



OPETUSMINISTERIÖ

SUOMEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄN HALLINNON ARVIOINTI

Markku Temmes

Pertti Ahonen

Timo Ojala

HELSINKI 2002

TILAAJAN ESIPUHE

Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arvioinnin laadinta asetettiin tavoitteeksi koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa kaudelle 1999-2004. Arvioinnin toteuttaminen on mainittu myös eduskunnalle annetussa koulutuspoliittisessa selonteossa uusien koululakien toteutumisesta. Arviointia valmisteli opetusministeriön asettama hallinnon arvioinnin valmisteluryhmä vuonna 2001.

Arvioinnin toteuttamiseksi koottiin asiantuntijaryhmä. Arviointihanke perustui toteuttamistapaan, jossa tutkijoiden vastuulla oleva aineistonhankinta ja arvioiva analyysi limittyi konsulttien vetämiin prosessikehittämisen seminaareihin. Seminaareista koostunut prosessi on täydentänyt ja suunnannut arviointiprosessia, jonka eräänä mutta ei ainoana tärkeänä tuloksena on arviointitiimin laatima hankkeen tutkimusraportti.

Ministeriö on lähtenyt siitä, että arvioijat ovat yksinomaisessa vastuussa työnsä sisällöstä, päätelmistään, tulkinnoistaan ja suosituksistaan, jotka eivät millään tavoin ole opetusministeriön tai sen virkamiesten kannanottoja. Raportti tuo esiin myös monia virkamies- ja sidosryhmäkantoja, joista puolestaan vain niiden esittäjät ovat vastuussa.

Toimeksiantaja kiittää arviointitiimiä työstä, jonka toivotaan edistävän keskustelua koulutuspolitiikan tavoitteenasettelusta ja eri ohjausmuodoista koulutusjärjestelmää ja sen ohjausta edelleen kehitettäessä.

Helsingissä 15 marraskuuta 2002

Ylijohtaja Arvo Jäppinen

ARVIOINTITIIMIN ESIPUHE

Opetusministeriö valitsi Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointihankkeen toimeenpano-organisaatioksi HAUS:in tiimin. Opetusministeriö asetti hankkeelle ylijoht. *Arvo Jäppisen* johtaman ohjausryhmän, jossa oli jäseniä ministeriöstä, opetushallituksesta sekä koulutusjärjestelmän sidosryhmien piiristä. Vanhempi hallitussihteeri *Salla Rinne* ministeriöstä toimi ohjausryhmän sihteerinä. Hanke käynnistyi helmikuussa 2002 määräaikanaan 15.11.2002.

Arviointitiimin johtajana ja yhtenä kahdesta arvioijasta toimi prof. *Markku Temmes* Helsingin yliopistosta, arvioijana samoin prof. *Pertti Ahonen* Tampereen yliopistosta, HAUS:in pääedustajana kehitysjohtaja *Timo Ojala* sekä samoin HAUS:ista hankkeen alkuvaiheessa johtava konsultti *Terho Vuorela* ja hankkeen loppuvaiheessa konsultti *Matti Ruusula*. Arvioinnin toteutukselle on korkeakoulujen arviointineuvosto (KKA) antanut arvokasta apuaan projektipäällikkö *Karl Holmin* organisoidessa hankkeen neljäntäkymmentä haastattelua, jotka miltei kaikki myös toteutuivat KKA:in tiloissa. HAUS järjesti hankkeen kuluessa kolme seminaaria, joissa olivat edustettuina osin samat tahot kuin seurantaryhmässä ja lisäksi eräät tahoista, joiden edustajia haastateltiin hankkeessa.

Miltei kaikki hankkeen haastattelut toteuttivat Markku Temmes ja Pertti Ahonen kaksin. Muutamissa haastatteluissa oli mukana yksi tai useampi HAUS:in edustaja. Lisäksi oli tarkoituksenmukaista, että Temmes ja Ahonen tekivät kumpikin yksin muutaman haastattelun. Pertti Ahonen laati arviointiraporttia varten haastatteluihin ja dokumenttiaineistoihin perustuvat empiiriset jaksot (luvut 4-8), jotka viimeisteltiin hänen ja Markku Temmeksen yhteistyönä. Markku Temmes laati perustekstit hankkeen suosituslukua 9 varten hänen, Pertti Ahosen ja Timo Ojalan osallistuessa päätelmien kelpoistamiseen. Samalla otettiin huomioon hankkeen haastattelut, dokumenttiaineiston sekä hankkeessa toteutetut prosessikehittämisen interventiot seminaarien ja loppuvaiheen sähköpostikyselyn muodossa. Timo Ojala johti kaikkien kolmen seminaarin suunnittelua ja toteutusta toimien myös seminaaritulaisuuksien puheenjohtajana.

