

# Suomalaisen ammattikorkeakoulu- laitoksen tausta ja suunnitteluprosessi

Salminen Hannele

## ABSTRACT

The starting points of the Finnish 'ammattikorkeakoulu' (AMK institutions) reform can be found for one hand in the changes of the society and its' new demands of vocational skills. Linear careers for lifetime were in crisis, traditional ties with traditional occupations were more transferable than before. On the other hand there were defeats in the structures of education. These were ment to be fixed by the planned reform. The earlier school reform concerning secondary and post-secondary education, planned in 1960's and 70's, and carried out in 1970's and 1980's in Finland, was criticized for some serious defects it had had on the educational system. Because of these reasons and the interpretations of social policy it was started to evaluate and redefine the aims in education policy in the late 1980's and in the beginning of 1990's. Autumn 1991 there started a national experiment in Finland of the AMK institutions. The reform was aiming to a new structure in education system. The establishment of the first nine AMK institutions 1.8.1996 has ment the creation of a non-university sector in higher education in Finland.

An essential change in this reform compared with earlier ones was administrative decentralization. One sign of this was that in the AMK experiments the previous centralized curriculum system was given up.

The reform was made to raise the quality and the standard of education, to take into account the changes in society and labour market, and to solve the problems in the education system, one of which was that the previous vocational education was difficult to compare internationally.

There hasn't been a direct international model for the new AMK -institutions. Anyway, the reform is tightly connected with international discussion in education policy during that time. It was due to the personal interests and knowledge of the Finnish reform planners that of all possibilities AMK institutions were chosen when it was wanted to develop the structure of higher education in Finland. As a case study of administrative planning the research on which this article is based, shows that big reforms are not necessarily strictly formulated in advance. On the contrary, the solutions are very much dependent on human factors and coincidences.

Finland has a long tradition of committees when educational reforms are planned. The Finnish 'ammattikorkeakoulu' (AMK institutions) reform was started freshly and exceptionally, with public discussion. Set in different theoretical frames the planning process of the reform, anyhow, follows conventional steps in planning.

## 1. JOHDANTO

Artikkeli perustuu kirjoittajan lisensiaattityöhön »Miksi ja miten suomalainen ammattikorkeakoulu perustettiin. Tarkastelu suunnitteluprosessin käynnistymisestä ensimmäisten ammattikorkeakoulujen vakinaistamiseen 1.8.1996.» Ammattikorkeakoulu-uudistuksen perusteluita, tavoitteita ja suunnitteluprosessia on siinä tutkittu tapaus-esimerkinä hallinnon ja koulutuspoliittisen reformin suunnittelusta sekä uudistusprosessin etene- misestä. Tämän artikkelin taustana on siten laajempaa tutkimusta, jota tässä tiivistetään. Artikkelin tarkoituksena on tehdä tulkintoja ammattikorkeakoulu-uudistuksen tarkoitusperistä ja lähtökohdista ja toisaalta valottaa sitä, onko ammattikorkeakoululaitoksen suunnitteluprosessi noudattanut reformien suunnitteluprosessien yleisiä lainalaisuuksia, ts. onko sen eteneminen ollut johdonmukaisen suunnittelun tulosta, vai onko suunnittelu perustunut sattumanvaraisiin tekijöihin.

## 2. SUOMALAISEN AMMATTIKORKEAKOULULAITOKSEN LÄHTÖKOHDAT

Suomalaisen ammattikorkeakoululaitoksen lähtökohdat ovat löydettävissä toisaalta yhteiskunnan ja sen ammattitaitovaatimusten muutoksissa, toisaalta koulutusjärjestelmän rakenteellisissa epäkohdissa, joita uudistuksella pyrittiin korjaamaan. Ammatillinen koulutus, sellaisena kuin se 1980-luvun lopussa oli, oli suunniteltu edellisen vuosikymmenen alkupuolella. 1990-luvulle tultaessa se vastasi pääosin vanhentuneeseen ammattitaitorakenteeseen (mm. Ekola 1991; Miettinen 1990; Vuorinen 1991) ja hierarkkiseen, behavioristiseen opetusteknologiseen ajattelutapaan (Lahdes 1991). Reformin eräänä lähtökohdana voidaan pitää valtioneuvoston koulutuspoliittista selontekoa eduskunnalle (1990). Väärälä (1995) toteaa, että selonteon aikana ei vielä kyetty näkemään laman ja murroksen syvyyttä.

Koulutusjärjestelmän kokonaisuuden tilan arviot osoittivat ammatillisen koulutuksen vaikean

kansainvälisen rinnastettavuuden ja moninkertaisen koulutuspaikkojen käytön kansantaloudelliset ongelmat. Esimerkiksi opetusministeriön tuoloinen kansliapäällikkö Numminen (1994) arvioi ammattikorkeakoulu-uudistuksen parantavan merkittävästi ammatillisen koulutuksen kansainvälistä rinnastettavuutta.

