

Toisen asteen koulutuspolitiikka murtautuu ulos marginaalista 1990-luvun Suomessa

Raija Meriläinen

KT, YTM, FM, Opetusneuvos
Koulutuspolitiikan osasto/amatillinen
koulutus, Opetus- ja kulttuuriministeriö
raija.merilainen@minedu.fi

Artikkeli on läpikäynyt referee-menettelyn

Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastelen suomalaista toisen asteen koulutuspolitiikka, joka rakentui joukosta käänteen tekeviä ja poliittisesti hankalia koulu-uudistuksia 1970- ja 1980-luvuilla. Tuolloin vaikuttajiksi tulivat nuoret koulutuspolitiikan suunnittelijat ja peruskoulun kannattajat. Heidän kädenjälkensä näkyi kokoon kutsutuissa komiteoissa, joissa heijastui pyrkimys uudistaa toisen asteen koulutusta. Loppujen lopuk-

si uudistukset kohdistuivat aina kahteen eri koulutussektoriin eli lukiokoulutukseen ja amatilliseen koulutukseen. Komitealaitos menetti merkitystään 1980-luvulla, jolloin alkoi kehitys päätösvalan delegoinnista paikallistasolle. 1990-luvulla olivat tyypillisiä valtakunnan tasolla kutakin tehtäväksi antoa varten nopeasti perustetut työryhmät ja arviointi, jotka nousivat koulutuspolitiikan kehittämisen välineiksi. Talouspolitiikka vaikutti toisen asteen kehittämiseen siten, että 1970-luvun nuoriso-

työttömyys näkyi koulutuspolitiikan kehittämislinjauksissa kuten myös harjoitettu yhteiskuntapolitiikka. 1990-luvun koulutuspolitiikan välineistö pohjautuu uudensuolaisiin dokumentteihin. Artikkelin pohjautuu väitöstutkimukseen: Valkolaki vai haalarit, vai molemmat.

Avainsanat: *Koulutuspolitiikka, hallitusohjelmat, koulutuksen kehittäminen, hyvinvointiyhteiskunta*

Abstract

This article describes Finnish upper secondary education policy from the 1970s until to 1990s when many complicated and disputable reforms were made. At 1970s the new generation of the policy-makers entered into political arena. The reformists supported the idea of comprehensive school and their impact and voice was clearly apparent in the executed reform which con-

sidered both upper secondary school and vocational school. Post Second World War the Finnish educational policy was mainly done by political committees which were empowered by Minister of Education. However, at 1980s the political power was delegated from the government to local politicians and authorities. At 1990s working groups were typical phenomena. Those were nominated by Minister of Education and they were following the political guidance. Shift from committees towards working groups narrowed down the number of people who were involved to decision making. The Finnish education policy has been strongly linked into national economy and social policy because it was seen as a remedy for youth unemployment. The article is based to thesis: **“The clash between equality and individualism”** by Raija Meriläinen.

Keywords: *Education policy, government program, education reform, welfare state*

Johdanto

Toisen asteen koulutus jakoi suomalaiset nuoret 1970-luvulla niihin, jotka olivat käyneet lukion ja niihin, jotka eivät sitä olleet käyneet. Jako rinnakkaiskoulujärjestelmässä oli selkeä ja syvä ja se määritteli nuoren tulevat jatko-opinnot ja sen jälkeisen työuran. Kansakoulu- ja valkolakin välillä jo neljännessä luokalla. Usein oppikoulunvalinnan määräsi vanhempien varallisuus ja koulutustausta (ks. Sysiharju, 1966, s. 72). Peruskoulu-uudistus antoi lisää harkintaa ja siirsi päätöksenteon yhdeksännelle luokalle. Peruskoulun myötä toisen asteen koulutus tuli kaikille avoimeksi

jatko-opintoväyläksi, jonka seurauksena 1990-luvulla yli puolet nuorista suoritti lukion. Peruskoulu kasvatti ylioppilastutkinnon suosiota ja kärjisti lukion ja ammatillisen koulutuksen kilpailuasetelman. Samaan aikaan rakennettiin hyvinvointiyhteiskuntaa, joka yksi perusta oli yksilön mahdollisuudet kouluttautua kykijensä mukaan.

Teollistuneet länsimaat mielletään hyvinvointivaltioiksi, joiden tunnusmerkkejä ovat demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen lisäksi hyvinvointipalveluiden hankintaan käytettävien varojen varsin suuri osuus bruttokansantuotteesta. Teollistuneet länsimaat käyttävät koulutuksen, sosiaali- ja terveystalouden sekä eräiden muiden valtion perustettävien tuottamiseen merkittävän osan

bruttokansantuotteestaan. 1980-luvulta lähtien teollisuusmaissa pyrittiin kuitenkin rajoittamaan julkisten menojen kasvua ja seuraavalla vuosikymmenellä luotiin niin sanottu karsinnan teoria. Kansantalouden näkökulmasta hyvinvointia kuvataan bruttokansantuotteen avulla. Julkisten palveluiden osuus bruttokansantuotteesta kaksinkertaistui 1960-luvun alusta 1980-luvun loppuun ulottuvalla kaudella. (Paavonen & Kangas, 2006, s. 18; Harrinvirta, 2000.) Giuliano Bonoli selittää karsintaa neljällä eri tekijällä: globalisaatio, kansallisen omantunnon kaventuminen, uusliberalismi ja kuitu sosiaalisten tarpeiden kasvun ja rahoitusmahdollisuuksien välillä. (Ks. Pierson, 1994; Levy, 1999; Bonoli et al., 2000.)

Käsite hyvinvointivaltio tuli yleiseen käyttöön Isossa-Britanniassa toisen maailmansodan aikana, jolloin kansalaisten turvallisuudessa valtiovallan rooli korostui. Gøsta Esping-Andersen luonnehtii hyvinvointivaltiota kolmen mallin pohjalta: 1. Pohjoismainen malli, jossa päävastuu on valtiolla ja joka tunnetaan myös sosiaalidemokraattisena hyvinvointivaltiona. Esimerkkeinä tästä ovat Ruotsi ja Tanska. Hyvinvointivaltion etujen piiriin kuuluvat tasapuolisesti kaikki kansalaiset ja järjestelmän painopiste on tulonsiirroissa. Mallin tavoitteena on tasainen tulonjako ja täystyöllisyys. 2. Keskieurooppalainen malli, jossa päävastuu on perheellä. Sitä nimitetään myös konservatiiviseksi hyvinvointimalliksi. Esimerkkeinä ovat Ranska ja Saksa, joissa ydinperheen ympärille on luotu hyvinvointiyhteiskuntarakenteet. 3. Anglosaksisessa mallissa päävastuu on yksilöillä. Malli tunnetaan myös liberaalina hyvinvointivaltiona, josta esimerkkejä ovat 1980-luvun jälkeinen Iso-Britannia ja Yhdysvallat. Liberaalissa mallissa etuudet perustuvat tarveharkintaan. Yh-

teiskunta jakaa vähävaraiset avustettaviin tai avustuksia ansaitsemattomiin. Yhteiskuntamallille ovat tyypillisiä verokannan mataluus ja valtion sosiaalimenojen vähäinen osuus bruttokansantuotteesta. (Esping-Andersen, 1990, s. 24; ks. myös Kosonen, 1998, s. 36; Kosonen, 2001.)

Pekka Kosonen jakaa eurooppalaiset hyvinvointivaltiot neljään kategoriaan. Ne ovat pohjoismainen, mannereurooppalainen, perifeerinen ja brittiläinen (Kosonen, 1998, s. 37). Jakoperusteena Kososella ovat työmarkkina-, hyvinvointi- ja sukupuolijärjestelmät. Pohjoismainen malli rakentuu laajaan työhön osallistumiseen, alhaiseen työttömyyteen ja universaaliin hyvinvointipolitiikkaan, jonka ytimessä ovat julkisen sektorin tuottamat palvelut. Pohjoismaisessa ja mannereurooppalaisessa mallissa sosiaalimenot ovat korkealla tasolla. Mannereurooppalaisessa mallissa sosiaaliturvaa jaetaan työmarkkina-aseman perusteella. Perifeerisessä mallissa sosiaalimenot ovat alhaiset ja hyvinvoinnin turvaajana ovat sekä perhe että kirkko. Tästä esimerkkinä ovat Etelä-Euroopan valtiot. Isolla-Britannialla on kehittynyt julkispalvelumalli, joka on viime vuosikymmeninä edennyt kohti tarveharkintaisia etuuksia.

Ekspansiivinen hyvinvointivaltion kultakausi ajoittui 1940-luvun lopulta 1970-luvun alkupuolelle. Öljykriisi pysäytti kasvun ja teki kasvusta hidasta ja ailahtelevaista. Kosonen kuvaa pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden kehitystä seuraavilla tekijöillä: pyrkimys täystyöllisyyteen ja tasaiseen tulonjakoon, naisten osallistuminen palkkatyöhön, sosiaalietuuksien universaali jakoperuste ja laaja julkisen vallan osallistuminen palvelutuotantoon. (Ks. Kosonen, 1998; Julkunen, 2001.) Yhteistä kaikille Pohjoismaille ovat olleet pienet, vientiä tu-

kevat avotaloudet. Esimerkiksi Suomessa vientisektori on rakentunut metsäteollisuuden ympärille, joka on Suomessa ollut vahva toimija ammattiyhdistyssektorilla ja politiikassa. Pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan nojaaminen vientiin on tehnyt hyvinvointiyhteiskunnista haavoittuvaisia kansanvälisten suhdanteiden vaihteluille. Tämä on heijastunut suoraan työllisyyteen ja vaikuttanut valtakunnassa harjoitettuun politiikkaan. Kososen mukaan pohjoismainen malli tasapainoilee kolmen tekijän välillä, joita ovat pääomien kasautuminen, täystyöllisyys ja tasainen tulonjako (Kosonen, 1998, s. 57).

Raija Julkunen nimeää hyvinvointivaltion tunnuksiksi julkisen koulun, sairaalan ja sosiaaliturvan. Suomen rakentaminen kohti hyvinvointiyhteiskuntaa kulki muiden Pohjoismaiden kanssa samaan tapaan 1940-luvulta alkaen. Tuolloin Suomessa otettiin käyttöön universaaleja etuuksia kuten lapsilisät. Hyvinvointivaltiolle tyypillisiä säännöksiä olivat sittemmin sairausvakuutuslaki vuodelta 1963, peruskoulun puitelaki vuodelta 1968, kansanterveyslaki vuodelta 1972 ja päihähoitolaki vuodelta 1973.

