

Koulutusmietinnöt ja komitealaitos Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla

Osmo Kivinen, Risto Rinne ja Raimo Hovi

1. JOHDANTO

Komiteoiden käyttö tehtävien päätösten valmistelussa on olennainen osa suomalaista hallintoa. Yhteiskunnan eri tahoja, kansalaispiirejä, poliittisia voimia, asiantuntijoita ja muita intressiryhmiä edustavien komiteoiden tarve on historiallisesti vaihtelevaa. Usein pelkkä virkamiesvalmistelu riittää poliittisten päätösten perusteeksi. Oudoista, monimutkaisista ja poliittisesti ristiriitaisista asioista on kuitenkin turvallista tehdä päätöksiä komiteavalmistelun turvin. Virkamiehet ja poliitikot voivat samalla saada jatkotoimilleen oman oikeutuksensa.

Koulutusreformia on useimmiten valmisteltu ja perusteltu komiteoin. Suomalaisen koululaitoksen muutoksiin tähtäävät poliittiset päätökset syntyvät yleensä kiihkeiden yhteiskunnallisten intohimojen saattelemina. Siksi koulutuskomiteat ovat olleet keskeisellä sijalla harjoitettaessa ja oikeutettaessa suomalaista koulutuspolitiikkaa. Näistä syistä ne myös tarjoavat tärkeitä tutkimusaineistoja nykyhetkestä katsovalle analyysille.

Artikkelissa tarkastellaan suomalaista komitealaitosta suhteessa valtion pysyvän virkamieskunnan kasvuun, eritellään syitä ristiin kulkeville kehityksille sekä analysoidaan koulutusmietintöjen esiintymistä ja oikeutusperustoja. Aivan aluksi tehdään lyhyt katsaus komitealaitoksen valtiollisten puitteiden historiaan agraaribyrokraatiasta kilpailukykyvaltioon. Artikkelin perustuu Turun yliopiston koulutussosiologian tutkimusyksikössä valmistuneeseen tutkimukseen »Komitealaitos, koulutusmietinnöt ja kou-

lutuspolitiikan oikeutus» (Hovi, Kivinen & Rinne 1989).

2. AGRAARIBYROKRATIASTA KILPAILUKYKYVALTIOON

Autonomian aikana lujittuvassa virkakoneistossaan korkeat virkamiehet omaksuivat byrokraattisen hallitsemistavan ja estivät valtiopäivälaitoksen ja opposition toiminnan. Näin muodostunut byrokraatia suosi kauppaa ja teollisuutta koskevia uudistuksia lähinnä vain niiltä osin kuin itse pääsi niistä hyötymään (Ylikangas 1986, 105 ja 107). Säätyetuoikeuksiin ja agraariseen perinteeseen perustuvaa järjestystä ja elämänmenoa pidettiin yllä kirkon ja valtion yhteisvoimin. *Agraari-byrokraattisen valtion* kansalaiselta edellytettiin sekä maallisen että taivaallisen esivallan kunnioitusta.

Vuonna 1879 säädetty elinkeinovapaus ja vähitellen vauhdittuva teollistumiskehitys loivat osaltaan perustaa perinteisen sääty-yhteiskunnan korvautumiselle luokkajakoon perustuvalle järjestykselle. Vuoden 1905 kuohunta ja seuraavana vuonna saatu yleiselle äänioikeudelle perustuva parlamentti olivat selviä ennusmerkkejä käynnissä olevasta peruuttamattomasta muutoksesta, siirtymisestä säätyvaltaan perustuvasta yhteiskunnasta luokkajakoon yhteiskuntaan.

Monarkistinen venäläinen hallitusvalta esti kuitenkin Suomen sisäisten voimasuhteitten mukaisen uudistustyön, minkä seurauksena usko olojen korjaamiseen rauhanomaisin lainsäädäntökeinoin horjui. Kun vanha valtiokoneisto samalla rakoili, syntyi kilpailu siitä, kenen hallitsema pakkokoneisto maahan luotaisiin. (Ylikangas 1986, 166.) Kansalaissodan seurauksena vallan painopiste siirtyi selvästi oikealle. Poliittisesti maan keskusvalta tukeutui porvaristoon, materiaalisesti armeijaan, suojeluskuntaan ja poliisiin. Syntyi ns. *oikeusvaltio* tärkeimpinä tehtävinään kurin ja järjestyksen ylläpitä-

¹ Puhtaasti klassisen mallin mukaista liberaalia oikeusvaltiota ei Suomessa ole koskaan pyritty toteuttamaan. Valtion tehtävät on aina ymmärretty laajemmiksi kuin vain oikeusjärjestyksen ja ulkoisen turvallisuuden ylläpidoksi. (Vrt. Jyränki 1986, 5.) Käsite on syytä ymmärtää tässä väljässä merkityksessä.

