

# Koulutuspolitisoitukaamme

Janne Varjo (2007). **Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne.** Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 209. 274 s.

**K**oulutuspolitiikan tutkijan Steven Ballin mukaan kansallinen politiikanteko on väistämättä tietynlaista ”nikkarointia ja yhteenliemilua”. Siinä lainataan ja kopioidaan ideoiden palasia sieltä ja täältä, irrotetaan käytökelpoisia osia teorioista, trendeistä ja muoti-ilmiöistä ja kokeillaan kaikkea, mikä vain vähänkin tuntuu toimivalta. Monet poliittiset ohjelmat ovat kokoonkyhättyjä rakennelmia, joita muotoillaan monimutkaisissa neuvotteluprosesseissa.

Hyvinvointivaltio alettiin 1980-luvun lopulla nähdä liian vähäisen kilpailun jäykistämänä yhteiskunnallisena rakenteena. Päätäjien puheessa hyvinvointivaltion merkitys muuttui ja se irrottautui perinteisestä pohjoismaisesta julkisrahoitteisesta näkökulmasta. Hyvinvointi nähtiin entistä enemmän kansalaisten yksityisasiana. Samalla koulutuksen valtiolininen yhtenäisprojekti hajosi 1980–1990-lukujen taitteessa, ja päätäjät näkivät koulutuksen perustuvan yksilöiden vapaaseen valintaan ja kysyntään (ns. kysyntäteoreettinen ajattelutapa).

Maamme EU-kansanäänestyksen alla usein kuultu hokema oli koulutuspolitiikan pysyminen kansallisessa päätäntävallassa EU-jäsenyydestä huolimatta. Koulutuspolitiikka oli kuitenkin jo ennen EU-jäsenyyttä ylikansallistunut siinä kuin talouskin, ja ylikansallisen koulutuspolitiikan logiikka lainattiin taloudesta.

Janne Varjo tuo väitöskirjatutkimuksessaan esiin, että viime vuosikymmeninä on noussut uusia, entistä monimutkaisempia globalisaation mukanaan tuomia mekanismeja, joiden välityksellä koulutuspoliittiset ilmiöt liikkuvat valtioiden rajojen yli sekä niiden sisällä. Esimerkiksi harmonisoinnin, tiedonvälittämisen, standardoinnin, keskinäisen riippuvuuden luomisen ja pakottamisen mekanismit ovat muuttaneet kansainvälisen koulutuspolitiikan entistä vaikeammin ymmärrettäväksi.

Vallalla on uusliberalistinen usko siihen, että maailmanmarkkinat ovat korvaamassa poliittista toimintaa. Kyseessä on siirtymä kansalaisuutta, vaalijärjestelmää ja edustuksellista demokratiaa painottavasta hallinnosta (*government*) kohti verkostoja, vertaisarviointia ja sopimuksia korostavaa hallintaa (*governance*). Hallinnallakin on puhettavan vaihdoksesta huolimatta selkeä normatiivinen ulottuvuus.

Anu Kantola katsoo, että kilpailukykyvaltion keskeiset käsitteet (muutos, joustaminen, kannustaminen, kilpailukyky, osaaminen ja innovaatiot jne.) ovat siirtyneet yritysten vuosikertomuksista hallitusohjelmiin, joissa sanoille on annettu uusia merkityksiä. Talouskasvusta on tullut politiikan tärkein tavoite ja sisältö, kilpailuajattelu on epäpolitisoinut yhteiskuntaa ja yhteiskuntanäkemyks on muuttunut teknokraattiseen suuntaan.

Varjon mukaan politiikan teon

vaikutusten ja vaikutussuhteiden todentaminen on hankalaa. Laadun tai kilpailukyvyyn kaltaiset, usein kyseenalaistamattomasti vastaanotetut *maagiset käsitteet* leviävät nopeasti maasta toiseen, mutta tiedot ja kokemukset toteutetun politiikan vaikutuksista eivät välity samalla tavalla. Jo 1940-luvulla Theodor Adorno ja Max Horkheimer väittivät kielen muuttuneen sisällöistä irrallisiksi tyhjiksi ja loitsumaisiksi merkeiksi. Poliittisen kielen muuttuminen signaaleiksi, joita ei tietoisesti oteta vastaan, johtuu kielen ja kokemuksen välisen yhteyden murtumisesta.

Lissabonin 2000 huippukokouksessa 2000 EU:n koulutuspolitiikassa otettiin käyttöön *avoin koordinaatiomenetelmä*, joka on tarkoitettu auttamaan jäsenvaltioita kehittämään asteittain politiikkojaan. Jäsenvaltiot ja EU sopivat ajankohtaisista koulutuskysymyksistä ja niille asetettavista indikaattoreista ja vertailuarvoista. EU arvioi, missä määrin sovittuihin tavoitteisiin on päästy jäsenvaltioissa tai EU-tasolla. Hyvistä käytännöistä tiedotetaan erilaisissa yhteistyöverkostoissa. Avoin koordinaatiomenetelmä on luonut aiempaa vahvemman EU-tason koordinaation, ja tutkimuksen mukaan systemaattisuus on lisääntynyt myös koulutuspolitiikan sisältökysymyksissä (Blomqvist 2007).