Pekka Kuusen kirjoittama ”1960-luvun sosiaalipolitiikka” oli ilmestyessään ainutlaatuinen yhteiskuntatieteellinen julkaisu, joka kuvasti hyvinvointivaltion laajentumista Suomessa (Julkunen, 2001, s. 102). Yksittäisenä kirjana se vaikutti merkittävästi sodanjälkeisen Suomen yhteiskuntapolitiikan suuntaan sekä sen sisältöön aina seuraaville vuosikymmenille saakka. Kuusi hahmotteli kirjassaan hyvinvointiyhteiskunnan mallin, jota rakennettiin Suomessa parin vuosikymmenen aikana. Teoksen avainsanoja olivat taloudellinen kasvu, tasa-arvo ja kansallinen politiikan subjektina. Toimeksian-

non mukaisesti Kuusi rajoittui sosiaalipolitiikan alueelle ja jätti koulutuspolitiikan käsittelemättä. Kuusen kokonaisvaltaisen ohjelmamallin mukaisesti myös muut yhteiskuntapolitiikan lohkot kytkettiin taloudellisen kasvun, tasa-arvon ja laajenevan demokratian politiikkaan. Kuusen kirja muokkasi mielipiteitä hyväksymään uusia oppeja sosiaalisista tulonsiirroista. Siihen asti sosiaalimenoja oli pidetty kansantalouden kustannuksina. Kuusen mukaan tulonsiirrot ovat tuloja, jotka tukevat talouden kasvua ja ylläpitävät tasaista kysyntää. Samanlaisen päättelyn perusteella koulutusmenot tulee ymmärtää investointeina, jotka maksavat itse itsensä takaisin.

Koulutusmenot tulee ymmärtää investointeina, jotka maksavat itse itsensä takaisin.

Työmarkkinajärjestöt saavuttivat vanhan aseman hallitusvallan rinnalla vuonna 1968 solmitun tulosopimuksen myötä. Korporatismi tuli osaksi suomalaista yhteiskuntaa ja muodosti yhden hyvinvointivaltion kulmakivistä. Sopimuksessa maan hallitus ja työmarkkinajärjestöt päättivät makrotasolla palkankorotuksista sekä työelämän ja hyvinvointipolitiikan peruslinjauksista, jolloin korporatistiseen sanastoon tuli käsite ”solidaarinen palkkapolitiikka”. Tuottavien alojen palkkatasoa seurasivat myös matalamman tuottavuuden alat. (Kiander & Lönnqvist, 2002, s. 44; Myllymäki, 1979.) Suomessa talous kasvoi nopeasti 1970-luvun energiakriisiin saakka, mikä takasi vakaan rahoituspohjan sosiaalisille uudistuksille.

Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa työväenliikkeen vaikutus oli vähäisempi, mutta maataloutta edustavien ryhmien vaikutus korostuneempi. 1960-luvulla syntynyt punamulta-hallituskoalitio ajoi sekä työväestön että maataloudesta elantonsa saavan väestön etuja. Samaan aikaan raha- ja finanssipolitiikka pyrki turvaamaan suomalaisen teollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyyn ja sen säilymisen. Poliitikanteon eturivissä olivat sosiaalidemokraatit, keskusta (tuolloin puolue nimellä maalaisliitto) ja ammattiliitot. Suomen hyvinvointivaltiomallin tyypillinen piirre oli kolmikantaiset tupo-neuvottelut, joissa osapuolina olivat ammattiliitot, maan hallitus ja työnantajakärjestöt. Suomalainen hyvinvointimalli ajautui kriisiin myöhemmin kuin muualla, ja kriisin vaikutuksia voidaan kuvata 1990-luvun sokiksi. (Julkunen, 2001, s. 37, ss. 286–296; Kosonen, 1998, ss. 88–92; Tulopolitiikka 1976.) Hyvinvointivaltion hallitsemismallin keskeinen oivallus oli tulopolitiikan ja julkisen sektorin hyvinvointipolitiikan yhdistäminen. Konsensus-Suomi lähti liikkeelle vuonna 1977 Korpilammen kokouksesta, jossa maamme politiikan, talouselämän ja etujärjestöjen keskeiset edustajat kokoontuivat ja ryhtyivät synnyttämään uudenlaista yhteishenkeä (ks. Taivalsaari, 1990).

Hyvinvointipalveluiden kysyntä kasvoi yhteiskunnallisten muutosten seurauksena. Naisten siirtymistä ansiotyöhön seurasi lasten ja vanhusten hoitopalveluiden kysynnän kasvu. Julkisten palveluiden paternalistisen luonteen mukaisesti kansalaiset pidättyivät markkinaehtoisten palveluiden hankinnasta, kun etuudet toteutettiin pelkkinä tulonsiirtoina. Tuolloin ne toimivat vastoin kansalaisten omaa etua. Julkisten palveluiden käyttö kumuloitui keski- ja hyvätuloisille. Pitkä koulutusputki näytti olevan keskiluokan ulottumatto-

missa omarahoitusperusteisena. Julkisista palveluista muodostui keskeinen alueellisen tasa-arvon toteuttaja, koska valtionapujen kautta rakennettiin valtakunnallisesti kattavat koulutus- ja terveydenhuoltopalvelut. Näiden johdosta koko maa on pysynyt asuttuna. Markkinaehtoisesti rahoitetut palvelut sijoittuivat pääsääntöisesti asiakasvirtojen reuna-alueille. Lisäksi julkinen sektori toimi merkittävänä työllistäjänä tuottaessaan hyvinvointipalveluja. (Kosonen, 1998, s. 143, s. 155.)

Esping-Andersenin mukaan hyvinvointipolitiikan ongelmat eivät ole nousseet hyvinvointivaltiosta vaan ympäristön muutoksesta, jossa on siirrytty vakaasta teollisesta ajasta epävakaiseen jälkiteolliseen aikaan. Pohjoismainen hyvinvointivaltio joutui jo 1980-luvulla alkaneiden talouspolitiikan muutosten kautta sopeutumaan lamaan 1990-luvulla. (Esping-Andersen, 1996; 1999.) Skandinaavisen hyvinvointivaltion periaate on ollut universalismi eli ”kaikki maksavat – kaikki saavat”. Universalismin vastapoolina on yksilön valinnanvapaus. Universalismissa valtio ottaa kansalaisilta oikeuden tulkita sitä, mikä on hyvää, ja päättää tuottaa sen kaikille yksilöille asiantunteemukseen vedoten (Jallinoja, 1994, s. 33).

Alasuutari on tutkinut Helsingin Sanomien pääkirjoitusaineistoa. Hänen mukaansa keskustelun muutos kohti yksilöllisyyttä ajoittuu 1980-luvun alkupuolelle. Pääkirjoituksissa yleistyivät huomattavasti viittaukset yksilön näkökulmaan hyvinvointivaltion palvelusten käyttäjänä ja asiakkaana. Sosiaalipalvelujen kehittämisessä korostettiin asiakkaan tarpeita ja toiveita. (Alasuutari, 1996.) Ilmiöinä jälkiteollinen aika ja lama olivat erillisiä, mutta ne molemmat kuuluivat 1990-luvun tapahtumiin.

Talouspolitiikan todellisuus ja hyvinvointiyhteiskunta

Holkerin hallitus edusti samaan aikaan sekä muutosta perinteisestä hallituskokoonpanosta että hyvinvointia ajavan hallitsemisen hui-pennusta. Hallitus jatkoi valtion ja julkisen sektorin varaan rakennettua uudistuspolitiikkaa ja korporatiivista hallitsemista, jossa ei kyseenalaistettu työmarkkinapolitiikan ja hyvinvointivaltion kytkentää. Veroasteen muuttuminen kuvasi trendin muutosta. Hallitus halusi alentaa veroja, mutta käytännössä se nosti niitä. Veroaste oli vuonna 1987 40,1 % ja vuonna 1991 se oli noussut jo 45,4 %:iin. Veroasteen nousu johtui pitkälti hyvinvointipoliittisista uudistuksista (Tiihonen, 2004b, s. 39).

Markku Wilenius totesi, ettei Suomessa ollut 1980-luvun lopulla toimivaa markkinataloutta. Siksi talouden liberalisointiin suhtauduttiin myönteisesti. Hyvinvointivaltion järjestelmät olivat painuneet huomattavasti ja sosiaalisektorilla pelättiin työvoimapulaa. Laman myötä kaikki muuttui ja hyvinvointivaltio menetti suosituimmuusasemansa. Hyvinvointivaltiota alettiin pitää jopa syypäänä lamaan. (Wilenius, 2004, ss. 12–13; Wilenius, 2006.) Raimo Väyrynen mukaan uusliberalismi toimi muurinmurta-jana luoden ”merkitysyhteisön, jossa vapaasta ja avoimesta markkinataloudesta muodostui yritysjohtajien ja poliitikkojen yleisesti hyväksymä tapa hahmottaa asiat ja määritellä tavoitteet” (ks. Väyrynen, 2001, s. 55). Raija Julkusen mukaan talouskriisi auttoi uudistusten läpi viemisessä, koska sen kautta kanavoitui hyvinvointivaltion ja työmarkkinainstituutioiden muutosvaatimusten perusteet (Julkunen, 2001, ss. 293–294).

Sekä Ruotsin että Suomen taloudet kehittyivät 1980-luvulla voimakkaasti. Ulkomaankauppa kasvoi, talouden sääntely vapautui ja olosuhteet julkisten palveluiden tarjoamiselle olivat hyvät. Pohjoismainen hyvinvointivaltio vaurastui koko 1980-luvun, vaikka manner-Euroopassa kasvu hidastui jo 1970-luvulla. Hyvinvointivaltion kasvu pysähtyi 1990-luvun lamaan. Suomessa laman torjuntaan ja suhdanteiden tasaamiseen käytettiin niin sanottua työttömyyspuskuria, josta Kososen mukaan aiheutui hitaasti aleneva massatyöttömyys. Korkeimmillaan työttömyys oli Suomessa vuonna 1994 18,4 prosentissa, jolloin työttömyys kohosi järjestelmän kannalta kestävämmälle tasolle. Suomessa lama ja valtion tulojen supistuminen antoivat perusteet julkisten menojen säästöohjelmalle, jota samalla tavalla toteutettiin maamme lisäksi ainoastaan Ruotsissa. (Kautto, 2000; Kosonen, 1998, ss. 257–260.) Toisen asteen kehittäminen alkoi kokeiluilla, joiden tarkoituksena oli yhtenäinen toinen aste (nuorisoasteen kokeilu) sekä jatko-opinnot korkea asteelle ammatillisesta peruskoulutuksesta (ammattikorkeakoulukokeilu) (Meriläinen, 2011a, 2011b, 2008).

Laman jälkeen talouskasvu elpyi Suomessa 1990-luvun lopulla. Hyvinvointivaltion kasvun tielle ilmaantui uusia vaikeuksia globaalin talouden heilahtelujen ja väestön ikärakenteen muutoksen myötä. Lama jätti hyvinvointivaltion osalta epäilyn. Poliitikot tarvitsivat poliittikkansa tueksi vision paremmasta huomisesta. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion normatiivinen perintö heikentyi, eikä hyvinvointivaltion uudelle aatteelliselle suunnalle löytynyt instrumentteja historiasta. Pohjoismaissa työväen- ja agraaripuolueet menettivät perinteistä kannatustaan, jolloin puolueet hakivat kannatuksensa

yhä kasvavassa määrin keskiluokkaisista äänestäjistä. (Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi 19/2004, s. 22; Kosonen, 1998, ss. 306–312, ss. 320–322; Rahkonen, 2000, s. 67.) 1990-luvun Suomea kuvaavat seuraavat luonnehdinnat: ideologinen uusliberalismin ”häntä”, harppaus avoimeen talouteen ja jälkiteolliseen yhteiskuntaan, lama ja työttömyyden paisuminen, liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 sekä yhteisvaluuttaan vuonna 1999. Edellä mainitut tekijät haastoivat perinteisen pohjoismaisen hyvinvointimallin. Pohjoismaisten hyvinvointitutkijoiden mukaan pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunta muuttui osana prosessia, mutta säilyi muuttuvan ympäristön keskellä (Julkunen, 2001; Kautto & Heikkilä, 2004; Kautto, 1999).

