Tehtävien ja toimivallan siirtäminen valtionhallinnon sisällä keskushallinnosta valtion piirihallintoon tai valtionhallinnosta paikallistasolle - kuntiin ja edelleen kouluihin - on ollut yksi julkilausutuista koulutuksen ohjausjärjestelmää koskevien reformien yleisperusteista (Hallituksen esitys 1982,4; 1990a,4; 1996, 7; 1997, 7, 11-12).

Eri tutkijat ovat koettaneet hahmottaa koulutuksen ohjausta useamman ulottuvuuden avulla niin, että toimivallan vertikaalisen (hierarkkisen) sijoittumisen lisäksi on arvioitu samanaikaisesti toimivallan sijoittumista *koulutetut asiantuntijat - poliittinen (julkinen) valta* -ulottuvuudella. Kun asiantuntijavallan ja poliittisen vallan jännite voi esiintyä niin valtion keskushallinnon tasolla kuin paikallistasolla, voidaan nämä ulottuvuudet Lundgrenin tapaan (ks. kuvio 1) kuvata toisiaan risteävinä ja tarkastella toimivallan ja valtalähteen sijoittumista nelikentässä. Tämä graafinen kuvaus jättää vielä muun muassa koulutusjärjestelmän asiakkaat kuvauksen ulkopuolelle. Koort sisällyttää kolmiomalliinsa (ks. kuvio 2) virallisten normilähteiden ja institutionaalisten kasvattajien lisäksi perheet, jotka voidaan tulkita koulutusjärjestelmän asiakkaiksi. Clark on sisällyttänyt korkeakoulujen ohjausta kuvaavaan kolmiomalliinsa (ks. kuvio 3) valtiovallan, akateemisen oligarkian (vrt. professionaalinen Lundgrenin mallissa) ja säännellyn vastakohtana markkinat. Frackman (kuvio 5) on sisällyttänyt viisikul-

maiseen korkeakoulumalliinsa valtiiovallan lisäksi opiskelijat, akateemisen yhteisön, työnantajat ja (muun) yhteiskunnan.

Eri tutkijoiden koulutuksen ohjauskentän kuvausyrityksistä löytyy yhteisiä piirteitä, vaikka malleja rakennettaessa on analysoitu eri koulutustasoja (usein korkeakoulutusta!) ja vaikuttamisen eri puolia: yleisesti ohjausta, koordinaatiota, kontrolloimista, tilivelvollisuutta jne. Seuraavassa käsitellään näitä malleja tarkoituksena arvioida sitä, miten ne toisaalta "poimivat" tarkasteluun toisistaan erottuvia tekijöitä ja toisaalta kattavat koulutuksen ohjauksen kannalta relevantit tekijät (vrt. Eneroth ed.).

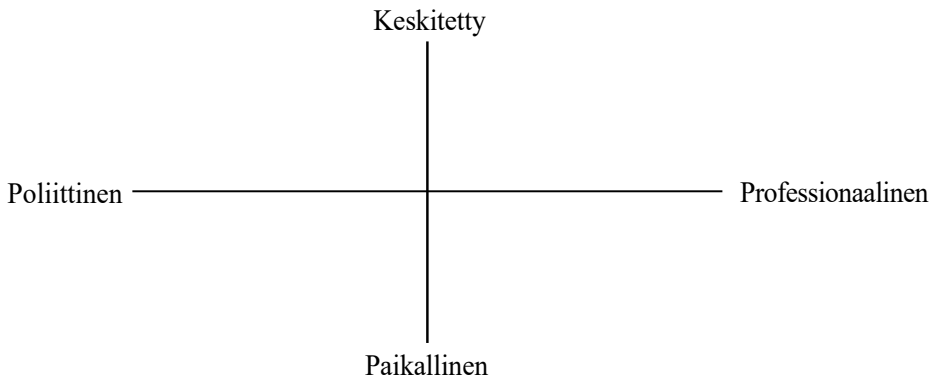
Yhteisenä piirteenä kuvattavissa malleissa on, että niissä on yhtenä vaikutuskeskuksena muodossa tai toisessa poliittis-hallinnollinen järjestelmä. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisällä erääksi teoreettiseksi lähtökohdaksi voidaan ottaa valtion aseman oikeudellinen prioriteetti kuntiin nähden (ks. esim. Hoikka & Borg 1990, 14). Aivan erityisesti näin voidaan tehdä tarkoitettaessa pohjoismaista hyvinvointivaltiota ja koulutusta (ks. esim. Berg 1992, 3297330). Vaikka nykyhetken reaali maailmassa esimerkiksi korporaatiot merkittävästi rajoittavat lainsäädäntöelinten ja hallitusten liikkumavaraa, myös niihin nähden valtion voidaan ainakin teoreettisessa tarkastelussa katsoa edustavan primaaria valtaa. Koulutuksen ohjausta koskevan kentän hahmottaminen voidaan aloittaa poliittis-hallinnollisesta vallasta ja siinä valtiosta.

Jon Lauglo (1995, 5-29) on koulutuksen ohjauksen kokonaisvaltaisessa tarkastelussa ottanut lähtökohdaksi byrokraattisen sentralismin ideaalityypin ja hahmottanut sille erilaisia desentralisaatiovaihtoehtoja. Byrokraattinen sentralismi tarkoittaa tässä hahmotelmassa äärimmäisen keskitettyä valtion vallankäyttöä. Lauglo ei käytä tässä yhteydessä kentän käsitettä, mutta voidaan ajatella, että hahmottamalla desentralisaatio Lauglon tapaan koulutuksen ohjauskenttää voidaan avata teoreettisesti valtion keskushallinnosta eri suuntiin.

Lauglo kokoaa hahmotelmassaan pelkistäen yhteen yhteiskunnallista päätöksentekojärjestelmää koskevia perusorientaatioita ja lähestymistapoja. Lauglon hahmotelmassa desentralisaatiota tarkastellaan siis makrotasolla, yhteiskunnallisen päätöksenteon järjestämisen suurina perusratkaisuina ja johdetaan niistä joitakin toimivallan jakamista ja arvioinnin järjestämistä koskevia ratkaisuja. Lauglon hahmotelma on myös yksi muistilista niistä tahoista, jotka koulutuksen ohjauskenttää hahmotettaessa tulisi ottaa huomioon sekä niistä - muistakin kuin hallinnollisista - menetelmistä ja välineistä, joiden mukaisesti ja joiden avulla kentän toimijoiden ja intressitahojen keskinäissuhteita säädellään.

Lundgren (1990, 30-31) kuvaa koulutussysteemin julkista ohjaamista siis kahden ulottuvuuden avulla. Ulottuvuudet ovat *keskitetty -paikallinen* ja *poliittinen -professionaalinen*. Mallin mukaan kysymys on toisaalta siitä, missä valta on ja toisaalta siitä, kenellä valta on. Tilivelvollisuuden käsitteeseen liittyy Lundgrenilla ajatus, että instituutio voi olla tilivelvollinen (kansallisen tason) poliittiselle keskukselle tai professionaalille keskukselle tai toisaalta

paikalliselle poliittiselle ryhmälle tai paikalliselle professionaalille ryhmälle. Näiden väliset rajalinjat eivät luonnollisesti ole selviä.



**Kuvio 1. Koulutuksen ohjausjärjestelmän ja tilivelvollisuuden dimensiot Lundgrenin (1990, 31) mukaan**

House (1993, 35-36) kuvaa yhdysvaltalaisista todellisuudesta Lundgrenin mallin avulla, että perus- ja toisen asteen paikalliset koululautakunnat hyväksyvät henkilöstön nimitykset, budjetit ja operatiiviset menettelytavat puuttumatta yleensä koulun sisäisiin prosesseihin, jotka jätetään professionaalien asiaksi. Osavaltion keskushallinnon tasolla koulutusta hallinnoivissa ministeriöissä muotoillaan ohjeet, määräykset ja toimintapolitiikka. Siellä myös kootaan alueelliset taloutta ja henkilöstöä koskevat tiedot. Vastaavasti professionaalista valtaa osavaltion keskustasolla edustavat muun muassa yksittäisten oppiaineiden mukaan organisoidut edunvalvontaryhmät, kuten opettajien unionit.

House (1993, 35) viittaa Koganin (1986, 24-54) ajatukseen tilivelvollisuudesta, joka ilmenee valtion tai julkisena kontrollina, professionaalisenä kontrollina ja kuluttajien kontrollina. House katsoo, että kuluttajia tarkoittava ulottuvuus Lundgrenin kaaviossa voitaisiin ajatella nousevan paperilta kohtisuoraan ylös tarkoittaen markkinoiden ohjaavaa vaikutusta. Hän arvioi, että kuluttajien kontrolli tulee yhä tärkeämmäksi markkinayhteiskunnissa. Opiskelijat ja heidän vanhempansa tarvitsevat kouluista erilaista informaatiota kuin hallitukset ja professorit. House ei yksinkertaistamisen vuoksi sijoita kuluttaja-ulottuvuutta kaavioon, koska katsoo kolmannen ulottuvuuden kasvattavan lokeroiden lukumäärän kahdeksaan, mikä tekisi siitä aika kompleksisen. (House 1993, 36,37.) Laukkanen (1994, 73-75) Hausen tapaan katsoo, että kuluttajiin kohdistuva tilivelvollisuus ei tapahdu "vertikaalisti tai horisontaalisti hallintohierarkiassa, vaan järjestelmästä ulospäin".

Asiakkaiden asemaa ja roolia ohjausjärjestelmässä voidaan tarkastella Hirschmanin (1970) teoreettisen kehittelyn pohjalta. Hän selittää, että asiakkailla voi olla periaatteessa kahdenlaisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Markkinamalli, ainakin teoriassa, antaa yksilölle valtaa siten, että hän voi tyytymättömänä asiakkaana poistua asiakassuhteesta ja asioida muualla. Demokraattinen prosessi, ainakin teoriassa, antaa puolestaan yksilöille tai ryhmille mahdollisuuden käyttää valtaa äänestämällä. Tyytymätön kansalainen voi saada aikaan vasta-kaikua ottamalla osaa poliittiseen toimintaan. Laukkanen (1994, 75) tulkitsee näitä kahta vaikuttamisen muotoa muun muassa seuraavasti: Toisen tavan mukaista kuluttajien vaikuttamista on osallistuminen suunnitteluun esimerkiksi koulun hallintoelimissä tai muussa koulun ja kodin yhteistyössä. Toinen kuluttajien vaikuttamistapa perustuu siihen, että osallistumisen asemesta "vanhemmille varataan radikaaleja keinoja reagoida koulutuksen sisältöön". Esimerkkinä jälkimmäisestä Laukkanen mainitsee voucher -ajattelun.

Siinä, missä Lundgren ja House jättävät mallissaan sinänsä tärkeäksi tunnustamansa kuluttajien vaikutuksen pois, Peep Koort (1974, 109-114; 1973, 169-177) sijoittaa sen vaivatta malliinsa. Koort käyttää käsitteitä *kolmipoolinen periaateulottuvuus* ja *periaatekenttä* erotukseksi hänen mielestään useimmissa kasvatusperiaatteita koskevissa yhteyksissä käytetyistä *bipolaarisista periaateulottuvuuksista*. Tavoitteenaan luoda sellainen "luokitusjärjestelmä, joka on niin yleinen kuin mahdollista", Koort lähtee siitä, että "kasvatuksen kentässä voidaan erottaa kolme selvää vaikutuskeskusta" (ks. kuvio 2). Niillä kaikilla on Koortin mukaan mahdollisuus asettaa tavoitteita, jotka koskettavat kasvattien tarkoituksellista sopeuttamista yhteisöön. Nämä vaikutuskeskukset ovat Koortin mukaan (a) alkuperäinen primaariryhmä eli perhe, (b) institutionaaliset kasvattajat eli opettajat, työnjohtajat, työnopettajat, sotilaskouluttajat jne. ja (c) toimintaa ohjaavat normilähteet, joilla tarkoitetaan instansseja, joiden normien mukaisesti kouluttaminen (kasvattaminen) tapahtuu (esim. opetusministeri, kouluhallituksen päätöksentekijät, yhtymän koulutuspäällikkö).

Koort luettelee muitakin "länsimaisten yhteisöjen" vaikuttajaryhmiä - ystävät, työtoverit, TV-ohjaajat, kirjailijat, näyttelijät jne. - katsoen kuitenkin niiden merkityksen vain harvoissa tapauksissa muodostuvan yhtä huomattavaksi kuin kolmen edellä mainitun.

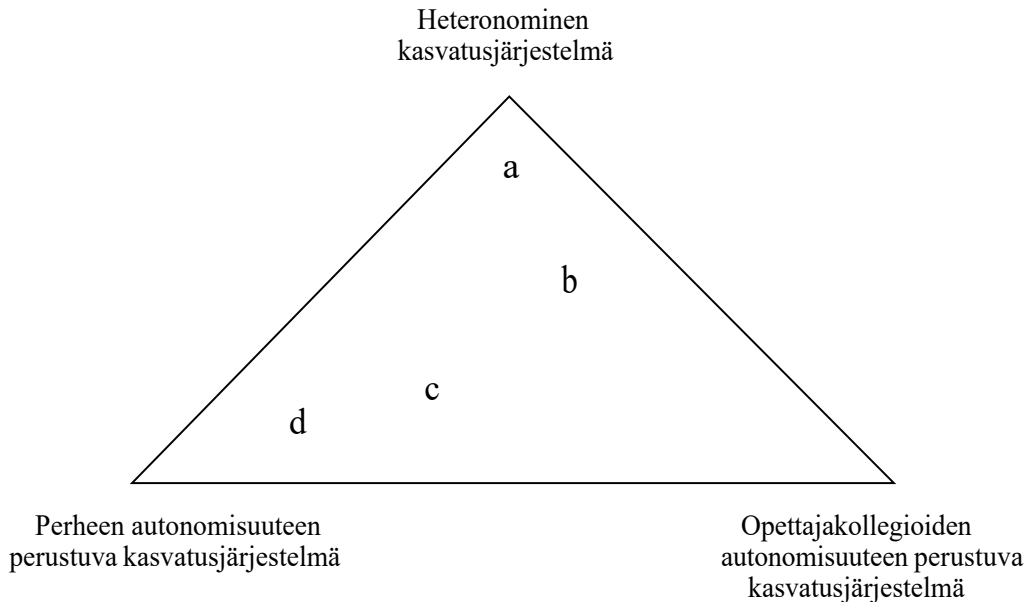
Kolmen kasvatuksen vaikutuskeskuksen pohjalta voidaan Koortin mukaan puhua kolmesta erilaisesta järjestelmästä, jotka ovat seuraavat:

*Perheen autonomisuuteen perustuvassa kasvatusjärjestelmässä* kasvatin ja hänen perheensä tarkoitukset ovat Koortin mukaan ratkaisevia kasvatustekijöitä. Kun perheellä tai yksityisellä kansalaisella on voimakas ja itsenäinen asema, kasvatti tai hänen perheensä ratkaisee, mitä suuntaviivoja noudattaen kasvatusta tullaan harjoittamaan. Koort katsoo, että perheen autonomisuuteen perustuva kasvatusjärjestelmä edellyttää monipuolista koululaitosta, jossa yksityinen ja julkinen koulujärjestelmä toimivat erilli-

sinä "vieri vieressä". Hän katsoo siis kuluttajien vaikutuksen nojaavan mahdollisuuden reagoida koulutuksen sisältöön valitsemalla palvelunantajan.

*Opettajakollegioiden autonomisuuteen perustuvassa kasvatusjärjestelmässä* Koortin mukaan opettajakollegio ohjaa itsenäisen koulun toimintaa. Kollegio rekrytoi itse jäsenensä ja valitsee esimiehensä. Kollegion tarkoitukset määräävät sekä instituution tavoitteet että tiet, joita hyväksikäyttäen tavoitteisiin pyritään.

*Heteronomisessa kasvatusjärjestelmässä* Koortin mallissa normilähteiden tarkoitukset ohjaavat kasvatusprosessia ja äärimmillään määrittävät myös ne sallitut tiet, joita pitkin tavoitteisiin edetään. Normilähteisiin luetaan myös normilähteen palveluksessa olevat toimeenpanevat ja valvovat virkamiehet.



**Kuvio 2. Koortin esittämä kolmipoolinen periaatekenttä**

Koort on sijoittanut malliinsa esimerkkejä (ks. kuvio 2), jotka kuvaavat eri maiden koululaitoksia 1970-luvun alussa. Kohta a kuvaa silloista neuvostoliittolaista koululaitosta, jossa - opettajien tietyistä vapauksista huolimatta - kommunistinen puolue normilähteenä määräsi, kuinka kasvattamisen tulee tapahtua. Kohta b kuvaa silloisessa ruotsalaisessa, c suomalaisessa ja d sveitsiläisessä koululaitoksessa vallitsevaa tilannetta. Esimerkiksi ruotsalainen

opettaja olisi Koortin arvion mukaisesti ollut huomattavasti autonomisempi kuin neuvostoliittolainen virkaveljensä ja ruotsalainen perhe jossain määrin autonomisempi kuin perhe silloisessa Neuvostoliitossa.

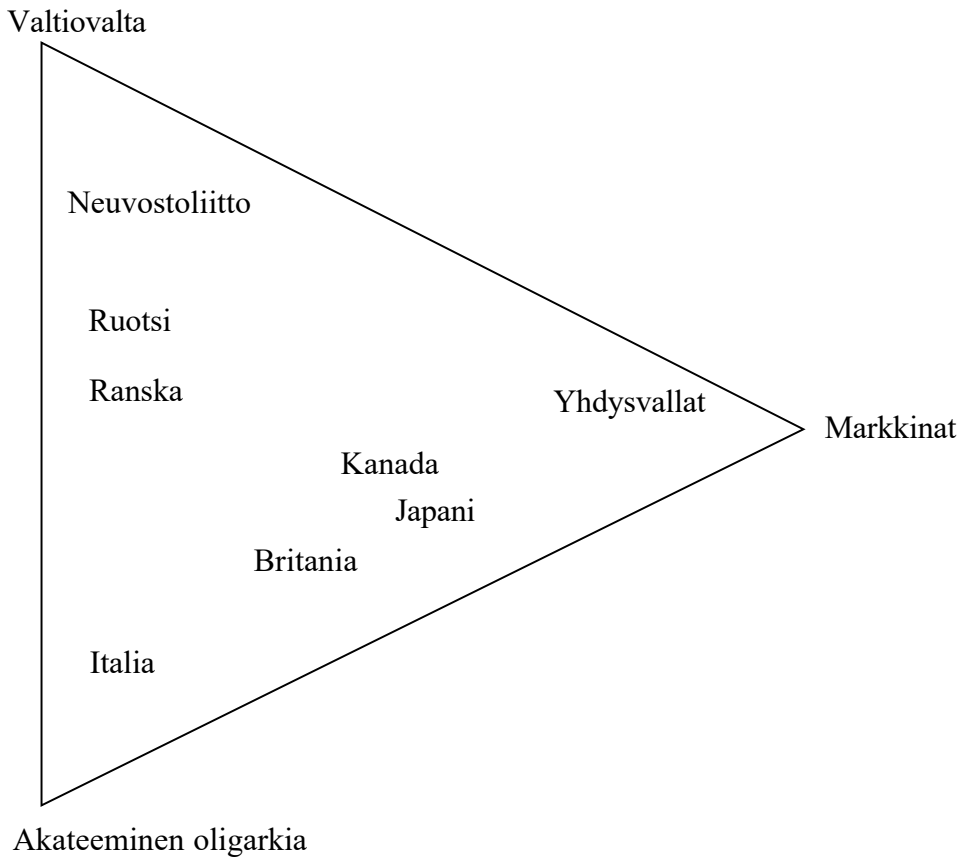
Koort katsoo, että kuviossa esiintyvät kohdat ovat suhteellisia ja että niiden täsmällinen määrittäminen ei ole mahdollista.

Burton Clarkin (1983, 136-171) kehittelemää ohjauskolmiota on luonnehdittu klassiseksi (Kivinen, Rinne & Mäntyvaara 1990, 12-19), kuuluisaksi (Niklasson 1995, 346) ja tutkimuskirjallisuudessa jatkuvasti eläväksi analyysivälineeksi (Välimaa 1997, 17). Koortin mallin "vaikutuskeskuksille" löytyy Clarkin mallista melko vaivatta vastinparit, vaikka Clark on kuvannut korkeakoulujen ohjausta (koordinaatiota) ja Koort koko kasvatusjärjestelmää. Clark sijoittaa eri maiden korkeakoulujärjestelmiä ohjauskolmioonsa samalla logiikalla kuin Koort eri maiden kasvatusjärjestelmiä (ks. kuvio 3). Kolme tekijää kamppailevat keskenään pyrkien eri maissa ja eri historiallisissa tilanteissa turvaamaan asemansa ja lisäämään eri tavoin vaikutustaan.

Huomionarvoista on, että Clark (1983, 136-139, 162-171) käsittelee "markkinoita" toisaalta käskyvallan ja säännellyn vastakohtana, toisaalta menetelmänä, jota voidaan jopa keskitetyssä järjestelmässä tietoisesti käyttää ohjauskeinona. Siinä missä käskyvalta perustuu valtasuhteeseen, markkinat nojaavat vaihtoon, jossa keskeistä on vaihtoon perustuva vuorovaikutus. Vaihto voidaan Clarkin mukaan nähdä ihmisten välisen yhteistyön organisoimisen menetelmänä. Tässä mielessä markkinat ovat Clarkin mukaan synonyymi ei-valtiolliselle, ei-säännellylle.

Markkinat -käsitettä rasittava epämääräisyys avautuu melko tavalla, kun Clark havainnollistaa *kuluttajamarkkinoiden, työmarkkinoiden ja institutionaalisten markkinoiden* toimimista koulutuksen alueella. Vaikka Clark yhtyy näkemykseen, että kaikkeen sosiaaliseen kontrolliin liittyy myös itseohjautuvuutta, tarkoittamatonta ja tiedostamatonta, hän näkee markkinat siis toisaalta myös *menetelmänä*, jolla jopa sosialisoidussa järjestelmässä voidaan kuluttajamarkkinoiden idean mukaisesti opiskelijoille antaa tietoisesti esimerkiksi mahdollisuus "äänestää jaloillaan" ja hylätä vähemmän mielenkiintoiset instituutiot (vrt. Hirschman 1970, ks. ed.). Työmarkkinoilla ihmiset voivat vaihtaa kykynsä ja energiansa rahaan, luomalla institutionaaliset markkinat voidaan kilpailuttaa valtion ja yksityisiä yliopistoja jne.

Clarkin esittämät kolme ideaalityyppiä - valtiosysteemi, markkinasysteemi ja professionaalinen systeemi - käytännössä sekoittuvat keskenään. Jokaisella systeemillä on oman sisäisen luonteensa mukainen dynamiikkansa ja erityisesti kasvuprosessinsa. Eri valtalähteillä on erilaiset integraatioprosessinsa ja koordinaatiotapansa. Mallissa kuvatusta kolmesta valtakeskuksesta valtiovallan Clark jakaa vielä kahtia, byrokraattiseen ja poliittiseen osaan.

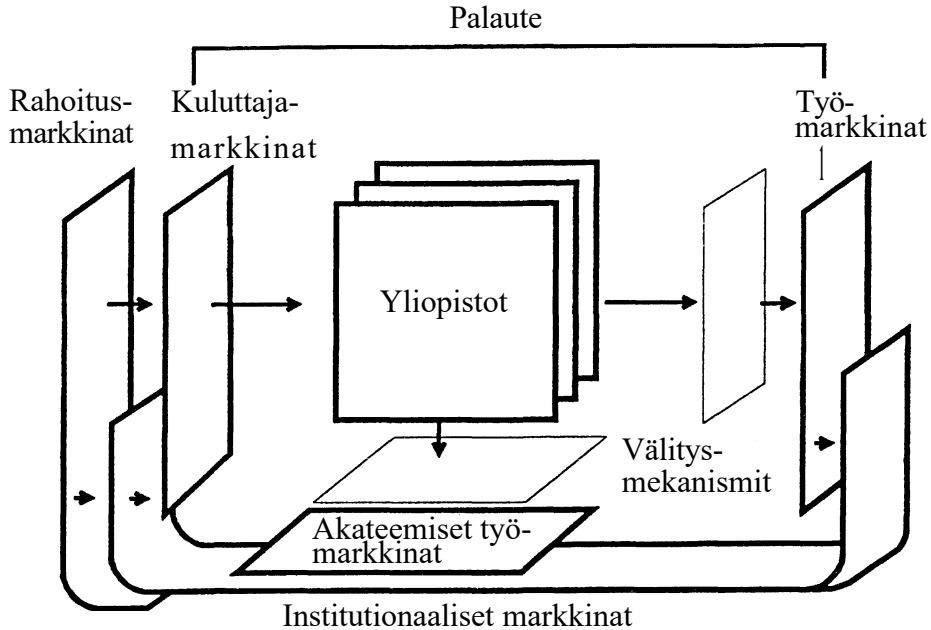


### Kuvio 3. Clarkin ohjauskolmio

Seppo Hölttä (1995, 65-107) tuntuu hyväksyvän yliopistojen ohjausta analysoidessaan Clarkin ohjauskolmion peruslogiikan. Hän tulkitsee Clarkin markkinat -käsitteen ulottuvuuksia - kuluttajamarkkinat, työmarkkinat ja institutionaaliset markkinat - ja visualisoi niitä ja niiden keskinäisiä suhteita kuviossa 4 esitetyllä tavalla. Kuluttajamarkkinat (ks. myös Clark 1983, 162-164) tarkoittavat koulutuspalvelujen kysyntää ja sen tyydyttämistä. Näiden markkinoiden toimijoita kysyntäpuolella ovat opiskelijat, tulevat opiskelijat ja heidän vanhempansa. Palvelunantajia ovat yliopistot. Vaihdeettavia hyödykkeitä asiakasharkkinoilla ovat oppiminen ja inhimillisen kapasiteetin hankkiminen. Opiskelijat kuluttajina hankkivat yliopistolta sellaista koulutusta, jolla on heille arvoa työntekijänä, yrittäjänä ja yleensä kansalaisina. Toisessa katsannossa valtiovalta on käyttänyt kulutusmarkkinoiden markkinavoimia osana itseohjaukseen perustuvaa ohjausstrategiaa kohdentamalla yliopistoille valtion budjettimäärärahoja osittain opiskelijoiden osoittaman kysynnän mukaan.

Yliopistot ovat kytkeytyneet työmarkkinoihin (ks. myös Clark 1983, 164-165) epäsuorasti. Tarjontapuolella toimijoita ovat tutkinnon suorittaneet työnhakijat. Kysyntäpuolella toi-

mijoita ovat yksityisen ja julkisen sektorin työnantajat. Yliopistot ovat tuottajina kiinnostuneita siitä, miten niiden tuotteet, tutkinnon suorittaneet, käyvät kaupaksi työmarkkinoilla. Työmarkkinat kytkeytyvät tutkinnon arvoa ja laatua (työllistymisellä ja palkalla mitattuna) koskevan palautetiedon kautta kuluttajamarkkinoihin säädellen opiskelijoiden kysyntää.



**Kuvio 4. Markkinoiden rakenne suhteutettuna korkeakoulutukseen Höltän mukaan**

Hölttä sijoittaa malliinsa myös yliopistojen ja työmarkkinoiden väliin sijoittuvien mekanismien tarkastelun. Tämä liittyy korkeakoulujen erilaisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin. Tämän yhteyden tarkastelun teoriaperustan Hölttä kiteyttää kolmeen teoriaan: inhimillisen pääoman teoriaan, sosialisatioteoriaan ja valikointiteoriaan. Tämä jaottelu heijastaa koulutukselle yleisesti asetettuja tehtäviä (ks. esim. Raivola 1982, 57-131).

Inhimillisen pääoman teorian mukaan oppimistulokset ovat rinnastettavissa fyysiseen pääomaan, joilla on arvoa tuotantoprosessissa ja joita työnantajat ovat kiinnostuneita ostamaan. Yhteiskunnalle ja yksilölle koulutus on investointi, jonka hyödyt realisoituvat tulojen kasvuna työuran aikana (ks. myös esim. Raivola 1982, 68-74). Sosialisatioteorian mukaan korkeakoulun päätehtävä on sosiaalista opiskelijat työelämän arvoihin ja työnantajat haluavat maksaa siitä. Kolmas mahdollinen kysyntää ja tarjontaa työmarkkinoilla selittävä mekanismi liittyy valikointiteoriaan (theory of screening). Sen mukaan korkeakoulutus vain valikoi yksilöt kykyjen ja taipumusten mukaan.

Yliopistojen sisällä toimivat Clarkin (1983, 165-169; ks. myös Hölttä 1995, 105-106) mukaan omat sisäiset työmarkkinat, joissa tieteenalojen raja-aidat on vaikeasti ylitettävissä. Akateemiset työmarkkinat liittyvät institutionaalisiin markkinoihin, joilla yliopistojen asemaa niiden keskinäisessä hierarkisessa järjestelmässä määrittää niiden maine.

Clarkin mallin ansioina voidaan edellä kuvattuihin malleihin verrattuna pitää sitä, että se huomiota työmarkkinoihin kiinnittämällä nostaa voimakkaasti esiin julkisen ja yksityisen sektorin työnantajien koulutukseen kohdistuvan intressin. Työnantajan tarpeita tyydyttävä, oikein mitoitettu ja suunnattu koulutus lisää ihmisen arvoa tuotannon tekijänä. Muuttuvassa tuotanto- ja markkinaympäristössä suuri merkitys on myös sillä, kuinka helposti tämä tuotannon tekijä pystyy mukautumaan uusiin vaatimuksiin. Teollisuuden ja työnantajain (TT) koulutusvaliokunnan jäsenen Antti Piipon teollisuuden näkökulmasta esittämä, koulutusta koskeva tavoitemuotoilu kuvaa hyvin työnantajien koulutusjärjestelmään kohdistamia odotuksia ja niiden ideologisia perusteluita:

"\* Koulutuksella tulee pystyä palvelemaan kannattavuutta, kilpailukykyä ja tuottavuutta, jolla puolestaan on keskeinen vaikutus työllisyyden paranemiseen.

\* Koulutuksen on autettava ja helpotettava yritysten ja ihmisten joustavaa sopeutumista työvoimatarpeen muutoksiin, joka aiheutuu yritysten jatkuvasta uusiutumisesta.

\* Koulutuksen tulee ylläpitää ja edistää ammattitaitoa; tiedot, taidot ja asenteet mukaan lukien

\* Koulutuksen tulee helpottaa ja tukea yksilöiden itsensä kehittämistä sekä edistää alalla etenemistä henkilön halujen ja kykyjen mukaisesti.

\* Koulutuksella on pystyttävä täydentämään myös niitä puutteita, joita yhteiskunnan tarjoamassa peruskoulutuksessa pakostakin jää pois sen yleisluontoisuuden vuoksi. Koulutuksen tulee syventää ja monipuolistaa henkilöstön tieto-taitoa yrityksen ammattitaitovaatimuksen mukaisesti." (Piippo 1996)

Inhimillisen pääoman teorian mukaan koulutus on todella pääomaa ja yksi keskeinen tuotannon tekijä. Se on keskittynyt koulutuksen tarkasteluun nimenomaan taloudellisen hyödyn näkökulmasta. (ks. esim. Ahola, Kivinen & Rinne 1991, 68-73; Lehtisalo & Raivola 1992, 46-50.) Myös työnantajan kannalta hyväksi työntekijäksi sosiaalistaminen ja työelämän tarpeita toteuttava valikointi palvelevat työnantajien intressiä. Piipon esittämät tavoitteet heijastavat juuri tällaista logiikkaa.

Höltän Clarkin mallia koskeva sovellus havainnollistaa työmarkkinoiden merkitystä, mutta mallin visualisointi ehkä rajoittaa huomion kiinnittämistä siihen, että yksilöillä on myös työmarkkinoihin sitoutumattomia koulutukseen liittyviä intressejä. Inhimillisen pääoman teorian mukaisesti koulutuksen tuotos on pääomaa yhteiskunnan ja työnantajien lisäksi myös yk-

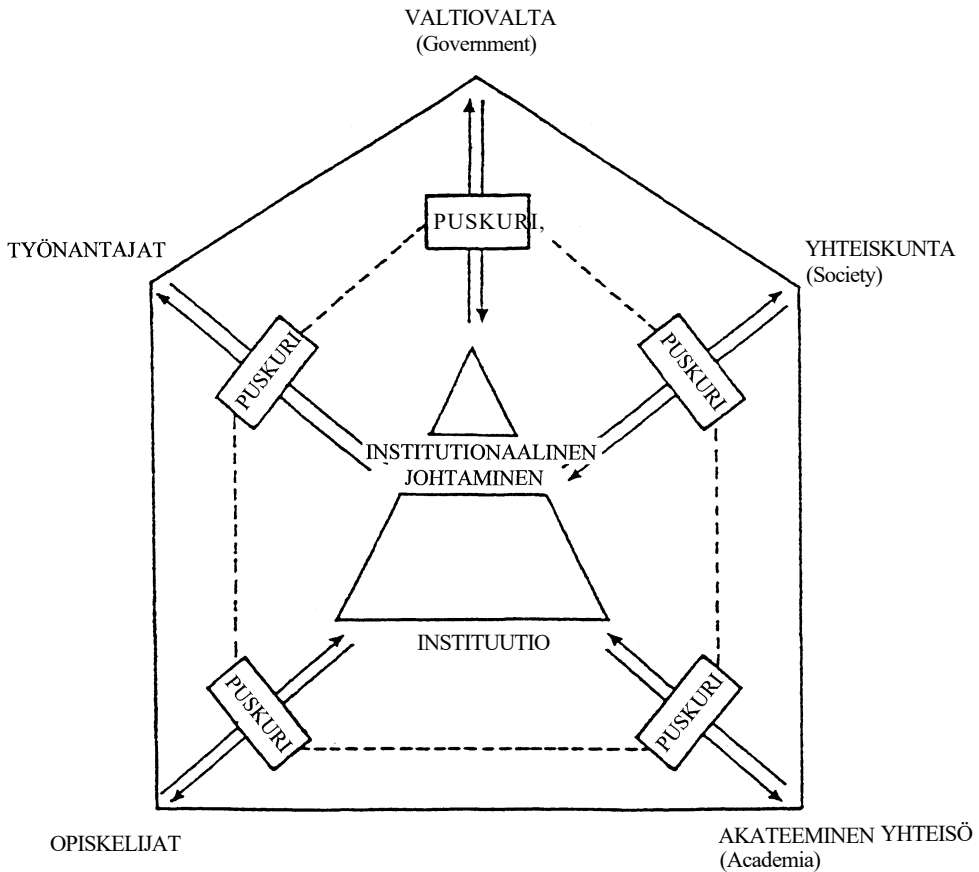
silötasolla. Lisääntyvä palkka ja paremmat muut työsuhteen ehdot ovat vain yksi - joskin teorian korostama - tuotos koulutukseen satsaavalla yksilöllä. Yksilön oman elämän ja ympäristön hallinnan paraneminen muutenkin kuin työmarkkinoilla ja mahdollisuus koulutuksen avulla elää rikasta elämää ovat myös huomionarvoisia seikkoja (ks. esim. Raivola 1982, 69).

Clarkin mallista ja Höltän siihen esittämistä täydennyksistä on helppo johtaa sellainen malli, joka erottaa selkeästi toisaalta yksilöiden, toisaalta työnantajien ja yrittäjien koulutukseen liittyvän intressin. Opiskelijoita - Höltän tapaan myös tulevia opiskelijoita - voidaan tällaisessa tarkastelussa pitää koulutusjärjestelmän primaareina asiakkaina ja työnantajia ja yrittäjiä sekundaareina asiakkaina. Jälkimmäiset ostavat koulutusjärjestelmän valmistamia, sosiaalistamia ja valikoimia tuotteita ja koulutusjärjestelmä tuottaa yrittäjille koulutuspääomaa, jolla on arvoa markkinoilla. Vaikka työnantajat ja yrittäjät koulutusjärjestelmän sekundaareina asiakkaina liittyvät yleissivistävän koulutuksen ohjaukseen välillisesti ja vaikka niillä ei juuri ole suoria vaikutuskanavia (esim. edustusta hallintoelimissä) kouluihin, oppilaitoksiin ja kouluhallintoon, koko koulutusjärjestelmän legitimitetti on suurelta osin riippuvainen koulutusjärjestelmän kyvystä tyydyttää työnantajien ja yrittäjien tarpeita. Siksi tässä tutkimuksessa pidetään tarpeellisenä tarkastella työnantajia ja yrittäjiä koulutusta ohjaavina tekijöinä.

Niklasson (1995, 345-353) kiteyttää Clarkin mallin tulkintaansa järjestelmän koordinoinnin osalta niin, että valtiolle on tyypillistä suunnittelu, markkinoille kilpailu ja akateemiselle oligarkialle (professiolle) ammattikuntakontrolli. Arvioinnissa valtiolle on tyypillistä etukäteisarviointi, markkinoille jälkikäteisarviointi ja akateemiselle oligarkialle vertaisarviointi.

Välimaa (1997, 30-33) on useisiin tutkijoihin viitaten päätenyt siihen, että Clarkin ohjauskolmio ei sovellu kovinkaan hyvin empiirisen korkeakoulututkimuksen apuvälineeksi. Syynä tähän on pidetty muun muassa sitä, että kolmion kategorioista ei ole helppoa tai ongelmantonta operationalisoida empiirisen tutkimuksen edellyttämiä korkeakoulupoliittisia toimijoita. Myös valtion erilaiset roolit toiminnan ohjaajana aiheuttavat pulmia. Helpotusta näihin pulmiin haetaan tässä tutkimuksessa hahmottelemalla mallia, joka pyrkii ottamaan huomioon markkinoiden takana olevat todelliset toimijat ja intressitahot sekä määrittelemällä sitä, millainen valtion rooli kussakin ideaalituypissä korostuu.

Frackmann (1992, 14-17) kuvaa korkeakouluinstituution ympäristöä viisikulmion avulla (kuvio 5). Hänen varsinaisena tarkoituksenaan on kuvata korkeakouluinstituutioon sidoksissa olevien tahojen erilaisten päämäärien, arvojen ja odotusten yhteensovittamista puskuri-instituutioiden (buffer institutions) avulla. Sellaisia merkittäviä tahoja, joiden intressiä puolustamaan voitaisiin ajatella puskuri, on Frackmannin kuviossa viisi (Puskuri-instituutioiden kautta tapahtuvaa vaikuttamista käsitellään jäljempänä). Näillä tahoilla voi olla toisistaan poikkeavat päämäärät, arvot ja odotukset.



**Kuvio 5. Frackmannin viisikulmio**

Korkeakouluinstituutioiden asiakkaat Frackmann jakaa toisaalta opiskelijoihin eli primaareihin asiakkaisiin (primary clients) ja toisaalta työnantajiin, jotka välillisesti hyötyvät koulutuspalveluista (employers as the indirect service beneficiaries). Akatemian - tai akateemisen yhteisön - Frackmann katsoo olevan tahon, joka toisaalta tieteentekijöiden instituutina huolehtii palveluista, toisaalta tiedeyhteisönä kokonaisuudessaan on niiden vastaanottaja. Frackmann erottaa mallissaan valtiovallan (government) ja yhteiskunnan (society). Frackmann toteaa, että joku saattaa kysyä, eikö valtiovalta voi edustaa yhteiskuntaa kokonaisuudessaan korkeakouluinstituutioiden suuntaan. Yhdysvaltalaiseen todellisuuteen viitaten hän luettelee yhteiskunnallisia ryhmiä, jotka valtiovallan ja akateemisen yhteisön lisäksi voisivat olla edustettuina instituutioiden, valtiovallan ja yhteiskunnan välimaastossa toimivissa elimissä. Niitä ovat paikallisyhteisö (local community), professiot, vähemmistöt, naiset, työnantajat jne.

Frackmannin viisikulmion ansiona pidetään tässä tutkimuksessa sitä, että se vahvistaa huomion kiinnittämistä koulutusjärjestelmän kahteen perustehtävään, toisaalta primaarien asi-

akkaiden (opiskelijat) ja toisaalta työnantajien palvelemiseen. Akatemia ja akateeminen yhteisö on helposti yleistettävissä koko koulutusjärjestelmää koskevassa tarkastelussa professionivallan lähteeksi. Muun yhteiskunnan - poisluettuna siis viisikulmion muut tahot - merkitys mallissa jää epäselväksi ja kunkin koulutusjärjestelmän historiallisesta kontekstista riippuvaksi.

### 2.1.2 *Ideaalityyppitarkasteluun valittavat toimijat ja intressitahot*

Tässä tutkimuksessa koulutuksen ohjauskentän toimijoita ja intressitahoja tarkastellaan rationaalisen työn- ja roolijaon näkökulmasta, mutta myös itseintressinsä mukaisesti toimivina. Toimijat ja intressitahot pyritään kuvaamaan kentässä, jossa ne pyrkivät määrittämään omaa ja muiden roolia (vrt. Kivinen ja Rinne 1995b, 228-231).

Tärkeimpien ohjauskentän toimijoiden ja intressitahojen tunnistaminen on yksi tämän tutkimuksen tarkoitus. Kentällä pitäisi olla toisaalta vain niiden tahojen, jotka ovat koulutuksen ohjauksen kannalta merkittäviä, mutta toisaalta sieltä ei saisi puuttua sellaisia tahoja, joiden asema edellyttää sinne kuulumista. On selvää, että ohjauskentän eri toimijoiden intressit ovat enemmän tai vähemmän yhteisiä. Tärkeää olisi kyetä kuvaamaan ja selittämään eri toimijoiden intressien erilaisuutta.

Poliittis-hallinnollinen järjestelmä on epäilemättä koulutuksen ohjauksen keskeinen valtalähde. Lundgrenin tapaan olisi mahdollista erottaa siinä horisontaalitasolla poliittinen ja professionaalinen elementti ja Clarkin tapaan poliittinen ja byrokraattinen elementti sekä vertikaalisella tasolla eri hallinnon tasot. On luonnollisesti merkitystä sillä, tapahtuuko päätöksenteko valtion keskushallinnossa parlamentaarisen vastuun vai asiantuntijaeliitin piirissä sekä sillä, mille hallinnon tasolle toimivalta poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisällä sijoittuu. Tässä tutkimuksessa, jossa pyritään kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, tyydytään Koortin ja Clarkin kolmioita ja Frackmannin viisikulmiota koskevan ratkaisun tapaan tarkastelemaan poliittis-hallinnollista järjestelmää kokonaisuutena. Äärimmäisenä poliittis-hallinnollisen valankäytön muotona pidetään toimivallan keskittämistä valtion keskushallinnolle. Clark ja Frackmann nimeävätkin yhden mallinsa valtalähteistä valtioksi. Koort tarkoittaa heteronomisella normilähteellä valtiollista normilähdettä. Myös Lauglon byrokraattinen sentralismi tarkoittaa valtion keskushallinnon toteuttamaa kontrollia. Tutkimuksessa siis rakennetaan yhdeksi vaihtoehdoksi sellainen koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppi, jossa poliittis-hallinnollisen järjestelmän - ja siinä valtion keskushallinnon - asema koulutuksen ohjaajana korostuu.

Kun poliittis-hallinnollinen vallankäyttö saa demokratioissa legitimeettinsä demokraattisten prosessien kautta, professioiden vallankäyttö perustuu eksperttityteen ja sen tunnustamiseen. Toiseksi koulutuksen ohjauksen valtalähteeksi tässä tutkimuksessa nimitetäänkin opetusprofessio. Se voidaan tunnistaa myös kaikista edellä esitetyistä koulutuksen ohjausta kuvaavista malleista sekä Lauglon hahmotelmasta. Koko professiotutkimuksen perinne - ja erityisesti myöhemmin tarkasteltava professioiden itseintressin mukaista käyttäytymistä tarkasteleva professiotutkimuksen suuntaus - legitimoii tämän vaikutuskeskuksen mukaan ottamista lähempään, ideaalityyppimetodin avulla tapahtuvaan tarkasteluun.

Huomion kiinnittäminen koulutuksen perustehtävään johtaa koulutusjärjestelmän tarkasteluun asiakkaan näkökulmasta. Viime vuosina hallinnon yleisessä kehittämisessä korostettu kansalaisläheisyyden periaate sekä markkinamekanismien soveltaminen hyvinvointipalvelujen tuottamisessa legitimoii koulutusjärjestelmän asiakkaiden valitsemista yhdeksi koulutukseen vaikuttavaksi tekijäksi. Tämä näkökulma korostuu myös ainakin edellä kuvatuissa Housen, Koortin, Frackmannin ja Lauglon hahmotelmissa. Välillisesti asiakasnäkökulma tulee esiin Clarkin kuluttajamarkkinoita koskevassa ajattelussa.

Kuten Lundgren (1990, 32) toteaa, niin kauan kuin koulutusjärjestelmän katsotaan täyttävän tehtävänsä yhteiskunnassa, se on legitiimi. Koulutusjärjestelmän legitimeetin ansaitseminen yhteiskunnassa liittyy pitkälti työmarkkinoiden tarpeiden tyydyttämiseen. Koko koulutusjärjestelmän onnistumista tehtävässään mitataan pitkälti juuri sillä, miten koulutusjärjestelmä kykenee yksilöiden (koulutusjärjestelmän primaarit asiakkaat) ohella tyydyttämään työnantajien ja yrittäjien tarpeita. Tässä tutkimuksessa työnantajat ja yrittäjät nähdään koulutusjärjestelmän sekundaareina asiakkaina.

Työnantajilla ja yrityksillä ei juurikaan ole välittömiä vaikutuskeinoja yleissivistävän koulutuksen ohjaukseen<sup>1</sup>, mutta poliittis-hallinnollinen järjestelmä koulutusta ohjattaessaan ja koulutusprofessioiden edustajat koulutusta toteuttaessaan joutuvat ottamaan niiden tarpeet huomioon. Myös Frackmannin viisikulmiossa (ks. kuvio 5) yhtenä vaikutuskeskuksena ovat juuri työnantajat. Samoin Clarkin markkinat -käsitteen yksi ulottuvuus on työmarkkinat (ks. kohta 2.1.1), mikä viittaa (korkeakoulu)järjestelmään kohdistuviin odotuksiin koulutettujen työntekijöiden tuottajana.

Työnantajien ja yrittäjien nimeäminen yhdeksi tarkemmin tarkasteltavaksi valtalähteeksi on perusteltavissa myös sillä, että malli soveltuu tällöin yhteiskuntajärjestelmältään erilaisten yhteiskuntien koulutusjärjestelmien analyysivälineeksi. Markkinatalousmaissa yksityinen sektori muodostaa työnantajien vahvan ryhmän. Hyvinvointivaltion kehittyneimissä muodoissa, puitetaloudessa ja sosialistisessa yhteiskunnassa julkisen sektorin operatio-

---

<sup>1</sup> Ammatillisessa koulutuksessa on muun muassa neuvottelukuntainstituution avulla pyritty takaamaan koulutuksen ja työelämän suora vuorovaikutus puolivirallisella tasolla

naalisten työnantajien tarpeiden tyydyttäminen on yhtä lailla hyvin tärkeä koulutusjärjestelmän tehtävä.

Nousiaisen (1994, 29-30) tapaan varsinaiseen koulutuksen ohjausmalliin ei tässä tutkimuksessa sijoiteta ylikansallista yhteisöä (Nousiainen viittaa lähinnä Euroopan Unioniin), vaikka ylikansallinen yhteisö onkin tärkeä koulutuksen ohjaukseen vaikuttava tekijä ja sen tekijän merkitystä koulutuksen ohjaukseen pyritään tässä tutkimuksessa arvioimaan. Euroopan unionin hallintokoneiston tuottamien normien, standardien ja harmonisointipaineiden lisäksi merkittävää ylikansallista painetta koulutuksen ohjaukseen aiheuttavat muun muassa nopeasti globalisoituva talous (mihin Euroopan unioninkin ohjauspyrkimykset osittain perustuvat), kansainvälinen opiskelijaliike (esim. Ranskasta 1960-luvulla alkanut opiskelijoiden kansainvälinen liikehdintä), muut kansainväliset (myös Euroopan unionia laajemmat) liikkeet ja kansainvälisen tiedeyhteisön normit (Tieteellä ei ole kotimaata, vaikka tutkijoilla on!). Kansainvälistyneessä maailmassa koulutusjärjestelmän asiakkaat saavat ylikansallisia kulttuurisia vaikutteita ja muodostavat ikään kuin löysän kansainvälisen kuluttajaliikkeen, joka vertaa koulutuspalveluja ja niiden hintaa keskenään (esimerkiksi esiopetuksen järjestämistä). OECD:n aktivoituminen koulutuksen arviointityössä on yksi esimerkki koulutukseen kohdistuvista kansainvälisistä vaikutuksista. Kansainväliset koulutukseen kohdistuvat ohjausvaikutukset perustuvat siis - kuten kansallisella tasolla - poliittis-hallinnollisen ohjauksen lisäksi muun muassa kulttuuriin, sosiaaliin ja taloudellisiin tekijöihin. Näiden tekijöiden takia ylikansallinen yhteisö on monimutkaisten vaikutusten kautta läsnä kaikkialla koulutuksen suuntaamisessa eikä sitä pyritä tässä tutkimuksessa eristämään erilliseksi toimijaksi.

Riski-yhteiskuntavisioiden (esim. Beck 1992) mukaan luonnon saastuminen voi totaalisesti mullistaa myös sosiaalista rakennetta. Jopa nykyisen luokkajaon perusta voi murtua, jos saasteilta ja muilta riskeiltä ei voi suojautua edes rahalla tai omaisuudella. Tulisiko siis myös luonto, ekosysteemi nähdä yhdeksi potentiaaliseksi "tahoksi", joka ohjaa myös koulutusta koskevaa päätöksentekoa ja toimivallanjakautumista?

Ekosysteemi on joka tapauksessa monessa mielessä inhimillisen toiminnan perusta, joka säätelee toimintaamme vähän samaan tapaan kuin ihmisten sosiaalisen toiminnan tuote: markkinavoimat. Myös markkinavoimat joutuvat sopeutumaan esimerkiksi luonnonarvojen kunnioittamiseen, mikä merkitsee ehtoja tuotantotoiminnalle, ympäristöinvestointeja jne. Tuotantotoiminta on ekosysteemin kannalta jatkuva riski, mutta myös ympäristönsuojelusta on tullut tuotanto- ja liiketoimintaa. Luontoa on pyritty käsitteellistämään myös talouselämän termein. Niinpä puhutaan esimerkiksi ympäristöinventaariorista ja ympäristötilinpäätöksistä. Ympäristöarvojen tunnustamisesta seuraa muun muassa, että ne asettavat koulutuksen resurssoinnille ja toiminnalle reunaehtoja ja että koulujärjestelmää vaaditaan mobilisoimaan kestävä kehityksen ohjelmia. Kun markkinavoimat merkitsevät vastakohtaa säänneltylle, vapautta ja vaihtoehtoja, luonnonarvojen kunnioittaminen merkitsee sopeutumista ja harmoniaa luonnon kanssa sekä luontonäkökohdan ottamista huomioon kaikessa toiminnassa. Se luo

painetta säänneltyyn, asiantuntijavaltaan ja sentralistiseen päätöksentekoon (ks. Beck 1992, 228-235).

Tässä tutkimuksessa otetaan markkinavoimat ja luonnonarvot huomioon ja niillä katsotaan olevan vaikutusta koulutuksen ohjauskentän toimijoiden ja tahojen aseisiin, mutta niiden vaikutusten katsotaan tulevan esiin ohjauskentän muiden tahojen kautta. Tällainen ratkaisu voitaisiin tulkita ihmisen ylimieliseksi suhtautumiseksi muuta luontoa kohtaan. Toisaalta on ainakin mahdollista, että edellä kuvatut koulutuksen ohjauskentän toimijat eri rooleissaan - poliittis-hallinnollisen järjestelmän, opetusprofession, työnantajien edustajina sekä hyvinvointipalvelujärjestelmien asiakkaina - haluavat toimia luonnonarvoja kunnioittaen. Tämän epäilyllekin on paljon perusteita ja ratkaisu voi olla häpeällinen seuraavan ydinvoimalaonnettomuuden tai ihmisten aiheuttaman muun suuren luonnonkatastrofin jälkeen arvioituna.

Yhteiskunnallinen vaikuttaminen kanavoituu kansanvallassa muun muassa puolueiden, kansalaisjärjestöjen ja korporaatioden kautta. On ajateltavissa, että koulutuksen ohjauskenttä nähtäisiin ainakin monipuoluedemokratioissa eri puolueiden taistelutantereena. Kentän vaikutuslähteitä olisivat siis puolueet, jotka pitäisivät sisällään samanlaisiin ohjelmallisiin tavoitteisiin sitoutuneita kansalaisia, olivat he sitten opetusprofession edustajia, koulutusjärjestelmän primaareja ja sekundaareja asiakkaita tai muita kansalaisia. Samoin kansalaiset voisivat jakautua esimerkiksi Euroopan integraation syventämistä ajaviin unionisteihin ja kansallista suvereniteettia kannattaviin nationalisteihin, mistä saattaa olla johdettavissa erilaisia vaatimuksia harjoitettavalle koulutuspolitiikalle.

Toisaalta on myös pyrkimystä yhteisen intressin korostamiseen esimerkiksi korporaatioden tai muun järjestäytymisen avulla sen mukaan, mikä kunkin tahon asema on suhteessa koulutusjärjestelmään. Juuri korporaatiot näyttävät olevan hyvinvointiyhteiskunnissa merkittäviä yhteisen tahdon muodostajia, ilmaisijoita ja toteuttajia. Ainakin korporaatioden työsuhteen ehtoja koskeviin tavoitteisiin näyttävät sitoutuvan kaikki poliittisen kentän laidasta laitaan. Näyttää lisäksi siltä, että esimerkiksi opettajakorporaatio, jonka jäseniä ei ainakaan Suomessa voida yleisesti pitää vasemmistolaisina, kannattaa hyvin sosialidemokraattiseen arvopohjaan nojaavaa hyvinvointivaltio politiikkaa. Hyvinvointisektorin palveluprofessioiden edun mukaistahan on, että yhteiskunta panostaa vahvasti hyvinvointipalveluihin.

Edellä on perusteltu sitä, miksi koulutuksen ohjauskentästä voidaan tunnistaa ainakin neljä erilaista vaikutuskeskusta. Tämä ei siis sulje pois sitä, että vaikutuskeskusten sisällä on suhtautumistapojen kirjo sen suhteen, miten vaikutusmahdollisuuksia tulisi käyttää.

Järjestelmäkeskeisen - varsinkin hallintokoneistoa koskevan - yksipuolisen tarkastelun sijasta on siis todella syytä ottaa huomioon, että enemmän tai vähemmän selkeästi hahmotettavia, limittäin olevia vaikutuskenttiä voidaan tunnistaa useita.

Edellä esitetyn perusteella tässä tutkimuksessa valitaan neljä tekijää, joiden pohjalta pyritään hahmottamaan neljä koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppejä. Ideaalityypien

sarja pyritään konstruoimaan niin, että koulutuksen ohjauskentän toimijoista ja intressitahoista (1) poliittis-hallinnollisen järjestelmän, (2) opetusprofession, (3) koulutusjärjestelmän primäärien asiakkaiden sekä (4) työnantajien ja yrittäjien (sekundaarit asiakkaat) asema siinä vuorolleen korostuu.

## 2.2 IDEAALITYYPPIEN OMINAISPIIRTEET

### 2.2.1 *Ominaispiirteiden valinta*

Lauglon ajattelua mukaillen voitaisiin lähteä siitä, että byrokraattisen sentralismin vallitessa koulutuksen ohjauksen kenttä olisi äärimmäisen suppea. Lauglo ikäänkuin avaa teoreettisesti tätä kenttää erilaisten byrokraattiselle sentralismille vaihtoehtoisten desentralisaatiotyyppien avulla. Nämä vaihtoehdot antavat aineksia ideaalityyppien ominaispiirteiden määrittämiselle. Lauglon tapaa käyttää desentralisaatio-käsitettä täytyy kuitenkin laajentaa.

Sentralisaation ja desentralisaation käsitteet ovat koulutuksen ohjauskentän analyysin kannalta tärkeitä siksi, että desentralisaation ja sentralisaation *perustelujen* avulla voidaan kuvata, ymmärtää ja selittää kentän laajentumistendenssiä ja supistumistendenssiä sekä näiden suuntaa. Lisäksi desentralisaation ja sentralisaation *kriteerien* avulla voidaan lisätä ohjauskentän mekanismien ymmärtämystä ja mahdollisuutta määritellä niitä ominaispiirteitä, joita eri tahojen asemaa korostavien koulutuksen ohjausjärjestelmien ideaalityypeillä on.

Ideaalityyppien ominaispiirteiden määrittämisessä huomionarvoisia kysymyksiä ovat myös (1) miten koulutusjärjestelmän asiakkaiden osallistumismahdollisuudet on järjestetty ja (2) miten järjestelmä turvaa koulutusjärjestelmän asiakkaiden tasa-arvoisen kohtelun. Nämä kysymykset kietoutuvat toisiinsa. Ne voidaan nähdä demokratia -käsitteeseen liittyvänä kahdena aspektina. Osallistumismahdollisuuksia nimitetään tässä poliittiseksi demokratiaksi ja tasa-arvon toteutumista sosiaalisesti demokratiaksi. Näiden näkökuhlien painotus vaihtelee eri koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypeissä.

Koulutuksen ohjauskentän vaikutuskeskusten keskinäiset suhteet muotoutuvat historiallisesti monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta (ks. Kivinen & Rinne 1995b, 233-236). Osa näistä tekijöistä on koulutuksen ohjauskentän toimijoiden intentionaalista vaikutusta. Osa vaikutuksista tulee järjestelmän ulkopuolelta ja riippumatta aktuaalisten ohjausagenttien aktiivisesta toiminnasta. Eri vaikutuslähteiden ja intressitahojen ohjauspyrkimykset ja ohjauskeinot voivat vahvistaa tai heikentää toisiaan. Määriteltäessä ominaispiirteitä koulutuksen ohjausjär-

jestelmän ideaalityypeille on otettava huomioon myös se, millainen vaikuttaminen kussakin tapauksessa korostuu ja miten erilaisille vaikuttamiskeinoille järjestelmässä jätetään tilaa.

Lainsäädäntö ja muut viralliset normit ovat vain osa - joskin yleensä tärkeä osa - niistä keinoista, joilla koulutukseen vaikutetaan. Esimerkiksi opettajan työhön vaikuttavia tekijöitä ovat virallisten normien ohella muun muassa erilaiset traditiot, erilainen eetos, ammatti-identiteetti, käsitykset ammattiin liittyvästä vastuusta (Du Rietz, Lundgren & Wennås 1987, 31) sekä se, miten paljon koulutusmarkkinoilla koulutusjärjestelmän asiakkaille on annettu vaikutusvaltaa.

Maurice Kogan (1986, 24-54) on tarkastellut koulutukseen vaikuttamista tilivelvollisuuden (accountability) ja kontrollin kannalta. Tarkasteltaessa julkisia instituutioita, niiden hallintoa ja koko yhteiskuntaa (mukaanlukien poliittinen ympäristö) voidaan yksittäisten toimijoiden katsoa olevan alttiita arvostelulle ja sanktioiden käytölle epäonnistuessaan niiden tahojen tarpeiden tyydyttämisessä, joille ovat tilivelvollisia. Koganin mukaan vaikuttaminen ilmenee

- (1) *julkisena tai valtion kontrollina*, jota toteuttavat viranomaiset valittujen edustajien, viranhaltijoiden, rehtoreiden ja muiden koulujen johtamiseen osallistuvien avulla,
- (2) *professionaalisen kontrollina*, joka on opettajien ja professionaalisen hallintohenkilöstön avulla tapahtuvaa kontrollia ja
- (3) *asiakkaiden kontrollina* tai vaikuttamisena, joka tapahtuu (a) osallistuvan demokration tai kumppanuuden (partnership) avulla julkisella sektorilla tai (b) markkinamekanismien avulla yksityisellä sektorilla tai osittain yksityistetyllä julkisella sektorilla.

Koganin tarkastelun lähtökohtana ovat toimintaa kontrolloivat valtalähteet. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Koganin jaottelua mukailien koulutuksen julkishallintolähtöistä ohjausta, professiolähtöistä ohjausta ja markkinalähtöistä ohjausta sekä sitä, mitä vaikutuksia erilaisten ohjausvälineiden käytöllä on eri toimijoiden asemiin. Toimijat ja intressitahot erotetaan tässä tarkastelussa vaikuttamisen välineistä. Poliittis-hallinnollinen järjestelmä, jonka "omim-pina" ohjauskeinoina voidaan pitää virallisten normien ja julkisen rahoituksen avulla tapahtuvaa sääntelyä, voi toisaalta tietoisesti, tarkoituksellisesti ja tarkoitetussa määrin antaa tilaa markkinaohjaukselle tai professioiden vallalle. Poliittis-hallinnollinen järjestelmä voi siis tarkoitusperiensä saavuttamiseksi turvautua muun muassa markkinalähtöiseen ohjaukseen. Toisaalta professiot pyrkivät vaikuttamaan siihen, että niiden asema ja intressit suojataan lainsäädännön - siis poliittis-hallinnollisen järjestelmän hallussa olevan ohjauskeinoon - avulla. Erotettaessa tässä tutkimuksessa valtalähteiden ja intressitahojen tarkastelu ohjausvälineiden ja -menetelmien tarkastelusta pyritään katsomaan sitä, mitä on välittömien toimijoiden ja intressitahojen takana eli keiden intressien mukaisesti välittömät toimijat toimivat. Koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden ja työnantajien intressin vaalimisella poliittis-hallinnollinen

järjestelmä legitimoii omaa asemaansa. Intressitahon etu siis usein vaatii ohjauskentän toisen toimijan hallussa olevan ohjausvälineen käyttöä ja etu voi olla pitkälti myös yhteinen.

Eräänlaisena erilaisten vaikuttamismenetelmien sulatusuunina toimivat puskuri-instituutiot, joilla voidaan esimerkiksi hakea tarkoituksenmukaista tasapainoa poliittisen ohjauksen ja eksperttityteen perustuvan (professionaalisen) ohjaamisen välille. Korporatiivisessa päätöksenteossa puolestaan korostuu eri toimijoiden omien intressien vaaliminen, vaikka lopulta siinäkin koetetaan yhteensovittaa erilaisia intressejä. Toisaalta puskuri-instituutioiden, toisaalta korporaatioiden rooli koetetaan ottaa tässä tutkimuksessa huomioon koulutuksen ohjauksen ideaalityyppien määrittelyssä.

Määriteltäessä eri ideaalityyppien ominaispiirteitä mielenkiinnon kohteena tässä tutkimuksessa ovat kaikki vaikuttamisen keinot, eivät ainoastaan tilivelvollisuus ja kontrolli, jotka käsitteet suppeasti ymmärrettynä saattavat kiinnittää huomion aktiivisen vaikuttamisen sijasta lähinnä seurantaan, valvontaan ja jälkikäteen tapahtuvaan kontrolloimiseen.

### 2.2.2 *Sentralismi ja desentralismi*

Sentralisaatiota ja desentralisaatiota voidaan pitää tietyllä ulottuvuudella ilmenevinä vastakkaisina tendensseinä. Valtion ja kuntien hallinto kokonaisuusjärjestelmänä ei käytännössä voi olla äärimmäisen sentralisoitu eikä äärimmäisen desentralisoitu. Edellinen merkitsisi sitä, että valtio ei yksistään henkilöstöresursseja ajatellen selviytyisi kaiken hallinnon keskitetystä hoitamisesta. Jälkimmäinen merkitsisi sitä, että valtionhallinto käytännöllisesti katsoen kuihtuisi pois. Käytännössä järjestelmät asettuvat tälle ulottuvuudelle ääripäiden väliin. (ks. esim. Fesler 1968, 370-371; Merikoski 1970, 112; Atjonen 1993, 40.)

Ei ole mahdollista objektiivisesti määrittellä, mikä on sentralisaatiota ja desentralisaatiota kuvaavan ulottuvuuden nollakohta, paikka, jolle sijoituessaan järjestelmä ei olisi sentralistinen eikä desentralistinen. Samaa järjestelmää toiset pitävät sentralistisena, toiset desentralistisena. Vaikka voidaankin kuvata sitä, millaisen viitekehyksen tai millaisten kriteerien avulla asiaa olisi arvioitava, kysymys järjestelmän sentralistisuudesta tai desentralistisuudesta on viime kädessä arvokysymys. Esimerkiksi Suomessa viime aikoihin ulottunut peruskoulun oppikirjojen ennakkosensuuri on ollut toiselle merkki koulujärjestelmän sentralistisuudesta, toiselle luonnollinen asia. Opettajien virkavapauksien käsittely lääninhallituksissa oli monille 20 vuotta sitten luonnollinen asia, tänä päivänä se voi olla samoille ihmisille kauhistelujen ja vitsailujen aihe. Käsitys järjestelmän sentralistisuudesta ja desentralistisuudesta voi siis samankin yksilön kohdalla muuttua ajan virrassa.

Koulutuksen ohjauskentän toimijoiden ja intressitahojen asemien määräytymisessä on suureksi osaksi kysymys siitä, ovatko ohjausjärjestelmät keskitettyjä vai hajautettuja. Ohjausjärjestelmän sentralisaation tai desentralisaation asteen lisäksi eri toimijoiden ja intressitahojen aseisiin vaikuttaa se, mihin suuntiin valtaa on hajautettu tai mistä suunnista sitä on keskitetty, ts. onko valtaa hajautettu alemmille hallinnon tasoille, professioille, asiakkaille vai jollekin muulle taholle vai onko sitä keskitetty jonkin tahon kustannuksella. Desentralisaation ei käytännössä tarvitse merkitä sitä, että keskitetyn vallan haltija luopuu vallasta ja vallan ottaa vahvin osapuoli. Erityisesti poliittis-hallinnollisen vallan haltija voi desentralisaatiokehitystä ohjata, toimia jonkin muun tahon aseman takaajana tai heikentäjänä.

Kuten edellä kohdassa 2.1.1 todettiin, Lauglo (1995, 5-29) on hahmotellut koulutuksen ohjauksen kokonaisvaltaisessa tarkastelussa byrokraattiselle sentralismille erilaisia desentralisaatiovaihtoehtoja. Lauglon ajattelussa koulutuksen ohjauksen painopisteet vaihtelevat näiden desentralisaatiotyyppien mukaan. Desentralisaatio näin hahmotettuna kattaa oikeastaan koko koulutuksen ohjausjärjestelmän tarkastelun. Lauglo onkin tarkoittanut hahmotelmansa sellaiseksi, että sen avulla voitaisiin tarkastella erilaisten yhteiskuntien koulujärjestelmien ohjausta. Siinä tarkastelun kohteena ovat koulutuksen ohjauksen tärkeät toimijat ja intressitahot, kuten eri hallinnon tasot, professiot ja asiakkaat.

Lauglo katsoo, että byrokraattinen sentralismi - toisin kuin jäljempänä kuvattavat desentralisaatiotyypit - on ideaalityyppinä suhteellisen yksiselitteinen. Siihen liittyvät muun muassa selvästi hierarkkinen, ylöspäin vastuussa olevien viranomaisten ketju, joka palvelee hallituksen päämajan tahtoa, sekä keskitetty sääntely ja koordinointi sääntöjen ja määräysten avulla. Sotilasorganisaatiot ovat tämäläisyyppisen sentralismin tyypillisiä edustajia. Sitä ovat historiassa lähestyneet myös järjestelmät, joissa on ollut pyrkimyksenä rakentaa vahva moderni valtio monarkian ja modernin absolutismin muotojen (natsismi, stalinismi) avulla. Demokraattisesti asetetut kansalliset hallituksetkin ovat voineet keskitetysti - teknokraattien ja tietentekijöiden opastuksella - asettamiensa tavoitteiden avulla viedä yhteiskuntaa kohti tätä ideaalityyppiä. Kolonialismin perinnön tukemana byrokraattinen sentralismi on levinnyt myös moniin kehitysmaihin.

Urpo Harvan tapaan yksilön ja yhteiskunnan suhteita voidaan kuvata individualismin ja kollektivismien käsitteiden avulla. Kollektivismien taustalla on organismiteoria, joka selittää yhteiskunnan organismiksi, jonka jäseniä tai soluja ovat yksilöt. Yksilöt saavat merkityksensä, tarkoituksensa ja arvonsa vain yhteiskunnassa ja ovat siten alisteisessa asemassa yhteiskuntaan. Individualismi puolestaan korostaa yksilön ensisijaisuutta ja itsetarkoitusta. Harva esittää näistä johdettuna seuraavat moraaliset perusnäkökymykset: individualismista tullaan siihen, että yhteiskunnan tarkoituksena pitää olla yksilön olemuksen todellistumisen tukeminen, kun taas kollektivismien näkemys on se, että yksilön pitää palvella yhteiskuntaa sen alisteisena osana. (Harva 1978, 110-111; 1973, 69-77.) Lauglon byrokraattisen sentralismin taustalla voidaan katsoa olevan organismiteorian ja kollektivismia korostavien arvojen. Lauglon de-

sentralisaatiovaihtoehdot puolestaan liittyvät tavalla tai toisella enemmän individualismia korostavaan näkemykseen yhteiskunnan ja yksilön suhteista.

Lauglo on koonnut ja ryhmitellyt taulukoksi hahmottelemansa desentralisaatiotyypit niiden perustelujen mukaan, joihin desentralisaatio ensisijaisesti nojaa sekä ottaen samalla huomioon yleisen kansainvälisen kasvatustieteellisen keskustelun painotuksia (kuviot 6). Lauglo jakaa byrokraattiselle sentralismille vaihtoehdon muodostavat desentralisaatiovaihtoehdot toisaalta poliittisten perustelujen mukaan, toisaalta laatu- ja tehokkuusnäkökohdista johdettujen perustelujen mukaan. Poliittiset perustelut liittyvät yleisiin yhteiskunnallista päätöksentekoa luonnehtiviin ideoihin yhteiskunnasta ja sen instituutioista.

Lauglon luokittelu voi antaa muun ohella mahdollisuuden tarkastella koulutuksen ohjauksen muutoksia kytkeytyneenä vallitsevien arvojen muutoksiin. Tutkijat ovat tehneet havaintoja heilurimaisesta liikkeestä kollektiivisten ja individualististen arvojen (ks. esim. Suho 1988, 183), yksityisen ja julkisen suosimisen (Hirschman 1982, 3-7) ja desentralisaation ja sentralisaation kannatuksen (Kaufman 1970, 406-407) välillä. Jos aaltoliikettä tapahtuisi suhteellisen säännöllisesti, myös koulutuksen ohjausjärjestelmän muutoksia voitaisiin näiden ilmiöiden perusteella jossakin määrin ennakoita.

Lauglon tarkoittamista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyvistä ideoista *liberalismi* vaatii yleisesti laajaa vallanjakamista. Tämän yleisen peruseriaatteen takana on laaja kirjo erilaisia suhtautumistapoja. Liberalismin idea voi olla perustelu markkinamekanismien käytölle koulutusresurssien kohdentamisessa. Liberalismi on myös yksi poliittinen perustelu koulutuksen yksityistämiseksi. Liberaali ajatus tiedosta yhteiskuntaa eteenpäin vievänä voimana legitimoii instituutioiden autonomian ja vahvat professiot. Koulutuksen arvioinnissa liberalistinen vaihtoehto merkitsisi luottamusta markkinavoimiin ja professioiden itsesääteilyyn ja yleensä yksittäisten opettajien ja koulujen vapautta olla tunkeilevan ulkoisen arvioinnin ulottumattomissa.

Lauglon hahmotelmaan sisältyvä *federalismi* tarkoittaa heikkoa liittovaltion keskushallintoa, mutta se saattaa osavaltiotasolla merkitä myös byrokraattisen sentralismin toteutumista. Federalismista ei Lauglon mukaan johdu erityisiä vaatimuksia koulujen arvioinnin järjestämiselle.

*Populismi* Lauglon hahmotelmassa merkitsee vahvaa paikallista poliittista koulujen hallintoa ja vahvaa oppilaiden vanhempien kouluun kohdistamaa kontrollia. Lauglo katsoo antiteknokraattisen ja antiprofessionaalisen populismin piirteiden sopivan yhteen tavoitejohtamisen ja "professionaalit pysykööt lestissään" -ajattelun kanssa sekä suosivan paikallisen poliittisen hallinnon vastuuttamista. Arviointi nojaa populistisessa lokalismissa oppilaiden vanhempien ja poliitikkojen suorittamaan tarkastukseen ja siinä pienten, kunnallisten koulujen ulkoinen, paikallinen läpivalaisu on tärkeää. Poliitikot ja oppilaiden vanhemmat yhdessä var-

mistavat näkemystensä toteuttamisen koulutuksen tavoitteiden asettamisessa ja tavoitteiden toteuttamisessa.

*Osallistuva demokratia* legitimoii Lauglon mukaan heikon vallan kaikille joukon ulkopuolisille, mutta vahvan mukanaolon päätöksenteossa kaikille sisäpiiriläisille. Koululaisten vanhempia voidaan myös pitää sisäpiiriläisinä heidän osallistuessaan koulun päivittäisiin aktiviteetteihin ja tullessaan näin osaksi työyhteisöä, mutta nuorten oppijoiden kanssa työskentelevien instituutioiden pääosallistajat ovat opettajat. Kypsemmät oppijat (esimerkiksi yliopistojen opiskelijat) ovat itse tärkeitä osallistujia. Arviointi osallistuvan demokratian konseptissa koskee kaikkia sisäisiä osallistujia ja arviointi on kollektiivinen prosessi. Koulutusta arvioidaan alhaalta päin: opiskelijat arvioivat kurssejaan, henkilöstö ja opiskelijat arvioivat johtamista.

*Professionalismi* merkitsee autonomiaa, jossa jokainen opettaja on kaiken yläpuolella. Se merkitsee kaikkien opettajaprofession ulkopuolella olevien heikkoa asemaa. Se saattaa saada vertikaalisesti organisoidun professionaalisen valtakoneiston muodon, joka ulottuu opettajista koulutusbyrokratian viranhaltijoihin ja eksperttiys perustuu yliopistoihin. Opettajien autonomia on riippuvainen siitä, kuinka pitkälle muut tunnustavat heidän erityisen eksperttityensä. Yleisen näkemyksen mukaan professiot ovat yksinkertaisesti ammattilaisten joukko, joka - kuten keskiajan ammattikunnat - on onnistunut saavuttamaan monopolistisen kontrollin tiettyihin ammatillisiin aktiviteetteihin ja jonka autonomian suojassa sen jäsenten pyrkimys itseintressinsä toteuttamiseen pääsee kukoistamaan.

Lauglon mukaan *tavoitejohtaminen* (management by objectives) merkitsee, toisin kuin professionalismi ja osallistuva demokratia, vahvaa panostamista johtamisessa suunnitteluun ja paneutumista suunnitelmien toteuttamiseen koulutusjärjestelmän kaikilla tasoilla. Kuten populismissa, mutta paljon systemaattisemmalla tavalla, tässä kasvatustyö on avoin ulkoiselle arvioinnille, mikä palvelee niiden tarkoituksia, joille instituutiot ovat ulkoisesti tilivelvollisia. Tämä merkitsee tavoitteiden asettamisen jälkeen johdolta suurempaa joustavuutta ja tilaa resurssien käytössä, mutta edellyttää suurempia taitoja resurssien kohdentamiseen liittyvien konfliktien ratkaisussa verrattuna byrokraattiseen sentralismiin liittyvään sääntöjen ja määräysten avulla hallinnoimiseen. Lauglon mukaan tavoitejohtaminen voi (mutta ei välttämättä) liittyä joko markkinamekanismien käyttöön tai valtion vallan hajauttamiseen. Arvioinnissa tavoitejohtamisessa otetaan käyttöön kvantitatiivisia indikaattoreita, jotka tekevät sekä 'sisäpiiriläisille' että 'ulkopuolisille' mahdolliseksi suoritusten vertaamisen määrätyn toimintajakson aikana tavoitteisiin. Objekttiivisten testien avulla saadaan mitattua tietoa koulutuksen yksikköhinnnoista suhteessa arviointimittareihin.