minen sekä kansallisen eheyden ja voiman lisääminen.¹

Jatkosota oli viimeinen vaihe kansalaissodan ja sen jälkiselvittelyjen tuloksena syntyneen oikeusvaltion aikaa. Valtiollinen valtarakenne koki merkittäviä muutoksia hävityn sodan seurauksena. Aiemmin alistettuna olleet yhteiskuntaryhmät pääsivät osallistumaan päätöksentekoon. Ne esittivät yhteiskunnallisia reformivaihtimuksia, joihin vallanpitäjien oli ulko- ja sisäpoliittisen paineen alla ainakin osaksi suostuttava (esim. Hyvämpi 1977, 247; Ylikangas 1986, 204). Muutospaineiden rakentavaan purkamiseen perustuva uusi hallitsemistapa olikin *hyvinvointivaltion* toiminnan peruslähtökohta. Yhteiskunnallisten ristiriitojen vaimentamisessa keskeistä osaa näyttelivät hyvinvoinnin lisääminen ja laajentaminen. Kansalaistensa hyvinvoinnista vastuuta kantavan valtion myötävaikutuksella jyrkän luokkajaon yhteiskunnan sijaan astui vähittäin moderni luokkayhteiskunta. Hyvinvointivaltion muotoutumiseen vaikuttivat sodan jälkeen käytännön pakosta ratkaistavat mittavat yhteiskunta- ja sosiaalipoliittiset ongelmat, sekä teollistumisen myötä nopeutuva taloudellinen kasvu.

1960-luvulta lähtien ulkomaan kauppa ja kansainvälinen kilpailu ovat tulleet talouselämässä yhä tuntuvimmiksi. Kansainvälisesti yhdenytyvät markkinat pakottavat kaikki kamppailuun kilpailukyvyyn säilyttämisen puolesta. Yhdelläkään hallituksella ei ole varaa antaa maansa teollisuuden hävitä, vaan ne joutuvat pumppaamaan resursseja vientiteollisuudelle. (Ylikangas 1986, 239.)

1970-luvun puolivälin jälkeisen ajan valtio nimetäänkin tässä *kilpailukykyvaltioksi*. Teollisuuden menestyminen kiristävissä kansainvälisessä kilpailussa on yhä enemmän riippuvainen hallituksen tukitoimista. Tukitoimiin käytettäviä resursseja voidaan puolestaan irrottaa julkisia menoja leikkaamalla, vaikkapa sosiaali- ja terveysmenoja »järkeistämällä».² Julkisten me-

nojen kasvua on puolestaan parasta leikata, jos päätöksenteko on hyvin keskitetty virkamiesten käsiin.

3. KOMITEALAITOS JA KOMITEAT HALLINNON OSANA

Kautta koko 300 vuotisen historiansa komitealaitoksen perustehtävä on Suomessa säilynyt jokseenkin muuttumattomana. Komiteoita käytetään sellaisten asioiden valmisteluun, joihin vakinainen hallintokoneisto ei sovellu jäykkyytensä, hitautensa tai resurssien riittämättömyyden vuoksi (Tuori 1983 I, 150). Komitealaitoksen kautta yhteiskunnan kehityksen myötä syntyvät muutosvaatimukset ja intressiriidat voivat kanavoitua päätöksentekoon, mikä samalla purkaa syntyneitä muutospaineita.

Komiteoiden käytön painotukset ovat vuosien varrella suuresti muuttuneet. Järjestyksen, turvallisuuden ja yleiseen hallintoon liittyvät valtion perinteiset tehtävät ovat saaneet väistyä osuudeltaan kasvaneiden hyvinvointitehtävien valmistelun tieltä. 1960- ja 1970-luvuilla lisääntyivät nopeimmin opetusministeriön hallinnonalaan luokitellut komiteat. Sen sijaan 1980-luvulle tultaessa lisäys on ollut poikkeuksellisen nopeaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Komitealaitos on kasvanut valtion tehtäväpiirin laajenemisen myötä. Korkeimmillaan komiteoiden määrä oli 1970-luvun alussa. Sen jälkeen etenkin tilapäiset komiteat ovat voimakkaasti vähentyneet. Kun vielä vuonna 1960 tilapäisiä komiteoita oli nelinkertainen määrä pysyviin verrattuna, niin 1980-luvulla suhde on kääntynyt lähes päinvastaiseksi; pysyviä komiteoita on kolminkertaisesti tilapäisiin verrattuna. Komitealaitos on näin etabloitunut osaksi valtionhallintoa. Samalla hallintokoneiston korporatiiviset piirteet ovat vahvistuneet.

Tilapäisten komiteoiden määrän vähenemiseen on vaikuttanut keskusvirastojen vankentuminen ja työryhmämuotoisten valmisteluulinten käytön lisääntyminen varsinkin 1970-luvulta lähtien. Komiteoiden korvaaminen työryhmillä merkitsee käytännössä virkavaltaisen otteen voimistumista asioiden valmistelussa.

Komitealaitos poikkeaa varsinaisesta virkoneistosta siinä, että sen kautta asioiden käsittelyyn ja valmisteluun voivat osallistua muutkin kuin virkamiehet, kuten eri tahojen etujärjestöt. Komitealaitos on lenkki hallintokoneiston ja muun yhteiskunnan välillä. Sen kautta

¹ Poliittiset ulkolaidat eliminoitiin. Ensin estettiin ääriivasemmiston toiminta ja vuonna 1932 kiellettiin äärioikeistolainen lapuanliike. Kansallisen voiman lisäämisen taustalla vaikutti juuri itsenäistyneen valtion tarve rakentaa puolustuskykyä. Esimerkiksi vuonna 1924 muodostetun Ingmanin II ministeriön ohjelman keskeinen kohta oli puolustuslaitoksen kehittäminen (mm. upseerien jatko-opetuksen järjestäminen). Hallituksen tulo- ja menoarvioesitys oli säilytetty puolustuslaitoksen kehittämistä silmällä pitäen (Jääskeläinen 1977, 394).

