

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**TUTKIMUSTIEDON MERKITYS KORKEAKOULUTUSMÄÄRIÄ
KOSKEVASSA PÄÄTÖKSENTEOSSA SUOMESSA**

Korkeakouluhallinnon ja -johtamisen

maisteriohjelma

Pro gradu –tutkielma

Toukokuu 2015

Ohjaaja: Jussi Kivistö

Tuure Pitkänen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu
Tekijä:	Tuure Pitkänen
Tutkielman nimi:	Tutkimustiedon merkitys korkeakoulutusmääriä koskevassa päätöksenteossa Suomessa
Pro gradu –tutkielma:	83 sivua
Aika:	Toukokuu 2015
Avainsanat:	Koulutusmäärät, koulutuspolitiikka, päätöksenteko

Tutkielmassa tarkastellaan koulutusmääristä, erityisesti korkeakoulutusmääristä päättämistä Suomessa ja sitä, mikä merkitys tutkimustiedolla on päätöksentekoprosessissa. Verrattuna moneen muuhun maahan, Suomessa koulutustarjonta määritellään melko keskusjohtoisesti. Tavoitteena on mitoittaa koulutustarjonta siten, että se vastaisi mahdollisimman hyvin työvoiman kysyntää pitkällä aikavälillä. Päätöksenteon tueksi tehdään ennakoivia laskelmia työmarkkinoiden kehityksestä ja koulutustarpeesta. Tutkimuksessani mielenkiinnon kohteena on laskelmien ja muun tieteellisen tiedon rooli päätöksentekoprosessissa.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen ja siinä hyödynnetään menetelmänä sisällönanalyysiä. Käsitteellisellä tasolla työ pohjautuu päätöksenteon teoreettisiin malleihin, joita peilataan tutkimusaineistosta nouseviin havaintoihin. Aineistona on käytetty kirjallista esitystä koulutusmääristä sekä lukuisten päätöksentekoprosessiin osallistuvien tahojen tuottamia, kyseistä esitystä koskevia lausuntoja. Aineiston analyysissä lähestymistapa on teoriaohjaava.

Tutkimustulokset osoittavat, että korkeakoulutusmääriä koskevassa päätöksenteossa tutkimustiedolla on suhteellisen suuri merkitys. Koulutusmääriä koskevassa esityksessä ja siitä laadituissa lausunnoissa on paljon viittauksia esityksen pohjalla oleviin laskelmiin. Pohjana käytetty tutkimustieto ei kuitenkaan ole kovin laajaa, ja lausunnoissa tutkimustietoa hyödynnetään paikoin valikoivasti omien kantojen perustelemisessa.

Loppupäätelmä on se, että korkeakoulutusmääristä päättämistä koskevassa prosessissa tutkimustiedon vaikutuskanavia voitaisiin tarkastella uudelleen. Prosessia voitaisiin todennäköisesti kehittää nykyisestä sellaiseksi, joka mahdollistaisi laaja-alaisemman tietoon perustuvan päätöksenteon.

Sisällysluettelo

1. Johdanto	5
1.1 Koulutustarjonnan suunnittelulle asetettuja tavoitteita.....	6
1.2 Koulutusmääristä päättäminen muissa maissa	7
1.3 Tutkimusaiheen relevanssi	8
1.4 Aiempi tutkimus	11
1.5 Koulutustarjonnan tavoitteiden määrittely Suomessa	13
1.6 Osapuolet koulutustarjontaa koskevassa päätösprosessissa	16
2. Päätöksentekoprosessi ja tutkimuksen teoreettinen viitekehys	18
2.1 Tiedon merkitys yleisesti päätöksenteossa	24
2.2 Poliitiikka-analyysi	28
2.3 Tutkimuskysymys teoreettisessa viitekehyksessä	30
3. Tutkimusaineisto ja -metodi	32
3.1 KESU-prosessi päätöksentekona.....	33
3.2 Aineistojen kuvailu.....	34
3.3 Sisällönanalyysi metodina	39
4. Analyysi	43
4.1 Lausuntojen luokittelu	53
4.2 Lausuntojen analyysi	60
4.3 TT 2025 -dokumentin luokittelu.....	68
4.4 TT 2025 -dokumentin analyysi.....	70
5. Pohdintaa ja johtopäätökset	72
5.1 Työn luotettavuuden arviointi	75
5.2 Mahdollisuudet jatkotutkimukselle	75
Lähteet	77

Kuviot

Kuvio 1: Aineiston jaottelussa käytettävä runko.....	46
Kuvio 2: Esimerkki aineiston luokittelusta	52

Taulukot

Taulukko 1: Lausunnot ja niiden jakautuminen kategorioihin.....	36
Taulukko 2: Aineiston luokittelu työmarkkinoilla toimivien edunvalvontajärjestöjen osalta ...	53
Taulukko 3: Aineiston luokittelu opiskelijajärjestöjen osalta	55
Taulukko 4: Aineiston luokittelu maakunnallisten toimijoiden osalta.....	57
Taulukko 5: Aineiston luokittelu korkeakoulujen osalta.....	58
Taulukko 6: Aineiston luokittelu korkeakoulusektorin ja tutkimusalan järjestöjen osalta	59
Taulukko 7: Aineiston luokittelu muiden edunvalvontajärjestöjen osalta	60
Taulukko 8: Aineiston luokittelu TT 2025 –asiakirjan osalta	68

1. Johdanto

Tutkimukseni käsittelee koulutusmääristä, erityisesti korkeakoulutusmääristä päättämistä Suomessa ja sitä, mikä rooli tutkimustiedolla tässä prosessissa on. Toisin kuin monissa muissa maissa, Suomessa korkeakoulujen aloituspaikkojen lukumäärät määritellään varsin keskusjohtoisesti. Prosessissa otetaan huomioon kattavat ennustelaskelmat työmarkkinoiden kehityksestä lähitulevaisuudessa. Tarkoituksena on varmistaa se, että koulutuksen tarjonta vastaa pitkällä tähtäimellä kysyntää eri ammattiryhmissä. Kun koulutusmääristä on laadittu esitys, lukuisat eri tahot kommentoivat esitystä kirjoittamalla siitä oman lausuntonsa. Tulen gradussani selvittämään sitä, mikä on koulutustarvetta koskevan tutkimustiedon merkitys koulutusmääriä koskevaan päätösprosessiin osallistuville tahoille.

Tässä johdantoluvussa esittelen strategisia tavoitteita, joita koulutustarjonnalle on asetettu kansallisesti. Tarkastelen myös sitä, millä tavalla suomalainen tapa päättää koulutusmääristä eroaa muiden maiden käytännöistä. Kerron myös tämän tutkimuksen tuomasta lisäarvosta, ja esittelen aiemman tutkimuksen. Johdantoluvun päätteeksi esittelen koulutusmääriä koskevan päätöksentekoprosessin, eli niin sanotun KESU-prosessin, sekä siihen osallistuvat tahot. Luvussa 2 esittelen tutkimukseni teoreettisen pohjan. Tuon esille erilaisia tapoja hahmottaa päätöksentekoa yleisesti ja poliittista päätöksentekoa erityisesti sekä tutkimustiedon roolia siinä. Luku 3 esittelee tutkimusaineiston, joka on kaksiosainen. Ensimmäinen osa on koulutusmääriä koskeva esitys. Toinen osa koostuu lausunnoista, joissa esitystä kommentoidaan. Luvussa 3 esitellään myös tutkimusmetodi. Luvussa 4 analysoin aineistoja erikseen. Tästä etenen pohdintaan ja johtopäätöksiin luvussa 5, jossa vedän aineistoista esiin nousseita seikkoja yhteen, arvioin tutkimusmenetelmäni toimivuutta ja käsittelemän muita mahdollisuuksia tutkia samaa aihepiiriä.

1.1 Koulutustarjonnan suunnittelulle asetettuja tavoitteita

Euroopan komission Eurooppa 2020 -kasvustrategiassa yksi kolmesta päätavoitteesta on “smart growth”, eli tietoon ja innovaatioon perustuva talous. Strategiassa on asetettu tavoitteeksi nostaa EU:ssa 20-64 -vuotiaiden työllisyysaste 60 prosentista (vuonna 2010) 75 prosenttiin. Lisäksi strategiassa peräänkuulutetaan tutkimus- ja kehitystoiminnan lisäämistä. Tavoitteena on myös, että vuoteen 2020 mennessä vähintään 40 %:lla 30-34 -vuotiaista on korkea-asteen tutkinto. Se tarkoittaisi yhdeksän prosentin korotusta vuodesta 2010. (Euroopan komissio 2010, 10-11.) Eurooppa 2020 -strategiasta laadittiin Suomessa myös kansallinen ohjelma keväällä 2011. Kansallista ohjelmaa päivitettiin vuonna 2012. Tarkastelen kuitenkin tässä vain alkuperäistä ohjelmaa, koska se huomioitiin laadittaessa *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011-2016* -kehittämissuunnitelmaa (OKM 2012, 9). Kansallisessa ohjelmassa todetaan, että Suomen talouskasvu lähivuosina tulee olemaan pientä, ja väestön ikääntyminen tuo merkittäviä kustannuspaineita julkiselle sektorille. (Valtiovarainministeriö 2011, 16.)

Kansallisen ohjelman tavoitteet ovat hieman EU:n yleistavoitteita korkeampia. 20-64 -vuotiaiden työllisyysasteen tavoite on 78 prosenttia vuonna 2020 (työllisyysaste 73,4 % vuonna 2011) (Valtiovarainministeriö 2011, 27). Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden 30-34 -vuotiaiden osuudessa tavoite on 42 % vuonna 2020 (osuus 38 % vuonna 2011). Samassa yhteydessä on myös tavoite koulupudokkaiden osuuden alentamisesta 8 prosenttiin. Keskeisinä keinoina tavoitteiden saavuttamiseksi mainitaan koulutuksen ja tutkimuksen suuntaaminen vastaamaan työvoiman kysyntää, osaamisen tason nostaminen, koulutusjärjestelmän tehokkuuden parantaminen ja aikuiskoulutuksen uudistaminen. Kansallisessa ohjelmassa todetaan, että koulutustavoitteiden saavuttaminen ei edellytä aloituspaikkojen lisäämistä, koska opintoihin hakeutuva ikäluokka pienenee koko ajan. (Valtiovarainministeriö 2011, 32-33.)

Hallitusohjelma sisältää useita viittauksia korkeakoulujärjestelmään. Hallituksen tavoitteena on nostaa suomalaiset maailman osaavimmaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä. Hallitusohjelmassa viitataan myös suoraan koulutustarpeiden ennakkointiin:

Koulutustarjonta mitoitetaan kansakunnan sivistystarpeiden ja työmarkkinoiden pitkän aikavälin tarpeen perusteella. Hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi hallitus varmistaa työvoiman saatavuuden erityisesti keskeisissä koulutus-, terveys- ja hyvinvointipalveluissa. Koulutuksen ennakkoinnilla ohjataan koulutuksen ja tutkintojen rakenteita, sisältöjä sekä määrällistä tarjontaa. (Valtioneuvoston kanslia 2011, 31.)

1.2 Koulutusmääristä päättäminen muissa maissa

Osana Euroopan yliopistojen autonomiaa koskevaa kartoitustaan Estermann, Nokkala ja Steinel (2011) tarkastelivat opiskelijamääristä päättämistä koskevia käytäntöjä. Kartoitus koski 26 maata. Kirjoittajat jakoivat koulutusmääristä päättämisen viiteen eri malliin. Ensimmäistä Estermann, Nokkala ja Steinel käyttävät termiä “cooperative” model, eli vapaasti suomentaen yhteistyömalli (myös lähteessä sana *cooperative* on lainausmerkeissä). Yhteistyömallissa yliopistot käyvät valtion tai muiden julkisen vallan edustajien kanssa neuvottelut, jotka johtavat päätöksiin koulutuspaikkojen määristä. Nämä neuvottelut voidaan käydä kahdella tavalla. Yhdessä mallissa kaikkien koulutuspaikkojen määrät voidaan päättää samoissa neuvotteluissa. Tämä malli oli käytössä Suomen lisäksi kymmenessä muussa tarkastellussa maassa tai osavaltiossa (Kypros, Tsekki, Kreikka, Islanti, Portugali, Espanja, Iso-Britannia sekä Saksan osavaltioista Brandenburg, Hesse ja Nordrhein-Westfalen). Toinen yhteistyömallin neuvottelutapa on ns. jaettu malli (split system). Siinä neuvottelut koskevat vain julkisesti rahoitettuja koulutuspaikkoja. Yliopistot voivat sen sijaan vapaasti päättää määrän niille koulutuspaikoille, jotka rahoitetaan lukukausimaksuilla. Tämä jaettu malli oli käytössä Virossa, Unkarissa, Liettuassa ja Slovakiassa. (Estermann ym. 2011, 44-45.)

Kolmannessa mallissa valtio päättää yksipuolisesti koulutusmääristä. Tutkituista maista tämä malli oli käytössä vain Turkissa. Tosin Turkissa kansallinen korkeakouluneuvosto ottaa päätöksissä huomioon myös yliopistoilta tulevat ehdotukset. Neljännessä mallissa korkeakoulutukseen pääsyä ei rajoiteta ennakkoon asetetuilla määrillä, vaan korkeakoulupaikan saa toisen asteen koulutuksen suorittamisen jälkeen. Tämä malli oli käytössä Itävallassa,

Ranskassa, Alankomaissa ja Sveitsissä. Viidennessä mallissa yliopistot saavat itse päättää koulutusmääristä. Tämä malli oli käytössä kahdeksassa tutkitussa maassa (Tanska, Irlanti, Italia, Luxemburg, Latvia, Norja, Puola ja Ruotsi). Neljännessä ja viidennessä mallissakin sovelletaan kuitenkin *numerus clausus* -periaatetta tietyillä aloilla tai opiskelijoiden kokonaismäärässä. (Estermann ym. 2011, 44-45.)

1.3 Tutkimusaiheen relevanssi

Koulutusmääriä koskevilla päätöksillä on merkittäviä vaikutuksia sekä yksilön että kansantalouden kannalta. Molemmissa asian tarkastelutavoissa keskeisiä käsitteitä ovat *ylikoulutus* ja *työn ja koulutuksen vastaavuus*. Käsitteet liittyvät toisiinsa, mutta eivät tarkoita aivan samaa asiaa. Ylikoulutus tarkoittaa tilannetta, jossa yksilön saavuttama koulutustaso ylittää työtehtävien menestyksestä hoitamista edellyttävän koulutustason (Wolbers 2003, 250). On mahdollista, että henkilö ei ole ylikoulutettu, mutta hän kuitenkin toimii työssä, joka ei sisällöllisesti vastaa hänen koulutustaustansa. Ylikoulutus viittaa koulutuksen määrään, kun taas koulutuksen ja työn vastaavuus on enemmän laadullinen käsite.

Koulutuksen ja työn sisällöllisestä vastaavuudesta lienee mahdotonta laatia kattavaa, objektiivista kriteeristöä. Usein käytetäänkin yksilöiden subjektiivisia arvioita, ja nekin ovat monilta osin vajavaisia. Manninen ja Luukannel (2006) toteavat tutkimuksessaan, että varsinkin laaja-alaisen tutkinnon suorittaneille henkilöille koulutusta vastaavien työtehtävien määrittely on vaikeaa (Ibid., 17). Valmistuneiden työllistymistä kartoittavissa seurantakyselyissä vastaajia pyydetään itse arvioimaan sitä, edellyttääkö heidän tekemänsä työ yliopistotutkinnon suorittamista tai pystyvätkö he hyödyntämään oppimaansa työtehtäviensä puitteissa (mm. Manninen ja Luukannel 2006, Sainio 2009, Tampereen yliopisto 2013). Kyselyissä tutkitaan siis sekä sitä, onko vastaaja mielestään ylikoulutettu, että sitä, onko hän mielestään koulutusalaansa mukaisissa töissä.

Ylikoulutusta voidaan kuitenkin tarkastella myös muutenkin kuin itsearviointien kautta. Verdugo ja Verdugo (1989) keräsivät USA:ssa tietoja yli kolmessasadassa eri ammatissa työskentelevien keskimääräisestä koulutuksen pituudesta vuosina. Sen jälkeen tutkimuksen kohdejoukosta määriteltiin ylikoulutetuiksi ne, jotka olivat omaan ammattiinsa nähden koulutustasoltaan vähintään yhden keskihajonnan verran keskiarvon yläpuolella. Vastaavasti alikoulutetuiksi määriteltiin samalla tavalla keskiarvon alapuolelle sijoittuvat. (Ibid. 631-633.)

Yksilötasolla intuitiivisena lähtöoletuksena on se, että vuosia kestäneen koulutuksen jälkeen korkeakoulusta valmistunut henkilö haluaisi hyödyntää osaamistaan työmarkkinoilla parhaalla mahdollisella tavalla. Koulutukseen panostaminen voidaan nähdä harkittuna henkilökohtaisena investointina inhimilliseen pääomaan. Vaikka koulutusaikana yksilön tulotaso on tyypillisesti matala, tätä inhimillistä pääomaa hankitaan kuitenkin sillä oletuksella, että se johtaa valmistumisen jälkeen suurempaan tulotasoon ja sitä myöten korkeimpiin ansioihin koko eliniän aikana. (Jauhiainen 2010, 11). Palkkatilastojen perusteella tämä oletus vaikuttaa ensi alkuun pitävän paikkansa. Korkeakoulututkinnon suorittaneilla kokoaikaisilla palkansaajilla on koko 2000-luvun ajan ollut keskimäärin suuremmat kuukausiansiot kuin pelkän perus- tai keskiasteen koulutuksen suorittaneilla palkansaajilla (Tilastokeskus 2013, 1). Tämä keskimääräinen koulutus- ja tulotason yhteys ei toisaalta kerro sitä, selittääkö suurempaa palkkaa koulutus itsessään van sijoittuminen keskimäärin vaativampiin tehtäviin.

Käytännössä koulutustason ja ansiotason yhteys on tapauskohtaista. Koulutustason ja työn vaatimustason kohtaamattomuutta ei myöskään pidetä välttämättä ongelmana työnteon mielekkyyden kannalta. Helsingin yliopistosta vuonna 2000 valmistuneiden kandidaattien ja maistereiden seurantatutkimuksessa tarkasteltiin syitä siihen, miksi jotkut vastaajat olivat vastaanottaneet koulutustasoa vastaamattoman työn. Viidesosa heistä oli tehnyt niin, koska eivät olleet saaneet vaativampia töitä. Kuitenkin peräti 29 prosentilla joukosta syynä oli koulutusta vastaamattoman työn mielenkiintoisuus. 11 prosenttia valitsi koulutusta vastaamattoman työn, koska se tarjosi paremman palkan tai paremmat työehdot. (Manninen & Luukannel 2006, 16.) Tuloksissa on kuitenkin merkittäviä eroja oppilaitosten välillä. Tampereen yliopiston tekemän tuoreen seurantatutkimuksen mukaan koulutustasoa vastaamatonta työtä tehneistä valmistuneista 27 % teki niin siksi, ettei ollut saanut koulutustason mukaista työtä. Vain kahdeksan prosenttia

tästä joukosta ilmoitti syyksi koulutusta vastaamattoman työn mielenkiintoisuuden, ja sama osuus joukosta ilmoitti syyksi paremman palkan tai työehdot. (Tampereen yliopisto 2013, 9.)

Koulutuksen ja työn yhteensopivuudella on merkitystä työntekijöiden henkiselleterveydelle. Bracke ym. (2013) tutkivat näiden tekijöiden välistä yhteyttä 25 Euroopan maassa soveltamalla edellä mainittua Verdugonin & Verdugonin luokittelua ali- ja ylikoulutetuista työntekijöistä. Tutkimuksen johtopäätöksenä todettiin muun muassa, että työhönsä nähden ylikoulutetut ihmiset olivat muihin vastaajiin verrattuna huomattavasti masentuneempia. (Ibid., 10.)

Kun tarkastellaan korkeakoulutusta valtion investointina, niin korkeakoulutuksen vuosittaisten kokonaiskustannusten selvittäminen on suhteellisen helppo käsittää. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtion talousarvioesityksessä 2015 korkeakouluopetukselle oli budjetoitu yhteensä 3,2 miljardia euroa. Opintotukeen oli budjetoitu noin 900 miljoonaa euroa. (OKM 2014.) Sen sijaan yksittäisen korkeakoulututkinnon hintaa on suhteellisen hankala määrittellä. Suomessa korkeakoulutus on maksutonta ja opintojen suoritusajat ovat yksilökohtaisia. Vuonna 2009 Ylen uutiset teetätti opetusministeriöllä selvityksen eri yliopistotutkintojen hinnoista Suomessa. Tiedot pohjautuivat tilastoihin vuodelta 2007, ja hintojen perusteena oli perusopetuksen rahoitus. Kauppatieteiden maisterin tutkinto maksoi yliopistosta riippuen 22 000 - 41 000 euroa. Lääkäriskoulutuksen hinta oli selvityksen mukaan 62 000 - 173 000 euroa. (Ylen uutiset 11.5.2009.) Yleisesti ottaen korkeakoulutus on kansantaloudelle kannattava investointi. OECD:n (2013) vertailun mukaan kolmannen asteen koulutuksen hankkinut henkilö tuottaa valtiolle enemmän verotuloja kuin vain toisen asteen koulutuksen hankkinut henkilö. Laskelmissa on huomioitu sekä koulutuksesta aiheutuvat kulut että potentiaaliset verotulot, jotka valtiolta jää saamatta opiskeluajalta. (Ibid., 146.) Mikäli yksilö ei pystykään lainkaan hyödyntämään tutkintoaan työelämässä, joutuu valtio kirjaamaan tappioksi sekä tutkinnon hinnan että menetetyt verotulot siltä ajalta, jonka henkilö olisi voinut olla kokopäiväisessä työssä.

Toki pelkkä koulutuspaikkojen tarjonnan ja kysynnän tarkastelu sivuuttaa kokonaan yritystoiminnan ja sen merkityksen. Omaa koulutusta vastaavaa työtä vaille jääneelle henkilölle oman yrityksen perustaminen voi olla relevantti vaihtoehto. Menestyvästi toimiva yritys ei

luonnollisesti ole myöskään kansantaloudellisesti tappiollinen yksikkö, ja yritys saattaa kasvaessaan palkata lisää työvoimaa. Kuitenkin erityisesti vastavalmistuneille henkilöille menestyvän yrityksen perustaminen lienee vaikeaa, jos oman alan työkokemusta ei ole ollut mahdollisuutta hankkia ensin. Viime vuosina Suomessa on puhuttu ns. pakkoyrittäjyydestä: itsensä työllistämistä omalla alalla, koska muita vaihtoehtoja ei ole. Tällaisissa tilanteissa tehtävä työ muistuttaa kuitenkin joskus tavallista työsuhdetta. Käytännössä työnantajan asemassa toimivalla taholla ei ole sille tyypillisesti kuuluvia velvoitteita, eikä työntekijän asemassa toimivalla ole vastaavasti työntekijän oikeuksia. Yrittäjyys on joissain tapauksissa siis vain nimellistä. Tällaiseen järjestelyyn saatetaan päätyä esimerkiksi silloin, kun työnantaja pyrkii säästämään henkilöstökustannuksissa. (Helsingin Sanomat 21.9.2011, Ylen uutiset 5.7.2012.)

1.4 Aiempi tutkimus

Päätöksenteosta ja tiedon roolista päätöksentekoprosessissa on runsaasti teoreettista tieteellistä kirjallisuutta, johon tässäkin työssä viitataan (mm. El-Khawas 2000 ja 2000b, Lampinen 1992, Lindblom 1959 ja 1979, Locke 2009, Weiss 1979 ja 1982). Tietoon perustuvasta päätöksenteosta eri sektoreilla on myös laadittu artikkeleita ja tapaustutkimuksia. Daviesin, Nutley ja Webbin (2000) toimittamassa julkaisussa *What works? Evidence-based policy and practice in public services* tarkastellaan tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa julkisen politiikan eri osa-alueilla USA:ssa ja Iso-Britanniassa. Tutkimustiedon hyödyntäminen on yleisesti ottaen ollut puutteellista muun muassa aikaperspektiiviä ja statusta koskevien erojen vuoksi: poliittinen päätöksenteko on nopeampoina, kun taas tieteellinen tutkimus vie huomattavasti aikaa. Lisäksi tutkimustietoa tuottavien tutkijoiden status on usein alempi kuin poliitikoiden, joihin tutkijat pyrkivät tiedon avulla vaikuttamaan. (Ibid., 317.) Samassa teoksessa Fitz-Gibbon (2000) tarkastelee aihealuetta koulutuksen, erityisesti peruskoulujen osalta Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Fitz-Gibbonin mukaan tutkimustiedon hyödyntämisessä päätöksenteossa on ollut monia haasteita. Tarjolla oleva tutkimusdata on ollut usein yleisluontoista, eikä ole pystynyt auttamaan yksittäisten oppilaiden ongelmien ratkaisussa. Tutkimustiedon tulkinta on myös ollut usein riitaisa prosessi, ja tutkimukset eivät ole tuottaneet poliitikkojen kaipaamia yksiselitteisiä vastauksia. Koulutusta ohjaavassa politiikassa on periaatteessa ollut halukkuutta tutkimusten ja

selvitysten hyödyntämiseen, mutta huonosti toteutetut tutkimukset ovat vaikeuttaneet politiikan ja tieteellisen tiedon yhdistämistä. Joskus päätöksentekijät eivät myöskään ole suostuneet huomioimaan uusia, valideja tutkimustuloksiakaan, jos niiden johtopäätökset ovat olleet “arkijärjen” vastaisia. (Ibid., 69-84.)

