



— Jukka Sarjala —

## MITÄ TAPAHTUI TODELLA. 1990-luvun koulutuspolitiikan tarkastelua

**Koululaitos tai koulutuspolitiikka eivät ole pitkiin aikoihin - jos koskaan - eläneet itsellistä elämää, vaan koulutuspolitiikan suunnanmuutokset ovat osa yhteiskuntapolitiikan muutosta. Yhteiskuntapolitiikan vaikutusvalta koulutukseen on eri aikakausina vaihdellut sen mukaan, millaisia ovat olleet julkisen vallan politiikan sisältö ja ulottuvuudet**

**E**duskunnassa parhaillaan käsiteltävänä oleva esitys uudeksi koululainsäädännöksi on päätösvaihe prosessissa, joka on noin vuosikymmenen ajan ohjannut koulutuspoliittisia ratkaisuja. Lainsäädäntöesitys poikkeaa aikaisemmista suurhankkeista siinä, etteivät ehdotetut lait juurikaan kajoa koulutuksen rakenteisiin. Se ei sinällään tuo mitään merkityksellistä uutta koulutuspolitiikkaan, mutta antaa koulutuksen toimijoille uudenlaisia vapauksia ja mahdolli-

suuksia uusiin avauksiin. Esitys vahvistaa sallivan koulunpitomallin asemaa koulutuspolitiikassa. Esimerkiksi peruskoulun ala- ja yläasteen rajan poistuminen lainsäädännössä ei välttämättä merkitse tutuksi tulleen 6+3-porrastuksen muuttamista yhdessäkään kunnassa, mutta lainsäädäntö ei saa estää toisenlaisia ratkaisuja, jos niihin on järkeviä perusteita.

Koululaitos tai koulutuspolitiikka eivät ole pit-

kiin aikoihin - jos koskaan - eläneet itsellistä elämää, vaan koulutuspolitiikan suunnanmuutokset ovat osa yhteiskuntapolitiikan muutosta. Yhteiskuntapolitiikan vaikutusvalta koulutukseen on eri aikakausina vaihdellut sen mukaan, millaisia ovat olleet julkisen vallan politiikan sisältö ja ulottuvuudet

### **AIKAMME MEGATRENDIT: hyvinvointivaltion mureneminen, globalisoituminen ja liberalisoituminen**

**O**limme 1960-luvun alusta alkaen tottuneet siihen, että kansalaisten hyvinvointia ja jokapäiväisen elämän ehtoja säädeltiin julkishallinnon toimenpitein ja verovaroin. Pekka Kuusen kuuluisa "60-luvun sosiaalipolitiikka"-kirja muokkasi tehokkaasti mielialoja tämän ajattelun taakse. Kuusen kirjassa alamaisestä haluttiin tehdä aktiivinen toimija ja kaikkiin ve-toava "kansalaisen paras"- tavoite julistettiin ylimmäksi politiikan ohjenuoraksi.

Talouselämän pyörien pyörittämiseksi ja jatkuvan kasvun turvaamiseksi oli huolehdittava korkeasta kulutustasosta. Sodan jälkeen aloitettu perhekustannusten tasausjärjestelmä (lapsilisät) oli heiveröinen esikuva siitä, mitä tuleman piti; jos oli väestöryhmiä, jotka eivät pysyneet omilla tuloillaan kuluttamaan kansantalouden kasvun vaatimalla volyyymilla, niin otettakoon sitten tulonsiirrot avuksi. Kerran liikelle lähtenyt massa leveni ja vauhti kiihtyi, minkä seurauksena yhteiskunnan tukitoimet ja säätelyote ulotettiin yhä uusille inhimillisen elämän alueille, kuten taiteeseen ja urheiluun. Rahanjakokoneisto tarvitsi hierarkkisia suunnittelu- ja säätelyorganisaatioita, toimikuntia, virkamieskuntaa jne. Rahan saanti edellytti saajalta monenmuotoista alistumista, mutta mitä-pä ei rahan vuoksi kestäisi. Ohjauksen oikeutusta perusteltiin ennen muuta kansanvaltaisen kontrollin, hyvinvoinnin ja tasa-arvon kannalta.

**Y**hteiskuntapolitiikka on syklistä, joten muutos oli odotettavissa. Poikkeuksellisen pit-

kään jatkunut nousukausi antoi 1980-luvun jälkipuoliskolla poliitikoille rohkeutta vapauttaa talous- ja rahapolitiikkaa - myöskin uudentyyppinen hallituskoalitio helpotti tällaista ratkaisua. Oikeaoppisella ratkaisulla oli väärä ajoitus, koska julkistalouden velkakierre rysähti heti vapautumisen jälkeen hallitsemattomaksi. Mm kunnat saivat helposti ulkomaista velkaa investointien rahoittamiseen, mutta saivat muutaman vuoden kuluttua maksaa tästä vapaudestaan kalliisti. Mutta askel oli otettu, eikä paluuta protektionismiin näytä olevan.

