

Vasten valtavirtaa – kontingenssi, polkuriippuvuus ja konvergenssi suomalaisen perusopetuksen laadunarviointimallin kehityskuluissa

Hannu Simola & Janne Varjo & Risto Rinne

ABSTRACT

Against the mainstream – contingency, path dependence and convergence of quality evaluation models in the Finnish basic education system

The article revitalises standard concepts of comparative studies: path dependence, convergence and contingency, applied to Finnish education policy and politics since the early 1990s. The focus is on Quality Assurance and Evaluation (QAE) of comprehensive schooling. The article elaborates and contextualises Finnish QAE policy by analysing the peculiar and ambiguous ways in which various forms QAE have or have not been received and mediated in Finland. Research data consists of documents concerning compulsory education provision at the national level: laws and legislative drafts, memoranda and reports. The documentary analyses are complemented by thematic interviews. It appears that a strong contradiction between convergent pursuit of international acceptance as an advanced liberal Western society on the one hand, and deep rooted path dependence on traditional social democratic and agrarian egalitarianism, on the other, have made Finnish QAE policy curiously bipolar. In national educational rhetorics, global education reform discourse has achieved a hegemonic position, while in implementation processes at the local level a silent consensus remains, based on egalitarianism and antipathy toward both the normative control of the past and the ranking lists of today.

JOHDANTO

Perusopetuksen suomalaisen ohjausmalliin, jossa arvioinnin rooli on keskeinen, on alettu kiinnittää kansainvälistä huomiota vasta aivan viime vuosina (esim. Takayama 2010; Siemsen & Siemsen 2009; Hargreaves & Shirley 2007). Suomalainen malli onkin varsin ainutlaatuinen ainakin kolmessa mielessä. Ensinnäkin, opetuksen järjestäjällä ja kouluilla on huomattava autonomia perusopetuksen käytännön järjestämisessä (ks. esim. Temmes ym. 2002). Toiseksi, suora kontrolliyhteys valtakunnallisen tason ja kunta/koulutason välillä puuttuu (ks. esim. Eurydice 2004). Kolmanneksi, meillä ei ole koko ikäluokkaa kattavia peruskoulun päättökokeita tai testejä, jotka mahdollistaisivat kansainvälistikin kiistanalaiset koulujen paremmuuslistaukset (ks. esim. Simola 2005). Suomalainen malli poikkeaa selvästi kansainvälistä keskustelua edelleen hallitsevasta tiukkaan tulosvastuuseen, julkiseen arviointiin ja lisääntyvään markkinamuotoistamiseen perustuvasta valtavirrasta (ks. Ozga ym. ilmestyy). Tämä poikkeama on koulutuksen arvioinnin ja vertailun kannalta myös sikäli merkityksellinen, että suomalainen ”luottamuksen kulttuuri” ja paikallinen autonomia esiintyvät lukuisissa julkaisuissa yhtenä selityksenä Suomen Pisa-menestykselle sekä suomalaisen koulutuksen kansainväliselle maineelle (ks. esim. Aho ym. 2006; Hautamäki ym. 2008; Välijärvi ym. 2002; Lie ym. 2003; OPM 2008b).

Tässä artikkelissa analysoimme suomalaisen perusopetuksen laadunarviointimallin (tuonempana SPAM) kehkeytymistä 1990-luvulta kontingenssin näkökulmista: miten yhtäältä

epävarmuuden ja sattuman, toisaalta toimijoiden vapauden ja pelitilan yhteenlimittyminen voisi auttaa meitä ymmärtämään koulutuspolitiikan todentumisen monimutkaisuutta? Tarkoituksena on testata ja demonstroida kontingenssin käsitteen toimivuutta yritettäessä ymmärtää kompleksisia koulutuspoliittisia ja historiallisia ilmiöitä. Ajatuksena on kontingenssin käsitteen avulla ”elävöittää” erityisesti kahta vertailevan tutkimuksen standardikäsitettä: polkuriippuvuutta (*path dependency*) ja lähentymistä (*convergency*). Artikkelimme on luonteeltaan ensisijassa teoreettinen avaus, jonka argumentaatio pyrkii vakuuttamaan pikemminkin avautuvan näkökulman merkityksellisyydestä monimutkaisten yhteiskunnallis-historiallisten tapahtumakulkujen ymmärtämisessä kuin pyrkimään kohteensa selittämiseen.

Aluksi esittelemme teoreettiset työkalumme. Tämän jälkeen hahmottelemme perusopetuksessa toteutunutta suomalaista arviointimallia. Kolmannessa osassa erittelemme polkuriippuvuuden ja konvergenssin käsitteiden avulla sitä rakenteellista todellisuutta, jossa SPAM on todentunut. Lopuksi tarkastelemme, miten eräät kontingentit tekijät ovat suhteutuneet SPAM:iin ja sen rakenteellisiin kehyksiin. Esitys keskittyy siis rakenteisiin, joiden kautta koulutuspoliittisten toimijoiden roolia tarkastellaan. Tämä ei tarkoita, että pitäisimme toimijoita merkityksettömänä tai toimijuutta mielenkiinnottomana, pikemminkin päinvastoin. Neostrukuralistisesta näkökulmasta (ks. Frank 1989; Heiskala 2003) korostamme, että toimijat on nähtävä historiallisessa kontekstissaan: diskursiivisten ja institutionaalisten edellytystensä ympäröimissä epävarmoissa ja avoimissa toiminatilanteissa, joista heillä on enemmän tai vähemmän tietoisuutta ja informaatiota (Kettunen 2008, 19–23). Olemme pohtineet toimijoiden roolia jonkin verran toisaalla (Simola ym. 2009; Simola & Rinne, ilmestyy a & b; Simola ym. ilmestyy), mutta sen perusteellisempi analyysi on vielä edessäpäin.

Esityksemme nojaa dokumenttianalyysiin, joka sisältää perusopetuksen laadunarviointia koskevan viranomaisaineiston – lait, asetukset, valtiopäiväasiakirjat, kehittämissuunnitelmat, mietinnöt sekä muistiot. Lisäksi analysoimme keskeisten kansallisen tason toimijoiden (Opetus- ja kulttuuriministeriö, opetushallitus,

koulutuksen arviointineuvosto, Suomen kunta-liitto ja Koulutuksen tutkimuslaitos) tuottamaa perusopetuksen laadunarviointia koskevaa aineistoa. Kolmas aineistokokonaisuus koostuu edellä mainittuja tahoja edustavien koulutuksen laadunarvioinnin asiantuntijoiden teemahaastattelusta (FabQ 2007, H1–H13). Haastattelut toteutettiin osana Suomen Akatemian ja Euroopan tiedesäätiön rahoittamaa viittä maata vertailevaa Fabricating Quality in European Education -tutkimushanketta.

KOLME TEOREETTISTA KÄSITETTÄ

Saksalainen sosiologi Hans Joas (2004; 2008) kutsuu myöhäismodernia aikaamme kontingenssin aikakaudeksi. Tämän aikakauden keskeisin ominaispiirre on, että asiat ja ilmiöt ovat yhä vähemmän kategorisesti joko välttämättömiä tai mahdottomia. Kontingenssi viittaaakin Joasin mukaan paitsi sattumaan, myös politiikoinnin tarvitseman pelitilan (*Spielraum*) muodostumiseen (Palonen 1993; 2003).

Kaksi vertailevan tutkimuksen standardikäsitettä, polkuriippuvuus ja konvergenssi nähdään usein eräänlaisena dualistisena selitysmallina: edellisen avulla kuvataan ja teoretisoidaan kansallisia erityispiirteitä, jälkimmäisen puolestaan ylikansallisia tendenssejä ja virtauksia. Tällöin ongelmana on yhtäältä todellisuuden epävarmuuden ja avoimuuden, toisaalta toimijoiden suhteellisen vapauden huomioimatta jääminen. Kettunen (2008, 21; ilmestyy) esittää, että tuomalla näitä käsitteitä yhteen, voitaisiin löytää uutta analyttistä voimaa. Erityisesti yhdistämällä yhtäältä polkuriippuvuutta ja konvergenssia sekä toisaalta polkuriippuvuutta ja kontingenssia voitaisiin Kettusen mielestä avata uusia mahdollisuuksia tarkastella esimerkiksi kansainvälisiä vertailuja ja niiden historiallisia tulkintoja nimenomaan inhimillisen toiminnan sekä yhteiskunnallisten käytäntöjen ja rakenteiden refleksiivisyyden näkökulmasta.

Konvergenssi

Konvergenssi on käsitteenä kaikkea muuta kuin yksiselitteinen. Sillä kuvataan tyypillisesti monimutkaisia ja -tasoisia, toisiinsa kietoutuvia muutosprosesseja. Sanakirjamääritelmän mukaan konvergenssilla tarkoitetaan yhteen-

suuntautumista tai lähenemistä. Voidaan puhua esimerkiksi ”EU:n uusien jäsenvaltioiden konvergenssista kohti EU 15 -maita” (Alho & Kiander 2009). Divergenssi – hajautuminen, eriytyminen – on puolestaan konvergenssin vastinkäsite, joka on yleistynyt kielenkäytössä yhtä aikaa konvergenssin kanssa.

Kansallisvaltioiden välistä konvergenssia aiheuttavien ylikansallisten riippuvuussuhteiden lisääntymisestä huolimatta koulutuksella ja sen järjestämisellä on yhä kansallista ja paikallista merkitystä. Green (1999) näkee kansallisten koulutuspolitiikkojen lähentymiskehityksen analyysissä kaksi tasoa, *poliittisen ja rakenteellisen*. Edellä mainitulla tarkoitetaan vähittäistä poliittisten diskurssien ja agendojen lähentymistä eri valtioissa; jälkimmäisellä puolestaan koulutuksen rakenteiden, prosessien ja tulosten muotoutumista samanlaisiksi.

Yhtäläisyydet yleisen tason puhetoissa ja tavoitteissa eivät Greenin mukaan näytä johtaneen kovin merkittävään tai systemaattiseen erimaiden väliseen lähentymiseen koulutuksen rakenteiden tai prosessien tasolla. Vaikka eri maiden kehityskulut laveasti ottaen osoittavatkin samaan suuntaan, eroavat valtiot toisistaan lähtökohdiltaan ja muutosvauhdiltaan. Ne vastaavat kohtaamiinsa haasteisiin omilla tavoillaan, huomioiden omat kansalliset kontekstinsa ja historiallisen kehityksensä synnyttämät rakenteet ja arvojärjestelmät.