Rinnastettavuuden ongelman esiin nostaminen osoittaa kansainvälisten tuulien alustavaa ennakoitua: oltiin siirtymässä huomattavasti entistä laajempaan kansainväliseen kanssakäymiseen. Tutkimus kuitenkin osoittaa (esim. Salminen 1996), että muutoksen laajuutta ja nopeutta ei oltu aavistettu kokeiluja suunniteltaessa.

Kokeilujen edetessä kansainvälisyyden tavoitteet painoutuivat voimakkaammin kuin oli osattu odottaa. Tähän saattoi vaikuttaa se, että monet kokeilussa mukana olevat oppilaitokset kävivät innokkaasti tutustumassa muiden maiden ammattikorkeakouluihin ottaakseen selvää, mistä ammattikorkeakouluissa oikeastaan oli kyse. Solmittiin kansainvälisiä yhteistyösuhteita, syntyi kahdensuuntaista oppilas- ja opettajavaihtoa. Koulutuspoliittisella tasolla kirjattu kansainvälisyyden tavoite sai kokeiluissa todellista sisältöä ja konkreettista toimintaa aikaan, ja tällä tavoin se 'vahvisti asemiaan' tavoitteiden joukossa.

Aikaa sodasta 1960-luvun puoliväliin voidaan luonnehtia säännöstelyn ja moraalitalouden vaiheeksi. 1960-luvun puolivälistä alkoi keskitetyn suunnittelun vaihe. Suunnitelmatalouden Suomi-vaihe jatkui 1980-luvulle. (Alasuutari 1995) Ammattikorkeakoululaitoksen suunnittelu alkoi siis ajankohtana, jolloin yhteiskunnan ohjausjärjestelmässä oltiin muutosvaiheessa. Ajalle oli ominaista kansalaiskeskustelun tukeminen. Valtion keskusjohtoisesta ohjauksesta, mm. keskitetystä määrällisestä säätelystä ja valtakunnallisista opetussuunnitelmista oltiin siirtymässä paikallistason alueellista ja oppilaitosten omia toimia korostavaan hallintoajatteluun. Päätoksenteon delegoinnilla pyrittiin koulutuksellisten ja sivistyksellisten voimavarojen hyödyntämiseen entistä paremmin. Kaikki koulutuksen alueella olemassa olevat voimavarat haluttiin aktivoita. Ammattikorkeakoulu, jolla olisi merkittävä alueellinen rooli ja joka suunnittelisi itse koulutusohjelman, nähtiin koulutuksen uudistamisen kannalta innovatiivisena ja samalla koulutuspoliittisena kädenojennuksena aluehallinnolle.

Talouselämä ja työnantajat kaipasivat parempaa kansainvälistä kilpailukykyä ja kansainväli-sempää, »eurooppalaisempaa» työvoimaa. Havaittiin, että tämä edellyttää huomattavasti entistä tiiviimpää yhteistyötä oppilaitosten ja niitä

ympäröivän elinkeinoelämän välillä, uudenlaisia työmuotoja, uutta toimintakulttuuria. Läänien ja aluepolitiikan ja -hallinnon tasolla erityisesti tämän ammattikorkeakoulujen tehtävä antoi uskoa koulutusolojen ja työvoiman alueelliseen kehittämiseen.

Oppilaitoksille ja opettajille uudistuksen nähtiin merkitsevän statuksen nousua ja koulutuksen vetovoiman lisääntymistä, mutta myös innostavaa kehittämishaastetta koulutuksen tason nostoon entisessään niin koulutuksen sisällöllisen, omaehtoisen kehittämisen kuin opettajien ammattitaidon ja muodollisen pätevyyden lisäämisen kautta.

Ammattikorkeakoulukokeilun lähtökohtatilanteesta ei voi sivuuttaa yliopistotahojen esittämää vastustusta ja varauksellisuutta (ks. Hallituksen koulutuspoliittinen selonteko 1990; Oksman 1993; Lampinen & Savola 1995; Salminen 1996). Ammattikorkeakoulut ja -kokeilut eivät alkuvaiheissaan kuitenkaan kaatuneet tähän, helposti tieteilisyyden nimiin menevään kriittisyyteen. Tällaisen debatin voi uskoa olleen itse asiassa varsin hyödyllinen ammattikorkeakoulujen kannalta. Ne ja niiden perustamista puolustavat tahot joutuivat hyvin jäsennellysti miettimään ja määrittelemään ammattikorkeakoulujen roolin ja tehtävien eron verrattuna tiede- (ja taide)korkeakouluihin, ja tekemään selkeäksi oikeutuksensa korkea-asteen oppilaitoksina.

### 3. AMMATTIKORKEAKOULULAITOKSEN PERUSTELUT KOULUTUSPOLIITTISISSA UUDISTUKSISSA

Ammattikorkeakoululaitosta koskevia keskusteluja oli käyty Suomessa jo 1960 -luvulla, ja monissa maissa ammattikorkeakoulua kehitettiin juuri tuolloin. Voidaan kysyä, miksi keskustelu ammattikorkeakoululaitoksesta korkea-asteen koulutusta koskevana valtakunnallisena ratkaisuna meillä virisi vasta 1990 -luvulle tultaessa. Seuraavassa esitellään yhteenvedonomaisesti eräitä taustatekijöitä, joilla tutkimuksen (Salminen 1996) mukaan oli merkitystä siihen, että ajatus ammattikorkeakouluista virisi viime vuosikymmenen vaihteessa suomalaisessa koulutuspoliittisessa keskustelussa.