Kun oli nähtävissä, että valtion talousarviossa velanhoitomenoista tulee toiseksi suurin pääluokka sosiaali- ja terveysministeriön jälkeen, joutui julkisen vallan tehtävä rakenne kriittiseen tarkasteluun. Avainkysymys oli: pitääkö valtion ja kuntien todellakin huolehtia itse kaikista hyvinvointiin vaikuttavista palveluista, voitaisiinko tehtäviä ulkoistamalla tehostaa toimintoja. Julkisen talouden ahdinko joudutti palvelujen yksityistämistä, liikelaitostamista, kilpailuttamista. Valtion tehtäviä haluttiin palauttaa entisten ydintehtävien hoitamiseen, kuten ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden hoitoon, oikeusjärjestelmän ylläpitoon, negatiivisten ulkoisvaikutusten (esimerkiksi ympäristöongelmien) korjaamiseen sekä positiivisia ulkoisvaikutuksia tuottavien toimintojen (kuten koulutuksen ja perustutkimuksen) tukemiseen.

Pääomaliikkeiden, liikenteen ja viestinnän nopeutuminen ovat 1990-luvulla pakottaneet teollisuusmaat uudistuskierteeseen, jolla ei ole vastinetta menneisyydessä. Maailmantalouteen on tullut uusia toimijoita, voimakkaasti kansantuotettaan kasvattavia valtioita, joiden yritykset tuottavat samoja tuotteita kuin Eurooppa - mutta halvemmalla. Perinteiset teollisuusmaat ovat huomanneet olevansa perinteen vankeja, perinteen, jolle on ominaista jäykät työmarkkinat ja raskaat sosiaaliset turvajärjestelmät. Uusteknologia on vahvistanut yritysmaailman vaikutusvaltaa, valtiot instituutioineen ovat uhkaavasti putoamassa kärryiltä. Poliittinen koneisto ei ohjaa maailmanjärjestystä.

Valtioiden integraatioprosessi on ollut taloudel-

linen välttämättömyys, johon protektionalistienkin on pitänyt alistua. Kilpailukyvyyn turvaamiseksi hakeudutaan globaalin talouden vaikutuspiiriin kaupan, investointien, pääomavirtojen ja teknologiavaihdon avulla. Menestyvät yritykset toimivat globaalisti, ne ovat usein ketjuuntuneita alihankintaverkostoihin, koska menestys edellyttää keskittymistä ydintoimintoihin ja "sivutuotteiden" ulkoistamista. Tuotantoliittoutumat heiluttavat pääomavirtoja, keskuspankkien itsenäinen liikkuma-ala on supistunut. Pakkotahtisen uudistuskierteen yhteiskuntapoliittiset seuraukset eivät ole yhdenkään hallituksen hallinnassa; korkeat työttömyysluvat ja epävarmuus jäytävät yhteiskunnallista koheesiota.

Talous on vain yksi yhteiskuntapoliittista muutosta säätelevä tekijä, joskin hyvin vaikuttava. Kyllä mielialat ilman talouttakin olisivat kypsyneet muutokselle. Koulutustason nousu, kansainvälisen kanssakäymisen lisääntyminen, uusi tietotekniikka ja ylikansallinen tajuntateollisuus ovat jouduttaneet segmentoitumista, murentaneet yhtenäiskulttuuria. Koulutetulla yksilöllä on lähes kaikissa suhteissa enemmän vaihtoehtoja käytettävissään kuin minimikoulutuksen saaneella; hän arvostaa yksilöllisyyttä ja kokee yhteiskunnallisen säätelyn holhoamiseksi, hän ei halua olla samankaltaisuutta toistavan yhteiskuntapoliittikan objekti.

Englannin entinen pääministeri *Margaret Thatcher* ilmoitti aikoinaan, ettei yhteiskuntaa ole. Hänen maailmassaan oli vain markkinat ja yksilö, yksilökin vain yrittäjänä tai kuluttajana, ei työntekijänä. Thatcherin ajatuksilla oli vastakaikua Suomessa, joskaan näin yksioikoisia käsityksiä ei kukaan johtavista poliitikoista tohtinut esittää.