Green (1999, 56) ei katso myöskään empiirisen näytön puuttuessa näkyvissä olevan merkkejä, jonka mukaan kansallisvaltiot olisivat menettämässä kykyään kontrolloida koulutusjärjestelmiään tai niiden käyttöä omiin kansallisiin taloudellisiin tai sosiaalisiin pyrkimyksiinsä. Greenin (emt., 69) mukaan koulutuspolitiikan konvergenssin kehityslinja Euroopassa on liittynyt laajoihin, koulutuksen laadunarvioinnin kaltaisiin teemoihin, rakenteiden ja prosessien säilyttäessä kansallisia ominaispiirteitään.

Polkuriippuvuus

Peltosen (2004) mukaan polkuriippuvuuden käsitteen avulla kiinnitetään huomiota sosiaalisten ja historiallisten prosessien dynaamisiin tekijöihin – ennakoimattomuuteen, jäykkyyteen ja palautumattomuuteen. Käsitettä on käytetty institutionaalisen ja evolutionaarisen talous-

tieteen sekä teknologian tutkimuksen piirissä kuvaamaan erityisesti erilaisten innovaatioiden menestystä (esim. Pierson 2000).

Ajan ja paikan merkitys ovat keskeisiä polkuriippuvuuden ymmärtämisessä. Niin teknologisiin innovaatioihin kuin instituutioihin liittyviä kehityskulkuja ei ole mahdollista selittää pelkästään niiden materiaalisista ominaisuuksista käsin, vaan relationaalisesti – suhteellisten asemien sekä etujen näkökulmasta. Peltosen mukaan olennaisinta polkuriippuvuudessa on historiallisten prosessien dynamiikan ymmärtäminen. Kyse ei ole pelkästään triviaalista toteamuksesta, että historia edeltää nykyaikaa, vaan siitä, miten historia muokkaa jotkut kehityspolut hallitseviksi – samalla kun toisista tulee marginaalisia tai mahdottomia. (Peltonen 2004, 31–33.)

”Polkuriippuvuudella viitataan tyypillisesti temporaalisuuden ja erilaisten prosessien ajoituksen merkitykseen, merkityksettömyltä näyttävien tapahtumien potentiaalisesti mittaviin seurauksiin ja tapahtumakulkujen palautumattomuuteen. Tiettyä polkua riittävän pitkään edenneiden prosessien kohdalla tapahtunutta ei enää saa tapahtumattomaksi – tai ainakin polun vaihtaminen tulee hyvin kalliiksi.” (Peltonen 2004, 32.)

Piersonin (2000, 262) mukaan politiikkaa ja sen tekemistä ei voi analysoida ilman instituutioita. Sosiaalisen järjestyksen kompleksisuuden sekä keskinäisten riippuvuuksien määrittämisessä olosuhteissa uusien instituutioiden samoin kuin uusien politiikkojen synnyttäminen ei ole helppoa. Instituutioihin liittyvien toimintatapojen oppimiseen ja koordinointiin suunnatut panostukset tukevat helposti jo olemassa olevia preferenssejä ja niihin liittyviä toimintapolitiikkoja. Konkreettisesti tämä voi ilmetä esimerkiksi toimijoiden muutosvastarintana.

Kontingenssi

Vaikuttaa ilmeiseltä, että kontingenssin käsite¹ voisi kuvata merkittävää osaa yhteiskunnastamme, koska siihen sisältyvät luontevasti sellaiset aikaamme luonnehtivat käsitteet kuin post-traditionaalinen (Giddens), postmoderni (Bauman) ja riskiyhteiskunta (Beck). Joas (2004, 394) määrittää kontingenssin seuraavasti: ”Asia

on kontingentti, jos se ei ole sen paremmin välttämätön kuin mahdotonkaan – jotain mikä on, mutta jonka ei tarvitse olla.”

Kontingenssin käsitteellä on Joasin mukaan kaksoismerkitys: yhtäältä se merkitsee sattumaa (*coincidence*) tai tarkoittamatonta yhteenkäämistä (*conjunction*) ja toisaalta vapaata tahtoa tai tahdonvoimaa (*volition*) (Joas 2008, 209). Edellisessä merkityksessä se viittaa epävarmuuteen ja ristiriitaisuuteen, jälkimmäisessä merkityksessä taas toimijan mahdollisuuksiin ja pelitilaan (*Spielraum*). Eräsaaren (1995, 161) mukaan kontingenssi on kriittinen mahdollisuus, joka ”auttaa varmuuksien epäilyssä, tarkoittamattomien seurausten selville saamisessa, vaihtoehtojen mahdollisuuksien kartoituksessa sekä sen sisällöllisten ominaisuuksien (ei välttämätön, ei mahdoton) käytettävyyden ja muutettavuuden koettelussa”.

Kontingenssin epävarmuus-ulottuvuuden voidaan sanoa painottavan sitä, että historiamme ja elämämme on todellisuudessa suurelta osaltaan umpimähkäistä ja sattumanvaraista: asiat tapahtuvat usein sattumalta. Becker (1994, 183) toteaaakin tämän ulottuvuuden hylkäävien vallitsevien yhteiskuntatutkimuksen valtavirtateorioiden selitysvoiman rajalliseksi ja kaippaa uudenlaatuista ajattelua:

”– yhteiskuntatieteellinen teoria etsii vahvoja syysuhteita, jolloin ei oteta riittävästi huomioon erästä tosiasiaa, jonka ’kaikki tietävät’. Jos tämä ajatus, että ’se tapahtui sattumalta’ otetaan vakavasti, tarvitaan varsin erilaista tutkimusta ja teoriaa kuin mihin olemme tottuneet.”

Kontingenssin mahdollistama vapaus voidaan pelitila-ulottuvuudessa nähdä kykynä käsitellä ja kohdata todellisuuden kontingentteja ominaisuuksia tai ”kykynä pelata kontingenssilla”, kuten Palonen (1993, 13) asiaa luonnehtii:

”*Polity* ja *policy* viittaavat yrityksiin hallita (*polity*) ja säädellä (*policy*) todellisen politiikan kontingensseja ominaisuuksia. Sitä vastoin *politisointi* viittaa kontingenssin uusien ominaisuuksien luomiseen tilanteessa ja siten poliittisen läsnäolon laajentamiseen siinä. *Politikointi* voidaan tulkita kyvyksi pelata kontingenssilla, jolloin sitä käytetään

sekä tilanteen kaikissa tapauksissa huomioon otettavana, väistämättömänä hetkenä että välineenä vastustajia vastaan, jotka eivät ole yhtä valmiita sietämään tai hyödyntämään kontingenssin läsnäoloa.”

SUOMALAINEN PERUSOPETUKSEN LAADUNARVIOINTIMALLI (SPAM)

Suomi on suunnilleen Harri Holkerin hallituksesta 1987–1991 lähtien useiden analyysien mukaan siirtynyt uuteen aikakauteen: toisesta tasavallasta kolmanteen, hyvinvointivaltiosta kilpailukykyvaltioon, suunnittelu-yhteiskunnasta kilpailuyhteiskuntaan. (Alasuutari 1996; Julkunen 2001; Simola 2004; Heiskala 2006; Varjo 2007). 1990-luvun koulutuspolitiikan murroksessa oli kysymys laajemmin valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen perinpohjaisesta muutoksesta, joka on merkinnyt valtion ohjauksen supistumista sekä kunnallisen itsehallinnon lisääntymistä yleisen hallinnon hajautus-ideologian mukaisesti. Kehityskulku on ollut Suomessa erityisen merkittävä, koska koulutus on maassa järjestetty ja säädelty ensimmäisellä ja myös toisella asteella lähes kauttaaltaan julkisen vallan toimesta.

Julkusen (2001, 117) mukaan valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen uudelleenmäärittely on muodostunut keskeisimmäksi osaksi koko suomalaisen julkisen sektorin reformia. Scott (1995, 80) kuvaa tätä muutosta julkisen sektorin toiminnassa tapahtuneena siirtymänä, jossa aiemmin palveluiden tarjoajana toimineesta valtiosta muotoutuu palvelutarjonnan säätelijä sekä tarjottujen palveluiden arvioija. Säätelijänä valtio luo ne olosuhteet, joissa erilaisten sisäisten markkinoiden sallitaan toimia, ja arvioijana se puolestaan punnitsee näiden markkinoiden toiminnan tulokset.

Normatiivisten toimenpiteiden tasolla siirtyminen uudenaikaiseen hallintokulttuuriin on tapahtunut pitkälti vuonna 1988 alkaen vapaakuntakokeilun sekä sen pohjalta uudistettujen valtionosuusjärjestelmän (L 705/1992) ja kuntalainsäädännön (L 365/1995) myötä. Koulutuksen ohjausjärjestelmän osa-alueiden muutosten yhteisvaikutus on edesauttanut uudenaikaisen, arviointia korostavan hallintokulttuurin syntymistä ja kehittymistä myös perusopetusta koskevassa lainsäädännössä (L 628/1998).

Opetusministeriön kansliapäällikkö Vilho Hirvi totesi laadunarvioinnin avulla tuotetun tiedon olevan koulutuksen ohjausjärjestelmän keskeinen osa-alue. Hirven näkemyksen mukaan ”[...] arviointijärjestelmä korvaa vanhan normatiivisen ohjaus-, valvonta- ja tarkastusjärjestelmän tehtäviä” (Hirvi 1996, 93). 1990-luvun pyrkimys siirtyä uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management) – tai ainakin sen retoriikkaan (ks. Hirvi 1995, 19) – käy ilmi varsin yksiselitteisesti esimerkiksi Opetushallituksen Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallista (OPH 1995; 1998). Taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus ovat uuden julkisjohtamisen 3E-periaatteen (*economy, efficiency, effectiveness*) avaintermien suomennokset. (Ks. Lähdesmäki 2003, 65–69.)

1990-luvun alkupuolelta lähtien perusopetuksessa on kehkeytnyt suomalainen perusopetuksen arviointimalli, joka koostuu neljästä elementistä:

- (1) Laadunarvioinnin tarkoitus on tuottaa tietoa ensisijaisesti kouluhallinnolle kansallisella, kunnallisella ja koulun tasolla – muille intressiryhmille (esim. oppilaille ja heidän vanhemmilleen, medialle) vain toissijaisesti.
- (2) Laadunarvioinnin tarkoitus on kehittää koulutusta – ei kontrolloida, sanktioida tai allokoida resursseja sen mukaisesti.
- (3) Otospohjainen oppimistulosten temaattinen tutkimus laadunvarmistuksena riittää – koko ikäluokan pakollisia kansallisten testejä ei tarvita.
- (4) Koulukohtaisille paremmuuslistoille (league tables, ranking lists) ei ole perusteita eikä tarvetta.