#### 3.1. Yhteys 1980-luvun koulutuspoliittiseen keskusteluun

Koulutusoptimismi ja usko talouden jokseenkin vakaaseen kasvukehitykseen vallitsivat edelleen

1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Näistä lähtökohdista ryhdyttiin suunnittelemaan yhä kattavampaa ja korkeatasoisempaa koulutusjärjestelmää. Koulutuksen tasoa haluttiin nostaa, samanaikaisesti kun yhteiskunnan ja työelämän voimakkaat muutokset muutoinkin edellyttivät koulutuksen uudelleenarviointia. Työelämän tehtävät muuntuivat ja kehittyivät, jolloin koulutusta piti kehittää samansuuntaisesti.

Uusi yhteiskunnallinen tilanne, talouden tuoloin vasta alkava murros ja kansainvälisyyden huomioonottamisen vaatimukset asettivat paineita koulutuksen rakenteille. Silti näyttää osin satumanvaraiselle, että tietoisuus ja mielenkiinto ammattikorkeakoulua osuivat samaan aikaan kuin ongelmista johtuneet uudistusvaimeet. Suunnitteluun ryhtyneillä henkilöillä, kokeilua johtaneella opetusministeriön johtoryhmällä, oli ammattikorkeakoululaitokseen liittyviä ajatuksia ja ulkomaisia vaikutteita.

Ammattikorkeakouluihin sisältyi yleinen positiivinen arvolutaus. Niitä pidettiin tärkeinä. Mäenpään (1995) mukaan ammattikorkeakoulujen eteen oltiin valmiit tekemään uskoton määrä palkatonta työtä. Oppilaitoksissa on aidosti sitouduttu kokeilujen koulutusjärjestelmän rakenteellisiin ja pedagogisiin tavoitteisiin ja uskottu niihin. Lisäksi kokeiluja arvostettiin ammattikorkeakoulujen statuksen vuoksi. Niitä pidettiin alueellisista syistä tärkeinä ja opettajat kokivat ne ammattikuntansa statusta nostavana asiana.

### *3.2. Miten ammattikorkeakoululaitosta perusteltiin?*

Koulutuspoliittisten uudistusten perusteluissa vaikuttavat samanaikaisesti useammat erilaiset yhteiskunnalliset tulkinnot, jollei jotain tiettyä näkemystä ole tietoisesti valittu. Ammattikorkeakoulun perusteluissa on nähtävissä sekä kansantaloudellisen tulkintatavan että suurten aikakausien tulkinnan mukaisia lähtökohtia. Viime mainitut painottuvat ammattikorkeakoulureformissa voimakkaammin, vaikkakin koulutuksen ja talouden yhteydet ovat suomalaisessa koulutuksen suunnittelussa mukana. Erityisesti tämä näkyy koulutuksen määrällisessä suunnittelussa.

Tutkimukseni perusteella voidaan väittää, että ammattikorkeakoulu-uudistukselle ja nuorisostaan koulutuskokeilulle asetetut tavoitteet perusteluineen ovat verrattavissa yleisiin, mahdollisimman monia ongelmia kattaviin tavoitteisiin ja perusteluihin, joita komitealaitoksen piirissä uudistuksille on kautta vuosikymmenten asetettu (ks.

esim. Hovi, Kivinen & Rinne 1989). Ammattikorkeakoulun tavoitteet voidaan nähdä 'kansalaisyhteiskunnan tavoitteina', jotka Suomessa on hyvin laajalti voitu kokea omiksi ja joihin on siten voitu myös sitoutua. Ammattikorkeakoulukokeilu ja keskiasteen tutkinnonuudistus sisältävät eräitä samantapaisia tavoitteita. Tutkimuksessani olen verrannut keskiasteen tutkinnonuudistuksen ja peruskoulu-uudistuksen suunnitteluprosesseja ja tavoitteita ammattikorkeakoulu-uudistuksen ja nuorisostaan koulutuskokeilujen suunnittelu-prosessiin ja tavoitteisiin. Tarkastelut osoittavat, että järjestelmätason reformeille vaikuttaa olevan ominaista se, että niissä pyritään kattamaan mahdollisimman laajoja yhteiskunnallisia ja koulutuspoliittisia tavoitteita. Niitä asetetaan sitä useampia, mitä useampiin tai syvempiin epäkohtiin järjestelmäreformin on tarkoitus vastata. Verrattaessa ammattikorkeakoulukokeilun perustelua ja Hovin, Kivisen ja Rinteen (1989) esittämiin tyypillisimpiin komiteoissa esitettyihin uudistusten tavoitteiden perusteluihin havaitaan, että mietintöjen neljä tärkeintä perustelua, »ammattitaitovaatimukset», »ulkomaihin tehty vertailu», »yhteiskunnallinen edistys» ja »koulutusjärjestelmä yleensä» ovat löydettävissä ammattikorkeakoulukokeilunkin perusteluina.