## KOULUTUSPOLITIIKAN REAGOINNIT

Keskusjohtoinen, hierarkkinen ja normiohjattu koulutuksen säätelyjärjestelmä tuli tiensä päähän 1990-luvun taitteessa. Osa alkaneesta sopeutusprosessista oli reagointia toimintaympäristön muutokseen, osa koulutuksen si-

säisistä tarpeista johtuvia suunnanmuutoksia.

### Säätelyyn ihanteena tasa-arvo

Suomalaisen koulutuspolitiikan keskeinen sisältö kahden vuosikymmenen aikana kiertyi tasa-arvon ympärille. Peruskoulu-uudistus saatiin viimein liikkeelle, kun havahduttiin näkemään koulutuksen painoarvo agraarikauden jälkeisessä yhteiskunnassa ja toisaalta riskit, joita koulutuksen eriarvoinen saatavuus aiheuttaa koulutuskysynnän kasvuvuosina. Koulutuspaikkoja lisättiin kautta linjan, koulutuksen saavutettavuutta parannettiin opintososiaalisilla etuuksilla. Koulutuksella oli nostetta, kun politiikat keksivät suojamekanismeja eriarvoistumista vastaan ja panostivat tästä syystä koulutukseen ja kun toisaalta talouselämällä oli jatkuva tilaus hyvin koulutetusta ammattiväestä tuotannon jokaiselle tasolle. Toimittiin niin kuin Ateenan suuruuden strategi Perikles oli neuvonut 2400 vuotta sitten: "Ainoakaan lahjakas nuorukainen ei jää meiltä huomaamatta". Tai pantiin vielä paremmaksi: ainoakaan ei saa jäädä huomaamatta.

Koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamiseksi tehtiin kaikki mahdollinen, mikä hallinnon keinoin oli tehtävissä:

Korkeilla valtionosuuksilla varmistettiin, että vähävaraisenkin kunnan kannatti panostaa koulutukseen. Valtionapu oli tehtäväsidonnainen, jolloin valtionapuviranomainen pystyi määräämään, miten koulutointa piti hoitaa. Tärkeimmät kuntien koulupäätökset piti alistaa valtion viranomaiselle. Koululainsäädäntö oli yksityiskohtainen, jolla kunnat pakotettiin tekemään ratkaisunsa määrämuotoisesti. Opettajakelpoisuudet säädettiin asetuksella. Valtakunnallisilla kollektiivisopimuksilla määrättiin opettajien palvelussuhteen ehdoista eikä kunnallista omatoimisuutta siedetty. Koulutuksen sijoittamista ja määrää säänneltiin valtion viranomaisratkaisulla. Päätöksiä kuljetettiin usean portaan läpi, jotta päätösten oikeellisuus varmistuisi. Kunnallishallinnon yleisten oppien vastaisesti turvattiin opettajille oikeus oman hallinnon alansa lautakuntahallintoon, jotteivat maallikot pääsisi yksin tekemään tyhmyyksiä. Koulutoimen-

johtajan virat määrättiin päätoimisiksi keski-suurissa ja suurissa kunnissa. Rakennettiin koulu-toimen aluehallinto lääninhallitukseen jne.

Edellä olevat tasa-arvon ja koulutuksen laadun varmistuskeinot olivat luonteeltaan hallinnollisia. Opetukselliset ratkaisut tehtiin samassa hengessä. Kouluhallitus saattoi lain antamalla valtuudella yhdellä päätöksellä määrätä, että kaikissa Suomen peruskouluissa on noudatettava sen määräämää opetussuunnitelmaa. Näin siitäkkin huolimatta, että pääsäännön mukaan kunnat vastaavat opetussuunnitelmistaan. Mutta peruskoulu-uudistuksessa käytettiin kouluhallitukselle annettua poikkeusmahdollisuutta. Kuntien päättävältä rajoittui siihen, että ne päättivät noudattaa kouluhallituksen määräystä. Jotkut kunnat yrittivät poiketa muutamalla tunnilla tuntijakonormista, mutta nämä yritykset torjuttiin päättäväisesti. Opetussuunnitelmallinen liikkuma-ala kapeni vielä 1975 säästöpäätöksen yhteydessä, kun erityiskurssit poistettiin ja yläasteen oppilaan viikkotuntimäärä määrättiin yhtenäiseksi koko maassa. Eri aineisiin käytettävistä tuntimääristä päätti tosiasiallisesti peruskoulun syntyvaiheista lähtien valtioneuvosto, vuoden 1985 lainsäädännössä tämä valtuus annettiin sille muodollisesti. Oppikoulun ja sittemmin lukion perinteinen menettely keskitetystä ja yhtenäisestä tuntijarvasta tuli näin myös peruskoulun käytännöksi.