² Voidaan keskittyä esimerkiksi sellaisiin »laadullisiin uudistuksiin», jotka eivät maksa mitään. (Sarjala 1981, 154.)

kansalaisten tavoitteilla ja mielipiteillä on periaatteessa mahdollisuus välittyä valtiokoneistoon (vrt. Suomen komitealaitos 1976, 9—10). Osa muutosvaatimuksista ja intressiristiriidoista saadaan kanavoitua poliittiseen päätöksentekoon ja näin voidaan purkaa syntyneitä muutospaineita.

Komitealaitoksen avulla voidaan siis valmistella yhteiskunnallisia reformeja, purkaa paineita tai vaimentaa poliittisia intohimoja vaikkapa pysäyttämällä radikaalit reformivaatimukset komitealaitoksen pohdittavaksi. Komiteoiden tuottamat mietinnöt eivät suoraan johda uudistuksiin tai muutoksiin, vaan ratkaisut jäävät joka tapauksessa poliittisen päätöksenteon varaan. Komiteoiden ehkä keskeisin tehtävä onkin monimutkaisissa ja hankalissa yhteiskunnallisissa kysymyksissä saattaa eri intressitahojen väliset kiistat sopusointuun.

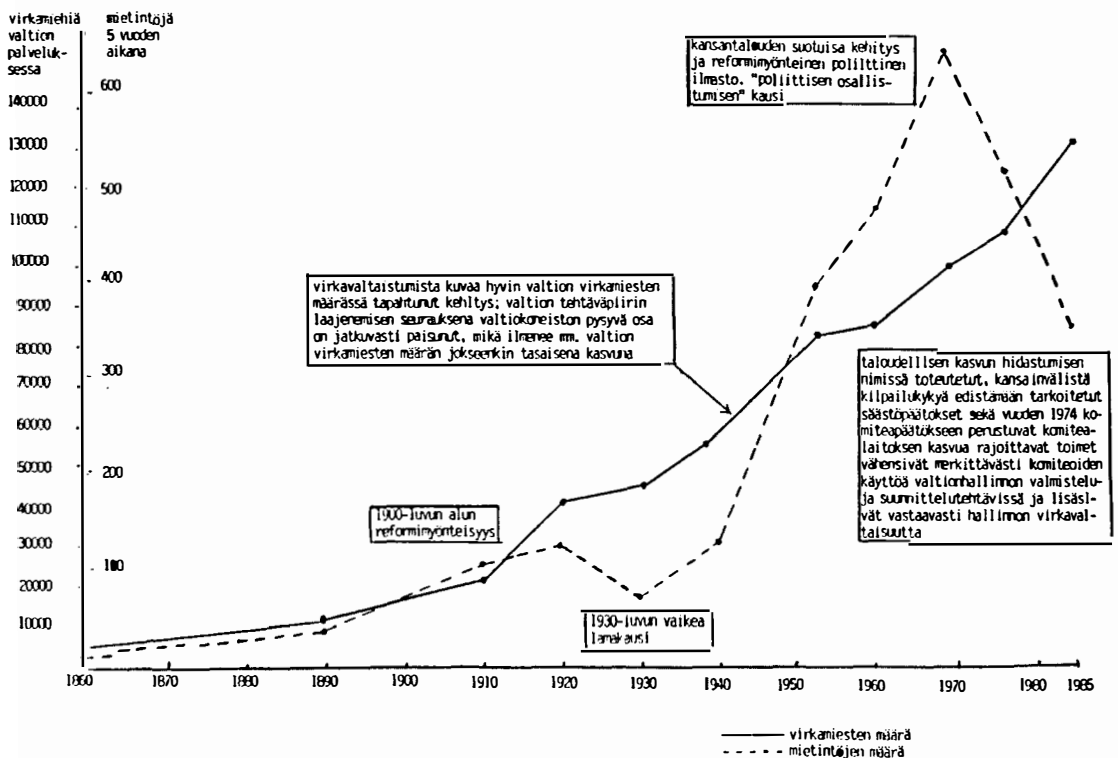
Komitealaitoksen toiminta näkyy pääosin julkaistujen mietintöjen välityksellä. Mietinnöt ilmentävät omalla tavallaan kunkin aikakauden erityisluonnetta. Historiallisessa tarkastelussa ne heijastavat yhteiskunnallista muutosta. Mää-

rältään mietinnöt noudattelevat komitealaitoksen yleistä kehitystä. Kasvu jatkui aina 1970-luvun alkuun, jonka jälkeen väheneminen on ollut jyrkkää. Mietinnöt eivät ole lisääntyneet samassa tahdissa hallinnon kasvun kanssa, vaan melkoisia kausittaisia ristikulkuja on nähtävissä.

Mietintömäärien muutokset ovat keskeisesti yhteydessä ainakin (1) yhteiskunnan varallisuustasoon ja valtiontalouden tilaan; (2) valtion tehtäväpiirin laajenemiseen ja sen seurauksena valtiokoneiston paisumiseen; (3) poliittisen ilmaston reformimyrönteisyyteen tai -kielteisyyteen ja (4) komitealaitoksen supistamis- tai laajentamistoimiin.