Arviointitiimi kiittää opetusministeriötä kiintoisasta mutta vaativasta haasteesta, joka tuli saattaa valmiiksi tiukalla aikataululla. Samoin tiimi kiittää hankkeen ohjausryhmää, hankkeen seminaareihin osallistuneita, haastateltuja, dokumentteja ja muuta aineistoa luovuttaneita tai muita tietoja antaneita sekä kaikkia hankkeen järjestelyjä edistäneitä. Hanketiimi jäsenineen toivoo, että hanke raportteineen ja prosessikehittämisen interventioineen edistää maamme koulutusjärjestelmän kehittämistä jatkuvan parantamisen periaatetta seuraten.

Helsingissä 15 marraskuuta 2002

Markku Temmes

Pertti Ahonen

Timo Ojala

SISÄLTÖ

TILAAJAN ESIPUHE	ii
ARVIOINTITIIMIN ESIPUHE	iii
TIIVISTELMÄ	vii
SÄÄDÖSLYHENTEET	xi
1 ARVIOINTIHANKKEEN ONGELMANASETTELU	1
1.1 Hankkeen tausta ja perusteet	1
1.2 Hankkeen laadunvarmistus tutkimuksena	1
1.2.1 Hanke arviointikohteita koskevan arviointiteorian kannalta	1
1.2.2 Hanke arviointitiedon käyttöä koskevan arviointiteorian kannalta	4
1.2.3 Hanke empiirisen arviointitietämyksen kannalta	5
1.3 Hankkeen arviointikysymykset	6
1.4 Arviointihankkeen kohdetta koskeva käsitteistö	9
1.4.1 Poliittis-strategiset käsitteet	10
1.4.2 Ohjaukseen liittyvät käsitteet	11
1.4.3 Instituutiokäsitteet	12
1.4.4 Informaatio-ohjauksen käsitteet mukaan lukien arviointikäsitteet	13
1.4.5 New Public Management -käsitteet	14
1.4.6 Klassiset hallintoteoreettiset käsitteet ja periaatteet	18
2 ARVIOINTIHANKKEEN METODI	20
2.1 Hanke arviointimetodologian kannalta	20
2.2 Hankkeen metodi ja aineistot	21
2.2.1 Haastattelut	21
2.2.2 Dokumenttiaineistot	24
2.2.3 Prosessikehittäminen hankkeessa	25
2.2.4 Yksityiskohtien ja suurten linjojen vuorovaikutus hankkeessa	26
2.2.5 Hanketta koskevista ehdoista aiheutuvat rajoitukset	26
3 YLEISTARKASTELU: MAAMME KOULUTUSJÄRJESTELMÄN HALLINTO JA SEN EUROOPPALAISET VASTINEET	28
3.1 Maamme koulutusjärjestelmän talous ja hallinto pähkinänkuoressa	28
3.1.1 Koulutusmenot kansantaloudessa	28
3.1.2 Koulutusjärjestelmän ohjausosa ja toimeenpano-osa	29
3.2 Maamme koulutusjärjestelmän eurooppalaista vertailutaustaa	32
3.2.1 Yleisistä yhtäläisyyksistä ja eroista	32
3.2.2 Maksullisuus, New Public Management ja yksityiset järjestäjät koulutusjärjestelmissä	33
3.2.3 Havaintoja ammatillisesta peruskoulutuksesta ja aikuiskoulutuksesta	34
3.2.4 Havaintoja yliopistokorkeakoulujen hallinnosta	35
3.2.5 Koulutusjärjestelmän ylimmistä hallintorakenteista ja niiden tehtävistä	36
3.2.6 Koulutusjärjestelmämme hallinnon eurooppalaiset esikuvat?	37