Koko koulujärjestelmä ei toiminut edellä kuvatulla tavalla, vaan vapausasteet kasvoivat sitä mukaa, kun järjestelmässä siirryttiin ylöspäin. Vakavasti otettavia yrityksiä *vapaan sivistystyön* säätelämiseksi ei tehty. Ajankohdan yhteiskunnallisen ilmapiirin merkinä voidaan pitää komiteaa, joka kutsuttiin määrittämään *kirjaston* tehtäviä yhteiskuntapolitiikkaa toteuttava laitoksena.

Ajanjaksoa 1960-luvun lopulta 1990-luvun alkuun voidaan kuvata koulutuksen infrastruktuurin rakennuskaudeksi. Yhteiskunnallinen säätely oli tarpeen, jotta sivistykselliset perusoikeudet olisivat todellistuneet edes siedettävällä tavalla maassa, jossa koulunpidon edel-

lytykset poikkesivat huomattavasti kunnasta toiseen. Toisaalta tasa-arvon toteuttamiskeinot alkoivat kääntyä perimmäisiä tarkoituksiaan vastaan.

### Säätelyjen purkamisen virta

Säätelyn purku aloitettiin ryhmiinjako-sääntönsistä. Tiukat ja yksityiskohtaiset ryhmitys-säännökset pakottivat koulut samankaltaisiin ratkaisuihin, vaikka koulujen poikkeavat olosuhteet olisivat vaatineet joustavuutta. Vuoden 1985 peruskoululain merkittäviin muutoksiin on ilman muuta luettava *tuntikehysjärjestelmän* käyttöönotto. Tällä käsitteellä tarkoitettiin ryhmiinjakotapaa, jossa oppilaitos sai itse päättää, millaisessa kokoonpanossa opetusta annetaan eri oppiaineissa, kunhan vain koulun opetustuntien kokonaiskertymä pidetään annetun enimmäisrajan sisällä. Jälkeenpäin tämän uudistuksen merkitystä ei ole riittävästi arvoitettu, mutta kyseessä oli huomattava avaus sallivaa koulunpitolle kohti. Ratkaisu siirsi päättävältä asetustasolta koulutasolle, se lisäsi koulun toimintavapauksia, se purki byrokratiaa, koska ryhmityksiä koskevasta alistusmenettelystä voitiin luopua.

Peruskoulun pakollisessa vieraassa kielessä, toisessa kotimaisessa kielessä ja matematiikassa käytetty tasoryhmitys tai pikemminkin sen poistaminen jouduttivat uuden ryhmityskäytännön läpimenoa. Silti on virheellistä väittää - niin kuin sitkeästi väitetään, että tasokurssit korvattiin tuntikehysjärjestelmällä. Peruskoulun eriyttämisratkaisun korjausta vaadittiin vuonna 1974 valtioneuvoston hyväksymisissä keskiasteen uudistuksen suunnitteluohjeissa. Niissä - koulutukselliseen tasa-arvoon vedoten - nimittäin vaadittiin, ettei peruskoulun sisäinen rakenne saanut valikoida oppilaita jatko-oppilaitoksiin. Alimpien tasokurssien pohjalta ei alunperin ollut asiaa lukioon tai opistoihin. Suunnitteluohjeita annettaessa ei vielä varauduttu tuntikehysjärjestelmään, minkä vuoksi peruskoulun kehittämiskokeilut käynnistettiin perinteiseltä pohjalta. Opetusryhmien puolittamisilla vaikeiksi koetuissa aineissa tai maksimikokojen pienentämisillä kuviteltiin tehtävästä selvittävän, mut-

ta vasta 1980-luvun alussa havaittiin, että ratkaisu olisi jatkanut koulutuksen kaavamaisuuden perinnettä, eikä olisi muuttanut koulun työkuultuuria. Näin tuntikehysjärjestelmän tulo ja tasokurssien poistaminen kytkeytyivät toisiinsa, vaikka on hyvin todennäköistä, että tuntikehysjärjestelmän kaltainen mekanismi olisi toteutunut koulussa siinäkin tapauksessa, että tasokurssit olisi säilytetty.