Brown (2013) erittelee kirjoituksessaan kokemuksiaan Iso-Britannian korkeakoulupolitiikan parissa 1980-luvulta lähtien. Brownin näkemyksen mukaan poliittisessa retoriikassa on puhuttu tietoon perustuvan päätöksenteon hyveistä. Kuitenkin käytännössä ideologia on ohjannut korkeakoulupoliittista päätöksentekoa enemmän kuin tutkimustieto. Poliittikkaprosessissa on myös tapahtunut rakenteellisia muutoksia: aiemmin virkamiehistö oli poliitikoiden pääasiallinen neuvoja antava elin. Nyt virkamiehet joutuvat kilpailemaan tässä asemassa poliittisten neuvonantajien, ajatushautomoiden ja median kanssa. Brown myös valittelee sitä, että päätösten huonoista seurauksista varoittava virkamies saatetaan nykyään korvata “can do” -työntekijällä, joka usein rekrytoidaan organisaation ulkopuolelta. (Ibid., 118-120.)

Ahola (2012) kertoo artikkelissaan lyhyesti siitä, mikä on ollut tutkimustiedon merkitys opintoaikojen pitkittymistä koskevassa keskustelussa ja poliittisissa linjauksissa. Hänen mukaansa opintojen pitkittyminen määriteltiin ongelmaksi ensimmäistä kertaa 1960-luvulla, korkeakoulutuksen massoittumisen aikakaudella. Asia nousi poliittiselle agendalle uudelleen 1990-luvulla, jolloin valmistumisaikojen lyhentäminen otettiin eksplisiittiseksi tavoitteeksi. 2000-luvulla opiskelijoiden valmistumista haluttiin nopeuttaa työurien pidentämiseksi. Aholan mukaan leimallista koko keskustelussa on ollut tutkimustiedon vähäinen hyödyntäminen syiden ymmärtämisessä ja ylipäänsä koko ongelman laajuuden määrittämisessä. Poliittisen agendan asettaminen on usein tapahtunut ennen kuin ilmiöstä on kerätty systemaattisesti tietoa. (Ibid., 553-555.)

Tutkimustiedon käyttämistä koulutusmääriä koskevassa päätöksenteossa ei ole aiheena ennen tarkasteltu, etenkin suomalaisessa kontekstissa. Suomessa on tutkittu koulutusmääriä koskevia ennusteita jälkikäteen niiden paikkansa pitävyyden osalta. Poropudas (2011) tutki sitä, missä määrin arviot ovat noudatelleet toteutunutta kehitystä kahdessa kategoriassa: asiantuntijatoimialat ja työntekijätoimialat. Asiantuntijoita on eniten tutkimuksessa, liike-elämän

teknisissä palveluissa, terveydenhuollossa, julkisessa hallinnossa sekä elektroniikkateollisuudessa. Työntekijöitä on eniten maa- ja metsätaloudessa, kaupassa, teollisuudessa ja kuljetuksessa. Poropudas viittaa VATT:n tavoiteskenaarioon ja siinä tehtyyn poikkeamaan perusuraan nähden: teollisuuden työllisyyskehityksessä on runsaasti nousua suhteessa siihen, mitä pitkän aikavälin kehitys antaisi olettaa. Palvelualoilla tilanne on päinvastainen. Poropudas huomauttaa, että tarkastelujakson alusta eli vuodesta 1990 lähtien työministeriö teki toistuvasti samanlaisia oletuksia teollisuuden ja palvelualojen työllisyyskehityksestä. Työministeriö vastasi ennusteiden tekemisestä ennen kuin tehtävä annettiin VATT:lle. Seurauksena työministeriö yliarvioi järjestelmällisesti teollisuuden työllisyyskehityksen toteutuneeseen nähden. Palvelualojen osalta työministeriö aliarvioi työllisyyskehityksen. Nämä toimialaennusteissa tapahtuneet vinoutumat ovat johtaneet siihen, että ennusteet asiantuntija-alojen työllisyyskehityksestä ovat jääneet huomattavasti pienemmiksi toteutuneeseen kehitykseen nähden. (Poropudas 2011, 60-63.)

Koulutusmääriä koskevaa päätöksentekoa on siis tarkasteltu Suomessa tähän mennessä hyvin rajoitetusti, ja tämä tutkimus tuo kentälle selvästi uutta tietoa.

1.5 Koulutustarjonnan tavoitteiden määrittely Suomessa

Koulutusmääristä päätettäessä keskeinen asiakirja on opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011-2016 - kehittämissuunnitelma*, eli KESU. Kyseisessä neljän vuoden välein laadittavassa dokumentissa määritellään alakohtaiset koulutukselliset tavoitteet lähivuosille. KESU kattaa varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, korkeakoulutuksen ja aikuiskoulutuksen.

Uusimman KESU:n (2011-2016) valmistelu alkoi, kun opetusministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän koulutustarpeiden ennakoimista ja koulutustarjonnan mitoittamista varten. Tämän niin sanotun KT 2016 -ryhmän tehtävänä oli selvittää KESU:n 2007-2012 päivitystarpeet sekä tehdä esitys koulutustarjonnan tavoitteista vuodelle 2016. Ryhmän puheenjohtajana toimi

erikoissuunnittelija Ville Heinonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Ryhmä koostui lähinnä opetusalan ja kuntasektorin virkamiehistä. Mukana oli myös työ- ja elinkeinoministeriön edustaja. (OKM 2011b, 6.) KT 2016-ryhmän kokoonpanoa käsitellään tarkemmin luvussa 11. Ryhmän tekemien koulutustarjontaa koskevien esitysten pohjana olivat Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ja Opetushallituksen tekemät tutkimukset ja laskelmat (OKM 2011, 9). VATT:n ensimmäisessä tutkimuksessa *Työvoiman tarve Suomen taloudessa vuosina 2010–2025* esitetään toimialakohtainen työvoiman tarpeen arvio. Arvio pohjautuu VATT:n niin sanotun dynaamisen yleisen tasapainon malliin eli VATTAGE-malliin. Mallilla voidaan luoda skenaariota siitä, millä tavalla talous reagoi yhteiskuntarakenteen muutoksiin. Laskelmissa kuvataan sitä, millä tavalla talouden eri toimijoiden toiminta vaikuttaa tuotteiden kysyntään ja tarjontaan kansantaloudessa. Mallissa kuluttajan oletetaan maksimoivan hyötynsä ja yritysten oletetaan pyrkivän voitonmaksimointiin. Investointien oletetaan kohdistuvan parhaan tuoton takaaviin kohteisiin. VATTAGE-mallissa julkisten menojen kehitykseen vaikuttavat erityisesti demografiset seikat. (Honkatukia ym. 2010, 3-6.)

VATT tuotti laskentamallillaan työvoiman tarpeen ennusteen niin sanotun perusuran. Perusuran lähtökohtana on aiemmin toteutunut kehitys. Perusuran laskemisessa huomioidaan myös joitain ulkopuolisia tekijöitä, kuten maailmanmarkkinoiden ja tuottavuuden kehitys sekä väestörakenteen muutos. (Honkatukia ym. 2010, 7.) Merkittävimpinä makrotalouden trendeinä Suomessa VATT piti muun muassa yli 65-vuotiaiden kansalaisten osuuden nopeaa kasvua (Honkatukia ym. 2010, 22). Elinkeinorakenteessa palvelujen rooli kasvaa teollisuuden kustannuksella. Palveluala on melko työvoimaintensiivinen, kun taas teollisuudessa työvoiman tarve laskee tuottavuuden kasvaessa. VATT arvioi perusuran laskelmissa, että vuoteen 2025 mennessä erityisesti terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen sektoreiden työntekijöiden osuus työvoimasta kasvaa, ja teollisuuden työntekijöiden osuus työvoimasta vähenee merkittävästi. (Honkatukia ym. 2010, 28-29.)

VATT:n tuottama perusura ja sen lähtöoletukset herättivät paljon kritiikkiä. Sen seurauksena VATT laati uuden ennusteen, niin sanotun tavoiteskenaarion. Tavoiteskenaariossa oletettiin, että suomalaisten vientituotteiden kysyntä on suurempaa kuin perusurassa. Julkisten sektorin menojen arvioitiin toteutuvan pienempinä kuin perusurassa, muun muassa

tehostamistoimenpiteiden ansiosta. Lisäksi tavoiteskenaariossa talouskasvu arvioitiin suuremmaksi ja työllisyyskehitys suotuisammaksi kuin perusurassa. (OKM 2011, 16-17.) Ylipäänsä tavoiteskenaariossa huomioitiin aktiivisten politiikkatoimenpiteiden mahdolliset vaikutukset kehityssuuntaukseen. VATT:n mukaan tavoiteskenaariota laadittaessa käytiin keskustelua koulutustarpeen ennakkoinnin työryhmän, maakuntien liittojen sekä ministeriöiden edustajien kanssa. (Ahokas ym. 2010, 3.) Tavoiteskenaariossa sosiaalipalvelujen ja terveydenhuollon osuuden nousu kokonaistyövoimassa on maltillisempaa kuin perusurassa. Teollisuuden työntekijöiden osuuden lasku on myös pienempi kuin perusurassa, ja alan tulevaisuudennäkymät koetaan muutenkin paremmiksi. (Ahokas ym. 2010, 14.) OKM:n koulutustavoitteita koskevassa esityksessä todetaankin, että “Tavoiteskenaarion näkemys Suomen kansantaloudesta kääntää teollisuuden laskevan trendin takaisin nousu-uralle.” (OKM 2011, 17). Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2011 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 2011-2016 (OPM 2011c).

Koulutustarpeiden ennakkointi on haasteellista muun muassa kovatahtisen teknologisen kehityksen vuoksi. Tulevaisuuden rakennemuutoksia on vaikea arvioida ympäristössä, jossa uudet tekniset sovellukset valtaavat alaa työvoimavaltaisissa ammattikunnissa. Frey ja Osbornen (2013) tarkastelivat tutkimuksessaan eri ammattikategorioita sen mukaan, miten paljon niissä tarvitaan ominaisuuksia kuten luovuutta, sosiaalista älykkyyttä ja havainnointikykyä. Freyn ja Osbornen mukaan Yhdysvalloissa tämänhetkisistä työtehtävistä 47 prosenttia ovat sellaisia, jotka suurella todennäköisyydellä katoavat automatisaation myötä lähivuosina. (Ibid.) Pajarinen ja Rouvinen (2014) sovelsivat Freyn ja Osbornen tutkimusmenetelmää Suomeen ja totesivat, että täkäläisistä työtehtävistä 35,7 prosenttia on korkean katoamisriskin piirissä. Suurin osa näistä tehtävistä on matalan koulutustason työtehtäviä, joita on erityisesti teollisessa tuotannossa. Pajarinen ja Rouvinen kuitenkin huomauttavat, että heidän tutkimuksensa ei voi huomioida mahdollisia muutoksia työtehtävien sisällä. Täysin uusien työtehtävien syntymistä on myös mahdoton ennakoida. (Ibid.)

1.6 Osapuolet koulutustarjontaa koskevassa päätösprosessissa

Korkeakoulutuksen opiskelijamääristä päätettäessä on löydettävissä monia osapuolia, joilla on lopputulokseen liittyviä intressejä. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman tekoprosessissa tällaisia tahoja ovat ainakin

- 1) Valtio
- 2) Korkeakoulut
- 3) Opiskelijat
- 4) Työntekijät
- 5) Työnantajat
- 6) Maakunnalliset toimijat

Valtion intressinä on se, että koulutusmäärät toteutuvat kansantalouden tarpeiden kannalta mahdollisimman hyvin. Vuonna 2010 Suomi käytti korkeakoulutukseen 1,9 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämä oli suurempi osuus kuin EU- tai OECD-maissa keskimäärin. (OECD 2013, 191.) Korkeakoulutuksen rahoitus on Suomessa pitkälti valtion vastuulla. Valtion suora rahoitus yliopistoille on noin 64 prosenttia yliopistojen kokonaisrahoituksesta (OKM 2013a). Ammattikorkeakoulujen rahoitus on puolestaan osa kuntien valtiosuusjärjestelmää. Perusrahoituksesta valtion osuus on 41,89 % ja kuntien 58,11 % (Suomen Kuntaliitto 2013). Lisäksi valtio myöntää ammattikorkeakouluille hanke- ja tuloksellisuusrahoitusta ja rahoittaa joitain yksittäisiä ammattikorkeakoulujen valtakunnallisia toimintoja ja hankkeita (OKM 2013b).

Korkeakouluilla on muun muassa taloudellinen riippuvuussuhde koulutusmäärien kehitykseen. Riippuvuus on erityisen selvä ns. input-based funding -ratkaisuihin. Näissä korkeakoulu saa rahoitusta opiskelijamäärien mukaan. Suomessa ammattikorkeakoulujen rahoitus on perustunut vahvasti opiskelijamääriin. Vaikka rahoituksessa palkittaisiin enemmän tuloksista kuin opiskelijamääristä, kuten suomalaisten yliopistojen rahoitusmallissa, on korkeakoululla silti taloudellinen intressi opiskelijamääriin liittyen. Opiskelijamäärien merkittävä väheneminen voi asettaa kokonaisen tieteenalan tulevaisuuden vaakalaudalle korkeakoulun sisällä. Samalla

heikkenee myös henkilöstön asema. Opiskelijamäärien huomattava lisääminen asettaa puolestaan korkeakouluille ja niiden yksiköiden resurssien käytölle entistä suurempia vaatimuksia.

Koulutusmäärät vaikuttavat työntekijöiden ja työnantajien asemaan työmarkkinoilla. Viime vuosina muun muassa tekniikan ja viestinnän ammattiliitot ovat vaatineet, että heidän edustamiensa alojen koulutusmääriä tulisi rajoittaa valmistuneiden työllisyyden turvaamiseksi (Räikkönen 2003, Lakimiesliitto 2013, Kansan uutiset verkkolehti 2011). Sama näkemys oli myös lääkäreiden ammattikunnalla. KESU 2011-2016 -luonnoksessa esittiin, että lääketieteellisen yliopistotutkinnon aloituspaikkojen tavoite olisi 800 vuonna 2016, kun vuonna 2009 määrä oli 429 (OKM 2011a, 58). Nuorten lääkäreiden yhdistys vastusti luonnoksessa esitettyjä suunnitelmia, vedoten lähinnä opetusresurssien puutteeseen mutta myös siihen, että Suomessa on jo riittävästi lääkäreitä (NLY 2011). Medisiinariliitto kommentoi lopullista opetuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa. Liitto vastusti niin ikään opiskelupaikkojen lisäästä, peläten sen johtavan opetuksen laadun heikkenemiseen. (Medisiinariliitto 2012.)

Jos suuri joukko saman koulutuksen hankkineita yksilöitä kilpailee vähäisistä työpaikoista, pienenee silloin pääsääntöisesti työntekijöiden neuvotteluvara. Työnantajille sen sijaan koulutettujen suuri tarjonta antaa enemmän mahdollisuuksia työntekijöiden valikointiin ja työehdoista neuvottelemiseen. Asetelmaan vaikuttaa toki monta muutakin tekijää. Suomessa yksi merkittävä seikka on ammattiyhdistysten ja työnantajien edustajien keskenään neuvottelemat työehtosopimukset, jotka koskevat huomattavaa osuutta työntekijöistä. Vuonna 2008 työehtosopimusten piirissä oli peräti 89,5 prosenttia suomalaisista palkansaajista (Ahtiainen 2011, 58). Työehtosopimusten sitovuuden vuoksi työnantaja ja työntekijä eivät voi neuvotella vapaasti esimerkiksi palkasta joka tilanteessa.

Opiskelijoiden intressi koulutusmäärien kehittämisessä on samankaltainen kuin työntekijöillä. Opiskelijat ovat tulevia potentiaalisia työntekijöitä, ja muutokset koulutusmäärissä vaikuttavat heidänkin asemaansa työmarkkinoilla. Onkin merkille pantavaa, että ammattiliittojen ohella myös joidenkin alojen opiskelijaliitot ovat vedonneet koulutusmäärien rajaamisen puolesta (Hämeen sanomat 2005, Turun Sanomat 2005).

Käsitteellä “maakunnalliset toimijat” tarkoitan ensisijaisesti kaupunkeja ja kuntia, mutta myös näiden välisiä verkostoja. On nimittäin selvää, että ammattikorkeakouluilla ja yliopistoilla on merkitystä myös niiden kotikuntien ympärillä. Korkeakoulut ovat alueellisesti merkittäviä jo siksi, että ne työllistävät suoraan tuhansia ihmisiä. Korkeakouluopiskelijat ovat pääsääntöisesti nuoria, ja valmistuessaan (ja sitä ennen) heistä voi tulla kuntansa veronmaksajia. Koulutusalojen ja yksiköiden lakkauttamiset herättävätkin vastalauseita kaupunkien ja kuntien edustajilta.

Toisen maailmansodan jälkeen suomalaisen korkeakoulutuksen alueellinen jakautuminen muuttui huomattavasti muutamassa vuosikymmenessä. Vuonna 1945 miltei kolme neljäsosaa opiskelijoista opiskeli Helsingin yliopistossa. Osuus alkoi pienenemään kun korkeakoulujärjestelmää laajennettiin muihin kaupunkeihin. Ensimmäisessä muutosvaiheessa opiskelijamäärä kasvoi Turun korkeakouluissa. Toisessa, 1960-luvulla alkaneessa vaiheessa aloittivat toimintansa Tampereen yliopisto, Tampereen teknillinen korkeakoulu ja Jyväskylän yliopisto. 1960-luvun lopulla alkaneessa kolmannessa muutosvaiheessa yliopistokoulutus laajentui Itä- ja Pohjois-Suomeen. (Nevala 1999, 114-116.) Korkeakoulutuksen piiri laajeni entisestään, kun 1990-luvulla perustettiin ensimmäiset ammattikorkeakoulut. Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana korkeakoulujen määrän ohella kasvoi huomattavasti myös korkeakouluopiskelijoiden määrä. Vuonna 1950 Suomen korkeakouluissa oli vain 14 000 opiskelijaa. (Tilastokeskus 12.11.2007.) Vuonna 2012 korkeakouluopiskelijoita oli yhteensä noin 309 000 (Tilastokeskus 29.1.2013).

2. Päätöksentekoprosessi ja tutkimuksen teorettinen viitekehys

Koulutusmääristä päättämisen voidaan sanoa olevan poliittinen päätös. Tässä luvussa avaan poliittisen päätöksen käsitteellisiä ulottuvuuksia. Päätöksenteko itsessään tarkoittaa “vaihtoehdon valitsemista useiden kilpailevien vaihtoehtojen välillä” (Lampinen 1992, 91). Rationaalisen päätöksenteon mallin mukaan päätöksentekoprosessi etenee siten, että päätöksentekijä kohtaa ensin jonkun omaksi kokonaisuudekseen hahmotettavan ongelman. Tämän jälkeen määritellään päätöksenteolle tavoitteet. Sen jälkeen tarkastellaan mahdollisia vaihtoehtoja ja niiden

seurauksia, ja lopuksi valitaan ratkaisu, eli vaihtoehto jonka avulla saavutetaan tavoite mahdollisimman täydellisesti (Lampinen 1992, 47). Organisaatioissa tapahtuvaa päätöksentekoa tarkasteltaessa on kuitenkin havaittu, että usein prosessi ei ole kuvatulla tavalla lineaarinen. Cohen ym. (1972) korostavat sitä, että ongelmien ratkaisuprosessiin sisältyvät tekijät eivät seuraa toisiaan ajallisesti missään tietyssä järjestyksessä. Esimerkiksi ratkaisu löydetään usein ennen ongelman havaitsemista. Ratkaisu on ikään kuin “vastaus joka etsii kysymystä”. Lopulta ratkaisu, esimerkiksi uusi tekninen innovaatio, voi päätyä luomaan uuden tarpeen eli ongelman. (Ibid., 3.) Myös Weiss (1982) huomauttaa, että ongelmaa lähdetään usein etsimään vasta sen jälkeen, kun ratkaisu on jo hahmoteltu. Jos johonkin tiettyyn ilmiöön, edes kielteiseen sellaiseen, ei ole tarjolla ratkaisua, ilmiötä saatetaan itse asiassa luonnehtia pikemminkin asiantilaksi (condition) eikä ongelmaksi. Esimerkkeinä tästä on kuolema, sää tai köyhyys. Näistä on alettu puhua ongelmina vasta kun ratkaisuja on ollut kuviteltavissa. (Ibid., 629.)

Ongelmat ja ratkaisut ovat Cohen ym. mukaan kaksi organisaation sisällä kulkevaa virtausta. Kolmas on osallistujat. Osallistujista kullakin on aikansa ja energiansa käytön kannalta rajallinen mahdollisuus olla prosessissa mukana. Neljäs virtaus on valintatilanteet (choice opportunity). Valintatilanteita tulee organisaatiossa eteen säännöllisesti, ja silloin organisaation odotetaan tekevän tietty päätös. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi työntekijöiden rekrytointi tai irtisanominen. (Cohen ym. 1972, 3.) Virtaukset ovat toisistaan jokseenkin itsenäisiä kokonaisuuksia, ja päätökset organisaatiossa syntyvät usein niiden vuorovaikutuksessa. Prosessi voi vaikuttaa ulkopuolelta arvioituna kaoottiselta.

Usein organisaatioissa tehdyillä päätöksillä ei ole mahdollista toteuttaa suuria muutoksia. Lindblomin (1979) mukaan merkittäviä ratkaisuja ei voida välttämättä tehdä edes huolellisen suunnittelun jälkeen. Päätöksenteko on siitä syystä usein inkrementaalista. Inkrementaalisuus tarkoittaa poliittisia muutoksia pienin askelin. Lindblom käyttää inkrementalismista myös termiä *muddling through*. (Ibid., 517.) Vapaasti suomennettuna se tarkoittaa vaivalloista selviytymistä.

Tarve pienille muutoksille tulee todellisuuden luonteesta ja sen asettamista rajoitteista. Lindblom (1959) erottelee kaksi erilaista mallia yhteiskunnallisen ongelman ratkaisemiseksi. Ensimmäisessä mallissa tarkastellaan ensin kaikkia relevantteja yhteiskunnallisia tavoitetiloja –

tai kuten Lindblom niitä kutsuu, arvoja– sekä niiden suhteellista voimakkuutta. Sen jälkeen tarkastellaan täysin ennakkoluulottomasti kaikkia mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja, myös radikaaleja vaihtoehtoja. Lopulta päädytään huolellisen analyysin tuloksena ratkaisuun, joka vastaa mahdollisimman hyvin kaikkia eri arvoja niiden suhteelliseen voimakkuuteen nähden. Toisessa mallissa sen sijaan valitaan heti aluksi tavoite, jonka toteutuminen vastaa vain hyvin pientä joukkoa yhteiskunnallisista arvoista. Tavoitteen saavuttamiseksi poimitaan pienimuotoisia toimenpiteitä, joiden toimivuudesta on jo aiempaa kokemusta. Vaikka tämä jälkimmäinen malli on huomattavan epätieteellinen lähestymistavaltaan, on se käytännössä yleisempi päätöksenteossa. Tämä johtuu siitä, että etenkin monimutkaisia ongelmia ja siihen liittyviä arvoja koskevaa tietoa ei voi olla saatavilla tarpeeksi puhtaan analyttisen ratkaisun tekemistä varten. Lindblom kuvailee ensimmäistä, analyttisempää ongelmanratkaisun tapaa *juurimenetelmäksi*, ja jälkimmäistä tapaa *oksamenetelmäksi*, koska yksi malli lähtee aivan alusta, ongelman määrittelystä, kun taas toinen malli rakentaa olemassa olevan tiedon päälle. Lindblom käyttää malleista myös termejä “rational-comprehensive” ja “successive limited comparisons”. Menetelmillä on huomattava ero etenkin siinä, millaiseksi tavoitteiden ja keinojen suhde käsitetään. Juurimenetelmässä ei tehdä empiiristä analyysiä mahdollisista keinoista, ennen kuin tavoitellut arvot tai päämäärät on selkeästi määritetty. Oksamenetelmässä sen sijaan tiedossa olevat toimintavaihtoehdot vaikuttavat heti alussa päämäärän valintaan. Juurimenetelmässä paras keino on se, joka soveltuu parhaiten tavoitteen saavuttamiseen. Oksamenetelmässä “paras” keino ei välttämättä ole tehokkain keino, vaan usein valitaan se, josta toimijat pääsevät yhteisymmärrykseen. (Ibid. 79-81.)

