

Suomalainen ammattikorkeakoulu-uudistus ja eurooppalainen integraatio

Hannele Salminen

Artikkelin alussa on luotu lyhyt katsaus siihen, mitä toiminta EU:ssa merkitsee tässä vaiheessa nähtynä suomalaiselle koulutukselle. Tarkastelen yleisesti Suomen omien kansallisten tavoitteiden, Suomen kannalta EU:n koulutuspolitiikassa keskeisten tavoitteiden, rakennerahastotoiminnan ja monikansallisten koulutusohjelmien merkitystä. Artikkelin muissa luvuissa analysoidaan suomalaisen ammattikorkeakoulu-uudistuksen syntyä sekä ammattikorkeakoulun kytkeytymistä korkea-asteen koulutusjärjestelmään.

Tutkimustani, jonka aineistoon tämä artikkeli perustuu, voi luonnehtia tapaustutkimukseksi koulutuspoliittisesta tavoitesuunnittelusta, esimerkiksi suomalaisen ammattikorkeakoulun synty. Tämän artikkelin näkökulma on pääasiallisesti koulutuksen järjestelmätason tarkastelussa.

Osa kolmannen luvun (luku Kansainväliset koulutuspoliittiset suunnat korkea-asteen koulutusjärjestelmän kehittämisessä) aineistosta on julkaistu opetushallituksen julkaisussa »Katsaus Suomen koulutukseen kansainvälisestä näkökulmasta», Opetushallitus 1994, jossa s. 17–28, luku 2.3. »Korkea-asteen kehityssuuntia», on tämän artikkelin laatijan kirjoittama. Kirjoittaja työskentelee opetushallituksessa, suunnitteluryhmän koulutusjärjestelmäyksikössä.

EU:N YLEINEN VAIKUTUS SUOMALAISEEN KOULUTUKSEEN

Euroopan unionissa koulutus ja eri maiden koulutusjärjestelmien tuntemus on ihmisten liikkuvuuden lisääntyessä muodostunut keskeiseksi yhteistyön alueeksi. EU:n ministerineuvoston ja opetusministerien kokouksessa helmikuussa 1976 tehtyä päätöslauselmaa koulutusalan toimintaohjelmasta voidaan pitää Euroopan Yhteisön koulutuspoliittisen toiminnan käännekohtana, jonka perusteella koulutuspoliittisia rakenteita ja periaatteita on ryhdytty kehittämään. 1980-luvulla Euroopan Yhteisön yhteistyö koulutuksen

alueella tehostui edelleen, minkä seurauksena Maastrichtin sopimukseen sisällytettiin yleissivistävän koulutuksen tavoitteita koskeva artikla 126 ja ammattillisen koulutuksen kehittämistä koskeva artikla 127.

Pyrkimyksenä ei kuitenkaan ole koulutuksen harmonisointi ja järjestelmien saattaminen samanlaisiksi EU-maissa, vaan kukin maa päättää itsenäisesti koulutuspolitiikastaan. Päätösvalta ja käytännön toteuttamistavat ovat kansallisia, sillä integraation luonne on hallinnollista ja yhteistoimintaan velvoittavaa. Tämän on arveltu jopa vahvistavan maiden kansallisen hallinnon roolia. Jos toiminnan lähtökohtina ovat ne EU-politiikan suuntaviivat, jotka valtioneuvosto (1995) on kuluvalle vuoden helmikuussa Suomelle kartoittanut, on arveltavissa, ettei EU:lla suoraan *koulutusjärjestelmätasolla*, koulutuksen perusrakenteissa, tulisi olemaan kovin merkittäviä vaikutuksia suomalaiseen koulutukseen.

Opetusministeriön määrittelemät, Suomen omat kansalliset tavoitteet, joita pyritään toteuttamaan EU:n koulutuspoliittisen yhteistyön avulla, ovat osaksi sellaisia, joissa koulutus toimii välineenä tavoitteen saavuttamiseksi. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi tietoyhteiskunnan rakentaminen koulutuksen ja tutkimuksen keinoin, työllisyyden edistäminen, työttömyyden vaikutusten lieventäminen ja rakenteellisiin muutoksiin sopeutumisen edistäminen koulutuksen avulla sekä tavoite tasa-arvon edistämisestä koulutuksen keinoin. Osa tavoitteista liittyy koulutuksen 'sisäiseen' kehittämiseen. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi koulutuksen laadun parantaminen ja tarjonnan laajentaminen, aikuiskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen vahvistaminen ja koulutuksen kansainvälistymisen tavoite. Lisäksi Suomi pyrkii tukemaan toimia, jotka edistävät Suomen näkökulmasta tärkeitä tavoitteita EU:n koulutuspolitiikassa.

EU:n rakennerahastoista myönnetään jäsenvaltioille avustuksia kuuteen eri kategoriaan luokiteltuun tavoitealueeseen. Rahastojen kautta tue-

tuissa ohjelmissa kansalliset koulutushankkeet ovat usein toimenpideohjelmien sisällä toteutettavia osaprojekteja, ja välineitä pääsemiseksi sellaiseen kokonaistavoitteeseen, joihin rakennerahastotoiminnalla tähdätään.

Oppilaitostasolla, erityisesti korkea-asteen oppilaitoksissa, opiskelijoiden ja opettajien osallistuminen EU:n monikansallisiin koulutusohjelmiin lisää koulutukseen kansainvälisyyden tuomia elementtejä, joista vaihto on vain yksi osa, lähinnä vapaan liikkuvuuden tavoitteeseen liittyvä. Koulutusohjelmat ovat komission hallinnoimia koulutuksen toimintaohjelmia, joiden kautta myönnetään rahoitusta eurooppalaisille yhteistyöprojekteille. Yleissivistävää koulutusta koskevat projektit kuuluvat SOCRATES -ohjelman piiriin ja ammatillisen koulutuksen projektit LEONARDO -ohjelmaan.

Edellä mainittujen koulutuspoliittisten tavoitteiden ja monien erilaisten koulutushankkeiden toteutumisen kautta EU:lla on merkitystä suomalaisen koulutuksen kehittämiseen, toimintamuotiin ja sisältöihin. EU-yhteistyön voidaan nähdä ainakin tässä vaiheessa vauhdittavan uusien innovaatioiden ja uudenlaisten verkostojen syntyä.

AMMATTIKORKEAKOULUKOKEILUJEN TAUSTA

Ammattikorkeakoulujen luomista maahamme voidaan pitää merkittävimpänä koulutusrakenteen kokonaisuudistukseen tähtäävänä hankkeena sitten 1970-luvulla toteutetun keskiasteen tutkinon uudistuksen. Koulutuksen sisäisistä suhteista ei virallisen koulutuspolitiikan tasolla Suomessa pitkään käynnistetty julkista keskustelua. Suomalaisesta koulutushistoriasta löytyy ensimmäisiä mainintoja ammattikorkeakouluista jo 1960-luvulta. Tuolloin keskusteltiin ulkomaisista malleista, ammattikorkeakoulujärjestelmää suunniteltiin Keski-Eurooppaan. Esimerkiksi Tampereen yliopiston Seinäjoen filiaalia lienee kaavailtu ammattikorkeakoulutyypiksi. Insinöörien ammattikorkeakoulusta tehtiin Lahdessa esitys 1970-luvun alussa. Keskiasteen koulunuudistuksen suunnittelun käynnistyessä ammattikorkeakouluideat kuitenkin haudattiin.

1980-luvun alussa OECD:n maatutkijat arvioivat Suomen koulutuspolitiikkaa. Kaksi heidän esittämäänsä kriittistä kysymystä olivat, olisiko tarpeen laajentaa yhteistyötä peruskoulun jälkeisen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelyissä, ja olisiko myös Suomeen syytä kehittää ammattikorkeakoululaitos. Tuolloin kysy-

myksiin vastattiin kielteisesti; 1990-luvulle tultaessa vastaus oli toinen. (Opetusministeriö 1993)

Ammattikorkeakoulun käsite ilmaantui voimakkaasti suomalaisen koulutuskeskusteluun vuonna 1989, kun opetusministeriön koulutuspolitiikan johtoryhmä esitti ammattikorkeakoulujen perustamista tiedekorkeakoulujen rinnalle. (Opetusministeriö 1989) On mielenkiintoista pohtia, miksi ammattikorkeakoulu ilmaantui päivänvaloon uudelleen 1990-luvun käynnistyessä. Voidaan kysyä, oliko kyseessä arvojen perusteellisiin muutoksiin liittyvä syklinen muutos tai kulttuurialtojen muutos, vai oliko kyse jostain pinnallisemmasta tai käytännönläheisemmästä vaikuttimesta. Suomessa koulutustasot ovat pitkälti yhteydessä myös siihen hierarkiaan, jonka mukaan koulutusta arvostetaan ja arvotetaan.