Seuraava kuvio osoittaa sitä, miten komiteamietintöjen käyttö on muuttunut suomalaisessa politiikanteossa ja miten se suhteutuu valtiokoneiston virkamiesten määrällä mitattuun virkavaltaistumiseen. Kuvioon on sijoitettu myös muutama keskeinen käyrien erisuhteista kulkua selittävä tekijä.

Kasvava virkamiehistö muodostaa hallintokoneiston rungon. Vuosisadan vaihteen runsaan



Kuvio 1. Komiteamietintöjen ja valtion virkamiesten määrien kehitys vuosina 1860—1984 (Hovi ym. 1989, 178).

10 000 valtion virkamiehen joukko on valtion tehtävien kasvun myötä 1980-luvulle tultaessa kymmenkertaistunut. Samalla itsenäisyyden ajan lukumäärältään lähes samana säilyneiden ministeriöiden ja vain vähän lisääntyneiden keskuvirastojen sisälle on rakentunut tehtäväjaoltaan eriytyvä monimutkainen osasto- ja toimistojärjestelmä (esim. Mäenpää 1979, 146—151; Temmes 1987; Talkkari 1979; Rinne & Jauhainen 1988; Tiihonen & Tiihonen 1984).

Mietintöjen määrä ja valtion virkamieskoneisto eivät ole kasvaneet samaan tahtiin. Mietintöjä tuottavien väliaikaisten komiteoiden käyttö on virkamieskunnan kasvuun verrattuna suhdanneherkkää. Taloudellinen lasku näyttää johtavan valtiomenojen supistamiseen siten, että väliaikaisten komiteoiden käyttöä kavennetaan ja valmistelua keskitetään virkamiehille. Myös poliittiset suhdanteet vaikuttavat parlamentaariseen komiteakäytäntöön.

Valtion virkamieskoneisto on kasvanut suhteellisen vakaasti koko tarkasteluajan. Sen sijaan komiteoiden vahva nousu osuu toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan, jolloin kansalaispiirit kiinnitettiin ennen näkemättömässä laajuudessa valmistelemaan komiteatyönä uutta hyvinvointi-Suomea. 1970-luvulla aktiivisen osallistumisen kausi kuitenkin hiipui ja yhteiskuntapoliittinen valmistelu palautettiin ripeästi virkamiesten omiin käsiin ryhdyttyessä uudella tavalla pitämään huolta kansainvälisestä kilpailukyvästä.

4. KOULUTUSMIETINTÖJEN KÄYTTÖ

Vaikka mietintöjen hallinnonaloittainen jakautuminen on kokenut melkoisia muutoksia, koulutus on aina työllistänyt runsaasti komiteoita. Koulutuksen osuus kaikista vuosina 1860—1987 julkaistuista mietinnöistä on 14,4 prosenttia.

Koulutusmietintöjen määrät noudattelevat pääpiirteissään mietintöjen kokonaismäärän kehitystä. Toki koulutusmietintöjen esiintymiseen vaikuttaa myös se, miten kunkin aikakauden poliittishallinnollinen järjestelmä suhtautuu uudistusten tarpeellisuuteen, kulttuuri- ja sosiaalitoimen kehittämiseen. Koulutusmietintöjen osuuksissa tuntuvat myös komiteakäytännössä tapahtuvat muutokset, hallinnon byrokratisoituminen ja siirtyminen komiteoista ministeriöiden sisäisiin työryhmiin. Kolmantena vaikuttavana tekijänä on mainittava koulutuksen kokonaiskehityksestä juontuvat tehtävät,

kuten suurten ikäluokkien eri elämänvaiheisaan koulutukselle asettamat haasteet.

Seuraavasta kuviosta nähdään koulutusmietintöjen muuttuvat osuudet sekä kehitystä selittävät tärkeimmät tekijät.

1800-luvulla koulutus ei vielä ollut sellainen yhteiskunnallisesti keskeinen kysymys, että sitä koskevat ratkaisut olisi tarvinnut tuottaa intressipiirit kokoavan komitealaitoksen valmistelemana. Virkamiesvalmistelu riitti perustelemaan opillisesta tai ammatillisesta sivistyksestä tehdyt päätökset, jotka koskivatkin vain vähäistä osaa kansasta. Kansakoulukin eteni vielä hitaasti.

