



Komiteoita, selvityshenkilöitä ja työpajoja – havaintoja koulutusjärjestelmien valtiollisesta kehittämisestä

Hallitus on käynnistänyt vuosiksi 2020–2022 Oikeus oppia -kehittämisohjelman, jolla pyritään vahvistamaan perusopetuksen laatua yhteensä 180 miljoonalla eurolla. Tavoitteena on kaventaa ja ennaltaehkäistä sosioekonomisesta taustasta, maahanmuuttajataustasta tai sukupuolesta johtuvia oppimiseroja sekä vahvistaa koulunkäynnin tukea ja lukutaitoa. Ohjelman avulla etsitään esimerkiksi tehokkaita toimenpiteitä eriarvoistumiskehityksen pysäyttämiseksi sekä pienennetään opetusryhmäkokoja. Samanaikaisesti asetettu ammatillisen koulutuksen laatua ja tasa-arvoa kehittävä Oikeus osata -ohjelma varmistaa osaltaan, että kaikki ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat saavat vankan ammattiosaamisen ja hyvät perustaidot työtä, elämää ja elinikäistä oppimista varten.

Olen seurannut Oikeus oppia -kehittämisohjelman tavoitteita, työskentelytapoja sekä niistä käytävää julkista keskustelua suurella mielenkiinnolla. Olen huomannut usein pysähtyväni pohtimaan mekanismeja, joiden avulla koulutusjärjestelmiä uudistetaan tietoisesti ja tavoitteellisesti organisoimalla asiantuntijoiden, virkamiesten sekä poliittisten päättäjien toimintaa. Onko kyse monissa yhteyksissä jo kuopatuksi julistetun yhteiskuntasuunnittelun uudesta tulemisesta, nyt jonkinlaisena vanhojen ja uusien työtapojen ja toimintamallien hybridinä? Miten Oikeus oppia -kehittämisohjelman organisoituminen poikkeaa aiemmista komitea- ja selvityshenkilöinstituutioista?

Koulutuskomiteoiden kulta-aika

Jaakko Nousiainen kuvaa Suomen poliittinen järjestelmä -teoksessaan komiteoita valtioneuvoston tai ministeriöiden tilapäisesti asettamiksi ryhmiksi, joiden tehtävänä on selvittää, valmistella tai laatia ehdotuksia niille määräytyistä asioista. Komiteoiden kokoonpanojen suuruus ja laatu ovat vaihdelleet huomattavasti. Komiteoita on asetettu moniin eri tehtäviin, joista tyypillisimpiä ovat olleet lainsäädännön valmisteluun liittyvät tehtävät. Komiteoiden tehtävinä ovat olleet niin jo tehtyjen ratkaisujen yksityiskohdat kuin laajojen suunnitelmien laatiminen eri alojen kokonaisuudistuksiksi. Mietinnön valmistuttua se jätetään asianomaiselle ministerille. Valtioneuvoston tehtäväksi jää toimenpiteisiin ryhtyminen selvityksen perusteella. Komitean toiminta lopetetaan, kun se on saanut työnsä valmiiksi.

Jo autonomian ajalta alkaen valtion komitealaitos on ollut merkittävä väline yhteiskunnallisten uudistusten ja lainsäädännön valmistelussa. Komitealaitoksella on ollut erityisesti toisen maailmansodan jälkeisenä aikana keskeinen rooli yhteiskunnallisten uudistusten valmistelussa.

Raimo Hovin, Osmo Kivisen ja Risto Rinteen mukaan komitealaitoksen eräänä tehtävänä onkin ollut sitoa yhteen esimerkiksi koulutuksen sekä poliittisen järjestelmän tavoitteet ja muuttaa ne vallitsevaan yhteiskuntapolitiikkaan sopivaksi koulutuspolitiikaksi.