Päätöksenteossa turvaudutaan usein oksamalliin, vaikka se tuottaa hyvin rajallisen analyysin sekä päämääristä, keinoista että päätökseen liittyvistä arvoista. Malli ei hyödynnä teoreettista tietoa juuri millään tavalla. Rationaalisempi päätöksenteon malli on kuitenkin haastava, koska arvokysymyksistä vallitsee aina erimielisyys. Ovatko enemmistön arvot vähemmistön arvoja tärkeämpiä? Entä ovatko vähemmistön kannattamat arvot tärkeitä, jos kannattajakunta on erityisen aktiivinen ja äänekäs? Arvot asettavat päätöksenteolle haasteita myös siksi, että niiden painoarvo vaihtelee päätöksestä toiseen. Kaiken kaikkiaan arvojen vertailu on päätöksentekijälle mahdoton tehtävä. Oksamalli tarjoaa hänelle oikotien: kun valitaan keino, tullaan samalla päättäneeksi päämäärä ja siihen liittyvä arvot. Toimijoille tärkeät arvot hahmottuvatkin usein

vasta siinä päätöksenteon vaiheessa, kun pitää valita eri toimintavaihtoehtojen välillä. (Lindblom 1959, 81-83.)

Sekä päätöksenteon juuri- että oksamenetelmä edellyttävät toimijoiden yksimielisyyttä, joskin eri asioista. Juurimenetelmässä osallisten tulee olla samaa mieltä päämääristä ja arvoista, jotta empiirinen analyysi keinoista voidaan aloittaa. Sen sijaan oksamenetelmässä halutaan löytää yksimielisyys keinoista, *vaikka päämäärästä ei vallitsisi minkäänlaista konsensusta*. Päätöksentekijä ei tarkastele kaikkia mahdollisia kuviteltavissa olevia toimenpiteitä, vaan valitsee joukosta keinoja, jotka eroavat toisistaan todella vähän. Keinojen analyysi on siis inkrementaalista. Esimerkiksi kaksi eri keinoa saattaa vastata samalla tavalla kahta pääasiallisena pidettyä arvoa. Kuitenkin yksi näistä keinoista edistääkin myös kolmannen, marginaalisen arvon toteutumista, joten valinta kohdistuu siihen. Inkrementaalista analyysiä ei voi sinänsä väittää yksiselitteisen huonoksi verrattuna teoreettiseen juurimenetelmään. Usein sosiaalisista ongelmista saatavilla oleva teoreettinen tieto on vajavaista. Päätösten aikaansaamiseksi on siis turvaututtava ennalta tunnettujen keinojen vertailuun. Tähän menetelmään turvaututaan myös siksi, että silloin lopputulosta voidaan ainakin jossain määrin ennakoita. (Lindblom 1959, 82-84, 87.)

Lindblom (1979) täsmensi myöhemmässä artikkelissaan, että politiikka-analyysissä inkrementalismia on kolmenlaista:

- 1) Yksinkertainen inkrementaalinen analyysi: tarkastellaan vain keinoja, jotka muuttavat vallitsevaa tilannetta (status quo) marginaalisesti.
- 2) Irtonainen (disjointed) analyysi: todellisuutta yksinkertaistavista strategioista muodostuva analyysi, jonka puitteissa käytetään yhtenä strategiana yksinkertaistavaa inkrementaalista analyysiä. Muita ovat tarkasteltavien keinojen rajaaminen, keskittyminen korjattaviin ongelmiin myönteisten tavoitteiden sijaan, tavoitteiden ja arvojen nivoutuminen ongelman empiiriseen luonteeseen, yritys ja erehdys -menetelmän käyttäminen, analyysin jakaminen eri toimijoiden kesken sekä mahdollisten lopputulosten rajallinen tarkastelu.

3) Strateginen analyysi: huolellisesti valittuihin, poliittisia ongelmia yksinkertaistaviin strategioihin perustuva prosessi.

Käsitteet ovat hierarkkisia: Irtonainen analyysi on yksi strategisen analyysin tapa, ja kuten todettu, yksinkertainen inkrementaalinen analyysi on yksi irtonaisen analyysin tapa. (Ibid., 517-518.)

Inkrementaalisesti tehty muutos koostuu pienistä askelista, mutta se ei kuitenkaan välttämättä ole hidasta. Usein käy niin, että tiheässä sarjassa tehdyillä useilla pienillä askelilla saadaan suuri muutos helpommin ja nopeammin läpi kuin yhdellä suurella harppauksella. Pienet muutokset ovat suuria helpompia, koska pienessä muutosprosessissa tappion kärsineet tahot eivät todennäköisesti horjuta koko poliittista järjestelmää häviön seurauksena. (Lindblom 1979, 520.)

Hogwood ja Lewis (1984) avaavat politiikan (policy) käsitettä ja sen käyttötapoja. Poliitiikka voi tarkoittaa toimialuetta, jolla valtio on aktiivinen, kuten esimerkiksi talouspolitiikka tai ulkopoliitiikka. Tässä yhteydessä voidaan myös puhua "politiikkatilasta" (policy space). Valtion läsnäolo eri politiikkatiloissa vaihtelee, ja on monissa tiloissa kasvanut ajan myötä. Poliitiikka voi viitata myös tavoiteltuun asioiden tilaan. Tarkemmin sanottuna kyse on päämääristä tietyllä valtion toiminnan osa-alueilla ja olosuhteista, joiden ajatellaan vallitsevan jos nämä päämäärät saavutetaan. Käytännön tasolla politiikassa aikomus (intent) ei läheskään aina vastaa sisältöä (content). "Policy" voi tarkoittaa myös toimenpiteitä, joihin valtion toivotaan ryhtyvän jossain tilanteessa. Usein politiikan käsitteellä viitataan valtion tekemiin päätöksiin, erityisesti silloin kun tilanne on haastava (moment of choice). "Policy" viittaa joskus käytäntöön tai ohjesääntöön jonkun asian suhteen, tai poliittiseen ohjelmaan jotain temaa koskien. Toisinaan "policy" tarkoittaa myös valtion tuotosta (output), esimerkiksi valtion järjestämiä palveluita. "Policy" voi myös viitata näiden palveluiden lopulliseen vaikutukseen (outcome). Poliitiikka voidaan myös käsittää teoriana tai mallina: jonkun toimenpiteen oletetaan johtavan lineaarisesti tiettyyn seuraukseen, vaikka käytännössä syy-seuraussuhteet ovat usein hyvin monimutkaisia. Viimeisenä, tämän tutkimuksen kannalta ehkä mielenkiintoisimpana ulottuvuutena, politiikka voi tarkoittaa myös prosessia. (Ibid., 13-19.)

Koulutusmääristä päättämistä voidaan pitää osana julkista politiikkaa (public policy). Suomen kielessä ei ole varsinaista sopivaa vastinetta termille *public policy*, johtuen siitä että Suomen kielen kautta on vaikea hahmottaa poliittiseen toimintaan sisältyvien käsitteiden *politics* (politiikka) ja *policy* (julkinen toiminta) eroa (Harisalo ym. 2007, 27). Julkisen politiikan kategoriaan voidaan sijoittaa politiikka, jonka Hogwoodin ja Lewisin (1984) määritelmän mukaan “tulee olla ainakin jossain määrin tuotettu tai prosessoitu julkishallinnon proseduurien, vaikutussuhteiden ja organisaatioiden puitteissa” (Ibid., 24). Julkinen politiikka on instituutio, joka muodostuu strategioista, organisaatiosta, kulttuurista, rahoituksesta, säännöistä ja käytännöistä. Näiden tekijöiden ohella julkista politiikkaa ohjaavat myös arvot. Yksilöllisten arvojen vaikutus ja merkitys julkisessa politiikassa tekee sen arvioinnista vaikeaa. (Harisalo ym. 2007, 27-28.) Esimerkiksi matalalla kustannustehokkuuden tasolla toimiva organisaatio voi joidenkin tarkkailijoiden mielestä tehdä tärkeää työtä, jota tulee kaikesta huolimatta jatkaa.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen politiikkaa prosessina, ja erityisesti prosessin tiettyjä osa-alueita. Poliittikaprosessi tarkoittaa “sitä prosessia, jossa viranomaiset tuottavat palveluita, huolehtivat tulonsiirroista ja valvovat sääntöjen noudattamista. Se tarkoittaa päätettyjen asioiden tekemistä, poliittisen tahdon toteuttamista.” (Harisalo ym. 2007, 58). Poliittikaprosessi on pitkä ja monimutkainen vuorovaikutustapahtumien sarja. Päätöksenteko ei ole prosessin lopputulos, vaan se ajoittuu pikemminkin prosessin puoliväliin. (Lampinen 1992, 92.) Poliitikalla on prosessissa ikään kuin välittäjän merkitys. Poliittikka tunnustele ongelmien kehitystä ja tarjoaa väylän vaatimuksille ongelmien ratkaisemiseksi. Ongelmia ei kuitenkaan välttämättä ratkaista välittömästi, koska toimenpiteet saattavat johtaa vastavaatimuksiin. (Harisalo ym. 2007, 65.) Usein onkin niin, että yhden ryhmän ehdottama ratkaisu muodostaakin toiselle ryhmälle ongelman. Esimerkiksi maataloustuotteiden hintojen korottaminen hyödyttää maanviljelijää mutta haittaa kuluttajaa (Lindblom 1980, 4.)

Vaatimusten ja vastavaatimusten syntyyn vaikuttavat puolestaan intressit. Intressit voivat olla henkilökohtaisia (esimerkiksi valta), materiaalisia (esimerkiksi työllisyys) tai moraalaisia (esimerkiksi käsitys hyvästä elämästä). Vaatimusten esittämistä voi tehostaa esittämällä omien intressien mukaiset esitykset yleisenä etuna. Omien vaatimusten painoarvo kasvaa myös, jos niiden takana on laajoja ja vaikutusvaltaisia taustaryhmiä. (Harisalo ym. 2007, 65.) Tällainen

“intressiryhmä” on Lindblomin (1980) mukaan löyhä yhteenliittymä, jolla ei välttämättä ole vahvaa kokemusta samaan ryhmään kuulumisesta. Myös tarpeeksi merkittävässä asemassa oleva yksittäinen henkilö voi toimia intressiryhmän tavoin, eli vaikuttaa politiikan sisältöihin. Myös poliitikko voi toimia intressiryhmän roolissa, jos hän yrittää esimerkiksi vaikuttaa virkamieheen varmistaakseen äänestäjäkunnalleen suotuisan ratkaisun. Yleisesti ottaen, Lindblom määrittelee intressiryhmän toiminnaksi sellaisen vuorovaikutuksen, jota harjoittavat yksittäiset henkilöt ja ryhmät ilman julkista valtaa (*government authority*), ja jonka päämääränä on politiikkaan vaikuttaminen. Intressiryhmän toiminnan piiriin kuuluu Lindblomin mukaan myös hallinnon edustajien (*government officials*) toiminta silloin kun he yrittävät vaikuttaa asioihin, jotka eivät ole heidän määräysvaltansa puitteissa. (Ibid. 84-85.)

2.1 Tiedon merkitys yleisesti päätöksenteossa

Klassisen päätöksentekoa koskevan teoreettisen viitekehyksen mukaan tietoa kerätään organisaatioissa, koska tieto helpottaa valinnan tekemistä. Tiedolla on arvoa, jos sillä on vaikutusta valintaprosessiin. Tietoon sisältyvä potentiaalinen päätöksentekoa parantava vaikutus pitää olla suurempi kuin tiedon keräämisestä koituvaa kustannus. Hyödyttöä tietoa tai kustannustehotonta tietoa ei tule käyttää. Lisäksi klassisen mallin mukaan uutta tietoa ei kerätä ennen kuin olemassa oleva tieto on hyödynnetty ja arvioitu. Käytännössä organisaatioiden suhde tiedonkeruuseen on kuitenkin hyvin erilainen. (Lampinen 1992, 43-44.) Organisaatiot eivät ensinnäkään välttämättä pysty prosessoimaan kaikkea tietoa, jota niillä on käytettävissä. Tieto voi myös olla vääränlaista käyttötarkoitukseen nähden. Tiedon keräämisen kustannus ja hyöty eivät aina koidu samoille tahoille, jolloin syntyy insentiivi tiedon liialliseen keräämiseen. Tietoa kerätään usein varmuuden vuoksi, koska päätöksenteossa liian vähäisen tiedon aiheuttamaa riskiä pidetään suurempana kuin liiallisesta tiedosta koituvaa haittaa. Tiedolla on myös suuri symbolinen arvo: tiedon koetaan sellaisenaan lisäävän päätöksen legitimitettä. Tällöin tiedon keruun aktista itsestään tulee “hyvän päätöksentekijän” ulkoinen tunnusmerkki, joka kasvattaa sekä yksilön että organisaation uskottavuutta. On kuitenkin täysin mahdollista, että alun alkaen symbolisen arvon vuoksi kerätty tieto voi lopulta osoittautua arvokkaaksi ja sen kerääminen

perustelluksi (Feldman & March 1981, 175-178; 180.) Yksi poliittisen päätöksenteon olennaisista elementeistä on suunnittelu. Suunnittelu on Eiden mukaan “systemaattista tiedon järjestelyä ja jäsentämistä huomattavan pitkällä aikavälillä poliittisia päätöksiä varten” (Lampinen 1992, 51, mukaan).

Tutkimustiedon hyödyntäminen poliittisessa prosessissa ei ole lainkaan suoraviivaista, ja suhtautuminen tutkimustietoon on vaihdellut aikojen saatossa. Suomen eduskunnassa 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä tieteen merkitystä päätöksenteossa korostettiin. Tämä johtui osin siitä, että monet eduskunnan jäsenet olivat myös aikansa huippututkijoita. Sittenkin eduskunnassa on ollut hyvin tyypillistä, että päättäjät vetoavat tämän tästä “kansan ääneen” tutkijoiden johtopäätösten asemesta. Joskus kansanedustajat arvottavat jopa omat arkikokemuksena tieteellisiä tutkimustuloksia korkeammalle. Luonnontieteellisiä ja lääketieteellisiä tutkimustuloksia on eduskunnassa kyseenalaistettu harvoin. Sen sijaan oikeustieteellisen ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tuottama tieto on ollut usein kiistelyn kohteena, koska tuloksia on ollut helpompi kommentoida maallikkona. (Turja 2003.) Yhteiskuntatieteellinen tutkimustieto on erityisen altis kritiikille sen luonteesta johtuen. Luonnontieteisiin verrattuna yhteiskuntatieteellinen tutkimus on alttiimpi muutoksille ja epävakaudelle tutkimissaan ilmiöissä. Tämä johtuu siitä, että tutkimus käsittelee usein ihmisten välistä kanssakäymistä, josta on vaikea löytää pitäviä lainalaisuuksia. (Lampinen 1992, 17.)

Korkeakoulupoliittista päätöksentekoa tarkasteltaessa prosessia voidaan hahmottaa suhteella, joka vallitsee kolmen tekijän välillä: *research*, *policy* ja *practice* (El-Khawas 2000b, 38). Tässä paperissa suomennan nämä termit muotoon *tutkimus*, *politiikka* ja *käytäntö*. Kyseisten käsitteiden suomentaminen ei ole toki mitenkään yksiselitteistä. Kuten aiemmin totesin, *policy* ei tarkoita vain politiikkaa, vaan se voi viitata myös käytäntöön jonkin asian suhteen (“a policy”). Kuitenkin muun muassa El-Khawasin (200b) artikkelissa termiä *policy* käytetään selvästi kuvaamaan nimenomaan politiikkaa. *Käytäntö*-sanasta voisi myös käyttää suomennosta *toiminta*. Valitsin ilmaisun *käytäntö*, koska se on tässä asiayhteydessä vakiintunut. Valitsemiani sanoja käyttämällä on helpointa havainnollistaa käsitteiden välisiä eroja ja vaihteita, eli sitä, miten tutkimuksella tuotettu tieto konkretisoituu toimenpiteiksi.

El-Khawasin (2000b) mukaan korkeakoulutuksessa tutkimus, politiikka ja käytäntö ovat omia kokonaisuuksiaan, ja niiden väliset suhteet voivat olla läheisiä tai etäisiä. Kullakin osa-alueella on useita eri vaikuttavia toimijoita, ja niiden tunnistaminen on tärkeää kokonaisuuksien välisen dynamiikan ymmärtämiseksi. Esimerkiksi tutkimusta voidaan tehdä yliopistoissa, mutta myös virkamiestyönä valtion laitoksissa tai ulkoistettuna itsenäisissä niin sanotuissa ajatushautomoissa. (Ibid., 38-39.) Aiemmin kuvailemani VATT:n tekemät skenaarioanalyysit ovat esimerkki valtion virastossa tehtävästä tutkimustyöstä.

Korkeakoulutusta koskevassa politiikassa päätöksentekovelinten ja -tasojen painotus vaihtelee maan mukaan. Poliittisten päättäjien ja käytännön toimijoiden väliset linkit ovat joskus vakiintuneita ja hyvin organisoituja. Toisinaan ne ovat kuitenkin hyvin epämuodollisia ja satunnaisia, ja tieto muutoksista politiikassa ei saavuta käytännön toimijoita nopeasti. (El-Khawas 200b, 40).

John Kingdonin mukaan politiikkaprosessissa on kolme toisistaan riippumatonta “virtausta” (stream):

- *Ongelmavirtaus* (problem stream), joka koostuu tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden tuottamasta ajankohtaista ongelmaa koskevasta tiedosta ja keinoista siihen puuttumiseksi
- *Politiikkavirtaus* (policy stream), joka koostuu edunvalvojista ja muista henkilöistä, jotka analysoivat ongelmaa ja muodostavat ratkaisuvaihtoehtoja
- *Poliittinen virtaus* (political stream), joka koostuu päättäjistä ja säännöistä, joiden puitteissa he toimivat (El-Khawas 2000b, 40.)

Suuret poliittiset muutokset edellyttävät kaikkien “virtausten” yhdistymistä: on tunnistettava ongelma ja sen jälkeen kehitettävä ratkaisumalli, joka on sekä teknisesti että taloudellisesti toteutettavissa, ja siten poliittisten päättäjien näkökulmasta hyväksyttävissä. Virtausten viitekehys havainnollistaa sitä, miksi tutkimustieto yksistään ei välttämättä riitä poliittisessa vaikuttamisessa. (El-Khawas 2000b, 40-41.) Lampisen (1992) mukaan sosiaalitieteellisen tutkimustiedon merkitys ja rooli vaihtuu politiikkaprosessin edetessä. Hän jakaa politiikkaprosessin kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa ongelmia määritellään, ja

osallistujien ja heidän argumenttiansa määrä kasvaa. Tässä vaiheessa tutkimustietoa käytetään uusien ideoiden lähteenä. Ensimmäinen vaihe päättyy kuitenkin ennen pitkää pattitilanteeseen. Tällöin alkaa kilpailun sävyttämä toinen vaihe, jossa argumentteja ja osallistujia sivutetaan prosessista. Tutkimustuloksia hyödynnetään enää vain siinä määrin kun ne edistävät omien arvojen ja intressien mukaisen lopputuloksen saavuttamista. (Ibid., 93-94.)

On luonnollisesti kysyttävä, tulisiko korkeakoulupolitiikan ylipäänsä perustua tutkimustietoon. Locken (2009) mukaan korkeakoulututkimuksen tuottamaa tietoa olisi suotavaa soveltaa päätöksenteossa, jotta päätöksenteko perustuisi olettamusten sijaan tieteelliselle tiedolle. Tutkijoilla on mahdollisuus voimaannuttaa aliedustettuja ryhmiä päätöksentekoprosessissa. Poliittiset päättäjät perehtyvät aika ajoin spontaanisti korkeakoulutusta koskeviin kysymyksiin. On kaikkien edun mukaista, että heille tarjolla oleva tieto on tällöin akateemisten standardien mukaista. (Ibid., 123.) Tutkimuksen, politiikan ja käytännön yhteyttä korkeakoulutuksessa puoltaa myös se, että alalla on ylipäänsä vaikea vetää selvää rajaa tutkimuksen ja toimenpiteiden välillä (Teichler 2000, Locken 2009, 123 mukaan). Monissa oppiaineissa tutkimusta voi tehdä osallistumatta poliittiseen päätöksentekoon tai käsittelemättä sitä. Korkeakoulututkimuksessa sen sijaan tutkimus viittaa usein poliittisiin teemoihin, kuten esimerkiksi resurssien jakamiseen toimijoiden kesken.

Tutkimustiedon ja politiikan välistä linkkiä vastaan voidaan puolestaan argumentoida sanomalla, että yhteys kannustaa tekemään utilitaristista korkeakoulututkimusta, siis sellaista, jota voidaan soveltaa suoraan päätöksenteossa (Teichler 2000, Locken 2009, 124 mukaan). Ongelmallista tutkimustiedon käyttämisessä on myös se, että korkeakoulututkijat eivät voi lopulta tuottaa niin täsmällisiä tutkimustuloksia, kuin mitä päättäjät kaipaavat. Vaikka tutkijat pystyisivät määrittelemään optimaalisen poliittisen tavoitetilan, he tuskin kykenevät listaamaan kaikkia toimenpiteitä sen saavuttamiseksi. (Locke 2009, 124.) Yleisesti ottaen on virheellistä kuvitella, että tieteelliset tutkimustulokset olisivat ikään kuin politiikasta "puhtaita", ja että tieteellisen tiedon hyödyntäminen kohottaisi väistämättä päätöksenteon laatua. Täysin arvovapaan tutkimustiedon tuottaminen on täysin mahdotonta yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Suomessa arvojen vaikutus tieteelliseen tutkimustyöhön on tiedostettu jo siinä määrin, että

monien tutkimuslaitosten tuottamia tuloksia pidetään ennen kaikkea poliittisina puheenvuoroina. (Turja 2003.)

Politiikkaa pidettiin jo Platonin aikakaudella irrationaalisena ilmiönä, joka haluttiin korvata tieteellisellä järkeilyllä. Luonnontieteiden voittokulun aikana kehittyi näkemys siitä, että yhteiskunta todella voitaisiin “depolitisoida” tieteen avulla. Depolitisointi tapahtuisi luomalla rakenteita ja mekanismeja, jotka korvaisivat ideologian tieteellä. Sosiaalinen todellisuus on kuitenkin ollut liian monimutkainen tämän päämäärän saavuttamiseksi. (Lampinen 1992, 18-20.)

Toistaiseksi on saatavilla suhteellisen vähän tietoa siitä, millä tavalla päättäjät hyödyntävät tieteellistä tutkimustietoa. Poliittikkaprosessin monimutkaisuudesta johtuen on vaikea selvittää, miten asiantuntijoiden tuottama tieto vaikuttaa lopputulokseen. Näyttää kuitenkin siltä, että yleensä kyse ei ole lineaarisesta menettelystä, jossa tiedon perusteella tehdään rationaalinen analyysi, josta johdetaan edelleen toimenpiteet tavoitetilan saavuttamiseksi. (Locke 2009, 124.)

2.2 Poliittikka-analyysi

Julkisen politiikan analyysin tavat voidaan jaotella eri kategorioihin tutkittavan kohteen mukaan. Tutkija voi keskittyä politiikan sisältöön, politiikan teon prosesseihin tai etsiä säännönmukaisuuksia politiikan tuotoksissa (output). Tutkija voi tehdä evaluaatiota politiikan onnistumisesta, tai tarjota päätöksentekijöille tietoa eri päätösvaihtoehtojen potentiaalisista seurauksista. Tutkija voi pyrkiä politiikan tekemisprosessin muuttamiseen “rationaalisemmaksi”, tai hän voi ajaa tutkimuksessaan tiettyä poliittista tavoitetta. Myös itse poliittikka-analyysijä voi arvioida. Poliittikka-analyysi on lähtökohtaisesti soveltavaa, poikkitieteellistä ja ongelmaorientoitunutta tutkimusta. (Hogwood & Lewis 1987, 26-28.) Oma tutkimukseni tulee olemaan poliittikkaprosessin analyysiä. Ideaalitulanteessa tutkimus voi tuottaa tietoa prosessin muuttamiseksi tai kehittämiseksi, mutta nähdäkseni sitä ei voi ottaa tämän työn varsinaiseksi tavoitteeksi.

Politiikkaa ja toisaalta sen analyysiä voidaan pitää myös kahtena erillisenä kokonaisuutena, jotka ovat osin ristiriidassa, mutta toisaalta myös täydentävät toisiaan. Demokraattinen politiikka perustuu “ideoiden kilpailuun”, jossa vaihtoehtoista keskustellaan kunnes päädytään parhaaseen lopputulokseen. Käytännössä kuitenkin politiikkaan kuuluu konflikteja, ja lopputuloksen laatu on epävarma. Analyysi sen sijaan edustaa päätösvaihtoehdon valintaa tieteellisellä järjellä. Politiikkaa ei kuitenkaan voi kokonaan korvata analyysillä, sillä analyysikin perustuu rajalliseen tietoon. Analyysi on myös usein liian hidas ja kallis prosessi päätöksentekoon. Lisäksi analyysin keinoin ei voida ratkaista arvoja koskevia erimielisyyksiä päätöksenteossa. (Lindblom 1980, 12, 20-24.)

Käsiteltäessä julkista politiikkaa prosessina sen voidaan Hogwoodin ja Lewisin (1984) mukaan ajatella sisältävän yhdeksän eri vaihetta:

- 1) Tehdään päätös päättämisestä (etsitään aihealue, “agenda setting”)
- 2) Päätetään, miten päätetään
- 3) Aihealueen määrittely
- 4) Ennakointi
- 5) Päämäärien ja prioriteettien asettaminen
- 6) Vaihtoehtojen analysointi
- 7) Poliitiikan implementointi
- 8) Evaluointi
- 9) Politikan jatkaminen tai päättäminen. (Ibid., 24.)