– 1990-luvun alun valtakunnallisten koulutuskokeilujen taustalla voi nähdä sekä koulutusjärjestelmää ja sen hallintoa koskevia pyrkimyksiä että oppimiseen ja opetukseen liittyviä laadullisia ja toiminnallisia tausta-ajattelun muutoksia. Keskeisinä reformin tarpeen perusteluina olivat:

a) Ongelmat olemassa olevassa koulutusjärjestelmässä. Ammattikorkeakoulukokeilun perusteluna esiin nostettuja koulutusjärjestelmän ongelmia, johon haettiin ratkaisua, olivat muun muassa ns. ylioppilassuma, jonka seurauksena syntyi opiskelijoiden halu kouluttautua useampaan kertaan. Tätä pidettiin kansantaloudellisesti katsottuna hukkakoulutuksena. Kun yliopistolaitosta ei haluttu paisuttaa, päädyttiin luomaan ammattikorkeakoulu yliopistoille rinnakkaisena ja vaihtoeh-toisena väylänä. Järjestelmän ongelmana pidettiin myös suomalaisen ammatillisen koulutuksen tasojen hankalaa kansainvälistä vertailtavuutta.

b) Pyrkimys koulutuksen laadun kehittämiseen. Oppimiseen ja opetukseen liittyvät laadulliset pyrkimykset ja perustelut ovat yhteydessä sekä tasokysymykseen että oppimisnäkemyksessä tapahtuneisiin muutoksiin. Nämä haluttiin välittää kokeiluihin oppilaitosten itse suunnitteleminen koulutusohjelmien kautta. Oppilaitosmuotojako ja alakohtaista sektorituneisuutta pyrittiin murtaamaan monialaisilla ammattikorkeakouluilla ja eri

oppilaitoksista koottavilla tutkinnon opintokokonaisuuksilla.

c) Yhteiskunnan ja työelämän muutosten huomioon ottaminen koulutuksessa.

Sen, että yliopiston laajentamisen sijasta päädyttiin ammattikorkeakoululaitoksen luomiseen, voidaan katsoa heijastavan sekä pyrkimystä koulutuksen laadun kehittämiseen (ks. edellinen kohta b) että todellista pyrkimystä yhteiskunnan ja työelämän muutosten huomioon ottamiseen koulutuksessa. Ammattikorkeakoulujärjestelmä luotiin kehittämällä ja uudistamalla ammatillisten oppilaitosten toimintaa. Niiden koulutuksen vahvuutena suhteessa yliopistoihin oli pidetty kiinteäksi muodostunutta yhteyttä työelämään. Katsottiin, että yliopistolaitos voisi kehittää tutkimusta ja omaleimaisuutta tiedeyhteisönä, kun ammattikorkeakoululaitos ottaisi vastatakseen koulutuksen ja työelämän vuorovaikutuksen.

#### 4. AMMATTIKORKEAKOULULAITOKSEN SUUNNITTELUPROSESSI

Tutkimusta ammattikorkeakoulu(kokeilu)jen suunnitteluprosessista voi pitää tapaustutkimuksena koulutuspoliittisesta suunnittelusta. Ammattikorkeakoulukokeilun käynnistymisen ja ammattikorkeakoulujärjestelmän luomisen taustalla oleva koulutuspoliittinen toiminta osoittaa, että valtakunnallisesti merkittävät rakenteelliset ratkaisut eivät välttämättä ole etukäteen tarkasti formuloituja. Päinvastoin, ratkaisut ovat pitkälti riippuvaisia inhimillisistä tekijöistä ja sattumanvaraisuuksista. Se, että koulutusjärjestelmän kaikista mahdollisista erilaisista kehittämissuunnitelmoista päädyttiin ammattikorkeakouluun ja sen kokeiluun, riippui suunnittelua johtaneiden henkilöiden oma-kohtaisista tiedoista ja kiinnostuksen suuntautumisesta. Ammattikorkeakoulut Hollannissa ja Saksassa nousivat juuri tuolloin suomalaisten tietoisuuteen OECD:n raportin 'Alternatives to Universities' kautta (OECD 1991), josta ennakkoversio ilmestyi joitakin vuosia aiemmin. Sen välityksellä syntyi käsitys ammattikorkeakouluista tie-

dekorkeakoulujen vaihtoehtona korkea-asteen koulutuksessa. Suunnitteluprosessin tutkiminen on vahvistanut Virtasen (1983, s. 5–6) toteamuksen: »Suuristakin yhteiskunnallisista paineista syntyvät uudistukset muotoutuvat ja värityvät paljolti niiden ihmisten mukaan, jotka kulloinkin komiteoissa istuvat, lakeja valmistelevat ja niitä toimeenpaneavat.»

