

Käsikirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

KOHTI KOLMANNEN TASAVALLAN KOULUPOLITIikkaA? UUSI HALLINNAN TAPA, KOULUTUS JA SYRJÄYTYMINEN SUOMESSA¹

Hannu Simola

Julkaisussa J. Löfström, J. Rantala & J. Salminen (toim.), *Esseitä historiallis-yhteiskunnallisesta kasvatuksesta* (ss. 115-138). Helsinki: Historiallis-yhteiskuntatiedollisen kasvatuksen tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Richard Rorty on epäilemättä oikeassa sanoessaan, että yhteiskunnallisesti merkittäviksi miellettyjen tapahtumien jälkeen kannattaisi odottaa vähintään sata vuotta, ennen kuin arvioidaan niiden historiallista merkitystä.² On kuitenkin helppoa yhtyä Pertti Alasuutarin ajatukseen, että Suomessa toisesta maailmansodasta alkanut aikakausi, "toinen tasavalta", on päättymässä tai jo päättynyt.³ Alasuutari on tosin muistuttanut, että muutosta ei pidä nähdä "kaikenkattavana" eikä sitä pidä yrittää selittää jollain nimenomaisilla kausaalisuhteilla, vaan että jokainen arvovaltainen luokittelu tai periodisointi itse asiassa vaikuttaa muutoksen todellistumiseen⁴, mutta nämä kriittiset varaukset huomioon ottaen 1990-lukua Suomessa voitaneen silti kutsua metaforisesti siirtymiseksi "kolmanteen tasavaltaan".

Tämä artikkeli perustuu kahteen kansainväliseen projektiin, joissa olen viime vuosina työskennellyt. "Suurempi ja kauniimpi" niistä oli EGSIE, *Education Governance and Social Exclusion/Inclusion in Europe*, joka toimi Euroopan Unionin neljännen TSER-puiteohjelman rahoituksella koordinaattorinaan Sverker Lindblad Uppsalasta. Projektiin osallistui kymmeniä tutkijoita kymmenestä maasta.⁵ Suomen tiimin muodosti lisäksi Risto Rinne ja Joel Kivirauma, ja työhön osallistui tutkijoita Turusta ja Helsingistä. Toinen projekti oli pienimuotoisempi, norjalaisen Kirsti Kletten johtama *Restructuring in Education: Reform Policy and Teacher Professionalism in Different Nordic Contexts*, jota kutsuttiin rahoittajansa, Pohjoismaisen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen säätiön NOS-S:n mukaan NOS-projektiksi. Siinä työskentely tapahtui pääasiassa neljän tutkijan voimin, ja mukana olleet maat olivat Norja, Tanska, Ruotsi ja Suomi. Nämä projektit olivat toisilleen likeisiä, mikä näkyy jo niiden otsikoissa. EGSIE tarkasteli uutta koulutuspolitiikkaa hallinnon ja syrjäytymisen näkökulmasta, NOS puolestaan opettajan työn näkökulmasta. Kummassakin projektissa uudesta, uusliberalistisesti sävyttyneestä koulutuspolitiikasta käytetään termiä uudelleenrakenteistaminen, *restructuration*. Kumpikin projekti kesti noin kolme vuotta ajalla 1998–2001. Tässä esityksessä EGSIE:n avaama näkökulma on etusijalla, ja NOS-projektin aineistoa ja tuloksia hyödynnetään rajoitetummin.

Artikkelini jakautuu kolmeen osaan. Ensiksi hahmottelen tutkimuskohteemme, peruskoulutuksen hallinnoinnin kontekstia, jossa *New Public Managementiksi* luonnehdittu kansainvälinen virtaus on keskeinen tekijä. Toiseksi esittelen politiikan tutkimuksen näkökulmaa, jota olemme soveltaneet EGSIE-projektissa ja osittain myös NOS-hankkeessa. Luonnehdin hahmottelemani näkökulmaa hallinnan tavan tutkimukseksi. Lopuksi nostan esiin kaksi dilemmaa, joissa uusi, Kolmanteen tasavaltaan viittaava hallinnan tapa näyttäisi liittyvän sosiaalisen syrjäytymisen ja koulun yhteyksiin.

***New Public Management* Suomen kunnallishallinnossa**

Tutkimuskohteenamme on siis koulun hallinnointi, joka kuuluu kiinteänä osana muuhun julkiseen hallinnointiin. Aluksi muutama sana suomalaisen julkishallinnon muutoksesta yleensä. Arto Haveri on kiteyttänyt hallinnon muutoksen Suomessa viimeisten kymmenen vuoden aikana seuraavasti: "Suomen kunnallishallinto kuten valtionhallintokin on 1980-luvun lopulta alkaneen runsaan kymmenen vuoden aikana uudistunut voimakkaammin kuin koskaan itsenäisyyden aikana."⁶ Muutoksen peruspiirteet ovat Haverin mukaan seuraavat⁷:

- (1) hajauttaminen sekä järjestelmä- että organisaatiotasolla: informaatio-ohjaus ja managerin päätösvalta;
- (2) markkinamenetelmien soveltaminen: yksityistäminen, yhtiöittäminen, kilpailuttaminen;
- (3) huomion kiinnittäminen tuloksiin ja vaikutuksiin panosten tai prosessien sijaan: arviointikriteerit, laskenta- ja budjetointimallit, suoritusindikaattorit;
- (4) yksityisen sektorin johtamistyylien seuraaminen: tulospalkkaus, laatustandardit, näyttävä ja visionäärinen johtajuus.

Näihin voi lisätä vielä Haverin itsensäkin korostaman peruspiirteen: "vaatimus julkisten varojen säästeliäästä käytöstä ja pidättäytyminen julkisen sektorin palvelujärjestelmän laajentamisesta sekä toiminnan taloudellisuuden ja tuloksellisuuden painottaminen". Toisaalla hän toteaa, että tulokeskeisyys, kilpailu, valinnanvapaus, uudet ohjausmallit ja privatisointi ovat NPM-mallin mukaisia kehittämisideoita, joita sovelletaan Suomen kunnissa.⁸

Vastakkain ovat Haverin mukaan vanha perinteinen *Public Administration* ja uusi, erityisesti teollisuusmaiden järjestön OECD:n ajama *New Public Management*, NMP, jonka henkisinä taustoina

Haveri näkee julkisen valinnan teorian, managerialismin sekä yleensä yksityisen sektorin johtamis- ja laskentamallien jäljittelyn. Hänen mielestään NPM on "vakiintunut johtavaksi ja vaikutusvaltaiseksi, etenkin länsimaiden hallinnon uudistuksia ohjaavaksi ajattelumalliksi". Tutkijat luonnehtivat sitä eri tavoin: jotkut kutsuvat NPM:a doktriiniksi, toiset ideologiaksi, kolmannet globaaliksi paradigmaksi. Oleellista kuitenkin on, että Suomi on ollut NPM:n "johdonmukaisin ja päättäväisin soveltaja" Pohjoismaissa ja että "Suomen kunnallishallintoa on uudistettu pääasiassa uuden julkisjohtamisen oppien suuntaisesti."⁹

