

Koulutuksen aluehallinto muutoksessa 1997 - 2010 – syitä ja seurauksia

Lääninhallitus on ollut tunnetuin ja vanhin aluehallintoviranomainen Suomessa. Lääninhallinnon perustamisesta on vuonna 2009 tullut kuluneeksi tasan 375 vuotta. Juhlavuosi jäi kuitenkin instituution viimeiseksi, sillä vuoden 2010 alusta lukien läänit poistui kartalta (Selovuori 2009, 210). Sivistysosastojen häivytyä näyttämöltä lääninhallitusten mukana niiden tehtävät sekä henkilöstö jaettiin uusien aluehallintovirastojen (AVI) ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) sekä kuntahallintoa edustavien maakunnan liitojen kesken.

Uudistuksen sisällön runnoi pääministeri Mari Kiviniemen hallitus läpi Eduskunnassa 11.11.2009 hallituspuolueiden äänin. Paavo Lipposen II hallitus oli jo vuonna 2000 tasoittanut tietä muuttamalla perustuslakia siten, että maaherraa koskeva säännös kumottiin. Aluehallintolain hyväksymiseen riitti nyt vain yksinkertainen enemmistö

Kuusitoista eri lakia sisältävän kokonaisuuden lisäksi uudistus ulottui aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevaan noin 250 lakiin ja näissä laeissa noin 1200 säännökseen (HE 59/2009 VP). Uudistus koski kaikkiaan noin 8000 virkamiestä, joten muiden mukana sivistysosaston henkilöstö pyrki vaikuttamaan itseään koskevaan päätökseen lakien käsittelyn aikana¹, vieläpä sen jälkeenkin².

Arja-Sisko Holappa järjesti opetustoimen aluehallinnon virkailijoille paneelikyselyn uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Lähes kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että uudistus oli tarpeellinen, mutta opetustoimen osalta uudistus oli pääosin epäonnistunut toimivan kokonaisuuden hajauttamisen vuoksi. Enemmistö vastaajista uskoi AVI:en ja ELY-keskusten yhdistyvän kuudeksi aluevirastoksi, joihin on lisäksi hallinnollisesti liitetty myös muita valtion alueellisia toimijoita (Holappa 2011).

Artikkelin tarkoitus, tutkimusmenetelmät ja lähteet

Tässä artikkelissa tarkastellaan opetus- ja sivistystoimen aluehallinnon muutoksia jaksolla 1987 – 2010 erityisesti niihin kätkeytyvien yhteiskunnallisten intressien näkökulmasta. Liikelle lähdetään katsauksella alan kirjallisuuteen koskien hallinnon alkuperää, tarkoitusta ja hyvää hallintoa. Seuraavaksi kuvataan opetustoimen ohjausvälineiden muuttumista tutkimuskaudella painopisteen ollessa väliportaan hallinnossa. Ohjausjärjestelmään käsitteen laajassa mielessä voidaan perustellusti lukea rahoitus, lainsäädäntö sekä hallinto lähtien keskushallinnosta aina paikallisen toimintayksikön toimivaan johtoon asti. (vrt. Laitila 1999, 11 – 20).

Kolmanneksi esitellään eräiden teeman kannalta relevanttien kotimaisten yhteiskuntapolitiikan toimijoiden esittämiä näkemyksiä siitä, miten hallinto niiden näkemyksen mukaan pitäisi järjestää. Puolueiden ohella näitä toimijoita ovat erilaiset etujärjestöt unohtamatta elinkeinoelämän ajatushautomoa Elinkeinoelämän valtuuskuntaakaan (EVA). Lopuksi verrataan sisällönanalyysin keinoin toisessa jaksossa kuvattuja muutoksia puolueiden ja muiden intressitahojen ohjelmiin. Kirjallisten lähteiden tietoja on täydennetty haastattelemalla lähdeluettelossa mainittuja avainhenkilöitä.

Artikkeli pyrkii antamaan vähintään virikkeitä pohdittaessa kysymystä: Mikä on muuttanut opetus- ja sivistystoimen aluehallintoa viime vuosikymmeninä ja onko tuo muutos ollut linjassa kansallisen hallinnon kehittämisen tahtotilan ja hyvälle hallinnolle asetettujen kriteerien kanssa? Moniulotteisen ja problemaattisen asiakokonaisuuden käsittely kärsii pienimuotoisen tutkielman rajoista, joten pakostakin argumentointia on typistettävä. Haastatteluja ei myöskään ole voitu hyödyntää täysin tyydyttävästi.

Lähteinä on tutkimuskirjallisuuden ohella käytetty hallitusohjelmia, hallitusten esityksiä, eduskunnan istuntopöytäkirjoja, valiokuntien mietintöjä, valmista lainsäädäntöä sekä sen tulkin-taa. Yhteiskunnallisen toimijoiden julkaisut kuten päähallinto-puolueiden ja työmarkkinaosapuolten ohjelma-asiakirjat, tutkimukset ja raportit on hyödynnetty. Lähteiden todistusvoimaisuutta on arvioitava niiden käyttötarkoituksen ja ajoituksen mukaisesti. Esimerkiksi monipuoluehallitusten ohjelmat ovat syntyneet kompromissien tuloksena ja niiden kirjaukset saattavat olla tarkoituksella epämääräisiä tai sisäisesti ristiriitaisia.

Hallitusohjelmien syntyprosessi on edelleen eräänlainen “musta laatikko” siitä syystä, että ohjelmien valmistelu on alkanut ministeriöissä ja korporaatioissa jo paljon ennen vaaleja (ks. Suomen perustuslaki 11.6.1999, 62 §). Hallitusohjelma valmistuu suojassa julkisuudelta eikä sen lähteitä julkisteta. Julkisesta sanasta on kuitenkin voitu havaita, että ainakin työmarkkinajärjestöt ovat avustaneet neuvotteluihin osallistuvia puolueita hallitusneuvotteluissa. Ohjelman pohjateksteinä lie-nee tarjolla puolueiden omia periaate- ja vaaliohjelmia, ministeriöissä valmisteltuja muistioita, mutta niiden ohella lisäksi erilaisten korporaatioiden laatimaa aineistoa.

Tämän artikkelin lähteiksi on valittu Kansallisen Kokoo-muksen, Suomen Keskustan sekä Suomen Sosiaalidemokraat-tisen puolueen hallintouudistuksia ja koulutuspolitiikkaa kos-kevat osuudet vaali- ja periaateohjelmista lähtien vuodesta

1986. Mainitut kolme puoluetta ovat kukin vuorollaan toimineet tarkastelujakson kuluessa pääministeripuolueina, joskaan kaikkia kolme ei ole kertaakaan nähty samaan aikaan hallitusvastuussa. Kokoomus on ainoana puolueista ollut mukana Jäättenmäen/Vanhasen I hallitusta lukuun ottamatta kabineteissa koko jakson 1987–2010 oltuaan sitä ennen pitkään lojaalissa oppositiossa.

Sekä vuoden 1997 että vuoden 2009 hallinnonuudistus on jo ehditty arvioida opetusministeriön tilaaman selvitysmiehen sekä valtionhallinnon tarkastusviraston (VTV) että Eduskunnan oikeusasiamiehen toimesta, joten heidän kertomuksensa ja raporttinsa sisältyvät lähteiden joukkoon.

Tutkittaessa hallinnossa toimeenpantuja muutoksia on mahdollista valita menetelmä hallinto historian, poliittisen historian, koulutuksen historian tai historiatieteen tutkimusperinteistä. Voidaan myös käyttää erilaisia menetelmäkombinaatioita. Tutkimuskirjallisuudessa on todettu, että historiatieteen ja yhteiskuntatieteiden tutkimusotteissa ei välttämättä ole enempää metodologisia kuin loogisiakaan eroja (Esim. Vartola 1995, 160). Otsikossa tarkoitettua tutkimusongelmaa voidaan siis perustellusti työstää useallakin välineellä riippuen siitä, mitä käytännöllisiä tarkoituksia tekstillä on tarkoitus palvella.

Muutoksia sivistystoimen aluehallinnossa tarkastellaan suhteessa hallitusten asettamiin tavoitteisiin. Tutkimuskirjallisuuden mukaan 1990-luvulla hallinnon uudistamisessa on toisaalta unohdettu ideologiset ihanteet ja palattu itsenäisyyden ajan alun hallintotekniseen kehittämiseen (Stenvall 1995, 200). Toisaalta on kuitenkin havaittu, että poliittisen ohjauksen rooli on kasvanut virkamiestyön kustannuksella, sillä Holkerin hallituksesta lähtien ainakin Lipposen hallitukseen asti uudistuspolitiikkaa on johtanut varmallalla kädellä ministerivaliokunta tai hallintoministeri (Temmes 1997, 123). Temmeksien mukaan kehittämistyön alkuvaiheessa jännitteitä esiintyi lähinnä valtiovarainministeriön virkamiesten keskuudessa perinteisen

hallintolegalistisen ajattelutavan ja jakson 1987 – 1995 hallinto-uudistuksille ominaisen manageristisen ajattelutavan välillä (Temmes emt., 122). Kun jälkimmäinen linja oli päässyt niskan päälle, jatkui kehittämistyö omaksutun hallintoideologian viitoittamana riippumatta siitä, minkä puolueen edustaja johti hallitusta tai vastasi hallinnon kehittämisestä. Jälkimmäisessä tehtävässä ovat vierailleet vuorollaan kokoomuksen, keskustan, RKP:n, vasemmistoliiton sekä SDP:n ministerit ilman, että omaksutusta peruslinjasta olisi poikettu. Tarkoitus on sisällön-analyysin keinoin jäljittää mitkä kansalliset yhteiskunnalliset tahot tai kansainväliset toimijat ovat julkisesti ilmaisseet 1990 – 2000 luvuilla hallitusohjelmiin tai sittemmin lakiesitysten perusteluihin kirjattuja ohjelmallisia lausumia lähellä olevia tavoitteita.