Koulu-uudistukset ovat kiinteässä yhteydessä yhteiskunnan yleiseen tilanteeseen. 1980–1990-lukujen taitteessa valmisteltua ja 1990-luvun alussa käynnistettyä ammattikorkeakoulukokeilua /-uudistusta voi peilata 1980-luvun yhteiskunnallis-taloudelliseen tilanteeseen.

Vahva koulutusoptimismi säilyi Suomessa vielä 1980-luvulla, vaikka toisen maailmansodan jälkeinen taloudellisen kasvun ja hyvinvointivallan kausi olikin pysyvästi taittumassa, kuten Antikainen vuonna 1986 osuvasti ennakoii. Koulutukseen suunnattuja varoja ei Suomessa kuitenkaan 1980-luvulla leikattu, toisin kuin monissa muissa länsimaissa. Väestörakenne näytti elinvoimaisemmalta kuin aikoihin, ja vuoden 1982 korkea syntyvyys oli yllätys suunnittelijoille. Sosiaalisen rakenteen muutokset, varsinkin elinkeinorakenteen muutos ja kaupungistuminen, edellyttivät koulutuksen laajentamista. Antikainen (1986) huomauttaa, että 1980-luvun teollistuneessa maailmassa rikkumaton koulutusoptimismimme oli harvinaista ellei ainutlaatuisia. Suomalaisen koulutustaso nousi 1980-luvulla jyrkästi. 1980-luvun alussa ammatissa toimivasta väestöstä 40%:lla oli peruskouluasteen jälkeinen tutkinto (joko lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa tai korkeakoulussa suoritettu), saman vuosikymmenen lopussa vastaava tutkinto oli 80:lla prosentilla. (Elovainio, P. 1992)

Vielä 1970-luvun alussa uskottiin, että koulutukseen investoiminen kannattaa aina taloudellisesti yksilölle. Kyseisellä vuosikymmenellä kehitettiin ns. inhimillisen pääoman teoria, jossa koulutus, tuottavuus ja tulotaso kytkettiin toisiinsa. 1980-luvulla alettiin puhua koulutusinflaatiosta ja liikakoulutuksesta ja epäillä koulutuksen hyötyä investointina. Muihin Pohjoismaihin verrattuna usko koulutuksen merkitykseen sosiaalisen

nousun välineenä oli meillä edelleen 1990-luvun alussa nähtävissä mm. suomalaisten muita maita suhteellisesti suurempana osallistumisena yleissivistävään koulutukseen. (Elovainio, P. 1992)

Suomalaiseen ammatillisen koulutuksen järjestelmään kuuluu tasoltaan ja laajuudeltaan erilaisia ammatillisia tutkintoja samallakin koulutusasteella. Sen piiriin on kuulunut itse asiassa kaikki muu paitsi yliopistoissa annettava ammatillinen koulutus. Tästä syystä myös sellainen ylempi ammatillinen koulutus, joka useissa muissa maissa luokitellaan korkea-asteen koulutuksen ei-yliopistolliseen sektoriin, on Suomessa ollut osa ammatillisen koulutuksen järjestelmää. Järjestelmämme on tästä syystä ollut kansainvälisesti vaikeasti hahmottava. Eräs suomalainen erikaisuus, ylempi ammatillinen koulutus, ammatillinen korkea-aste, on sijoittunut johonkin secondary educationin ja higher educationin välimaastoon. Jotta koulutusluokitukset antaisivat oikean käsityksen suomalaisen koulutuksen tasosta vertailtaessa niitä muiden maiden tutkinto- ja koulutusjärjestelmiin, nykyisin ylioppilaispohjainen vähintään kolmivuotinen opistoaste ja ammatillinen korkea-aste on määritelty ammattikorkeakoulujen ja tiedekorkeakoulujen ohella kuuluvaksi korkea-asteeseen, higher education: iin, tutkintoja edellyttävän pohjakoulutuksen pituuden ja tutkintojen opintojen keston perusteella. EU:n direktiivissä (89/48/EEC), joka koskee vähintään kolmivuotisesta, korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintojen vastavuoroista tunnustamista, higher educationilla tarkoitetaan yliopistossa suoritettujen tutkintojen lisäksi muun korkeakoulun tutkintoja sekä muun saman tason oppilaitoksen tutkintoja. Kuten seuraavassa luvussa kuvataan, EU-maissa korkeamman koulutuksen piiriin kuuluu hyvin erilaisia ei-yliopistosektorin oppilaitoksia. Esimerkiksi Numminen (1994) arvioi ammattikorkeakoulu-uudistuksen parantavan merkittävästi ammatillisen koulutuksen kansainvälistä rinnastettavuutta.

Koko ammatillisesti eriytyvässä koulutusjärjestelmässä eli ammatillisissa oppilaitoksissa ja korkeakouluissa järjestettävässä koulutuksessa sekä näiden koulutusmuotojen yhteensovittamisessa nähtiin 1990-luvulle tultaessa monien yksittäisten epäkohtien lisäksi koko järjestelmää koskevia rakenteellisia häiriötekijöitä. Ammattikorkeakoululle asetettiin lukuisia, kunnianhimoisia tavoitteita. Ammattikorkeakoulu-uudistuksessa korostettiin nimenomaan koulutuksen laadullista kehittämistä opistotasoisesta korkeakoulutasoiseksi ja muita koulutuksen laadullisia ominaisuuksia: ha-

luttiin kehittää korkeatasoisemmat ja kansainvälisesti vertailukelpoisemmat koulutukset, jotka vastaisivat sekä yksilöiden että yhteiskunnan ja työelämän vaatimuksia. Päämääränä oli koulutustason nostaminen ja yleissivistyksen korostaminen sekä uudentyypisten ammattitaitovaatimusten huomioon ottaminen koulutuksen sisällön kehittämisessä, tiedonkäsityksen uudistaminen ja nykyaikaistaminen, joustavien, yksilöllisten opinto-ohjelmien kehittäminen, opetuksen tarjontamuotojen monipuolistaminen, peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen tehtävien, sisällön ja työnjaon uudelleen arviointi sekä jatkuvan koulutuksen periaatteen soveltaminen, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen raja-aitojen poistaminen, teoreettisen-käytännöllisen, tieteellisen-ammattillisen jyrkän jaon purkaminen. Tässä tarkoituksessa päätettiin kohottaa opistoasteen ja ammatillisen korkea-asteen koulutuksen asema koulutusjärjestelmässä keskiasteen koulutuksesta korkea-asteelle ja ammatillisista oppilaitoksista korkeakoulujärjestelmän piirissä toimiviin ammattikorkeakouluihin. Demokratiatavoitteina olivat suomalaiselle koulutuspolitiikalle ominaiset tavoitteet koulutuksellisen tasa-arvon lisäämisestä ja eri väestöryhmien tasavertaisten mahdollisuuksien turvaamisesta. Pyrkimyksenä oli myös eri koulutusalojen ja -tasojen välisen yhteistyön lisääminen ja työnjaon selkeyttäminen, koulutusjärjestelmän kokonaisuuden arvioinnin ja suunnittelun vahvistaminen, väestörakenteen ja työvoimatarpeen kehityksen huomioon ottaminen koulutuksen mitoituksessa. Lisäksi toivottiin koulutusaikojen lyhentyvän ja koulutuspaikkojen käytön tehostuvan nuoruusiän koulutuksessa. (Hallituksen koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle, s.90, 1990; Opetusministeriö 1989.)