NPM tuli Suomeen 1980-luvulla. Harri Holkerin hallituksen (1987–1991) toteuttamat ja kannattajiensa läpimurtohankkeiksi nimittämät uudistukset olivat tulosohejaus (ja -johtaminen), uusi kuntien valtionosuusjärjestelmä (ja vapaakuntaudistus), sekä liikelaitosuudistus (ja yhtiöittäminen). Julkisen hallinnon uudistaminen oli vahvasti virkamiesvetoista, vaikka mallia oli haettu OECD:n NPM-suosituksista ja sellaisista maista kuin Britannia, Australia ja Uusi-Seelanti, joissa vastaavat uudistukset oli aikanaan käynnistetty selvästi poliittisina ohjelmina ja niillä oli ollut kaksi keskeistä päämäärää: vahvistaa edustuksellisen poliittisen päätöksenteon asemaa suhteessa virkamiestason vaikutusvaltaan sekä vahvistaa manageristisia periaatteita ja toimintatapoja perinteisten byrokraattisten hallintatekniikoiden kustannuksella.¹⁰

Virkamiesvetoisuus – etenkin "pieni joukko uudistushenkisiä budjettivirkamiehiä sekä uudistuksen kokeiluvaiheessa mukaan lähteneiden virastojen johtajia" – johti odotetusti siihen, että jälkimmäinen tavoite on Suomessa korostunut eikä ensimmäinen ole juurikaan ollut esillä. Toisin kuin monissa muissa maissa, Suomessa tilivelvollisuus on rajattu hallinnon tasojen väliseksi, siis virkamiestason keskinäiseksi tarkkailuksi. Tilivelvollisuutta poliittiselle tasolle tai kansalaisille ei ole Suomessa pidetty tärkeänä.¹¹

Haverin artikkeli on kuvaileva ja pidättyväisyyttä pääsääntöisesti kannanotoista, mutta hän toteaa silti suoraan: "Lieneekin selvää, että kuntien mahdollisuudet toimia tehokkaasti itseohjautuvina vaihtelevat niiden koon, alueellisen sijainnin ja elinkelpoisuuden mukaan, mikä – samoin kuin taloudellisen tehokkuuden ylikorostaminen – voi johtaa epätasaisuuteen kansalaisten saamissa palveluissa."¹² Aiheemme kannalta tässä on olennaista se yksinkertainen mutta kumma kyllä usein unohdettu tosiasia, että koulutuspolitiikka on osa paitsi kansainvälistä myös kotimaista yleistä politiikkaa. Kyse on yleisemmän politiikan soveltamisesta koulutuksen, mm. peruskoulutuksen, alueelle.

Käsitteellinen! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

Miksi NPM on sitten ollut niin menestyksekkäs Suomessa? Haveri näkee tässä kaksi pääasiallista tekijää. Yhtäältä ovat NPM:stä irralliset syyt: hallinnon hajauttaminen on ollut kauan vaihtoehto byrokraattisuuden etenemiselle; hajauttaminen ja sääntelyn purku on kauan ollut suomalaisen kunnallisen itsehallinnon pyrkimys; 1990-luvun alun lama tiukensi talouden kehyksiä, jolloin tehokkuus- ja tulosvaatimuksia oli helppo ajaa läpi; EU-jäsenyys edesauttoi paikallistason päätöksenteon vahvistamista. Lisäksi Haveri listaa NPM:än liittyviä syitä: julkisen hallinnon kysymysten kansainvälistyminen; NPM:n paradigman vaikutusvaltaisuus; "yhteiskunnan arvojärjestelmässä tapahtunut vähittäinen muutos valtiokeskeisestä institutionaalisesta hyvinvointivaltiosta kohti kevyempää käsitystä valtion roolista ja tehtävistä." Haverin mukaan uusliberalistien hyvinvointivaltiota vastaan suuntaama kritiikki on saanut 1980-luvulta lähtien runsaasti jalansijaa byrokraatiaongelmien ja taloudellisen ahdingon kanssa kamppailevassa kunnallishallinnossa.¹³

Hallinnan analyysi¹⁴ ja hallinnan tapa

Näkökulmani hallintoon on tässä suuresti velkaa Michel Foucault'n käsitteelle *gouvernementalité*, jonka hän esitti vuonna 1978 saman nimisessä luennessaan Collège de France'ssa. Suora käännöksen olisi hallintamentaliteetti, mutta käytän sen sijaan Anu Kantolan muotoilemaa käsitettä *hallinnan tapa*.¹⁵ Sen heikkous on termin yleisluonteisuus, mutta vahvuus on selkeä arkikielisyys ja se, että "mentaliteetin" jättäminen sivummalle merkitsee yhteiskunnallisten rakenteiden, konkreettisten vaikutusten, hallinnan taustalla olevien väestöryhmien ja tavoitteiden parempaa huomioonottamista ja painottamista, kuin on yleensä ollut tapana Foucault'n inspiroimassa tutkimuksessa.¹⁶

Kantola esittää kolme Foucault'n peruslähtökohtaa hallinnan tavan käsitteelle. Ensinnäkin modernissa yhteiskunnassa hallinnassa "oikeuden, lain ja rangaistuksen korvaavat teknologia, normalisaatio ja kontrolli".¹⁷ Hallinta ja vallankäyttö ei enää ole pääosin näkyvää, rajoittavaa ja pakottavaa, vaan yhä enemmän näkymätöntä, houkuttelevaa ja pehmeätä. Toiseksi hallinta tuottaa sekä hallitsijat että hallitut: "hallinta on enemmänkin prosessi, jossa yksilö joutuu ottamaan kantaa tiettyihin kysymyksiin, määrittelemään oman asemansa suhteessa niihin ja tuottamaan aktiivisesti oman asemansa suhteessa hallintaan ja sen puheeseen."¹⁸ Lisäksi voidaan sanoa, että sekä itsensä että muiden hallinta liittyvät tässä yhteen: hallinnan tapa on tässä mielessä "muiden hallitsemisen teknologioiden ja minätekniikoiden kosketuspinta".¹⁹ Kyse on siis kurin ja itsekurin kietoutumisesta yhteen. Kolmanneksi Foucault korosti hallinnan kaksoissidottua luonnetta: se on määrätynlaisen vallankäytön ja totuudentuotannon kudelma, poliittisten rationaalisuuksien ja teknologioiden yhdistelmä, tiedon ja tekniikkojen yhteenkietoutuma.

Käsitkirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

Foucault'n työn pohjalta on syntynyt varsin laaja teoreettinen tutkimussuunta, jonka edustajia on kutsuttu angloamerikkalaisessa kentässä *governmentality*-tutkijoiksi.²⁰ Merkittävimpiä näistä ovat Graham Burchell, Colin Gordon, Nikolas Rose, Peter Miller ja Mitchell Dean. Heistä monet kuuluvat 1989 perustettuun *History of the Present* –tutkimusverkostoon, jossa nykyisin on satakunta tutkijaa Euroopasta, erityisesti Britanniasta, sekä Pohjois-Amerikasta ja Australiasta. Suomalaisista Risto Eräsaari ja Sakari Hänninen ovat aktiivisesti osallistuneet verkoston toimintaan.