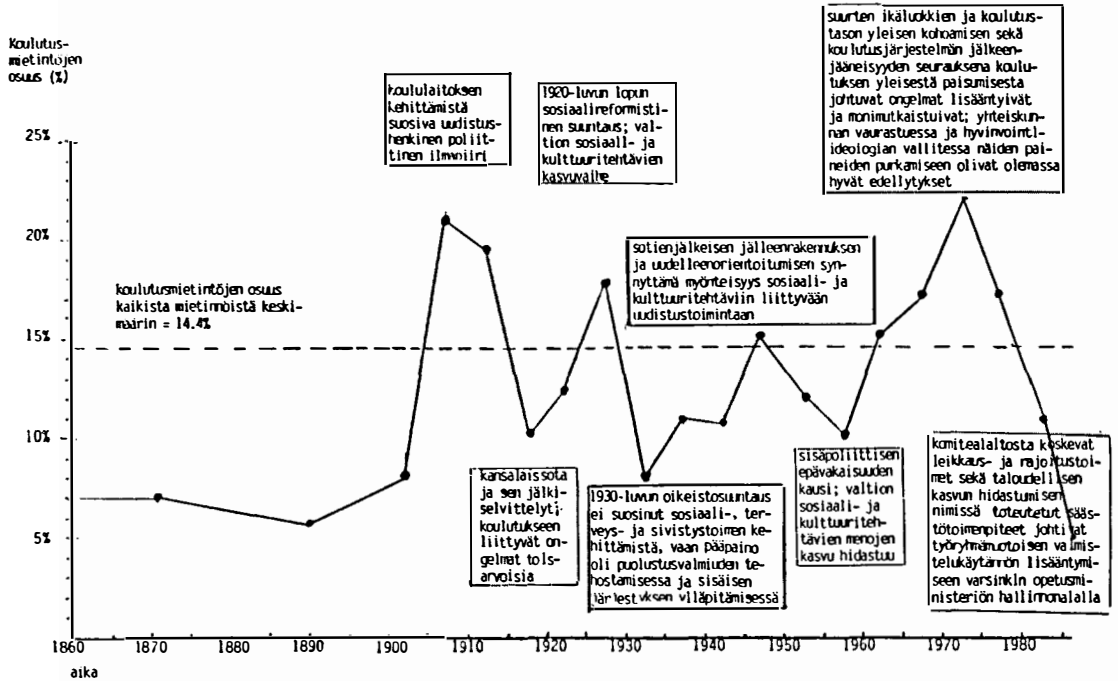
Mutta kun suurlakon ja äänioikeuden myötä Suomen poliittinen ilmasto 1900-luvun alussa muuttui, paineet koulutusreformeihin kasvoivat. Esimerkiksi oppikoulujen asema oli — lähinnä kielikysymyksen, naiskysymyksen ja ns. pohjakoulutuskysymyksen takia — suhteellisesti vahvemmin koulutusmietinnöissä esillä kuin milloinkaan aiemmin tai myöhemmin. Samanlaisesti ammatillinen koulutus nousi tuolloisen »rakennemuutoksen», teollistumisen ja koneistumisen vuoksi pysyvästi koulutuskomiteoiden pääalaksi. Niinpä koulutusta käsitteleviä väliaikaisia komiteoita asetettiin vuosisadan alussa 1970-luvun vaihteen vilkkaimpaan tahtiin.

Väliaikaisten komiteoiden käytön huippuaikoina juuri koulutus on ollut keskivertoa vahvemmin esillä. Vastaavasti esimerkiksi 1930-luvun aallonpohjassa pyyhkäistiin koulutus ensimmäisenä pois komiteoiden tehtäväkentältä perustavanlaatuisesti tärkeemmän yleisen järjestyksenpidon edestä. Viimeaikaisessa aallonpohjassa koulutus näyttää taas saaneen väistyä.

1960- ja 70-lukujen innostusta koulutuskomiteoihin selittävät ensi sijassa itse koulutusjärjestelmään, oppilasvirtoihin ja koulutuksen lupamiin sosiaalisen nousun mahdollisuuksiin kytkeytyvät tekijät. Näihin liittyvien kysymysten kanavoimista väliaikaisiin komiteoihin edesauttoivat yhtäältä taloudellinen noususuhdanne ja toisaalta tuolloinen nyt naiivilta näyttävä koulutusoptimismi ja ajalle ominainen kulttuuriradikalismi.

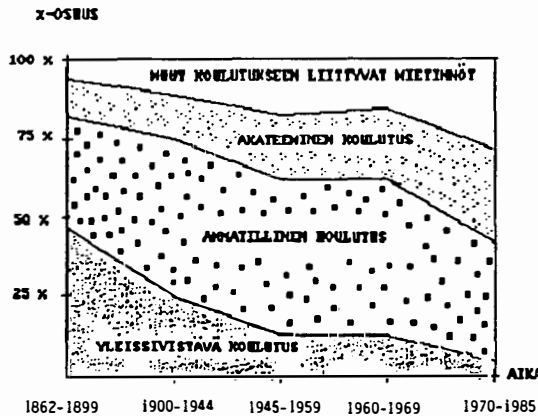
5. KOULUTUSSEKTOREIDEN MUUTTUMINEN

Sektorittaiset osuudet ovat siis muuttuneet valtion koulutusintressien mukaisesti samalla kun koulutusjärjestelmän rakentamisessa on edetty lapsista nuoriin ja aikuisiin sekä yleis-



Kuvio 2. Koulutusmietintöjen osuus kaikista mietinnöistä vuosina 1860—1987 (Hovi ym. 1989, 179).

KUVIO 3. KOULUTUSMIEHTAMIEHTINTÖJEN KOULUTUSALOITTAINEN KENITYS ERI AIKAKAUSINA PROSENTTIOSUMUKSINA



Kuvio 3. Koulutusmietintöjen osuus sektoreittain ja aikakausittain 1860—1985 (%). (Hovi ym. 1989, 41).

sivistyksestä ammatilliseen ja akateemiseen koulutukseen. Koulutuksen laajenemisen ja eriytymisen myötä myös järjestelmän kehittäminen kokonaisuutena on korostunut. Tuorein 1980-luvun tilanne viittaa siihen, että kohta virkamiehet ottavat huostaansa koulutuksen valmistelun ja suunnittelun kokonaisuudessaan.

Tarve koko kansan kouluttamiseen ajankoh-taistui Suomessa autonomisen ajan lopulla. Si-vistystä pidettiin kansalaisyhteiskunnallisesti ja kansallisesti elintärkeänä ja kansakoulu näyt-ti tarjoavan parhaan tien saattaa koko kansa sen piiriin. Sivistyksen puute nähtiin sekä kurjuu-den seuralaisena että sen tärkeimpänä syynä.