Suomalaisella ammattikorkeakoululla ei ollut selkeästi olemassa ulkomaista mallia edes mielikuvana, jota olisi lähdetty jäljittelemään. Vaikkei ammattikorkeakoululla ollut suoraa esikuvaa, sillä on selvät liittymät aikakautensa kansainväliseen koulutuspoliittiseen keskusteluun. Samantapaisia kysymyksiä pohdittiin monissa muissakin Euroopan maissa, erityisesti Hollannissa ja Itävallassa samaan aikaan. Tämän tapaustutkimuksen perusteella voidaan päätellä, että koulutuspoliittinen keskustelu 1980-luvulla maassamme on noudatellut muissakin maissa ajankohtaisia koulutusrakenteeseen liittyviä kysymyksiä, joskaan tästä ei välttämättä olla ollu tietoisia. Ammattikorkeakoulun suunnittelussa ja kokeilun käynnistämässä käytettiin tavallisuudesta poikkeavaa valmisteluotetta. 'Taxellin visio' vietiin avoimelle foorumille keskusteltavaksi ja siitä kerättiin palaute. Ammattikorkeakoulukokeilua ei käynnistetty perinteisellä komitealaitoksella, joskin sen tavoitteiden analyysi paljastaa, että niiden asettelu noudatti vuosikymmenien perinteen omaavaa komiteoiden tavoitteenasettelua.

Kokeiluvaihe puolestaan erottaa suomalaisen ammattikorkeakoulun syntymisen muiden maiden kehityksestä. Suomalaisena käytäntönä kokeilutoiminta noudatteli yli satavuotista reformien toteuttamistapaa: jo kansakoulujen suunnitteluprosessin tuloksena 1860-luvulla alkanut koulutus uudistus käynnistyi kokeilukansakouluilla, samoin kuin monet uudistukset sen jälkeen (ks. Nurmi 1979). Kokeiluvaihetta voidaan toisaalta kritisoida siitä, että ammattikorkeakouluhankkeessa edettiin uudistuksen vakinaistamiseen jo ennen kokeilun loppua, kokeilukauden puolivälissä.

Suunnitteluprosessille oli ominaista myös se, että kokeilun ja uuden järjestelmän suunnittelun perustana toimivat entisen järjestelmän epäkohdat. Selviä ratkaisuja ei ollut heti valmiina tarjolla, vaan laajan julkisen ja poliittisen pohdinnan jälkeen prosessi alkoi muotoutua ja elää. Suunnittelu ei tapahtunut ennalta lukkoon lyötyjen kaavojen mukaan, vaan suunnitteluprosessi kulki käsi kädessä kokeiluprosessin kanssa. Kokeilujen käytännöt ja kokemukset muovasivat suunnittelua ja päin vastoin. Kyse oli kokeilu- ja suunnitteluprosessin vuorovaikutuksesta, voisi jopa

Lisäksi järjestelmän kehittämiseen liittyivät desentralisaatiopyrkimykset, suuntautuminen kohti oppilaitos- ja aluekohtaista suunnittelua ja toimintaa ja paikallistason päätäntävaltaa. Silti valtionhallinto säilytti itsellään ammattikorkeakoulukokeiluissa sekä koordinaation että laajan päätäntävällän. Valtionhallinnon ohjaus ei poistunut, se vain siirtyi eri portaaseen, opetushallituksesta ministeriöön. Alueellista päätöksentekoa korostavissa perusteluissa ja tavoitteissa oli selvä ristiriita toiminnan kanssa.

puhua niiden yhdistymisestä kokeilujen käynnistyttyä.

Ammattikorkeakoulukokeilun suunnittelun analysointi erilaisissa kehikoissa, esimerkiksi tarkastelu Lampisen (1992) jaottelemassa julkisen politiikan teon kategorioissa, Bushnellin (1971) esittämässä systemaattisen muutosstrategian mallissa samoin kuin Harmanin politiikkaprosessin vaiheissa sekä tarkastelu Kaufmanin (1988) misioanalyyseissa osoittaa, että ammattikorkeakoulun suunnittelu ja toteutus on prosessina noudattanut yleisiä poliittisen prosessin vaiheita. Se täyttää monet esim. Bushnellin (1971) esittämistä kuudesta askeleesta kohti systemaattista muutosstrategiaa samoin kuin Harmanin (1984) politiikkaprosessin ensimmäiset vaiheet. Näiden mallien kautta analysoituna suomalaista ammattikorkeakoulu-uudistusta ei voida syyttää siitä, että toteutus olisi ollut suunnittelematonta.

Edelleen vertailu muun korkeakoululaitoksen suunnitelmien muotoilemisen malliin (Vanttaja & Ketonen 1995; Cerych & Sabatier 1986; Bourgeois 1991; van Vught & Westerheijden 1991) osoittaa, ettei ammattikorkeakoulukokeilun suunnitteluprosessi olennaisesti eroa muusta korkeakoululaitoksen suunnittelusta. Ainoa merkittävämpi ero esimerkiksi Vanttaja & Ketosen (1995, 25) esittämään perinteisen korkeakoululaitosta koskevien suunnitelmien muotoilemiseen ja toteutukseen on ollut ammattikorkeakoulujen kokeiluvaiheessa voimakas pyrkimys hallinnon hajauttamiseen ja päätättävällän lisäämiseen paikallistasolla. Tässäkin oli kuitenkin kyse enemmän koko suunnitteluideologian ja toimintapolitiikan yleisestä muutoksesta kuin yhteydestä yksinomaan ammattikorkeakoulukokeiluun.