Suomen erityisyys verrattuna angloamerikkalaiseen hallinnan tutkimukseen on kiinnostava kysymys. Poliittisen ja yhteiskunta-ajattelun perinne on Suomessa paljon kollektivistisempi kuin angloamerikkalaisissa yhteiskunnissa. Kun liberaali ajattelu lähtee yksilöistä, hegeliläis-marxilainen, saksalainen ja pohjoismais-korporativistinen ajattelu lähtee yhteisöistä, joukoista, kansasta tai luokasta. Valtiota ei nähdä lainkaan niin kielteisesti kuin angloamerikkalaisessa perinteessä. Esimerkiksi hyvinvointivaltioiden jako liberalistisiin, korporatistisiin ja sosiaalidemokraattisiin ja Suomen luokittelu korporatistisen ja sosialidemokraattisen yhdistelmäksi korostaa sitä, että hallinnan tutkijoiden konteksti on yksipuolisesti liberalistisissa hyvinvointivaltioissa (mihin he tosin eivät kiinnitä huomiota, mikä kaiketi heijastaa tiettyä suurille maille tyypillistä etnosentrismin ja kolonialismin perinnettä).²¹

Hallinnan tapa teoreettisena konstruktiona

Seuraavassa esittelen erityisesti Mitchell Deanin (1999) teoksen *Governmentality. Power and rule in modern society* pohjalta syntyneitä jäsennyttä, joka on ollut perustana myös tutkimuksissamme. Hallinnan tapa voidaan jäsentää kolmella ulottuvuudella, jotka ovat *episteme*, *techne* ja *ethos*.

Episteme eli järkevyyden lajit

Keskeiset kysymykset tällä ulottuvuudella ovat, mitkä ajatusmuodot ja tietomuodot, millainen asiantuntemus, millaiset strategiat sekä kalkyloinnin, rationaalisuuden ja totuuden muodot ovat hallinnassa käytössä. Voidaan puhua päämäärien, pyrkimysten, kritiikin ja problematisoinnin järjestelmistä sekä analysoida niitä. Hallintaa voi siis tutkia "poliittisena rationaliteettina", jossa analysoidaan erilaisten idealisoitujen ajatustapojen tapaa kuvata todellisuutta ja oikeuttaa itsensä, siis tietynlaisia älyllisiä koneistoja, jotka muokkaavat todellisuudesta sellaista, että siihen voidaan soveltaa

Käsitteistö! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

poliittista ohjelmaa.²² Kysymys on myös totuuksien järjestelmästä, siis ajattelutavoista, jotka otetaan itsestäänselvyyksinä. Tällaisia ovat 1990-luvun koulupolitiikassa esimerkiksi:

- välttämättömyyden ja vaihtoehdottomuuden myytti (*versus* politiikka tahdon asiana),
- koulutus talouspolitiikkana (*versus* koulutus sosiaalipolitiikkana),
- kilvoitteleva individualismi (*versus* egalitaarinen individualismi),
- managerialismi (*versus* virkamiesjohtajuus),
- arviointi- ja suorituskaskeisyys (*versus* prosessikaskeisyys).

Techne eli hallinnan teknologiat

Tässä ulottuvuudella olennaisia kysymyksiä ovat, mitkä välineet, mekanismit, toimenpiteet, instrumentit, taktikat ja tekniikat, teknologiat ja sanastot ovat hallinnan tavan käytössä. Näitä tekniikkoja ja teknologioita ovat suomalaisessa koulupolitiikassa esimerkiksi:

- informaatio-ohjaus,
- kansainväliset oppisaavutusten vertailututkimukset,
- kansalliset oppisaavutusten otantatutkimukset,
- itsearviointi,
- perusopetuksen päättötason arviointikriteerit,
- resurssien niukentaminen,
- koulun oma budjettivalta,
- profiloituminen,
- koulukohtainen opetussuunnitelma,
- vanhempien vapaa kouluvalinta (lähikouluoikeudella rajoitettuna).

Aiempia hallinnan tekniikoita puolestaan ovat olleet esimerkiksi:

- normiohjaus,
- koulutarkastukset,
- yksityiskohtainen kansallinen opetussuunnitelma,
- oppikirjojen tarkastusjärjestelmä,
- lukujärjestykset, jotka perustuvat oppiainejakoon,
- päiväkirjat, joihin kirjataan käsitelty oppisisällöt.

Käsitteistö! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

Ethos eli kollektiivinen identiteetti

Tällä ulottuvuudella kysytään, millainen yksilöllinen ja kollektiivinen identiteetti tai eetos on toiminnan ja muutoksen kohteena, sekä mitä statuksia, kapasiteetteja, attribuutteja ja orientaatioita pyritään vahvistamaan ja mitä kielteisiä ominaisuuksia taas karsimaan. Kyse on siitä, "millaisina ihmisolentoina olemme alkaneet itseämme pitää". Kantolan mukaan "[h]allinnan regiimit edistävät, herättävät, nostavat ja houkuttelevat esiin tiettyjä ominaisuuksia ja kapasiteetteja toimijoissa. Ne ovat tehokkaita siinä määrin, kuin ne saavat toimijat näkemään itsensä näiden tiettyjen ominaisuuksien kautta."²³ Liberalistisen näkemyksen mukaan ihmiset ryhtyvät hallitsemaan itse itseään ja ohjaamaan omaa elämäänsä. Kyse on "modernin, eettisen yksilösubjektin luonteesta ja muotoutumisesta".²⁴ Eetos ei ole pelkästään yksilön itselleen tuottama ominaisuus, "vaan ennemminkin käsite, jolla voidaan tarkastella yksilön ja yhteiskunnan vuorovaikutusta".²⁵ Sitä voidaan pitää "yhteiskunnan ja minän kohtauspaiikkana, minän rakentamisen paikkana, joka pistää yksilön tuottamaan itselleen tiettyyn paikkaan ja asemaan liittyvää eettistä tapaa olla ja ajatella. Samalla eetoksen kautta tulevat näkyviksi myös vallitsevat valta-asetelmat, elämäntavat ja –arvot."²⁶ Voidaan esimerkiksi tarkastella sitä, millaisena hyvät ja huonot opettajat määritellään ja miten nämä määritykset ovat muuttuneet.

Olen luonnehtinut valtiollisessa kouludiskurssissa rakennettua malliopettajaa neljällä ulottuvuudella: hän on yksilökeskeinen mentori, oppilaasta totuuden kertova paimen, läpinäkyvä tuloksenteijä ja tiedelegitimoitu oppimisen professionaali. Myös päättäjät asettavat opettajille suuria vaatimuksia, kuten uudenlainen kutsumuksellisuus, karismaattinen auktoriteetti suhteessa oppilaisiin sekä kyky ottaa vanhempien roolia.²⁷

Hallinnan tapa heuristisena laitteena, mahdollisuuksien luettelona ja ponnahduslautana

Miten "hallinnan tapaan" sitten tulisi suhtautua: onko se teoria, metodi, malli vai ehkä järjestelmä? Mielestäni se ei ole mitään näistä. Sen sijaan, että lähdetään yleisestä rationalismin kritiikistä (johon eräät *governmentality*-tutkijat ovat erityisen taipuvaisia) tai yritetään luoda suurta teoriaa valtasuhteista tai hallinnasta, on syytä kysyä, "miten hallinnan rationaliteetit ovat kytkeytyneet yhteiskunnan rakenteisiin ja ovatko ne oikeuttamassa esimerkiksi markkinoiden, pääomien tai korporatiivisen poliittisen järjestelmän valta-asemia."²⁸ Hallinnan käsitettä ei pidä nähdä yleisenä, universaalina, vaan hypoteettisena, tiettyä tapaustutkimusta kehystävänä käsitteenä.²⁹ Siihen ei pidä hirttäytyä ja kuvitella, että sillä olisi vastineensa todellisuudessa ja että "hallinnan tapa" olisi sellaisenaan olemassa. Niinpä tässäkään ei pyritä kehittämään hallinnan käsitettä tai sen yleisiä ehtoja, vaan käytetään hallinnan

Käsitteellistys! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

tapaa eräänlaisena "heuristisena laitteena"; se ei ole teoria, selitys tai järjestelmä, joka vapauttaisi ajattelemasta. Se on ponnahduslauta, mahdollisuuksien luettelo ja havaintojen tuottamisen apuväline.³⁰