Komitealaitoksen merkitys peruskoulun rakenteen sekä sisällön muotoutumisessa on ollut huomattava: Vuosina 1972–1977 toimeenpannun yhtenäiskoulun rakenne ja sitä koskeva lainsäädäntö valmisteltiin Peruskoulukomiteassa. Peruskoulun pedagogisen sisällön keskeiset suuntaviivat määriteltiin Koulunuudistustoimikunnassa, ja Opetussuunnitelmakomitea laati sille nimensä mukaisesti yksityiskohtaisen opetussuunnitelman.

Myös keskiasteen koulutusta uudistettiin raskain yhteiskuntasuunnittelun keinoin. Vuonna 1974 annettu valtioneuvoston periaatepäätös keskiasteen uudistuksen yksityiskohtien suunnittelusta siivitti ennätyksellisen laajana komiteatyönä tehtävää suunnittelu- ja kehittämistyötä. Opetusministeriö asetti 14 toimikuntaa, joista 10 määrättiin kehittämään ammatillisen koulutuksen eri haarojen uusia ohjelmia. Veli-Matti Aution mukaan toimikunnat tuottivat vuoden 1977 alkuun mennessä yhteensä noin 70 000 sivua tekstiä. Hovi, Kivinen ja Rinne korostavat koulutuskomiteoiden osuutta ja merkitystä 1970-lukulaisessa komitealaitoksessa: tuolloin noin 20 prosenttia komiteoista käsitteli koulutukseen liittyviä kysymyksiä.

Komitealaitoksen hiipuminen

On esitetty, että pitkälti komiteatyönä rakennetun hyvinvointivaltion keskeiset yhteiskunnalliset instituutiot, esimerkiksi peruskoulu, tulivat valmiiksi 1990-luvulle tultaessa. Niin ikään vuosikymmenen alkupuolen lamaa seuranneet rankat säästötoimenpiteet sekä päätöksenteon nopeut- ta ja tehokkuutta korostava hallintoajattelu eivät enää olleet suotuisia yhteiskuntasuunnittelulle ja komitealaitokselle. Uuden hallintoajattelun mukaisesti päätösten valmistelu siirtyi aikaisem- paa enemmän virkamiehille. Ministeriöiden ei enää tarvinnut viedä hankkeidensa valmistelua koskevia suunnitelmia aikaisessa vaiheessa valtioneuvoston käsittelyyn. Markku Temmeksen mukaan seurauksena muutoksista asioiden valmistelu mahdollisesti kehittyi tehokkaammaksi ja järjestelyiltään joustavammaksi, mutta samalla sen laatutaso tai ainakin eri tahojen mahdol- lisuus osallistua siihen on heikentynyt.

Stephen J. Ball hahmottelee hallintoideologian murrosta uuden ja vanhan eetoksen vas- takainasetteluna, jossa kiristyvän kansainvälisen kilpailun määrittelemissä uudenlaisissa olo- suhteissa oli pakon edessä parannettava koulutuksen laatua vähentämällä julkishallintoa. Samalla oli myös mahdollista päästä eroon harmaasta ja hitaasta byrokratiasta sekä poliittises- ta korrektiudesta, komiteoista sekä hyvinvointivaltion hallintorakennusten synkistä käytävistä ja korvata ne nopeilla, rohkeilla, avoimilla, mieluiten tietokoneen avulla tehtävillä yksilöllisillä valinnoilla sekä yllättäen avautuvilla henkilökohtaisilla mahdollisuuksilla.

Viimeistään 1990-luvulla Suomen valtion komitealaitos menetti lähes kokonaan merkityk- sensä ministeriötason *ad hoc* -valmistelussa. Tilalle nousivat ministeriöiden asettamat työryhmät sekä selvityshenkilöt tai pitäytyminen normaalissa virkavalmistelussa. Komiteoiden määrä alkoi tosin vähentyä jo 1970-luvulla, ja samanaikaisesti ministeriöiden sisäisten virkamiehistä koos- tuvien työryhmien määrä alkoi nopeasti kasvaa: valtiovarainministeriön mukaan vuonna 1972 asetettiin 178 komiteaa ja 113 työryhmää, vuonna 1975 asetettiin 75 komiteaa ja 172 työryhmää, vuonna 1985 enää 37 komiteaa ja 284 työryhmää ja vuonna 1994 ainoastaan 12 komiteaa ja kokonaiset 368 työryhmää.