Lampinen (1992) jakaa sosiaalisia ongelmia käsittelevän politiikkaprosessin neljään vaiheeseen. Ensimmäisessä tietoisuuden heräämisen vaiheessa jokin ongelma nousee yleiseen keskusteluun. Keskustelevat osapuolet ovat tasavertaisia, ja yhteiskuntatieteilijöiden roolina on tuoda esille vaiettuja ongelmia. Toisessa vaiheessa, eli politisaatiossa, suuret joukot mobilisoituvat ja esittävät argumenttejaan ongelman ratkaisemiseksi. Osanottajina on poliittisia puolueita ja intressiryhmiä, ja tieteellistä tietoa saatetaan hyödyntää argumentaation tukena. Kolmannessa, eli institutionalisaation vaiheessa viranomaiset organisoituvat ongelman poistamiseksi. Tutkijoita saatetaan käyttää apuna joko konsultaatiossa tai tutkimustiedon kerääjinä. Neljäs vaihe on

evaluaatio, jolloin toimenpiteiden aikaansaamaa lopputulosta arvioidaan asetettuihin tavoitteisiin nähden kriittisesti. Poliittikkaprosessi ei etene välttämättä järjestyksessä vaiheiden kautta, ja monista prosesseista jää pois etenkin evaluaation vaihe. (Ibid., 95-96.)

Julkisen politiikan mieltäminen prosessina tarjoaa useita etuja. Viitekehys on dynaaminen, ja sen sisällä voidaan ajatella olevan palautesyklejä: tapahtumat implementoinnin yhteydessä voivat esimerkiksi vaikuttaa siten, että aihealue määritelläänkin uudelleen. Prosessimallin puitteissa voidaan myös ajatella tapahtuvan vuorovaikutusta sekä eri vaiheiden että eri toimijoiden välillä. (Hogwood & Lewis 1984, 25.) Erityisesti politiikan muutosta koskevan prosessin tarkastelussa on syytä käsitellä kokonaisuutta interaktiivisena mallina. Olemassa oleva, kaikkien tahojen hyväksymä politiikka on ikään kuin tasapainossa oleva kokonaisuus. Muutosyritykset horjuttavat tätä tasapainoa. Muutospainetta koituu todennäköisimmin politiikan implementaatiovaiheessa, koska politiikka voi vaikuttaa tuolloin kielteisesti tiettyihin tahoihin. Interaktiivisen poliittikkaprosessin mallin tarkastelussa ollaan kiinnostuneita siitä, missä kohtaa ja millä voimalla poliittikkaprosessiin yritetään vaikuttaa, ja mikä on vaikuttavan tahon intressi. (Grindle & Thomas 1990, 1166.)

Prosessimalli ei sen sijaan palvele hyvän tutkimuksen intressiä, jos mallin käytön yhteydessä ei tehdä selväksi mallin funktiota (ts. onko kyseessä esimerkiksi ideaalimalli tai kuvaileva malli). Malli voi myös koitua analyysiä rajoittavaksi, jos sitä väkisin sovelletaan tapahtumia selittävänä tekijänä. Prosessimalli voi johtaa politiikkaa yksinkertaistavaan analyysiin, jossa jokaista vaihetta pidetään omana siistinä kokonaisuutenaan. (Hogwood & Lewis 1984, 26.)

2.3 Tutkimuskysymys teoreettisessa viitekehyksessä

Tutkimuskysymykseni kuuluvat seuraavasti:

1. Miten korkeakoulutustarjontaa koskevaan päätöksentekoprosessiin osallistuvat tahot perustelevat kantojaan?

2. Mikä on tutkimustiedon merkitys ja osuus perusteluissa?

Oletan, että koulutuspaikkojen määristä päättäminen on Lindblomin (1959 ja 1979) kuvailemaa inkrementaalista päätöksentekoa: tarkastelun kohteena on rajallinen joukko toimintamalleja, eikä perusteellista analyysiä vaihtoehtoista tehdä. Kokonaisvaltaisesti parhaimman ratkaisun sijaan haetaan toimintamallia, johon kaikki osapuolet voivat olla tyytyväisiä. Olettamani on niin ikään se, että päätösprosessissa mukana oleva osapuolet vetoavat tutkimustietoon eniten silloin, kun siitä on heidän päämääriensä kannalta hyötyä. Lindblomin (1959 ja 1979) esittelemistä päätöksentekomalleista voi todeta, että tutkimustiedon hyödyntäminen on enemmän rationaalisen kuin inkrementaalisen päätöksenteon piirre. Tarkoitukseni on erotella tutkimusaineistosta Lindblomin esittelemien teoreettisten päätöksentekomallien piirteitä ja tarkastella sitä, käytetäänkö tutkimustietoa ”juurimenetelmän” vai ”oksamenetelmän” perustelemiseen.

Tutkimusasetelman tekee mielenkiintoiseksi sekin tosiasia, että yhtenä päätöksenteon keskeisenä osapuolena ovat tieteelliseen maailmankuvaan sitoutuneet korkeakoulut. Tutkimuksen kautta voi tarkastella korkeakoulujen näkökulmaa tutkimustiedon käyttämiseen silloin, kun päätöksenteko koskee heitä itseään.

Tutkimustiedolla tarkoitan tässä yhteydessä aiemmin mainittua, VATT:n ja Opetushallituksen tuottamaa ennakointidataa. Tutkimuskysymyksen osalta pitää toki huomioida ennakointidatan erityisluonne. Ennakointi on todennäköisyyksiin perustuvaa ajattelua, joka mahdollistaa satunnaisten, odottamattomien tekijöiden lisäämisen yhtälöön. Ennakointi ei voi tarjota samanlaista varmuutta kuin luonnontieteellinen tutkimus, mutta ennakointia tarvitaan kun perinteisiä tutkimustuloksia ei ole saatavilla. Ennakointi ei voi ennustaa tulevaisuutta, mutta se voi auttaa päätöksentekijöitä tulemaan toimeen epävarmuuden kanssa. (Hogwood & Lewis 1984, 128-129.) VATT:n tuottama data koskee tiettyjen kansantaloudessa tapahtuvien muutosten todennäköisyyden arviointia. Koska ennuste ei kuitenkaan ole tavanomainen, selkeästi todennettavia tuloksia tuottava tieteellinen tutkimus, ennusteiden merkitystä on helpompi vähätellä. Ennakointidatan luonteen vuoksi on ikään kuin perustellumpaa jättää se huomioimatta, etenkin jos tähän dataan nojaavat päätösesitykset ovat suuressa ristiriidassa oman viiteryhmän

intressien kanssa. Tutkimuksessa ei ole tarkoitus arvioida Poroputaan (2011) tapaan sitä, missä määrin työmarkkinoita koskevat ennusteet ovat toteutuneet. On toki tiedostettava, että ennusteet eivät aina osu oikeaan, ja tämä sama tietoisuus vaikuttanee päätöksentekoprosessiin osallistujiin. KESU-prosessissa käytetty ennakointidata on kuitenkin kokonaisuutena laajempi kuin minkään prosessissa mukana olevan yksittäisen ryhmän tai yksilön hallussa oleva tieto. Ennakointidatan hyödyntäminen on olennaista, jos halutaan tehdä koulutusmääristä tietoon perustuvia päätöksiä.

Ennakoinnissa tuotetun tiedon käyttämisellä saattaa olla myös odottamattomia seurauksia. Ennusteista saattaa tulla itseään toteuttavia, kun niiden pohjalta ryhdytään poliittisiin toimenpiteisiin. (Hogwood & Lewis 1984, 128-129.) Toisinaan tämä vaikutus voi olla myös toivottava. Haastattelimme seminaarityötämme varten KESU-prosessissa keskeisessä roolissa ollutta virkamiestä. Hän huomautti, että koulutuspaikkojen tarjontaa muokkaamalla halutaan tietoisesti vaikuttaa tulevaisuuden työmarkkinakehitykseen.

KESU kattaa käytännössä koko suomalaisen koulutuksen kirjon. Rajaan kuitenkin tutkimukseni nimenomaan korkeakoulutuksen tarjontaan. Rajaus on mielestäni perusteltu työmäärän hallitsemisen kannalta, mutta myös siksi, että teen opinnäytetyön korkeakouluhallinnon- ja johtamisen maisteriohjelmaan.

3. Tutkimusaineisto ja -metodi

Käytän tutkimusaineistona

- a) Päätöksenteossa kuultujen ja siihen osallistuneiden osapuolten (mm. etujärjestöt, korkeakoulut) lausuntoja ja
- b) opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisua *Tasapainoiseen työllisyyskehitykseen 2025- Ehdotus koulutustarjonnan tavoitteiksi vuodelle 2016*

Aineistojen avulla voidaan etsiä vastauksia alkuperäiseen tutkimuskysymykseen, eli siihen, mikä merkitys tieteellisellä tiedolla on korkeakoulutustarjontaa koskevassa päätöksentekoon osallistuvilla tahoilla. Valitsin nämä kirjalliset aineistot, koska niiden kautta pystyy tarkastelemaan melko laajan KESU-prosessiin osallistuneiden joukon näkemyksiä. Sen sijaan esimerkiksi haastatteluja oli tällaisen tutkimuksen puitteissa mahdollista tehdä ja analysoida vain melko pieni määrä.

3.1 KESU-prosessi päätöksentekona

KESU-prosessista on erotettavissa Lampisen (1992) kuvaamat rationaalisen päätöksenteon vaiheet:

Päätöksentekijä kohtaa omaksi kokonaisuudekseen hahmotettavan ongelman. Joulukuussa 2008 Opetusministeriö asetti koulutustarpeiden ennakoimista ja koulutustarjonnan mitoittamista varten työryhmän, jonka tehtävänä oli muun muassa “tehdä 30.11.2009 mennessä opetusministeriölle selvitys vuosien 2008 ja 2009 yhteiskunta-, talous- ja työvoimakehityksen mahdollisista vaikutuksista vuosille 2007–2012 hyväksytyssä kehittämissuunnitelmassa asetettuihin koulutustarjonnan tavoitteisiin sekä tehdä mahdolliset ehdotukset kehittämissuunnitelman määrällisten tavoitteiden muuttamiseksi”. (OKM 2011b, 7.) Ongelmana oli siis se, että valtiolla ei ollut riittävästi tietoa tulevasta taloudellisesta kehityksestä, eikä tavoista sopeutua siihen koulutustarjontaa muuttamalla.

Päätöksenteolle määritellään tavoitteet. Tavoitteena oli tuottaa uudet koulutustavoitteet kirjallisessa muodossa, eli uutena koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmana.

Tarkastellaan mahdollisia vaihtoehtoja ja niiden seurauksia, ja lopuksi valitaan ratkaisu, eli vaihtoehto jonka avulla saavutetaan tavoite mahdollisimman täydellisesti. Tämä vaihe käsittää muun muassa VATT:n ja Opetushallituksen tekemät toimialaennusteet ja virkamiestyön. Tässä vaiheessa sidosryhmät ovat myös mukana. Tarkastelussani nämä lausunnot antavat tahot ovat osa sitä organisaatiota, joka tuottaa KESU-dokumentin. Sidosryhmät ovat Cohen ym. (1972)

kuvaamia päätöksentekoprosessin osallistujia organisaatiossa. Osallistujilla on mahdollisten muiden tehtäviensä ohella vaihtelevat mahdollisuudet osallistua päätöksentekoprosessiin. Täten organisaation rajoista tulee liikkuvia ja vaikeasti määritettävissä olevia.

3.2 Aineistojen kuvailu

Aineiston käsittely edellyttää sen ominaispiirteiden tarkastelua. Keräämäni lausunnot ovat lyhyesti kuvailtuna etujärjestöjen ja muiden tahojen mielipiteitä käsiteltävästä asiasta. Lausunnot ovat kuitenkin luonteeltaan poliittisia: niillä pyritään vaikuttamaan päätettävään asiaan, erityisesti silloin kun päätettävään seikkaan sisältyy lausunnon laatijan kannalta ongelmallisia piirteitä. Asiakirjan muoto ja tarkoitus eroaa esimerkiksi lääkärin laatimasta lausunnosta, joka koskee potilasta. Lääkärin (tai muun ammattilaisen) laatima lausunto on asiantuntijalausunto, jonka sisältö voi toki vaikuttaa merkittävästi päätettävään asiaan. Lääkärin oman edun kannalta ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä sillä, huomioidaanko hänen lausuntonsa päätöksentekoprosessin seuraavissa vaiheissa. Sen sijaan poliittisen lausunnon laatimisessa toiveena on, että esille tuodut argumentit vaikuttavat lopulliseen päätökseen. Esimerkiksi minkä tahansa ammatillisten etujärjestöjen yksi merkittävimmistä tehtävistä on poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen, ja lausuntojen laadinta on yksi käytettävissä oleva vaikuttamisen väylä. Poliittisen lausunnon voidaan katsoa olevan tiettyä formaattia noudattava dokumentti, joka sisältää intresseihin perustuvia vaatimuksia.

Tutkimusaineiston ensimmäinen osa sisältää yhteensä 33 lausuntoa. Niitä on kerätty ammattijärjestöiltä, kaupungeilta ja maakuntien liitoilta, korkeakouluilta, opiskelijajärjestöiltä, korkeakoulusektorin järjestöiltä ja muilta järjestöiltä. Suurin osa lausunnoista on noudettu verkosta ja osa on pyydetty tahoilta erikseen.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta on tarjolla useita lausuntoja, jotka eivät sisällä viittauksia korkeakoulutukseen. Ensimmäisessä aineiston läpikäynnissä rajasin nämä lausunnot pois. Voidaan toki kysyä, onko rajaus perusteltu, koska koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman laatiminen koskee koko koulutusjärjestelmän kirjoa. Aineistoa

rajaamalla tavoitteenani on yhtäältä pitää tutkimuksen fokus yleisesti korkeakoulutuksessa ja erityisesti korkeakoulutustarjonnan volyymissa.

Tavoitteenani oli löytää lausuntoja mahdollisimman monelta erilaiselta KESU-prosessissa osallisena olevalta taholta. Olen luokitellut lausuntoja antaneet tahot kuuteen eri kategoriaan.

- 1) Työmarkkinoilla toimiva edunvalvontajärjestö
- 2) Opiskelijajärjestö
- 3) Maakunnallinen toimija tai kaupunki
- 4) Korkeakoulu
- 5) Korkeakoulusektorin ja tutkimusalan järjestö
- 6) Muu edunvalvontajärjestö tai -toimija

Kategoriaan 1 kuuluvat perinteiset ammattijärjestöt kuten SAK ja Akava, mutta myös työmarkkinoilla toimivien osapuolten edunvalvontaan keskittyviä muita järjestöjä, kuten Suomen yrittäjät. Tähän kategoriaan sisällytän myös Lapin kauppakamarin, joka on rajatapaus. Vaikka kauppakamarilla on alueellinen ulottuvuus, sillä on myös työmarkkinoiden osalta selkeä kohderyhmä (yrittäjät). Tulkitsen jälkimmäisen merkittävämmäksi määrittäväksi tekijäksi. Kauppakamarin verkkosivuilla todetaan edunvalvonnasta, että “Kauppakamarin kautta voitte vaikuttaa yrityksenne toimintaympäristöön ja elinkeinoelämää koskevaan lainsäädäntöön.” Opiskelijajärjestöt kattavat ylioppilaskunnat ja ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnat. Maakunnallisiksi toimijoiksi lasken maakuntien liitot sekä kunnat ja kaupungit. Pidän näitä toimijoita luokiteltaessa riittävän samankaltaisena, koska kyseessä ovat kunnat ja kuntien väliset yhteistoimintaelimet. Korkeakouluihin kuuluvat ammattikorkeakoulut ja yliopistot, ja kategoriaan 5 luokittelen AMK- ja yliopistosektorilla toimivat valtakunnalliset järjestöt, kuten Suomen akatemia ja Suomen yliopistot ry. Viimeisessä kategoriassa ovat toimijat, jotka eivät ole kunnallisia, ja joiden taustaryhmä ei kuulu korkeakoulusektorille tai tiettyyn ammattiryhmään. Nämä ovat Vammaisfoorumi ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

Edellä mainitulla luokittelulla aineiston lausunnot jakaantuvat seuraavasti: Työmarkkinoilla toimiva edunvalvontajärjestö 11 kpl, opiskelijajärjestö 6 kpl, maakunnallinen toimija tai

kaupunki 6 kpl, korkeakoulu 5 kpl, korkeakoulusektorin tai tutkimusalan järjestö 3 kpl, muu edunvalvontajärjestö 2 kpl.

Taulukko 1: Lausunnot ja niiden jakautuminen kategorioihin

Työmarkkinoilla toimiva edunvalvontajärjestö	Opiskelijajärjestö	Maakunnallinen toimija tai kaupunki	Korkeakoulu	Korkeakoulu-sektorin ja tutkimusalan järjestö	Muu edunvalvontajärjestö tai -toimija
Akava	Jyväskylän yliopiston	Espoon kaupunki	Helsingin yliopisto	Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Kuntatyönantajat	Ylioppilaskunta	Etelä-Karjalan liitto	Jyväskylän yliopisto	Suomen Akatemia	
Lapin kauppakamari	Lapin yliopiston	Etelä-Savon maakuntaliitto	Metropolia ammattikorkeakoulu	Suomen yliopistot ry	Vammaisfoorumi
Lääkäriliitto	Ylioppilaskunta	Keski-Suomen liitto	Tampereen ammattikorkeakoulu		
Sivistystyönantajat	Metropolia ammattikorkeakoulun	Pohjois-Savon liitto			
Suomen ammattijärjestöjen keskusliitto	Opiskelijakunta	Varsinais-Suomen liitto			
Suomen ekonomiliitto SEFE	Opiskelijoiden liikuntaliitto				
Suomen terveydenhoitaja-liitto	Suomen ylioppilaskuntien liitto		Tampereen yliopisto		
Talentia					
Terveyspalvelu-alan liitto	Tampereen yliopiston				
Viestinnän keskusliitto	Ylioppilaskunta				

Lausunnot alkavat tyypillisesti otsikolla (“Tahon X lausunto OKM:n koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta vuosille 2011-2016”). Tämän jälkeen lausunnoissa on yleensä tiivistelmä dokumentin koko sisällöstä tai lyhyt lista keskeisistä vaatimuksista. Leipäteksti on jaettu useimmiten alaotsikoihin. Mikäli lausunnon antajan viiteryhmä on koulutus pohjaltaan laaja-alainen (esimerkiksi monet ammattijärjestöt tai maakuntien liitot), alaotsikot on useimmiten jaoteltu koulutusasteen mukaan. Jos taas lausunnon antajan viiteryhmän koulutustausta on suhteellisen selkeästi määrittynyt (esimerkiksi SEFE tai Suomen Akatemia), alaotsikot kuvaavat useimmiten eri teemoja. Lausunnoissa käytettävä vaikuttamisen tyyli vaihtelee huomattavasti aineistossa. Joissain lausunnoissa kiitokset ja muutostoiveet on kirjoitettu yleisluontoisesti:

Koulutusta ja tutkimusta koskevilla kehittämislinjauksilla ja aloittajamitoituksella ei tule heikentää kehitysedellytyksiä Etelä-Savon kaltaisilla alueilla, joilla väestön ikääntyminen ja eläköityminen asettavat suuria haasteita osaavan työvoiman saatavuudelle ja joilla myös väestön koulutustasoon keskimääräistä alhaisempi. Myös alueellinen ulottuvuus ml. maantieteelliset etäisyydet tulee huomioida koulutuksen tasa-arvo- ja saavutettavuustavoitteissa. (Ote Etelä-Savon maakuntaliiton lausunnosta)

Joissain lausunnossa on sen sijaan suoria viitteitä alkuperäiseen tekstiin ja valmiit, yksityiskohtaiset muutos- tai korvausehdotukset:

Korvataan toimenpiteen 84 lause

“Korkeakoulujen päävalinnat varataan ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakeville.” lauseella:

“Luodaan korkeakouluille puitteet sellaisten valintakiintiöiden käyttämiseen, jotka mahdollistavat ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakevien hakijoiden valitsemisen omana ryhmänään. Korkeakoulut päättävät autonomiansa mukaisesti kiintiöiden käytöstä ja niiden koosta.” (Ote Suomen ylioppilaskuntien liiton lausunnosta)

Suurin osa lausunnoista on valmiita tiedostoja, mutta joitain niistä täytyi kopioida verkkosivuilta tiedostoiksi. Yhteensä lausunnoista muodostuu tekstiä 205 sivua. Lausuntojen pituuden keskiarvo on siis 6,2 sivua. Pituus vaihtelee kahdesta sivusta 19 sivuun.

Toinen käyttämäni aineistokokonaisuus on opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2011 julkaisema selvitys *Tasapainoiseen työllisyyskehitykseen 2025 - Ehdotus koulutustarjonnan tavoitteiksi vuodelle 2016*. Käytän tästä eteenpäin asiakirjasta lyhennettä TT 2025. Asiakirjan on tuottanut koulutustarjonnan ennakoinnin ja koulutustarjonnan mitoittamisen valmisteluryhmä, eli niin sanottu KT 2016 -ryhmä. Opetusministeriö asetti työryhmän vuonna 12.12.2008, ja sen tehtävänä oli laatia työvoimakehitystä koskeviin selvityksiin pohjautuva esitys koulutustarjonnan tavoitteista. Ryhmän kokoonpanosta todetaan asiakirjassa seuraavasti:

Työryhmän jäseniksi opetusministeriö kutsui seuraavat henkilöt: opetusneuvos Heikki Blom, ylitarkastaja Jukka Lehtinen, opetusneuvos Arja Mäkeläinen, ylitarkastaja Tarmo Mykkänen, erikoistutkija Olli Poropudas ja kulttuuriasianneuvos Ilpo Kokko opetusministeriöstä, opetusneuvos Matti Kimari, opetusneuvos Ilpo Hanhijoki, opetusneuvos Jukka Katajisto, opetusneuvos Hannele Savioja ja opetusneuvos Heidi Backman Opetushallituksesta, ammattikasvatustarkastaja Paula Lohikoski Oulun lääninhallituksesta, sivistystoimentarkastaja Michael Mäkelä Etelä-Suomen lääninhallituksesta, maakuntajohtaja Juhani Honka Hämeen liitosta, kehittämisspäällikkö Hannele Salminen Suomen Kuntaliitosta sekä erityisasiantuntija Riitta Niinivaara ja neuvotteleva virkamies Ilkka Mella työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän työn aikana opetusneuvos Arja Mäkeläinen on jäänyt eläkkeelle ja ryhmän jäseneksi on nimetty opetusneuvos Petri Haltia. (OKM 2011b, 7.)

Työryhmän esitys oli yksimielinen, joskin opetusneuvos Olli Poropudas ei allekirjoittanut muistiota. Hän ei kuitenkaan jättänyt esityksestä eriävää mielipidettä. (OKM 2011b, 7.) Koko TT 2025 on 101-sivuinen muistio. Asiakirjassa tarkastellaan Suomen talouden rakenteen ja toimialojen kehitystä senhetkiseen tilanteeseen asti. Tästä edetään ennakoitilaskelmissa käytettävien menetelmien esittelyyn ja lopulta konkreettisiin, koulutusmääriä koskeviin esityksiin. Koulutusmääriä koskeva osio on jaoteltu aloittain, ja näissä osiossa konkreettiset

esitykset on jaettu edelleen koulutusasteen mukaan. Koulutusmääriä koskevissa osioissa on taulukoihin kootut esitykset koulutusmääristä, mutta myös kirjalliset perustelut niille. TT 2025:n lopussa on kuusi luettelomaista liitettä, jotka sisältävät tilastotietoa ja laskelmia muun muassa avautuvista työpaikoista, väestön koulutustasosta ja koulutustarpeesta.

Lausunnot ja TT 2025 soveltuvat yhdessä tarkasteltaviksi aineistoiksi. Molemmissa kokonaisuuksissa käsitellään korkeakoulutuksen volyymia, ja kantoja perustellaan tietyillä argumenteilla. Sen sijaan esimerkiksi varsinaisen KESU:n luonnoksessa ja sen lopullisessa versiossa eritellään pikemminkin vain toimenpiteitä niiden perustelemisen sijasta.

3.3 Sisällönanalyysi metodina

Perti Alasuutarin (2011) mukaan *tutkimusmetodi* “koostuu niistä käytännöistä ja operaatioista, joiden avulla tutkija tuottaa havaintoja, sekä niistä säännöistä, joiden mukaan näitä havaintoja voi edelleen muokata ja tulkita, niin että voidaan arvioida niiden merkitystä johtolankoina”. Jos tutkimusmetodi on puutteellinen, analyysi etenee valikoivasti ja tutkijan on helppo muokata havaintojansa alkuperäisen hypoteesin mukaisiksi. On tärkeää antaa aineistolle mahdollisuus haastaa tutkimushypoteesin ja -näkökulman tarkoituksenmukaisuus. (Ibid., 82.)

