

# Sivistys-Suomen synty – ja suunta?

Sakari Ahola

Opetusministeriön pitkäaikainen virkamies ja vuonna 1994 kansliapäällikön postista eläkkeelle jäänyt Jaakko Numminen on julkaissut mittavan elämäkerran, lähes tuhat sivuisen opuksen, jonka ensimmäinen osa keskittyy koulutuspolitiikkaan ja suomalaisen koulutusjärjestelmän suuriin reformeihin. Toinen osa käsittelee laajasti kulttuuripolitiikkaa. Keskityn tässä kirjoituksessa koulutusjärjestelmämme kehittämiseen, erityisesti korkeakoulupolitiikkaan. Kysyn erityisesti, mitä evästyä Nummisen kirja tarjoaa korkeakoulutuksen nykytilaa ja suuntaa ajatellen.

Esipuheessa Numminen asemoi historiikin kolmeen ajanjaksoon, vuosiin 1962–66 toimiessaan valtakunnansuunnittelutoimistossa, opetusministeriövuosiin 1966–94, niistä kansliapäällikkönä vuodesta 1973, ja eläkevuosiin 1995 lähtien. Odotin erityisesti Nummiselle tyypillistä kriittistä analyysiä viimeaikaisista koulutuspoliittisista tapahtumista, mutta jouduin pettymään. Painopiste on hänen virkakautensa suurissa koulu-uudistuksissa, ja viiteitä tai kommentteja liittyen nykykehitykseen on vähänlaisesti. Ehkä mielenkiintoisempaa onkin se, mitä Numminen ei kerro tai mihin hän ei ota kantaa. Tämä on kuitenkin siinä mielessä epäreilu tarkastelukulma, että jo nykymuodossaan käsiteltyjen asioiden kokonaisuus on varsin mittava!

Yhdyn Antti Arjavan arvioon Helsingin Sanomissa (24.1.2021). On välillä puuduttavaa lukea uu-

distuksista mietintö mietinnöltä ja lakipykälä lakipykälältä, mutta onneksi lukuisat anekdootit ja ministeriön virkamiesten ja muiden toimijoiden luonnehdinnat tuovat virkistystä lukukokemukseen. Saatan lisätä tähän joitain omia havaintojanikin. Monet asiat ovat myös entuudestaan tuttuja, onhan Numminen varsin tuottelias kirjoittaja. Keskeisistä koulutus uudistuksista on jo olemassa pätevä selostukset mm. kirjoissa Keskiasteen koulutuksen uudistaminen (1977), Yliopistokysymys (1987) ja Koulutuspolitiikan vaihtoehdot (1994), joka oli hänen ”testamenttinsa” eläköitymisen hämmöittäessä.

Vaikka Numminen on ollut tärkeä aikalaispolitiikan ja -toimijoiden kriitikko, luonnehtii hänen toimintaansa ministeriössä samalla pyrkimys perusteltuihin ja ääriäkökulkua tasapainottaviin ratkaisuihin. Hän kertoo kuinka useassa komiteassa ja työryhmässä joutui laatimaan eriävän mielipiteen, josta yleensä myös loppupeleissä tuli valitseva kanta. Ehkä tämä on tulkittavissa niin, ettei Numminen halua turhaan repostella nykypäättäjien politiikkatoimia, vaan antaa heille työrauhan. Muutamia evästyksiä ”vanhalta hallintomieheltä” kuitenkin saadaan.