4 POLIITTISET JA STRATEGISET TAVOITTEET	40
4.1 Koulutusjärjestelmän ympäristö, yleiset tavoitteet ja toimeenpanorakenteet	40
4.1.1 Maamme koulutusjärjestelmä suhteessa kansainväliseen ja makrotaloudelliseen ympäristöönsä	40
4.1.2 Hallitusohjelma ja hallinnon kehittämisen	42
4.1.3 OPM:n hallinnonalan ”KESU:sta” kohden detaljoidumpia suunnitelmia	45
4.2 Tarkastelu koulutusjärjestelmän osien suunnassa	47
4.2.1 Yliopistokorkeakoulut.....	47
4.2.2 Amk:t.....	53
4.2.3 Ammatillinen peruskoulutus.....	54
4.2.4 Yleissivistävä koulutus.....	55
4.2.5 Aikuiskoulutus	56
4.3 Koulutusjärjestelmän osien keskinäissuhteet tavoitteidenasettelujen kannalta.....	58
5 OHJAUS YLEENSÄ.....	60
5.1 Koulutusjärjestelmän ohjauksen valtiollinen taso	60
5.1.1 OPM.....	60
5.1.2 OPH	62
5.1.3. LH:sten sivistysosastot	62
5.2 Ohjaus koulutusjärjestelmän sektoreittain.....	63
5.2.1 Yliopistokorkeakoulut.....	63
5.2.2 Amk:t.....	65
5.2.3 Ammatillinen peruskoulutus.....	66
5.2.4 Yleissivistävä koulutus.....	67
5.2.5 Aikuiskoulutus	68
5.3 Yleisiä ohjaukysymyksiä.....	68
5.3.1 Koordinointi, sertifiointi ja eräät muut käytännöt.....	68
5.3.2 Markkinaohjaus.....	70
6 INSTITUUTTIKYSYMYKSET	72
6.1 Valtionhallinnon järjestelmätason kysymykset	72
6.1.1 OPM.....	72
6.1.2 OPH	73
6.1.3 OPM:n suhteet muihin hallinnonaloihin.....	74
6.1.4 LH:t	75
6.1.5 Maamme aluehallinnon kehittäminen koulutusjärjestelmä huomioon ottaen	77
6.2 Koulutusjärjestelmän osien instituutiokysymykset	78
6.2.1 Yliopistokorkeakoulut.....	78
6.2.2 Amk:t.....	80
6.2.3 Ammatillinen peruskoulutus.....	81
6.2.4 Yleissivistävä koulutus.....	82
6.2.5 Aikuiskoulutus	83
6.3 Päätelmiä maamme koulutusjärjestelmän yleisistä instituutiokysymyksistä.....	84
6.3.1 Maamme koulutusjärjestelmän institutionaalinen erityisluonne	84
6.3.2 Valtio-kunta –suhde koulutusjärjestelmän kipupisteenä.....	85
6.3.3 Koulutusjärjestelmän osien kytkentöjen haasteita.....	86

7	INFORMAATIO-OHJAUS MUKAAN LUKIEN ARVIOINTI	88
7.1	Informaatio-ohjaus yleensä	88
7.1.1	Tilastointi, tietokannat, ennakointi ja konsultoiva kehittäminen.....	88
7.1.2	Kysymys valtioneuvoston policyanalyysikapasiteetista	89
7.1.3	Tiede- ja teknologianeuvoston toimialan laajentaminen?	90
7.2	Arvioinnin strategiset taustakytkennät	91
7.2.1	Arviointilähtöinen koulutuspolitiikka ei yksin riitä	91
7.2.2	Arvioinnin kipupisteitä.....	91
7.3	Arvioinnin kehittäminen vastuu- ja painopistealueittain	93
7.3.1	Korkeakoulujen arviointineuvoston vastuualue	93
7.3.2	OPH:n tähänastinen vastuualue	94
7.3.3	LH:sten nykyvastuualue	95
7.3.4	Itsearviointi	96
8	TIIVISTELMÄ: ARVIOINTITULOKSET SUHTEESSA TOIMEKSIANTOON.....	98
8.1	Toimeksiannon tiivistelmä.....	98
8.2	Hankkeen tulokset suhteessa koulutuspoliittisiin tavoitteisiin	99
8.2.1	Tulokset suhteessa lainsäädännön koulutuspoliittisiin tavoitteisiin.....	100
8.2.2	Tulokset suhteessa toimivallan jakoihin koulutusjärjestelmän hallinnossa	109
8.2.3	Tulokset suhteessa Lipposen II hallituksen ohjelmaan sekä KESU:uun	114
9	ARVIOINTIHANKKEEN SUOSITUKSET.....	122
9.1	Poliittinen ja strateginen tavoitteenasettelu	122
9.1.1	Poliittisten ja strategisten tavoitteiden toteuttaminen hallinnon eri tasoilla	122
9.1.2	Tavoitteiden toteutumisen varmistaminen.....	124
9.2	Ohjaus.....	125
9.2.1	Ohjauksen vaikuttavuus ja ohjausmuotojen relevanssi	125
9.2.2	Ministeriön harjoittaman tulosohjauksen vaikuttavuus	126
9.2.3	Ohjausmuotojen keskinäinen suhde	127
9.2.4	Ohjausjärjestelmien sopeutuminen toimintaympäristön muutoksiin.....	128
9.3	Instituutiokysymykset.....	129
9.3.1	Koulutusjärjestelmän hallinnon suhde kunnalliseen itsehallintoon.....	129
9.3.2	Liittymäkohdat koulutusjärjestelmän hallinnon ja muiden hallinnonalojen välillä.....	129
9.3.3	Yksityisen sektorin ja julkisen koulutushallinnon ja -järjestelmän suhde.....	129
9.3.4	Päätöksentekotasojen välinen yhteistyö ja työnjako	130
9.4	Informaatio-ohjaus mukaan lukien arviointi	131
9.4.1	Koulutusalan informaatio- ja kehittämistoiminnan tehostaminen	131
9.4.2	Arvioinnin kehittäminen	132
	VIITATUT KIRJALLISET LÄHTEET	134