Julkunen tuo esille näkemyksensä eurooppalaisen politiikan kaksivaiheisuudesta 1990-luvulla, jolloin uusliberalismin oppien mukaan toimineet oikeistohallitukset toteuttivat kansallisessa talouspolitiikassa karsinta- ja restrukturaatiopolitiikkaa. Näitä seuranneet sosiaalidemokraattiset hallitukset, eivät yllättävää kyllä, muuttaneet taloushallinnon periaatteita, vaan jatkoivat jo aloitettua linjaa. Pekka Puoskari ajoitti talouden rakennemuutosdiskurssin päättymisen ja palaamisen hyvinvointivaltion arvoihin vuoteen 1999 eli presidentinvaaleihin. Hän kutsui käännettä hyvinvointiyhteiskunnan vastaisuksi, jonka käynnistäjäksi hän nimesi presidenttiehdokas Tarja Halosen. Kansa hyväksyi vastaiskun valitessaan Halosen presidentiksi. Myös syksyn 2000 kunnallisvaaliteemana oli hyvinvointivaltion puolustaminen. Hyvinvointidiskurssi voitti vaalit rakennemuutosdiskurssin sijasta, kun äänestäjät eivät pitäneet Lipposen johtamia sosiaalidemokraatteja hyvinvointipolitiikan

kannattajina. Vaalien seurauksena hallitus lisäsi ohjelmaansa hyvinvointipoliittisia äänenpainoja. (Julkunen, 2001, ss. 21–22; Puoskari, 2002, ss. 171–177.)

Vaalien seurauksena hallitus lisäsi ohjelmaansa hyvinvointipoliittisia äänenpainoja.

Risto Ranki on arvioinut suomalaista lamaa edeltänyttä politiikkaa ja puhuu ”säästämisen sietämättömästä vaikeudesta” (Ranki, 2000, s. 129). Suomen akuutti budjetti- ja rahoituskriisi vuonna 1991 tarjosi oikean hetken valtiontalouden budjettileikkauksille, joita perusteltiin hyvinvointivaltion säilyttämisellä, ei hyvinvointivaltion purkamisella. Harrinvirta tukee edellä mainittua näkemystä osoittaessaan julkisen sektorin reformin tarpeen, jota pohjoismaisessa mallissa hidasti konsensushakuinen enemmistödemokratia. Hallitukset etenivät varovaisesti. Julkunen mukaan niin Ruotsissa kuin Suomessa tehtiin sosiaaliturvan karsintoja ja uudelleenmuotoiluja, joiden myötä sosiaalipolitiikan universalistinen luonne kärsi. Julkunen haluaisi selvitetävän 1990-luvun muutosten vaikutusta suomalaisen universaalien sosiaalipolitiikan kykyyn tuottaa solidaarista ja yhtenäistä kannatusperustaa kaikille hyvinvointijärjestelmille. (Anttonen & Sipilä, 2000; Harrinvirta, 2000; Julkunen, 2001, ss. 27–28; Kvist & Saari, 2007; Saari & Silvola, 2007.)

Toisen asteen koulutuksen kehittämisessä näkyi edelleen ”koulutususko” si-

ten, että koko ikäluokka koulutetaan. Se näkyi myös kustannustehokkaissa koulutuskokeiluissa. Hallinnon uudistaminen, tulosjohtaminen ja päätösvallan delegointi olivat toimenpiteitä, jotka siirsivät valtaa keskushallinnosta paikallistalolle. Muutokset heijastuivat 1990-luvulla opetusministeriön hallinnon tuottamisessa asiakirjoissa. Opetusministerinä Christoffer Taxell muutti koulutuspolitiikan ohjausta. Kehittämisen välineeksi tuli valtioneuvoston hyväksymä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma. Samalla vuosikymmenellä hallitusohjelmat sisälsivät aikaisempaa selkeämmin koulutuspoliittisia kehittämis-kohteita. Tuolloin tasa-arvon määrittely lähti aikaisempaa voimakkaammin yksilön tarpeista. Kehityssuunnan muutos on kirjoitettu muun muassa valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa ”Suomen koulutusjärjestelmästä, koulutuksen tasosta ja kehittämislinjoista”. Tasa-arvon käsitteen tarkastelun siirtyminen yhteiskunnasta kohti yksilöä jäi koulutuspolitiikkaa ja suunta jatkuu 2000-luvulla. (Meriläinen, 2011, 2011a.)

Harjoitettu sosiaalipolitiikka ja hyvinvointimalli ovat sidoksissa oman aikansa historialliseen ja sosiaaliseen eetokseen ja ajattelumalleihin (Kiander & Lönnqvist, 2002, ss. 38–40). Yksinkertaisimmillaan yhteiskunnassa tapahtuva mentaalisten mallien muutos tarkoittaa uusien iskusanon käytönottoa poliittisessa diskursissa. 1990-luvulla puhuttiin esimerkiksi aktiivisesta ja ehkäisevästä sosiaalipolitiikasta ja kannustavuudesta. Julkusten mukaan mentaalisia malleja voidaan muuttaa diskursiivisin taktiikoin, jolloin kaikille yhteinen kriisitietoisuus voidaan toteuttaa mediassa jatkuvalla kriisipuheella. Karsinnan politiikka on eliitin toteuttama politiikka, jolloin eliitin näkemykset ja asioiden jäsenyykset ovat kiinnos-

tavia (Julkunen, 2001, ss. 30–31). Eliitti toteuttaa poliittista päätöksentekoa, jonka seurauksena syntyvät erilaiset hyvinvointipolitiikan päätökset, joihin myös koulutuspoliittinen päätöksenteko voidaan lukea.

Suomen taloudellinen kehitys 1970–1990-luvuilla raamittaa koulutuspolitiikkaa

Kuusen ajattelu sai paljon kannatusta ja vaikutti hyvinvointimenojen kasvuun ja siten julkisten menojen lisääntymiseen etenkin 1960-luvulla, jolloin julkisten menojen osuus oli vielä verrattain alhainen. 1970-luvulla hallitukset reagoivat ikään kuin talousvaikeudet olisivat olleet suhdanneluonteisia. Hallitukset sovelsivat omaksumaansa keynesiläistä politiikkaa entistä intensiivisemmin, mutta 1980-luvulta lähtien teollisuusmaiden edessä olivat talousongelmat, jotka eivät olleet enää vain suhdanneluonteisia, vaan maailmantalous oli muuttumassa perustavanlaatuisella tavalla. Syynä talouspoliittisen linjan muuttumiseen 1980-luvulla oli se, että julkinen valta nähtiin kasvavassa roolissa kansantalouden resurssien käyttäjänä. (Kuusi, 1961; Julkunen, 1987, 2001; Mannermaa, 2007, s. 37.)

1970-luvun Suomessa koulutuspoliittiset ajatukset pohjautuivat vuosikymmenen yhteiskunnallis-taloudellisiin olosuhteisiin. Suomen bruttokansantuote kasvoi vuosittain 6–7 prosenttia ja työttömyysaste oli alle 2 prosenttia. Avomien työpaikkojen määrä oli yli 30 000. Nuorisotyöttömyyttä ei ilmiönä tuolloin edes tilastoitu. Elettiin työvoimapulan aikaa, minkä vuoksi nuorten kiertoa koulutusjärjestelmässä piti nopeuttaa laskeamalla lukionkäyntiastetta ja vähentämällä moninkertaista koulutusta. Tässä ajat-

telussa voidaan nähdä 1970-luvun keskiasteen uudistuksen juuret. 1970-luvun koulutuspoliittista keskustelua leimasi keskustelu tasa-arvosta ja peruskoulun tasoryhmien poistamisesta, joka tehtiin eduskunnan päätöksellä 1974. Peruskoulu-uudistuksen ajateltiin lisäävän nuorten ikäryhmien yhteiskunnallista tasa-arvoa (Aho, 2003, ss. 156–157; Meriläinen, 2008, ss. 81–82; Meriläinen, 2011, ss. 113–119; Meriläinen, 2011a). Koulutusmahdollisuuksien tasa-arvo on ollut keskeinen tekijä suomalaisessa hyvinvoinnissa ja taloudellisessa kilpailukyvyssä. Lähtökohtana on jokaisen yksilön yhtäläinen oikeus saada kykijensä ja erityisten tarpeittensa mukaisesti opetusta ja kehittää itseään sosiaalisesta ja taloudellisesta asemasta ja asuinpaikasta riippumatta.

Taloudellinen tilanne heikentyi nopeasti työttömyyden kasvaessa Miittusen hallituksen aikana vuonna 1975. Taustalla olivat sekä viennin romahtaminen, voimakkaan inflaation heikentämä kilpailukyky ja vuonna 1973 puhjennut ensimmäisen yleismaailmallisen öljykriisin seuraukset. 1970-luvun lopulla talous kääntyi nousuun ennen muuta devalvaatioiden parantaman hintakilpailukyvyyn, mutta myös konsensusshengen ja elvytyspolitiikan ansiota. 1970-luvun Suomessa presidentillä oli talouden ja hallitsemisen järjestelmissä erityisen vahva rooli, koska YVA-sopimus oli tehnyt idänsuhteista sodanjälkeistä poliittista järjestelmää dominoivan tekijän.

Kauppa Neuvostoliiton kanssa muodosti 20–25 % Suomen viennistä. Idänkauppaa hallitsivat suurprojektit, jotka olivat luonteeltaan valtiojohtoisia ja joita presidentti koordinoi ja johti. Poliittisella johdolla oli vastuu neuvotteluista ja kauppa perustui valtioiden välisiin sopi-

Uusliberalismin nousun myötä markkinoiden valta vahvistui ja politiikan heikentyi.

muksiin, ei vapaaseen kilpailuun. Näin suomalainen talouselämä tuli riippuvaiseksi keskitetystä poliittisesta päätöksenteosta (Tiuhonen, 2003). Keskitetty ja talouspolitiikkaan kiinteästi sidottu poliittisen päätöksentekokulttuurin muutos heijastui vähitellen myös muuhun poliittiseen päätöksentekoon ja sitä kautta koulutuspolitiikkaan. Uusliberalismin nousun myötä markkinoiden valta vahvistui ja politiikan heikentyi (Kantola, 2002, ss. 13–14).

Talouskriisikeskustelu sai uusia muotoja 1980-luvulla (Mannermaa, 2007, s. 83). Öljykriisin ja nopean inflaation perillisenä moneen eurooppalaiseen maahan syntynyt huomattavan suuri rakenteellinen työttömyys imi julkisen sektorin varoja. Julkisessa hallinnossa työsken-televien määrä kasvoi 1980-luvulla kaikissa OECD-maissa Yhdysvaltoja, Isoa-Britanniaa, Kanadaa ja Japania lukuun ottamatta (Kosonen, 1987, ss. 112–139; Maailman paras julkinen sektori 1993, ss. 26–27; Tiuhonen, 2004b, s. 26).