Olen tutkimuksessani tarkastellut ammattikorkeakoulukokeilulle asetettuja tavoitteita esimerkkinä hallinnon suunnittelusta ja koulutuspoliittisen reformin suunnittelusta. Siksi kytken tähän yhteyteen seuraavat, yleisesti yhteiskunnallista toimintaa peilaavat ajatelmat. Harisalo ja Miettinen (1995) pohtivat, onko Suomi koneistoyhteiskunta vai vastuuyhteiskunta. Heidän mukaansa Suomi on koneistoyhteiskunta, koneiston periaatteita noudattava hyvinvointivaltio, missä viranomaiset muiden kynnelte kykenevien kanssa tavoittelevat mekaanista tasa-arvoa, ja lainsäädäntötyötä tahdittavat poliittisten puolueiden intressit. Pietilä (1987) toteaa, yhteiskunnallisessa toiminnassaan ihmiset orientoituvat päämäärarationaalisti. He tavoittelevat arvostamia asioita pyrkien käyttämään tähän soveliaita keinoja, ja tavoitteellisuus antaa toiminnalle sille ominaisen, tarkoitettun merkityksen. Silti orientoituminen päämäärä-

rationaalisti ei merkitse, että myös toiminta olisi rationaalista. Siihen sekaantuu tietämättömyydestä, virhearvioinneista, tunnetekijöistä ynnä muita johtavia häiriöitä. Näitä tekijöitä on siis aina mukana luonnollisesti koulutuspoliittisessäkin suunnittelussa ja toteutuksessa.

Nämä 'päämäärarationaalisen toiminnan häiriöt' voisivat selittää myös viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana ammattikorkeakouluasiassa toteutetun koulutuspolitiikan kulkuja. Selityksinä voi yhtä hyvin toimia Harisaloon ja Miettisen (emt.) näkemys koneistoyhteiskunnasta ja sen poliittisten puolueiden ja intressien vallasta. Näillä molemmilla on selitettävissä koulutuspoliittisten päätöksentekijöiden eri vahvuinen sitoutuminen uudistukseen, reformin merkityksen ja arvon näkeminen eri tavoin ja tästä johtuen koulutuspoliittisten painopisteiden vaihtelu lyhyellä aikavälillä. Toisaalta ammattikorkeakoulu on siitä huolimatta edennyt vakaasti eteen päin kokeilusta vakinaistamiseen. Vakainainen lainsäädäntö annettiin keväällä 1995 ja ensimmäiset yhdeksän ammattikorkeakoulua aloittivat vakinaisina toimintansa 1.8.1996 lähtien. Uudistuksen ripeä eteneminen voisi selittyä eräiltä osin esimerkiksi sillä, että viranhaltijat, jotka ovat olleet keskeisesti vastuussa kokeilusta, ovat olleet henkilökohtaisesti sitoutuneita hankkeeseen ja innostuneita koulutusjärjestelmän kehittämisestä tämän kokeilun avulla. Koulutusjärjestelmän kehittämisen ohella kokeiluun on liittynyt tärkeinä pidettyjä pedagogisia kehittämistoimia, kuten opiskelijan itsenäisyyden ja valinnanvapauksien korostaminen ja sitä kautta joustavuuden lisääminen koulutukseen.

#### *4.1. Asetettujen tavoitteiden suhde niiden toteutumiseen*

Tähän kysymykseen ja sen vastaukseen voi sisältyä arvovärytystä: voidaan ajatella, että muutos on positiivista, osoittaa joustavuutta, muutos voidaan nähdä laadukkaana toiminnan välttämättömänä ehtona, kun aika kuluu ja yhteiskunta muuttuu, ts. muutos on onnistumisen edellytys. Tai voidaan ajatella, että muutos kertoo tavoitteiden 'huonoudesta', tai siitä, että toiminta on riistäytynyt alkuperäisistä tavoitteistaan hallitsemattomaan suuntaan, ts. muutos kertoo epäonnistumisesta. Kahden rinnakkaisen merkityspotentiaalilin olemassaolo murtaa kysymyksen yksiselitteisyyttä.

Ammattikorkeakoulukokeilun alussa tavoitteet olivat melko selkeästi järjestelmätason tavoittei-

ta. Pääpyrkimys oli koulutusrakenteessa ilmenneiden epäkohtien korjaaminen, johon kytkettiin laadullisia tavoitteita. Kokeilun eräs keskeinen tavoite oli koulutusjärjestelmän selkeyttäminen ja tarkastelu kokonaisuutena, ja kokeilun ensisijaiset tavoitteet alussa olivat järjestelmätason tavoitteita. Kokeilun kuluessa uusi järjestelmä vähitellen vakiinnutetaan, jolloin ammattikorkeakoulu-kohtaiset, käytännön läheisemmät, ammattikorkeakouluyksikköjä ja opiskelijoita koskevat tavoitteet ovat tulleet selvemmin esille.