TIIVISTELMÄ

OPM:n teettämä arviointihanke perustuu muun muassa eduskunnan sivistysvaliokunnan koulutuspoliittisen selonteon käsittelyssä sekä ministeriön hallinnonalan kehittämissuunnitelmassa KESU:ssa mainittuun nimenomaiseen tavoitteeseen. Hanketta valmisteli ministeriön asettama valmistelutyöryhmä, jonka ehdotukset olivat osa hankkeen perustaa.

Hankkeen tehtävänä oli tarkastella normiohjauksen ja muun ohjauksen suhdetta koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa sekä arvioida päätöksentekotasojen työnjaon ja ohjausmekanismien toimivuutta koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttajina. Tällöin tuli ottaa huomioon tavoitteiden toteuttaminen kuten se, miten koulutuksen kehittämissuunnitelman tavoitteiden toteuttaminen etenee hallinnon eri tasoilla. Samoin tuli ottaa huomioon ohjausmekanismien kelpoisuus kuten valtion harjoittaman ohjauksen suhde kunnallisen itsehallintoon. Oli myös otettava huomioon eri ohjausmuotojen relevanssi sekä työnjakojen toimivuus kuten opetushallinnon yhteistyö ja työnjako muiden hallinnonalojen kanssa sekä eri päätöksentekotasojen työnjako.

Hanke kohdistui yhtäältä koulutusjärjestelmää, toisaalta valtionhallinnon kehittämistä yleensä koskevien poliittisten ja strategisten tavoitteiden aihepiiriin, ohjauksen aihepiiriin yleensä, koulutusjärjestelmän instituutioiden aihepiiriin sekä ohjauksen erityismuotoon informaatio-ohjaukseen, johon hankkeessa luettiin myös arviointi. Hanke kohdistui niin opetusministeriöön kuin sen hallinnonalan keskusvirastoon opetushallitukseen sekä lääninhallitusten sivistysosastoihin, jotka puolestaan ovat keskeinen osa koulutusjärjestelmän aluehallintoa. Arvioinnin kohteena oli samoin koko varsinainen koulutusjärjestelmä hallinnon kannalta: yliopistokorkeakoulut, ammattikorkeakoulut, yleissivistävä koulutus, ammatillinen peruskoulutus sekä aikuiskoulutus. Kohteena olivat myös koulutusjärjestelmän osien väliset suhteet.

Tiivistelmässään hankeraportti suhteuttaa arviointitulokset lainsäädännössä ilmaistuihin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin, varsinaisen koulutushallinnon keskeisten toimijoiden toimivaltuksiensa nojalla toteuttamiin tehtäviin sekä niihin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin, jotka on ilmaistu hallitusohjelmassa sekä KESU:ssa. Työnsä perusteella arviointiryhmä esittää raporttinsa loppuksi 40 suositusta, jotka se jäsentelee tarkastelussaan soveltamansa aiheenmukaisen pääjaottelun mukaan. Keskeisimmät suositusteemat ovat yksittäisiä keskeisiä suosituksia kooten seuraavat:

- Osan peruskoulun päättävistä saavuttamat alhaiset oppimistulokset yhdistyneenä huolestuttavaan ”pudokkuuteen” asettavat hallinnon kehittämisen kannalta huomattavia vaatimuksia koulutusalan ja toisaalta lähinnä sosiaali- ja terveysalan vastuuministeriöiden yhteistyölle. Erityisiä sekä uusia että entisiä jatkavia kehittämisohjelmia hankkeineen on vakavat syyt harkita. Yhteistyön osapuolina on otettava huomioon useat muut tärkeät tahot.
- Huomiota on kiinnitettävä siihen, että kattava, osan koulutuspoliittisista tavoitteista julkilausuva normiohjaus, oikeita ja tehokkaita kannustimia kohdentava talousohjaus sekä informaatio-ohjaus ovat oikeassa suhteessa

toisiinsa taaten yhdessä halutut, vahvat ohjausvaikutukset. Tämä on paras tapa välttää tilanteet, joissa kansalaisten on välttämätöntä suuressa mitassa käyttää sinänsä välttämättömiä, oikeusturvaa tarjoavia kanavia tai joissa koulutusjärjestelmän joihinkin osiin on kohdistettava finanssiasioihin ja muihin kysymyksiin suunnattua uutta detaljikontrollia.