Aineiston perusteella testataan hypoteesia, jonka mukaan pääministeri Harri Holkerin hallituksesta lähtien maan hallitukset ovat määrätietoisesti poliittisesti ohjattujen reformien kautta sopeuttaneet aluehallintoa kokoomuksen ja keskustan puolueohjelmissä asetettujen tavoitteiden suunnassa. Sosiaalidemokraattinen puolue on asettunut oikeiston hallintopolitiikan kannalle (sosiaalidemokraattisten) konsensushenkisten ylimpien virkamiestensä sekä läntisten työväenpuolueiden johtamien hallitusten esimerkin vaikutuksesta. Kylmän sodan päättyminen ja Euroopan unioniin liittyminen ovat muuttaneet voimakkaimmin Suomen kansainvälistä toimintaympäristöä ja tämä muutos on jyrkentänyt maamme sisäpolitiikan suunnanmuutosta sekä nopeuttanut muutossykliden vauhtia. Läntisten teollisuusmaiden talouskriisit ovat osaltaan kiihdyttäneet muutosten nopeutta sitä mukaa, kun Suomi on integroitunut läntisten talouksien valtavirtaan.

Hallinnon alkuperä, tarkoitus ja hyvä hallinto

Tunnettu ranskalainen valtiotieteilijä Maurice Duverger'n mukaan kaikissa hallitusjärjestelmissä on kyse vallan käytöstä, eli pohjimmiltaan käskemisestä ja tottelemisesta on sitten kyse diktatuureista tai läntisistä edustuksellisista demokratioista (Duverger 1969, 5-6). Jälkimmäisissä on tosin hallitsevien valtaa rajoitettu klassisen vallan kolmijaon mukaisesti ja käskijät voidaan vaihtaa vaaleissa ilman väkivaltaa. Keskusvallalle on lisäksi luotu vastavoima jakamalla osa vallasta keskukselta riippumattomille federaatioille, aluehallinnoille tai/ja paikallishallinnoille.

Inhimillisistä syistä vallassa olevat pyrkivät yleensä säilyttämään valtansa, jopa lujittamaan sitä. Jos valtokeskuksen on luovuttava osasta valtaoikeuksiaan, sillä on taipumus delegoida niitä sellaisille hallintohierarkian tasoille, jotka parhaiten palvelevat keskuksen tarkoituksia.

Moderni hallinto on syntynyt Max Weberin byrokratiateorian mukaan nimenomaan Länsi-Euroopassa ja sitä on edeltänyt kapitalismin läpimurto. Vartolan Weber-tulkinnan mukaan byrokratia (myönteisessä mielessä) syntyi, koska kapitalismi tarvitsi ennustettavissa olevan, hallitsijoitaan tottelevan hallintojärjestelmän normistoiheen. Kansalaisten vapaaehtoinen lojaalisuus hallitsevia kohtaan, jota voidaan pitää hallintovallan legitimitetin merkinä, lisääntyi ajan mittaan siitakin syystä, että demokratian lisääntyessä kansalaisia sitovat oikeusnormit syntyivät heidän omien edustajiensa toimesta ja tietyssä demokraattisessa järjestyksessä (emt., 171). Jos kansalaisen ja valtiollisen tai kunnallisen instituution välille syntyy ristiriita, tarjoutuu sitä tutkimaan ja ratkomaan oikeusnormiston avulla hallinnosta erillään toimiva riippumaton hallintotuomioistuim.

Julkinen hallinto on ottanut varsinkin hyvinvointivaltion kaudella perustehtäviensä lisäksi monia kansalaisten palvelujen järjestämiseen ja ohjaamiseen liittyviä tehtäviä, joita ei

enää voida pitää puhtaasti hallintoon, ts. julkisen vallan käyttöön kuuluvina siitä syystä, että samoja palveluita tuottaa yhä useammin myös yksityinen sektori. Näiden raja on epäselvä ja sen siirtämisestä keskustellaan (Ks. Sipponen, 2008, 1; Candrias 2011, 226). Vielä ennen vuotta 1987 vasemmisto tarjosi julkisia palveluja puoltavan vaihtoehdon kokoomukselle ja keskustalle. Tony Blairin edustaman “New Labourin” rantauduttua Suomeen Stuart Hallin sanontaa käyttäen se *“on muuttanut poliittista maisemaa irtaantumalla poliittisista juuristaan ja kehittymällä pääoman toiseksi puolueeksi.”* meilläkin (Hall 2011, 186).

Kriitikoiden taholta Karl Marxista lähtien on suunnattu kritiikkiä valtion ja yksityisen sektorin läheisiin suhteisiin, minkä katsotaan aiheuttavan kohtuutonta etua jälkimmäiselle edellisen (veronmaksajien) kustannuksella. Länsimaisissa demokratioissa vallitsevaa yhteiskunnallis-taloudellista muodostelmaa kutsutaan valtiomonopolistiseksi kapitalismiksi (ks. Inozentsev 1980, osa 1, 423 – 149). Ääriiberaalit väistävät kritiikin selittämällä, että nykyinen hyvinvointivaltio ei edusta kapitalismia, vaan markkinatalouden ja valtiojohtoisuuden väliin jäävää “kolmatta tietä”, koska suunnittelutalous ei kuulu kapitalismiin (Harisalo, 2011).

Kun Weberin mukaan paras hallintomuoto, byrokratia, on syntynyt kapitalismista, on luonnollista ja oikein, että markkinatalouden tuotantolaitosten johtamiseen ja henkilöstöpolitiikkaan soveltuvia menettelyjä siirretään ja sovelletaan julkisen sektorin instituutioiden hallintoon. Valtion perustehtävien hoitamista varten aikanaan perustettu hallinto on kuitenkin kovalta ytimeltään vallan käyttöä eikä palvelua. Kun tavaroiden ja palvelujen tuottamisen sekä jakelun tarpeisiin kehitettyjä johtamis- ja markkinointimenetelmiä siirretään harkitsemattomasti julkiseen hallintotoimintaan, syntyy ongelmia, joihin on pyritty vastaamaan jatkuvilla muutoksilla. Virkamiesten asemaa on samalla muutettu vastaamaan yksityisen

sektorin työntekijöiden oikeusasemaa esimerkiksi vahvistamalla työnantajan oikeuksia määrätä työsuhteen ehdoista virastokohtaisesti. (Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750).

Juha Vartola on pohtinut kysymystä hallinnon muuttumisen syistä väitöskirjansa valmistumisen jälkeenkin. Hän tiivistää julkisen hallinnon muutoksen *“lähtevän liikkeelle tarpeesta mukauttaa hallintokoneisto eräisiin kaikille kehittyneille demokraattisille yhteiskunnille ominaisiin muutospiirteisiin.”* Näitä ovat edelleen Vartolan mukaan: 1) kokonaan uudet poliittiset tilanteet, 2) uudet poliittiset vaatimukset vaikkapa yhteiskunnallisista palveluista, 3) kansalaisliikkeiden synty ja järjestäytyminen instituutioksi, 4) professionalisoituminen, spesialisoituminen ja integroituminen, 5) organisaatioiden toiminta-alan jatkuva laajentuminen ja 6) uudet arvot ja asenteet kuten esim. yhteisvastuullisuuden väheneminen ja yksilöllisyyden korostuminen. Hallinnon mukauttaminen voi Vartolan mukaan tapahtua hallinnon ulkopuolelta ohjatun reformin tai organisaation itsesäätelystä syntyvän muutospaineen kautta (Vartola 1995, 182 – 190).

Organisaation itsesäätelymekanismi saattaa Mälkiän mukaan käynnistyä järjestelmän sisäisten ongelmien aiheuttamasta toimintahäiriöstä tai kitkasta ilman ulkoista interventiotakin (Mälkiä 1995, 139). Nämä häiriöt puolestaan saattavat johtua sen elementtien keskinäisestä yhteensopimattomuudesta. Yhteensopimattomuutta syntyy esimerkiksi silloin, kun samaan organisaatioon yhdistetään elementtejä, joilla on erilaiset historialliset lähtökohdat: kulttuuri, toimintaperiaatteet ja prosessit.

Näin syntyy ristiriitaisia vaatimuksia ja organisaation osat saattavat toimia ainakin näennäisesti toisilleen vastakkaisten periaatteiden mukaisesti. Juuri näiden hankausten korjaus, ja järjestelmän eri osien toiminnallinen yhteensovittaminen, on Mälkiän mukaan eräs julkisen hallinnon kehittämisen keskeinen osa (Mälkiä 1995, 139). Mäenpää huomauttaa, että on erotetta-

va toisistaan hallinnon muodollis-oikeudelliset lähtökohdat sekä hallinnon tosiasialliset käytännöt, painopisteet ja organisatoriset muutokset. Edellisillä on taipumusta muuttua hitaammin, kuin jälkimmäisillä (Mäenpää 1988, 2).

Lääninhallitus on kirjoittajan kokemuksen mukaan ollut hyvä esimerkki organisaatiosta, jonka sisällä on elänyt samanaikaisesti monia suomalaisen valtion eri aikakausien muistijälkiä. Lääninkansliat ja yleiset osastot edustivat vielä 1980-luvulla melko puhdasta oikeusvaltioeetosta, kun hyvinvointipalveluja edustaneet koulu-, sosiaali- ja terveys- sekä ympäristösasto toimivat jo osin sosiaalivaltion periaatteilla. Kun 2000-luvun alussa sivistysosastoihin siirrettiin EU:n sosiaalirahaston sekä aluekehittämisrahaston hallinnointi ja yleisen osaston hintatarkastajien tehtävät vaihtuivat kilpailun tukitehtäviksi, oli lääninhallitukset jo enimmäkseen mukautettu toteuttamaan tulosopimukseen pohjautuvaa uutta manageristista hallintoideologiaa. Sivistysosastojen perinteiset oikeusturvan varmistamistehtävät edellyttivät enää oikeusvaltion ajalta peräisin olevaa juridis painotteista työskentelytapaa.