Tavoitejohtamista koskevat yleiset havainnot voitaneen melko helposti liittää myös tulohajaukseen (result steering), joka Salmisen ja Niskasen (1996, 52) mukaan on pohjoismainen termi ja harvinaisempi anglosaksisessa yhteydessä.

VAIHTOEHDOT BYROKRAATTISELLE SENTRALISMILLE	PAINOTUKSET PÄÄTÖSVALLAN JAKAUTUMISESSA	ARVIOINTI- JA TARK- KAILUINSTITUTIOT JA -KÄYTÄNNÖT
<p><b>Poliittisten peruste- lujen mukaan:</b></p> <p>Poliittinen liberalismi</p> <p>Federalismi</p> <p>Populistinen lokalismi</p> <p>Osallistuva demokratia</p>	<p>Levinnyt laajalle, esim.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vahva paikallishallinto</li> <li>- Yksityiset sopimukset</li> <li>- Markkinamekanismit</li> <li>- Professionaalinen autonomia</li> </ul> <p>Liittohallituksen viranomai- set ovat heikkoja Ei muuten määritettävissä</p> <p>Selkeästi paikallinen poliit- tinen hallintovalta Vanhemmat kontrolloivat</p> <p>Heikko ulkopuolinen kontrolli Kollektiiviset sisäpiirin päätökset</p>	<p>Markkinavoimat Professionaalinen itsesääteily Heikko valtion kontrolli</p> <p>Ei johdettavissa seuraamuksia</p> <p>Paikallinen läpivalaisu</p> <p>Vain sisäpiiri osallistuu Kollektiivisena prosessina Kontrolli tulee alhaalta</p>
<p><b>Laatu- ja tehokkuus- näkökohtien mukaan:</b></p> <p>Pedagoginen professionalismismi</p> <p>Tavoitejohtaminen</p> <p>Markkinamekanismit</p> <p>Dekonsentraatio</p>	<p>Yksilöllinen opettaja-autonomia Heikko ei-professionaalinen valta</p> <p>Vahva koulun johto Ulkopuolinen tulosten ja kustan- nusten tarkkailu</p> <p>Kilpailu Vahva koulun johto</p> <p>Vahvat valtion toimijat aluetasolla Alueellisesti yhtenäinen sektori- suunnittelu</p>	<p>Professionaalinen itsesääteily Vertaisarviointi</p> <p>Suoritusindikaattoreita verrataan tavoitteisiin ja budjetteihin</p> <p>Asiakkaan tarve (demand) Koulujen lupakäytäntö</p> <p>Koordinoitu informaatiojärjes- telmä</p>

### Kuvio 6. Lauglon (1995) esittämät desentralisaatiomuodot

*Markkinamekanismien* käytössä luotetaan Lauglon mukaan enemmän kilpailuun kuin ulkoiseen vallankäyttöön. Opiskelijat ja heidän perheensä 'äänestävät jaloillaan' ja maksusuorituksillaan. Tässä ajattelussa asiakkaat itse voivat pyrkiä suoraan niihin instituutioihin, joiden he ajattelevat tarjoavan parhaan kasvatuksellisen arvon. Se merkitsee arvioinnille erilaisia

vaatimuksia. Julkisen vallan edustajat voivat arvioida suoran tarkastuksen ja suoritusindikaattoreiden avulla instituutiot sertifioidakseen ne tai määrätäkseen niiden julkisen tuen määrän.

Viimeisenä desentralisaatiomuotona Lauglon hahmotelmassa on *dekonsentraatio*. Muut tutkijat ovat määritelleet sen myös yhdeksi desentralisaation lähikäsitteeksi tai hallinnollisen desentralisaation synonyymiksi. Sillä on yleisesti tarkoitettu vallan hajauttamista hallintokoneiston - yleensä valtionhallinnon - sisällä (ks. esim. Vuorela 1986, 31-32; Hoikka & Borg 1990, 4-5). Lauglo katsoo, että dekonsentroidu systeemi on aikaisemmin organisoitu byrokraattisen sentralismin linjausten mukaan ja siinä vallankäyttöä on siirretty valtiolta niille, joilla on vastuu koulutuksesta alueellisella ja paikallisella tasolla. Siinä tavoitellaan Lauglon mukaan rutiiniasioiden purkamista keskushallinnosta ja koordinaation lisäämistä julkisen sektorin eri osien kesken alue- ja paikallistasolla sekä alueellisen suunnittelun lisäämistä. Lauglo katsoo, että dekonsentraation johdosta vahvistunut aluehallinto tyypillisesti pidättää itselleen tarkastussysteemin arvioidakseen kunkin koulun ja sen henkilöstön suorituksia.

Vuorela arvioi desentralisoinnin etuja ja haittoja asettamansa tutkimustehtävän mukaisesti debykroatisoinnin kannalta. Näkökulma on siis samantapainen kuin Lauglolla, joka arvioi desentralisaatiota byrokraattisen sentralismin vaihtoehtona. Vuorela esittää tarkastelunsa yhteenvedona seuraavat debykroatisoinnin kriteerit:

"1. hallinnon perustason organisaatioiden itseohjautuvuuden kehittäminen (jonka edellytyksiä ovat:)

- ulkoisen kontrollin vähäisyys ja ohjauksen joustavuus
- ohjautuminen kansalaisten/asiakkaiden tarpeiden mukaisesti
- riittävät resurssit (materiaaliset, tiedolliset, taidolliset)
- kansalaisten "itsehallinnollisuuden" kehittäminen ja heihin kohdistuvan valvonnan vähentäminen

2. hallintoyksikön ja koko hallinnon responsiivisuus

- palvelukyky
- ratkaisujen nopeus
- kansalaisten tarpeiden yksilöidympi huomioonottaminen (esponsiivisuus edellyttää myös niiden tarpeiden tunnistamista, joita kansalaiset eivät aina ole kykeneviä ilmaisemaan, vrt. esim. eräänlaiset väliinputoajat)

3. kansalaisten tasa-arvon ja oikeusturvan lisääminen

- ratkaisujen oikeudenmukaisuus kansalaisten kannalta
- asiakassuhteen toisena osapuolena "kansalainen alamaisen sijaan"
- kansalaisten (erityisesti ns. vähäosaisten) hallintoressurssien lisääminen

#### 4. poliittisen kontrollin ja suoran kansalaiskontrollin parantaminen

- eduskunnan keskushallintoon kohdistaman ohjaus-, kontrolli- ja valvontavallan kehittäminen
- luottamusmiesshallinnon vahvistaminen virkamieshallinnon kustannuksella
- kansalais/asiakaskontrollin muotojen lisääminen

#### 5. standardisoinnin ja politisoinnin vähentäminen

- erityisesti suorittavien työprosessien kehittäminen vähemmän formalisoiduiksi
- menettelytapojen ja ratkaisuperusteiden ohjeellistamisen (normittamisen) vähentäminen

#### 6. hallinnon eriytymisen ja sektoroitumisen aiheuttamien haittojen vähentäminen

- asiakkaiden asioiden käsittely "kokonaisvaltaisemmin" ja "paloittelemisen" vähentäminen" (Vuorela 1986, 110-111.)

Edellisestä voidaan havaita, että Vuorelan esittämät debyrokratisoinnin kriteerit ovat samalla myös debyrokratisoinnin ja desentralisaation perusteluja. Julkisia koulutuspalveluja ajatellen huomionarvoinen on muun muassa "asiakaskeskeisyyden" vaade, jonka mukaan kansalaisia tulee kohdella oikeudenmukaisesti ja että täytyy todella huolehtia kansalaisten tasa-arvosta ja siihen liittyen "vähäosaisten" kyvystä käyttää palveluja hyväksi. Tällä seikalla on myöhemmin tässä tutkimuksessa merkitystä hahmotettaessa asiakaskeskeisen koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppejä.

Merkitystä on myös muun muassa sillä, että debyrokratisoinnin kriteereissä korostuu asiakaskontrollin merkitys ja ulkoisen kontrollin vähäisyys. Tämä näkökulma otetaan tässä tutkimuksessa huomioon erityisesti viimeaikaista julkisiin palveluihin kohdistuvaa arviointivaatimusta tarkasteltaessa. Vuorelan esittämiin debyrokratisoinnin kriteereihin kuuluu myös ohjaus-, kontrolli- ja valvontavallan kehittäminen, mutta sitä arvioidaan nimenomaan parlamentarismiin, eduskunnan ja luottamushenkilöhallinnon ensisijaisuuden toteutumisen kannalta. Tähän seikkaan kiinnitetään tässä tutkimuksessa huomiota toisaalta professioiden, toisaalta koulutusjärjestelmän asiakkaiden ja heidän demokraattisesti valittujen edustajiensa keskinäis-suhteita arvioitaessa.

Huomionarvoinen on myös vaatimus riittävästä resursseista. Toimivallan sijoittumista tässä tutkimuksessa analysoitaessa pyritään arvioimaan myös tätä seikkaa.

Hoikka ja Borg (1990, 19) katsovat, että historiallisesti ottaen desentralisaation haittapuolet sekä sentralisaation edut on nähty koordinoinnissa ja tehokkuudessa. Desentralisaatiota on perinteisesti pidetty enemmän kansanvaltaisuutta luovana ja politiikan taitoja opettavana

mahdollisuutena. Tietynlaisena yleislinjasta poikkeavana tapauksena Hoikka ja Borg pitävät sentralisaation puolustamista demokraattisuusnäkökulmasta alueellista tasa-arvoa aikaansaavana seikkana. Tähän seikkaan on kiinnittänyt huomiota myös muun muassa Bray (1991, 371-385) katsoen, että alueellista epätasa-arvoa on yleensä helpompi korjata keskitetyssä järjestelmässä kuin desentralisoidussa järjestelmässä. Keskushallinto voi lisätä tasa-arvoa muun muassa suuntaamalla taloudellisia ja inhimillisiä resursseja alueellista tasa-arvoa lisäävällä tavalla sekä standardisoimalla opetussuunnitelmia ja koulutusjärjestelmän rakennetekijöitä. Kun toisaalta desentralisaation odotetaan rohkaisevan osallistumiseen ja paikallisten resurssien aktivointiin, jäävät lopulliset johtopäätökset riippumaan kunkin tapauksen erityisluonteesta ja myös poliittisesta orientaatiosta. Ajatellen eri intressitahojen asemaa korostavien ideaalityyppien rakentamista tässä tutkimuksessa, merkitystä katsotaan olevan sillä, että poliittis-hallinnollinen järjestelmä voi todella tasa-arvoistavien ponnistelujen avulla toimia esimerkiksi koulujärjestelmän primaarien asiakkaiden vaikutusvallan ja alueellisen tasa-arvon takaajana.

Kuten Lauglo (1995, 7-10) huomauttaa, desentralisaatiopolitiikalla ovat myös piilossa olevat, julkilausumattomat tavoitteensa. Suhtautuminen desentralisaatioon voi perustua poliittiseen laskelmointiin, jonka tuloksen määräävät alajärjestelmien poliittiset voimasuhteet eli se, minkä poliittisten voimien haltuun päätösvalta siirtyisi, jos sitä hajautettaisiin. Niin hallintokuin professioeliitin desentralisointihaluja voi lisätä julkilausuttujen motiivien lisäksi halu välttää sosiaalisia ja poliittisia ongelmia. Lauglon äylliseen ironiaan voidaan liittyä ja kysyä, kumpi tulkinta on oikeampi: onko maan hallituksen motiivina sen hyvä tahto vai sen itseintressi, jos se desentralisoi yksityistämällä tai kunnallista osallistumista lisäämällä silloin, kun siltä puuttuvat resurssit, joilla vastata koulutuksen yksityistämiskaatimuksiin? Myös tämän tutkimuksen empiiristä aineistoa käsiteltäessä joudutaan pohtimaan muun muassa sitä, kuinka paljon valtionhallinnon desentralisointihaluja lisää se, että resurssileikkausten kohdentaminen lisää helposti vallan haltijoiden epäsuosiota.

Heiskasen (1977, 198-201) desentralisaation ja sentralisaation perusteluja koskeva analyysi on järjestelmäkeskeinen. Hänen analyysinsä kohteena on nimenomaan peruspalvelu- ja hyvinvointisektori. Hän johtaa desentralisaation ja sentralisaation perustelut erilaisista järjestelmälle asetettavista vaateista. Vaateisiin vastaaminen voi edellyttää joko desentralisaatiota tai sentralisaatiota. Heiskasen mukaan peruspalvelu- ja hyvinvointisektorin eri alajärjestelmät voidaan luokitella sen mukaan, missä määrin niiden on

- a) oltava herkkiä eri olosuhteissa elävien kansalaisten ja kansalaisryhmien erilaisille tarpeille
- b) oltava vapaita sellaisesta keskitetystä ohjauksesta, joka voi johtaa niiden manipulatiiviseen käyttöön poliittisen vallan välineinä
- c) synkronoiduttava toiminnoissaan sektorin toisiin alajärjestelmiin parhaiten mahdollisten yhteisvaikutusten aikaansaamiseksi

- d) koordinoitettava toiminnoissaan julkisiin tai kollektiivisiin ja markkinaperusteisiin hallintajärjestelmiin
- e) koordinoitettava yhteiskuntatasoiseen "yhteisten resurssien" käyttöön tehokkaan ja "tulevia sukupolvia riistämättömän" kontrollin säilyttämiseksi.

Jos vaateet a ja b korostuvat, edellyttää se desentralisoitujärjestelmää. Jos vaateet c, d ja e korostuvat, edellyttää se suhteellisen keskitettyä ja koordinoitua ohjausta ja kontrollia.

Heiskasen ajattelua voidaan jatkaa niin, että vaade a korostaa pyrkimystä parantaa professioiden kykyä palvella asiakkaita. Vaateeseen b vedotaan mm. silloin, kun halutaan korostaa tieteen arvovapautta ja objektiivisuutta arvona sinänsä. Vaateiden c ja d voidaan katsoa korostuvan mm. silloin, kun laadullisesti ja määrällisesti tarvetta vastaavan työvoiman tuottaminen nähdään korostetusti koulutusjärjestelmän tehtävänä. Vaateen d voidaan katsoa korostuvan, jos riskiyhteiskunnan synkkien visioiden (ks. esim. Beck 1992) todellistumisen uhka alkaa kasvaa. Vaateen b taustalla voidaan nähdä olevan poliittisen liberalismien tai antisosialismien mukaiset arvot. Vaateet c ja d voivat korostua myös esimerkiksi alueellisen suunnittelun (vrt. Lauglo edellä) ja regionalismin (vrt. viimeaikainen EU-politiikka) merkityksen kasvassa.

Sen arvioiminen, onko järjestelmä keskitetty vai hajautettu, kytkeytyy - kuten aikaisemmin on todettu - arvoihin. Keskityksen tai hajautuksen astetta koskevat arviot riippuvat myös siitä, mihin arvioitavaa kohdetta verrataan. Että arviot voisivat perustua intuition lisäksi tarkempaan analyysiin, voidaan pyrkiä esittämään luettelo sellaisista relevanteista asioista, kriteereistä, joihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota arvioita tehtäessä. Tämä on tarpeellista muun muassa siksi, että desentralisaatiopolitiikan julkilausutut tavoitteet saattavat - kuten edellä todettiin - poiketa todellisista tavoitteista. Desentralisaation tai sentralisaation todellinen toteutuminen ei riipu vain tarkastelun kohteena olevien asioiden määrästä, vaan myös laadusta. Uotila (1963, 38-40) katsoo, että "ylimalkaisen arvostelun sijasta" on yritettävä etsiä kriteerejä, joiden avulla voitaisiin mahdollisimman täsmällisesti arvostella, onko hallintojärjestelmä tai hallinnonhaara sentralisoitu vai desentralisoitu. Hieman pelkistettynä Uotilan kriteerit, erotteluperusteet ovat seuraavat:

- 1 Kun kriteerinä on *toimivallan laatu*, tarkastellaan, minkälaista toimivaltaa organisaatiossa on eri portaille uskottu. Desentralisoidulle järjestelmälle on ominaista, että suhteellisen tärkeistä ja laajakantoisista asioista voidaan päättää hallintojärjestelmän alemmissa portaissa. Hallintoasioiden laajakantoisuuden määrittämisessä on kuitenkin tyydyttävä tarkan mittarin puuttuessa arviointiin.
- 2 Hallinnossa voidaan *itsenäistä harkintavaltaa* säädellä laeilla, asetuksilla, valtioneuvoston päätöksillä tai näitä alempiasteisilla normeilla. Myös mm. tulo- ja menoarvio

sekä sen soveltamisesta annetut määräykset säätelevät hallintoviranomaisten harkintavaltaa. Alempien viranomaisten harkintavallan vähäisyys liittyy sentralisoituun järjestelmään. Desentralisoidussa järjestelmässä on alemmilla viranomaisilla runsaasti itsenäistä harkintavaltaa.

3 Ylempien ja alempien viranomaisten välillä vallitsevan *alistussuhteen* laatu vaikuttaa siihen, onko järjestelmä sentralisoitu vai desentralisoitu. Jos ylempi viranomainen ohjaa alemman viranomaisen toimintaa yleisten ohjeiden ja määräysten lisäksi yksityiskohtia ja yksittäistapauksia koskevilla ohjeilla ja määräyksillä, voidaan järjestelmää luonnehtia sentralisoiduksi. Desentralisoituun järjestelmään kuuluu, että ylempi viranomainen ohjaa suhteellisen itsenäisen alemman viranomaisen toimintaa vain yleisohjein.

4 Sen kannalta, kuinka desentralisoitu järjestelmä on, *toimivallan jaon jäykkyydellä* on kahtalainen merkitys. Desentralisoidulle järjestelmälle on tunnusomaista toimivallan jaon jäykkyys siinä mielessä, että ylempi hallintoelin ei voi harkintansa mukaan piddättää itselleen alemmalle hallintoelimelle tarkoitettua toimivaltaa. Toisaalta desentralisoidulle järjestelmälle on ominaista joustava delegointimahdollisuus ja sen käyttö<sup>2</sup>.

5 *Muutoksenhakujärjestelmää* tarkastelemalla voidaan myös arvioida, onko hallinto järjestetty sentralistisesti. Valitusjärjestelmää sinänsä ei ainakaan laillisuusvalituksen osalta voitane pitää sentralisoituun järjestelmään kuuluvana piirteenä. Tarkoituksenmukaisuusvalituksen osalta asia on toisin, sillä se antaa valitusviranomaiselle laajemmat mahdollisuudet puuttua valituksenalaiseen päätökseen. Toisaalta valitusmahdollisuuden järjestäminen saattaa ylipäättään helpottaa asioiden uskomista alempien viranomaisten ratkaistavaksi ja näin edistää desentralisointia. Jos ylempi viranomainen voi omasta aloitteestaan kumota alemman viranomaisen tekemän päätöksen tai muuttaa sitä, on se erittäin voimakas sentralisoidun järjestelmän tunnusmerkki.

Mikään edellä esitetyistä kriteereistä ei Uotilan mukaan yksin ole ratkaiseva, vaan arvioinnissa on yleensä otettava huomioon kaikki edellä mainitut tekijät. Yleensä eri kriteerein tehdyt arviot viittaavat samaan suuntaan ja näin ikäänkuin vahvistavat toisiaan. Kuten Uotila huomauttaa, kaikkien edellä mainittujen tekijöiden huomioon ottamisellakaan tuskin päästään absoluuttisiin tuloksiin. Se tehnee kuitenkin arvioinnin tarkemmaksi ja luotettavammaksi.

<sup>2</sup>

Suomalainen ilmiö näyttää olevan delegoinnin käsitteen käyttö arkikielissä virheellisesti desentralisaatiota tarkoittaessa. Delegoinnissa toimivallan siirto on delegoinnin suorittaneen peruttavissa ja tarkoituksena on nimenomaan delegoivan toimivallan haltijan tahdon toimeenpano. Jos toimivallan siirto on peruuttamaton ja toimivallan käyttöön kuuluva vastuu siirretään mukana, on kysymyksessä desentralisointi. (ks. esim. Vuorela 1986, 31.)

Uotila näyttää kriteerejä hahmottaessaan ajatelleen lähinnä varsinaista hallintokoneistoa. Uotilan mainitsemien alempien viranomaisten paikalla tai rinnalla on mahdollista ajatella olevan hyvinvointipalveluista huolehtivien professioiden edustajat.

Ideaalityyppien ominaispiirteitä arvioidaan tässä tutkimuksessa muun muassa edellä esitettyjen Uotilan desentralisaation ja sentralisaation kriteerien avulla. Vaikka legalisoitu toimivalta luo vain sosiaalisen toiminnan reunaehdot ja vaikka se ei riitä kuvaamaan sosiaalisen toiminnan sisältöä, legaalisen toimivallan jakautumista pidetään tässä tutkimuksessa yhtenä merkittävänä koulutuksen ohjauksjärjestelmän ideaalityyppien kriteerinä.

### 2.2.3 *Poliittinen ja sosiaalinen demokratia*

Osallistumisen ja tasa-arvon suhdetta voidaan arvioida kahden demokratia -käsitteen aspektin avulla. Demokratia rinnastetaan toisaalta yhtäläisiin ja lisääntyviin mahdollisuuksiin vaikuttaa päätöksentekoon eri tasoilla. Demokraattisina menetelminä nähdään vaalit, äänestykset, vaikuttaminen, vallankäytön tuominen sen alaisina olevien kontrolloitavaksi. Nämä ovat sellaisia eri tasoilla tapahtuvia prosesseja, jotka ilmentävät itsehallintoa ja antavat periaatteessa kaikille kansalaisille yhtä paljon valtaa. Tällaista tasa-arvoisuutta vallankäyttöön päätöksentekoon osallistumisessa voidaan kutsua *poliittiseksi demokratiaksi*. Toisaalta demokratia voidaan nähdä pyrkimyksenä tasata ihmisille aineellisia ja henkisiä resursseja. Tällaisten pyrkimysten samapalkkaisuuteen, yleensä sosiaaliseen tulonsiirtoon, yhtäläisiin koulutusmahdollisuuksiin, alueellisten erojen kaventamiseen jne. voidaan katsoa edistävän *sosiaalista demokratiaa*. Länsimaisen perinteen sisältämä oletus, että poliittisen demokratian laajetessa lisääntyisi myös sosiaalinen demokratia, ei ole saanut taakseen todistusvoimaa ja päinvastaisiakin väitteitä esitetään: vaikka muodollinen poliittinen demokratia on vaikuttanut jo vuosikymmeniä, on esimerkiksi alueellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus saattanut kaiken aikaa lisääntyä. (KM 1974:98, 304-305.)

Esimerkiksi Bray (1991, 380-381) kuvaa alueellisen tasa-arvon ja desentralisaation problematiikkaa. Vaikka sentralisaatio saattaisi ensi silmäyksellä olla keino alueellisen epä-tasa-arvon vähentämiseen, se saattaa myös lisätä sitä. Standardisoidut ratkaisut eivät ehkä ota huomioon alueiden maantieteellistä ja kulttuurista perustaa. Mutta standardisoinnin merkitystään ei voida yleistää. Jos esimerkiksi rikkaat alueet kykenevät houkuttelemaan parhaat professioiden edustajat parhailta eduilla, työehtojen standardointi voi lisätä alueellista tasa-arvoa.

Desentralisaation perusideaan kuuluu, että se lisää poliittista demokratiaa. Desentralisaation perusideaan kuuluu myös, että desentralisoidussa, autonomisessa järjestelmässä vai-

lankäytössä voidaan ottaa päätöksenteon kohteina olevien tarpeet ja tahto paremmin huomioon kuin keskitetyssä järjestelmässä (ks. esim. Lundquist 1977, 51-64). Desentralisaation toteuttamisen eräs lähtökohta siis on, että se on vallankäytön kohteina olevien etujen mukaista. Sellainen tilanne, että desentralisaation avulla toteutettava kansalaisten ja alempien tasojen vaikutusmahdollisuuksien lisääminen samalla vähentää sosiaalista demokratiaa, on siis kuitenkin mahdollinen. Esimerkiksi huolestuminen koulutuksen perusturvan toteutumisesta ja markkinamekanismien soveltamisen eriarvoistavista vaikutuksista viittaa siihen, että desentralisoidussa järjestelmässä haluttaisiin varmistua tietynasteisen sosiaalisen demokratian toteutumisesta (ks. esim. Arajärvi 1994, 238-246).

Esimerkiksi arviointijärjestelmien kehittämisen yhtenä motiivina on sen kontrolloiminen, uhkaako desentralisaation kautta toteutettu paikallistason poliittisen demokratian lisääminen sosiaalisen demokratian toteutumista. Uusliberalismin nousussa on nähty merkkejä siitä, että sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo olisivat menettämässä arvostustaan. Kun valtion keskushallinnossa huolestutaan erityisopetuksen ja tukiopetuksen riittävydestä, voidaan se selittää huoleksi sosiaalisen demokratian toteutumisesta.

Ympäristökysymykset ja talouden globalisoituminen vaativat tutkimaan poliittisen ja sosiaalisen demokratian toteutumista myös uusista näkökulmista. Beckin (1992) kuvaamassa riskiyhteiskunnassa riskien jakautuminen on tärkeämpi luokka- ja kerrostumajakoa aiheuttava tekijä kuin pääoman ja materian jakautuminen. Ainakaan osa riskeistä - esimerkiksi ydinvoimalaonnettomuus, otsonikato ja ilman totaalinen saastuminen - ei valikoi uhrejaan perinteisen luokkajaon mukaan. Kiinnostava kysymys on myös se, tuleeko Euroopan Unionin päätöksenteosta sellainen maahan ulkopuolelta vaikuttava ja kansallista päätöksentekoa rajoittava tekijä, jonka edessä eräissä tärkeissä asioissa ei ole merkitystä sillä, onko päätöksenteko kansallisesti sentralisoitu tai desentralisoitu. Vaikka koulutusjärjestelmän harmonisointipaineita ei virallisesti olisi, voivat esimerkiksi elinkeinoelämän kautta tulevat paineet koulutuksen suuntaan olla merkittäviä ja käytännössä kaventaa poliittisen demokratian liikkuma-alaa. Esimerkiksi teollisuuden kansainvälisellä kilpailukyvyllä perustellut resurssien leikkaukset toteutessaan kaventavat liikkumavaraa koulutusta(kin) koskevassa päätöksenteossa. Poliittisen demokratian lisäksi sosiaalinen demokratia voi tällaisessa tilanteessa joutua yhä enemmän uhatuksi.

Kun demokratialla tarkoitetaan *poliittista demokratiaa* eli mahdollisuuksia osallistua vallankäyttöön, voidaan demokratian astetta ja syvyyttä kuvata Lumijärven (1978, 19-28) tapaan neljän ulottuvuuden suhteen:

*Demokratian intensiteetti* ilmaisee osallistumiskelpoisten osuutta yhteisön kaikista jäsenistä. Demokratian intensiteetti on korkein, kun kaikki organisaation jäsenet voivat osallistua sen toimintaan ilman, että osallistumisesta on kiintiöity. Toisena ääripäänä on

autokraattinen järjestelmä, jossa yksi käyttää valtaa eikä muilla yhteisön jäsenillä ole mahdollisuutta vaikuttaa heitä itseään koskevaan päätöksentekoon.

*Demokratian tehokkuudella* tarkoitetaan organisaation jäsenten osallistumisen vaikuttavuutta. Seuraava tilanteiden sarja kuvaa demokratian tehokkuuden lisääntymistä:

- 1 Henkilöstöllä ei ole kuulluksitulemisen mahdollisuutta.
- 2 Henkilöstöllä on oikeus ja mahdollisuus tulla kuulluksi ennen vallankäyttötilannetta.
- 3 Henkilöstöllä tai sitä edustavalla elimellä on oikeus olla mukana vallankäyttötilanteessa.
- 4 Henkilöstöllä tai sitä edustavalla elimellä on oikeus itsenäiseen vallankäyttöön.

Jos yhteisön jäsenet eivät muodollisista puitteista huolimatta voi vaikuttaa päätöksiin, voidaan puhua näennäisestä osallistumisesta.

*Demokratian laajuudella* tarkoitetaan demokraattisen päätöksenteon piiriin kuuluvan päätöksenteon osuutta organisaation koko päätöksenteosta.

*Vaihtoehtojen asettamismahdollisuus* vaikuttaa myös demokratian asteeseen ja syvyyteen. Demokratian astetta voidaan säädellä organisaation ulkopuolelta määrittelemällä organisaation toiminnalle rajat. Ääritapauksessa, jossa vielä voidaan puhua demokratiasta, on päätöksenteossa oltava kaksi vaihtoehtoa, joiden eroilla on yhteisölle oleellista merkitystä.

Näiden demokratian ulottuvuuksien toteutumista voidaan arvioida niin yksittäisten koulujen kuin koko koulutusjärjestelmän kattavan systeemin tasolla.

*Sosiaalinen demokratia* liittyy käsitykseen tasa-arvosta. Koulutukseen sovellettuna voidaan sosiaalisen demokratian kohdalla puhua koulutuksellisesta tasa-arvosta. Se on käsitteenä laaja ja sille annettu sisältö heijastaa käsitystä ihmisestä ja yhteiskunnasta, muun muassa käsitystä ihmisen koulutettavuudesta ja yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta.

Raivolan (1982, 115-141; ks. myös Lehtisalo & Raivola 1992, 59-70) kokoavaa esitystä mukaillen voidaan erottaa toisistaan karkeasti ottaen kolme erilaista käsitystä tasa-arvosta ja johtaa näistä käsityksistä vastaavasti kolmenlaisia koulutuspoliittisia ratkaisuja.

(1) *Konservatiivinen käsitys* pitää ihmisten välisiä eroja luonnollisina kulttuurin heijastumina. Käsityksen mukaan eriarvoisuus on välttämätöntä taloudelliselle kasvulle ja sosiaaliselle järjestykselle, koska se kilpailuhenkeä ruokkivana tuottaa uusiutuvaa energiaa ja takaa kykyjen tehokkaan käytön. Eriarvoisuus nähdään sosiologisista perusteista väistämättömänä niin kauan kuin ihmiset on sijoitettu erilaisiin sosiaalisiin rooleihin, joihin liittyy eri määrä palkkioita. Kulttuurinäkemys koulutusperusteena tarkoittaa tämän näkemyksen mukaan ihmisen moninaisuuden hyväksymistä ja hänen kulttuuri- ja yhteiskuntatietoisuutensa erilaisuuden tunnustamista. Konservatiivisen näkemyksen mukaan kasvatusuudistajat eivät tunnusta perintötekijöiden asettamaa kattoa koulutettavuudelle. Koulutuksellinen tasa-arvo toteutuu konservatiivisen näkemyksen mukaan, kun ketään ei estetä yrittämästä. Se on siis *mahdollisuuksien tasa-arvoa*.

(2) *Liberaalinen käsitys* tasa-arvosta voi johtaa (a) kehitysliberaaliin politiikkaan tai (b) kompensoivaan liberaaliin politiikkaan. Kun konservatiiviseen politiikkaan kuuluu passiivinen, rajoitettu koulutusmahdollisuuksien tarjonta, kehitysliberaalinen politiikka pyrkii aktiivisesti kehittämään yhteiskunnan tarjoamia koulutuspalveluja. Sen mukaan haravoidaan kaikki kyvyt ja vältetään tuhlaamista lahjakkuuksia. Alueellisia, taloudellisia ja sosiaalisia esteitä raivataan koulutusmahdollisuuksien tieltä ja koulutuspaikkoja ylläpidetään runsaasti myös ylemmillä kouluasteilla. Kehitysliberaalit mieltävät koulutuksen sosiaalisten palvelujen tarjoamiseksi ja demokratian pelisääntöjen katsotaan merkitsevän vaatimusta koulutuksen oikeudenmukaisesta jakautumisesta.

Kompensoiva liberaali politiikka painottaa kehitysliberaalia politiikkaa enemmän ympäristötekijöiden merkitystä oppimisessa, eikä siis vastaavasti pidä perintötekijöiden merkitystä niin suurena. Tämän mukaan syntyneitä kyvykkyyseroja voidaan kasvatuksen keinoin pienentää. Perheen odotukset, koulutusasenteet, kielenkäyttömallit ja vertaisryhmien sosiaaliset mallit säätelevät sitä, miten tarjottuja koulutusmahdollisuuksia voidaan käyttää hyväksi. Käytännön koulutuspolitiikkaa toteutettaessa tulee ottaa tämä huomioon ja pyrkiä poistamaan tai tasoittamaan ennen kouluikää syntyneitä eroja esikasvatuksen tai erityisten kokemuksia rikastuttavien ohjelmien avulla sekä huolehtia siitä, että koko ikäluokalla on yhteiset oppimiskokemukset eivätkä erot koulutuksen kuluessa kasva. Käytännössä se johtaa muun muassa yhtenäistävään eriyttämiseen. Teollistuneiden maiden koulutuspolitiikan on katsottu 1960-luvun puolivälistä alkaen noudattaneen kompensoivaa liberaalia koulutusnäkemystä. Ainakaan rohkeimpien toiveiden koulutuksen sosiaalisia eroja tasoittavista vaikutuksista ei ole katsottu toteutuneen (vrt. esim. Liljander 1996b, 3-8).

(3) *Radikaali käsitys* tasa-arvosta hylkää perinteisen käsityksen älykkyydestä ja kulttuurista. Älykkyysosamäärä on vain kuvaus ja ennuste siitä, mitä eri olosuhteissa ja kulttuureissa vaaditaan. Yksilön älykkyyttä ei pidä edes kuvailla kvantitatiivisesti. Radikaalin käsityksen mukaan on eliminotava eriarvoisuutta aiheuttavat sosiaaliset suh-

teet. Koulu on radikaalin käsityksen mukaan aina askeleen jäljessä yhteiskunnallisessa uudistustyössä. Silti sosiaalipoliittisiin tukitoimiin yhdistyneenä koulutus voi myös tehokkaasti toimia muiden sosiaalisten järjestelmien alulle panemien muutosten levittäjänä ja juurruttajana.

Käsitys oppimisvaikeuksista kärsivien varhaisen kasvuympäristön virikkeettömyydestä nojaa radikaalin käsityksen mukaan ajatukseen, että on vain yksi neutraali reaalityodellisuuden laji. Yksilön kognitiiviset kyvyt korostuvat muiden persoonallisuudenpiirteiden kustannuksella. Ajatus alempien sosiaaliryhmien "kulttuurin köyhyydestä" pitäisi nähdä siten, että kysymys onkin siitä, että jos mittapuuna olisi "köyhyyden kulttuuri", asia näyttäytyisi toisenlaisena. Kysymys on siitä, kenen kulttuuria käytetään mittapuuna.

Kompensaatio-ohjelmat eivät voi kompensoida radikaalin käsityksen mukaan koko yhteiskuntaa ja esimerkiksi esikasvatuksella hankittu lähtöetu menetetään jo kahden ensimmäisen kouluvuoden aikana.

Radikaali tasa-arvokäsitys pitää mahdollisuuksien tasa-arvoa itsestään selvyytenä, hylkää kompensatioideologian ja lievimmässä muodossaan vaatii positiivista diskriminointia. Tämä diskriminointi ei kuitenkaan merkitse vain oppimisvaikeuksien voittamiseen tähtääviä toimenpiteitä, vaan myös tiedon vapauttamista holhouksesta, jatkokoulutuspaikkojen kiintiöimistä erilaisen koulutus- ja kokemustaustan omaaville, työkokemusten rinnastamista koulutodistuksiin ja arvosanoihin sekä ennen kaikkea resurssien uudelleenjakoa. Lisäksi jatkuvan koulutuksen avulla on mahdollista korjata sosiaalisia epäoikeudenmukaisuuksia. Radikaali tasa-arvokäsitys korostaa *koulutus-* *tuotosten yhdenvertaisuutta*.

Liljanderin (1996a, 366-371; 1996b, 3-8) mukaan 1950-luvulta pitkälle 1980-luvulle ulottuneen kasvukauden koulutuspolitiikan ydinajatuksena oli koulutuksellisen ja sitä kautta yhteiskunnallisen tasa-arvoisuuden lisääminen. Liljanderin mukaan siinä on kysymys kaikki koulutusasteet läpäisevästä periaatteesta, jonka ydinajatuksena on taata kaikille ihmisille yhtäläiset mahdollisuudet edetä sosiaalisesta taustasta riippumatta koulutusuralla heidän edellytyksiinsä vastaavaan asemaan. Liljanderin mukaan koulutuksellista tasa-arvoa ei ole saavutettu. Koulutuspolitiikkaa suuntaavissa kannanotoissa sellaiset käsitteet kuin valintamahdollisuuksien ja koulusaavutusten tasa-arvoisuus tai perusvoimavarat ovat väistyneet yksilökeskeisyyden, erityislahjakkuuden, kilpailun, profiloitumisen ja tulosvastuun käsitteiden tieltä. Liljander toteaa: "Kun lahjakkuusreservit jäivät suurelta osaltaan mobilisoimatta, tasa-arvoideologian alkoi menettää elinvoimaansa."

Liljanderin tulkintaan koulutuspoliittisen keskustelun painopisteiden muutosten suunnasta on helppo yhtyä. "Kaikki kouluasteet läpäisevän" tasa-arvoisuuden periaatteen toteutta-

misessä ei ole kuitenkaan oltu johdonmukaisia. Esimerkiksi poliittinen tahto korvata rinnakkaiskoulujärjestelmä yhtenäiskoulujärjestelmällä on Suomessa koskenut vain perusopetusta; peruskoulun jälkeisen koulutuksen osalta tilanne on ollut päinvastainen. Liljanderin mainitsema tulkinta painopisteiden muutosten syistä noudattaisi kirjaimellisesti otettuna konservatiivista koulutuspoliittista ajattelua (ks. ed.). Tämän ajattelun mukaan heikommin pärjäävät ovat itse syyäitä ahdinkoonsa. Tulkinnan mukaan olisi tullut todistettua, että heikoimmin pärjäävät eivät kyenneet tarttumaan heille tasa-arvoutopian vallitessa ojennettuun oljenkorteen ja ponnistelut luonnonlain mukaisen luokkajaon vähentämiseksi ovat tuhoon tuomittuja ja erityisesti taloudellisesti tiukkoina aikoina pääomien haaskausta.

Lundgrenin (1990, 25-26) arvio on varovaisempi. Hänestä Norjan kokemuksiin viitaten voidaan vetää toisenlaisiakin johtopäätöksiä. Lundgren yhdistää ilmiön laajempaan yhteyteen: koulutus sosiaalisen muutoksen instrumenttina ei ole toki toteutunut tarkoitetulla tavalla, mutta rationaaliseen paradigmaan nojaava keskitetty politiikanteko on muutenkin menettänyt uskottavuuttaan ja johtanut desentralisointivaatimuksiin (tosin esim. Iso Britannia ja USA ovat kulkeneet toiseen suuntaan).

Koulutuksen ohjausta ajatellen voidaan pelkistään todeta, että tasa-arvon ja sosiaalisen demokratian korostus edellyttää uskoa ihmisen koulutettavuuteen ja siihen, että koulutuksen saavutettavuus ei ole vain yksilön perintötekijöihin liittyvä kysymys. Sosiaalisen demokratian toteuttamispyrkimyksen taustalla on ajatus, että koulutusmahdollisuuksien tieltä voidaan poistaa alueellisia, taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia esteitä. Tämä puolestaan vaatii jonkinasteista koulutusjärjestelmään ja koko yhteiskuntaan kohdistuvaa, keskitetysti toteutettua ja myös yhteiskunnan rakenteisiin ulottuvaa poliittista ohjausta.

Poliittisen demokratian toteutuminen edellyttää riittävän desentralistista järjestelmää, että paikallistason osallistumiselle jäisi tilaa sekä mahdollisuuksia valintamahdollisuuksien järjestämiseen ja hyväksikäyttöön. Sosiaalisen demokratian toteutumisen voidaan puolestaan katsoa siis edellyttävän myös keskitettyä ohjausta, että esteitä oppimisen ja koulutuksen hyväksikäytön tieltä voitaisiin raivata. Eettisesti ja poliittisesti vaikea ja arvosidonnainen kysymys on, kuinka paljon yhteiskunta ja poliittis-hallinnollinen järjestelmä voi rajoittaa yksilön vapautta hänen oman etunsa nimissä pyrkiessään turvaamaan hänelle koulutuksen avulla resursseja ja tulkitsemalla hänen itsensä puolesta hänen etuaan. Hahmotettaessa tässä tutkimuksessa koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden asemaa korostavaa koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppiä joudutaan ottamaan tähän kysymykseen kantaa. Esimerkkinä yhteiskunnan valmiudesta dramaattisestikin rajoittaa yksilönvapautta on muun muassa oppivelvollisuuden säätäminen. Rakenteellisten esteiden vähentämisestä on hyvänä esimerkkinä siirtyminen rinnakkaiskoulujärjestelmästä yhtenäiskoulujärjestelmään. Oppilaiden vanhemmille annettavaa peruskoulun valintaoikeutta koskeva kysymys konkretisoi myös tätä kysymyksenasettelua: Onko koulutusjärjestelmän primaarin asiakkaan edun mukaista se, että hänen pakoasiakkuussuhteensa palvelunantajaan puretaan ja hänelle annetaan joissakin rajoissa mah-

dollisuus itse valita palvelunantajansa vai tuleeko yhteiskunnan syleillä koulutusjärjestelmän asiakasta tasa-arvoisuuden ja hänen oman etunsa nimissä niin, että häneltä samalla totalitarismin perinteiden mukaisesti riistetään oikeus harkintaan lastaan koskeissa tärkeissä asioissa? Kysymyksenasettelua monimutkaistaa vielä se, että tällaisia ratkaisuja voidaan perustella niin yksilön ja elinkeinoelämän kuin opetusprofession intressillä sekä yhteiskunnan kokonaisedulla.

#### 2.2.4 *Julkishallintolähtöinen ohjaus*

Lundgrenin (1990, 35) mukaan koulutusjärjestelmää on hallittu pääasiassa kolmenlaisilla välineillä: (1) lainsäädäntöön perustuvalla ohjausjärjestelmällä, (2) taloudellisen ohjauksen järjestelmällä ja (3) ideologisen ohjauksen järjestelmällä (tavoitteet ja sisällöt). Lundgren katsoo, että neljäntenä ohjausjärjestelmänä voidaan pitää arviointijärjestelmää. Lundgrenin mukaan olemme kohdanneet dilemman siksi, että kolmen ensiksi mainitun ohjausjärjestelmän menettyä desentralisaatiokehityksen kautta merkitystään, on alettu korostaa koordinoinnin ja kansallisen arviointitiedon tarpeen tyydyttämistä. Kun toisaalta ohjausjärjestelmää on hajautettu keskuksesta periferiaan, ollaan toisaalta vahvistamassa keskitettyä ohjausjärjestelmää.

Seuraavassa koulutuksen julkishallintolähtöiset ohjausvälineet luokitellaan Opetushallinnon keskusvirastokysymystä selvittäneen työryhmän (KM 1989:4, 120-121) jaottelua mukaillen, sen luokkia yhdistellen sekä sitä täydentäen ja uudelleen tulkiten. Osa luokista on suoraan yhdistettävissä Lundgrenin karkean jaottelun mukaisiin luokkiin, osa olisi niistä johdettavissa. Luokitteluissa ohjausvälineitä on vaikea luokitella toisaalta jäännöksettömästi, toisaalta niin, että sama ilmiö ei kuuluisi eri luokkiin. Esimerkiksi normiohjaus ja kehittäminen ohjausvälineinä voivat liittyä useisiin luokkiin. Tärkeimpinä julkishallintolähtöisinä ohjausvälineinä tässä tutkimuksessa pidetään seuraavia:

##### 1) *Juridis-organisatoriset ohjausvälineet*

- lainsäädäntö ja alemmanasteiset normit
- koulutusjärjestelmän organisatoriset rakenneratkaisut (esim. rinnakkaiskoulu-/yhtenäiskoulujärjestelmä, tutkintorakenne)
- alajärjestelmien autonomian asteen säätely
- osallistumisjärjestelmien luominen ja säätely
- lupakäytännöt

- määrällinen säätely
- 2) *Koulutuksen sisältöön liittyvät (ideologiset) ohjausvälineet*
  - periaatepäätökset ja ohjelmaerusteinen ohjaus
  - opetussuunnitelmat ja muut suunnitelmat
- 3) *Taloudelliset ohjausvälineet*
  - toiminta- ja taloussuunnittelu, julkinen rahoitus, taloudellisten resurssien ja toiminnan sitovuustason säätely
  - taloudellinen tulosvastuu
- 4) *Henkilöstöhallinnolliset ohjausvälineet*
  - vakanssien säätely
  - kelpoisuusehtojen säätely
  - kollektiivinen sopimus- ja osallistumispolitiikka
  - johtaminen ja johtamisen säätely
  - yksittäisen työntekijän aseman säätely (oikeudet, velvollisuudet)
  - henkilöstön kehittäminen
- 5) *Informaatiojärjestelmät, palautejärjestelmät (arviointi), tiedottaminen ohjausvälineinä*
  - tiedon kerääminen, julkisuus ja vertailtavuus
  - sisäinen ja ulkoinen tiedottaminen
- 6) *Tutkimus, kokeilu ja muu kehittäminen ohjausvälineinä*
  - tutkimus-, kokeilu- ja muun kehittämistoiminnan resurssointi sekä sisältöjen ja toimijoiden valinnat.

Poliittis-hallinnollinen ohjaus yhdistetään usein normiohjaukseen. Koulutuksen ohjauksessa myös sisältöön liittyvällä opetussuunnitelmaohjauksella on hyvin tärkeä merkitys. Tällaisen ideologisen ohjauksen todelliset ohjausvaikutukset ovat riippuvaisia siitä, kuinka sitoutuneita ohjauksen kohteena olevat ovat toimimaan ohjauksessa tarkoitetulla tavalla. Atjonen (1993, 85) luettelee joukon tutkijoita, joiden mielestä oletukset opettajien sitoutumisesta opetussuunnitelmaan ja osallistuvan päätöksenteon innovaatiota moottoroivasta voimasta ovat ylioptimistisia. Ideologisen ohjauksen todellisten ohjausvaikutusten tieteellinen arvioiminen ei sisälly tämän tutkimuksen keskeisiin tavoitteisiin, mutta opettajien osallistumisen opetus-

suunnitelmien laatimiseen oletetaan jossakin määrin lisäävän opettajien sitoutumista opetus-suunnitelmien noudattamiseen.

On huomattava, että muun muassa uudistamis- ja kehittämistoiminnan - kuten tutkimus- ja kokeilutoiminnan - julkishallintolähtöisellä ohjauksella saattaa olla erittäin merkittäviä ohjausvaikutuksia. Koulutuksen ohjausta ajatellen on suuri merkitys muun muassa sillä, kuinka riippumatonta on koulutusta ja sen uudistamista koskeva tutkimustoiminta ja kuinka itsenäistä kokeilutoiminta seurantatutkimuksineen. Mm. Seddon (1997, 173-178) tunnistaa eräisiin tutkijoihin viitaten englantilaisesta todellisuudesta piirteitä, jotka havainnollistavat tätä problematikkaa. Seddonin mukaan toisen maailmansodan jälkeen tutkijat tuottivat tietoa sosiaalisesta epätasa-arvosta ja muista sosiaalisista häiriöfunktioista ja politiikantekijät käyttivät tietoa hyväksi hallituksen työssä. Nyt tämä suhde on Seddonin mukaan muuttunut ja perustuu kaupallisiin suhteisiin. Hallitus tukee tutkimusta laajasti erillisrahoituksella ja odottaa sitä vastaan hallituksen näkökulmasta hyödyllistä ja relevanttia tutkimusta. Tutkimuksesta on näin Seddonin mukaan tullut sellaisen fatalistisen käsityksen vahvistaja, että koulutuksellinen epätasa-arvo on Englannissa jotenkin luonnollinen asia, että koulutusorganisaatioiden tuotos-ten eroille ei voida tehdä mitään ja että kerrostuminen ja markkinat ovat väistämättömiä ilmiöitä.

Enemmän kuin edellä mainittujen havaintojen paikkansapitävyys, niissä huomiota tämän tutkimuksen kannalta herättää todella se mahdollisuus, että tutkimustoiminta (jonka täydellisen arvovapauden mahdottomuutta ainakaan yhteiskuntatieteiden osalta ei tarvinne edes perustella) voidaan kytkeä perustehtävänsä vastaisesti tukemaan ennalta päätettyä politiikkaa sen sijaan, että sen avulla edes yritettäisiin tuottaa monelta kannalta arvioitua tietoa. Tutkimuksen suhteellisella riippumattomuudella on joka tapauksessa merkitystä. Tutkimuksen rahoitus ja muu resurssointi sekä palkkio- ja sanktiojärjestelmä vaikuttavat tutkimuksen ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän keskinäiseen riippuvuussuhteeseen.

Edellä kuvattu pätee ehkä vielä enemmän kokeilutoimintaan. Ohjauksen kannalta on merkitystä sillä, sallii poliittis-hallinnollinen järjestelmä kehittämisen tarkoituksessa esimerkiksi sellaista kokeilutoimintaa, jota se ei itse tiukasti kontrolloi ja joka ei olisi voimassa olevien normien puitteissa muuten mahdollista ja miten tätä toimintaa ohjataan. Poliittis-hallinnollista ohjausta ajatellen huomionarvoista siis on, miten toimintaa uudistava tutkimus- ja kokeilutoiminta on järjestetty.

Kokoavasti voidaan todeta, että poliittis-hallinnollisen järjestelmän asema korostuu äärimmäisen paljon koulutuksen ohjauksessa silloin, kun se pitää hallussaan ja tiukassa kontrollissaan kaikkia edellä mainittuja ohjausvälineitä, myös informaatio-, palaute- ja kehittämisjärjestelmiä.

### 2.2.5 *Professiolähtöinen ohjaus*

Professioiden synnyssä on kysymys yhteiskunnalliseen työnjakoon liittyvien ammattien ylimpien kerrosten erikoistumisesta 1800-luvulla kapeiksi ja pitkää koulutusta saaviksi asiantuntija-ammateiksi (Rinne & Jauhiainen 1988, 6). Sosiologisen professiotutkimuksen tutkimusalue on ollut erityisen haasteellinen ja erilaiset teoreettiset lähestymistavat ovat tuottaneet hyvin erilaisia johtopäätöksiä. Tutkimusalueelle on ollut tyypillistä myös peruskäsitteiden epämääräinen käyttö. Samalla, kun toiset ovat liittäneet professioiden monopoliaseman kapeaan, korkeasti koulutettujen ammattiryppääseen, toiset ovat liittäneet sen verratan laajaan koulutusammattien kirjoon (Freidson 1994, 13-31; Konttinen 1996, 239).

Merkittävän paradigmanmuutoksen professiotutkimuksessa katsotaan tapahtuneen 1960- ja 1970-lukujen taitteessa ja 1970-luvun alussa (Konttinen 1989). Paradigmanmuutosta edeltävän funktionalistisen professiotutkimuksen yhteisenä nimittäjänä oli Konttisen (1989, 68-70) mukaan näkemys professioista yhteiskuntaa tasapainottavana, integraatiota ja moraalista asennetta luovana ja vahvistavana voimana. Paradigmanmuutoksen jälkeiselle, uusweberiläiseksi kutsutulle professioiden sosiologialle on puolestaan tyypillistä, että funktionaalisen itseintressin (kuten taloudellisen voitontavoittelun) vastavoimana olemisen sijasta professiot nähdään itse itseintressinsä ohjaamina, järjestäytyneinä ja liittoutuneina omien etujensa ajajina, jotka suojaavat etuoikeutettua asemaansa pystyttämällä ammatillisia monopoleja (Konttinen 1989, 151-164).

Rinne ja Jauhiainen (1988, 59-61) ovat kiteyttäneet professionaalistumistendenssiä koskevat teoriarakennelmat seuraaviin teeseihin:

- a) Professionalismi on tietyn ammattiryhmän pyrkimystä muodostaa, säilyttää tai lisätä asiantuntijuuteen perustuvaa (yksin)valtaa tarkoin rajatulla toimintareviirillä. Professionalismi näyttäytyy kunkin ammattiryhmän kansalaisille tarjoamina erityispalveluina.
- b) Professionaalistumistendenssi on ammattikuntien (muotoutumiseen liittyvä) taipumus kehittää keinoja professionaalisten palveluiden tuottamiseksi, organisoimiseksi ja kontrolloimiseksi. Keskeisenä tendenssinä on pyrkimys koulutuksen ja ammatinharjoittamisen monopoliseen haltuunottoon, ja näiden monopolien instituutionalisoimiseen.
- c) Keinoja ovat ammattiryhmän koulutustason kohottaminen, koulutuksellisen erikoistumisen lisääminen, koulutukseen pääsyn sisäinen kontrollointi, ammattikunnan omistaman tiedon monopolisointi ja "salaaminen", ammatinharjoittamisoikeuden rajaaminen lainsäädännön avulla ja määrätietoinen edunvalvontapolitiikka työmarkkinoilla.
- d) Historiallisesti professionaalisten palvelusten kehitys näkyy kolmivaiheisena:

- 1) autonomian aika, jolloin palvelusten harvalukuiset tuottajat kykenivät ammattikunnan sisäisen kollegiaalisen kontrollin ja epävirallisen järjestäytymisen turvin suhteellisen autonomisesti määrittämään palvelustensa tarjonnan sekä niiden tarpeen,
- 2) patronaattinen aika, jolloin professionaalisten palvelusten tarpeesta ja muodoista päätti kuluttaja, lähinnä säätyläistä ja aristokratia,
- 3) moderni korporatiivinen aika, jolloin palvelusten tuottajien ja kuluttajien väliin on noussut keskeiseksi säätelijäksi korporatiivinen valtio."

Professiolähtöistä koulutuksen ohjausta hahmotettaessa on erityistä merkitystä kohdassa c mainituilla professioiden *keinoilla*, joilla ne pyrkivät muodostamaan, säilyttämään ja lisäämään asiantuntijuuteen perustuvaa valtaansa. Keinoista tiedon monopolisointi ja ammatinharjoittamisoikeuden rajaaminen edellyttävät käytännössä vapaan kilpailun rajoittamista virallisilla normeilla. Julkinen valta voi professioiden näkökulmasta olla siis liittolainen, joka julkishallintolähtöisen ohjauksen avulla tukee professioiden monopolisoitumistendenssiä. Mutta julkinen valta voi olla professioille myös uhka, joka joko itse tiukalla ohjauksella tai antamalla tietoisesti ja suunnitelmallisesti tilaa markkinamekanismeille (ks. myöh. markkinalähtöiset ohjausvälineet) rajoittaa professioiden erityisaseman ylläpitämistä. Korporaatioiden roolia koulutuksen ohjauksessa käsitellään myöhemmin erikseen.

Eksperttiuden lisäämisen koulutuksen avulla voidaan katsoa samalla palvelevan asiakkaita. Professionaalistumistendenssin mukaista kuitenkin on, että professiot eivät luota asiakkaiden kykyyn antaa eksperttiydelle todellinen arvo, vaan ne pyrkivät eksperttiuden viralliseen, normeilla vahvistettuun tunnustamiseen. Julkinen valta jo legitimiytensä takia toimii enemmän tai vähemmän myös koulutusjärjestelmän asiakkaiden aseman takuumiehenä ja se voi julkishallintolähtöisillä ohjausvälineillä radikaalistikin säädellä professioiden ja asiakkaiden suhdetta.

Freidson, joka alunperin oli rakentamassa uudenlaista, professioiden itseintressin käsitteeseen perustuvaa professiotutkimuksen paradigmaa, arvelee nyttemmin, että kirjallisuudessa hallitsevana ollut professionaalisen monopolin merkitys on heikkenemässä osittain sen sisäisten rajoitusten takia, osittain intellektuaalisen kiinnostuksen muutoksen seurauksena. Freidson katsoo, että professionaalistumista voidaan tulevaisuudessa tarkastella materiaallisen itseintressin näkökulman sijasta enemmän muista näkökulmista. (Freidson 1994, 7.)

Sääntelyn korvaaminen markkinoiden kilpailuprosesseilla ja siihen liittyvällä itseohjautuvuudella on muuttanut professioiden sisäisen kontrollin muotoja. Markkinatilanne edellyttää, että kilpailua estävää sääntelyä ei ole ja että kilpailua estävät sopimukset kielletään<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Freidson kyllä viittaa siihen, että yhdysvaltalaisessakin todellisuudessa useiden ammatinharjoittajien asema edelleen perustuu lupakäytäntöön, minkä takia esimerkiksi monien terveydenhuollon ammattien kohdalla ei voida puhua todellisesta kilpailusta.

Professioiden sisällä tapahtuvan kilpailun lisääntymisellä ei ole pelkästään taloudellisia seurauksia. Traditionaalinen profession sisäinen moraalinen eettinen koodi on tarkoituksellisesti rajoittanut kilpailua kollegojen kesken. Säädösten ja määräysten purkaminen sallii kollegojen välisten erojen esiintuomisen - ehkä jopa vaatii sitä. Jos professionaalit käyttävät hyväksi tätä mahdollisuutta, professiot eivät saata olla enää kykeneviä tukemaan julkisuuskuvaa keskinäisestä solidaarisuudesta ja professionaalien kompetenssin samanlaisuudesta. Menneen ajan "elä j a anna muidenkin elää" -suhtautuminen ei enää suojaa käsitystä professionaalien yhtäläisestä kompetenssista. Lääkärit ja muut professionaalit voivat arvostella toisiaan ja - mikä tärkeää - tehdä sen myös julkisesti. (Freidson 1994, 140-141.)

Professiolähtöistä koulutuksen ohjausta tarkasteltaessa on merkitystä myös sillä Freidsonin korostamalla asialla, että professioiden jäsenten välinen kilpailu ei ole uusi asia ja että intellektuaalisen arvovallan ja taloudellisen vallan suhteen on aina esiintynyt kerrostuneisuutta. Profession julkisuuskuvan ylläpitämiseen liittyvät perinteisten toimintatapojen normit eivät kuitenkaan enää pysty estämään professionaalisen kerrostumisen korostumista. Freidson katsoo, että niin kauan kuin professionaalisen kontrollin muodoista, suunnasta ja toteutuksesta huolehtiminen säilyy profession jäsenten käsissä, ei ole intellektuaalisia perusteita ylläpitää käsitystä professioiden proletaaristumisesta tai deprofessionaalistumisesta. Mutta sillä, jos yksi eliitti muotoilee standardit, toinen eliitti johtaa ja kontrolloi ja muut professionaalit toteuttavat varsinaisen työn, voi muuttuneen ammattikunnan rakenteen ja sen jäsenten välisten suhteiden takia olla vakavia seurauksia ammattikunnan korporatiiviselle luonteelle. (Freidson 1994, 139.)

Thomas S. Popkewitz (1996, 134-146) tulkitsee postmodernin yhteiskunnan ja koulutusprofession suhdetta. Hän katsoo, että muutokset, jotka koskevat opettajan osallistumista koulutusprosessissa, ovat yhdensuuntaisia sosiaalisen elämän muiden muutosten kanssa. Kysymys postmodernista ja modernista koskettaa taiteita, yhteiskuntatieteitä ja kirjallisuutta yhtä hyvin kuin talouselämän ja hyvinvointiyhteiskuntien rakenteita. Muutokset ovat sidoksissa talouden globalisoitumiseen ja alueellistumiseen (regionalization). Tämä vaatii suurempaa joustavuutta ja alueiden toimesta tapahtuvaa ohjausta. Se vaatii myös professionalisoitumisen mittapuiden muutosta koskien itsensä kehittämiseen liittyviä moraalisia ja psykologisia velvollisuuksia. Popkewitz katsoo, että opettajan professionaalisuuden tarkastelussa on pitkälle kysymys siitä, onko opettaja kykenevä reflektomaan ja toimimaan autonomisessa asemassa koulun päätöksentekoprosesseissa.

Popkewitz muistuttaa, että nykyajan koulutukselliset reformit kohdistuvat johtamiseen, osallistuvaan päätöksentekoon, opettajien reflektointiin ja paikallisten ohjelmien toteuttamiseen osallistumiseen. Ohjelmallisena tavoitteena on kehittää sellaisia persoonallisuuspiirteitä kuin itseluottamusta, itseuria, kykyä määritellä ja ratkaista ongelmia sekä oppimiskapasiteettia ja oppimishalua. Opettajan tulisi työskennellä laadukkaasti, tuottavasti ja joustavasti. Uudessa tieteellisessä pedagogiikkaa koskevassa keskustelussa puhutaan "konstruktivistisesta" ja

käytännöllisestä opettajasta, joka operoi yhteisöissä. Popkewitz katsoo, että 'uusi opettaja' on muuttunut tietyllä tavalla tieteellisen tutkimuksen ja tieteen yksinoikeutetusta välittäjästä itsensä toteuttajan ja demokraattisten näkökohtien soveltajan suuntaan.

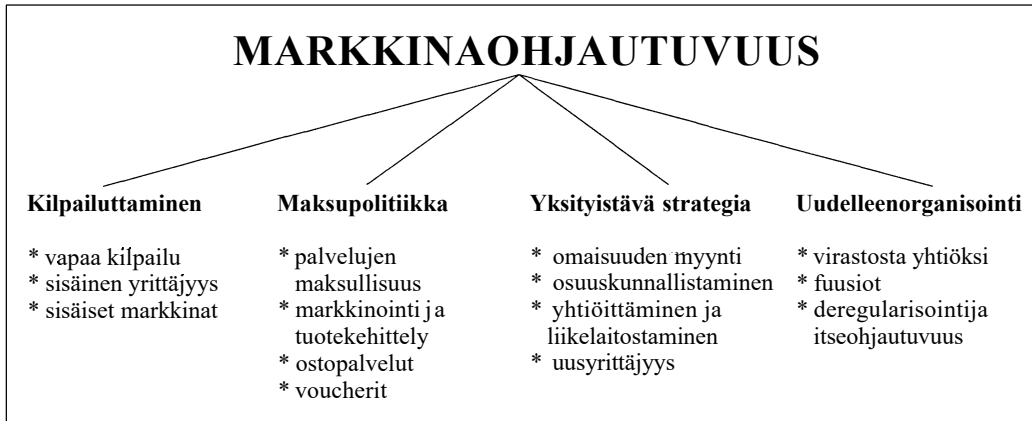
Professioiden monopoliaseman ylläpitämiseen ja edistämiseen liittyvät keinot olisivat edellä kuvatun perusteella siis muuttumassa muun muassa siten, että tiedon monopolisointi ja salaaminen olisivat vaikeutumassa ja menettämässä tehoaan. Sen sijaan osallistumisesta ja reflektointikyvystä - mitkä lisäävät professionaalisen toiminnan julkisuutta - tulisi entistä tärkeämpiä professionaalisia elementtejä. Profioliähtöistä koulutuksen ohjausta hahmotettaessa ei tämän kehityksen takia ole mahdollista entisessä määrin tarkastella opetusprofessiota suhteellisen homogeenisena kokonaisuutena. Tällaisen kehityksen seurauksena korostuu professionaalien kompetenssien erilaisuus. Toiset pärjäävät paremmin kuin toiset professionaalien keskinäisessä ja koulutuksen ohjauskentän eri vaikutuskeskusten välisessä kamppailussa. Avoin kilpailu sopii osallistumiseen ja reflektointiin kykeneville paremmin kuin muille. Yksi vastavoima tälle kehitykselle ovat varmasti työntekijäpuolen korporaatiot, joille jäsentensä paimentamisesta jäsenten erilaisten intressien takia saattaa muodostua todellinen haaste.

Kokoavasti voidaan todeta, että opetusprofession aseman koulutuksen ohjauksessa voidaan katsoa korostuvan silloin, kun opettajien asema perustuu pitkään ja erikoistuneeseen koulutukseen, kun valtio takaa kelpoisuusehdot ja niitä kunnioittavan rekrytointipolitiikan ja kun korporatiiviselle edunvalvontapolitiikalle annetaan runsaasti tilaa toimia. Ammattikunnan omistaman tiedon monopolisoinnin sijasta opetusprofession edustajat voivat postmodernissa yhteiskunnassa huolehtia vaikutusmahdollisuuksistaan ylläpitämällä ja edistämällä reflektointi- ja osallistumiskykyään.

### **2.2.6**     *Markkinalähtöinen ohjaus*

Tarkastellen julkisen ja yksityisen sektorin rajapintaa Salminen (1994, 169-173) katsoo, että yksityisten markkinavoimien vaikutus on ratkaisevasti vahvistunut ja sen on annettu vahvistua suhteessa julkisen sektorin toimintaan ja että julkinen sektori halutaan sopeuttaa markkinoiden signaaleihin ja impulsseihin. Salmisen kuvaus (kuvio 7) pyrkii täsmentämään ja tarkentamaan julkisen ja yksityisen sektorin rajapintaa koskettavia uudistusprojekteja.

Markkinaohjautuvuus on Salmisen mukaan myös julkisen hallinnon sisäistä muutosta. Salmisen kuvaus vahvistaa sitä oletusta, että julkisen vallan ei tarvitse vain antaa passiivisesti markkinaohjautuvuudelle tilaa, vaan julkinen valta voi käyttää markkinaohjautuvuuden ulottuvuuksia ja muotoja tarkoituksellisesti hyväkseen ohjatessaan muita toimijoita.



**Kuvio 7. Markkinaohjautuvuuden ulottuvuuksia ja muotoja Salmisen (1994, 169) mukaan**

Myös Salmisen kuvauksen luokittelussa on sama ongelma kuin edellä julkishallinto- lähtöisten ohjauskeinojen luokittelussa: esimerkiksi voucherien käyttö liittyy sekä maksupolitiikkaan että kilpailuttamiseen.

Kilpailuttaminen on markkinaohjauskeinoista ehkä keskeisin. Clarkin (1983, 162-171) analyysiä mukaillen kilpailuttamisen voitaisiin ajatella tapahtuvan kolmenlaisilla markkinoilla: (1) työmarkkinoilla, (2) viranomaismarkkinoilla ja (3) kuluttajamarkkinoilla. Työmarkkinoilla vaihdettavina ovat työpanos, työsuhteen ehdot, vaikuttamismahdollisuudet osallistumisjärjestelmissä jne. Markkinaosapuolia vaihtomarkkinoilla edustavat usein korporaatiot. Viranomaismarkkinoilla viranomaiset edustavat oletettua yhteiskunnan tai asiakkaiden intressiä ja kilpailuttavat toisiaan. Varmola (1996, 91) on päätenyt käyttämään puolittaismarkkinoiden käsitettä sellaisesta pääosin julkisesti rahoitetusta palvelutuotannosta, jossa palvelutuotannon rahoitukseen osallistuu myös asiakas. Esimerkiksi Varmolan tutkimuksen kohteena ollut ammatillinen aikuiskoulutus on hyvä esimerkki siitä, että julkinen valta on nähnyt tarkoituksen mukaiseksi ja oman intressinsä mukaiseksi (esim. työvoimapoliittisista syistä) helpottaa asiakassuhteen syntymistä merkittävälläkin taloudellisilla panoksilla. Kysymys on siis markkinamekanismien tuomisesta julkishallinnon sisään. Kuluttajamarkkinoilla tarkoitetaan sitä, että asiakas itse pääsee aidosti valitsemaan palvelunantajan.

Julkisen sektorin organisaatio voi itse tuottamiensa palvelujen ja hyödykkeiden asemesta ostaa niitä yksityisiltä tai muilta julkisyhteisöiltä. Tällä voidaan saada tarkoituksellisesti aikaan kilpailutilanne. Kilpailuttamisen taustalla voi olla tuloksellisuuden parantamisen tarkoitus. Kilpailuttaminen voi heikentää kilpailuun varautumattomien professionaalien asemaa, mutta kilpailussa pärjäävät voivat vahvistaa asemaansa. Asiakkaiden asema voi riippua laadun

kontrollin järjestämisestä. Jos tavoitteena on ollut ensisijaisesti tuottaa halvalla, voi laatu kärsiä. Kilpailuttaminen myös laatuksiteereillä turvaa asiakkaiden asemaa.

Palvelujen osittaisella maksullisuudella voidaan korostaa palveluprofessioihin kohdistuvaa tehokkuusvaatimusta. Maksullisuus voi heikentää palvelun ja hyödykkeen saatavuutta ja siten heikentää asiakkaiden asemaa.

Jos voucherin antamiseen liittyy suuri vapaus sen käyttöön, on se erittäin tehokas keino palvelunantajien kilpailun lisäämiseksi. Verrattuna sellaiseen koulutusjärjestelmään, joka sallii useamman samanasteisen tutkinnon suorittamisen ja johon ei liity vaatimusta suorittaa tutkinto määrääjässä, vain yhden saman asteen tutkinnon määrääjässä suorittamiseen oikeuttava voucher pakottaa myös opiskelijan tehokkuuteen ja rajoittaa hänen valinnanvapauttaan.

Markkinalähtöisten ohjausvälineiden käytön kaikkia vaikutuksia koulutusjärjestelmän vaikutuskeskusten asemiin ei ole helppo yksiselitteisesti kuvata. Silti ei ole syytä ylläpitää kuvaa näkymättömistä markkinavoimista. Markkinat eivät ole käytännössä koskaan täysin vapaat. Koulutusjärjestelmien suuntautumisessa ja ohjauksessa erilaiset ja eriaisteiset normit - viralliset ja epäviralliset - sekä resurssointijärjestelmät määrittävät osaltaan markkinoiden liikuma-alaa.

Julkisella resurssoinnilla voidaan vaikuttaa palvelunantajayksiköiden markkina-asemiin ja palvelukykyyn. Huippuyksiköitä palkitsemalla - ja siten kilpailua ohjausvälineenä käyttäen - voidaan pyrkiä kannustamaan niitä vieläkin parempiin tuloksiin. Julkisen resurssoinnin valikoidulla kohdentamisella voidaan myös tasoittaa palvelunantajien toimintaedellytysten erilaisuudesta johtuvia eroja. Ensimmäistä resurssointikäytäntöä voidaan perustella tehokkuudella ja "keihäänkärkien" merkityksellä, jälkimmäistä tasa-arvonäkökohdilla. Valituilla resurssointiperiaatteilla on merkitystä koulutuksen ohjauksen toimijoiden kannalta.

Opintososiaalisten etujen avulla voidaan kehitysliberaalisen koulutuspolitiikan periaatteiden mukaisesti koulutusmarkkinoilla vähentää koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden tieltä ainakin taloudellisia esteitä. Markkinatilanne, jossa (vanhempien) varallisuus ratkaisevasti vaikuttaa koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden kykyyn hyötyä verovarolla ylläpidettävästä koulutusjärjestelmästä, tukee eriarvoistumista ja merkitsee koulutuspotentiaalin tuhlaamista.

Siltä julkishallintolähtöisten ja markkinalähtöisten ohjausvälineiden välille voidaan rakentaa myös Hirschmanin (1970) yksilöiden ja yhteisöjen keskinäissuhteita koskevan teoreettisen rakennelman pohjalta. Hirschmanin esittämä teoria sopii niin liikeyrityksen asiakassuhteiden tarkasteluun kuin julkisen sektorin ja kansalaisten suhteiden tarkasteluun. Tyytymättömän asiakas tai organisaation jäsen voi sen mukaan vaikuttaa yhteisöltä tai organisaatolta saamaansa palveluun karkeasti ottaen kahdella tavalla: (1) katkaisemalla asiakassuhteen (exit) ja korvaamalla sen uudella jonkin toisen kanssa ja (2) vaikuttamalla äänellään (voice), "nosta-

malla metelin", jos palvelut eivät häntä tyydytä. Viimeksimainitussa tapauksessa pyritään palvelun muutokseen sen sijaan, että palvelunantaja hylttäisi.

Hirschmanin esittämä asiakassuhteen korvaamisen mahdollisuus toisella asiakassuhteella voidaan katsoa olevan keskeinen lähtökohta myös seuraavassa kuvattavaan julkisen valinnan teoriaan (public choice theory) liittyvässä ajattelussa. Tämän tutkimuksen kannalta erityisen kiintoisa kysymys on teorian piiriin liitettävissä oleva paikallisen valinnan (local choice) kysymys ja sen koulutuksen valintaan (school choice) liittyvä ilmenemismuoto.

Koulutuksen (tai koulun) valintaa ajatellen on syytä kiinnittää huomiota Hirschmanin (1970, 76-105) esittämään lojaalisuuden (loyalty) käsitteeseen. Joidenkin yhteisöjen kohdalla (esim. perhe, heimo, kirkko ja valtio) palvelunantajan tai jäsenyyden hylkääminen voi olla heidän mahdotonta, toisten kohdalla (esim. poliittiset puolueet ja vapaaehtoisyhdistykset) hyvin helppoa. Osallistumalla vaikuttamisen valitseminen voi perustua erityisesti siihen, että asiakkaat tai jäsenet haluavat vaihtaa hylkäämisen (exit), joka on ratkaisuna totaalinen ja varma siihen epävarmuuteen, joka vaikutusmahdollisuuksiin (voice) liittyy. Tunneperäinen sitoutuminen (esim. "meidän maa" -ajattelu) voi sitoa turvautumaan tähän vaikuttamisen muotoon, jos on todellinen tai ajateltavissa oleva mahdollisuus vaikuttaa asioihin ja jos voi uskoa siihen, että tietyllä tavalla ollaan menossa oikeaan suuntaan, vaikka asioiden tila ei vielä olisi-kaan tyydyttävä.

Salminen ja Niskanen (1996, 19-48) etsivät kokonaisvaltaiseen tarkasteluun sopivaa markkinaohjautuvuuden teoriaperustaa toisaalta hyvinvointivaltion synnyn ja typologisoinnin keskustelualueelta, toisaalta julkisen valinnan teoriaan liittyvästä keskustelualueesta.

Tarkasteltaessa erityisesti markkinalähtöistä ohjausta tyydytään tässä hyvinvointivaltion syntyyn ja typologisointiin liittyvästä keskustelualueesta toteamaan vain se verrattain tunnettu näkemys, että pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa julkinen sektori on ottanut itselleen eniten tehtäviä. Laajan teollisen ja infrastruktuuritoiminnan lisäksi julkinen sektori huolehtii monista sosiaali- ja terveystalouksista, tulonsiirroista, opetuksesta ja sen interventio ulottuu jopa vapaa-ajanviettoon ja muutenkin yksilön elämään (Salminen & Niskanen 1996, 22).

Julkisen sektorin paisuminen on kohdannut sekä arvosidonnaista että esimerkiksi tehokkuusnäkökohdilla perusteltua kritiikkiä. Salminen ja Niskanen pitävät julkisen valinnan teoriaa ydinteorian julkiseen sektoriin kohdistuvassa takaisin vyörytyksessä. Itse tavoitteita ajatellen julkisen valinnan teoria ei ole vastakkainen ajattelumalli byrokratiateorialle, koska molemmille rationaalisuus ja tehokkuus ovat tärkeitä. (Ks. Salminen ja Niskanen 1996, 20.)

Julkisen valinnan teoria on sitoutunut liberalismiin. Julkisen valinnan teorian perustana on ajatus yksilön vapaudesta, jota ei voida kovinkaan paljon rajoittaa tuottamatta samalla suuria haittoja esimerkiksi toiminnan innovatiivisuudelle, luovuudelle, tehokkuudelle ja tuloksellisuudelle (Anttiroiko 1994, 27).

Uusliberalistisen ajattelun mukaisesti julkisen valinnan teoria korostaa, että olemassa-olevat institutionaaliset järjestelyt kanavoivat huonosti kansalaisten ja kuntalaisten preferenssejä poliittiseen päätöksentekoon. Lisäksi katsotaan, että julkiset tuotantojärjestelmät johtavat ylitarjontaan, mikä vastaa huonosti ihmisten todellisia tarpeita. Näin ollen siinä on kysymys vahvasta rakenneteoreettisen koulukunnan ja institutionaalisen ajattelun kritiikistä, mutta ei instituutioiden hylkäämisestä. Julkisen valinnan teoria pyrkii tarjoamaan laaja-alaisen teoreettisen perustan demokraattisen hallinnon luomiselle ja säilyttämiselle, mutta se kiinnittää huomiota tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. (Anttiroiko 1994, 36, 43.)