Tämän koulutus uudistuksen eräs kirjattu, aikaansa hyvin kuvastava tavoite on ollut pyrkimys hajautetumpaan hallintoon ja joustaviin ohjauks- ja päätöksentekomenettelyihin. Suomessa muutokset on perinteisesti toteutettu uudistuksen kohteena olevaa järjestelmän koko lohkoa kattavina ja keskitetyin, kattavan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän kautta. Esimerkkeinä tästä ovat mm. peruskoulu-uudistus ja korkeakoululaitoksen monet uudistukset. Myös Ruotsin koulutusjärjestelmän uudistukset 1960-luvulla toteutettiin keskusjohtoisella muutosstrategialla ja koko järjestelmää kattavilla laajoilla yhteiskunnallisilla tavoilla. (Hölttä, S. 1991, 1993) Ohjausstrategian muutosta on tarkasteltu lähemmin tässä artikkelissa luvussa »Valtion ohjausstrategiat; ammattikorkeakoulu-uudistuksen asema koulutuspolitiikan nelikentässä»

Korkea-astetta koskevia viranomaisten koulutuspoliittisia näkemyksiä on esitetty korkeakoulupoliittikan maatutkintaa varten tuotetussa taustaraportissa (Opetusministeriö 1993), luvussa V, Suomen korkeakoulupoliittikan linja 2000-luvulle. Sen mukaan 1990-luvun alkuvuosina asetetut yleiset kehittämistavoitteet: koulutustason nostaminen, laadun parantaminen, joustavuuden ja valinnaisuuden lisääminen, kansainvälisen yhteistyön laajentaminen, aikuiskoulutuksen vahvistaminen, tutkijakoulutuksen tehostaminen, tuloksellisuuden parantaminen ja hallinnon keventäminen, ovat edelleen ajankohtaisia, vaikka viime aikojen talusongelmat ovatkin haitanneet niiden saavuttamista. Taustaraportissa ilmaistaan politiikka, jonka mukaan uuden koulutusjärjestelmän tavoitteena on tarjota korkea-asteen koulutusta, aikuiskoulutusta ja jatkokoulutusta suurimmalle osalle väestöstä. OECD:n maatutkijat (OECD 1994) esittivät varauksensa näin radikaalin suunnanmuutoksen toteutuksesta vähenevillä määrärahoilla, erityisesti korkea-asteen koulutuksen nopean laajentamisen koskemaan niin suurta väestöosaa (60–65% ikäluokasta) he arvelivat olevan vaikeaa. Toisen huomautuksen arvioisijat tekivät korkeakoululaitoksen välineellisuuden painottamisesta todeten, että välineelliset, taloudelliset tavoitteet on suhteutettava muihin koulutustavoitteisiin, jotka ovat sivistisyhteiskunnan kannalta yhtä tärkeitä.

KANSAINVÄLISET KOULUTUSPOLIITTISET SUUNNAT KORKEA-ASTEEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISESSÄ

Suomen ammattikorkeakoulu-uudistuksen voi nähdä kytkeytyvän kiinteästi kansainväliseen koulutuspoliittiseen kehitykseen. Monissa maissa korkea-asteen koulutusta on laajennettu koskemaan yhä kattavampaa osuutta ikäluokasta. Samalla niihin on luotu ei-yliopistollinen korkea-koulusektori, » non-university sector». Eurooppalaisten ammattikorkeakoulujen taustalla oli muun muassa pyrkimys tavoittaa USA:n huikkea etumatkaa 1960-luvulla korkea-asteen koulutettujen määrässä. Samalla haluttiin parantaa ammatillisen koulutuksen asemaa ja arvotusta.

Korkea-asteen koulutuksen tutkintorakenne ja korkeakoululaitoksen yleinen rakenne vaihtelee esimerkiksi Euroopan yhteisön maissa. Kehitysuunnissa liikutaan toisaalla yhtenäisestä korkeakoululaitoksesta korkea-asteen rinnakkaisjärjestelmään, ja toisaalta joissakin maissa erillisiä jär-

jestelmiä yhtenäistetään (Järvinen, M-R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1993).

Korkea-asteen koulutus jaetaan mm. OECD:n raporteissa yliopistosektoriin, *university sector*, ja ei-yliopistolliseen sektoriin, *non-university sector*, johon ammattikorkeakoulut kuuluvat (OECD 1991, a–e). *University-sectorin* yliopistojen rooli näyttää olevan selkeämpi vanhoilla yliopistoilla; vastikään perustetuissa yliopistoissa tilanne on kompleksisempi. Yliopistojen tutkimustoiminta on painottuu perustutkimukseen, joskin soveltavan tutkimuksen osuus on niissäkin jatkuvasti kasvussa. (Comission of The European Communities, 1993 a)

Non-university -sektoriin kuuluvien oppilaitosten antama opetus lasketaan kuuluvaksi korkea-asteen koulutukseen, ja ne eroavat tässä lyhytkestoisia kursseja ja erityisopintoja tarjoavista oppilaitoksista. Non-university -sektori suuntautuu yliopistoja suuremmin työnantajien tarpeisiin eli ammatilliseen koulutukseen, vaikka nykyisin useissa maissa myös yliopistot ovat kehittäneet opetustaan ammatilliseen suuntaan, sen ohella että eräät perinteiset yliopistokoulutukset tähtäävät suoraan ammattiin (esim. lääkärikoulutukset). Non-university -sektorin oppilaitokset ovat kiinteässä yhteydessä paikallisiin asiantuntijoihin, alueelliseen kehitykseen ja soveltavaan tutkimus- ja kehittämistyöhön, erityisesti pienissä ja keski-suurissa yrityksissä. Yliopistokoulutuksen ammatillistuminen monissa maissa on ollut omiaan hämärtämään university- ja non-university -sektorien välistä rajaa.

Eri maissa ammattikorkeakoulujen taustalla olevat ratkaisut ovat lähtökohdiltaan erilaisia ja riippuvat kyseisen maan olemassa olevasta koulutusjärjestelmästä. Samaltakin vaikuttava ratkaisu toimii eri tavoin erilaisessa koulutusjärjestelmän kokonaisuudessa. Keskeinen ero korkea-asteen koulutusjärjestelmien rakenteessa on siinä, tarjotaanko ammattikorkeakouluopinnot ja yliopisto-opinnot samalle opiskelijajoukolle vaihtoehdoisina, rinnakkaisina koulutusväylinä, samalta lähtöviivalta tapahtuvana erillisenä kehittämisenä kuten Englannissa ja aiemmin Australiasa, vai onko opintojen edellytyksenä oleva lähtötaso erilainen ja mahdollisesti koulutuspituuudet erilaiset. Tällöin myös tutkinnot yleensä ovat eritasoisia. Tätä kutsutaan kahden tason ja kahden väylän malliksi, ns. *two-layer -model*, tai duaali-järjestelmä, joka on käytössä muun muassa Saksassa ja Hollannissa. (Maassen & van Vught (ed.) 1989)

Saksassa yliopistotutkintojen ja ammattikorkeakoulututkintojen lähtötasossa ja opintojen pituu-

desa on vuoden ero. Australiassa ja Englannissa tiedekorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen tutkintojen taso voi olla yhtä korkea, mutta ne eroavat tavoitteiltaan ja sisällöltään. Hollannissa korkea-asteen opintojen lähtökohtana oleva koulutus on erilainen yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin, ja ammattikorkeakoulututkinnot ovat olleet lyhyempiä kuin yliopistotutkinnot. Nyt koulutusta on pidennetty samaan tasoon yliopistotutkintojen kanssa. Entisen HBO -tutkinnon ohella on nyt mahdollista suorittaa tutkinto HBO+, joka on vuoden pidempi kuin HBO -tutkinto.

Siellä missä ammattikorkeakoulujen ja tiedekorkeakoulujen lähtötaso tai koulutuspituus on ollut erilainen ja missä ammattikorkeakoulut on luotu yliopistojen rinnalle kehittämällä olemassa olevaa ammatillista koulutusta, vaikuttaa olevan paineita ammattikorkeakoulututkintojen saattamiseksi pituudeltaan vastaamaan tiedekorkeakoulututkintoja, ja tasavertaisuuden hakemista tätä kautta.

Missä yliopistotutkinnot ja ammattikorkeakoulututkinnot ovat muodostuneet yhtenäisjärjestelmäksi, kuten Englannissa ja Australiassa sekä Saksan Gesamthochschulen, yhtenäiskorkeakouluissa, näyttäisi sille, että ammatillisen koulutuksen asema on ollut pulmallisempi kuin ratkaisuisissa, joissa ammattikorkeakoulu järjestelmä toimii itsenäisenä korkea-asteen sektorina tiedekorkeakoulujen rinnalla. Yhtenäisjärjestelmissä ammatillinen koulutus näyttää usein joko sulautuneen yliopistoon ja opetus on tiedekorkeakoulumäistänyt, tai seurauksena on ollut niin suuria hallinnollisia ja sisällöllisiä ongelmia, että yhtenäisjärjestelmän purkautumiseen on paineita, kuten Australiassa. Saksan Gesamthochschule – laitos edustaa integroitua korkeakoulumallia, jossa eri tyyppinen korkeakoulutus toteutetaan saman organisaation sisällä (Opetusministeriö 1992). Myös Ruotsin korkeakoululaitos voidaan katsoa integroituksi korkeakoulumalliksi.

Saksassa 1960-luvulla luotujen ammattikorkeakoulujen (Fachhochschule) pyrkimys oli entisten opistojen tason ja maineen kohottaminen ja tutkintojen kansainvälisen arvostuksen turvaaminen. Uudentyyppiseen korkeakoulurakenteeseen liittyvistä kiistoista ja yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ongelmallisina koetuista statuseroista huolimatta ammattikorkeakoulut pystyivät vakiinnuttamaan asemansa korkeakoulujärjestelmässä. Myös yliopistot ovat säilyttäneet oman asemansa. Ammattikorkeakoulusektorin on katsottu lieventäneen yliopistolaitokseen kohdistuneita paineita ja siten se on edesauttanut yliopistojen elitistisen maineen säilymistä. Ammattikorkeakoulut ovat yliopistojen matkimisen sijasta suuntau-

tuneet korostamaan opetuksen erityistä ammatillista luonnetta. (Järvinen, M-R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1993; Kämäräinen P. 1994; OECD 1991 b).