## Suurten parlamentaaristen komiteoiden aika

Korkeakoulu-uudistusten historian Numminen aloittaa Korkea-

koululaitoksen suunnittelukomiteasta (1963–65; ns. Suomalaisen komitea), joka ajalle tyypillisesti istui pitkään ja hartaasti, ja Nummisen mukaan todelliset tapahtumat ehtivät ajaa ohi komitean pohdinnoista. Olen itse aiemmin kiinnittänyt huomiota tähän Nummisen ajattelutapaan. Esimerkiksi kirjassa Yliopistokysymys hän luonnehtii koulutusekspansiota kuohuvana elämänä, joka murtaa suunnittelijoiden padot (Numminen 1987, 160). Sama ajattelutapa näkyy Nummisen pohtiessa ope-tushallinnon laajenemista: ”Uutta henkilökuntaa oli hyvin saatavissa, kun suurten ikäluokkien akateemiset kaaderit alkoivat 1960-luvulla valmistua yliopistoista” (s. 90). Pelkällä massallaan ne pakottivat hallinnonkin laajentumaan – kyseessä eivät siis olleet pelkästään hallinnon tarpeet *per se*. Se, että uusi virkakunta tuli suoraan ”koulunpenkiltä”, merkitsi kuitenkin kentän olosuhteiden ja tuntojen tietämyksen ja ymmärryksen ohenemista ja kaventumista. Nummisen mukaan eräillä ministereillä oli työpöytänsä laatikossa valmis lista sopivista nimistä, jos ja kun kansliapäällikkö vihjaisi uuden viran tai toimen tarpeesta.

Jo 1950-luvulla oli istunut Helsingin yliopiston kanslerin Pekka J. Myrbergin johdolla Korkeakoulukomitea (1952–56). Tässä ”arvovaltaisessa komiteassa käytiin läpi ajan yliopistopoliittiset ongelmat”, kuten Numminen toteaa (s.57). Komitea ei saa Nummiselta omaa

käsittelyä, mutta se tulee mainitaksi sihteerinsä Oiva Ketosen yhteydessä, jota Numminen pitää merkittävänä yliopistomiehenä ja korkeakoulupoliittikan toimijana. Olihan hän sittemmin myös kuuluisan presidentin työryhmän (1964) sihteerin (s. 62). Myrbergin komitea tulee mainitaksi myös Itä-Suomen korkeakoulukysymyksen yhteydessä, koska sen tehtäviin kuului laatia suunnitelma ”sijoittaa tieteellistä opetusta ja tutkimusta myös Helsingin ulkopuolelle” (s. 268).

Myrbergin ja Suomalaisen komiteoiden pohjalta alkoi suomalaisen korkeakoulutuksen alueellinen laajentaminen. Presidentin työryhmän tuloksena puolestaan syntyi korkeakoululaitoksen kehittämislainsäädäntö. Olen Numminen kanssa samaa mieltä siitä, että vuonna 1966 säädetty kehittämislaki oli kansainvälisestikin tarkasteltuna poikkeuksellinen innovaatio, vaikka se käytännössä tekikin koulutussuunnittelusta eräänlaisen ”normimatematiikkaa” (s. 241). Toinen lakiin liittynyt innovaatio oli koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma (KESU), joka vuosikymmenet jäseni sekä korkeakoulupoliittista keskustelua että itse kehittämistä.

Voidaan syystä kysyä, miksi KESU-perinteestä vuonna 2015 luovuttiin. Nykyinen kansliapäällikkö Anita Lehikoinen perusteli Akaatiimi-lehdessä 8/2015 luopumista näin: ”Suunnitelmaan kirjattiin aina satoja korkeita tavoitteita. Yhtään lisäeuroa ei niiden perusteella saatu. Hallitusohjelmassa on selkeä suunta vuoteen 2025 asti. Tarvitaan tekoja, ei sanoja”. Perustelu on siinä mielessä horjuva, että hallitusohjelmat ovat vielä epämääräisempiä ja niillä on yhtä viitteellinen suhde todelliseen resurssien jakoon kuin KESU:lla. Sen sijaan hallitusoh-

jelmat ovat hyvä esimerkki siitä, miten koko korkeakoulupoliittinen suunnittelu on hankkeistettu (s. 166–169).