Edellä kuvatun kehityslinjan osana syntynyttä selvityshenkilöinstituutiota on pidetty toiminta- tapana, joka on mahdollistanut nopean ja projektimaisen valmistelun kiireellisissä ja saman- aikaisesti merkittävissä hankkeissa. Markku Temmeksen mukaan sen merkitys on perustunut

myös siihen, että selvityshenkilöt ovat tukeneet hallinnon ulkopuolelta hankitun asiantunte-
muksen hyödyntämistä valmistelutyössä. Toimeksiantojen saama julkisuus on myös profiloi-
nut ne tavanomaisesta virkamiesvalmistelusta poikkeaviksi tehtäviksi.

Komitealaitos 2.0?

On ilmeistä, että viime vuosikymmeninä komitealaitoksen on yleisesti nähty edustavan van-
hakantaista ja jäykkää, jonkinlaista tunkkaista suurten kompromissien politiikkaa. 2010-luvun
loppupuoliskolta alkaen tätä näkemystä on myös haastettu eri tahoilta. Sosialidemokraattien
puheenjohtaja Antti Rinne totesi Uuden Suomen haastattelussa vuonna 2018: "Nyt, kun teh-
dään laajoja uudistuksia, jotka vastaavat tulevaisuuden tarpeisiin, niin olen esittänyt nyt sitä,
että voisi olla järkevä elvyttää komitealaitos." Rinteen mukaan kyseessä olisi paluu syvälliseen
valmisteluun, jossa mukana olisivat puolueiden edustajat ja asiantuntijat ja joka antaisi sellaisia
vastauksia, että kerran käsiteltyihin asioihin ei tarvitsisi palata aina uudelleen ja uudelleen. Aja-
tus ei jäänyt pelkän idean asteelle: pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa vuodelta 2019 sana
"komitea" mainitaan kokonaiset 38 kertaa. On kuitenkin huomattava, että uudelleen herännyt
kiinnostus komitealaitosta kohtaan ei ole pelkästään punavihreän hallituksen ideologinen pai-
notus – myös esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK on tarjonnut komitealaitoksen el-
vyttämistä keinoksi "parantaa päätöksenteon laatua ja ennakoitavuutta".

Olen pohdiskellut mahdollisia selityksiä tälle äkkiseltään melko yllättävälle suunnan-
muutokselle: olisiko niin, että syynä komiteatyöskentelyn uuteen tulemiseen on yksinkertai-
sesti se, että maailma on monimutkaistunut ja Suomi on suurten yhteiskuntapoliittisten uudis-
tusten edessä? Ensimmäisenä mieleen tulevat sosiaali- ja terveystalouden (sote) sekä sosiaali-
turvan (sotu) uudistukset. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ainakin oppivelvol-
lisuusiän laajentaminen kytkeytyy osaksi 2020-luvun laajojen ja moniulotteisten rakenteellisten
uudistuksia ketjua.

Kompleksisuuden lisäksi edellä mainittuja uudistuksia yhdistää niiden politisoituminen jo
valmistelun varhaisessa vaiheessa: 2000-luvulla sosiaalinen media onkin tarjonnut alustan toi-
minnalle, jonka myötä esimerkiksi oppivelvollisuuden laajentaminen muuttui nopeasti läpeen-
sä poliittiseksi kysymykseksi. Nykyisin onkin vaikea olla huomioimatta erilaisia viestipalveluita,
blogeja ja keskustelupalstoja, joilla pyritään herättelemään julkista keskustelua tai kohua. Onko
niin, että komiteat ovat aiemmin toimineet vastaavan tyypisinä asiantuntijoiden keskustelun
ja erimielisyyden foorumeina? Onko ero siinä, että komiteatyöskentelyssä päämääränä ei ole
ollut itseisarvoinen debatti vaan pyrkimys saada muodostettua mahdollisimman monen hyväk-
syttävissä olevia näkemyksiä – ja samalla sitouttaa enemmistö esitettyjen ehdotusten taakse?

