

# Minkälaista järjestystä koulutustason nostopolitiikka rakentaa?

*Sakari Ahola*

**Y**ksi opetus- ja kulttuuriministeriötä (OKM) jo pitkään kaiherantanut ongelma liittyy suomalaisen koulutustason ja korkeakoulutuksen mitoitukseen. Keskustelua on käyty aina ammattikorkeakoulujen perustamisajosta alkaen, kun yltiöpäiseksi talousjärjestö OECD:n suullakin mainitukseksi asetettiin koulutusta 65 prosenttia suomalaisista korkeakoulututkintoon asti. Nykytavoite on Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan nostaa nuorten aikuisten koulutustaso ”mahdollisimman lähelle” 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Tosin ministeriöiden kansliapäälliköt ovat yhteisessä raportissaan todenneet, että vasta 70 prosenttia on sellainen luku, jolla voitaisiin tavoitella nykyistä OECD-maiden kärkeä (ks. Ahola, 2021). Vanha huoli häpeästä kansainvälisissä indikaattorivertailuissa, joka on ilmeinen muillakin politiikka-alueilla, nostaa siis jälleen päätään.

Tarkastelen tässä katsauksessa koulutustason nostoon tähtäävää keskustelua ja politiikkaa väljästi latourilaiseen toimijaverkkoteoriaan nojaten. Toimijaverkkoanalyysissä tarkastellaan sitä, miten toimijat rakentavat sosiaalista järjestystä ja samalla määrittelevät itsensä toimijoina ja kulloinkin kiistan kohteena olevan asian asiantuntijoina. Latourilaisittain puhutaan käännöksen strategioista, joilla tarkoitetaan erilaisia taktiikoita, joilla toimijat pyrkivät vakuuttamaan muut sitä, mitä näiden intressien, tarpeiden tai

päämäärien tulisi olla. Tältä osin nojaudun lähinnä Juha Koiviston (1998) väitöskirjaan.

Toimijaverkkoanalyysissä toimijoita voivat olla ihmisten ohella muutkin entiteetit ja artefaktit, tässä tapauksessa erityisesti OECD:n tilastot ja raportit, ministeriön tuotokset, kuten koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat (KESU:t) ja erilaiset työryhmämietinnöt, sekä muiden asiantuntijoiden kannanotot. Näitä aineistona käyttäen tarkastelen katsauksessa, miten koulutustason nostoon tähtäävän politiikan tavoitteet ovat muotoutuneet ja miten niitä muotoileva toimijaverkko on rakentunut.<sup>1</sup>

## Prosenttilukujen voima

Keskustelu korkeakoulutuksen mitoituksesta ja erityisesti korkeakoulutettujen ikäluokkaosuudesta käynnistyi 1990-luvulla, kun ammattikorkeakoulujen perustamisen myötä KESU:ssa alettiin asettaa prosenttitavoitteita. Kun ensimmäisissä uusimuotoisissa, vuoden 1986 kehittämislain säätämässä kehittämissuunnitelmissa (1987 ja 1991) lähdettiin siitä, että korkeakoulutusta ei enää laajenneta ja että päätetyt aloituspaikat tarkoittivat sitä, että korkeakoulutusta olisi tarjolla noin neljännekselle ikäluokasta, oli vuoden 1993 ”lomasuunnitelma” tässä suhteessa poikkeuksellinen. Ammattikorkeakoulukokeilut olivat alkanee, ja suunnitelmassa todetaan, että

tulevaisuudessa korkeakoulupaikkoja on 60–65 prosentille ikäluokasta. Sama prosenttiosuus kirjattiin vuoden 1995 KESU:uun, jossa vakuutettiin, että monien kiistojen kohteena ollut ammattikorkeakoulu-uudistus tullaan viemään loppuun.