Salmisen ja Niskasén (1996, 31-32) mukaan julkisen valinnan teorian tärkein käsite on itseintressi (self-interest). Ihmisen motivoituminen perustuu tässä ajattelussa oman edun tavoittelulle, itsekkyydelle ja se on myös aina tunnustettavissa. Siinä, missä perinteinen julkinen sektori on usein tehoton oman edun tavoittelun takia, markkinaohjautuva julkinen sektori on samasta syystä tehokas. Se käyttää hyväkseen tätä kielteiseksi koettua, mutta teorian mukaan luonnollista piirrettä. Ihmisen itsekkyyden lisäksi tärkeää on huomata, että kaikki sosiaaliset kokonaisuudet koostuvat itsenäisistä yksilöistä. Oman edun tavoittelua hyödyntävällä tavalla järjestetty organisaatio on tämän ajattelun mukaan ihmiselle luonnollisin ja vaistonvaraisin.

Paikallinen valinta on yksi tärkeä osa julkisen valinnan teoriassa, vaikka Anttiroiko näyttää varoittavan yhdistämästä oikopäätä kaikkia paikalliseen valintaan liittyviä temaattisia pohdintoja julkisen valinnan teorian loogiseksi osiksi tai johdannaisiksi (Anttiroiko 1994, 36-37). Koulun valinta (school choice/parental choice) - paikallisen valinnan eräänä ilmene-mismuotona - on ollut koulutuksen ohjausratkaisu, josta on paljon kirjoitettu ja joka on parhaillaankin tutkijoiden mielenkiinnon kohteena.

Raywid (1992, 105-114) erotelee niitä perusteluita, joita erityisesti koulun valinnan problematiikan yhteydessä on esitetty. Enemmän kuin luokittelun sisäiseen logiikkaan ja onnistumiseen, huomiota kannattaa kiinnittää siihen, että perustelut todella merkittävästi poikkeavat toisistaan ja koulun valinnan vaikutukset koulun asiakkaiden keskinäisen tasa-arvon toteutumiseen voidaan nähdä myös vastakkaisina. Tämä ei johtune pelkästään erilaisista tulkinnoista, vaan siitä, että koulun valintamahdollisuus erilaisissa ympäristöissä ja eri tavoin toteutettuna todella voi tuottaa tasa-arvon toteutumista ajatellen vastakkaisiakin tuloksia.

Itse kasvatukseen ja koulutukseen liittyvät koulun valinnan perustelut (education-driven argument) voivat liittyä opettamis- ja oppimistyylien eroihin ja siihen, että erilaiset tyyli-t sopivat erilaisille oppijoille. Koulutuksen ja opetuksen standardisoinnin voidaan katsoa olevan ristiriidassa yhteiskunnan moniarvoisuuden periaatteen kanssa. Suomalaisessa kasvatus- ja koulutuskeskustelussa opettamis- ja oppimistyylikeskusteluun on liittynyt muun muassa sen pohtiminen, millaista peruskoulun opetuksen pitäisi olla, että pojat viihtyisivät nykyistä paremmin koulussa eivätkä olisi ainakaan oletetussa määrin niin sanottuja alisuoriutujia.

Kasvatukseen ja koulutukseen liittyvät koulun valinnan perustelut voidaan Raywidin mukaan jakaa vielä opiskelijan suorittamaan valintaan, oppilaiden vanhempien suorittamaan valintaan ja opettajien suorittamaan valintaan. Viimeksi mainittu liittyy kysymykseen opettajan työn professionaalisuudesta. Opettajien yhteistyön, autonomian, tehokkuuden ja osallistuvuuden kannalta voidaan opettajien käytettävissä olevilla valintamahdollisuuksilla katsoa olevan merkitystä itse koulutuksen tuloksiin.

Taloudellisiin syihin perustuvat koulun valinnan perustelut (economics-driven argument) sisältävät muun muassa ajatuksen, että on hyödyllistä eri tavoin yksityistää koulutuspalveluja, jotta muodostuisi kilpailuasetelma yksityisen ja julkisen sektorin koulutuspalvelujen välille. Äärimmäisessä tapauksessa kilpailu- ja markkinatilanne karsii huonot koulut pois markkinoilta. Nekin, jotka eivät kannata koulutusseteleitä tai yksityistämistä, voivat kokea markkina-analogian silti hyödylliseksi. Amerikkalaista todellisuutta ajatellen Raywid viittaa muun muassa presidentti Reaganin tunnettuun uskoon, jonka mukaan kilpailu on paras lääke melkein minkä tahansa kollektiivisen toiminnan kehittämiseen. Muun muassa työvoiman tuottavuus, taloudellinen kasvu ja motivoituminen muodostavat Raywidin mukaan osan näistä koulun valinnan perusteluista.

Hallintovallan käyttöön liittyvät perustelut (governance-driven argument) ovat Raywidin mukaan osa liberalismiin yleisiä perusteluja. Kollektiivista päätöksentekoa halutaan reivata yksilöiden toteuttaman kontrollin suuntaan. Kysymys yksilöiden alistamisesta enemmistövaltaan tai kysymys siitä, miksi viranomaiset perheiden sijaan osoittavat lapselle koulun, kuuluvat näihin perusteluihin liittyvään keskusteluun. Myös perheiden ja koulun hallussa olevan vallan tasapainoon liittyvä keskustelu on osa Raywidin tähän luokkaan sijoittamaa argumentointia.

Raywid sijoittaa yhteen koulun valinnan perustelujen luokkaan erityiset USA:n kansalliseen politiikkaan liittyneet perustelut. Hän löytää sieltä perusteluja, jotka liittyvät muun muassa koulun taloudelliseen resurssointiin, koulutuksen laatuun, alueiden ja perheiden väliseen tasa-arvoon sekä rotuerottelun vastustamiseen. Huomionarvoisia ovat muun muassa perustelut, joiden mukaan koulun valintaoikeuden avulla voidaan katkaista asuinpaikan ja koulutukseen pääsyn välinen yhteys tai käyttää koulun valintaoikeutta rotuerottelun vastustamisen välineenä.

Juuri tasa-arvokysymys - eli oppilaiden ja heidän vanhempiansa osallistumisen ja heidän sosiaalisen asemansa yhteys - on kiinnostanut tutkijoita. Esimerkiksi Crozier (1997, 187-198) raportoi havainneensa, että keskiluokkaiset vanhemmat käyttävät aktiivisimmin hyväkseen markkinailmastoön liittyviä mahdollisuuksia toimia aktiivisina koulutuspalvelujen kuluttajina. Hänen havaintonsa tukevat käsitystä, että sen sijaan työväenluokkaiset vanhemmat suhtautuvat vastahakoisesti opettajien professionaalisen tiedon hyväksikäyttöön ja opettajien kanssa keskusteluun. Työväenluokkaisilla vanhemmilla ei ole erityisen selkeää visiota

heidän lastensa tulevaisuudesta. Siksi heidän on Crozierin mukaan vaikea toimia koulun suuntaan lapsensa puolesta, jos koulu on heidän lapsensa kohdalla epäonnistunut yrityksissään. Crozierin havaintojen mukaan valtaa omaavien ja kuluttajina aktiivisten vanhempien enemmistö voi heikentää vähemmistön mahdollisuuksia ja tallata passiiviset koulutuspalvelujen kuluttajat jalkoihinsa. Siksi toiset vanhemmat tarvitsevat "hoitamista" enemmän kuin toiset.

Bourdieu (1998, 37) kuvaa koulun valinnan ja koulumenestyksen yhteyttä sosiaaliseen taustaan näin:

"...miten valita maineikkaan, mutta taantuvan ja nousevan syrjäisen koulun välillä? Koulutuksellisten arvojen pörssikurssien vaihtelua on vaikea ennustaa. Ne, jotka kykenevät perheensä, vanhempiensa, veljiensä ja siskojensa jne., avulla hyötymään tiedosta, joka koskee koulutusputkia ja niiden aktuaalisesti ja potentiaalisesti erilaisia tuottoja, pystyvät asettamaan koulusijoituksensa paremmin ja hankkimaan kulttuuripääomalleen parhaan koron. Tässä on eräs tapa, jolla koulumenestys - ja sosiaalinen menestys - on yhteydessä sosiaaliseen taustaan."

Gorard (1997, 1) arvioi tutkijoiden suhtautuneen asiaan ristiriitaisesti. Useat teoreetikot ovat hänen mukaan katsoeet, että oppilaiden vanhempien oikeuksien kasvaminen koulun valinnassa on sosiaalisesti ja kasvatuksellisesti hyödyllistä, mutta toisaalta, ehkä koulutustutkijoiden enemmistö, on pitänyt tällaisen politiikan vahingollisuutta ja eriarvoistavaa vaikutusta mahdollisena. Englantilaisista todellisuutta arvioiden Gorard katsoo, että on vielä liian aikaista vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, mitä koulutuksen "markkinointaminen" merkitsee, mutta hänestä alkaa näyttää siltä, että reformi on ollut vähemmän vaikuttava kuin jotkut odottivat ja vähemmän vahingollinen kuin jotkut pelkäsivät (Gorard 1997, 7). USA:n ja Britanian havaintoihin viitaten Gorard pitää mahdollisena, että köyhiltä vanhemmilta voi viedä enemmän aikaa kuin rikkaammilta koulun valintaan liittyvän tiedon hankkiminen, mutta jonkin ajan kuluttua he voivat olla siinä yhtä hyviä. Osa koulutuksen markkinoiden joistakin huonoista tuloksista voi hänen mukaan selittyä myös markkina-asetelman puuttumisella.

Yksi koulutusjärjestelmän asiakkaan kannalta merkittävä kysymys on, millaiset ovat todelliset koulun ja koulutuksen valitsemisen mahdollisuudet ja mitä valintamahdollisuuksien erilaisuudesta seuraa. Koulut voivat poiketa toisistaan muun muassa omistuspohjansa (julki- set, yksityiset, eriasteisesti tuetut), opetussuunnitelmiansa, oppimis- ja opetustyyliensä tai yleensä pedagogisen lähestymistapansa, toiminnan perustana olevan uskonnollisen tai filosofisen suuntauksen, sukupuolen (tytöt, pojat, molemmat), erityisasiakkaidensa ja oppilaiden ikäkauden perusteella (Glatter, Woods & Bagley 1997, 8). Näiden seikkojen lisäksi koulun valinnan perusteena asiakkaan kannalta katsottuna voi olla esimerkiksi koulun turvallisuus, oppilaiden viihtyminen, koulumatkan pituus ja oletettu tuki tietynlaisille urasuunnitelmille

(ks. esim. Gorard 1997, 1-8). On aivan selvää, että valintamahdollisuudet ovat käytännössä aina rajalliset. Yhtä selvää on, että urbaanissa ympäristössä valintamahdollisuuksia on yleensä enemmän kuin haja-asutusalueella. On mahdollista, että haja-asutusalueella jo koulumatkoista johtuen (ks. esim. Gorard 1997, 4) tai muissa tapauksissa esimerkiksi taloudellisista syistä yksittäisellä perheellä ei ole lainkaan valintamahdollisuuksia silloinkaan, kun se muuten on esimerkiksi lainsäädännöllä turvattu periaatteellinen mahdollisuus. Lisäksi kyky käyttää erilaisia koulutusmahdollisuuksia hyväksi on sidoksissa muun muassa kulttuuriin tekijöihin (ks. ed.).

Yksinkertaistaen voidaan todeta, että markkinaohjauksen soveltamisesta seuraa järjestelmälle ja sen toimijoille tiettyjä vaatimuksia. Valinnan mahdollisuuksien luominen panee koetteelle professioiden valmiuden ja kyvyn toimia asiakaskeksisesti. Se luo paineita asiakkaiden osallistumista arvostavaan johtamiseen. Voidaan ajatella, että palvelunantajan valitsemisen mahdollisuuden olemassaolo lisää myös opetusprofession edustajien herkkyyttä ottaa primaari asiakas mukaan päätöksentekoon. Asiakkaille suotu valintamahdollisuus ei salli piilottautumista asiantuntemuksen taakse, sillä asiakkaiden valinnat, myös mielikuviin perustuvat, ovat ratkaisevia. Kyvystä huolehtia siitä, että asiakkaat luottavat saamiinsa tai tarjolla oleviin palveluihin ja ovat lojaaleja palvelunantajalle, tulee osa opetusprofession edustajilta vaadittavaa kompetenssia. Kun myös asiakkaat ovat entistä koulutetumpia, tämä osaamisen alue voi olla erityisen vaativa.

Markkinamekanismien soveltamista ja julkisen valinnan teoriaa on myös kovasanaisesti kritisoitu. Julkisen valinnan teorian on katsottu olevan normatiivinen ja siihen liittyvän tutkimuksen ennako-odotuksiin sidotun. Salminen ja Niskanen toteavat arvostelua aiheuttaneen sen, että julkisen valinnan teoria on lähestymistavaltaan yleensä ottaen avoimen oikeistolainen, amerikkalainen ja "republikaaninen". Myös esimerkiksi teorian keskeisen käsitteen, itseintressin, sisällön katsotaan jääneen vähälle problematisoinnille. (Salminen & Niskanen 1996, 43-47.)

Toisinajattelijoita, jotka Isossa-Britanniassa 1980-luvun alussa esittivät kritiikkiä yksilöllisyyden ja julkisen valinnan dogmeja vastaan, alettiin kutsua kommunitaristeiksi. Kommunitarismi tarkoittaa väitetyä yksioikoisen yksilöllisyyden hylkäämistä ja keskittymistä uudenaikaiseen kollektiiviseen ajatteluun. Se ei tarkoita kuitenkaan paluuta jo kertaalleen epäonnistuneeseen sosialismiin, eikä myöskään massiivisiin hyvinvointibyrokraatioihin. Kommunitaristien mielestä varsinkin hyvinvointipalvelujen tuottamisessa kannattaa hyödyntää ihmisten luontaista tarvetta muodostaa pienryhmiä ja turvautua ryhmän apuun. Ihmisten täytyy itse järjestää tarvitsemiaan palveluja, joita julkinen sektori ei järjestä ja jotka eivät kiinnosta markkinoita. (Salminen & Niskanen 1996, 46.)

Julkisen valinnan teorian mukainen käsitys ihmisestä itseintressinsä ohjaamana olentona ja kommunitaristien käsitys ihmisestä sosiaalisena, muita ihmisiä tarvitsevana olentona, joka ei aja yksistään omaa etuaan, poikkeavat selvästi toisistaan. Yhdenlaista välittävää näke-

mystä ihmisen eri puolista edustaa sisäisen yrittäjyyden (intrapreneunship) käsite. Sisäinen yrittäjyys voi olla työntekijän ominaisuus riippumatta siitä, työskenteleekö hän julkisella vai yksityisellä sektorilla. Se on oma-aloitteisuutta, vastuuntuntoa tai sitoutumista, jota osoittaen yksilö - tai myös ryhmä - tavoittelee hyviä työsuorituksia. (Koiranen 1993, 119-137; Niskanen 1997, 12-13.)

Eräät tutkijat katsovat uuden oikeiston (New Right) 'vapaiden markkinoiden dogmin' ottaneen koulutuksen vahvaan otteeseensa kaikissa läntisissä markkinatalousmaissa. Tätä suuntausta on luonnehdittu jopa suureksi huijaukseksi. Valintamahdollisuuksien, ruohonjuuridemokratian ja oppilaiden vanhempien osallistumisen avulla toteutuvan koulujen itseohjautuvuuden sijasta on näiden tutkijoiden mukaan tapahtunut päinvastoin: Keskitetty kontrolli on lisääntynyt kansallisen opetussuunnitelmaohjauksen, kansallisten ja maanlaajuisten testien, kansallisten standardien ja pätevyyssehtojen, opettajien arvioinnin ja opetussuunnitelmien toteutumisen tarkastuksen avulla - samaan aikaan, kun on puhuttu laveasti koulujen ja niiden paikallisyhteisöjen vastuuttamisesta. Aidon koulutason osallistumisen sijasta on vahvistunut managerialismi, hierarkisuus, yksilöiden keskinäinen kilpailu ja tavoiteorientaatio. (Smyth, J. 1993, 1-9.)

Koulun valintoikeuden ja muun koulutukseen liittyvän valinnanvapauden seurauksia koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden kannalta ei ole kovin helppo tulkita. Ne ovat ilmeisesti suuressa määrin riippuvaisia kontekstuaalisista tekijöistä sekä reformien taustalla olevista arvoista, reformien tavoitteista ja reformien toteuttamistavoista. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentumisen aikana ja tasa-arvoistavien pyrkimysten korostuessa koulutuspolitiikassa opetusprofessiota ei pyritty ohjaamaan kilpailun avulla. Oppivelvollisuuskoulun opettajat saivat julkishallintolähtöisen ohjauksen turvin takuuvarmasti asiakkaansa ja asiakkaille ei juuri ollut mahdollisuuksia protestoida saamaansa "pakkopalvelua". Edes asiakkaan käsitettä ei käytetty - pikemminkin oli kysymys yhteiskunnan oikeudesta tulkita jäsentensä parasta.

Ei ole ainakaan itsestäänselvää, että tasa-arvoa voidaan tavoitella vain totalitäärisestä asetelmasta, jossa koulutusjärjestelmän asiakkaiden valinnanmahdollisuudet ovat käytännössä olemattomat. Kilpailutilanteen luomisen ja asiakkaille annettavien valintamahdollisuuksien järjestämisen tulkitseminen automaattisesti tasa-arvoponnisteluista luopumiseksi on asioiden yksinkertaistamista. On syytä huomata, että julkishallintolähtöisillä ohjausvälineillä voidaan luoda myös sillä tavalla säännellyt markkinat, että ne korostavat koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden asemaa ja vielä sellaisten asiakkaiden asemaa, joilla itsellä on vähemmän resursseja koulutuspalveluiden hyödyntämiseen (vt. Vuorela 1986, 110-111). Opetusprofessio, sen yksittäiset edustajat ja opettajakollegiot voivat markkinatilanteessa todella joutua ottamaan huomioon esimerkiksi koulutusseteleillä ja tasa-arvoistavilla opintososiaalisilla eduilla resurssoidut koulutusjärjestelmän asiakkaat. Toisaalta voidaan jo yksistään koulumatkakustannuksia ajatellen lähteä siitä, että ilman tasa-arvoistavia ratkaisuja valintamahdollisuudet

realisoituvat paremmin muutenkin hyvin resursseja omaavien kohdalla eivätkä kaikki kykene liikkumaan koulutusmarkkinoilla samalla tavalla valintoja tekevinä asiakkaina.

Koulutusjärjestelmän sekundaarien asiakkaiden - työnantajien, yrittäjien ja yritysten - intressin kannalta valintamahdollisuuksien antaminen koulutusjärjestelmän primaareille asiakkaille on mutkikas kysymys. Suomalaisten työnantajien intressin mukaista näyttää olevan, että harvinaisempia kieliä tai matemaattis-luonnontieteellisiä oppiaineita opiskeltaisiin enemmän, mihin valinnanmahdollisuus on johtanut. Toisaalta työnantajienkin intressin mukaista lienee, että työpaikkaa elämänsä aikana useaan kertaan vaihtamaan joutuvat työntekijät harjaantuvat oman elämänsä kannalta merkittävien valintojen tekemiseen (ks. esim. Opetusministeriö 1992, 10-11). Kulttuurisen ja sosiaalisen taustan ja koulutusjärjestelmän hyödyntämiskyvyn yhteyden heikkenemisestä myös työnantajat saattaisivat hyötyä lahjakkuusreservien mobilisoitumisen seurauksena. Lisäksi on huomattava, että koulutustarve-ennusteiden tekeminen on vaikeaa eikä siinä voida koskaan täydellisesti onnistua. Työvoiman liikkumis- ja sopeutumiskyky tulee työmarkkinoilla yhä tärkeämmäksi.

Kokoavasti voidaan todeta, että markkinamekanismien soveltaminen koulutuspalvelujen tuottamiseen voi hyödyttää koulutusjärjestelmän primaaria asiakasta siten, että valintamahdollisuus tekee koulutettavista ja heidän vanhemmistaan valikoivia koulutuspalvelujen kuluttajia. Kilpailun odotetaan parantavan palvelujen laatua ja lisäävän palvelunantajan herkyyttä kuunnella asiakkaiden toiveita. Tämä voi lisätä myös asiakkaiden osallistumismahdollisuuksia. Markkinamekanismien soveltaminen koulutuspalvelujen tuottamiseen voi olla koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden kannalta myös uhka ainakin siksi, että se voi johtaa palvelujen laadun epätasaisuuteen. Se voi myös vahvistaa muutenkin esille tullutta ilmiötä, jonka mukaan taloudelliset, kulttuuriset ja sosiaaliset tekijät vaikuttavat ihmisten kykyyn käyttää koulutuspalveluja hyväkseen. Koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden asema on riippuvainen siitä, miten poliittisen demokratian (osallistuminen) ja sosiaalinen demokratian (tasa-arvo) toteutumisen tasapainosta huolehditaan (ks. ed.). Työnantajien kannalta valinnanvapaus voi merkitä sitä, että koulutuksen kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen on puutteellista. Toisaalta valinnaisuus opinnoissa voi edistää työntekijöiden kykyä liikkua joustavasti työmarkkinoilla.

### **2.2.7 Puskuri-instituutioiden ja korporaatoiden rooli**

Erityisesti korkeakoulututkimuksessa on 1990-luvulla kiinnitetty huomiota puskuri-instituutioon (buffer institutions). Niiden tehtävänä näyttää pitkälti olevan toimia erilaisten intressien, arvojen ja tavoitteiden kohtaamis- ja sovittelupaikkana (ks. Frackmann 1992, 14-17; Neave 1992, 10-13). Niissä kohtaa siis ainakin kaksi erilaista intressiä. Esimerkiksi hallitusten ja

korkeakoulutusinstituution välimaastoon on perustettu välittäviä elimiä (intermediary bodies), jotka tehtävänsä puolesta voivat Neaven karkean luokittelun mukaan olla kolmenlaisia: (1) sellaisia, joilla on valta allokoida resursseja, (2) sellaisia, jotka toimivat "neuvonantajina" (advice) ja koordinaattoreina ja (3) sellaisia, jotka palvelevat keskusteluareenana (arenas for debate and discussion). Neaven mukaan tyypillinen esimerkki allokoivista elimistä on Ison Britannian University Grants Committee. Kaikki perus- ja toisen asteen koulutusta varten asetettut elimet ovat Neaven mukaan käytännössä valtiovallan (government) asettamia, mutta se ei hänen mukaansa välttämättä merkitse sitä, että ne olisivat keskushallinnon jatkeita tai työkaluja. (Neave 1992, 10.)

Suomalaisena esimerkkinä puskuri-instituutioista tai välittävästä elimistä voidaan pitää muun muassa Korkeakoulujen arviointineuvostoa (aikais. Korkeakouluneuvosto). Sen toimintaperiaatteiden mukaan "arviointineuvosto on arviointeja organisoiva ja toimeenpaneva asiantuntijaelin, joka on riippumaton sekä opetushallinnosta että korkeakouluista". Korkeakoulujen arviointineuvostoon kuuluu 12 jäsentä, jotka opetusministeriö kutsuu nelivuotiskaudeksi. (Korkeakoulujen arviointineuvosto 1997, 5.)

Suomen Akatemia on esimerkki välittävästä elimistä, joilla on kaikki Neaven edellä mainitsemat tehtävät: resurssien allokointi, neuvonantajan ja koordinaattorin rooli sekä keskusteluareenan tehtävä. Suomen Akatemian ja opetusministeriön kesken vuonna 1997 solmittu tulossopimuksen mukaan "Suomen Akatemia edistää tieteellistä tutkimusta ja sen hyödyntämistä, kehittää kansainvälistä tutkimusyhteistyötä, toimii asiantuntijaelimenä tiedepoliittikkaa koskevissa kysymyksissä sekä osoittaa määrärahoja tieteelliseen tutkimukseen ja muuhun tieteen edistämiseen". Poliittis-hallinnollisen järjestelmän tahtoa Suomen Akatemia joutuu tulossopimuksen mukaan noudattamaan muun muassa toteuttamalla valtioneuvoston voimassa olevassa koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa asetettuja tavoitteita. (Suomen Akatemia 1997.)

Puskuri-instituutiot voidaan nähdä pitkälle yrityksenä manipuloida edellä käsiteltyjen koulutuksen ohjausvälineiden käyttömahdollisuuksia. Puskuri-instituutioita voidaan Frackmannin (1992, 15-16) mukaan tarvita, että voitaisiin välttää valtiovallan korkeakoulutusta koskeva päätöksentekomonopoli ja saada yhteiskunnan edustajat laajemmin edustetuksi korkeakoulutusta koskevassa päätöksenteossa. Muun muassa Frackmannin näkemysten perusteella voidaan arvioida, että suhtautumista puskuriorganisaatioihin määrittää pitkälti kunkin tahon oletus itseintressinsä toteutumisesta eri päätöksenteon organisoimisen vaihtoehdoissa.

Puskuri-instituutioilla voidaan siis pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi valtiovallan ja asiantuntijavallan (tiedeyhteisöt, professiot) suhteisiin. Vallankäyttö voidaan pyrkiä puskuri-instituutioiden avulla etäännyttämään arkipäivän parlamentaarista vallankäytöstä. Toisaalta niiden avulla voidaan pyrkiä estämään professioiden itseintressin toteutumista työntämällä valtiovallan käsi puskuri-instituution kautta autonomisiin tiedeyhteisöihin. Ylläpitämällä ja resurssimalla suoraan puskuri-instituutioita, joille annetaan mm. kokeilu-, tutkimus- ja arvi-

oointitehtäviä, poliittinen valta voi turvata omaa vaikutustaan koulutuksen ohjaukseen paremmin kuin esimerkiksi uskomalla nämä tehtävät suhteellisen autonomisille tiedeyhteisöille. Kouluhallitus - vuodesta 1991 lähtien opetushallitus - on puskuri-instituutio, jolla poliittinen valta on säilyttänyt lakiin perustuvan ehdottoman oikeuden ohjata valtakunnallisesti peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmatyötä ja jolle se on antanut edellä mainittuja kokeilu- ja arviointitehtäviä.

Koulutusjärjestelmän asiakkaiden intressejä voidaan suojata markkinavoimia vastaan puskuri-instituutioiden avulla esimerkiksi siten, että ylläpidetään instituutioita, jotka allokoivat opintososiaalisia etuja esimerkiksi asiakkaiden maksukyvyn perusteella (ks. Frackmann 1992, 16). Suomessa muun muassa Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen ja korkeakoulujen opintotukilautakuntien kautta kanavoitavien opintososiaalisten tukien määrästä ja käytön periaatteista riippuu osittain se, miten opiskelijat (taloudellisesti) pärjäävät koulutusmarkkinoilla ja miten heidän keskinäinen tasa-arvonsa toteutuu.

Ammatillisten oppilaitosten neuvottelukuntainstituutio on esimerkki työnantajien (koulutusjärjestelmän sekundaarit asiakkaat) ja oppilaitosten (opetusprofession) välimaastoon sijoittuvista puskuri-instituutioista.

Puskuri-instituutioiden vaikutus koulutuksen ohjauskentän toimijoiden ja intressitahojen asemaan riippuu niiden rooleista ja tehtävistä. Ne voivat antaa kullekin taholle mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon ja saada käyttöön resursseja. Toisaalta ne voivat murentaa monopoliasemaa tai ylivaltaa, joka ilman puskuriorganisaatioita niillä saattaisi olla. Puskuri-instituutiot voivat periaatteessa olla yksinkertaisesti rationaalinen tapa toteuttaa osaamiseen ja intressien erilaisuuteen perustuvaa työnjakoa tai yhteistyötä. Käytännössä ne joutuvat usein toimimaan erilaisten intressien sovittelupaikkana.

Vaikka myös korporaatioiden sisällä on epäilemättä erilaisia intressejä, korporaatioiden perusidea on toisenlainen kuin puskuri-instituutioiden. Edustamansa joukon yhteisiä arvoja ja päämääriä vaalien korporaatiot koettavat maksimoida hyödyn ryhmälle ja esiintyä ulospäin mahdollisimman homogeenisina.

Korporatismi on saanut jalansijaa demokraattisissa yhteiskunnissa toisen maailmasodan jälkeen. Sen lisäksi, että korporaatiot voivat vaikuttaa ulkopuolisina painostusryhminä kaikilla tasoilla, ne on usein hyväksytty legitimeiksi osapuoliksi neuvottelupöytiin ja päätöksentekoon sekä päätösten valmisteluun ja täytäntöönpanoon (ks. esim. Clark 1983, 171-181).

Myös koulutustyötä tekeviä edustavat korporaatiot pyrkivät vaikuttamaan välittömien työsuhteen ehtojen lisäksi moniin muihin asioihin. Poliittis-hallinnollinen valta hyväksyy tämän vaikuttamisen ja korporaatioiden edustajia nimetään komiteoihin ja arviointiryhmiin, niitä kuullaan lainsäädännön valmistelussa jne. Myös työnantajien organisaatiot pyrkivät vaikuttamaan koulutuksen tavoitteenasetteluun ja substanssikysymyksiin, asettamaan niille laatuvaatimuksia ja määrittelemään niihin sijoitettavien panosten tason.

Korporatiivista päätöksentekoa ymmärtävissä luonnehdinnoissa puhutaan sopimusyhteiskunnasta, järjestäytyneestä yhteiskunnasta jne. Kriittisissä arvioissa korporatiivisen yhteiskunnan voidaan katsoa toteuttavan kansanvallan korvaamista korporatismilla (joka sulkee korporaatioihin kuulumattomat yhteiskunnallisen päätöksenteon ulkopuolelle), vahvojen utilitarismia ja jäykkää korporaatioteknokratiaa.

Myöhemmin esitettävässä nelipoolisessa koulutuksen ohjauskentässä kuvatut (kuvio 8) vaikutuskeskukset ovat keskeisesti tekemisissä korporaatioiden kanssa. Koulutusprofessiot ajavat työsuhteen ehtoihin liittyviä ja muita intressejään omien korporaatioidensa kautta. Työntajapuolen korporaatiot - Suomessa lähinnä kuntia ja valtiota edustavat työnantajaorganisaatiot - menettelevät samoin. Asiakkaita edustavat korporaatiot - esimerkiksi koululaisten vanhempien järjestöt, koululais- ja opiskelijajärjestöt- pyrkivät edistämään jäsentensä parasta. Viimeksimainitut voidaan ymmärtää myös osaksi kuluttajaliikettä. Korporaatioita ei tässä tutkimuksessa hahmoteta Nousiaisen (1994, 29-30) tapaan erilliseksi tekijäksi koulutuksen teoreettisessa ohjauskentässä. Sen sijaan tässä lähdetään siitä, että nelipoolisen ohjauskentän sisään voitaisiin piirtää pienempi neliö, joka kuvaisi sitä kenttää, jolla neljän voimakkeuden operationaalinen vaikuttaminen tapahtuu osittain korporaatioiden välityksellä. Vaikuttamispyrkimykset voivat kohdistua suoraan toisiin vaikutuskeskuksiin ja niiden korporaatioihin tai poliittis-hallinnollisen järjestelmän kautta. Kansallinen taso on tärkeä korporaatioiden vaikuttamisen taso, mutta sitä voi tapahtua kaikilla tasoilla.

Ajateltaessa koulutuksen ohjauskentän toimijoiden ja intressitahojen keskinäisiä voimasuhteita on siis otettava huomioon myös korporaatioiden ja puskuri-instituutioiden kautta tapahtuva vaikuttaminen. Poliittis-hallinnollinen järjestelmä voi antaa (tai voi joutua antamaan) tilaa ja päätösvaltaa korporaatioille muissakin kuin välittömästi työsuhteen ehtoja koskevissa koulutuspoliittisissa kysymyksissä.

## 2.3 KOULUTUKSEN OHJAUSJÄRJESTELMÄN NELJÄ IDEAALITYYPPIÄ

### 2.3.1 *Ideaalityyppien rajojen täsmäntäminen*

Pyrittäessä edellä tehtyjen valintojen, kuvattujen koulutuksen ohjausjärjestelmän ominaispiirteiden ja esiyymmärryksen perusteella hahmottamaan seuraavassa neljän koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin sarja, täsmennetään aluksi näiden ideaalityyppien rajoja. Täsmen-

nys perustuu pääasiassa kunkin ideaalityypin ytimenä olevan toimijan intressien erilaisuuteen suhteessa muiden toimijoiden intresseihin.

Poliittis-hallinnollisella järjestelmällä tässä tarkastelussa tarkoitetaan ensisijaisesti niitä hallinnon tahoja ja tasoja, joiden toteuttama ohjaus merkittävästi säätelee vaikutuskentän muiden toimijoiden ja intressitahojen asemia. On selvää, että valtion keskushallinto kykenee tähän. Väliportaan (aluetaso) hallinnon merkitys tässä tarkastelussa riippuu siitä, missä määrin sen ymmärretään toimivan alueilla valtion keskushallinnon jatkeena ja käskyläisenä ja missä määrin alueen asukkaiden palvelijana ja edustajana hallintohierarkiassa alhaalta ylöspäin. Paikallistason (kunnat, kuntayhtymät) poliittis-hallinnollisen järjestelmän rooli ja merkitys on tässä tarkastelussa problemaattinen, koska se toimii eräällä tavalla vedenjakajalla. Toisaalta paikallishallintokin voi säädellä "etulinjassa" palvelevien koulujen ja oppilaitosten toimintaa etäisenä hallintokoneistona ja paikallistason ohjaus voi rajoittaa koulujen ja oppilaitosten toimintaa yhtä lailla kuin ylemmänasteinen ohjaus. Toisaalta paikallishallinto voi olla juuri primaarien asiakkaiden vaikuttamisen väylä ja edellytysten luoja professioiden ja muiden etulinjan toimijoiden toiminnalle. Hallinnon eri tasojen odotetaan joka tapauksessa suhtautuvan eri tavoin esimerkiksi koulu- ja oppilaitosverkon rakenteeseen<sup>4</sup>, millä on vaikutusta koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden saamiin koulutuspalveluihin.

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja koulutusjärjestelmän asiakkaiden raja voidaan vetää koulu- ja oppilaitoskohtaisten toimielinten (virallisten tai epävirallisten) välille: Jos ne ovat poliittis-hallinnollisen järjestelmän asettamia, ne edustavat poliittis-hallinnollista valtaa (riippumatta siitä, kuuluuko niihin koulun tai oppilaitoksen asiakkaita); jos asiakkailta on suvereeni oikeus toimielinten asettamiseen, ne edustavat koulutusjärjestelmän primaareja asiakkaita.

Teoreettisesti voitaisiin katsoa, että myös poliittis-hallinnollinen valta voitaisiin ymmärtää asiakkaaksi, joka edellyttää, että koulutusjärjestelmä tuottaa sen laatuvaatimukset täytettäviä ihmisiä, esimerkiksi esivallalle kuuliaisia kansalaisia. Tällainen asetelma kertoisi hyvin kollektivistisestä ja totalitaristisesta järjestelmästä, jossa yksilöt organismiteorian mukaisesti ymmärrettäisiin yhteiskuntakoneiston alisteiseksi osaksi (ks. ed. kohta 2.2.2). Tässä lähdetään siitä ajatuksesta, että yhteiskuntakoneisto ja koulutusjärjestelmä ovat yksilöitä varten - eikä päinvastoin - ja yksilöt ja työnantajat ovat koulutusjärjestelmän asiakkaita.

Profession käsitettä on tulkittu eri tavoin (ks. ed. kohta 2.2.5). Tässä katsotaan, että opetusprofession kohdalla toteutuvat sellaiset profession tunnusmerkit, jotka oikeuttavat puhumaan todella professiosta. Tätä tukevat muun muassa pitkä ja eriytynyt pedagoginen koulutus, valtion takaama monopoli ammatin harjoittamiseen (kelpoisuusehdot, rekrytointisään-

4

Jamilan (1998, 77) mukaan olisi ylioptimistista odottaa, että oppilaitosten ylläpitäjät ja oppilaitoskohtaiset hallintoelimet pyrkisivät yleisesti toimimaan aloitteellisesti siten, että oppilaitosverkko tehostuisi ilman ulkopuolista ohjausta. Jamilan mukaan keskushallinnolle on luontaisesti jäänyt vastuu tarkastella oppilaitosverkostoa yhtä ylläpitäjäkuntaa laajemmasta näkökulmasta.

nökset) ja ainakin jossakin määrin yleistynyt käsitys sellaisen pedagogisen tiedon erityisluonteesta, jota hallitsevat vain koulutuksen saaneet pedagogit.

Julkinen koulutusjärjestelmä on osa julkisen vallan organisatorista rakennetta. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja julkista koulutustehtävää suorittavan opetusprofession välillä on kuitenkin jännite. Tässä tutkimuksessa on lähdetty siitä, että opetusprofession on koulutuksen ohjauskentässä oma vaikutuslähteensä, jonka käyttäytymistä dominoi sen oma itseintressi. Hyvinvointivaltion kriisivaiheeseen liittyvässä resurssitaistelussa tämä näkemys on saanut entistäkin enemmän todistusvoimaa taakseen. Kiinnostuksen kohteena tässä tutkimuksessa ovat poliittis-hallinnollisen vallan haltijan opetusprofession kohdistamat ohjauspyrkimykset (resurssointi mukaan lukien) ja se, millä tavalla "korporatiivinen valtio" on noussut palvelusten tuottajien ja kuluttajien väliin (ks. Rinne & Jauhiainen 1988, 59-61).

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja opetusprofession vallankäytön rajapinta on jossakin määrin kontekstista riippuva ja tulkinnallinen. Yhden rajan voidaan katsoa kulkevan koulujen ja oppilaitosten johdon kohdalla. Niiden ammattijohdolta voidaan toisaalta edellyttää opettajien kelpoisuusehtojen täyttämistä ja opetustyön substanssin hallitsemista. Toisaalta yksiköiden johdon voidaan odottaa ohjautuvan työssään yhteiskunnan ja työnantajan kokonaisuudesta käsin. Koulun johtamisen on nähty myös professionaalistuvan ja edellyttävän johtajilta useiden erityisvaatimusten täyttämistä (ks. esim. Eraut 1994, 294-296). Kysymys siitä, pitäisikö esimerkiksi yliopistojen rehtoreiden olla ensisijaisesti ammattijohtajia vai ansioituneita tutkijoita, liittyy tähän rajankäyntiin. Lauglon (1995) hahmotelmaa mukailen tässä lähdetään siitä, että paikallishallinto voi saada antiprofessionaalisen muodon, mutta toisaalta pedagoginen professionalismismi voi saada vertikaalisesti organisoidun professionaalisen valtakoneiston muodon siten, että se ulottuu koulutusbyrokratian viranhaltijoihin. Esimerkiksi koulun johto voi siten - tapauksesta riippuen - edustaa joko poliittis-hallinnollista järjestelmää tai opetusprofessiota.

Professionaaliset organisaatiot sinänsä eivät välttämättä ole erityisen harmonoisia yksiköitä. Monet organisaatiot ovat luonteeltaan löyhästi yhteenkytkeytyneitä systeemejä, joiden semiautonomet osat pyrkivät ylläpitämään riippumattomuuttaan. Yliopistot erilaisine osineen, jotka on sidottu toisiinsa yleisten opettamiseen ja tutkimukseen liittyvien tavoitteiden kautta, ovat Morganin mielestä tällaisista organisaatioista hyvä esimerkki. (Morgan 1986, 196.) Yleissivistävän koulutuksen opetusprofession sisällä on jännitteitä esimerkiksi luokanopettajien, aineenopettajien ja erityisopettajien kesken. Lastentarhanopettajien ja luokanopettajien intressit näyttävät törmäävän helposti varhaiskasvatuksen organisoimisessa. Toisaalta erottautumispyrkimykset ovat luonnollisia erityisosaamista ja tiedon monopolisoimista korostavassa maailmassa. Tässä tutkimuksessa koulutuksen ohjauskentän teoreettisessa tarkastelussa opetusprofession erityisryhmillä katsotaan olevan ohjauksen kannalta enemmän yhteisiä kuin erottavia intressejä.

Koulutuksen ohjausjärjestelmässä on poliittisen vallan haltija yleensä halunnut koulutusjärjestelmän primaarille asiakkaalle - yksittäiselle kansalaiselle - antaa huomattavan vaikutusmahdollisuuden. Mm. Suomessa kansalaisella on oikeus saada tietynlaista peruskoulutusta. Kansalaisella on oikeus hakeutua haluamaansa toisen asteen koulutukseen (mikäli täyttää ehdot) eikä esimerkiksi valtio tai opiskelijan kotikunta voi tätä oikeutta rajoittaa. Toisaalta on esimerkkejä siitä, että poliittis-hallinnollisen vallan haltija on ollut valmis dramaattisellakin tavalla tulkitsemaan kansalaisten parasta kansalaisten itsensä asemesta. Oppivelvollisuus ja sen laajentamiset ovat tästä hyviä esimerkkejä. Sen tulkitseminen, milloin järjestelmä vaihtoehdottomasta ja pakottavasta ohjauksestaan huolimatta korostaa ensisijaisesti koulutusjärjestelmän asiakkaiden intressiä, ei ole aina helppoa. Tässä on lähdetty siitä, että asiakkaiden asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän on jo asiakassuhteen luonteen vuoksi annettava tilaa asiakkaan omaan harkintaan perustuvalla vallankäytöllä.

Tarkastelutavasta ja tarkastelun funktiosta riippuu, ymmärretäänkö primaarilla asiakkaalla oppilaan ja hänen huoltajiensa sekä opiskelijoiden lisäksi myös potentiaalia asiakasta, kansalaista, joka voisi olla tai jonka tulisi voida olla varsinainen asiakas. Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että koulutusjärjestelmän primarien asiakkaiden asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ominaispiirteisiin kuuluu, että palvelut ovat helposti kaikkien koulutusjärjestelmän potentiaalisten asiakkaiden saatavilla eikä koulutukseen pääsyä voida rajoittaa esimerkiksi jo koulutuksessa olevien etujen vaalimisen perusteella. Koulutusjärjestelmän vaikutuslähteiden tarkastelussa on merkitystä sillä, pystyvätkö oppilaat ja opiskelijat valintojen avulla suuntaamaan omaehtoisesti omaa opiskeluaan. Olennainen kysymys on, onko järjestelmään sisäänrakennettu sellaisia esteitä tai portteja, jotka estävät potentiaalisten asiakkaiden sisäänkäynnin ja koulutusjärjestelmän henkilökohtaisen hyödyntämisen. Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden yhtenäiskouluperiaatteelle rakentuvat peruskoulut ovat ilmausta halusta nähdä koko ikäluokka tasavertaisina asiakkaina.

Teollisuuden työnantajien odottaessa koulutusjärjestelmän tuotteina korkeat laatuvaatimukset täyttyviä, työnantajien arvomaailman sisäistäneitä, sopeutuvaisia työntekijöitä oppilaat ja opiskelijat itse saattavat pyrkiä työnantajan tarpeiden tyydyttämisen sijasta parantamaan oman elämänsä hallintaa, asennoitua kriittisesti esimerkiksi teollisuuden ympäristövaikutuksiin ja tehdä koulutusvalintoja, jotka eivät palvele työnantajien intressiä. Vaikka koulutusjärjestelmän primarien ja sekundaarien asiakkaiden intressit ovat huomattavalta osalta yhteisiä, ne voivat siis myös eriytyä.

Työnantajien ja yrittäjien tarpeiden tyydyttäminen ei ole vain ammatillisen koulutuksen asia. Työmarkkinoiden kannalta tärkeitä valmiuksia luodaan varhaislapsuudesta saakka. Voidaan katsoa, että työelämän muutosten seurauksena yleissivistyksen ja ammatillisen kompetenssin rajapinta elää jatkuvasti. Siksi koulutusjärjestelmän primarien asiakkaiden ja työnantajien koulutuspoliittisten intressien määrittelyssä tulee erityisesti ottaa huomioon vallitsevat historialliset tekijät.

Erityisesti työnantajien ja yrittäjien suhdetta toisaalta opetusprofession, toisaalta poliittis-hallinnolliseen järjestelmään arvioitaessa on syytä tarkastella ilmiötä, jota on selitetty piilo-opetussuunnitelmatutkimuksen avulla. Kuten edellä on todettu, jo legitimiytensä takia yhteiskunta ja koulutusinstituutio korostavat merkitystään työelämän palvelijana. Tämä näkyminen opetussuunnitelmissa ja muissa koulutuksen virallisissa tavoiteilmaisissa. Sisäisen yrittäjyyden ja muiden aktiivisuuspedagogisten opetussuunnitelmatavoitteiden sijasta oppilaat saattavat kuitenkin käytännössä - toteutuvan opetussuunnitelman tasolla - oppia päivittäisiä asioita, kuten odottamista.

Piilo-opetussuunnitelmatutkimus ei ole rajoittunut vain opettajan ja oppilaiden suhteen tarkasteluun (ks. esim. Meri 1995, 39-44). Koko koulutusinstituution ja yhteiskunnan koulutusta koskevat ohjausratkaisut saattavatkin olla muuta, mitä virallisten tavoitteiden ja suunnitelmien perusteella voitaisiin odottaa. Sen lisäksi, että julkiset ja viralliset koulutusta koskevat ratkaisut (tavoitteiden operationaalistaminen) saattavat olla ristiriidassa virallisten tavoitteiden kanssa, myös kirjoittamattomat yhteiskunnan ja koulutusinstituution sisäiset normit ja käytännöt saattavat olla ristiriidassa virallisten tavoitteiden ja suunnitelmien kanssa. Erityisesti koulutusta koskeviin tavoiteilmaisuihin liittyvä työelämän vaatimusten painotus ja toisaalta koulutusinstituution käytännön työelämäyhteyksien vähäisyys ja työnantajien koulutukselle antama vähäinen merkitys työntekijöiden rekrytoinnissa (ks. esim. Watkins 1991, 142-148) houkuttavat tarkastelemaan tätä jännitettä. Koulutuksen ohjauksen vaikutuskeskusanalyyseissä on siis asetettava kysymys: Toteuttaako opetusprofession toisaalta ja poliittis-hallinnollinen järjestelmä toisaalta todella käytännössä työnantajien ja yrittäjien tarpeita tyydyttävää, virallisten tavoitteiden mukaista koulutuspolitiikkaa? Kysymyksenasettelua monimutkaistaa se, että työnantajat ja yrittäjät ovat yksilöllisiä yksilöllisine ja keskenään ristiriitaisine odotuksineen (Finn 1991, 49).

### **2.3.2 *Politiittis-hallinnollisen järjestelmän asemaa korostava ideaalityyppi***

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin eetos on kollektivismia korostava ja sen legitimaatio nojaa poliittiseen vallankäyttöön. Yksilö saa merkityksensä, tarkoituksensa ja arvonsa yhteiskuntakoneiston osana. Poliittis-hallinnollisella järjestelmällä on oikeus tulkita yhteiskunnan kokonaisuutta ja alistaa kaikkien muiden edut tälle kokonaisuudelle. Tämän se tekee niin yksiselitteisesti, että muiden toimijoiden mahdollisuudet erilaisiin tulkintoihin ovat verrattain rajoitettuja.

Koulutusta koskeva päätöksenteko on tässä ideaalityypissä järjestetty byrokraattisen sentralismin periaatteiden mukaisesti. Ideaalityypin ominaispiirteisiin kuuluu hierarkkinen

päätöksentekojärjestelmä, mikä tarkoittaa ylöspäin vastuussa olevien viranomaisten ketjua. Koulutusjärjestelmän koordinaatio perustuu tässä ideaalityypissä pitkälti valtion toteuttamaan suunnitteluun, ei markkinamekanismeihin eikä opetusprofession sisäiseen ammattikuntakontrolliin. Toiminnan normienmukaisuus varmistetaan paljolti etukäteen, ei jälkikäteen eikä professionaalien vertaisarviointina.

Alajärjestelmien autonomia on heikkoa ja rajoitettua. Julkishallintolähtöiset ohjausvälineet ovat tiukasti poliittis-hallinnollisen järjestelmän hallusssa ja kontrollissa. Virallisilla normeilla (lainsäädännöllä ja alemmanasteisilla normeilla) ja lupakäytännöillä ohjataan tiukasti koulutuksen rakenneratkaisuja ja toteutusta. Ideologisilla ohjausvälineillä (opetussuunnitelmat, kehittämisohjelmat jne.) osoitetaan yksityiskohtaisesti toiminnan tavoitteet ja ohjataan yksityiskohtaisesti koulutuksen toteutusta. Taloudellinen ohjaus on yksityiskohtaista. Resurssit ohjataan täsmällisesti tarkoitusten mukaan. Henkilöstöhallintoa (vakansseja, kelpoisuusehtoja, rekrytointia, johtamis- ja osallistumisjärjestelmiä, työnkuvia) säädellään keskitetysti ja yksityiskohtaisesti.

Palautejärjestelmä on luotu tyydyttämään ensisijaisesti poliittis-hallinnollisen vallan haltijan ja viranomaisten tarpeita. Palautetta kerätään poliittis-hallinnollisen vallan koordinoimana. Palautetiedon sisältö on poliittis-hallinnollisen vallan kontrolloimaa. Tutkimus- ja kehittämistoiminta on keskitetyssä kontrollissa ja se palvelee virallista kehittämispolitiikkaa. Sisäisessä tiedottamisessa korostuu ylhäältä alas -tiedottaminen. Merkittävä ulkoinen tiedottaminen on pitkälti monopolisoitu ylärakenteelle.

Julkisen koulutusjärjestelmän rinnalla ei tämän ideaalityypin mukaisessa koulutuksen ohjausjärjestelmässä yleensä suvaita yksityisiä palvelunantajia. Jos yksityisten palvelunantajien annetaan ylipäättään toimia, ne ovat tiukassa ohjauksessa. Profession kuuliaisuuden takaamiseksi voidaan käyttää sekä julkishallinnon sisäistä kilpailuttamista että tarkasti säänneltyä yksityistä sektoria kilpailuasetelman luomiseksi.

Koulutuksen sisällölliset rakenneratkaisut - mm. tutkintojärjestelmät - on siis luotu keskitetysti poliittis-hallinnollisen vallan haltijan tulkitsemien tarpeiden ja mahdollisuuksien pohjalta. Ne ovat luonteeltaan mekaanisia eivätkä salli merkittävää profession tai palvelusajien toimesta tapahtuvaa harkintavallan käyttöä ja variointia. Ohjelmallinen kehittämis työ - opetussuunnitelmatyö ja muu suunnittelu - tapahtuu ylhäältä alaspäin. Alempien tason ja "etulinjan" luovuudelle ei anneta merkittävästi tilaa.

Toiminta rahoitetaan julkisen budjetoinnin kautta eikä se yleensä joudu "kysyntä- ja kannattavuustestiin" vapailla markkinoilla. Harjoitettavan politiikan tavoitteista ja sisällöstä riippuu, millä tavalla toimintaympäristön olosuhteet ja kasvatustyön erityisluonne otetaan huomioon resurssoinnissa. Harkintavaltaa asiassa käyttää joka tapauksessa poliittis-hallinnollisen vallan haltija.

Henkilöstön koulutusta ja täydennyskoulutusta ohjataan keskitetysti. Poliittis-hallinnollisen vallan haltija kontrolloi tiukasti myös korporaatioiden sopimuspolitiikkaa ja osallistumista päätöksentekoon.

Tutkimustoiminta liittyy keskitetysti ohjattuun ohjelmatyöhön ja "viralliseen kehittämispolitiikkaan". Kokeilu- ja kehittämistoimintaa ohjataan tiukasti lupakäytäntöjen ja muutosagenttien valikoinnin avulla.

Tätä ideaalityyppiä ymmärtävissä luonnehdinnoissa puhutaan solidaarisuudesta (mikä merkitsee yksilön oman edun tavoittelusta luopumista yhteisen hyvän vuoksi) tai kansalaisistaan huolehtivasta kansankodista. Kriittisissä luonnehdinnoissa puhutaan holhousyhteiskunnasta tai pakkoyhteiskunnasta.

### **2.3.3 *Opetusprofession asemaa korostava ideaalityyppi***

Opetusprofession asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin legitimaatio nojaa tiedon, eksperttiyden ja asiantuntemuksen arvostukseen. Pitkä ja eriytynyt, yliopistotasoinen koulutus tukee käsitystä opetusprofession edustajien eksperttiydestä ja muilta salattun tiedon hallitsemisesta. Opetusprofession edustajilla on oikeus tulkita väljän ja moniarvoisen tavoiteasettelun sekä suuren toimintavapauden puitteissa yhteiskunnan parasta ja asiakkaiden etua.

Koulutusta koskeva päätöksenteko on desentralisoitu siltä osin, että julkisen kasvatus- ja opetustyön tavoitteet, sisältö ja toteuttamistapa on määrätty virallisin normein väljästi ja ne jättävät runsaasti tilaa opetusprofession omien, sisäisten periaatteiden toteuttamiselle ja harkintavallan käytölle. Tämän ideaalityypin ominaispiirteiden mukaan opettajat ja professionaaliset kollegiot ovat siis työnsä toteuttajina hyvin autonomiaa suhteessa poliittis-hallinnollisen vallan haltijoihin ja koulutusjärjestelmän asiakkaisiin. Sen sijaan opettajien peruskoulutus, kelpoisuusehdot, virat, rekrytointi ja asemaan liittyvät oikeudet on määrätty keskitetysti virallisin normein niin, että ne takaavat pedagogisiin tehtäviin monopoliaseman tietyt kelpoisuusehdot täyttävälle henkilölle ja rajoittavat selkeästi työnantajan henkilöstöpolitiikkaan liittyvää harkintavaltaa.

Opetushenkilöstö itse päättää pitkälle koulujen ja oppilaitosten johtamistavasta ja työnjaosta. Opetushenkilöstön vaikuttamismahdollisuuksista huolehditaan johtamis- ja osallistumisjärjestelmää koskevilla normeilla. Tällaisia ovat muun muassa opettajille varatut kiintiöt hallintoelimissä ja pakolliset kuulemis- ja neuvottelumenettelyt. Opettajakollegioiden sisä-

nen päätöksenteko on mahdollista järjestää osallistuvan demokratian periaatteiden mukaisesti, mutta koulutusjärjestelmän asiakkaita pidetään tällöin järjestelmän ulkopuolisina.

Opettajakollegioilla on runsaasti ja merkittävässä asioissa mahdollisuuksia vallankäyttöön. Opetusprofession ja sen edustajien asiakkaisiin suuntautuva tilivelvollisuus on suhteellisen vähäistä. Professiota edustavilla korporaatiolla on yhteiskunnallisessa päätöksenteossa merkittävä asema. Asiakkaille ei ole hallussaan merkittäviä vaikuttamisen keinoja.

Koulutusjärjestelmän koordinaatio nojaa tämän ideaalityypin mukaisessa koulutuksen ohjausjärjestelmässä merkittävältä osalta opetusprofession sisäiseen ammattikuntakontrolliin. Koulutuksen suunnittelu, kehittäminen ja arviointi on pitkälle opetusprofession omissa käsissä. Arviointitoiminnan merkitys on vähäistä ja arvioinnissa korostuu profession sisäinen arviointi (itsearviointi) ja profession sisäinen tilivelvollisuus. Ulkoiseen arviointiin suhtaudutaan kriittisesti. Erityisesti ulkoinen vertaileva arviointi torjutaan sillä perusteella, että muut eivät ymmärrä professionaalisen työn erityisluonnetta yleensä eikä varsinkaan kyseisen yksikön erityisluonnetta. Ulkoisen tiedottamisen tarpeen arvioivat professorit itse.

Koulutyö on tässä ideaalityypissä organisoitu siten, että profession edustajilla on palveluntajana monopoliasema eivätkä ne joudu merkittävästi kilpailemaan asiakkaista. Oppivelvollisuuskoulussa asiakkuus perustuu pakkoon eivätkä asiakkaat voi valita palveluntajansa. Myös demografiset tekijät rajoittavat profession edustajien joutumista keskinäiseen kilpailutilanteeseen: Opiskelijapaikkoja on kysyntään nähden vähän ja pätevistä opettajista ei ole ylitarjontaa. Asiakkaille sallitaan valinnanvapautta, jos profession edustajat pitävät sitä tarpeellisena.

Profession riippuvuus rahoittajista ja opetustyön kysynnästä on vähäistä. Työsuhteen ehtoista ja muista työoloihin vaikuttavista asioista päättävät profession edustajina voimakkaat korporaatiot.

Opetusprofession asemaa korostavaa koulutuksen ohjausjärjestelmää ymmärtävässä tarkastelussa puhutaan kunnioittavasti eksperteistä, osaajista, ammatti-ihmisistä. Kriittisessä tarkastelussa puhutaan rajoittuneista fakki-idiooteista, virkavaltaisuudesta ja byrokratiasta kriittisessä mielessä.

### **2.3.4 *Primaarien asiakkaiden asemaa korostava ideaalityyppi***

Primaarien asiakkaiden asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin eetos korostaa individualismia eli yksilön ensisijaisuutta ja itsetarkoitusta yhteiskuntaan nähden. Yhteiskunnan tarkoituksena on yksilön olemuksen todellistumisen tukeminen. Koulutusjär-

jestelmän toimintaa leimaa yleisesti palveluhenkisyys ja asiakaskeskeisyys. Oppilaat, opiskelijat ja heidän perheensä saavat pitkälle itse tulkita omaa etuaan.

Koulutusta koskeva päätöksenteko on desentralisoitu siten, että koulutusjärjestelmä kykenee vastaamaan primaarien asiakkaiden erilaisiin tarpeisiin ja tarjoamaan niille osallistumismahdollisuuksia koulutusta koskevaan päätöksentekoon. Tämän ideaalityypin mukaisessa koulutusjärjestelmässä palveluyksiköt ovat siis autonomisia, mutta tietyin varauksin. Primaarien asiakkaiden asema ja oikeudet on toisaalta turvattu keskitetysti lainsäädännöllä ja muilla normeilla. Primaarit asiakkaat eivät joudu opetusprofession ja professionaalien armoille, vaan he voivat tarvittaessa puolustautua esimerkiksi heidän oikeuksiaan suojaaviin normeihin vedoten tai vaihtamalla palvelunantajaa.

Sellainen autonominen järjestelmä, jossa primaarit asiakkaat pääsevät tosiasiallisesti vaikuttamaan palveluyksiköiden toimintaan itsehallinnon puitteissa, on tämän ideaalityypin mukainen. Primaarit asiakkaat vaikuttavat saamiinsa koulutuspalveluihin siis joko tosiasiallisten valintamahdollisuuksien kautta tai osallistumalla palveluja koskevaan ohjaukseen sisältä päin taikka molemmilla tavoilla. Populistinen lokalismi, joka merkitsee vahvaa paikallista koulujen hallintoa, vahvaa oppilaiden vanhempien kouluun kohdistamaa kontrollia ja ulkoista, paikallista arviointia, on sopusoinnussa tämän ideaalityypin kriteereiden kanssa. Myös sellainen osallistuva demokratia, jossa oppilaiden vanhemmat ja opiskelijat ymmärretään "sisäpiiriläisiksi", on tämän ideaalityypin kriteerien mukainen.

Koulutuksen sisällölliset rakenneratkaisut ovat joustavia, valinnoille ja asiakkaiden harkinnalle merkittävästi tilaa antavia. Opetussuunnitelmatyössä ja muussa suunnittelussa on mahdollista ottaa pitkälle huomioon asiakkaiden odotusten erilaisuus. Primaareille asiakkaille turvataan resurssit tosiasiallisten valintojen tekemiseen.

Poliittis-hallinnollinen järjestelmä on tässä ideaalityypissä vastuussa tasa-arvoa edistävästä koulutuksen infrastruktuurista. Tähän infrastruktuuriin kuuluvat muun muassa koulutuksen saavutettavuuden kannalta riittävän tiheä koulu- ja oppilaitosverkko ja riittävä määrä päteviä opettajia.

Koulutusjärjestelmän rakenneratkaisut eivät tämän ideaalityypin mukaisessa koulutusjärjestelmässä johda asiakkaita niinsanottuihin umpiperiin. Jos koulujärjestelmässä on rinnakkaiskoulujärjestelmän piirteitä, olennaista on, että rajat eivät ole ylittämättömiä ja että eri järjestelmien piirissä suoritettut opinnot tunnustetaan tosiasiallisen arvonsa mukaisiksi.

Vallitsevasta tasa-arvonäkemyksestä riippuu, missä määrin pidetään tärkeänä kaikkien potentiaalisten asiakkaiden tosiasiallisia mahdollisuuksia olla palvelunsaajina ja vaikuttamassa palveluihin. Ideaalityypin kanssa sopusoinnussa on sellainen järjestelmä, joka takaa mahdollisimman laajalle joukolle mahdollisimman laajat vaikutusmahdollisuudet.

Ideaalityypin mukaista on korostaa sosiaalista demokratiaa ja alueellista tasa-arvoa myös poliittisen demokratian kustannuksella. Tähän ideaalityyppiin kuuluu liberaaliin tasa-

arvokäsitykseen kuuluva ajatus, että koulutusmahdollisuuksien tieltä voidaan poistaa alueellisia, taloudellisia ja sosiaalisia esteitä. Myös radikaali tasa-arvokäsitys, joka merkitsee muun muassa positiivista diskriminointia ja arvokkaan osaamisen kriteerien laventamista, on tämän ideaalityypin kriteerien mukainen. Eri yhteiskuntaluokista lähtöisin olevien erilaisesta kulttuuritaustasta johtuvat erilaiset mahdollisuudet hyödyntää koulutuspalveluja vaativat tämän ideaalityypin mukaisessa koulujärjestelmässä tasa-arvoistavia ponnistuksia. Niinpä hyvät opintososiaaliset edut ja muutkin koulutuspalvelujen saavutettavuutta edistävät yhteiskunnalliset ratkaisut kuuluvat tämän ideaalityypin mukaiseen koulutusjärjestelmään. Myös markkinamekanismit, jotka korostavat koulutusjärjestelmän valintoja tekevän primaarin asiakkaan asemaa, ovat sopusoinnussa tämän ideaalityypin kanssa. Markkinamekanismien käyttö ei saa kuitenkaan merkittävästi uhata tasa-arvoa.

Koulutusyksiköissä voidaan ilman ylärakenteen yksityiskohtaista ohjausta suunnata taloudellisia resursseja niin, että asiakkaiden intressi ohjaa sitä. Resurssien riittävyys takaa koulutuspalvelujen saavutettavuuden ja laadun.

Arviointi- ja palautejärjestelmässä korostuu primaarien asiakkaiden tarvitseman tiedon tuottaminen ja tilivelvollisuus primaarien asiakkaiden suuntaan. Asiakkaiden odotuksia ja palautetta kerätään aktiivisesti. Palveluyksiköt ovat ylipäätään avoimia, aktiivisesti tiedottavia ja niiden toiminnan läpivalaisua ja vertailtavuutta pidetään luonnollisena asiana.

Tutkimus, kokeilu ja kehittämistoiminta saa merkittävältä osin impulssinsa kentältä. Primaarit asiakkaat osallistuvat kehittämistyöhön.

Primaarien asiakkaiden asemaa korostavaa koulutuksen ohjausjärjestelmää ymmärtävässä tarkastelussa puhutaan kansalaisyhteiskunnasta, lähidemokratiasta ja yksilökeskeisyydestä. Kriittisessä tarkastelussa voidaan puhua populismista (kriittisessä tarkoituksessa), kylä- ja korttelipolitikoinnista ja kansantuomioistuimista.

### **2.3.5 Työnantajien ja yrittäjien asemaa korostava ideaalityyppi**

Työnantajien ja yrittäjien asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin eetos korostaa ihmisen arvoa tuotannontekijä ja työelämää hyödyttävänä pääomana. Ihmisen välineellinen arvo korostuu. Hänellä on ensisijaisesti merkitystä työntekijänä.

Tämän koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin mukaan koulutuksen tehtävänä on kasvattaa inhimillistä pääomaa, jolla on tuotantoprosesseissa (myös palvelutuotannossa) ja työmarkkinoilla arvoa. Lisäksi koulutusjärjestelmän tehtävänä on sosiaalista koulutettavat työelämän arvoihin ja valikoida yksilöt kykyjensä ja taipumustensa mukaisesti sopiviin paik-

koihin tuotantoprosesseissa. Koulutuksessa tähdätään työnantajien tavoitteisiin sitoutuneiden tai sisäiseen yrittäjyyteen kasvaneiden ammattitaitoisten työntekijöiden kouluttamiseen. Työn ja tuotantoelämän muutoksiin varautuminen on yksi koulutusjärjestelmän tehtävä.

Kansainvälisten markkinoiden katsotaan aiheuttavan paineita tuotantokustannuksiin ja kilpailukykyyn. Koulutukseen suunnattavia resursseja - kuten muitakin kustannuksia - tarkastellaan tämän ideaalityypin mukaan kriittisesti ja toisaalta koulutuksen ja tutkimuksen tuotamiin kvalifikaatioihin kohdistuu suuria odotuksia.

Tässä ideaalityypissä poliittis-hallinnollisen vallan haltijalla on voimakas intressi ajaa työnantajien ja yrittäjien etua, koska se katsoo itse hyötyvänsä näiden menestymisestä muun muassa verotulojen kasvuna, työttömyyden ja sosiaalisten ongelmien vähenemisenä sekä yhteiskunnallisen hyvinvoinnin aiheuttamana väestön lojaalisuutena poliittisen vallan haltijoita kohtaan.

Poliittis-hallinnollisen vallan haltija joko itse tulkitsee ja ajaa työnantajien ja yrittäjien etua omilla ohjaustoimillaan tai luo edellytykset näiden suoralle vaikuttamiselle (hallinnossa, neuvottelukuntainstituutiossa jne.). Koska yleissivistävä koulutus voi työnantajien ja yrittäjien kannalta tuntua etäiseltä, siihen kohdistuvat odotukset saattavat olla epämääräisiä. Työnantajien ja yrittäjien intressien vaaliminen tapahtuukin tässä ideaalityypissä yleissivistävän koulutuksen osalta yleensä poliittis-hallinnollisen vallankäytön kautta.

Työnantajien ja yrittäjien välittömiin ja lyhyen tähtäyksen tarpeisiin reagoiminen voi vaatia hajautettua koulutuksen ohjausta. Toisaalta työelämän tarpeiden tyydyttäminen voi - varsinkin pitkällä aikavälillä - edellyttää koulutuksen ohjauksen keskittämistä ja kansallisten kehittämisohjelmien toteuttamista. Esimerkkejä viimeksimainituista ovat matemaattis-luonnontieteellisen opetuksen kehittäminen ja koulujen työelämäyhteyksien parantamiseen tähtäävät kansalliset ratkaisut. Toimi- ja päätösvallan sijoittaminen aluetasolle voi olla tämän ideaalityypin mukainen ratkaisu silloin, kun koulutustarpeiden koetaan eriytyvän alueellisesti (läh. maakunnittain). Myös esimerkiksi regionalismin yleinen arvostus Euroopan Unionin politiikassa legitimoii alueellista vallankäyttöä koulutuksen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Koulutuksen aluetasolla tapahtuvassa ohjauksessa korostuu yleensä työ- ja elinkeinoelämän intressin vaaliminen.

Tavoitejohtaminen suoritusindikaattoreineen sekä markkinamekanismit (kilpailu) ovat sopusoinnussa tämän ideaalityypin ominaispiirteiden kanssa. Koulutusyksiköitä kilpailutetaan sekä laadun varmistamiseksi että tuotantokustannusten kurissa pitämiseksi. Opetusprofession edustajilta edellytetään työelämän tuntemusta sekä asenteellista ja käytännöllistä valmiutta tehdä yhteistyötä työelämän kanssa. Muodollinen kelpoisuus ei ainakaan yksin takaa opetusprofession edustajille turvallista asemaa.

Yhteiskunnallisen - myös työelämää koskevan - valikointitehtävän toteuttamiseksi koulutusjärjestelmä voi suosia elitismiä. Ainakin merkittäviä taloudellisia panostuksia edel-

lyttäviin sosiaaliseen ja alueelliseen tasa-arvoon tähtääviin ponnistuksiin voidaan suhtautua kriittisesti. Toisaalta tuotannon ja osaamisen maksimoimiseksi voidaan olla kiinnostuneita lahjakkuusreservien kouluttamisesta työelämän palvelukseen. Konservatiivinen ja liberaali tasa-arvonäkemykset koulutuspolitiikan ohjenuorana voivat siis kilpailla keskenään tämän ideaalityypin mukaisessa koulutuksen ohjausjärjestelmässä.

Koulutusyksiköihin kohdistetaan myös ulkoista arviointia. Koulutuksen onnistumisen indikaattoreina korostuvat todellinen tai kuviteltavissa oleva työllistyminen ja työelämässä pärjääminen. Tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistyön onnistumisen kriteerinä on tehokkuuden ja kilpailukyvyyn edistäminen.

Tätä ideaalityyppiä ymmärtävässä tarkastelussa puhutaan yhteiskunnan ja tuotantojärjestelmän tehokkuudesta ja suorituskyvystä. Kriittisessä tarkastelussa puhutaan teknokratiasista, kulutusyhteiskunnasta ja materialistisista arvoista, joilla on taipumusta alistaa henkisemmät arvot, yksilöiden itseisarvon ja luontoarvot.

## 2.4 KOULUTUKSEN OHJAUSKENTTÄ

Edellä toteutetun ideaalityypin hahmottamisen perusteella voidaan katsoa, että kaikki neljä koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppiä olennaisilta osiltaan poikkeavat toisistaan. Kiteyttäen ja yksinkertaistaen voidaan todeta, että

- poliittis-hallinnollisen vallan oikeus tulkita yhteiskunnan kokonaisuutena kollektivismi arvojen pohjalta
- professioiden vahva asema ja oikeus tulkita myös asiakkaidensa etua asiakkaiden itsensä asemesta
- kansalaisten ja koulutusjärjestelmän asiakkaiden oikeus osallistumisen ja/tai valinnanmahdollisuuksien kautta merkittävästi vaikuttaa saamiinsa koulutuspalveluihin ja
- työnantajien ja yritysten oikeus asettaa alati muuttuvaa työtä vastaavan oikean koulutuksen omaavien työntekijöiden saatavuus, sosiaalistaminen ja valikointi koulutusjärjestelmän legitimitetin ehdoksi

ovat ominaispiirteitä, jotka esiintyvät korostetusti vain yhdessä ideaalityypissä. Koulutuksen ohjauskenttää voidaan siis "levittää" ainakin näihin suuntiin. Tässä tutkimuksessa koulutuksen teoreettista ohjauskenttää on päädytty keskitetyksi kuvaamaan kuviossa 8 esitetyllä tavalla. Kuviossa on kiteyttäen lueteltu niitä ominaispiirteitä, jotka kuuluvat kunkin tahon korostuneeseen asemaan perustuvaan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypisiin. Reaalimaailmassa koulutuksen ohjausjärjestelmien katsotaan sijoittuvan näiden ideaalityypien välimaastoon.



**Kuvio 8. Koulutuksen ohjauskentän neljä toimijaa, kunkin toimijan asemaa korostavat ideaalityypit ja ideaalityyppien keskelle muodostuva teoreettinen ohjauskenttä**

Koulutuksen ohjauskentällä on erilaisia ja eri suuntiin vetäviä voimia. Siksi ei ole helppoa yksityiskohtaisesti hahmottaa teoreettisen kentän muotoa ja siinä intressitahojen asemaa toisiinsa nähden. Ohjauskentän toimijoiden välillä vallitsee monenlaisia jännitteitä. Kentän yläosan toimijat (poliittis-hallinnollinen järjestelmä ja opetusprofessio) edustavat koulutuspalvelujen tuottajia ja alaosa (primaareja ja sekundaareja) asiakkaita. Poliittisen vallan ja professionaalisen vallan legitimaatiot nojaavat eri logiikkaan. Primaarien asiakkaiden ja sekundaarien asiakkaiden koulutukseen kohdistuvat odotukset voivat nojata erilaiseen käsitykseen yksilön ja tuotantokoneiston suhteesta. Kentän vasemman yläkulman voidaan katsoa edustavan kollektivistisia arvoja, oikean alakulman individualistisia arvoja. Kentän yläosan voidaan katsoa edustavan jähmeää suunnitteluyhteiskuntaa, alaosan edellyttävän nopeasti reagoivaa palveluyhteiskuntaa.

Olennaista tässä hahmotetussa koulutuksen ohjauskentän kuvausmallissa on, että siinä on neljä erillistä, nimettyä vaikutuslähdettä. Kentän muotoa ja vaikutuslähteiden sijoittumista toisiinsa nähden ei ole - edellä esitetystä ajattelusta huolimatta - mahdollista kovin pitkälle loogisesti perustella. Tästä johtuen ohjauksen painopisteiden täsmällinen osoittaminen ohjauskentässä on vaikeaa. Ohjauskentäkuvauksen muotoa tärkeämpänä tässä pidetään kysymystä, pitäisikö teoreettisesti hahmotetussa koulutuksen ohjauskentässä olla joitakin muitakin tahoja, jotta se paremmin sopisi koulutuksen ohjauksen analyysivälineeksi. Käsiteltäessä seuraavassa lähinnä poliittis-hallinnollisen vallan yleissivistävää koulutusta koskevia ratkaisuja 1980- ja 1990-lukujen Suomessa saataneen mallin relevanssia koskevaan kysymykseen lisävalaisua.

### 3 SUOMEN YLEISSIVISTÄVÄN KOULUTUKSEN OHJAUS 1980- JA 1990-LUVUILLA

#### 3.1 OHJAUSTODELLISUUDEN TUTKIMINEN

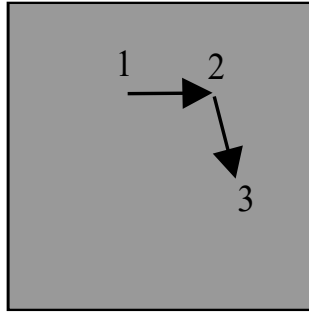
##### 3.1.1 *Ideaalityyppimetodin soveltaminen*

Edellä esiyymmärryksen, aikaisempien ohjauskuvausten ja valittujen ominaispiirteiden perusteella laaditut koulutuksen ohjauskentän ideaalityypit poikkeavat selvästi toisistaan ja niiden avulla on katsottu voitavan hahmottaa koulutuksen teoreettinen ohjauskenttä. Todellisia, tietynä historiallisina hetkinä esiintyviä koulutuksen ohjausjärjestelmiä on ajateltu voitavan verrata näihin ideaalityyppeihin seuraavaan tapaan.

Jos koulutuksen ohjausjärjestelmän tai sen osajärjestelmän ominaispiirteet reaali maailmassa ovat lähellä jonkin edellä kuvatun ideaalityypin ominaispiirteitä, voidaan järjestelmä mallissa sijoittaa lähelle sitä vaikutuskeskusta, joka ideaalityypin mukaan korostuu. Jos koulutuksen ohjausjärjestelmän tai sen osajärjestelmän todelliset ominaisuudet eivät ole lähellä minkään edellä kuvatun ideaalityypin ominaispiirteitä tai jos merkitykseltään samanarvoiset, relevantit ominaispiirteet hajoavat eri ideaalityyppien suuntiin, voidaan sen katsoa sijoittuvan kentän keskelle. Jos koulutuksen ohjausjärjestelmä intentionaalisten tekijöiden tai ei-intentionaalisten tekijöiden vaikutuksen seurauksena loittonee jonkin ideaalityypin ominaispiirteistä ja lähenee jonkin ideaalityypin ominaispiirteitä, saa järjestelmä kentässä uuden aseman.

Kuviossa 9 on kuvattu, kuinka kuvitteellinen, asemassa 1 oleva korkeakoulujärjestelmä on saanut kentässä uuden aseman (2) siksi, että jäykästä menolajien mukaisesta, valtion keskushallinnossa hyväksytyyn budjetin toteuttamisvaatimuksesta on siirrytty raamibudjettiin, jossa vain loppusumma sitoo yksittäistä korkeakoulua (intentionaalinen taloudellisen ohjauksen muutos). Edelleen kuvitteellinen järjestelmä on saanut kentässä uuden aseman (3) siksi, että opiskelijaikäluokat ovat merkittävästi pienentyneet (ei minkään vaikutuskeskuksen tarkoituksen mukaisesti) ja tyhjiä opiskelijapaikkojen uhatessa kilpailutilanteessa vähentää merkittävästi yksittäisten korkeakoulujen opiskelijamääriin sidottuja resursseja on ryhdytty parantamaan opiskelijoiden asemaa kehittämällä opetusta, lisäämällä valinnanmahdollisuuksia, opintoneuvontaa, kirjasto- ja muita tietopalveluja jne.