Hollannissa on erityisesti neljän vanhimman yliopiston asema ollut vankka. Vuoden 1968 laissa nimettiin myös ylempi ammatillinen koulutus virallisesti kolmannen asteen koulutukseksi. 1960–80 -lukujen välinen raju opiskelijamäärien kasvu loi budjettiin paineita. Non-university -sektoria (HBO-oppilaitokset) pidettiin hyvänä vaihtoehtona, koska se oli halpa ja tarjosi myös osaaikaista koulutusta. Korkea-asteen yhteensulauttaminen oli esillä Hollannissa v. 1975, mutta HBO-sektori vastusti ehdotusta voimakkaasti. Vuonna 1983 käynnistyi merkittävä non-university -sektorin uudistus. Sen pyrkimyksenä oli HBO-sektorin rakenteellinen vahvistaminen, jotta korkeampi ammatillinen koulutus saisi tasaveroisen aseman yliopistojen ja avoimen korkeakoulun rinnalla, ja jotta korkeakoulusektorin yhteistyömahdollisuudet paranisivat. Pyrittiin kooltaan suurempiin ja entistä monialaisempiin laitoksiin, tarkoituksena oli yltää huomattaviin taloudellisiin säästöihin. Yhteensulauttamisessa käytettiin useita eri strategioita. Ainakin oppilaitoskoko- ja monialaisuustavoitteissa uudistus onnistui. (Järvinen, M-R & Kivinen, O. & Rinne, R. 1993; Maassen & van Vught 1989; Palonen, T. & Rinne, R. & Kivinen, O. 1992)

Binaarijärjestelmässä korkeakoululaitokseen kuuluu erillisiä, muodollisesti yhdenvertaisia korkeakouluja. Iso-Britannian korkeakoulutuksessa oli tällainen rinnakkaisjärjestelmä parikymmentä vuotta. Rinnakkaisjärjestelmän pohjimmaisena päämääränä oli estää akateemisen nosteen, academic drift -ilmiön kehittyminen. Järjestelmän instituutioilla korostettiin olevan erilaiset, mutta yhtä arvostetut tehtävät. Non-university -sektori, polyteknit ja colleget, oli suosittu ja se laajeni; vuoteen 1989–90 mennessä non-university sektorilla oli jo 30 % enemmän opiskelijoita kuin yliopistosektorilla. Vaikka polyteknit eivät saaneetkaan myöntää omia oppiarvojaan, sektoreiden samankaltaisuus lisääntyi. Vuonna 1991 Iso-Britannian hallitus ilmoitti aikeestaan luopua rinnakkaisien korkeakoulujen järjestelmästä. Vuonna 1992 hallinto- ja rahoitusjärjestelmä muuttui. Polyteknit saivat oikeuden käyttää yliopiston nimeä. Muutokset merkitsivät samalla binäärijärjestelmän loppua ja siirtymistä yhtenäiseen korkeakoulujärjestelmään. Yhteen sulautumista tapahtui oppilaitosten sisällä (osastot, opetus suunnitelmat) ja oppilaitosten välillä. (Järvinen, M-R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1993; OECD 1991 d)

Englannissa yhteen sulauttamisen tulokset vaihtelevat tapauksittain. Koulutuskentällä vaikuttaa edelleen ns. akateeminen noste.

Kesäkuussa 1995 Sussexin yliopistossa järjestetyssä seminaarissa, jonka aiheena oli euroopalainen korkeakoulupolitiikka, ko. yliopiston edustajien esityksissä tuli esille, että Englannissa ilmoitettiin julkisesti alusta pitäen, että ammattikorkeakoulut luodaan yliopistoille kilpailevaksi sektoriksi (Kiloh 1995; Nakhle 1995). Suomalaista korkeakoulupolitiikkaa arvioiden tämä on mielenkiintoinen seikka. Suomessahan on kokeilun käynnistytessä pidetty keskeisenä korostaa ammattikorkeakoulu- ja tiedekorkeakoulusektoreiden omaleimaisia, toisistaan eroavia tehtäviä ja molempien rinnakkaisuutta ja toinen toisiaan täydentävyyttä kilpailun sijaan. Vasta kokeilujen oltua joitakin vuosia käynnissä ja lainsäädäntöä vakiinaistettaessa ilmaistiin selvästi myös tahto luoda ammattikorkeakoululaitoksesta yliopistojen rinnalle kilpailukykyinen, »käytännöllisesti suuntautuva» korkea-asteen koulutuksen vaihtoehto (ks. esim. Numminen, J. 1994, 56)

Australiassa luotiin yliopistojen rinnalle non-university koulutussektori (CAE-sektori eli »ammattikorkeakoulu»), johon 1970-luvulla rahoitusjärjestelmämuutoksen yhteydessä liitettiin mm. opettajankoulutus osaksi CAE-oppilaitoksia. Tämä muutti oleellisesti kyseisen sektorin luonnetta. Kun 1980-luvulla CAE-oppilaitoksia yhdistettiin sekä sektorin sisällä että yliopistojen kanssa, niiden määrä on vähentynyt ratkaisevasti ja keskikoko lähes kolminkertaistunut. Erityisesti yliopistojen henkilökunta kuitenkin vastusti eri sektorit ylittäviä prosesseja. Mielenkiintoisia ovat university-college't, jotka säilyttivät riippumattomuutensa ja jäivät parhaimmillaankin vain löyhiksi yhteenliittymiksi maineikkaan yliopiston ympärille. Akateeminen vetovoima näkyy tälläkin sektorilla, osa yliopistocollegeista on jättänyt loppuosan nimestään pois ja kutsuu itseään yliopistoksi. (Järvinen, M-R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1993; Palonen, T. & Rinne, R. & Kivinen, O. 1992) Australialaisten mielipiteet yhteen sulautumien todellisista tuloksista vaihtelivat. Järvinen, Kivinen ja Rinne (1993) toteavat, että yhteen sulautumisilla ei ole ollut yliopistoille niin suurta merkitystä kuin CAE-laitoksille. Yhtenäisjärjestelmään siirtyminen ei ole poistanut ongelmia. Entisistä CAE-collegeista yhteensulauttamalla luodut uudet yliopistot ovat halunneet korostaa erityisluonnettaan lähempänä elinkeinoelämää. Toisin sanoen, vaikka binaarijärjestelmän perusajatus on hylätty, se on retorisesti edelleen hengissä. Tutkimusrahoituksen suuntaamisesta johtuen vanhemmilla yli-

opistoilla on jatkossakin paremmat mahdollisuudet jatko-opiskelijoiden tutkimusohjelmiin. Yhdistymisen johdosta Australian korkeakoulutus on muuttunut keskitetyimmäksi, ja alunperin olemassa olleet yliopistot hallitsevat kentän kuvaa, eivätkä ne uudet laitokset, jotka olivat mukana yhteen sulautumassa. (Järvinen, M-R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1993; OECD 1991 a)

AMMATTIKORKEAKOULUN ASEMA SUOMALAISESSA KORKEA-ASTEEN KOULUTUKSESSA

Suomessa ammattikorkeakoulukokeilujen erääksi keskeisimmäksi tavoitteeksi asetettiin koulutustason sisällöllinen kohottaminen. Kokeilujen käynnistyttyä monilla aloilla heräsi kysymys, kouluttavatko tiedekorkeakoulu ja ammattikorkeakoulu päällekkäisesti, ja mikä on tiedekorkeakoulujen/yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen suhde. On huomion arvoista, joskaan ei mielestäni yllättävää, että taidekorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen välisestä työnjaosta ei ole syntynyt mittavaa kysymystä, vaikka näilläkin on yhteisiä alueita.

Ammattikorkeakoulujen ja tiedekorkeakoulujen tehtävän ja keskinäisen roolin tarkasteluun liittyvät tiiviisti kysymykset tiedonintressistä, tiede- ja tietoperustasta sekä lähestymistavasta. Näiden selkeyttäminen on oleellista kummankin koulutusinstituution koulutustehtävien kannalta, koska ne vaikuttavat ammattikorkeakoulun opetuksen ja tutkimusotteen hahmottamiseen ja suuntautumiseen (Anttila, P. 1992).

Eräs keskustelua hämärtävä seikka on ollut käsitteiden määrittelyn puutteellisuus. Kivinen, Rinne ja Mäntyvaara (1990) toteavat terminologian vakiintumattomuuden ilmenevän mm. siinä, että eri tahoja edustavat keskustelijat käyttävät samaa käsitettä eri merkityksissä. Ammattikorkeakoulujen kannattajat toteavat, että niillä on korkeakoulujen luonne, mutta se ei silti tarkoita yliopistojen matkimista tai academic drift -ilmiötä (esim. Kurtakko 1993).