Toimijaverkostossa vastakkain olivat ammatillisen peruskoulutuksen intressitahot sekä korkeasti koulutetun työvoiman saatavuudesta huolissaan olleet Elinkeinoelämän keskusliitto ja teknologia-teollisuus. OKM:llä oli rahoittajan rooli ja huoli jatkuvasti kasvavaan korkeakoulutuksen kysyntään vastaamisesta. Toimijaverkkoanalyysin näkökulmasta oleellista ei ole, onko suomalaisten korkeakoulutettujen ”oikea” määrä 50, 65 tai 70 prosenttia, vaan minkälaista järjestystä tämä asiasta käytävä keskustelu toimijana rakentaa. Vertailun vuoksi esimerkiksi voidaan ottaa vaikka se, kun Suomesa 1970-luvun puolivälissä oli 63 000 työtöntä ja Kekkonen julisti hätätilan.

Myös OECD:n vuoden 1995 korkeakoulututkinta otti kantaa mitoitusasiaan ja samalla ylikansallisen ohjausroolin korkeakoulupolitiikan toimijaverkostossa. Kyseinen tutkinta piti ammattikorkeakoulu-uudistusta onnistuneena ja näki sen samanlaisena välttämättömänä korkeakoulutuksen erilaistumisena, jollaista oli aiemmin tapahtunut monissa muissa OECD-maissa. Arviointiryhmä oli kuitenkin jossain määrin epäilevä tulevan korkeakoulu-

järjestelmän mitoitukseen eli tavoitteeseen tarjota korkeakoulutusta 60–65 prosentille ikäluokasta. Luvut esitettiin vuosien 1993 ja 1995 KESU:ssa mutta jätettiin sittemmin pois niiden herättämän negatiivisen keskustelun takia. OECD:n arviointiryhmä esitti asian hienotunteisesti viitaten vain Suomessa käytyyn keskusteluun ja arviointiryhmän havaintoon siitä, että niin laajaa korkeakoulutusta pidettiin ylimitoitettuna (ks. Ahola, 2015).

Ensimmäisenä varsinaisena käännösstrategiana voidaan pitää sitä, että vuoden 2000 kehittämissuunnitelmassa luovuttiin sekaannusta ja negatiivista keskustelua herättäneestä ikäluokkatavoitteesta. Tähän johti se, että lausunto-kierrokselle lähetetyssä luonnoksessa oli mainittu, että vuonna 2004 korkeakoulutusta tarjotaan jo 70 prosentille ikäluokasta. Tätä lukua pidettiin lausunnoissa ja yleisessä keskustelussa täysin yli-mitotettuna, joten se oli jätetty lopullisesta versiosta pois. Ratkaisu oli sikäläkin luonteva, että jo 1990-luvun alussa korkeakoulutuksen mitoituksessa oli siirrytty aloituspaikkojen kontrollista tutkintomäärien kontrolliin. Korkeakoulut ja ministeriö sopivat tutkintotavoitteet tulosneuvotte-luissa, ja korkeakoulut saivat itse päättää aloituspaikoistaan niin, että tutkintotavoitteet saavutettaisiin. Keskustelu korkeakoulutet-tujen ikäluokkaosuudesta sai väis-tyä, ja uudet kiistat kohdentuivat muun muassa korkeakoulutuksen rahoitusmalliin ja siihen, ohjasiko se korkeakoulutuksen mitoitusta järkevällä tavalla. Närää herätti esimerkiksi se, että tutkintotavoit-teiden alittaminen johti vain mar-ginaalisiin sanktioihin eikä niiden ylittämistä ei palkittu mitenkään.

Seuraavat kehittämissuunnitel-mat eivät tuoneet uutta hiipuvaan

ikäluokkakeskusteluun. Muut agendat ottivat tilaa keskustelua-varuudessa: Suomi oli liittynyt Euroopan univoniin ja kansain-välistyminen ja Bolognan prose-si toivat aivan uudenlaiset haasteet korkeakoulupoliittisen keskuste-luun. Korkeakoulutuksen mitoitus oli kuitenkin kaiken aikaa jännit-teisessä tilassa – erityisesti yliopis-tosektorin koulutusmääriä ei ha-luttu lisätä. Työvoimatarpeisiin pyrittiin vastaamaan suuntaamal-la koulutusta uudelleen.

OECD teki vuonna 2003 arvi-oinnin ammattikorkeakoulu-uudistuksesta. Myös siinä otettiin kantaa mitoituskysymyksen, mutta edellistä arviointia lievem-mässä muodossa. Arviointiryhmä katsoi, että sekava ja kehittämis-tä haittaava kansallinen mitoitus-keskustelu johtui siitä, että OKM oli epäonnistunut tavoitteidensa kommunikoinnissa erityisesti kor-keakoulusektoreiden välisistä kes-kinäissuhteista (ks. Ahola, 2015).