Ryhmityskäytännön vapauttaminen vaati jatkukseen muita vapauksia. Yhteen kaavaan napitettu tuntijako ja siihen perustuva opetussuunnitelma latistivat koulujen profiileja, estivät yksilöllisyyden toteutumista, heikensivät opiskelumotivaatiota. Yleisen yhteiskuntapoliittisen avautumisen rinnakkaisilmionä voimistuivat vuosikymmenen vaihteessa vaatimukset yksilöllisyyden palauttamisesta. Ääri-ilmiot saivat hetkellisesti ylisuuren huomion, kun nuoret jupit saattoivat jonkin aikaa keinotella oman onnensa seppinä. Koululaitokseen vaadittiin joustavuutta, ja kansalaisliikehdistintä painosti vaihtoehtokoulujen puolesta. Uudenlaista oppimiskäsitystä yksilöstä aktiivisena oppijana pyrittiin juurruttamaan jopa viranomaisvoimin.

Kirjoitettu opetussuunnitelma jäi vuosikymmeniksi riviopettajalle vieraaksi. Oikeutetusti voitiin puhua piilo-opetussuunnitelmasta, jolloin virallisten tavoitteiden kirjaamisella ei ole juuri mieltä. Valtioneuvoston päätös peruskoulun ja lukion tuntijaosta vuonna 1993 ilmensi uudenlaista poliittista kulttuuria: oppilaan, koulun ja koulun ylläpitäjän valinnanvapauksia lisättiin ja koulujen profiloitumista kannustettiin. Opetussuunnitelman asemaa opetusta ohjaavana asiakirjana haluttiin vahvistaa myös siten, että osassa kuntia opetussuunnitelmat tehtiin koulukohtaisesti.

Lukiossa valintaoikeudet vietiin kansainvälisestikin katsoen pitkälle, sillä opiskelijalle annettiin ainevalintojen lisäksi oikeus vaikuttaa opiskeluaikaa pituuteen ja omaan opiskelutahtiinsa.

Lukiomainen opetussuunnitelmien vapaus on ulotettu myös toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. Vuoden 1974 keskiasteen uudis-

tuksen perusratkaisu yhden vuoden perusjakosta ja eripituisista erikoistumisjaksoista on haudattu hiljaisuudessa. Opiskelijalle itselleen on annettu oikeuksia rakentaa tutkinto varsin pitkälle omilla ehdoillaan.

## Oppilaitosten yhteistyöhön

**P**oliittisia intohimoja herättänyt ehdotus lukion ja ammatillisen koulutuksen yhdistämisestä nuorisokouluksi on hallitussopimusasia. Tarvittavaa parlamentaarista enemmistöä ei ole näköpiirissä. Sitä vastoin uuteen koululainsäädäntöön sisältyy tarkoin muotoiltu velvoite siitä, että lukion ja ammatillisten oppilaitosten on hakeuduttava yhteistoimintaan joko kaltaistensa kanssa, toisensa kanssa tai muiden oppilaitosten kanssa. Opiskelijoilla on jo nyt oikeuksia ottaa kursseja muista oppilaitoksista omaan opiskeluohjelmaansa. Tämä on huomattava poikkeama aikaisemmasta linjauksesta, koska koulutuksen ylläpitäjä tai kouluviranomaiset ovat luopuneet käsityksistään, että ne parhaiten tietävät, mitä opiskelijan kannattaa opiskella.

Koulunpidon uutta politiikkaa kuvastaa peruskoulun piirijaon poistaminen. Piirijaon alkupe räisenä tarkoituksena oli osoittaa yksiselitteisesti, mihin kouluun lapsella on oikeus päästä. 1990-luvun uutta ajattelua osoittaa säännösmuutos, jossa vanhempien oikeuksia koulun valintaan lisättiin. Säännösmuutoksen toivottiin johtavan tervehenkiseen kilpailuun. Tämäkin vapautuksen mahdollisuus haluttiin tarjota, vaikka esimerkit Yhdysvalloissa ja Ruotsissa ovat osoittaneet, että valinnaisuus toteutuu odotetulla tavalla vain suurkaupunkialueilla. Useimmissa osissa näitä maita valitaan lähin koulu huolimatta siitä, vallitseeko vapaa valinta vai ei. Ratkaiseva valintatekijä on koulumatka. Vapaan hakeutumisoikeuden merkitys on luonnollisesti suurempi keskiasteen oppilaitosten kannalta. Kilpailu opiskelijoista on nyt tosiasia, jolloin koulutuksen kysyntä on paljolti korvannut entisiä viranomaisvetoisia säätelymekanismeja. Lukion määrällisestä säätelystä luovuttiin jo 1990-luvun alussa, ammatillisen kou-

lutuksen uusia säätelyn oppeja otetaan parhailaan käyttöön.