Jotta tämän artikkelin kysymyksenasettelun “punainen lanka” erottuisi kyllin selvästi, on vielä otettava esille Vartolan painottama näkökohta, joka liittyy hallinnon tasojen keskinäiseen suhteeseen. Hallinnon tasoilla hän tarkoittaa *kulttuuria, organisaatiota ja prosesseja* (Vartola 1995, 163). Näillä kolmella on kullakin oma alttiutensa mukautua muutoksiin: helpointa on muuttaa prosesseja, mutta kulttuureja työläämmin

Hallintokulttuurit saattavat myös törmätä toisiinsa, kun organisaatorakenteita muokataan. Vielä suurempi kulttuurishokki on edessä, kun valtionhallinnon osia siirretään kunnalishallintoon tai päinvastoin. Hallintoa ei voida muuttaa keskittymällä vain historiallisesti kehittyneiden elementtien viimeisiin, pisimmälle eriytyneisiin elementteihin, kuten esimerkiksi organisaatioihin ja prosesseihin. Huomiota ja kärsivällisyyttä on uhrattava myös hitaasti muuttuvien kulttuuristen elementtien

analysointiin ja niiden muuttumisen odottamiseen.

Hallinnon kieli ulottuu puolestaan parhaiten prosessien tasolle. Niinpä hallinnon kehittäjillä on taipumus uskoa, että muuttamalla hallinnon retoriikkaa voidaan muuttaa samalla itse hallintoa. Vartola on havainnut, että hallinnon kehittäjät käyttivät aina 1960-luvulle asti juridiikan kieltä. Sotien jälkeen sen rinnalle on noussut taloustieteen kieli. 1960-luvun lopulta näiden rinnalla on ruvettu puhumaan yhteiskuntatieteiden ja erityisesti suunnittelun kielellä (Vartola, emt. 164). Nykyisin käytössä on managerismin nousun johdosta lähes pelkästään liiketaloustieteen kieli, joka on siirtynyt jopa lakiteksteihin asti.

Nykyisin käytössä oleva hallintoretoriikka korostaa siis hallinnon palvelutehtävää ja pyrkii häivyttämään taustalle häiritsevän tietoisuuden valtion olemukseen väistämättä kuuluvasta vallan käytöstä ja siihen tärkeänä osana kuuluvasta valvonnasta.

Opetus- ja sivistystoimen ohjausjärjestelmän muuttuminen 1987-2010

Hallintohistorioitsijat ovat jaksotelleet meillä aikakaudet Ruotsin vallan aikana syntyneeseen ja autonomian aikana kypsyneeseen virkamiesvaltioon, itsenäisyyden alusta sotiin asti kestäneeseen oikeusvaltioon sekä sotien aikana alkaneeseen sosiaali-/ hyvinvointivaltioon. Parhailaan eletävää kautta on alustavasti kutsuttu mm. post-sosiaalivaltioksi, post-hyvinvointivaltioksi, manageristiseksi valtioksi, valmentajavaltioksi tai kilpailuvaltioksi (Mäenpää 1988, 36; Temmes 1995, 233; Heinonen 2009, 174; Aho 1998).

Kausien taitekohdat ovat sattuneet monesti suurten kansallisten tai kansainvälisten historiallisten murrosten tienoille. Hyvinvointivaltion kausi päättyi, kun Neuvostoliitto hajosi ja

kylmä sota hiipui 1991. Suomi liittyi Euroopan unioniin 1995 jo manageristisen valtion alkuvuosina. Suomen sisäpolitiikan uuden suunnan kannalta keskeinen murros oli Kansallisen Kokoomuksen siirtyminen vaalivoiton jälkeen ja “yleisten syiden” väistyttyä oppositiosta jatkuvaan mukanaoloon hallituksessa 1987.

Hyvinvointivaltio on tuonut kansalaisten ulottuville universaaleja koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluja, joiden järjestely on työllistänyt hallintoa erityisesti 1960-1980 lukujen ajan (Heinonen 1999, 89). Hallintokoneisto paisui varsinkin hyvinvointipalvelujen jakelussa käytettyjen suunnittelu- ja järjestelmien vaatiessa uutta henkilökuntaa valtion ja kuntien virastoihin. Julkisten palvelujen osuus bruttokansantuotteesta kasvoi vuodesta 1950 vuoteen 1988 yhdeksästä prosentista 17 prosenttiin mutta julkisten palvelujen työllisyysindeksi lähes nelinkertaistui samana aikana koko työllisyyttä kuvaavan indeksin kasvettua ainoastaan vaivaiset kuusi prosenttia (Tiihonen&Tiihonen 1990, 162).

Kirjallisuudessa todetaan kypsän hyvinvointivaltion ajautuneen 1980-luvulle tultaessa kriisiin ilmaantuneen byrokratia- ja rahoitusongelman vuoksi. Näitä pahensivat meillä virkakoneiston paisumisen ohella hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa käytössä olleet perinteiset organisaatiomallit ja ohjausjärjestelmät. Legitimaatio-ongelmaakin alkoi ilmetä, vaikkakaan ei samassa mitassa, kuin esim. Iso-Britanniassa. Laajeneva hyvinvointivaltio lisää automaattisesti paineita kansalaisten välittömään osallistumiseen, mihin jäykät rakenteet eivät sovellu kovinkaan hyvin.

Hyvinvointivaltion kriisin laukaisi Suomessa lopullisesti 1990-luvun alun lamaan liittynyt julkisen sektorin rahoituskriisi ja siitä seurannut valtion velkaantuminen. Rahoituskriisi onkin varjostanut vuosien 1990 –luvun alkua vauhdittaen samalla uudistusten etenemistä. (Mäenpää 1988, 36; Temmes & Kiviniemi 1995, 16.)

Raija Meriläisen mukaan koulutuspolitiikan teko keskittyi 1989 aiempaa voimakkaammin valtioneuvoston ohjaamaan opetusministeriöön. Linjaukset kirjoitettiin opetusministeriössä ministerin poliittisessa ohjauksessa valmisteltuihin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmiin sekä hallitusohjelmiin (Meriläinen 2011, 174). Meriläisen tutkimus vahvistaa sen aluehallinnon piirissä tiedossa olleen tosiasian, että vahvoilla kokoomusministereillä (Juva 21.10.2011) oli kirkas kokoomuslainen koulutus- ja sivistyspoliittinen ajattelu, joka konkretisoitui toteutetussa koulutuspolitiikassa. Kokoomus on sitä johtanut, koska puolue on pitänyt hallussaan kaikkia opetusalan tärkeimpiä hallintoelimiä ja kouluhallinnon järjestämistä. Tästä voidaan tiivistää tutkimuskirjallisuuden perusteella ainakin seuraavassa esitettävät kiinnostavat kohdat (Simola 2002, Varjo 2007, Meriläinen 2011).

Uuden koulutuspolitiikan suunnat viitoitettiin vuoden 1990 koulutuspoliittisessa selonteossa, “*jossa esimerkiksi hallinnon hajauttamiskomitean mietinnön tavoitteita esitellään sovellettuna koulutuksen ohjausjärjestelmään. Nämä tavoitteet tarkentuivat sekä muuttuivat ajan kuluessa oikeusnormeiksi Holkerin hallituksen koulutuspoliittisessa selonteossa esiteltyjen linjanvetojen pohjalta annettujen lakiehdotusten valtiopäiväkäsittelyjen kautta.*” (Varjo 2007, 175). Vaikka selonteko valmistuikin RKP:n Christoffer Taxellin ohjauksessa, sen linjaukset eivät luonnollisesti poikenneet pääministeripuolueen linjasta.

Koululainsäädäntöä muutettiin yksittäisinä osauudistuksina jo ennen vuoden 1998 kokonaisuudistusta. Hallinnon työmäärällä mitattuna merkittävimmät muutokset koskivat päätösvalan delegointia kouluille ja kunnille. Vaikuttavin muutos tehtiin vuosien 1993 ja 1994 alusta lukien, jolloin uusittiin valtionosuusjärjestelmä perusteellisesti siten, että valtio luopui talousohjauksesta. Valtionosuudet määräytyivät uudessa järjestelmässä laskennallisin perustein ja ne maksettiin vuodesta 1993

lukien oppilaan kotikunnille, vuodesta 1999 lukien koulutuksen järjestäjälle (HE 86/1997 vp). Valtionosuusuudistus käynnisti välittömästi pienten koulujen jatkuvan lakkautusaallon. Osuuk-sien maksaminen suoraan koulutuksen järjestäjille teki tietä koulutusmarkkinoille, sillä kunnat eivät enää voineet pitää näpeissään oppilasvirtoja ja suunnata niitä omiin kouluihinsa. Oppilaiden säännöksiin perustuva oikeus valita koulunsa li-sääntyi ja koulutuksen järjestäjän (kunnan, kuntayhtymän, osa-keyhtiön tai säätiön) saama valtionosuus määräytyi oppilas-luvun mukaan. Oppilas siis tavallaan kantoi rahat repussa koulunsa ylläpitäjälle.

Oppilaan oikeus valita koulunsa ja toisella asteella oppi-laitoksensa lisääntyi ratkaisevasti välivaiheiden jälkeen vuo-den 1999 alusta lukien, kun uusittiin oppilaan/opiskelijan oi-keuksia koskevat säännökset (PoL 27-34 §, LL 19,20 §). Perusopetuksessa asuinpaikka ei enää määrää, mihin kouluun hänen oli kirjoitauduttava, vaan hän saattaa hakeutua muuhun-kin, kuin kunnan osoittamaan kouluun. Nykyisin koulun valintaa rajoittaa vain säännös, että oppilasta otettaessa hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kunnan raja ei ole enää ylittämätön, jos valitussa koulussa on tilaa³. Samoin edellytyksin oppilas voi valita julkisen koulun sijaan yksityi-sen⁴.

Koulun valinnan vapauttamista ehdotti jo vuonna 1995 kansliapäällikkö Jaakko Nummisen johtama työryhmä, vaikka-kaan ei täysin yksimielisenä (Opetusministeriön... 1995, 97). Koulun valinnasta oli syntynyt jo 1970-luvulla Helsingin seu-dulla ongelma, kun koulujen alkaessa sadat oppilaat esimerkik-si Vantaalla hakivat oikeutta päästä muuhun, kuin oman piirinsä peruskouluun (Kirjoittajan muistitieto toimikaudesta Vantaan koululautakunnassa 1976-79). Maaseudun oloihin tarkoitettu, jo 1898 säädetty piirijakojärjestelmä istui huonosti taajaan asuttuihin alueisiin, joissa monesti katuverkostoa myöten mää-rätyt piirirajat saattoivat jakaa huoltajien ja lasten mielestä

mielivaltaisesti naapuruston lapsikatraan eri kouluihin.