Eräaseen artikkelimme, jossa tarkasteltiin vastaavanlaista konstruktion (silloin tutkimuskohteena oli totuuden historia) , lisäsimme puolileikkilisen alaviitteen, tuon kolmion käyttöohjeen, jonka voisi hyvin toistaa *mutatis mutandi* tässäkin:

“Not quite seriously but half, we might formulate instructions for use as follows: (1) make sure that the subject of your study is located in the realm of history of truth. *Warning:* If you are scrutinizing the progress of science, the role of genius subjects in history, ideologies as false consciousness, power as an repressive action only, subjectivity as anthropological standard or individual as a unique psychological phenomenon, never use the triangle. (2) Put your research material into the triangle, shake carefully and check if something has been gathered in the corners. *Warning:* Do not push oversized pieces of material into the triangle — all the material must be preworked. (3) Collect the material found in the corners of the triangle and start thinking. *Warning:* Remember that the triangle cannot be used as explanation, theory, system etc. You have to create those by your self.”³¹

Olennaista on nähdä käsitteellistykset ja luokittelut tutkimuksen teon konkreettisina apuneuvoina, joilla tuotetaan havaintoja – mieluiten merkityksellisiä sellaisia. Ne ovat teoreettisia konstruktioita, jotka suuntaavat tutkijan huomiota tiettyihin asioihin, valitsemaan raakahavaintojen loputtomasta joukosta joitain, joista aloittaa se mitä Alasuutari kutsuu havaintojen pelkistämiseksi. Teoreettisena konstruktiona hallinnan tapa *epistemen*, *technen* ja *ethoksen* kolmiona palvelee tutkimustamme sen tässä erityisessä vaiheessa. Sen jälkeen alkaa luovan työn vaikein vaihe, *arvoituksen ratkaiseminen* (Alasuutari) tai *rakennekokonaisuuden muodostaminen* (Reenpää), yleensä *tulkinnaksi* kutsuttu.³² Siinä teoreettinen näkökulma laajenee tuosta kolmiosta yleisempään *governmentality*-tutkimuksen suuntaan, jota olen edelleen laajentanut tästä tutkimussuuntauksesta käydyn kriittisen keskustelun pohjalta.

Uuden hallinnan tavan ja koulutuksen kohtaamisen dilemmat

EGSIE-tutkimuksemme mukaan suomalainen koulutuspoliittinen eliitti näkee koulutuspoliittisen muutoksen ulkoa tulevana väistämättömyytenä, joka liittyy kiristyvään kansainväliseen kilpailuun. Peruskoulu on tehtävänsä tehnyt eli nostanut koko kansan sivistystasoa – nyt on aika "vapauttaa kärjet" ja panostaa laatuun ja huippuosaamiseen. Ajatuksena on siis, että muutos tulee ulkoapäin. Konkreettisia viittauksia suomalaisen koulutusjärjestelmän ongelmiin ei juuri esiinny. Kyseessä ei ole koulupolitiikan

Käsitkirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

muuttaminen jonkin ajankohtaisen, konkreettisesti osoitetun ongelman korjaamiseksi, vaan pikemmin visionäärinen ajatus maailman muuttumisesta ja siitä johtuvasta välttämättömyydestä lisätä vapautta, kilpailua, hajauttamista ja tehokkuutta.

Uusliberalistinen koulupolitiikka voidaan tiivistää 12-kohtaiseksi ohjelmaksi³³:

- (1) Vanhempien oikeus vapaaseen kouluvalintaan.
- (2) Koulujen kilpailuttaminen ja erilaistuminen.
- (3) Koululainsäädännön ja etukäteissäätelyn purkaminen.
- (4) Managerialismi koulujen johtamisen perustana.
- (5) Opetussuunnitelmien hajauttaminen ja koulujen päätösvallan lisääminen niiden muotoilussa.
- (6) Markkinaperusteisuuden korostaminen.
- (7) Rahoituksen vapauttaminen momenttisisidoksista.
- (8) Sanktioitu tulostavastuu.
- (9) Koulujen ja opettajien työn jatkuva ja julkinen arviointi.
- (10) Lahjakkaiden ja kyvykkäiden erityiskoulujen hyväksyminen.
- (11) Koulujen yksityistäminen ja ulkopuolisen sekä vanhempien rahoituksen lisääminen.
- (12) Julkisten kouluinvestointien ja määrärahojen supistaminen.

Yleisesti voi sanoa, että valtiollisen kouludiskurssin tasolla – asiakirjoissa ja valtakunnallisen tason toimijoiden puheissa – nämä periaatteet ovat yleisesti hyväksytyjä ja hämmästyttävällä tavalla itsestäänselvyyksinä otettuja. Merkittävimmät poikkeukset ovat lähinnä sanktoidun tulostavastuun puuttuminen ja koulujen yksityistäminen, mutta näidenkin kohdalla Haverin esittämät viisi *New Public Managementin* peruspiirrettä (hajauttaminen, markkinoistaminen, tulostohjaus, managerialismi ja julkisten resurssien niukentuminen) ovat suomalaisesta peruskoulusta puhuttaessa saaneet koulutuspoliittisen eliitin lähes yksituumaisen hyväksynnän.³⁴ Tarkastelen seuraavassa kahta dilemmaa tai ristiriitaa, joissa koulutus ja syrjäytyminen näyttäisivät suhteutuvan uudella tavalla. Kutsun ensimmäistä eliittidiskurssin uusliberalismin ja hallinnan tekniikojen maltillisuuden dilemmaksi ja toista tasa-arvopuhun ja kilvoittelevan yksilöllisyyden dilemmaksi.

Eliittidiskurssin uusliberalismi ja tekniikojen maltillisuus

Kun ajatellaan, että eliitin puheissa koulutuspoliittinen diskurssi on yksimielistä ja vaihtoehtotonta, on erityisen huomiota herättävää, että uusliberalistisen hallinnan tavan kansaivälisesti suosituimmista tekniikoista Suomessa vain harvat ovat käytössä. On kuitenkin huomattava, että lähes kaikki niistä ovat

Käsitkirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

poliittisen keskustelun kohteina. On myös tärkeää huomata, että uusi perusopetuslaki (1999) tekee mahdolliseksi jatkaa tätä poliittista kamppailua: se ei sulje pois näitä tekniikoita. Tarkastelkaamme eräitä keskeisimpiä kansainvälisessä keskustelussa esiintyneitä hallinnan tekniikoita.

Kattavaa valtakunnallista testausta ei Suomessa peruskoulutasolla ole milloinkaan toteutettu, eikä se ole näköpiirissä vielääkään. Sen tilalla Suomessa on lähes ainutlaatuisella tavalla testaus tieteellisillä otostutkimuksilla, joilla selvitetään oppisaavutuksia eri oppiaineissa. Vaikka valtakunnallisen tason testausta ei olekaan esitetty, on hyvinkin mahdollista, että joku kunta päättäisi testata oppilaat esimerkiksi Ruotsin mallin mukaan kolmessa vaiheessa peruskoulutuksen aikana. Valtakunnallisten testien sijasta on lisäksi kehitetty eri aineisiin opettajien vapaaehtoisesti käytettävissä olevat tehtäväpankit ja peruskoulun päättöluokan oppilasarvioinnin kriteerit.