1980-luvulla talouskriisejä käsittelevän keskustelun kärki osui ennen kaikkea hyvinvointivaltioon ja sen kustannusten kasvuun. Suomessa 1980-lukua määritteli konsensuspolitiikka ja -ilmapiiri, joka ulottui aina hallitus-, tulo- ja talouspolitiikasta työmarkkinaratkaisuihin, ja maamme julkinen talous oli hyvin hallinnassa. Veroaste vuonna 1985 oli 40,8 % BKT:sta, mikä oli Pohjoismaiden alhaisin. Julkisen palvelun piirissä toimivien

osuus oli koko 1980-luvun alkupuolen alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa.

Paraneva valtiontalouden tila lievitti säästöpolitiikan synnyttämää närää. Opetusministeriö saattoi koululainsäädännön ajantasaistamistyössään 1980-luvun jälkipuoliskolla keskittyä yhä enemmän havaittujen aukkojen paikkaamiseen. Useimmiten oli kyse suhteellisen pienistä parannuksista, joiden aiheena saattoivat olla muutokset lukioiden ja iltalukioiden opintososiaalisissa eduisissa, opettajien asemassa (Virkamieslainsäädännön uudistus) ja virkaan valitsemisessa sekä kouluhallinnon yksinkertaistamisessa ja päätösvallan hajauttamisessa. Riitta Seppänen-Järvelän mukaan valtionosuusuudistusten yhteydessä alettiin toteuttaa lukuisia kokeiluhankkeita, joita perusteltiin leikkaus-, tehokkuus- ja muutosvaatimuksin. Kokonaisuutena opetusministeriön hallinnonalan budjetitkehys muodostui 1980-luvulla suotuisaksi kansantalouden hyvän kehityksen ansiosta. (Autio, 1997, s. 25, s. 76; Seppänen-Järvelä, 2004, ss. 251–252.)

1980- ja 1990-luvun vaihteessa talouspoliittinen ympäristö ja talouspolitiikan harjoittamisen ehdot muuttuivat jyrkästi. Monet sodanjälkeisinä vuosina kehitetyt ja hyväksi koetut toimintamallit murenivat 1990-luvun alussa. Tärkeitä yleismaailmallisia, vanhaa mallia murentavia voimia olivat teknologian muutos ja yritysten kansainvälistyminen. Suomen kannalta erityisen tärkeä tekijä oli Neuvostoliiton sortuminen ja länsi-integraation voimistuminen. Kilpailu lisääntyi sekä raha-, hyödyke- että työmarkkinoilla (Kiander & Vartia, 1998, s. 276). Tutkijat ovat luonnehtineet 1980-lukua taloudellisenä nousuna ja poliittisena heikkenemisenä, jolloin tavoite- ja tulostietoisuus voimistuivat. (Vrt. Julkunen,

Suomi alkoi siirtyä sääntelytaloudesta kohti kilpailutaloutta.

2006; Kantola, 2002; Sulkunen, 2006.) 1980- ja 1990-luvun talouskehityksessä oli erilaisia piirteitä, mutta niiden perusasetelma ja kulku olivat samantapaisia. Eri tavoin säännellyt kansantaloudet avasivat itseään kansainvälisille markkinoille. Suomi alkoi siirtyä sääntelytaloudesta kohti kilpailutaloutta. (Ks. Alasuutari, 2004.)

Pääomamarkkinoiden nopea avaaminen aiheutti kansantaloudessa spekulatiivisen nopean kasvun, ja kuplan puhjetessa kansantalous ajautui talouskriisiin. Suomen 1990-luvun alun talouskriisi oli teollisuusmaissa omaa luokkaansa. Kansantuote laski jyrkemmin kuin yhdessäkään OECD-maassa toisen maailmansodan jälkeen. 1980-luvulla viiden prosentin tienoilla ollut bruttokansantuotteen vuotuinen kasvu pieneni seitsemän prosenttia ja vielä vuonna 1992 lähes neljä prosenttia. Suomi ajautui jo 1980-luvun lopussa kasvaviin talousongelmiin: teollisuuden kannattavuus heikkeni ja työvoimakustannukset nousivat suurimmaksi osaksi vahvan markan vuoksi. Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen seurauksena Suomeen tuli luottorahaa ja korkea markan arvo heikensi vientiä. Velkaantuminen ulkomaille paisui, ja sen seurauksena vaihto- ja maksutaseen vaje syveni. Vaihtotaseongelman korjaamiseksi mietittiin jopa keinotekoisien laman aikaansaamista velan kasvun pysäyttämiseksi. Työttömyys nähtiin korjausmekanismina, jolla voitiin hillitä inflaatiota ja alentaa yleistä kustannustasoa. (Kiander &

Vartia, 1998, s. 91, s. 111, ss. 286–56; Ranki, 2000, s. 16.)

1990-lukua voidaan luonnehtia kolmen eri periodin kautta. Niistä ensimmäinen oli syöksyminen lamaan eli vuodet 1990–93. Toisen vaiheen muodosti laman taittuminen vuosina 1994–95. Kolmantena vaiheena oli elpyminen vuosina 1996–99. Ruotsi ei vaittanut Suomea laman syvyydessä, mutta taantumun luonne muistutti suomalaista lamaa. Jaakko Kiander rinnastaa Suomen laman Meksikon, Brasilian ja Aasian maiden talouskriiseihin. Visa Heinosen mukaan suomalaisessa lamapolitiikassa on nähtävissä talouspoliittinen ajattelu, jossa työllisyys hoituu sen jälkeen, kun muut asiat on saatu kuntoon. (Heinonen ym., 1996, s. 88; Julkunen, 2001, s. 64; Kautto, 2000; Kiander, 1999, 2001.) Koulutus ja yksilölliset valinnat olivat koulutuspolitiikan kehittäjien vastaus taloudellisen nousun edistämiseen (Meriläinen, 2011).

Julkisten menojen supistukset vaikuttavat koulutukseen

Ahon hallituksen ohjelmaa laadittaessa vuonna 1991 taloudessa oli näkyvissä ongelmia, vaikka laman pahimmat merkit eivät olleet vielä esillä. Vaihtotaseen vaje oli suuri ja valtiontalouden tila voimakkaasti heikentyneessä. Kokonaistuotanto putosi nopeasti. Työttömyys kohosi ja muodostui yhä enemmän pitkäaikaistyöttömyydeksi. Valtio alkoi velkaantua. Valtiontalouden tilan heikentyessä aloitettiin toimenpiteet sen tasapainottamiseksi. Ahon hallituksen tekemillä säästöillä vuosina 1992–95 alennettiin valtiontalouden menoja nettomääräisesti lähes 35 miljardia markkaa. Tuolloin supistusten lähtökohtana oli niin sanottu Sailaksen paperi. Siinä

valtiovarainministeriön budjettipäällikkö Sailas esitti valtioneuvostolle noin 20 miljardin markan säästölistan. (Valtiovarainministeriö 1992.) Vasta syyskuussa 1992 tapahtunut markan kelluttaminen lopetti kireän rahapolitiikan ja toi ratkaisun sekä markan yliarvostukseen että korkeisiin korkoihin. Kianderin mukaan kyse ei ollut tietoisesta talouspoliittisesta valinnasta, vaan pikemminkin sen katastrofina pidetyn vaihtoehdon toteutumisesta, jota talouspolitiikassa oli kolmen vuoden ajan yritetty torjua (Kiander, 1999, s. 9; Kiander, 2001).

Julkisten menojen supistukset olivat keskeisellä sijalla lamakeskustelussa ja harjoitetussa lama-ajan talouspolitiikassa. Valtiovarainministeriön virkamiesjohdosta reagoi nopeasti lamaan jo helmikuussa 1991 esityksellään, jossa lähdettiin siitä johtopäätöksestä, ettei talouden ongelmia voitu ratkaista kysyntää elvyttävän ja työllisyyttä kohentavan finanssipolitiikan avulla. Tämän sijaan oli lähdettävä tiukan finanssipoliittisen linjan ja vientivetoisen kasvun tielle, joka johti kohti julkisten menojen karsintalinjaa. Pääosa valtiontalouden säästöistä toteutettiin Suomessa lama-aikana, kun Ruotsissa saman suuruusluokan säästöt tehtiin pääasiassa laman jälkeen (Julkunen, 2001, s. 73).

1990-luvulla eduskunta käytti talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa valta valtion talousarvioon nähden, koska talousarvio oli hallitusta ja sen alaisia virastoja ja laitoksia sitova ohje. Päättyessään valtion varojen kohdentamisesta eduskunta vaikutti sekä tulonjakoon että julkisten palveluiden saatavuuteen. Julkisen sektorin kasvaessa määräraha-kohteiden joukko laajeni. Tämä oli osaltaan rajoittamassa eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnallisen kehityksen yksityis-

kohtaiseen ohjaukseen. Lisäksi eduskunnan päättävältä valtion vuosittaisen budjetin osalta rajoittivat eduskunnan aikaisemmin säätämät lait, joihin perustuivat niin sanotut lakisääteiset menot. (Nousiainen, 1998.)

1980-luvun lopulla alkanut kehitys kohti raamibudjetointia helpotti tarvittavien budjettileikkausten tekoa ja lisäsi valtiovarainministeriön virkamiesten valtaa suhteessa muihin ministeriöihin. Nopeasti omaksuttu valtionalouden säästölinja sai tukea muun muassa elinkeinoelämältä ja rahoitusmarkkinoilta. Julkusen mukaan valtion talouden tasapaino oli Suomessa pitkään ollut perinne. Valtionvelalla pelottelu sai aikaan jopa myyttisiä itsearvostukseen ja kansalliseen itsenäisyyteen liittyviä piirteitä. Hän totesi, että valtion velan hallittavuus tai hallitsemattomuus merkitsi taloustieteilijälle kokonaan erilaista näkökulmaa kuin maallikolle. (Julkunen, 2001, s. 76; Sauro, 1993, s. 11.)

1990-luvulla budjettien työstäminen muuttui raskaaksi. Opetusministeriö oli pakotettu turvautumaan poikkeuslain-säädäntöön, jotta lakisääteisiä menoja saatiin supistetuksi niin sanotun juustohöylämekanismiin avulla. Säästöjä haettiin alentamalla yksikköhintoja, lykkäämällä valtionosuuksien maksatusta, jatkamalla koulujen perustamishankkeiden jälkirahoitusmenettelyä, poistamalla osittain ilmaisateriaetuutta ja paluulla opiskelumaksuihin (Autio, 1997, s. 25).

Julkusen mukaan suomalaisessa ja englanninkielisessä tutkimuksessa ja sen soveltamisessa on suuri ero suhteessa uusliberalismiin ja sen merkitykseen. Anglosaksisessa tutkimusperinteessä uusliberalismi oli osa tutkimusperinnettä. Uusliberalistisen ajattelumallin mukaisesti val-

tion tuli keskittyä sille olennaisiin tehtäviin, joita olivat yksilöiden perusvapauksien, omistusoikeuden ja lainkäytön turvaaminen. (Julkunen, 2001, s. 48; Väyrynen, 1998, s. 138.) Julkisen sektorin järjestämien hyvinvointipalveluiden resurssointi saattoi toimia tehokkaammin yksityisissä käsissä. Puhdasoppisinta mallia tästä toteutettiin pääministeri Margaret Thatcherin kaudella. Thatcherilaisen hallinnon tavoitteena oli ”ohuempi” valtio siten, että yksityisille markkinoille syntyi uutta tilaa ja vapautta toimia. (Pierson & Smith, 1993.)