Laadullinen – eli kvalitatiivinen – tutkimus erotetaan usein selkeästi kvantitatiivisesta analyysistä, vaikka molempia analyysin tapoja voidaan käyttää samassa tutkimuksessa. Kvantitatiivisessa analyysissä tarkastellaan useimmiten laajasta tutkimusaineistosta koottuja eri muuttujien arvoja ja muuttujien keskinäisiä riippuvuussuhteita. Argumentaatio ja johtopäätökset perustuvat muuttujien väliseen *keskimääräiseen* yhteyteen. Poikkeamat ovat hyvin tyypillisiä, eivätkä ne horjuta havaittua keskimääräistä korrelaatiota. Laadullisessa analyysissä sen sijaan tutkittavien yksiköiden määrä on yleensä pieni. Tutkija pyrkii –samaan tapaan kuin kvantitatiivisessa analyysissä– löytämään aineistosta eri tekijöiden välisiä yhteyksiä. Havaittujen lainalaisuuksien tulee kuitenkin päteä kaikissa tapauksissa. Keskimääräinen yhteys ei ole riittävä peruste johtopäätösten tekoon. Mikäli poikkeamia löytyy, tulee tutkijan määritellä tarkastelussa

käyttämänsä viitekehys uudelleen. Usein tämä tarkoittaa näkökulman etäännyttämistä ja laajentamista suurempiin, abstrakteihin kokonaisuuksiin. (Alasuutari 2011, 32-42.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineistossa esitettyihin toteamiin ja väitteisiin voidaan suhtautua karkeasti ottaen kahdella tavalla: joko todistuksina faktoista tai indikaattoreina faktoista. Jos väitteitä tutkitaan todistuksina faktoista, tarkastellaan sitä, onko esitetty väite yhtäpitävä todellisuuden kanssa. Mikäli sen sijaan väitettä pidetään indikaattorina faktasta, ollaan kiinnostuneita siitä, mitä laajempia päätelmiä voidaan tehdä siitä, että kyseinen väite on esitetty. Indikaattorinäkökulmasta tehdyssä tutkimuksessa tutkittavalta ei useinkaan kysytä suoraan siitä, mistä tutkimuksessa on oikeasti kyse. Kun vastauksia pidetään indikaattoreina, ne ovat ikään kuin epäsuoraa todistusaineistoa. (Alasuutari 2011, 90-101.)

Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan tämä laadullisen analyysin perusmenetelmä etenee siten, että ensin valitaan jokin rajattu, kapea ilmiö. Sen jälkeen aineisto litteroidaan tai koodataan. Tämä vaihe auttaa aineiston jäsentämisessä. Kolmannessa vaiheessa aineisto luokitellaan, teemoitellaan tai tyypitellään. Luokittelu on eräänlaista kvantitatiivista analyysiä kvalitatiivisella aineistolla. Tutkija voi esimerkiksi laskea, kuinka monta kertaa kukin luokka esiintyy aineistossa. Teemoittelussa aineistosta haetaan laajempia osa-alueita ja etsitään niitä koskevia mainintoja. Tyypittelyssä etsitään esimerkiksi teemojen sisältä näkemyksille yhteisiä ominaisuuksia ja muodostetaan näistä tyyppiesimerkki. (Ibid., 92-93.)

Laadullisessa analyysissä on kolme pääsääntöistä suhtautumistapaa aineiston käyttöön. Analyysi voidaan tehdä joko aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Aineistolähtöisessä analyysissä teoreettinen kokonaisuus nousee aineistosta, eikä aikaisemmillä havainnoilla tai teoreettisella viitekehyksellä tulisi olla merkitystä lopputuloksen kannalta. Teoriaohjaavassa analyysissä on puolestaan teoreettisia kytkentöjä, mutta ne eivät sido analyysiä alusta alkaen. Teoreettisilla kytkennöillä pyritään tuomaan esille uusia tapoja aineiston jäsentelyyn. Teorialähtöisessä analyysissä sen sijaan prosessia ohjaa alusta asti jokin aiemman tiedon perusteella luotu kehys. Usein kyse on tämän kehyksen testaamisesta uudessa yhteydessä. Aineiston analyysiä edeltää päätös siitä, millä tavalla tai mihin eri kategorioihin aineistoa tullaan

jäsentämään. Aineistolähtöisessä ja teoriaohjaavassa analyysissä aineiston hankintaprosessi on vapaampi verrattuna teorialähtöiseen analyysiin. (Tuomi & Sarajarvi 2009, 95-98.)

Tässä tutkimuksessa käytän *teoriaohjaavaa* analyysiä. Teorialähtöisessä analyysissä teemat tai kategoriat on päätetty etukäteen, joten on loogista kerätä aineistoa joka tuottaa teoreettiseen jaotteluun sopivaa tietoa. Tässä tutkimuksessa lähestymistapani on teoriaohjaava osin siksi, että se antaa hieman vapaammat kädet aineiston hankinnan suhteen. Tämä on tarpeellinen näkökulma, koska aineisto koostuu valmiista teksteistä. Teoriaohjaavan analyysin avulla voin riittävästi hyödyntää käsitteellistä viitekehystä aineiston jäsentelyssä. Lisäksi teoreettisen viitekehysten huomioimisella analyysistä ja sen auki kirjoittamisesta tulee helpompaa. Päätöksentekoprosessin analyysiin valitsemani Lindblomin teoreettinen viitekehys tulee varmastikin avaamaan alusta alkaen mielenkiintoisia näkökulmia aineiston tarkasteluun.

Aineistoni analyysissä käytän varsinaisena tutkimusmetodina sisällönanalyysiä. Krippendorffin (2013) mukaan sisällönanalyysi on “tutkimustekniikka, jolla tehdään toistettavia ja valideja johtopäätöksiä teksteistä tai muista aineistoista niiden käyttökontekstiin nähden”. (Ibid., 24) Neuendorf (2002) sanoo, että sisällönanalyysin voi lyhyesti kuvailla olevan “viestin ominaisuuksien systemaattista, objektiivista ja kvantitatiivista analyysiä.” (Ibid., 1.) Sisällönanalyysin ollessa tieteellinen tekniikka, siihen kohdistuu tieteellisen metodin vaatimuksia. Sisällönanalyysin tuottamilta tuloksilta pitää siten odottaa luotettavuutta ja ennen kaikkea toistettavuutta. Jos siis toinen tutkija tarkastelee samaa ilmiötä toisena aikana, hänen tulisi saada samalla tekniikalla samankaltaisia tuloksia. Tulosten tulee olla myös valideja ja kestää myöhempää tarkastelua. (Ibid., 24-25.) Sisällönanalyysiä voidaan tehdä joko idiografisesta tai nomoteettisesta näkökulmasta. Idiografinen tutkimus on kiinnostunut tutkittavan yksittäisen kohteen ainutlaatuisista ominaisuuksista. Nomoteettinen tutkimus sen sijaan pyrkii löytämään tutkimuskohteistaan yleistettävissä olevia yleisluontoisia havaintoja. (Neuendorf 2012, 11.)

Krippendorff (2013) sanoo, että sisältö-termiä ja sisällön alkuperää tarkastellaan tieteellisessä kirjallisuudessa ainakin kolmesta eri näkökulmasta: sisältö

- a) sisältyy tekstiin (sanon "teksti" laajassa merkityksessä)
- b) on tekstin lähteen ominaisuus
- c) muodostuu vasta tutkimusprosessissa, jota tutkija käy läpi analysoidessaan tekstiä suhteessa tiettyyn kontekstiin

Krippendorffin näkemyksen mukaan sisältöä ei tule ajatella tekstiin sisälle rakennettuna komponenttina, joka on selkeästi siitä erotettavissa ja analysoitavissa, ja jonka merkityksestä voidaan päästä yhteisymmärrykseen. Sisällön merkitys on erilainen kullekin tulkitsijalle, samaa sisältöä voidaan lukea monin tavoin, ja sisällöllä voi olla useita merkityksiä. Jos sisältö puolestaan katsotaan tekstin lähteen ominaisuudeksi, muodostuu tärkeimmiksi seikoiksi muun muassa tekstin lähteen tunnetila ja hänen kulttuurinen käsittekarttansa. Tutkijan teoria ei tällöin saisi vaikuttaa analyysiin. Kolmas näkökulma sisältöön sen sijaan hyväksyy sen, että tutkijalla on aktiivinen rooli sen tuottamisessa. Tutkijan osuus on olennainen, koska millään tekstillä ei ole lukijasta riippumattomia ominaisuuksia. Viestiä ei ole olemassa, ellei joku lue sitä ja pyri ymmärtämään sitä. Krippendorff korostaa, että tekstin merkitystä tulee tarkastella kontekstin kautta. Toisin sanoen tutkijan tulee päättää, millaisena tekstinä hän tekstiä käsittelee. Kontekstin määrittely rajaa tulkintojen kirjoa ja tekee tutkimustyön helpommin hallittavaksi. Sekä maallikko että sisällönanalyysiä harjoittava tutkija tekevät johtopäätöksiä tekstin välittämän tiedon perusteella. Erona on kuitenkin se, että tutkijan johtopäätökset on tehty systemaattisesti. Tutkijan johtopäätösten ei myöskään tule olla yleisluontoisia, vaan niillä tulee pyrkiä vastaamaan tutkimuskysymyksiin. (Ibid., 27-31.)

Aineistoa tarkasteltaessa *sisällön erittely* ja *sisällönanalyysi* ovat kaksi eri asiaa. Sisällön erittelyssä aineistoa voidaan kuvata kvantitatiivisesti, tarkastellen esimerkiksi sitä, montako kertaa kukin teema tai luokka esiintyy aineistossa. Tämä sisällön erittely ei tosin voi tuottaa todellisia tutkimuksen johtopäätöksiä. Siihen tarvitaan sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysin avulla päästään tarkastelemaan sitä, mitä sisällön erittelyn tulokset lopulta merkitsevät. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105-106.) Sisällön erittely on numeerinen tapa aineiston jäsentelyyn, kun taas sisällönanalyysi on aineiston, siitä nousseiden jaotteluiden ja niiden välisten yhteyksien sanallista kuvailua.

Tutkimuksen johtopäätöksiin pääsemisen prosessi on periaatteessa sitä, että määritellään ensin tutkimusongelma, johon tarjotaan mahdolliseksi vastaukseksi hypoteesia. Hypoteesia puolestaan testataan aineiston avulla. Käytännössä kuitenkin tutkimuskysymystä on vaikea muotoilla tarkasti etukäteen, koska aineistoa tarkasteltaessa voi nousta esille uusia ratkaistavia kysymyksiä. Tutkijan onkin pyrittävä löytämään aineistosta paradokseja ja epäjohdonmukaisuuksia. Triviaalit seikat tulee karsia pois. Kiinnostavia epäjohdonmukaisuuksia voidaan löytää muun muassa tarkastelemalla sitä, miten jostain asiasta tai ilmiöstä puhutaan suhteessa “vallitsevaan käsitykseen”, ts. miten yksilöiden käyttäytyminen jonkin ilmiön piirissä eroaa siitä, mikä ilmiön julkinen kuva on. Tutkija voi myös etsiä aineistosta esimerkiksi normatiivisia ilmiötä koskevia lausumia. Tällöin tarkastellaan muun muassa sitä, miksi tiettyyn normiin viitataan, ja mistä normi on saanut statuksensa. Tutkija voi myös käyttää analogioita, eli pohtia sitä, puhuttaisiinko tutkittavasta ilmiöstä samalla tavalla jos sen tilalle laitettaisiin jokin toinen ilmiö. (Alasuutari 2011, 216-228.)

Tässä tutkimuksessa käyttämäni teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee siten, että aiemmin hankitun tiedon –esimerkiksi teorian– perusteella laaditaan kategoriat niin sanotulle analyysirungolle. Aineistossa olevista lausumista etsitään sen jälkeen kategorioita vastaavia sisältöjä. Analyysirunkoon kirjataan, montako kertaa kunkin kategorian mukaiset lausumat esiintyvät aineistossa. Lausumat pitää pelkistää, jotta niitä voidaan ryhmitellä luokkiin. Kategorioissa voidaan käyttää hierarkioita, esimerkiksi jakamalla ne ylä- ja alaluokkiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 114-115.)

4. Analyysi

Käyttämässäni teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä kaksi pääkategoriaa ovat Lindblomin (1959 ja 1979) hahmottelemat kaksi päätöksentekotapaa: rationaalinen, tarvittaessa mittavia askeleita ottava päätöksenteko ja inkrementaalinen, pieniä askeleita ja entuudestaan tuttuja toimintamalleja suosiva päätöksenteko. Tutkimukseni yhtenä päämääränä on selvittää sitä, mikä on tieteellisen tiedon merkitys koulutusmääriä koskevassa päätöksentekoprosessissa. Analyysiiä

ohjaava teoreettinen, kahden päätöksentekomallin viitekehys liittyy tutkimuskysymykseen siten, että tutkimuksen kautta saatuun tietoon tukeutuminen on rationaalisen päätöksenteon ominaispiirre. Inkrementaalisisessa päätöksenteossa tutkimustietoon vetoaminen ei sen sijaan ole tyypillistä. Inkrementaalisisessa päätöksenteossa merkityksellisempiä tekijöitä ovat muun muassa oma kokemus ja intressit. Yhdistämällä tällä tavalla tutkimuskysymyksen keskeisen käsitteen (tutkimustiedon merkitys) ja teoreettisen viitekehysten kaksi päätöksentekomallia, pystyn saavuttamaan tutkimuksen tavoitteen teoreettisen mallin avulla.

Etenen niin, että etsin aineistosta viittauksia tutkimustietoon perusteluna lausunnon antavan tahon argumenteille. Luokittelussa käsite “tutkimustieto” pitää kuitenkin jättää hieman avoimemmaksi. Aineistosta tuskin löytyy kovin paljon kirjaimellisia viittauksia nimenomaan tutkimustietoon. Käytännössä käsillä oleva tutkimustieto tarkoittaa ennakoitidataa ja laskelmia. Tutkimustieto voi tarkoittaa myös muita selvityksiä kuin VATT:n laskelmia. Aineistossa esiintyy todennäköisesti myös muita perusteluja, ja nämäkin ryhmitellään omiksi luokikseen.

Aineisto sisältää vain lausuntoja, jotka käsittelevät korkeakoulukenttää. KESUn laajuuden vuoksi monissa näistä lausunnoista otetaan kuitenkin kantaa lukuisiin eri aiheisiin, kuten perusopetukseen, toisen asteen opetukseen ja aikuiskoulutukseen. Siksi rajaan aineistoa myös poimimalla analyysiä varten kolmen kategorian mukaiset tekstiosuudet:

- a) tutkimuskysymyksessä määriteltyä teemaa, eli koulutusmääriä yleisesti tai korkeakoulutusmääriä erityisesti koskevat tekstiosuudet
- b) tekstiosuudet, jotka ottavat kantaa koulutusmäärien vaikutukseen eri osa-alueilla, kuten esimerkiksi työllistymisessä
- c) tekstiosuudet, jotka käsittelevät koulutusta yleisesti

Yleiset toteamukset ovat sekä lausunnoissa että TT 2025 -dokumentissa useimmiten alkuosassa. Nämä toteamukset tulee sisällyttää aineistoon. Niissä esiintyvät laajemmat näkökulmat vaikuttavat siihen, miten tekstin laatija suhtautuu yksittäisiin osa-alueisiin, kuten korkeakoulutuspaikkojen määrään.

Molemmat aineistokokonaisuudet koostuvat valmiista teksteistä, jolloin yksittäisissä virkkeissä ei ole niin paljon sisältöä kuin esimerkiksi litteroiduissa haastatteluissa. Korkeakoulutuksen mitoitusta koskevissa tekstiosioissa yksittäinen, irrallinen virke ei välttämättä kerro juuri mitään, ellei sitä tulkita muiden virkkeiden yhteydessä. Aineiston luokittelussa tulenkin käyttämään yksikköinä tekstiosuuksia virkkeiden sijasta. Tekstiosuus koostuu virkkeistä, jotka liittyvät selkeästi samaan, yksittäiseen asiakokonaisuuteen:

Akava tukee hallituksen tavoitteita vähentää syrjäytymistä ja lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Näiltä osin kehittämissuunnitelma on erityisen ansiokas ja kunnianhimoinen. Syrjäytymisen estäminen on työllisyyden ja näin koko kansantalouden kannalta – inhimillisiä ulottuvuuksia unohtamatta – erittäin tärkeää. Erilaisten aliedustettujen ryhmien ja koulutuksen periytyvyyden problematiikan nostaminen koulutuspolitiikan keskiöön on niin ikään erittäin hyvä valinta. Koulutuksellisen tasa-arvon toimenpideohjelman laatiminen on välttämätöntä, jotta sukupuolten välisiä osaamis- ja koulutuseroja voidaan kaventaa.

Yllä oleva tekstiosuus sisältää usean lauseen. Analyysin kannalta ne kuitenkin muodostavat asiallisesti yhden kokonaisuuden, siis tekstiosuuden, jossa argumentoidaan koulutuksellisen tasa-arvon puolesta.

Määritelmänä ja jaottelutapana “tekstiosuus” ei ole täsmällinen, esimerkiksi lauseeseen verrattuna. Tästä syystä aineistoa jaotellessa tulen myös suhteuttamaan eri luokkakohtaisia perusteluja siihen, kuinka monta tekstiosuutta ylipäänsä teksteistä poimittiin. Pyrkimyksenä on sovittaa yhteen analyysin järjestelmällisyyden vaatimukset ja tekstiaineiston luonteen asettamat vaatimukset.

Monien lausuntojen alkuosassa on yhteenveto-osio, jossa on tiiviissä muodossa asiakirjassa myöhemmin esiintyvä sisältö. Jätän kuitenkin yhteenvedot kokonaan pois analyysistä. Muussa tapauksessa samat argumentit samasta lausunnosta kirjautuisivat analyysissä kahteen kertaan. Asiakirjan yhteenvedossa ei ole tarkoituskaan olla sisältöä, jota ei löytyisi muusta tekstistä. Toki voidaan ajatella myös niin, että jokin toteamus on lausunnon antajalle erityisen tärkeä, ja hän on

halunnut sen siitä syystä vielä kertaalleen aivan asiakirjan alkuun. Pidän kuitenkin yhteenvetojen pois jättämistä perusteltuna myös analyysin tasapuolisuuden vuoksi: Kaikissa lausunnoissa ei ole yhteenvetoja. Käytetty termi vaihtelee lausunnosta toiseen (“yhteenveto”, “lausunnon pääkohdat” jne.). Jos on kuitenkin ilmiselvää, että alussa olevat tekstikappaleet vain referoivat tulevaa sisältöä, ne jätetään analyysistä pois.

Aineistosta ei myöskään poimita tekstiosuuksia, jotka vain toistavat tai referoivat kommentoitavassa KESU-luonnoksessa mainittuja seikkoja. Joissani lausunnoissa on tällaisia osioita. Niissä toistetaan lyhyesti ne asiat, joihin lausunnossa otetaan seuraavaksi kantaa. Nähdäkseni tällöin on kyseessä lainaus, joka ei tuo analyysiin uutta, merkittävää tietoa.

Alkuperäinen ilmaisu	Pelkistetty ilmaus	Pääluokka	Alaluokka
"XXXX"	XXXX	tutkimustietoon viittaava perustelu	kokemuksellinen
			alueellinen
			kansallinen
			institutionaalinen
			arvopohjainen
		muuhun kuin tutkimustietoon viittaava perustelu	kokemuksellinen
			alueellinen
			kansallinen
			institutionaalinen
			arvopohjainen

Kuvio 1: Aineiston jaottelussa käytettävä runko

Kuviossa 1 on havainnollistettu aineiston ryhmittelyn etenemistä. Teoriaohjaavan aineiston jäsentelyn kautta etsin viitteitä siitä, millaista päätöksenteon typologiaa teksteissä tarkoitetaan, Lindblomin (1979) hahmotelman mukaan. Yhtäältä tulen etsimään päätöksenteon “juurimenetelmän” ominaispiirteitä: päämääränä paras lopputulos kokonaisuuden kannalta; päätöksen pohjaaminen tarjolla olevaan tietoon; valmius suuriin muutoksiin. Niin ikään aineistosta etsitään “oksamenetelmään” viittaavia piirteitä: pienet muutokset; tutut ja testatut

mallit; konsensus tärkeämpää kuin ihanteellinen lopputulos. Aineistossa olevat tekstiosuudet pelkistetään ja jaotellaan perustelunsa mukaan pääluokkiin ja alaluokkiin. Kahtena pääluokkana ovat 1) tutkimustietoon viittaavat perustelut ja 2) muuhun kuin tutkimustietoon viittaavat perustelut. Tutkimustietoon viittaava perustelu nojaa joko KESU-luonnoksen pohjana käytettyihin laskelmiin tai jonkin muun tahon tekemään tutkimukseen tai selvitykseen. Jälkimmäisessä luokassa perustelu on mikä tahansa muu, ja se täsmentyy alaluokan kautta. Pääluokat jaetaan alaluokkiin sen mukaan, millaisiin muihin seikkoihin samassa tekstiosuudessa viitataan. Kaikissa poimittavissa tekstiosuoksissa ei ole soveltuvaa alaluokkaa. On todennäköistä, että eritoten TT 2025 -asiakirjassa perusteluna on monissa tapauksissa vain tutkimustieto itsessään. Alaluokan puuttuessa havainto kirjataan pelkän pääluokan mukaan.

Alaluokissa *kokemuksellinen* perustelu tarkoittaa omaa kokemusta, joka voi olla joissain tapauksessa ristiriidassa tutkimustiedon kanssa. Kokemukselliseksi tiedoksi luokittelen sellaiset huomiot, jotka tulevat lausunnon antajan omista havainnoista, mutta joita ei kuitenkaan olla tehty varsinaisena tutkimuksena tai selvityksenä. Tähän luokkaan kuuluu myös perustelut, joissa viitataan tietyn seikan olevan niin sanotusti “yleisesti tiedetty”. Kokemukselliseen tietoon viitataan muun muassa Suomen yliopistot ry:n lausunnossa:

Väärin tehtyjä mitoituksia joudutaan myöhemmin paikkaamaan. Muistissa on vielä tietotekniikkaohjelma 1990-luvulla, jolloin alan koulutuspaikkojen lisäämisellä pyrittiin vastaamaan työmarkkinoiden tarpeisiin.

Samankaltaiseen kokemukselliseen argumentaatioon nojaa myös esimerkki Jyväskylän yliopiston lausunnossa:

Koulutusvolyymien muutokset tulisi pääsääntöisesti toteuttaa pienin askelin. Historia tuntee useita tilanteita, joissa volyymien suuret muutokset ovat osoittautuneet ylimitoitetuiksi ja seurauksena on ollut tempoilua koulutuksen järjestämisessä.

Tietolähteenä ei ole tutkimus, vaan ikään kuin itsestään selvä tieto (“Historia tuntee useita tilanteita...”).

Alueellinen ja kansallinen perustelu tarkoittavat kunnan, kaupungin tai maakunnan, ja jälkimmäinen kansalliseen etuun liittyvää perustelua. Keski-Suomen liiton lausunnossa on esimerkki alueellisesta perustelusta:

Alueilla tiedetään parhaiten koulutustarpeet, joten alueellisen näkemyksen huomioiminen on keskeistä suunnitelman laadullisia ja määrällisiä tavoitteita asetettaessa.

Kansalliseen etuun viittaava perustelu tarkoittaa vetoamista omaa ammattiryhmää tai viiteryhmää laajemman joukon etuun, ns. yleiseen etuun. Tästä löytyy esimerkki Lääkäriliiton lausunnosta, jossa kritisoidaan esitystä lääketieteen koulutuspaikojen määrän kasvattamisesta. Yleisestä edusta puhutaan ennen kaikkea potilasturvallisuuden muodossa.

Lisäyksiä ei tule tehdä, mikäli OKM ja yliopistot eivät voi osoittaa lääkärikoulutukseen samalla lisää resursseja. Lääkärikoulutus on hyvin pienryhmäpainotteista ja ryhmäkoot ovat nyt jo kasvaneet niin suuriksi, että koulutuksen laatu ja sitä kautta potilasturvallisuus jatkossa ovat uhattuina. Ryhmäkokojen kasvun myötä aivan keskeisten kliinisten taitojen ja toimenpiteiden oppiminen on jo nyt vaarantunut.

Institutionaalinen perustelu viittaa oman viiteryhmän etuun. Esimerkiksi alla oleva Talentian lausunnossa oleva tekstiosuus sisältää tutkimustietoon vetoavan institutionaalisen perustelun. Tekstissä käsitellään sekä tutkimustiedon käyttämistä että oman ammattiryhmän asemaa työmarkkinoilla.

Talentiassa on juuri valmistunut selvitys vastavalmistuneiden sijoittumisesta työmarkkinoille. Selvitys koski vuosina 2009 ja 2010 tutkinnon suorittaneita. Sen mukaan 6 % sosionomeista (AMK) toimii hoitajan tehtävissä eli selvästi koulutusta vaatimattomammassa tehtävissä.

Myös poiminta Suomen yrittäjien lausunnosta kuvastaa institutionaalista perustelua. Kommentissa otetaan kantaa ammattikorkeakoulujen aloituspaikkojen määrän supistamiseen tietyillä aloilla. Vähennyksellä pelätään olevan negatiivisia seurauksia lausunnon antajan viiteryhmälle, eli yrittäjille.