- Valtio-kunta –suhteiden ongelmien ratkaisemiseksi on syytä ryhtyä kehittämään valtion harjoittaman tulosohjauksen parhaita kokemuksia soveltaen toimintaperustaltaan kuitenkin toisenlaista, sopimus pohjaista puitemenettelyä. Siihen kuuluisivat ensinnäkin valtion ja kuntien edustajien ajoittaiset neuvottelut, puitesopimukset sekä lopulta seurannan ja arvioinnin antama tuki sovitun tavoitelinjan toteutumiselle. Puitemenettely kytkeytyisi myös valtiosuusjärjestelmän kehittämiseen, hienosäätöihin ja soveltamiseen. Mallin tarkoituksena olisi muun muassa lievittää niitä ongelmia, joita on aiheutunut yhteistyön vähäisyydestä koulutuksen järjestäjien kesken niin koulutusjärjestelmän eri osien sisällä kuin osien välillä tai joita ovat synnyttäneet pien- ja kriisikuntien koulutushallinnon kapasiteetin puutteet. Samoin haasteena on torjua koulutusjärjestelmän eräissä osissa uhkana oleva koulutustulosten ja koulutuslaitosten polarisaatiokehitys.
- Koulutusjärjestelmän ja koulutuksen suuresta merkityksestä ja merkittävästä taloudellisesta volyymista aiheutuu, että niille on annettava niille kuuluva merkitys maamme aluehallinnon uudistamishankkeissa. Opetusministeriö tarvitsee koulutuspoliittisen vastuunsa tueksi joka tapauksessa myös aluetasoisia hallintoa, jonka soveltuvimmat aluejaot ovat maakuntajakoa karkeammat ottaen huomioon maakuntien suuren määrän. Nykyisessä hallintorakenteessa tämä vaatii lääninhallitusten sivistysosastojen roolin vakiinnuttamista ja niiden toimintakyvyn ja toimivaltuuksien turvaamista koulutusasioissa. Koulutushallinnon yhteistyö maakuntien, TE-keskuksiin organisoitujen hallinnonhaarojen, muun hallinnon sekä muiden toimijoiden kanssa on muutenkin turvattava. Tämä pitää paikkansa myös mikäli aluehallintoon kohdistuu laaja kokonaisuudistus, joka puuttuu myös lääninhallitusten ja sivistysosastojen asemaan. Erityisiä kriittisiä aluetasoisia koulutusjärjestelmän hallinnon kehittämistarpeita vallitsee tällä hetkellä niin maamme ainoan metropoliseudun Helsingin alueella kuin hitaasti kehittyvillä alueilla. Jälkimmäisten mieltäminen alueeksi on kuitenkin selvästi vakiintuneempaa kuin edellisen.
- Työelämän työvoimatarpeet on turvattava kestäväen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen turvaamiseksi ottaen huomioon kaikki koulutusjärjestelmän osat. Tämä asettaa korkeat vaatimukset muun muassa ennakkoinnille, eri osapuolten välisille neuvottelumenettelyille, suunnitelmien valmisteluprosesseille ja suunnitelmille, valmistelutyöryhmien koostumuksesta tehtäville ratkaisuille, kyvyille uudistustyöhön sekä tulosohjauksen laadukkuudelle koulutusjärjestelmän niissä osissa, joissa tuota menettelyä sovelletaan. Valtakunnan tason ohella on tällöin suurella painoarvolla otettava huomioon myös aluetaso. Muun muassa korkeakoulutuksen ja toisaalta muun koulutuksen saavien määräsuhteita on jatkuvasti tarkkailtava. Nuorisokoulutuksessa on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota lukion ja toisaalta ammatillisen peruskoulutuksen välisten raja-aitojen madaltamiseen, tarvittaessa toteuttaen ratkaisuja, joissa vastaavat laitokset saatetaan samojen järjestäjien vastuulle. Aikuiskoulutuksen mahdollisimman useiden osien yhä parempi nivominen muuhun koulutusjärjestelmään kuuluu samoin entistä paremmin vastuutettavan koulutusjärjestelmän hallinnon keskeisiin kehittämiskohteisiin.