Asialla on myös kansainvälistä taustaa, sillä vapaa koulunvalinta on toteutettu esimerkiksi USA:ssa jo varhain 1990-luvulla (Clinton 2004, 341, 345).

Yksityiskoulut saivat vuoden 1998 lakiuudistuksessa vahvan selkänöjan, kun niiden perustamisen edellytyksistä poistettiin säännös kotikunnan suostumuksesta ottaa yksityiskoulu kunnan koululaitosta korvaavaksi kouluksi (PL 476 /1983, 9 luku). Yksityiskoulun taloutta vahvistettiin säätämällä sille automaattisesti oppilasmäärään perustuva valtionosuus, jonka suuruudeksi säädettiin 90 prosenttia kotikunnan oppilas-kohtaisesta yksikköhinnasta (Rahoituslaki 635/1998, 16 §).

Rahoituslain eduskuntakäsittelyssä Vasemmistoliiton vaatimuksesta yksityiskoulujen rahoitusta pienennettiin 100:sta 90 prosenttiin ja koulujen perustamista vaikeutettiin siirtämällä luvat opetusministeriöstä valtioneuvoston ratkaistavaksi. Vuosina 1996–2011 yksityisten ylläpitämien perusasteen koulujen määrä on kasvanut 47:stä 89:aan (Tilastokeskus 2011). Määrä on pieni verrattuna esimerkiksi Ruotsiin, jossa yksityisiä peruskouluja oli lukuvuonna 2007-08 toiminnassa 635 (Fakta om Friskolor).

Mielenkiintoinen uusi ilmiö on käsitteen kotikoulu ilmestyminen kohta uusien koululakien säätämisen jälkeen (Ks. Sahlberg 2005). USA:ssa yleistynyt lasten jääminen kotiopetukseen alkoi tehdä tuloaan meillekin jopa siten, että muutamissa sosiaalilainsäädännön alaisissa yksityisissä perhekodeissa saatettiin ruveta järjestämään epävirallista yksityisopetusta nimikkeellä kotikoulu.

Lääninhallitusten kouluosastot ovat ohjanneet ja valvoneet perusopetusta kouluhallituksen apuna. Ennen vuotta 1988 tämä tapahtui alistusten, valitusten käsittelyn ja tarkastusten avulla. Vuoden 1983 peruskoululain jälkeen kouluhallitus linjasi lääninhallituksen ohjausroolia⁵.

Säännösten uusiuduttua 1999 ohjaus on jäänyt arvioinnin ja

informaatio-ohjauksen varaan, Seuranta suorittavat sekä Opetushallitus että Tilastokeskus ja valvontaa hallinto-oikeudet. Tästä on maininta myös ([Kuntalaki 22.12.2009/1433, 8 §](#)). Oppilasarviointia koskevat muutoksenhaut ja oppilaaksi ottoa koskevat valitukset ratkaistaan nykyisin aluehallintovirastoissa, muut oppilaita ja opettajia koskevat oikeusturva-asiat ratkotaan hallinto-oikeuksissa ja käräjäoikeuksissa.

Lääninhallituksille ei jäänyt lainkaan lakisääteisiä arviointi/tarkastustehtäviä asetuksen lääninhallitusten kouluosastoista tultua kumotuksi 1988 lääninhallitusasetuksen muutoksella (LhA 202/1988, 37 §). Vaikka koulutuksen ohjaus oli vaihtunut tosiasiallisesti jo kaudella 1991 -1999 normiohjauksesta tulosopimusohjaukseen, hoidettiin uuden järjestelmän edellyttämää tulossopimusten toteutumisen arviointia vielä ilman tosiasiallista toimintaa ohjaavaa säädöspohjaa, valtioneuvoston päätösten perusteella.

Lähes koko 1990-luvun ajan lääninhallitukset sekä Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet ry pyrkivät vaikuttamaan opetusministeriöön ja Eduskunnan sivistysvaliokuntaan tarkoituksella saada arviointitoimintansa lakisääteiseksi⁶. Arviointitehtävä säädettiin kuitenkin 1998 koululainsäädännön kokonaisuudistuksessa Opetushallituksen vastuulle. Opetusministeriö päätti saman vuoden joulukuun 30 päivä koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin toimeenpanon ja arvioinnin kehittämisen perusteista ilman mainintaa lääninhallituksen osallistumisesta arviointiin⁷. Vuodesta 2000 lähtien lääninhallituksen sivistysosastolla on ollut kuitenkin velvollisuus osallistua kunnallisten peruspalvelujen arviointiin lääninhallituslain, nytemmin aluehallintolain perusteella.

Arviointitehtävän osoittaminen Opetushallitukselle osoitautui epäonnistuneeksi, sillä sama virasto joutui vastaamaan järjestelmätasolla sekä koulutuksen että opetuksen sisällön pitämisestä ajan tasalla. Lain muutoksella 2003 tehtävät jaettiin Opetushallituksen ja opetusministeriön yhteisen peruste-

tun riippumattoman Koulutuksen arviointineuvoston kesken (PoL 24.1.2003/32, 21 §). Työnjaon määrittelyn epäselvyyden vuoksi jouduttiin myöhemmin vielä korjaamaan säännöksiä ja vuoden 2010 alusta voimaan tulleen lain mukaan Opetushallitus tekee nykyisin kansallisia oppimistulosten arviointeja ja arviointineuvosto muita järjestelmätason arviointeja opetusministeriön laatiman arviointisuunnitelman mukaisesti. Sivistysvaliokunnassa vähemmistö (SDP ja KD) olisi halunnut keskitää kaiken arviointitoiminnan arviointineuvostolle ja alistaa toiminnan suoraan Eduskunnalle. (Sivistysvaliokunnan...2009).

On huomattava, että arvioinnista käydyssä keskustelussa 1990 – 2010 ei ole juurikaan kajottu keskeiseen kysymykseen arviointien hyödyntämisestä. Tästä problematiikasta on äskettäin käyttänyt puheenvuoron Valtiontalouden tarkastusvirasto. VTV:n raportin mukaan: *“Viime vuosina perusopetuksen yhdenvertaisuutta uhkaaviin ongelmiin on pyritty vastaamaan lähinnä informaatio-ohjauksen keinoin. Perusopetus on kuitenkin luonteeltaan subjektiivinen oikeus, jonka toteutumisen tulee keskeisiltä osiltaan perustua normeihin.”* Ongelmilla VTV tarkoittaa lähinnä opettajien lomautuksia, suuria opetusryhmiä ja oppilaiden syrjäytymisriskiä. (VTV 2008, 101, 102). VTV puuttuu oleelliseen epäkohtaan, joka on seurannut lähes summittaisesta “deregulaatiovimmasta” kaudella 1997 -1995. Vallitsee siis epätietoisuus siitä, onko informaatio-ohjaus riittävä keino takaamaan tasokkaita peruspalveluja, vai tarvittaisiinko joissakin kohdin säädös-ohjauksen turvaa entiseen tapaan (Kiviniemi 23.10.2011).

Yhteenvetona voidaan todeta, että sivistystoimen aluehallinnon muutokset näyttävät seuranneen aluehallinnon yleistä muutosta, jossa virta on kulkenut valtionhallinnosta kuntiin ja alueiden sisällä vastaavasti maakuntiin päin. Toisaalta on tapahtunut valtion puolella jäljelle jääneiden tehtävien eriytymistä ja jälleen paikoin integroitumista. Oikeusturvatehtävien valtavirta on vienyt hallinnosta hallinto- ja siviilituomioistu-

imien suuntaan. Opetus- ja sivistystoimen tehtäviä koottiin 1997 sijoittamalla nuoriso- ja urheilutoimi sekä läänin taide-toimikuntien sihteeristö sivistysosastoihin. Keskushallinto ei ole ollut kuitenkaan missään vaiheessa aktiivinen delegoimaan tehtäviään aluetasolle (Kiviniemi 23.10.2011).

Mistä muutokset ovat peräisin?

Virkamiesten rooli lainvalmistelussa

Muutosprosessien valmistelukoneistona toimi vielä 1970-luvun alkupuolelle asti suhteellisen itsenäinen keskusvirasto komitealaitoksen avustamana opetusministeriön juristi-painotteisen virkamiehistön tyytyessä niukkoine resursseineen tekniseen lainvalmisteluun ja lakien toimeenpanoon. Komitea-valmistelun viimeisiin ja koulutuspoliittiselta merkitykseltään myös tärkeimpiin tuotoksiin kuului Jaakko Itälän johtaman “Vuoden 1971 koulutuskomitean mietintö, josta on sanottu, että se *“loi raamin kolmen vuosikymmenen koulupoliitikalle”* (Juva 28.10.2011). Kieltämättä kehitys on edennytkin hitaasti koulutusjärjestelmän osalta Itälän viitoittamaan suuntaan, vaikka piirihallinnon osalta suunta on ollut päinvastainen. (Ks. Komiteamietintö 1973:52).

Parlamentaarisisissa komiteoissa aiemmin tehty valmistelu tapahtuu nykyisin opetusministerin poliittisessa ohjauksessa luottovirkamiehillä ja korporaatioiden edustajilla miehitetyissä työryhmissä. Valtiosihteerit vastaavat poliittisesta ohjauksesta hallinnon sisällä, vaikka päätöksenteko edelleen tapahtuu muotosidonnaisesti. Poliittisen ohjauksen suunta vaihtelee tosin puolueittain. Kokoomuksessa se kulkee puolueohjelmista hallintoon, sosiaalidemokraateissa myös toiseen suuntaan. Erkki Tuomiojan ennakoi jo varhain, että sosiaalidemokraattisen virkamieskunnan lisääntyminen ei lisäisi SDP:n vaikutusta valtionhallintoon, vaan päinvastoin valtionhallinnon vaikutus-

ta sosiaalidemokraattiseen työväenliikkeeseen (Tuomioja 1980, 147, 150). Tämän suuntaisen kehityksen merkkejä on tunnistettavissa SDP:ssä Paasion I hallituksen jälkeen.