Taustalla oli koko valtiollisen suunnittelukulttuurin muutos, johon Numminenkin viittaa kuvattaessaan vanhan parlamentaarisen komitealaitoksen alasajoa. Kehitys oli tavallaan väistämätöntä ajatellen vaikka Numminen esittämiä lukuja keskiasteen uudistuksen tuottamasta suunnittelumateriaalista ja sen vaatimista henkilötövuosista (s. 389). Vähitellen ministeriön omat työryhmät korvasivat komiteat, ja erityisen vaikeiden kysymysten ratkaisemiksi kutsuttiin selvitysmiehiä ja sittemmin myös naisia. Onkohan ajattelutapa nyt muuttumassa? pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on nimittäin maininta, että suurisuuntaisissa uudistuksissa olisi ehkä syytä palata parlamentaariseen valmisteluun (ks. Ahola & Välimaa 2020, 26).

Toimin itse opiskelijavalintojen selvitysmiehenä 2000-luvun alkupuolella. Kun ajattelee, miten paljon polemiikkia on viime vuosina ollut ministeriön opiskelijavalintauudistusten tiimoilta, olisin toivonut asian laajempaa käsittelyä ja kriittistä pohdintaa. Numminen toteaa, että haluaisi vähentää pääsykoekirjojen ulkolukua ja että ”korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa olisi keskityttävä toisaalta ylioppilastutkintoon, toisaalta erilaisiin soveltuvuuskokeisiin” (s. 408). Myös ylioppilassumaan Numminen viittaa vain lyhyesti.

Mainitussa selvitystehtävässä tustuin Arvo Jäppiseen, jota Numminen kehuu OECD:ssä lainassa olleena mutta onneksi takaisin Helsinkiin palanneena huippuasiantuntijana. Jäppinen oli hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja, ja

kävimme tiukkaa keskustelua siitä, mikä tulisi olemaan avoimen korkeakouluopetuksen rooli vaihtoehtoisena korkeakoulutuksen valintaväylänä. Asia on edelleen akuutti, eikä väylä ole mitenkään merkittävästi avautunut, vaikka erilaisia hankkeita sen tiimoilta onkin.

## Suunnittelukulttuurin muutos ja ammattikorkeakoulujen perustaminen

Miksi meillä ammattikorkeakoulut perustettiin vasta 1990-luvulla? Yleensä tässä yhteydessä viitataan edellä mainitun Myrbergin korkeakoulukomitean vahvaan akateemiseen perinteeseen. Komitean mielestä ei nimittäin ollut suotavaa perustaa ”vajavaltaisia” korkeakouluja, joissa voisi suorittaa vain alempia tutkintoja (Kom 1956, 48). Numminen muistelmien perusteella syntyy sellainen kuva, että muut vaikeat ja pitkäkestoiset uudistukset, aluksi kehittämislainsäädäntö, yliopistolaitoksen alueellisen laajentamisen läpivienti, tutkinnon- ja hallinnonuudistukset sekä keskiasteen uudistus veivät kaiken ajan ja huomion.

Vasta kun opetusministeriksi tuli keväällä 1987 Christoffer Tassel, jolla oli jo kahdennen vuoden kokemus oikeusministerinä, alkoi koulutusjärjestelmän rakennesuunnittelu saada uutta puhtia. Hän perusti erityisen koulutuspolitiikan johtoryhmän ja laati sen avustuksella vision koulutusjärjestelmän kehittämiseksi. Numminen kirjoittaa: ”Taxellin johdolla ministeriössä käytiinkin kevään 1987 aikana monia keskusteluja koulutuspolitiikan tilasta ja erityisesti peruskoulutuksen jälkeisen koulutuksen ”häiriöistä”, varsinkin kasvavasta ylioppilassumasta”. Muistettakoon,

että ministeriön ensimmäinen ylioppilaiden jatkokoulutusmahdollisuuksia pohtinut työryhmä antoi mietintönsä 1986, ja varsinainen ”Ylioppilassumatyöryhmä” vuona 1988.