Poliittis-hallinnol-  
linen järjestelmä



Opetusprofessio

Työnantajat  
ja yrittäjät

Primaarit asiakkaat

### Kuvio 9. Esimerkki koulutuksen ohjauksen painopisteen vaihtelun kuvaamisesta ohjaus- uskentässä

Empiirisen aineiston käsittelyssä vaikein ja arvostuksiin liittyville vaikutuksille herkin vaihe on sen määrittely, mikä Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksen tila on ollut tarkastelujakson alussa. Hyvin kompleksisen koulutuksen ohjaus kentän vaikuttajien ja intressitahojen tunnistaminen sekä eri suuntiin vaikuttavien tekijöiden ja ilmiöiden yhteisvaikutuksen arvioiminen on riskialtista. Yksittäisten ohjausta koskevien muutosten analysointi sitä vastoin on jossakin määrin yksinkertaisempaa ja luotettavampaa.

#### 3.1.2 Tutkimusaineisto

Tämän tutkimuksen empiirisen aineiston muodostavat jäljempänä tarkemmin esiteltävät, 1980-luvun alussa ja sen jälkeen julkaistut, Suomen yleissivistävää koulutusta koskeviin lainsäädäntöuudistuksiin liittyvät materiaalit ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän tuottamat merkittävät ohjausasiakirjat ja kannanotot. Tämän lisäksi empiiriseen aineistoon sisältyvät eräät tutkimuksessa käsiteltäviin asioihin liittyvät korporaatioiden ja niiden edustajien ohjelma-asiakirjat ja kannanotot.

Kun keskeisin empiirinen aineisto muodostuu säädöksistä ja niiden valmisteluun liittyvistä asiakirjoista sekä poliittis-hallinnollisen järjestelmän tuottamista muista ohjausasiakirjoista ja kannanotoista, tyydytään tässä tutkimuksessa tarkasti ottaen kuvaamaan etupäässä sitä, miten poliittis-hallinnollinen järjestelmä on halunnut ja ilmaissut halunneensa koulutuksen ohjausta säädellä ja muuttaa. Vaikka läheskään kaikilta osin ei ole syytä epäillä, etteikö lain-

säättäjän ja koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän tahto ole reaali maailmassa monilta osin toteutunut, on toisaalta yhtä itsestään selvää, että se ei ole toteutunut kaikilta osin ja tarkoitettulla tavalla. Niisanottua piilo-opetussuunnitelmaa koskeva tutkimus on tästä hyvänä osoituksena (ks. esim. Meri 1995, 32-49). Virallisen koulutuksen ohjauksen ja reaali maailman vastaavuuden selvittäminen ei kuulu tämän tutkimuksen keskeisiin tavoitteisiin.

Reaali maailman tarkastelu tapahtuu pääasiassa analysoimalla intentionaalista toimintaa varsinaisen empiirisen aineiston avulla. Vaikutuskentässä tapahtuvia muutoksia koetetaan ymmärtää myös sellaisten toimintaympäristön tekijöiden kautta, jotka eivät ole kansallisen koulutuksen ohjauskentän toimijoiden tahdosta ja välittömästä toiminnasta riippuvaisia.

Sen jälkeen, kun Suomessa oli 1970-luvulla siirrytty perusopetuksen osalta yhtenäiskoulujärjestelmään, peruskoulun ja lukion ohjauksen muutosten voidaan katsoa tapahtuneen 1980- ja 1990-luvuilla kolmessa aallossa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan peruskoulun ja lukion ohjausta ja ohjauksen muutoksia näihin uudistusaaltoihin liittyvien säädösmuutosten ja muiden merkittävien dokumenttien valossa. Tarkasteltavia uudistusaaltoja ovat (1) 1980-luvun alkupuolen säädösuudistus ja opetussuunnitelmauudistus, (2) 1980-luvun ja 1990-luvun taitteen säädösuudistukset niihin liittyvine valtioneuvoston ja eduskunnan koulutusta koskevine kannanottoineen sekä (3) 1990-luvun opetussuunnitelmauudistus ja koululainsäädännön kokonaisuudistus. Pyrittäessä kuvaamaan ensimmäistä uudistusaaltoa samalla arvioidaan myös lähtötilannetta, sitä *mistä* mihin muutos tapahtui. Käytännössä se tarkoittaa siis myös sen arvioimista, millainen Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjausjärjestelmä oli peruskoulu-uudistuksen täytäntöönpanon jälkeen. Tässä arvioissa nojaututaan pääasiassa ensimmäisen uudistusaallon yhteydessä syntyneeseen aineistoon, jossa muutoksia koko ajan peilataan peruskoulujärjestelmän täytäntöönpanon aikana syntyneeseen tilanteeseen.

## 3.2 SÄRÖJÄ SENTRALISMIN KILPEEN - ENSIMMÄINEN UUDISTUSAALTO (1980-LUVUN ALKUPUOLI)

### 3.2.1 *Tarkasteltava aineisto*

1980-luvun alun peruskouluaja lukiota koskeva säädösuudistus sekä 1980-luvun puolivälissä toteutettu peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmauudistus muodostavat tässä tarkasteltavan uudistusten sarjan ensimmäisen aallon. Tämän uudistusaallon tarkastelua varten on tässä tutkimuksessa tutkittu pääasiassa seuraavien säädösten ja asiakirjojen sisältö:

Lainsäädäntöuudistuksen valmisteluasiakirjoista on tutkittu Koululainsäädännön valmistelutyöryhmän mietintö (KM 1981:34) sekä hallituksen esitys (1982) eduskunnalle peruskoululaiksi ja lukiolaiksi sekä niihin liittyväksi lainsäädännöksi.

Laeista on tutkittu peruskoululaki (1983), lukiolaki (1983) ja laki kunnan kouluhallinnosta (1983).

Asetuksista on tutkittu peruskouluasetus (1984), lukioasetus (1984) ja asetus kunnan kouluhallinnosta (1984).

Opetussuunnitelman ohjausasiakirjoista on tutkittu valtioneuvoston (1985b) päätös peruskoulun tuntijaosta, valtioneuvoston (1985a) päätös lukion tuntijaosta sekä kouluhallituksen laatimat Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet (1985) ja Lukion opetussuunnitelman perusteet (1985).

Lisäksi on tarkasteltu eräitä ko. säädös- ja opetussuunnitelmauudistukseen liittyviä Suomen Kunnallisliiton ja Opettajien Ammattijärjestön (OAJ) tuottamia asiakirjoja.

Säädösuudistusta valmisteltiin koululainsäädännön valmistelutyöryhmässä kokonaisuutena. Edellä mainittujen lakien ja asetusten lisäksi uudistukseen sisältyi eräiden muiden lakien ja asetusten valmistelu. Samoin edellä mainitut lait sisältyivät samaan hallituksen esitykseen (Hallituksen esitys 1982).

### **3.2.2 Uudistuksen tavoitteet**

Koululainsäädännön valmistelutyöryhmän (KM 1981:34) tavoitemuotoilut siirrettiin lähes sellaisenaan hallituksen esityksen (1982, 3-4) yleisperusteluihin. Lainsäädäntöuudistuksen tavoitemuotoilut näyttävät kertovan kollektivistisesta ajattelusta ja painottavan yhteiskunnan ja työelämän tarpeita, toisaalta sovittelevan yhteiskunnan ja yksilön intressejä harmoonisella tavalla yhteen. Koulutuksen yhteiskunnallisia tehtäviä - inhimillisen pääoman tuottamista, sosiaalistamista työelämän arvoihin ja valikontitehtävää (ks. ed. kohdat 2.1.1 ja 2.3.5) - painotettiin selkeästi tavoitemuotoiluissa:

"Koulujärjestelmän kehittämisen tarve johtuu toisaalta yhteiskunnan taloudellisen ja tuotannollisen toiminnan määrällisistä ja laadullisista muutoksista ja toisaalta kulttuurin uudistumisesta, tiedon kasvusta ja yhteiskunnan instituutioiden kehityksestä. Kasvatuksen ja koulutuksen tiedollinen, taidollinen ja asenteellinen sisältö muotoutuvat näin ollen yhteiskunnan normeista ja sen asettamista julkilausutuista tai -lausumattomista tavoitteista.

---

...Ihmiskunnan tiedon laajentuminen merkitsee huomattavaa tuotantovoimaa ja samalla kansalaiseen kasautuneena merkittävää kansallista pääomaa. Koulutus merkitsee paitsi aineellisen kehityksen paranemismahdollisuuksia myös edellytyksiä ihmisen persoonallisuuden ja kansakunnan kulttuurin kehittymiselle ja henkisellevä kasvulle.

---

Tuotantotoiminnan koneellistuminen ja automatisointi, uudet energialähteet, raaka-aineet ja työtavat sekä elektroniikan kehitys vievät tuotantotekniikan kehitystä nopeasti eteenpäin. Tämä kehitys asettaa uusia vaatimuksia tutkijain ja koulutetun työvoiman laadulle ja tarpeelle.

---

Koulutuksen välityksellä valikoituvat ihmiset eri työtehtäviin ja yhteiskuntaelämän asemiin. Valikointijärjestelmän tulisi toteuttaa yksilön opiskeluedellytysten mukaista oikeudenmukaisuutta. Koulutuksen oikeudenmukaisesta saavutettavuudesta on huolehdittava, jotta kaikki yhteiskunnassa olevat henkiset voimavarat saadaan yksilöä ja yhteiskuntaa hyödyttävään käyttöön." (KM 1981 :34, 3; Hallituksen esitys 1982, 3.)

Peruskoulu- ja lukiolain tavoitepykälien moniarvoisuutta ilmentävässä muotoilussa korostuivat yksilön (primaarin asiakkaan), työelämän (työnantajien ja yrittäjien) intressi sekä yhteiskunnan ja kansainvälisen yhteisön kokonaisuus (poliittis-hallinnollinen järjestelmä sen vaalijana):

"Peruskoulun / lukion tulee kasvattaa oppilaansa tasapainoiseksi, hyväkuntoiseksi, vastuuntuntoiseksi, itsenäiseksi, luovaksi, yhteistyökykyiseksi ja rauhantahtoiseksi ihmiseksi ja yhteiskunnan jäseneksi.

Peruskoulun / lukion opetus ja muu toiminta tulee järjestää siten, että se antaa oppilaalle persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen, yhteiskunnan ja työelämän, ammatinvalinnan ja jatko-opintojen, elinympäristön ja luonnon suojelemisen, kansallisen kulttuurin ja kansallisten arvojen sekä rauhan edistämisen kannalta tarpeellisia valmiuksia sekä edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa." (Peruskoululaki 1983; Lukiolaki 1983.)

Kun lainsäädännön valmistelussa (KM 1981:34) ja laeissa sekä niiden perusteluteksteissä (Hallituksen esitys 1982) sovittiin yksilön ja yhteiskunnan intressejä harmoonisella tavalla yhteen, kouluhallituksen kuntien peruskoulun opetussuunnitelmatyön ohjaamiseksi laatimissa opetussuunnitelman perusteissa huomautettiin selkeästi, että yksilön ja yhteiskunnan

intressit voivat olla ristiriidassa ja on vaarana, että yksilön intressi tallautuu yhteiskunnan ja aineellisten intressien alle:

"Opetusta ja kasvatusta kehitettäessä tulee lähteä siitä, että koulussa pyritään huolehtimaan lapsen ja nuoren kokonaispersoonallisuudesta ja halutaan nähdä hänet yksilönä, jonka elämäntilanne vaikuttaa ratkaisevasti hänen menestymiseensä ja käyttäytymiseensä. Vaikka yhteiskunta vaikuttaakin paljon ihmiseen ja hänen kehitty miseensä, ihminen on kuitenkin ainutkertainen yksilö. Koulutuksessa tulisi nähdä jokaisen yksilön mahdollisuudet kehittyä ja oppia. Koulutuksen tulee tarjota nuorelle sellaisia virikkeitä, että hän saa mahdollisuuden kehittää yhteiskunnallisten valmiuksien ohella myös persoonallisia taipumuksiaan.

---

Kun koulutusta joudutaan tehostamaan, on huolehdittava siitä, ettei yksilön inhimillinen kasvu vaarannu. Koulutuksen lähtökohdat eivät voi olla vain aineellisia eikä ihmisen koulutettavuus vain yhteiskunnallinen kysymys. Inhimillisen kasvun hyväksyminen yhdeksi koulutuksen tärkeäksi tekijäksi merkitsee sitä, että kiinnitetään huomiota yksilön ominaisuuksien ja taipumusten kaikenpuoliseen kehittämiseen ja rikastuttamiseen." (Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985, 10-11.)

Työnantajien ja yritysten intressin vaalimistehtävä tuli myös peruskoulun opetussuunnitelman perusteiden tavoiteluvussa esitetyksi selkeästi ja osittain jo menetelmiinkin viitaten:

"Yhteiskunnan ja koulutuksen vuorovaikutukseen liittyvät oleellisesti myös koulutuksen ja työelämän yhteydet. Koulun tulee olla yhteistyössä elinkeinoelämän ja työelämän kanssa. Koulun tulee perehdyttää oppilaat tuotannon ja tärkeimpien elinkeinoalojen teknologiaan ja taloudellisiin periaatteisiin. Koulun ja työelämän vuorovaikutusta tulee parantaa pyrkimällä entistä enemmän koulun antaman teoreettisen tiedon ja käytännön työn yhdistämiseen sekä arvonannon kehittämiseen työtä kohtaan erilaisten opintokäyntien ja tutustumisjaksojen avulla." (Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985, 11.)

Lukion opetussuunnitelman perusteiden tavoiteluvussa on näkyvästi esillä oppilaan kypsyystavoite sekä oppijana että ihmisenä yleensä. Yhteiskunnan kokonaisedun, työnantajien ja yritysten edun ja yksilöiden edun yhteensovittamista ja harmoniaa tavoiteltiin seuraavassa muotoilussa:

"Kulttuuriperinnön välittäminen ei merkitse vain tietoa aikaisempien sukupolvien kulttuurista, vaan myös kulttuurin omakohtaista kokemista sen eri alueilla, mistä kehittyy myös valmius kulttuurin vaalimiseen ja kehittämiseen oman työ- ja harrastusalan piirissä. Laajan kulttuuripohjan kehittämisellä koulu valmistaa yksilöitä

paitsi työelämän vaatimusten kohtaamiseen, myös rikkaan ja monipuolisen vapaa-ajan toteuttamiseen." (Lukion opetussuunnitelman perusteet 1985, 14.)

Uudistusten tavoitemuotoiluissa korostuivat siis sekä poliittis-hallinnollisen vallan haltijan ja työnantajien intressien että koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden intressin vaaliminen. Peruskoulun opetussuunnitelman perusteissa korostettiin selkeimmin koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden omaa intressiä. Toimi- ja päätösvallan desentralisoiminen liittyi eräisiin uudistuksiin, mutta toisaalta korostettiin myös yhtenäisyyden tärkeyttä koulutusjärjestelmän asiakkaiden kannalta.

### 3.2.3 *Uudistuksen sisältö*

Hallituksen esityksen (1982, 4) yleisperusteluissa katsottiin, että yhteiskuntapoliittisesti merkittäviä uudistuksia, jotka lainsäädäntöuudistusta koskevaan esitykseen sisältyivät, olivat:

- 1) oppivelvollisuudesta vapauttamisesta luopuminen ja tähän liittyen erityisopetuksen järjestämistä koskevat kunnan velvoitteet
- 2) peruskoulun erilaajuisista oppimääristä eli niinsanotuista tasokursseista luopuminen
- 3) opetussuunnitelman laatimista koskevan järjestelmän uudistaminen siten, että se antaa mahdollisuuden jatkuvaan opetussuunnitelmien uudistamiseen ja ajan tasalla pitämiseen
- 4) oppilaiden ryhmittämistä koskevien menettelytapojen uudistaminen
- 5) yleissivistävien oppilaitosten kielenopetusta koskevat järjestelyt sekä
- 6) tehtävien ja toimivallan siirtäminen hallinnossa.

Olivatko uudistukset todella yhteiskuntapoliittisesti merkittäviä? Muuttivatko nämä uudistukset reaali maailmassa merkittävästi koulutuksen ohjausta? Olivatko ne merkittäviä jonkin vaikutuskeskuksen tai intressitahon kannalta? Seuraavassa tarkastellaan näitä tärkeiksi yhteiskuntapoliittisiksi uudistuksiksi luonnehdittuja uudistuksia, poliittisen demokratian muotojen säätelyä sekä taloudellista ohjausta ja kehittämistoimintaa.

## Erityisopetusuudistus

Ensimmäisenä mainittu erityisopetusuudistus laajensi koulun asiakkaiden piiriä, sillä tätä ennen kehitysvammaiset olivat "eräiltä osin jääneet vaille yhteiskunnan järjestämää kouluopetusta ja sen yhteydessä annettavia sosiaalisia etuja". Uudistuksessa poliittis-hallinnollinen järjestelmä määritteli tarkasti koulutoimen ja sosiaalitoimen asiakkaiden piirin uudelleen: Kehitysvammaisista osa siirrettiin sosiaalitoimen asiakkaista koulutoimen asiakkaiksi. Uudistuksen jälkeenkin syvästi kehitysvammaisten opetuspalveluista on huolehtinut 1990-luvun puolelisiin saakka yleensä sosiaalitoimi.

Poliittis-hallinnollinen valta siis katsoi tasa-arvon ja sosiaalisen demokratian vaatimusten edellyttävän tällaista ratkaisua. Kuntien osaksi jäi vain käytännön toteutuksesta huolehtiminen.

## Tasokursseista luopuminen

Tasokursseista luopumista koskevalla uudistuksella nähtiin olevan periaatteellista, koulujärjestelmän rakenteeseen ulottuvaa, merkitystä:

"Nykyinen yleissivistävä koulutusjärjestelmä on rakenteellisesti kaksipiortainen, peruskoulun ja lukion käsittävä. Toiminnallisesti yleissivistävä koulujärjestelmä on nykyisin edelleen kolmpiortainen, koska peruskoulun yläasteella ensimmäisessä tai toisessa oppilaalle vieraassa kielessä taikka matematiikassa suppeimman kurssin suorittaneet saavat kelpoisuuden vain kouluasteen ammatillisiin oppilaitoksiin.

---

Peruskoulun yhtenäisluonne ja keskiasteen koulutuksen kehittämistä annettu laki edellyttävät peruskoulun kehittämistä siten, että sen oppimäärän suorittaminen tuottaa kelpoisuuden kaikkiin keskiasteen koulutusta antaviin oppilaitoksiin lukuun ottamatta ammatillisten oppilaitosten ylioppilaspohjaisia opintolinjoja." (Hallituksen esitys 1982, 4.)

Rinnakkaiskoulujärjestelmän rudimentin, tasokurssijärjestelmän, poistumisenkaan ei luonnollisesti merkinnyt koulutusuravalintojen tulemistä riippumattomiksi esimerkiksi vanhempien sosiaalisesta asemasta, mutta se oli periaatteellinen järjestelmämuutos, jolla poistettiin muodollinen syy joutua koulutukselliseen umpiperään.

Tasokursseista luopumista merkitsevässä uudistuksessa poliittis-hallinnollinen valta ratkaisi jatko-opintokelpoisuuden normilla: kaikilla tuli olla jatko-opintokelpoisuus keskias-teen koulutusta antavien oppilaitosten peruskoulupohjaisille linjoille. Oppilaiden ryhmittelyä opetusryhmiin ei saanut enää tehdä opintomenestyksen perusteella, vaikka osa opettajista piti sitä opetuksen, oppimisen ja kasvatuksen näkökulmasta perusteltuna. Poliittis-hallinnollinen valta rajoitti tällä ratkaisulla selvästi opetusprofession valtaa. Tosin se hyvitti yksioikoista ratkaisuaan opetusprofession antamalla peruskoulun yläasteelle huomattavan lisäresurssin, minkä takia peruskoulun yläasteen opetusryhmien koko pieneni. Peruskoulun asiakkaiden kannalta on muodollisen jatko-opintokelpoisuuden lisäksi luonnollisesti yhtä lailla tärkeää to- siasiallinen jatko-opintokelpoisuus. Opetusprofession ja sen jäsenten merkitystä opintome- nestykseen kannustavana tekijänä ja kulttuuristen opintomenestyksen esteiden murtajana voi- daan lopulta vain rajoitetusti poliittis-hallinnollisilla keinoilla ohjata.

Ne opetusprofession haltijat, jotka osallistuivat tuntikehysjärjestelmän viralliseen valta- kunnalliseen kokeiluun ja jotka saivat siis muita ennen olla päättämässä oppilaiden ryhmytyk- sestä (kunhan ei muodostettu pysyviä tasokursseja), eivät yleensä enää halunneet palata taso- kurssijärjestelmään (Lahdes 1983).

## **Opetussuunnitelmauudistus**

Opetussuunnitelmauudistuksessa oli uutta, että kunnan opetussuunnitelman laatimisen tuli to- della tapahtua kunnissa. Vaikka aikaisempikin lainsäädäntö oli antanut siihen mahdollistuu- den, käytännössä näin ei oltu menetelty. (Ruuhijärvi & Toivonen 1986, 29.)

Opetusministeriön asettama Tuntijakotyöryhmä kuvasi myöhemmin Suomen perus- koulun alkutaipaleen opetussuunnitelmajärjestelmää, sen keskittyneisyyttä ja virkavaltaisuutta seuraavsti:

"Peruskoulun opetuksen pohjana oli Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mie- tinnöt I ja II (komiteamietinnöt 1970: A 4 ja 1970: A 5). Koulujärjestelmälain mu- kaan jokaisella kunnalla oli oikeus omaan opetussuunnitelmaan, joten säännösten perusteella olisi ollut mahdollista, että kuntien opetussuunnitelmat olisivat poiken- neet huomattavasti toisistaan. Käytäntö muodostui kuitenkin toisenlaiseksi tietois- ten koulutuspoliittisten päätösten seurauksena. Kouluhallituksella oli nimittäin koulujärjestelmälain 6 §:n nojalla oikeus määrätä peruskoulussa opetettavien ainei- den yleiset opetusohjeet ja tarvittaessa myös oppimäärät. Kouluhallitus käytti tätä oikeuttaan, sillä vahvistaessaan vuonna 1972 kunnan opetussuunnitelman kaavan se määräsi yksityiskohtaisesti myös opetussuunnitelman sisällön. Kaikissa kunnissa

oli noudatettava opetussuunnitelmakomitean mietinnössä esitettyjä koulukasvatuksen yleisiä tavoitteita, opetussuunnitelman toteutuksen periaatteita ja aineiden oppimääriä.

Edellä selostetulla kouluhallituksen päätöksellä sidottiin kunnan päätävältä keskitettyyn opetussuunnitelmaratkaisuun, joten tosiasiallisesti voidaan puhua valtakunnallisesta opetussuunnitelmasta, joskin muodollisesti oli käytössä vain kunnalliset opetussuunnitelmat. Myös toisessa suhteessa muodollinen ja tosiasiallinen päätävältä oli jakaantunut, sillä valtioneuvosto antoi opetussuunnitelmakomitealle tehtäväksiannon täydennyksen, jossa määrättiin tuntijaosta, jonka mukaisesti komitean tuli laatia ainekohtaiset opetussuunnitelmaehdotukset. Valtioneuvostolla ei ollut sitovaa määräysvaltaa päättää peruskoulun tuntijaosta ennen vuoden 1985 peruskoululakia.

---

Peruskoulun toimeenpanovaiheessa käyttöön otetut tuntijaot olivat yksityiskohtaisia eivätkä sallineet paljon kunta-, koulu- tai oppilaskohtaisia vaihtoehtoja." (Opetusministeriö 1992, 14-15.)

Tuntijakotyöryhmä kuvasi myös lukion opetussuunnitelmajärjestelmän keskittyneisyyttä, johon liittyi valtakunnallisen päätökseen keskittävä vaikutus ja valtionosuusjärjestelmä yhtenäisyyden varmistajana:

"Lukio on perinteisesti noudattanut varsin yhtenäistä tuntijakoa ja opetussuunnitelmaa. Opetussuunnitelmaa koskeva päätöksenteko on ollut keskittyneyttä. Ennen vuoden 1985 lainsäädäntöä lukiot noudattivat valtion lukion lukusuunnitelmaa, josta säädettiin asetuksella. Vaikka kunnallisen ja yksityisen oppikoulun lukusuunnitelman ei välttämättä tarvinnut noudattaa valtion oppikoulun lukusuunnitelmaa, ne kuitenkin käytännössä olivat samansisältöiset. Lukiotoiminnan yhdenmukaisuutta vahvisti vielä se, että keskushallinto on vahvistanut valtion oppikoulujen oppiainetykset ja metodiset ohjeet. Vuoteen 1971 saakka opetusministeriö vahvisti oppiainetykset, sen jälkeen päätävältä siirtyi kouluhallitukselle. Vuoden 1985 lukiolain mukaan peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmia koskevat toimivaltasäännökset yhdenmukaistettiin ...

Tämän koulumuodon sisäiseen yhdenmukaisuuteen on vaikuttanut ennen muuta yhtenäinen valtakunnallinen päättötutkinto, ylioppilastutkinto. Yhdenmukaisuuden toteutumiseen vaikuttivat myös valtionapumääräykset, koska valtionavun saamisen ehdoksi määrätty opetus pääosin noudatti valtion oppikoulujen lukusuunnitelmaa." (Opetusministeriö 1992, 17.)

Tässä käsiteltävässä 1980-luvun alkupuolen säädösuudistuksessa haluttiin jättää valtion viranomaisille hyvät mahdollisuudet ohjata kuntien opetussuunnitelmatyötä, vaikka opetus-

suunnitelmien kuntakohtaisuutta nyt korostettiin. Erisuuntaiset pyrkimykset muotoiltiin lainsäädäntöuudistusta annettaessa hallituksen esityksen perusteluissa seuraavasti:

"Tavoitteena on toisaalta varmistaa tarvittava valtakunnallinen yhdenmukaisuus eri kouluissa, toisaalta antaa mahdollisuuksia paikallisten erityisolojen huomioon ottamiseksi opetussuunnitelmissa." (Hallituksen esitys 1982, 24.)

Kuntien uutta roolia perusteltiin myös sillä, että "kuntien oma aktiivisuus edistää opetussuunnitelmien omaksumista ja helpottaa tarpeellista uusimista". Valtakunnallista ohjausta perusteltiin mm. jatko-opinnoilla:

"Opetussuunnitelmien tulee eräiltä osiltaan olla yhdenmukaiset kaikissa kouluissa. Tämä vaatimus koskee erityisesti jatko-opintojen kannalta tärkeitä oppiaineita. Tästä syystä on välttämätöntä, että kuntien laatimissa opetussuunnitelmissa noudatetaan valtakunnallisesti määriteltyjä periaatteita ja tavoitteita." (Hallituksen esitys 1982, 24.)

Valtakunnallisesta yhdenmukaisuudesta huolehdittiin sekä opetussuunnitelman sisältöä että sitä koskevaa valmistelu- ja päätöksentekoprosessia tiukasti ohjaamalla.

Peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmiin sisällytettävien oppiaineiden nimet lueteltiin laeissa (Peruskoululaki 1983, Lukiolaki 1983). Valtioneuvoston tehtäväksi laeissa annettiin "päättää kouluhallitusta kuultuaan oppiaineiden tuntijaosta yleisperusteluineen sekä opetukseen käytettävästä tuntimäärästä sen mukaan kuin asetuksella säädetään". Käytännössä valtioneuvoston tuntijakopäätökset olivat muutamalla alaviitteellä varustettuja taulukoita, joilla määrättiin, kuinka monta viikkotuntia kutakin oppiainetta tuli kullakin vuosiluokalla opettaa (Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985, 25-28, Lukion opetussuunnitelman perusteet 1985, 27-29). Viikkotuntien määrän ilmoittaminen vaihteluvälinä antoi kunnille ja jos kunnat sallivat - kouluille harkintavaltaa eri oppiaineiden opetusajan varioimisessa. Kouluhallituksen tuli lakien mukaan antaa opetussuunnitelman laadintaa ja oppiaineiden opetusta koskevat yleiset ohjeet sekä päättää valtakunnallisista oppimääristä. Asetuksilla täsmennettiin, että kouluhallitus laatii peruskoulua ja lukiota varten opetussuunnitelman perusteet (Peruskouluasetus 1984, Lukioasetus 1984).

Asetuksilla säädettiin myös, että opetussuunnitelman oppimäärät perustuvat oppiaineittain kouluhallituksen päättämään valtakunnalliseen oppimäärään ja että valtakunnalliseen oppimäärään kuuluu yleinen osa, joka sisältyy kaikkien kuntien opetussuunnitelmaan ja valtakunnalliseen oppimäärään voi kuulua myös osia, jotka kunnan opetussuunnitelmassa voidaan osaksi tai kokonaan korvata kunnan laatimilla oppimäärän osilla. Lähdettiin siis siitä, että

"opetussuunnitelman perusteet sisältävät valtakunnallisen ydinaineksen (pakollinen osa) sekä lisäaineksen (vaihtoehtoinen osa)" (Hallituksen esitys 1982, 24). Taustalla oli siis ajatus, että jos kunnassa ei ole tarvetta tai resursseja vaihtoehtoisen osan laatimiseen, se ottaa käyttöön kouluhallituksen laatiman lisäaineksen.

Asetuksissa edellytettiin, että ehdotuksen opetussuunnitelmaksi valmistele koululautakunnan asettama toimikunta. Lisäksi säädettiin, että toimikuntaan tulee kuulua jäsenenä ainakin yksi opettaja tai johtaja kultakin sellaiselta kouluasteelta ja erityisopetuksen alalta, jota opetussuunnitelma koskee. Vielä säädettiin, että koulujen johtajien on annettava opetussuunnitelmaehdotuksesta koululautakunnan koolle kutsumassa kokouksessa lausuntonsa. Kun koululautakunta oli opetussuunnitelman hyväksynyt, se täytyi alistaa lääninhallituksen vahvistettavaksi. Vielä siltä varalta, että lääninhallitus palautettuaan opetussuunnitelman kuntaan uudelleen käsiteltäväksi ei voi vahvistaa uuttakaan opetussuunnitelmaa, säädettiin velvollisuudesta alistaa asia kouluhallituksen ratkaistavaksi. Peruskoulun osalta säädökset olivat peruskoulun opetussuunnitelman ydinosan - toistaiseksi voimassa olevan asiakirjan - valmistamisen osalta samansisältöiset kuin ennen uudistusta. Koulukohtaista - lukuvuosittain laadittavaa - työsuunnitelmaa (aikaisemmin vuositarkiste), jonka käsitteellisesti katsottiin olevan osa opetussuunnitelmaa, ei aikaisempaan tapaan tarvinnut lainsäädäntöuudistuksen jälkeen enää alistaa lääninhallituksen vahvistettavaksi.

Kouluhallituksen laatimissa opetussuunnitelman perusteissa idea vaihtoehtoisista opetussuunnitelman osista ei selkeästi toteutunut. Peruskoulun opetussuunnitelman perusteiden johdanto-osassa täsmennettiin opetussuunnitelman perusteiden roolia:

"Opetussuunnitelman perusteet on siis valtion kouluhallinnon ohjausväline varsinaisten opetussuunnitelmien laatimista varten. Sitä ei ole tarkoitettu malliopetussuunnitelmaksi, vaikka kunta voikin opetussuunnitelmaa laatiessaan siirtää siitä eräitä osia omaan opetussuunnitelmaansa". (Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985, 8.)

Kouluhallitus sisällytti Opetussuunnitelman perusteet -asiakirjaan myös joukon ohjeita, joiden antamiseen sillä oli valtuutus. Luovaan työhön rohkaisemisen ja siihen kuuluvan liikumavapauden antamisen ja toisaalta riittävän samanlaisuuden turvaamisen ja siihen liittyvä toiminnan rajoittamisen pyrkimykset johtivat kompromisseihin. Niinpä esimerkiksi koulun ulkopuoliseen toimintaan kouluhallitus rohkaisi, mutta samalla myös rajoitti sen kymmeneen työpäivään lukuvuodessa.

Opetussuunnitelman perusteiden lisäksi kouluhallitus ja sen yksittäiset viranhaltijat pyrkivät ohjaamaan opetussuunnitelmatyötä muun muassa kouluhallituksen ryhmäkirjeiden avulla.

Suomen Kunnallisliitto asetti syksyllä 1985 työryhmän laatimaan "mallia" peruskoulun opetussuunnitelmaksi, "Jotta kunnat voisivat niin halutessaan saada peruskoulun opetussuunnitelmansa vahvistetuksi ja käyttöön jo 1.8.1986 alkaen" (Suomen Kunnallisliitto 1985a). Vaikka työryhmän asetti kunnallinen korporaatio, se kutsui siihen myös opetusministeriön, kouluhallituksen, kahden lääninhallituksen ja opettajien ammattijärjestön edustajan. Asiaa koskevassa Suomen Kunnallisliiton yleiskirjeessä kunnallisen korporaation aktiivinen ohjaus perusteltiin aikataulusyiden lisäksi päällekkäisen toiminnan välttämällä (Suomen Kunnallisliitto 1985b).

Suomen Kunnallisliitto ei epäillyt ohjata jäsenkuntiaan opetussuunnitelmatyössä hyvin konkreettisella tavalla. Yleiskirjeessä todettiin Suomen Kunnallisliiton asettaman työryhmän työstä ja sen "suunnitelman" roolista:

"...Suunnitelmassa on valmiiksi painettuna se osa opetussuunnitelmasta, joka on yhteistä kaikkien kuntien opetussuunnitelmissa eli lähinnä kouluhallituksen vahvistamat valtakunnalliset oppimäärät. Samoin laaditaan opetussuunnitelman yleisestä osasta valmis malli, johon jätetään kunnille avoimeksi osat, joihin sen on otettava kantaa. Tämän lisäksi jokaisen kunnan laatima oma tuntijako ja oppiaineiden kuntakohtaiset sisällöt kunta laatii itse ja sisällyttää ne asianomaisiin kohtiin kansiossa. Näin syntyy kunnan peruskoulun opetussuunnitelma, joka on oltava jokaisen opettajan käytettävissä.

Liiton laatimaan suunnitelmaan kuuluu toisena osana niin sanottu perusteluosa. Perusteluosassa annetaan ohjeita yleistä järjestelyä koskevista asioista ja oppiaineiden kuntakohtaisten sisältöjen kirjoittamisesta sekä virikkeitä sisällöistä. Ohjeet perustuvat kouluhallituksen laatimaan opetussuunnitelman perusteisiin ja liiton antamiin viitteisiin." (Suomen Kunnallisliitto 1985c.)

Suomen Kunnallisliitto valmisti opetussuunnitelmakansiot sekä peruskoulun että luki-  
on opetussuunnitelmien laatimista varten. Vaikka Suomen Kunnallisliitto ei "suunnittelu-  
avun" järjestämisen tavasta päätellen erityisesti luottanut kuntien kykyyn selvittää opetussuun-  
nitelmatyöstä, sekin periaatteessa korosti peruskunnan roolia opetussuunnitelmien laatimises-  
sa:

"Lähtökohtana liiton näkemyksen mukaan tulee olla, että kunnat itse laativat ope-  
tussuunnitelman ja että jokaisessa kunnassa opetussuunnitelmaan kuuluu kuntakoh-  
taisuutta sekä tuntijaossa että sisällöissä." (Suomen Kunnallisliitto 1985c.)

Ylhäältä alas -mallin mukaisesta opetussuunnitelmanäkemyksestä kertoo myös Suo-  
men Kunnallisliiton pyrkimys ohjata opetussuunnitelmien valmistelua kunnissa seuraavasti:

"...Lausunto tulisi hankkia myös jokaisen koulun johtokunnalta ja opettajakunnalta ellei koululla ole ollut mahdollisuutta valmistelun aikana esittää mielipidettään ehdotuksesta tai johtokunta ei ole oma-aloitteisesti ehdottanut opetussuunnitelmaan sisällytettäviä asioita." (Suomen Kunnallisliitto 1985c.)

Tällaisen suosituksen antamisen taustalla oli siis sellainen mielikuva, että ainakin osa kouluista ja opettajista saattaisi todella saada opetussuunnitelman tämänkin uudistuksen jälkeen kokonaan ylhäältä annettuna.

Suomen Kaupunkiliitto oli omaksunut opetussuunnitelmaohjauksessaan paljon vaatimattomamman roolin kuin Suomen Kunnallisliitto. Monet Suomen Kaupunkiliiton jäsenkunnista käyttivät Suomen Kunnallisliiton toimesta valmistettuja opetussuunnitelmakansioita opetussuunnitelmien valmistelussa hyväkseen.

Opettajia edustava korporaatio, Opettajien Ammattijärjestö (OAJ) oli monissa keskeisissä asioissa keskityksen kannalla. Opettajien ammattijärjestön peruskoulua varten laatimat tuntijakomallit olisivat sisältäneet hyvin vähän mahdollisuuksia paikallisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttöön. Antaessaan lausuntoa säädöspakettiin kuuluvista asetuksista Opettajien Ammattijärjestö otti kantaa mm. peruskoulun yläasteen opetussuunnitelmaan ja sen tuntijakoon:

"OAJ katsoo, että peruskoulun yläasteen opetussuunnitelmaa tulee kehittää siten, että oppilaan valintamahdollisuudet kasvavat nimenomaan taito- ja taideaineiden osalta.

Opetussuunnitelmaan ei voida kuitenkaan lyhyellä aikavälillä tehdä huomattavia muutoksia, koska tuotettu oppimateriaali rajoittaa olennaisesti liikkumavaraa. OAJ katsoo, että koululainsäädännön voimaantulon yhteydessä tulee yläasteen tuntimäärät eri oppiaineissa säätää kiinteiksi valtioneuvoston päätöksellä. Huomattava kuntakohtainen liikkumavara vaikeuttaa oppimateriaalituotantoa ja aiheuttaa ongelmia maassamuuton ollessa vilkasta." (Opettajien Ammattijärjestö 1983.)

Lähes samansisältöinen tuntijakomalli sisältyi Opettajien Ammattijärjestön hallituksen 1982 hyväksymään Peruskoulun opetussuunnitelman kehittäminen -asiakirjaan (Opettajien ammattijärjestö 1982).

Opettajien Ammattijärjestön tuolloisen puheenjohtajan Voitto Ranteen kirjoituksessa Opettaja -lehdessä kiteytyvät edunvalvontakorporaation suhde toimi- ja päätösvallan hajauttamiseen sekä edunvalvontakorporaation legitimitietin ongelma. Hän ilmaisi avoimesti pettyksensä kouluhallitukseen sen takia, että se ei hänen mielestään puolustanut riittävästi keskittämistä. Hän pyrki ironisoimaan sellaista tuntijakoratkaisua, joka jättää paikallistasolle har-

kintavaltaa vähimmäis- ja enimmäismäärän rajoissa ja hänellä oli huoli siitä, ettei saa pysymään kaikkia joukkojaan selkänsä takana:

"Kouluhallituksen pitäisi olla ... korkeana valvovana viranomaisena, mutta se haluaa nyt ilmeisesti jättää tehtävän kunnille eli käytännössä kuntien keskusjärjestöille, vaikka valtio pääsääntöisesti maksaa opetustoimen menot.

---

Oppiaineiden tuntimäärien haarukoinnin jätän omaan arvoonsa. Siihen Opettajien Ammattijärjestö on ottanut vastustavan kannan.

---

Peruskoulun kehittäminen alkaa olla monella vatsahaavan aiheuttaja. Onko tämä esitetty tuntijakomalli paljon puhuttua pedagogista kehittämistä? Ainakin pedagogiset järjestöt ovat asiasta erimielisiä. Toiset taputtavat, toiset tuomitsevat.

Harmonista ratkaisua on lähes mahdoton saada aikaan. Siksi kai kouluhallitus teki-kin työnsä salaa. Näin voitiin välttää monen kymmenen intressiryhmän pallottelu tämän asian kanssa.

---

Opettajakentästä keskusvirasto on voinut ja halutessaan voi saada poimintamenetelmällä haluamiaan mielipiteitä. Ei ole vaikea tempu hankkia "uskottujen piiristä" myönteisiä kantoja asiaan kuin asiaan..." (Ranne 1983)

Opettajien Ammattijärjestön (1982) hyväksymässä asiakirjassa "Peruskoulun opetussuunnitelman kehittäminen 1980-luvulla" yhtenäistä oppivelvollisuuskoulun opetussuunnitelmaa oli perusteltu lisäksi sillä, että "opetussuunnitelmalla on merkitystä myös peruskoulun opetuksen järjestämiseen opettajien virkojen muodostumisen kautta" ja sillä, että "kuntakohmainen opetussuunnitelman muuttamismahdollisuus tulisi toisaalta heikentämään oppimateriaalin tasoa ja toisaalta lisäämään siitä aiheutuvia julkisen sektorin kustannuksia".

Opettajien Ammattijärjestö (1982) yritti viivästyttää 1980-luvun alkupuolen peruskoulun opetussuunnitelmauudistusta esittämällä, että se olisi jaettu kahteen vaiheeseen. Lyhyen aikavälin tavoitteet olisi toteutettu esityksen mukaan tuolloin vireillä olleen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä ja peruskoulun "syvällistä opetussuunnitelmallista kehittämistä varten olisi tullut asettaa komitea, jonka tehtäväksi olisi tullut antaa peruskoulun opetussuunnitelman kehittäminen siten, että lukuvuoden 1990-91 alusta lukien olisi voitu "ottaa uusi yhtenäinen opetussuunnitelma käyttöön koko maassa". Opettajien Ammattijärjestö pyrki siis tuolloisessa tilanteessa peruskoulun opetussuunnitelmakysymyksessä selkeästi vastustamaan desentralisatiokehitystä.

Oppilaiden työelämään tutustuttaminen peruskoulun yläasteella on konkreettinen seikka, jonka voidaan katsoa korostavan työnantajien ja yritysten merkitystä koulutuksen ohjauk-

sen vaikutuskentässä. Uudistusta perusteltaessa viitattiin sekä yhteiskunnallisiin tarpeisiin että yksilön (oppilaan) tarpeisiin:

"Koulun ja ympäröivän yhteiskunnan lähentämiseksi sekä oppilaan uranvalinnan helpottamiseksi peruskoulun opetussuunnitelmaan ehdotetaan otettavaksi uusi työmuoto, työelämään tutustuttaminen." (Hallituksen esitys 1982, 23.).

### **Tuntikehysjärjestelmä uudistus**

Neljäs hallituksen esityksessä mainittu yhteiskunnallinen uudistus oli oppilaiden ryhmittämistä koskevien menettelytapojen uudistaminen eli niin sanottu tuntikehysjärjestelmä uudistus. Peruskoulun ja lukion opetusryhmistä oli aikaisemmin säädetty asetuksella (Peruskouluasetus 1970 ja sen muutokset; Koulujärjestys 1872 ja sen muutokset). Peruskouluasetuksessa oli perusopetusryhmien lisäksi säädetty siitä, että tietyissä oppiaineissa ja joissakin tapauksissa tietyillä vuosiluokilla sai opettaa yhdessä perusopetusryhmää pienempää oppilasmäärää tai että eri perusopetusryhmien oppilaita oli yhdistettävä samaan opetusryhmään. Tuolloinen opetusministeriön apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala kirjoitti:

*"Tuntikehysjärjestelmä merkitsee huomattavaa päätäntävällän siirtoa kouluhallinnossa. Kun aikaisemmin tyhmäjaosta säädettiin asetuksella, jätetään tuntikehysjärjestelmässä ryhmityksestä päättäminen koulun toimivaltaan. Tällainen tehtävien ja toimivallan siirto hallinnossa alaspäin on sopusoinnussa yleisten hallinnon kehittämisperiaatteiden kanssa. Periaate perustuu siihen oletukseen, että paikallisesti pystytään näkemään toiminnan vaatimat edellytykset ja löytämään käytettävissä olevien resurssien mukaiset ratkaisut. Niin ikään tuntikehysjärjestelmä toteuttaa sitä yleisesti hyväksyttyä periaatetta, jonka mukaan valtion ohjausta kuntien ylläpitämissä toiminnoissa pitää vähentää siinä määrin kuin toimintaa ohjaavat valtakunnalliset tavoitteet sallivat.*

---

Tuntikehysjärjestelmässä resurssien suuntaaminen jätetään kouluille itselleen. Oletetaan, että peruskoulun kehittämistavoitteen saavuttamiseksi annettavat lisäresurssit käytetään koulukohtaisesti niin että nuo tavoitteet saavutetaan. Tämä merkitsee, että ryhmitys tulee kahdessa ulkonaisesti samanlaisessa koulussa erilaiseksi. Koulujen tarpeet ovat erilaisia, siksi ryhmityskäytännönkin tulee olla erilainen." (Sarjala 1982, 10-16.)

Koulun käyttöönsä saaman kokonaistuntimäärän, tuntikehyksen laskeminen tapahtui kaavamaisesti ja aluksi kunnalla oli vain jonkin verran mahdollisuuksia siirtää tuntikehystä koululta toiselle.

Toisaalta siis poliittis-hallinnollinen järjestelmä ilmoitti olevansa halukas lisäämään oppilaiden ryhmittelyyn liittyvää päätösvaltaa koulun tasolla, mutta yhdessä suhteessa ryhmittästä koskevan päätösvallan käytölle haluttiin luoda selkeät rajat: oppilaita ei saanut pysyvästi ryhmitellä niin sanottuihin tasokursseihin (Hallituksen esitys 1982, 5; Laki peruskoululain muuttamisesta 1984; Kouluhallitus 1985).

### **Kielenopetusta koskevat järjestelyt**

Viides hallituksen esityksessä mainittu ja valmistelijoiden yhteiskuntapoliittisesti merkittäväksi uudistukseksi luonnehtima uudistus oli yleissivistävien oppilaitosten kielenopetusta koskevat järjestelyt. Sen avulla pyrittiin monipuolistamaan koulujen kieliohjelmaa. Sen tarkoituksena oli Koululainsäädännön valmistelutyöryhmän (KM 1981:34) mietinnön mukaan "ohjata toisaalta kuntien kielen tarjontaa ja toisaalta oppilaiden valintoja". Lakiuudistuksen mukaan kunnan koululaitokseen kuuluvia kouluja varten oli kunnanvaltuuston hyväksyttävä valtioneuvoston hyväksymään kielenopetuksen yleissuunnitelmaan ja läänin kieliohjelmaan perustuva kunnan kieliohjelma (Laki kunnan kouluhallinnosta 1983). Kielenopetusta koskeviin tavoitteisiin tuli pyrkiä "oppilaiden vapaaehtoisuuden kautta ohjantaa tehostamalla" (Hallituksen esitys 1982, 7; KM 1981:34, XXII). Lainsäädäntöuudistuksella veloitettiin vähintään 30 000 samankielisen asukkaan kunnat tarjoamaan yhteisenä aineena opetettavina kielinä englannin, ranskan, saksan ja venäjän opetusta, kun sitä pienemmissä kunnissa *voitiin* englannin ja toisen kotimaisen kielen lisäksi tarjota yhden tai useamman edellä mainitun kielen opetusta (Peruskouluasetus 1984, Peruskoululaki 1983).

### **Tehtävien ja toimivallan siirrot hallinnossa**

Kuudentena ja viimeisenä yhteiskuntapoliittisesti merkittävänä uudistuksena hallituksen esityksessä mainitaan tehtävien ja toimivallan siirtäminen hallinnossa. Edellä mainituista uudistuksista opetussuunnitelmauudistukseen ja tuntikehysjärjestelmäuudistukseen on liitetty tärkeänä elementtinä juuri toimi- ja päätösvallan hajauttaminen paikalliselle tasolle. Hallintoteknisesti otettiin kouluohjesäännön - joka muiden kunnallisten ohjesääntöjen tapaan oli pyytä-

mättä alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi - lisäksi käyttöön kunnallinen koulutoimenjohtosääntö, jota ei tarvitse alistaa valtion viranomaisen vahvistettavaksi.

Tuntikehysjärjestelmä- ja opetussuunnitelmauudistuksen lisäksi tehtävien ja toimivallan siirtoina pidettiin seuraavia uudistuksia:

- Koulukohtaiset, lukuvuosittain laadittavat työsuunnitelmat tulivat kunnan yksin ratkaistaviksi sen sijaan, että ne oli tuohon saakka täytynyt automaattisesti alistaa lääninhallituksen vahvistettavaksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan se merkitsi "huomattavaa toimivallan siirtoa ja käsittelyjärjestyksen yksinkertaistamista" (Hallituksen esitys 1982, 11).

- Hallituksen esityksessä muina valtionhallinnon toimivallasta kunnan toimivaltaan siirrettävinä asioina mainittiin muun muassa "eräät opettajanviran täyttöön ja virkojen vaihtoon liittyvät asiat". Hallituksen esityksessä peruskoulun opettajan vaalin alistaminen lääninhallituksen vahvistettavaksi esitettiin säilytettäväksi. Lukion opettajien oikeudellinen asema muutettiin lainsäädäntöuudistuksessa virkasuhteiseksi. Aikaisemmasta poiketen hallituksen esityksen mukaan olisi kuntien koululautakunnat velvoitettu alistamaan nyt myös lukion opettajien vaalit automaattisesti lääninhallituksen vahvistettavaksi (Hallituksen esitys 1982, 40). Lakeihin sisällytettiin hallituksen esityksestä poiketen kuntien koululautakunnille velvollisuus alistaa peruskoulun ja lukion opettajanvaalit lääninhallituksen vahvistettavaksi, jos yksikin hakija sitä vaatii. Uutta aikaisempaan verrattuna oli myös se, että lainsäädäntöuudistuksen seurauksena kuntien koululautakunnat saivat valita vaalissa kutakin virkaa kohti enintään kaksi hakijaa varasijalle. Opettajan virkojen vaihtamiseen ei aikaisempaan tapaan tarvittu enää kouluhallituksen suostumusta. Virkavapauksista päätti uudistuksen jälkeen koululautakunta eikä aikaisempaan tapaan peruskoulun opettajien osalta lääninhallitus virkavapauden ollessa yli kahdeksan kuukautta (Peruskouluasetus 1970).

- Lääninhallitukselta kunnan ratkaistavaksi siirrettiin peruskoulun oppilaan luokkamutoiseen erityisopetukseen ja sieltä takaisin normaaliopetukseen ottaminen ja siirtäminen sillä poikkeuksella, että luokkamutoiseen erityisopetukseen otettaessa tai siirrettäessä vastoin oppilaan huoltajan tahtoa asia täytyi alistaa lääninhallituksen ratkaistavaksi. Kaikissa tapauksissa asia täytyi ilmoittaa lääninhallitukselle.

- Peruskoulun yksityisoppilasta tutkivien opettajien määrääminen siirrettiin lääninhallitukselta koululautakunnalle.

Säädösuudistuksella järjesteltiin jonkin verran uudelleen myös kunnan kouluhallinnon toimivaltasuhteita. Muun muassa peruskoulun kielenopetuksesta vapauttamisesta sekä valinnaisineen vaihtamisesta päättäminen siirrettiin koululautakunnalta koulunjohtokunnalle.

Valtionhallinnon sisäistä tehtävänjakoa muutettiin muun muassa siten, että lukion opetussuunnitelman vahvistaminen, oppilaiden kouluun ottamista ja oppilasarvostelua koskeva oikaisu siirrettiin kouluhallitukselta lääninhallituksen ratkaistavaksi.

## Poliittisen demokratian muotojen säätely

Edellä mainitut muutokset esiteltiin siis lainsäädäntöuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä merkittävinä yhteiskuntapoliittisina uudistuksina. Arvioitaessa eri koulutukseen liittyvien intressitahojen ja vaikuttajien asemaa on syytä kiinnittää huomiota siihen, mitä edellä mainitun lisäksi säädettiin eri tahojen toimi- ja päätösvallasta ja miten päätöksentekoa ohjattiin.

Päätöksentekoa koskeva ohjaus meni edelleen pieniinkin yksityiskohtiin. Sen lisäksi, että päätöksenteon rajat olivat verrattain tiukat, säädöksillä ohjattiin lainsäädäntöuudistuksen jälkeenkin verrattain yksityiskohtaisesti sitä, miten kunnissa poliittisen demokratian muodot tuli järjestää. Tästä oli osoituksena seuraavalla tavalla tapahtuva säätely:

(1) Yleissivistävää koulutusta varten oli kunnissa oltava koululautakunta -niminen toimielin. Lainsäädännössä määrättiin tämän uudistuksen jälkeen, että kouluilla oli oltava johtokunnat, jotka peruskoulujärjestelmään siirryttäessä oli lakkautettu. Hallituksen esityksen perusteluissa tätä edestakaisliikettä perusteltiin seuraavasti:

"Peruskoulun siirtymävaiheen poikkeuksellisissa oloissa kunnallisten hallintotehtävien keskittäminen koululautakunnalle oli tarkoituksenmukainen ratkaisu. Koulujärjestelmän vakiinnuttua on kuitenkin syytä tarkistaa kunnan keskushallinnon ja koulujen välistä tehtävien jakoa." (Hallituksen esitys 1982, 20.)

Huomionarvoista edellä olevassa on se, että liike molempiin suuntiin tapahtui lainsäädäntövallan toimesta. Kunnille itselleen asiassa ei jätetty harkintavaltaa, vaikka kunnat yksistään kokoeroja ajatellen ovat hyvin erilaisia.

Lisäksi molempien hallintoelinten kokoonpanossa poikettiin kunnallislain periaatteista. Molemmissa hallintoelimissä oli kiintiöedustus: koululautakunnassa tuli olla kaksi opettajien edustajaa, johtokunnassa tuli olla erikseen opettajien, koulun muun henkilökunnan ja peruskoulun yläasteella ja lukiossa myös oppilaiden edustajat. Kaksikielisissä kunnissa turvattiin kieliryhmien asemaa kiintiöinnillä ja edellyttämällä, että koululautakunta jakaantuu suomen- ja ruotsinkieliseen osastoon. Ratkaisut olivat kaavamaisia kunnan ja koulun koosta ja muista erityispiirteistä riippumatta.

(2) Asetuksella määrättiin myös pidettäväksi sekä peruskoulun yläasteen koulussa että lukiossa ns. yhteistyökokous, johon koulun johtokunnan puheenjohtajan, rehtorin, oppilaskunnan ohjaajana toimivan opettajan, oppilaskunnan puheenjohtajan ja sihteerin sekä muita kuin opetustehtäviä suorittavan henkilökunnan edustajan oli kokoonnuttava vähintään kerran lukukaudessa "käsittelemään koulun sisäistä sekä koulun ja kodin välistä yhteistyötä, koulun kasvatus- ja opetustehtävän edistämistä sekä koulutyön järjestämistä ja kehittämistä". Heidän oli

myös kokoonnettava käsittelemään kevätlukukauden loppupuolella seuraavan lukuvuoden työsuunnitelman laadinnan perusteita. Asetuksella säädettiin vielä muun muassa, että koulu-yhteistyökokouksen puheenjohtajana toimi johtokunnan puheenjohtaja.

(3) Peruskoululain mukaan peruskoulun yläasteella ja sellaisessa erityisluokista muodostetussa koulussa, jossa on yläasteen oppilaita, tuli olla oppilaskunta. Asetuksen mukaan peruskoulun ala-asteella voi olla oppilaskuntatoimintaa. Lukiolain mukaan lukiossa tuli olla oppilaskunta, johon lukion oppilaiden oli määrä kuulua. Asetuksilla säädettiin oppilaskunnan tehtävistä tarkemmin.

(4) Asetuksen mukaan peruskoulun yläasteella ja lukiossa tuli olla ja peruskoulun ala-asteella voi olla perusopetusryhmän oppilaiden valitsema luottamusoppilas ja hänen sijaisensa.

(5) Kodin ja koulun välistä yhteistyötä järjestettäessä oli sekä peruskoulussa että lukiossa asetuksen mukaan huolehdittava siitä, että oppilaiden huoltajilla oli vähintään lukuvuositain tilaisuus keskustella koulun johtajan ja oppilaan opettajien kanssa koulun opetus- ja kasvatustyöstä.

(6) Myös sitä, miten kuntien ja koulujen hallintovirat ja tehtävät tuli järjestää, ohjattiin keskitetysti. Kouluhallintolain mukaan kunnassa tuli olla koulutoimen johtaja. Jo laki koulujärjestelmän perusteista (1968) oli edellyttänyt koulutoimenjohtajan tai -sihteerin viran perustamista kuntaan. Koulujen osalta säädettiin johtajista ja rehtoreista.

Osalla edellä luetelluista yksityiskohdista ei ole sanottavaa merkitystä koulutuksen ohjauksen kokonaisuuden kannalta. Niiden kuvaamisella halutaan tässä osoittaa, miten pieniin yksityiskohtiin valtion toteuttama, koulutuksen järjestämistä koskeva ohjaus ensimmäisen uudistusaallon jälkeenkin 1980-luvulla ulottui.

## Muu ohjaus

Vuoden 1979 alusta oli tullut voimaan laki kunnan peruskoulun, lukion ja yleisen kirjaston valtionosuuksista ja -avustuksista sekä lainoista. Tuolloisella valtionosuusuudistuksella katsottiin siirrytyn sitä aikaisemmasta yksityiskohtaisesta, todellisiin menoihin perustuvasta valtionapujärjestelmästä suoritepohjaiseen valtionosuusjärjestelmään (Hallituksen esitys 1982, 8). Ajatuksena oli, että valtiolta tullut raha ei ole "korvamerkittyä", vaan sen käytöstä päättää kunta. Nyt valtionrahoituksen määräytymisperusteisiin ei tehty teknisten muutosten lisäksi merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Taloudellisessa ohjauksessa otettiin askel desentralistisempaan suuntaan siis jo 1970-luvun lopulla.

Valtion keskushallinto piti ohjauksessaan tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoimintaa. Tasokurssijärjestelmän ja yksityiskohtaisen oppilaiden ryhmittelyä koskevan ohjauksen poistamista pohjustanut tuntikehyskokeilu oli hyvä esimerkki valtion keskushallinnon tiukasti ohjaamasta uudistuksesta. Kokeilukoulut valittiin valtiovallan toimesta, kokeilukoulujen edustajia koulutettiin ja valistettiin valtion keskushallinnon järjestämissä tilaisuuksissa, kokeiluun osallistuville maksettiin erilliskorvauksia (muun muassa raportoinnista) ja heidän erityisyytään korostettiin.

Koulujen tarkastusinstituutio oli edelleen voimassa. Sitä olivat kansakoulun osalta hoitaneet kansakoululaitoksen synnystä 1960-luvun loppuun saakka piirikohtaiset tai kaupunkien kansakouluntarkastajat. 1970-luvun alusta valtion toimesta tapahtuva alueellinen koulutuksen ohjaus-, valvonta- ja kehittämistoiminta organisoitiin lailla kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta (1968) lääninhallitukseen. Asetuksessa lääninhallituksen kouluosastosta (1970; 1982) todettiin, että kouluhallituksen toimialaan kuuluva koulu- ja muun sivistystoimen johto ja valvonta läänin alueella kuuluu lääninhallitukselle. Tämä osaltaan korosti koulujen tilivelvollisuutta hallintohierarkian ylempien tasojen suuntaan. Tarkastustoiminta sai kyllä rinnalleen entistä dynaamisempaa kehittämistoimintaa, kun kouluhallitus ja lääninhallitukset järjestivät muun muassa entistä enemmän opettajien täydennyskoulutusta.

### 3.2.4 *Muutokset ohjauskentässä*

Peruskoulu-uudistuksen jälkeen Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus oli edellä kuvattuja koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppejä ajatellen lähimpänä poliittis-hallinnollisen järjestelmän asemaa korostavan ohjausjärjestelmän ideaalityyppiä. Kuviossa 10 kuvataan tämän tutkimuksen perusteella arvioitua, ensimmäisen uudistusaallon aikana tapahtunutta peruskoulun ja lukion ohjauksen painopisteen siirtymistä ohjauskentässä. Kuviossa esitetään tiivistäen myös niitä tekijöitä, joiden voidaan katsoa lisänneen (+) tai vähentäneen (-) kunkin toimijan tai intressitahon painoarvoa ohjauksessa uudistuksen jälkeen.

Poliittis-hallinnollinen järjestelmä piti ensimmäisen uudistusaallon jälkeenkin oikeutenaan tulkita muiden etua ja määrittää koulutuksen ohjauskentän muiden tahojen asemaa verrattain tarkasti. Päätöksenteko oli ennen ja jälkeen uudistuksen verrattain keskittyntä ja julkishallintolähtöinen ohjaus yksityiskohtaista. Taloudellisten resurssien allokoinnin periaatetta väljennettiin varovaisesti ja valtion viranomaiset ohjasivat koulutuksen valtakunnallista kehittämistoimintaa kokeilulupakäytännön ja kouluhenkilöstön täydennyskoulutuksen avulla.



**Kuvio 10. Ohjauksen painopisteen muutos ohjauskentässä ensimmäisessä uudistusaallossa ja painopisteen sijoittumiseen vaikuttaneita tekijöitä(+/-)**

Lainsäädäntöuudistuksen tavoitemuotoilut korostivat yhteiskunnan, työelämän ja yksilöiden etujen harmoniaa. Opetussuunnitelmauudistuksen tavoitemuotoiluissa huomautettiin myös yksilöiden intressien erillisyydestä.

Peruskoulun yhtenäiskouluperiaatteeseen nojaava rakenneratkaisu ja peruskoulun jälkeisen koulutuksen rinnakkaiskouluperiaatteeseen nojaava rakenneratkaisu olivat poliittis-hallinnollisen vallan tahdon mukaisia ja sellaisina niitä ei tässä uudistuksessa kyseenalaistettu. Peruskoulun yhtenäiskoululuonnetta - ja siten koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden keskinäistä tasa-arvoa - lainsäätäjät halusi nyt vielä korostaa lopettamalla peruskoulun yläasteelta eritasoisten kurssien mukaan tapahtuvan opiskelun. Tasokurssien poistaminen ja kuntien opetustoimen järjestämisen erityisopetuksen asiakaspiiriin laajentaminen kaikkia kuntia ja kouluja koskevana ratkaisuna kertovat siitä, että harkintavalta koulutuksen rakenneratkaisuisa haluttiin pitää valtion keskushallinnon hallussa.

Opetuksen sisällön osalta merkittävää päätöksentekovaltaa käytti edelleen valtioneuvosto määrittellessään peruskoulussa ja lukiossa opetettaville oppiaineille opetusajan ja kouluhallitus määrittellessään oppisisällöt ja opetettavat asiat edelleen verrattain yksityiskohtaisesti. Poliittis-hallinnollisen vallan ja korporaatioiden yhdensuuntainen ohjaus ja "palvelu" opetussuunnitelmien laatimisessa ja luotu paine siirtyä uuteen opetussuunnitelmajärjestelmään nopeasti ja kaikkialla samanaikaisesti ei tosiasiaa jättänyt kunta- ja koulutasolle luottamushenkilöille ja opetusprofession edustajille kovinkaan paljon opetussuunnitelman laatimiseen liittyvää liikkumavaraa. Ylhäältä alas -toimintamallin mukainen opetussuunnitelma-ajattelu ei muuttunut hetkessä opetussuunnitelman merkitystä korostavaksi toiminnaksi.

Opetussuunnitelmiin kohdistuvassa ohjauksessa poliittis-hallinnollisen vallan voidaan katsoa pyrkineen jopa otteensa kiristämiseen. Peruskoulujärjestelmään siirtymisestä lähtien opetussuunnitelmiksi julistetut Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietinnöt eivät olleet kuluneet opettajien käsissä. Opetussuunnitelmien ohjausvaikutuksen lisääntymisen katsottiin nyt vaativan sitä, että opettajat edes joiltakin osin itse osallistuivat niiden tekemiseen. Että Lumijärven (1978, 19-28; ks. ed. kohta 2.2.3) mainitseman, demokratian tehokkuutta kuvaavan tilanteiden sarjan heikoin vaihtoehto, jossa henkilöstöllä ei ole edes kuulluksitulemisen mahdollisuutta, ei käytännössä toteutuisi, Suomen Kunnallisliitto muistutti kuntia, että jokaisen koulunjohtokunnalta ja opettajakunnalta tulisi hankkia opetussuunnitelmasta edes lausunto.

Opettajakorporaatio ei puolestaan häpeillyt ottaa harteilleen opetussuunnitelmauudistuksen vastustajan viittaa. Opettajakorporaation johto ei pitänyt koulujen ja oppilaitosten asiakkaille järjestettävää valinnanvapautta tarpeellisena, mikä asenne on yhtäpitävä opetusprofession asemaa korostavan ohjausjärjestelmän ideaalittyyden ominaispiirteiden kanssa. Profession edustajat katsoivat tietävänsä paremmin kuin asiakkaat itse, mitä asiakkaat tarvitsivat ja

opetusprofession edustajien joutumista valintamahdollisuuksien lisääntymisen myötä keskinäiseen kilpailuun haluttiin välttää.

Opetussuunnitelman asema opetussuunnitelmauudistuksen jälkeenkään ei - ehkä opetussuunnitelmatyöhön osallistuneita lukuun ottamatta - ollut koulujen kehittämistyön kannalta kovin keskeinen ja sitä ohjaava (Atjonen 1993, 223). Usko opetussuunnitelmien ohjausvaikutuksiin oli kuitenkin luja. Siitä osoituksena olivat yksityiskohtaiset opetussuunnitelman perusteet, Suomen Kunnallisliiton "malliopetussuunnitelmaan" panostaminen ja monen intressitahon pyrkimys vaikuttaa kuntien opetussuunnitelmatyöhön. Koulutusjärjestelmän vaikutuskeskusten asemia arvioitaessa on vaarana antaa opetussuunnitelmien laatimisen ohjaukselle liian suuri painoarvo. Kirjoitetun ja toteutuvan opetussuunnitelman ero voi olla suuri. Tässä tarkasteltavan opetussuunnitelmauudistuksen toteutumiseen ilmeisesti vaikutti osaltaan se, että opetussuunnitelman mukaisuus oli vielä tuolloin oppimateriaalin ennakkosensuurin läpäisemisen yksi ehto. Valmiilla oppimateriaalilla puolestaan on opetuksessa ollut verrattain keskeinen asema. Oppimateriaalisidonnaisuus voi toisaalta johtaa eri suuntaan kirjoitetun opetussuunnitelman tavoitteiden ja sisältöjen kanssa.

Opetusryhmien muodostamista koskeva päätöksenteko on sinänsä tärkeää vallankäyttöä ja opettajien harkintavallan käyttö oppilaiden ryhmittelyn vapautumisen myötä kasvoi. Luotu perinne sekä implisiittiset ja eksplisiittiset odotukset kelvollisista ratkaisuista yhdessä rajallisten resurssien kanssa eivät voineet kuitenkaan antaa kovin paljon tilaa uudennaiselle ryhmittelykäytännölle, ehkä tilapäisryhmittelyä lukuun ottamatta. Lisäksi valtion keskushallinto halusi sulkea koulutyön käytännön toteuttamisvaihtoehdoista pois monien opettajien tärkeänä pitämän tasokurssiopetuksen peruskoulun yläasteella.

Primaarien asiakkaiden asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalittyyppin eräs ominaispiirre on, että koulutusjärjestelmän rakenneratkaisut eivät johda umpiperiin ja että mahdolliset raja-aidat eivät ole ylittämättömiä. Tasokurssi uudistus merkitsi siten askelta lähemmäs tämän ideaalittyyppin todellistumista. Reaalimaailmassa uudistuksen todellinen merkitys koulutusjärjestelmän asiakkaille on ollut riippuvainen siitä, mikä merkitys koulutusuraa ohjaavien muodollisten esteiden poistamisella on verrattuna perhetaustaan, kulttuuriin ja alueellisiin tekijöihin.

Kuntien ja koulujen harkintavallan käyttöä rajoitettiin uudistuksen jälkeenkin voimakkaasti laeilla, asetuksilla ja näitä alempiasteisilla normeilla. Desentralisaatiojulistuksista huolimatta poliittis-hallinnollinen järjestelmä ohjasi koulutuksen järjestämistä ja siihen liittyen johtamis- ja osallistumisjärjestelmiä hyvin yksityiskohtaisesti.

Ennen uudistusta oli suuret määrät asiakirjoja toimitettu automaattisesti kunnista lääninhallitukseen ja joskus kouluhallitukseen tarkastettavaksi, hyväksyttäväksi tai vahvistettavaksi. Kontrolloitavien ja alistettavien asioiden joukkoon oli kuulunut henkilöstöasioita (vaalien alistukset, virkavapausasiat) ja koulujen toiminnan sisältöön kuuluvia asioita (opetussuun-

nitelmat ja koulujen lukuvuosittain laadittavat suunnitteluasiakirjat). Se, että asiakirjojen lähettäminen väheni ja lähettämisen funktio muuttui (asiakirjat toimitettiin tiedoksi, ei vahvistettavaksi), merkitsi askelta kohti desentralistisempaa järjestelmää. Vapaan harkintavallan käyttöä alistusmenettelyjen purkaminen ei kuitenkaan desentralisaation kriteerejä ajatellen dramaattisesti lisännyt, sillä ohjaus oli edelleen muuten yksityiskohtaista.

Se, että hallinnossa alettiin kiinnittää huomiota siihen, oliko viranomaisilla valtuuksia toteuttaa sitovaa ohjausta, merkitsi askelta desentralistisemmän järjestelmän suuntaan. Kouluhallitus ei kuitenkaan kaikilta osin tehnyt alaisilleen selväksi, millaiset valtuudet sillä oli opetussuunnitelmatyön ohjaukseen. Sen ryhmäkirjeiden ja pedagogisten oppaiden muodossa toteuttamassa ohjauksessa sitovan ohjauksen ja informaatio-ohjauksen välinen raja oli hämärä<sup>5</sup>.

Henkilöstöhallinnollinen ohjaus ei merkittävästi vähentynyt, sillä uudistuksen jälkeenkin oli hyvin helppo saada opettajia koskevat rekrytointipäätökset valtion viranomaisen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Työsuhteen ehdot olivat tiukasti valtakunnallisia ja hyvin yksityiskohtaisia uudistuksen jälkeenkkin. Jopa opettajien täydennyskoulutus toteutettiin virkaehtosopimuksen määräysten perusteella edelleen koko maassa samojen periaatteiden mukaisesti. Valtio ohjasi täydennyskoulutusta ja järjesti sitä myös itse.

Taloudellisen ohjauksen osalta oli muutos tapahtunut hieman aikaisemmin, kun oli otettu askel todellisiin kustannuksiin perustuvasta valtionosuusjärjestelmästä kohti laskennallista valtionosuusjärjestelmää. Tämä merkitsi taloudellisen ohjauksen jonkinasteista desentralisoimista.

Kun poliittis-hallinnollinen järjestelmä purki virallisia normeja varovasti, se siis toisaalta ohjasi vahvalla kädellä kokeilu- ja kehittämistoimintaa sekä kouluhenkilöstön täydennyskoulutusta. Uudistus merkitsi desentralisaation toteutumista koulutuksen ohjauksessa, mutta desentralisaatio toteutettiin hyvin varovaisesti ja uudistuksen jälkeistä koulutuksen ohjausjärjestelmää voidaan pitää edelleen sentralistisena. Desentralisaation varovainen toteuttaminen ei ollut ainoastaan poliittis-hallinnollisen vallan tahdon mukaista. Myös sekä kuntia että opetusprofessiota edustavat korporaatiot puolustivat sentralistisia ratkaisuja.

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän toteuttamasta verrattain keskitetystä koulutuksen ohjauksesta huolimatta myös opetusprofession asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin eräiden ominaispiirteiden voidaan katsoa todellistuneen reaaliaimailmassa melko hyvin ennen ja jälkeen uudistuksen. Opettajien koulutustaso oli korkea, pätevyysvaatimukset olivat hyvin yksityiskohtaiset, rekrytointi oli tarkoin valvottua erityisine muutoksenhakukeinoineen ja edunvalvontapolitiikka oli hyvin määrätietoista ja merkittäviin tilai-

<sup>5</sup> Muun muassa kouluhallituksen (1986) ryhmäkirjeen mukaan jokaisella liikuntaa opettavalla opettajalla olisi tullut olla liikunnan opetussuunnitelman lisäksi kouluhallituksen laatima liikunnanopetuksen opas, jonka mukaan 12 % liikunnanopetuksen opetusajasta on sellaista, jossa kunnan omaleimaisuus saisi liikunnanopetuksessa näkyä. Tällainen ohjaus olisi onnistuessaan merkinnyt ohjausotteen kiristymistä

suuksiin tarttuvaa. Lisäksi erikoisosaaminen korostui opetussuunnitelma- ja tuntikehysuudistuksissa. Käsitys opettajista muilta salatun tiedon haltijana (vrt. Rinne & Jauhiainen 1988, 59-61; ks. ed. kohta 2.2.5) säilyi, vaikka tasokurssien poistaminen antoi toisaalta vaikutelman tasokursseja puolustaneen opetusprofession edustajien "ylikävelemisestä".

Puskuriorganisaationa toimivan kouluhallituksen (ks. ed. kohta 2.2.7) asemaa opetussuunnitelmatyön ohjaajana ei kyseenalaistettu. Kansallisen oppivelvollisuuskoulun sisällöllisen ohjauksen kansanvaltaistamista ei pidetty tärkeänä eikä yleisemmin osattu hämmästellä, miksi Suomessa oppivelvollisuuskoulun sisällöllinen ohjaus täytyy nimenomaan etäännyttää parlamentaariseen vastuusta. Tämä korosti asiantuntijavallan merkitystä. Toisaalta se ei ehkä antanut opetussuunnitelmille sitä arvovaltaa ja sen mukanaan tuomaa ohjausvoimaa, mitä niihin liittyvän valtakunnallisen ohjauksen parlamentarisoiminen olisi saattanut merkitä.

Uudistuksen jälkeenkään koulutusjärjestelmän asiakkailta ei juuri ollut mahdollisuuksia osoittaa tyytymättömyyttään hakemalla palveluja muilta kuin julkisen hallintokoneiston heille osoittamalta palvelunantajalta.

Peruskoulun asiakkaan kannalta vaihtoehtoja palvelunantajan valitsemiseen ei ollut kuin erityistapauksissa. Oppilaalla oli peruskoululain mukaan oikeus käydä muuta kuin oman piirin koulua, jos oppilaan omassa koulupiirissä ei ollut hänen omakielistään koulua tai "erityisestä syystä", jos se ei aiheuttanut muutosta perusopetusryhmien määrään omassa eikä toisessa piirissä (Peruskoululaki 1983). Jälkimmäisen ehdon täytyessä tällainen oikeus oppilaalle oli suotu ilman "erityistä syytä" jo kansakoululaissa (1957). Toistaiseksi jäätin tässä mielessä vielä melko kauas primaarien asiakkaiden asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin todellistumisesta. Sen sijaan lasten vanhemmat saivat edelleen ratkaista tarjonnan puitteissa lastensa opiskelemien vieraiden kielten valinnat pakollista toista kotimaista kieltä lukuun ottamatta. Tästä seurasi, että englannin kielen valta-asema oppilaalle ensimmäisenä vieraana kielenä ei viranomaisten toivomuksista huolimatta horjunut. Toisen kotimaisen kielen asemaa peruskoulun yläasteella alkavana pakollisena kielenä ei uudistuksessa kyseenalaistettu.

Lukion asiakkaan kannalta mahdollisuudet palvelunantajan valitsemiseen olivat periaatteessa paremmat. Asetus oppilaiden ottamisesta lukioon määräsi, että "jos pyrkijöitä on enemmän kuin kulloinkin täytettäviä oppilaspaikkoja, täytetään paikat lukuaineiden keskiarvon osoittamassa paremmuusjärjestyksessä" ja "jos hyväksytyjä pyrkijöitä on samaan lukioon tai samalle lukioasteelle enemmän kuin voidaan siihen ottaa, sijoitetaan pyrkijät alueen lukioihin ja lukioasteille siten, että otetaan huomioon pyrkijöiden esittämät toivomukset koulusta ja ainevalintojen toteutuminen sekä koulumatkojen tarkoituksenmukaisuus". Lisäksi oli säädetty, että "toisesta kunnasta olevia pyrkijöitä on kohdeltava samoin perustein kuin oman kunnan pyrkijöitä". (Asetus oppilaiden ottamisesta lukioon 1961 ja siihen tehdyt muutokset.) Käytännössä harvaan asutuilla alueilla palvelunantajan valitseminen jäi teoreettiseksi mahdollisuudeksi.