Hallitusohjelmat

Jätteenmäen ja Vanhasen II hallituksia lukuun ottamatta hallitukset ovat istuneet koko vaalikauden, joten hallitusohjelmien merkitys on korostunut. Seuraavassa asetelmassa esitetään kaavio hallitusohjelmiin kirjatusta toimenpiteiden vaikutuksesta hallinnon tasojen toimivaltuuksiin ja tehtävien määriin.

Taulukko 1: Hallinnon kehittämistä koskevat kirjaukset hallitusohjelmissä 1987 - 2011

Hallinnon taso							
Pääministeri	Kunta	Kuntayht.	Maakuntal.	Lääninh.	Piirih.	Keskusv.	Ministeriö
Holkeri	+++	(-)		--(-)		(-) --	+++
Lisäpöytäkirja	(+)		(+)				
Aho	(+) +		++	---		---	
Lipponen I	(+)		(-)	(-)			+++
Lipponen II	(+)		+	(-)	(-)+		
Jätteenmäki/ Vanhanen I			+++		++		
Vanhanen II/ Kiviniemi			+++	(-)	(+)		
Katainen	(+)	(-)	(-)		(-)	(-)	(+)

+ = tehtävät ja merkitys lisääntyy

- = tehtävät ja merkitys vähenee

(+/-) = muutoksen valmistelu käynnistetään/käynnissä

Hallintoa on kehitetty Harri Holkerin hallituksesta lähtien toimintojen tehostamisen ja päällekkäisyyksien poistamisen nimissä supistamalla julkisen sektorin volyymia ja etenemällä kohti kaksiportaista hallintoa. Valtion puolella on vahvistettu ministeriöitä keskusvirastojen ja lääninhallitusten kustannuksella, kuntahallinnossa peruskuntien toimivaltaa ja tulopohjaa. Toisaalta on haluttu pienentää kuntien määrää houkuttelemalla ns. porkkanarahoilla kuntia vapaaehtoisein kuntaliitoksiin. Pal-

veluja on yksityistetty kunnissa ja valtion hallinnossa, vuoden 1995 jälkeen varsinkin EU:n kilpailulainsäädännön nojalla. Euroopan unioni on antanut varsinkin kokoomuksen puolueohjelmille kaikupohjaa.

Valtion puolella on muutettu etenkin Ahon hallituksen kaudesta lähtien virastoja liikelaitoksiksi ja edelleen osakeyhtiöiksi, jopa pörssiyhtiöiksi. Lipposen ja Vanhasen hallitusten aikana valtion tuloista osa on katettu myymällä pörssiyhtiöiden (esim. Sonera) osakkeita. Siten on voitu keventää palkansaajien tuloverotusta ja yritysveroja. Valtion tulopohjan kaventuessa ovat voimistuneet paineet karsia menoja EU:n keskuspankin tutkijoiden ohjeiden mukaisesti edelleen hallintoa keventämällä (Korpela&Mäkitalo 2008, 173).

Ahon hallituksen aikana käynnistettiin selvitystyö maakuntahallinnosta (Komiteanmietintö 1992:34), valtion puolella aluehallinnon kokoamisesta ja keventämisestä (Komiteanmietintö 1992: 33). Edellisen ehdotusten perusteella perustettiin maakunnallista edunvalvontaa ja seutukaavoitusta varten kuntayhtymiksi maakuntien liitot, joille koottiin tehtävät seutukaavoituksesta, maakuntaliitoista ja lääninsuunnittelusta (L. alueiden kehittämisestä 10.12.1993/1135). Kuntalakiin tehtiin vastaavat muutokset. Jälkimmäisen mietinnön ehdotuksia noudattaen perustettiin Lipposen I hallituksen aikana 1.9.1997 lukien Työvoima- ja elinkeinokeskukset ja yhdistettiin 11 lääninä viideksi lääniksi (ks. Pribilla 2005).

Kiviniemen hallituksen esityksestä lääninhallitukset ja T&E-keskukset lakkautettiin 1.1.2010 lukien ja niiden tehtävät järjesteltiin uudelleen Aluehallintovirastoihin sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin, joihin yhdistettiin myös aiemmin piirihallintoviranomaisena toimineet alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot (L Aluehallintovirastoista 20.11.2009/896; L Ely-keskuksista [897/2009](#)). Läänien lakkauttaminen ei sisältynyt hallitusohjelmaan, joten uudistusta on

sanottu “hiljaiseksi ja radikaaliksi” (VM 2011).

Hallitusten linja on ollut varsin johdonmukainen ja suunnitelmallisesti vaiheittain etenevä. Kokoomuksen hallituskumppanit ovat vaihdelleet, mistä on aiheutunut lieviä painotuseroja. Keskustapuolue on painottanut kuntien ja maakuntien merkitystä ja palvelurakenteiden kehittämistä, kun taas kokoomus ja sosiaalidemokraatit ovat löytäneet toisensa edistäessään kuntaliitoksia. Toistaiseksi on kuitenkin edetty kuntarakenteen kehittämisessä vapaaehtoisuuden pohjalla. Kuntayhtymät ja maakunnat ovat jäämässä Kataisen hallituksen ohjelman visioissa Ruotsin tyyliin voimakkaan ministeriöhallinnon ja nykyistä paljon harvemman, mutta toimintakykyisemmän paikallishallinnon puristuksiin (Hallitusohjelmat 1987-...; ks. Adler-Karlsson 1990, 31).

Päähallituspuolueiden ohjelmat:

Kansallinen Kokoomus

Runsaat pari vuosikymmentä oppositiossa voimia kerännyt kokoomuspuolue haastoi vuoden 1987 vaaleissa punamultahallituksen 27.5.1986 valmistuneella ohjelmalla “*Linja tulevaisuuteen*”. Ohjelmassa tuomittiin vallitsevat aineelliset arvot ja niihin perustuvat henkisen vapauden rajoitukset. Vaihtoehdoksi kokoomus maalaili vapautta järjestää työ, opiskelu ja vapaa-aika kunkin yksilöllisten tavoitteiden mukaan. Uuden välineen tähän tarjoaisi tietotekniikka, joka tuolloin teki jo tuloaan.

“Tasapäästäväälle” koulutuspolitiikalle vaihtoehdoksi kokoomus kaavaili kullekin oikeutta valita vapaasti omien tarpeidensa mukaista koulutusta. Kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun varmistavaa viranomaisohjausta moitittiin holhoamiseksi, josta olisi päästävä eroon. Keskitettyä valtiokoneistoa oli ryhdyttävä hajauttamaan antamalla kansalaisille

oikeus päättää omista asioistaan, vaikka vastoin hallitusvallan tahtoa. Valtion tuli luopua vallan keskityksestä ja sitä vaadittiin siirtämään valtuuksiaan paikalliselle itsehallinnolle. Keskushallinto päättäisi päämääristä, keinot valittaisiin paikallisesti.

Yhteiskunnan tarjoamien palvelujen kustannukset ovat kasvaneet ohjelman mukaan yli yhteiskunnan kantokyvyn ja palveluohjelmat ovat passivoineet kansalaisia, joille on annettava valta hankkia vapaasti palveluitaan. Ohjelmassa tarkoitettiin siis palvelumarkkinoiden avaamista kilpailulle. Ohjelmassa ennakoitiin myös tuonnin vapautumista. Lainsäädäntöä tuli muuttaa kuluttajan tarpeiden suunnassa, mutta myös yksityisyrittäjiä oli ryhdyttävä suojelemaan, jotta julkiset yritykset eivät pääsisi ylivoimaisten etujensa turvin heikentämään markkinatalouden toimivuutta.

Kunnallisen itsehallinnon katsottiin kaventuneen valtionhallinnonvallan lisääntyessä. Tähänkin kokoomus tarjosi suunnan muutoksen. Vuoden 1988 periaateohjelmassa pääministeripuolue Kokoomus täsmensi tavoitteitaan. Lääninhallitusten oli havaittu saaneen uusia suunnittelutehtäviä ilman vastaavaa toteutusvaltaa ja ilman demokraattista valvontaa, joten niiden tehtäviä oli siirrettävä kunnille ja kuntien yhteistyöelimille. Lääninoikeuksista oli muodostettava riippumattomat hallintotuomioistuimet, jonne valitusasiat koottaisiin.

Maakuntaitsehallintoa ei haluttu toteuttaa vielä tässä vaiheessa, mutta sen sijaan oli tarpeen ryhtyä kokoamaan kuntainliittoja pyrkiessä samalla yhtenäisiin rajoihin. Vapaakuntakokeilu haluttiin käynnistää siten, että valtiosuudet maksetaan ilman käytön yksityiskohtaista valvontaa. Kouluhallinnon keskusjohtoisuutta vaadittiin vähennettäväksi tuntuvasti siirtämällä päätösvaltaa koulutuksen järjestäjille, kouluille ja oppilaitoksille, oppilaille ja heidän vanhemmilleen.

Kokoomus halusi profiloitua 1990-luvun alussa johtavaksi sivistyspuolueeksi ja laajentaa yhteyksiään tieteen, koulutuksen, taiteen ja liikunnan piirissä. Se valmisti koulutuspoliittisen

ohjelman, jonka puoluevaltuusto hyväksyi 27.2.1991. Ohjelmassa ei tehty juurikaan uusia avauksia, vaan täsmennettiin ainoastaan vuoden 1988 linjauksia. Peruskouluihin vaadittiin omaleimaisuutta ja paikallistasolle päätösvaltaa. Valinnaisuutta oli lisättävä väljentämällä tuntijakoa. Koulutus ei saanut kokoomuksen mukaan olla tuotantoa, vaan sen tuli tarjota mahdollisuuksia (Vrt. Hultin 1969. Koulu tuotantolaitoksena) Valtionapujärjestelmää keskeisimpänä toiminnan ohjausmuotona tuli muuttaa siten, että laskennallisten valtionapuperusteiden olisi perustuttava toiminnan laatuun ja määrään.

Koululainsäädännön kokonaisuudistus 1998 tapahtui Kokoomuksen nuottien mukaan, mutta vielä vuosikymmenen lopulla, 23.3.1999 puoluehallitus hyväksyi koulutuspoliittisen toimenpideohjelman, jossa se vaati vieläkin joustavampaa opetushallintoa ja arvioinnin kehittämistä riippumattomaksi koulutusta ohjaavista ja rahoittavista tahoista.