Kansakoulun uskottiin nostavan myös Suomen teollisuuden ja elinkeinoelämän kukoistukseen. Tärkeintä oli kuitenkin kelvollisten työntekijöiden ja valtiokansalaisten kasvattaminen. (Kivinen 1988, 101).

Myös oppikoulut lisääntyivät 1800-luvun lopulla suomenkielisen sivistyneistön koulutustarpeen voimistuessa. Autonomian ajan koulutuspolitiikka painottui yleissivistävään koulutukseen. Noin puolet vuosina 1860—1899 julkaistuista koulutusmietinnöistä käsitteli sitä.

Teollistumisen myötä ammatillisen koulutuksen merkitys kasvoi. Koneellistuvaan teollisuuden tarvittiin sellaista työvoimaa, jonka valmentamiseen ammattikuntalaitoksen resurssit eivät riittäneet. Tämä muutos näkyy ammatillista koulutusta käsittelevien mietintöjen osuuden kasvuna ja yleissivistävän koulutuksen osuuden vastaavana vähenemisenä.

1960-luvulta lähtien — mm. korkeakoulukelpoisten opiskelijoiden voimakkaan lisäyksen seurauksena — kehittämistyö on painottunut koulutusjärjestelmän yläpäähän. Esimerkiksi vuosina 1970—1985 julkaistuista koulutusmietinnöistä lähes kolmannes käsitteli korkeakoulutusta. Viime aikoina on keskitytty myös ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämiseen ja kehittämiseen. Viidennes julkaistuista koulutusmietinnöistä on käsitellyt sitä. Ikäluokkien pienessä ja työvoiman vanhetessa erilaiset aikuis-, jatko-, täydennys- ja uudelleen koulutusmuodot tulevat yhä tärkeämmiksi samalla kun työelämän muutokset koetaan yhä vaikeammin ennakoitaviksi.

Ammattisektoreittain tarkasteltuna koulutusmietintöjen jakaantuminen noudattaa elinkeinorakenteessa tapahtuneita muutoksia. Painopiste on siirtynyt perinteisistä maa- ja metsätalouden ammattialoista liikenteen, teollisuuden, kaupan sekä viime vaiheessa terveydenhuollon ja hallinnon aloille.

Vuotta 1945 edeltäneen ajan maatalousvaltaisen yhteiskunnan yksipuolinen tuotantorakenne, teollisuuden ja teknologian kehittymättömyys aiheuttivat sen, että ammatillinen koulutuskin kohdistui enimmäkseen perinteiseen alkutuotantoon. Vasta sotien jälkeen ammatillisen koulutuksen kehittäminen alkoi painottua teollisuuden ja rakennustoiminnan aloille. Tähän vaikuttivat maata jälleenrakennettaessa havaittu puute teollisuuden ja rakennustoimen tarvitsemista ammattitaitoisista työntekijöistä, väestön lisääntyvä muutto kaupunkiin sekä maatalouselinkeinon merkityksen väheneminen. Myös kaupallisen alan ammattityövoiman

koulutustarve kasvoi.

1960-luvulta lähtien ammattien palveluvaltaistuminen on näkynyt varsinkin julkisen sektorin toimintaan liittyvien hallintotehtävien sekä sosiaali- ja terveydenhoitotehtävien lisääntymisenä. Nämä loivat paineita ammatillisen koulutuksen vastaavalle kehittämiselle.

Julkisen sektorin osuus koulutusmietintöjen käsittelemistä ammateista on jatkuvasti kasvanut. Kun vuosina 1862—1944 hoito- ja sosiaalialaa, opettajankoulusta ja hallinnon ammatteja käsitteli yhteensä runsas neljännes mietinnöistä, niin seuraavalla 20-vuotiskaudella niitä oli jo reilu kolmannes ja vuosina 1965—1985 kaksi viidestä. Vuosien 1975—85 mietinnöistä lähes puolet käsitteli hoidon opetuksen ja hallinnon sektoreihin luokiteltua ammatillista koulutusta.

6. KOULUTUSMIETINTÖJEN PERUSTELUKÄYTÄNTÖ

Komitealaitoksen asema hallintokoneistoa ja muuta yhteiskuntaa välittävänä lenkinä heijastaa kulloisenkin yhteiskunnallisen tilanteen ja yleisilmapiiirin komiteoiden julkaisemien mietintöjen koskettelemiin ongelmiin, ratkaisuvaihtoehtoihin ja niitä oikeuttaviin perusteluihin.

Ne koulutuspolitiikan toiminta-alueet, jotka tiettyinä aikana ovat voimakkaamman muutoksen alaisia, näkyvät vastaavasti koulutusmietintöjen perustelukäytännössä tavanomaista korostetummin. Perustelukäytäntöön vaikuttavat toki myös muut, lähinnä mietinnön käsittelemään koulutuksen alaan ja tasoon liittyvät erityispiirteet, mutta ratkaisevia ovat koulutusjärjestelmän ja poliittisen järjestelmän tarpeet ja tavoitteet.