Näillä alueilla leikkaukset merkitsevät koulutuspalvelujen tarjonnan selvää supistumista. Supistumisella on kielteisiä vaikutuksia erityisesti pk-sektorille. Ammattikorkeakoulut ovat tarjonneet yrityksille ammattitaitoista työvoimaa. Pk-yritykset ovat tottuneet myös käyttämään ammattikorkeakouluja yhteistyökumppaneina erilaisissa kehittämishankkeissa (esim. tki-palvelut). Tarjonnan supistuminen heikentää siten myös pk-yritysten toimintaedellytyksiä ja niiden kilpailukyvyn kehittämistä.

Kun tarkastellaan lausuntoja, on kunkin tahon viiteryhmä hahmotettavissa. Käytännössä viiteryhmä on se ryhmä ihmisiä, joita lausuntoa antava taho edustaa: tiettyyn ammattiryhmään kuuluvat henkilöt; opiskelijat; kaupungin tai maakunnan asukkaat. Sen sijaan TT 2025 -asiakirjan osalta tilanne on erilainen. Kyseisen esityksen laatinut työryhmä on laatinut esityksensä toimeksiannon perusteella. He eivät ole edunvalvojan asemassa samalla tavalla kuin käytännössä kaikki lausuntoja antaneet tahot. Oletettavasti TT 2025 -asiakirjasta tuleekin löytymään suhteellisen vähän institutionaalisia perusteluita.

Rationaalisen ja inkrementaalisen päätöksenteon erottamisessa arvoilla on keskeinen merkitys, ja arvopohjaisen perustelun kategoria on alaluokissa viimeisenä. *Arvopohjainen* perustelu tarkoittaa vetoamista laajempaan, abstraktiin päämäärään koulutusmääristä puhuttaessa (esimerkiksi tasa-arvo tai sivistys). Luonnollisesti aineistossa esiintyvä tekstiosuus voi sisältää useita erilaisia perusteluiden alaluokkia, ja ryhmittely tehdään tämä huomioiden.

Luokittelen myös TT 2025 -asiakirjasta löytämäni korkeakoulutusmääriä koskevat virkkeet edellä mainittuihin kategorioihin. Alle on eritelty esimerkkejä TT 2025:stä.

Laskennallisesti luonnontieteiden alalla on selvää vähennystarvetta. Vähennystarve kohdistuu erityisesti ammatilliseen peruskoulutukseen ja yliopistokoulutukseen.

Ammattikorkeakoulutuksessa on laskennallisesti pientä lisäystarvetta. (Pääluokkana tutkimustietoon viittaava perustelu, ei alaluokkaa)

Esitetyllä tarjonnan määrällä halutaan turvata jatkossakin hyvä metsänhoito ja puunkorjuun osaaminen sekä alan kehitys ottamalla kuitenkin huomioon kaikkien alojen työvoimatarpeen kokonaisuus. (Pääluokkana tutkimustietoon viittaava perustelu, alaluokkana kansallinen perustelu)

Korkeakoulutuspaikkojen määriä suoraan ja välillisesti koskevien tekstiosuuksien lisäksi aineistoon poimitaan aiemmin mainitut yleisluontoiset toteamukset. Yleisluontoiset toteamukset koskevat koko tekstin lähtökohtia jonkin tietyn KESU-aihealueen sijasta.

Koska yleisluontoiset toteamukset ovat useimmiten tekstin alussa, on odotettavissa että niiden joukosta löytyy arvopohjaisia perusteluja enemmän kuin muusta aineistosta. Aineistossa arvopohjaisten perustelujen voidaan ajatella ikään kuin pohjustavan konkreettisempia tekstin osa-alueita. Arvopohjainen perustelu on jaottelussa yksi alaluokka.

Käsitteen “arvo” täsmällinen määrittely on vaikeaa sen abstraktista luonteesta johtuen. Oxford Dictionaries -sanakirja sisältää arvon englanninkieliselle käsitteelle (value) useita määritelmiä. Englanniksi, kuten myös suomeksi, arvo voi viitata muun muassa rahalliseen arvoon tai numeeriseen arvoon. Analyysin kannalta osuvin määritelmä tarkoittaa kuitenkin “käyttäytymistä ohjaavaa periaatetta tai mittapuuta; yksilön arviota siitä, mikä on tärkeää elämässä”. (Oxford Dictionaries 2014.) Merriam-Webster -sanakirjan yhtä määritelmää arvolle voidaan käyttää tässä täydentävänä elementtinä: “something (as a principle or quality) intrinsically valuable or desirable” (Merriam-Webster 2014). Vapaasti suomennettuna *intrinsic* tarkoittaa itseisarvoista. Nämä määritelmät yhdistämällä kuvaan sitä, mitä arvo tarkoittaa tämän tutkimuksen tekemisen kontekstissa: arvo on perustavaa laatua oleva periaate, joka ei kaipaa perusteluja. Arvo on itsessään tärkeä, ja toimenpiteillä voidaan päästä lähemmäs arvon toteutumista.

Jyväskylän yliopiston lausunnon yleistä-kappaleessa on esimerkki muuhun kuin tutkimustietoon viittaavasta arvopohjaisesta perustelusta:

Koulutuksellinen tasa-arvo on tärkeä tavoite, sillä se edistää väestön hyvän koulutus- ja osaamistason saavuttamista sekä ylläpitämistä ja auttaa Suomea menestymään tämän päivän haastavassa globaalissa maailmassa.

Edellä mainittua arvon määritelmää noudattaen havaitaan kuitenkin – ehkä hieman paradoksaalisesti – että tasa-arvo ei olekaan tekstiosuudessa varsinainen arvo. Tasa-arvo toimii tässä tapauksessa vain välineenä arvojen, kuten osaamisen ja kansallisen menestyksen toteuttamiseksi.

Myös Suomen yliopistot ry:n lausunnon yleistä-osuudessa mainitaan tietyt arvot perustana eri toimenpiteille. Viittaus etenee kuitenkin suoraviivaisemmin kuin edellisessä esimerkissä.

Kehittämissuunnitelman lähtökohdat, joita ovat mm. koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen, syrjäytymisen ehkäisy, työvoiman riittävyyden alueellinen ja aloittainen turvaaminen sekä osaamisen kilpailukyvyyn vahvistaminen, ovat kannatettavia.

Kumpikin tekstiosuus on myös esimerkki yhdestä aineiston kategoriasta, eli yleisluontoisesta *toteamuksesta*. Kumpikaan tekstiosuus ei käsittele toimenpiteitä millään tietyllä KESU:n osa-alueella.

Tekstiosuuksien luokittelu etenee kuvion 1 mukaisesti seuraavasti, käyttäen esimerkkiä viestinnän keskusliiton lausunnosta:

Alkuperäinen ilmaisu	Pelkistetty ilmaus	Päälukokka	Alaluokka
"Viestintäkoulutus tulee mitoittaa niin, että nuoret työllistyvät koulutustaan vastaaviin tehtäviin. Viestintäalan koulutuksen tarjonta on jo pitkään ylittänyt työelämän tarpeet. Viestintäalan nuorisoasteen koulutusta on supistettava ripeästi, kuten kehittämissuunnitelmassa on esitetty."	On yleisesti tiedossa, että alan koulutusmäärä on ylimitoitettu työllistymisen kannalta.	tutkimustietoon viittaava perustelu	kokemuksellinen
			alueellinen
			kansallinen
			institutionaalinen
		muuhun kuin tutkimustietoon viittaava perustelu	arvopohjainen
			kokemuksellinen
			alueellinen
			kansallinen
			institutionaalinen
			arvopohjainen

Kuvio 2: Esimerkki aineiston luokittelusta

Luokittelun jälkeen analyysi etenee siten, että tarkastelen muun muassa eri perustelujen suhteellista osuutta lausuntoja antaneiden tahojen kategorioissa (aiemmin mainitut luokat 1-6) ja TT 2025 -asiakirjassa. Merkitsen analyysirunkoon myös ne tekstiosuudet, joissa otetaan selkeästi kantaa joko tutkimustiedon (laskelmat tai muut selvitykset) paikkansa pitävyyden puolesta tai sitä vastaan. Tutkimustiedon huomioimisen tai huomiotta jättämisen ohella on olennaista tarkastella myös sitä, pitävätkö lausuntoja antaneet tahot tutkimustuloksia pätevinä. Joissain lausunnoissa näkemys tutkimustiedon oikeellisuudesta ilmaistaan selkeästi, kun taas toisissa tapauksissa tietoa pidetään vain osittain virheellisenä. Esimerkiksi Akavan lausunnossa todetaan seuraavasti:

On myös aloja, joilla on merkittävä tarve koulutustarjonnan lisäämiseen tai vähennystarpeet ovat vähäisempiä tai toisin painottuneita kuin kehittämissuunnitelmassa on esitetty.

Tässä tapauksessa tekstiosuudesta kirjataan siis, että lausunnon antaja oli eri mieltä tutkimusdatan johtopäätöksistä.

Tässä vaiheessa luokittelun tuloksia peilataan myös teoreettiseen viitekehukseen. Tutkimustietoon vetoaminen (tai vetoamatta jättäminen) on yksi elementti aiemmin mainittujen rationaalisen ja inkrementaalisen päätöksentekomallin erottamisessa toisistaan. Täten analyysivaiheessa voidaan sekä hyödyntää laajaa päätöksentekomallin teoreettista viitekehystä että vastata tyydyttävästi itse tutkimuskysymykseen.

4.1 Lausuntojen luokittelu

Tässä osuudessa aineistoissa esiintyvät relevantit tekstiosuudet on jaoteltu analyysirungon mukaisiin luokkiin sen mukaan, kuinka monta kertaa erilaiset kannanotot (kokemuksellinen, alueellinen, kansallinen, institutionaalinen, arvopohjainen) esiintyvät tekstissä. Tutkimustietoa koskevista kannanotoista on myös kirjattu ne tekstiosuudet, joissa tutkimustietoa tuetaan tai kritisoidaan. Taulukoissa lausunnon antaneen tahon vieressä oleva numero on poimittujen tekstiosuuksien summa. Siihen on laskettu vain eri alaluokkiin kuuluvat tekstiosuudet. Summassa ei ole mukana taulukon oikeassa reunassa olevia merkintöjä myönteisestä tai kriittisestä suhtautumisesta tutkimustietoon. Taulukot on puolestaan ryhmitelty lausunnon laatijan kategorian mukaan.

Taulukko 2: Aineiston luokittelu työmarkkinoilla toimivien edunvalvontajärjestöjen osalta

		tutkimustietoon viittaava kannanotto								
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa	myönt.	kielt.	
Akava	1	-	-	-	-	-	1	1	2	
SOOL	1	-	-	-	1	-	-	-	-	
Kuntatyönantajat	0	-	-	-	-	-	-	-	-	
Lapin kauppakamari	7	-	7	-	-	-	-	-	5	
Lääkäriliitto	4	-	-	3	-	-	1	-	-	
Rakennusinsinöörien liitto	0	-	-	-	-	-	-	-	-	
SAK	0	-	-	-	-	-	-	-	-	
SEFE	0	-	-	-	-	-	-	1	1	
Sivistystyönantajat	0	-	-	-	-	-	-	-	-	
Suomen yrittäjät	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Talentia	1	-	-	-	1	-	-	-	1	
Terveystyönantajat	0	-	-	-	-	-	-	-	-	
Terveyspalvelualan liitto	3	-	-	2	1	-	-	1	-	
Viestinnän keskusliitto	0	-	-	-	-	-	-	-	-	

muuhun seikkaan viittaava kannanotto

		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa
Akava	8	2	-	1	-	5	-
SOOL	1	-	-	-	-	-	1
Kuntatyönantajat	13	-	-	9	3	1	-
Lapin kauppakamari	1	-	1	-	-	-	-
Lääkäriliitto	3	-	-	2	1	-	-
Rakennusinsinöörien liitto	1	-	-	-	-	1	-
SAK	1	-	-	-	-	1	-
SEFE	2	-	-	-	2	-	-
Sivistystyönantajat	3	-	-	1	-	2	-
Suomen yrittäjät	-	-	-	-	-	-	-
Talentia	4	-	-	1	1	2	-
Terveystyönantajat	4	-	1	1	1	-	1
Terveyspalvelualan liitto	2	-	-	1	1	-	-
Viestinnän keskusliitto	3	-	1	1	1	-	-

Kategorian 1 tahojen antamissa lausunnoissa ei ole suurta määrää tekstiosuuksia, jotka sisältävät joko korkeakoulutusmääriä koskevia kannanottoja tai yleisluontoisia koulutusta koskevia kannanottoja. Toki yksi merkittävä syy tähän lienee se, että KESU on monipuolinen asiakirja, eikä se keskity vain koulutusmääriin. Monissa lausunnoissa otetaan kantaa muun muassa korkeakoulujärjestelmän rahoitukseen, rakenteelliseen kehittämiseen, aikuiskoulutukseen tai toisen asteen koulutukseen.

Tutkimustietoon viitattaessa aineistossa puhutaan joko KESUn pohjana olevista laskelmista tai muista selvityksistä. Kannanotoissa ei juuri viitata suoraan oman viiteryhmän kokemuksiin. Tavallisempaa on vedota joko arvoihin tai kansalliseen etuun. Kansallinen etu nivotaan monissa tapauksissa yhteen oman viiteryhmän edun kanssa. Esimerkkinä lainaus Kuntatyönantajien lausunnosta:

Työvoimapula ei saa johtua siitä, että koulutusta ei ole riittävästi tarjolla. Kunta-ala tarvitsee jatkossakin joka puolella Suomea osaavaa henkilöstöä.

Lapin kauppakamarin lausunnossa korostuu alueellinen näkökulma, kuten ehkä voi myös odottaa. Tekstissä todetaan lukuisia kertoja, että ennakoimia tehtäessä ei olla huomioitu Lapissa tiedossa olevia teollisia hankkeita.

Toteutuessaan tällainen investointi on miljardiluokkaa. Tätä kehitystä ei pystytä ennakoimaan esitetyissä suunnitelmissa, jotka eivät myöskään ota huomioon Kemi-Tornio- alueelle syntyneitä merkittävää teollisuuden alihankinnan, kunnossapidon ja huollon klusteria, joka kasvaa koko pohjoisen investointien myötä.

Suomen yrittäjien lausunto on ainut luokassa oleva dokumentti, josta ei löydy yleisluontoisia, koulutusta koskevia kannanottoja tai viittauksia korkeakoulutuksen paikkamääriin. Järjestön lausunto käsittelee miltei yksinomaan sitä, kuinka yrittäjyys tulisi huomioida koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa.

Taulukko 3: Aineiston luokittelu opiskelijajärjestöjen osalta

Lyhenteet järjestyksessä: Opiskelijoiden liikuntaliitto, Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta, Metropolia ammattikorkeakoulun opiskelijakunta, Lapin yliopiston ylioppilaskunta, Suomen opiskelijakuntien liitto (ent. Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto), Suomen ylioppilaskuntien liitto, Tampereen yliopiston ylioppilaskunta

		tutkimustietoon viittaava kannanotto							
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa	myönt.	kielt.
OLL	0	-	-	-	-	-	-	-	-
JYY	0	-	-	-	-	-	-	-	-
METKA	0	-	-	-	-	-	-	-	-
LYY	0	-	-	-	-	-	-	-	-
SAMOK	2	-	-	1	1	-	-	-	-
SYL	0	-	-	-	-	-	-	-	-
TAMY	0	-	-	-	-	-	-	-	-

muuhun seikkaan viittaava kannanotto

		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa
OLL	0	-	-	-	-	-	-
JYY	2	-	-	1	-	1	-
METKA	1	-	-	-	-	1	-
LYY	2	-	-	-	-	1	1
SAMOK	5	-	-	2	-	3	-
SYL	6	-	-	1	-	3	2
TAMY	1	-	-	-	-	1	-

On merkille pantavaa, että korkeakouluopiskelijoita edustavien järjestöjen lausunnoissa on hyvin vähän koulutusta koskevia yleisluontoisia toteamuksia tai viittauksia koulutustarjontaan. OLL käsittelee lausunnossaan nimensä mukaisesti miltei pelkästään liikuntaa. Muista opiskelijajärjestöistä koulutustarjontaa koskevat kannanotot löytyvät lähinnä valtakunnallisilta kattojärjestöiltä (SYL ja SAMOK). Kannanotot ovat melko yleisellä tasolla, eivät koske mitään tiettyä alaa tai tiettyä numeerista tavoitetta.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa näkyy voimakkaasti visio siitä, että työmarkkinat ohjaavat koulutusmääriä. Tässä suhteessa ei pidä kuitenkaan luottaa sokeasti työmarkkinoiden ohjaukseen mikäli tavoite osaavimmasta kansasta halutaan saavuttaa. Koulutus luo uutta työtä ja työpaikkoja, joita ei vielä ole olemassa (SYL).

Ammattikorkeakoulujen aloituspaikkojen vähentäminen on perusteltua ikäluokkien pieneneminen huomioon ottaen. (SAMOK)

Opiskelijajärjestöjen lausunnoissa (pl. Opiskelijoiden liikuntaliitto) käsitellään koulutustarjontaa enemmän muun muassa korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä, kansainvälistymistä, koulutuksen läpäisyä ja opintotukea. Lausunnoissa otetaan kantaa myös osa-alueisiin (muun muassa toisen asteen koulutus ja tutkimustyö), jotka eivät kosketa välittömästi omaa viiteryhmää, siis korkeakouluopiskelijoita.

Taulukko 4: Aineiston luokittelu maakunnallisten toimijoiden osalta

		tutkimustietoon viittaava kannanotto							
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa	myönt.	kielt.
Espoon kaupunki	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Etelä-Karjalan liitto	1	-	-	-	-	-	1	-	-
Etelä-Pohjanmaan liitto	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Etelä-Savon maakuntaliitto	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Keski-Suomen liitto	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Pohjois-Savon liitto	3	-	2	1	-	-	-	2	1
Varsinais-Suomen liitto	6	-	4	2	-	-	-	-	4

		muuhun seikkaan viittaava kannanotto					
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa
Espoon kaupunki	3	-	1	-	-	1	1
Etelä-Karjalan liitto	5	-	1	1	-	2	1
Etelä-Pohjanmaan liitto	5	-	3	-	1	1	-
Etelä-Savon maakuntaliitto	7	-	5	-	-	-	2
Keski-Suomen liitto	5	-	2	-	-	1	2
Pohjois-Savon liitto	3	-	-	-	-	-	3
Varsinais-Suomen liitto	9	-	7	-	-	-	2

Koulutusmääriä käsitellään vaihtelevissa määrin maakunnallisten toimijoiden lausunnoissa. Silloin kun aihe mainitaan, on painotus usein alueellinen. Tässä lausunnon antajien kategoriassa institutionaalista perustelua on jokseenkin hankala erottaa alueellisesta perustelusta. Listalla olevat maakunnalliset toimijat ovat itsenäisiä organisaatioita, mutta ne puhuvat oman alueensa puolesta.

Koulutustarjontaa käsittelevissä kannanotoissa korostuu usein se, että paikallisella tiedolla tulisi olla suurempi painoarvo laskelmia tehtäessä ja suunnitelmia laadittaessa. Varsinais-Suomen liiton lausunnossa on huomattavan paljon koulutusmääriä koskevia suoria kannanottoja, ja alueellisen tiedon merkitystä painotetaan tarpeita arvioitaessa:

Alueiden kannat koulutuksen laadullisista tarpeista tulee ottaa valtakunnallisen koulutustarve-ennakoinnin lähtökohdiksi erityisesti ammatillisen ja ammattikorkeakoulutuksen osalta. Maakunnissa tehtävä alueellinen laadullinen ja määrällinen koulutustarpeiden ennakointityö on mittavaa ja se tulee ottaa vakavasti

huomioon valtakunnallisessa ennakoinnissa. Maakunnissa tunnistetaan alueelliset elinkeinoelämän tarpeet ja alueiden kehittämistavoitteet jotka muunnetaan koulutustarvemitoitukseksi.

Tutkimustietoon (laskelmiin tai selvityksiin) viitataan melko vähän. Pohjois-Savon liiton lausunnossa koulutustarve-ennusteita pidetään virheelliseltä pohjalta laadittuina, ja alueellisen tiedon merkitystä tuodaan tässäkin yhteydessä esille:

Ennusteista puuttui aikaisempien Kesu-kierrosten aikainen välitön kommunikointi elinkeinoelämän, toimiala-asiantuntijoiden ja maakuntien asiantuntijoiden kesken. Tästä syystä mallinnus on liian ekonometrinen. Elinkeinojen kehitysdynamiikka, muutosten mahdollisuudet ja kilpailukyyn kehittämisen tarpeet ovat jääneet toimialaennusteessa toissijaisiksi. Muutokset ja koulutuksen kehittämisen tarpeet lähtevät yritysten alueellisista keskittymistä, jotka on nyt sivutettu mallintamisessa.

Taulukko 5: Aineiston luokittelu korkeakoulujen osalta

tutkimustietoon viittaava kannanotto									
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa	myönt.	kielt.
Helsingin yliopisto	1	-	-	-	-	-	1	-	1
Jyväskylän yliopisto	2	-	-	1	-	-	1	2	-
Metropolia AMK	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Tampereen yliopisto	1	-	-	-	-	-	1	-	1
Pirkanmaan AMK	2	-	1	-	-	-	1	-	-

muuhun seikkaan viittaava kannanotto							
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa
Helsingin yliopisto	6	-	-	1	5	-	-
Jyväskylän yliopisto	4	1	-	-	-	1	2
Metropolia AMK	4	-	-	1	-	1	2
Tampereen yliopisto	5	-	1	-	3	1	-
Pirkanmaan AMK	1	-	-	1	-	-	-

Korkeakoulujen lausunnoissa koulutusmääriä huomattavasti yleisempiä teemoja ovat muun muassa korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen ja tutkimustyö. Jyväskylän yliopistossa on harvinaislaatuksena esimerkkinä viittaus kokemukselliseen tietoon siitä, kuinka koulutusmääriä on aiemmin mitoitettu väärin kysyntään nähden. Erityisesti Helsingin yliopiston lausunnossa on useita viittauksia instituution etuun:

Jos sisäänottomääriä esitetään nostettavaksi, siihen tulee osoittaa vastaavia resursseja. Mikäli sisäänottomääriä nostetaan ilman vastaavia resurssien lisäyksiä, kasvaa paine muuttaa opetusmuotoa pienryhmäpohjaisesta luentopohjaiseen massaopetukseen, joka olisi puute.

[...]

Liitetaulukko on hämmentävä lähtiessään aloituspaikka-ajattelusta, joka ei ole yliopisto-ohjauksen perusta. Todennäköisesti tämä muoto johtuu muiden koulutusasteiden rahoitusmallista.

Taulukko 6: Aineiston luokittelu korkeakoulusektorin ja tutkimusalan järjestöjen osalta

		tutkimustietoon viittaava kannanotto							
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa	myönt.	kielt.
CIMO	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Suomen Akatemia	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Suomen Yliopistot	3	-	-	-	1	-	2	-	3

		muuhun seikkaan viittaava kannanotto					
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa
CIMO	1	-	-	-	-	1	-
Suomen Akatemia	0	-	-	-	-	-	-
Suomen Yliopistot	2	1	-	-	-	1	-

CIMO:n ja Suomen Akatemian lausunnoissa ei mainita koulutusmääriä, vaan teksteissä keskitytään ko. tahojen omiin aihepiireihin (koulutuksen kansainvälisyys ja tutkimus). Suomen yliopistojen kannanotossa on merkille pantavaa laskelmia kohtaan osoitettu kritiikki:

Koulutustarpeiden ennakointi ja aloituspaikkojen tarve eri aloilla perustuu liian usein mekaanisiin laskelmiin. Ennakoinneissa tulisi katsoa korkeakoulutuksen järjestelmää laaja-alaisemmin eikä oppiainekohtaisesti.

Taulukko 7: Aineiston luokittelu muiden edunvalvontajärjestöjen osalta

		tutkimustietoon viittaava kannanotto							
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa	myönt.	kielt.
Vammaisfoorumi	0	-	-	-	-	-	-	-	-
THL	0	-	-	-	-	-	-	-	-

		muuhun seikkaan viittaava kannanotto					
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa
Vammaisfoorumi	1	-	-	-	-	1	-
THL	1	-	-	-	-	1	-

Näiden tahojen lausunnoissa ei mainita koulutusmääriä. Molemmissa esitetään yleisluontoinen kannanotto koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen puolesta.

4.2 Lausuntojen analyysi

Kaikkiaan lausunnot sisälsivät 162 yleisluontoista toteamusta tai koulutusmääriä koskevaa kannanottoa. Määrä ei ole kovin suuri kun otetaan huomioon, että lausunnoista muodostui aineistoa 205 sivua ja jotkut tekstiosuudet sisälsivät useampaan kategoriaan kuuluvia perusteluja.

Jossain määrin oletamani vastaisesti, oman viiteryhmän etuun suoranainen vetoaminen on poimituissa tekstiosuuksissa harvinaista, kun taas kansalliseen etuun vetoaminen on sitä yleisempää.