Koulun vapaata valintaa rajoitettiin perusopetuslain käsittelyn yhteydessä, kun omaksuttiin lähikouluoikeutena tunnettu periaate: kunta osoittaa jokaiselle oppilaalle lähikoulun, joten koulut voivat ottaa "lisäoppilaita" vain, jos niissä on tilaa.³⁵ Pia Seppäsen tutkimuksen mukaan nämä entisten koulupiirien tilalle tulleet oppilaaksiottoalueet ovat kuitenkin hyvin erilaisia: jokin vanha kaupunkikeskustan koulu saa oppilaaksiottoalueeltaan pakollisia "lähioppilaita" vain viideosan täytettävänä olevista oppilaspaikoista, jolloin se voi ottaa 4/5 oppilaistaan alueen ulkopuolelta, kun taas lähiökoulu täyttyy sataprosenttisesti lähioppilaistaan. Seppäsen tutkimus oppilasvirroista kolmen suuren kaupungin yläasteen kouluvalinnoissa osoittaa tilanteen jo nyt vakavaksi. Näissä kaupungeissa yläasteen kouluista 22–40 prosenttia oli "erittäin torjuttuja", joista kolmasosa tai jopa puolet oppilaaksiottoalueen oppilaista haki pois. Vastaavasti kahdessa noista kaupungeista oli "erittäin suosittuja" kouluja, joiden oma oppilaaksiottoalue oli niin pieni, että ne saattoivat ottaa jopa kolme neljäsosaa oppilaistaan oman alueensa ulkopuolelta. Suosituimmat koulut olivat poikkeuksetta keskustan vanhoja oppikouluja, torjutuimmat lähiöiden 1970-luvulla rakennettuja yläasteita.³⁶ Tutkimustulokset ovat vuosilta 1999 ja 2000, joten emme tiedä, millainen tilanne on ollut aikaisemmin: onko kyse segregaatista, joka on ollut olemassa aiemminkin mutta josta ei ole puhuttu, vai onko kyse uuden koulupolitiikan hedelmistä? Joka tapauksessa koulujen erot ovat huomattavan suuria.³⁷ Eräs huomiota herättävä havainto on, että yksi näistä kolmesta kaupungista (pienin) poikkesi muista kahdesta siten, että siellä ei ollut "erittäin suosittuja" kouluja lainkaan ja "erittäin torjuttujakin" oli vähemmän kuin toisissa (22 %). Tämä kertoo kunnallisen koulupolitiikan merkityksestä ja eroista.

Oppitulosten julkistaminen eli ns. liigataulut ja *ranking*-listat on Suomessa toistaiseksi toteutettu vain lukiodien osalta. On kuitenkin muistettava, että perusopetuslaki (§ 21) jätti arvioinnin julkistamiselle

portin auki korostamalla arviointivelvollisuutta ja määräämällä, että "arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa". Mitä ovat "arvioinnin keskeiset tulokset", on kuitenkin vielä avoin kysymys, eikä siihen otettu kantaa lain valmistelussakaan.³⁸ On olemassa käräjäoikeuden ennakkotapaus, jossa *Turun Sanomat* oli vaatinut Turun kaupungin kouluvirastoa julkistamaan oppimissaavutustulokset erään tutkimuksen yhteydessä, mutta oikeus katsoi, ettei julkistamiselle ole perusteita. Helsingin hallinto-oikeus teki äskettäin päinvastaisen päätöksen Vantaan kaupungin osalta. Kysymys jää korkeimman hallinto-oikeuden päätettäväksi. *Koulutarkastusjärjestelmästä* luovuttiin 1980-luvun loppuun mennessä, eikä sen uudelleenpystyttämistä ole kulkisuudessa edes keskusteltu.³⁹ *Tulospalkkausta* (*performance related pay*) ei julkisesti olla soveltamassa kouluun, mutta tietojeni mukaan kuntatasolla esimerkiksi Helsingissä tulospalkkauksen eri muotoja kokeillaan yhdessätoista koulussa.

Kaiken kaikkiaan voitaneen sanoa, että suomalaisen peruskoulun työn ja tulosten valvonta on kansainvälisessä katsannossa vähäistä. Viime vuosikymmenen alkuun mennessä poistettiin käytännöllisesti katsoen kaikki perinteiset opettajan työn kontrollin mekanismit, kuten koulutarkastustoiminta, oppikirjojen viranomaistarkastus, opetussisällöt yksityiskohtaisesti määräävä opetussuunnitelma, ainekohtainen lukujärjestys ja opetussisällöt kirjaava päiväkirja. Vasta 1999 saatiin aikaan ensimmäinen "korvaava" kontrollitekniikka, perusopetuksen päättöarvioinnin kriteerit.⁴⁰ Niinpä 1990-luku näyttää olevan ongelmienkin suomalaisille opettajille lisääntyneen ammatillisen autonomian vuosikymmenenä.⁴¹ Koulujen ja opettajien työn julkinen "rankkaus" liigataulujen tapaan ei ole Suomessa toteutunut perusopetuksen osalta. Toistuvasti kuitenkin puhutaan erilaisten testien ja tulostilastojen käyttöönotosta. Keskeinen kysymys onkin: kun vallitseva diskurssi on kovin yksimielisesti omaksunut "uusliberalistisen merkitysyhteisön" puhutavan, onko oletettavissa, että tämä vähitellen muovaa käytäntöjä ja tekniikkoja samaan suuntaan? Vaikka vielä ei hyväksytäkään yksityiskouluja, täysin vapaata kouluvalintaa, koulujen *ranking*-listoja eikä oppilaiden valtakunnallista testausta, tuleeko todellisuus tältä osin muuttumaan, kun valtakunnan sisäinen logiikka esittää ne yhä uudelleen "järkevinä", "itsestään selvinä" ja "myönteisinä" ratkaisuin?

Otan esimerkiksi ongelman, jota olemme kutsuneet maksukyvyttömiä asiakkaiden dilemmaksi. Markkinat ovat sellaisia asiakkaita varten, joilla on markkinoiden arvostamaa valuutaa. Muut markkinoilla liikkuvat ovat pääsääntöisesti kerjäläisiä ja varkaita, joita varten tarvitaan lähinnä vartijoita ja poliiseja. He eivät kiinnosta markkinoita, he ovat vain häiriöksi ja heidät pitää eliminoida. Onko niin, että markkinasuuntautunut puhe – joka ei riipu siitä, onko todellisia markkinoita olemassa vai ei – suuntaa huomion maksukykyisiin asiakkaisiin, niihin joilla on koulutusmarkkinoiden

Käsitkirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

arvostamaa valuuttaa: joskus rahaakin mutta etenkin oikeita tietoja, taitoja ja todistuksia, ja ennen kaikkea oikea asenne ja oikea habitus?