Numminen ei pohdi suma-asiaa sen enempää. Hän esittelee AMK-uudistuksen samanlaisena ”menestystarinana” kuin muutkin koulutuspolitiikan kommentoijat. Ja tokihan se sitä oli, samassa merkityksessä kuin mainittu korkeakoululaitoksen kehittämissänsäädäntö. Numminen ottaa esille vahvan ja tasokkaan opisto-verkon, jonka varaan ammattikorkeakoulut rakennettiin. Nummisen mukaan ”oppilaksi oli alusta pitäen hakeutumassa myös lahjakasta ja opinhaluista nuorisoa, joka oli vuosikausia turhaan pyrkinyt yliopistoihin” (s. 460). Ammattikorkeakouluista toivottiinkin ylioppilassuman purkajaa, mutta näin ei ole käynyt – hakijasuma jatkaa kasvuaan, ja viime vuosina asiaa on yritetty korjata mittavalla opiskelijavalintojen remontilla sekä lisäämällä korkeakoulupaikkoja (ks. Ahola 2020).

Nummisen mukaan AMK-vision taustalla oli erityisesti Markku Linnan vetämä suunnitteluryhmä, joka käytti asiantuntijana Euroopan korkeakoulumalleista hyvin perillä ollutta Osmo Lampista. Ammattikorkeakoulujen isäksikin tituleerattua Lampista Numminen luonnehtii seuraavasti: ”Mies osoittautui eteväksi ajattelijaksi, pidin häntä suorastaan koulutuspoliittisena innovaattorina. Hänen fyysisesti hitaasti kääntyvä kookas olemuksensa oli käänteisesti verrannollinen siihen henkiseen joustavuuteen, jota hän osoitti”. Voin tähän yhtyä. Osmo Lampinen oli aktiivisesti mukana mm. Euroopan korkeakoulu-yhteisön (EAIR)

konferensseissa, joissa monesti tapasimme. Meiltä hän sai näissä yhteyksissä nimityksen nallekarhu. Jotain karhumaista on myös Nummisen habituksessa. En itse häneen koskaan tutustunut, mutta muistan kyllä hyvin jännittävistä Finlandiatalon korkeakoulupoliittisesta seminaarista vuodelta 1989, jossa hän johti puhetta. Seminaarissa esiteltiin Taxellin ”visioon” oli etukäteen pyydetty puheenvuorot kolmelta tutkijaryhmältä, joista Koulutussosiologian tutkimuskeskus (RUSE) oli yksi.

## Koululainsäädännön kokoaminen, uusi yliopisto ja duaalimallin kohtalo

Viimeisenä suurena työrupeamana Numminen veti koululainsäädännön kokoamishankkeen, jonka opetusministeri Riitta Uosukainen asetti 1993. Yliopistojen osalta hanke saatiin maaliin vuonna 1997, kun Numminen oli jo jäänyt eläkkeelle. Vuoden 1997 yliopistolaki kokosi yhteen aiemmat yliopistokohtaiset säädökset, joiden puitteissa mm. jummittavaa hallinnonuudistusta oli vuosikaudet pyritty edistämään. Nummisen mukaan 1990-luvulla aloitettu tehokkuuteen, tavoitteellisuuteen ja arviointiin perustuva korkeakoulupoliitiikka ja erityisesti vaatimukset tehokkaammasta yliopistohallinnosta mahdollistivat ne uudistukset, jotka liittyivät rehtorin asemaan ja hallituksen kokoonpanoon. Kirjassaan Koulutuspolitiikan vaihtoehdot Numminen analysoi näitä kansainvälisiä muutostrendejä tarkemmin. Laman myötä oli alkanut korkeakoulutuksen rakenteellinen kehittäminen, ja Numminen ennakoi markkinamekanismin ujuttautu-

mista myös yliopistoihin sekä niiden rahoituspohjan välttämätöntä laajentamista (Numminen 1977, 68).