Yliopistosektoria ei haluttu enää kasvattaa, vaan määrällinen kasvu ohjattiin ammattikorkea-kouluihin. Vuoden 2008 KESU:ssa muutos oli jo kuitenkin näkyvissä, kun puhuttiin tarpeesta suunnata väestön koulutus- ja osaamistason kehitys jälleen kohti maailman kärkeä. Käytännössä tässä valmis-teltiin niin sanottua vuosisadan yliopistouudistusta.

## Asiantuntijoiden valta

Uusi käännösstrategia oli jo selvästi aluillaan vuoden 2012 KESU:ssa. Sen taustana oli Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma (2011), jossa tavoitteeksi otettiin Suomen nostaminen maailman osaavimmaksi kansakunnaksi vuoteen 2020 mennessä. Käännök-sen strategia paljastuu KESU:ssa esitetyssä taulukossa, jossa ver-tailtiin suomalaisia korkea-asteen

tutkinnon suorittaneita OECD:n keskiarvoon sekä ”maailman kär-keen”. Suomen nuorten aikuisten (25–34-vuotiaiden) korkeakoulu-tettujen osuus (39 prosenttia) jää OECD:n vertailussa 18. sijalle, kun kärki eli Etelä-Korea yltää peräti 63 prosenttiin. Ei siis ihme, että ”kansallisen hätätilan” julistami-nen oli lähellä, varsinkin jos kes-kusteluun lisätään huoli jatkuvasti heikkenevistä PISA-tuloksista.

Vuoden 2012 – viimeiseksi jää-neen – KESU:n ikäluokkatavoit-teet eivät käytännössä johtaneet mihinkään. Korkeakoulupoliiti-kan keskiöön nousi koulutuksellinen tasa-arvo ja sen edistämiseksi laadittu tasa-arvostrategia. Täytyy kuitenkin muistaa, että tasa-arvol-la ja korkeakoulutuksen mitoituk-sella on aina ollut tiivis kytken-tä: korkeakoulutuksen ekspansio on ollut sidoksissa ”väestön lah-jakuusreservien” tehokkaaseen mobilisointiin eli aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisäämi-seen. Oma kesto-ongelmansa oli suomalaisten korkeakouluopis-kelijoiden pitkä opintopolku, jota yliopistouudistuksen myötä alet-tiin taklata opiskelijavalintoja uudistamalla.

Ministeriön käännösstrategia realisoitui täydessä voimassaan niin sanotuissa Kalenius-rapor-teissa (Kalenius, 2014; Kalenius, 2014b; Kalenius, 2014c). OECD:n erityisasiantuntijana toiminut Aleksi Kalenius toimitti vuon-na 2014 kolme raporttia, joissa suomalaisten koulutustason ”ro-mahdus” lanseerattiin laajojen ja perusteellisten tilastojen avulla. Raportit herättivät paljon keskus-telua ja myös kritiikkiä erityisesti niiden lähteiden dokumentointiin liittyen. Huoli koulutustason romahtamisesta nähtiin osin keino-tekoisena (esim. Kivinen & Hed-man, 2016).

## Visiotyön viehätys

Seuraava käänösstrategia kantaa nimeä ”Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030”, ja se yhteytyi Suomen 100-vuotisjuhlintaan. ”Ehdotus Suomelle: Suomi 100+” otti tavoitteeksi tarjota korkeakoulututkimuksen puolelle nuorista. Jos ajatellaan aiempien vuosien tavoitteita, visiossa ollaan siis varsin realistisia. Vision käänösstrategian ytimessä oli korkeakoulujen ja muiden sidosryhmien laaja osallistaminen, valittujen konsultti-toimistojen avituksella, ”yhteisen päämäärän” tavoittamiseen (ks. Ahola, 2021). Jos mitään, visiotyö tuotti suuren määrän positiivista pohinää. Käytännössä samaan aikaan edettiin opiskelijavalinnan uudistuksessa. Koulutustason nostamisen kriittisin pullonkaula oli hidas sijoittuminen toiselta asteelta korkeakoulutukseen, opintojen pitkä kesto sekä alhainen läpäisyaste. Näissä suhteissa suomalaiset hävisivät OECD:n vertailuissa, mikä hiersi ministeriötä yhtä lailla kuin tutkinnon suorittaneiden ikäluokkaosuuden pienuus.