Poliittisten päättäjien puhe – on aika "vapauttaa kärjet", panostaa laatuun ja huippuosaamiseen – on juuri puhetta maksukykyisistä kuluttajista. Voisi siis olettaa, että 1990-luvun koulupolitiikka olisi keskittynyt erityisesti maksukykyisiin asiakkaisiin, kun taas maksukyvyttömät olisivat jääneet vartijoiden ja poliisien hoidettavaksi. Kuitenkin 1990-luvulla on ollut ainakin kaksi hanketta, jotka ovat selvästi kohdistuneet joko kaikkiin oppilaisiin tai etenkin "maksukyvyttömiin": esikasvatuksen lakisäateistämisen ja pyrkimys integroida erityisoppilaat lähikouluunsa. Opetushallituksen Internet-sivujen valossa painopiste sen sijaan tuntuu olevan vahvasti maksukykyisissä: opetushallituksen yhdestätoista peruskouluun kohdistuvasta kehittämishankkeesta vain yksi koskee tasa-arvoa.⁴²

Tasa-arvopuhe ja kilvoitteleva yksilöllisyys

Tutkimissamme päättäjien haastatteluissa myönnettiin eriarvoistuminen ongelmaksi, mutta päättäjistä osa katsoi kaikkien voittavan uudessa koulupolitiikassa. Toiset katsoivat eriarvoistumisen ehkä lisääntyvän, mutta heidän mukaansa hyödyt ovat kuitenkin haittoja suuremmat – riski kannattaa ottaa. Kolmannet myönsivät eriarvoisuuden lisääntymisen alueitten ja erilaisten kotien välillä. Katsottiin, että kyseessä on urbaanin Suomen ja niiden perheiden voitto, jotka tietävät, mitä koulutukselta tahtovat. Nämä kriittisimmät päättäjät myös epäilivät, että muutokset ovat olleet liian rajuja ja nopeita ja että saattaa olla välttämätöntä palata takaisinpäin. Tässä yhteydessä mainittiin mm. osittainen palaaminen "korvamerkittyihin" valtionosuuksiin, jotka kuntien olisi siis käytettävä määrättyyn kohteeseen, esimerkiksi perusopetukseen. Perinteinen tasa-arvoa korostava hyvinvointivaltioajattelu näyttäisi siis edelleenkin olevan olemassa, mutta ollaan selvästi ymmällään, mitä tehdä. Tarjolla näyttää olevan vain "epämuodikas" paluu vanhaan.

Koulutason toimijoiden haastatteluissa eriarvoistumisen pelko näkyi ehkä vähemmän kuin päättäjien puheissa. Useimmat opettajat pitivät "järkevää ja kohtuullista" kilpailua, profiloitumista ja valinnaisuutta positiivisena asiana. Hyvinvointivaltiousko ilmeni kouluväen keskuudessa yhtäältä uskona perinteisten auttamismuotojen tehokkuuteen, toisaalta eräänlaisena huolehtimisen eetoksena. Opettajat puhuivat systemaattisen ja laajan tukijärjestelmän, vahvojen suojaverkkojen ja varhaisen syrjäytymiseen puuttumisen puolesta. Useammassa koulussa kerrottiin työskenneltävän lujasti sen

Käsitkirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

puolesta, että kaikki oppilaat saavat peruskoulun päästötodistuksen ja kerrottiin innovaatioista tällä alueella. Monet opinto-ohjaajat kertoivat seuraavansa oppilaittensa sijoittumista jatkokoulutukseen ja auttavansa heitä vaikeuksissa myös peruskoulun päättämisen jälkeen. Erilaisia kymppiluokka- ja pajakoulukehitelmiä esiteltiin yleensä. Usko hyvinvointivaltion voimaan ja hoivaamisen eetos liittyi usein myös professionalistiseen puhetapaan, jossa korostettiin yhteistoiminnallisia ja moniammatillisia innovaatioita.

Tasa-arvodiskurssia vastaan, ainakin osittain, haastatteluaineistossamme nousi hyvin voimakas yksilöllisyyden korostaminen. Erään päättäjän sanoin: on siirrytty "kollektiivisesta tasa-arvosta yksilölliseen tasa-arvoon". Myös opettajat olivat valmiita hyväksymään yksilöllisyyden retoriikan, vaikka paria poikkeusta lukuun ottamatta he eivät kyenneet konkreettisesti sanomaan, miten he toteuttavat yksilöllisyyttä luokkahuoneissaan. Kysyttäessä he useimmiten mainitsivat arvioinnin yksilöllisyyden. NOS-tutkimusprojektissa arvioimme Suomen vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteet kaikkein individualistisimmaksi Pohjoismaissa: oppilaat esiintyvät siinä jonkinlaisina *yksinäisinä ratsastajina* omine oppimismahdollisuuksia rajaavine tai kasvattavine historioineen, jotka liittyvät vain heihin yksilöinä. Heillä ei ole sukupuolta eikä sosiaalista tai kulttuurista viiteriymää.

Marjo-Riitta Heinisuo on kiteyttänyt pro gradu -tutkielmassaan muutoksen koulun lukukirja-aineistossa 1970-luvulta 1990-luvulle *yksilöllisen erilaisuuden ja persoonallisen yksilöllisyyden* väliseksi eroksi.⁴³ Pedagogisessa kielenkäytössä tämä on merkinnyt siirtymää samankaltaisuutta korostavasta "eriyttämisestä" kohti erilaisuutta korostavaa "yksilöllistämistä".⁴⁴ Olennainen ero myös on, että eriyttäminen kohdistuu pääasiassa (tietyntasoiseen) oppilasryhmään, yksilöllistäminen nimenomaan yksilöön. Olemme kiteyttäneet tämän muutoksen sanomalla, että 1990-luvulla on tapahtunut siirtymä *egalitaarisesta* individualismista *kilvoittelevaan* individualismiin.⁴⁵ Näyttää siltä, että erilaisuutta korostava kilvoittelevan individualistinen puhetapa johtaa näkemään koulun sosiaalisen ulottuvuuden pelkästään kielteisenä ja vain esteenä irrallisten yksilöiden oman itsensä toteuttamiselle. On vaikea nähdä, miten joukkomuotoinen, pakollinen ja lajitteluvollinen instituutio – peruskoulu – kykenisi milloinkaan vastaamaan tällaisiin kilpailevan individualismin vaatimukseen muuten kuin eriytymällä, erilaistumalla ja samalla eriarvoistumalla ja eriarvoistamalla.

Olennainen kysymys on, eikö kilpailevan individualismin puhetapa johda vähitellen ja vääjäämättä tilanteeseen, jossa käsitys koulujen erilaisuudesta ja -tasaisuudesta saa pääpainon julkisuudessa? Ei kysytä, ovatko koulut riittävän hyviä kenen tahansa lapsille, vaan mikä koulu on parempi kuin joku

toinen tai mikä on paras. Eikö tässä jouduta tilanteeseen, jossa jokainen lastaan rakastava ja hänelle hyvää tahtova vanhempi – siis käytännössä jokainen vanhempi – joutuu pohtimaan, mihin kouluun lapsensa laittaa? Korostetaan koulujen erilaisuutta, ei samankaltaisuutta ja riittävää hyvyttä. Liekö osoitus tämän puhettavan pauloihin joutumisesta myös opetushallituksen silloisen pääjohtajan Jukka Sarjalan haastattelu toukokuussa 2002, jossa – epäilemättä hyvistä aikomuksista huolimatta – päällimmäiseksi jäi ajatus, että suomalaiset koulut ovat nyt niin erilaisia, että jokaisen lapsistaan välittävän vanhemman pitäisi tarkkaan harkita, mihin kouluun lapsensa laittaa.

Lopuksi

Pentti Alasuutari on todennut:

"... jos puheavaruuden innovaatiot, kuten uudet ajatustavat, näkökohdat tai periaatteet, saavuttavat hyväksynnän asioista päättävien keskuudessa, ne institutionalisoidaan uusiksi organisatorisiksi järjestelyiksi ja taloudellisen toiminnan realiteeteiksi".⁴⁶

Jos Alasuutari olisi oikeassa, näköalamme olisivat varsin synkät, ainakin meidän tutkimuksemme perustalta: maamme koulutuspoliittinen eliitti näyttää omaksuneen muiden teollistuneiden maiden tapaan koulutuspoliittisen ajattelutavan, joka monen tutkijan mukaan merkitsee muutosta kohti kilpailu- ja suorituskeskeisestä toimintakulttuuria, jossa keskeisimpiä arvoja ovat *erinomaisuus*, *tehokkuus* ja *tuloksellisuus*. Onneksi Alasuutari kuitenkin liioittelee ja yksinkertaistaa. Poliittisen muutoksen vienti arkipäivän käytäntöihin ei tapahdu niin yksinkertaisesti ja suoraviivaisesti, kuin Alasuutari näyttää olettavan.