Julkusen mukaan mielenkiintoista oli se, että uusliberalististen poliitikkojen väistyttyä vallasta ja heidän jälkeensä tulleiden sosiaalidemokraattien talouspolitiikka ei juuri muuttanut suuntaa, ainostaan retoriikka oli erilaista. Presidentti Ahtisaari asetti vuonna 1994 Matti Pekkarisen johdolla työryhmän analysoimaan työttömyyden pysyvän alentamisen tiellä olevia esteitä. Työryhmän asettamisen taustalla oli työttömyyden kasvu. Työryhmän tehtävä oli laatia selvityksiä ja ehdotuksia sekä tehdä selkeät suositukset toimenpiteiksi ja toimintalinjoiksi, jotka tehokkaasti vähentävät työttömyyttä. (Julkunen, 2001, s. 50; Työttömyys 200 000:een.)

Paavo Lipposen I hallituksen aloittaessa toimintaansa vuonna 1995 talous oli jo monessa suhteessa kehittynyt parempaan suuntaan. Se näkyi julkisen talouden tasapainon parantumisena. Vaihtotase oli ylijäämäinen ja korkotaso matala, mutta työttömyys oli edelleen korkea. Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena oli, että Suomi täyttää Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kriteerit. Näin Suomi sai mahdollisuuden liittyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen sen käynnistyessä. Valtiovarainministeriö kat-

*Globalisaatiokehityksessä
Suomen kilpailukyky tuli
entistä tärkeämmäksi kiinnos-
tuksen kohteeksi.*

soi, että näiden kriteerien täyttäminen ei asettanut erityisiä lisävaatimuksia talouspolitiikalle. Lipposen hallitus päätti Ahon hallituksen tavoin lisäsäästöistä, jotka valtiovarainministeriön julkaisun ”Julkisen talouden näkymiä ja haasteita” arvioin mukaan laskivat valtiotalouden menoja lähes 60 miljardia markkaa. (Valtiovarainministeriö 1996, s. 39; Valtiovarainministeriö 1998.)

Globalisaatiokehityksessä Suomen kilpailukyky tuli entistä tärkeämmäksi kiinnostuksen kohteeksi. Tämä lisäsi Suomessa kiinnostusta OECD:n julkaisemaan kilpailukykyraporttiin, jossa tilastojen pohjalta arvioitiin eri maiden kilpailukykyä 1990-luvulla. Valtiovarainministeriö tarkasteli toimintaympäristön haasteita ja totesi vastauksena kilpailukyvyn parantamiseen olevan koulutuksen sisällön uudelleen arvioimisen (Valtiovarainministeriö 1998, s. 2).

Ensimmäinen askel julkisen sektorin reformissa useissa Euroopan maissa oli pyrkimys rajoittaa julkista kulutusta. (Harrinvirta, 2000, ss. 26–27.) 1980-luvun Suomessa sitä ilmensi pyrkimys muuttaa valtion budjetointia siten, että alhaalta päin tulevia kustannuksia ja kuluja voitiin paremmin kontrolloida. Hallitukset sitoutuivat tiettyihin menorajoihin ja tasapainoisiin budjetteihin. Samalla budjettien menokehykset määriteltiin useiksi vuosiksi eteenpäin. Suomessa tämä näkyi 1990-luvulla valtiovarainministeriön kasvaneena budjetti-

valtana. Koulutuspolitiikan vaikuttajien mukaan kehitys oli väistämätöntä, sillä lama ja sen voittaminen ohjasi vahvasti koulutuksen suuntaa (Meriläinen, 2011, 2011a, 2008).

Valtiontalouden tervehdyttämisen vaikutuksia hallintoon viesti Lipposen I hallituksen ohjelma vahvalla hyvinvointivaltiolle ominaisella diskurssilla. Hallitus toteutti lupaamansa menoleikkaukset, sillä vuosina 1995–99 Lipposen I hallitus toteutti noin 22 miljardiin markkaan nousevat säästöt. Säästöt jäivät kuitenkin pienemmiksi kuin Ahon hallituksen säästöt. Toisaalta 1990-luvun lopulla tilanne muuttui. Erityisesti sähköteknisen teollisuuden poikkeuksellisen nopean kasvun johdosta optioista ja muista kannustimista maksetut verotulot kasvoivat ja valtion yritysten myyntitulot nousivat arvioitua suuremmiksi. Hallitus saattoi lisätä julkisia menoja. Menoleikkausten vastapainoksi Lipposen hallitukset kasvattivat valtion menoja vuosina 1995–2003 noin viidellä miljardilla eurolla. Valtion menot olivat vuoden 2003 talousarvioesityksessä 11 % suuremmat kuin vuoden 1999 tilinpäätöksessä. Samaan aikaan valtion korkomenot olivat vähentyneet ja hallinnonalojen menot kasvaneet lähes 18 % eli noin 4 % vuosittain (Tiihonen, 2004b, s. 63).

1990-luvun valtionosuusuudistus edusti uudenlaista ajattelua, sillä rahoituslakiin oli sisällytetty perustavaa laatua olevia säännöksiä yhteiskunnan vallankäytöstä, eritoten sen uusjaosta. Uudistuksen mittasuhteita tekee ymmärrettäväksi viime vuosikymmeninä vallinnut laaja-alaisten uudistusten suosinta, mikä kulki käsi kädessä hallinnon vahvan keskittyneisyyden kanssa. (Autio, 1997, s. 31.) Koulutuspolitiikassa se näkyi muun muassa erilaisten koulutuspoliittisten

asiakirjojen laajentumisena siten, että selkeät ja laajat esitykset pilkottiin pieniin ja eritasoisiin ehdotuksiin. Kehitys tuli esille valtioneuvoston koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman muutoksena tultaessa kohti 2000-lukua, mutta myös monissa koulutuspolitiikkaa käsittelevissä työryhmämuitioissa. Taloudellisen ohjauksen muutos valtionosuuksien muodossa näkyi toisen asteen koulutuksen kehittämisessä aina 2010-luvulle saakka, mikä tarkoitti valtiovarainministeriön suoraa vaikuttamista koulutuspolitiikkaan.

Koulutuspolitiikka hallitusohjelmissa

Hallitusohjelmat ovat luonteeltaan strategisia asiakirjoja, joiden kesto on mitoitettu neljäksi vuodeksi. Niiden laadintaan osallistuu puolueiden edustajien ohella muita intressiryhmiä, eivätkä ministeriöiden virkamiesten painavat kynänjäljet tai yksittäiset sooloilut ole harvinaisia. Ohjelmien politiikkalohkojen koordinointi ei useinkaan toimi, ja sivistystoimintojen osien välillä näkee vain harvoin tietoisesti yhdistäviä ja vuorovaikutteisia sidoksia. Tutkimusta tehdessäni luin ja analysoin hallitusohjelmat vuosilta 1968–2003 ja niiden seurauksena syntyneet hallitusten koulutuspoliittiset tavoitteet.

Kauko Mannermaa on tutkinut hallitusohjelmia 1970-luvulta 1990-luvulle ja niissä toteutuneita eri yhteiskunnallisten lohkojen eli (kuten Mannermaa nimitää) politiikkojen painotuksia. Mannermaan ryhmitteli politiikan kymmeneksi kohdaksi: maatalous- ja metsäpolitiikka, teollisuus- ja elinkeinopolitiikka, infrastruktuuri, työvoimapolitiikka, koulutus- ja tutkimuspolitiikka, hyvinvointipolitiikka, veropolitiikka, hallinnon ke-

hittäminen, aluepolitiikka ja ympäristöpolitiikka. Hänen mukaansa koulutus- ja tutkimuspolitiikan paino säilyi koko tarkastelujakson melko tasaisena, koska lohkon painoarvo lisääntyi merkittävästi jo 1960-luvulla. Koulutusta ja tutkimusta on pidetty koko tarkastelujakson ajan tärkeänä sekä kansantalouden kasvun että rakennemuutoksen kannalta. Erityisesti 1980-luvulta lähtien tutkimuksen ja teknologiapolitiikan merkitys on lisääntynyt (Mannermaa, 2007, ss. 113–120).

Mannermaa jakoi tutkimuksessaan hallitusohjelmat kolmeen eri ryhmään. Ensimmäinen vaihe eli julkisen sektorin kasvun kausi kesti yli 1970-luvun puolivälin. Hallitusohjelmien päälähtökohtana oli julkisten menojen kasvutarve. Kuvaavaa ajanjaksolle oli se, että julkiset menot nousivat selvästi ja verotus kiristyi. Toinen vaihe kesti 1970-luvun puolivälistä vuoteen 1991. Tätä ajanjaksoa Mannermaa nimitti julkisen sektorin kasvun hillinnän kaudeksi. Sille oli ominaista tiukka finanssipolitiikka. Vuonna 1991 alkanutta kolmatta jaksoa Mannermaa kutsui julkisen sektorin supistamisen kaudeksi. Taustalla oli vuoden 1991 laman seurauksena syntynyt valtiontalouden alijäämä. Lähtökohtana oli verotuksen saattaminen kansainvälisesti kilpailukykyiseksi. Tuolloin valtiontaloutta tasapainotettiin ja menot sopeutettiin niille varattuihin rajoihin. Tämän seurauksena monia julkisia toimintoja supistettiin. (Mannermaa, 2007, ss. 99–100.)

Suomessa on punamultayhteistyötä harjoitettu vuodesta 1937 alkaen. Vuodesta 1983 maamme hallitukset ovat istuneet koko vaalikauden, kun taas 1970-luvulle olivat tyypillisiä lyhytikäiset hallitukset. Yleisesti tarkasteltuna hallitusohjelmat olivat 1960- ja 1970-luvulla suppeita ja yleispiirteisiä. Tuolloin halli-

tuskoalitioissa oli lyhytikäisiä virkamieshallituksia, mutta jo 1970-luvulta löytyi kattavia hallitusohjelmia. Muutos perinteeseen yhteistyölinjaan tapahtui vuonna 1987, kun hallitusyhteistyön perinteiset värit muuttuivat punamullasta sinipunayhteistyöhön.

Taulukosta 1 nähdään, että pisimpään istunut hallitus 1970-luvulla oli Kalevi Sorsan enemmistöhallitus, jossa opetusministerinä toimi Ulf Sundqvist. Yli 700 päivää istuneita hallituksia oli 1970-luvulla vain yksi eli Sorsan II hallitus. Siinä opetusministerin tehtäviä hoiti Lars Kristian Gestrin ja hänen jälkeensä Jaakko Itälä, joka toimi opetusministerinä jo Karjalaisen II hallituksessa. Selvä muutos hallituskausien pituudessa tapahtui 1980-luvulla, jolloin hallitukset istuivat pääsääntöisesti koko vaalikauden. Ainoan poikkeuksen tästä teki Sorsan III hallitus, joka «jatkoi» Koivisto II:n työtä

Koiviston siirtyessä pääministerin tehtävästä presidentiksi.