Näiden muutosten loogisena jatkumona voidaan pitää vuonna 2009 toteutettua ns. vuosisadan yliopistouudistusta (ks. esim. Tomperi 2010). Numminen tyytyy lähinnä toteamaan, että kyseessä oli radikaali muutos. Ehkä ainoa kriittisempi kommentti liittyy yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välisiin uusiin hallinnollisiin järjestelyihin. Vanhana hallintomiehenä Numminen toivoi, ”että Suomessa pystyttäisiin muodostamaan selväpiirteinen korkeakoulujärjestelmä, joka tekee mahdolliseksi opetuksen ja tutkimuksen yhtenäisen tason ja myös kansainvälisen vertailun” (s. 331). Niin sanotun Tampereen uuden yliopiston synnytystuskat ja hallintokiistat lienevät tässä suhteessa valaiseva esimerkki siitä mitä tapahtuu, kun mennään hallinto edellä ja unohdetaan tutkimuksen ja opetuksen tarpeet. Itse koulutuksen osalta duaalimalli on kuitenkin pitänyt pintansa.

Duaalimallista luopuminen nousee aika ajoin keskusteluun. Se alkoi itse asiassa jo heti ammattikorkeakouluja perustettaessa, kun maakunnissa näytettiin ajateltavan, että ammattikorkeakoulu on hyvä välivaihe oman yliopiston saamiseksi. Asialle oli brittiläisen kehityksen myötä syntynyt jo oma käsitteensä, akateeminen imu (*academic drift*, ks. Clark 1983). Numminen kertoo, miten hän kirjassaan Koulutuspolitiikan vaihtoehdot (1994) pyrki kuvaamaan duaalimallin ominaispiirteitä. Näyttääkin siltä, että ministeriössä sommiteltiin ammattikorkeakouluille vaativaa, Nummisen mukaan jopa ylimitoitettua (s. 460)

asiantuntija- ja kehittäjäroolia, jotta mainittua akateemista imua ja yliopistopuolen pelkoja saataisiin liennytettyä. Myöhemmin, niin sanotun Bolognan prosessin myötä korkeakoulupoliittiseen puheenparteen vakiintui käsite erilainen mutta samanarvoinen (*different but equal*, ks. Ahola 1997).

## Valuuko korkea-koulututkimus konsulttifirmoille?

Numminen kirjoittaa lyhyesti myös kasvatus- ja koulutusutkimuksen merkityksestä koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Tämä on tärkeää, kun muistetaan, että kuluva vuosi on tutkitun tiedon teemavuosi (<https://tutkitutieto.fi/mika-on-tutkitun-tiedon-teemavuosi/>). Nummisen mukaan erityisesti kasvatustieteellinen tutkimus on edennyt omia ratojaan vailla käytännön yhteyttä päivän koulutuspoliittiseen keskusteluun. Nummisen tästä eri yhteyksissä esittämä kritiikki herätti suurta huomiota, mutta ”en kylläkään pysty arvioimaan, oliko keskustelulla mitään vaikutusta kasvatustieteen suuntautumiseen, tuskinpa” (s. 426). Numminen mainitsee myös RUSE:n tutkimussuunnan. Tulkitseen kommentin pääosin positiivisena: ”Laitos suorastaan sylki toinen toistaan mielenkiintoisempia tutkimuksia ja selvityksiä siinä tahdissa, että ministeriön virkamiehet tuskin ehtivät muilta virkatehtäviltään niihin perehtyä” (s. 427).

Tutkitun tiedon rooli koulutuspoliittisessa päätöksenteossa on sangen viitteellinen. Tästä kertoi jo Nummisen kehuman Osmo Lampisen väitöskirja vuodelta 1992. Samalla uudistusten tahti on vain kiihtynyt, ja monesti näyttää siltä,

että päätökset on tehty jo etukäteen (Ahola & Välimaa 2020). Myös Numminen viittaa siihen keskusteluun jota 2010-luvulta alkaen on käyty lainvalmistelun tason heikentymisestä (s. 169). Kuvattessaan ministeriön komitea- ja työryhmytyöskentelyä Numminen toteaa, miten kuvaan tulivat lopulta myös konsultit ja kokonaiset konsultti-toimistot: ”seurauksena yksityisen talouselämän muodot ja opit sekä ennen muuta taksat siirtyivät valtioneuvoston ja ministeriöiden työskentelyyn” (s. 169).