Yhteiskuntaan syntyvät koulutusta koskevat muutostarpeet voidaan pyrkiä saattamaan hallintaan asettamalla komitea asiaa selvittämään. Komitean mietinnössään julkistamat toimenpite- ja muutosehdotukset voivat sittemmin johtaa tai olla johtamatta tarvittavien lakien, asetusten ja säädösten laatimiseen ja muutoksiin ammatillisen ja akateemisen koulutuksen käytäntöjen suunnassa tai sitten muutospaineiden purkamiseen.

Koulutuskomiteat esittävät mietinnössään tavallisesti omat ratkaisuehdotuksensa käsillä olleeseen koulutuspoliittiseen ongelmaan ja ehdotusta tukevat perustelut. Perustelujen kautta voidaan hahmottaa kulloinenkin yhteiskunnallinen ilmasto, koulutuspoliittinen ajatte-

lú ja eri intressiryhmien näkemykset sekä mietinnön käsittelemään aihepiiriin liittyvät erityispiirteet ja -tarpeet.

Vuosien 1862—1919 mietinnöissä keskeisenä yhteiskuntapoliittisena ongelmana oli sääty-yhteiskunnan perinnön ja teollistumisen tarpeiden yhteensovittaminen. Koulutuksen alueella keskityttiin yleissivistyksen ja pätevän opettajavoiman puutteesta johtuvien vaikeuksien ratkaisemiseen. Koululaitoksen ensisijaisena tehtävänä oli sivistyneen ja yhtenäisen kansakunnan luominen.

Vuosien 1920—1944 mietintöjen koulutus- ja yhteiskuntapoliittisena lähtökohtana oli pyrkimys luoda koulutusjärjestelmä, joka palvelee ensisijaisesti kansakuntaa kokonaisuutena lisäten sen voimavaroja ja iskukykyä tuolloin valtiollisesti keskeisten tavoitteiden mukaisesti.

Sotien jälkeinen uudelleenorientoituminen näkyi myös mietinnöissä. Koulutuksen odotettiin osaltaan helpottavan uuteen tilanteeseen sopeutumista. Ammattitaitoisen työvoiman kysynnän seurauksena työelämään liittyvät näkökohdat korostuivat.

Vuosien 1963—1974 mietinnöissä tuli työelämä yhä keskeisemmäksi, kun koulutusjärjestelmä haluttiin rakentaa yhä paremmin sen tarpeita vastaamaan. Suurten ikäluokkien astuminen ammatillisen ja akateemisen koulutuksen piiriin toi omat paineensa koulutusjärjestelmään. Tieteellis-teknisen kehityksen nopeutuminen, hyvinvointivaltion huoltotehtävien lisääntyminen ja kansainvälistymiskehitys vahvistivat modernin koulutuspoliittisen ajattelun asemaa koulutuksen kehittämisvaihtoehtojen valinnassa.

1970-luvun lopulta lähtien mietintöjen keskeisenä teemana on ollut työelämän ja yhteiskunnan nopeutuvaksi koettuun muutokseen sopeutuvasti liikkuvan väestön kouluttaminen. Toinen, varsinkin Suomen kansainvälisen kilpailukykyyn kannalta tärkeä kysymys on ollut lahjakkuusreservien täysimääräinen mobilisointi, ja sen edellyttämän koulutuksellisen tasa-arvon toteuttaminen. Ns. yhteiskuntakokonaisuuden periaatteen mukaan esitetään koulutettavan, työnantajan ja yhteiskunnan etujen ottamista yhtäläisesti huomioon koulutuksessa ja koulutusjärjestelmän suunnitelmallisessa kehittämisessä. Näin nähdään parhaiten voitavan lisätä koulutuksen tehokkuutta ja Suomen kilpailukykyä.

Ammattien erityispiirteiden vaikutus ilmenee pääasiassa komitean käsittelemän koulutuksen alan ja tason sekä koulutusalan sukupuoliikiin-

nittymisen kautta. Taloudellisten näkökohtien esiintyminen mietintöjen perusteluissa riippuu erityisesti kunkin ammattisektorin asemasta yhteiskunnan kokonaistaloudellisessa järjestelmässä; eli siitä kuinka välittömästi eri alojen työvoima osallistuu taloudelliselta kannalta hyödylliseen toimintaan. Taloudelliset kriteerit kuuluvat etenkin teollisuuden, kaupan, liikenteen ja perinteisen sektorin koulutusmietintöjen perustelukäytäntöön. Sen sijaan julkisen sektorin ammatteihin liittyvässä koulutuksessa hallinnon, hoidon ja opetuksen alueilla niillä ei ole sanottavaa merkitystä yhteiskunnan ja valtion etujen, tarpeiden ja hyötynäkökohtien korostuessa.

Akateemista koulutusta käsittelevien mietintöjen perustelukäytännössä heijastuu asioiden kokonaisvaltaisempi tarkastelutapa, kun taas alemmanasteisen ammatillisen koulutuksen kohdalla perspektiivi on rajoittuneempi ja enemmän erityistavoitteisiin suuntautunut. Lisäksi korkeakoulutusta käsittelevissä mietinnöissä näkyy selvästi »akateemisen vapauden» ja koulutuksen sivistystehtävän korostaminen. Ajan myötä tässä perinteisessä asetelmassa on tosin tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka ilmenevät eri koulutusasteiden välisten erojen tasoittumisena. Vastaavaa on tapahtunut myös ammattikuntaetuun liittyvissä näkökohdissa. Aiemmin ne nähtiin sääty- ja luokkakajoon perustuvina etuoikeuksina, eikä niitä näinollen käytetty alemmanasteisen koulutuksen oikeutukseen. Perinteisen sääty-yhteiskunnan katoamisen myötä tämä sidos vähitellen hävisi. Sotien jälkeisen ajan mietinnöissä ei ammattikuntaetuun vetoamisessa ole enää sanottavia eroja koulutusasteiden välillä.