- Yliopistojen hallintomuodon perusteelliseen uudistamiseen vallitsevat kiireelliset tarpeet. Yliopistot harjoittavat edelleen varsinaista tutkintokoulutusta ja varsinaista tieteellistä tutkimusta yleensä keskeisimpinä tehtävinään. Toisaalta monissa niistä ovat hyvinkin nopeasti laajenneet muun, mukaan lukien kaupallisen koulutustoiminnan, käytäntöä palvelevan usein samoin kaupallisen tutkimus- ja selvitystoiminnan sekä hyvinkin monentyyppisen kehittämistoiminnan tehtävät. Edellinen ja jälkimmäinen tehtäväryhmä soveltuvat eräiltä osin luvattoman huonosti yhteen. Vallitsevissa oloissa tulee lähinnä kysymykseen yliopistojen kehittäminen liikelaitosmallin pohjalta. Tuo malli on keskeinen mahdollisuus yhtäältä turvata yliopistojen koulutuspoliittiset tehtävät soveltuvien määrärahakohdennuksin mutta toisaalta vastuuttaa ne markkinaohjautuvissa toiminnoissaan määrittämällä niihin sijoitettu pääoma ja asettamalla sille tuottotavoitteet. Mallia sovellettaessa yliopistoille voidaan myös myöntää oikeus ottaa lainaa luottomarkkinoilta sekä oikeus perustaa ”konserniensa” osiksi tytäryhtiöitä. Erityisen kiireellisiä tarpeita vallitsee yliopistojen täydennyskoulutuksen saattamiseksi markkinaohjaukseen aina yhtiöittämiseen saakka niissä yliopistoissa, joiden toiminta-alue sen suinkin sallii. Yliopistojen johtamismenettelyjen, -organisaation ja -tapojen sekä valittujen ja nimitettyjen johtajien kompetenssin saattaminen kautta linjan laadukkaalle tasolle kuuluu samoin haasteisiin. Yliopistojen uuden organisaatiomallin kehittäminen vaatii muun muassa opetusministeriön, valtiovarainministeriön, tiettyjen muiden ministeriöiden, yliopistojen itsensä sekä soveltuvien muiden tahojen yhteistyötä.
- Koulutusjärjestelmän osista monimutkaisimmin, epäyhtenäisimmin ja läpinäkymättömimmin on tällä hetkellä rakentunut aikuiskoulutuksen kenttä hallintoineen. Koska aihepiiristä on äskettäin valmistunut perusselvitys ja koska on menossa tai käynnistymässä selvityshankkeita muun muassa yliopistojen aikuiskoulutuksesta ja kohdennetummin yliopistojen täydennyskoulutuksesta, vallitsevat edellytykset kattavan, aikaa vaativan selvitys- ja kehittämishankkeiden sarjan käynnistämiseksi. Tämä ei saa kuitenkaan jättää huomiotta sitä, että aikuiskoulutusjärjestelmään sisältyy keskenään hyvin erilaisia osia, jotka kytkeytyvät eri tavoin sekä keskenään että koulutusjärjestelmän muiden osien kanssa.
- Koulutusjärjestelmän hallinnossa on otettava määrätietoisesti haltuun koko nykyaikainen, kansainvälinen New Public Management –keinovalikoima. Tämä on edellytys tuon keinovalikoiman hallinnalle säilyttäen kriittisyys suhteessa sen yksittäisiin osiin, niiden soveltuvuuteen eri tarkoituksiin ja niiden varsinaiseen soveltamiseen. Tietyltä osin NPM-suuntainen kehittäminen koostuu myös koulutuksen talouden vakiinnuttamisesta osaksi koulutusjärjestelmän ja sen kehittämisen tietoperustaa. NPM:ää soveltamalla tarjoutuu muun muassa mahdollisuuksia huomattavasti kehittää koulutusjärjestelmien määrättyjen osien ohjausta hyvin toimivan tulosohjauksen ja osin myös markkinaohjauksen suuntaan.
- Koulutusjärjestelmän hallinnossa on yhtäältä valvonta- ja ohjeistus- ja toisaalta kehittämis- ja arviointitehtävät pidettävä soveltuvalla tavalla toiminnallisesti erossa toisistaan. Ääritapauksessa on toteutettava tämän mahdollistavia organisatorisia ratkaisuja. Tämä koskee niin opetushallituksen kuin lääninhallitusten nykyisiä vastuualueita, joista edellisellä on parhaillaan menossa merkittävä, valvonta- ja arviointitoimintaa toisistaan eriyttävä prosessi. On kuitenkin pidettävä huoli siitä, että kummallakin kahdesta erityyppisestä

vastuualueesta saavutettu osaamisen taso ja niillä toteutuvat niin valvonta- ja ohjeistus- kuin kehittämis- ja arviointitehtävät säilyvät parhailta piirteiltään, jotka myös kehittyvät edelleen.

- Informaatio-ohjaukseen lukemamme arvioinnin kehittämiseksi vallitsee lukuisia, toistaiseksi osin toteutumattomia mahdollisuuksia. Koulutusjärjestelmään kohdistuvan arvioinnin eri osiin suuntautuvien arviointitoimintojen keskinäisestä yhteistyöstä on pidettävä huolta, ja koulutusjärjestelmän arvioinnin on oltava vuorovaikutuksessa myös järjestelmärajojen ulkopuoliseen arviointitoimintaan. Koulutusjärjestelmää koskevan kehittämistoiminnan järkevöittämistä on samoin syytä harjoittaa soveltaen kertyneitä hyviä kokemuksia. Akkreditointi-, sertifiointi- ja laadunvarmistusmenettelyjä on syytä kehittää kaikissa osissa koulutusjärjestelmää. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole syytä laajentaa niitä informaatio-ohjauksen ulkopuolelle normi- ja talousohjauksen alueille, vaikka tuotakin näköalaa on pidettävä silmällä kehittämistyössä.