Julkisessa keskustelussa on korostettu pyrkimystä vastata ammattikorkeakouluopinnoilla yhteiskunnan ja työelämän muuttuviin ja uusiin ammattitaitovaatimuksiin. Ammattikorkeakoulun on katsottu tuovan korkean asteen koulutukseen uuden elementin, joka poikkeaa perinteisestä yliopistokoulutuksesta: ammattikorkeakoulutu eivät pyri kouluttamaan tutkijoita, vaan käytännön laajoja tehtäväkokonaisuuksia hallitsevia asiantuntijoita. Numminen (1994) toteaa, että tästä näkö-

Taulukko 1. Tieteenteen momentit ja korkeakoulutyypin toimintamuodot.

Tieteenteen momentit	Yliopistot	Korkeakoulut	Ammattikorkeakoulut	Tuotantoyksiköt
Omaksumistapa	Aikakausi ja sen ongelmat/ tieteenalat	Tuotannonalat	Ammattialat	Tuotantoprosessi
Tutkimustapa	Univarsat/ polyversal	Sektoritutkimus	Kehittämistutkimus	Tuotekehitys
Esittämistapa	Tieteellinen keskustelu/ professionaalinen praxis	Tuotantokehitys – asiantuntijuus	Työnkehittäminen – asiantuntijuus	Kehitystyö/ ammattityö

kulmasta ammattikorkeakoulujen koulutuksellinen tehtävä ja sen toteuttamismuodot poikkeavat yliopistolle tyypillisestä tehtävästä.

Tulkin (1993) tutkimuksen mukaan mielikuva ammattikorkeakoulun ja työelämän kiinteästä yhteistoiminnasta lisääntyy sitä mukaa, mitä korkeammalle opettaja arvioi ammattikorkeakoulun aseman koulutusjärjestelmässä. Tulkki arvioi myös academic-drift -ilmiötä. Tulkin arvioinnin pohjalta voi päätyä samaan johtopäätökseen kuin Järvisen, Kivisen ja Rinteen (1993) muiden maiden malleja koskevan esittelykin perusteella: ammattikorkeakoulujen tulevaisuus kytkeytyy keskeisesti siihen, miten ne kykenevät orientoitumaan kohti työelämää. Tämä avaa toisenlaisia näkymiä kuin yliopistojen jäljittelyyn, akateemiseen nosteeseen perustuva ammattikorkeakoulu.

Volanen (1992) on tyypitellyt tieteenteen kolmeen momenttiin ja tarkastelee niiden ilmenemisestä eri korkeakoulutyypeissä. Hän jakaa korkea-asteen oppilaitokset kolmeen eri ryhmään: yliopistot (monen eri tiedekunnan korkeakoulut), korkeakoulut (yhden tai kahden tiedekunnan sektorikorkeakoulut) ja ammattikorkeakoulut. Lisäksi tarkastelussa ovat mukana tuotantoyksiköt. Hän toteaa, että ammattikorkeakoulut eivät voi olla vain tiedekorkeakoulujen tuottaman tiedon sovellutuspeitteitä. Niiden tiedonmuodostuksen lähtökohta ja menetelmät, tiedon idea, on toinen. Hänen mukaansa vain pitämällä kiinni tästä lähtökohdasta ja pedagogisen työn rakentamisesta tälle perustalle ammattikorkeakouluista voi tulla tasavertaisia ja rinnakkaisia oppilaitoksia yliopiston kanssa.

Ammattikorkeakoulun työtä jäsentää tuotannon subjektiivisen tekijän näkökulma, sen tutkimuskohteen jäsentää ammattiala ja sen kehittäminen. Metodisesti lähestymistapa on työn kehittämiseen

Taulukko 2. Teorian ja käytännön suhde.

Käytännöllinen lähestyminen (= kuinka hallitsen maailmaa?)	»Teoreettinen» lähestyminen (= kuinka kuvaan maailman?)	
	Teoria	Käytäntö
Käytäntö	Käytännön teoria tutkinnan perusta	Käytännön käytännöstä ammattikäytäntö
Teoria	Teoriaa teoriasta toimintataidea	Teoriaa käytännöstä kokeilu, toiminta

liittyvää, työn kohteen, menetelmien ja -tekijän keskinäissuhteiden tutkimusta (Volanen, M V. 1992).

Toisessa taulukossa Volanen hahmottaa ammattikorkeakoulujen teoria/käytäntö suhdetta: teorian teoria, käytännön teoria, teorian käytäntö ja käytännön käytäntö nelikenttänä. (Volanen 1992 lähteenä Armour, Fuhrmann, 1989 soveltaen).

Volanen (1992) mukaan ammattikorkeakoulut eivät voi olla vain tiedekorkeakoulujen tuottaman tiedon sovellutuspeitteitä. Niiden tiedonmuodostuksen lähtökohta ja menetelmät, tiedon idea on toinen. Hän toteaa, että vain pitämällä kiinni tästä lähtökohdasta ja pedagogisen työn rakentaminen tälle perustalle ammattikorkeakouluista voi tulla tasavertaisia ja rinnakkaisia oppilaitoksia yliopiston kanssa.

VALTION OHJAUSSTRATEGIAT; AMMATTIKORKEAKOULU-UUDISTUKSEN ASEMA KOULUTUSPOLITIIKAN NELIKENTÄSSÄ

Valtion ohjausstrategiat ovat keskeisiä koulutusjärjestelmien muutosvaiheissa. Edellinen suuri koulutusjärjestelmäreformi, keskiasteen koulunuudistus, tehtiin vahvasti keskitetyn hallinnon aikana. Samaan aikaan oli siirrytty moderniin, suunnitelmalliseen korkeakoulupolitiikan kauteen (Järvinen, M-R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1993). Keskusjohtoiselle strategialle on ominaista, että muutosimpulssit kanavoidaan poliittisen järjestelmän kautta niitä toteuttavaan hallintokoneistoon, jonka tehtävänä on toteuttaa poliittiset päätökset koulutusjärjestelmän eri tasoilla. Keskusjohtoiset muutokset ovat usein reformin luonteisia. Suomessa muutokset on perinteisesti toteutettu uudistuksen kohteena olevaa järjestelmän koko lohkoa kattavana ja keskitetyn, kattavan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän kautta. Esimerkkeinä tästä ovat mm. peruskoulu-uudistus ja korkeakoululaitoksen monet uudistukset. Myös Ruotsin koulutusjärjestelmän uudistukset 1960-luvulla toteutettiin keskusjohtoisella muutosstrategialla ja koko järjestelmää kattavilla laajoilla yhteiskunnallisilla tavoilla. (Höittä, S. 1991, 1993)

Keskiasteen koulunuudistus toteutettiin keskitetysti moniportaisen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän avulla. Ammattikorkeakoulukokeilussa strategia muuttui täysin. Sille ja siihen liittyvien rakenteellisten uudistusten aikakaudelle on leimallista pyrkimys hajautettuun hallintoon. Ammattikorkeakoulukokeilun toteutuksessa on nähtävissä selvä muutos valtiojohtoisesta ohjausstrategiasta kohti desentralisaatiota. Suorastaan itseisarvoiseksi tavoitteeksi tuli päätösvallan hajauttaminen paikallistasolle ja oppilaitoksiin, mutta oppilaitokset velvoitettiin toimimaan yhteistyössä. Delegoinnilla haluttiin antaa tilaa kokeiluksikoissa syntyville ideoille, innovaatioille ja opintojen yhdistelmille. Katsottiin, että uudenlaisia opintojen yhdistelmiä voi syntyä vain paikallistasolla tapahtuvassa vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä.

Williamsin (1984) mukaan keskusjohtoisen muutosstrategian etuna on, että sen avulla voidaan toteuttaa tehokkaasti ja kattavasti poliittisen päätöksentekijän tahto koko järjestelmässä. Haittana on, että uudistukset vahvistavat koulutusjärjestelmän sisäistä homogeenisuutta, eivätkä ne näin ollen edistä paikallisten mallien ja koulutuksellisten innovaatioiden syntyä (Van Vught 1989).