Peruskoulun periaatteisiin liittynyt kompensoiva liberaali tasa-arvonäkemyks (Raivola 1982, 115-141; ks. ed. kohta 2.2.3), jonka ilmentymiä olivat muun muassa tukiovetus ja erityisopetus, säilyi edelleen vallitsevana tasa-arvonäkemyksenä. Tuntikehysjärjestelmän yhtenä etuna pidettiin sitä, että koulut voivat itse suunnata opetukseen tarkoitettut voimavarat ja ottaa tähänastista paremmin huomioon erityistä tukea tarvitsevat opetustilanteet. Sosiaalisen demokratian toteutumisesta edisti myös se, että peruskoulun yläasteella opetusresursseja tuntikehysten muodossa lisättiin. Kompensoivan liberaalin koulutuspolitiikan harjoittaminen oli siis lisääntyvien resurssien ja resurssien vapaampien käyttömahdollisuuksien puolesta mahdollista.

Työnantajien ja yrittäjien asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalittyyppin ominaispiirteet toteutuivat hyvin uudistuksen tavoitelauseissa. Kouluelämän eetoksessa oli ennen ja jälkeen uudistuksen sellaista, mikä pyrki valmistamaan oppilaita ja opiskelijoita työelämään. Tavoitelauseissa ilmaistujen aktiivisuuspedagogisten vaatimusten ja sisäisen yrittäjyyden korostuksen on toisaalta katsottu toteutuneen koulun arkityössä huonosti ja lasten oppineen piilo-opetussuunnitelman mukaisesti odottamista ja passiivisuutta (ks. esim. Meri 1995, 35-36).

Peruskoulun yläasteen oppilaiden työelämään tutustuttamisen voidaan katsoa hieman siirtäneen ohjauksen painopistettä työnantajien ja yrittäjien vaikutuskeskuksen suuntaan. Sen sijaan opettajien valmiudesta työelämysuhteiden hoitamiseen ei - oppilaanohjaajia ehkä lukuun ottamatta - erityisesti kannettu huolta. Omakohtaiseen osallistumiseen perustuvia työelämään tutustumisen mahdollisuuksia ei opettajille järjestetty eikä niitä tuettu. Myöskään opettajien kapea-alaisesti määritellyt kelpoisuusehdot ja rekrytointikäytännöt eivät kertoneet opettajien laaja-alaisuuden ja työelämäyhteyksien arvostuksesta.

Kokoavasti voidaan todeta, että peruskoulu-uudistuksen 1970-luvulla tapahtunutta täytäntöönpanoa seuranneen ensimmäisen uudistusaallon jälkeenkin koulutuksen ohjauksentässä oli poliittis-hallinnollisella järjestelmällä vahva asema ja järjestelmä oli edelleen hyvin sentralistinen. Opetusprofession asema uudistuksessa jonkin verran vahvistui opetussuunnitelmiin ja oppilaiden ryhmittelyyn liittyvän toimivallan lisääntymisen myötä. Koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden asemaa saattoivat parantaa muodollisen jatko-opintokelpoisuuden takaaminen kaikille ja koulujen hieman entistä paremmat mahdollisuudet reagoida asiakkaidensa tarpeisiin. Työnantajien ja yrittäjien asema ei myönteisistä tavoitelauseista huolimatta käytännössä merkittävästi vahvistunut.

### 3.3 EPÄRÖIVÄÄ SOPEUTUMISTA YLEISEEN DESENTRALISAATIOPOLITIikkaan - TOINEN UUDISTUSAALTO (1980- JA 1990-LUKUJEN TAITE)

#### 3.3.1 *Tarkasteltava aineisto*

1980-luvun ja 1990-luvun taitteen peruskoulua ja lukiota koskevat säädösuudistukset muodostavat tässä tutkimuksessa tarkasteltavan uudistusten sarjan toisen aallon. Uudistusaaltoon liittyvinä asioina tarkastellaan myös hallinnon yleistä kehittämistä koskevia ehdotuksia ja vapaakuntakokeilun ohjausta sekä valtioneuvoston ja eduskunnan ajankohtaan liittyviä peruskoulua ja lukiota koskevia kannanottoja.

Hallinnon yleistä kehittämistä koskevista ehdotuksista ja koululainsäädäntöuudistusten valmisteluasiakirjoista on tutkittu Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö (KM 1986:12), Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän (Opetusministeriö 1989) muistio, Opetushallinnon keskusvirastokysymystä selvittäneen työryhmän (Keskusvirastotyöryhmä) mietintö (KM 1989:4), hallituksen esitys (1990a) eduskunnalle laeiksi peruskoululain, lukiolain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, hallituksen esitys (1990b) eduskunnalle laiksi opetushallituksesta, hallituksen esitys (1991a) eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, hallituksen esitys (1991 b) eduskunnalle opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi ja hallituksen esitys (1992) eduskunnalle ammatillisten oppilaitosten ja lukion yhteistoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

Laeista on tutkittu laki vapaakuntakokeilusta (1988), laki peruskoululain muuttamisesta (1991; 1992), laki lukiolain muuttamisesta (1991; 1992a; 1992b), laki opetushallituksesta (1991), laki kunnan kouluhallinnosta annetun lain muuttamisesta (1991) ja laki kunnan opetustoimen hallinnosta (1992).

Asetuksista on tutkittu asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta (1991; 1992a; 1992b), asetus lukioasetuksen muuttamisesta (1991; 1992a; 1992b; 1992c), asetus opetushallituksesta (1991) ja asetus koulutoimenjohtajan viran kelpoisuusvaatimuksista (1991).

Valtioneuvoston ja eduskunnan koulutusta koskevista kannanotoista on tutkittu Valtioneuvoston (1990) koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle, Eduskunnan (1990) kirjelmä Suomen koulutusjärjestelmää, koulutuksen tasoa ja kehittämislinjoja koskevan valtioneuvoston selonteon johdosta ja valtioneuvoston (1991) hyväksymä Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991 - 1996.

Vähäisempien muutosten lisäksi peruskoululakia ja lukiolakia sekä kunnan kouluhallintoa koskevia säädöksiä muutettiin merkittävästi 1990-luvun alussa lyhyen ajan sisällä kaksi

kertaa. Ensimmäisen muutoksen valmistelu oli alkanut 1980-luvun lopulla. Opetusministeriö oli asettanut tammikuussa 1989 Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän (Opetusministeriö 1989). Työryhmän ehdottamat säännösten muutokset oli tarkoitettu tulemaan voimaan jo elokuussa 1990, mutta säännösmuutokset hyväksyttiin vasta vuoden 1991 alussa.

Paineet tähän uudistukseen tulivat yleisestä norminannon uudistamisesta, jonka yksi ilmentymä oli vapaakuntakokeilu. Siitä säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1988 (Laki vapaakuntakokeilusta 1988). Tämän taustalla puolestaan oli hallinnonuudistus, johon pantiin vauhtia jo vuoden 1984 alussa, kun valtioneuvosto asetti komitean (KM 1986: 12), jonka tehtävänä oli mm. laatia selvitykset tehtävien ja toimivallan siirtämisestä keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon. Valtioneuvosto ottikin vuoden 1987 alussa selkeän kannan hallinnon hajauttamisen puolesta Hallinnon hajauttamiskomitean ehdotusten jatkovalmistelua varten (Valtioneuvosto 1987). Pyrkimys hallinnon hajauttamiseen vapaakuntakokeilun avulla oli pohjoismainen ilmiö. Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa vapaakuntakokeilut aloitettiin muutamia vuosia aikaisemmin kuin Suomessa (Mäki & Nikkanen 1993, 6-7). 1980- ja 1990-luvun taitteen peruskoulua ja lukiota koskevilla lainsäädännön uudistuksilla oli siis selkeästi yleiseen kansalliseen ja pohjoismaiseen hallinnon kehittämiseen liittynyt taustansa.

Kouluhallituksen muuttaminen opetushallitukseksi ja uudentyypisen "asiantuntijakeskusviraston" jossakin määrin muuttuneet tehtävät ja hallinnon muutokset (Laki opetushallituksesta 1991; Asetus opetushallituksesta 1991) olivat linjassa hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden kanssa. Koko keskusvirastojärjestelmä ja myös uudentyypinen keskusvirasto puskuri-instituutiona (ks. ed. kohta 2.2.7) antavat koulutuksen ohjauksen kannalta aihetta pohdintaan.

Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmä (Opetusministeriö 1989) puki valmistelunsa hallituksen esityksen muotoon. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi peruskoululain, lukiolain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (Hallituksen esitys 1990a) rakentuikin työryhmän esitysten pohjalta. Hallituksen esityksessä viitattiin myös mm. valtioneuvoston samana vuonna antamaan koulutuspoliittiseen selontekoon, joka kuuluu myös tämän tutkimuksen empiiriseen aineistoon. Lakeja koskevien esitysten lisäksi työryhmä oli liittänyt muistioon ehdotukset peruskouluasetuksen ja lukioasetuksen muuttamisesta.

Toinen, vuonna 1992 toteutettu lainsäädännön muutos oli osa yleistä valtiosuuslain-säädännön muutosta, mikä oli itse asiassa vapaakuntakokeilun kolmas vaihe (ks. esim. Mäki & Nikkanen 1993, 3-4). Sen tavoitteet olivat pitkälle samat kuin ensinmainitun muutoksen. Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmä, joka siis valmisteli vuonna 1991 säädetyt peruskoululain ja -asetuksen sekä lukiolain ja -asetuksen muutokset, katsoi jo esitystä tehdessään, että nämä työryhmän valmistelemat säännösmuutokset merkitsivät ensimmäistä vaihetta koulutoimen lainsäädäntöuudistuksessa ja että "seuraava uudistusvaihe tulee ajankohtaiseksi valtiosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä, kuitenkin viimeistään silloin kun on käytettävissä kokemukset nyt ehdotetuista ensivaiheen uudistuksista ja käynnissä olevasta vapaa-

kuntakokeilusta". Molemmilla muutoksilla tähdättiin muun muassa hallinnon hajauttamiseen, palvelukyvyyn parantamiseen ja tehokkuuteen. Siksi näitä säädöksiä - samoin kuin valtioneuvoston ja eduskunnan tuohon aikaan tuottamia tärkeimpiä koulutusta koskevia kannanottoja - käsitellään seuraavassa yhdessä.

### 3.3.2 *Uudistuksen tavoitteet*

Hallinnon hajauttamiskomitea (ns. Pajusen komitea) korosti tavoiteilmaisuuksissaan hyvin painokkaasti kansalaisen ja palvelunsaajan - primaarin asiakkaan - asemaa. Komitea katsoi, että "yhteiskunnan kehitys edellyttää ennen muuta hallinnon kehittämistä siten, että parannetaan hallinnon tuottamien palvelujen laatua" ja että "hallinnon toiminnassa on painotettava palvelunäkökulmaa hallinnon sisäisen näkökulman sijasta". Kansalaisläheisyys ja kansanvaltaisuus olivat komitean mukaan hallinnon kehittämisen kulmakiviä:

"Valtionhallinnon tärkeimpinä ajankohtaisina kehittämistavoitteina hallinnon hajauttamiskomitea korostaa kansalaisläheisyyttä ja kansanvaltaisuutta. Hallinnon palveluhenkisyys edellyttää, että hallinnon kehittämistoimenpiteitä arvioidaan erityisesti siltä kannalta, mitä ne merkitsevät kansalaisille ja heidän toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksilleen.

---

Hallinnonaloilla, joiden toiminta kohdistuu pääasiallisesti hyvinvointi- ja muiden palvelujen tuottamiseen kansalaisille, kansalaisläheisyysvaatimus edellyttää erityisesti kansalaisten ja muiden hallinnon palvelujen tarvitsijoiden näkemysten huomiointamista, hallinnon suorittavan henkilöstön palvelukyvyyn kehittämistä, sekä tiedonkulun järjestämistä hallinnon ja kansalaisten välillä.

---

...On tehostettava hallintokoneistossa alhaalta ylöspäin tapahtuvaa tiedonkulkua, kehitettävä kansalaisten osallistumisjärjestelmiä ja erityisesti lisättävä kansanvaltaisen poliittisen järjestelmän tuottaman informaation vaikutusta keskushallinnon toiminnassa. Viimeksi mainittu edellyttää, että ylimpien valtioelinten asemaa yhteiskunnan tavoitteiden asettamisessa ja kehityksen suuntien määrittämisessä vahvistetaan." (KM 1986:12, 9-11.)

Myös tuloksellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset nousivat esiin hallinnon hajauttamiskomitean tavoitemuotoiluissa. Nekin kuitenkin johdettiin kansanvaltaisuuden vaatimuksesta:

"Kansalaisläheisyyden ja kansanvaltaisuuden lisäksi komitean mielestä hallinnon hajauttamisella ja siihen liittyvillä kehittämistoimenpiteillä voidaan edistää hallinnon kehittämisessä keskeistä tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Hallinnon toimenpiteiden on toteutettava mahdollisimman hyvin niille kansanvaltaisessa järjestyksessä asetettuja tavoitteita. Hallinnon hajauttamisella voidaan vähentää hallintomenettelyjen kankeutta ja monimutkaisuutta sekä lisätä mahdollisuuksia valtion varojen joustavaan ohjaamiseen." (KM 1986:12, 11.)

Hallinnon hajauttamiskomitean vielä korostamaa oikeusturvatavoitekin perusteltiin kansalaisten oikeuksilla. Tämän tavoitteen ei katsottu olevan ristiriidassa toimivallan hajauttamisen kanssa:

"Komitea korostaa myös hallinnon oikeusturvatavoitetta. Hallinnon hajauttamistoimenpiteet eivät saa vaarantaa oikeusturvaa. Keskeistä on päätöksenteon laadun turvaaminen: kussakin asiassa päätösvalta on oltava asiantuntevalla viranomaisella, jolla on riittävät voimavarat tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen." (KM 1986: 12, 11.)

Myös keskushallinnolle desentralisointitarpeesta huolimatta annettavaa - joskin selkeästi karsittua - lainsäädäntöä alemmaa norminanto-oikeutta komitea puolusteli taloudellisuuden ohella kansalaisten tarpeilla. Toisaalta komitea varoitti näiden perustelujen ylikorostamisesta:

"Norminantoa joudutaan ... jossakin määrin jättämään keskushallinnolle. Ensiksikin pyrkimys kansalaisten ja yleensä hallinnon toimenpiteiden kohteena olevien tahojen yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän oikeusturvansa takaamiseen voi aiheuttaa tarpeen antaa alemmanasteisia normeja. Tätä tarvetta ei kuitenkaan pidä liioitella. Pyrkimys "millimetri-oikeudenmukaisuuteen" johtaa helposti kankeaan järjestelmään, joka ei ota huomioon eri tapausten eroja. Toiseksi pyrkimys riittävän yhtenäiseen palvelutasoon, erityisesti tietyn vähimmäistason turvaamiseen saattaa edellyttää alemmanasteisten normien antamista." (KM 1986: 12, 59.)

Työelämän tarpeiden huomioon ottaminen ja työnantajien, yritysten ja yrittäjien asema ei juurikaan päässyt mukaan komitean tavoitemuotoiluihin. Opetusministeriön hallinnonalan keskushallinnon kehittämistehtäviä koskevissa ehdotuksissa komitea kiinnitti tosin primaarien asiakkaiden lisäksi huomiota yhteiskunnan ja työelämän tarpeisiin:

"Eri kouluasteet ja koulumuodot pitää järjestää ja mitoittaa sekä niveltää toisiinsa niin, että opiskelijat voivat joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti edetä opinnoissaan

ja heidän koulutuksensa vastaa myös yhteiskunnan ja työelämän tarpeita." (KM 1986:12, 127.)

Valtioneuvosto - päättäessään tammikuussa 1987 hallinnon hajauttamiskomitean mietinnön ja siitä saadun lausuntoaineiston pohjalta hallinnon hajauttamiskomitean ehdotusten jatkovalmistelusta - otti selkeän kannan hajauttamisen puolesta ja selkiinnytti omalta osaltaan hallinnon kehittämisen periaatteita. Valtioneuvosto kiteytti, että "hallinnon hajauttamisen tavoitteena on lisätä erityisesti hallinnon palvelukykyä, kansalaisläheisyyttä, kansanvaltaisuutta ja tuloksellisuutta". Valtioneuvosto konkretisoi hallinnon hajauttamista muun muassa seuraavasti:

"Hallinnon hajauttaminen merkitsee, että

- hallinnon rakennetta ja toimintaa kehitetään hallinnonaloittain siten, että hallinnollinen ratkaisuvälit annetaan asteellisesti alimmalle viranomaiselle, jolla on riittävät edellytykset toimivallan käyttämiseen asianmukaisella tavalla;

---

- keskushallinnon, erityisesti keskusvirastojen tehtäviä ja toimivaltaa siirretään alue- ja paikallishallintoon;
- keskusvirastojen alaiseen hallintoon kohdistamaa ohjausta kevennetään ja sitä painotetaan sitovan ohjauksen sijasta luonteeltaan neuvovan, tiedottavan ja kouluttavan ohjauksen suuntaan." (Valtioneuvosto 1987.)

Vapaakuntakokeilusta säädetyssä laissa kokeilun tavoite ilmaistiin seuraavasti:

"Kokemusten saamiseksi siitä, miten voidaan vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa paikallisia oloja nykyistä paremmin vastaavaksi, käyttää kuntien voimavaroja nykyistä tehokkaammin sekä parantaa kunnallisia palveluja, järjestetään vapaakuntakokeilua ..."  
(Laki vapaakuntakokeilusta 1988.)

Vapaakuntakokeilusta säädettyä lakia sovellettiin kuntaan, jonka valtioneuvosto valitsi laissa tarkoitetun kokeilun piiriin. Tämän lisäksi kunta voi harjoittaa kokeilua järjestämällä hallintonsa vapaakuntakokeilusta annetun lain mukaisesti, jolloin riitti, että kokeilusuunnitelmasta ilmoitettiin sisäasiainministeriölle (hallinnon kokeilukunta). Koulutuksen ohjauksen kannalta on huomionarvoista, että lain mukaan koulutoimen osalta hallinnon kokeilua voitiin - muista sektoreista poiketen - harjoittaa vain sektoriministeriön (opetusministeriön) hyväksymän kokeilusuunnitelman mukaisesti.

Opetusministeriön asettaman Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän (Opetusministeriö 1989) nimi jo kertoi, miten hallintoa aiottiin kehittää. Sen tehtävänä oli koulutoimen sääntelyn purkamista ja hallinnon hajauttamista sekä valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamista varten käydä läpi silloinen peruskouluja, lukioita, iltalukioita ja kunnan kouluhallintoa koskeva lainsäädäntö ja tehdä ehdotukset tarvittavista uudistuksista sekä tarpeettomaksi katsottavien säännösten kumoamisesta tai muuttamisesta.

Jo koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän toimeksiannossa haluttiin muistuttaa koulutuksellisen tasa-arvon (ks. sosiaalinen demokratia ed. kohdassa 2.2.3) tärkeydestä ja ensisijaisuudesta sekä koulutoimen eri henkilöryhmien saavutetuista eduista desentralisaation valmistelussakin. Niinpä "työryhmän tuli ottaa työssään huomioon se, ettei muutoksilla vaaranneta koulutuksellisen tasa-arvon eikä koulutoimen eri henkilöryhmien oikeusturvan toteutumista" (Opetusministeriö 1989, 2).

Hallinnon yleisen kehittämisen merkitys peruskoulu- ja lukiolakien muutoksen taustalla näkyi hallituksen esityksessä. Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän ehdottamaa ilmaisuja oli varsinaisessa hallituksen esityksessä täydennetty seuraavassa kursiivilla painetulla osalla:

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään *hallinnossa yleisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti* lisäämään kuntien ja yksityisten koulujen ylläpitäjien päätösvaltaa kouluhallinnon ja opetuksen järjestämisessä. Tarkoituksena on sääntelyä väljentämällä antaa nykyistä enemmän mahdollisuuksia kunta- ja koulukohtaisille sovellutuksille. (Opetusministeriö 1989, 1; Hallituksen esitys 1990a, 1.)

Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmä tunnusti koulutoimen sääntelyn jälkeenyjääneisyyden ja kehittämistarpeen, kun sitä arvioitiin hallinnon yleisten kehittämistavoitteiden valossa. Toisaalta työryhmä katsoi, että hallinnon yleisten kehittämistavoitteiden suuntaan oli otettu askeleita vuonna 1985 voimaan tulleen koululainsäädännön yhteydessä (tässä tutkimuksessa nimetty ensimmäisen aallon uudistukseksi). Seuraava koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän muotoilu oli sellaisenaan kelpuutettu hallituksen esitykseen:

"Kouluhallintoa on arvosteltu raskaudesta ja moniportaisuudesta. Uudet vuonna 1985 voimaan tulleet koululait merkitsivät tehtävien ja toimivallan siirtoa valtionhallinnon ja kunnallishallinnon sisällä keskushallinnosta alaspäin ja toisaalta valtion viranomaisilta kunnan viranomaisille. Tästä on esimerkkinä muun ohella tuntikohyysjärjestelmän käyttöönotto sekä ohjesäännöistä ja eräistä alistusmenettelyistä luopuminen. Uudistuksista huolimatta koululainsäädäntöä voidaan kuitenkin pitää edellä kuvattujen hallinnon kehittämistavoitteiden kannalta monilta osin epätydyttävänä." (Opetusministeriö 1989, 2; Hallituksen esitys 1990a, 5.)

Koulutuksen ohjauskentän muutkin toimijat ja intressitahot saivat osakseen huomiota seuraavissa työryhmän teksteissä, jotka lähes sellaisenaan kelpuutettiin varsinaiseen hallituksen esitykseen:

"Yhteiskunnan kehittyessä koulutusjärjestelmän tulisi olla joustava ja sillä tulisi olla kyky vastata nopeisiin muutoksiin. Tämä koskee sekä opetuksen sisältöjä että opetuksen järjestämistä, mutta myös koulujen ja oppilaitosten tehtäväalueita ja yhteistoimintaa. Muutosta edellyttävät muun muassa kansainvälistyminen, työelämän ja koulutuksen välisten yhteyksien kehittäminen ja väestörakenteen muutokset. Liian keskitetty ylhäältä johdettu päätöksentekojärjestelmä ei pysty vastaamaan näihin haasteisiin.

---

Koulutoimen ohjauksessa tulee siirtyä keskitetystä hajautettuun ohjaukseen. Keskitetyssä eli valtakunnan tasolla tapahtuvassa päätöksenteossa tulee rajoittua yhteiskunnan ja yksilön kannalta keskeisten tavoitteiden asettamiseen, koulutuksen järjestämiseen, tarvittavien voimavarojen varmistamiseen sekä yksilön opiskeluedellytysten yleisten puitteiden turvaamiseen." (Opetusministeriö 1989, 2-3; Hallituksen esitys 1990a, 5.)

Hallituksen esityksen kanssa samana vuonna (1990) annetussa valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa edellä mainittua kansainvälistymistä korostettiin työelämän tarpeiden tyydyttämisen kannalta (Valtioneuvosto 1990, 9).

Selkeä ja perusteltu vaatimus siirtää poliittis-hallinnollisen järjestelmän ohjausvaltaa professioiden suuntaan ja välillisesti koulujärjestelmän asiakkaiden suuntaan sisältyy seuraavaan Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän toteamukseen, mikä niin ikään sellaisenaan siirrettiin varsinaiseen hallituksen esitykseen:

"Koulutoimen nykyinen sääntely on rajoittanut paikallisiin olosuhteisiin tarkoitukseenmukaisten hallinto-, opetus- ja muiden järjestelyiden käyttöönottoa. Kuntien kouluhallintovirkamiesten ja opettajien korkea koulutustaso sekä ammattitaito on jäänyt näin osittain käyttämättä." (Opetusministeriö 1989, 3; Hallituksen esitys 1990a, 5.)

Peruskoululain ja lukiolain yleisiä tavoiteilmaisuja ei tässä säädösuudistuksessa muutettu.

Myös Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa eduskunnalle 22.5.1990 otettiin kantaa koulutuksen ohjaukseen. Muistuttaen siitä, että koulutuspolitiikan tavoitteet voivat

olla keskenään ristiriitaisia, valtioneuvosto kiteytti koulutuspoliittisessa linjanvedossaan koulutuspolitiikan tavoitteita ja tehtäviä seuraavasti:

"1. Hallitus arvioi, että koulutuksen merkitys kasvaa edelleen yhteiskunnan nopean muutoksen ja kansainvälistymisen takia. Yhteiskunnan ja yksilön menestyminen perustuu yhä enemmän tietoon ja monipuoliseen osaamiseen. Koulutuspolitiikan yleisenä tavoitteena 1990-luvulla on koulutustason nostaminen, koulutuksen laadun parantaminen, koulutusjärjestelmän toiminnan tehostaminen ja uusi koulutusajattelu: jatkuvan koulutuksen periaatteen omaksuminen.

2. Pyrkimys tasa-arvoon on edelleen keskeinen koulutuspolitiikan tavoite. Koulutusmahdollisuudet ja koulutuksen tuottama sivistys- ja ammatitaitopääoma pyritään tuomaan mahdollisimman tasavertaisesti kaikkien väestöryhmien ulottuville ja eri alueiden käyttöön...

3. Kuluvalla vuosikymmenellä korostuvat koulutuspolitiikassa edellä mainittujen yhteisten tavoitteiden lisäksi opetuksen tarjonnan ja sisällön entistä voimakkaampi yksilöllistäminen ja tämän kehityksen esteenä olevien rakenteiden poistaminen." (Valtioneuvosto 1990, 7.)

Suomen koulutustarjonnan laajuutta ja koulutusjärjestelmän rakennetta koskevista tavoitteista koulutuspoliittisessa selonteossa peruskoulua ja lukiota koskivat tavoitteet, joiden mukaan tuli pyrkiä "selkiyttämään yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen tehtäviä sekä arvioimaan esiopetuksen asemaa ja oppivelvollisuuskoulun aloitusikää". Hallitus piti pidemmän aikavälin tavoitteena yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen raja-aitojen madaltamista (Valtioneuvosto 1990, 8, 14).

Hallitus lupasi selonteossaan, että "kouluverkko säilytetään edelleen alueellisesti kattavana". Myöhemmin tosin ammatillisen koulutuksen osalta selonteossa todettiin, että "ammatillisten oppilaitosten ylläpitojärjestelmää yhtenäistetään ja oppilaitosverkkoa rationalisoidaan". Hallitus ilmoitti selonteossaan jatkavansa koulutuspolitiikkaa, "joka tähtää koko väestön koulutustason nostamiseen". (Valtioneuvosto 1990, 9-11.)

Koulutuspoliittisessa selonteossa korostettiin koulutuksen suunnittelun yhä tärkeämpää merkitystä ja katsottiin, että tarvittiin "nopeaa valmiutta vastata ajankohtaisiin ja paikallisiin työvoimaongelmiin". Tämän selkeän, työnantajien aseman korostamisvaatimuksen jälkeen valtioneuvosto tasapainoili muidenkin intressitahojen, erityisesti primaarien asiakkaiden ja yhteiskunnan kokonaisedusta huolehtivan poliittis-hallinnollisen järjestelmän intressien välillä. Selonteossa todettiin:

"Koulutustarpeen määrittelyä ei voida jättää yksistään työvoimapolijäisten kriteerien varaan. Monet työelämän ulkopuoliset muutokset, lisääntyvä vapaa-aika ja monikulttuuriset ongelmat synnyttävät uusia koulutustarpeita, jotka tulee ottaa huomi-

oon koulutuksen mitoitusta, sisältöjä, tarjontamuotoja ja painotusta arvioitaessa." (Valtioneuvosto 1990, 9.)

Työnantajien intressin ja yksilöiden intressin välisestä tasapainottelusta ja harmoniaan pyrkimisestä on esimerkkinä myös seuraava muotoilu:

"Työvoiman turvaamiseksi koulutuspaikkojen jakautumaa tarkistetaan jatkuvasti ja luodaan joustavat menettelyt vastata nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Myös koulutuksen sisältöä kehitetään siten, että koulutus antaa jokaiselle nykyistä paremmat mahdollisuudet yhteiskunnan ja työelämän jatkuvan muutoksen hallintaan." (Valtioneuvosto 1990, 9.)

Muun muassa vaihtoehtokoulujen aseman ottaminen selvitys- ja kehittämiskohteiden listalle (Valtioneuvosto 1990, 10) on osoitus orastavasta ajatuksesta tukea vaihtoehtoisten mahdollisuuksien järjestämistä koulutusjärjestelmän primaareille asiakkaille.

Koulutuksen järjestämisessä ja sisällöllisessä kehittämisessä haluttiin lisätä kuntien ja koulujen omaa vastuuta, joskin toisaalta osoitettiin selkeitä vaatimuksia siitä, mihin suuntaan kehityksen tuli kulkea. Valtioneuvosto (1990, 11-12) liputti muun muassa matemaattis-luonnontieteellisen opetuksen vahvistamisen puolesta selkeästi. Näin hallitus halusi tukea talouselämän ja (lähinnä teollisuuden) työnantajien tahdon toteutumista ja tässä se oli tarvittaessa valmis toisenlaisista julistuksistaan huolimatta myös rajoittamaan koulutusjärjestelmän primarien asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia.

Tuolloin meneillään olleeseen hallinnon kehittämistyöhön viitaten koulutuspoliittisessa selonteossa kiteytettiin hallinnon kehittämistavoitteet seuraavasti:

"Hallitus pitää opetushallinnon kehittämisen lähtökohtana tehtävien ja toimivallan hajauttamista, keskushallinnon integroimista, hallinnon rationalisointia sekä toiminnan laadun parantamista." (Valtioneuvosto 1990, 15.)

Desentralisaation toteutumista reaali maailmassa arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös uudet ohjauksetkäytännöt, kuten arviointi sekä kokeilu- ja tutkimustoiminnan uudenlainen käyttö. Koulutuspoliittisen selonteon mukaan "kokeilu- ja tutkimustoiminnan asemaa koulutuspoliittisessa kehittämistyössä vahvistetaan edelleen". (Valtioneuvosto 1990, 14.)

Eduskunnan kirjelmässä Suomen koulutusjärjestelmää, koulutuksen tasoa ja kehittämislinjoja koskevan valtioneuvoston selonteon johdosta 4.12.1990 painotettiin koulutuksen ohjauksentän toimijoiden ja intressitahojen asemaa toisin kuin valtioneuvosto oli tehnyt. Vaikka eduskunnan kirjelmässä annettiin tunnustusta valtioneuvoston selonteolle, siinä osoi-

tettiin selontekoa kohtaan myös selkeäsanaista kritiikkiä, jonka voisi ajatella olevan merkittävää koulutuksen ohjauskentän eri toimijoiden ja intressitahojen asemien arvioimisen kannalta. Jo yleisarviona esitettiin seuraavaa:

"Valtioneuvoston selonteko luo perustan ja antaa hyvät edellytykset Suomen koulutusjärjestelmän yleiselle kehittämiselle. Selonteossa on kuitenkin riittämättömästi käsitelty koulutusta lapsen ja nuoren tai aikuisopiskelijan kannalta sekä opetuksen sisällöille asetettavia kehittämistavoitteita. Eduskunta on käsitellyt selontekoa lähtökohtanaan ihminen ja ensi sijassa lapsi ja nuori, jonka kasvamisessa ja oppimisesta koulutuksessa on kysymys. (Eduskunta 1990, 1.)

Eduskunta piirsi itse kirjelmässään koulutuksen tavoitteeksi asetettavaa ihmisihannetta ja johti siitä koulutuksen sisällöille ja menetelmille asetettavia vaatimuksia:

"Koulutusjärjestelmän tarkoituksena on kasvattaa oppilaista tasapainoisia, vastuuntuntoisia, itsenäisiä, luovia, rauhantahtoisia ja yhteistyökykyisiä sekä hyvin käyttäytyviä ihmisiä ja yhteiskunnan jäseniä. Eduskunta pitää näitä lähtökohtia tulevaisuudessakin tärkeinä. Käytännössä näiden periaatteiden toteuttaminen ei ole täysin onnistunut. Koulun nykyisten ongelmien taustalla on liiaksi periaate, että sivistys rajataan vain tiedoksi ja tiedolliseksi valistukseksi eikä riittävästi ole kiinnitetty huomiota nuoren kokonaispersoonallisuuden kehittämiseen. Opetuksen tulee antaa mahdollisuudet nuoren persoonallisuuden monipuoliselle kehittämiselle. Nykyistä enemmän tulisi kiinnittää huomiota ajattelun, älyn, ryhmässätoimimisen, tunteen ja itseilmaisun valmiuksiin." (Eduskunta 1990, 1-2.)

Eduskunnan kirjelmässä annettiin myös opetusmenetelmällisiä ja työkäytäntöihin liittyviä ohjeita, joissa korostuivat kasvatustyön kollektiivinen ja sosiaalinen luonne sekä luettiin sivistysihmisen kasvattamisen kannalta tärkeitä opetuksen sisältökokonaisuuksia. Opetusprofession edellä kohdassa 2.2.5 käsitellyistä uusista vaatimuksista eduskunnan kannanotoissa korostuivat osallistuminen ja reflektointi:

"Eduskunnan mielestä olennaista koulun kasvatustehtävässä onnistumiselle on koko opetushenkilöstön jatkuva yhteistyö ja sen toimintaedellytysten kehittäminen. Koulua tulee määrätietoisesti kehittää sivistys- ja kulttuuritehtävän laaja-alaisesti sisäistäneeksi työyhteisöksi." (Eduskunta 1990, 2.)

Eduskunta yhtyi hallituksen selonteossa ilmaistuun näkemykseen jatkuvan koulutuksen periaatteen toteuttamisesta. Sitä perusteltiin yksilön oikeudella, mutta taustalla oli myös ajatus yhteiskunnan muutoksen koulutukselle asettamista uusista vaatimuksista:

"Yhteiskunnan kehityksen vallitsevana tunnuspiirteenä on jatkuva muutos. Jälkitekollisesta yhteiskunnasta ollaan siirtymässä entistä enemmän laajaa yleissivistystä edellyttävään tietoyhteiskuntaan. Koulutuksen tulee tällaisessa yhteiskunnassa olla koko elämän jatkuva, ihmisen persoonallisuutta kehittävä oppimis- ja kasvuprosessi. Jatkuvan koulutuksen periaatteen mukaisesti jokaisella tulee olla joustava mahdollisuus koulutukseen ja oppimiseen kaikkina ikäkausina. (Eduskunta 1990, 2.)

Kun valtioneuvosto tasapainotteli yksilön intressin ja työnantajien intressin korostamisen välillä ja päätyi näiden keskinäistä harmoniaa korostaviin ilmaisuihin, eduskunta halusi siis korostaa erityisesti yksilön tarpeiden tyydyttämistä. Eduskunta nosti kuitenkin myös yhteiskunnan ja työelämän tarpeiden tyydyttämisen niin tärkeäksi asiaksi, että on vaikea tulkita, mitä eduskunnan priorisointi käytännössä tarkoitti ja miten toisenlaista tavoitteiden operatiivista se olisi edellyttänyt valtioneuvoston tavoitemuotoilujen operatiivistamiseen verrattuna. Toisaalta tuli siirtyä oppijakeskeisyyteen, toisaalta tuli koulutuksen avulla kyetä aina vastaamaan muuttuviin työvoimakysynnän tarpeisiin:

"Eduskunnan mielestä selonteossa ei ole otettu riittävästi huomioon ihmisen arvo maailman muuttumista koulutuksen suunnitteluun vaikuttavana tekijänä. Tämän meneillään olevan muutoksen vuoksi koulutuksen lähtökohtien tulee olla erityisesti yksilön mutta myös yhteiskunnan tarpeista lähteviä. Välttämätöntä on, että koulu kykenee siirtymään opettaja- ja kouluttajakeskeisyydestä oppijakeskeisyyteen, kehittämään yksilön kykyä oppia suuntaamaan hänen motivaatiotaan elinikäiseen kasvuun ja opiskeluun. Yhteiskunnan on koulutuksen sisältöä ja luonnetta joustavasti muuttamalla pyrittävä siihen, että ammattitaitoista työvoimaa on aina saatavilla niille aloille, joilla kysyntää kulloisessakin vaiheessa on.

---

Uudistuva työelämä aiheuttaa monenkaltaisia muutoksia myös koulutukselle asetettaville vaatimuksille. ...Tulevaisuudessa työn hallinta edellyttää nykyistä syvempien ja laajempien tietojen ja taitojen ohella yhä enemmän luovuutta ja hyvää yleissivistystä. Koulun tehtävänä on antaa nuorille perusvalmiudet työelämässä selviämiseen ja elämään yleensä." (Eduskunta 1990, 2.)

Eduskunta korosti myös kielitaidon hankkimisen tärkeyttä. Sen mukaan "peruskoulussa on turvattava monipuolisen ja tasokkaan kieltenopetuksen edellytykset". Kun hallitus oli selonteossaan kaavailut matemaattis-luonnontieteellisen opetuksen kehittämistä lukiossa valinnaisuutta rajoittamalla (Valtioneuvosto 1990, 11-12), eduskunta kieltenopetuksen osalta luotti opiskelijoiden motivointimahdollisuuksien hyväksikäyttöön ja esitti harkittavaksi valinnaisuuden lisäämistä (Eduskunta 1990, 3.)

Eduskunta piti laajemminkin peruskoulun keskeisimpiin kuuluvana ongelmana valinnaisuuden ja syventävien opintomahdollisuuksien puutetta. Se piti tärkeänä, että "peruskoulun sisällä pyritään järjestelmään, jossa on mahdollista esiopetuksesta lähtien joustava siirtyminen kouluun samoin kuin siirtyminen ala-asteelta yläasteelle kunkin oppilaan etenemisvalmiuksien mukaisesti". Eduskunta vaati, että "koulun kasvatustehtävässä on korostettava lapsen yksilöllisyyttä". (Eduskunta 1990, 4.)

Koulujärjestelmän primaarien asiakkaiden aseman korostamisena on nähtävä myös se, että eduskunta halusi kehittää koulun ja kotien yhteistyötä sekä koulun osallistumisjärjestelmiä siten, että oppilaat ja heidän vanhempansa - samoin kuin opettajat ja muu henkilökunta - voisivat entistä paremmin osallistua kouluyhteisön kehittämiseen (Eduskunta 1990, 5).

Eduskunta piti tärkeänä koulutoimen ja sosiaalitoimen asiakspiirin laajentamista siten, että "esiopetus mahdollistetaan ensi vaiheessa kaikille kuusivuotiaille". Eduskunta vaati tässäkin ensisijaisesti lapsen (primaarin asiakkaan) edun huomioon ottamista:

"Eduskunta korostaa, että esiopetus on lapsen lähtökohdista ja leikin avulla tapahtuvaa kasvatusta eikä peruskoulun ensimmäisen luokan aloittamista ennen oppivelvollisuusikää." (Eduskunta 1990, 3.)

Sosiaalista tasa-arvoa eduskunta korosti kiinnittämällä huomiota erityistä tukea tarvitseviin ja vammaisiin. Vammaisten lasten integroinnin normaaliopetukseen eduskunta katsoi olevan sekä vammaisten että muiden lasten edun mukaista. (Eduskunta 1990, 4-5.)

Eduskunta halusi säilyttää lukion selvästi ammatillisista oppilaitoksista poikkeavana oppilaitoksena ylioppilastutkintoineen, vaikka myös opiskelijoiden mahdollisuuksiin sisällyttää opinto-ohjelmaansa muidenkin oppilaitosten opintoja alettiin kiinnittää huomiota. Eduskunta selkeästi ilmaisi, että ei ole aikomustakaan muuttaa lukion erityisasemaa toisen asteen oppilaitosten joukossa. Nuorisoasteen koulutuskokeiluja koskevassa luvussa eduskunta yksiselitteisesti totesi, että "nuorisokouluun ei kokeilussa pyritä". (Eduskunta 1990, 6, 8.) Eduskunnan selkeä tahto oli, että koulutusjärjestelmän primaarit asiakkaat kulkevat peruskoulun jälkeen selkeästi kahta erilaista polkua, mistä heille seuraa myös erilaisia oikeuksia. Jonkinasteisten risteilevien polkujen salliminen ei tätä perusasetelmaa horjuttanut.

Eduskunta antoi siunauksensa meneillään oleville norminpurku-uudistukselle ja ope-tushallinnon keskusvirastouudistukselle ja korosti vielä sitä, että "keskushallinnosta purettava byrokratia ei saa siirtyä lääni- ja kuntatasolle". Desentralisaation ja sentralisaation vastakkaiset vaatimukset pääsivät kuitenkin ilmaisuihin korostumaan jopa peräkkäisissä virkkeissä. Eduskunta teki selväksi, että tietynlaiseen hajauttamiseen on kuitenkin tarkoitus liittää tuloskontrolli:

"Hallinnon hajauttamisen tavoite koskee ensisijaisesti hallinnon ja sen kehittämisen keinojen hajauttamista. Tässä työssä ei kuitenkaan saa hämärtyä kasvatus- ja oppimistulosten kontrolli, vaan hallinnon hajauttamisen myötä siirrytään samalla kasvatuksen ja opetuksen "tulosvastuullisuuteen" kunta- ja oppilaitostasolla." (Eduskunta 1990, 13.)

### 3.3.3 *Uudistusten sisältö*

#### **Taloudellisten resurssien ja niiden ohjauksen muutokset**

Arvioidun aikuiskoulutuksen tarpeen kasvun katsottiin asettavan muillekin koulutuslohkoille taloudellisia rajoituksia. Kehittämisen vaatimia voimavaroja arvioidessaan oli valtioneuvosto koulutuspoliittisessa selonteossaan todennut, että "toisaalta työvoiman saantiin ja toisaalta kustannuksiin liittyvien rajoitusten vuoksi voidaan arvioida, että opetusryhmien kokoa pienentäviä ja opettajatarvetta lisääviä muutoksia tulisi välttää" (Valtioneuvosto 1990, 96). Lisäkustannuksia sai valtioneuvoston mukaan perustellusta syystä tulla. Työelämän tarpeiden tyydyttäminen ja opettajien ammatillinen kehittyminen olivat tällaisia syitä.

Koulutukseen käytettävissä olevia voimavaroja arvioidessaan myös eduskunta vaati valtioneuvoston koulutuspoliittisen selonteon johdosta antamassaan kirjelmässä jonkin verran opetushallinnon sisäistä, resurssit uudelleen kohdentavaa sopeuttamista, mutta vaati selkeästi koulutusmenojen lisäämistä. Arvioitaessa eduskunnan kannanottoja on ne tehtävä seuraavaa, eduskunnan itsensä tekemää resurssiarviota vasten:

"Koska bruttokansantuotteen ei nykyisten talousnäkymien valossa odoteta lähivuosina kasvavan tai kasvu jäänee erittäin vähäiseksi, ei selonteossa esitettyjä kasvutavoitteita ole mahdollista toteuttaa koulutusmenojen nykyisen bruttokansantuoteosuuden puitteissa.

Eduskunta pitää kuitenkin tärkeänä, että selonteossa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseen pyritään. Eduskunta pitää tärkeänä, että laskusuhdanteen aikana ei koulutusmenoista tule säästää vaan koulutusta on juuri silloin tuettava entisestään. Edellä todetun johdosta eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan, että julkisen vallan koulutusmenoihin käyttämää osuutta lisätään. (Eduskunta 1990, 12.)

Hallituksen esityksessä (1991a) eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi ja hallituksen esityksessä (1991 b) eduskunnalle opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskeväksi lainsäädännöksi perusteltiin lakiesityksiä muun muassa kunnallisen itsehallinnon vahvistamisella, mutta korostettiin toisaalta myös kuntien vastuun - erityisesti kustannusvastuun - lisääntymistä. Ensinmainitun esityksen perusteluissa tavoitteita kiteytettiin seuraavasti:

"Esityksessä on tavoitteena sekä valtion tuen perusteiden että menettelytapojen parantaminen siten, että ehdotettu kuntien valtionosuusjärjestelmä

- kannustaa kustannustietoiseen toimintaan
- lisää kuntien toimivaltaa ja poistaa valtion viranomaisten tarpeetonta ohjausta
- painottaa toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta
- tasoittaa kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja
- on yksinkertainen ja selkeä
- toimii viivytyksettä ja joustavasti
- perustuu mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja hallinnolliseen työhön sekä
- on vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava." (Hallituksen esitys 1991a, 3.)

Hallituksen esityksessä eduskunnalle opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskeväksi lainsäädännöksi oltiin desentralisaatiopyrkimyksistä huolimatta valmiita myös sentralisoimaan ja ennen kaikkea asettamaan toiminnalle entistä tiukempia taloudellisia reunaehtoja:

"Valtionosuusuudistuksen tarkoituksena on lisätä valtionosuuden saajan toimivaltaa ja samalla korostaa kuntien ja muiden valtionosuuden saajien omaa vastuuta taloudestaan. Opetus- ja kulttuuritoimeen on myönnetty valtionosuutta pääosin todellisten kustannusten perusteella. Valtionrahoituksen osuus opetustoimen menoista on ollut hyvin korkea. Nykyinen tilanne ei ole kannustanut kuntia ja muita valtionavun saajia taloudellisuuteen. Tämä on ollut nähtävissä myös kuntien menojen ja valtionapumenojen kehityksessä. Valtionosuusuudistuksen tavoitteena on saada menokehitys paremmin hallittavaksi ja ennakoitavaksi sekä tarkemman arvioinnin kohteeksi. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tulisi johtaa myös siihen, että toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia voitaisiin arvioida nykyistä paremmin." (Hallituksen esitys 1991b, 5.)

Lakiesitysten perusteluissa esitettiin ymmärtävää suhtautumista aikanaan luotua keskittetympää järjestelmää kohtaan, mutta nyt katsottiin, että jo aikaisemmin aloitetut desentralisointitoimetkaan eivät ole enää riittäviä. Taloudellisuus- ja tehokkuusnäkökohdat, mutta myös "henkilökunnan" koulutuksen myötä kohentunut ja tasoittunut ammattitaito antoi hallituksen mielestä luontevan selityksen sille, miksi nyt - mutta ei aikaisemmin - oli syytä hajauttaa:

"Kattavan ja eri puolilla maata pitkälti samantasoiset palvelut takaavan palvelujärjestelmän tultua rakennetuksi on valtionosuusjärjestelmän tavoitteita tarkistettava julkisen hallinnon kehittämisselitysten mukaisesti. Valtionosuusjärjestelmää onkin rationalisoitu edellä mainittujen hallinnon kehittämisen periaatteiden mukaisesti. Tehdyt uudistukset ovat olleet oikean suuntaisia, mutta ne eivät nykyisessä tilanteessa ole riittäviä.

Tavoitteena voidaan pitää sellaista järjestelmää, joka takaisi riittävät palvelut kaikille niitä tarvitseville, mutta olisi samalla taloudellinen ja tehokas sekä mahdollistaisi kunnille laajan toimintavapauden ja olisi hallinnollisesti yksinkertainen.

---

Kuntien toimintaa on tarvinnut aikaisemmin ohjata myös sen vuoksi, että henkilökunta on ollut kunnissa varsin eri tasoista. Tällä hetkellä kuntien henkilökunta on ammattitaitoista kohentuneen koulutuksen myötä." (Hallituksen esitys 1991 a, 5.)

Hallintovaliokunnan opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen johdosta antamassa mietinnössä pohdittiin kuntien toimintavapauden ja vastuun suhdetta ja valiokunta opasti kuntia omaksumaan vapauteensa nähden oikean asenteen. Samalla hallintovaliokunta tunnusti, että opetusministeriön hallinnonalan valtionosuusperusteet ovat olleet niin yksityiskohtaisia, että se on johtanut nimenomaan tämän hallinnonalan järjestelmän arvosteluun:

"Valiokunta on ... korostanut kuntien toimintavapauden tärkeyttä ja samalla kuntien vastuuta. Valiokunta luottaa siihen, että esimerkiksi näkövammaiselle opettajalle palkataan ilman muuta nykyiseen tapaan vastaisuudessaakin avustava henkilö. Mikäli toisin tapahtuisi, se osoittaisi, että uudistusta ei ole ymmärretty oikein. Ei voida lähteä siitä, että toisaalta järjestelmä on laskennallinen, mutta että se on toisaalta menoperusteinen, varsinkin kun opetusministeriön hallinnonallalla valtionosuuksien määräytymisperusteet ovat yksityiskohtaisia. Niissä on otettu huomioon hyvin monenlaisia olosuhteita ja seikkoja. Tämä yksityiskohtaisuus on toisaalta johtanut opetusministeriön hallinnonalan järjestelmän arvosteluun." (Hallintovaliokunta 1992, 5-6.)

Toisaalta oltiin siis huolissaan siitä, miten hajautettavaa päätösvaltaa tullaan käyttämään. Itse valtiosuusjärjestelmästä pyrittiinkin luomaan sellainen, että se ei houkuttelisi palvelujen saatavuuden heikentämiseen, kuten koulu- ja oppilaitosverkoston harventamiseen:

"Valtiosuus uudistuksen valmistelussa on pyritty siihen, että rahoitusperusteiden muutokset eivät johtaisi maan koulu- ja oppilaitosverkon harvenemiseen. ...Hallinnollinen ja taloudellinen uudistus ei saisi sinänsä vaikuttaa toiminnan laatuun eikä palvelujen saatavuuteen. Sen tulisi osaltaan luoda edellytyksiä koulutusjärjestelmien sekä opetuksen tason kehittämiseksi." (Hallituksen esitys 1991 b, 5.)

Vain kaksi kuukautta esitetyllä tavalla hyväksytyjen lakien allekirjoittamisen jälkeen valtioneuvosto teki 14.10.1992 periaatepäätöksen hallituksen toimenpiteistä julkisen talouden tasapainon parantamiseksi. Taustalla olivat "valtionalouden ennätykselliset rahoitusvajheet", jotka uhkasivat hallituksen mukaan johtaa ulkomaisen rahoituksen tyrehtymiseen. Periaatepäätöksessä todettiin:

"... Peruskoulu- ja lukioverkon rationalisointia tuetaan. ...Peruskoulun ala-asteen määrätymisperusteita muutetaan. Peruskoulun ala-asteen opettajan virkojen säilyttämisrajoja nostetaan 2-opettajaisen koulun osalta 12 oppilaasta 14 oppilaaseen, 3-opettajaisen koulun osalta 27 oppilaasta 40 oppilaaseen ja 4-opettajaisen koulun osalta 65 oppilaasta 80 oppilaaseen. Näin syntyviä toiminnan muutoksia vastaavasti alennetaan peruskoulun ja lukion valtiosuuden yksikköhintaa." (Hallituksen periaatepäätös 1992.)

Näin julkisen talouden romahtamisesta oli tullut sellainen tekijä, joka sai valtion keskushallinnon itse toteuttamaan sellaisia toimia, joista se oli vähän aikaisemmin kuntia varoitellut. Tästä aiheutui muutoksia koulutuksen ohjauskentän toimijoiden ja intressitahojen asemiin.

### **Tehtävien ja toimivallan siirrot hallinnossa**

Toisessa uudistusaallossa jatkettiin koulutusjärjestelmän ohjauksen säätelyssä toimi- ja päätösvalan hajauttamista. Uudistusta vauhdittivat edellä mainitut vapaakunta-ajattelu ja vapaa-kuntakokeilu. Yksityiskohtainen ohjaus oli aiheuttanut erityisesti opetusministeriön hallinnon ohjausjärjestelmään kohdistuvaa arvostelua (ks. ed.). Opetusministeriön apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala yritti yhteen edellä kuvatun ensimmäisen aallon uudistukseen - tun-

tikehysjärjestelmä uudistukseen - viitaten kuvata todellisuutta päinvastaiseksi, millaisena arvostelijat sen näkivät. Hän kirjoitti Opettaja -lehdessä:

"Vapaakuntakokeilu ilmentää uutta hallinnollista ajattelua. Kouluhallinto on ollut vastoin yleistä luuloa - hallinnollisten menettelyjen kehittämisessä uranuurtaja, koska toteutettu tuntikehysjärjestelmä perustuu samanlaiseen ajatteluun kuin vapaakuntakokeilu. Molemmissa oletetaan, että toimintavapauksia lisäämällä toiminnan järjestäjät pystyvät löytämään kuhunkin tilanteeseen sopivimmat ratkaisut." (Sarjala 1989, 17.)

Toisaalta Sarjalan usko tuntikehysjärjestelmänkin kunnalle ja kouluille antamaan vapauteen ainakin tuntikehysjärjestelmän sisäänajon alkuaikoina oli vähän horjunut hänen suostellessaan julkisesti "lisäresurssien suuntaamista välineaineisiin" (Sarjala 1982, 17). Samoin Sarjala oli joutunut puolustelemaan vapaakuntakokeilun täytäntöönpanossa opetustoimen erityislainsäädännöllä säädeltyjä poliittisen demokratian muotoja: omaa opetus- ja sivistystoimen lautakuntaa sekä opettajien kiintiöedustusta lautakunnassa ja koulun johtokunnassa, samoin kuin oppilaiden edustusta yläasteen ja lukion johtokunnassa. Sarjala oli katsonut, että niitä ei vapaakuntakokeiluun vedoten ollut syytä muuttaa. (Sarjala 1988.)

Toimi- ja päätösvallan hajauttamista oli jatkettu joltakin osin jo ennen tässä käsiteltävää laajempaa lainsäädäntöuudistusta. Vuonna 1988 säädettiin peruskoululakiin ja lukiolakiin muutos, jonka mukaan peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmien muutoksia ei enää tarvinnut alistaa lääninhallituksen vahvistettavaksi. Sen sijaan lakimuutosten siirtymäsäännösten mukaan peruskoulun ja lukion opetussuunnitelma oli "alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi, kun opetussuunnitelma ensimmäisen kerran hyväksytään". (Laki peruskoululain muuttamisesta 1988; Laki lukiolain muuttamisesta 1988.) Peruskoululakiin ja lukiolakiin 1.2.1991 voimaan tulleiden muutosten mukaan peruskoulun ja lukion opetussuunnitelman muuttamisesta ja työsuunnitelman hyväksymisestä ei tarvinnut enää ilmoittaakaan lääninhallitukseen (Laki peruskoululain muuttamisesta 1991; Laki lukio lain muuttamisesta 1991). Lisäksi hallituksen esityksen perustelujen mukaan opetussuunnitelman perusteista, joiden tuli ohjata kunnissa tapahtuvaa peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmatyötä, tuli selvästi ilmetä, mikä osa perusteista sitoo kuntia oikeudellisesti (Hallituksen esitys 1990a, 17). Tämä periaate noudatti norminpurkuun liittyvää yleistä vaatimusta, että lakeja ja asetuksia alemmanasteisten normien antamiseen täytyi olla laissa tai asetuksessa annettu valtuutus (KM 1986: 12, 56-57). Myös opetussuunnitelman valmistelun ja hyväksymisen muodollisia menettelyjä koskevat säännökset kumottiin peruskouluasetuksesta ja lukioasetuksesta (Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 1991, Asetus lukioasetuksen muuttamisesta 1991).

Oppikirjojen ja niihin rinnastettavan oppimateriaalin ennakkosensuurista luovuttiin, kun peruskouluasetuksesta ja lukioasetuksesta kumottiin säännökset, joiden mukaan opetuk-

nessa käytettävien oppikirjojen ja niihin rinnastettavien oppimateriaalien tuli olla kouluhallituksen (sittemmin opetushallituksen) hyväksymiä. Asiaa koskevat asetusmuutokset tulivat voimaan 1.8.1992. (Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 1992a; Asetus lukioasetuksen muuttamisesta 1992a.)

Primaarien asiakkaiden suojaksi tarkoitettu säännös, jonka mukaan johtosäännön muutos, joka merkitsi peruskoulun lakkauttamista, tuli alistaa lääninhallituksen vahvistettavaksi, kumottiin 1991 (Laki peruskoululain muuttamisesta 1991).

Vuonna 1988 oli rehtorien ja opettajien vaalissa noudatetusta alustusvalitusmenettelystä luovuttu (Laki peruskoululain muuttamisesta 1988); Laki lukiolain muuttamisesta 1988). Vuonna 1991 säädettyjen yleissäännösten mukaan peruskoulun ja lukion viroista, viranhaltijoista sekä tuntiopettajista on voimassa, mitä kunnan viroista ja viranhaltijoista kunnallislaissa säädettiin ja sen nojalla määrättiin, ellei peruskoulu- ja lukiolaissa tai vastaavissa asetuksissa nimenomaisesti toisin säädetty. Edelleen kuitenkin säädettiin, että virkaan tulee nimittää säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista taitavin ja soveliaain. (Peruskoululaki 1983; Lukiolaki 1983.) Opetusprofession mahdollisuudet kontrolloida rekrytointia haluttiin säilyttää hyvinä. Siitä kertoo hallituksen esityksessä yleisestä linjasta (kunnallisvalitus) poikkeava muutoksenhakumenettely ja sen perustelut:

"...Rehtorin, opettajan ja oppilaskodinhoitajan virkaan tulee peruskoululain 58 §:n mukaan valita säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista taitavin ja soveliaain. Taitavuuden ja soveliaisuuden arviointi edellyttää sellaista pedagogista ja opettajankoulutuksen erityisasiantuntemusta, että valituksen ohjautumista kouluhallitukseen on pidettävä perusteltuna. Kouluhallituksen päätöksestä voi laillisuusperusteella valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen." (Hallituksen esitys 1990a, 22.)

Poikkeuksellinen muutoksenhakutie koski sekä peruskoulun että lukion opettajan ja rehtorin virkojen täyttämistä.

Vuoden 1993 alusta voimaan tulleissa peruskoululain ja lukiolain muutoksissa opettajan ja rehtorin viran vakinaista täyttämistä koskevassa asiassakaan ei enää valitettu opetushallitukseen, vaan valituslaji näissäkin asioissa muuttui kunnallisvalitukseksi, jolloin valitusasiat menivät ensiasteessa kunnanhallitukseen ja edelleen mahdollisena jatkovalituksena läänioikeuteen (Laki peruskoululain muuttamisesta 1992; Laki lukiolain muuttamisesta 1992b; Hallituksen esitys 1991b, 42-43). Noin puoleltoista vuoden kuluessa oli siis lainsäätäjät tulleet toisiin ajatuksiin. Perustelu, jonka mukaan opettajan ja rehtorin viran hakijoiden taitavuuden ja soveliaisuuden arviointi edellyttää sellaista pedagogista ja opettajankoulutuksen erityisasiantuntemusta, että valituksen ohjautumista kouluhallitukseen (sittemmin opetushallitukseen) on

pidettävä perusteltuna oli siten joutunut nopeasti antamaan tilaa hallinnon yleisille kehittämissperiaatteille.

Vuonna 1990 annetuissa peruskoululain ja lukiolain muuttamista koskevissa laeissa luovuttiin useista lupamenettelyistä (Hallituksen esitys 1990a, 6). Norminpurkua tältä osin ei voida pitää merkittävänä, sillä lupien myöntämiseen ei ollut sisältynyt merkittävää vallankäyttöä tai aikaisemmin luvanvaraista asiaa kontrolloitiin muulla tavoin.

Kuten myöhemmin tarkemmin kuvataan, lainsäädännöllä ei toisen aallon uudistusten jälkeen enää entisessä määrin ohjattu kuntien ja koulujen hallinnossa toteutettavan poliittisen demokratian muotoja. Tämän kanssa oli sopusoinnussa, että peruskouluasetuksesta ja lukioasetuksesta vähennettiin yksityiskohtaisia tehtäväkuvauksia ja niitä muutenkin pyrittiin muotoilemaan norminpurun kanssa sopusoinnussa olevalla tavalla. Niinpä koululautakunnan, opettajakunnan, oppilaskunnan ja koulun johtajan kovin yksityiskohtaisista, säädösten tasolla ilmaistuista tehtäväkuvista luovuttiin.

Tämänkaltainen norminpurku ei näyttänyt lakien ja asetusten valmistelijoille ja laati-joille olleen helppoa. Yksi hallinnon järjestämistä koskeva linjaus oli, että valtiovalta halusi koulujen johtokunnille vahvan aseman eikä valtiovalta halunnut jättää asiaa informaatio-ohjauksen varaan. Kun peruskoululakiin ja lukiolakiin vuonna 1990 otetun säännöksen mukaan kunnan toimielimelle tai viranhaltijalle kuuluva tehtävä voitiin vapaakuntaperiaatteen mukaisesti kunnan omalla päätöksellä määrätä kunnan muun toimielimen tai viranhaltijan tehtäväksi, haluttiin tähän yleisperiaatteeseen säätää rajoituksia. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan "tehtävien siirtämistä on katsottu aiheelliseksi rajoittaa lähinnä oikeusturvasyistä". Kun peruskoulun ja lukion lukuvuosittaista työtä koskevan koulukohtaisen asiakirjan, työsuunnitelman, hyväksyminen säädettiin koulun johtokunnan tehtäväksi, haluttiin tämän tehtävän osalta estää kuntien muunlaiset ratkaisut. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan "kiellolla siirtää työsuunnitelmaa koskeva päätösvalta pyritään turvaamaan johtokunnan asema kunnan kouluhallinnossa". Myös "hallinnon hajauttamiseksi kunnan sisällä sekä johtokunnan aseman vahvistamiseksi" peruskoulun johtajan ja lukion apulaisrehtorin valinta haluttiin nyt säätää johtokunnan tehtäväksi. (Hallituksen esitys 1990a, 16.)

Peruskoululain - ja vastaavasti lukiolain - muutoksenhakua koskevien pykälien mukaan oli pääsääntö, että kunnan viranomaisen päätökseen peruskoululaissa ja peruskouluasetuksessa sekä lukiolaissa ja lukioasetuksessa säädettyssä asiassa haettiin muutosta siten kuin kunnallislaissa oli säädetty. Eräitä peruskoulun ja lukion (myös ammatillisten oppilaitosten) oppilaita koskevien asioiden - kuten oppilaaksi ottamisen, kurinpidon ja luokkamutoiseen erityisopetukseen siirtämisen - osalta muutosta voitiin hakea tästä pääsäännöstä poiketen hallintovalituksella lääninhallitukselta. Valtiovalta siis katsoi aiheelliseksi suojata koulutusjärjestelmän primaareja asiakkaita erityissäännöksillä kunnan tai muun koulun ylläpitäjän toimesta tapahtuvia mahdollisia oikeuden loukkauksia vastaan.

## Poliittisen demokratian muotojen säätely

1980-luvun alkupuolelle ajoittuneessa peruskoulun ja lukion ohjauksen ensimmäisessä uudistusaallossa ei kaihdettu jättää kunnissa ja kouluissa toteutettavan, koulutusta koskevan poliittisen demokratian muotojen säätelyä hyvin yksityiskohtaiseksi. Ensimmäisen uudistusaallon ja tässä käsiteltävän toisen uudistusaallon väliin ajoittui hallinnon yleisen kehittämisen jakso vapaakuntakokeiluineen. Vapaakunta-ajattelun yksi keskeisimmistä periaatteista oli, että kunnat saavat verrattain vapaasti järjestää oman päätöksentekonsa. Tämä lisäsi paineita koulutuksen ohjausta koskevien normien väljentämiseen.

Teknisesti kuntiin ja kouluihin kohdistuneen poliittisen demokratian muotojen ohjauksen purkamista toteutettiin ensimmäisessä vaiheessa, vuonna 1991, lisäämällä peruskoululakiin ja lukiolakiin pykälä, joka mahdollisti peruskoululaissa ja -asetuksessa sekä lukiolaissa ja -asetuksessa säädettyjen tehtävien jakamisen kunnan eri toimielinten ja viranhaltijoiden kesken johtosäännöllä toisin kuin oli säädetty. Kuntien vapautta tämän periaatteen toteuttamisessa haluttiin kuitenkin tässäkin säännöksillä rajoittaa. Niinpä säädettiin, että viran vakinaisen haltijan ottaminen ja eräät peruskoulun ja lukion oppilaiden ja opettajien oikeusturvaan liittyvät asiat täytyi edelleen sisällyttää koululautakunnan tehtäviin ja koulun työsuunnitelman hyväksyminen johtokunnan tehtäviin. (Laki peruskoululain muuttamisesta 1991; Laki lukio lain muuttamisesta 1991.)

Myös koulutuksen ohjaukseen liittyvien hallintoelinten kokoonpanoa edelleen vuonna 1991 ohjattiin erityislainsäädännöllä tavalla, mikä oli ristiriidassa kunnallislain yleisperiaatteiden kanssa. Koululautakunnan jäsenistä tuli edelleen kahden olla opettajia. Kun vapaakunta-ajattelun mukaisesti koululautakunnan tehtävät saattoi hoitaa jokin muu lautakunta, annettiin kunnille mahdollisuus tässäkin tapauksessa päättää, että lautakunnassa on kaksi opettajaa, mutta opettajajäsenet saivat osallistua muussa kuin koululautakunnassa vain niiden asioiden käsittelyyn, jotka muutoin kuuluisivat koululautakunnalle. (Laki kunnan kouluhallinnosta annetun lain muuttamisesta 1991.)

Myös peruskoulun ja lukion johtokunnan kokoonpanoa säädeltiin vuonna 1991 edelleen siten, että yksi sen jäsenistä oli valittava opettajakunnan ja yksi muun henkilökunnan keskuudesta. Peruskoulun yläasteen ja lukion johtokunnassa tuli edelleen olla lisäksi kaksi oppilaiden keskuudestaan valitsemaa jäsentä, mutta näillä ei ollut johtokunnassa äänioikeutta. Kun aikaisemmin oli säädetty, että vähintään kolme muista kuin ns. kiintiöjäsenistä tuli valita oppilaiden vanhempien keskuudessa, vuonna 1991 säädettiin, että osa jäsenistä oli valittava oppilaiden huoltajien keskuudesta. (Laki peruskoululain muuttamisesta 1991: Laki lukiolain muuttamisesta 1991.)

Koulu yhteistyökokouksia koskevat asetusten säännökset kumottiin vuonna 1991 (Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 1991; Asetus lukioasetuksen muuttamisesta 1991).

Kun vuonna 1991 voimaan tulleiden lakimuutosten perusteluissa vuonna 1990 vielä todettiin, että "esityksessä ei ehdoteta luovuttavaksi koululautakunnan ja koulujen johtokuntien lakisääteisydestä, mutta kunnat saivat nykyistä huomattavasti laajemmasta määrin päättää toimivallan jaosta eri toimielinten ja viranhaltijoiden kesken", samana vuonna valmistuneessa hallituksen esityksissä, jotka johtivat vuoden 1993 alusta voimaan tulleisiin lakimuutoksiin, oltiin valmiit menemään desentralisoinnissa pidemmälle. Silloin todettiin jo, että "luovutaan laissa sääntelytavasta, jossa laissa mainitut tehtävät ja päätösvalta on säädetty määrätulle toimielimelle tai viranhaltijalle" ja että "laissa edellytetty kunnan opetushallinnosta huolehtiva monijäseninen toimielin voisi käytännössä olla lautakunta tai johtokunta" ja että "peruskoulun johtokunnan asettaminen ehdotetaan jätettäväksi kunnan harkintaan" ja että "Johtokunta, mikäli kunta päättäisi sen asettaa, voisi olla kokoonpanoltaan joko tämän lain mukainen tai kunnallislain mukainen". (Hallituksen esitys 1990a, 1; 1991b, 37-38.) Hallituksen esitykset tulivat myös hyväksytyiksi.

Symbolista merkitystä sisältynee muun muassa siihen yksittäiseen muutokseen, että johtokunnan ja opettajakuntaan kuuluvien kuulemista ennen rehtorin viran täyttämistä edellyttävä säännös kumottiin vuonna 1991 ja "mahdollinen kuuleminen" jäi siten "kunnan harkintaan" (Hallituksen esitys 1990a, 19).

Uudistuksen jälkeen peruskoulussa ja lukiossa tuli edelleen erityislainsäädännön mukaan olla opettajakunta ja oppilaskunta. Lisäksi edelleen säädettiin, että peruskoulussa tuli olla johtaja, joka tietyissä tapauksissa oli rehtori ja lukiossa tuli olla rehtori. Tietyissä tapauksissa tuli olla vielä apulaisjohtaja tai apulaisrehtori. Johtaja tai rehtori saattoi olla myös kunnan päätöksistä riippuen kahden tai useamman koulun tai oppilaitoksen yhteinen. (Laki peruskoululain muuttamisesta 1992; Laki lukiolain muuttamisesta 1992b; Laki kunnan opetustoimen hallinnosta 1992.)

### **Asiakkaiden valintamahdollisuuksien laajentaminen**

Vuonna 1988 oli säädetty peruskoulun oppilaalle oikeus päästä terveydentilaansa liittyvästä syystä muun kuin oman piirinsä kouluun ja että - toisin kuin muun erityisen syyn kohdalla - oikeutta ei siinä tapauksessa rajoitettaisi, vaikka se aiheuttaisi muutoksen perusopetusryhmien määrään omassa tai toisessa koulupiirissä (Laki peruskoululain muuttamisesta 1988). Vuonna 1991 säädettiin, että myös "koulupiiriin muuttaneella oppilaalla, joka ei voi opiskelemaan vieraan kielen tai toisen kotimaisen kielen opetuksen puolesta tarkoituksenmukaisesti jatkaa koulunkäyntiään oman piirinsä peruskoulussa, on oikeus päästä sellaiseen peruskouluun, jossa opiskelun jatkaminen on mahdollista" (Laki peruskoululain muuttamisesta 1991). Aikaisem-

min oli edellytetty lääninhallituksen lupaa, jos oli halunnut mainitusta syystä käydä muun kuin oppilaan kotikunnan peruskoulua. Tämä kaikki osoittaa, miten mahdotonta niiden oppilaiden (primaarien asiakkaiden), joiden kohdalla mainitut edellytykset eivät täytyneet ja joita oppilaista oli valtaosa, oli päästä muuhun kuin oman piirin kouluun. Vielä tuolloinkaan ei sallittu valinnanvapautta sen suhteen, mitä koulua oppilaat käyvät.

Vuonna 1992 säädetyllä peruskoululain muutoksella peruskoulun oppilaan oikeutta päästä muun kuin oman piirin kouluun kuitenkin helpotettiin. Edelleen pääsääntönä säilyi, että koulu määräytyisi sen mukaan, minkä koulupiirin alueella oppilas asuu. Merkittävää oli, että kunta voi nyt vapaasti ottaa oppilaan muuhunkin kuin oppilaan koulupiirin kouluun ilman, että se olisi vaikuttanut kunnan saamaan valtionrahoitukseen. Enää ei tarvinnut edes tutkia, aiheuttaako koulupiirin vaihto muutoksia perusopetusryhmien määrään oppilaan omassa tai toisessa koulupiirissä. Tämän jälkeen oppilaan mahdollisuudet päästä muillakin kuin edellä mainituilla erityisperusteilla muun kuin oman koulupiirin kouluun jäivät riippumaan kunnan viranomaisten ratkaisuista. Laissa lisäksi säädettiin, että jos oppilas otetaan muun kuin oman piirinsä peruskouluun muilla kuin (harvoja oppilaita koskevilla) erityisperusteilla, voidaan oppilaaksi ottamisen edellytykseksi asettaa, että oppilaan huoltaja vastaa oppilaan kuluksesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. (Hallituksen esitys 1991b, 40; Laki peruskoululain muuttamisesta 1992.)

Vuonna 1991 poistettiin peruskoululaista säännös kouluhallituksen toimivallasta antaa ohjeita siitä, milloin sama alue voi kuulua kahden tai useamman ala-asteen tai yläasteen piiriin (Hallituksen esitys 1990a, 14; Laki peruskoululain muuttamisesta 1991). Periaatteessa tämä antoi kunnille lisää mahdollisuuksia koulunkäyntiä koskevien vaihtoehtojen muodostamiseen.

Lukiolakiin tehtiin vuonna 1992 muutos, jolla hallituksen esityksen perustelujen mukaan pyrittiin "erityisesti selkeyttämään oppilaan oikeus hakeutua vapaasti haluamaansa lukiioon". Aikaisempien asetustasoisten normien lisäksi nyt haluttiin lukiolakiin ottaa säännös, jonka mukaan "hakijoita ei saa perusteettomasti asettaa eri asemaan toisiin hakijoihin nähden syntyperän, sukupuolen, iän, uskonnon, asuinpaikan, vakaumuksen tai muuhun näihin verrattavan syyn vuoksi. Asiallisesti muutosta aikaisempaan tilanteeseen verrattuna ei tapahtunut, sillä säännöksessä mainittujen periaatteiden huomioon ottaminen oli muutenkin niin hyvän hallintokäytännön kuin voimassa olevien normienkin mukaista. Tällä säännöksellä oli siis eräänlainen voimassa olevaa käytäntöä vahvistava merkitys. (Hallituksen esitys 1991b, 45; Laki lukiolain muuttamisesta 1992.)

Vuonna 1992 tehtiin lukiolakiin (samoin kuin ammatillisista oppilaitoksista annettuun lakiin) myös muutos, joka antoi mahdollisuuden järjestää muissakin kuin nuorisoasteen koulutuksen kokeiluun osallistuvissa kouluissa opiskeleville oikeuden valita opintoja myös toisista oppilaitoksista (Laki lukiolain muuttamisesta 1992b). Lakiesityksen perusteluissa viitattiin edellä mainittuun valtioneuvoston koulutuspoliittiseen selontekoon:

"Selonteossa on koulutuksen kehittämisen tavoitteeksi esitetty muun muassa koulutustason nostaminen ja koulutuksen sisältöjen kehittäminen siten, että koulutus antaa jokaiselle nykyistä paremmat mahdollisuudet yhteiskunnan ja työelämän jatkuvan muutoksen hallintaan sekä yksilöllisten koulutustarpeiden huomioon ottamiseen nykyistä korostuneemmin. Koulutuspoliittisessa selonteossa korostetaan toisaalta lukion kehittämistä ja toisaalta ammattikoulutuksen kehittämistä ja laaja-alaisiamista." (Hallituksen esitys 1992, 1-2.)

Kokeiluihin viitaten hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että "kahden tutkinnon suorittaminen saattaa olla joillekin opiskelijoille hyvä vaihtoehto, mutta valtamallina se on ilmeisen raskas opiskelumuoto". Hallitus katsoi, että "sen sijaan pienimuotoinen, valinnaisuutta lisäävä yhteistyö tarjoaa mahdollisuuksia opintojen monipuolistamiseen ja laadun parantamiseen sekä erilaisten ammatinvalintavaihtoehtojen kokeiluun". Lainsäädännön muutoksella päätettiin "poistaa lukiota ja ammatillisia oppilaitoksia sekä muita peruskoulun jälkeistä koulutusta järjestäviä oppilaitoksia koskevista laeista ja asetuksista yhteistoiminnan esteet, niin että oppilaitokset voisivat keskinäisillä sopimuksillaan harjoittaa yhteistoimintaa opetuksessa ilman kokeilulupaa". Hallitus totesi, että tarkoituksena ei ollut "muuttaa oppilaitosten varsinaisia tehtäviä, vaan kukin yhteistoiminnassa mukana oleva oppilaitos keskittyisi oman opetussuunnitelmansa mukaisen opetuksen järjestämiseen". Lukion osalta viitattiin myös suunnitteilla olevaan luokattoman lukion järjestelmään, mikä lisäisi edellä mainittuja opintojen valintamahdollisuuksien käyttöä. (Hallituksen esitys 1992, 4.) Asetuksella säädettiin, että toisessa oppilaitoksessa suoritettujen opintojen hyväksymisestä ja mahdollisesti vaa-dittavista lisäsuorituksista päättää rehtori (Asetus lukioasetuksen muuttamisesta 1992b).