Hallitusten toimikausien pituuden vaikutus voidaan nähdä myös niiden laatimissa hallitusohjelmissä. Edellä mainittu kuva vahvistuu kun tarkastelin hallitusten asettamista omia tavoitteitaan suhteessa perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen. Kaikkiaan viidellä 1970-luvulla istuneista hallituksista ei ollut erikseen mainittuja koulutuspoliittisia tavoitteita hallitusohjelmassaan, osalla niistä ei ollut edes hallitusohjelmaa. Ilman koulutuspoliittisia tavoitteita toimivat virkamieshallitukset: Aura, Aura II ja Liinamaa. Myöskään Miettusen III vähemmistöhallitus, jossa opetusministerinä oli Marjatta Väänänen, sekä Sorsan II enemmistöhallitus, jossa oli kaksi eri opetusministeriä, eivät mainitse erikseen koulutuspoliittisia tavoitteita.

Taulukko 1. Suomen hallitukset 1968–2003.

Pääministeri	Toimikausi	Toimikauden pituus pv	Linja
Koivisto	22.3.1968–14.5.1970	784	Enemm.
Aura	14.5.1970–15.7.1970	63	Virkam.
Karjalainen II	15.7.1970–29.10.1971	472	Enemm.
Aura II	29.10.1971–23.2.1972	118	Virkam.
Paasio II	23.2.1972–4.9.1972	195	Vähemm.
Sorsa	4.9.1972–13.6.1975	1013	Enemm.
Liinamaa	13.6.1975–30.11.1975	171	Virkam.
Miettunen II	30.11.1975–29.9.1976	305	Enemm.
Miettunen III	29.9.1976–15.5.1977	229	Vähemm.
Sorsa II	15.5.1977–26.5.1979	742	Enemm.
Koivisto II	26.5.1979–19.2.1982	1001	Enemm.
Sorsa III	19.2.1982–6.5.1983	442	Enemm.
Sorsa IV	6.5.1983–30.4.1987	1456	Enemm.
Holkeri	30.4.1987–26.4.1991	1458	Enemm.
Aho	26.4.1991–13.4.1995	1449	Enemm.
Lipponen	13.4.1995–15.4.1999	1464	Enemm.
Lipponen II	15.4.1999–17.4.2003	1464	Enemm.

Keskiasteen uudistus käynnistyi 1970-luvulla punamultapolitiikan ja pääosin vasemmistolaisen suunnitteluideologian valtakautena.

Koulutuspoliittisesti merkittäviä toisen asteen asiakokonaisuuksia 1970-luvulla olivat vuoden 1971 koulutuskomitean mietintö ja valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 1974. Keskiasteen koulunuudistuksen valmistelutoimenpiteet perustuivat valtioneuvoston periaatepäätökseen keväältä 1974. Periaatepäätös ei kuitenkaan ollut keskiasteen koulunuudistuksen kokonaisuohjelma, vaan ainoastaan malli kyseisen koulutusasteen opetussuunnitelmallisen ja toiminnallisen rakenteen järjestämiseksi. (Komiteanmietintö 1973:52.) Hallitusohjelmien laajetessa ja niiden yksityiskohtien lisääntyessä niistä tuli entistä käyttökelpoisempia strategiapapereita. Niiden avulla arvioitiin hallitusten työnsä asettamia suuntaviivoja ja näiden toteutumista. Ohjelmista kehittyi työsuunnitelmia, jotka sisälsivät hallitusneuvotteluissa sovitut keskeiset tavoitteet ja uudistamishankkeet.

Kalevi Sorsan hallituksen ohjelmassa vuonna 1972 haluttiin uudistaa aluepoliittisen ja muun yhteiskuntapolitiittisen suunnittelun organisaatio valtionhallinnossa. Lähtökohtana oli tehostaa taloudellista suunnittelua ja kiinnittää huomiota sen ja muun yhteiskunta- ja aluepoliittisen suunnittelun yhteenkuuluvuuteen, jonka seurauksena valtioneuvoston kansliaan perustettiin kyseisiä tehtäviä varten suunnitteluosasto vuonna

1973. Markkinoiden vaikutus oli kuitenkin vahvempi kuin valtion toimenpiteet, kun tarkastelussa oli esimerkiksi aluehallinto. Taloudelliset ongelmat kärjistyivät 1970-luvun puolivälissä, mikä osaltaan siirsi painopisteen suunnittelua akuuttien taloudellisten ongelmien ratkaisemiseen. Kehitys näkyi selvästi Mieltusen hallituksen ohjelmassa vuonna 1975, jossa ei enää puhuttu yhteiskuntapolitiittisesta eikä edes taloudellisesta suunnittelusta. (Mannermaa, 2007, ss. 76–78.)

Keskiasteen uudistus käynnistyi 1970-luvulla punamultapolitiikan ja pääosin vasemmistolaisen suunnitteluideologian valtakautena. Tästä keskiasteen uudistamiseen jäi ideologisia rasitteita, jotka alkoivat oikeiston poliittisten asemien vankistuessa käydä painolastiksi. Uudistus ei purkanut riittävästi ylioppilassumaa eli graafisissa kuvioissa esiintyvää ”ylioppilaskyttyrää”. Ylioppilassuma oli suurten ikäluokkien koulutuksen järjestämiseen kuulunut ei-toivottu seurauksilmiö. Lukion ja ammatillisen koulutuksen epätasapaino yllätti koulunuudistajat. Suomen koulutuspolitiikkaa 1980-luvun alussa arvioineet OECD:n tutkijat epäilivät toisen asteen rinnakkaiskoulujärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. Suomalaiset koulutuspolitiikan toimijat eivät kuitenkaan vielä 1980-luvulla puuttuneet OECD:n asettamaan haasteeseen toisen asteen koulutuksen kaksinaisuuden muuttamisesta, johon vastaaminen 1990-luvulla tapahtui pääasiassa ammattikorkeakoulujen synnyn kautta (Autio, 1997, ss. 54; Lampinen, 2003; Meriläinen & Varjo, 2007).

Kansanrintamahallitusten kausi päättyi vuonna 1987 pääministeri Harri Holkerin sinipunahallitukseen, jonka myötä Suomessa omaksuttiin OECD:n pyrkimysten mukainen kasvu- ja rakennepo-

liittinen ajattelu. Hallinnon uudistamisen jatkamiselle pantiin painoarvoa. Toisaalta nähtiin tärkeänä vahvistaa ministeriöiden asemaa hallinnonalansa yleisessä ohjaamisessa ja kehittämisessä. Se oli selkeä viesti poliittisesta pyrkimyksestä uudenlaiseen talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan. Kehityslinjan valintaa pidettiin ensimmäisenä merkinä halusta irtautua niin kutsutusta vaihtoehdottomasta demokratian mallista, jollaisena kokoomus oli kansanrintamahallituksia pitänyt. Myös muissa hallituspuolueissa esiintyi samansuuntaisia ajatuksia muuttumatonta hallituspohjaa kohtaan. (Kääriäinen, 2002; Mannermaa, 2007, s. 86; Tuomioja, 1980.) Hallituspohjan muutos yhdistettiin julkisuudessa käsitteisiin ”vapautuva ilmapiiri” tai ”glasnost”. Samansuuntaisia ajatuksia liitettiin myös noudatettuun koulutuspolitiikkaan, johon hallituspohjan muutos osaltaan vaikutti.

Pääministerinä Harri Holkeri pelkäsi julkisen hallinnon kasvua suhteessa kansantalouden työvoimaan. Hänen mukaansa julkisen hallinnon oli päästävä eroon byrokraattisista piirteistään ja hierarkioistaan. Pääministeri Holkerin hallinnon uudistamisen periaatteita olivat vaihtoehdotiset palvelumuodot, tulosvastuu, epäluottamuksen ilmapiirin hälventäminen, delegointi, hajauttaminen, valtioneuvoston kehittäminen ministeriöpainotteiseksi, tuottavuus, raamiohjaus, liikkeenjohdollinen ote johtamiseen, yhden luukun periaate ja liikelaitosuudistus (Holkeri, 1987, ss. 4–5).

Vuoden 1987 eduskuntavaalien jälkeen syntyneellä sinipunahallituksella oli sähköistävä vaikutus myös koulutuspolitiikkaan. Kokoomus oli pitkän oppositio kautensa aikana enemmän tai vähemmän väkinäisesti niellyt vasemmistoehdot

ratkaisut. Nyt sillä oli poliittista voimaa ja ideologista intoa iskeä koulutusjärjestelmän heikkouksiin ja luoda uutta linjaa. Holkerin hallitus antoi koulutuspoliittisen selonteon jälkeen syksyllä 1990 kaksi merkittävää koulutuspoliittista lakiesitystä, jotka siirsivät keskiasteen uudistuksen osaksi historiaa. Marraskuun alussa annettiin esitys, jolla ennen kaikkea tuotiin ammattioppilaitosten hallintoon oleellisia muutoksia. Samassa yhteydessä hallitus esitti keskiasteen koulutusta koskevan kehittämislain kumoamista sillä perusteella, että asetuksella oli luotu uusi koko koulutusjärjestelmän kattava suunnittelujärjestelmä (Asetus 137/1990; Autio, 1997, s. 53, s. 66).

Pääministeri Harri Holkerin hallitus painotti ohjelmassaan vuonna 1987, että rakennemuutoksen hallittu toteuttaminen edellytti ”sivistystoimia tieteen, tutkimuksen ja koulutuksen sekä kulttuurin sarjoilla”. Kulttuuri sijoitettiin ohjelmassa erikseen alaotsikkomaisesti sisältämään lähinnä taiteen ja viittauksenomaisesti liikunnan. Sivistystoimintojen kokonaisidea ohjelmasta ei löydy. Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelmassa vuonna 1991 edettiin periaatteessa hieman pidemmälle sivistyspolitiikan korostuksissa. Sivistyspolitiikan ulottuvuuksia oli koottu otsikon ”Sivistys, tiede ja teknologia” alle, mikä merkitsi, että sivistyspolitiikan sisällöksi oli ajateltu koulutus- ja kulttuuripolitiikkaa tieteen jäädessä sen ulkopuolelle (Lehtisalo, 1998, s. 59). Hallitusohjelmat nostivat sivistyksen poliittiseen keskusteluun 1990-luvun alussa. Samaan aikaan alkoi toisen asteen koulutuksen uudistaminen, jossa yhtenä uudistuksen ideana oli yleissivistyksen laajentaminen koko toiselle asteelle, joten taustaidea oli siis sama kuin vuoden 1971 koulutuskomitealla.

Ahon hallitus joutui Holkerin hallituksesta periytyvien kattamattomien julkisten menojen edessä heti nimittämisen jälkeen tekemään voimakkaita säästöpäätöksiä valtiontalouden syöksykierteen pysäyttämiseksi. Sen oli kytkettävä hallinnon uudistukset julkisen talouden tasapainottamiseen. Hallitus ilmoitti kohdentavansa menoja uudelleen, kohottavansa julkisen toiminnan tuottavuutta, uudistavansa julkista hallintoa ja tarkistavansa yksityisen ja julkisen sektorin tehtävänjakoa. Valtiovarainministeriö täsmensi linjauksia heti vuonna 1992 keskipitkän aikavälin taloudellisessa arviossaan painottamalla julkisen sektorin sopeutumista, julkisen palvelutuotannon tehostamista, hallinnon karsimista, rationalisointia, tulosohjausta, ostopalveluihin tukeutumista, maksupolitiikan tehostamista, palvelumaksujen käyttöön ottamista, nettobudjetointia, yksityistämistä ja liikelaitostamista, tulosseurantaa ja henkilöstön määrän supistamista.