Suomalaisen perusopetuksen arviointimallia ei ole selkeästi kokonaisuutena julkilausuttu, ja siksi olemme viitanneet toisaalla (Simola ym. 2009) ”arviointin äänettömään konsensuseseen suomalaisessa perusopetuksessa”. Vaikka neljästä edellä luonnehditusta elementistä valitseekin kouluväen keskuudessa jonkinlainen konsensus, niistä ei ole muodostettu minkäänlaista systemaattista koulutuspoliittista ohjelmaa. Esimerkiksi Koulutuksen arviointineuvosto (KAN 2004, 16–18) listaa kuusi arviointin toimintapolitiittista periaatetta: arviointin tulisi

olla riippumatonta, osallistavaa, laadukkuuteen tähtäävää, avointa, kehittävää sekä tehokasta ja taloudellista. Edellä hahmottelemamme neljän elementin malli kurkottaa ohjelmallisen toimintapolitiikan (policy) taakse, kohti enemmän tai vähemmän tietoista toteutunutta politiikkaa (politics).

Edellä esitetyt elementit ovat löydettävissä koulutuspoliittisista dokumenteista (esim. Varjo ym. ilmestyy; myös Simola ym. ilmestyy), joten myös malli-käsitteen käyttö on perusteltua. Suomalainen malli poikkeaa varsin radikaalisti sekä perinteisistä keskusjohtoista malleista että uusliberalistisesti sävyttyneistä markkinamalleista, joista englantilainen, tiukkaan laadunarviointiin, tulosvastuuseen ja kvasimarkkinoihin perustuva malli lienee tunnetuin².

Arviointitieto on suunnattu ensisijaisesti hallinnon tarpeisiin

Erilaisten koulutusindikaattorien tuottaman tiedon hyödyntämisen suunniteltiin vielä 1980-luvulla tapahtuvan yksin- ja nimenomaan hallinnon ja tutkimuksen piirissä. Näin ollen esimerkiksi vanhempien informoiminen koulujen suoritusasosta koulunvalinnan taustaksi ei ollut relevantti kysymys tilanteessa, jossa kaikkien koulujen katsottiin olevan lähtökohtaisesti samanlaisia. (Varjo & Kauko 2008.)

Koululainsäädännön kokoamishanketta Vilho Hirven johdolla vuosina 1995–1996 valmistellut komitea toi esiin linjauksen, jonka mukaan koulutuksen arviointin tarkoitus on *pääsääntöisesti* tuottaa tietoa opetusviranomaisille. Oppilaiden ja heidän huoltajansa tekemiin koulutusta koskeviin valintoihin liittyvä arviointitiedon tarve mainitaan ainoastaan *lisäksi* -lauseella puskuroituna. Kannanotto vakiintui tästä lähtien keskeiseksi osaksi suomalaista koulutuspoliittista puheavaruutta:

”Arviointijärjestelmän tarkoituksena on tuottaa koulutuksen paikallisessa, alueellisessa ja valtakunnallisessa kehittämisyössä ja päätöksenteossa tarvittavaa tietoa. *Lisäksi* arviointien tulisi tuottaa tietoa opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa valintojen perusteeksi.” (KM 1996:4, 85, korostus lisätty.)

Periaate, jonka mukaan arviointitieto on ennen kaikkea tarkoitettu viranomaisille ja koulun kehittämiseksi, on 2000-luvulla vahvistettu asetukseen (A 150/2003, 2 §), jonka mukaan koulutuksen arvioinnin tavoitteena on:

- ”1) hankkia ja analysoida tietoa valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon ja koulutuksen kehittämisen pohjaksi;
- 2) hankkia ja analysoida tietoa koulutuksen paikallisen kehittämistyön ja päätöksenteon pohjaksi; sekä
- 3) tukea opiskelijoiden oppimista, opetus-toimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä.”

Arviointiasetuksessa ja perusopetuslaissa ei mainita mitään arviointitiedon merkityksestä kansalaisille, oppilaille tai heidän vanhemmilleen. Myös lausumat arviointitiedon tarpeellisuudesta koulutukseen liittyviä valintoja tehtäessä jäävät laki- ja asetuspykälien ulkopuolelle. Näyttää siis siltä, että lainsäätävä näkee edelleen kansalaisille tuotetun tiedon selkeästi toissijaisiksi arvioinnin tarkoituksiksi.

Kehittävää, ei kontrolloivaa arviointia

Toinen 2000-luvulle kestänyt periaate koskee laadunarvioinnin ei-kontrolloivaa luonnetta. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointia vuonna 1990 pohtinut työryhmä määritteli arvioinnin tavoitteeksi kehittämisen. Arvioinnin keskeinen tarkoitus oli vastakohtana viranomaisvalvonnan ”[...] luoda perustaa koulutuksen päämäärätietoiselle avoimelle kehittämiselle” (OPM 1990, 30). Periaate sisällytettiin sellaisenaan koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelutyöhön. Vilho Hirven komitean mietintö toteaa: ”Arviointijärjestelmä on tärkeä osa kehitettäessä koulutuspalveluja, ei hallinnollisen valvonnan väline” (KM 1996:4, 85). Eduskunnan sivistysvaliokunta käytti samaa muotoilua vuonna 1998 perusopetuslakia koskevassa mietinnössään (SiVM 3/1998).

Artikuloidulla linjauksella on selvä poliittinen tuki. Niin ikään eduskunnan hallintovaliokunta korosti lääninhallitusten suorittaman peruspalvelujen arvioinnin ei-kontrolloivaa luonnetta:

”Arviointi painottuu kuntien tuottamiin palveluihin, koska kunnat huolehtivat käytännössä kansalaisten kannalta tärkeimpien peruspalvelujen järjestämisestä. Lainmuutos ei kuitenkaan synnytä lääninhallituksille minkäänlaista kuntiin kohdistuvaa valvontaoikeutta. Lääninhallituksilla ei myöskään ole ehdotetun lain nojalla tietojensaantioikeutta kunnilta eikä muiltakaan peruspalvelujen järjestäjiltä. Säädettyä laki ei muutoinkaan synnytä kunnille velvollisuutta ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin eikä myöskään velvoita kuntia taloudellisiin lisäpanostuksiin.” (HaVM 8/2000 vp).

Myös haastattelemamme koulutuksen arvioinnin asiantuntijat ja poliittiset toimijat nostivat kysymyksen arvioinnin kehittävstä luonteesta periaatteelliselle tasolle:

”Ja se mikä suorastaan oli pyhä asia meille, että me ei luoda tätä kontrollisysteemiä, vaan se tieto mitä me tuotetaan, on kehittämistä varten.” (FabQ 2007, H2.)

Otospohjainen oppimistulosten temaattinen tutkimus riittävää laadunvarmistusta

Teollisuuden koulutusvaliokunta nosti Suomessa esiin kansainvälisessä keskustelussa pinnalla olleen huolen koulutuksen heikosta tuottavuudesta. Valiokunta vaati 1990-luvun alussa julkaistuissa pamfleteissaan kouluilta tulosvastuullisuutta ja vertailukelpoisiin mittauksiin perustuvaa tuloksellisuutta (Teollisuuden koulutusvaliokunta 1990; 1991) sekä kannatti kansallista, ylioppilaskirjoitusten tapaista päättökoetta peruskouluun ja koulujen oppisaavutuksiin perustuvia ranking-listoja (Purhonen 2005, 63).

Vastoin Teollisuuden koulutusvaliokunnan linjauksia käytäntö seurata kansallisia oppimistuloksia nimenomaan otospohjaisten arviointien avulla on merkittävä koulutuspoliittinen linjaus. Kansalliset koulusaavutuskokeet nousivat uudella tavalla koulutuspolitiikan agendalle 1990-luvun alkupuolella. Niiden käytännön toteutus sai vakiintuneen muotonsa vuonna 1994 Opetushallituksen käynnistäessä otospohjaiset, kohdennetut valtakunnalliset oppimistulosten arvioinnit. Opetushallituksen

Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallista (OPH 1995) löytyy merkityksellinen linjaus, josta on pidetty kiinni myös 2000-luvulla: arviointimalli määrittelee asetettujen oppimistulosten tavoittamista todentavien koulusaavutuskokeiden suomalaisiksi sovellutukseksi valtakunnalliset kokeet, joiden ”tulosten arviointi perustuu yleensä otantaan” (mt. 36). Näiden hylätyksi vastakohtaksi määritellään päättökokeiksi kypsyyskokeet, jotka ovat kaikille kyseisen koulumuodon opiskelijoille tarkoitettuja testejä, ”joiden käyttöön liittyy monia ongelmia, mistä syystä niitä ei tulla soveltamaan koko ikäluokan peruskoulussa” (mt. 37).

Ei koulukohtaisia paremmuuslistoja

Arviointitulosten koulukohtaisen julkisuuden ja sen pohjalta tapahtuvan oppilaitosten asettamisen paremmuusjärjestykseen tietyillä kriteereillä (*ranking*) ei istunut suomalaisen traditioon, jossa tietoa on tuotettu paremminkin hallinto- ja päätöksentekokoneiston byrokraattisiin tarpeisiin kuin kansalaisyhteiskunnan käytettäväksi (ks. Varjo & Kauko 2008).

Ottaessaan vuonna 1998 selvän kannan kehittävä arvioinnin puolesta eduskunnan sivistysvaliokunta vastusti samassa yhteydessä arviointitulosten kokoamista julkisiksi rankauksiksi (SiVM 3/1998). Linjauksen poikkeuksellista pysyvyyttä kuvastaa se, että myös vuoden 2004 valtiopäivien sivistysvaliokunta toisti kannanoton lausunnossaan (SiVL 6/2004):

”Säännösehdotuksen mukaan julkistaminen koskee arvioinnin keskeisiä tuloksia eikä lainsäädännön tarkoituksena näin ollen ole julkistaa yksittäistä koulua tai yksittäistä opettajaa koskevia tietoja. Arviointitulosten julkaiseminen ei missään tapauksessa saa johtaa koulujen paremmuusjärjestykseen asettamiseen eikä leimata kouluja, opettajia ja oppilaita tasoltaan heikoiksi ja hyväiksi yksipuolisin perustein.” (SiVM 3/1998.)