Joensuun puoluekokouksessa 9.-11.6.2006 hyväksytyssä periaateohjelmassaan puolue asemoi itsensä keskustaoikeistoon, jossa alkoi jo olla tungosta kilpailtaessa samoista äänestäjistä. Ohjelmassa puolue tunnusti saaneensa trauman jäätyään *“valta-poliittiseen oppositioasemaan”* sodanjälkeisenä aikana aina vuoteen 1987 asti. Monet Kokoomuksen ajamista tavoitteista olivat jo toteutuneet. Tällaisia ovat esimerkiksi Euroopan integraatioon osallistuminen ja markkinatalouden saama laaja hyväksyntä. Ohjelman kuntapoliittisessa osassa todetaan muun muassa:

“Haluamme kehittää kunnista vahvoja, toimintakykyisiä ja elinvoimaisia...Kuntien vastuulla on järjestää itse tai yhteistyössä muiden kuntien, yksityisen sekä kolmannen sektorin kanssa palveluita ...Kuntalaisen mahdollisuutta valita palveluista ja palveluntarjoajista tulee parantaa. Kunnan vastuulla on peruspalveluiden järjestämisen lisäksi... kehittää elinkeinoja ja niiden edellytyksiä.”

Ohjelman kirjaukset merkitsevät tavoitetta laajentaa kunnan

toimialaa yrityselämän edellytysten kaikinpuolisen tukemisen suuntaan Vastoin aiempia kirjauksia koulutus oli muuttunut yksilön kehittämisestä välineelliseen suuntaan. Koulutuksesta oli parissa vuosikymmenessä tullut kokoomuksen katsannossa sekä palvelu että tuotantohyödyke.

Suomen Keskusta

Vuoden 1987 eduskuntavaaliohjelmassaan Suomen Keskusta katsoi mentävän *“kohti suuntavaaleja, joissa ovat vastakain itsekkyys ja yhteisvastuu, materialismi ja ihmisyyys, keskitys ja hajautus.”* Keskustapuolue sanoi asettuvansa johdonmukaisesti jälkimmäisten arvovalintojen puolelle. Ohjelman ingressi pelkisti osuvasti kilpailevien pääpuolueiden ydinarvojen sisällön: kokoomuksen ajaman yksilöllisyyden ja SDP:n materialismin sekä näiden molempien kunta-, alue- ja elinkeinopolitiikassa edustaman keskityshakuisuuden.

Keskusta yhtyi vaalien alla kokoomuksen *“jo riittää”* –kampanjaan koulutus-, kulttuuri- ja viestintäpolitiikan suunnanmuutoksesta. Vuoden 1971 koulutuskomiteassa ehdotetut *“holhoavat ja ahtaat koulutusputket oli särjettävä valinnanvaran ja aidon sivistyksen tieltä”*. Lisäksi keskusta halusi parantaa koulutuksen alueellista tasa-arvoa.

Keskustakin tahtoi käynnistää vapaakuntakokeilun. Kuntien pakkoliitokset se torjui jyrkästi. Maakuntahallinnon kansanvaltaistamista koskeva vaatimus oli astetta jyrkempi kuin Kokoomuksella, tehtäviä maakuntahallinnolle oli siirrettävä sekä keskushallinnosta että valtion aluehallinnosta. Hallinnon hajauttamisessa ja keskusvirastojen purkamisessa oli päästävä puheista tekoihin.

“Suomen Keskustan ohjelma 1990-luvulle” vaati maakuntaitsehallinnon toteuttamista osauudistuksin ja vaiheittain. Aluksi oli koottava sairaanhoito-, sosiaalihuollon ja opetushallinnon kuntainliitot maakunnalliseksi hallinnoksi. Itsehallintoa

perusteltiin, koska sen suojissa katsottiin voitavan säilyttää pienet ja keskisuuret kunnat, mutta samalla voitiin purkaa kuntainliittojen byrokratiaa.

Hämeenlinnan puoluekokouksessa 16.6.2002 hyväksytyssä ohjelmassa keskustapuolue hahmotteli uutta aluepolitiikkaa, joka rakentuisi maakuntien ja seutukuntien osaamiseen, vahvuuksiin ja aktiivisuuteen.

Piilevät voimavarat oli määrä vapauttaa toteuttamalla kansanvaltainen aluehallinto, joka Suomesta edelleen puuttui. Maakuntaitsehallinnon vaatimuksesta Keskusta ei ollut luopunut, vaan se halusi valtion aluehallinnon resurssit kansanvaltaisen maakuntaitsehallinnon ohjaukseen. Ohjelman vaatimus saattaa tarkoittaa kuitenkin sitä, että keskusta oli mahdollisesti luopunut vaaleilla valittavista maakuntavaltuustoista ja sille riittäisivät kunnallisvaltuustojen valitsemat maakuntavaltuustot. Keskushallintoa haluttiin keventää alue-, elinkeino-, yritys- ja työllisyyspolitiikan tehostamiseksi.

Vanhasen II/Kiviniemen hallituksen linjauksen mukaan maakunnan liittojen toimivaltaa vahvistetaan aluekehitystyötä kokoavana ja koordinoivana viranomaisena. Maakuntaohjelmien sitovuutta lisätään ja valtion aluehallinnosta siirretään alueiden kehittämistehtäviä liitoille. Nämä uudistukset toimeenpantiin vuoden 2010 alusta lukien. Lahden puoluekokouksessa 2010 hyväksytyssä poliittisessa asiakirjassa haluttiin edelleen vahvistaa maakuntahallinnon ohjausta ELY- ja AVI-virastojen sekä valtion keskushallintoon suuntaan.

Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue

SDP:n puoluekokouksessa Helsingissä 4. - 7. 6. 1987 hyväksytty koulutuspoliittinen ohjelma lähtee siitä, että koko kansansivistystasoa on jatkuvasti kohotettava. Sosiaalidemokraateille ei ole arvokasta vain lahjakkaiden kouluttaminen, kuten kokoomuksen viestejä on tulkittu, vaan koulutuksen voimavaro-

ja on kohdistettava erityisesti heikosti menestyvien oppilaiden tukemiseen.

Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue tavoitteli vaalikaudella 1991 – 1994 vaaliohjelmassaan (SDP:n puolueuuvosto 8.11.1990) alueellisten erojen tasoittamista panostamalla voimavaroja syrjäisten alueiden yhdyskuntarakenteisiin, koulutukseen ja tutkimukseen. Puolue halusi toteuttaa maakuntien kehitystä tukevaa aluepolitiikkaa purkamalla vanhentuneita hallintorakenteita kuntauudistusten kautta.

Heikki Paloheimon laatimassa Periaateohjelman luonnoksessa 31.3.1998 tunnustettiin, että *“markkinatalous on nostanut ihmisten aineellista elintasoja enemmän kuin mikään muu talousjärjestelmä. Se on tehokkaampi, joustavampi ja mukautumiskykyisempi kuin keskitetty komentotalous. Juuri sen takia sosialidemokraattinen työväenliike on ajan oloon muuttanut tavoitteittensa painospisteen tuotantovälineiden sosialisoinnista kapitalistisen markkinatalouden epäkohtien korjaamiseen. Markkinatalous pyritään valjastamaan koko kansan hyvinvoinnin edistämiseen. Ilman yhteiskunnallista ohjausta markkinatalous toimii sekä tehottomasti että epäoikeudenmukaisesti kärjistäen epäkohtia ja nakertaen oman olemassaolonsa perustuksia.”*

Sosiaalidemokraatit olivat joutuneet tunnustamaan vuoden 1987 hallitusratkaisusta lähtien, että he eivät enää tarjonneet yhteiskunnallista vaihtoehtoa markkinataloutta edustavalle kokoomukselle (Suomi 2008, 379; Tiihonen&Tiihonen 1990, 191; Korpela 2008, 58).

Vaaliohjelmassaan vuonna 2003 SDP toi esiin teeman aluepolitiikan ytimeä, joka muodostuu kaupunkiseutujen elinvoimaan perustuvista kasvukeskuksista. Kuntia oli rohkaistava tekemään liitoksia, jotta peruspalvelut pystyttäisiin tuottamaan laadukkaina ja kohtuukustannuksin. Valtionhallinnon alueellistamista oli jatkettava.

Uusimmassa, vuosille 2011 – 2015 tarkoitetussa talouspo-

liittisessä linjauksessaan SDP kantaa huolta peruspalvelujen laadusta ja tasosta synkkenevien talousnäkymien edessä. *“Noin 200 nuorta jää vuosittain ilman peruskoulun päättötodistusta ja noin 8000 nuorta jokaisesta ikäluokasta jää ilman jatkokoulutusta. On laskettu, että nuorena syrjäytyvän henkilön yhteiskunnalle aiheuttamat kustannukset ovat hänen elinkaarensa aikana 1,2 miljoonaa euroa.”*

Vastauksena synkille talousnäkyville SDP tarjoaa julkista valtaa edistämään talouskasvua. *“Valtiolla täytyy olla aktiivinen rooli kasvun lähteiden etsimisessä ja kehittämisessä, yritysten toimintaedellytysten turvaamisessa sekä vakaan kasvun turvaavan sopimustoiminnan edistämässä. Kasvuhakuisessa talouspolitiikassa on kyse ennen kaikkea suotuisan toimintaympäristön luomisesta niin uudelle kuin jo olemassa olevalle tuotannolle ja palveluille.”* SDP myötäilee nyt täysin rinnoin kokoomuksen markkinatalouslinjaa.

Hallinnonuudistuspolitiikassa SDP lähtee siitä, että: *”suomalainen hallintojärjestelmä rakentuu kahden pilarin, valtion ja kuntien varaan... Vallan, varojen ja vastuun on sijaittava palveluiden järjestämisen osalta samassa paikassa. Monimutkaisten hallintorakenteiden purkaminen vahvistaa demokratiaa, parantaa palveluita ja saa aikaan tehokkuushyötyjä... Tavoitteena on oltava nykyistä selkeämpi kuntarakenne, joka mahdollistaa järkevän palvelutuotannon ja yhdyskuntasuunnittelun sekä ehkäisee haitallista kilpailua kuntien välillä.”*

Linjaus on suora haaste Keskustalle ja kutsu Kokoomukselle, joka kesäkuussa 2011 vastasi siihen Säätyalon neuvotteluissa. Kuten edellä olevasta voidaan havaita, SDP:n agendassa ei hallinnon uudistaminen ole ollut juurikaan esillä. Puolue on tuntenut perinteisesti kiinnostusta kuitenkin erityisesti koulutus- ja kuntapolitiikkaan.