### Palvelujen tuottajasta niiden mahdollistajaksi

Yleinen julkishallinnon uusjako ja uusorientoituminen alkoivat vaikuttaa muihin koulutoimen ratkaisuihin viime vuosikymmenen lopulla. OECD-maissa toteutettiin yleisesti samansuuntaista politiikkaa: yhtäältä julkista sektoria muutettiin palvelujen tuottajasta niiden mahdollistajaksi, toisaalta haluttiin erottaa julkisten palvelujen ohjaus, tuotanto ja rahoitus toisistaan. Ammatillinen aikuiskoulutus oli merkittävä tienraivaaja, koska ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten suoraa valtiontukea vähennettiin merkittävästi ja niiden toiminta rakennettiin palvelusten myynnistä kertyvän rahoituksen varaan.

Koulutoimessa tällainen palvelujen osto ja myynti oli uutta ja suhtautuminen oli sen mukaista. Ratkaisu nähtiin ensimmäisenä askeleena kohti hallitsematonta koulunpitolomaa, jossa koulutus ajalehti markkinavoimien mukaan minne sattuu. Markkinavoimilla pelottelu oli hätävarjeluun liioittelua, koska tässäkin tapauksessa julkishallinto on pääasiallinen ostaja. Oikeaoppinen markkina-ajattelu edellyttäisi, että keskuksat järjestäisivät toiminnan kannattavuuskriteerien mukaan ja että julkinen valta vetäytyisi kokonaan rahoitusvastuusta. Ne jotka keskusten palveluja tarvitsivat, maksaisivat omat kulunsa. Ajatus kaatuu omaan mahdottomuuteensa maissa, joissa koulutusta käytetään työllisyyspolitiikan välineenä.

Toimivallan ja tehtävien delegointi on yleisurooppalainen ilmiö viimeisen vuosikymmenen aikana. Suomen ratkaisut ovat näiden suunta- viivojen mukaisia, mutta kansallisiakin piirteitä voidaan tunnistaa. Desentralisaatio on Suomessa merkinnyt ennen muuta tehtävien siirtoa julkishallinnon sisällä valtiolta kunnille tai kuntayhtymille. Yksityiset palveluntuottajat eivät ole koulutoimessa merkityksellisesti vahvistaneet asemiaan. Kun valtio 1990-luvun puolivälissä toteutti mittavan ammatillisten oppi-

laitosten omistussuhteiden muutoksen, pääsääntöisesti entisten valtion laitosten uusiksi isänniksi tulivat kunnat tai kuntayhtymät.

Vapaakuntakokeiluun kohdistettiin aikanaan suurempia toiveita kuin mitä todellisuus toi tullessaan. Kokeilun ideana oli, että yksittäinen kunta saattoi järjestää hallintonsa omaperäisesti, lisäksi kunta saattoi hakea, että sitä varten räätälöitäisiin poikkeussäännös johonkin lainkohtaan. Tarkoituksena oli säätää hakemuksen mukaiset poikkeukset; poikkeussäännös olisi koskenut vain hakijakuntaa ja sitäkin vain määräjän. Opetusministeriön hallinnonalalla toimittiin toisin: säännöksiä muutettiin hakemusten suunnassa kaikkia kuntia koskevasti ja pysyvästi.

Valtionosuusjärjestelmän funktio on perusteilisesti muuttunut 1990-luvulla. Alun alkaen valtionavuilla haluttiin tasoittaa kuntien taloudessa olevia eroja, toisaalta valtionavuilla kannustettiin kuntia palvelujen laadun ja määrän lisäämiseen. Koulutoimessa valtionavuilla on ollut erityisen tärkeä merkitys, koska valtion rahoitusosuus on korkeampi kuin hyvinvointipalveluissa yleensä ja toisaalta siksi, että valtiontuki oli meno- ja tehtäväsidonnainen. Peruskoulu-uudistuksen yhteydessä voidaan jopa väittää, että valtionrahoitus pehmitti kunnallispäättäjien asenteita uudistusmielisiksi, sillä valtio lupasi ottaa peruskoulusta aiheutuvat lisäkustannukset kannettavakseen. Kun samanaikaisesti luovuttiin kuntamuotoon perustuvasta valtionapujen mitoituksesta, niin monen kaupungin kamreerille uudistus oli tervetullut.

Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa valtionrahoituksen "korvamerkintä" poistui. Lisäksi rahoituksen perusteet muuttuivat laskennallisiksi. Kunta ei enää omilla toimenpiteillään voinut entisessä määrin vaikuttaa rahoituserien suuruuteen. Valtionapumekanismien tehtävä rajoittuu vast'edes tuloerojen tasaukseen ilman toimintoja ohjaavaa vaikutusta.