Ahon hallitusohjelmassa todettiin yksiselitteisesti: ”hallituksen painopisteenä on riippumatta taloudellisista suhdanteista koulutus, tutkimus ja kulttuuri.” Kun ohjelmassa oli muitakin sivistysviitauksia, voitiin perustellusti odottaa, että sivistyspolitiikka lisäsi suosiotaan myös politiikan käytännössä. Lehtisalon mukaan sivistyspolitiikka ja sivistystoiminnot joutuivat kuitenkin lamakurimukseseen yhteiskunnan muiden lohkojen joukossa, eivätkä ylevät juhlapuheet mainittavasti tilannetta kohentaneet. (Talouden näkymät ja talouspolitiikan linja vuoteen 1996, ss. 44–47; Temmes & Kivimäki, 1997; VM, 1995.)

Esko Ahon hallituksen kokoonpano – keskusta ja kokoomus – osoitti sen, että Suomeen syntyi jälleen uudenlainen poliittinen asetelma. Hallitusratkaisu pa-

lautti ideologiat politiikkaan. Ahon hallitus voitiin nähdä selkeänä porvarihallituksena. Sen hallituspohja heijasti suoraan vaalien tulosta. Poliittisen hallitsemisen kannalta Ahon hallituksen pysyvin institutionaalinen saavutus oli Suomen liittäminen Euroopan unionin jäseneksi. Hallitus pyrki murtamaan politiikan institutionaalisia rakenteita ja pidäkkeitä, erityisesti niitä, jotka ylläpitivät saavutettuja etuuksia. Pyrkimykset kohtasivat ankaraa vastustusta jo hallituksen ensimmäisten toimintaviikkojen aikana. Esko Ahon hallitus ei onnistunut luomaan toimivia välejä järjestöjen kanssa ja säästöpäätökset kiristivät välejä, joista esimerkiksi oli SAK:n yleislakkouhka vuoden 1991 marraskuussa.

Paavo Lipposen hallitukset vuosina 1995–2003 edustivat paluuta Holkerin hallituksen asettamiin poliittisiin asetelmiin, sillä SDP ja Kansallinen Kokoomus muodostivat hallituksen kantavan rungon. Lipposen sateenkaarihallituksen edustama rakenteellisen muutoksen ohjelma personoitui pääministeri Lipposessa, SDP:n puheenjohtajassa, joka oli 1980-luvun lopulta saakka vaatinut talouden, politiikan ja yhteiskunnan rakenteen muutoksia. Uuden hallitsemismallin piirteisiin kuuluivat osallistuminen eurooppalaiseen integraatioon ja siten eurooppalaiseen hallintajärjestelmään, irtautuminen perinteisestä valtiollisesta sääntelystä ja markkinoiden hyväksyminen sosiaalidemokraattien liittolaiseksi taistelussa tasa-arvon puolesta (Tiihonen, 2004b, s. 45; Tiihonen, 2004a).

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma vuodelta 1995 alkoi näkemystietoisesti toteamuksella ”nopeiden muutosten maailmassa tulevaisuudelle on annettava suunta ja sisältö”. Kou-

*Koulutus ja tutkimus saivat
Lipposen hallituksen ohjelmas-
sa 1995 voimakkaita myönteisi-
siä painotuksia.*

lutus ja tutkimus saivat ohjelmassa voimakkaita myönteisiä painotuksia. Edellisen hallituksen toimikautensa lopulla tekemä periaatepäätös tietoyhteiskunnan toteuttamisesta siivitti Lipposen hallituksen ohjelmaan koulutus- ja tutkimusmyönteisyyttä. Kattavaa sivistyspolitiikka-termiä ei ohjelmassa kuitenkaan ollut. Arvioitaessa kolmen viimeisen 1990-luvun hallituksen ohjelmia sivistyspolitiikan kokonaisuuden näkökulmasta Lehtisaloon mukaan oli havaittavissa loivasti nouseva kaari, joka tarkoitti ainakin koulutuksen, tutkimuksen ja viestinnän roolien vahventumista yhteiskuntapolitiikassa. Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma ei kahden edellisen hallituksen ohjelmaan verrattuna kuitenkaan merkinnyt mitään uutta murrosvaihetta sivistysasiakirjaan. Ohjelmien käytännön toteuttaminen ontui pahiten 1990-luvun alkupuoliskon laman aikana. (Lehtisalo, 1998, s. 60.)

Pohdinta

Hallitusten työskentely muuttui selvästi tultaessa 1980-luvulta 1990-luvulle, jolloin strategisen työn rooli astui mukaan hallitustyöhön. 1980-luvulla hallitusohjelmia toteutettiin varsin leväperäisesti, kun taas 1990-luvulla hallitusohjelmien muotoilut tehtiin huomattavasti huolitellummin ja tutkimustietoa monipuolisesti hyödyntäen. Erityisesti Lipposen ensimmäisestä hallituksesta lähtien hallitusoh-

jelma lyötiin täsmällisesti lukkoon vaalien jälkeen ja sitä linjaa myös toteutettiin (Wilenius, 2004, s. 5, ss. 27–28). Samalla koko yhteiskuntapolitiittinen päätöksentekokulttuuri muuttui kohti suunnitelmallisuutta, mikä näkyi muun muassa ministeriöiden arjessa hallitusohjelmien seurannan ja raportoinnin kasvuna 1990-luvulta kohti 2000-lukua.

Lipposen hallitusohjelmissa esiintyi uuden hallintotavan tunnusmerkeistä sekä osaamisen että kannustamisen käsitteet, joiden mukaanotto korosti politiikan muutosta pois perinteisestä yksilöllä tukevasta kohti markkinoituvaa koulutuspoliittista suuntausta. Lipposen molemmat sateenkaarihallitukset toteuttivat konsensushakuista koulutuspolitiikkaa, joka oli jatkumoa Ahon hallituksen poliittiselle perinnölle. Tämän vuoksi on ollut mielenkiintoista nähdä 1990-luvun osalta pienet ristiriidat ja vaihtoehtottomuus sekä politiikan sitominen kilpailukyvyyn eetoksen. (Ahonen, 2008; Rinne, 2001, ss. 92–93; Rinne, 2002, ss. 87–88; Seppänen, 2006.) Koulutuspolitiikan linjaa ei voi selittää yksinomaan puoluepolitiikan ja opetusministereiden muutoksilla 1990-luvulla, sillä koulutuspoliittinen eliitti on ollut varsin yhtä mieltä tehdyn politiikan välttämättömyydestä. Toisen asteen koulutuksessa yksilön valinnaisuuden mahdollisuutta perusteltiin koulutuksen vapaaehtoisuudella jo ennen 1990-lukua. Perusopetukseen yksilölliset valinnat tulivat 1990-luvulla (ks. Kivirauma, 2001, ss. 75–87; Meriläinen, 2011; Seppänen, 2006; Varjo, 2007).

Anu Kantola on tarkastellut Suomen hallitusohjelmia vuosina 1977–2003 kilpailukyvyyn, osaamisen ja kannustuksen käsitteiden osalta. Mielenkiintoista on se, että kilpailukyky esiintyi käsitteenä jo 1980-luvun vaihteessa kolmen eri halli-

tuksen ohjelmassa eli Sorsa II:n, Koivisto II:n ja Sorsa III:n hallitusohjelmissa. Seuraavan kerran kilpailukyvyyn käsite nousi esille Ahon hallituksen ohjelmassa, mutta huomattavasti useammin edellä mainittu käsite oli Lipposen molemmissa hallitusohjelmissa. Sekä Sirkka Ahonen että Risto Rinne ovat tunnistaneet Lanen uuden hallintotavan eli NPM:n (New Public Management) ”rantaautumisen” suomalaisen koulutuspoliittiseen päätöksenteoon 1990-luvulla, mitä osaltaan vahvistavat myös Kantolan havainnot hallitusohjelmista (Ahonen, 2008; Kantola, 2006, 166; Rinne, 2001, ss. 93–95).

Huolimatta lamasta tai juuri sen vuoksi toisen asteen koulutuksen tarkastelu nousi keskiöön 1990-luvun Suomessa. Tilannetta voidaan verrata 1970-luvulle, jolloin valtioneuvoston periaatepäätöksellä haluttiin muuttaa silloista keskiasteen koulutusrakennetta. Tuolloin yhtenä vaikuttava taustatekijänä oli kasvava nuorisotyöttömyys. Toisen asteen muutoksen lähtökohdaksi tuli 1990-luvulla aikaisempaa voimakkaammin nuoren opiskelijan tarpeet ja toiveet työuran suhteen. Koulutuspolitiikan välineiksi nousivat 1990-luvulla aikaisemmista vuosikymmenistä poiketen hallitusohjelmat ja koulutuksen kehittämissuunnitelmat.

Usko koulutukseen ja yksilön mahdollisuuksiin on ohjannut suomalaisia koulutuspolitiikkaa aina 1970-luvulta. Yhteiskunnan muutoksia ovat ohjanneet talouspoliittiset päätökset, joista 1990-luvun laman vaikutukset näkyivät toisen asteen kehittämisessä esimerkiksi yksilöllisten valintojen ja mahdollisuuksien korostumisena sekä asiakirjateksteissä että paikallisessa päätöksenteossa. Se tarkoitti myös sitä, että ammatillinen peruskoulutus nousi lukiokoulutuksen rinnalle

koulutuspoliittisen päätöksenteon keskiöön juuri 1990-luvulla.

Lähteet

-
- Ahonen, S. (2008). 1900-luvun koulutuspoliittinen käänne. Teoksessa R. Meriläinen (toim.), *Suomalaisen koulutuspolitiikan murros 1990-luvulla* (ss. 11–21). Helsinki: OKKA-säätiö.
- Ahonen, S. (2003). *Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Snellmanista tähän päivään*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (1996). *Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (2004). Suunnitelmataloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka*, 69(1), 3–16.
- Anttonen, A., & Sipilä, J. (2000). *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Asetus nuorisostaasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeilusta 392/1991*.
- Asetus opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta 137/1990*.
- Autio, V.-M. (1997). *Vakiintuneisuudesta uusien muotojen etsimiseen 1981–1995. Opetusministeriön historia VII*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Bonoli, G., George, V., & Taylor-Gooby, P. (2000). *European welfare future. Towards a theory of retrenchment*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hallitukset ja ministerit*. Luettu 20.1.2015 osoitteesta: <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit>.
- Harrinvirta, M. (2000). *Strategies of public sector reform in the OECD countries. A comparison*. Commentationes Scientiarum Socialium 57. Suomen tiedeseura.
- Heinonen, V., Mykkänen, J., Pantzar, M., & Ropponen, S. (1996). *Suomalaisen talouspolitiikan ajattelumallit valtiovarainministerien budjet-tiesitelmissä 1974–1994*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Holkeri, H. (1987). *Urho Kekkosen – muistoluento*. Helsinki: Paasikivi-seura.
- Jallinoja, R. (1994). Muuttuva perhe: arvot ja käytäntö. Teoksessa J. Antikainen, M.-L. Haataja, & M. Korhonen (toim.), *Näkökulma perheeseen* (ss. 29–40). Helsinki: Stakes.