Kokoomuksen ja Keskustan intressit hallintoa kohtaan voidaan tulkita toisaalta Weberin byrokratiateorian, toisaalta var-

haisempien Adam Smithin oppien kautta. Kumpikin puolue edistää tahollaan yritys-elämän etuja, joskin kokoomuksen taustalla vaikuttavat suuryritykset, keskustan ymmärtäessä paremmin pien- ja keskisuurten yritysten sekä maa- ja metsätalouden piirissä toimivien yritysten tarpeita. Yrittäjät eivät pidä talouden vapaudesta, vaan he hakevat valtiosta suojaa kuluttajan valintoja vastaan (Harisalo 2011). Valtion ja kuntien hallintoa on siis mukautettava vastaamaan tuotantoelämän muuttuvia tarpeita etenkin suurten rakennemuutosten kausina.

Lainsäädännöllä ja myös byrokratialla on ryhtynyt sääntelemään tuotantoelämän välisiä kilpailukysymyksiä sen sijaan, että aiemmin sääntely keskittyi yhteiskunnan ja kansalaisten välisiin suhteisiin. Eri kokoisilla, kansainvälistyneillä ja pelkästään kotimaan markkinoilla toimivilla yrityksillä on toisistaan poikkeavia intressejä toisaalta lainsäätäjää kohtaan ja toisaalta lakien toimeenpanovaltaa kohtaan, joten yrityskeskittymät pyrkivät lisäämään eri tavoin vaikutustaan julkisen vallan keskuksiin. On ymmärrettävää, että yritys-elämän suorasta ja epäsuorasta taloudellisesta tukemista päättävien viranomaisten sijainti byrokratian eri tasoilla on yritys-elämän kannalta kiinnostava kysymys. Esimerkiksi maankäytöstä, liikenneväyläinvestoinneista ja ympäristöluvista päättäminen nousevat hallinnon uudistamisessa pääasioiksi sivistyskysymysten jäädessä marginaaliin.

EVA, EK, STK, TK ja Vapaan koulutuksen tukisäätiö muutosagentteina

STK:n ja TK:n Teollisuuden koulutusvaliokunta julkaisi 1984" Koulutus- ja yrittäjyys" –nimisen kirjasen, jossa ensimmäistä kertaa lanseerattiin käsite yrittäjyyskasvatus. Kirjasen johdannossa toteaa koulutusvaliokunnan puheenjohtaja professori Matti Peltonen, että yhteiskuntamme oivaltaa ja hyväksyy yrittäjyyden merkityksen, mutta hän kysyy : “*Onko meidän*

koulutusjärjestelmämme tässä suhteessa ajan tasalla, vai toimiiko se vielä 1970-luvun yrittäjyyttä aliarvioivassa hengessä?” Kirjasta levitettiin oppimateriaalina opetushallinnolle järjestetyssä koulutuksessa Heinolan kurssikeskuksessa ja sitä käytettiin myös opettajien täydennyskoulutuksessa. Yrittäjyyskasvatus on tullut tutuksi myös koulujen ja oppilaitosten opetussuunnitelmia uudistettaessa ja Kiviniemen hallitus esitti sitä jopa oppiaineeksi perusopetukseen.

1974 perustettu Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA on suomalaisen elinkeinoelämän rahoittama toimija, jonka tehtävä on edistää suomalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä. Tähän kuuluvat sekä kansallinen kilpailukyky, aineellinen vauraus että kulttuurin elinvoimaisuus.

EVA julkaisi Holkerin hallituskauden ensimmäisen vuoden marraskuussa raportin *“Yhteiskunnan rakennemuuttujia”*. Julkaisun mukaan julkisen sektorin uudistamista ja sen ohjausta olisi tarkasteltava kolmesta näkökulmasta, joita ovat muutokseen valmentaminen, yritys-elämän mallien soveltaminen ja hallinnon kehittäminen. Tavoiteohjaus, tehokkuuden ja tulostietoisuuden korostaminen sekä hajautus olivat kehittämisen avainsanat (Sipponen, 1997, 12).

2000-luvun alussa EVA pohti peruspalvelujen tuotannon ja jakelun siirtämistä markkinoille kirjassessa *“Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla”* (Kanniainen 2002).

Samaa teemaa EVA jatkoi 2004 Tapani Ruokasen toimittamassa raportissa *“Tiekartta tulevaisuuteen”*. Palvelualat ovat sen mukaan vielä heikosti kehittyneitä, vaikka muutos on tulossa: kilpailuttaminen ja ulkoistaminen ovat vasta käynnistymässä. EVA kaipasi kilpailua tehostamaan julkista sektoria. Uusia markkinoita saattoi syntyä ainoastaan, mikäli julkinen sektori luopuisi omasta palvelutuotannostaan yksityisen sektorin hyväksi. Myös OECD on kiinnittänyt huomiota siihen, että lähes kaikki julkiset palvelut tuotetaan Suomessa kuntatasolla. Tä-

män vuoksi on syntynyt lähes täysin kilpailulta suljettu julkinen sektori. EVA haastaa kirjasessaan pohtimaan vakavasti onko kuntien ylipäänsä syytä harjoittaa yritystoimintaa ja millainen pätevyys niillä on siihen (EVA 2004, 45 - 87). EVA:n tavoin myös EK pitää syvään juurtunutta epäluuloa esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden ulkoistamista kohtaan suurena haasteena (EK, 2010). Suomessa on EK:n mukaan aivan liian suuri julkinen koneisto väestöön verrattuna

EVA:n, Työnantajien Keskusliiton ja vastaavien elinkeinoelämän etujärjestöjen lisäksi koulutuksen ja sen hallinnon taustalla toimi jo ennen tämän artikkelin kattamaa ajanjaksoa perustettu epävirallinen, mutta vaikutusvaltainen Vapaan koulutuksen tukisäätiö.

Sakari Suutarisen mukaan Vapaan koulutuksen tukisäätiö vaikutti 1970-80 -luvulla koulukasvatukseen, opettajakoulutukseen ja koulutustutkimukseen. Säätiön rahoitti elinkeinoelämä. Se palkitsi myös mukana olevia poliitikkoja vaalirahoituksella ennakoiden tässä ainakin parin viime vaalin aikana vaikuttaneen Kehittyvien maakuntien tuki-säätiön menettelytapoja. Tukisäätiön päämääränä 70-luvulla oli vasemmistolaisen koulutuspolitiikan vastustaminen. Vasemmistoaallon taituttua säätiöllä oli käytössään tehokas ja kouliintunut organisaatio ja se ryhtyi ajamaan 80-luvulla omien taustaryhmiensä koulutuspoliittisia tavoitteita (Suutarinen 2008, 21).

Lopuksi

Voidaan katsoa osoitetuksi, että pääministeri Holkerin hallituksesta lähtien maan hallitukset ovat määrätietoisen poliittisesti ohjattujen reformien kautta sopeuttaneet aluehallintoa kokoomuksen ja keskustan puolueohjelmissa asetettujen tavoitteiden suunnassa. Sosiaalidemokraattinen puolue on asettunut oikeiston ajamiin hallintouudistusten kannalle. Tasa-arvoisen

koulutuspolitiikan edusmiehiä raivattiin uudistusten tieltä keskusvirastojen lakattua 1991. Opetusministeriön sosiaalidemokraattiset ylimmät virkamiehet joutuivat paitsioon ja kokoomuksen värisuora paransi peruskoulu-uudistuksen aiheuttamia traumoja uudistamalla koululainsäädännön ja -hallinnon ohjelmiensa mukaiseksi.

Kylmän sodan päättyminen ja Euroopan unioniin liittyminen ovat muuttaneet Suomen kansainvälistä toimintaympäristöä. Muutos heijastui koulutuspolitiikkaan siten, että tavoitteena ollut tulosten tasa-arvo muuttui mahdollisuuksien tasa-arvoksi ja yhteisöllisyys yksilöllisyydeksi. Koulutuksen ohjaus muuttui normiohjauksesta ohjelmaperusteiseen suuntaan ja koulujen tarkastaminen koulutuksen arvioinniksi. Läntisten teollisuusmaiden talouskriisit ovat osaltaan kiihdyttäneet muutosten nopeutta sitä mukaa, kun Suomi on integroitunut läntisten talouksien valtavirtaan. OECD, IMF ja EU antavat ohjeita koulutukseen, kun aikaisemmin vastaavassa asemassa olivat olleet YK ja UNESCO.

Opetushallinnossa on tehty sekä yleisestä hallinnon kehittämisestä johdettuja että aluksi uuden koulutuspoliittisen agendan vaatimia muutoksia. Vuoden 2010 uudistuksessa opetus-, kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimen aluehallinto hajautettiin kolmeen virastoon, vaikka uudistusta markkinoitiin hallinnon kokoamisena. Uudistus toimii siis tavoitteitaan vastaan ja kompasteli muutoinkin (Oikeusasiamiehen... 2010; Hirvelä 13.9.2011). Opetusministeriön ohjausvoimaa on nyt oleellisesti heikennetty aluehallinnossa. Samaan aikaan Opetushallitus potee resurssipulaa ja toimivallan riittämättömyyttä (Laukkanen 25.8.2011, Jaku-Sihvonen 28.10.2011.) Niin kauan, kun kuntia on yli 100, tarvitaan kuitenkin koulutuksen aluehallintoa (Juva 21.10.2011). Aluehallintoa jouduttaneen siis tarkastelemaan vielä uudestaan edessä mahdollisesti olevan kuntauudistuksen jälkeen. Ainakin metropoleista muodostuvat kunnat tarvitsevat uusia kunnanosa- ja palvelualueita (Saari

7.10.2011; Sipponen 4.10.2011). Maantieteellisesti laajassa ja harvaan asutussa maassa tarvitaan kolme hallintoporrasta. Tulevaisuus näyttää sijaitseeko tämä kolmas porras paikallishallinnon sisällä vai paikallishallinnon ja keskushallinnon välillä ja valitaanko sen päättäjät suoralla vai välillisellä vaalilla.