Opetushallituksen pääjohtaja Jukka Sarjala esitti vuoden 1998 matematiikan oppimistulosten kansallisen arvioinnin yhteydessä voimakkaan kannanoton koko ikäluokkaa koskevia perusopetuksen päättökokeita vastaan.

”Kansalliset oppimistulosarvioinnit eivät ole kilpailuja, joiden perusteella tehdään paremmuusjärjestyslistoja. Tästä periaatteesta on ainakin toistaiseksi haluttu pitää kiinni niin vahvasti, että pyritään päinvastoin toimimaan niin, että tällaisten listojen tekeminen ei edes olisi mahdollista. Jo tietojen kerääminen otosperustaisesti tekee paremmuuslistojen laatimisen periaatteessa mahdottomaksi” (Korhonen 1999, 14.)

Kunnissa tehdyt vaivihkaiset ratkaisut olla tuottamatta sellaista arviointitietoa, jonka avulla oppilaitokset pystyttäisiin asettamaan julkiseen paremmuusjärjestykseen, ovat paikallisen tason esimerkkejä tästä vastahankaisuudesta (Simola ym. 2009).

MARKKINALIBERALISTINEN KONVERGENSSI KOHTAA EGALITAARISEN POLKURIIPPUVUUDEN

Minkälaisessa rakenteellisessa kontekstissa suomalainen arviointipolitiikka sai muotonsa? Tässä tarkastelussa keskeisinä rakenteita tulkitaan polkuriippuvuuden ja konvergenssin käsitteistä käsin. On ajateltavissa, että suomalaisessa koulutuspolitiikassa 1990-luvun alusta lähtien vallitsi poikkeuksellisen voimakas vastakkainasettelu perinteisen sosiaalidemokraattis-keskustalaisen egalitarismin sekä uuden markkinaliberalistisen eetoksen välillä. Edellistä voi hyvin pitää malliesimerkkinä tapahtumakulkujen kansallisesta palautumattomuudesta ja institutionaalista jatkuvuudesta (polkuriippuvuus), kun taas jälkimmäinen näyttäytyy pyrkimyksenä ylikansalliseen yhteensuuntaumiseen, lähentymiseen ja samanlaistumiseen (konvergenssi). Voidaan sanoa, että matkustava (*travelling*) ja konvergentti markkinaliberalismi kohtasi Suomessa syvään juurtuneen (*embedded*) ja polkuriippuvuutena materialisoituneen egalitarismin (vrt. Ozga & Jones 2006).

Suomen geopoliittinen asema idän ja lännen välissä vaikutti 1990-luvulle saakka merkittävästi kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen. Avautuminen länteen ja osallistuminen kansainvälisiin hankkeisiin esimerkiksi OECD:n puitteissa ovat edelleen nuoria ilmiöitä. Suomen yhteiskunta- ja koulutuspolitiikan kentät muutuivat poikkeuksellisen nopeassa tahdissa 1990-

luvulla. Kansainvälistymiskehitys kasvatti osaltaan kansainvälisten vertailuihin osallistumisen ja niiden tulosten sekä ylikansallisten organisaatioiden suositusten merkitystä. Perinteinen vahva käsitys koulutuksesta yksinomaan kansallisen valtion suvereniteetin piirissä tapahtuvana toimintana alkoi heiketä. (Rinne ym. 2004; Rinne 2002; 2004a; 2004b.)

Selkeänä irtiottona vanhasta aikakaudesta sekä sen traditionaalisisesta egalitarismista pääministeri Harri Holkeri hahmotteli vuonna 1987 uudenlaista tulkintaa tasa-arvon käsitteelle. Pitämässään puheessa hän käsitteli muun muassa erityisesti lahjakkaiden lasten koulutusta peruskoulujärjestelmässä kriittisellä tavalla. Esitetyn näkökulman mukaisesti tasa-arvo ei merkinnyt koulutuksen jakamista yhdenvertaisuuden perusteella, vaan jokaisen oppilaan oikeutta saada tarpeittensa sekä edellytystensä mukaista koulutusta. Holkerin mukaan kaikki eivät opi kaikkea ja sen sijaan että edes yritettäisiin sitä, resurssit tulisi keskittää lahjakkuutensa osoittaneiden ryhmän kouluttamiseen kansainvälisen huipun tasolle. (Helsingin Sanomat 24.11.1987.) Kokoomus nosti uuden tasa-arvon tulkinnan voimakkaasti esiin myös eduskunnassa. Toisin kuin ennen, tasa-arvo ei enää merkitisi saman annoksen tarjoamista kaikille, vaan jokaisen oikeutta saada lahjojaan vastaavaa opetusta (Ahonen, 2003, 178; Rinne & Vuorio-Lehti 1996a; 1996b).

Samanaikaisesti vuonna 1991 perustetun Opetushallituksen pääjohtajaksi tuli kokoomuksen Vilho Hirvi, ja opetusministeriötä johti kaksi vaalikautta kokoomuslainen ministeri. Opetushallitus laati vuonna 1992 ehdotuksen opetustoimen rakenneohjelmaksi (OPH 1992), jonka markkinaliberalistinen retoriikka on vieläkin ylittämätöntä. Suomalaisesta koulutuksesta tultaisiin ohjelman mukaan tekemään ”henkisesti ja rakenteellisesti joustava, omavastuista yksilöllistä osaamista korostava, toiminnallisesti hajautettu sekä asiakaslähtöinen ja tulosvastuinen yksittäisistä oppilaitoksista muodostuvien verkkoisten oppimisareenoiden järjestelmä” (emt., 7–8). Uudessa koulutusjärjestelmässä opiskelu perustuisi ”henkilökohtaisiin opinto-ohjelmiin ja niiden opiskelutavasta riippumattomiin suorituksiin” (emt., 7), ja eteneminen tapahtuisi ”luokka-asteista riippumatta omien edellytysten mukaisesti” (emt., 27).

Koulutusjärjestelmän hallinto olisi ”strategisesti integroitu, ohjauksellisesti ja taloudellisesti hajautettu sekä asiakaslähtöinen” (emt., 7).

Ohjelma korosti, että koulutuksen ”julkinen rahoitus olisi sidottava tuloksiin” (OPH 1992, 20) ja säädöksistä olisi poistettava ”esteet opetuspalveluiden ostamiselle ja myymiselle” (mt. 28). ”Pienten ja kalliiden oppilaitosten lakkauttaminen olisi tarpeen” (emt., 14), ”tavoitteena olisi muodostaa nykyisiä suurempia, tarjonnaltaan monipuolisempia ja kehityskykyisempiä kouluja ja oppilaitoksia” (emt., 20). Valtio vetäytyisi pääsääntöisesti ylläpitäjätehtävistä ja vastuu koulutuksen järjestämisestä siirrettäisiin ”kuntien ja muiden ylläpitäjien kanssa neuvottellen pääosin kuntien ja yksityisten hoitoon” (emt., 20, 29).

Samanaikaisesti Suomesta alkoi kehkeytyä ”OECD:n mallioppilas” (Rinne ym. 2004), joka innokkaasti omaksui ylikansallisen koulutuspolitiikan virtauksia ja otti vastaan erityisesti OECD:n neuvoja. Tämä tapahtui kuitenkin ilman voimakkaita markkinaliberalistisia julistuksia. (Grek ym. 2009, 12; ks. myös Rinne ym. 2002; Simola ym. 2009.) Eräässä OECD:n Suomea koskevassa maaraportissa todetaan suorasukaisesti:

”Suomi edustaa huippua, mitä tulee OECD:n aikaisempien katsausten neuvojen huomioon ottamiseen. Tämä maatutkinta todennäköisesti jatkaa samaa rataa ja auttaa dynaamisen koulutussektorin tulevaisuuden muovaamisessa.” (OECD 2003, 234.)

Opetushallituksen ja ulkoministeriön julkaisemien kirjasten nimet kertovat arvostuksesta, joka lähenee ihailua: ”OECD – tukeva pohja päätöksenteolle” (UM 1999), ”OECD – Suuntaa päätöksenteolle 21. vuosisadalla” (UM 2001), ”Oppia OECD:n analyyseistä” (Laukkanen & Kyrö 2000) ja ”OECD – eväitä päätöksenteolle globalisaation aikana” (UM 2005). Kaksi tuoretta väitöskirjaa (Kallo 2009 ja Niukko 2006) osoittaa OECD:llä olleen merkittävää vaikutusvaltaa suomalaisessa koulutuspolitiikassa.

Tätä Suomen ”lännettymistä” vastaan oli hankaamassa vahva perinteiseen sosiaalidemokraattis-maalaisliittolaiseen egalitarismiin pohjaava polkuriippuvuus. Niinpä tutkimushaastatteluisamme 1990-luvun lopulla yksikään

haastattelemistamme poliitikoista ei nähnyt uusliberalismilla olleen suoranaista vaikutusta suomalaisen koulutuspolitiikkaan (Rinne ym. 2002; Simola ym. 2002). Eräs koulutuspolitiikan toimija puhuikin osuvasti ”pienien askelten politiikasta” (Rinne ym. 2001, 85).

Tasa-arvon käsitteeseen liittyvää symbolista voimaa kuvastaa se, että suomenkielessä ei ole tehty eroa englanninkielen käsitteille *equality* ja *equity*³. Jälkimmäinen viittaa kokoomuksen 1990-alussa esiin nostamaan uuteen tulkintaan, jonka mukaan koulutuksellinen tasa-arvo ei enää merkitse koulutuksen jakamista yhdenvertaisuuden perusteella, vaan paremminkin jokaisen oppilaan oikeutta saada edellytystensä mukaista koulutusta. (Ks. esim. Ahonen 2003; Varjo 2007).

Vuoden 2004 Koulutuksen arviointineuvoston ohjelmallinen julistus liittyy nämä tasa-arvon kaksi tulkintaa yhteen sekä-sanan avulla:

”Suomalaisen yhteiskunnan taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi pohjautuu tasa-arvoiseen julkiseen koulutusjärjestelmään, jonka tehtävänä on taata jokaiselle kansalaiselle sukupuolesta, asuinpaikasta, iästä, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta laadukkaat koulutusmahdollisuudet sekä oikeus kykyjen ja erityisten tarpeiden mukaiseen opetukseen ja itsensä kehittämiseen” (KAN 2004, 15, korostus lisätty).