Tehtävien ja toimivallan delegoinnin ja valtionosuusuudistuksen myötä valtionhallinnon rooli on muuttunut. Koulutoimessa keskusvirastot

yhdistettiin vuonna 1991 opetushallitukseksi ja samalla uuden viraston asema määriteltiin perinteistä poiketen. Opetushallitus ei ole hallinnollinen keskusvirasto, vaan asiantuntijaelin, joka tukee hajautetun koulunpitomallin mukaisesti oppilaitoksia opetuksen sisältö-, menetelmä- ja arviointitehtävissä. Normiohjauksesta on käytännöllisesti katsoen luovuttu, viimeiset sitovat normit koskevat opetussuunnitelmien perusteita sekä vuonna 1994 voimaan tulleen ammattitutkintolain mukaisia tutkintojen perusteita. Samantapainen asema on toisella tärkeällä hyvinvointipalvelujen tukiyksiköllä Stakesilla, joka muodostettiin lääkintö- ja sosiaalihuollinlaitoksista. Keskusvirastojärjestelmä on myös muilta osin 1990-luvulla muuttunut, sillä virastoja on lakkautettu, yhtiöitetty ja liikelaitostettu.

Viranomaisvalvontaa on vähennetty kaikilla sektoreilla. Kun yhdenmukaisia, samanlaisia toistuvia tehtäviä ei suosita, vaan paikallisperiaatetta kunnioitetaan, on johdonmukaista, että toimintojen on ohjaututtava asiakaslähtöisesti, samoin kontrollin on lähdeittävä asiakkaita.

### Arviointi noussut keskeiseksi

Samanaikaisesti vapautuksen kanssa ovat vahvistuneet vaatimukset uudentyyppisestä yhteiskunnallisesta tilivelvollisuudesta. Periaatteessa minkään instituution olemassaoloa ei hyväksytty itsestäänselvyytenä, vaan instituution oli lunastettava olemassaolonsa oikeutus osoittamalla vaikuttavuutensa, tuloksellisuutensa ja taloudellisuutensa. Arviointi monella tasolla, kansainvälisesti, kansallisesti ja paikallisesti, on 1990-luvulla lyönyt itsensä läpi niin kehittämisen kuin uudistusten seurannan välineenä. Arviointi ei ole normiohjauksen korvike, vaan osa vuorovaikutteista tulosohjausta, jossa toimijalle jätetään todellisia vaihtoehtoja.

Kuvaavaa ajallemme on, että koulut ja oppilaitokset menettävät monopoliasemaansa. Vaikka pitkään on tunnustettu, että oppimista tapahtuu näiden laitosten ulkopuolella, on viralliseksi oppimiseksi kuitenkin katsottu

vain näissä tapahtuneet suoritukset. Oppiohjelmien läpikäynnin - tai äärimmillään pelkän oleskelun oppilaitoksessa - on katsottu tuottavan valmiuksia, joita opetukselle on asetettu. Asenteet ovat muuttuneet: merkityksellistä ei ole, millaisia prosesseja yksilö on läpäissyt, merkityksellistä on, mitä hän osaa. Tällainen ajattelu on tuonut kaksi näyttötutkintoihin perustuvaa instituutiota maahamme: ammattitutkinnot ja kielitutkinnot.

### KEHITYSNÄKYMÄ

Suomalaista hyvinvointimallia voidaan vastaväitteistä huolimatta pitää onnistuneena, vaikka se nyt onkin ajautunut kriisiin. Maahamme ei ole muodostunut syrjäytyneitä alaluokkaa, yhteiset julkiset palvelut ovat kohtuullisen korkeaa tasoa, jonkinlainen perusturva vaikeassa työllisyysstilanteessa on järjestynyt.

Teknologian muutos on tähän mennessä vähentänyt työpaikkoja, tuottavuuden nousun etuudet eivät ole jakaantuneet koko tuotantoketjulle. Ilmeisesti ylläpidimme piilevää työttömyyttä koko 1980-luvun noususuhdanteen ajan, jonka jälkeen laman iskiessä yritykset pakotettiin poikkeuksellisen kovaan hevoskuuriin. Teknologian aiheuttama rakennemuutos ei ravistele pelkästään tuotantoa, vaan automatisointi on siirtynyt palveluihin. Automaation jäljiltä palveluyhteiskunnan asemasta olisi syytä puhua itsepalveluyhteiskunnasta. Rutiinistyön menetykselle ei ole löytynyt vaihtoehtoja. Työvoiman laatuvaatimukset nousevat, koska menestymismahdollisuutemme kansainvälisessä kilpailussa kohdistuvat tietointensiivisiin tuotteisiin. Aineettomat hyödykkeet valtaavat alaa tavara-tuotannolta, tuotanto digitalisoituu ja biteistä tulee tärkeä vientitavara.