Hajautettu muutosstrategia perustuu olettamukseen, että koulutusjärjestelmä pystyy vastaamaan tuloksellisimmin sekä ulkoisiin muutoksiin että professioiden sisältä tuleviin muospaineisiin oppilaitosten tai jopa niiden osien tasolla. Päinvastoin kuin keskitetyssä mallissa, muutosimpulssit kulkevat järjestelmän hierarkiassa alhaalta ylöspäin, paikallistasolta keskushallintoon. Hajautetussa muutoksessa valtio yleensä kuitenkin pitää itsellään ohjaavaa roolia ja koulutuspoliittista päätöksentekoa. (Höittä, S. 1993)

Tarkastelen seuraavassa tästä näkökulmasta keskiasteen koulunuudistuksen ja ammattikorkeakoulu-uudistuksen sijoittumista Granheimin, Koganin ja Lundgrenin (1990) esittämään koulutusjärjestelmän ohjausta kuvaavaan nelikenttään. Granheim, Kogan ja Lundgren (emt.) ovat tutkineet Norjan koululaitoksen muutosta. He toteavat, että koulutusjärjestelmän ohjausta voidaan kuvata kahdella dimensiolla. Keskeinen kysymys heidän mukaansa on, missä valta sijaitsee ja toisaalta kenellä valta on. Näitä dimensioita he kuvaavat seuraavalla jaottelulla, josta ilmenee neljä koulutuksen ohjaus- tai hallintamallia.

		Keskitetty (Central)		
		A	B	
Poliittinen (Political)	A		B	
			Ammatillinen (Professional)	
		D	C	
		Paikallinen (Local)		

Granheimin, Koganin ja Lundgrenin (1990) mukaan myös muutosten suuntaa voidaan luonnehtia tällä mallilla. Siirryttäessä keskitetystä ohjauksesta tai hallinnasta kohti paikallistason ohjausta ja hallintoa terävöityy kysymys siitä, kenellä on vastuu. Näin ollen muutos kohti desentralisaatiota siirtää kysymykset opettajien ammattitaitoon ja ammatilliseen vastuuseen.

Ensimmäinen desentralisaation askel mallissa on A:sta B:hen eli ministeriöltä hallintoelimille, ja seuraava askel AB:stä DC:hen. Edellä mainittujen tutkijoiden mukaan tämä diffuusi raja poliittisen ja ammatillisen vastuun välillä on suuri ongelma.

Edellä kuvattuun malliin sijoitettuna keskiasteen koulunuudistus tehtiin aikaan, jolloin ainakin ammatillisen koulutuksen ohjausjärjestelmä toimi kentässä A, poliittisen ja keskitetyn ohjauksen kautta. Uudistusta käynnistettäessä oli oikeastaan vasta siirrytty D:stä A:han, kun vielä 1960

-luvulla hallinnollisesti hajanainen ammatillinen koulutus oli saatu koottua saman hallinnon piiriin.

Ammattikorkeakoulukokeilulle taas tyypillistä on selvästi ilmaistu tavoite siirtyä A:sta C:hen, eli koulutusjärjestelmän poliittisen ja keskitetyn hallinnon hajauttaminen ja alueellistaminen, ja oppilaitosten autonomisen roolin korostuminen. Näiltä osin uudistusten tavoitteet ovat selvästi erilaiset. Ammattikorkeakoulut onkin koettu paikkakuntien arvoa nostavina, ja kokeilujen käynnistyessä niiden saamiseksi omalle paikkakunnalle uhrattiin paljon voimavaroja. Orelma (1994) toteaa, että ammattikorkeakoulu oli käsitteenä tuntematon, mutta sen tehtävästä paikkakunnan statuksen nostamisessa oltiin ainakin poliittisissa piireissä vakuuttuneita.

Palonen, Rinne ja Kivinen (1992) ovat tarkastelleet samassa nelikentässä eri maiden kansallisten korkeakoulutusjärjestelmien eroavuuksia. He ovat tarkastelussaan sijoittaneet Suomen kuvion nollakohtaan verratessaan muiden maiden järjestelmien alueellista ja toiminnallista desentralisaatiota suhteutettuna Suomen tilanteeseen. Samassa yhteydessä, suorittamaansa kansainväliseen vertailuun tukeutuen he toteavat ammattikorkeakoulujen tulevan Suomeen jälkijätöisesti, ainakin kymmenen vuotta myöhässä. Kansainvälisesti verrattuna suomalainen ammattioppilaitosjärjestelmä on poikkeuksellisen laaja. Heidän mielestään se olisi tarvinnut remontin jo kauan sitten (emt.).

SUOMALAISEN KOULUTUSPOLITIIKAN PIIRTEITÄ

Suomalaisessa politiikan kentässä koulutuspolitiikalla on vakiintunut asema. Sen yleistä merkitystä ja tärkeyttä ei aseteta – ainakaan julkisesti – kyseenalaiseksi. Muutaman viime vuoden aikana koulutuksen alueeseen on kohdistunut huomattavia säästö- ja rationalisointipaineita ja toimenpiteitä, mutta pääasialliselta sisällöltään ja resursseiltaan se on politiikan alueena pysynyt pitkällä aikavälillä hyvin stabiilina.

Konttinen (1994) toteaa koulutuspoliittisen suunnittelun ja päätöksenteon olevan meillä sikäli kaksijakoista, että yhtäältä päätetään koulutuksen rakenteista ja sitten tehdään erikseen ratkaisut menojen kattamisesta. Hän kritisoi sitä, että meiltä puuttuu mekanismi, joka pitäisi toiminnan ja sen kustannukset koko ajan synkronissa ja tasapainossa: rakenteelliset ja sisällölliset uudistukset jatkuvat omien lakiensa mukaan, kun-

nes joko taloudellisen pohjan pudottua uudistus hiipuu, tai talouden sallien uudistuksesta tulee kustannuksista piittaamaton järjestelmä. Tällöin uudistetaan niin kauan kuin rahaa riittää. Konttinen (emt) painottaa, että tällainen sisään rakennettu oppoturnismi ei voi olla määrätietoisesti kehitettävän kestävä pohja.

Uudistusten ongelma on aina se, että ne suunnitellaan tiettyyn yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja tavoitteet asetetaan sillä hetkellä näkyvässä ja ennakoitavissa oleviin päämääriin ja ongelmien ratkaisemiseksi. Suunnittelu ja valmistelu vievät aikansa, opettajien ja järjestelmän »mukauttaminen» uuteen samoin kuin uuden koulutuksen toteutus vaatii tietyt vuodet, ja koulutus uudistuksen tulos näkyy vasta viiden – 15 vuoden kuluttua. Tällöin eletään taas jo auttamattomasti uutta aikaa. Ammattikorkeakoulu-uudistuksen käynnistymisvaiheelle 1980–90 lukujen vaihteessa oli tyypillistä usko taloudellisen kasvun ja kehityksen jokseenkin tasaiseen jatkuvuuteen. Vaikkakaan häiriöttömän taloudellisen kehityksen takaama tulevaisuus ei ole enää 1990-luvun alussa aiemanlainen itsestäänselvyys, varsinainen kriisi ja taloudellinen romahdus olivat vielä näkymättömissä.

Konttinen (1994) toteaa ammattikorkeakouluja kehitettävän 1980-luvun yhteiskuntaan, mutta 1990-luvun taloudellisiin ehdoin. Ratkaisu syntyi toisenlaiseen tilanteeseen; ammattikorkeakoulukokeilun suunnittelu- ja käynnistämisvaiheen erotavat toteutusvaiheesta muun muassa säästö- ja tehostamistoimet sekä itsesääätelyn lisääntyminen ja sen nopea omaksuminen eri tasoilla.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksessa on hämmennystä aiheuttanut muun muassa se, että uudistuksen vakinaistamiseen ryhdyttiin jo ennen kuin kokeilukausi oli loppunut, sen puolivälissä. Kritiikin aihetta löytyy myös siitä, että alunperin tavoitteena ollut koulutusrakenteen selkeyttäminen ei ainakaan toistaiseksi ole toteutunut. Tarkoituksenahan oli korvata opistoaste ja ammatillinen korkea-aste ammattikorkeakoululla, joka rinnastuu yliopistoihin, ja siten vähentää koulutusportaita. Kuitenkaan syksyn 1994 – kevään 1995 aikana ammattikorkeakoululainsäädäntöä vakinaistettaessa ei ollut selvää, millaiseen koulutusrakennekokonaisuuteen päädyttäisiin: jäisikö joillekin aloille entisiä opisto- ja ammatillisen korkea-asteen tutkintoja ammattikorkeakoulututkintojen rinnalle. Valtioneuvoston 18.6.1993 päättämässä kehittämissuunnitelmassa todettiin, että osasta oppilaitosten opintoja, pääosin opisto- ja korkea-asteen opinnoista kehitetään ammattikorkeakoulututkintoja. Samalla todettiin, että eräillä aloil-

la on tarpeen järjestää vielä jatkossakin toisen asteen koulutuksen, ammattikorkeakoulujen ja monimuotoisen aikuiskoulutuksen lisäksi nykyisiä opistotutkintoja vastaavaa koulutusta, joka järjestettäisiin pääsääntöisesti ammattikorkeakoulujen yhteydessä.