Arvopohjaisia kannanottoja esiintyy melko paljon. Monessa lausunnossa on alkuvaiheessa yleisluontoinen toteamus, jossa tuodaan esille lausunnon laatijan kanta toiminnan lähtökohtana oleviin arvoihin. Kuten aiemmin todettiin, rationaalisen päätöksentekomallin yksi suuri haaste on arvoista yksimielisyyteen pääseminen (Lindblom 1959, 82.) Lausunnoissa kerta toisensa jälkeen toistuva elementti on koulutuksellisen tasa-arvon kannattaminen tavoitteena:

LYY pitää erittäin kannatettavana esitettyä koulutuksellisen tasa-arvon toimenpideohjelmia ja koulutuksen eriarvoisuuden vähentämistä koskevia tavoitteita.
(Lapin yliopiston ylioppilaskunta)

Yliopisto kannattaa toimenpiteitä koulutuksen tasa-arvon, laadun ja kansainvälisyyden nostamiseksi. (Tampereen yliopisto)

Koulutuksellinen tasa-arvo luo pohjaa hyvinvoinnille.(Talentia)

Rationaalisen päätöksentekomallin keskeinen piirre, eli tutkimustietoon vetoaminen, ei juuri korostu lausunnoissa. Silloin, kun tutkimustietoon viitataan kannanotossa, käytettävissä olevaa tietoa usein kyseenalaistetaan.

Tekstien perusteella lausuntoja antaneet tahot tarkastelevat koulutusmääristä päättämistä pitkälti omasta näkökulmastaan, mikä ei ehkä ole järin yllättävää kun huomioidaan lausuntojen tarkoitus. Päätöksentekoprosessia ei mielletä ilmiön “juuresta” alkavaksi, ratkaisua hakevaksi ketjuksi. Kuriositeettina Jyväskylän yliopiston lausunnossa suorastaan kuvaillaan oksamenetelmän eli inkrementaalisen päätöksenteon hyveitä, kun siinä todetaan, että “koulutusvolyymien muutokset tulisi pääsääntöisesti toteuttaa pienin askelin.”

Weissin (1979) mukaan yhteiskuntatieteellisen tutkimustiedon merkitystä julkisessa politiikassa on hahmotettu monin eri tavoin. Hän erittelee kuusi eri mallia. *Tiedon ohjaama malli* (knowledge-driven model) on luonnontieteistä johdettu. Ensimmäisenä askeleena tässä mallissa on perustutkimus, joka identifioi uusia, toimenpiteitä mahdollisesti vaativia yhteiskunnallisia ongelmia tai ilmiöitä. Tämän jälkeen edetään soveltavaan tutkimukseen, jonka jälkeen tutkimustuloksia sovelletaan itse päätöksenteossa. (Ibid., 427.) Tämä Weissin malli suhtautuu mielenkiintoisella tavalla aiemmin mainittuun Lindblomin (1959) kuvaamaan rationaalisen päätöksenteon (ts. juurimenetelmä) malliin. Lindblomin teoreettisessa kehyksessä prosessi alkaa sillä, että tavoitteet määritellään selkeästi, ja tarjolla olevaa tietoa hyödynnetään siinä vaiheessa, kun valitaan päämäärien saavuttamiseksi soveltuva toimenpide. Weissin kuvaamassa mallissa tutkimustiedon hyödyntäminen alkaa kuitenkin jo itse tavoitteiden määrittelyssä. Tiedon ohjaamassa mallissa (tai ehkä paremmin sanottuna ihannemallissa) tutkimustiedon tuottajat nostavat asioita suoraan poliittiselle agendalle. Käytännössä näin tapahtuu kuitenkin harvoin. Yhteiskunnallisia ilmiöitä koskeva tutkimus ei tuota yhtä helposti sovellettavia tai vakuuttavia tutkimustuloksia kuin luonnontieteet. Toimenpiteisiin ryhtymisen edellytyksenä on yleensä se, että kyseinen ilmiö on jo valmiiksi poliittisen keskustelun aiheena. (Weiss 1979, 427.) Kysymyksenä on siis se, mikä rooli tutkijoilla ja heidän tuottamallaan tiedolla on Hogwoodin ja Lewisin (1984) hahmotteleman politiikkaprosessin alkuvaiheessa. Mikä merkitys tutkimustiedolla on silloin, kun “tehdään päätös päättämisestä” (eli ns. agenda setting)?

Weissin mukaan yleisin tapa hahmottaa tiedon roolia julkisessa politiikassa on niin sanottu *ongelmanratkaisumalli* (problem-solving model). Tämä malli noudattelee edellistä läheisemmin Lindblomin (1959) rationaalisen päätöksenteon viitekehystä: ongelma on jo tiedossa, ja sen ratkaisemiseksi on tehtävä päätös. Tutkimuksen roolina tällöin on täyttää päätöksentekijöiden tiedolliset aukot oikeita toimenpiteitä valittaessa. Tässä päättäjät joko hyödyntävät olemassa olevaa tutkimusta tai tekevät toimeksiannon uuden tiedon keräämisestä. Etenkin silloin, kun jotain tiettyä ongelmaa käsittelevä tutkimus teetetään, on intuitiivisena oletuksena se, että tutkimustulokset myös vaikuttavat selvästi lopullisiin päätöksiin. Weissin mukaan tämä oletamus on kuitenkin liian optimistinen. Jotta edes varta vasten tiettyyn tarpeeseen tehty tutkimus vaikuttaisi päätöksentekoon, tulee lukuisten eri edellytysten täytyä: päätöksenteossa toimijoiden vastuut pitää olla selkeästi määritelty ja ratkaisun pitää riippua edes jossain määrin

saatavilla olevasta tiedosta. Tutkimustulosten pitää myös olla selkeitä ja päätöksentekijöille ymmärrettäviä, ja ne eivät saa olla ristiriidassa merkittävien poliittisten intressien kanssa. (Weiss 1979, 427-428.)

Weissin *interaktiivisessa mallissa* sen sijaan tutkimustiedon rooli on jo lähtökohtaisesti pienempi. Tutkijat ovat vain yksi taho, jolta päätöksentekijät hakevat tietoa ratkaisujen tueksi. Tietoa kerätään myös muun muassa intressiryhmiltä, poliitikoilta, toimittajilta, avustajilta, ystäviltä ja hallinnon ammattilaisilta. Tässä mallissa päätöksentekijät tiedostavat sen, että toimintavaihtoehtojen valintaa koskevia mielipiteitä ja tietoa on monilla eri sektoreilla. (Weiss 1979, 428-429.)

Weissin *poliittisessa mallissa* päätöksentekijöiden näkemykset ovat puolestaan vakiintuneet niin perusteellisesti, että tutkimustieto ei voi niitä enää muuttaa. Tutkimustietoa käytetään vain muiden osapuolten vakuuttamiseksi omien näkemysten oikeellisuudesta, vaikkapa sitten tutkimusten johtopäätöksiä hyvin valikoivasti poimimalla. Tutkijoiden yhteisö suhtautuu tällaiseen tutkimustiedon hyödyntämiseen kielteisesti. Weiss kuitenkin huomauttaa, että kyseessä on yhtä lailla tiedon käyttäminen päätöksenteon tukena, ja valikoiva poiminta on eri asia kuin tulosten tahallinen vääristely. Weiss ottaa esille myös *taktisen mallin*. Siinä päätöksentekijöiden toimettomuutta voidaan puolustaa sanomalla, että he odottavat asiasta tekeillä olevan tutkimuksen tuloksia. Tai päätöksentekijät saattavat vältellä vastuutaan ikävistä seurauksista sanomalla, että he toimivat tutkitun tiedon perusteella. (Weiss 1979, 429.)

Weissin mukaan todennäköisesti yleisin väylä, jonka kautta tutkimustieto vaikuttaa päätöksentekoon, on niin sanottu *valaistumismalli* (enlightenment model). Tässä mallissa tutkimustieto ei vastaa tiettyyn tarkasti rajattuun, poliittisella agendalla olevaan kysymykseen. Sen sijaan lukuisat eri tutkimukset vaikuttavat teorioiden ja käsitteiden kautta epäsuorasti julkiseen keskusteluun ja siinä esille tuotuihin näkökulmiin. Tutkimustieto on siis omalla tavallaan hiljainen mutta tärkeä taustatekijä. Tämä prosessi on tosin epämääräinen ja ongelmallinen. Huonosti tehty mutta huomiota herättävä, sensaatiohakuinen tutkimus vaikuttaa silloin päätöksentekoon enemmän kuin hyvin laadittu tutkimus. (Weiss 1979, 429-430.) Kun Weissin malleissa tutkimustiedon ja päätöksenteon vaikutussuhde on alussa miltei lineaarinen

(tiedon ohjaama malli), niin valaistumismallissa se on miltei täysin epälineaarinen. Päätöksentekijät eivät välttämättä hyväksy tutkimustuloksia sellaisenaan, vaan he peilaavat tutkimustuloksia omiin kokemuksiinsa tai kentältä tuleviin raportteihin, jotka voivat olla hyvinkin jäsentymättömiä. Tutkimustulosten vaikutusta päätöksiin on myös hyvin vaikea hahmottaa jälkikäteen. Päätöksentekijä voi hyvinkin väittää, että hänen ratkaisunsa perustuvat tutkimustietoon. Hän ei kuitenkaan välttämättä pysty erittelemään sitä, mistä tutkimuksista on tarkalleen ottaen kyse. Tutkimustiedon epäsuoran vaikutuksen näkee selvimmin poliittisessa diskurssissa ja siinä käytetyissä, aiemmin tuntemattomissa käsitteissä. Weissin listaamia esimerkkejä ovat muun muassa *ulkoisvaikutukset*, *white flight* ja *sukupolvien välinen riippuvuus*. (Weiss 1982, 622-623.)

Koulutusmääriä koskevassa KESU-prosessissa voidaan havaita piirteitä muista malleista paitsi tiedon ohjaamasta mallista. Päätöksentekoprosessissa on jo valmiiksi määritelty, ratkaisua vailla oleva kysymys: kuinka paljon aloituspaikkoja tulisi allokoida eri aloille lähivuosina? Mielenkiinnon kohteena oleva asia ei ole noussut esille tutkimuksen kautta. Prosessin alkuosa muistuttaa siis Weissin ongelmanratkaisumallin logiikkaa, jossa tiedossa olevan ongelman ratkaisemiseksi teetetään uusi tutkimus (tässä tapauksessa VATT:n ennuste). Päätöstä varten kerättävän tiedon keruumenetelmä on kuitenkin myös interaktiivisen mallin mukainen. Koulutustarjontaa koskevan selvityksen ja koulutusmääriä koskevan ehdotuksen laatineessa työryhmässä oli useita silloisen opetusministeriön virkamiehiä, muita asiantuntijoita sekä työntekijöitä maakunnallisesta hallinnosta. Lausuntokierroksen kautta tietoa kerättiin myös intressiryhmiltä. Aineiston analyysin kannalta mielenkiinto kohdistuu pitkälti Weissin poliittisen mallin alueelle, eli siihen, käytetäänkö tutkimustietoa omien näkemysten tukemiseksi. Lausuntojen tarkastelun perusteella näin tapahtuu. Esimerkiksi Varsinais-Suomen lausunnossa on tämä katkelma:

Opetus- ja kulttuuriministeriön esitys ei kuitenkaan riittävästi perustu alueelliseen tarvelähtöisyyteen elinkeinojen näkökulmasta eikä hyödynnä maakuntien eikä valtakunnallisia työvoimatarvelaskelmia siten kuin ennakointiprosessissa tavoitteeksi aiemmin on asetettu.

Liiton näkemyksen mukaan tutkimustieto (laskelmat) tukee heidän kantaansa, mutta tietoa on heidän mielestään hyödynnetty vajavaisesti. Toisena esimerkkinä Lääkäriliitto, joka on lausunnossaan eri mieltä alan koulutuspaikkojen lisäämisen tarpeellisuudesta:

Koulutuksen keskeyttämisprosentti lääketieteessä on hyvin matala (n. 2 %). Nämä suuret sisäännotot ovat nyt alkaneet valmistua ja tämä on selvästi näkynyt lääkäriivajeen merkittävänä vähenemisenä. Lokakuussa 2008 terveyskeskusten lääkäriivaje oli 11 % ja lokakuussa 2010 se oli pudonnut jo 6 %:iin. Parhailtaan on käynnissä selvitys tämänhetkisestä tilanteesta ja on luultavaa, että tilanne on edelleenkin parantunut.

Lausuntojen perusteella KESU-prosessissa näkyy myös Weissin valaistumismallin piirteitä. Aineistossa on laskelmien ohella myös yksittäisiä viittauksia muihin tutkimuksiin, kuten edellinen Lääkäriliiton lausunnosta otettu esimerkki osoittaa. Myös muut työmarkkinajärjestöt tuovat teksteissä esille KESU-laskelmien lisäksi muita koulutustarpeita ja työmarkkinoiden tilannetta koskevia selvityksiä. Tässä tutkimuksessa tehtävien havaintojen perusteella on toki vaikea arvioida Weissin valaistumismallin osa-alueita laajemmin, eli sitä, missä määrin tutkimustieto ylipäänsä vaikuttaa toimijoiden tapaan hahmottaa käsiteltäviä kysymyksiä.

Aineistosta nousee esille myös kiinnostavia piirteitä suhteessa aiemmin El-Khawasin (2000b) artikkelissa esiteltyyn Kingdonin malliin, joka hahmottelee kolme rinnakkaista politiikkavirtausta. *Ongelmavirtauksessa* asiantuntijat keräävät ratkaistavasta ongelmasta tietoa ja tarkastelevat sitä, *politiikkavirtauksessa* eturyhmät ja asiantuntijat muotoilevat ratkaisuvaihtoehtoja, ja *poliittinen virtaus* koostuu päätöksentekijöistä. Ongelman ratkaisu on lopputulos virtausten yhdistymisestä: ongelma on paikallistettu, sille on hahmoteltu teknisesti toteutettavissa oleva ratkaisu, ja päätöksentekijät pitävät kyseiseen ratkaisuun päätymistä hyödyllisenä. (Kingdon, El-Khawasin 2000b, 40 mukaan.) Tässä kolmijakoisessa mallissa tutkijoilla on erilainen tehtävä kussakin vaiheessa:

a) Ongelmavirtauksessa tutkijat määrittelevät ongelman, kertovat sen pitkän aikavälin kehityksestä ja tarkastelevat kriittisesti aiempia yrityksiä ratkaista ongelma.

b) Poliittikkavirtauksessa tutkijat voivat tuoda esille ajantasaista ongelmaa koskevaa tietoa. He vertailevat myös esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta ja tuovat esille ongelmaan liittyvien osatekijöiden vuorovaikutussuhteita. Tutkijat myös kiinnittävät huomiota mahdollisiin puutteisiin ratkaisuehdotuksissa.

c) Poliittisessa virtauksessa tutkijat saattavat vakuuttaa päätöksentekijät siitä, että ongelma on jo toimenpiteitä vaativa kriisi, ja että kansan enemmistö haluaa sille ratkaisun. (Kingdon, El-Khawasin 2000b, 44-45 mukaan.)

KESUn pohjalla olevat laskelmat ovat esimerkki Kingdonin hahmottelemasta ainakin yhdestä tutkimustiedon roolista ongelmavirtauksessa. Laskelmissa arvioidaan eri alojen työllisyyskehitystä nimenomaan pitkällä aikavälillä. Laskelmat tuovat myös ajankohtaista tietoa poliittikkavirtaukseen. Sen sijaan Kingdonin määrittelemissä muissa poliittikkavirtauksen rooleissa eivät ole tutkijat vaan lausuntoja antaneet tahot. Lausunnoissa tuodaan toistuvasti esille erilaisia vuorovaikutussuhteita, kuten esimerkiksi koulutusmäärien muutosten vaikutus alueellisiin toimintaedellytyksiin

Esitetyt vähennykset romuttavat toteutuessaan tulevaisuuden rakentamisen tehtyä työtä ammattikorkeakouluissa ja alueilla. Kulttuurin osalta kasvukeskuksiin kohdistuvat vähennykset ovat lyhytnäköisiä rakennemuutoksen ja osaamiskeskittymien rakentamisen kannalta. (Keski-Suomen liitto)

Lisäksi aloituspaikkojen lisäyksen kohdistuminen lähes yksinomaan suurmetropolialueelle ei ole täysin perusteltua vaan tulisi toteuttaa nyt esitettyä tasapainoisemmin kohdistuen osa lisäyksistä myös Lounais-Suomen suuralueelle ja osin myös Väli-Suomeen. Perusteina ovat erityisesti elinkeinoelämän työvoimatarve ja nuorisoikäluokkakehitys alueilla sekä oppilaitosten menestys suhteessa oppilaiden työllistyvyyteen ja koulutuksen läpäisyasteeseen. (Varsinais-Suomen liitto)

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota myös puutteisiin, joita esityksessä on:

Alueellisiin kehittämis- ja työvoimatarpeisiin tulee vastata tasapuolisesti, mutta koulutusta tarjottaessa tulisi huomioida alueellinen vaihtelu vastavalmistuneiden sijoittumisessa terveydenhoitajan tehtäviin. Suurin terveydenhoitaja tarve ilmenee usein suurten kasvukeskusten alueilla. (Terveydenhoitajaliitto)

SEFE ei pysty yhtymään ennakoititiedon antamista tuloksista tehtyyn analyysiin, jonka pohjalta liiketalouden aloituspaikkoja ammattikorkeakouluissa ollaan edelleen lisäämässä. Analyysi ei ota huomioon työmarkkinoilla jo olevaa, koulutustasoaan vastaamattomasti työllistynyttä tradenomikuntaa. (Suomen ekonomiliitto SEFE)

Se, että lausuntoja antavat tahot toimivat politiikkavirtauksessa tässä roolissa, voi olla ongelmallista. Kuten aiemmin todettiin muun muassa Weissin hahmotelman mukaan, lukuisista eri lähteistä päätöksentekoon mukaan tuleva tieto voi olla vaikutukseltaan epämääräistä. KESU-prosessia varten järjestelmällinen, varta vasten kerätty tutkimustieto on ennuste työmarkkinoiden kehittymisestä. Sen sijaan prosessissa muodostettavaa varsinaista esitystä koulutusmääristä ei tarkastella tutkimuksen keinoin Kingdonin kuvaamalla tavalla (ratkaisuvaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuuden arviointi, vuorovaikutussuhteiden tarkastelu). Toki ratkaisuvaihtoehtojen vertailu ei olisi kovin helposti toteutettavissa, koska lausuntokierrokselle lähetettiin vain yksi lopullinen esitys.

Lausunnoissa koulutusmääristä puhutaan monissa yhteyksissä joko institutionaalisella (vaikutus omaan viiteryhmään) tai alueellisella argumentaatiolla. Siitä huolimatta lausuntoja voidaan kuitenkin ajatella prosessiin lisää informaatiota tuovana tekijänä, edesauttaen päätöksenteon rationaalisuutta. Lindblomin (1959) rationaalisessa päätöksentekomallissa analyysi on perusteellinen, ja siinä huomioidaan jokainen tärkeä ja relevantti tekijä (Ibid., 81). Tässä mielessä lausunnot tuovat KESU-prosessiin lisäarvoa, vaikka tietojen relevanssi ja tärkeys ovatkin hyvin subjektiivisia tekijöitä. Inkrementaalisisessa päätöksenteossa sen sijaan vaihtoehtojen tarkastelu laiminlyödään, ja monia vaikutussuhteita ei huomioida lainkaan. (Lindblom 1959., 81.)

4.3 TT 2025 -dokumentin luokittelu

Tasapainoiseen työllisyyskehitykseen 2025 -asiakirjan alussa esitellään suomalaisten ammatillisten toimialojen ennakoitua kehitystä. Nämä alkuosan tekstit sisältävät harvoja, yksittäisiä viittauksia varsinaisiin koulutusmääriin. Suuremmassa mittakaavassa koulutusmääristä aletaan puhumaan sivulta 31 alkaen, kappaleessa 5 (Ennakoitu aloittajatarve). TT 2025 -dokumentissa kutakin koulutusalaä käsittelevän kappaleen lopussa, kuten myös koko asiakirjan lopussa, on koulutusmääriä koskevat esitykset myös taulukkomuodossa. Jätän ne pois aineiston luokittelusta. Taulukot ovat aineistona laadullisesti liian erilaisia lausunnoissa ja muualla TT 2025 -asiakirjassa oleviin teksteihin nähden. Taulukoissa luetellut seikat esitetään myös auki kirjoitettuina TT 2025 -dokumentissa.

Aineistoa luokitellessa on selvää, että tekstiosuuksien jakautuminen eri kategorioihin on paljon yksipuolisempaa kuin lausuntojen analyysissa. Monissa tekstiosuuksissa puhutaan ennakoiduista tarpeista, ennakointituloksista tai siitä, miten jonkin alan koulutustarpeen ennakoidaan lisääntyvän tai vähenevän. Olen kirjannut tämän kaltaiset tekstiosuudet tieteelliseen tietoon viittaaviksi, koska niissä puhutaan aiemmin tuotetuista laskelmista.

Taulukko 8: Aineiston luokittelu TT 2025 –asiakirjan osalta

tutkimustietoon viittaava kannanotto									
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa	myönt.	kielt.
TT 2025	68	1	-	16	-	-	51	2	16

muhun seikkaan viittaava kannanotto									
		kokemuks.	alueell.	kans.	inst.	arvo	ei alaluokkaa		
TT 2025	9	3	-	2	-	1	3		

Kaikkiaan TT 2025 -asiakirjasta löytyy luokittelun perusteella 68 tekstiosuutta, joissa viitataan tutkimustietoon. VATT:n ja Opetushallituksen laskelmat ovat ainoita tutkimustiedon kokonaisuuksia, joihin näissä tekstiosuoksissa viitataan suoraan. Näistä kannanotoista valtaosa, jotka eivät sovi luokittelun alakategorioihin. Yleisin alakategoria on kansallinen etu tutkimustietoon viitattaessa:

Työryhmä lähtee siitä, että toteuttamalla ehdotettu koulutustarjonta voidaan osittain vastata pitkälle 2030-luvulle jatkuvaan työvoiman määrän vähenemiseen. Koulutustarjonnan ala- ja astekohtaisella mitoittamisella ei voida vaikuttaa demografisesta kehityksestä johtuviin haasteisiin, mutta tehokkaalla ennakkoinnilla ja sen perusteella tehtävällä koulutuksen kohdentamisella voidaan työmarkkinoille tulevaa työvoimaa suunnata sinne, missä sitä eniten tarvitaan.

Olen myös luokitellut kansalliseen etuun viittaaviksi sellaiset tekstiosuudet, joissa puhutaan esimerkiksi koko ikäluokan kouluttamisesta:

Opintoaloittain ja koulutusasteittain määritettyjen koulutusjärjestelmän tehokkuutta kuvaavien kertoimien ja niille asetettujen tavoitteellisten arvojen avulla voidaan laskea se aloittajamäärä (aloittaville tarkoitetut koulutuspaikat), joka tarvitaan kaikkien nuorten kouluttamiseen.

Samaan tapaan kuin lausuntoja luokiteltaessa, olen kirjannut tutkimustietoon myönteisesti suhtautuviksi tekstiosuoksiksi vain ne, joissa asia mainitaan yksiselitteisesti. Tähän ei sisälly tekstiosioita, joissa vain todetaan se, mitä laskelmissa sanotaan.

4.4 TT 2025 -dokumentin analyysi

TT 2025 -asiakirjan luvussa 6 on eritelty alakohtaiset esitykset koulutusmääristä. Jokaisen alan kohdalla TT-työryhmän esitys koulutusmääristä poikkeaa siitä, mitä laskelmissa todetaan:

Työryhmän ehdotus alan aloittajamääräksi on runsaat 400 suurempi kuin laskentatulokset. Työryhmä esittää laskentatuloksia korkeampia aloittajamääriä kaikilla muilla aloilla paitsi opetus- ja kasvatustyössä. (Humanistinen ja kasvatustieteiden ala)

Työryhmän ehdotus alan aloittajamääräksi on huomattavasti laskentatuloksia korkeampi, noin 1 000 aloittajaa, ehdotus on laskentatuloksia korkeampi kaikilla opintoaloilla. (Kulttuuriala)

Työryhmän ehdotus lähtee siitä, että perusluonnontieteiden aloittajamäärää tulee vähentää, mutta maltillisemmin kuin mitä laskentatulokset ehdottavat. Luonnontieteiden kokonaisopiskelijamäärät eivät ole suuria ja koulutuksen laadun takia riittävä laajuus on turvattu. Luonnontieteellisen koulutuksen liian suuri vähentäminen ei ole linjassa myöskään innovatiivisuutta ja korkeaa osaamista kilpailun elementtinä korostavan ajattelun kanssa. Suuri osuus luonnontieteellisen yliopistokoulutuksen suorittaneista tarvitaan opettajiksi, joiden tarpeen ennakoidaan kasvavan jonkin verran samalla kun poistuma kasvaa ennustejakson loppua kohti. (Luonnontieteellinen ala)

Edellä oleva luonnontieteellistä alaa koskeva tekstiosuus on esimerkki siitä, kuinka TT-työryhmä esityksissä tuo esille muita seikkoja, joita heidän mielestään tulisi laskelmien ohella huomioida koulutusmääristä päätettäessä. Luonnontieteiden osalta tutkimustieto (laskelmat) osoittaa pienempää koulutustarvetta. Kuitenkin ryhmän näkemyksen mukaan kansallinen etu edellyttää laskelmista poikkeamista. Kaiken kaikkiaan TT 2025 nojaa pitkälti laskelmiin, ja silloinkin kun ryhmän esitys ei vastaa laskennallista koulutustavoitetta, on poikkeus tavalla tai toisella perusteltu:

Musiikkialan koulutuksen vähennyksesitys ei ole laskennan tasossa. Tämä johtuu muun muassa siitä, että vapaan sivistystyön musiikinopettajissa sekä perusopetuksen ja lukion musiikin aineenopettajissa on suhteellisen paljon muodollista kelpoisuutta vailla olevia opettajia (Opetushallitus 2011b) ja siitä, että kirkon palveluksessa olevista muusikoista on saatavuusongelmia.