Egalitaristisen polkuriippuvuuden voimaa Suomessa saattaa osaltaan selittää kansanopetuksen myöhäinen ja hidas ekspansio sekä siitä johtuneet pitkään kestäneet sosiaaliset ja alueelliset erot koulutukseen osallistumisessa. Huolimatta 1970-luvulla toimeenpannun peruskoulu-uudistuksen tasoittavasta vaikutuksesta, vielä 2000-luvun alussa vain noin puolet 55–56 vuotiaista suomalaisista oli suorittanut toisen asteen tutkinnon – tämä on selvästi vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. (OECD 2002, 37; 2007, 37.) Suomalaisen koulutuksen menestystarina näyttää tästä näkökulmasta historiallisesti suhteellisen äskettäisenä ilmiönä.

Modernisaation myöhäisyys koskee myös teollistumista ja kaupungistumista. Peruskoulu-uudistuksen lailla elinkeinorakenteen nopea muutos sekä voimakas valtion sisäinen muutoliike kohti kasvukeskuksia ovat leimallisesti

toisen maailmansodan jälkeisen maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien hegemoniakauden ilmiötä. On ajateltavissa, että suomalaisen koulutuksellisen egalitarismin taustalla on kolmen historiallisen muutoksen kansainvälisesti verraten harvinainen yhteenkäyminen: koulutuksen ekspansio, elinkeinorakenteen muutos ja hyvinvointivaltion rakentaminen tapahtuivat kaikki myöhään mutta ripeästi. Tämä yhteenkäyminen on saattanut osaltaan vaikuttaa suomalaisen kollektiiviseen kokemukseen koulutuksen sosiaalisesti kohottavasta voimasta. (Ks. esim. Simola & Rinne, ilmestyy; Antikainen 1990.)

Polkuriippuvuuteen liittyvä ”muutosvastarinta” suomalaisessa perusopetuksessa vaikuttaa kohdistuvan erityisesti liike-elämästä kopioituun kieleen. Temmes, Ahonen ja Ojala kuvaavat *Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi* -raportissaan kouluhallinnossa eläviä asenteita:

”Varsinaisen markkinaohjauksen aihepiirissä monet vastaajat suhtautuivat kielteisesti jo koulutusseteleihin ja vouchereihin saati koulutuksen maksullistamiseen huolimatta parhaista taloustieteellisistä periaatteista. [...] Markkinaperusteisuutta vierastetaan. Nykyaikaiset markkinaperusteiset ohjausvälineet yleensä suorastaan loistivat poissaolollaan haastatteluissa. [...] Arviointimme viittaa siihen, ettei markkinaperusteisia ohjausvälineitä kunnolla tunneta, tunnettuinaakaan niitä ei sovelleta esimerkiksi poliittisista tai ammattikuntaisista syistä tai niihin ei eri syistä luoteta yhtä paljon kuin muihin toimintatapoihin.” (Temmes ym. 2002, 70–71.)

Haastatteluissa arviointia pidettiin vaikutuksiltaan rajallisena ja yhteiskuntapolitiikan mitä tahansa lohkoa ajatellen jopa ”suunnitteluna peruutuspeiliin katsomalla” (Temmes ym. 2002, 91.)

Myös omissa tutkimushaastatteluisamme sama penseys tuli selvästi esiin:

”Me katsottiin koko sivistystointa, jossa oli kulttuuripalveluita, kirjastopalveluita. Me tarkasteltiin koko sitä opetusministeriön hallinnon alaa. Ei pelkästään koulutusta. Sehän siinä jännää oli, että esimerkiksi kirjastotoimelle, näille se tuntuu olevan aika helppo markkinoida sinne keskusteluun ja kehittä-

tämiseen. Mutta koulu- ja oppilaitospuoli oli kaikkein tahmein. Ja se, mistä siellä keskusteltiin, niin oli nämä termit, esimerkiksi asiakkuuskysymykset, asiakas. Kuka on koulun asiakas? Ja sitä moni kouluihminen vierasti.” (FabQ 2007, H5.)

Egalitaarinen polkuriippuvuus on epäilemättä juurtunut monella tavalla suomalaiseen koulutuspolitiikkaan, -järjestelmään ja -hallintoon. Poliittisen järjestelmän tasolla tämän taustana voidaan viitata sellaisiin tekijöihin kuin kansainvälisesti harvinainen kolmikärkinen puolue-rakenteemme sekä vahva valtiobyrokraattinen perinteemme. Kaksi kolmesta valtuustoluokasta on aina hallituksessa, mikä merkitsee yhden valtuustoluokan aina jatkavan seuraavassa hallituksessa politiikan jatkuvuutta vahvistaen. Takana on myös 1960-luvulta 1980-luvun loppupuolelle kestänyt ajanjakso, jossa 16 perättäisessä yhteishallituksessa yhteistyötä tekivät poliittinen keskusta ja vasemmisto. Maalaisliitto-keskustan ja vasemmistopuolueiden valta-asemat ovat antaneet perinteisille talonpoikaisten ja työväenliikkeen arvoille jatkuvuutta kanainvälisesti katsottuna poikkeuksellista jatkuvuutta. (Vrt. esim. Nousiainen 1989; Tiihonen 1990). Aina Venäjän- ja Ruotsin-vallan ajalta periytynyt byrokraattinen perinne puolestaan ei ole milloinkaan erityisesti korostanut kansalaisten oikeutta saada tietoa hallinnollisista päätöksistä tai niiden perusteista. Näin ollen ei ole yllättävää, ettei suomalaisessa perusopetuksen arviointimallissakaan arviointitietoa ole tarkoitettu ensisijaisesti kansalaisten tarpeisiin. (Vrt. esim. Tiihonen & Ylikangas 1992; Tiihonen 2004; Pekonen 2003; 2005).

KONTINGENSSI POLKURIIPPUVUUDEN PUOLESTA JA KONVERGENSSIA VASTAAN

Jotain perin juurin yllättävää – ja tämän artikkelin näkökulmasta kontingenttia – tapahtui 1990-luvun alkupuolella: maa syöksyi taloudelliseen taantumaa, jolle on haettava vertailukohtia 1930-luvulta saakka. Seuraavassa pohdimme sitä, mitä vaikutuksia lamalla sekä erällä muilla koulutuspolitiikan kentälle suunnittelemana ilmestyneillä kontingenteilla tekijöillä oli edellä hahmoteltuun egalitarismiin nojautuvan polkuriippuvuuksien sekä ylikansallisen markkina-

liberalistisen konvergenssin välisessä yhteentörmäyksessä kehkeytyvään suomalaiseen perusopetuksen arvioinnin omalaatuiseen malliin.

Tarkastelemme tällaisina kontingenteina tekijöinä ensinnäkin laman radikalisoiman kunta-autonomian voimistumisen vaikutuksia muovautuviin arviointikäytänteisiin, toiseksi ainakin osittain laman aiheuttamaa reaktiota vuoden 1999 perusopetuslain käsittelyn yhteydessä ja kolmanneksi – edelleen kontingenssin piiriin liittyvien – edeltä aavistamattomien PISA-tutkimusten tulosten julkaisemista 2001 lähtien.

Vuosien 1991–1993 lama merkitsi sodanjälkeisen Suomen syvintä taloudellista kriisiä. Yksi laman seuraus oli jo käynnissä olleen päätösvalan desentralisaatio-ohjelman kiihdyttäminen ja radikalisointi. 1980-luvun jälkimmäisellä puoliskolla alkanut julkisen vallan norminpurku- ja hajauttamiskehitys sai laman aikana uutta vettä myllyynsä. Erityisesti kuntien valtionosuuslaki 1992 sekä kuntalaki 1995 merkitsivät paikallisen autonomian radikaalia lisäämistä ja vahvistivat kuntien oikeudellista asemaa. Koulutushallinnon desentralisaatioaste Suomessa muuttui nopeasti yhdeksi Euroopan korkeimmista (Eurydice 2004). Yhdestä Euroopan keskitetyimmistä kouluhallinnosta siirryttiin muutamassa vuodessa yhdeksi kaikkein hajautetuimmista. Tutkijat ja myös päättäjät itse (ks. Rinne ym. 2001) olivat varsin yksimielisiä siitä, että jollei päätösvaltaa olisi siirretty paikalliselle tasolle, kuntia ei olisi saatu leikkaamaan koulutusmenoistaan siinä määrin kuin ne laman aikana joutuivat tekemään.

Temmes ym. (2002) toteaaakin:

”Maamme koulutusjärjestelmän vakavimpiin instituutiokysymyksiin kuuluu tietyissä suhteissa epätydyttävällä tolalla oleva *valtio-kunta -suhde*. Haastatteluissa kävi esiin, ettei missään muussa EU-maassa esiinny siinä määrin valtionhallintoon nähden ’pois’ ja ’ulos’ kytkeytynyttä kunnallista itsehallintoa kuin Suomessa.” (Temmes ym. 2002, 92, korostus alkuperäinen.)

Koulutuksen ohjausjärjestelmän sekä samalla koko kunta-valtio -suhteen uudelleenrakentuminen mahdollisti Suomen Kuntaliiton nousun valtiollisten toimijoiden rinnalle merkittäväksi koulutuspoliittiseksi toimijaksi, joka vaikuttaa

valtakunnallisella tasolla sekä edunvalvojana että asiantuntijana koulutusta koskevista päätöksentekoprosesseissa (Majoinen 2001). Kuntaliitto toimii paikallisella tasolla tuottamalla kunnille vertailuarvoja ja välittämällä ”parhaita käytäntöjä” sekä antamalla yleiskirjeinä suosituksia esimerkiksi sivistystoimen arvioinnista ja siinä käytettävistä indikaattoreista (Suomen Kuntaliitto 2001; 2003). Kuntaliiton linjauksen mukaisesti kunta ei enää ole pelkkä koulutuksen järjestäjä, vaan myös koulutuspoliittinen toimija, jonka toiminnassa on kysymys paikallisesta poliittisesta tahdonmuodostuksesta – ei ainoastaan valtiovoimien asettamien velvoitteiden täytäntöönpanosta (Suomen Kuntaliitto 2001).

Hallinnon hajauttamiskehitys mahdollisti kahden keskittymän syntyminen perusopetuksen laadunarvioinnin ympärille. Yhtäällä Opetusministeriö ja Opetushallitus pyrkivät käyttämään perusopetuslaissa määrättyä mandaattiaan koulutuksen laadunarvioinnissa. Toisaalla kuntien etujärjestöstä, Suomen Kuntaliitosta, on tullut aktiivinen arviointiosaamisen tuottaja ja levittäjä. Kuntaliitto hahmottaa koulutuksen järjestäjätason arvioinnin ennen kaikkea osana kunnallispoliittista tehtäväkenttää, jolloin tarkoituksena on arvioida poliittisesti päätettyjen koulutukselle asetettujen taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista osana kunnan strategista johtamisjärjestelmää.