Kokeilujen suunnitteluvaiheessa ja niiden käynnistyessä lähdettiin liikkeelle pitkälti kotimaisiin perusteluihin ja tavoitteisiin. 1990-luvun puolivälissä uudistuksen erääksi pääasialliseksi taustatekijäksi ja tavoitteeksi on muodostunut suomalaisen koulutusjärjestelmän sopeuttaminen eurooppalaiseen ympäristöön, sen kansainvälinen ymmärrettävyys ja rinnastettavuus. Tämä oli – ylläpitäjäkysymysten ohella – perusteluna myös siihen, että vakinaisen ammattikorkeakoululain säätämisen vaiheessa pitkään esillä ollutta ja useiden tahojen kannattamaa tutkinnonanto-oikeuteen perustuvaa mallia ei vahvistettu, vaan suomalaiseksi ammattikorkeakouluratkaisuksi tuli eduskunnan käsittelyssä ns. instituutiomalli.

Kokeiluja käynnistettäessä niiden avulla uskottiin voitavan selvittää paljon enemmän asioita kuin on todellisuudessa on voitu (Lampinen 1995). Ammattikorkeakoulun eri ulottuvuuksia haluttiin kokeilla ja valitsemalla kokeiluun eri tavoin rakentuneita ammattikorkeakoulukokonaisuuksia: yksialaisia, monialaisia, eri puolilla Suomea sijaitsevia jne. Tämä monipuolisuus ei kuitenkaan taannut mahdollisuutta kaikkien tavoitteiksi asetettujen asioiden seurantaan. Yhteiskunnallinen tilanne on muuttunut merkittävästi muuttaman vuoden kuluessa kokeilujen käynnistymisestä siihen, kun ensimmäiset yhdeksän ammattikorkeakoulua vakinaistettiin. Se, että kokeilujen katsottiin edelleen vastaavan tuolloiseen tilanteeseen, kuvastaa jotakin kokeilujen tavoitteiden monista ulottuvuuksista ja elinvoimaisuudesta.

## 5. LOPUKSI

Suomalaisella ammattikorkeakoululla ei ollut ulkomaista mallia. Mallien sijaan Suomessa haettiin kyllä tietoa muiden maiden oli korkea-asteen koulutuksen ratkaisuista. Innovaatioiden ja uusien ratkaisujen aidon löytämisen kannalta tätä voi pitää onnekaana »suunnittelun puutteena», jos puutteena laisinkaan. Johtopäätösten tekemi-

nen toisen maan kokemuksista on vaikeaa ja voi johtaa virheellisiin päätelmiin. Eri maiden koulutusjärjestelmät rakentuvat yleensä eri tavoin. Monissa maissa korkea-asteen koulutus on kysyntäpohjaista. Koulutusjärjestelmien rakenteellisista peruseroista johtuen esimerkiksi koulutus-pituudet, koulutuksen sisällöt, ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen erot ja yhtäläisyydet, tasojen rinnastukset ym. eivät ole suoraan vertailtavissa. Samoin maiden traditiot, arvostukset ja yhteiskuntamekanismit poikkeavat toisistaan, koulutuskulttuurit perustuvat erilaisille periaatteille. Tämän ymmärtäminen on merkityksellistä etenkin, kun suunnitellaan järjestelmätasoisia koulutusuudistuksia. Tavoitteiden muutosta voidaan tarkastella muiltakin kannoilta. Voidaan kysyä, onko eräänä syynä niiden säilymiseen se, että kokeilujen tavoitteet ovat niin yleiset, että ne pätevät lähes milloin tahansa. Toisin sanoen vaikka kokeilujen organisoinnissa, käytännössä, järjestelmissä, opetuksen sisällöissä ja vastavissa elävän elämän tapahtumissa tapahtuisi isojakin muutoksia, etiset tavoitteet silti kattavat toiminnan. Tällä 'yleisen hyvän päämäärällä', tavoitteilla, jotka koskevat yleisesti kansalaisyhteiskuntaa, voidaan myös selittää keskiasteen tutkinnon uudistuksen ja ammattikorkeakoulukokeilun tavoitteiden samankaltaisuutta.

Voidaan myös kysyä, onko ammattikorkeakoulun perusteluissa ja tavoitteissa kyse niin riituisoituneesta suunnittelusta, hallinnon tuottamista suunnittelulausumista, että kokeilut elävät omaa elämäänsä ilman mainittavaa yhteyttä alkuperäisiin tavoitteisiin, eikä tavoitteilla ole paljon tekemistä suunnittelun kohteena olleen politiikan toteutuneisiin muutoksiin. Tällöin voitaisiin lakonisesti ainakin vastata myöntävästi tutkimuksen kysymykseen: kokeilun tavoitteet ovat muuttuneet, käytännön tavoitteet ovat muuta kuin kokeilun alkuperäiset tavoitteet. Muutoksen suuntaa ei kuitenkaan ole tutkimuksessani arvioitu.