Palatakseni Weissin politiikkamalliin, vaikuttaa siltä, että myöskään TT 2025 -asiakirjassa tutkimustietoa (siis laskelmia) ei tarkastella tutkimustiedon keinoin. Samaan tapaan kuin lausunnoissa, laskelmia ei analysoida kriittisesti tieteellisiä menetelmiä käyttäen. Asiakirjan laatinut TT -työryhmä, joka koostuu pitkälti toimihenkilöistä, toimii tässäkin kohtaa Weissin hahmottelemassa politiikkamallissa tutkijayhteisön roolissa.

Kun TT-työryhmän esitys koulutustarjonnasta poikkeaa laskelmista, jää perusteluissa joskus hieman epäselväksi se, mihin tietolähteeseen viitataan:

Luonto- ja ympäristöalan osalta esityksessä ei ole yhtä suurta koulutustarjonnan laskua, kuin laskelmat ehdottavat. Tämä johtuu siitä, että alalla katsotaan olevan huomattava potentiaali osana ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa.

Ainakaan TT 2025 -asiakirjassa ei ole viitteitä alan potentiaalia kartoittaviin tutkimuksiin tai selvityksiin. Samankaltainen esimerkki löytyy myös liiketalouden ja kaupan alan osalta:

Ennakointitulokset ehdottavat ammattikorkeakoulututkintojen lisäämistä ja yliopistokoulutuksen vähentämistä. Taustalla on ajatus, että perinteinen myyntityö on muuttumassa vaativaksi asiakkuudenhallinnaksi, jossa tuote räätälöidään kunkin asiakkaan tarpeisiin. Tällainen kehitys lisää ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden tarvetta, koska se vastaa lähemmin niiden opintosisältöjä. Kuitenkin perinteinen rahoitus- ja vakuutustoiminta tulee myös jatkossa olemaan kasvava osa liiketoiminnan tukipalveluja. Ehdotuksessa lähdetäänkin siitä, että alan yliopistokoulutusta ei vähennetä laskelmien mukaisesti, ottaen kuitenkin huomioon alan työllisyystilanne. Vastaavasti

ammattikorkeakouluissa aloittavien määrä nostetaan, mutta ei samassa mittakaavassa ennakointitulosten kanssa.

Jossain määrin lausunnoista poiketen, TT 2025 -asiakirjassa on hyvin vähän arvopohjaista keskustelua koulutusmääristä puhuttaessa. Tähän kategoriaan lähimmin sopiva tekstiosuus käsittelee kaikkien nuorten oikeutta koulutukseen:

Koulutustarpeen ennakoinnin tavoitteena on yhtäältä edistää osaavan työvoiman saatavuutta toimiala- ja ammattirakenteen kehityksen mukaisesti ja toisaalta turvata kaikille nuorille mahdollisuus ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen.

5. Pohdintaa ja johtopäätökset

Olettamani tutkimustuloksesta oli se, että koulutusmääriä koskevaan päätöksentekoprosessiin osallistuvat tahot viittaisivat tutkimustietoon valikoivasti, ja lähinnä silloin, kun siitä on saavutettavissa etua. Lausuntojen tarkastelun perusteella tämä pitää vain osittain paikkansa, eikä ole yleistä. Silloin, kun lausunnoissa puhutaan hyödystä omalle viiteryhmälle, sitä ei yleensä perustella tutkimustiedolla vaan muilla seikoilla. Lausunnoista tulee toki todeta, että vaikka niitä oli poimittu useista eri kohderyhmistä, tarkastelun kohteena oli vain rajallinen määrä tekstejä. Lausunnoista voi siis tehdä vain rajallisia tulkintoja niistä itsestään, ei yleispäteviä johtopäätöksiä.

Kaikkiaan aineistojen perusteella vaikuttaa ensi alkuun siltä, että tutkimustiedon merkitys koulutusmääriä koskevassa päätöksenteossa on suhteellisen suuri. TT 2025 -asiakirjassa käytetään lähtökohtana laskelmia toimialojen kehityksestä, ja ryhmän tekemät esitykset eivät useimmissa tapauksissa poikkeaa laskelmista merkittävästi. Lausunnoissakin esityksen pohjana olevan tutkimustiedon suoranainen kyseenalaistaminen on suhteellisen harvinaista. Tutkimustiedon merkitystä tulisi kuitenkin hahmottaa tässä yhteydessä vähintäänkin kolmella ulottuvuudella: vaikutus, aika ja diversiteetti. Tutkimustiedon vaikutus näyttää olleen huomattava, mutta kyseessä on yksi ”intensiivinen” mutta lyhyehkö vaihe. Tarkastelemieni

aineistojen, erityisesti TT 2025 -asiakirjan perusteella tämä vaihe sijoittuu siihen, kun koulutusmääriä koskeva esitys laaditaan laskelmiin tukeutuen. Edeltävä tutkimus ei tuonut asiaa poliittiseen päiväjärjestykseen, vaan tieto kerättiin valmiiksi aikataulutetun uuden koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman laatimista varten. Myöhempään vaiheeseen sijoittuvalta lausuntokierrokselta tulleissa kommentteissa taas tutkimustiedosta puhutaan melko vähän. Tutkimustiedon diversiteetti vaikuttaa taas melko kapealta. Aineistoissa on harvoja viittauksia muihin tutkimuksiin tai selvityksiin, kuin TT 2025 -asiakirjan perustana käytettyihin laskelmiin.

Lindblomin päätöksentekomallin dikotomiassa (rationaalinen ja inkrementaalinen) KESU-prosessilla vaikuttaa olevan piirteitä molemmista kategorioista. Yhtäältä tutkimustiedolla on huomattava rooli prosessin alussa, joka viittaa rationaaliseen, eri vaihtoehtoja dataan nojautuvaan päätöksentekoon. Toisaalta tässä tutkimuksessa tarkasteltujen osapuolten väliltä näyttää puuttuvan koko prosessia edeltävä yhteisymmärrys laajoista, arvopohjaisista tavoitteista. Lausunnoissa esimerkiksi tasa-arvo tuodaan esille kannatettavana tavoitteena, mutta tämä tapahtuu vasta siinä vaiheessa kun prosessi on jo käynnissä. Inkrementaalisen päätöksentekoon viittaa puolestaan selvästi se, että koulutusmääristä keskusteltaessa pöydällä ovat vain *muutokset* aiempiin alakohtaisiin koulutusmääriin. Tarkastelun kohteena ei ole se, pitäisikö esimerkiksi jonkun alan koulutusta järjestään ylipäänsä.

Tässä työssä on pyritty vastaamaan kysymykseen siitä, mikä merkitys tutkimustiedolla on korkeakoulutusmääriä koskevassa päätöksenteossa. Tutkimus vastaa kysymykseen osittain. Tosin kysymys on myös niin laaja ja abstrakti, että edes jokseenkin tyhjentävästi siihen vastaaminen edellyttäisi suurempaa panostusta ja todennäköisesti erilaista lähestymistapaa. Aineiston luokittelun tapa, jossa poimin koulutusmääriin viittaavia ilmaisuja ja yleisluontoisia kokemuksia koulutuksesta, on analyttisestä näkökulmasta liian suoraviivainen. Jaottelun tulos itsessään tuotti melko vähän materiaalia pohdintaa varten. Osin tämä johtui siitä, että joissain teksteissä luokkiin sopivia tekstiosuuksia oli varsin vähän. Luokittelu pikemminkin auttoi jäsentämään ja rajaamaan sivumäärältään suhteellisen runsasta tutkimusaineistoa. Aineiston jaottelussa tekstiosuuksien lokeroiminen oli toki paikoin hyvin tulkinnanvaraista.

Toinen tutkimuskysymys koskee sitä, millä tavalla korkeakoulutusmääriä koskevaan päätöksentekoprosessiin osallistuvat tahot perustelevat kantojaan. Tähän kysymykseen vastaamisessa aineiston luokittelun suora hyöty on hieman suurempi. Lausunnoissa perustelut liittyvät monissa tapauksissa kansalliseen etuun tai oman viiteryhmän tai alueen etuun. Tämä ei toisaalta ole järin yllättävää siihen nähden, että monen ammatillisen järjestön, kunnan tai kuntayhtymän julkilausuttuna tehtävänä on omien näkökulmien esille tuominen poliittisessa päätöksenteossa. Kansalliseen etuun vetoaminen lausunnoissa on myös ymmärrettävää, koska koulutusmäärät määritellään kansallisella taholla. TT 2025 -asiakirjan kannanotot perustuvat pitkälti laskelmiin. Tämäkin on osaltaan ymmärrettävää, koska esityksen laatinut työryhmä on *ad hoc* -kokoonpano, jolla ei ole kokonaisuutena sidoksia mihinkään yksittäiseen tahoon, johon koulutusmääriä koskevat muutokset kohdistuvat.

Aineistoja tarkastelemalla voimme todeta, että päätöksentekoprosessissa ne täydentävät toisiaan jossain määrin. TT-työryhmä ei pystyisi mitenkään huomioimaan kaikkia mahdollisia osatekijöitä koko maata koskevassa päätöksessä. Prosessiin lausuntoja toimittavat tahot tuovat siihen lisää informaatiota, vaikkakin omasta, rajoittuneesta näkökulmastaan. Lindblom (1979) toteaa, että eri ratkaisuvaihtoehtoja pohdittaessa on kaksi ääripäätä. Yksi on niin sanottu synoptinen vaihtoehtojen analyysi, joka täyttää kaikki teoreettiset vaatimukset, ja joka pyrkii muodolliseen täydellisyyteen. Toisessa ääripäässä on täysin epäpätevä analyysi. Synoptinen analyysi on käytännössä mahdoton. Onkin järkevämpää keskittyä skaalan puoliväliin ja tehdä mahdollisimman hyvä strateginen vaihtoehtojen analyysi, jossa huomioidaan myös realistiset toimintavaihtoehdot. Lindblom käyttää esimerkkinä sitä, että bussimatkustajien tekemien kävelymatkojen jouhevoittamiseksi on parempi kehittää bussireittejä kuin haaveilla pidemmistä jaloista kävelijöille. (Ibid., 518-519.) Korkeakoulutusmääristä päättäminen ei sovi teoreettisesti täydellisen prosessin kehykseen. Lähtökohtaisesti joudutaan hyväksymään ilmiöstä saatavan tiedon rajat. Prosessia voitaneen kuitenkin kehittää. Edelleen Lindblomia lainatakseni on parempi tehdä strateginen vaihtoehtojen analyysi, jossa puutteet ovat suunnitelmallisia, kuin pyrkiä synoptiseen analyysiin, joka on puutteellinen vahingossa. (Lindblom 1979, 519.)

5.1 Työn luotettavuuden arviointi

Lopuksi on syytä pohtia myös sitä, tuottaako tämä tutkimus tarkastelemaansa ilmiön kannalta validia tietoa, ja saisiko toinen tutkija samalla aineistolla ja menetelmällä samankaltaisia tuloksia (Neuendorf 2002, 24-25). Tutkimukseni on luonteeltaan laadullinen, joten validius ja luotettavuus ovat jo lähtökohtaisesti tulkinnanvaraisempia kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Tutkimukseni tarkastelee korkeakoulutusmääristä päättämisessä vain rajattuja osa-alueita, siis koulutusmääriä koskevaa esitystä ja sitä kommentoivia lausuntoja. Tässä mielessä tutkimus ei voi vastata täysin kattavasti tutkimuskysymykseen, eikä tuloksista voi vetää koko prosessia koskevia johtopäätöksiä. Tämä työ tarjoaa kuitenkin uutta tietoa aiheesta, jota on tutkittu perin vähän, mutta joka on kansallisesti merkittävä. Aineiston luokittelu ja analyysi tässä tutkimuksessa on perin abstraktia, eikä ole takeita siitä, että toinen tutkija päätyisi täysin samoihin johtopäätöksiin samoista lähtökohdista. Teoreettista viitekehystä ja aineiston sisällöllistä luokittelua hyödyntämällä olen kuitenkin pystynyt tuottamaan johtopäätöksiä jokseenkin systemaattisella tavalla.

5.2 Mahdollisuudet jatkotutkimukselle

Tutkimuksen tekemisen kiintoisin anti on ollut päätöksentekoprosessin teoreettisiin ulottuvuuksiin perehtyminen. KESU-prosessissa tutkimustiedolla on merkitystä, mutta se on vain yksi mahdollinen tapa organisoida ratkaisuun tähtäävä tapahtumaketju. Tutkimukseni teoreettinen osuus osoittaa sen, että tutkimustiedon vaikutusta päätöksenteossa voidaan hahmottaa monin eri tavoin sekä määrällisesti että ajallisesti.

Tämä työ tarkastelee vain päätöksentekoprosessiin tuotuja, tarkoituksellisesti laadittuja dokumentteja. Tutkimus ei myöskään yllä siihen vaiheeseen, jossa KESU etenee valtioneuvoston hyväksyttäväksi. Päätöksentekoprosessin taustalla käydyistä keskusteluista eri vaiheissa voisi vallan hyvin kerätä analysoitavaa tietoa toisen tyyppisessä tutkimuksessa. Päätöksentekoprosessia voisi tarkastella myös jälkikäteen selvittämällä sitä, miten eri toimijat kokivat sen omasta näkökulmastaan.

Erittäin mielenkiintoinen seikka tutkimustiedon merkitystä tarkasteltaessa on laskelmien laatimisen tapahtumaketju. Kuten aiemmin todettiin, VATT teki työmarkkinoiden kehityksestä ensin niin sanotun perusuran, joka kuitenkin kohtasi julkaisun jälkeen huomattavaa vastarintaa. Tämän jälkeen laadittiin tavoiteskenaario, joka on optimistisempi monien toimialojen kehityksen suhteen. Olisi varmastikin hyödyllistä perehtyä toisessa yhteydessä siihen, miksi ensin tehdyt tutkijoiden laatimat laskelmat eivät kelvanneet, ja tilalle kaivattiin (ja ennen kaikkea hyväksyttiin) myönteisempiä lukuja.

Lähteet

Ahokas, J. & Honkatukia, J. (2010) Poliittikkatoimien vaikutukset työvoiman tarpeeseen Suomen taloudessa 2010-2025. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Alasuutari, Pertti (2011) Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino, Tampere.

Ahtiainen, Lasse (2011) Työehtosopimusten kattavuus Suomessa vuonna 2008. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 28/2011.

Bracke, P., Pattyn, E., & von dem Knesebeck O. (2013) Overeducation and depressive symptoms: diminishing mental health returns to education. *Sociology of Health & Illness* Vol. 35 No. 8 2013, s. 1–18.

Brown, Roger (2013) Evidence-based policy or policy-based evidence? Higher education policies and policymaking 1987–2012. *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, 17:4, s. 118-123.

Cohen, Michael D., March, James G. & Olsen, Johan P. (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), s. 1-25.

Davies, Huw T.O., Nutley, Sandra M. & Smith, Peter C. (2000) What works? Evidence-based policy and practice in public services. The Policy Press, Bristol.

Eide, K. (1979) Educational Research Policy. OECD, Pariisi. Teoksessa Lampinen, Osmo (1992) The Utilization of Social Science Research in Public Policy. Suomen akatemian julkaisuja 4/92. VAPK-Kustannus, Helsinki.

El-Khawas, Elaine (2000) Patterns of Communication and Miscommunication between Research and Policy in Schwarz S. and Teichler, U. (eds.), *The Institutional Basis of Higher Education Research*, p. 45-56.

El-Khawas, Elaine (2000b) Research, Policy and Practise: Assessing their actual and potential linkages in Higher Education Research: It's relationship to policy and practice Teichler U. and Jan Sadlak (eds) p.37-46.

Estermann, Thomas & Nokkala, Terhi & Steinel, Monika (2011) University Autonomy in Europe II - the Scorecard. European University Association.

Euroopan komissio (2010) EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.

Feldman, Martha S. & March, James G. (1981) Information in Organizations as Signal and Symbol. Administrative Science Quarterly, Vol. 26, No. 2 (Jun., 1981), s. 171-186.

Fitz-Gibbon, Carol (2000) Education: realising the potential. Teoksessa Davies, Huw T.O., Nutley, Sandra M. & Smith, Peter C. (2000) What works? Evidence-based policy and practice in public services. The Policy Press, Bristol.

Freeman, Edward R. (2004) The Stakeholder Approach Revisited. Zfwu 5/3 (2004), 228-241.

Frey, Carl Benedikt & Osborne, Michael A. (2013) The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization? Oxford University.

Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Virtanen, Petri (2007) Julkinen toiminta - julkinen politiikka. Tampere University Press.

Helsingin Sanomat 21.9.2011. Pakkoyrittäjyys yleistyy Suomessa rajusti.

<<http://www.hs.fi/kulttuuri/a1305545690711>> Haettu 9.7.2014.

Hogwood, Brian W. & Gunn, Lewis A. (1984) Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press.

Hämeen sanomat 14.4.2005. Insinööriopiskelijat marssivat ulos.

<<http://www.hameensanomat.fi/uutiset/kotimaa/186554-insinööriopiskelijat-marssivat-ulos>>

Haettu 14.11.2013.

Honkatukia, J., Ahokas, J. & Marttila, K. (2010) Työvoiman tarve Suomen taloudessa vuosina 2010–2025. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Jauhiainen, Signe (2010) Studies on human capital flows and spatial labour markets. Jyväskylän yliopisto.

Kansan uutiset verkkolehti 31.10.2011. Journalistiliitto kannattaa media-alan koulutuspaikkojen leikkausta. <<http://www.kansanuutiset.fi/uutiset/kotimaa/2675834/journalistiliitto-kannattaa-media-alan-koulutuspaikkojen-leikkausta>> Haettu 14.11.2013.

Krippendorff, Klaus (2013) Content Analysis. An Introduction to Its Methodology. SAGE Publications.

Lampinen, Osmo (1992) The Utilization of Social Science Research in Public Policy. Suomen akatemian julkaisuja 4/92. VAPK-Kustannus, Helsinki.

Lakimiesliiton kannanotto 23.10.2013. Oikeustieteen koulutusmäärien nostolle ei ole perustetta. <<http://www.lakimiesliitto.fi/uutiset/oikeustieteen-koulutusmaarien-nostolle-ei-ole-perusteita/>> Haettu 14.11.2013.

Lindblom, Charles E. (1959) The Science of "Muddling Through". Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), s. 79-88.

Lindblom, Charles E. (1979) Still Muddling, Not Yet Through. Public Administration Review, Vol. 39, No. 6 (Nov. - Dec., 1979) , s. 517-526.

Lindblom, Charles E. (1980) *The Policy-Making Process*. Prentice-Hall, New Jersey.

Locke, William (2009) *Reconnecting the Research–Policy–Practice Nexus in Higher Education: ‘Evidence-Based Policy’ in Practice in National and International Contexts*. *Higher Education policy* vol. 22 issue 2, s.119–140. International Association of Universities.

Manninen, Jyri & Luukkainen, Saara (2006) *Maisterit ja kandidaatit työmarkkinoilla. Vuonna 2000 Helsingin yliopistossa alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden sijoittuminen työmarkkinoille viisi vuotta tutkinnon suorittamisen jälkeen*. Helsingin yliopisto.

Nevala (1999) *Korkeakoulutuksen kasvu, lohkoutuminen ja eriarvoisuus Suomessa*. Suomen historiallinen seura, Helsinki.

Nuorten lääkäreiden yhdistys NLY (2011) *Lausunto Opetus- ja kulttuuriministeriön Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta vuosille 2011-2016*.

<<http://www.nly.fi/uutiset/laaketieteen-opiskelijoiden-sisäänottomäärää-ei-tule-kasvattaa>>

Haettu

31.1.2013

OECD (2013) *Education at a Glance*. OECD indicators.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011a) *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011-2016 - kehittämissuunnitelma*, luonnos 13.9.2011.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011b) *Tasapainoiseen työllisyyskehitykseen 2025. Ehdotus koulutustarjonnann tavoitteeksi 2016*. Opetus ja kulttuuriministeriön työmuistioita ja selvityksiä 2011:16.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011c) *Valtioneuvosto hyväksyi koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman*. <<http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2011/12/kesu.html>> Haettu 1.2.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012) Koulutus ja tutkimus vuosina 2011-2016 - kehittämissuunnitelma. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013a) Yliopistojen hallinto, ohjaus ja rahoitus. <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoyitus/?lang=fi> Haettu 23.11.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013b) Ammattikorkeakoulujen hallinto, ohjaus ja rahoitus. <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoyitus/?lang=fi> Haettu 23.11.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014) OKM:n hallinnonala valtion vuoden 2015 talousarvioesityksessä. Tiedote 15.9.2014. <<http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2014/09/budjetti2015.html?lang=fi>> Haettu 3.5.2015.

Pajarinen, Mika & Rouvinen, Petri (2014) Computerization Threatens One Third of Finnish Employment. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. <<http://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-22.pdf>> Haettu 23.1.2014.

Parsons, Wayne (1995) Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Edward Elgar Publishing Limited.

Poropudas, Olli (2011) Vinoutuneet koulutustarve-ennusteet. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2011.

Räikkönen, Sanna-Katri (2003) Diplomi-insinöörien työllisyys ja koulutusmäärät hallintaan. TEK - Tekniikan akateemiset 4/2003.

Sainio, Juha (2009) Viisi vuotta kentällä. Katsaus vuonna 2002 valmistuneiden yhteiskuntatieteilijöiden työuran alkuun. Kirjapaino Hermes Oy.

Suomen Kuntaliitto (2013) Ammattikorkeakoulujen rahoitus.

<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/opetus/amk/amkrahoitus/amkrahoitus/Sivut/default.aspx>> Haettu 23.11.2013.

Suomen Medisiinariliitto (2012) Kannanotto lääketieteen opiskelijoiden sisäänotto- ja koulutusmääristä OKM:n koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2011-2016. <http://dl.dropbox.com/u/39430500/SML_kannanotto_sisäänottomääriin.pdf> Haettu 31.1.2013.

Tampereen yliopisto (2013) Tampereen yliopistosta vuonna 2011 valmistuneiden työelämään sijoittuminen.

Teichler, U. (2000) The Relationships between Higher Education Research and Higher Education

Turja, Timo (2003) Mitä me niillä tiedemiehillä sitten teemme? Eduskunnan kirjasto 24.10.2003. <<http://lib.eduskunta.fi/Resource.phx/kirjasto/organisaatio/julkaisut/puhe-turja-241003.htm>> Haettu 7.2.2014.

Policy and Practice: The Researchers' Perspective. Teoksessa U. Teichler & J. Sadlak (toim.) Higher Education Research: Its Relationship to Policy and Practice. Pergamon and IAU Press, s. 3–34.

Grindle, M. and Thomas, J. (1990) After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. World Development. Vol. 18 (8).

Tilastokeskus 12.11.2007. Koulutus Suomessa: yhä enemmän ja yhä useammalle. <<http://www.stat.fi/tup/suomi90/marraskuu.html>> Haettu 17.11.2013.

Tilastokeskus 29.1.2013. Liitetaulukko 1. Tutkintotavoitteisen koulutuksen opiskelijat koulutussektoreittain 2011 ja 2012. <http://tilastokeskus.fi/til/opiskt/2012/opiskt_2012_2013-01-29_tau_001_fi.html> Haettu 17.11.2013.

Tilastokeskus (2013) Palkkarakenne 2011.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi.

Turun sanomat 10.4.2005. Tradenomiopiskelijat vaativat opiskelupaikkojen karsimista.

<<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/1074036880/Tradenomiopiskelijat+vaativat+opiskelupaikkojen+karsimista>> Haettu 14.11.2013.

Valtioneuvoston kanslia (2011) Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.

Valtiovarainministeriö (2011) Eurooppa 2020 – strategia, Suomen kansallinen ohjelma, kevät 2011. Tampereen Yliopistopaino Oy.

Weiss, C. H. (1979) The Many Meaning of Research Utilization. Public Administration Review September/October 1979, s. 426-431.

Weiss, C. H. (1982) Policy Research in the Context of Diffused Decision Making. Journal of Higher Education 53 (6) s. 619-639.

Woolbers, Maarten H. J. (2003) Job mismatches and their labour market effects among school leavers in Europe. European Sociological Review, Vol. 19 No. 3, s. 249-266.

Ylen uutiset 11.5.2009. Hintaerot huimia yliopisto-opetuksessa. <http://yle.fi/uutiset/hintaerot_huimia_yliopisto-opetuksessa/5249817> Haettu 23.11.2013.

Ylen uutiset 5.7.2012. Pakkoyrittäjyys vakiintuu työelämässä.

<http://yle.fi/uutiset/pakkoyrittajyys_vakiintuu_työelamassa/6196162> Haettu 9.7.2014