Yhdenmukaistumisella on Varjon mukaan ollut myös normatiivisempia vaikutuksia. 1999 Bolognan julistuksessa EU-maat sitoutuvat yhdenmukaistamaan korkeakoulujärjestelmiään vuoteen 2010 mennessä uu-

distamalla tutkintorakenteitaan sekä kehittämällä laadunvarmistusta. Nyt onkin nähtävissä tutkintojen sisältöjen lähenemistä tai joillakin aloilla jopa yhdentymistä. Merkittäviä vaikutuksia on ennakoitu aiheutuvan myös GATS (*General Agreement on Trades in Services*) -sopimuksesta, joka on muuntamassa koulutuksen tyyppisiä julkisia palveluita kaupallisiksi hyödykkeiksi vapaille ylikansallisille markkinoille. Suomi ei ole ainakaan vielä tehnyt GATS-sopimuksen mukaisia sitoumuksia. Vaatimukset korkeakoulujen lukukausimaksuista voi nähdä tätä taustaa vasten: Suomi ei saa korkeakoulutuksen markkinoita toimintaan eikä voi tehdä koulutuksesta vientituotetta niin kauan kuin korkeakoulutus säilyy maksuttomana.

Varjon tutkimuksen tehtävänä oli kuvata 1990-luvun koulutuslainsäädäntöä ja analysoida, miten muuttuva kansainvälinen koulutuspoliittinen puhetapa rakentui uudelleen. Aineistona ovat kotimaiset 1990-luvun koulutuspoliittiset valtiopäiväasiakirjat kuten hallituksen esitykset sekä istuntosalin keskustelupöytäkirjat ja koulutuspoliittisia asioita käsitelleiden valiokuntien arkistot. Merkittävimmät ajanjakson linjaukset ovat Holkerin hallituksen koulutuspoliittinen selonteko sekä Ahon ja Lipposen 1. hallitusten koulutuksen kehittämissuunnitelmat.

Varjo mallintaa valtiopäivien koulutuspoliittisia puhetapoja kolmen politiikan teknologian avulla, jotka muokkaavat yleisistä poliittisista tavoitteista oikeudellisia normeja. Nämä politiikan teknologiat ovat *johtaminen, markkinat ja suorituskeskeisyys*. Steven Ball kat-

soo näiden kolmen sekä muokanneen koulutusta koskevaa julkista ja virallista puhetapaa että normatiivisesti vaikuttaneen koulutusta koskevan lainsäädännön kehitykseen 1990-luvulla.

1990-luvun alun lama nähtiin hallituksen esityksissä ja erityisesti kokoomusedustajien puheenvuoroissa ankarana ja vaihtoehdottomana ulkoisena pakkona, johon oli vastattava jatkamalla päätösvallan ja vastuun hajauttamista myös koulutuksen ohjausjärjestelmässä. Poliitikot tekivät eräänlaisen käänteisen Münchausenin tempun mitätöidessään oman merkityksensä. Samalla oppositio ja osa hallituspuolueidenkin kansanedustajista toi esille huoltaan tasa-arvon toteutumisesta ja koulutuksen järjestäjien erilaisista mahdollisuuksista selviytyä heille asetetuista velvoitteista.

Janne Varjo on tehnyt merkittävän ja uusia näkökulmia esiin nostavan työn laajan aineiston sa parissa. Ongelmaksi voi nähdä sen, että hän rajaa tutkimuksensa tiukasti 1990-lukuun, vaikka OECD:n ja EU:n markkinavetoisen politiikan voidaan nähdä rantautuneen maahamme jo aiemmin. Edelläkävijän tehtävän sai aikuiskoulutus. Aikuiskoulutuspolitiikan painotukset muuttivat maassamme unescolaista oecd:laisiksi 1980-luvun loppupuolella. Kun aikuiskoulutusuudistusta tuolloin suunniteltiin (muun muassa dokumentoitiin ensimmäisen kerran uudet rahoitusmuotoihin perustuvat käsitteet omaehtoinen koulutus, henkilöstökoulutus ja työllisyyskoulutus), markkinapohjaisen uudistuksen tausta-ajatukset olivat monissa OECD-maissa jo pitkälle kehitettyjä.

Kaksi aikuiskoulutusdoku-

menttia näyttää tässä keskeisiltä. Valtioneuvoston periaatepäätökset 5.3.1987 ja 24.3.1988 korostivat aikuiskoulutuksen ”*tarvetta pystyä joustavasti ja tehokkaasti vastaamaan työelämän nopeaan kehitykseen*” ja ”*aikuisten omaehtoiisiin koulutustarpeisiin perustuvaan koulutuskysyntään*”. Varjo mainitsee nämä asiakirjat, mutta ei laajemmin arvioi niiden merkitystä oecd:laisen koulutuspolitiikan jäänmurtaajina.

Kun nämä periaatepäätökset saivat osakseen merkitykseensä nähden yllättävän vaisua vastustusta, joskin huolestunutta keskustelua käytiin monilla tahoilla, myös muun koulutuspolitiikan ruoria oli helpompi kääntää markkinaohjautuneeseen suuntaan. Kyse oli monimutkaisista hallinnollisista asioista, joista oli vaikea tehdä räväköitä uutisia. Hieman myöhemmin sekä Teollisuuden koulutusvaliokunta että työvoimapolitiittisen aikuiskoulutusuudistuksen suunnitellut työryhmä turvautuivat työssään varsin puhtaaseen kysyntäteoreettiseen lähestymistapaan, ajatukseseen vapaasti ja rationaalisesti hyödykkeitä, myös koulutusta, valitsevista yksilöistä.

## Lähde

Blomqvist C. (2007). *Avoim koordinaatiomenetelmä Euroopan unionin koulutuspolitiikassa*. Acta Universitatis Tampensis 1205. Tampere University Press.

Jussi Onnismaa