## **Peruskoulun asiakaspiirin uudet rajaukset**

Vuonna 1991 säädettiin, että peruskoulussa voidaan opetusministeriön määräämin perustein järjestää yhden lukuvuoden kestävää lisäopetusta peruskoulun oppimäärän suorittaneille (Laki peruskoululain muuttamisesta 1991). Opetusministeriön päätöksen mukaan lisäopetusluokka on voitu perustaa, jos opetukseen on osallistunut vähintään 10 oppilasta tai vähintään viisi erityisluokalta peruskoulun päästötodistuksen saanutta oppilasta. Erityisluokalta päästötodistuksensa saaneet on voitu myös integroida erityisluokkaan (Opetusministeriö 1991a). Aikaisemmin oli edellytetty erillistä opetusministeriön lupaa lisäopetuksen antamiseen; nyt lisäopetuksen antamiseen riitti edellä mainittujen ehtojen täytyminen.

Vuonna 1991 säädettiin myös, että peruskoulussa voidaan opetusministeriön luvalla ja opetusministeriön määräämin perustein (tätä ennen valtioneuvoston päättämin perustein) järjestää enintään yhden lukuvuoden kestävää esiopetusta lapsille, jotka eivät vielä ole oppivelvollisia (Laki peruskoululain muuttamisesta 1991). Uusien ohjeiden, jotka sisältyivät opetusministeriön päätökseen, mukaan "esiopetuksen tulee kuusivuotiaiden päiväkotipalveluita täydentäen edistää oppivelvollisuuskäytäntöä nuoremmille lapsille tarkoitettujen kasvatus- ja opetuspalvelujen tasavertaista jakamista kunnassa". Esiopetusta voitiin antaa yhdessä peruskoulun alimpien vuosiluokkien oppilaiden kanssa (yhdyksluokassa) tai erillisessä esiluokassa, jos siihen osallitui vähintään seitsemän oppilasta. (Opetusministeriö 1991b.)

Poliittis-hallinnollinen järjestelmä suunnitteli esiopetuksen laajentamista niin, että myös se toinen puoli ikäluokasta, joka ei ollut näitä palveluja saanut päivähoiton yhteydessä, pääsisi näiden palvelujen ulottuville. Valtioneuvoston vuonna 1991 hyväksymässä Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 1991 - 1996 todettiin, että "suunnitelmakaudella järjestetään kaikille kuusivuotiaille lapsille mahdollisuus osallistua esiopetukseen joko päiväkodissa tai peruskoulussa" (Valtioneuvosto 1991, 7). Koska "keskeiset lähtökohdat" olivat muuttuneet, valtioneuvosto korvasi vuonna 1991 hyväksymänsä kehittämissuunnitelman uudella vuonna 1993. Tätä käsitellään tarkemmin yleisivistävän koulutuksen kolmannen uudistusaallon yhteydessä.

### **Puskuriorganisaatiota hieman kansanvaltaistettiin**

Ajatusta parlamentaarisen vallan luovuttamisesta keskushallinnon tasolla etäämpänä parlamentaarisesta vallankäytöstä oleville puskuri-instituutioille (ks. ed. kohta 2.2.7) on Suomessa toteuttanut perusasteen ja toisen asteen koulutuksen ohjauksessa keskusvirastojärjestelmä. Hallinnon yleisiä kehittämissperiaatteita (KM 1986:12; ks. ed. kohta 3.3.2) toteutettiin muutettaessa kouluhallitus vuonna 1991 opetushallitukseksi. Keskusvirastolta vähennettiin hallinnollisia tehtäviä ja sen hallintoa hieman kansanvaltaistettiin. Entisen kouluhallituksen päätöksenteossa poliittisen vallan vaikutus toteutui poliittisten virkanimitysten kautta, kun virkamiehistä muodostuva kollegio käytti siellä päätösvaltaa. Vuodesta 1991 lähtien maan hallitus on nimittänyt neljän vuoden määräajaksi opetushallitukseksi muuttuneelle virastolle "koulutuksen asiantuntijoista kootun johtokunnan". (Laki opetushallituksesta 1991; Asetus opetushallituksesta 1991.)

Kouluhallituksen - sittemmin opetushallituksen - viranhaltijat ovat yleensä tulleet tämän keskusviraston tehtäviin opetusprofession kautta ja heistä monien vastuulla on ollut jonkin koulutuksen osa-alueen sisällöllinen kehittäminen. Keskusviraston tärkeimpiä tehtäviä

ovat lakiin perustuva ehdoton oikeus ohjata peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmatyötä sekä koulutuksen kehittämistoiminnan ja arvioinnin järjestäminen. Vaikka poliittinen valta kiristi jonkin verran otettaan tähän keskusvirastoon säätämällä johtokunnasta, karsimalla siltä hallinnollisia tehtäviä ja säätämällä, että "opetusministeriöllä on oikeus pidättää itselleen koulutuspoliittisesti merkittävä asia, joka muutoin kuuluisi opetushallituksen ratkaistavaksi" (Laki opetushallituksesta 1991) Suomen kouluhallitus/opetushallitus on esimerkki puskuriorganisaatiosta, jonka avulla koulutuspoliittista vaikuttamista on haluttu siirtää poliittiselta ja parlamentaariselta järjestelmältä asiantuntijavallan suuntaan.

Opetushallinnon keskusvirastouudistuksen tavoiteretoriikka ja käytännön toimet kulki-  
vat aika pitkälti eri suuntiin. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi opetushallituksesta  
kyllä todettiin, että "hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden soveltaminen koulutuksen hal-  
lintaan merkitsee käytännössä sitä, että tehtäviä ja toimivaltaa hajautetaan, yhteiskunta- ja  
koulutuspoliittisesti merkittävät ratkaisut tehdään parlamentaarisen vastuun piirissä, koulutus-  
hallinnon toimivuutta parannetaan ja palvelujen tasoa nostetaan sekä hallintoa muutenkin ra-  
tionalisoidaan" (Hallituksen esitys 1990b, 3). Opetusministeriön asettama Keskusvirastotyö-  
ryhmä (KM 1989:4, 119) oli arvioinut, että hallinnon hajauttamispyrkimykseen nähden vas-  
takkaisen suuntaisesti vaikuttanee myös koulutuksen hallinnossa ns. korporatisoitumiskehitys  
ja asiantuntijavallan kasvu, jotka saattavat toimia hajautuksen sisälläkin keskittävinä tekijöinä.  
Itse työryhmä oli osoituksena tämän kehityksen todellistumisesta. Kun opetusministeriön,  
kouluhallituksen, ammattikasvatushallituksen ja valtiovarainministeriön viranhaltijoista koot-  
tu työryhmä oli työskennellyt neljä kuukautta, sitä täydennettiin kolmella työntekijäjärjestön  
edustajalla. Ehdotettu tulevan keskusviraston tehtävänkuvauus ei ollut vaatimaton ja se on ko-  
vin vaikeasti yhteensovitettavissa ainakin edellä mainitun parlamentarisoimisperiaatteen kans-  
sa. Työryhmän ehdotusten mukaan keskusviraston tuli

- \* huolehtia toimialansa koulutuksen ja sen järjestämisen yleisestä tuloksellisuu-  
desta sekä koulutuksen mitoitukselta, tasostaja laadusta koko maassa,
- \* vastata kaikkien koulumuotojen opetussuunnitelmien perusteiden ja koulutuksen  
rakenteen jatkuvasta kehittämisestä,
- \* edistää niihin liittyen oppimateriaalien ja välineiden kehittämistä,
- \* vastata toimialansa koulutuksen valtakunnallisesta mitoittamisesta,
- \* edistää koulutuksen tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä henkilöstön kehittämistä  
ja täydennyskoulutusta,
- \* ohjata, valvoa ja edistää koulutuksen kehittämisen edellyttämää kokeilua,
- \* vastata koulutuksen ja sen järjestämisen tuloksellisuuden seurannan ja arvioinnin  
järjestämisestä sekä siihen liittyvästä tiedon välittämisestä koulutuksen kentässä,
- \* edistää koulutukseen sijoitettujen voimavarojen tuloksellista käyttämistä ja nii-  
den arvioimista." (KM 1989:4, 132)



### 3.3.4 *Muutokset ohjauskentässä*

Seuraavassa arvioidaan lähinnä niitä muutoksia, joita peruskoulun ja lukion ohjausuudistusten toisessa aallossa tapahtui ja joiden voidaan katsoa vaikuttaneen siihen, että edellä hahmotetut koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypit todellistuivat reaali maailmassa eri tavoin kuin ensimmäisen uudistusaallon jälkeen.

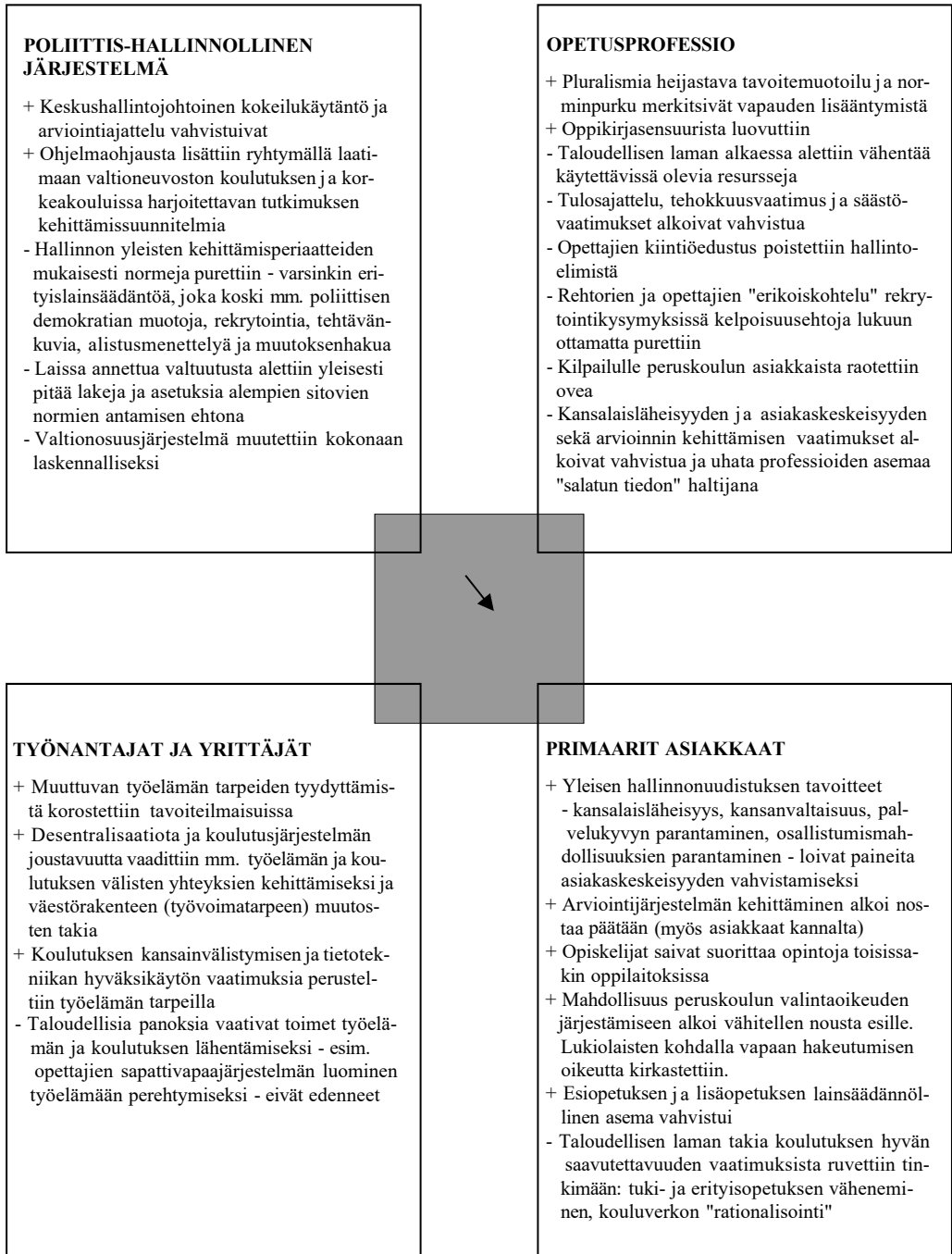
Peruskoulun ja lukion ohjauksen painopisteen arvioidaan toisen uudistusaallon aikana siirtyneen kuviossa II esitetyllä tavalla. Kuviossa esitetään tiivistäen myös niitä toisessa uudistusaalossa muuttuneita tekijöitä, joiden voidaan katsoa lisänneen (+) tai vähentäneen (-) kunkin toimijan tai intressitahon painoarvoa. Edellä katsottiin, että poliittis-hallinnollisen järjestelmän asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin ominaispiirteet todellistuivat ensimmäisen uudistusaallon jälkeen koulutuksen ohjauksen reaali maailmassa verrattain hyvin. Toisessa uudistusaalossa reaali maailma etääntyi jossakin määrin tästä ideaalityypistä.

Hallinnon yleisen kehittämistyön tavoitteiden mukaan kansalaisten tarpeiden tyydyttämisen tuli olla itse asiassa kaiken hallinnon kehittämisen lähtökohta. Lisäksi sen tuli tapahtua kansanvaltaisuutta korostaen. Tästä seurasi desentralisointivaatimus ja toisaalta vaatimus, että toimi- ja päätösvaltaa tärkeissä asioissa käyttävät kansalta valtakirjan saaneet toimielimet.

Ohjelmallista ohjausta toisen uudistusaallon yhteydessä toteutettiin siten, että valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa, eduskunnan vastauskirjelmässä selonteon johdosta sekä valtioneuvoston hyväksymässä, ensimmäisessä Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 1991 - 1996 tehtiin tietyksi valtiovalan näkemys koulutuksen sisällöllisen ja rakenteellisen kehittämisen suuntaviivoista.

Näiden asiakirjojen vaikutuksia muuhun kuin valtion keskushallinnon omaan kehittämistyöhön on vaikea arvioida, vaikka niissä piirrettiin hyvinkin tarkkaa kuvaa kasvatus- ja koulutusjärjestelmän tavoitteeksi asetettavasta ihmisestä ja yhteiskunnasta. Ihmisen itseisarvon korostamista toisaalta ja koulutukselle annettua velvollisuutta reagoida nopeasti muuttuviin ammattitaitoisen työvoiman tarpeisiin toisaalta ei ole helppo samanaikaisesti operationaalistaa.

Poliittis-hallinnollinen valta jatkoi peruskoulun ja lukion ohjauksen toisessa uudistusaalossa virallisten normien purkamista. Se luovutti omaa ohjausvaltaansa lainsäädännön purkamisen myötä koulutuksen ohjauskentän muille toimijoille ja intressitahoille. Poliittis-hallinnollisen vallan ydin, valtion keskushallinto, luovutti omia ohjausmahdollisuuksiaan muun muassa valtiosuusjärjestelmää uudistamalla kuntien hallinnolle.



**Kuvio 11. Ohjauksen painopisteen muutos toisessa uudistusaallossa ja muutokseen vaikuttaneita tekijöitä (+/-)**

Kuntien toimivalta lisääntyi myös poliittisen demokratian muodoista päättämisen osalta. Aluksi, vuonna 1991 voimaan tulleissa lainsäädännön muutoksissa, kunnille asetettiin vielä ehtoja sen suhteen, millaisia toimielimiä tuli olla ja millaisissa asioissa toimivaltaa ei saanut siirtää pois monijäsenisiltä toimielimiltä. Lainsäädännössä ja sen valmistelussa noudatettiin siis hallinnon yleisiä kehittämisperiaatteita ja vapaakunta-ajattelun ideaa valikoidusti. Vuoden 1993 alusta voimaan tulleissa lainsäädännön muutoksissa valikoinnista melko pitkälle luovuttiin. Kun myös yksityiskohtaisista tehtäväkuvauksista luovuttiin, kunnille jäi entistä enemmän toimivaltaa hallinnon, johtamisen ja osallistumisen järjestämisessä.

Koulutuksen ohjauksen toisessa uudistusaalossa tehdyt ratkaisut ovat ilmausta viivytystaistelusta, jota opetusministeriön hallinnonalalla käytiin hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden toteuttamisessa. Ei ole ajateltavissa, että koulutuksen järjestämisen toimintaympäristö - julkisen talouden muutoksista huolimatta - olisi niin ratkaisevasti parin vuoden sisällä muuttunut, että kunnissa ja kouluissa tapahtuvaa päätöksentekoa olisi sen puolesta ollut aiheellista väljentää nopeasti toisiaan seuraavin uudistuksin ja toisilleen vastakkaisten periaatteiden mukaisesti. Kysymys ei ole myöskään valtiosuuslainsäädäntöön liittyvistä lakiteknisistä ratkaisuksista, koska erilaiset ratkaisut perusteltiin eri tavoin. Esimerkiksi koulujen johtokuntien sääntelyssä niiden asemaa haluttiin ensin korostaa entisestään ja seuraavassa vaiheessa niistä voitiin luopua kokonaan. Kysymys lienee yksinkertaisesti vain siitä, että ohjauksen purkaminen koettiin opetusministeriön hallinnonalalla vaikeaksi eikä suuria harppauksia haluttu tehdä.

Poliittisen demokratian muotojen säätelyllä voidaan toisaalta turvata tietynlainen osallistumismahdollisuuksien taso, mutta toisaalta lainsäätäjän luoma järjestelmä voi pitää sisällään osallistumista rajoittavia heikkouksia. Osallistumisjärjestelmiä koskevien normien purkaminen teki mahdolliseksi osallistumisjärjestelmiä koskevien ratkaisujen polarisoitumisen. Koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden osallistuminen saattoi pysyä entisellään, taantua tai edistyä. Eräät kunnat ja koulut lähtivät tietoisesti kehittämään sellaisia osallistumisen muotoja, jotka perustuivat suurelta osalta vapaaehtoisuuteen ja asiakkaiden välittömään vaikuttamiseen. Osa kuntien ja opetusprofession edustajista näki tilaisuuden tulleen "byrokratian" purkamiselle ilman, että entisen tilalle tuli mitään uutta. Kuntien ja koulujen erilainen kiinnostus osallistumisjärjestelmien kehittämistä ja asiakaskeskeisyyden edistämistä kohtaan on osaltaan aiheuttanut koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden asemien erilaistumista.

Tässä uudistusaalossa ei tehty merkittäviä koulutusjärjestelmää koskevia rakenneratkaisuja. Kokeiluina alkaneiden peruskoulun esiopetuksen ja lisäopetuksen osalta ei tapahtunut dramaattisia muutoksia: lisäopetuksen toteutumisen ehtona oli tietty oppilasmäärä ja esiopetuksen antamiseen täytyi saada opetusministeriön lupa. Lukion kurssimuotoisuus ja luokattomuuden kokeilu lukiossa toivat joustavuutta ja muutoksia lukion sisäiseen työskentelyyn. Samoin lukion ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyömahdollisuuksien parantaminen ja opiskelijoiden opiskelumahdollisuuksien laajentaminen oppilaitosrajojen yli lisäsivät jonkin

verran opiskelijoiden valintamahdollisuuksia. Yhteistyömahdollisuuksien luomista enempää ei lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten raja-aitoja haluttu madaltaa, minkä voidaan katsoa olleen ristiriidassa edellä hahmotetun primaarien asiakkaiden asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalituopin kanssa.

Hallinnon hajauttamiskomitea totesi, että "kansanvaltaisuustavoite edellyttää, että korostetaan parlamentaarissa vastuussa olevan valtioneuvoston sekä valtioneuvoston ministeriöiden asemaa suhteessa muihin hallintoviranomaisiin" (KM 1986:12, 11). Muuttamalla kouluhallitus uudistusaallon aikana opetushallitukseksi ja säätämällä opetushallitusta varten neljäksi vuodeksi kerrallaan nimitettävästä, koulutuksen asiantuntijoista koottavasta johtokunnasta otettiin askel valtion opetustoimen keskushallinnon kansanvaltaistamisen suuntaan. Opetushallituksen - välittömän parlamentaarisen vastuun ulkopuolella olevan hallintoelimen - toteuttaman opetussuunnitelmaohjauksen voidaan kuitenkin katsoa olevan kansanvaltaisuu- den periaatteiden kanssa ristiriidassa. Tätä ristiriitaa ei nähty tarpeelliseksi tässä uudistusaal- lossa poistaa. Sen sijaan keskusviraston toteuttama oppikirjojen ja vastaavien oppimateriaalin ennakkosensuuri lopetettiin vuonna 1992.

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän suhtautuminen koulutuksen infrastruktuuriin muut- tui toisen uudistusaallon aikana nopeasti: huoli koulu- ja oppilaitosverkon harvenemisesta muuttui peruskoulu- ja lukioverkon rationalisointivaatimuksiksi. Vuonna 1992 tehty Valtio- neuvoston periaatepäätös toimenpiteistä julkisen talouden tasapainon parantamiseksi oli eräänlainen antikehittämissuunnitelma, jossa kouluverkon harventamiseen pakottavista ratkaisuis- ta käytettiin dynaamista termiä "rationalisointi". Valtioneuvoston periaatepäätös vauhditti pe- ruskoulun ala-asteen kouluverkon harventamispyrkimyksiä.

Valtionosuusjärjestelmän muuttaminen laskennallisuuteen perustuvaksi vähensi val- tion kuntiin kohdistamaa taloudellista ohjausta. Toisaalta on otettava huomioon valtionosuus- järjestelmän uudistamisen tavoite, jonka mukaan toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia voi- taisiin arvioida paremmin. Taloudellisten resurssien niukkeneminen valtionosuusleikkausten ja verotulokertymien pienenemisen seurauksena alkoi käytännössä rajoittaa kuntien sekä kou- lujen ja oppilaitosten toimintavapautta. Laman jatkuessa jouduttiin toimintoja kunnallispoliit- tisilla foorumeilla priorisoimaan ja palvelujen tasoa laskemaan. Markasta alkoi uudistusaal- lon aikana tulla yhä vaativampi konsultti.

Kokeilutoiminta yleistyi "jokapaikan lääkkeeksi" sopivana ratkaisuna kehittämishank- keissa. Siitä oli tullut valtion keskushallinnon käyttöön merkittävä ohjausväline. Sen käytön voidaan ratkaisujen ennakoitavuutta lisäävänä ja ratkaisujen vertailtavuutta parantavana nähdä olevan myös muiden ohjauskentän toimijoiden intressien mukaista. Kokeilutoiminta haluttiin pitää poliittisessa kontrollissa - ilmeisesti sitä tiukemmin, mitä tärkeämmästä koulutuspoliit- tista periaatteista oli kysymys. Eduskunta halusi etukäteen nuorisooasteen koulutuskokeilun tavoitteista rajata pois "nuorisokouluun" pyrkimisen, mikä osoittaa, että eduskunta tässä kou-

lutuspoliittisesti tärkeässä asiassa etukäteen tiesi, millaisia johtopäätöksiä kokeilusta ei aina-kaan tulla tekemään.

Myös arviointitoimintaa pyrittiin ohjauksivälineenä vahvistamaan. Siitä, mikä funktio arvioinnille annetaan, riippuu sen vaikutus koulutuksen ohjauksentien toimijoiden ja intressita-hojen asemiin. Kun arvioinnin kehittämistä perusteltiin aluksi verrattain paljon normien purkamisesta johtuvalla arviointitarpeella, se osoittaa, että sitä pidettiin eräänlaisena desentrali-saation vastavoimana. Samoin se on osoitus sellaisesta ilmeisen perustelemattomasta käsityk-sestä, että ennen normien purkamista oltiin hyvin selvillä kasvatus- ja opetustyön tuloksista ja että tämä tietoisuus nimenomaan normien purkamisesta johtuen oli nyt uhattuna.

Toisessa uudistusaallossa ei ensimmäisen uudistusaallon tapaan välttämättä enää edetty kohti opetusprofession asemaa korostavaa ideaalityyppiä. Opettajat menettivät muihin kun-nallisiin viranhaltijoihin nähden erityisasemaansa rekrytointikysymyksissä. Koululautakun-nissa ja vastaavissa toimielimissä ei enää edellytetty eikä sallittu opettajien kiintiöedustusta. Koulun tason virallisissa hallintoelimissä se sallittiin vain, jos kunta päätti järjestää koulun hallinnon peruskoulu- ja lukiolain mukaisten johtokuntien varaan. Kunnallislain mukaisissa johtokunnissa kiintiöedustusta ei voinut olla. Kunnat saattoivat myös luopua johtokunnista kokonaan.

Opettajat siis menettivät vaikutusmahdollisuuksiaan, mutta tuskin kovin paljon. Opettajien rekrytointia koskevalla uudistuksella oli enemmän symbolista merkitystä, koska tämän jälkeenkin opettajat voivat hakea rekrytointipäätöksiin muutosta kunnallislain perus-teella, kuten muutkin kuntien työntekijät. Opettajan virkaan tuli edelleenkin valita taitavin ja sovelia in hakija. On vaikea kuvitella, että koululautakuntien tai vastaavien elinten päätökset olisivat olleet systemaattisesti toisenlaisia kuin aikaisemmin.

Julkisen talouden resurssien niukkeneminen pakotti kunnat säästöpäätöksiin, jotka usein olivat ristiriidassa sekä opetusprofession että primaarien asiakkaiden intressien kanssa. Tehokkuusvaatimus, panos-tuotos -ajattelu ja kustannustietoisuuden lisäämisen vaatimus sai-vat tuulta alleen. Opetusryhmien koko alkoi kasvaa, oppilaiden ja opiskelijoiden valintamah-dollisuudet heikentyä, koulujen kerhotoiminta vähentyä ja loppua, opettajien kokonaisansioi-hin merkittävästi vaikuttavat ylitunnit vähentyä, opettajien täydennyskoulutukseen käytettävät määrärahat supistua, opetukseen liittyvät materiaaliset panostukset ehtyä jne.

Peruskoulun asiakkaiden valintamahdollisuuksien lisääntymiselle ja siten markkinamekanismien käytölle raotettiin ovea. Kunnille annettiin oikeus - joskaan sitä ei korostettu - sal-lia peruskoulun oppilaan käyvän ilman erityisperustetta muutakin kuin oman piirinsä koulua. Peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa oppilaitosyhteistyön ja sitä kautta opiskelijoiden valin-tavaihtoehtojen lisäämisen mahdollisuus sekä eräiden lukioiden itselleen hankkima erityisluk-ion status (esim. urheilulukiot) antoi osalle oppilaitoksia mahdollisuuden kilpailuedun kehittä-miseen ja hyväksikäyttöön. Yleissivistävän koulutuksen osalta opetusprofessio ei käytän-

nössä kuitenkin yleisesti joutunut kilpailemaan asiakkaiden sieluista laadulla eikä sellaisen mahdollisuuden tietoisesta järjestämisestä kovin yleisesti keskusteltu.

Myös toisessa uudistusaallossa työnantajien ja yrittäjien asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin mukaisia tavoitteita korostettiin. Hallinnon hajauttamiskomitea vaati yhteiskunnan ja työelämän tarpeiden huomioon ottamista opiskelijoiden tarpeiden ohella niukkasanaisesti, mutta koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmä perusteli esityksiään laajasti työelämän tarpeilla. Se katsoi, että koulutusjärjestelmän tuli olla joustava siksi, että se kykenisi vastaamaan nopeisiin muutoksiin ja näitä muutoksia työryhmän mielestä olivat muun muassa kansainvälistyminen, työelämän ja koulutuksen välisten yhteyksien kehittäminen ja väestörakenteen muutokset.

Väestörakenteen muutosten katsottiin uudistusaallon alkuvaiheessa aiheuttavan työvoimapulaa, johon koulujärjestelmän pitäisi reagoida muun muassa lisäämällä aikuiskoulutusta (Valtioneuvosto 1990, 9, 77-78). Taloudellisen laman ja työvoiman liikatarjonnan olosuhteissa jatkuvan koulutuksen idea muuttui huoleksi väestön moninkertaisesta koulutuksesta, mikä osoitti, että yksilön intressi sai laman aikana väistyä ja koulutus alettiin taas yhä enemmän nähdä yhteiskuntaa rasittavana kustannustekijänä (Valtioneuvosto 1993a, 26).

Kokoavasti voidaan todeta, että poliittis-hallinnollinen järjestelmä toisessa uudistusaallossa selkeästi luovutti omaa toimivaltaansa muille toimijoille ja intressitahoille. Opetusprofession ei arvioida ensimmäisen uudistusaallon tapaan parantaneen asemiaan. Koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden aseman parantuminen jäi osittain riippumaan paikallisten viranomaisten ja opetusprofession tahdosta, mutta säädökset tekivät vähintäänkin mahdolliseksi asiakkaiden aseman parantamisen hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden suuntaisesti. Työnantajien asemat eivät myönteisistä tavoiteilmaisista huolimatta merkittävästi parantuneet.

### 3.4 MARKKINA-AJATTELULLE VAROVASTI ELINTILAA- KOLMAS UUDISTUSAALTO (1992-1999)

#### 3.4.1 *Tarkasteltava aineisto*

1990-luvun opetussuunnitelmauudistus ja koululainsäädännön kokonaisuudistus muodostavat tässä tutkimuksessa tarkasteltavan ohjausuudistusten sarjan kolmannen ja viimeisen aallon.

Uudistusaaltoon liittyen on tässä tutkittu pääasiassa seuraavien säädösten ja asiakirjojen sisältö:

Koululainsäädännön kokonaisuudistuksen ja valtiosuusudistuksen valmisteluasiakirjoista on tutkittu koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta selvittäneen opetusministeriön asettaman työryhmän (Opetusministeriö 1995) muistio, koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistusta selvittäneen opetusministeriön asettaman toimikunnan mietintö (KM 1996:4), hallituksen esitys (1997) eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi, hallituksen esitys (1996) eduskunnalle kuntien valtiosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi ja sivistysvaliokunnan (1998) mietintö hallituksen esityksestä koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Laeista on tutkittu kuntien valtiosuuslaki (1996), laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (1996), perusopetuslaki (1998) lukiolaki (1998) ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1998).

Asetuksista on tutkittu perusopetusasetus (1998), lukioasetus (1998) ja asetus opetus- toimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (1998).

Opetussuunnitelman ohjausasiakirjoista ja niiden valmisteluasiakirjoista on tutkittu Tuntijakotyöryhmän (Opetusministeriö 1992) muistio, valtioneuvoston (1993c) päätös peruskoulun tuntijaosta, valtioneuvoston (1993b) päätös lukion tuntijaosta sekä opetushallituksen vahvistamat Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet (1994), Lukion opetussuunnitelman perusteet (1994) ja Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet (1996).

Valtion keskushallinnon koulutusta koskevista kannanotoista on tutkittu opetushallituksen (1992) ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi, valtioneuvoston (1993a) päätös koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 1991 - 1996 tarkistamisesta, Koulutussuunnittelun neuvottelukunnan mietintö Kansallinen koulutusstrategia (KM 1994:1) ja valtioneuvoston (1995) hyväksymä Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995 - 2000.

### **3.4.2 Uudistuksen tavoitteet ja keskeinen sisältö**

Seuraavassa käsiteltävän yleissivistävän koulutuksen kolmatta uudistusaaltoa koskevan empiirisen aineiston tavoiteretoriikkaan sisältyy runsaasti näkemyksiä ja esityksiä keinoista ja toimenpideohjelmista, joilla esitettyihin tavoitteisiin tuli pyrkiä. Siksi tavoitteita ei käsitellä tässä erillään niiden operationaalistamisesta.

## Opetushallitus korosti yksilöllisyyttä

Vuoden 1992 marraskuussa valmistunut Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi (Opetushallitus 1992) oli laadittu siten, että "se on sopusoinnussa valtioneuvoston lokakuussa 1992 tekemän julkisen talouden tasapainottamispäätöksen kanssa" (Opetushallitus 1992, 3; Hallituksen periaatepäätös 1992). Siksi ehdotusta leimaa osittain kustannusten sääntämisen tavoite. Ehdotuksessa tunnustetaan, että aikaisemmissa uudistuksissa oli käytetty sentralistista strategiaa ja että sillä oli tähdätty sosiaalisen demokratian lisäämiseen:

"Viime vuosikymmeninä suomalaista koulutusjärjestelmää on kehitetty ennen muuta koulutuksellisen tasa-arvon ihanteen pohjalta. Koulutuksellista tasa-arvoa toteutettiin sekä koulutuksen saavutettavuutta parantamalla että opetusta pitkälti samantasoisesti tarjoamalla. ...Uudistukset toteutettiin suurina kertauudistuksina käyttäen rationaalista, keskusjohtoista, monitasosuunnitteluun perustuvaa strategiaa." (Opetushallitus 1992, 11.)

Nyt opetushallitus julisti otsikon "Oppilaitosten toimintatavat ja pedagogiset ratkaisut asiakaslähtöisiksi" alla:

"Koulutukselliselle tasa-arvolle annetaan uusi tulkinta: standardoitua, samanlaisena kaikille annettavaa opetusta vähennetään ja tilalle tuodaan valinnaisia opintoja ja aktiivisia, itsenäisiä opiskelumuotoja. Painopiste siirtyy opettamisesta opiskelun ohjaamiseen. Erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden oikeus täysipainoiseen opiskeluun turvataan. (Opetushallitus 1992, 19.)

Opetushallitus katsoi, että peruskoulussa on pystytty turvaamaan tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet sosiaalisesta taustasta riippumatta, mutta tunnusti, että perusasteen jälkeiset koulutusvalinnat olivat edelleen osittain sidoksissa nuoren sosiaaliseen taustaan. Myös erityisopetuksen järjestämisverkostoa opetushallitus piti valtakunnallisesti melko kattavana, joskin katsoi erityisopetuksen osa-alueiden kohdentamisessa olleen paikallista kirjavuutta. Myös alueellisella tasa-arvolla on opetushallituksen mukaan ollut suuri painoarvo. Jo valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa vuonna 1990 tasa-arvotavoitteen rinnalla esiin tuotu yksilöllistämisen korostus (Valtioneuvosto 1990, 7; ks. ed. kohta 3.3.2) sai opetushallituksen painotuksissa jatkoa. Yksilöllisyyden korostukseen liittyi samalla taloudellisuuden korostaminen. Opetushallitus katsoi, että "samalla, kun yksilöllisyys otetaan nykyistä laajemmin huomioon koulutuskokonaisuuksissa ja -pituuksissa, resurssit edellyttävät koulutusaikojen lyhentämistä".

Opetushallitus totesi valtioneuvoston julkisen talouden tasapainottamispäätöstä mukaillen, että "nykyinen tiheä oppilaitosverkosto ei ole taloudellisesti paras mahdollinen" ja että "kunnat tulevat lakkauttamaan päätöksen johdosta useita kouluja" ja "lisäksi kunnat tulevat muutoinkin omilla päätöksillään rationalisoimaan peruskouluverkkoa".

Vaikka eduskunta oli vielä 1990 pitänyt tärkeänä koulutoimen ja sosiaalitoimen asiakspiirin laajentamista siten, että "esiopetus mahdollistetaan ensi vaiheessa kaikille kuusivuotiaille" (Eduskunta 1990, 3; ks. ed. kohta 3.3.3), opetushallitus nyt, kahta vuotta myöhemmin ehdotti käytännössä sen korvaamista mahdollisuudella aloittaa yhdeksänvuotinen peruskoulu kuusivuotiaana ja peruskoulun lisäopetuksesta luopumista. Vielä opetushallitus vilautti mahdollisuutta rajoittaa moninkertaista koulutusta ottamalla käyttöön "koulutusvastuusitoumusjärjestelmän", kun vähän aikaisemmin oli toisteltu jatkuvan koulutuksen ideaa. (Opetushallitus 1992, 13, 14, 19, 23, 30.)

Lukiossa haluttiin tehdä mahdolliseksi lähiopetuksen osan muuttaminen itsenäiseksi opiskeluksi ja ammatillisessa koulutuksessa osa lähiopetuksesta haluttiin korvata itsenäisellä opiskelulla, työelämässä suoritetuilla ohjatuilla työtehtäväkokonaisuuksilla tai ohjatulla työharjoittelulla. Tämä oli taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Opetushallitus kaavaili, että myös peruskoulun loppuvaiheessa osa opinnoista voidaan korvata työelämään ja ammatteihin perehdyttävillä työtehtäväkokonaisuuksilla. Opetushallitus pehmensi esitystään vaatimalla, että on kuitenkin huolehdittava siitä, että peruskoulun tehtävä jatko-opinnoissa tarvittavien ja yhteiskunnassa toimimisen edellyttämien valmiuksien antajana ei hämärry. (Opetushallitus 1992, 27.)

Lukion ja ammatillisen koulutuksen kohdalla todettiin selvästi, että lähiopetuksen vähentäminen antaisi mahdollisuuden alentaa koulutuksen palkkamenoja. Lukion osalta opetushallituksessa oli jo tuolloin laskettu, että säästötavoite edellytti, että lähiopetusta muutetaan itsenäiseksi opiskeluksi syksystä 1994 lähtien koko lukiossa vähintään kolme viikkotuntia laskennallista perusopetusryhmää kohti, kun kolmannes tällä tavoin säästyneistä varoista olisi käytetty opinto-ohjauksen lisäämiseen.

Tilaisuus nähtiin otolliseksi myös aktiivisuuspedagogisen virtauksen vahvistamiselle. Ainakin asiaa perusteltiin oppilaan intressillä:

"Käytännön työtehtäväkokonaisuuksien tavoitteena on parantaa motivaatiota, ehkäistä keskeyttämistä ja auttaa oppilaiden orientoitumista työelämään." (Opetushallitus 1992, 27.)

Peruskoulun jälkeisten oppilaitosten muuttamista oppimiskeskuksiksi perusteltiin kahdelta taholta: toisaalta kustannussäästöillä yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta ja toi-

saalta koulutustarjonnan laajenemisella ja joustavuudella primaarin asiakkaan näkökulmasta (Opetushallitus 1992, 28).

Opetuksen muotojen vapautumisen vastapainona opetushallitus korosti arvioinnin merkitystä ja perusteli sitä yhteiskunnan kokonaisedulla ja elinkeinoelämän intressillä. Samoin kansainvälistymisen vaatimus perusteltiin nyt yhteiskunnan ja elinkeinoelämän tarpeilla:

"Opetuksen muotojen vapautuessa tullaan samanaikaisesti tehostamaan oppilaitoksen ulkoista ja omaa oppimistulosten arvoitua. Huomiota kiinnitetään suomalaisen yhteiskunta- ja elinkeinoelämän tarvitsemaan osaamisen tasoon. Kansainvälisen osaamistason saavuttamiselle sekä kansainvälisille tutkinnoille ja todistuksille annetaan suuri paino.

Euroopan yhentyminen ja yleinen kansainvälistyminen edellyttävät uutta läpikäyvä ajattelua koko koululaitoksessa." (Opetushallitus 1992, 19-20.)

Opetushallitus katsoi opetussuunnitelman perusteiden, joiden antaminen kuului sen omaan toimivaltaan, olevan desentralisaation esteenä:

"Opetussuunnitelman perusteet muodostavat kehyksen oppilaitoksissa tapahtuvalle työlle, opetuksen suunnittelulle ja arvioinnille. Ne ovat kuitenkin edelleen sisällöllisesti sitovia ja opetuksen toteutusta rajoittavia." (Opetushallitus 1992, 12.)

Ajatus opintojen ja tutkintojen modulaarisesta rakenteesta perusteltiin monien tahojen monenlaisilla intresseillä. Sen katsottiin edistävän oppilaitosten yhteistyötä ja lisäävän opiskelijoiden yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia (osa opinnoista voidaan korvata toisten oppilaitosten opinnoilla). Moduloinnin katsottiin myös poistavan koulutuksen päällekkäisyyttä, mikä alentaa yhteiskunnan koulutusmenoja.

Opetushallitus lupasi myös luoda peruskoulun oppilaalle mahdollisuuden edetä luokka-asteista riippumatta omien edellytystensä mukaisesti. Samoin opetushallitus katsoi kurssi-muotoisen opetuksen ja opetuksen moduloinnin tekevän mahdolliseksi siirtyä toisen asteen koulutuksessa luokattomaan opetukseen ja luokattomuuden se katsoi edistävän oppilaitosten joustavaa yhteistyötä ja yksilöllisiä koulutusmahdollisuuksia. (Opetushallitus 1992, 27.) Opetuksen yksilöllistämisen tavoite alkoi siis saada tuekseen esityksiä siitä, miten yksilöllistämistä voidaan käytännössä edistää.

Kehittämisperiaatteita kuvatessaan opetushallitus totesi, että "opetushallinnon henkilöstön tehtävät muuttuvat yksityiskohtaisesta normiohjauksesta kysyntäpohjaiseksi palveluksi ja informaatio-ohjaukseksi" (Opetushallitus 1992, 20). Asiantuntijavirasto katsoi siis siihen-

astisen norminpurkutyönjälkeenkin hallintohenkilöstön edustaneen lähinnä "yksityiskohtaista normiohjausta".

### **Tuntijakotyöryhmä korosti yhtenäisyyttä ja uusia ammattitaitovaatimuksia**

Opetusministeriön asettama Tuntijakotyöryhmä, jonka tehtävänä oli laatia ehdotukset valtioneuvoston päätöksiksi peruskoulun ja lukion tuntijaosta, yhdisti harmoniaa korostaen peruskoulun sivistystehtävän ja ammatillisten valmiuksien korostamisen. Tuntijakotyöryhmä tulkitsevi yksilönvapauden korostuksen koituvan koko yhteiskunnan ja työnantajien hyväksi liikkuvuuden ja sopeutumisen lisääntymisen muodossa:

"Työryhmä haluaa korostaa peruskoulun sivistystehtävää: sitoutumalla koulun sivistystä korostavaan tehtävään koulu ja viime kädessä oppilas on voitava vapauttaa liian jyrkästä oppiainejakoisuudesta ja oppimäärien dominoivasta vaikutuksesta. Nopea yhteiskunnallinen muutos ja laaja eri alojen integroitumistarve vaativat yksilönvapautta... Liikkuvuuden ja jatkuvan koulutuksen lisääntyessä yleissivistävän koulun pitäisi kyetä antamaan nuorille avuja, jotka tukevat yksilöllistä sopeutuvuutta ja muuntuvuutta, kansainvälisyyttä, monipuolisuutta ja moniarvoisuutta sekä erilaisten kulttuurien ja elämäntapojen ymmärtämistä. Myös valmiudet siirtyä ammatista toiseen tulisi sisällyttää peruskoulun sivistystehtävän päämääriin." (Opetusministeriö 1992, 10-11.)

Yleissivistyksen uudenlaista sisältöä ja uudenlaisia kriteerejä tuntijakotyöryhmä tuntui tarkastelevan ensisijaisesti työelämän muutosten aiheuttamista työnantajien tarpeista käsin:

"...Työelämän muutokset korostavat sellaisia valmiuksia, jotka on katsottu kuuluvan yleissivistykseen: kommunikaatiotaidot (kirjallinen ja suullinen viestintä sekä yhteistyötaidot), kielitaito, matemaattiset ja luonnontieteelliset perustaidot, joihin liittyy tietokonesovellutusten ja tilastomateriaalin hyväksikäyttö, yhteiskuntatieteiden ja ihmistieteiden perusteet."<sup>6</sup> (Opetusministeriö 1992, 13.)

Tuntijakotyöryhmä viittasi nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen koikeiluista annetun lain säännöksiin, joiden mukaan lukio toisaalta ja ammatilliset oppilaitokset toisaalta säilyttävät asemansa ja lähti siitä, että "keskiasteen perusrakenne säilyy nykyisen kaltaisena, kahteen lohkoon jakautuneena järjestelmänä". Samoin työryhmä ilmoitti lähteneensä

<sup>6</sup> Teollisuuden ja Työntajien (TT) vaatimuslistalla olivat samat asiat, tosin "työmoraalilla" täydennettynä (Lähdeniemi 1990).

siitä, että ylioppilastutkinto säilytetään ja että luokattomaan lukioon siirrytään vuonna 1994. Työryhmä katsoi, että "yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset perustelevat jatkossakin lukion tähänastista tehtävää yleissivistävänä oppilaitoksena" (Opetusministeriö 1992, 11-13).

Vaikka tuntijakotyöryhmä puolusteli peruskoulun jälkeisen koulutuksen kahtiajakoa, se kiitteli peruskoulua sosiaalisen demokratian (ks. ed. kohta 2.2.3) toteuttajana:

"Peruskoulu on pystynyt kiitettävällä tavalla yhtenäistämään työskentelymenetelmänsä. 1980-luvun alkupuolella tehtyjen kansainvälisten tutkimusten mukaan Suomi kuului yhdessä muiden Pohjoismaiden ja Japanin kanssa siihen kärkimaiden ryhmään, jossa erot lasten koulusaavutuksissa olivat pienimpiä. Myöskään koulun sijainti tai alueen kaupunkimaisuus eivät meillä systemaattisesti vaikuta saavutettiin tuloksiin." (Opetusministeriö 1992, 20.)

Kun opetushallituksen rakenneohjelmaehdotuksessa haluttiin antaa tasa-arvolle uusi tulkinta, jonka mukaan "standardoitua, samanlaisena kaikille annettavaa opetusta vähennetään ja tilalle tuodaan valinnaisia opintoja ja aktiivisia, itsenäisiä opiskelumuotoja" (Opetushallitus 1992, 19), tuntijakotyöryhmä muistutti peruskoulun tehtävästä kaikkien kansalaisten yleissivistävänä pohjakouluna:

"...Peruskoulun on vastattava koko ikäluokan koulutuksesta pääsääntöisesti yhdeksän vuoden aikana. Peruskoulun kasvatusta ja opetusta on järjestettävä oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Käytännössä tämä velvoite hoidetaan siten, että pääosa ikäluokasta opetetaan jakamattomana saman opetussuunnitelman mukaan ja oppilaiden erilaisuus otetaan huomioon ennen muuta opetusryhmän sisäisin työmenetelmin ja yläasteella osittain ainevalintaan perustuen." (Opetusministeriö 1992, 8.)

Yksilöllistämisen vaatimuksen Tuntijakotyöryhmä rajasi ensisijaisesti metodeihin. Tuntijakotyöryhmän paini itsensä kanssa valinnaisuuden suhteen käy ilmi muun muassa seuraavista lainauksista:

"Valinnaisuuden lisääminen on tuntijakoesityksen näkyvimpiä piirteitä. Valtakunnallisen tuntijaon valinnaisuutta voidaan käyttää kunnan, koulun tai oppilaan valintamahdollisuuksien lisäämiseen. Opetussuunnitelmien laatimisprosessista päätäessään kunta voi käyttää valinnaisuutta paikallisten tai alueellisten erityistarpeiden, kuten kieliolosuhteiden, elinkeinorakenteen tai elinkeinoelämän muiden vaatimusten edellyttämällä tavalla. Kunta voi myös jättää valinnaisuuden rajaamista koskevan päätösvallan tai osan siitä koululle, joka voi siten luoda omaleimaisen profiilin suuntautumalla tiettyjen opetuksen ominaispiirteiden tai aihealueiden korostami-

seen. Työryhmän mielestä olennaisinta valinnaisuuden lisäämisessä on kuitenkin oppilaan yksilöllisten taipumusten ja harrastusten huomioon ottaminen.

---

Vaarana liian pitkälle menevästä valinnaisuudesta on oppilaan opintouran kapeutuminen ja tärkeiden oppisisältöjen valitsematta jättäminen. Valinnaisuus onkin sovitettava oppilaan kehitysvaiheen ja kypsyyden asettamiin kehyksiin. Valinnaisuutta on lisättävä oppilaan iän karttuessa ja kouluasteelta toiselle siirryttäessä. Työryhmä katsoo kuitenkin, että mahdollisuutta jonkun oppiaineen valitsematta jättämiseen ei pidä toteuttaa edes lukiossa. Lukion tehtävänä on antaa laaja-alainen yleissivistys, koska sellaista ei oppilaiden opinto-ohjelmiin enää jatko-opintojen puitteissa tarjota." (Opetusministeriö 1992, 22-23.)

Peruskoulun osalta Tuntijakotyöryhmä korosti siis rakenteellista yhtenäisyyttä ja pidättyvyyttä yksilöllistämisen suhteen, mutta peruskoulun jälkeisen koulutuksen osalta se ei millään tavalla kyseenalaistanut koulutuksen rakenteellista "kahteen lohkoon jakautumista". Valtioneuvoston Tuntijakotyöryhmän esitysten pohjalta tekemät peruskoulun ja lukion tuntijakopäätökset merkitsivät valintamahdollisuuksien lisääntymistä (ks. myöh.).

### **Valtioneuvosto korosti joustavuutta ja markkinahenkisyyttä**

Valtioneuvosto tarkisti Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa kesällä 1993. Vuoden 1991 lopulla hyväksytyssä suunnitelmassa asetetut tavoitteet ja määritellyt toimintalinjat olivat tarkistetun suunnitelman mukaan edelleen ajankohtaisia. Tarkistetussa Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 1991-1996 kuitenkin todettiin, että "erityisesti koulutus- ja tutkimustoiminnan taloudelliset ehdot ovat muuttuneet valtionalouden tilan ja julkisten menojen supistusten takia" (Valtioneuvosto 1993a, 1). Tarkistetussa kehittämissuunnitelmassa todettiin, että koulutuksen ja tieteen menojen nettovähennys oli noin 3 miljardia markkaa, mikä merkitsi lähes 12 % nettosupistuksia. Säästöjen aikaansaamiseksi valtioneuvosto suunnitteli monia, lähinnä ammatilliseen koulutukseen kohdistuvia säästötoimia. (Valtioneuvosto 1993a, 32-34.)

Varhaiskasvatuksen osalta resurssipula näkyi siinä, että suunnitelmassa ei mainittu enää esiopetusta, vaikka sen laajentamista oli vielä vähän aikaisemmin pidetty tärkeänä (ks. ed.).

Kuten opetushallitus rakenneohjelmaehdotuksessaan, myös valtioneuvosto kehittämissuunnitelmassaan halusi etukäteen torjua sellaisen käsityksen, että säästötarpeiden edessä uh-

rattaisiin sosiaalisin tai alueellisin perustein koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden ryhmiä. Niinpä valtioneuvosto lupasi turvata koulutuksen saavutettavuutta ilmoittamalla, että "kouluverkko säilytetään edelleen alueellisesti kattavana" (Valtioneuvosto 1993a, 10).

Lukion luokattomuuden lisäksi luvattiin muun muassa hajauttaa ylioppilastutkinnon suorittamistapa ja helpottaa lukion ja ammatillisten oppilaitosten välistä yhteistyötä ja opintojen joustavia yhdistelymahdollisuuksia lisäämällä moduulimaista opiskelua. Valtioneuvosto lupasi myös, että lisätään monimuoto-opetusta ja itseopiskeluun perustuvan opetuksen osuutta. (Valtioneuvosto 1993a, 11.)

Eduskunta oli vuonna 1990 kirjelmässään valtioneuvoston koulutuspoliittisen selonteon johdosta moittinut valtioneuvostoa siitä, että se oli riittämättömästi käsitellyt koulutusta lapsen, nuoren ja aikuisopiskelijan kannalta (ks. ed. kohta 3.3.2). Nyt valtioneuvosto korotti koulutusjärjestelmän primarit asiakkaat kaikkein keskeisimpään asemaan unohtamatta, että näin edistettiin myös yhteiskunnan kokonaisuutta:

"Koulutusjärjestelmän tärkein tehtävä on antaa yksittäiselle ihmiselle edellytykset kehittää itseään yksilönä, selvitä elämässä tapahtuvista muutoksista ja hankkia eläntönsä. Ihmisen kyky luoda uutta on myös yhteiskunnan kehittämisen tärkein keino, ja tätä luovuutta koulutusjärjestelmän tulee kaikin tavoin edistää." (Valtioneuvosto 1993a, 21-22.)

Yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tärkeäksi koettu tuotanto- ja elinkeinoelämän edistäminen saivat tässäkin yhteydessä valtioneuvostosta puolestapuhujan:

"Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämistoimet suunnataan niin, että ne vahvistavat kansallista innovaatiojärjestelmäämme sekä kilpailukykyämme teollista ja kulttuurista pohjaa. Tavoitteena on kehittynyt, kansainvälisesti suuntautunut yhteiskunta, jonka kansalaisten koulutus- ja sivistystaso on korkea, jossa on vahva kansallinen kulttuuri, jonka elinkeinoelämä on monipuolista ja jonka infrastruktuurit toimivat hyvin. (Valtioneuvosto 1993a, 22.)

Valtioneuvosto koetti yhteensovittaa työnantajien ja koulutuksen primaarien asiakkaiden intressejä tavoitemuotoiluissa korostamalla jälleen joustavuutta:

"Koulutusjärjestelmän toimintaa tehostetaan ja herkkyyttä reagoida koulutuskysynnän määrällisiin ja sisällöllisiin muutoksiin lisätään. Koulutuksen laatua parannetaan, mahdollisuuksia opintojen joustavaan yhdistämiseen lisätään ja yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia laajennetaan. Koulutusrakennetta kehitetään nykyistä sel-

keämmäksi ja kansainvälisesti vertailukelpoiseksi. Tavoitteena on yksinkertainen perusrakenne ja yksilöiden valintoihin vastaavajoustavuus.

Eri oppilaitos- ja koulutusmuotojen välisiä raja-aitoja madalletaan. Oppimistapaa, opetussisältöjä ja opetuksen järjestämistä koskevaa ohjausta vähennetään, jolloin tutkintojen ja tutkintotavoitteiden merkitys kasvaa..." (Valtioneuvosto 1993a, 24.)

Tuloksellisuuden, tuottavuuden, tulosityksikön ja palvelukyvyyn käsitteet olivat vakiintuneet tavoiteilmaisissa. Hallinnon yleisessä kehittämistoiminnassa edellisen uudistusaallon aikana korostunutta parlamentaarisuuden vaatimusta valtioneuvosto painotti korostamalla eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön roolia ohjauksessa. Puskuriorganisaation (valtioneuvosto kutsui opetushallitusta Suomen opetuskeskukseksi) toteuttamaa opetussuunnitelma-ohjausta valtioneuvosto nimitti koulutuksen arvioinnin ohella tukipalveluksi:

"Hallinnon kehittämisen tavoitteena on joustavan, tehokkaan ja nopeaan reagointiin kykenevän koulutuspalvelurakenteen aikaansaaminen. Palvelukykyä lisätään poistamalla hallinnon moniportaisuutta, monimutkaisuutta ja päällekkäisyyttä. Pääpaino kehittämistyössä on tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämisessä, hallinnon hajauttamisessa ja pelkistämisessä sekä ohjausjärjestelmien uudistamisessa.

Eduskunnalla ja valtioneuvostolla on yleisvastuu kansallisesta koulutusstrategiasta. Tämän toteuttamiseksi strategisesta koulutuspoliittisesta ohjauksesta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta huolehtivat valtioneuvosto ja opetusministeriö. Näitä tukee Suomen opetuskeskus vahvistamalla opetussuunnitelmien perusteet, arvioimalla koulutusta ja tuottaen muita tukipalveluita.

Koulutuksen tulosityksiköitä ovat oppilaitokset, joiden itseohjautuvuutta korostetaan. Koulutusta koskevaa toimivaltaa siirretään merkittävästi keskus- ja lääninhallituksilta kuntiin, kuntayhtymiin ja oppilaitoksiin. Elinkeinoelämän, ympäristöalueen ja muiden keskeisten tahojen osallistumista oppilaitosten hallintoon lisätään." (Valtioneuvosto 1993a, 30-31.)

Valtioneuvoston päätös peruskoulun tuntijaosta (Valtioneuvosto 1993c) ja valtioneuvoston päätös lukion tuntijaosta (Valtioneuvosto 1993b), joiden valmistelu oli tapahtunut edellä mainitussa Tuntijakotyöryhmässä, lisäsivät niin koulujen ylläpitäjien kuin oppilaiden ja opiskelijoiden valintamahdollisuuksia. Peruskoulun ala-asteella voitiin nyt antaa pakollisen vieraan kielen lisäksi myös vapaaehtoisen vieraan kielen opetusta. Kun peruskoulun yläasteella valinnaisia oppiaineita oli aikaisemmin voinut opiskella kuusi viikkotuntia 8. vuosiluokalla ja kuusi viikkotuntia 9. vuosiluokalla (yhteensä 12 viikkotuntia yläasteen aikana), uuden tuntijakopäätöksen mukaan valinnaisia oppiaineita saattoi peruskoulun yläasteen oppilas opiskella yhteensä 20 viikkotuntia (Kaiken kaikkiaan peruskoulun yläasteella tuli opiskella 90 viikkotuntia.). Myös lukiossa oppilaalle pakollisten kurssien määrä väheni. Kuntien, koulu-

jen ja oppilaitosten valinnanvapautta ja harkintavaltaa lisättiin myös siten, että ne saivat päättää oppiaineiden tunti- ja kurssimäärien sijoittamisesta eri vuosiluokille.

Opetushallitus toimitti kuntiin valtioneuvoston tuntijakopäätöksen yhteydessä Tuntijakotyöryhmän puheenjohtaja Jukka Sarjalan tuntijakopäätöksiin liittyvän perustelumuioston. Siinä Sarjala esitti edelleen valintamahdollisuuksien ja koulujen omaleimaisuuden lisääntymistä koskevien perustelujen lisäksi myös näkökohtia liikkuma-alan rajaamisen puolesta:

"... Erilaisten vaihtoehtojen tarjoamisella voidaan parantaa oppilaiden sitoutumista opetussuunnitelman mukaiseen työskentelyyn. Toisaalta erityisesti koko ikäluokan kouluttamiseen tarkoitettussa peruskoulussa on huolehdittava siitä, että jokainen oppilas saa yksilön perustaitojen, kansalaistoiminnan ja jatko-opintojen kannalta välttämättömän opetuksen siitä riippumatta, mikä kunta opetuksen järjestää. Tämä velvoite, maan sisäinen muuttoliike ja tavoitteena pidettävä koulutuksen tasa-arvovaatimus rajoittavat jossain määrin peruskoulun opetussuunnitelmien liikkuma-alaa. Peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa voidaan opiskelijalle itselleen antaa enemmän vastuuta ja vapauksia opintojen sisältöjen ja työtapojen valinnoissa." (Sarjala 1993.)

Kannanoton muotoilulla haluttiin korostaa, että liikkuma-alan rajoittamisesta huolehditaan nimenomaan koulutusjärjestelmän primaarin asiakkaan intressin turvaamiseksi. Että tämä intressi tulisi turvatuksi, täytyy primaarin asiakkaan etua valvoa niin, että rajoitetaan hänen valintamahdollisuuksiaan. Lainauksen ensimmäinen virke viittaa siihen, että oppilaiden sitoutumisen lisääntymisen seurauksena toteutuvan opetussuunnitelman toivotaan olevan lähempänä kirjoitettua opetussuunnitelmaa.

### **Opetushallitus korosti opettajien reflektointia ja sitoutumista**

Opetushallituksen hyväksymässä Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994 -asiakirjassa kuvattiin opetussuunnitelma-ajattelun muutosta tavalla, joka korosti opettajien reflektointia ja osallistumistaitoja (ks. ed. kohta 2.2.5):

"Monet opetussuunnitelmateoriat asettavat kyseenalaiseksi viime vuosikymmeninä opetussuunnitelmien laadinnan pohjana käytetyn tavoiteoppimisen ideologian. Opetussuunnitelma on nykykäsityksen mukaan dynaaminen prosessi, joka reagoi jatkuvasti muun muassa arviointituloksiin ja ympäristön muutoksiin. Asetetut tavoitteet osoittavat suuntaa, mutta eivät saa kahlita opetusta.

Koulutuksen kehittäminen pohjautuu aiempien keskusjohtoisten mallien sijasta koulukohtaiseen opetussuunnitelma-ajatteluun, johon sisältyy näkemys opettajasta oman työnsä kehittäjänä ja koulu yhteisön vahvuuksien tunnistaminen. Koulun sisäisen kehittämisen hankkeet liittyvät läheisesti tähän. Tutkimukset osoittavat, että opettajien omakohtainen osallistuminen opetussuunnitelman laadintaan on keskeinen edellytys todellisille muutoksille koulun sisäisessä toiminnassa. Muiden laatimat opetussuunnitelmat koetaan ulkokohtaisiksi eikä niiden toteuttamiseen sitouduta."

(Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994, 9.)

Lukion opetussuunnitelman perusteet 1994 -asiakirjassa sama ilmaistiin hieman eri tavoin (Lukion opetussuunnitelman perusteet 1994, 11).

Edellisessä valtakunnallisessa peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmauudistuksessa oli asetuksella ohjattu opetussuunnitelman valmistelu tapahtuvaksi koululautakunnan asettamassa toimikunnassa, jossa tuli olla opettajien edustus. Nyt, vuosikymmen myöhemmin, opetushallitus siis totesi, että muiden laatimat opetussuunnitelmat koetaan ulkokohtaisiksi eikä niiden toteuttamiseen sitouduta.

Peruskoulun ja lukion opetussuunnitelman perusteissa ilmaistua ajatusta, että opetussuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden tulee osoittaa suuntaa, mutta ne eivät saa kahlita koulua ja opetusta, ei opetushallitus itsekkään noudattanut. Vuoden 1994 Peruskoulun opetussuunnitelman perusteisiin ja Lukion opetussuunnitelman perusteisiin sisältyi eri oppiaineiden yhteyteen jakso "Opiskelun luonne ja opetuksen lähtökohtia", jossa on runsaasti menetelmällistä ohjausta. Samoin Lukion opetussuunnitelman perusteisiin sisältyy luku Itsenäinen opiskelu ja oppimisen laatu, jonka tarkoituksena oli ohjata lukion opetusmenetelmien kehittymistä.

Metodeihin kohdistuvaan ohjaukseen opetushallitus pyrki itsekin myös seuraavan, yksilöllisyyttä korostavan peruskoulun opetussuunnitelman perusteiden kohdan mukaan, joka toistui merkittävältä osiltaan Lukion opetussuunnitelman perusteissa:

"Nykyinen oppimiskäsitys korostaa oppilaan aktiivista roolia oman tietorakenteensa jäsentäjänä. Oppilaan käsitykset ja odotukset ohjaavat sitä, mihin hän havaintonsa kohdistaa, mitä informaatiota ottaa vastaan ja millaisen tulkinnan sille antaa. Jokainen oppija on yksilö, jonka kokemusmaailma tuottaa erilaiset lähtökohdat uuden oppimiselle. Keinot ohjata oppimista riippuvat tästä yksilöllisestä kokemushistoriasta. Opetussuunnitelman laadinnassa tämä edellyttää yksilöllisten opiskeluohjelmien mahdollistamista muun muassa lahjakkuuden, harrastuneisuuden tai oppimisvaikeuksien perusteella.

Tehokas opettaminen on ennen kaikkea optimaalisten oppimismahdollisuuksien luomista sekä positiivisen oppimishalun virittämistä ja säilyttämistä pedagogisin keinoin. Se merkitsee myös opettajan roolin muuttumista entistä enemmän opiske-

lun ohjaajaksi ja oppimisympäristöjen suunnittelijaksi. Koska oppiminen on pitkälti sosiaalista vuorovaikutusta, oppimisympäristöjen suunnittelussa korostuvat sekä ihmisten keskinäiset suhteet että oppijan ja opittavan kohteen välinen interaktio. Työtavoilla on tästä näkökulmasta katsottuna erittäin suuri merkitys sille, mitä ja miten opitaan."

(Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994, 10; vrt. Lukion opetussuunnitelman perusteet 1994, 10.)

Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa eduskunnalle vuonna 1990 esiin tullut ajatus entistä voimakkaammasta yksilöllistämisestä sai siis myös vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteissa jatkoa. Opetushallitus tulkitsi yksilöllistämistavoitetta niin, että yksilöllillä on oikeus myös omiin arvovalintoihin:

"Jokaisella yksilöllä on oikeus kokea elämä arvokkaaksi ja merkitykselliseksi, uskaltaa luoda mielikuvia ja rakentaa omaa tulevaisuuttaan. Humanistisen näkemyksen mukaan ihminen sekä yksilönä että yhteisön jäsenenä kykenee ottamaan vastuuta tulevaisuudesta, silloinkin kun on kysymys perustavista arvovalinnoista." (Lukion opetussuunnitelman perusteet 1994, 15.)

Opetussuunnitelman perusteissa edellytettiin kriittistä, analyttistä ja luovaa suhtautumista kasvavaan tiedon määrään, mikä osaltaan korostaa opettajien osallistumistaitoja oppimisympäristöjä luotaessa (Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994, 10; ks. myös Lukion opetussuunnitelman perusteet 1994, 10-11.)

Muutosten kohtaamista ja ongelmanratkaisutaitojen sekä positiivista asennetta elinikäiseen koulutukseen korostettiin Lukion opetussuunnitelman perusteissa selkeästi työelämän vaatimina asioina (Lukion opetussuunnitelman perusteet 1994, 8). Myös peruskoulun opetussuunnitelman perusteissa vaalittiin työnantajien intressiä:

"Jatko-opinnot ja työelämä vaativat kasvavassa määrin jokaisen yksilön kykyä ottaa vastuuta opinnoistaan ja halua jatkuvaan kouluttautumiseen. Menestyksellinen opiskelu edellyttää myös luovaa ajattelua, ongelmanratkaisukykyä, ryhmässä työskentelyn taitoa ja taitoa ilmaista ajatuksensa selkeästi." (Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994, 12.)

Kestävän kehityksen periaatteet asettavat opetussuunnitelman perusteiden mukaan vaatimuksia koulutuksen ohjauskentän kaikille toimijoille. Tämä näkyi lähes samansisältöisissä peruskoulun ja lukion opetussuunnitelman perusteiden muotoiluissa:

"Ympäristön tilan parantaminen ja maapallon elinkelpoisuuden säilyminen edellyttävät kehityksen suunnan muutoksia. On pyrittävä siihen, että kaikkien ihmisten perustarpeet tyydytetään vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omia perustarpeitaan. Tätä muutossuuntaa kutsutaan kestäväksi kehitykseksi.

---

Kasvatus on keskeinen tekijä kehityssuunnan ohjaamisessa kestäväksi. Opetuksen ja koulun yleisten käytäntöjen avulla tulee luoda visioita, moraalialia ja osaamista, joita tarvitaan yksilöinä, yhteiskunnan jäseninä ja kansainvälisessä yhteistyössä kulttuurievoluution suunnan korjaamiseksi." (Lukion opetussuunnitelman perusteet 1994, 16; vrt. Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994, 13.)

Koulun arvoperustaa koskevat vuoden 1994 Peruskoulun opetussuunnitelman perusteiden ja Lukion opetussuunnitelman perusteiden osat korostivat muutenkin kuin kestäväan kehityksen osalta eri intressitahojen etujen harmoniaa. Fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä sekä kansalaisyhteiskunnan jäseneksi kasvamista ja sukupuolten tasa-arvoa käsiteltiin arvoperusta-analyysissä sosiaalista demokratiaa korostavalla ja koulutusjärjestelmän primaaria asiakasta hellivällä tavalla.

Lukion opetussuunnitelman perusteissa pidettiin tärkeänä, että arvoperustapohdintoihin liittyisi "keskustelu lähiyhteisön sidosryhmien, erityisesti vanhempien kanssa" (Lukion opetussuunnitelman perusteet 1994, 15). Opetushallitus siis katsoi, että primaareja asiakkaita vielä lukiotasollakin edustivat merkittäväällä tavalla myös opiskelijoiden vanhemmat.

### **Rationalisointivaatimus korostui uudessa valtiosuusjärjestelmässä**

Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntien valtiosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi tavoitteiksi ilmoitettiin valtiosuusjärjestelmän selkeyttäminen ja tehtäväkohtaisten valtiosuusien määräytymisperusteiden muuttaminen siten, että valtiosuudet kohdentuisivat kuntien kesken oikeudenmukaisesti sekä uuden perustan luominen valtion ja kuntien väliselle kustannustenjaolle (Hallituksen esitys 1996, 17). Vuonna 1997 voimaan tullessa uudistuksessa valtio vakiinnutti oman taloudellisen vastuunsa entistä alemmalle tasolle koulutuksen kustannusten jaossa ja kuntien kesken tapahtui tulonsiirtoja siten, että Lapin ja Kainuun kunnat olivat keskimäärin suurimpia menettäjiä. Tosin kuntien saamien valtiosuusien muutokset aikaisempaan järjestelmään verrattuna eivät noudattaneet alueellisesti ehdotonta sääntönmukaisuutta (Hallituksen esitys 1996, 35).

Vaikka lainsäädännöllä koulutusta koskevaa toimi- ja päätösvaltaa oli desentralisoitu, uusi valtionosuusjärjestelmä teki valtion keskushallinnolle teknisesti entistäkin helpommaksi valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon säätelyn. Käytännössä uusi kustannustenjako oli tarkoittanut lähimenneisyydessä valtionosuusleikkauksia. Hallituksen esityksen perusteluissa tunnustettiin esitetyn uuden valtionosuusjärjestelmän heikentävän köyhimpien kuntien taloudellista asemaa entisestään:

"...Harkinnanvaraista avustusta myönnettäisiin aiemmin voimassaollein perustein. Vuosina 1997-1999 otettaisiin kuitenkin myös huomioon ne erityiset taloudelliset vaikeudet, jotka kunnille aiheutuisivat tämän lain täytäntöönpanosta. Tällä perusteella tuki kohdentuisi useisiin Pohjois-Suomen kuntiin sekä saaristokuntiin." (Hallituksen esitys 1996, 19.)

Valtionosuusuudistukseen liittyvillä rakenneratkaisuilla haluttiin lisätä paineita pienten lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten lakkauttamiseksi tai toisiin oppilaitoksiin yhdistämiseksi. Kuten tuntikehys aikaisemmin, myös nyt lukion valtionosuuden määrään vaikuttava tunnusluku haluttiin määrätä kunnan lukioiden kokonaisoppilasmäärän perusteella, mikä kannustaisi kuntia oppilaitosten yhdistämiseen.

Valtionosuusuudistukseen liittyvä opintososiaalinen uudistus, jonka mukaan lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien kuljetuksia varten maksetuista valtionosuuksista luovuttiin ja kuljetustuki siirrettiin opintotukijärjestelmään (Hallituksen esitys 1996, 30), tasasi koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden keskinäistä asemaa. Opiskelijoiden omavastuuosuus kuljetuskustannuksista jäi kuitenkin merkittäväksi. Koulutuksen ylläpitäjillä ja kunnilla on uudessakin järjestelmässä mahdollisuus subventoida opiskelijoiden kuljetuskustannusten omavastuuosuutta.

Koululainsäädännön kokonaisuudistukseen kuuluvana säädettiin uusi laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1998), mutta rahoitusjärjestelmä säilyi siinä periaatteiltaan ja rakenteiltaan entisellään.

### **Joustavuutta ja tuloskontrollia vaadittiin koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa**

Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus -työryhmän (ns. Nummisen työryhmä) muistiota (Opetusministeriö 1995), Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistusta selvittäneen toimikunnan (ns. Hirven toimikunta) mietintöä (KM 1996:4) sekä Hallituksen esitystä

eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (Hallituksen esitys 1997) käsitellään seuraavassa yhdessä, koska ne ovat sidoksissa toisiinsa ja monilta osin aivan samansisältöiset. Muun muassa tavoiteilmaisut ovat kaikissa kolmessa asiakirjassa verrattain yhteneväiset. Nummisen työryhmän työn tuloksena syntynyt muistio on siis tyydyttänyt monilta osin niin paljon Hirven toimikuntaa ja lopullisen hallituksen esityksen laatijoita, että sitä on sellaisenaan tai lähes sellaisenaan paljon viimeksimainittujen toimesta lainattu.

Lainsäädännön uudistustarvetta perusteltiin muun muassa uudella ohjauskulttuurilla. Uudistustarpeen kuvaamisessa Nummisen työryhmän muotoilu kelpasi Hirven toimikunnalle ja lopullisen hallituksen esityksen laatijoille. Ainoastaan elinikäisen oppimisen periaatteen esiin nostaminen hallituksen esityksessä tässä yhteydessä erottaa hallituksen esityksen muotoilun edellisistä:

"...Koulutusta koskevan lainsäädännön määrä on suuri ja se on hajanaista. Lainsäädäntö rakentuu erilaisten oppilaitosmuotojen varaan. Suuri osa sääntelystä koskee edelleen oppilaitosten hallintoa, henkilöstörakennetta ja muita koulutuksen järjestämistapaan liittyviä asioita. Uusi ohjauskulttuuri edellyttää koulutuksen lainsäädännön kokonaistarkastelua. Sääntelyssä tulee keskittyä vastedes sellaisiin koulutuksen tuloksellisuuden kannalta olennaisiin asioihin, jotka edellyttävät valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Lainsäädännössä tulee koulutusprosessin ennakkollisen ohjauksen sijasta keskittyä enemmän koulutuksen laadun varmistamiseen ja arviointiin. Tämä edellyttää kansallisten koulutusta koskevien tavoitteiden selkeyttämistä ja täsmentämistä. Samalla tulee turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Lainsäädännön tulee myös edistää elinikäisen oppimisen periaatteen käytännön toteutusta." (Hallituksen esitys 1997, 7; vrt. Opetusministeriö 1995, 6 ja KM 1996:4, 16.)

Jo Nummisen työryhmän asettamiskirjeessä opetusministeriö oli todennut, että hankkeen tuli työssään jatkaa koulutusta koskevien ohjaussuhteiden selkeyttämistä ja pelkistämistä sekä hallintomenettelyjen purkamista. (Opetusministeriö 1995, 2.)

Nummisen työryhmän tulkinta koulutuksen säätelyjärjestelmän kehityksestä kelpasi sellaisenaan sekä Hirven toimikunnalle että lopulliseen hallituksen esitykseen. Kaikissa esitettiin klassinen tulkinta siitä, miksi koulutuksen ohjausjärjestelmästä oli tullut niin keskitetty:

"Koulujärjestelmäämme 1960-luvulta lähtien toteutettuja suuria muutoksia kohtaan esitettiin aluksi usealta taholta epäilyksiä. Muutosten toteuttamisen ja muutosta vastustavien asenteiden voittamisen katsottiin siksi edellyttävän tehokasta täytännönpanon turvaavaa lainsäädäntöä." (Opetusministeriö 1995, 12; KM 1996:4, 22; Hallituksen esitys 1997, 12.)

Ajatuksena oli, että luovutaan melko pitkälle koulutuksen organisatorisesta ohjauksesta. Kaikki kolme - Nummisen työryhmä, Hirven toimikunta ja hallitus - lähtivät kuitenkin siitä, että lukiokoulutukselle ja ammattilliselle koulutukselle säädetään kummallekin omat lakinsa. Nummisen työryhmä perusteli esitystään sillä, että "käynnissä olevista nuorisostaan koulutuskokeiluista ei tässä vaiheessa ole saatavissa riittävästi tukea ammattikoulutusta ja lukio-koulutusta koskevan lainsäädännön yhdistämiseen" ja että esitys vastaa valtioneuvoston koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 1991-1996 päättämiä koulutuspoliittisia linjauksia. Mainitussa valtioneuvoston 1991 hyväksymässä kehittämissuunnitelmassa samoin kuin valtioneuvoston 1993 tarkistamassa kehittämissuunnitelmassa puhutaankin vain oppilaitosten yhteistyöstä. Hirven toimikunta viittasi vain omaan tarkoituksenmukaisuusharkintaansa: "Esityksessä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää yhtä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen käsittävää nuorisostaan tai toisen asteen koulutusta koskevaa lakia." Hallituksen esityksessä kysymys ohitettiin vieläkin yksinkertaisemmin: "Esityksen mukaan lukiokoulutukselle ja ammatilliselle koulutukselle säädettäisiin kummallekin omat lakinsa." Hirven toimikunnassa Suomen Sosialidemokraattisen puolueen edustajat sekä Vasemmistoliiton edustaja ja Vihreän liiton edustaja esittivät yhteisessä eriävässä mielipiteessään, että toimikunnan omaksumasta kannasta poiketen tulisi säätää laki ammatillisesta ja lukiokoulutuksesta niin, että molemmat koulumuodot säilyisivät erillisinä yhteisen lainsäädännön alla. (Opetusministeriö 1995, 34; KM 1996:4, 56-57 ja III eriävä mielipide; Hallituksen esitys 1997, 32.)