Huhtikuussa vuonna 2021 eduskunnalle annettiin erityinen koulutuspoliittinen selonteko (ks. Ahola 2021). Myös sen valmistelussa osallistettiin laajasti asiantuntijoita ja kenttäväkeä työpaikoissa ja aivoriivissä. Selonteossa nuorten korkeakoulutettujen tavoitteellinen prosenttiosuus pidettiin 50:ssä, mutta aikaperspektiiviä oli pidennetty vuoteen 2030. Selonteon mukaan tavoitteen saavuttaminen edellyttää kymmenen vuoden kuluessa peräti 100 000 uutta korkeakoulututkiminta nykyisiin koulutusmääriin verrattuna. Selonteon mukaan hallitus oli jo päättänyt lisätä aloituspaikkoja reilulla 10 000:lla vuosina 2020–2022 ja lisäyksiä olisi tarkoitus jatkaa vuoteen 2030 saakka. Näin

mittava korkeakoulupaikkojen lisääminen olisi melkoinen suunnanmuutos verrattuna viimeisten KESU:jen ajamaan vähentämispolitiikkaan. (Ahola, 2021.)

## Syntykö tiekartta?

Antti Rinteen vuoden 2019 hallitusohjelmassa linjattiin, että hallitus laatii erityisen tiekartan vuodelle 2030, jossa sovitaan yhteiset pitkän aikavälin toimet suomalaisen koulutus- ja osaamistason nostamiseksi. Myös siinä oli sisäistetty hyvin OKM:n ja Kalenius-raporttien viesti: ilman näitä toimia 1970-luvulla syntyneet olisivat jäämässä Suomen korkeaimmin koulutetuksi ikäluokaksi.

Rinteen hallitus kuitenkin kaatui jo saman vuoden lopulla. Seuraavalla Sanna Marinin hallituksella oli aivan toisenlaisia haasteita työpöydällä, vaikka koulutustason nostotavoitteet pidettiin ennallaan. Tiekartan piirtäminen sai jäädä odottamaan.

Nykyisen, Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan tarkoitus on laatia suunnitelma toimenpiteistä, joilla Suomen nuorten aikuisten koulutustaso nostetaan OECD:n kärkimaiden tasolle. Suunnitelman tilanteesta ei tätä kirjoitettaessa ollut tarkempaa tietoa. Tiede ja kulttuuriministeri Sari Multala on kuitenkin eräissä lehtihaastattelussa todennut, että toimenpideohjelma nuorten koulutustason nostamiseksi olisi tarkoitus valmistella kevään kehysriihen mennessä (Kivinen, 2023).

Kuten Koivisto (1998) toteaa väitöskirjansa jälkisanoina, toimijaverkkoanalyysi on parhaimmillaan tapaustutkimuksen tyypissä, meneillään olevia prosesseja ja toimijaverkon muotoutumista tarkastelevissa tutkimuksissa. Tämän kaltainen historiallinen katsaus jää siinä mielessä aina väistämättä

vajavaiseksi. Jos ja kun tiekarttaa aletaan piirtää, siinä olisi jollekin toimijaverkkoanalyysiä tuntevalle oivallinen tapaustutkimuksen paikka.

## Lopuksi

Jos ajatellaan tämän katsauksen otsikon kysymystä, koulutustason nostoon tähtäävä politiikka on rakentanut pääosin kolmentyyppistä järjestystä, jotka ovat osin päällekkäisiä ja limittyneitä. Aluksi kyse oli ammattikorkeakoulu-uudistuksen rakentamisesta sekä sen asettamisesta yhdeksi koulutusjärjestyksen välttämättömyyksistä ja samalla suomalaisen koulutuspolitiikan menestystarinaksi. Korkeakoulutettujen prosenttiosuus viestitti sekä välttämättömyyttä että erinomaisuutta. Tähän liittyi tärkeä yhteiskuntarakeenteellinen ulottuvuus: ammattikorkeakoulu-uudistuksen myötä Suomi oli liittymässä keskiluokkaiseen, tasa-arvoiseen ja sosiaalisen nousun mahdollistamaan yhteiskuntamuotoon – itse asiassa aivan kärkeksi.