Työmarkkinoiden kahtiajakautuminen sukupuolten mukaan on siinä määrin voimakas, ettei ammatillinen koulutus tästä jaosta voi suurentakaan poiketa. Koulutus on pikemminkin tukenut ja voimistanut kuin murtautunut työelämän eriytymistä. Niinpä sukupuoleen liittyvät stereotyyppiset suhtautumistavat ovat selkeästi esillä myös koulutukseen liittyvien ehdotusten oikeuttamisperinteessä.

»Miehistä» näkemystä luonnehtivat poliittiset, taloudelliset ja tekniset perustelut korostuvat »luonnollisesti» miesvoittoisia ammattialoja koskettelevissa mietinnöissä, »naisnäkökulmaa» luonnehtivat »sosiaalisuus» ja tehtävien yhteensovittaminen ovat taas etualalla naisvaltaisten ammattialojen kohdalla. Sukupuolijakautumaltaan eriytymättömiä aloja käsittelevät mietinnöt kiinnittyvät perusteluillaan yk-

silöön, nykykielellä sanottuna henkilöön, sekä yksilön ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen, ja edustavat modernia näkemystä sukupuolten välisestä tasa-arvosta.

Kokonaisuutena ottaen koulutuksen järjestämiseksi ja kehittämiseksi tarjottujen ratkaisujen oikeuttamisen taustalta on löydettävissä kansallisten koulutusjärjestelmien kehittymisen kansainvälisestikin institutionalisoitunut kulttuurimalli, jonka ytimenä on oppi kansallisvaltion kansalaisuudesta ja edistyksestä. Kysymys on siitä, että

»kansalaisten yksilölliset toiminnot ja pyrkimykset sopusoinnutetaan kansallisvaltion huomassa yhteiskunnalliseksi edistykseksi. . . se, mikä on hyväksi yksityiselle kansalaiselle, kuten itsensä kehittäminen koulutuksen avulla, koituu myös valtion hyväksi; mitä paremmin kansalaiset on koulutettu, sitä tuloksekkaammin heidät voidaan organisoida toimintaan kansallisen edistyksen hyväksi.» (Kivinen 1988, 279.)

Toisin sanoen edistäessään kansallista kehitystä yksilöllä on kansalaisuutensa nojalla vastavuoroisesti oikeus nauttia valtiollisesti organisoituja etuja ja valtion tarjoamaa turvaa.

LÄHTEET

- Hovi, Raimo, Kivinen, Osmo & Rinne, Risto.: *Komitealaitos, koulutusmietinnöt ja koulutuspolitiikan oikeutus*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C osa 73. Turku, 1989.
- Hyvämäki, Lauri: *Valtioneuvosto 2. maailmansodan jälkeisen vuoteen 1957*. Teoksessa L.A. Puntila ym. (toim.) Valtioneuvoston historia 1917—1966 II. Ministeristöjen historia 1939—1966. Helsinki, 243—470, 1977.
- Jyränki, Antero: *Suomalaisen valtiokäsityksen historiallisia päälinjoja*. Teoksessa Antero Jyränki & Veli-Pekka Viljanen (toim.) Valtio eilen — tänään — huomenna. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C osa 55. Turku, 3—32, 1986.
- Jääskeläinen, Mauno. 1977. Porvarilliset kokoomushallitukset. Teoksessa L.A. Puntiki ym. (toim.) Valtioneuvoston historia 1917—1966 I. Ministeristöjen historia 1917—1939. Helsinki, 397—420.
- Kivinen, Osmo: *Koulutuksen järjestelmäkehitys. Peruskoulutus ja valtiollinen kouludoktriini Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C osa XX. Turku, 1988.
- Mäenpää, Olli: *Keskusviraston asema valtionhallinnossa*. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. Sarja A osa 142. Helsinki, 1979.
- Rinne, Risto & Jauhiainen, Arto: *Koulutus, professionaalituminen ja valtio*. Julkisen sektorin koulutettujen reproduktioammattikuntien muotoutuminen Suomessa. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia A: 128, 1988.
- Sarjala, Jukka: *Suomalainen koulutuspolitiikka*. Juva, 1981.
- Suomen komitealaitos 1976.
- Talkkari, Antti: *Valtionhallinnon henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen muutos itsenäisyyden aikana Suomessa*. Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitoksen julkishallinnon julkaisuja A:3, 1979.
- Temmes, Markku: *Hallintokoneiston autonomisuus*. Tutkimus teknobyrokratisoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen. Tampereen yliopiston julkaisuja. Sarja A osa 218. Tampere, 1987.
- Tiihonen, Seppo & Tiihonen, Paula: *Suomen hallintohistoria*. Valtion koulutuskeskuksen julkaisuja. Helsinki, 1984.
- Tuori, Kaarlo: *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista I*. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatio. 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta. Vammala, 1983.
- Ylikangas, Heikki: *Käännekohtat Suomen historiassa*. Pohdiskeluja kehityslinjoista ja niiden muutoksesta uudella ajalla. Juva, 1986.