Myös koululainsäädännön kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossaan suurteollisuutta edustava Teollisuuden Työnantajat (1996) katsoi, että "lukiota ja ammatillista koulutusta ei pidä fuusioda nuorisokouluksi". Lausunnossa väitettiin enempää perustelematta, että siitä "kokemukset Ruotsista ja Norjasta ovat huonoja". PK-sektorin työnantajia edustava Suomen Yrittäjät (1998) katsoi koululainsäädännön kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossaan, että lainsäädäntörakenne, jossa ammatillista koulutusta varten on oma lakinsa, on selkeä ja johdonmukainen. Lait säädettiin hallituksen esityksen mukaisesti erillisinä.

Vuonna 1992 oli lukiolakia ja ammatillisista oppilaitoksista annettua lakia muutettu niin, että muissakin kuin nuorisostaan koulutuksen kokeiluun osallistuvissa toisen asteen oppilaitoksissa opiskeleville voitiin tarjota mahdollisuutta valita osa opinnoista toisista oppilaitoksista (ks. ed.). Hallitus sisällytti nyt merkittävimpien toiminnallisten uudistusten joukkoon (10 kpl) kohdan, jonka mukaan "lisätään koulutuksen järjestäjien yhteistyötä". Tällä vaatimuksella haluttiin entistä enemmän avata opiskelijoille mahdollisuuksia opiskella muussakin kuin "omassa" opiskelupaikassaan. Oikeastaan kysymys oli Hallinnon hajauttamiskomitean (KM 1986:12, 127) yli kymmenen vuotta aikaisemmin esittämän vaatimuksen, jonka mukaan "eri kouluasteet ja koulumuodot pitää järjestää ja mitoittaa sekä niveltää toisiinsa niin, että opiskelijat voivat joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti edetä opinnoissaan", entistä päättäväisemmästä noudattamisesta. Opiskelijalle säädettiin "oikeus saada lukea hyväkseen muualla

kuin ensisijaisessa opiskelupaikassa suoritettavat opinnot, jos ne ovat tavoitteiltaan ja keskeiseltä sisällöltään opetussuunnitelman mukaisia" (Hallituksen esitys 1997, 42; KM 1996:4, 70; Lu-kiolaki 1998). Näin päätöksenteko ei hyväksymisen osalta ole enää tarkoituksenmukaisuus-harkintaa, vaan sen tulkittamista, vastaavtko "vieraan" opiskelupaikan opintojen tavoitteet ja sisältö oman opiskelupaikan opetussuunnitelmaa.

Opetushallinnon osalta haluttiin olla johdonmukaisia jo pidempiaikaiselle pyrkimyk-selle, jonka mukaan erityislainsäädäntöä korvattiin yleislainsäädännöllä. Nummisen työryh-män, Hirven toimikunnan ja hallituksen esityksen keskenään hieman erilaisissa muotoiluissa tulosohjaus ilmoitettiin niin tärkeäksi asiaksi, että siihen viitaten oltiin valmiita tinkimään eri-tyislainsäädännön purkamisesta oppilaitoksen rehtoria koskevan säännöksen osalta:

"Tarkoituksena on, että kuntalaki toimisi jatkossa kunnan opetushallinnon perusla-kina. Koulutusta koskevaan lainsäädäntöön ei ehdoteta otettavaksi kuntien eikä kuntayhtymien hallintoa koskevia säännöksiä. Jokaiselle koulutuksen järjestäjän päätöksen mukaan toimivalle oppilaitokselle tulee kuitenkin nimetä toiminnasta vastaava rehtori. Rehtoreita koskevan sääntelyn tarkoituksena on selkeyttää ja varmistaa vastuusuhteet tulosohjaukseen perustuvassa järjestelmässä." (Hallituksen esitys 1997, 31; vrt. Opetusministeriö 1995, 32-33 ja KM 1996:4, 55.)

Teollisuuden ja Työnantajien (1996) koululainsäädännön kokonaisuudistusta koske-vassa lausunnossa ehdotettiin, että "koulutuksen järjestäjille säädetään velvoite yhteydenpi-toon elinkeinoelämän kanssa esim. valitsemalla johtokuntaan paikallisen elinkeinoelämän edustajia". Valtioneuvosto (1993, 30-31) oli kolme vuotta aikaisemmin kehittämissuunnitel-massaan luvannut, että "elinkeinoelämän, ympäristöalueen ja muiden keskeisten tahojen osal-listumista oppilaitosten hallintoon lisätään" (ks. ed.). Koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta olla yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän kanssa säädettiin laissa ammatillisesta koulu-tuksesta (1998), mutta hallinnon järjestämisen yksityiskohtainen ohjaus lainsäädännön avulla olisi ristiriidassa edellä mainitun erityislainsäädännön purkamisen kanssa eikä työnantajien toive siltä osin toteutunut. Työnantajien vaatimuksen toteutuminen jäi vapaaehtoisuuden va-raan ja realisoituneeksi lähinnä ammatillisen koulutuksen osalta.

Hirven toimikunta sisällytti uudistusesityksiinsä - toisin kuin Nummisen työryhmä - "mahdollisuuden koulutuspalveluiden hankkimiseen muilta kuin koulutuksen järjestämislu-van saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä". Hirven toimikunta koetti havainnollistaa uutta esitys-tään melko seikkaperäisesti:

"Esityksessä ehdotetaan joustavuuden lisäämiseksi säädettäväksi koulutuksen jär-jestäjille mahdollisuus hankkia osa koulutuksesta soveltuvilta koulutuspalveluiden tuottajilta nykyistä vapaammin. Kysymys olisi mahdollisuudesta täydentää koulu-tuksen järjestäjän itse tuottamaa koulutusta ulkopuolisilta hankittavilla palveluilla.

Koulutuksen järjestäjät voisivat hankkia palveluita paitsi toisilta koulutuksenjärjestämisluvan saaneilta organisaatioilta myös sellaisilta muilta yhteisöiltä tai säätiöiltä, jotka järjestävät koulutuspalveluita. Yhteisö tai säätiö, jolta palveluja hankittaisiin, tulisi olla rekisteröity ja sen toimialaan tulisi kuulua koulutuspalveluiden tuottaminen.

Vastuu opetuksen ja muiden koulutuspalveluiden laadusta ja asianmukaisesta järjestämisestä suhteessa oppilaaseen säilyisi aina kunnalla tai muulla luvan saaneella koulutuksen järjestäjällä. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että sen ulkopuolisilta tahoilta hankkimat palvelut järjestetään lainsäädännön, koulutuksen järjestäjälle myönnetyn koulutuksen järjestämisluvan sekä valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden ja koulutuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukaisesti.

Koulutuksen järjestäjä on vastuussa myös siitä, että opetusta antavat säädettyt kelpoisuusvaatimukset täyttävät opettajat.

---

Koulutuspalveluiden osto voisi käsittää yksittäisen oppiaineen tai opintojen tai niiden osan taikka tietyn alueen esimerkiksi kunnan jonkin kylän tai muun kunnan osan koulutuspalveluiden hankkimisen. Yksittäisen oppiaineen opetuksesta voisi huolehtia esimerkiksi liikunnan osalta urheiluseura, uskonnon opetuksesta seurakunta tai tiettyjen korkeaa osaamista vaativien ammatillisten opintojen järjestämisestä yksittäinen asianomaisen alan yritys. (KM 1996:4, 76-77.)

Suomen Sosialidemokraattisen puolueen edustajat, Vasemmistoliiton edustaja, Ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja ja Suomen Keskustan toinen edustaja jättivät edellisen johdosta yhteisen eriävän mielipiteensä, jossa esittivät, että perusopetuslakiehdotuksesta ostopalvelutoiminnan sallima kohta poistettaisiin. Tässä eriävässä mielipiteessä esitettiin mm. seuraava näkökohta:

"On huomattava, että perusopetukseen osallistuva oppilas on lapsi ja vielä hoivan ja huolenpidon tarpeessa. Hänen tosiasialliset mahdollisuutensa vaikuttaa omiin olosuhteisiinsa ovat vähäiset ja keinot oikeuksiensa valvomiseen ovat olemattomat. Kun otetaan vielä huomioon perusopetuksen tavoitteet: "tukea oppilaiden kasvamista hyväksi ja tasapainoisiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi ja antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja", voidaan todeta, että oppilas on poikkeuksellisen suuressa määrin riippuvainen opetuksen tosiasiallisesta suorittajasta. Oppilaan kannalta on kysymys poikkeuksellisen syvästä ja kauaskantoisesta tapahtumasta." (KM 1996:4, II eriävä mielipide.)

Hallituksen esityksessä, joka tuli hyväksytyksi, ostopalvelutoiminnan mahdollistamista ehdotettiin siten muutettuna, että perusopetuksen hankkiminen rajattiin sen ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä ratkaisua perusteltiin:

"...Kunta tai muu koulutuksen järjestäjä ei sen sijaan voisi hankkia perusopetuslaisia tarkoitettua perusopetusta viimeksi mainituilta ulkopuolisilta tahoilta. Tällä halutaan turvata pääasiassa oppivelvollisuusikäisiä koskevan perusopetusjärjestelmän yhtenäisyys sekä estää se, että opetus ja kasvatusta oppilaan näkökulmasta pirstoutuisi useiden henkilöiden tehtäväksi." (Hallituksen esitys 1997, 43.)

Kaikki kolme - Nummisen työryhmä, Hirven toimikunta ja hallitus - määrittelivät tavoitteeksi palveluiden käyttäjien eli oppilaiden ja näiden huoltajien valinnanmahdollisuuksien lisäämisen (Opetusministeriö 1995, 33; KM 1996:4, 55; Hallituksen esitys 1997, 31; Valtioneuvosto 1991, 8-10; Valtioneuvosto 1993a, 3-6). Nummisen työryhmä muistutti, että oppivelvollisuusikäisten mahdollisuus valita koulunsa on lisääntynyt koulupiirijakoa koskevien säännösten väljentämisen ja uuteen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen myötä, mutta että oppilaan kotikunnan päätösvallassa on eräitä poikkeustilanteita lukuun ottamatta, miten laajaksi valinnanmahdollisuus muodostuu (Opetusministeriö 1995, 36).

Hirven toimikunta ja hallitus esityksessään vertasivat peruskoululaisten asemaa hakeutumisoikeuden suhteen peruskoulun jälkeiseen koulutukseen:

"Peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa nykyinen lainsäädäntö turvaa vapaan hakeutumisoikeuden mihin tahansa lukioon, ammatilliseen oppilaitokseen tai muuhun ammatillista koulutusta järjestävään oppilaitokseen. Lukioon ja ammatilliseen koulutukseen pyrkiviä ei saa asettaa eri asemaan oppilaan kotikunnan perusteella. Myös uudessa lainsäädännössä on vapaa hakeutumisoikeus tarkoitus säilyttää nykyisellään.

Peruskoulussa oikeus koulun valintaan on nykyisessä lainsäädännössä säädetty huomattavasti suppeammin..." (Hallituksen esitys 1997, 34; vrt. KM 1996:4, 62.)

Koulun valinnan kaavailtuja reunaehtoja kuvattiin Hirven toimikunnan mietinnössä yksityiskohtaisemmin kuin Nummisen työryhmän muistiossa. Hallituksen esityksessä reunaehtoja täsmennettiin vielä enemmän:

"Perusopetuslakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös siitä, että lapsen huoltajat voivat hakea lapselle koulupaikkaa muustakin kuin kunnan hänelle osoittamasta koulusta. Koulu voi olla toinen saman kunnan koulu, muun kunnan koulu tai valtion taikka yksityisen yhteisön tai säätiön ylläpitämä koulu. ...Myös kunta voisi päättää, että johonkin, esimerkiksi tietyn oppiaineen opetusta painottavaan, kouluun tai luokalle, otetaan osa tai kaikki oppilaat hakeutumisen perusteella. Muuhun kuin kunnan osoittamaan kouluun pyrkiviin tulee oppilasvalinnassa soveltaa yhdenvertaisia valintaperusteita. Valinnassa voidaan käyttää myös pääsy- ja soveltuvuuskokeita. Mainittuja kokeita voidaan käyttää, kun koulu järjestää painotettua opetusta esimerkiksi taito- ja taideaineissa, kielissä tai matemaattisissa aineissa.

Kunta voisi kuitenkin päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia oppilaita. Lisäksi oppilaat, jotka kunta on mahdollisesti osoittanut kyseiseen kouluun ensisijaisesti, syrjäyttäisivät valinnassa kouluun hakeutuneet muut oppilaat, jos koulussa ei ole tilaa kaikille sinne sijoitetuille ja hakeutuneille...

Muuhun kuin kunnan osoittamaan kouluun hakeutuvalla ei olisi oikeutta saada maksutonta koulukuljetusta tai avustusta saattamisesta aiheutuviin kustannuksiin eikä oikeutta maksuttomaan majoitukseen. Oppilaan valinneen koulun ylläpitäjä voisi kuitenkin päättää mainittujen etujen antamisesta." (Hallituksen esitys 1997, 35; vrt. KM 1996:4, 63-64)

Asiasta syntyi julkista keskustelua eduskunnan käsitellessä lakiesityksiä. Eduskunnan sivistysvaliokunta otti hallituksen esitykseen nähden tiukemman kannan koulun valinnan reuna-ehdoihin (Sivistysvaliokunta 1998, 32). Perusopetuslakiin tuli hyväksytyksi seuraava koulun valintaa koskeva rajausta, joka ei ollut sisällytynyt hallituksen lakitekstiesitykseen:

"... Jos opetuksessa noudatetaan opetussuunnitelmaa, jossa painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta, voidaan oppilaita otettaessa käyttää myös oppilaan taipumuksia edellä tarkoitettuun opetukseen osoittavaa koetta. Valintaperusteista ja -kokeesta tulee ilmoittaa etukäteen." (Perusopetuslaki 1998.)

Desentralisaatiokehityksen kanssa samaan aikaan tapahtuneella koulutuksen resurssien supistumisella perusteltiin pyrkimystä kehittää arviointijärjestelmää. Koulutuksen arvioinnin välttämättömyys perusteltiin Nummisen työryhmän, Hirven toimikunnan ja hallituksen esityksen laatijoiden toimesta myös pyrkimyksellä turvata "koulutuksellinen yhdenvertaisuus maan eri osissa". Kaikki kolme käyttivät ilmaisua "koulutuksen järjestäjän suorittama itsearviointi", mutta toinen arvioinnin järjestämistapa, joka koettiin tämän lisäksi tarpeelliseksi, oli Nummisen työryhmän esityksessä "valtakunnallinen arviointi", Hirven toimikunnan esityksessä "valtakunnallinen ja sitä tukeva alueellinen arviointi" ja hallituksen esityksessä "ulko-puolinen arviointi". (Opetusministeriö 1995, 33; KM 1996:4, 55; Hallituksen esitys 1997, 31.)

Säädetyt arviointijärjestelmän funktion kuvauksessa hallituksen esityksen laatijat toisittivat lähes sellaisenaan Nummisen työryhmän ilmaisun:

"Arviointijärjestelmän tarkoituksena on tuottaa koulutuksen paikallisessa, alueellisessa ja valtakunnallisessa kehittämistyössä ja päätöksenteossa tarvittavaa tietoa. Lisäksi arviointien tulisi tuottaa tietoa opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa valintojen perusteeksi. Arviointijärjestelmä on tärkeä osa koulutuspalveluja, ei hallinnollisen valvonnan väline. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että sekä itsearviointien että valtakunnallisten arviointien tulokset tulee julkistaa. Julkistaminen edellyt-

tää arvioinnista vastaavalta taholta aktiivisia toimia." (Hallituksen esitys 1997, 48; vrt. Opetusministeriö 1995, 55; Perusopetuslaki 1998; Lukiolaki 1998)

Nummisen työryhmän ehdotuksen mukaan valtakunnallinen arviointi olisi ollut kokonaan opetushallituksen suorittamaa. Hirven toimikunnan ja hallituksen esityksen - mikä tuli myös hyväksytyksi - mukaan ulkopuolisen arvion voisi toteuttaa muukin taho kuin opetushallitus:

"Opetusministeriö päättäisi ulkopuolisten arviointien yleisistä perusteista, kuten arvioinnin painopistealueista. Opetushallitus huolehtisi opetusministeriön määräämien perusteiden rajoissa arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. Opetusministeriö voisi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun tahon kuin opetushallituksen tehtäväksi. Opetusministeriö voisi tarvittaessa siten antaa arviointitoimeksiantoja suoraan esimerkiksi yliopistoille ja tutkimuslaitoksille. (Hallituksen esitys 1997, 47; vrt. KM 1996:4, 83-85; Perusopetuslaki 1998; Lukiolaki 1998.)

Teollisuuden ja Työntajien (1996) koululainsäädännön kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossa esitettiin vaatimus, että arvioinnissa eräänä keskeisenä tekijänä tulee olla vastavalmistuneiden työllistyminen ja koulutuksessa saavutettu tieto- ja taitotaso suhteessa työn asettamiin vaatimuksiin.

Jo Nummisen työryhmä ehdotti luovuttavaksi peruskoulun hallinnollisesta jaosta ala- ja yläasteeseen. Ehdotuksen mukaan koulutuksen järjestäjä päättäisi, millaisissa toiminnallisissa kokonaisuuksissa perusopetusta annettaisiin. Asiaa oli esitetty myös vuosia 1995-2000 koskevassa Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. (Opetusministeriö 1995, 43; KM 1996:4, 65; Hallituksen esitys 1997, 36-37; Valtioneuvosto 1995, 5).

Nummisen työryhmä ja Hirven toimikunta perustelivat hyväksytyä ratkaisua niukkaosanaisesti. Ne muistuttivat, että ala- ja yläastejaon muutoksen vaikutus perusopetuksen toiminnalliseen rakenteeseen jää riippumaan siitä, miten valtioneuvosto mahdollisesti muuttaisi peruskoulun tuntijakoa ja minkälaiset opetussuunnitelman perusteet tuntijaon pohjalta laadittaisiin. Perusopetuslaki ei niiden mukaan enää aseta estettä määrätellä peruskoulun tuntijako yhtenäiseksi, kaikkia vuosiluokkia koskevaksi. Nummisen työryhmä, Hirven toimikunta ja hallitus esityksessään katsoivat, että rakenteellisesta ja hallinnollisesta jaosta luopuminen antaa mahdollisuuden mainittuja päätöksiä muuttamalla siirtyä perusopetuksessa yhä enemmän kokonaisopetukseen ja luokattomuuteen. (Opetusministeriö 1995, 43; KM 1996:4, 65; Hallituksen esitys 1997, 37.)

Hallituksen esityksessä asiaa perusteltiin lisäksi seuraavasti:

"Peruskoulun jakautuminen ala-asteeseen ja yläasteeseen haittaa peruskoulun kokonaisvaltaista kehittämistä. Raja ala- ja yläasteen välillä on toiminnallisesti liian jyrkkä. Ala-asteen ja yläasteen koulut eivät toimi riittävällä tavalla yhteistyössä keskenään. Siirtyminen luokanopetusvaiheesta aineenopetukseen sekä ala-asteen koulusta mahdollisesti huomattavastikin suurempaan yläasteen kouluun aiheuttaa osalle oppilaista ongelmia, jotka voivat ilmetä oppimisvaikeuksina tai häiriökäyttäytymisenä. Perusopetuksen jakaminen ala-asteeseen ja yläasteeseen ei sovellu myöskään uuteen lainsäädäntörakenteeseen, jossa samalla lailla säädettäisiin kattavasti kaikesta perusopetuksesta, myös sellaisesta, jossa jakoa ala-asteeseen ja yläasteeseen ei nykyään ole." (Hallituksen esitys 1997, 36.)

Hallituksen esityksen mukaan "uusissa säännöksissä ei enää määriteltäisi, miten opettajan virat tai tehtävät on järjestettävä ja millä vuosiluokilla luokanopettajan kelpoisuuden omaava henkilö voisi antaa opetusta" (Hallituksen esitys 1997, 37).

Kuten edellä on todettu, valtioneuvoston vuonna 1993 tarkistamassa Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 1991-1996 ei mainittu enää esiopetusta, vaikka alkuperäisessä suunnitelmassa vuonna 1991 oli todettu, että "suunnitelmakaudella järjestetään kaikille kuusivuotiaille lapsille mahdollisuus osallistua esiopetukseen joko päiväkodissa tai peruskoulussa" (Valtioneuvosto 1991, 7; Valtioneuvosto 1993a). Niinpä Nummisen työryhmäkään ei esiopetuksen järjestämistä valtioneuvoston vuonna 1991 esittämällä tavalla ehdottanut. Valtioneuvoston vuoden 1995 lopussa hyväksymän Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 1995-2000 mukaan "esiopetuksen järjestämisessä tavoitteena on tilanne, jossa käytännössä koko ikäluokka osallistuu vuoden pituiseen esiopetukseen ennen peruskoulun alkua" (Valtioneuvosto 1995, 5). Hirven toimikunta, joka oli Nummisen työryhmän virkamiesluonteen asemesta poliittinen elin, esitti koululainsäädännön kokonaisuudistuksen keskeisimpien uudistusten joukossa - vieläpä ensimmäisenä - lapsen oikeutta maksuttomaan esiopetukseen. Hirven toimikunta muistutti, että "kuusivuotiaista noin 63 prosenttia oli vuoden 1995 alussa esiopetuksessa. (KM 1996:4, 59-61).

Esiopetusta oli voitu antaa peruskoulun yhteydessä opetusministeriön luvalla. Hirven toimikunta ehdotti, että esiopetuksen mahdollisuuden tarjoaminen kaikille kuusivuotiaille säädettäisiin pakolliseksi:

"Esityksessä ehdotetaan, että kunnalle säädetään velvollisuus järjestää sen alueella asuville lapsille oppivelvollisuutta ja perusopetusta edeltävää esiopetusta. Lapsella olisi oikeus saada oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Esiopetus kestäisi yhden vuoden. Esiopetukseen osallistumisesta päättäisi huoltaja. Esiopetusta voitaisiin kunnan päätöksen mukaisesti antaa joko päivähoitopalvelujen tai perusopetuksen yhteydessä. Esiopetus ja siihen liittyvät materiaalit olisivat op-

pilaalle maksuttomia riippumatta siitä miten esiopetus kunnassa käytännössä järjestetään..." (KM 1996:4, 61.)

Esiopetuksen saavutettavuuden ja koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden keskinäisen tasa-arvon kannalta on merkitystä sillä Hirven toimikunnan ehdotuksen kohdalla, jonka mukaan esiopetukseen osallistuvia oppilaita ei koske oikeus maksuttomaan koulumatkaetuun. (KM 1996:4, 111, 170.)

Hallituksen esitykseen ei oikeutta yhden vuoden kestävään maksuttomaan esiopetukseen kuitenkaan otettu sen jälkeen, kun talouspoliittinen ministerivaliokunta oli halunnut sen keväällä 1997 karsia uudistettavien asioiden joukosta. Eduskunta (1998) sisällytti koulun uudistusta koskeviin lausumiin kohdan, jonka mukaan se edellyttää hallituksen valmistelevan perusopetuslain muutokset siten, että lapsen oikeus oppivelvollisuutta edeltävään vuoden mittaiseen esiopetukseen voidaan saattaa voimaan 1.8.2000 lukien taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Näin tämä hallituksen yhdeksi lainsäädäntöuudistuksen merkittävimmäksi uudistukseksi mainitsema uudistus jäi vielä toteutumatta.

Opettajia koskevan sääntelyn uudistamista pitivät niin Nummisen työryhmä ja Hirven toimikunta kuin hallituskin esityksessään yhtenä keskeisenä uudistuksena. Erityislainsäädännöllä tapahtuvaa sääntelyä oli purettu merkittävästi jo aikaisemmin. Hallituksen esityksessä ehdotettiin "luovuttavaksi opettajien asemaa koskevasta sääntelystä koulutusta koskevassa lainsäädännössä ja siirryttäväksi noudattamaan eri palvelussuhdelajeja koskevia yleisiä säännöksiä" (Hallituksen esitys 1997, 45).

Perusopetuslain ja lukiolain mukaan jokaisella oppilaitoksella tulee olla toiminnasta vastaava rehtori. Lisäksi opetuksen järjestäjällä tulee koulutuksen järjestämisuoto huomioon ottaen olla riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Tämän lisäksi koulutuksen järjestäjällä voi olla tuntiopettajia sekä muuta henkilöstöä. (Perusopetuslaki 1998; Lukiolaki 1998.)

Asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (1998) peruskoulun luokanopettajien ja aineenopettajien - samoin kuin lukion aineenopettajien - kelpoisuusvaatimukset määriteltiin erikseen ja kelpoisuusvaatimukset määriteltiin tiukoiksi.

Opetusprofession yksittäisen jäsenen kannalta saattaa olla merkitystä sillä, että peruskoulua ja lukiota koskevassa erityislainsäädännössä ei enää edellytetä, että opettajan virkaan on valittava kelpoisuusehdot täyttävistä hakijoista "taitavin ja soveliaim". Valitsijan tarkoituksemukaisuusharkinnan mahdollisuuden voidaan katsoa kasvaneen, kun ei tarvitse pyrkiä osoittamaan muuta kuin, että opettajaksi on valittu kelpoisuusehdot täyttävä ja että viran täytössä on noudatettu yleisiä oikeusperiaatteita.

Edellä ensimmäisen uudistusaallon käsittelyn yhteydessä kuvattua erityisopetusuudistusta, jonka myötä koulun asiakspiiri kasvoi, kun kehitysvammaisille järjestetty opetus siir-

rettiin "olennaisilta osin" sosiaalitoimesta opetustoimen vastuulle, haluttiin jatkaa. Nummisen työryhmä ja Hirven toimikunta esittivät, että kaikkien oppivelvollisten perusopetus järjestetään perusopetuksesta annettavan lain nojalla ja näin ollen "niiden noin 700 oppivelvollisen opetus", joka oli järjestetty kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nojalla, siirtyisi sosiaalitoimesta opetustoimeen. (Opetusministeriö 1995, 44-45; KM 1996:4, 66-67.) Erityisopetuksuudistusta koskeva ehdotus irroitettiin lainsäädännön kokonaisuudistuksesta ja toteutettiin esitetyllä tavalla jo ennen muuta uudistusta.

### **Valtioneuvoston kehittämissuunnitelmassa paneuduttiin sisältökysymyksiin**

Kun koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa painoutuivat rakenne-, järjestelmä- ja lakitekniset kysymykset, valtioneuvosto määritteli näiden lisäksi 1990-luvun loppupuolen ajankohtaiset ja keskeiset sisältökysymykset Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 1995 - 2000 (Valtioneuvosto 1995). Kun Nummisen työryhmä jätti ehdotuksensa koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksesta alkuvuodesta 1995, valtioneuvosto hyväksyi kehittämissuunnitelman vuosille 1995-2000 loppuvuodesta 1995. Hirven toimikunnan ja koululainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan lopullisen hallituksen esityksen valmistelijoilla on siten ollut kysymyksessä oleva valtioneuvoston hyväksymä kehittämissuunnitelma käytettävissään.

Yleissivistävän koulutuksen rakenneratkaisut on kehittämissuunnitelmassa esitetty suunnilleen yhtäpitävästi edellä kuvattujen koululainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyvien perustelujen ja ratkaisujen kanssa. Seuraavassa tarkastellaan yleissivistävää koulutusta koskevia valtioneuvoston kehittämissuunnitelmassa esittämiä ohjelmallisia painopistealueita.

Koulutuksen perusturvan osalta kehittämissuunnitelmassa todettiin muun muassa, että "Jokaisella on oikeus oman kehitystasonsa mukaiseen toimintaan" ja että "koulutuksen järjestelyissä otetaan huomioon tukea ja apua muita enemmän tarvitsevat". Samoin todettiin, että "vaikutetaan erityisesti ennalta ehkäisevästi kouluvaikeuksissa ja syrjäytymisuhan alla oleviin lapsiin ja nuoriin". Kehittämissuunnitelmassa ei tyydytty vain uhkien torjumiseen, vaan asetettiin kehittämistavoitteita: "Peruskoulun suorittaneiden osuus ikäluokasta pidetään edelleen maailman huipputasolla. Peruskoulusta jatko-opintoihin siirtyvien osuutta nostetaan edelleen." (Valtioneuvosto 1995, 1.)

Kuten Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 1991-1996 tarkistus päätöksessä vuonna 1993 (Valtioneuvosto 1993a, 3-4; ks. ed.), valtioneuvosto halusi siis nytkin korostaa, ettei taloudellisuustavoitteista huolimatta ollut tarkoitus luopua sosiaalisen demokratian tavoittelusta koulutuspalvelujen tuottamisessa.

Elinikäisen oppimisen periaatteen toteuttamisen valtioneuvosto näki tärkeäksi sekä työnantajien että koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden kannalta. Myös koulutuksen työelämäyhteyksiä painotettaessa viitattiin sekä työnantajien että yksilöiden etuun. Siitä katsottiin olevan välillisesti hyötyä koulutusjärjestelmän primaareille asiakkaille muun muassa työllisyyden paranemisena: "...Koulutuksen ja työelämän on limittäytyttävä ja vuoroteltava nykyistä joustavammin ihmisen elämässä. Tämä on edellytys työllisyyden paranemiseen ja tuotantorakenteen uudistumiseen." (Valtioneuvosto 1995, 2.)

Alaotsikkolla 'Kansainvälisyydestä arkipäivää' valtioneuvosto halusi kehittämissuunnitelmassa viestiä, että ponnistelu kansainvälisyyden lisäämiseksi on tavoitteena vakiinnutettava. Yhteiskunnan kokonaisedun ja työnantajien intressien vaaliminen näkyi muotoiluissa: "Kansainvälisyyden näkökulma koulutuksessa tähtää vieraiden kielten ja kulttuurien tuntemukseen, ammatillisen osaamisen parantamiseen sekä ymmärryksen ja suvaitsevaisuuden lisääntymiseen." Euroopan unionin koulutuspolitiikassa valtioneuvosto ilmoitti Suomen olevan aloitteellinen ja turvaavan oman kansallisen etunsa. Se katsoi, että unionin toimivaltaa ei ole syytä lisätä nykyisestäään koulutuksen ja tutkimuksen alueilla. (Valtioneuvosto 1995, 2.)

Edellisen kanssa on sopusoinnussa, että valtioneuvosto halusi myös monipuolistaa kieliohjelmaj ja keskushallinto antoi jälleen myös opetusta koskevia metodisia ohjeita:

"Erityisesti saksan, ranskan ja venäjän kielten opiskelun lisääntymistä tuetaan koko koulujärjestelmässä. Peruskoulussa valintoja monipuolistetaan erityisesti ala-asteen ja yläasteen valinnaisten kielten avulla...

Vähän opiskeltujen kielten ja etenkin suurten eurooppalaisten kielten riittävä osaaminen varmistetaan.

Vieraalla kielellä annettavaa opetusta lisätään. Kannustetaan kielikylpytyyppistä toimintaa etenkin molemmilla kotimaisilla kielillä." (Valtioneuvosto 1995, 3.)

Myös tietostrategian toteuttamisen valtioneuvosto katsoi palvelevan sekä työnantajien että koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden intressiä:

"Tavoitteena on antaa kaikille henkilöille perusvalmiudet käyttää ja ymmärtää tieto- ja viestintäteknikkaa oppimisen, tutkimisen, työn ja myös vapaa-ajan välineenä." (Valtioneuvosto 1995, 3.)

Matemaattis-luonnontieteellisen osaamisen parantamisessa valtioneuvosto otti tavoitteeksi lasten ja nuorten osaamisen nostamisen OECD-maiden parhaaseen neljännekseen. Valtioneuvosto katsoi sen edellyttävän muun muassa matemaattis-luonnontieteellisen osuuden lisäämistä luokanopettajien koulutuksessa. (Valtioneuvosto 1995, 4.) Valtioneuvoston

kanta oli ikäänkuin viivästetty vastaus Matemaattisten Aineiden Opettajien Liiton päivillä vuonna 1990 esitettyyn huoleen. Päivillä oli pohdittu tiedonkäsitystä ja todettu, että opettajan tehtävä on panna ajattelemaan esittämällä kysymyksiä. Yksi mallikysymys Helsingin Sanomien (21.10.1990) mukaan kuului: "Syntyykö teräsvillan palaessa todella hiiltä, kuten moni luokanopettaja luulee?" Tapaus on esimerkki profession edustajien keskinäisestä kädenväänöstä. Huomionarvoista lienee, että valtioneuvosto halusi lisätä todella matemaattis-luonnontieteellistä osuutta luokanopettajien koulutuksessa eikä esimerkiksi suositellut aineopetusjärjestelmän vahvistamista peruskoulun ala-asteella matemaattis-luonnontieteellisten aineiden opettajilla. Uuden koululainsäädännön periaatteiden mukaan kysymys luokanopettajien ja aineopettajien suhteesta jää kuntien harkintaan (ks. ed.) ja uusi näyttämö opetusprofession sisäiselle kamppailulle on avautumassa paikallisella tasolla.

### 3.4.3 *Muutokset ohjauskentässä*

Peruskoulun ja lukion ohjauksen painopisteen arvioidaan kolmannen uudistusaallon myötä siirtyneen kuviossa 12 esitetyllä tavalla. Kuviossa luetellaan tiivistäen myös niitä peruskoulun ja lukion ohjauksen kolmannessa uudistusaalossa muuttuneita tekijöitä, joiden voidaan katsoa lisänneen (+) tai vähentäneen (-) kunkin toimijan tai intressitahon painoarvoa.

Kolmannessa uudistusaalossa reaali maailma etäännytti entisestään poliittis-hallinnollisen järjestelmän asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypistä useasta syystä. Kansalaislähtöisyyden vaatimus ja uusi tasa-arvotulkinta, jotka opetushallitus esitti, kuvasivat yleisemminkin hyväksytyä ajatusta, että julkisen hallinnon ja palvelukoneiston täytyy antaa entistä enemmän tilaa koulutusjärjestelmän asiakkaille sekä paikallisille toimijoille niiden pyrkiessä vastaamaan asiakkaidensa tarpeisiin. Opetussuunnitelmaohjauksessa se ilmeni lisääntyvänä valinnanvapautena niin paikallisviranomaisten, opetusprofession edustajien kuin koulutusjärjestelmän asiakkaiden kannalta katsottuna.

Opetushallitus piti itse ennen tätä uudistusaaltoa toteuttamaansa opetussuunnitelmaohjausta sisällöllisesti sitovana ja opetuksen toteutusta rajoittavana. Tällaisen opetushallituksen osoittaman itsekritiikin taustalla saattoi yleisen desentralisaatiopolitiikan vahvistumisen lisäksi olla uuden pääjohtajan Vilho Hirven jossakin määrin aikaisemmasta kouluhallituksen linjasta poikkeava koulutuspoliittinen ajattelu.

Uudistuneella opetussuunnitelmaohjauksella tehtiin aikaisempaan nähden jonkin verran lisää tilaa opetusprofession edustajien ratkaisuille ja koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden valinnoille. Nyt haluttiin välttää sitä Peep Koortin heteronomiseksi kasvatusjärjestelmäksi nimeämän kasvatusjärjestelmän mukaista äärimmäistä tilannetta, jossa (poliittis-hal-

linnollinen) normilähde määrittelee tavoitteiden lisäksi ne sallitut tiet, joita pitkin tavoitteisiin edetään (Koort 1973, 169-177; ks. ed. kohta 2.1.1). Tosin opetushallitus itsekin pyrki ohjaamaan myös opetusmenetelmien käyttöä. Opetusprofessionille joka tapauksessa osoitettiin entistä enemmän luottamusta oman työnsä suunnittelijana.

Vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteissa esitetty ajatus opettajan roolin muuttamisesta entistä enemmän opiskelun ohjaajaksi ja oppimisympäristöjen suunnittelijaksi vastaa edellä kohdassa 2.2.5 esitettyä ajatusta, jonka mukaan reflektointikyvystä ja osallistumisesta voi tulla entistä tärkeämpiä asioita opettajien professionaalisen aseman ylläpitämisen kannalta.

Opetusprofessionille jonkinasteista uhkaa merkitsi se, että peruskoulunkin osalta otettiin tietoinen askel suuntaan, joka salli koulutusjärjestelmän asiakkaille "jaloilla äänestämisen". Myös valinnaisten opintojen lisääntyminen jossakin määrin lisäsi mahdollisuuksia oppiaineiden ja opettajien väliseen kilpailuun. Samoin peruskoulun ala- ja yläasteen hallinnollisen ja toiminnallisen rajan poistaminen on uhka opetusprofession yhtenäisyydelle, koska se osaltaan voi tuoda intressiristiriitoja opetusprofession sisälle.

Paikallisen kouluhallinnon sekä koulujen ja oppilaitosten hallinnon valtakunnallisesta ohjauksesta oli pitkälti luovuttu jo aikaisemmin. Nyt edellytettiin enää, että peruskoulussa ja lukiossa tulee olla toiminnasta vastaava rehtori, joka voi olla myös koulujen ja oppilaitosten yhteinen. Henkilöstön osalta edellytettiin, että opetuksen järjestäjällä tulee olla riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Opettajien kelpoisuusehdot säädettiin edelleen yksityiskohtaisesti asetuksella. "Taitavimman ja soveliaimman" hakijan valitsemiseen velvoittavan normin poistuminen teki opettajien valitsijoista ko. normin tulkitsijan asemesta harkintavallan käyttäjiä. Valtio siis jatkoi henkilöstöpolitiikassa vetäytymistään opetusprofession aseman takaajan roolista.

Myös "tunkeileva ulkoinen arviointi" (vrt. Lauglo ed. kohdassa 2.2.2) voi merkitä uhkaa opettajien professionaalille asemalle. Jos arviointitoiminnassa korostuu ulkoisen arvioinnin sijasta palvelunantajien itsearviointi, voitaneen opetusprofession haltijoilla katsoa siltä osin olevan arvioinnin lisääntymisestä huolimatta hyvät mahdollisuudet professionaalisen asemansa säilyttämiseen.

Joka tapauksessa pitkä ja eriytynyt opettajankoulutus, valtion puolesta määritellyt kelpoisuusehdot ja hyvät mahdollisuudet harjoittaa korporatiivista edunvalvontatyötä takaavat opettajille edelleenkin mahdollisuuden ylläpitää professionaalista asemaansa.

Opiskelijoiden vapaata hakeutumisoikeutta peruskoulun jälkeiseen koulutukseen oli korostettu lainsäädännöllä jo aikaisemmin. Nyt valtio takasi rajoitetun koulun valinta oikeuden säätämällä myös peruskoulun asiakkaalle tietyn valinnanvapauden eikä jättänyt sitä yksistään paikallisista ratkaisuksista riippuvaksi oikeudeksi.



**Kuvio 12. Ohjauksen painopisteen muutos kolmannessa uudistusaallossa ja muutokseen vaikuttaneita tekijöitä(+/-)**

Lainsäädännön valmistelijat pitivät peruskoulun oppilaiden vanhemmille annettavaa koulun valintaoikeutta yhtenä koululainsäädännön kokonaisuudistuksen keskeisimmistä uudistuksista. Koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä käydyssä keskustelussa esitettiin koulun valintaoikeuden sisältävän koulutusjärjestelmän asiakkaiden kannalta uhkaa tasa-arvolle ja mahdollisuutta koulutuspalvelujen laadun epätasaisuuden kasvuun. Valintaoikeutta haluttiinkin rajoittaa ja ohjata sen soveltamista.

Asiakaskeskeiseen ajatteluun katsotaan tässä kuuluvan, että asiakkaat saavat tavoitella itsensä kannalta sopivinta koulua. Koulun valintaoikeuden toteutuminen riippuu myös taloudellisista mahdollisuuksista. Taloudellista tasa-arvoa luovista tekijöistä ehkä tärkein - koulun maksuttomuus - Suomessa jo toteutuu. Koulun valintaoikeutta rajoittava tekijä on se koululainsäädännön kokonaisuudistuksessa valittu lähtökohta, että muuhun kuin kunnan osoittamaan kouluun kuljettamista ei avusteta, ellei kunta itse niin halua. Koulutusjärjestelmän asiakkaiden mahdollisuudet käyttää hyväkseen valintamahdollisuuksia ovat siten riippuvaisia asiakkaiden asuinpaikasta ja taloudellisista resursseista.

Rajoitettullakin valintaoikeudella ja vaihtoehdoilla on kuitenkin merkitystä. Jo molemminpuolinen tietoisuus vaihtoehtojen olemassolosta sinänsä - käyttämättömänäkin - tasapainottaa palvelunantajan ja palvelunsaajan suhdetta. Lähikoulun luonnollisesta vetovoimaisuudesta ja yleisestä tyytyväisyydestä peruskouluopetusta kohtaan johtuen opetusprofession edustajat eivät yleisesti joutune kovaan keskinäiseen kilpailuun. Herkkyyttä kuunnella peruskoulun asiakkaita ehdottoman asiakasmonopolin murtuminen lisää. Tällä saattaa olla myönteistä merkitystä myös asiakaskeskeisyyttä korostavien johtamis- ja osallistumisjärjestelmien kehittämisen kannalta.

Myös entistä enemmän vaihtoehtoja ja profiloitumismahdollisuuksia tarjoavat opetus suunnitelmat sekä lukion luokattomuus lisäsivät koulutusjärjestelmän asiakkaiden valintamahdollisuuksia.

Kuntien resurssipula uhkasi uudistusaallon aikana koulujärjestelmän primaarien asiakkaiden tasa-arvoista kohtelua. Kuntien ahdinko johtui siitä, että valtio dramaattisesti vähensi omaa vastuutaan koulutuksen kustannusten jaossa. Kuinka paljon kysymys oli koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden osan intressien uhraamisesta ja kuinka paljon kuntien pakottamisesta taloudellisesti rationaaliseen toimintaan, on tietyssä määrin myös poliittinen ja subjektiiviseen arvioon perustuva kysymys. Kun tässä tutkimuksessa katsotaan primaarien asiakkaiden asemaa korostavaan koulutuksen ohjausjärjestelmään kuuluvan tasa-arvoistavien ponnistusten, merkittävien valtionosuusleikkausten ja valtionosuuksien kohdentamisen muutosten voidaan selvästi katsoa lisänneen uhkaa primaarien asiakkaiden kannalta.

Valtio ei säästöpainneiden vallitessa halunnut jättää oppilaitosten rationalisointia "luonnollisen kehityksen" varaan, jolloin koulutusjärjestelmän primarit asiakkaat olisivat jaloillaan äänestämällä säädelleet oppilaitosverkon tiheyttä. Valtio halusi tulkita, että on koulutusjärjes-

telmän asiakkaille itselleenkin parasta, että oppilaitoksia on vähemmän ja että ne tällöin kykenevät järjestämään monipuolisempia valintamahdollisuuksia. Tällainen asiakkaiden puolesta tapahtuva ajattelu ja asiakkaiden oman tahdon vähättely heidän omaan etuunsa viitaten on melko yleistä myös kuntien peruskouluverkkoa koskevissa keskusteluissa.

Vähäistenkin lukukausimaksujen asettaminen on kohdannut muun muassa opiskelijajärjestöjen ja poliittisten nuorisojärjestöjen vastustusta (niinpä se verhottiin 1990-luvun alkupuolen laman aikana ruokahuoltomaksuksi). Sen sijaan koulutuksen saavutettavuuden kannalta merkittävät opiskelumatkakustannukset eivät ole saaneet osakseen vastaavaa huomiota. Nämä kustannukset ovat jakaantuneet opiskelijoiden kesken epätasaisesti. Lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden omavastuuosuus opiskelumatkakustannuksista jäi nyt toteutetun uudistuksen myötä vielä runsaaksi pariiksi tuhanneksi markaksi vuodessa. Uudistuksen voidaan katsoa kuitenkin myös parantaneen koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden asemaa siinä mielessä, että se loi opiskelijan omalle vastuulle matkakustannuksista katon, vaikkakin lukukausimaksuttomuutta korostavassa maassa korkean.

Yhtenäiskouluperiaatteelle rakennettu peruskoulu sai lainsäädäntöuudistuksessa edelleen molempiin päihinsä kehyksikseen rakenteellista epätasa-arvoa korostavat ratkaisut: alueellista ja sosiaalista epätasa-arvoa korostavat esiopetuspalvelut ja kahtiajakoon perustuvan toisen asteen koulutuksen. Oppilaitosyhteistyön lisäämisen vaatimuksella koetettiin pehmentää peruskoulun jälkeisen koulutuksen kahtiajaon merkitystä.

Kymmenen vuotta aikaisemmin esitetyn Hallinnon hajauttamiskomitean vaatimuksen opiskelijoiden etenemisteiden avaamisesta olisi koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden kannalta voitu katsoa vaatineen lukion ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen organisatorista yhdistämistä tai ainakin selkeän mahdollisuuden avaamista siihen. Muuten niin liberaalin linjan omaksunut lainsäädäntökoneisto, joka päätyi muun muassa peruskoulun ala-aste- ja yläastejaon poistamiseen, törmäsikin tässä sille niin pysyvään arvoon, yleissivistävään luki-oon, että uudistusinto sai sen kohdalla väistyä. Yhtä vakuuttunut kuin valmistelukoneisto ja lainsäätäjät olivat yhtenäiskoulujärjestelmän pietistisen noudattamisen välttämättömyydestä peruskoulun kohdalla, ne olivat peruskoulun jälkeisen koulutuksen kahtiajaon tärkeydestä. Yhtenäiskoulujärjestelmä on rinnakkaiskoulujärjestelmää lähempänä tässä tutkimuksessa hahmotettua primaarien asiakkaiden asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän idealiteetteja kuin peruskoulun kuin toisen asteen koulutuksen rakenneratkaisuna.

Laman ja suhteellisen resurssiniukkuuden oloissa kasvaa helposti panos-tuotos -ajattelu ja järjestelmään kohdistuva tulosvastuu. Profiisien tuotannolliseen kykyyn kohdistuu entistä enemmän huomiota ja koulutukseen sijoitettujen panosten hyödyllisyyttä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta joudutaan entistä analyyttisemmin perustelemaan. Näin tapahtui myös tässä tarkasteltavan jakson aikana.

Työnantajien, yrittäjien ja yritysten asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalittyyppin todellistumista vaadittiin edelleen tavoitemuotoiluissa. Tuntijako- ja opetus-suunnitelmaratkaisuissa opetushallituksen esittämien "työtehtäväkokonaisuuksien" sisällyttäminen peruskoulun tai lukion työhön ei ole konkretisoitunut (lyhyitä työharjoittelujaksoja oli peruskoulussa toteutettu jo aikaisemmin). Yhteistyö työelämän kanssa olisi lukion soveltavien kurssien toteuttamisessa periaatteessa mahdollista. Lukion syventävien kurssien, joita opiskelijoiden tulee kunkin oppiaineen osalta valita vähintään valtioneuvoston tuntijakopäätöksen mukainen minimimäärä, pakollinen kytkeminen oppiaineisiin merkitsi opetusprofession intressin vaalimista esimerkiksi juuri työelämäyhteyksien kustannuksella. Lukioiden toimintaympäristöistä löytyisi sellaista työelämään liittyvää osaamista, mikä mahdollistaisi syventävien opintojen toteutuksen ja työelämäkokemuksen yhdistämisen esimerkiksi koulun ulkopuolelta rekrytoitavien tuntiopettajien avulla.

Tuntijakotyöryhmän ja työnantajien odotukset koulutuksen suuntaan olivat hyvin pitkälle samat. Työnantajien odotukset koulun suuntaan toteutuivat ainakin eräiltä osin entistä paremmin siksi, että työnantajien työntekijöiltä edellyttämät kvalifikaatiot olivat muuttuneet niin, että aikaisemmin yleissivistyksenä pidetyistä taidoista oli tullut työelämän muutosten seurauksena osa ammattitaitoon kuuluvia asioita. Toki ne olivat edelleen pitkälle osa yleissivistystäkin ja yksilöiden elämänhallintaa työelämän ulkopuolellakin vahvistavia tekijöitä. Lisäksi on koko ajan syytä muistaa, että työnantajat ovat hyvin kirjava joukko erilaisine koulutusta koskevine odotuksineen.

Kysymystä, kuinka käytännössä sovitaan yhteen herkkyyks reagoita elinkeinoelämän odotuksiin ja yksilöiden valinnanvapaus, ei paljon problematisoitu. Ajatus uudistusten perusteluteksteissä kulki niin, että kriittinen suhtautuminen tietoon, harjaantuminen valintojen tekemiseen ja luova ongelmanratkaisu palvelee opiskelijan itsensä lisäksi myös työnantajien ja yrittäjien intressiä. Valintoja tekemään tottuneiden odotetaan kykenevän muita paremmin vastaamaan myös työelämän alati muuttuviin tarpeisiin. Rinnakkaiskoulujärjestelmään perustuva toisen asteen koulutus näyttää kuitenkin valintoja rajoittavana koulujärjestelmäratkaisuna olevan ainakin Suomen työnantajien järjestöjen tulkitseman työnantajien intressin mukainen.

Kokoavasti voidaan todeta, että poliittis-hallinnollinen valta kolmannessa uudistusaallossa vähensi edelleen omaa rooliaan ohjauksessa muiden toimijoiden ja intressitahojen hyväksi. Tosin muun muassa koulutuksen arvioinnin käytännön toteutuksesta ja koulutuksen resurssien säätelystä tulee riippumaan, kuinka paljon painopiste siirtyy mainittuun suuntaan. Osa tekijöistä merkittävästi vahvisti, osa merkittävästi heikensi opetusprofession asemaa ohjauskentässä. Erityisesti tietoinen markkinamekanismien käyttö edellyttää opetusprofession jäseniltä mukautumiskykyä, mistä sen todellinen asema koulutuksen ohjauskentässä tulee riippumaan. Työnantajien asema ohjauskentässä hieman parani. Uudenlaisten ammattitaitovaatimusten korostuminen koulun tavoitteissa palvelee osaa työnantajista. Työnantajien kannalta myönteisten tavoitelauseiden operationaalistaminen oli muuten yleissivistävän koulutuksen

osalta muodostunut kesto-ongelmaksi, jota ei nytkään ratkaistu. Koulutusjärjestelmän primaareista asiakkaista alkoi tulla yhä enemmän todellisia valintoja tekeviä asiakkaita. Hyvinvointivaltioon kohdistuvat takaisinvyörytyspainheet toisaalta alkoivat uhata koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden asemaa.

### 3.5 DECENTRALISAATIOPOLITIIKAN POLKU - KOKOAVA TARKASTELU

#### 3.5.1 *Toimintaympäristön muutokset*

Koulutuksen ohjauksen toimintaympäristössä vaikuttavat historialliset tekijät luovat osaltaan painetta koulutuksen ohjauksen suuntaamiseen (ks. ed. kohta 1.3). Ennen 1980- ja 1990-luvuilla toteutetun Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksen kokoavaa tarkastelua kiinnitetään huomiota eräisiin, keskeisiksi arvioituihin koulutuksen ohjauksen toimintaympäristön tekijöihin ja niiden muutoksiin.

Ensimmäisen uudistusaallon (1980-luvun alkupuolella Suomessa toteutetun peruskoulu- ja lukiota koskevan lainsäädäntöuudistuksen ja opetussuunnitelmauudistuksen) toimintaympäristössä vaikutti muun muassa kaksi tekijää: Ensinnä kansantalouden kehitys oli suotuisassa vaiheessa, mikä teki mahdolliseksi muun muassa palkita opetusprofessiota lisäresursseilla peruskoulun yläasteen tasokurssijärjestelmästä luovuttaessa. Toiseksi rinnakkaiskoulujärjestelmästä yhtenäiskoulujärjestelmään (peruskoulujärjestelmään) siirtymisestä oli kulunut riittävän pitkä aika ja noin viidentoista vuoden takainen oppikoulunopettajien ja poliittisen oikeiston tiukka peruskoulujärjestelmän vastustaminen oli ainakin jossakin määrin heikentynyt. Peruskoulu oli ehtinyt vakiinnuttaa asemaansa, lunastaa riittävästi siihen asetettuja toiveita ja torjua riittävästi siihen liittyviä pelkoja. Aika näytti tehneen vähitellen mahdolliseksi muun muassa rinnakkaiskoulujärjestelmän viimeisen rudimentin - tasokurssijärjestelmän - poistamisen.

Peruskoulun ja lukion ohjauksen toisen uudistusvaiheen (1980-luvun ja 1990-luvun taitteen säädösuudistusten) kuluessa julkisen hallinnon ja julkisen palvelutuotannon taloudellinen liikkumavara supistui nopeasti ja johti sopeutumiskamppailuun. Toinen toimintaympäristöön liittyvä tekijä oli 1980-luvulla alkanut hallinnon yleinen kehittäminen, josta seurasi vaahteita koulutuksen ohjausjärjestelmän kehittämiseen.

Ainakin koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden ja professioiden aseman huonontamiseen alkoi kohdistua taloudellisesta tilanteesta johtuvia paineita. Kun erityisesti vientite-

ollisuuden intressiä haluttiin suojata lamankin aikana, voidaan koulutuksen ohjauskentän toimijoiden ja intressitahojen keskinäisissä suhteissa katsoa intressiristiriitojen taloudellisen laman johdosta kasvaneen. Taloudellisen tilanteen heikkeneminen ja säästöpainneiden kasvaminen edesauttoi sinänsä toimi- ja päätösvallan hajauttamista jo siksi, että merkittävien säästökohteiden täsmällinen osoittaminen valtion keskushallinnon toimesta on sekä poliittisesti että teknisesti vaikeaa.

Taloudellisten seikkojen lisäksi desentralisaatiopainetta koulutuksen ohjaamisessa aiheutti siis hallinnon yleinen kehittämistyö. Vastaavasti Suomen yleisellä hallinnon kehittämistyöllä oli esikuvansa muun muassa Ruotsin, Tanskan ja Norjan vapaakunta-ajattelussa.

Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksen kolmannen uudistusaallon (1990-luvun opetussuunnitelmauudistuksen ja koululainsäädännön kokonaisuudistuksen) toimintaympäristössä vaikuttivat suurelta osin samat tekijät kuin toisen uudistusaallon aikana. Hyvinvointiyhteiskuntaan kohdistuva takaisinvyörytys jatkui. Temmes (1994, 231) toteaa, että on vaikea varmasti tietää, aiheuttiko yhteiskuntien taloudelliset rajat vai yhteiskuntien liiallinen byrokraatisoituminen hyvinvointivaltion kasvun taittumisen. Vaikka talous elpyi, työttömyys Suomessa pysyi sitkeästi korkealla tasolla.

Julkisen talouden ja koulutuksen kannalta on merkitystä sillä, jos talouden toimintaympäristön kansainvälistyminen vähentää halua käyttää taloudellisia voimavaroja julkisten palvelujen kehittämiseen. Ainakin joidenkin tutkijoiden mukaan yhdentyvässä Euroopassa julkisten palvelujen on nähty vievän resursseja yritysten kansainvälisen kilpailukyvyyn tukemiselta. Palveluja arvioidaan siten entistä enemmän kustannuksena kansantaloudelle eikä niiden siis enää nähdä yksiselitteisesti tukevan taloudellisia kasvupyrkimyksiä. (Raunio 1993, 469.)

Koulutuksen ohjauksen toimintaympäristössä saattaa olla merkitystä sillä, mitkä hallinnon järjestämisen esikuvat ovat Suomessa vaikuttamassa. Kuten Temmes (1994, 235) toteaa, Pohjoismaat ovat olleet hallintoajattelussa toistensa esikuvia jo vuosisatoja. Temmes katsoo, että anglosaksisten maiden esikuvat kertovat hallintoajattelun viimeisimpien virtausten taustoista ja että anglosaksinen liberalistis-minimalistinen hallintoajattelu on viime vuosina erityisesti OECD:n ja EU:n asiantuntijoiden keskuudessa saanut jalansijaa.

Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta. Siitä ei yleissivistävää koulutusta ajatellen ollut välittömiä lainsäädännöllisiä ja juridisia seurauksia. Maastrichtin sopimuksessa on nimenomainen lausuma, jonka mukaan koulutus ei kuulu yhteisön ratkaisuvallan piiriin. Kuten Raivola (1995, 433-443) osoittaa, EU:lla on vahvoja koulutukseen liittyviä intressejä. Osa niistä liittyy työmarkkinoihin ja ammatilliseen koulutukseen (lähinnä tälle alueelle on myös säädetty direktiivejä). Kelpoisuuksien tunnustamisen ja kumuloituvuuden ongelmien ratkaiseminen vaatii yhteisön koulutuspolitiikan kehittämistä jne.

Lainsäädäntövaltaa "pehmeämpiä" keinoja EU:lla toki on. Henkilöstön ja opiskelijoiden vaihto-ohjelmat, toiminta- ja informaatioverkostot ja ylikansalliset yhteisprojektit ovat

tästä esimerkkejä. Myös useat EU:n hyväksymien sopimusten artikkelit ja muut normit liittyvät välillisesti koulutukseen. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämisestä, henkilöiden ja palvelujen vapaasta liikkumis-oikeudesta, teollisuuden, kaupan, käsityöläisten ja vapaiden ammattien esteettömän harjoittamisen oikeudesta ja yhteisön kansalaisten vapaasta sijoittumis-oikeudesta on seurannut koulutusta koskevia vaikutuksia.

Eriasteisten Euroopan unionin normien ja kehittämissuunnitelmien lisäksi koulutuksen ohjauksen toimintaympäristössä vaikuttavat muun muassa eurooppalaiset arvot. Airaksinen (1997) katsoo, että eurooppalaisen yhteiskunnan arvoja leimaa nykyään välineellisyys ja pää-arvoksi ja päämääräksi, jota välineillä tavoitellaan, on nousemassa talous. Airaksinen katsoo, että tästä voisi olla huolissaan siksi, että "kulttuuri ja sen arvot yksipuolistuvat, jolloin menetetään eurooppalaisille arvoille niin tyypillinen avoimuus ja monipuolisuus, niiden alkuperäinen voima".

OECD aktivoitui 1990-luvulla toteuttamaan koulutusjärjestelmätasoisia kansainvälisiä vertailuja. OECD:n koulutusindikaattoriprojektin (INES) ensimmäinen yleiskokous oli vuonna 1991. Projektin useat raportit ovat osaltaan vaikuttaneet arviointiajattelun kehittymiseen Suomessa. Kuten Laukkanen OECD:n arviointityössä mukana olleena toteaa, tämä arviointityö on korostanut koulutuspolitiikan yhteyttä talouspolitiikkaan ja yhteiskuntapolitiikkaan. (Laukkanen 1998, 127-128.)

Myös ympäristön tilaa koskevat vaatimukset asettavat ehtoja taloudelliselle ja sosiaaliselle toiminnalle. Nämä reunaehdot tulevat olemaan yhä merkittävämpiä tekijöitä myös koulutuksen ohjauksen toimintaympäristössä. Ympäristön nykytilaa koskevat tulkinnat ja varsinkin siihen liittyvät koulutusta ja sen ohjausta koskevat johtopäätökset poikkeavat paljon toisistaan.

Julkisen talouden reunaehdot hyvinvointiyhteiskunnan palvelutuotannolle - myös koulutukselle - ovat siis tiukentuneet. Pohjoismaiden hyvinvointivaltio on joutunut puolustuskanalle. Kansainvälisestä kilpailukykyvystä on tullut tärkeä tekijä, jonka huomioon ottaminen edellyttää muun muassa julkisen sektorin kustannusten kurissa pitämistä. Sen sijaan ekologisesti kestävä kehitys vaatimusten todellisesta murtautumisesta periaatejulistuksista toimintaohjelmiksi ei ole näkynyt tämän tutkimuksen tarkastelujakson aikana erityisen vakuuttavia merkkejä, vaan esimerkiksi kotimaisen kulutuksen lisääntymistä on pidetty toivottavana työvoimapolitiikan kannalta.

### 3.5.2 Ohjauksen muutokset

Pluralistisista lähtökohdista nousevat poliittis-hallinnollisen järjestelmän tuottamat tavoite-  
muotoilut ovat tämän tutkimuksen empiirisen aineiston perusteella keskenään ristiriitaisia, se-  
kavia ja moninaisuudessaan inflatorisia. Muun muassa työelämän tarpeita ja yksilön ensisijai-  
suutta - kollektivistisia ja individualistisia arvoja - korostettiin samanaikaisesti ja samalla in-  
tensiteetillä. Voidaan jopa kysyä, eläkö tavoiteretoriikka koulutuksen ohjauksessa pitkälti  
omaa, todellisuudesta irrallista elämäänsä.

Koulutuksen ohjaukseen liittyvää lainsäädäntöä tarkastelujakson aikana purettiin, mut-  
ta toisaalta muun muassa kansallisesti ohjatulla kokeilu- ja kehittämistoiminnalla, täydennys-  
koulutuksella ja arvioinnin merkitystä korostamalla on selkeästi tähdätty koulutuksen ohjaa-  
miseen.

Tämän tutkimuksen tarkastelujakson alussa opetussuunnitelmat olivat ylhäältä annettu-  
ja eikä niihin sisältynyt lainkaan kuntakohtaista liikkumavaraa. Tämän on katsottu heikentä-  
vän sitoutumista niihin. Toisaalta tarkastelujakson alussa oli Suomen peruskoulu- ja lukio-o-  
petuksessa voimassa oppikirjojen ennakkosensuuri ja opetussuunnitelman mukaisuus oli yksi  
uuden oppikirjan hyväksymisen ehto. Opetussuunnitelmaohjausta ja - siihen liittyen - eri op-  
piaineiden opetukseen käytettävän ajan ohjausta väljennettiin merkittävästi tarkastelujakson  
aikana. Koska erityisesti viimeisessä uudistusaalossa korostui opettajan rooli oman työnsä  
suunnittelijana, myös opetussuunnitelmiin sitoutumista ja niiden ohjausvaikutusta voidaan pi-  
tää ainakin jonkin verran aikaisempaa vahvempana.

Merkittävä desentralisointikeino muiden normien purkamisen ohella oli siirtyminen to-  
dellisiin kustannuksiin perustuvasta valtionosuusjärjestelmästä laskennalliseen valtionosuus-  
järjestelmään. Lisääntyneen paikallisen harkintavallan turvin on voitu lieventää taloudellisten  
resurssien niukkenemisestä johtuvia, palveluihin kohdistuvia haittavaikutuksia.

Poliittisen demokratian (johtamis- ja osallistumisjärjestelmät) muotojen valtakunnalli-  
nen ohjaus oli tarkastelujakson alussa huomattavan yksityiskohtaista ja jäykkää. Tällaisen oh-  
jauksen purkaminen näytti olevan erityisesti opetushallinnon osalta poliittis-hallinnolliselle  
järjestelmälle vaikeaa ja sopeutuminen noudattamaan hallinnon yleisen kehittämisen periaat-  
teita ja desentralisaatiopolitiikkaa tapahtuikin vähitellen ja sektorin erityisluonnetta korostaen.

Koulutuksen rakenneratkaisut ovat tarkastelujakson ajan olleet tiukasti valtion keskus-  
hallinnon käsissä. Harjaantumisopetuksen siirtäminen sosiaalitoimesta opetushallinnon alai-  
suuteen toteutettiin valtakunnallisen ohjauksen ja vaiheistuksen avulla, peruskoulun esi- ja li-  
säopetusta säädeltiin valtakunnallisesti, tasokurssit peruskoulun yläasteelta poistettiin valta-  
kunnallisilla ratkaisuilla ja lukion luokattomuuteen ja ylioppilastutkinnon hajauttamiseen  
mentiin valtakunnallisten kehittämisohjelmien kautta. Viimeisessä uudistusaalossa hallinnol-

lisen ja toiminnallisen rajan poistaminen peruskoulun ala- ja yläasteen väliltä sekä laajemmin koulutuksen organisatorisesta ohjauksesta luopuminen sekä koulutuspalvelujen ostamisen mahdollisuus peruskoulun jälkeisen koulutuksen järjestämisessä kertoisivat halusta vähentää organisatorista ja rakenteellista ohjausta. Toisen asteen koulutuksen kahtiajaosta (lukio - ammatillinen koulutus) luopumiseen tämä halu ei kuitenkaan yltänyt. Poliittis-hallinnollinen järjestelmä halusi tätä kahtiajakoa jopa korostaa säätämällä ilmoittamastaan lainsäädännön koostamistavoitteesta huolimatta lukiota ja ammatillista koulutusta varten edelleen omat lakinsa.

Hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden mukaista päätöksenteon parlamentarisoimista voidaan katsoa toteutetun ottamalla käyttöön valtioneuvoston koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmien laatimisen käytäntö. Muun muassa peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmatyön ohjausviranomaisena ja peruskoulun ja lukion kansallisen arvioinnin toteuttamisesta pääasiassa vastaavana viranomaisena toimivan opetushallituksen hallintoa kansanvaltaistettiin säätämällä, että hallitus nimittää neljän vuoden määräajaksi virastolle koulutuksen asiantuntijoista kootun johtokunnan. Mainitut keskeiset kansallisen oppivelvollisuuskoulun ja yleissivistävän lukion ohjaustehtävät haluttiin säätää koululainsäädännön kokonaisuudistuksessa tämän välittömän parlamentaarisen vastuun ulkopuolella olevan puskuri-instituution tehtäviksi.

Tarkastelujakson alussa valtionhallinto turvasi opetusprofession erityisasemaa määrittelemällä tarkasti kelpoisuusehdot, virkarakenteen, rekrytointikäytännöt ja muista viranhaltijoista poikkeavan muutoksenhaun rekrytointitapauksissa. Lisäksi valtiovalta takasi opettajille kuntia ja muita oppilaitosten ylläpitäjiä sitovat kiintiöt kuntien kouluhallintoelimiin sekä koulujen ja oppilaitosten hallintoelimiin. Opettajia täytyi erityislainsäädännön perusteella kuulla tietyissä asioissa. Toisaalta opettajien tehtäväkuvat oli tarkoin määritelty asetuksissa. Opettajien työsuhdetta koskeva erityisasema muihin viranhaltijoihin verrattuna alkoi tarkastelujakson aikana murtua. Rekrytointikäytäntöjä koskevia normeja purettiin. Hallintoelinten osalta alettiin noudattaa kunnallislakia. Valtio määritteli opettajien kelpoisuusehdot viimeisenkin reformin jälkeen. Tämä turvaa pitkän ja erikoistuneen opettajankoulutuksen saaneille edelleen monopoliaseman opettajan virkoihin.

Opetussuunnitelma-ajattelu muuttui siten, että opettaja muuttui ylhäältä annetun opetussuunnitelman toteuttajasta enemmän oman työnsä suunnittelijaksi, joka toteuttaa koulukohdaisia opetussuunnitelmia. Tämä tukee opetusprofession asemaa.

Peruskoulun asiakkaita koskevan kilpailun täydellinen puuttuminen tarkastelujakson alussa on muuttunut rajoitetuksi ja säännellyksi kilpailuasetelmaksi. Lukiokoulutus monipuolisten jatko-opintomahdollisuuksien takaajana on säilyttänyt suosionsa eikä valtiovalta halua peruskoulun jälkeisen koulutuksen kahtiajakoa häivyttää. Vain oppilasikäluokkien pieneneminen, maan sisäinen muuttoliike ja mahdollisuus opiskelijoiden liikkuvuuden jonkinasteiseen lisääntymiseen voivat uhata joidenkin lukioiden opiskelijarekrytointia ja siten joillakin alueilla lisätä kilpailua opiskelijoista.

Poliittis-hallinnollinen valta takasi tarkastelujakson ajan koulutusjärjestelmän primaareille asiakkaille yhtenäiskoulujärjestelmään perustuvat perusopetuspalvelut. Taloudellisten suhdanteiden vaihtelut eivät horjuttaneet niiden maksuttomuuden periaatetta. Näiden palvelujen tasa-arvoa korostavasta jakautumisesta kannettiin erityistä huolta ensimmäisen ja viimeisen uudistusaallon yhteydessä. Ensimmäisen uudistusaallon yhteydessä luovuttiin peruskoulun yläasteen tasokursseista, joiden oli katsottu tuoneen peruskoulun sisään rinnakkaiskoulujärjestelmän piirteitä. Viimeisessä uudistusaalossa osa poliitikoista ja keskusteluun osallistuneista tutkijoista katsoi koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden tasa-arvoisen kohtelun edellyttävän, että näillä ei ole lainkaan oikeutta koulun valintaan tai että sitä ainakin rajoitetaan voimakkaasti. Peruskoulun valintaa koskevan oikeuden säätämisestä esitettiin seuraavan vaaran, että kouluista tulee markkinakouluja kielteisine ilmiöineen. Sen sijaan opiskelijoiden vapaata hakeutumis-oikeutta pidettiin peruskoulun jälkeisen koulutuksen osalta koko tarkastelujakson ajan itsestäänselvyytenä ja se oikeus haluttiin toisessa uudistusaalossa erityisesti lainsäädännöllä vahvistaa.

Opetussuunnitelmallisissa ratkaisuisa ja oppilaitosten yhteistyön esteiden poistamisella koulutusjärjestelmän primaareille asiakkaille avattiin koulujen ja oppilaitosten sisällä jonkin verran aikaisempaa enemmän valintamahdollisuuksia. Koulutukseen osoitettavien taloudellisten resurssien niukkuus alkoi valintamahdollisuuksia - samoin kuin tukiopetus- ja erityisopetuspalvelujakin - tarkastelujakson lopulla uhata.

Poliittis-hallinnollinen järjestelmä palautti ensimmäisessä uudistusaalossa peruskouluihin ja lukioihin johtokunnat, jotka peruskoulujärjestelmään siirryttäessä oli lakkautettu. Sittemmin tapahtunut osallistumis- ja johtamisjärjestelmiä koskevien normien purkaminen on polarisoinut primaarien asiakkaiden osallistumisen mahdollisuuksia koulutusta koskevaan päätöksentekoon ja toimintaan.

Koulutusjärjestelmän asiakaspiirin rajauksia muutettiin tarkastelujakson aikana siten, että harjaantumisopetus siirrettiin sosiaalitoimen alaisuudesta koulutoimen alaisuuteen. Asiakaspiirin laajentaminen esiopetusikäisiin niin, että kuntien tulee tarjota vuoden mittainen maksuton esiopetus ennen peruskoulun aloittamista joko päivähoiton tai peruskoulun yhteydessä, oli yksi kolmannen uudistusaallon kiistakysymyksiä. Taloudellisten syiden perusteella uudistusta vielä siirrettiin.

Poliittis-hallinnollinen järjestelmä korosti koko tarkastelujakson ajan koulutusjärjestelmän tehtävää oikeanlaisen ja riittävän työvoiman tuottajana ja siten työnantajien, yrittäjien ja yritysten tarpeiden tyydyttäjänä. Työssä tarvittavien kvalifikaatioiden (inhimillisen pääoman) tuottamisen sekä työelämän arvoihin sosiaalistamisen ja koulutuksen valikointitehtävän merkityksen ohella uudistuksissa on korostettu yksilöiden muidenkin kuin työelämään liittyvien tarpeiden tyydyttämistä. Tasapainoilu koulutusjärjestelmän primaarien ja sekundaarien asiakkaiden tarpeiden tyydyttämisen välillä onkin ollut leimallista uudistusten tavoitemuotoiluille.

Peruskoulun yläasteella järjestettävät lyhyet työelämään tutustuttamisen jaksot otettiin käyttöön ensimmäisen uudistusaallon yhteydessä. Muuten yleissivistävän koulutuksen osalta koulutuksen työelämäyhteyksien kehittämistä merkitsevien tavoitteiden operationaalistaminen on ollut ponnetonta.

Eryteisesti yleissivistävän koulutuksen ohjausta ajatellen elinkeinoelämän ja työnantajien edustajilla ei ollut koulutukseen kohdistuvia välittömiä, hallintoelinten tai yhteistyöelinten kautta tapahtuvan vaikuttamisen mahdollisuuksia. Normien purkamisen myötä tällaisen mahdollisuuden järjestäminen yleisten normien avulla etäännytti entisestään.

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän tavoitemuotoilut ja koulutuspoliittiset ratkaisut näyttävät tarvittaessa nopeasti reagoivan käytettävissä olevien taloudellisten resurssien määrään. Jatkuvan koulutuksen idea ja ammatillista liikkuvuutta edistävä joustavuus muuttuivat laman aikana huoleksi päällekkäisestä koulutuksesta. Ajatus panostamisesta opettajien työelämän tuntemuksen parantamiseen muuttui ehdotuksiksi, joiden mukaan palkkausmenot vähenisivät korvattaessa osa palkatun opettajan opetusajasta oppilaiden työpaikoilla oppimisella. Valtion pyrkimys siihen, että rahoitusperusteiden muutokset eivät johtaisi maan koulu- ja oppilaitosverkon harvenemiseen muuttui parissa kuukaudessa tavoitteeksi, jonka mukaan peruskoulu- ja lukioverkon rationalisointia tuetaan.

## 4 YHTEENVETO TUTKIMUKSEN TULOKSISTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### 4.1 IDEAALITYYPIT OHJAUSVAIHTOEHTOJEN HAHMOTTAMISEN APUNA

Koulutuksen ohjauskenttää, jossa koulutusta suuntaavat toimijat ja intressitahot toimivat keskinäissuhteessa, on tässä tutkimuksessa hahmotettu Max Weberin kehittelemän ideaalityyppi-metodin avulla. Ideaalityyppi on analyttinen konstruktio, jonka avulla tutkija pyrkii jäsentämään sosiaalista todellisuutta. Sen rakennusosina voidaan käyttää historiallisia reaalimaailman ilmiöitä, mutta sille ei tarvitse löytyä täydellistä vastinetta todellisuudesta. Käsitettä ideaali käytetään tässä yhteydessä vain loogisessa, ei eettisessä mielessä eikä useutta tarkoittavana. Ideaalityypin ja reaalimaailman vertaamisella tavoitellaan reaalimaailman ilmiöiden parempaa ymmärtämistä ja selittämistä.

Ideaalityyppiä on käytetty tässä tutkimuksessa koulutuksen teoreettisen ohjauskentän ääriiivojen hahmottamisen apuna. Koulutuksen ohjauskentällä on katsottu olevan neljä erilaista toimijaa tai intressitahoa, jotka kukin muodostavat yhden koulutuksen ohjauskentän vaikutuskeskuksen. Neljän fiktiivisen ohjausjärjestelmän ideaalityypin sarja on rakennettu näiden vaikutuskeskusten pohjalta siten, että kussakin ideaalityypissä painottuu vuorollaan kunkin vaikutuskeskuksen asema. Ideaalityyppien sarja muodostaa täten koulutuksen ohjauksen järjestämisen teoreettisesti perustellut vaihtoehdot. Todellisuudessa koulutuksen ohjausjärjestelmien ajatellaan sijoittuvan näiden ideaalityyppien välimaastoon.

Hahmotettavat koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypit on valittu metodin luonteen mukaisesti useiden vaihtoehtojen joukosta. Sen sijaan, että ideaalityypit olisi valittu joidenkin todellisuudessa olevien tai olleiden koulutuksen ohjausjärjestelmien joukosta, ne on tässä tutkimuksessa muodostettu teoreettisesti johtamalla. Ideaalityyppien hahmottamisessa on nojaututtu aikaisempiin ohjauskuvauksiin, asiaa koskevaan tutkijan esiyymmärrykseen ja teoreettisiin perusteluihin.

Ideaalityyppitarkastelun pohjaksi valitut koulutuksen ohjauskentän toimijat ja intressitahot ovat (1) poliittis-hallinnollinenjärjestelmä, (2) opetusprofessio, (3) koulutusjärjestelmän primaarit asiakkaat sekä (4) työnantajat ja yrittäjät (sekundaarit asiakkaat). Ideaalityyppien ominaispiirteitä on pyritty määrittämään muun muassa sentralisaation ja desentralisaation sekä poliittisen ja sosiaalisen demokratian käsitteiden avulla ja analysoimalla julkishallintolähtöistä, professiolähtöistä ja markkinalähtöistä ohjausta koulutuksen ohjauskentän toimijoiden ja intressitahojen kannalta.

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin eetoksen on katsottu korostavan kollektivismia, yhteiskunnan kokonaisuutta. Tämän ideaalityypin mukaan poliittis-hallinnollisella järjestelmällä on oikeus tulkita yhteiskunnan kokonaisuutta ja alistaa kaikkien muiden edut tälle kokonaisuudelle. Päätöksenteko on tässä ideaalityypissä järjestetty byrokraattisen sentralismin periaatteiden mukaisesti. Palaute- ja arviointijärjestelmä on tehokas ja palvelee ensisijaisesti viranomaisia. Myös kehittämistoiminta on keskitettyä ja viranomaisten kontrolloimaa. Toiminnan rahoitus on julkista, yksityiskohtaista ja toimintaan sidottua.