Toisessa vaiheessa järjestys konkretisoitui todelliseksi ranking-kamppailuksi ja ylitti järjestyksen metaforisen tason. Alettiin puhua Suomen keskeisistä kilpailijoista ja verrokkimaista, ja OECD:n Education at Glance -julkaisusta tuli yksi keskeinen verkostotoimija. Korkeakoulutettujen ikäluokkaosuus ei ollut enää aloituspaikkamitoituksen sivutuote tai korkeakoulutetun työvoiman tarvetta legitimoiva luku. Siitä tuli yksi keskeinen korkeakoulupolitiikan onnistumista kuvaava indikaattori, jota seurataan yhtä tarkasti kuin PISA-tuloksia. Verkoston rakentumisen kannalta mielenkiintoisinta on se, että kotimainen data suodattuu edelleen OECD:n ja mainitun indikaatto-

rijulkaisun kautta. Kun vertaillaan erilaisia kansallisia järjestelmiä, kysymys siitä, mitä korkeakoulutukseen luetaan, ei ole ollenkaan triviaali (vrt. Kivinen & Hedman, 2016).

Entä miten sitten nuorten aikuisten koulutustaso saataisiin käännettyä uudelle nousu-uralle? Näyttäisi esimerkiksi siltä, että korkeakoulutuksen aloituspaikkojen lisääminen ilman perusrahoituksen lisäämistä on tullut tiensä päähän. Tuleeko nostopolitiikan tiekartta sisältämään jonkin uuden käännostrategian, jolla Orpon hallitusohjelman edellyttämät yhteisesti sovitvat toimenpiteet hyväksytään toimijaverkoston toimenpiteiksi? Se jääköön nähtäväksi. ■

## Viitteet

- 1) Jotta lähdeluettelo ei paisuisi kohtuuttoman pitkäksi suhteessa tähän lyhyeen keskustelukirjoitukseen, viitataan suurimpaan osaan analyysissä käytettyä lähdemateriaalista käyttäen kahta aiempaa artikkeliani (Ahola, 2015; Ahola, 2021). Viitattut hallitusohjelmat puolestaan löytyvät keskitetysti valtioneuvoston sivuilta: <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>. Muut käytetyt lähteet ovat oheisessa lähdeluettelossa.

## Lähteet

- AHOLA, S. (2015). Koulutusekspansio ja tasa-arvopolitiikan uusi nousu Suomessa. Teoksessa H. Aittola & J. Ursin (toim.), *Eriarvoistuva korkeakoulutus. Artikkelikokoelma Korkeakoulututkimuksen XII kansallisesta symposiumista 19.-20.8.2014* (s. 29–50). Jyväskylän yliopisto.
- AHOLA, S. (2021). Korkeakoulupolitiikan ja politiikanteon nykytilasta. *Yhteiskuntapolitiikka*, 86(4), 455–459.
- KALENIUS, A. (2014a). *Suomalaisten koulutusrakenteen kehitys 1970-2030* (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:1). Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-253-1>
- KALENIUS, A. (2014b). *Korkeasti koulutetun väestön kehitys* (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:12). Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-290-6>
- KALENIUS, A. (2014c). *Suomalaisten koulutus rakenne ja sen kehitys kansainvälisessä vertailussa* (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:17). Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-321-7>
- KIVINEN, A. (24.10.2023). Hallitus haluaa lisää nuoria korkeakouluihin. *Uutissuomalainen*. <https://www.uutissuomalainen.fi/uutissuomalainen/6300791>
- KIVINEN, O. & HEDMAN, J. (2016). Suomalaisen korkeakoulutuksen

kansainvälinen taso on väitettyä parempi. *Yhteiskuntapolitiikka*, 81(1), 87–96.

KOIVISTO, J. (1998). *Professorit järjestykseen* (koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 45). Turun yliopisto.