Vitteet

1. SiVL 8/2009 vp - HE 59/2009 vp
2. VSV ry:n kirje opetus- ja koulutusjärjestelmän tulevaisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriölle 20.12.2010.
3. Finlex » Oikeuskäytäntö » Hallinto-oikeudet » 1999 » Turun HAO 16.12.1999 99/1088/2.
4. Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös valituksesta, joka koskee oppilaan oikeutta päästä yksityiseen Tampereen kristilliseen kouluun 2007. Länsi-Suomen aluehallintoviraston Tampereen yksikön arkisto, Tampere.
5. Opetusministeriön kirje 24.3.1983 Kouluhallitukselle peruskoulun kehittämisestä. Nro 8271/27/82. *“Lääninhallitusten tehtävänä on sen lisäksi, mitä opetussuunnitelmista ja kieliohjelmista on säädetty, koordinoida kuntien välistä yhteistyötä, välittää tietoja valtakunnallisen ja paikallisen kehittämistyön kesken sekä osallistua opettajien jatko- ja täydennyskoulutukseen.”*
6. VKV:n kirjelmä Eduskunnan sivistysvaliokunnalle 20.4.1993 ja kannanotto opetusministeriölle 10.5.1994, VKV/VSV:n arkisto.
7. Opetusministeriön päätös 30.12.1998, N:ro 19/011/98.

Lähteet ja kirjallisuus

Painamattomat lähteet

Aho, Erkki, 1998. Huomioita koulutuksesta, politiikasta ja koulutuspolitiikasta. Puhe opetusministeriön järjestämässä Kulttuurin Kaukametsä-seminaarissa.

Holappa Arja-Sisko 2011, Opetustoimen työt ja työntekijät valtion aluehallinnossa 2025. Näköaloja nykyiseen ja tulevaan haastattelujen ja paneelikyselyn aineistojen perusteella. Puheenvuoro VSV ry:n kevätseminaarissa Helsinki 7.4.2011.

Mäenpää Olli 1988, Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Helsinki marraskuu 1988. Moniste, säilytetään Pauli Rautaman arkistossa.

Mäki, Marianne 2005. Lääninhallituksen kouluosastojen rooliin vaikuttaneet koulutuspoliittiset ja kouluhallinnolliset uudistukset 1987-1999. Pro gradu – tutkielma 30.8.2005, Tampereen yliopisto, Hallintotiede, Johtamistieteiden laitos.

Pribilla, Marco 2005. Maakunnat vastaan läänit. 1990-luvun aluehallintouudistus poliittisena prosessina. Pro gradu – tutkielma, Turun yliopisto, Poliittisen historian laitos.

Painetut lähteet

HE 86/1997 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi.

HE 59/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi.

VM. Hiljainen radikaali uudistus 2011. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009-2010. Valtiovarainministeriö 11/2011, Tampereen yliopisto.

Komiteanmietintö 1992:33. Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon. Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Komiteanmietintö 1992:34. Maakuntaitsehallinnosta

maakuntayhtymiin. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämistä. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Komiteanmietintö 1996:4. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus, Opetusministeriö.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 1:1995. Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Yliopistopaino, Helsinki.

Sivistysvaliokunnan mietintö 9/2009 vp

Sanomalehdet

Harisalo Risto 1911. Näkymätön käsi ei hallitse yhteiskuntiamme. HS, Mielipiteet, 13.8.1911.

Sahlberg, Pasi 2005. Kotikoulu. Opettaja 33/2005, 19.8.2005.

Kirjallisuus

Adler-Karlsson, Gunnar 1990. 90-luvun oppikirja. Art House osakeyhtiö, Helsinki.

Candrias, Mario 2011. Uusliberalismin viimeinen konjunkturi. Orgaaninen kriisi ja "jälkiuusliberaalit" suuntaukset. Teoksessa Yrjö Kallinen&Juha Koivisto&Lauri Lahikainen&Antti Ronkainen (toim.). Vastapaino, Tampere 2011.

Clinton, Billy 2004. Elämäni. WS Bookswell Oy, Juva 2004.

Duverger, Maurice 1969. Poliittiset järjestelmät. Porvoo, Helsinki, WSOY.

Hall, Stuart&Massey, Doreen 2011. Mitä kriisi tarkoittaa? Doreen Massey ja Stuart Hall keskustelevat tavoista ymmärtää nykyistä kriisiä. Teoksessa Yrjö Kallinen&Juha Koivisto&Lauri Lahikainen&Antti Ronkainen (toim.). Vastapaino, Tampere 2011.

Heinonen, Jari 1999. Hyvinvointimalli murroksessa. Aikamme sosiaalinen kysymys ja sen ratkaisuvaihtoehdot. Helsinki 2009, Kustannusyhtiö TA-tieto.

Heinonen, Jari 2009. Hyvinvointivaltion kriisi. Teoksessa Hakanen, Yrjö (toim.), *Nykyinen kriisi ja Marx*. Helsinki 2009, Kustannusyhtiö TA-tieto.

Juva, Simo & Kangasvieri, Anneli & Välijärvi, Jouni 2009. *Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Korpela, Juhani & Mäkitalo, Raili 2008. *Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen*. Edita, Helsinki.

Inozemtsev, N.N. ym. (toim.), 1980. *Nykyajan monopoli-kapitalismin kansantaloustiede (2 osaa)*. osa 1. Kustannusliike Progress, Moskova.

Laitila, Tuomo 1999. *Siirtoja koulutuksen ohjauskentällä. Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla*. Turun yliopisto.

Mälkiä, Matti 1995. *Näkökohtia hallintotieteen, julkishallintotieteen ja hallintohistoriallisen tutkimuksen asemaan julkishallintotieteen kentällä*. Teoksessa Stenvall & Tiihonen (toim.). *Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Näkökulmia hallintohistoriallisen tutkimukseen*. T:reen yliopisto, Hallintotieteen laitos.

Selovuori, Jorma 2009. *Lääninhallinto*. Teoksessa Savolainen, Raimo (toim.). *Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809-2009*. Porvoo, Valtioneuvoston kanslia.

Stenvall, Jari 1995. *Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon*. Helsinki 1995, Hallintohistoriakomitea, Painatuskeskus.

Simola, Hannu 2002. *Erinomaisuuden eetoksesta kohti riittävän hyvän koulun politiikkaa*. Teoksessa Holopainen & Lukkarinen & Rautama (toim.). *Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan*. VSV, Vaasa.

Sipponen, Kauko 1987. *Rakennemuutoksen arviointia*. Kirjasessa *Yhteiskunnan rakennemuuttujia EVA*, Helsinki.

Suomi, Juhani 2007. *Kohti sinipunaa. Mauno Koiviston aika, 1986 – 1987*. Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki.

Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku 1997. *Suomen hal-*

linnon muuttuminen 1987-

1995. Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos.

Temmes, Markku & Ahonen, Pertti & Ojala, Timo 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi, Opetusministeriö, Helsinki.

Vartola, Juha, 1995. Joitakin näkökohtia hallinnon menneisyyden tutkimukseen. Miniesseeluonnoksia eräistä hallintohistoriallisesti mahdollisesti relevanteista kysymyksistä. Teoksessa Jari Stenvall ja Seppo Tiihonen (toim.). Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Näkökulmia hallintohistoriallisen tutkimukseen. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos.

Tiihonen, Seppo 1995. Teoksessa Jari Stenvall ja Seppo Tiihonen (toim.). Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Näkökulmia hallintohistoriallisen tutkimukseen. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos.

Tiihonen, Paula & Tiihonen, Seppo 1990. Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Tuomioja, Erkki 1980. Vaihtoehdottoman demokratian kritiikki. Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki.

VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009. Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki.

Digitaaliset lähteet

EK 2010. Askelmerkkejä tulevaisuuteen. [www-lähde] www.ek.fi

EVA 2004. Suomen menestyksen eväät. Tiekartta tulevaisuuteen. [www-lähde] <http://www.eva.fi/eva/>

Fakta om friskolor. [www-lähde] <<http://www.academedia.se/Portals/0/docs/Branschinformation/Fakta.pdf>> (Luettu 15.9.2011)

Hallitusohjelmat vuodesta 1987 vuoteen 2011. [www-lähde] <<http://www.valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/>

[hallitukset/hallitusohjelmat/fi.jsp](#)> (Luettu 2.11.2011)

Kansallisen Kokoomuksen, Suomen sosiaalidemokraattisen puolueen ja Suomen Keskustan ohjelmalliset asiakirjat vuosilta 1880 – 2011.[www-lähde] <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva>> (Luettu 23.10.2011)

Oikeusasiamiehen toimintakertomus 2010. Apulais-oikeusasiamies Jussi Pajuoja. Aluehallintouudistus on kompastellut. [www-lähde]. <http://www.edilex.fi/content/uutiset/28486.html> (Luettu 13.6.2011)

Pöysti, Tuomas 2005. Hyvä hallinto. [www-lähde] http://www.v.m.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/hyvahallintapuhe170805.pdf (Luettu 30.10.2011)

Valtiopäiväasiakirjat, äänestysluettelo [www-lähde]. <<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/index.htx?lng=fi>> (Luettu 27.10.2011)

Sipponen, Kauko 2008. Polemiikki, Kunnallistalouden kehittämissäätiö. [www-lähde] < <http://www.polemiikki.fi/lehdet/2008/numero-2/tulevaisuus-uusliberalismi-jyraa.aspx>> (Luettu 5.9.2011)

Suutarinen, Sakari 2008. Vapaan koulutuksen tukisäätiö – koulukasvatuksen, opettajankoulutuksen ja tutkimuksen näkyvätön vaikuttaja 1973–1991 [www-lähde] <http://www.kasvatus-ja-aika.fi> (Luettu 1.11.2011)

Haastattelut

Reijo Laukkanen	25.08.2011
Jukka Hirvelä	13.09.2011
Kauko Sipponen	4.10.2011
Rauno Saari	7.10.2011
Simo Juva	21.10.2011
Mari Kiviniemi	27.10.2011
Ritva Jakku-Sihvonen	28.10.2011