Opetusprofession asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppi nojaa tiedon, eksperttityden ja asiantuntemuksen arvostukseen. Muun muassa pitkä ja eriytynyt opettajakoulutus sekä vahvat korporaatiot tukevat opetusprofession asemaa. Valtio takaa tietyt kelpoisuusehdot täyttävälle profession edustajille yksinoikeuden pedagogisiin virkoihin. Toisaalta profession edustajien työtä ei virallisilla normeilla yksityiskohtaisesti ohjata. Tässä ideaalityypissä opetusprofession edustajilla on oikeus pitkälle tulkita koulutusjärjestelmän asiakkaiden parasta heidän itsensä puolesta. Opettajat eivät joudu merkittävästi keskenään kilpailemaan koulutusmarkkinoilla.

Primaarien asiakkaiden asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin eetos korostaa individualismia ja yhteiskunnan tehtäväksi ymmärretään jäsentensä palveleminen. Koulutusjärjestelmän toimintaa leimaavat palveluhenkisyys ja asiakaskeskeisyys. Oppilaat, opiskelijat ja heidän perheensä saavat pitkälle itse tulkita koulutusratkaisuihin omaa etuaan. Heillä on vapauksia koulutuspalvelujen antajan valinnassa ja heidät otetaan mukaan koulun tai oppilaitoksen toimintaan. Tässä ideaalityypissä poliittis-hallinnollinen valta takaa koulutusjärjestelmän asiakkaille tasa-arvoa edistävät koulutuspalvelut. Koulutuksen maksuttomuus, tasa-arvoa edistävät opintososiaaliset edut, erityisopetus sitä tarvitseville ja muutenkin asiakkaiden erityistarpeista huolehtiminen ovat tämän ideaalityypin mukaisia ratkaisuja. Jos vanhempien oikeus valita lapsilleen koulu johtaa koulutuspalvelujen laadun epätasaisuuteen ja vahvemman oikeuden toteutumiseen, ei ole kysymys tämän ideaalityypin mukaisesta koulutusjärjestelmästä.

Työnantajien ja yrittäjien asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin eetos korostaa ihmisen arvoa tuotannontekijänä ja työelämää hyödyttävänä pääomana. Tässä ideaalityypissä poliittis-hallinnollisella vallalla on voimakas intressi ajaa työnantajien ja yrittäjien etua. Koulutusjärjestelmän tehtävinä korostuvat työelämän laatuvaatimusten mukaisten työntekijöiden tuottaminen, soziaalistaminen työelämän arvoihin ja valikointi tuotantoelämän eri tehtäviin. Koska koulutuksen aiheuttamien kustannusten nähdään uhkaavan yritysten kilpailukykyä, tässä ideaalityypissä korostuvat myös tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

Nämä koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypit poikkeavat olennaisilta osiltaan toisistaan. Tämän perusteella nelipoolista ohjauskenttäkuvausta katsotaan voitavan pitää relevanttina koulutuksen ohjauksen vaikutuskenttäkuvauksena ja analyysivälineenä. Koulutuksen ohjausta ja sen muutoksia analysoidaan vertaamalla empiiristä aineistoa ideaalityyppeihin.

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu pääasiassa Suomessa 1980- ja 1990-luvuilla toteutettuihin yleissivistävän koulutuksen uudistuksiin liittyvistä virallisaineistoista. Aineistosta löytyy merkittävässä määrin koulutuksen ohjausjärjestelmään liittyviä ilmiöitä, jotka vastaavat teoreettisesti hahmotettujen koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityyppien ominaisuuksia tai joita ainakin voidaan verrata näihin ominaisuuksiin. Koulutuksen nelipoolisen ohjauskentän malli ja siihen liittyen ideaalityyppimetodi näyttävät sopivan empiirisen aineiston analyysivälineiksi. Niiden voidaan katsoa parantavan koulutuksen ohjauksen analyysin luotettavuutta. Koulutuksen ohjauksen kokonaisuuteen kohdistuvassa tutkimuksessa joudutaan silti turvautumaan paljon inhimillisiin tekijöihin sidoksissa olevaan arviointiin. Ilmiöiden tunnistaminen ja tulkitseminen sekä niiden merkityksen arviointi ja keskinäinen priorisointi ovat herkkiä henkilökohtaisille kokemuksille ja arvostuksille.

Empiirisen aineiston analyysiin liittyi myös ongelmia. Kunkin tarkastelun kohteeksi valitun koulutuksen ohjauskentän toimijan ja intressitahon voidaan katsoa muodostuvan enemmän tai vähemmän epäyhtenäisestä joukosta yksilöitä tai tapauksia. Tämän takia tulkinnoissa on jouduttu nojautumaan pitkälti keskiverto-ajatteluun. Nelipoolisen koulutuksen ohjauskentän mallin soveltamisessa ongelman muodosti myös se, että malli sopii vain rajoitetusti poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisäisen hierarkian kuvaamiseen ja selittämiseen. Erityisesti paikallisen hallinnon rooli ja merkitys jää tässä analyysissä helposti taka-alalle. Lundgrenin malli (ks. ed. kohta 2.1.1), jolla on tässä tutkimuksessa katsottu olevan muita rajoituksia, ottaa poliittis-hallinnollisen järjestelmän hierarkisen luonteen paremmin huomioon kuin tässä tutkimuksessa esitetty koulutuksen nelipoolisen ohjauskentän malli.

Myös ideologisen ja ohjelmaohjauksen suhde reaali maailmaan aiheutti ongelmia ohjausvaikutusten arvioinnissa. Tutkimukset tukevat epäilyä opetussuunnitelmien ja reaali maailman vastaavuutta kohtaan. Muun ideologisen ohjauksen vaikutus reaali maailman ratkaisuihin on ehkä vieläkin epävarmempaa kuin opetussuunnitelmien. Viralliset suunnitelmat ja tavoitteet eivät reaali maailmassa toteudu sellaisenaan. Siksi on vaikea arvioida ideologisen ohjauksen todellisia vaikutuksia ohjauskentän toimijoiden kannalta.

Muuten mallin "empiirinen testi" osoittaa, että nelipoolinen malli sopii ainakin koulutuksen lainsäädäntöä ja siihen liittyviä ratkaisuja sekä sisällöllistä (ideologista) ohjausta koskevan aineiston ja koulutusta koskevien kannanottojen analyysivälineeksi.

Edellä teoriaosassa (kohta 2.2.2) kuvattiin Lauglon hahmottelemaa byrokraattisen sentralismin ideaalityyppiä ja Lauglon tälle ideaalityypille hahmottelemia desentralisaatiovaihtoehtoja. Myös nämä desentralisaatiovaihtoehdot ovat yhdenlaisia - joskin eri pohjalta raken-

nettuja - koulutuksen ohjauksen ideaalityyppejä. Desentralisaatiovaihtoehdot nojaavat yhteiskunnallisen päätöksenteon suuriin perusratkaisuihin ja Lauglo johtaa niistä toimivallan jakamista ja arvioinnin järjestämistä koskevia ratkaisuja, ideaalityyppien ominaispiirteitä (ks. myös ed. kohta 2.1.1). Vedettäessä seuraavassa yhteen empiirisen tarkastelun tuloksia ja tehtäessä niistä johtopäätöksiä Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksen reaali maailmaa verrataan joiltakin osin myös näihin Lauglon esittämiin desentralisaatiovaihtoehtoihin. Kun nelipoolisen koulutuksen ohjauksen ideaalityyppien toivotaan antavan tukea tämän tutkimuksen empiirisen aineiston tarkempaan analyysiin, Lauglon esittämien desentralisaatiovaihtoehtojen toivotaan antavan mahdollisuuksia nostaa reaali maailman tarkastelun tähtystyspaikkaa hieman etäämmälle arkitodellisuudesta.

## 4.2 SUOMALAISET VALINNAT YLEISSIVISTÄVÄN KOULUTUKSEN OHJAUKSESSA 1980- JA 1990-LUVUILLA

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu Suomessa toteutettuja, yhtenäiskoulujärjestelmään perustuvaan peruskouluun siirtymistä seuranneita merkittäviä yleissivistävän koulutuksen reformeja. Peruskoulun lisäksi varsinaisena tarkastelukohteena ovat siis olleet myös Suomen yleissivistävää lukiota koskevat reformit. Reformien on katsottu toteutuneen kolmessa uudistusaallossa niin, että ensimmäinen uudistusaalto pitää sisällään 1980-luvun alkupuolen säädösuudistuksen ja opetussuunnitelmauudistuksen, toinen 1980-luvun ja 1990-luvun taitteen säädösuudistukset ja kolmas 1990-luvun opetussuunnitelmauudistuksen ja koululainsäädännön kokonaisuudistuksen.

Seuraavassa tarkastellaan kokoavasti koko tarkastelujakson aikana toteutettuja Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksen muutoksia sekä arvioidaan ohjauksratkaisuja edellä hahmotettujen ideaalityyppien ja kuvattujen desentralisaatiovaihtoehtojen todellistumisen kannalta.

Tarkastelujakson alkutilanteen eli 1980-luvun alun ja nykyhetken (1990-luvun lopun) välistä muutosta Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksessa voidaan kuvata lukuisten ohjausjärjestelmän piirteiden muutosten avulla. Näitä muutoksia kuvataan pelkistäen kuviossa 13. Reaali maailma on Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksen osalta kiistatta muuttunut ja muutos on monista koulutuksen ohjausjärjestelmän pysyvistä piirteistä huolimatta kosketanut monia ja olennaisia asioita.

	1980-LUVUN ALUSSA	1990-LUVUN LOPUSSA
ARVOPOHJA	Korostaa yhteiskunnan oikeutta säädellä yksilöiden elämää	Antaa tilaa eksperttitydelle ja asiakkaiden toiveille
ETUJEN TULKINTA	"Järjestelmä" ja professiot tulkitsevat asiakkaiden etua	Asiakkailakin mahdollisuuksia tulkita omaa etuaan
KOULUTUKSEN RAKENNERATKAISUT	Toteutetaan keskitetysti	Hieman joustoa (mm. opiskelu eri oppilaitoksissa)
TAVOITEILMAISUT OHJELMAOHJAUKSESSA	Pluralistisia, yhteiskunnallisia tavoitteita korostavia	Pluralistisia, yksilöllisyyttä korostavia
OPETUSSUUNNITELMA	Valtakunnallinen, ylhäältä annettu	Koulukohtainen, opettajat osallistuvat laatimiseen
OPPIKIRJASENSUURI	Voimassa	Purettu
OPPILAIDEN RYHMITTELYSTÄ PÄÄTTÄMINEN	Valtakunnalliset normit	Kunnassa ja koulussa päätetään
TASOKURSSIRYHMITYS PERUSK.YLÄASTEELLA	Voimassa	Purettu
VALTIONRAHOITUS	Käyttötarkoitukseen sidottu	Ei "korvamerkitty"
JOHTAMIS- JA OSALLISTUMISJÄRJESTELMÄT	Kaikkialla samanlaiset, kiintiöihin perustuvat	Kunnallisten päätösten mukaiset, ei kiintiöitä
OPETTAJIEN JA TOIMIELINTEN TEHTÄVÄNKUVAT	Tarkat	Väljät
KOULUN VALINTAOIKEUS	Peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa	Myös peruskoulussa
OPPILAITOSVERKKO	Valtio vaatii säilyttämistä	Valtio vaatii harventamista

**Kuvio 13. Tarkastelujakson aikana tapahtuneita koulutuksen ohjausjärjestelmän piirteiden muutoksia**

*Kokoavasti voidaan todeta, että tutkimuksen tarkastelujakson alussa reaali maailma vastasi teoriaosassa hahmotettua poliittis-hallinnollisen järjestelmän asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalittyyppeä hyvin paljon siinä, että*

- päätöksenteko oli järjestetty hyvin sentralistiseksi
- palaute- ja arviointijärjestelmä palveli ensisijaisesti viranomaisia ja arviointi oli pääasiassa ulkoista arviointia
- toiminta perustui kokonaan julkiseen rahoitukseen ja valtionrahoitus oli yksityiskohtaisesti todelliseen toimintaan sidottua
- kehittämistoiminta oli keskitettyä ja viranomaisten kontrolloimaa ja
- opettajia ja kuntatyönantajia edustavat korporaatiot tukivat toimi- ja päätösvallan keskittämistä.

*Nämä ohjausratkaisut olivat ilmausta kollektivistisestä arvo-orientaatiosta ja käsityksestä, että poliittis-hallinnollisella järjestelmällä on oikeus pitkälle tulkita koulutusjärjestelmän muiden toimijoiden ja intressitahojen etua koulutusratkaisuissa.*

Toisaalta tarkastelujakson alun ohjaustodellisuudessa oli poliittis-hallinnollisen järjestelmän ideaalittyypille vieraita piirteitä. Tavoitemuotoilut heijastivat moniarvoisuutta ja antoivat koulutuksen toteuttajille periaatteessa mahdollisuuden monenlaisiin tulkintoihin. Vaikka opetussuunnitelmat olivat hyvin yksityiskohtaisia, niiden noudattamiseen ei sitouduttu tarkoitetulla tavalla. Poliittis-hallinnollinen järjestelmä pyrki erityisesti peruskoulua koskevilla ohjausratkaisuilla tasa-arvon toteutumiseen. Tämä korosti osaltaan koulutusjärjestelmän primaarien asiakkaiden asemaa.

Kussakin uudistusaallossa etäännyttiin poliittis-hallinnollisen järjestelmän asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalittyypistä. Reformien myötä ei kuitenkaan lähestytty mitään muuta teoriaosassa hahmotettua koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalittyyppeä niin paljon, että reaali maailma olisi selkeästi vastannut jonkin ideaalittyypin kaikkia tai lähes kaikkia ominaispiirteitä.

*Opetusprofession asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalittyypin todellistumisen suuntaan edettiin tarkastelujakson aikana siinä, että*

- oppilaiden ryhmittely uskottiin pitkälle opettajien itsensä toteutettavaksi (tuntikehysjärjestelmä)
- luotiin opetussuunnitelmajärjestelmä, joka korostaa opettajien asemaa oman työnsä suunnittelijana entistä suuremman liikkumavaran vallitessa ja
- luovuttiin oppikirjasensuurista.

*Tämä korosti entiseen verrattuna opettajien eksperttityttä, autonomiaa ja ammattikuntakontrollia.*

Toisaalta opetusprofession asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypistä etäännyttiin usealla tavalla. Ensimmäisessä uudistusaallossa peruskoulun tasokurssiopetus lopetettiin opetusprofession vastalauseista huolimatta. Toisessa uudistusaallossa opettajien kiintiöedustus poistettiin hallintoelimistä. Kolmannessa uudistusaallossa lisättiin markkinamekanismien soveltamista koulutuksen ohjaukseen (peruskoulun valinta) ja koulutuksen arviointia vahvistettiin. Toisen uudistusaallon aikana alkanut suhteellinen resurssiniukkuus johti opetusprofession asemaa heikentävään tehokkuusajatteluun ja säästöohjelmien toteuttamiseen.

Tarkastelujakson alussa sentralistinen ohjaus siis heijasti kollektivistista arvo-orientaatiota, jonka mukaan yhteiskunnalla on oikeus säädellä tarkasti jäsentensä elämää ja tulkita heidän etuaan heidän itsensä puolesta myös koulutuksen yksityiskohtia koskevissa ratkaisuisissa. Tämän politiikan legitimitetti nojasi pitkälti ajatukseen valtiosta koulutuksellisen tasa-arvon takaajana. Tasa-arvonäkökulman korostumisen osalta tarkastelujakson alun yleissivistävän koulutuksen ohjausjärjestelmää voidaan pitää siis myös koulutusjärjestelmän asiakkaan asemaa korostavana.

*Primaarien asiakkaiden asemaa korostavaa koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypistä kohti voidaan katsoa tarkastelujakson aikana edetyn siksi, että*

- *tasokurssijärjestelmän poistaminen ensimmäisessä uudistusaallossa poisti osaltaan yhden muodollisen esteen eräisiin jatko-opintoihin*
- *yksilöllistämisen ajatus alkoi toisessa ja erityisesti kolmannessa uudistusaallossa toteutua opetukseen liittyvien valintamahdollisuuksien lisääntymisenä*
- *oppilaitosten välisiä raja-aitoja madallettiin toisessa uudistusaallossa sallimalla opiskeluyhteistyöoppilaitoksissa ja koulun valintaoikeus ulotettiin kolmannessa uudistusaallossa peruskouluun*
- *vähitellen vahvistuvan arviointiajattelun myötä huomion kiinnittäminen koulutuspalvelujen laatuun vahvistui ja*
- *asiakasnäkökulmaa alettiin korostaa entistä enemmän koulutuksen kehittämisessä.*

*Primaarien asiakkaiden oikeutta tulkita itse omaa etuaan alettiin siis kunnioittaa entistä enemmän.*

Toisaalta primaarien asiakkaiden asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalityypin todellistumisesta jäätin vielä melko etäälle. Tasa-arvoistavia ponnisteluja vähennettiin resurssiniukkuuteen vedoten toisesta uudistusaallosta lähtien. Erityisopetuksen ja tukiovetuksen määrä väheni. Valtionosuuksien vähenemisen seurauksena monien suurissa ta-

loudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien taloudellinen asema heikkeni edelleen, mikä muodosti vakavan uhan alueellisen tasa-arvon toteutumiselle koulutuksessa. Toisen asteen opiskelijoille jäi melko suuri omavastuuosuus matkakustannuksista. Koulun valintaoikeus peruskoulun osalta voi jäädä teoreettiseksi mahdollisuudeksi perheen vastuulle jäävien matkakustannusten takia. Toisaalta taloudellisen lamankaan aikana ei perusopetuksen maksuttomuutta kyseenalaistettu ja toisen asteen koulutuksen osalta tilapäinen lukukausimaksu verhottiin ruokahuoltomaksuksi.

Yhtenäiskouluperiaatteen toteuttaminen rajoittui tarkastelujakson ajan perusopetukseen. Peruskoulun jälkeinen koulutus säilyi edelleen kahteen lohkoon jakautuneena, mikä korostaa opiskelijoiden keskinäisten asemien erilaisuutta.

Koulutusjärjestelmän asiakkaat eivät siis vielä kokonaisuutena ottaen tulleet ideaalittypissä tarkoitetulla tavalla itsenäisiksi, tasa-arvoisiksi ja joustavasti valintoja tekeviksi koulutusjärjestelmän asiakkaiksi.

*Työnantajien ja yrittäjien asemaa korostavan koulutuksen ohjausjärjestelmän ideaalittyyppiä reaali maailmassa lähestyttiin siten, että*

- *ihmisen arvoa tuotannontekijänä ja työntekijänä korostettiin virallisissa tavoite-  
muotoiluissa kaikissa uudistusaalloissa (tosin usein yksilön ensisijaisuuden koros-  
tamisen rinnalla)*
- *peruskoulun yläasteella otettiin ensimmäisessä uudistusaallossayhdeksi työmeto-  
diksi lyhyt työelämään tutustuttamisen jakso*
- *eräät peruskoulun ja lukion opetussuunnitelma- ja muussa ohjauksessa korostetut  
tavoitteet (kansainvälistyminen, kielitaito ja kulttuurien tuntemus, atk-taidot jne.)  
alettiin yhä korostuneemmin nähdä osana ammattisivistystä ja*
- *virallisista tasa-arvoa koskevista tavoiteilmaisista huolimatta peruskoulun jälkei-  
sen koulutuksen rakenteellista kahteen lohkoon jakautumista ei kyseenalaistettu,  
mikä näyttää palvelevan työnantajien tahtoa.*

Konkreettisia toimia työnantajien ja yrittäjien koulutukseen kohdistuvan vaikuttamisen lisäämiseksi ja koulutuksen työelämäyhteyksien parantamiseksi ei yleissivistävän koulutuksen osalta juuri tehty. Mahdollisuus normein turvata hallintojärjestelmän kautta tapahtuva työnantajien vaikuttaminen etääntyi desentralisaatiokehityksen myötä entisestään.

Suomen yleissivistävän koulutuksen kokonaisuutta ajatellen voidaan katsoa ohjausjärjestelmän, jonka mukaan yhteiskunta tulkitasi asiakkaiden etua jättämättä heille itselleen kovin-kaan paljon valinta- ja osallistumismahdollisuuksia, ajautuneen yleiseen legitimitiikkriisiin. Tästä on osoituksena hallinnon yleiseen kehittämiseen syntynyt paine, joka käy ilmi muun muassa vapaakuntakokeilusta annetun lain tavoitemuotoilusta. Koulutuksen ohjausta oli pidetty vielä muita hallinnonaloja keskitetympänä.

Ylhäältä alas -toimintamallin mukaisen opetussuunnitelma- ja muun ohjauksen katsottiin aiheuttavan ongelmia muun muassa opetusprofession sitoutumisessa viralliseen ohjaukseen. Päätösvallan desentralisoiminen opetusryhmien muodostamisessa palveli myös taloushallintoon ja valvontaan liittyvien teknisten ongelmien ratkaisemista. Erityisen tarkoituksenmukaista resurssointijärjestelmän desentralisointi oli valtionhallinnon ja poliittisen ylärakenteen kannalta, kun resurssileikkauksia ei tarvinnut lamavuosien tullessa valtion toimesta yksilöidysti kohdentaa.

Jos tarkastelujakson aikana ei olisi toteutettu koulutuksen resursseihin kohdistuvia leikkauksia, voitaisiin ohjauksen hajauttamista - ohjauksen uudentyyppisistä ilmenemismuodoista huolimatta - pitää hyvinkin merkittävänä. Paikallisten toimijoiden liikkumavaraa ja asiakkaiden saamien palvelujen laatua alkoi todella uhata resurssien niukkeneminen.

Lopuksi pyritään Lauglon (ks. ed. kohta 2.2.2) hahmotelman avulla esittämään joitakin Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksjärjestelmää koskevia havaintoja ja tulkintoja.

Tämän hetken Suomen yleissivistävästä koulutuksesta voidaan todeta, että siinä on tiettyjä Lauglon hahmotelman mukaisia *poliittisen liberalismi*n piirteitä. Tosin portteja markkinamekanismien vaikutuksille on haluttu avata hyvin varovaisesti. Rajoitettunakin peruskoulun oppilaan huoltajan koulun valintaa koskeva oikeus kuitenkin laajentaa markkinamekanismien soveltamista. Koulutuksen järjestäjän mahdollisuus hankkia koulutuspalveluja muilta palvelujen tuottajilta sopii yhteen Lauglon liberalismia kuvaavan ideaalityypin kanssa. Muun muassa normien purkamisen ja opetussuunnitelmien koulukohtaisuus ovat osaltaan tukeneet instituutioiden autonomiaa ja opetusprofession aseman pysymistä vahvana. Koulutuksen arvioinnissa liberalistinen vaihtoehto merkitsisi Lauglon mukaan luottamista markkinavoimiin ja professioiden itsesääteilyyn ja koulujen vapautta olla ulkoisen arvioinnin ulottumattomissa. Koulujen ja oppilaitosten sisäisen ja koulutuksen ylläpitäjien suorittaman arvioinnin lisäksi Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjausta leimaa nyt voimakas halu huolehtia arvioinnista myös valtakunnallisesti. Siksi tältä osin koulutuksen ohjaus ei vastaa poliittisen liberalismi n vaihtoehtoa.

Lauglon hahmotelmaan sisältyvä *federalismi* byrokraattisen sentralismin vaihtoehtona toteutuisi, jos tarkastelu kohdistuisi Euroopan unionin koulutuspolitiikkaan ja suomalaista koulutusjärjestelmää tarkasteltaisiin osavaltion koulutuspolitiikkana (liittovaltiohan on yksi Euroopan integraatioketjityksen vaihtoehto). Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksessa lääninhallitusten rooli on heikentynyt. Lääninhallitusten tilalle ei ole tullut merkittäviä aluetason koulutuspoliittisia toimijoita. Tämä ei tue Euroopan unionin politiikkaan liittyvän regionalismin toteutumista Suomessa koulutuksen alueella.

Lauglon hahmotelman mukaisen *populistisen lokalismin* toteutumista reaali maailmassa on vaikea arvioida siksi, että desentralisaation seurauksena paikalliset koulutuksen ohjauk-

seen liittyvät ratkaisut polarisoituvat. Johtamis- ja osallistumisjärjestelmien luominen ja kehittäminen ovat riippuvaisia sekä koulujen ja oppilaitosten ylläpitäjistä että rehtoreista ja opettajista. Myös arviointitoiminnassa omaksuttavista periaatteista ja arvioinnin käytännön toteutuksesta tulee riippumaan, missä määrin tämän desentralisaatiovaihtoehdon piirteitä tulee löytymään reaali maailmasta. Arviointitoiminnassa ja sen ohjauksessa näyttää helposti korostuvan tilivelvollisuus hallintohierarkian ylempien tasojen suuntaan. Lisäksi arvioinnin ohjauksessa painottuvat helposti poliittisesti määriteltyjen tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumisen arviointi sen sijaan, että siinä saisivat merkittävästi huomiota koulutuksen ja sen toteuttajien reflektointikyky, osallistuminen ja yleensä asiakaskeskeisyys.

Poliittisen demokratian muotoja -johtamis- ja osallistumisjärjestelmiä - koskevan ohjauksen purkamisen merkitsee Lauglon hahmotelman mukaisen *osallistuvan demokratian* edellytysten toteutumista. Näiden mahdollisuuksien muuttuminen osallistuvan demokratian käytännöksi riippuu koulutuksen ylläpitäjän ratkaisusta sekä koulu- ja oppilaitostason toimijoiden aktiivisuudesta. Koulun valinnan mahdollisuus voi stimuloida osallistumismahdollisuuksien järjestämistä myös asiakkaille heidän lojaalisuutensa takaamiseksi. Asiakkaat tulkitaan tällöin osallistuviksi sisäpiiriläisiksi. Osallistuvan demokratian toteuttamisessa korostuu kollektiivinen päätöksenteko. Desentralistinen järjestelmä tekee sen mahdolliseksi, mutta ei takaa sen toteutumista. Osallistuvan demokratian periaatteiden noudattaminen suosii sisäistä arviointia ensisijaisena arviointimuotona. Sisäisen arvioinnin aktiivinen toteuttaminen saattaisi vähentää painetta ulkoisen arvioinnin toteuttamiseen ja tukea siten opetusprofession itsenäisyyttä.

Vaikka opetusprofession itsenäisyys koulukohtaisten opetussuunnitelmien toteuttajana ja oman työnsä suunnittelijana on korostunut, professioihin kohdistuvat uudenlaiset vaatimukset sekä markkinamekanismien entistä laajempi soveltaminen vähentävät opetusprofession kykyä ylläpitää käsitystä opetusprofession jäsenten kompetenssin samanlaisuudesta. Lauglon hahmotelman mukainen *professionalismi* ei näillä näkymin voi Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjauksessa puhtaana toteutua. Opetusprofession monopoliaseman jonkinasteinen heikkeneminen polarisoi profession yksittäisten jäsenten asemia: toiset pärjäävät entistä paremmin, toiset hieman huonommin. Dramaattisia muutoksia tuskin tapahtuu.

Hyvinvointivaltiokriittisen ajattelun vahvistuminen ja jatkuva - myös noususuhdanteen aikana esiintyvä - paine koulutuksen kustannuksia kohtaan tukee Lauglon hahmotelman mukaisen *tavoitejohtamisen* vaihtoehdon toteutumista. Muun muassa säädetty arviointitoiminnan ja sen keskeisten tulosten julkistamisen pakollisuus sopii yhteen tämän vaihtoehdon kanssa. Erityisesti toiminnan taloudellisuuden vaatimus korostuneessa vastaisuudessa, mikä osaltaan vahvistaa tavoitejohtamisajattelua. Arviointitoiminnan kehittyminen niin, että tuloksia verrataan muun muassa valtakunnallisten koulusaavutuskokeiden avulla määriteltyihin standardeihin, tukisi tämän vaihtoehdon toteutumista. Toisin kuin osallistuva demokratia, tavoitejohtaminen korostaa erityisesti johdon vastuuta tulosten saavuttamisesta. Desentralistisessa järjes-

telmässä tällainen kehityssuunta on mahdollinen ja sen todellistumisesta on merkkejä olemassa.

Jo yksistään opetuspalvelujen maksuttomuus asiakkaille erottaa suomalaisen ja pohjoismaisen koulutusjärjestelmän niistä koulutusjärjestelmistä, joihin on viitattu *markkinamekanismien* soveltamisesta johtuvia kielteisiä ilmiöitä visioitaessa. Markkinamekanismien käytössä luotetaan Lauglon hahmotelman mukaisesti enemmän kilpailuun kuin ulkoiseen vallankäyttöön. Kilpailusta seuraa johtamiselle ja arvioinnille hieman erilaisia vaatimuksia kuin esimerkiksi tavoitejohtamisesta. Lauglon mukaan julkisen vallan edustajat voivat arvioida institutiot sertifioidakseen ne tai määrätäkseen niiden julkisen tuen määrän. Seuraava askel - jota Lauglo ei kuvaa - onkin tasa-arvon toteutumisen kannalta hyvin ratkaiseva. Julkinen tuki voidaan ohjata erilaisten ihmisiin kohdistuvien tasa-arvonäkemyksien ja erilaisten alueellista tasa-arvoa koskevien näkemysten pohjalta. Markkinamekanismien soveltamisen lopputulos tasa-arvon kannalta riippuu siis hyvin paljon muusta ohjauksesta. Konservatiivisen käsityksen mukaisesti eriarvoisuus nähdään sosiologisista perusteista väistämättömänä, kompensoivan liberaalin politiikan mukaan taas syntyneitä kyvykkyyseroja voidaan kasvatuksen keinoin pienentää ja radikaalin tasa-arvokäsityksen mukaan jo saavutusten mittapuita täytyisi tarkastella kriittisesti. Koulutuksen ylläpitäjien mahdollisuudet koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamiseen vaihtelevat. Mahdollisuudet kompensoivaan liberaaliin tai radikaaliin tasa-arvonäkemukseen perustuvaan koulutuspolitiikkaan riippuvat poliittisen tahdon lisäksi resursseista. Näitä mahdollisuuksia voidaan tasoittaa julkisen tuen kohdentamisella.

### 4.3 OHJAUSKENTÄN MUOTOUTUMISEEN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ JA TUTKIMUSHAASTEITA

Koulutuksen ohjaus on intentionaalista toimintaa, vaikka ohjauskentän suhteissa voi tapahtua myös toimintaympäristön muutoksista johtuvia vaihteluja. Koulutuksen ohjausratkaisut riippuvat tahdosta, vallitsevasta hallintoajattelusta ja vallitsevista arvoista. Vaikka tämän tutkimuksen tarkastelujakso on melko lyhyt, ohjausta koskevassa ajattelussa ja vallitsevien arvojen painotuksissa on havaittavissa selviä muutoksia.

1980- ja 1990-luvuilla koulutuksen - kuten muidenkin hyvinvointipalvelujen tuottamisen - ohjausta on haluttu desentralisoida. Desentralisaatiopolitiikka on yleissivistävän koulutuksen ohjauksen osalta ollut muihin sektoreihin verrattuna varovaista. Kuitenkin markkinamekanismeillekin tehtiin peruskoulunkin ohjauksessa hieman tilaa.

Koululainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä Suomessa käydyistä keskusteluista päätellen markkinamekanismien soveltamista koulutuspalveluiden järjestämiseen myös

voimakkaasti epäillään. Myös desentralisaatiopolitiikkaa on arvioitu kriittisesti ja joidenkin koulutusta koskevien ongelmien ovat jotkut katsoneet johtuneen juuri desentralisaatiosta. Harva todellisuudessa kuitenkaan kaivannee enää sellaista yleissivistävän koulutuksen ohjausjärjestelmää, joka Suomessa oli tämän tutkimuksen tarkastelujakson alussa. Temmeksen epäily, jonka mukaan hyvinvointiyhteiskuntien legitimitiikkakriisi on johtunut taloudellisten resurssien niukkenemisen lisäksi ehkä yhtä paljon niiden liiallisesta byrokratisoitumisesta, lie-nee todella aiheellinen.

Vaikka arvokehityksessä toteutuisi sellainen heiluriliike, että yhteisöllisyyttä korostavat arvot saisivat enemmän hyväksymistä individualististen arvojen kustannuksella tai desentralisaation kannatus kääntyisi sentralismin kannatuksen kasvuksi, olisi vaikea kuvitella palaamista peruskoulu-uudistuksen jälkeiseen ohjauskulttuuriin ja -käytäntöön. On jo osoituksia siitä, että yhteiskunnan kontrollia haluttaisiin lisätä yksityiskohtaisen normiohjauksen asemesta arviointia tehostamalla. Koulutusjärjestelmän asiakkaiden ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tärkeiden tavoitteiden toteutumista varmistavaa normiohjauksen vahvistumistakaan ei silti voida pitää poissuljettuna kehityssuuntana.

Arviointitoiminnan kehittämisen ei toisaalta sinänsä tarvitse merkitä sentralisaation toteutumista. Nähtäväksi jääkin, mitkä arvioinnin funktiot koulutuksen ohjauksessa tulevat korostumaan. Nähdäänkö arviointi mahdollisuutena reivata desentralisoitua ohjausjärjestelmää sentralistiseen suuntaan, jolloin poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminta koulutusjärjestelmän asiakkaiden takuumiehenä korostuu? Vai pyritäänkö arvioinnilla parantamaan koulutusjärjestelmän asiakkaiden omia mahdollisuuksia valita itselleen parhaiten heidän omia tarpeitaan tyydyttäviä palveluja?

Myös opetusprofession aseman kehittyminen herättää kysymyksiä. Joutuuko opetusprofession markkinoiden ja mahdollisesti edelleen niukkenevien julkisten resurssien puristuksessa ahtaammalle? Kykeneekö opetusprofession ottamaan hyvin haltuunsa koulutuksen suunnittelun, toteutuksen ja arvioinnin, vai eriytyvätkö nämä toisistaan aiheuttaen opetusprofession asemalle uhkia?

Koululainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä käydyn koulun valintaoikeutta koskevan julkisen keskustelun ja koulun valintaa koskevan, eduskunnan opetusministeriölle antaman selvitystehtävän perusteella on syytä olettaa, että tämä kysymys tulee kiinnostamaan koulutuksen ohjauksesta vastaavia. Tämä markkinamekanismien jonkinasteinen soveltaminen koulutuksen ohjaukseen herättää vastakkaisiakin kysymyksiä. Merkitseekö valintaoikeuden säätäminen uhkaa koulujen ja oppilaitosten palvelukyvyyn tasaisuudelle ja siten koulutusjärjestelmän asiakkaiden tasa-arvolle? Vai olisiko mahdollista, että juuri koulun valintaoikeudella voitaisiin murtaa niitä sosiaalisia, kulttuurisia ja alueellisia siteitä, jotka ovat estäneet tasa-arvon toteutumista tähän saakka?

Toteutetut koulutusjärjestelmän rakenneratkaisut, jotka vaikuttavat koulutusjärjestelmän asiakkaiden asemiin, jättävät ilmaan kysymyksiä. Perustuuko peruskoulun jälkeisen koulutuksen jyrkkä kahtiajako kahteen lohkoon sellaiseen logiikkaan ja yhteiskunnalliseen hyväksymiseen, että näiden lohkojen yhdistämisvaatimus voidaan torjua oppilaitosyhteistyötä korostamalla? Onko esimerkiksi ylioppilastutkinnon ja ammatillisten taitojen standardoimisen (vrt. näyttötutkinnot) luovan yhdistämisen ja kehittämisen esteenä enemmän asenteellisia vai käytännöllisiä ongelmia?

Alussa mainitsemani (kohta 1.1) Liljanderin luonnehdinta, jonka mukaan koulutuksen tasa-arvon utopialle rakentunut reformi ei enää kykene kokoamaan kaikkia intressiryhmiä taakseen, ei näyttäisi pitävän ainakaan peruskoulun osalta paikkaansa. Rajoitetunkin koulun valintaoikeuden salliminen peruskoulun asiakkaille herätti viimeisen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä kovaaäänistä tasa-arvon puolustamista. Peruskouluun siirtymistä merkitsevän koulujärjestelmälain (1968) säätämisen yhteydessä eduskunnassakin kuullut tasa-arvon puolustamista ironisoivat tasapäistämispuheet ovat jääneet lähes tyystin historiaan. Tuleeko perusasteen koulutusta koskenut kannatuksen hupeneminen rinnakkaiskoulujärjestelmältä koskemaan myös toisen asteen koulutusta, on yksi uuden vuosituhannen alun kiinnostava koulutuspoliittinen kysymys. Korkea-asteen koulutuksen osalta tiedekorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen suhde liittyy tähän samaan keskustelualueeseen.

Koulutuspolitiikkaa koskevassa argumentoinnissa tullaan joka tapauksessa esittämään näkökohtia elinkeinoelämän tarpeista, julkisen sektorin roolista koulutuksen organisoijana ja ohjaajana, koulutuksen ja kansalaisten sosiaalisen kerrostuneisuuden suhteesta, koulutukseen kohdistuvista laatuvaatimuksista jne. Tässä tutkimuksessa hahmotettua koulutuksen ohjauskentän nelipoolista mallia voitaneen pyrkiä soveltamaan muunkin kuin yleissivistävän koulutuksen ohjauksen ja ohjausvaihtoehtojen analyysivälineenä. Se saattaisi tukea esimerkiksi tiedekorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen suhteen analyysiä. Se edellyttäisi korkea-asteen koulutuksen ohjauksen erityispiirteiden huomioon ottamista ideaalityyppien rakentamisessa. Olisiko nelipoolisen mallin avulla mahdollista vähentää niitä pulmia, joita korkeakoulututkijat ovat kohdanneet esimerkiksi Clarkin mallin soveltamisessa empiirisen tutkimuksen apuvälineenä? Tutkimuksen tekijälle tämä merkitsee ainakin yhtä uutta tutkimushaastetta.

## ENGLISH SUMMARY

### SHIFTS IN THE CONTROL DOMAIN. Control of Finnish general education system in the 1980s and 1990s

#### THEORETICAL BACKGROUND

This study begins by dealing with theoretical alternatives in educational control. The factors which set the direction of education are seen to operate in a domain in which they interact with each other. The various theoretical alternatives in the control of education are depicted using the ideal-type method developed by Max Weber. In the study four ideal-types of the educational control system are constructed.

The ideal-types of the educational control system outlined in this study are all based on different value systems. They also differ from each other in the degree to which they are centralized or decentralized, and in the view they take of participation (political democracy), equality (social democracy) and evaluation. The ideal-types further differ according to the principles of financing and the organization of development. When constructing these ideal-types the possibilities of applying public administration-based, professional-based and market-based control were taken into account.

In the first ideal-type of the educational control system the station of the political-administrative system is stressed. The ethos of this ideal-type stresses collectivism. A political-administrative system has the right to interpret the common good of society and to subordinate all other interests to this common good. In this ideal-type decision making occurs according to the principles of bureaucratic centralism. The feedback and evaluation system is efficient and mainly serves public officials. Development activities are also centralized and under the control of the authorities. Financing is public, detailed and activity-bound.

In the second ideal-type of the educational control system the station of the teaching profession is emphasized. This ideal-type values expertise and knowledge. Among other things, this station is supported by long and highly differentiated teacher training, strict requirements for qualification as a teacher on the part of the state and powerful corporations. The work of the professionals is not subjected to detailed guidance through official norms. The representatives of the teaching profession have the right to interpret the needs of the customers of the educational system to a great extent, rather than leaving this task of the

customers themselves. Teachers do not need to compete with each other on the educational market.

In the third ideal-type of the educational control system the station of the primary customers of the system is stressed. By primary customers is meant the parents of school children and students themselves in higher education. The educational control system which functions according to this ideal-type is characterized by service-minded and customer-centered approach. Pupils, students and their families are allowed to interpret their own interests to a great extent. They have freedom of choice when choosing the provider of educational services and they are included in the functioning of the school. Political-administrative power ensures an education that fosters the equality of the customers in this ideal-type. An education which is free of charge, social privileges which promote equality, special education to those who need it (such as the disabled) and general caring for the special needs of the customers are characteristic of this ideal-type. If the right of the parents to choose a school for their child leads to inequality or to a might-makes-right situation, the school system cannot be classified as belonging to this ideal-type.

The fourth ideal-type of the educational control system emphasizes the station of employers and free enterprise. They are considered the secondary customers of the educational system. The ethos of this ideal-type stresses the value of people as productive employees and the future capital of working life. In this ideal-type the political-administrative powers have a strong interest in defending the rights of employers and entrepreneurs. The main tasks of the educational system are to produce workers that meet the qualitative needs of working life, socialization in the values of working life and selection into the various fields of production (including the production of services). Because the costs of education are seen as a threat to the competitive ability of business life, efficiency and economy in education are emphasized in this ideal-type.

These ideal-types of the educational control system are seen to differ significantly from each other. They are used to outline the extreme limits of the domain of educational control. In real life educational control systems are thought to be located somewhere between these extreme ideal-types.

## EMPIRICAL STUDY

Control of the general education system of Finland in the 1980s and 1990s is examined against this theoretical background. By the general education system includes comprehensive

primary school, junior high school and senior high school. The sources used in this empirical study consist of the legislation and curricular reforms enacted during this period.

At the beginning of the period, in the early 1980s, the Finnish general education system greatly resembled the first ideal-type mentioned above. Decision making was extremely centralized, the feedback system primarily served public officials, the principles of financing were detailed and development activities were centralized and controlled by the authorities. During the period examined in this study there was a movement away from this ideal-type, but in the real world the situation did not clearly correspond to any of the other ideal-types depicted above.

The station of the teaching profession was strengthened because teachers were trusted more than previously as being able to plan their own work. The representatives of this profession were allowed to formulate curricula for individual schools with a greater degree of autonomy and to have more say in the formation of teaching groups. On the other hand the station of the teaching profession was also weakened during this period. Streaming was abandoned in certain subjects against the wishes of teachers. A quota for teacher representatives on municipal boards of education and in various administrative bodies of the school system were removed. Also, parents were given the legal right to choose their child's school in basic education. Evaluation directed toward education was also increased.

The station of the primary customers of the education system was strengthened during the period under consideration in that they became more clearly customers who could make choices in the education system. They were also allowed to interpret their own best interests to a greater extent than previously. With the increase of evaluative thinking in education, more attention was paid to quality. On the one hand activities aimed at ensuring equality, such as special education for those who need it, were reduced in the name of scarcity of resources. Secondary education remains a bipartite system in Finland. Although there was an attempt to consolidate legislation so that it would lead to larger entities, it was still decided to enact two separate laws for secondary education: one for the academic high school system, and another for vocational education. This emphasizes the difference between the status of various primary customers of the educational system.

The rise in the station of employers and entrepreneurs in Finland (secondary customers) can be seen in the legislation and curricular reforms of the period studied. Short periods during which junior high school students become acquainted with working life through first-hand experience have been added. Otherwise, concrete activities aimed at strengthening the influence of employers on education or improving the connections between education and working life were not initiated to any noticeable extent. It would seem that the boundary between a general education directed at improving one's control over his own life and the need for vocational skills has become more vague. The ability to use teleinformatics, language skills, public speaking skills and cultural awareness are needed in both private and

working life. Thus, it can be said that the harmony between the primary and secondary customers of the education system has increased.

All in all the political-administrative system ceded considerable executive power to other actors in relation to the control of the general education system in Finland during the period examined by this study. However, this latitude is limited as far as the teaching profession is concerned by a growing interest in the evaluation of education and an increase in market-mindedness. The educational services received by the customers of the system are being affected by a significant reduction in educational resources.

## LÄHTEET

### 1 Kirjallisuus

- Ahola, S., Kivinen, O. & Rinne, R. 1991. Koulutuksesta työelämään. Koulutus ja ammattirakenteiden kytkeminen. Turun yliopisto. Koulutussosiologian tutkimusyksikkö. Turku: Painosalama Oy.
- Airaksinen, T. 1997. Eurooppalaiset arvot- onko niitä? Euroopparaportti 1997/5. Tilastokeskus. Helsinki: Oy Edita Ab, 3-4.
- Anttiroiko, A.-V. (1994) Julkisen valinnan teoria. Teoksessa Anttiroiko, A.-V. (toim.) Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehyksenä. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1994. KT-tietokeskus. Tampere: Tampereen yliopisto, Jäljennepalvelu.
- Arajärvi, P. 1994. Oikeus sivistykseen. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Atjonen, P. 1993. Kunnan opetussuunnitelma koulun hallinnollisen ja pedagogisen kehittämisen kohteena ja välineenä. University of Oulu. Series E 11. Oulu: Oulun yliopiston monistus- ja kuvakeskus.
- Beck, U. 1992. Risk Society. Towards a New modernity. London, Newbury Park. Delhi: Sage Publications.
- Berg, G. 1992. Changes in the steering of Swedish schools: a step towards 'societification of the state'. Journal of Curriculum Studies 24 (4), 237-344.
- Bourdieu, P. 1987. Sosiologian kysymyksiä. Suomentaja J.P. Roos. 2. painos. Jyväskylä: Gwmmerus Oy.
- Bourdieu, P. 1998. Järjen käytännöllisyys. Toiminnan teorian lähtökohtia. Suomentaja Mika Siimes. Tampere: Vastapaino. Juva: WSOY.
- Bray, M. 1991. Centralization Versus Decentralization in Educational Administration: Regional Issues. Educational Policy 5 (4), 371-385.
- Clark, B. 1983. The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective. Berkeley: University of California Press.
- Crozier, G. 1997. Empowering the Powerful: a discussion of the interrelation of government policies and consumerism with social class factors and impact of this upon parent interventions in their children's schooling. British Journal of Sociology of Education 18 (2), 187-200.

- Du Rietz, L., Lundgren, U.P. & Wennås, O. 1987. Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Utbildningsdepartement. Stockholm: Regeringskansliets offsetcentral.
- Eneroth, B. 1987. Hur mäter man "vackert"? Grundbok i kvalitativ metod. Natur och kultur. Göteborg: Graphic System AB.
- Eraut, M. 1994. Indicators and Accountability at the School and Classroom Level. Teoksessa OECD. Making education Count. Developing and Using International Indicators. Paris: Head of Publications Service, OECD, 289-306.
- Eskola, A. 1971. Sosiologian tutkimusmenetelmät II. Porvoo: WSOY.
- Fesler, J.W. 1968. Centralization and decentralization. International Encyclopedia of the Social Sciences. New York.
- Finn, D. 1991. The Great Debate on Education, Youth Employment and the MSC. Teoksessa Esland, G. (eds.) Education, Training and Employment. Volume 2: The Educational Response. The Open University. Wokingham: Addison-Wesley Publishing Company, 35-58.
- Frackmann, E. 1992. The Role of Buffer Institutions in Higher Education. Higher Education Policy 5 (3), 14-17.
- Freidson, E. 1994. Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy. Cornwall: Hartnolls Ltd.
- Glatter, R., Woods, P.A. & Bagley, C. 1997. Diversity, Differentiation and Hierarchy. School choice and parental preferences. Teoksessa Glatter, R., Woods, P.A. & Bagley, C. (eds.) Choice & Diversity in Schooling. Perspectives and Prospects. London and New York: Routledge, 7-28.
- Gorard, S. 1997. Market Forces, Choice and Diversity in Education: The Early Impact. Sociological Research Online 2 (3),  
<<http://www.socresonline.org.uk/socresonline/2/3/8.html>>
- Harva, U. 1973 Kasvatustiede ja filosofia. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Harva, U. 1978. Hyvä ja paha. Praktisen etiikan ongelmia. Helsinki: Otava.
- Heiskala, R. 1994. Sota, politiikka, talous, ideologia. Michael Mannin valtalähdeanalyysin käsitteet. Tiede & Edistys 19,2, 127-140.
- Heiskanen, I. 1977. Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla. Helsinki:
- Hirschman, A. O. 1970. Exit, Voice, and Loyalty. Harvard: Harvard University Press.

- Hirschman, A. O. 1982. *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoikka, P. & Borg, S. 1990. Suomen kunnallishallinnon arvot. Tutkimus paikallisen itsehallinnon historiallisista kehityspiirteistä ja arvoista. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 4/1990.
- House, E.R. 1993. *Professional evaluation: Social impact and political consequences*. Newbury Park: Sage.
- Hölttä, S. 1995. *Towards the Self-Regulative University*. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 23. Joensuu: Joensuun yliopiston monistuskeskus.
- Inglehart, R. 1977. *The Silent Revolution. Changing values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Jamila, R. 1998. Menestyvän ammatillisen oppilaitoksen rooli. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis 592.
- Kaufman, H. 1970. *Administrative Decentralization and Political Power*. Teoksessa Gawthrop, L. C. (ed.) *The Administrative Process and Democratic Theme*. Boston: Houghton Mifflin Company, 404-426.
- Kerkelä, H. 1988. Max Weber ja yhteiskunnallinen kehitys. Teoksessa Alanen, I., Kärkkäinen, J. & Luoma, P. (toim.) *Ajan aallot ja mainingit. Juhlajulkaisu Osmo Koskelaisen täyttäessä 50 vuotta 25.3.1988*. Oulun yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia N:o 14. 99-123.
- Kivinen, O., Rinne, R. & Ahola, S. 1989. *Koulutuksen rajat ja rakenteet*. Juva: WSOY.
- Kivinen, O., Rinne, R. & Mäntyvaara, J. 1990. *Muuttuva yliopisto korkeakoulupolitiikan tekijöiden näkemänä*. Turun yliopisto. Koulutussosiologian tutkimusyksikön tutkimusraportteja 3. Turku: Typopress Oy.
- Kivinen, O. & Rinne, R. 1995a. *Koulutuksen periytyvyys. Nuorten koulutus ja tasa-arvo Suomessa*. Tilastokeskus. Koulutus 1995:4. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Kivinen, O. & Rinne, R. 1995b. *Vertailevan korkeakoulututkimuksen metodologisia haasteita*. Teoksessa Nieminen, J. (toim.) *Menetelmävalintojen viidakossa. Pohdintoja kasvatuksen tutkimisen lähtökohdista*. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. Julkaisusarja B: N:o 13. Tampere: Tampereen yliopisto, Jäljennepalvelu.
- Kogan, M. 1986. *Education accountability*. London: Hutchinson.
- Koiranen, M. 1993. *Ole yrittäjä. Ulkoinen ja sisäinen yrittäjyys*. Helsinki: TT-Kustannus Oy.

- Konttinen, E. 1989. Harmonian takuumiehiä vai etuoikeuksien monopolisteja. Profesioiden sosiologian funktionalistisen ja uusweberiläisen valtasuuntauksen tarkastelua. Jyväskylän yliopisto. Sosiologian laitoksen julkaisuja 45. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston monistuskeskus.
- Konttinen, E. 1996. Haluatteko tietää professioista? *Hallinnon tutkimus* 15 (3), 239-240. Arvostelu kirjasta Freidson, E. 1994. *Professionalism Reborn*. Themy, Prophecy and Policy. University of Chicago Press.
- Koort, P. 1973. Kasvatus ja suunnittelu. Ruotsinkielisestä alkuperäistekstistä *Edukation och planering* suomentanut T.E. Heikkurinen. Oy Gaudeamus Ab. Forssa: Forssan kirjapaino Oy.
- Koort, P. 1974. *Edukation och planering*. Oy Gaudeamus Ab. Helsinki: Printaco Boktryckeri.
- Koskiaho, B. 1990. Ohi, läpi ja reunojen yli. Tutkimuksenteon peruskysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus.
- Kyntäjä, T. 1980. Max Weberin elämästä ja työstä. Suomentajan esipuhe teoksessa Weber, M. *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 3-8.
- Lahdes, E. 1983. Tuntikehysjärjestelmä ja eriyttäminen. Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja *Kasvatus* 14, 3, 193-200.
- Lauglo, J. 1995. Forms of Decentralisation and Their Implications for Education. *Comparative Education* 31 (1), 5-29.
- Laukkanen, R. 1994. Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja trendit keskushallinnon näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja A. Tutkimuksia 59. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Laukkanen, R. 1998. Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 5. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Lehtisalo, L. & Raivola R. 1992. *Koulutuspolitiikka*. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Liljander, J.-P. 1996a. Koulutuspolitiikan muutos ja tasa-arvo. *Kasvatus* 27 (4). Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja, 366-371.
- Liljander, J.-P. 1996b. Statusvoittojen ja tappioiden tiet korkeakoulutuksessa. Keskeyttäminen ja koulutuksen vaihtaminen opintouran taitekohtina. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

- Lumijärvi, I. 1978. Päätöksentekorakenteiden demokratisoitumisen organisaatioteoreettiset selitysmallit. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja A. Tutkimuksia n:o 51. Tampere: Tampereen yliopiston keskusmonistamo.
- Lundgren, U.P. 1990. Educational policymaking, decentralisation and evaluation. Teoksessa Granheim, M., Kogan, M. & Lundgren, U.P. (Eds.) Evaluation as policymaking. London: Jessica Kingsley Publishers, 23-41.
- Lundquist, L. 1977. Förvaltningen i det politiska systemet. Malmö: Tryckeri ab Norden.
- Lähdeniemi, T. 1990. Mitä työelämä nuorelta toivoo? Esitelmäpaperi. Pedagogiset neuvottelupäivät 8.-10.1.1990. Heinola.
- Mann, M. 1986. The Sources of Social Power from the Beginning to A.D. 1760. New York: Cambridge University Press.
- Meri, M. 1995. Mitä koululuokassa todella tapahtuu? Teoksessa Vaahtokari, A. & Vähäpassi, A. (toim.) Tutki- vertaile - arvioi: näkökulmia opetuksen suunnitteluun ja tutkimukseen. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Tampere: Tammer-Paino Oy, 32-49.
- Merikoski, V. 1970. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Porvoo: Werner Soderström Osakeyhtiön kirjapaino.
- Morgan, G. 1986. Images of Organization. Bristol: J.W. Arrowsmith Ltd.
- Mouzelis, N.P. 1975. Organisation and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories. London: Routledge & Kegan Paul.
- Mäki, T. & Nikkanen, K. 1993. Vapaakuntakokeilu. Teoksessa Nikkanen, P. (toim.) Vapaakuntakokeilu ja koulutoimen kehittäminen. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja B: 79. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston monistuskeskus, 1-9.
- Neave, G. 1992. On Bodies Vile and Bodies Beautiful: The Role of 'Buffer' Institutions Between Universities and State. Higher Education Policy 5 (3), 10-13.
- Niemi-Iilahti, A. 1992. Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaalimaailma. Ideali-tyyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnaissa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia No 163. Hallintotiede 11. Vaasa.
- Niklasson, L. 1995. State, Market and Oligarchy in Higher Education - A Typology and an Outline of the Debate. Journal of the Programme on Institutional

- Managementin Higher Education. *Higher Education Management* 7 (3). Paris: OECD, 345-353.
- Niskanen, J. 1997. Markkinaohjautuvuuden vaikutus arvoihin julkisessa sairaanhoidossa. Vaasan yliopisto. *Acta Wasaensia* No 56, Hallintotiede 3.
- Nousiainen, T. 1994. Korkeakoulut ja valtiolta. Teoksessa Kivinen, O. (toim.) Korkeakoulut valtiovallan ohjauksessa ja markkinavoimien vietävinä. Turun yliopisto. Koulutussosiologian tutkimuskeskus. Raportteja 21.
- Parsons, T. 1967. *Sociological Theory and Modern Society*. New York: The Free Press.
- Paul, S. 1991. Strengthening public service accountability. *World Bank Discussion Papers* 136. Washington D.C.
- Piippo, A. 1996. Oppiva työyhteisö. Esitelmä Elinikäisen oppimisen vuoden avaustilaisuudessa 24.1.1996. Helsinki.
- Popkewitz, T. S. 1996. Academic discourse, professionalization and teacher in the U.S.A. Teoksessa Simola, H. & Popkewitz, T. S. (eds.) *Professionalization and Education*. University of Helsinki. Department of Teacher Education. Research report 169, 119-146.
- Raivola, R. 1982. Koulutuksen yhteiskunnalliset tehtävät eduskuntapuolueiden ohjelmien valossa. Tampereen yliopiston kasvatustieteen laitos. Tampere: Tampereen yliopiston Jäljennepalvelu.
- Raivola, R. 1995. Euroopan unionin koulutusdirektiivit. *Kasvatus. Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja* 26, 5, 433-443.
- Ranne, V. 1983. Puheenjohtajan puheenvuoro. *Opettaja* N:o 45, 15.
- Raunio, K. 1993. Palvelujärjestelmien haasteet tulevaisuudessa. Teoksessa Riihinen, O. (toim.) *Sosiaalipolitiikka* 217. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Juva: WSOY, 463-478.
- Raywid, M.A. 1992. Choice Orientations, Discussions, and Prospects. *Educational Policy* 6 (2), 105-122.
- Rinne, R. & Jauhiainen, A. 1988. Koulutus, professionaalistuminen ja valtio. Julkisen sektorin koulutettujen reproduktioammatti kuntien muotoutuminen Suomessa. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta. *Julkaisusarja A*: 128.
- Rinne, R. & Vuorio-Lehti, M. 1996. Tasa-arvon suuri masuuni: Muistutuksia 1960- ja 1970-lukujen peruskoulu keskustelusta. Teoksessa Jakku-Sihvonen, R., Linström,

- A. & Lipsanen, S. (toim.) Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa? Helsinki: Yliopistopaino, 36-65.
- Ruuhijärvi, P. & Toivonen, E. 1986. Kunnan kouluhallinto. Toinen painos. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Sahnenin, A. 1984a. On Max Weber's comparative methodology. Proceedings of the University of Vaasa. Resear Papers No 99.
- Sahnenin, A. 1984b. Public administration: Selected theoretical and methodological perspectives. Vaasan korkeakoulu. Acta Wasaensia No 20.
- Sahnenin, A. 1998. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. 3. painos. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Edita.
- Sahnenin, A. 1994. Julkisen ja yksityisen sektorin rajapaaluja siirretään - Markkinaohjautuvuuden ja tuloskulttuurin käsitteellistä arviointia. Teoksessa Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki: Painatuskeskus Oy, 165-174.
- Sahnenin, A. & Niskanen, J. (1996) Markkinoiden ehdoilla. Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Vaasan yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Sarjala, J. 1982. Tuntikehysjärjestelmän koulutuspoliittinen tausta. Teoksessa Korhonen, L (toim.) Tuntikehysjärjestelmä peruskoulun kehittämisen avaimena. Kansalaiskasvatuksen keskuksen julkaisuja 48. Lappeenranta: Etelä-Saimaan Kustannus Oy, 9-17.
- Sarjala, J. 1988. Hallintokokeilussa koulu on erityiskysymys. Helsingin Sanomat 27.7.1988.
- Sarjala, J. 1989. Johtaako koulutusta kukaan?. Opettaja n:o 22 / 2.6.11989, 16-17.
- Seddon, T. 1997. Markets and the English: rethinking educational restructuring as institutional design. British Journal of Sociology of Education 18 (2), 165-185.
- Smyth, J. 1993. Introduction. Teoksessa Smyth, J. (ed.) Critical View of the Self-Managing School. London: The Fahner Press, 1-9.
- Suhonen, P. 1988. Suomalaiset arvot ja politiikka. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Teichler, U. 1988. Changing Patterns of the Higher Education System: The Experience of Three Decades. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Temmes, M. 1994. Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

- Uotila, J. 1963. Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 67. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Varmola, T. 1996. Markkinasuuntautuneen koulutuksen aikakauteen? Esimerkkejä ja tulkintoja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Kasvatustieteiden laitos. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 524.
- Vartola, J. 1979. Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 103.
- Watkins, P. 1991. Satisfying the Needs of Industry: Vocationalism, Corporate Culture and Education. Teoksessa Esland, G. (eds.) Education, Training and Employment. Volume 2: The Educational Responce. The Open University. Wokingham: Addison-Wesley Publishing Company, 142-153.
- Weber, M. 1949. The Methodology of the Social Sciences. Translated and edited by Edward A. Shils and Henry A. Finch. With Foreword by Edward A. Shils. New York: The Free Press.
- Weber, M. 1956, alkuperäinen 1922. Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weber, M. 1978. Economy and Society I-II. Edited by G. Roth & C. Wittich. Berkeley: University of California Press.
- Vuorela, T. 1986. Desentralisointi debyrokratisoinnin keinona. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja A 6/1986. Tampere: Tampereen yliopiston jäljennepalvelu.
- Välimaa, J. 1997. Integraatio, differentiaatio ja Clarkin kolmio. Teoksessa Välimaa, J. (toim.) Korkeakoulut kolmiossa. Näkökulmia korkeakoululaitoksen muutoksiin. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino, 15-34.

## **2 Komiteamietinnöt ja muut virallisaineistot**

- Eduskunta 1990. Eduskunnan kirjelmä Suomen koulutusjärjestelmää, koulutuksen tasoa ja kehittämissuunnitelmia koskevan valtioneuvoston selonteon johdosta 4.12.1990. Helsinki: Eduskunta.
- Eduskunta 1998. Eduskunnan koululakiuudistusta koskevat lausumat. Helsinki: Eduskunta.
- Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 1996. Opetushallitus. Helsinki: Edita Oy.

- Hallintovaliokunta 1992. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi. Helsinki: Eduskunta.
- Hallituksen periaatepäätös 1992. Periaatepäätös hallituksen toimenpiteistä julkisen tauluden tasapainon parantamiseksi 14.10.1992. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Hallituksen esitys 1982. Hallituksen esitys Eduskunnalle peruskoululaiksi ja lukiolaiksi sekä niihin liittyväksi lainsäädännöksi. HE 30/1982.
- Hallituksen esitys 1990a. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi peruskoululain, lukiolain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. HE 108/1990.
- Hallituksen esitys 1990b. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi opetushallituksesta. HE 225/1990.
- Hallituksen esitys 1991a. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien valtiosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. HE 214/1991.
- Hallituksen esitys 1991 b. Hallituksen esitys Eduskunnalle opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi. HE 215/1991.
- Hallituksen esitys 1992. Hallituksen esitys Eduskunnalle ammatillisten oppilaitosten ja lukion yhteistoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi. HE 59/1992.
- Hallituksen esitys 1996. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien valtiosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 149/1996.
- Hallituksen esitys 1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. HE 86/1997.
- KM 1974:98. Väliportaanhallintokomitean mietintö.
- KM 1981 :34. Koululainsäädännön valmistelutyöryhmän mietintö.
- KM 1986: 12. Hallinnon hajauttaminen.
- KM 1989:4. Opetushallinnon keskusvirastokysymys.
- KM 1994: 1. Kansallinen koulutusstrategia.
- KM 1996:4. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus.
- Korkeakoulujen arviointineuvosto 1997. Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintasuunnitelma 1998-1999. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkasuja 3: 1997. Helsinki: Edita.
- Kouluhallitus 1985. Ryhmäkirje R 39/1985.
- Kouluhallitus 1986. Ryhmäkirje R 200/1986.

- Lukion opetussuunnitelman perusteet 1985. Kouluhallitus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Lukion opetussuunnitelman perusteet 1994. Opetushallitus. Helsinki: Painatuskeskus.
- Opettajien Ammattijärjestö 1982. Peruskoulun opetussuunnitelman kehittäminen 1980-luvulla. Opettajien ammattijärjestö OAJ.
- Opettajien Ammattijärjestö 1983. OAJ:n lausunto kouluasetuksista. Opettaja n:o 40, 7.10.1983, 12-19.
- Opetushallitus 1992. Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetusministeriö 1989. Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1989:61. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö 1991 a. Opetusministeriön päätös peruskoulussa järjestettävän lisäopetuksen perusteista 21.3.1991/573.
- Opetusministeriö 1991 b. Opetusministeriön päätös peruskoulussa järjestettävän esiopetuksen perusteista 21.3.1991/574.
- Opetusministeriö 1992. Tuntijakotyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992: 9. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö 1995. Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus -työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1995: 1. Helsinki: Opetusministeriö.
- Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985. Kouluhallitus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994. Opetushallitus. Helsinki: Painatuskeskus.
- Sarjala, J. 1993. PM Peruskoulun ja lukion tuntijaon uudistaminen. Helsinki: Opetusministeriö. (Liittyy Valtioneuvoston päätöksiin peruskoulun ja lukion tuntijaosta 23.9.1993)
- Sivistysvaliokunta 1998. Eduskunnan sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi. SiVM 3/1998 vp. Eduskunta.
- Suomen Akatemia 1997. Suomen Akatemian ja opetusministeriön välinen tulossopimus vuosille 1998-2000. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto 2.9.1997. Suomen Akatemia, <[www.aka.fi/fin/tulos.htm](http://www.aka.fi/fin/tulos.htm)>

- Suomen Kunnallisliitto 1985a. Suomen Kunnallisliiton koulutoimiston tiedote 30.9.1985.
- Suomen Kunnallisliitto 1985b. Suomen Kunnallisliiton yleiskirje 53/9.10.1985.
- Suomen Kunnallisliitto 1985c. Suomen Kunnallisliiton yleiskirje 55/25.10.1985.
- Suomen Kuntaliitto 1994. Sivistyksen suunta. Suomen Kuntaliiton valtuuston hyväksymä sivistyspoliittinen kannanotto. Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Yrittäjät 1998. Eduskunnan sivistysvaliokunnalle osoitettu lausunto Hallituksen esityksestä 86/1997 vp koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi sen 3. lakiehdotuksen osalta (laki ammatillisesta koulutuksesta). Helsinki: Suomen Yrittäjät.
- Teollisuus ja Työnantajat 1996. Lausunto koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Helsinki: Teollisuus ja Työnantajat.
- Valtioneuvosto 1985a. Valtioneuvoston päätös lukion tuntijaosta. Helsinki: Opetusministeriö.
- Valtioneuvosto 1985b. Valtioneuvoston päätös peruskoulun tuntijaosta. Helsinki: Opetusministeriö.
- Valtioneuvosto 1987. Valtioneuvoston päätös hallinnon hajauttamisesta. Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 29.1.1987. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvosto 1990. Suomen koulutusjärjestelmä, koulutuksen taso ja kehittämissuunnitelmat. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle 22.5.1990. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Valtioneuvosto 1991. Valtioneuvoston 20.11.1991 hyväksymä Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991 - 1996. Helsinki: Opetusministeriö.
- Valtioneuvosto 1993a. Valtioneuvoston päätös koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 1991 - 1996 tarkistamisesta. Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 18.6.1993. Helsinki: Opetusministeriö.
- Valtioneuvosto 1993b. Valtioneuvoston päätös lukion tuntijaosta. Helsinki: Opetusministeriö.
- Valtioneuvosto 1993c. Valtioneuvoston päätös peruskoulun tuntijaosta. Helsinki: Opetusministeriö.
- Valtioneuvosto 1995. Valtioneuvoston 21.12.1995 hyväksymä Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995 - 2000. Helsinki: Opetusministeriö.

### 3 Säädökset

Asetus ammattioppilaitoksista annetun asetuksen muuttamisesta 1992.

23.12.1992/1519

Asetus koulutoimenjohtajan viran kelpoisuusvaatimuksista 1991. 25.1.1991/181.

Asetus kunnan kouluhallinnosta 1984. 12.10.1984/722.

Asetus lukioasetuksen muuttamisesta 1988. 1.7.1988/632.

Asetus lukioasetuksen muuttamisesta 1991. 25.1.1991/177.

Asetus lukioasetuksen muuttamisesta 1992a. 27.5.1992/508.

Asetus lukioasetuksen muuttamisesta 1992b. 26.6.1992/615.

Asetus lukioasetuksen muuttamisesta 1992c. 27.11.1992/1176.

Asetus lääninhallituksen kouluosastosta 1970. 30.1.1970/81

Asetus lääninhallituksen kouluosastosta 1882. 14.1.1982/46.

Asetus opetushallituksesta 1991. 25.1.1991/183.

Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 1998. 14.12.1998/986.

Asetus oppilaiden ottamisesta lukioon 1961. 6.10.1961/465.

Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 1988. 1.7.1988/631.

Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 1991. 25.1.1991/176.

Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 1992a. 27.5.1992/507.

Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 1992b. 27.11.1992/1174.

Kansakoululaki 1957. 1.7.1957/247.

Koulujärjestelmälaki 1968. 26.7.1968/467.

Koulujärjestys 1872. 8.8.1872/26.

Kuntalaki 1995. 17.3.1995/365.

Kuntien valtionosuuslaki 1996. 20.12.1996/1147.

Laki ammatillisesta koulutuksesta 1998. 21.8.1998/630.

Laki ammatillisista oppilaitoksista annetun lain muuttamisesta 1992. 3.8.1992/717

Laki kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta 1968. 30.8.1968/534. Laki

kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta 1996. 28.6.1996/484.

Laki kunnan kouluhallinnosta 1983. 27.5.1983/479.

- Laki kunnan kouluhallinnosta annetun lain muuttamisesta 1991. 25.1.1991/174.
- Laki kunnan opetustoimen hallinnosta 1992. 3.8.1992/706.
- Laki lukiolain muuttamisesta 1988. 10.6.1988/512.
- Laki lukiolain muuttamisesta 1991. 25.1.1991/172.
- Laki lukiolain muuttamisesta 1992a. 26.6.1992/602.
- Laki lukiolain muuttamisesta 1992b. 3.8.1992/708.
- Laki opetushallituksesta 1991. 25.1.1991/182.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 1996.  
20.12.1996/1151.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1998. 21.8.1998/635.
- Laki peruskoululain muuttamisesta 1984. 3.2.1984/132.
- Laki peruskoululain muuttamisesta 1988. 10.6.1988/511.
- Laki peruskoululain muuttamisesta 1991. 25.1.1991/171.
- Laki peruskoululain muuttamisesta 1992. 3.8.1992/707.
- Laki vapaakuntakokeilusta 1988. 29.7.1988/718.
- Laki yhteisistä opettajista 1980. 4.7.1980/539.
- Lukioasetus 1984.12.10.1984/719.
- Lukioasetus 1998. 6.11.1998/810.
- Lukiolaki 1983. 27.5.1983/477.
- Lukiolaki 1998. 21.8.1998/629
- Peruskouluasetus 1970. 26.6.1970/443.
- Peruskouluasetus 1984. 30.10.1984/718.
- Peruskoululaki 1983. 27.5.1983/476.
- Perusopetusasetus 1998. 20.11.1998/852.
- Perusopetuslaki 1998. 21.8.1998/628

## LUETTELO KUVIOISTA

	Sivu
1. Koulutuksen ohjausjärjestelmän ja tilivelvollisuuden dimensiot Lundgrenin (1990, 31) mukaan	27
2. Koortin esittämä kolmipoolinen periaatekenttä	29
3. Clarkin ohjauskolmio	31
4. Markkinoiden rakenne suhteutettuna korkeakoulutukseen Höltän mukaan	32
5. Frackmannin viisikulmio	35
6. Lauglon (1995) esittämät desentralisaatiomuodot	46
7. Markkinaohjautuvuuden ulottuvuuksia ja muotoja Salmisen (1994, 169)mukaan	65
8. Koulutuksen ohjauskentän neljä toimijaa, kunkin toimijan asemaa korostavat ideaalityypit ja ideaalityyppien keskelle muodostuva teoreettinen ohjauskenttä	88
9. Esimerkki koulutuksen ohjauksen painopisteen vaihtelun kuvaamisesta ohjauskentässä	91
10. Ohjauksen painopisteen muutos ohjauskentässä ensimmäisessä uudistusaallossa ja painopisteen sijoittumiseen vaikuttaneita tekijöitä (+/-)	111
11. Ohjauksen painopisteen muutos toisessa uudistusaallossa ja muutokseen vaikuttaneita tekijöitä (+/-)	144
12. Ohjauksen painopisteen muutos kolmannessa uudistusaallossa ja muutokseen vaikuttaneita tekijöitä (+/-)	176
13. Tarkastelujakson aikana tapahtuneita koulutuksen ohjausjärjestelmän piirteiden muutoksia	191

SARJA - SER. C

SCRIPTA LINGUA FENNICA EDITA

Osa  
Tom.

127. **Jukka Niemelä**, Ammattirajoista tiimityöskentelyyn. Työnjaon ja työelämän suhteiden muutos Suomen telakoilla 1980- ja 1990-luvulla. 283 s. 1996.
128. **Vuokko Kaartinen**, Aktiivinen oppiminen - lukijaksi ja äidinkielen opettajaksi. English Summary. 233 s. 1996.
129. **Maija Hupli**, Sairaanhoidajan ja sairaanhoitajaopiskelijan hoitotyön päätöksenteko kolmella eri menetelmällä tutkittuna. English Summary. 161 s. 1996.
130. **Jorma Jokela**, Kariesriskin arviointi ja prevention kohdistaminen alle kouluikäisillä. English Summary. 102 s. 1997.
131. **Juhani Lahnaviiki**, Humaani heroismi Konstantin Simonovin trilogiassa *Živye i mertvye*. English Summary. 193 s. 1997.
132. **Jouko Lehtiö**, Suomalaisten vammaisten elämä varsinaisessa elämäkerta- ja vammaisten elämää keskeisesti käsittelevässä kaunokirjallisuudessa. English Summary. 140 s. 1997.
133. **Jarmo Kinos**, Päiväkoti ammattikuntien kamppailujen kenttänä. English Summary. 366 s. 1997.
134. **Pirkko Nygrén**, Yksilöllinen terveysneuvontainterventio kohonneen verenpaineen hoidossa. English Summary. 127 s. 1997.
135. **Marjo-Riitta Järvinen**, Eriytyneistä kouluista laaja-alaisia oppimiskeskuskoita? Ammatillisten oppilaitosten yhdistäminen suomalaisen koulutuspolitiikan välineenä 1900-luvulla. English Summary. 337 s. 1997.
136. **Pekka Kettunen & José Valanta (toim.)**, Hallinto ja kansanvalta. Esseitä Voitto Helanderin 60-vuotispäivän kunniaksi. 257 s. 1997.
137. **Auli Koponen**, VILKKA-strategia aktivointimenetelmänä kirjallisuuden opetuksessa. English Summary. 228 s. 1997.
138. **Petri Kahila**, Kolme maata ja kolme elinkeinopolitiikkaa: Suomi, Saksa ja Irlanti. 378 s. 1997.
139. **Pasi Kankare**, Teknologian lukutaidon toteutuskonteksti peruskoulun teknisessä työssä. 231 s. 1997.
140. **Kaarina Nurmi**, 'Se pieni ero' hyvinvointivaltioiden koulutus- ja työmarkkinoilla. Tutkimus koulutus- ja työmarkkinoiden sukupuolijajoista kahdessatoista OECD-maassa. 254 s. 1998.
141. **Anita Haataja**, Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipolitiikkamallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema. English Summary. 198 s. 1998.
142. **Teija Ojankoski**, Oikea pieni kaupunki. Maantieteen ja asukkaiden näkökulma suomalaiseen pikkukaupunkiin. English Summary. 268 s. 1998.
143. **Juha Kaskinen**, Tuhatta ja sataa Turusta Pietariin. Eurooppatie E18:n tiensuunnittelu ympäristövaikutusten arvioinnin käytäntönä. 173 s. 1998.
144. **Arja Konttila**, Suomalainen WISC-R – poikittais- ja pitkäaistutkimus psykometrisen älykkyyden rakenteesta ja prosesseista. English Summary. 290 s. 1998.
145. **Pirjo Viitanen**, Hyvät, kauniit ja rumat kuvat. Ensiluokkalaisten taidekuvareseptio. English Summary. 276 s. 1998.
146. **Tuomo Laitila**, Siirtoja koulutuksen ohjauskentällä. Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla. English Summary. 217 s. 1999.

Myyntijakelu: Turun yliopiston kirjasto  
Distribution: Turku University Library  
FIN 20014 TURKU, FINLAND  
Puh./Tel. 02-333 6170  
Int. +358-2-333 6170  
Fax 02-333 5050  
Int. +358-2-333 5050

ISBN 951-29-1405-0  
ISSN 0082-6995

Painosalama Oy - Turku, Finland 1999