SÄÄDÖSLYHENTEET

Yleisesti tunnettuja lyhenteitä lukuun ottamatta lyhenteet on selitetty tekstin yhteydessä. Tässä esitetään siksi vain käytetyt säädöslyhenteet. Virallisia lyhenteitä ei ole etsitty, vaan on sovellettu mahdollisimman tiivistä mutta ilmaiskykyistä lyhennettä. Hankkeemme kiireellisyyden vuoksi olemme joutuneet perustamaan luettelon pääosin oikeustilaan tausta- ja kommentaariteoksen Lahtinen ym. 2001 ilmestyessä vain muutamain täydennyksin. Keskeisten säädösten tarkastelun kannalta tämä ei kuitenkaan ole rajoitus.

AikuislukTuntijakOPMP	Opetusministeriön päätös aikuislukion tuntijaosta 873/1994
Amm&LukYhteishakuA	Asetus ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishakujärjestelmästä 1197/1998
AmmatillAikuiskouluA	Asetus ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 812/1998
AmmatillAikuiskouluL	Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998
AmmatillKouluA	Asetus ammatillisesta koulutuksesta 811/1998
AmmatillKouluL	Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998
AmmattikorkA	Asetus ammattikorkeakouluopinnoista 256/1996
AmmattikorkL	Laki ammattikorkeakouluopinnoista 255/1995
AmmattikorkJatkotutkL	Laki ammattikorkeakoulun jatkotutkinnon kokeilusta 645/2001
AmmattikorkYhteishA	Asetus ammattikorkeakoulujen yhteishakujärjestelmästä 1991/1998
AmmPeruskTutkVnP	Valtioneuvoston päätös tutkintojen rakenteesta ja yhteisistä opinnoista ammatillisessa peruskoulutuksessa 213/1999
AmmPerustutkOPMA	Opetusministeriön asetus ammatillisista perustutkinnoista 216/2001
KoulutustoimikVnA	Valtioneuvoston asetus koulutustoimikunnista ja yhteistyöneuvottelukunnasta 945/1997
KuntValtionosuusL	Kuntien valtionosuuslaki 1147/1996
LukioA	Lukioasetus 810/1998
LukioL	Lukiolaki 629/1998
LukionOpiskOttOPMP	Opetusministeriön päätös lukion opiskelijaksi ottamisen perusteista 1202/1998
LukionTuntijakVnP	Valtioneuvoston päätös lukion tuntijaosta 835/1993
OpetKulttPerustamVnP	Valtioneuvoston päätös opetus- ja kulttuuritoimen perustamishankkeista 1200/1998
OpetKulttRahoitA	Asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 806/1998
OpetKulttRahoitL	Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998
OpetusKelpoisuusA	Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 986/1998
OpintotukiA	Opintotukiasetus 260/1994
OpintotukiL	Opintotukilaki 65/1994
OppilasmaksuOPMP	Opetusministeriön päätös eräiden oppilailta ja opiskelijoilta

OppisopSosOPMP	perittävien maksujen perusteista 1096/1998 Opetusministeriön päätös oppisopimuskoulutukseen kuuluvista opintososiaalisista eduista tietopuolisten opintojen aikana 1201/1998
PerusopetusA	Perusopetusasetus 852/1998
PerusopetusL	Perusopetuslaki 628/1998
PerusopetusVnP	Valtioneuvoston päätös perusopetuksen tuntijaosta 834/1998
PerustusL	Suomen perustuslaki 731/1999
TaideOpetKelpoisuusA	Asetus eräiden taidealojen opettajien pedagogisesta kelpoisuudesta 948/1998
TaiteenPerusopetA	Asetus taiteen perusopetuksesta 813/1998
TaiteenPerusopetL	Laki taiteen perusopetuksesta 633/1998
TyöPolAikuiskoull	L työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta 763/1990
Valt&YksitKoulHallL	Laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta 634/1998
ValtOppilJohtokOPMP	Opetusministeriön päätös eräiden valtion oppilaitosten johtokunnista 384/1999
ValtOppilMaksuOPMP	Opetusministeriön päätös eräiden valtion oppilaitosten maksullisista suoritteista 1097/1998
VapSivistystyöA	Asetus vapaasta sivistystyöstä 805/1998
VapSivistystyöL	Laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998
YliopistoA	Yliopistoasetus 115/1998
YliopistoL	Yliopistolaki 645/1997
YliopistoLToimeenpL	Laki yliopistolain toimeenpanosta 646/1997
YlioppilastutkA	Ylioppilastutkintoasetus 1000/1994