Yksi koulunuudistuksen historian opetuksia on, että on tärkeämpää tutkia, miten koulut muuttavat uudistuksia kuin miten uudistukset muuttavat kouluja.⁴⁷ Koulutuspoliittisen ohjelman ja sen toteutumisen välillä on huikea ja monopolvinen etäisyys, jossa viimeisen sanan saavat aina kentän toimijat, *street-level bureaucrats*, tässä tapauksessa opettajat. Toiseksi on suuri virhe kuvitella, että poliittisen tai hallinnollisen päättäjän ohjelmalliset tahdonilmaukset olisivat selkeitä, johdonmukaisia ja loppuun saakka mietittyjä. On hyvä muistaa Stephen Ballin sarkastinen luonnehdinta kansallisista koulutuspolitiikoista:

"Kansallinen politiikan teko on väistämättä tietynlaista nikkarointia ja yhteenliimailua [bricolage]. Siinä lainataan ja kopioidaan ideoiden palasia kaikkialta, turvaudutaan soveltaen paikallisesti kantapään kautta opittuihin suhtautumistapoihin, kannibalisoidaan teorioita, tutkimuksia, trendejä ja muoti-ilmiöitä ja kokeillaan yleisesti kaikkea, mikä vain vähänkin tuntuu toimivalta. Monet poliittiset

Käsitteistö! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

ohjelmat ovat huojuvia kompromisseja, yrityksen ja erehdyksen kautta uudelleen työstettyjä, toisistaan vain hiukkasen erottuvia kokoonkyhailtyjä rakennelmia, joita muotoillaan monimutkaisissa neuvotteluprosesseissa. Lopulta niitä käytännön konteksteissa vielä kerran rakennetaan uudelleen ja pannaan taas uudestaan jakeluun [...] Kansalliset politiikat pitää ymmärtää ketjuna, joka koostuu vaikutteista ja monista keskenään riippuvaisista tekijöistä, jolloin tosiasiallisena tuloksena on sisäisesti keskenään riippuvaisia, limittäisiä ja risteytettyjä politiikkoja [...] Juuri tässä on kyse yhtäältä globaalin, etäisen, ja toisaalta paikallisen, läheisen vuorottelusta.”⁴⁸

Lähdeviitteet

1. Artikkelin perustuu Helsingissä 17.5.2002 pidetyn *Research Unit for Social and Comparative Studies in Education* (SOCE) seminaarissa pidettyyn yleisluentoon.
2. Rorty 1991.
3. Alasuutari 1996, 263
4. Alasuutari 1996, 254–255.
5. Nämä maat olivat Ruotsi, Suomi, Islanti, Kreikka, Englanti, Skotlanti, Portugal, Espanja, Saksa ja Australia.
6. Haveri 2002, 4.
7. Haveri 2002, 7–9.
8. Haveri 2002, 4, 14.
9. Haveri 2002, 5, 6, 17.
10. Summa 1995, 148.
11. Summa 1995, 148. Esimerkki siitä, miten opetushallinto suhtautui tilivelvollisuuteensa, on julkaisu *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta*. [www-dokumentti]
<<http://www.minedu.fi/opm/koulutus/koulutusselonteko2002.pdf>> 2002. Haettu 2.12.2003.
12. Haveri 2002, 15.
13. Haveri 2002, 15–17.
14. Vrt. *analytics of government* (Dean 1999, 23).
15. Kantola 2002. Foucault'n käsitettä on vaikea suomentaa sujuvasti. Sakari Hänninen ja Jouko Karjalainen (1997) puhuvat hallintamentaliteetista, jossa korostuu se, että kyse ei ole suinkaan ainoastaan ylhäältä alas tapahtuvasta vallankäytöstä, vaan myös siitä, miten sekä hallitsijat (heidän halukkuutensa hallita) että hallitut (heidän halukkuutensa tulla hallituiksi) tuotetaan yhteiskunnassa.

Risto Eräsaaren ja Keijo Rahkosen (1995) toimittamassa kokoelmassa puolestaan on käytetty käännöstä hallitsemismentaliteetti.

16. Kantola (2002, 37–41) pitää Foucault'hon ja hallinnan tutkijoihin kohdistettua kritiikkiä monin osin oikeutettuna: näiden relativismi, ihmiskuva ja valtakäsitys tekevät poliittisen keskustelun tyhjäksi ja kiistävät tieteellisen tiedon mahdollisuuden. Varsinkin eräissä *governmentality*-tutkimuksissa (Rose, Burchell, Hindess) tuntuvat jäävän huomiotta sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset *rakenteet*; konkreettiset seuraukset ja *vaikutukset* (efektit: tulonjako, palveluiden saatavuus ja laatu); muutosten takana olevat *väestöryhmät*, voimat ja instituutiot (toimijat); sekä hallinnan muutoksen *tavoitteet* (*telos*), mihin sitä käytetään.

17. Kantola 2002, 26.

18. Kantola 2002, 30.

19. Hänninen & Karjalainen 1997, 10.

20. Muista kielilyhteisöistä ks. Hänninen & Karjalainen 1997, 7–19.

21. Ks. myös Kantola 2002.

22. Rose 1996, 42. Summa (1995, 147) tarkoittaa rationaliteetilla "kokonaisuutta, johon sisältyy sekä tietoa ja käsityksiä tosiasioista ja syy- ja seuraussuhteista, käsitteistöjä ja tapoja puhua asioista, että tavoitteistoja ja näkemyksiä toivotusta kehityksen suunnassa".

23. Kantola 2002, 32.

24. Helén 1997, 33.

25. Kantola 2002, 32.

26. Helén 1997, 335.

27. Simola 2000.

28. Kantola 2002, 52.

29. Vrt. Kantola 2002, 48.

30. Vrt. Alasuutari 1994.

31. Heikkinen, Silvonen & Simola 1999, 155, alaviite 8.

32. Alasuutari 1994, 27.

33. Ks. Rinne 2001.

34. Haveri 2002. Tarkemmin ks. Simola, Rinne & Kivirauma 2001; Rinne, Kivirauma & Simola 2002; Simola, Rinne & Kivirauma 2002; vrt. Simola, Johannesson & Lindblad 2002

35. Ks. Ahonen 2001.

36. Seppänen 2001.

37. Ks. myös Olkinuora & Mattila (toim.) 2001.

Käsikirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

38. Ks. *Hallituksen esitys eduskunnalle 1997/86; Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp; Koululait perusteluineen*, 1999, 31, 73.