Nummisen muistelmien ykkösnide päättyy kuvaukseen Maanantaisesta ja valtioneuvoston kulttuurihankkeesta. Nämä pyrinnot kuvastavat 1990-luvun lama-ajan yrityksiä löytää kättä pidempää mm. turvautumalla ”viisaisiin miehiin”. Aluksi Ilkka Niiniluoto työryhmineen sai pääministeri Esko Aholta tehtävän selvittää Suomen henkistä tilaa ja tulevaisuutta (1994). Myöhemmältä ajalta muistamme pääministeri Jyrki Kataisen filosofi Pekka Himaselta tilaaman surullisenkulluisan tulevaisuusselvityksen (s. 490).

Numminen pitää Maanantaisseuran ja filosofityöryhmien pohdintoja sinänsä hyödyllisinä, tai ainakin hänestä olisi mielenkiintoista peilata 1990-luvun tulevaisuusajattelua nykytodellisuuteen (s. 486). Toisaalta niiden myötä vakiintui valtioneuvoston tulevaisuusraportointi ja ennakoitavuus. Samalla ministeriöiden välinen yhteistyö on lisääntynyt ja hallinnon siiloutuminen vähentynyt (s. 490). Mutta onko enää paluuta laajempien ja pitkäaikaisempien komiteoiden työskentelytapaan, mitä Marinin hallitusohjelma väläyttää ja mitä Numminenkin näyttäisi varovasti ennakoivan (s. 169)? Jos esimerkiksi katsotaan,

millaisena hankkeena Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030 (<https://minedu.fi/korkeakoulutuksen-ja-tutkimuksen-visio-2030>) synnytetään, olen itse varsin skeptinen. ■

Jaakko Numminen: *Sivistys-Suomen synty*. Osa 1. Kerava: Otavan Kirjapaino Oy 2020.

## Lähteet

- ACATIIMI 8/2015. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittäminen vaatii suunnan. [https://acatiimi.fi/8\\_2015/08\\_15\\_04.php](https://acatiimi.fi/8_2015/08_15_04.php)
- AHOLA, S. 1997. ”Different but Equal” - Student Expectations and the Finnish Dual Higher Education Policy. *European Journal of Education* 32(3), 291–302.
- AHOLA, S. 2020. Yliopistojen (tunte mattomat?) opiskelijavalinnat - poliittikka toiveiden ja todellisuuden välimaastossa. Teoksessa J. Ursin ja R. Muhonen (toim.): *Tuntematon korkeakoulutus*. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 80. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- AHOLA, S. & VÄLIMAA, J. 2020. Symposiumit ja seuran julkaisutoiminta – rakennusaineita tietoon perustuvalla korkeakoulupoliittikalle. Teoksessa J. Kallunki, T. Saarinen & T. Siekinen (toim.): *Yhdistys, tutkimus, tutkijuus*. Korkeakoulututkimuksen seura 20 vuotta. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- ARJAVA, A. 2021. Kuinka ministeriö sivisti Suomen. *Helsingin Sanomat* 24.1.2021.
- CLARK, B. 1983. *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press
- KOM 1956. *Korkeakoulukomitean mietintö*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

- LAMPINEN, O. 1992. The utilization of social science research in public policy. Publications of the Academy of Finland 4/92. Helsinki: VAPK-Publishing
- NUMMINEN J. 1977. Keskiasteen koulutuksen uudistaminen. Keuruu: Otava.
- NUMMINEN, J. 1987. Yliopistokysymys. Keuruu: Otava.
- NUMMINEN, J. 1994. Koulutuspolitiikan vaihtoehdot. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- OPM 1986. Ylioppilaiden jatkokoulutustyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1986:18. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 1988. Ylioppilassumatyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1988:11. Helsinki: Opetusministeriö.
- TOMPERI, T. (toim.) 2010. Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikkiä ja kiista uudesta yliopistosta. Tampere: Vastapaino.