Eri toimijoiden tekemien arviointien runsaudesta huolimatta on kyseenalaista, onko arviointi – perinteisen oppilasarvioinnin lisäksi – juurtunut osaksi käytännön koulutyötä. Raportit koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta 2000-luvun alkupuolella osoittivat käytäntöjen olleen vähintäänkin vaihtelevia (ks. Rajanen 2000; Löfström ym. 2005).

Eduskunnan sivistysvaliokunta totesi vuonna 2002:

”Tehdyllä arviointityöllä on erittäin pieni vaikutus kunnallisella tasolla ja kouluissa. Kansallisen tason arviointeja on toteutettu uskottavissa määrin, mutta niiden vaikutuksista arvioitaviin ja koulujen kehitykseen ei ole tehty seuranta tutkimuksia. – – Useat kunnat ovat vasta aloittelemassa koulutuksen arviointia.” (SiVM 11/2002.)

Kuntaliiton sivistystoimen hallintokyselyn mukaan koulutuksen arviointisuunnitelmien tai -toimintamallien yleisyys näyttää jonkin verran lisääntyneen 2000-luvun jälkimmäisellä puoliskolla (Selkee 2009). Tilannetta voi kyllä pitää ”olennaisesti parempana” (Juva ym. 2009, 45), mutta tuskin likikään tyydyttävänä. Rehtoreille ja opettajille suunnattu kyselytutkimuksemme (Rinne ym. ilmestyy) tuotti samansuuntaisen tuloksen. Kunnallisen arvioinnin rooli kouluissa näyttää rehtoreiden ja opettajien näkökulmasta erittäin vähäiseltä: arviointia harjoitetaan harvoin ja se on epäsäännöllistä. Keskushallinnon osuus koulujen arvioinnissa on myös hyvin etäinen, jopa tuntematon.

Tutkimushaastatteluissamme opetushallituksen edustajat vaikuttivat kaikkein turhautuneimmilta koulutuksen laadun arvioinnin tilasta. Eräs opetushallituksen viranhaltija kertoi tunteistaan:

”[...] ongelma on se, että kun tulee esille näitä parantamisen paikkoja, niin meillä ei ole instrumentteja, joilla me varmistetaan jatkotoimenpiteet ja seurataan, että myöskin ne jatkotoimenpiteet johtaa johonkin. Tämä on se ongelma. Ei meillä ole mitään toimivaltaa puuttua mihinkään. [...] meiltä puuttuu lainsäädäntö siitä, meiltä puuttuu mekanismit, meiltä puuttuu kaikki. [...] tähän se kiteytyy tämä meidän suurin heikkous.” (FabQ 2007, H5.)

Sen sijaan Kuntaliitossa vakuutettiin samaan aikaan suhteellista tyytyväisyyttä nykyiseen tilanteeseen, jossa millään osapuolella ei ole oikeastaan norminanto-oikeutta suhteessa kuntien järjestämään perusopetukseen. Viimeaikaiset esitykset arviointijärjestelmän kehittämisestä ovatkin olleet maltillisia, mutta samalla jotenkin voimattomia (esim. OPM 2007; 2008a; 2009; Juva ym. 2009).

Asetelmassa on myös lukkiutumisen elementtejä. Yhtäältä Kuntaliitossa näytetään uskottavan vuodesta 2005 käynnistetyin Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (KUTHANKE) peruspalvelujen arviointisuunnitelmien tuovan riittävää koordinaatiota koulutuksen ulkoiseen arvioitiin. Toisaalta opetusministeriö on pyrkinyt selvittämään Opetushallituksen ”asemaa,

roolia ja tehtäviä muuttuvassa toimintaympäristössä” (OPM 2007b). Lukkiutumisen rinnalla on kuitenkin myös havaittavissa merkkejä jonkinlaisesta sopimuksellisesta koordinaatiosta. Kaikkien keskeisten toimijoiden myötävaikutuksella valmisteltu Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011 (OPM 2008) on eräänlainen työsuunnitelma, jossa kysymys on kuitenkin enemmänkin eri arviointien järjestämisen koordinoinnista kuin rakenne- tai toimivaltakysymyksistä.

Laman radikalisoima desentralisaatio on epäilemättä vaikuttanut täysin ennakoimattomasti siihen, millaiseksi normiohjausta korvaamaan ajateltu arviointimalli toteutuksessaan muodostui. Tuskin kukaan sen paremmin valtio- kuin kuntatason päättäjistä osasi edes aavistaa kunnallisen autonomian kasvun vaikutuksia. Peruskoulun laadunarvioinnin määräysvallasta alkoi välittömästi kilpailla kaksi tahoja, joista kummallakaan ei kuitenkaan ollut normatiivista valtaa kuntien järjestämässä perusopetuksessa. (Simola ym. 2009; Simola ym. ilmestyy; Rinne ym. ilmestyy.)

Kaksi muuta edellä mainittua kontingenttia tekijää ovat yksinkertaisempia ja ilmeisempiä. Laman ennakoimattomana vaikutuksena voi pitää sitä, että 1990-luvun alun vahvasti markkinaliberalistinen peruskoulupolitiikka vahvoine yhtenäiskoulukritiikkeineen maltillistui huomattavasti vuoden 1999 alusta voimaan tulleesta perusopetuslaista käytyyn, poikkeuksellisen kiivaaseen eduskuntakeskusteluun mennessä (Ahonen 2003). Maltillistumista todennäköisesti edisti Opetushallituksen pääjohtajan vaihdos 1995 ja ministeriön siirtyminen vuonna 1999 kahden vaalikauden mittaisen kokoomusjohdon jälkeen kahdeksi seuraavaksi kaudeksi sosiaalidemokraateille.

Kolmanneksi peruskoulutuksen ohjausjärjestelmän ja koulua kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta kontingentti ilmiö oli Suomen PISA-menestys, jota kukaan ei ole jälkikäteenkään ilmoittanut ennalta arvanneensa. Ensimmäisen Pisa-raportin julkaisu ajoittui vuoteen 2001, minkä jälkeen menestys on ollut vankkumaton kahdessa seuraavassa tutkimuksessa (2003 ja 2006). PISA on tehnyt suomalaisesta peruskoulusta kansainvälisen menestystuotteen ja ”koulutusturistien” pyhiinvaelluskohteen.

LOPUKSI

Tämän artikkelin tavoitteena oli yhtäältä hahmotella suomalaisen perusopetuksen laadunarviointimallin ja sen käytäntöjen ominaispiirteitä polkuriippuvuuden, kontingenssin ja konvergenssin käsitteiden avulla sekä toisaalta testata ja demonstroida näiden käsitteiden toimivuutta yritettäessä ymmärtää kompleksisia koulutuspoliittisia ja -historiallisia ilmiöitä sekä kehityslinjoja.

Käsitteet avaavat ensinnäkin näkökulman ristiriitaan joka vallitsee suomalaisen vahvan konvergenssin – halun tulla hyväksytyksi edistyneenä länsimaisena demokratiana myös koulutuksen laadunarvioinnin saralla – sekä toisaalta ilmeiseen syvään perinteiseen pohjoismaiseen hyvinvointivaltioideologiaan sekä sosiaalidemokraattis-keskustalaiseen egalitarismiin juurtuneen polkuriippuvuuden välillä. Kansallisen tason koulutuspolitiikan markkinaliberalistisen suunnitteluretoriikan ja reformien toteuttamisessa esiin nousevan antipatian (esim. koulukohtaisten arviointien julkistamisen) välillä on voimakas ristiriita. Ei ole kaukaa haettava, että suomalaisen politiikan konsensushakuisessa kentässä tämä johtaa kipupisteestä vaikenemiseen ja omalaatuiseen äänettömään konsensukseen. Se auttaa ymmärtämään myös pitkälti artikuloimatonta, mutta sinnikästä ylikansallisten koulutuspoliittisten virtausten vastustusta – varsinkin kun kontingentit tekijät ovat puskuroineet markkinaliberalistisia tendenssejä. Huomattakoon, että tämä on tapahtunut ainoastaan perusopetuksen puolella kun taas esim. korkeakoulusektorilla konvergenssikehitys on ollut poikkeuksellisen voimakasta.

Vaikuttaa perustellulta väittää, että kansainvälisestä valtavirrasta radikaalisti poikkeavan SPAM:n syntyä ja muotoutumista ei voi ymmärtää ottamatta huomioon kolmea edellä esiin nostamaamme kontingenttia tekijää: radikaalia kunta-autonomiasa, kaikille yhteisen koulun arvonnousua ja PISA-menestystä. Ne kaikki tukivat omalla tavallaan suomalaisen koulutuspolitiikkaan juurtunutta egalitaristista polkuriippuvuutta ja puskuroivat ylikansallista markkinaliberalistista politiikkaa, erityisesti laadunvarmistuksen ja -arvioinnin kovia sovelluksia. Näin myös ajatuksemme kontingenssista

perinteisiä komparativistisia käsitteitä ”elvyttävänä” voimana saa tukea.

Edellä oleva pelkistetty ja tiivistetty esitys ei luonnollisestikaan tarjoa mitään kausaalista selitystä suomalaisen perusopetuksen laadunarviointiin liittyvien ominaispiirteiden kehittymiselle. Näitä kehityslinjoja olemme hahmotelleet toisaalla osana 1990-luvun koulutuspoliittista käännettä (ks. esim. Rinne ym. 2002; Simola ym. 2002; Simola 2009; Simola ym. 2009; Varjo & Kauko 2008). Analyysimme kontingenssista pyrkii argumentaatiollaan ensisijassa hahmotamaan teoreettisia välineitä kompleksisten sekä ristiriitaisten kehityskulkujen ja yhteyksien ymmärtämiseksi. Se ei pyri väittämään, etteikö kansallisilla ja ylikansallisilla tietoisilla tarkoituksilla sekä koulutuspoliittisilla ohjelmilla olisi merkitystä ja kantavuutta, vaan pikemminkin virittämään lukijan sellaiselle kanavalle, jossa ymmärretään myös odottamattomien ja ennakoimattomien ”kohtaloiden” ja ”sattumien” merkitys koulutuspolitiikan reaalikulun selittäjänä.