39. Aivan unohtunut satavuotinen perinne ei kuitenkaan ole. Länsi-Suomen lääninhallitus on julkaissut Pauli Rautaman selvityksen Kansakoulujen tarkastus 1950 ([http://www.laanhallitus.fi/lh/biblio.nsf/432AA5EDE0FDDB60C2256D280037B2DB/\\$file/Kansakoulujen%20tarkastus%201950.pdf](http://www.laanhallitus.fi/lh/biblio.nsf/432AA5EDE0FDDB60C2256D280037B2DB/$file/Kansakoulujen%20tarkastus%201950.pdf)), jossa nostetaan esille tarkastustoiminnan tarve. Rautama viittaa (emt., 19) Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointihankeeseen, joka esitti 4.11.2002 suosituksessaan seuraavaa: ”Koulujen tarkastuksen perustamista uudistetussa, ajanmukaisessa ja muissa kehittyneissä maissa sovellettuihin parhaisiin käytäntöihin rinnastuvalla tavalla on ryhdyttävä vakavasti valmistelevaan toiminnan perustamiseksi lääninhallitusten varaan. Aikaisemmasta edeltäjästään poiketen se olisi informaatio-ohjauksen perustuvaa ja sellaisenaan tukea antavaa ja konsultoivaa.” (Markku Temmes, Pertti Ahonen 2002, s. 13,).

40. *Perusopetuksen päättöarvioinnin kriteerit* (1999).

41. Ks. esim. Simola & Hakala 2001.

42. *Koulutuksen kehittäminen, kehittämishankkeet*. [www-dokumentti]

<<http://www.oph.fi/SubPage.asp?path=1;443>> Haettu 2.12.2003.

43. Heinisuo 2002.

44. Vanha peruskoulumies Erkki Lahdes (1997, 200) onkin huomauttanut, että eriyttämisessä ”tosiasiassa on kyse usein samankaltaistamisesta. Hyvä esimerkki on tukiopetus, jossa oppilas autetaan saamaan muut kiinni.”

45. Vrt. Koski & Nummenmaa 1995.

46. Alasuutari 1996, 245.

47. Ks. Tyack & Cuban 1995.

48. Ball 2001, 25.

Lähdeluettelo

Painetut ja elektroniset lähteet

Hallituksen esitys eduskunnalle 1997/86.

Koululait perusteluineen: lait, asetukset, lainsäädännön perusteet ja sivistysvaliokunnan mietintö. Opetushallitus, Monisteita 1/1999 (Helsinki 1999).

Koulutuksen kehittäminen. Opetushallituksen koulutuksen kehittämishankkeet. [www-dokumentti] <<http://www.oph.fi>>

Perusopetuksen päättöarvioinnin kriteerit. Arvosanan hyvä (8) kriteerit yhteisissä oppiaineissa (Helsinki 1999).

Käsikirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. [www-dokumentti]

<<http://www.minedu.fi/opm/koulutus/koulutusselonteko2002.pdf>> 2002.

Kirjallisuus

Ahonen, Sirkka, "Kuka tarvitsee yhteistä koulua?", teoksessa Arto Jauhiainen, Risto Rinne & Juhani Tähtinen (toim.), *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit* (Turku 2001), ---

Alasuutari, Pertti, *Laadullinen tutkimus* (Tampere 1994).

Alasuutari, Pertti, *Toinen tasavalta. Suomi 1945-1994* (Tampere 1996).

Ball, Stephen J., "Globaalit toimintaperiaatteet ja kansalliset politiikat eurooppalaisessa koulutuksessa", teoksessa Arto Jauhiainen, Risto Rinne & Juhani Tähtinen (toim.), *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit* (Turku 2001), ---

Dean, Mitchell, *Governmentality. Power and rule in modern society* (London 1999).

Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo, (toim), *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta* (Helsinki 1995).

Haveri, Arto, "Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa", *Hallinnon tutkimus* 21(2002):1, 4–19.

Heikkinen, Sakari, Silvonen, Jussi & Simola, Hannu, "Technologies of truth: peeling Foucault's triangular onion", *Discourse*, 20(1999): 1, 141–157.

Heinisuo, Marjo-Riitta, *Tasa-arvoinen oppilas, yksilöllinen lapsi. Diskurssianalyttinen tarkastelu oppilaskuvan rakentumisesta peruskoulun toisen luokan lukukirjoissa*. Pro gradu –tutkielma, Tampereen yliopisto, Kasvatustieteiden laitos (Tampere 2002).

Helén, Ilpo, *Äidin elämänpolitiikka* (Helsinki 1997).

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko, (toim), *Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta* (Helsinki 1997).

Kantola, Anu, *Markkinakuri ja managaerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsingin yliopisto, Viestinnän laitos, Julkaisuja, 6. (Tampere 2002).

Koski, Leena & Nummenmaa, Anna-Raija, "Kilpailu kouludiskurssissa", *Kasvatus*, 26(1995):4, 340–349.

Olkinuora, Erkki, & Mattila Eija (toim.), *Miten menee peruskoulussa? Kasvatuksen ja oppimisen edellytysten tarkastelua Turun kouluissa*. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden laitoksen julkaisuja A: 195 (Turku 2001).

Lahdes, Erkki, *Peruskoulun uusi didaktiikka* (Helsinki 1997)

Käsikirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

Rinne, Risto, "Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen", teoksessa Arto Jauhiainen, Risto Rinne & Juhani Tähtinen (toim.) *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit* (Turku 2001), ---
Rinne, Risto, Kivirauma, Joel & Simola, Hannu, "Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? The Finnish case of educational reconstruction", *Journal of Education Policy*, 17(2002):6, 643-658.

Rorty, Richard, *Philosophical papers* (Cambridge 1991).

Rose, Nikolas, *Inventing our selves psychology, power, and personhood* (New York 1996).

Seppänen, Piia, "Kouluvalinta perusopetuksessa", teoksessa Arto Jauhiainen, Risto Rinne & Juhani Tähtinen (toim.) *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit* (Turku 2001), ---

Simola, Hannu, "Construction of the Finnish teacher in the national steering documents of the 1990s: tasks and qualifications", teoksessa Kirsti Klette, I. Carlgren, J. Rasmussen & Hannu Simola, *Restructuring Nordic teacher: An analysis of policy texts from Finland, Denmark, Sweden and Norway*, University of Oslo, Institute for Educational Research, Report, 10 (Oslo 2000), 108–186.

Simola, Hannu & Hakala, Katriina, "School professionals talk about educational change – Interviews with Finnish school level actors on educational governance and social inclusion/exclusion", teoksessa Sverker Lindblad & Thomas Popkewitz (toim.), *Listening to education actors on governance and social integration and exclusion*, University of Uppsala, Department of Education, Uppsala Reports on Education, 37 (Uppsala 2001), 103–132.

Simola, Hannu, Rinne, Risto & Kivirauma, Joel, "Shifting responsibilities, insolvent clients and double-bound teachers – The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland?", teoksessa Sverker Lindblad & Thomas Popkewitz (toim.) *Education Governance and Social Integration and Exclusion: Studies in the Powers of Reason and the Reasons of Power*, University of Uppsala, Department of Education, Uppsala Reports on Education, 39 (Uppsala 2001), 59–103.

Simola, Hannu, Rinne, Risto, & Kivirauma, Joel, "Abdication of the education state or just shifting responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland", *Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(2002):3, 237–246.

Simola, Hannu, Johannesson, I. A. & Lindblad, Sverker (toim.), Changing education governance in Nordic welfare states: Finland, Iceland and Sweden as cases of an international restructuring movement. Special Issue of *Scandinavian Journal of Educational Research* 46(2002):3.

Summa, Hilikka, "Tulosohjaus hallinnan rationaliteettina ja tekniikkoina. Arvioita tulosohjauksne valtionhallintoon jättämistä jäljistä", *Hallinnon tutkimus*, 14(1995):2, 143–151.

Käsikirjoitus! Jos haluat siteerata, käytä lopullista julkaisua!

Tyack, David & Cuban, Larry, *Tinkering toward utopia. A century of public school reform* (Cambridge 1995).