## LÄHTEET

- Bourgeois, E. 1991. Dependence, Legitimation and Power of Academic Decision-Making. Higher Education Policy. Vol. 4, No. 4, 21–24.
- Bushnell, D. S. 1971. A systematic strategy for school renewal. Teoksessa D.S. Bushnell. & D. Rappaport (ed.) Planned Change in Education: a systems approach. New York, Chicago, San Francisco, Atlanta: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 3–16.
- Ekola, J. 1991. Miten onnistui ammatillisen keskiasteen koulunuudistuksen toimeenpano. Teoksessa J. Ekola, P. Vuorinen & P. Kämäräinen (toim.) Ammatillisen koulutuksen uudistaminen 1980-luvulla. Selvitys uudistuksen toteutumisesta ja toteutusympäristöstä.

- Ammattikasvatushallitus: Tutkimuksia ja selosteita n:o 30/1991. Osa I. Helsinki: VAPK-kustannus, 7–64.
- Hallituksen koulutuspoliittinen selonteko Eduskunnalle 1990. Suomen koulutusjärjestelmä, koulutuksen taso ja kehittämissuunnitelmat. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 1995. Vastuuyhteiskunnan peruslait. Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Harman, G. 1984. Conceptual and Theoretical Issues. Teoksessa J. R. Hough (ed.) Educational Policy. An International Survey. London & Sydney. Croom Helm. New York: St. Martin's Press, 13–27.
- Hovi, R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1989. Komitealaitos, koulutusmietinnöt ja koulutuspolitiikan oikeutus. Ammatillisen ja akateemisen koulutuksen oikeutusperustelujen muutokset suomalaisissa koulutusmietinnoissä 1860-luvulta 1980-luvun lopulle. Turun yliopiston julkaisuja; Sarja C, osa 73. Turun yliopiston koulutussosiologinen tutkimusyksikkö.
- Kaufman, R. 1988. Planning Educational Systems. A Results-Based Approach. Lancaster. Pennsylvania. USA: Technomic Publishing Co. Inc.
- Lahdes, E. 1991. Didaktiikka kasvatustieteen osa-alueena ja sen keskeiset teoriamallit. Teoksessa J. Kari (toim.) Didaktiikka ja opetussuunnittelu. Osa I. Porvoo – Helsinki – Juva: WSOY, 11–55.
- Lampinen, O. 1992. The Utilization of Social Science Research in Public Policy. Suomen Akatemian julkaisuja 4/92. Helsinki: VAPK-Kustannus.
- Lampinen, O. 1995. Opetusministeriön koulutuskokeilujen projektipäällikön teemahaastattelu 31.10.1995, Hannele Salminen. Helsinki.
- Lampinen, O. & Savola, M. 1995. Ammattikorkeakoulujen syntyvaiheet Suomessa. Teoksessa O. Lampinen (toim.) Ammattikorkeakoulut – vaihtoehto yliopistolle. Gaudeamus, Otatiето Oy. Tampere: Tammer-Paino, 26–80.
- Miettinen, R. 1990. Koulun muuttamisen mahdollisuudesta. Analyysi opetustyön kehityksestä ja ristikoidista. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Mäenpää, H. 1995. Opetusministeriön neuvottelevan virkamiehen teemahaastattelu 30.10.1995, Hannele Salminen. Helsinki.
- Numminen, J. 1994. Koulutuspolitiikan vaihtoehdot. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Nurmi, V. 1979. Koulunuudistusten taustatekijöitä II. Yleissivistävä koulutus vv. 1959-70. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos. Tutkimuksia n:o 76.
- OECD 1991. Alternatives to Universities. Paris.
- Oksman, J. 1993. Ammattikorkeakoulut yliopiston näkökulmasta. Teoksessa S. Anttonen & R. Raivola (toim.) Kasvatus ja koulutus muuttuvassa yhteiskunnassa. XIV kasvatustieteen päivät Oulussa 26.–28.11.1992. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan opetusmonisteita ja selosteita, 21–37.
- Pietilä, V. 1987. Selittämisestä yhteiskuntatieteessä. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto: Jäljennepalvelu.
- Salminen, H. 1996. Miksi ja miten suomalainen ammattikorkeakoulu perustettiin. Tarkastelu suunnitteluprosessin käynnistymisestä ensimmäisten ammattikorkeakoulujen vakinaistamiseen 1.8.1996. Kasvatustieteen lisensiaattitutkimus, Jyväskylän yliopisto.
- Van Vught, F. A. & Westerheijden, D. F. 1991. Policy and Power in Dutch Higher Education: Two Reconstruction Projects. Higher Education Policy. Vol 4, No 3, 26–38.
- Virtanen, R. 1983. Kuvia koulunuudistuksen kuumilta vuosilta. Ohjusten ja kynästä kieltäytyjien aika. Juva: WSOY.
- Vuorinen, P. 1991. Keskiasteen uudistus ja muuttuva työelämä. Teoksessa J. Ekola, P. Vuorinen & P. Kämäräinen (toim.) Ammatillisen koulutuksen uudistaminen 1980-luvulla. Selvitys uudistuksen toteutumisesta ja toteutusympäristöstä. Ammattikasvatushallitus: Tutkimuksia ja selosteita n:o 30/1991. Osa II. Helsinki: VAPK-kustannus, 1–107.
- Väärälä, R. 1995. Ammattikoulutus ja kvaalifikaatiot. Acta Universitatis Lapponiensis. Lapin yliopisto. Rovaniemi.