Tällaisesta tulkinnasta nousee ainakin kaksi mielenkiintoista jatkokysymystä. Ensinnäkin voi ja on syytä kysyä, missä määrin koulutason autonomia ja ”luottamuksen aika” (ks. esim. Aho ym. 2006) on seurausta tarkoittamattomista yhteenkäymisistä: vanhat kontrollijärjestelmät purettiin, mutta uusia ei saatu rakennettua tilalle. Tällaista luottamusta voisi kutsua vaikkapa ”puolalaiseksi luottamukseksi”: puolalaisena periaatteenahan on tunnettu ajatus, että kannattaa

haluta sitä mitä voi saada. Tai kenties sitä voisi luonnehtia ”luottamuksen välttämättömyydeksi”. Leninin kerrotaan todenneen, ”luottamus hyvä, kontrolli parempi”. Jälleen kyse on inhimillisen toiminnan kontingentista luonteesta: on tyydyttävä luottamukseen, jos kontrollia ei saada rakennettua.

Toinen kysymys liittyy myöhäismodernin hallinnan mekanismien kehittämiseen. Kun edistyneissä liberaaleissa yhteiskunnissa ei enää voitu perinteisesti hallita komentamalla ylhäältä alas, tuli välttämättömäksi kehittää ”etäältä johtamisen” epäsuoria menetelmiä (ks. esim. Miller & Rose 2010). Mikäli Suomessa on kyetty kehittämään tällaisia ”informaatio-ohjauksen menetelmiä” (ks. esim. Laukkanen 1997; Stenvall & Syväjärvi 2006; Jalonen 2008), on mahdollista, että ne osoittautuvat arvokkaiksi maailmassa, jossa *management by perkeleen* kaltaisia ja vielä äskettäin hyvin toimineita johtamisen tapoja on vaikea oikeuttaa. Euroopan Unionissa kehitetty avoimen koordinaation menetelmä (*Open Method of Coordination OMC*; ks. esim. Haar 2004; Green ym. 2000) on esimerkki yrityksestä hallita tilanteessa, jossa EU ei voi suoraan esimerkiksi lainsäädännön avulla vaikuttaa jäsenmaidensa koulutuspolitiikkoihin. Tällaisilla hallinnan tekniikoilla on epäilemättä lisääntyvää kysyntää autonomian ja autenttisuuden ihanteet saavuttaneissa yhteiskunnissa, jossa asiakas- ja kuluttajakansalaisten käskeminen, kieltäminen ja rajoittaminen on käymässä mahdottomaksi (ks. Sulkunen 2009).

VIITTEET

¹ Eräsaaren (2006a) esittely Wetzin luonnehtimista seitsemästä erilaisesta kontingenssin käsitteen tulkinnasta on tässä mielessä valaiseva.

² Pasi Sahlberg (2006) on osuvasti luonnehtinut tällaista koulutusajattelua ”globaaliksi koulutusreformiliikkeeksi” (GERM, *The Global Education Reform Movement*).

³ *Equityn* sanakirjamäärittelmä pitää sisällään sekä oikeuden että oikeudenmukaisuuden ulot-

tuvuudet. Uusliberalistisessa kielenkäytössä on korostunut oikeus (so. jokaisella on oikeus hänelle sopivaan koulutukseen; ks. esim. Brown ym. 1996, 22), kun taas perinteisen tasa-arvon puolustajat ovat painottaneet oikeudenmukaisuutta (so. heikoista lähtökohdista tulevia on erityisesti tuettava; ks. esim. Whitty ym. 1998, 115–125).

LÄHTEET

- A 150/2003. Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista.
- Aho, Erkki & Pitkänen, Kari & Sahlberg, Pasi (2006). *Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Ahonen, Sirkka (2003). *Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Snellmanista tähän päivään*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti. (1996). *Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994*. Tampere: Vastapaino.
- Alho, Kari & Kiander, Jaakko (2009). *Työmarkkinoiden kehityksen kokonaistaloudellinen tausta ja lähivuosien sopeutuminen*. Keskusteluaiheita 1198. Helsinki: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos.
- Antikainen, Ari (1990). The Rise and Change of Comprehensive Planning: The Finnish Experience. *European Journal of Education*, 25(1), 75–82.
- Appadurai, Arjun (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis, MA: University of Minnesota Press.
- Beck, Ulrich (2004). *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Becker, Howard (1994). “FOI POR ACASO”: Conceptualizing Coincidence. *Sociological Quarterly*, 35(2), 183–194.
- Brown, P. & Halsey, A.H. & Lauder, H. & Wells, A.S. (1996) Transformation of Education and Society: An Introduction. Teoksessa Halsey, A.H. & Lauder, H. & Brown, P. & Wells, A.S (Eds.), *Education, culture, economy and society* (s. 1-44). Oxford: Oxford University Press.
- Eräsaari, Risto. (2006). Muistiinpanoja kontingenssista. [Tekijän] tutkimusprojektin seminaaria varten laatima työpäpaperi. Haettu sivulta <http://www.valt.helsinki.fi/blogs/yhtjakon/texts1.htm>, 15.8.2010.
- Eurydice (2004). *Evaluation of schools providing compulsory education in Europe*. Brussels: European Commission. Directorate-General for Education and Culture.
- Frank, Manfred. (1989). *What is neostructuralism?* Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Green, Andy (1999). Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy*, 14(1), 55–71.
- Green, Andy & Wolf, Alison & Leney, Tom (2000). *Convergence and divergence in European education and training systems*. London: University of London, Institute of Education.
- Grek, Sotiria & Lawn, Martin & Lingard, Bob & Ozga, Jenny & Rinne, Risto & Segerholm, Christina & Simola, Hannu (2009). National Policy Brokering and the Construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, 45(1), 5–21.
- Hargreaves, Andy & Shirley, Dennis (2007). The Coming Age of Post-Standardization. *Education Week*. Haettu sivulta http://www.edweek.org/ew/articles/2007/12/21/17hargreaves_web_h27.html?tmp=1932094383, 25.10.2010.
- HaVM 8/2000. Hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 8/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi lääninhallituslain 2 ja 4§:n muuttamisesta.
- Heiskala, Risto (2003). *Society as semiosis: Neo-structuralist theory of culture and society*. Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.
- Heiskala, Risto (2006). Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (toim.), *Uusi jako. Kuinka Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Hirvi, Vilho (1995). Kahden järjestelmän välissä. *Opettaja*, 90(46), 19.
- Hirvi, Vilho (1996). *Koulutuksen rytmivaihdos. 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa*. Helsinki: Otava.
- Jalonen, Harri (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. *Informaatiotutkimus*, 27(2), 41–54.
- Joas, Hans (2004). Morality in an Age of Contingency. *Acta Sociologica*, 47, 392–399.
- Joas, Hans (2008). Kontingenssin aikakausi. *Sociologia*, 45(3), 203–212.
- Julkunen, Raija (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Jyväskylä: Gummerus.
- Juva, Simo & Kangasvieri, Anneli & Välijärvi, Jouni (2009). *Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- L 705/1992. *Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta*.
- L 365/1995. *Kuntalaki*.
- L 628/1998. *Perusopetuslaki*.

- L 32/2003. *Laki perusopetuslain 21 §:n muuttamisesta*.
- KAN (2004). *Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. Arviointiohjelma 2004–2007*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 1. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.
- Kettunen, Pauli (2008). *Globalisaatio ja kansallinen me*. Tampere: Vastapaino
- Kettunen, Pauli (ilmestyy) *The National Welfare State as a Transnational Historical Construction*. Teoksessa Petersen, K. & Kettunen, P. (Eds.) *Beyond the Welfare Models*. Cheltenham: Edward Elgar.
- KM 1996:4. *Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus*. Komiteamietintö 1996:4. Helsinki: Opetusministeriö.
- Korhonen, Hannu (1999). *Peruskoulun matematiikan oppimistulosten kansallinen arviointi 1998*. Oppimistulosten arviointi 1/1999. Helsinki: Opetushallitus.
- Lingard, Bob (2000). *It is and it isn't: Vernacular globalization, educational policy and restructuring*. Teoksessa Burbules, N. & Torres, C. (Eds.), *Globalization and education: Critical perspectives*. London: Routledge.
- Laukkanen, Reijo (1997). *Manageristinen näkökulma koulutuksen arviointiin*. *Kasvatus*, 28(4), 351–363.
- Laukkanen, Reijo & Kyrö, Matti (toim.) (2000). *Oppia OECD:n analyyseista*. Helsinki: Opetushallitus.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980 luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia No 113. Hallintotiede 7.
- Löfström, Eeva & Metsämuuronen, Jari & Niemi, Eero & Salmio, Kaija & Stenvall, Kirsti (2005). *Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004*. Arviointi 2/2005. Helsinki: Opetushallitus.
- Majoinen, Kaija (2001). *Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi*. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Joensuun yliopisto. Julkisoikeuden laitos.
- Nousiainen, Jaakko (1989). *Suomen poliittinen järjestelmä*. Juva:WSOY.
- Nóvoa, Antonio & Yariv-Mashal, Tali (2003). *Comparative research in education: A mode of governance or a historical journey? Comparative Education*, 39(4), 423–439.
- OECD (2003). *Polytechnic education in Finland. Reviews of national policies for education*. Paris: OECD.
- OECD (2002) *Education at a glance : OECD indicators 2002*. Paris: OECD.
- OECD (20027) *Education at a glance 2007: OECD indicators*. Paris: OECD.
- OPH (1992). *Opetushallituksen ehdotus opetus-toimen rakenneohjelmaksi*. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH (1995). *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli*. Arviointi 9/1995. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH (1998). *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli*. Arviointi 7/98. Helsinki: Opetushallitus.
- OPM (1990). *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointista. Arviointimenettelyä selvittäneentyöryhmän muistio*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1990:23. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM (1996). *Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Lausunnot komiteamietinnöstä KM 1996:4*. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM (1997). *Koulutuksen arviointistrategia*. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM (2007a). *Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM (2007b). *Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. (2008). *Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011*. Opetusministeriön julkaisu ja 2008: 38. Helsinki: Opetusministeriö.
- Ozga, Jenny & Jones, Robert (2006). *Travelling and embedded policy: The case of knowledge transfer*. *Journal of Education Policy*, 21(1), 1–17.
- Ozga, Jenny & Dahler-Larsen, Peter & Segerholm, Christina & Simola, Hannu (Eds.) (ilmestyy). *Fabricating quality in education: Data and governance in Europe*. London: Routledge.
- Palonen, Kari (1993). *Introduction: From policy and polity to politicking and politicization*. Teoksessa Palonen, K. & Parvikko, T. (Eds.), *Reading the political: Exploring the margins of politics*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.