Yhdysvaltain työvoimaministeri *Robert Reich* maalaa kauhukuvia, joita on vaikea torjua; symbolianalyttikkojen (suunnittelijat, arkkitehdit, juristit) määrä, jota ei voida korvata automaatiolla, on teollisuus- ja palvelutuotannossa Yhdysvalloissa parhaimmillaankin vain 20 prosenttia kokonaistyövoimasta, vaikka Yhdysvallat hallitsee maailmanlaajuisia symbolituotannon

vientimarkkinoita. Siis 80 prosentin työpaikat voidaan ennen pitkää korvata tietotekniikalla ja automaatiolla.

Globalisaation aiheuttama epävarmuus johtuu osittain yritysten ja hallitusten reagoitien eritahtisuudesta. Hallitusten toimintavapaudet ovat rajallisempia kuin yrity maailmassa, jossa pystytään nopeammin hyödyntämään uuden teknologian mahdollisuudet globaalisti. Rakennemuutokset ovat välttämättömiä, mutta tuskallisia.

Suomessa työttömyyden torjunnassa koulutusta on huudettu apuun. On järjestetty uusia koulutuspaikkoja nuorille. Toimeentuloturvaa muutoksilla nuoria on pakotettu suosimaan kouluttautumista vastikkeettoman tulonsiirron asemasta. On kurssitettu aikuisväestöä. Varmasti on perusteltua odottaa, että panostamalla koulutukseen, tietotekniikkaan ja tuotekehittelyyn kilpailukykyämme voidaan parantaa. Mutta toisaalta on tiedostettava, että muut jälkiteolliset maat kamppailevat samanlaisten rakenne- ja globalisaatio-ongelmien kanssa ja todennäköisesti kiihdyttävät tuotekehittelyään, tietotekniikkaa ja automatisointiaan. Korkean osaamistason vaatimuksesta emme voi silti tinkiä, mutta itsestään selvää ratkaisua työttömyysongelmaan se tuskin tuo. Väestörakenteemme nopea muutos lähivuosina saattaa asettaa nykyiset työllisyysnäkökymät uuteen asentoon, mutta se tuskin lohduttaa tämän päivän pitkäaikaistyötöntä.

Kunnallistalouden tilasta saadaan ristiriitaisia tietoja. Pitkään jatkuneet valtionosuuksien leikkaukset ovat heikentäneet kunnallistaloutta, mutta toisaalta yhteisöverojen tuotto on tuonut miellyttäviä yllätyksiä. Kun Vantaan tai Kotkan kaltaiset kaupungit turvautuvat useiden viikkojen pakkolomautuksiin, on syytä uskoa, että emme elä vakaita kunnallistalouden aikoja.

Maan sisäinen muuttoliike on voimakkaampaa kuin aikoihin, mikä rassaa niin väestöä luovuttavia kuin vastaanottavia kuntia

pitkään. Kaupungien sisäinen jakautuminen eri-arvoisiin alueisiin on jyrkentynyt. Väestö vanhenee lähivuosina Euroopan ennätysvauhtia, lisäksi vanheneminen on erilaista eri kunnissa. Huolestuttavaa on, että muuttoliike tyhjentää eräiltä alueilta ensisijaisesti koulutettua väestöä. Uutta on, että kasvukeskukset vetävät puoleensa niin työllisiä kuin työttömiä. Tampere, Turku ja Oulu ovat jopa saaneet viime vuosina enemmän muuttovoittoa työttömistä kuin työllisistä. Työmarkkinat eivät enää ohjaa muuttajia, vaan nyt heitä ohjaavat muuttajien odotukset. Epätyyppillisten työsuhteiden, ns patkätöiden, lisäys näyttää suosivan kasvukeskuksia, koska työntekijä suosii alueita, joilla työlle on samanaikaisesti useita ostajia.

Koulutusstruktuuri rakennettiin varsin valmiiksi 1990-luvulle tultaessa. Kuntien epävarma talous uhkaa järjestelmää, koska Suomessa koulutus on merkittävältä osaltaan kuntavetoista.

Eriarvoisuuden riski on 1990-luvulla selvästi lisääntynyt. Koulusaavutustutkimukset osoittavat oireita eriarvoistavasta oppimisesta. Jossain määrin tätä ilmiötä voidaan selittää sillä, että eriarvoisuus tunnustetaan nyt paremmin uusien arviointiprosessien ansiosta eli eroja on aina ollut, mutta niitä ei ole mitattu. Tämä voi pitää paikkansa, mutta se ei silti oikeuta ongelman vähättelyyn.