Tämä merkitsisi koulutusportaiden lisääntymistä, ja on jo lisännyt, kun väliaikaiset, sittemmin keväällä 1995 vakinaistetut, ammattikorkeakoulut kouluttavat ammattikorkeakoulututkintoihin rinnakkain opistoasteen ja ammatillisen korkeasteen kanssa. Kun vielä tiede- ja taidekorkeakouluissa on samanaikaisesti, vuodesta 1994 lähtien siirretty kaksiportaiseen tutkintojärjestelmään, ei koulutusjärjestelmä tällä erää ainakaan vaikuta selkiytyneen entisestä. Ammattikorkeakoulututkinnot virallistettiin omana ryhmänään korkeasteen tutkintojärjestelmään huhtikuussa 1994. Opetusministeriön asettamana ammattikorkeakoulukokeilujen selvitysmiehenä toiminut Aki Valkonen (1994) toteaa raportissaan julkisen keskustelun keskittyneen lähinnä ammattikorkeakoulujen tarpeeseen ja mahdollisuuteen. Hän toteaa, että järjestelmän perustamisvaiheessa on tehtävä joukko tahtotiloihin sekä ns. objektiiviseen totuuteen perustuvia päätöksiä, joista tahtotiloihin liittyvät näkökulmat olivat vielä syksyllä 1994 avoimia.

Uuden korkea-asteen koulutusmuodon luomisessa opetusministeriö (1993) esitti näkemyksen: »Koulutusrakenteen kehittämisessä tavoitteena on yksinkertainen perusrakenne ja yksilön valintoihin vastaava joustavuus.» Lainsäädäntöä ja ammattikorkeakouluja vakinaistaessa ei ollut selvää, miten laajaksi vakinainen ammattikorkeakouluverkosto luotaisiin, ja millä kriteereillä vakinaistettavat oppilaitokset tai oppilaitosryppäät valittaisiin. Koulutusjärjestelmän ja oppilaitosten kannalta siis erittäin olennaiset seikat olivat hämärän peitossa, eikä niistä ole esitetty selkeitä näkemyksiä vielä vuoden 1995 aikanaan.

Suomalaiselle koulutuspolitiikalle on tyypillistä tehdä poliittisia, valtakunnallisia uudistuksia kokeiluna, jotka jäävät pysyviksi käytännöiksi. Uudistuksista puuttuu refleksiivinen momentti. OECD:n maatutkijat, jotka vuonna 1994 arvioivat Suomen korkea-asteen koulutusta, kiinnittivät myös huomiota tähän seikkaan. Samoin hallituksen vuonna 1990 Eduskunnalle antamassa koulutuspoliittisessa selonteossa todettiin, että siihenastiset koulutusuudistukset oli toteutettu toisistaan irrallaan ja osittain tästä syystä koulutusjärjestelmän toiminnassa oli koulutuspoliittisesti, kansantaloudellisesti ja yksilön kannalta arvioiden selviä häiriötä. Uudistuskurssi rajau-

tuu valitettavan usein huomioon, että vanha oli huonoa, ja tehdään uudistus korjaamaan entistä. Koulutuspoliittiset uudistukset näyttävät olevan reaktionäärisiä. Aikaisemman toiminnan analysoimattomuus uudistusten yhteydessä voi selittyä reaktionäärisyyden lisäksi myös siitä, että uudistuksia tarkastellaan liian konkreettisella tasolla. Esimerkiksi ammattikorkeakoulua ei ole meillä aiemmin ollut, siispä aikaisemmasta toiminnasta ei voida saada mitään apua. Tämä puute ei tosin koske vain suomalaista koulutusjärjestelmää: EU-komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopassa on kokeiltu monia koulutusmalleja, mutta niitä ei ole juurikaan arvioitu ja verrattu, vaikka koulutuksen laadun arviointi on noussut ajankohtaiseksi (Comission of the European Communities 1993a; 1993 b).

Summa (1989, 123) esittää kriittisen arvion, että hallinnon suunnittelukäytännöt eivät toteuta julkilausuttuja tavoitteitaan: sen sijaan, että ne lisäisivät harjoitettavien poliittisten toimien suunnitelmallisuutta tai hallinnon toimien ekonomiaa, niitä voitaisiin luonnehtia pikemminkin ritualisoiduneiksi sosiaalisiksi käytännöiksi. Ritualisoituneen suunnittelun olennaisena sisältönä on suunnittelulausumien tuottaminen ja niiden kuljettaminen hallintotasojen välillä, ilman että näillä lausumilla on mitään selvästi havaittavaa yhteyttä suunnittelun kohteena olevan politiikan toteutuneisiin muutoksiin.

Hovi, Kivinen ja Rinne (1989) esittävät komitealaitosta, koulutusmietintöjä ja koulutuspolitiikan oikeutusta koskevassa tutkimuksessaan, että ulkomaihin tehdyt vertailut, yhteiskunnallisen edistyksen korostaminen ja koulutusjärjestelmän kokonaiskehityksen edistäminen ovat näkökohtia, joiden keskeinen asema koulutusmietintöjen perusteluissa on yhteydessä koulutusjärjestelmän ylikansalliseen kulttuurimalliin. Tämänkaltaisiin, ylikansallisesti muotoutuneisiin näkökohtiin vetoamalla voidaan komiteoiden esitysten oikeutusta vahvistaa ohi yksittäisten etunäkökohtien. Tämän mallin ytimenä on oppi kansallisvaltion kansalaisuudesta ja edistyksestä. (Hovi, R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1989)

Esimerkiksi Lehtonen (1991, 437) on kritisoinut suomalaista koulutussuunnittelua muun muassa siitä, että nuoruusiän koulutuksesta ja koululaitoksesta on tullut miltei hermeettisesti suljettu suunnittelu- ja komentotalouden alue yhteiskunnassa, joka muuten toimii markkinatalouden periaatteilla. Lehtonen (emt.) arvelee, että on syntymässä koulutuspalvelutuotanto, joka suojautuu kaikelta kilpailulta ja jolla on vaikeuksia pysyä ajan tasalla.

Kun koulutuspolitiikka on koulutuksen suunnittelua, johon oleellisesti kuuluvat koulutusta koskevat laajamittaiset uudistukset, on edelliseen nähden mielenkiintoista, että Järvelä (1991, 34) toteaa koulutusreformin pelkistetyksi sanottuna olevan politiikkaa, joka pyrkii koulutusutopian suuntaan. Hänen mukaansa koulutusreformin efektiivisyyttä ja legitimitiittiä arvostetaan suoraan toteutuneen yhteiskunnallisen tuloksen pohjalta. Kokeillaan mahdollisen rajoja. Niin kauan kuin uudistus näyttää toimivan utopian suunnassa, sillä on korkea legitimitiitti; kun joku tai jotkut reformiosapuolet katsovat sen olevan ristiriidassa utopiasuunnan kanssa, reformin legitimitiitti kärsii.

Yhteiskunnan vapautta ja (taloudellisia) perusteita pohtiessaan Harisalo ja Miettinen (1995, 247) esittävät kysymyksen, onko Suomi vastuuyhteiskunta vai koneistoyhteiskunta. He päätyvät käsitykseen, että Suomi on koneistoyhteiskunta; koneiston periaatteita noudattava hyvinvointivaltio, jossa poliitikot ja viranomaiset yhdessä muiden kynnelle kykenevien kanssa tavoittelevat mekaanista tasa-arvoa. Heidän mukaansa maamme on mahdoton pitää vastuuyhteiskuntana. Lainsäädäntötyötä tahdittavat poliittisten puolueiden intressit ja voimakkaat eturyhmät ja hyvää tarkoittava hallitusvalta ohjelmoi vapautta kansalaisten parhaaksi.

Antikainen (1986, 133) ilmoittaa käsityksensä, että viime vuosikymmeninä harjoitetun koulutuspolitiikan perustana on yhteiskunnan rakennemuutoksen oloissa solmittu 'koulutuspoliittinen konsensus'. Sen keskeinen sisältö on, että koulutuksen kehittäminen on kytketty talouden kehitykseen, samalla kun koulutuksellinen tasa-arvo on saatettu tärkeimmäksi sosiaaliseksi tavoitteeksi. Useimmissa teollistuneissa yhteiskunnissa on vallinnut vastaava konsensus, ja sitä on pidetty niin luonnollisena tilanteena, ettei yhteisymmärryksen sisältöä ole tarvinnut aina lausua julki tai keskustella siitä (Antikainen 1986).