Julkunen, R. (1987). *Työprosessi ja pitkät aalot. Työn uusien organisaatiomuotojen synty ja yleistyminen*. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, R. (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, R. (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes. Vaajakoski: Gummerus.

Kantola, A. (2002). *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomessa 1990-luvun talouskriisissä*. Viestinnän julkaisuja 6. Viestinnän laitos. Helsingin yliopisto. Helsinki: Loki-kirjat.

Kantola, A. (2006). *Suomea trimmaamassa. Suomalaisen kilpailuvalltion sanastot*. Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.), *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus.

Laki 391/1991 ja asetus 392/1991 nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulukokeiluista.

Julkunen, R. (1987). *Työprosessi ja pitkät aalot. Työn uusien organisaatiomuotojen synty*

Laki keskiasteen koulutuksen kehittämisestä 37/1978.

Laki keskiasteen koulutuksen kehittämisestä 474/1978.

Laki peruskoulujärjestelmän perusteista 467/1968.

Levy, J. D. (1999). Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe. *Politics & Society*, 27(2), 239–273.

Kautto, M., & Heikkilä, M. (2004). *Welfare in Finland*. Helsinki: Stakes.

Kautto, M. (1999). *Nordic social policy: changing welfare states*. London: Routledge.

Kautto, M. (2000). *Two of a kind? Economic crisis, policy responses and well-being during the 1990's in Sweden and Finland*. Stockholm: Fritze.

Kiander, J., & Lönnqvist, H. (2002). *Hyvinvointi ja talouskasvu*. Helsinki: WSOY.

Kiander, J., & Vartia, P. (1998). *Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. Helsinki: Taloustieto.

Kiander, J. (1999). *1990-luvun talouskriisi*. Suomen Akatemian tutkimusohjelman projektit. Helsinki: VATT.

Kiander, J. (2001). *1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelma. Laman opeukset. Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Kivirauma, J. (2001). *Kansainvälistymisen pakot. Kohti eriarvoistavaa koulutuspolitiikkaa*.

Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne, & J. Tähtinen (toim.), *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit* (ss. 73–90). Suomen kasvatustieteellisen seuran kasvatustieteen tutkimuksia I. Turku: Painosalama.

KM 1973:52. *Vuoden 1971 koulutuskomitean mietintö*.

Kosonen, P. (1987). *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Tampere: Vastapaino.

Kosonen, P. (1998). *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Tampere: Vastapaino.

Kosonen, P. (2001). Globalization and the Nordic Welfare States. Teoksessa R. Sykes

(toim.), *Globalization and the European Welfare States* (pp. 153–172). London: Palgrave.

Kvist, J., & Saari, J. (2007). *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol: Policy Press.

Kuusi, P. (1961). *Kuusi, Pekka 60-luvun sosiaalipoliitiikka*. Helsinki: WSOY.

Kääriäinen, S. (2002). *Sitä niittää, mitä kylvää: Keskustan strategiset valinnat 1964–2001*. Jyväskylä: Gummerus.

Lampinen, O. (2003). *Suomen koulutusjärjestelmän kehitys*. Helsinki: Gaudeamus.

Lehtisalo, L. (1998). *Suomalainen sivistys ja sivistyspolitiikka*. Juva: WSOY.

Maaailman paras julkinen sektori. (1993). *Julhaisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Mannermaa, K. (2007). *Ohjailusta kilpailuun: Suomen hallitusten kasvu- ja rakennepoliitiikka vuosina 1962–1999*. Helsinki: Valtion taloudellisen tutkimuskeskus.

Meriläinen, R., & Varjo, J. (2007). Nuorisokoulutuksen historiallinen rakentuminen osana suomalaista koulutusjärjestelmää ja -politiikkaa. Teoksessa M.T. Kuikka, E. Merimaa, J. Kauranne, A. Lappalainen, & J. Rantala (toim.) *Mikael Agricolasta opin ja tutkimuksen tielle* (ss. 247–264). Suomen Kouluhistoriallisen Seuran vuosikirja XLIV. Helsinki: Suomen kouluhistoriallisen seura.

Meriläinen, R. (2008). Näkökulma 1990-luvun suomalaiseen koulutuspolitiikkaan. Teoksessa R. Meriläinen (toim.), *Suomalaisen koulutuspolitiikan murros 1990-luvulla*. Helsinki: OKKA-säätiö, 78–91.

Meriläinen, R. (2011a). Erilaisista tasa-arvokäsityksistä yksilöllisiin koulutusvalintoihin ja opilaitosyhteistyöhön. Teoksessa R. Meriläinen, & M. Vuorio-Lehti (toim.), *Toisen asteen koulutuksen kehittäminen yleissivistyksen ja koulutuspolitiikan ristipaineissa 1990-luvulla* (ss. 12–18). Helsinki: OKKA-säätiö.

Meriläinen, R. (2011). *Valkolakki vai haalarit, vaiko molemmat. Koulutuspolitiikan vaikuttajien näkemykset toisen asteen kehityksestä*. Helsinki: SuPerin julkaisusarja 1/2011.

Myllymäki, A. (1979). *Etujärjestöt, talouspolitiikka ja ylemmät valtioelimet. Julkisoikeudellinen tutkimus etujärjestöjen solmimien vakauttamis- ja tulopoliittisten sopimusten vaikutuksesta eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimintaan ja asemaan vuosina 1968–1975*. Tampere: FinnPublishers.

Nousiainen, J. (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä*. Kymmenes, uudistettu laitos. Helsinki: WSOY.

Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi. (2004). *Suomi maailmantaloudessa – selvityksen loppuraportti 19/2004*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Paavonen, T., & Kangas, O. (2006). *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita.

Pierson, P., & Smith, M. (1993). Bourgeois Revolutions. The Policy Consequences of Resurgent conservatism. *Comparative Political Studies*, 25, 487–520.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peruskouluasetus 443/1970.

Puolueohjelmat. Luettu 19.4.2010 osoitteista: <http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=keskhyvinvointi1994>. <http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=keskohjelmaluonnos1989>. <http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=kokkoulutus1991>. <http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=sdpvaalivoite1990>.

Puoskari, P. (2002). *Laman varjo ja sateenkaari. Talouspoliittinen päiväkirja 1900-luvulta*. Helsinki: Edita.

Rahkonen, K. (2000). Mitä on tapahtumassa sosiaalipolitiikassa ja hyvinvointivaltiolla? ”Kommarien tien” sosiaalipolitiikasta. Teoksessa E. Nurminen (toim.), *Sosiaalipolitiikan lukemisto* (ss. 65–88). Helsinki: Palmenia.

Ranki, R. (2000). *Haltia vai haltija? Harri Holkerin talouspoliittinen ministerivaliokunta*. Helsinki: Edita.

Rinne, R. (2001). Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne, & J. Tähtinen (toim.), *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit* (ss. 91–137). Kasvatusalan tutkimuksia 1. Helsinki: Suomen kasvatustieteellinen seura.

Rinne, R. (2002). Suomalainen yhtenäiskoulu ja ylikansallinen koulutuspolitiikka. Teoksessa *Koko Kansan koulu – 80 vuotta oppivelvollisuutta* (ss. 127–145). Koulu ja menneisyys XXXIX. Helsinki: Suomen kouluhistoriallinen seura.

Rinne, R., Kivirauma, J., & Hirvenoja, P. (2001). Nordic education policy under seige: Finnish educational politicians tell their stories. Teoksessa T. Popkewitz, & S. Lindblad (toim.), *Listening to education actors on governance and social integration and exclusion: A report from the EGSIE project* (pp. 74–97). Uppsala Reports on Education 37. Uppsala: Uppsala University, Department of Education.

Saari, J., & Sihvola, J. (2007). Ulkopolitiikka, oikeudenmukaisuus ja hyvinvointivaltio. Teoksessa J. Saari & A. B. Yeung (toim.), *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa* (ss. 236–256). Helsinki: Gaudeamus.

Sauramo, P. (1993). Lama ja nuorisotyöttömyys. Teoksessa A. Santamäki-Vuori (toim.), *Työpoliittinen tutkimus 45*. Helsinki: Työministeriö.

Seppänen, P. (2006). *Kouluvalintapolitiikka perusopetuksessa – suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa*. Kasvatusalan tutkimuksia 26. Helsinki: Suomen kasvatustieteellinen seura.

Seppänen-Järvelä, R. (2004). Projekti – kehittämisen kehto vai musta aukko? *Yhteiskuntapolitiikka*, 69(3), 251–259.

Sulkunen, P. (2006). Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa K. Rantala, & P. Sulkunen, (toim.), *Projektiyhteiskunnan käänttöpuolella* (ss. 17–38). Tampere: Gaudeamus.

Sysiharju, A-L. (1966). Kenestä tulee ylioppilas? Suomalaisen lukiokäynnin problematiikkaa. *Kasvatusopillinen aikakauskirja*, 3, 112–163.

Sysiharju, A-L. (1972). *Keskikoulusta eteenpäin 1960-luvun Suomessa. Lukiotutkimus 1964–71: koulutusurat*. Jyväskylä: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.

Taivalsaari, E. (1990). *Konsensus: johdatus Suomen 1980-luvun historiaan*. Porvoo: Werner Söderström.

Talouden näkymät ja talouspolitiikan linja vuoteen 1996. (1992). Helsinki: valtiovarainministeriö.

Temmes, M., & Kiviniemi, M. (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Edita.

Tiihonen, P. (2003). *Amerikka ja Eurooppa: demokratiasta, työstä ja taloudesta*. Helsinki: Eduskunta.

Tiihonen, S. (2004a). *From governing to governance. A process of change*. Tampere: Tampereen University Press.

Tiihonen, S. (2004b). *Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980–2003. Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys*. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra.

Tulopolitiikka 1976. *Taloustasku 6*. Helsinki: Taloustieto.

Tuomioja, E. (1980). *Vaihtoehdottoman demokratian kritiikki*. Helsinki: Otava.

Työttömyys 200 000:een. Tasavallan presidentin työllisyysryhmä 1994. Helsinki: Työministeriö.

Valtiovarainministeriö (1992). *Julkisen talouden tasapainon parantaminen: ehdotus talousneuvostolle*. Helsinki: valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (1996). *Talous- ja rahoituksen vaikutuksia Suomen talouteen*. Helsinki: valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (1998). *Julkisen talouden näkymiä ja haasteita*. Helsinki: valtiovarainministeriö.

Varjo, J. (2007). *Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne*. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 209. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Väyrynen, R. (1998). *Globalisaatio. Uhka vai mahdollisuus?* Jyväskylä: Atena.

Väyrynen, R. (2001). *Globalisaatiokritiikki ja kansalaisliikkeet*. Helsinki: Gaudeamus.

Wilenius, M. (2004). *Yhteiskunnallisen ennakoinnin rooli tulevaisuuden haasteiden tunnistamisessa*. Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra.

Wilenius, M. (2006). Yhteiskunta, Tulevaisuus ja Ennakointi. Teoksessa R. Heiskala, & E. Luhtakallio (toim.), *Uusi Jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta* (ss. 218-237). Helsinki: Gaudeamus.