Myös erilaisten valmistelumallien ongelmat ovat ilmeisiä: selvityshenkilömenettely tuot-
taa tarvittaessa nopeastikin ehdotuksia – ongelmana tosin on, että mikäli kukaan ei ole niihin
sitoutunut, jää lopputulos vaille poliittista kannatusta. Erilaisten näkökulmien kartoittaminen
lausuntomenettelyn avulla on puolestaan tyypillisesti jälkikäteen ja jotenkin rituaalinen toi-
mintatapa, joka tarjoaa mahdollisuuden kommentointiin ilman varmuutta mahdollisuudesta
vaikuttaa ehdotettujen päätösten sisältöön.

Oikeus oppia: jotain uutta, jotain vanhaa, jotain lainattua...

Oikeus oppia -kehittämisohjelma on kiehtova – ja monimutkainen – kokonaisuus, joka sisältää
useita erilaisia toisiinsa kytkeytyneitä toimielimiä, työskentelytapoja ja tavoitteita. Siinä yhdisty-
vät ainakin uuden tulemisen tehnyt komitealaitos, selvityshenkilöinstituutio, hankemuotoisuus

ja siihen liittyvä kilpailtu rahoitus, lausuntokierrokset, työpajat, seminaarit sekä kuulemistilaisuudet. Lista on pitkä, lähes kaikki tuntemani koulutusreformien valmistelun työtavat on uskoakseni valjastettu osaksi kehittämisohjelmaa.

Kokonaisuus koostuu sivistysalan etujärjestöjä, viranomaisia, koulutuksen järjestäjiä ja tutkijoita yhteen kokoavasta *foorumista*, jonka puheenjohtajana toimii opetusministeri. Kasvatustieteilijöiden lisäksi mukana on myös sosiologeja ja taloustieteilijöitä. Foorumi järjestää muun muassa seminaareja ja tutkijatapaamisia. Onkin ilmeistä, että foorumi edustaa Oikeus oppia -kokonaisuudessa pysyvyyttä, perinteistä asiantuntijoista koottua laajapohjaista komiteaa – toki uudennaisilla työtavoilla maustettuna. Kehittämisohjelmaan kuuluu myös kaksi erillistä *työryhmää*, joista ensimmäinen on keskittynyt koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivinen erityiskohtelun kysymyksiin sekä toinen tukeen ja inklusioon. Molemmat työryhmät laativat ehdotuksia ja valmistelevat edistämistoimia omilla alueillaan. Työryhmien toimialueisiin liittyy myös kilpailtua tutkimusrahoitusta.

OKM on myös käynnistänyt valtakunnallisen lasten ja nuorten *kuulemisen* osana Oikeus oppia -ohjelmaa. Tavoitteena on koota lasten ja nuorten näkemyksiä siitä, kuinka yhdenvertaisuus ja koulutuksellinen tasa-arvo toteutuvat kouluissa sekä millaisin toimenpitein suomalaisten lasten ja nuorten tasa-arvoista koulutuspolkua voitaisiin lasten ja nuorten mielestä nykyistä paremmin tukea. Edellä mainittujen lisäksi *selvityshenkilö* Venla Bernelius luovutti raporttinsa ”Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet” opetusministerille helmikuussa.

Kehittämisohjelman lopputulemat kiinnostavat minua jo etukäteen: Tuottaako ennätysellisen monikärkinen ja -toimijainen valmistelutyö syvällistä, mutta jäsentynyttä ja harkittua tietoa koulutuksen kehittämiseksi sekä päätöksenteon pohjaksi? Vai onko mahdollista, että selvitysten, tutkimusten ja raporttien hengästyttävä määrä tuottaa päinvastoin niin moniäänisiä näkemyksiä, että se pikemminkin politisoi ja lukitsee suomalaisen koulutusjärjestelmän uudistamistyötä?

Janne Varjo