Elovainion (1981) mukaan Suomen koululaitoksen historia osoittaa, että koulutuksella on ollut keskeinen tehtävä kansallisvaltion muodostumisessa. Elovainion (1992) mukaan 1980- ja 1990-lukujen vaihteen koulutuspolitiikassa, koulutuskeskusteluissa ja -suunnittelussa tai -ennusteissa ei enää tapaa samanlaista kansallista identiteettiä ja legitimitiittiä koskevia perusteluja, joita vuosisadan vaihteessa ja 1900-luvun alkuvuosikymmeninä pidettiin keskeisinä koulutuksen yhteiskunnallisina funktioina. Myöskään 1980-luvun alkupuolella käynnistynyt keskustelu, jonka peruslähtökohdaksi oli havainto kansallisen identi-

teetin murenemisestä erityisesti pienissä kansallisvaltioissa, ei Elovainion mukaan ulottunut maamme koulutuskeskusteluun tai -suunnitteluun. Elovainio (emt.) toteaa, että vaikka nykyisessä koulutuskeskustelussa ja suunnittelussa koulutuksen merkitys kansallisen identiteetin tuottajana ja legitimitiitin vaalijana on sivuutettu, näillä on nykyäänkin kuitenkin vahva, maamme historiasta peräisin oleva koulutuksen rakenteita ja asenteita muovaava vaikutus. (Elovainio, P. 1992)

LÄHTEET

- Antikainen, A. 1986. Koulutuksen tulevaisuus ja koulutuspolitiikka. Gaudeamus; Gummerus Oy; Jyväskylä.
- Anttila, P. 1992. Koulutusohjelmien kehittämisen tietoperusta ammattikorkeakouluissa. Teoksessa opistosta ammattikorkeakouluksi. toim. Lesonen, Mäkinen, Korhonen. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja B, Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja B, Jyväskylän yliopisto.
- Commission of the European Communities 1993 a). Quality management and quality assurance in European higher education, Methods and mechanisms, Studies N:o 1, Education Training Youth, Luxembourg.
- Commission of the European Communities 1993 b). The outlook for higher education in the European Community, Responses to the Memorandum, Studies N:o 2, Education Training Youth, Luxembourg.
- Elovainio, P. 1981. Oppikoululaitoksen laajeneminen ja yhteiskunnalliset ristiriidat 1800-luvun lopulla Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Sosiologia 18/1981, s.194–204.
- Elovainio, P. 1992. Muuttuva koulutus. Teoksessa Sosiaalipolitiikka 2017; Näkökulmia suomalaisen yritystoiminnan kehitykseen ja tulevaisuuteen, Toim. Riihinen O. WSOY. Juva., s.413–432.
- Granheim M. & Kogan, M. & Lundgren U. (ed.) 1990 Evaluation as Policymaking; Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System. Jessica Kingsley Publishers, London.
- Hallituksen koulutuspoliittinen selonteko Eduskunnalle 1990. Suomen koulutusjärjestelmä, koulutuksen taso ja kehittämislinjat. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 1995. Vastuuyhteiskunnan peruslait. Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Hovi, R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1989. Komitealaitos, koulutusmietinnöt ja koulutuspolitiikan oikeutus. Ammatillisen ja akateemisen koulutuksen oikeutusperustelujen muutokset suomalaisissa koulutusmietinnöissä 1860-luvulta 1980-luvun lopulle. Turun yliopiston julkaisuja; Sarja C, osa 73. Turun yliopiston koulutussosiologinen tutkimusyksikkö. Turku.
- Höittä, S. 1991. Tulostavastiin korkeakoulu – teoriaa ja konkreetiaa. Teoksessa Yliopiston tuloksellisuus – Näkökohtia, ehdotuksia. Joensuun yliopisto, Hallintoviraston raportteja ja selvityksiä, N:o 8. Joensuu
- Höittä, S. 1993. Aikuis-koulutuksen tavoitteet. Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen. Opetushallituksen

- julkaisusarjat, kehittämissarja 18/1993. Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Järvelä, M. 1991. Palkkatyö ja koulutustarve. Tutkijaliitto. Priima-Offset Ky, Helsinki.
- Järvinen, M-R. & Kivinen, O. & Rinne, R. 1993. Yhteensulauttaminen korkeakoulupolitiikan välineenä; Ulkomaiset mallit ja Suomen korkeakouluverkoston uudelleenjärjestely. Koulutussosiologian tutkimuskeskus, raportteja 16, University of Turku.
- Kivinen, O., Rinne, R. & Mäntyvaara, J. 1990. Muuttuva yliopisto korkeakoulupolitiikan tekijöiden näkökulmasta. Turun yliopiston koulutussosiologian tutkimusyksikkö. Tutkimusraportteja 3.
- Lehtonen, J. 1991. Kanava 19 /1991:7, s. 437–438.
- Maassen & van Vught (ed.) 1989. Dutch Higher Education in Transition, Policy-issues in Higher Education in the Netherlands.
- Numminen, J. 1994. Koulutuspolitiikan vaihtoehdot. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- OECD 1989. Education and Economy in a Changing Society. Paris 1989.
- OECD 1991 a). Further Education and Training of Labour Force. Country Report – Australia. Paris 1991.
- OECD 1991 b). Further Education and Training of Labour Force. Country Report – Germany. Paris 1991.
- OECD 1991 c). Further Education and Training of Labour Force. Country Report – Sweden. Paris 1991.
- OECD 1991 d). Further Education and Training of Labour Force. Country Report – United Kingdom. Paris 1991.
- OECD 1991 e). Further Education and Training of Labour Force. Country Report – United States. Paris 1991.
- OECD 1994. Korkeakoulupolitiikan arviointia: Suomi. Tutkijoiden raportti ja kysymykset. Pariisi 5.7.1994 ja 24.11.1994. Käännös alkuperäisestä englanninkielisestä asiakirjasta.
- Opetusministeriö 1989. Peruskoulun jälkeisen koulutuksen kehittäminen; Opetusministeriön työryhmien muistioita 1989:54; Helsinki.
- Opetusministeriö 1992. Ammattikorkeakoulujen sekä tiede- ja taidekorkeakoulujen suhteet. Keskustelu-muistio 6 ammattikorkeakoulujen ja nuorisosaasteen koulutuksen kehittämisestä. Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan linja. Helsinki.
- Opetusministeriö 1993. Taustaraportti korkeakoulupolitiikan maatumkintaa varten. Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja. Helsinki.
- Orelma, A. 1994. Suomalainen ammattikorkeakoulu ja Hämeen kokeilu. Hämeen ammattikorkeakoulu, julkaisuja A:1. Forssa.
- Palonen, T. & Rinne, R. & Kivinen, O. 1992. Korkeakoulujärjestelmä ja reformipolitiikka; Seitsemän maan vertailu. Koulutussosiologian tutkimuskeskus; raportteja 12. Turun yliopisto. Turku.
- Summa, H. 1989. Hyvinvointipolitiikka ja suunnittelu-retoriikka: Tapaus asuntopolitiikka. YTK, Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 17, Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Tulkki, P. 1993. Työelämän ja ammattikorkeakoulujen yhteys; Koulutussosiologian tutkimuskeskus, raportteja 18. Turun yliopisto. Turku.
- Valkonen, A. 1994. Kokeilusta konkretiaan. Ammattikorkeakoulujen toimilupakriteerit ja keinot jatkuvan kehityksen turvaamiseksi. Opetusministeriön työryhmien muistioita 32:1994. Yliopistopaino. Helsinki.
- Van Vught 1989. Government Strategies and Innovation in Higher Education. London.
- Williams, G. 1984. The Economic Approach. Teoksessa Clark, B. (toim.) Perspectives on Higher Education. Berkeley.
- Volanen, M V. 1992. Teorian ja käytännön välisestä suhteesta ammattikorkeakouluissa. Teoksessa: Lasonen, J. & Mäkinen, R. & Korhonen, K. (toim.) Opistosta ammattikorkeakouluksi. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja B. Teoriaa ja käytäntöä 73. Jyväskylällä, s.85–95.

PAINAMATTOMAT LÄHTEET:

- Kiloh, G. 1995. Quality Issues. Luento 14.6.1995, Sussex European Institute, University of Sussex.
- Konttinen, R. 1994. Opetuksen tuloksellisuuden varmentaminen ammattikorkeakouluissa. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto. Julkaisematon kirjoitus.
- Kurtakko, K. 1993. Koulutuksen relevanssi ammatillisissa oppilaitoksissa. Esitelmä sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulujen tutkimuspoliittisessa seminaarissa Kemissä 23.9.1993.
- Kämäräinen P. 1994. Koulutusjärjestelmien kehittämisen eurooppalaisia tendenssejä. Opetushallitukselle tilaustyönä tuotettu julkaisematon aineisto.
- Nakhle, T. 1995. Redefining University Strategies. Luento 14.6.1995, Sussex European Institute, University of Sussex.
- Valtioneuvosto 1995. Suomen EU-politiikan suuntaviivat. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 14.2.1995.