- Palonen, Kari (2003). Poliitikka. Teoksessa Hyvärinen, M. & Kurunmäki, J. & Palonen, K. & Pulkkinen, T. & Stenius, H. (toim.), *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino.
- Pekonen, Kyösti (2003). Hallitseminen. Teoksessa Hyvärinen, M. & Kurunmäki, J. & Palonen, K. & Pulkkinen, T. & Stenius, H. (toim.), *Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino.
- Pekonen, Kyösti (2005). *Suomalaisen hallitsemiskäsitteistön historiaa*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Peltonen, Lasse (2004). Paikallisen hallintatavan muutos – Tampereen aseveliakselin tie rintamalta regimiiksi. *Yhteiskuntasuunnittelu*, 42(3–4) 30–50.
- Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2) 251–267.
- Purhonen, Kari (2005). Eteläranta peruskoulun ja yksityiskoulujen puolesta. Teoksessa Hämäläinen, K. & Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.), *Yhtenäisen peruskoulun menestystarina*. Helsinki: Yliopistopaino kustannus.
- Rajananen, Jari (2000). *Selvitys koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta*. Arviointi 11/2000. Helsinki: Opetushallitus.
- Rinne, Risto (2002). Kansallisen koulutuspolitiikan loppu? Teoksessa Honkonen, R. (toim.), *Koulutuksen lumo. Retoriikka, politiikka ja arviointi*. Tampereen yliopiston julkaisuja.
- Rinne, Risto (2004a). Mallioppilaana OECD:ssä? Ylikansalliset koulutustutkinnat ja Suomen rooli. Teoksessa Laukkanen, R. (toim.), *OECD:n teema- ja maatutkinnat. Ylikansallista ohjausta vai kansallista itseymmärrystä?* Opetusministeriön tutkimusraportteja 2004:27. Helsinki: Opetusministeriö.
- Rinne, Risto (2004b). Suomalainen korkeakoulupolitiikka ylikansallisessa talutusnuorassa?
- Teoksessa Löfström, J. & Rantala, J. & Salminen, J. (toim.), *Esseitä historiallis-yhteiskunnallisesta kasvatuksesta*. Historiallis-yhteiskuntatiedollisen kasvatuksen tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tutkimuksia 2. Helsingin yliopisto.
- Rinne, Risto & Kallio, Johanna & Hokka, Sanna (2004). Liian innokas mukautumaan? OECD:n koulutuspolitiikka ja Suomen vastauksia. *Kasvatus*, 35(1), 34–54.
- Rinne, Risto & Kivirauma, Joel & Hirvenoja, Piia (2001). Nordic educational policies under siege: Finnish educational politics tell their stories. Teoksessa Lindblad, S. & Popkewitz, T. Eds.), *Listening to education actors on governance and social integration and exclusion*. Research Reports from Uppsala University Department of Education 37.
- Rinne, Risto & Kivirauma, Joel & Simola, Hannu (2002). Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? The Finnish Case of educational reconstruction. *Journal of Education Policy*, 17(6), 643–658
- Rinne, Risto & Simola, Hannu & Jauhiainen Arto & Jauhiainen, Annukka & Laiho, Anna & Saarinen, O. (ilmestyy). *Valta, uusi yliopistopolitiikka ja akateeminen työ Suomessa*.
- Rinne, Risto & Simola, Hannu & Mäkinen-Streng, Mirka & Silmäri-Salo, Sari & Varjo, Janne (ilmestyy). *Arvioinnin arvo. Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtoreiden ja opettajien silmin* Kasvatusalan tutkimuksia. Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Rinne, Risto & Vuorio-Lehti, Minna (1996a). *Toivoton unelma. Koulutuksellista tasa-arvoa koskevat toiveet ja epäilyt peruskoulun synnystä 1990-luvulle*. Opetushallituksen tutkimuksia 2/1996. Helsinki: Opetushallitus.
- Rinne, Rinne & Vuorio-Lehti, Minna (1996b) Tasa-arvon suuri masuuni. Muistutuksia 1960- ja 1970-lukujen peruskoulukeskustelusta. Teoksessa Jaku-Sihvonen, R. & Lindström, A. & Lipsanen, S. (toim.), *Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa*. Opetushallituksen julkaisuja 1/1996. Helsinki: Opetushallitus.
- Miller, P., & Rose, N. (2010). *Miten meitä hallitaan*. Tampere: Vastapaino.
- Sahlberg, Pasi (2006). Education reform for raising economic competitiveness. *Journal of Educational Change* 7 (4), 259–287.
- Scott, Peter (1995). *The Meanings of Mass Higher Education*. Buckingham: Open University Press.
- Selkee, Johanna (2009). *Sivistystoimen hallintokysely 2008*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Siemsen, Hayo & Siemsen, Karl (2009). Resettling the thoughts of Ernst Mach and the Vienna Circle in Europe: The cases of Finland and Germany. *Science & Education*, 18(3–4), 1–25.
- Simola, Hannu (2004). Kohti kolmannen tasavallan koulutuspolitiikkaa? Uusi hallinnan tapa, koulutus ja syrjäytyminen suomessa. Teoksessa Löfström, J. & Rantala, J. & Salminen, J. (toim.), *Esseitä historiallis-yhteiskunnallisesta kasvatuksesta*. Historiallis-yhteiskuntatiedollisen kas-

- vatuksen tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tutkimuksia 2. Helsingin yliopisto.
- Simola, Hannu (2005). Koulukohtaiset oppimistulokset ja julkisuus. *Yhteiskuntapolitiikka*, 70(2), 179–187.
- Simola, Hannu (2006). Globalisation of Finnish educational governance – School performance indicators and their publication as a case in point. Teoksessa Kallo, J. & Rinne, R. (Eds.), *Supranational regimes and national education policies. Encountering challenge*. Kasvatusalan tutkimuksia 24. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura.
- Simola, Hannu (2009). *Education policy and contingency: Belief, status and trust behind the Finnish PISA miracle*. A keynote presentation in Comparative Education Society in Europe (CESE) symposium entitled PISA Under Examination: Changing Knowledge, Changing Tests and Changing Schools.
- Simola, Hannu & Rinne, Risto & Kivirauma, Joel (2002). Abdication of the education state or just shifting responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(3), 237–246.
- Simola, Hannu & Rinne, Risto & Varjo, Janne & Kauko, Jaakko & Pitkänen, Hannele (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Finnish compulsory schooling: A national model or just unintended effects of radical decentralisation? *Journal of Education Policy*, 24(2), 163–178.
- Simola, Hannu & Rinne, Risto & Varjo, Janne (ilmestyy). *Arvioida ja hallita – suomalaisen perusopetuksen arviointimallin synty*.
- Simola, Hannu & Varjo, Janne & Rinne, Risto (ilmestyy) Against the flow – Path dependence, convergence and contingency in understanding the Finnish QAE model. *Education et sociétés. Revue internationale de sociologie de l'éducation*.
- Simola, Hannu & Rinne, Risto (ilmestyy a). Kontingenssi ja koulutuspolitiikka: Vertailevan tutkimuksen teoreettisia edellytyksiä etsimässä. *Kasvatus* 41(4).
- Simola, Hannu & Rinne, Risto (ilmestyy b) Education politics and contingency: Belief, status and trust behind the Finnish PISA miracle. Pereyra, Miguel (Ed.), *PISA under examination: Changing knowledge, changing tests, and changing schools*. Sense Publisher.
- SiVM 3/1998. Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 3/1998. *Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi*.
- SiVM 11/2002. Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 11/2002. *Hallituksen esitys laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien sekä Opetushallituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta*.
- SiVL 6/2004. Sivistyslautakunnan lausunto. *Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2003*.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006). *Onks tietoo?: Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Strange, Susan (1997). The future of global capitalism – or, will divergence persist forever? Teoksessa Crouch, C. & Streek, W. (Eds.), *Political economy of modern capitalism. Mapping convergence and diversity*. London: Sage.
- Sulkunen, P. (2009). *The saturated society: Governing risk and lifestyles in consumer culture*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Suomen Kuntaliitto (2001). *Sivistystoimen arviointi on osa valtuustotason arviointia*. Yleiskirje 13/80/2001.
- Suomen Kuntaliitto (2003). *Sivistystoimen arvioinnin indikaattorit – keskustelualoite*. Yleiskirje 14/80/2003.
- Takayama, Keita (2010). Politics of externalization in reflexive times: Reinventing Japanese education reform discourses through ”Finnish PISA success”. *Comparative Education Review*, 54(1), 51–75.
- Temmes, Markku & Ahonen, Pertti & Ojala, Timo (2002). *Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Teollisuuden koulutusvaliokunta (1990). *Koulutuksen tuottavuus*. Helsinki: Suomen Työntantajain Keskusliitto.
- Teollisuuden koulutusvaliokunta (1991). *Koulutuksen laatu*. Helsinki: Suomen Työntantajain Keskusliitto.
- Tiihonen, Seppo (1990). *Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä*. Helsinki: Hallintohistoriakomitea.
- Tiihonen, Seppo (2004). *From governing to governance. A process of change*. Tampere: Tampere University Press.
- Tiihonen, Seppo & Ylikangas, Heikki (1992). *Virka, valta, kulttuuri: suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Helsinki: VAPK-kustannus.
- UM (2001). *OECD – Suuntaa päätöksenteolle 21. vuosisadalla*. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 10/2001. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

- UM (2005). *OECD – eväitä päätöksenteolle globalisaation aikana*. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- UM (1999). *OECD – tukeva pohja päätöksenteolle*. *UM Taustat* 1/1999. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Varjo, Janne (2007). *Kilpailukykyvaltion koulutuspolitiikan rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne*. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 209.
- Varjo, Janne & Kauko, Jaakko (2008). Indikaattorien aika – koulutusindikaattorit valtiollisena hankkeena Suomessa. *Kasvatus*, 39(3), 246–260.
- Whitty, G. & Power, S. & Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education: The school, the state and the market*. Buckingham: Open University Press.
- Väljjarvi, Jouni (2008). Arviointi – itsetarkoitus vai pedagogiikan työkalu? Teoksessa Merilainen, R. (toim.), *Suomalaisen koulutuspolitiikan murros 1990-luvulla*. OKKA-säätiön vuosikirja 2008. Helsinki: Opetus-, kasvatus- ja koulutusalojen säätiö.