1 ARVIOINTIHANKKEEN ONGELMANASETTELU

1.1 Hankkeen tausta ja perusteet

Käsillä olevan hankkeen toteuttaminen on suoraan mainittu yhtenä nimenomaisista tavoitteista opetusministeriön hallinnonalan kehittämissuunnitelmassa KESU:ssa kaudelle 1999-2004. Tavoitteen toteuttamista valmistellut OPM:n valmisteluryhmä edellytti, että käsillä olevassa arvioinnissa:¹

- Tarkastellaan normiohjauksen ja muun ohjauksen suhdetta koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa
- Arvioidaan päätöksentekotasojen työnjaon ja ohjausmekanismien toimivuutta koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttajina sekä
- Sovelletaan seuraavia arviointikriteerejä:
 - tavoitteiden toteuttaminen, muun muassa miten koulutuksen kehittämissuunnitelman tavoitteiden toteuttaminen etenee hallinnon eri tasoilla
 - ohjausmekanismien kelpoisuus, muun muassa mikä on valtionohjauksen suhde kunnallisen itsehallintoon ja ovatko käytetyt ohjausmuodot relevantteja sekä
 - työnjakojen toimivuus, muun muassa miten opetushallinnon yhteistyö ja työnjako muiden hallinnonalojen kanssa toimii ja miten toimii eri päätöksentekotasojen työnjako.

Arviointitiimi rakensi tarkastelunsa valmisteluryhmän toteuttaman valmistelutyön huomioon ottaen. Kuitenkin ennen kuin tehdään selkoa valmisteluryhmän työn sekä hyväksytyn tarjouksen pohjalta kiteytetyistä arviointikysymyksistä, on tuotava esiin hankkeen laadunvarmistukset tieteellisen arviointitutkimuksen ja aikaisemman käytännön arviointitietämyksen avulla.

1.2 Hankkeen laadunvarmistus tutkimuksena

1.2.1 Hanke arviointikohteita koskevan arviointiteorian kannalta

Arviointi on koko olemassaolonsa ajan julkisen hallinnon ja politiikan välineenä kehittynyt kiinteässä vuorovaikutuksessa tieteellisen tutkimuksen kanssa. Yhteyden kiinteys on vaihdellut sovellettujen lähestymistapojen, arvioinnin laadunvarmistuksen tiukkuuden ja vaihtelevien olosuhteiden myötä. Tutkimuksen ja arviointikäytännön välisen vuorovaikutuksen pitkäaikaisuuden johdosta käytäntöä palvelevan arvioinnin laadunvarmistus vaatii arvioinnin paikantamista suhteessa tieteellisesti varmistettuun arviointitietämykseen. *Tieteellinen arviointitutkimus mukaan lukien sen harjoittama teorianmuodostus on ”best practice”, eräs tehokkaimmista tavoista varmistaa käytäntöä palvelevien arviointihankkeiden laatua.* Tätä ei ole asettanut kyseenalaiseksi mikään niistä tärkeistä tahoista, jotka ovat määrätietoisesti ottaneet arvioinnin käyttöön julkisen politiikkansa tueksi. Niihin kuuluvat arvioinnin alkuperäisen kotimaan Yhdysvaltain lisäksi esimerkiksi Kanada, Iso-Britannia, Alankomaat, Ruotsi, Euroopan Komissio, Maailmanpankki sekä YK-järjestelmä eri osineen.

¹ OPM Hallinnon arviointi 2001.

Eräs nykytapa on jakaa arviointi lajeihin sen mukaan, miten suhtaudutaan arvioinnin kohteeseen. Tällöin voidaan erottaa toisistaan kvasikokeellinen arviointi, konstruktivistinen arviointi ja realistinen arviointi (Taulukko 1).² ”Kvasikokeellinen arviointi” koostuu kokeellisen lähestymistavan soveltamisesta kuitenkin niillä rajoituksilla, joita aiheutuu soveltamisen yhteiskunnallisista ja poliittisista yhteyksistä. Kysymys on tieteellisesti pohjustetun arvioinnin peruslähestymistavasta, jolla on jo 50–60 -vuotiset perinteet. Sitä sovelletaan itse asiassa missä tahansa julkisessa poliittisessa uudistuksessa, jossa ennen kattavaa toimeenpanoa harjoitetaan kokeiluja. Arviointiteorian erään englanninkielisen tunnuslauseen ”reforms as experiments” mukaisesti mikä tahansa uudistus on tavallaan koe.³ Sen tuloksiin sisältyy epävarmuutta, ja niiden perusteella aiottua politiikan linjaa saattaa olla perusteltua muuttaa hienosäädöstä aina siihen saakka, ettei aiottua uudistusta pannakaan toimeen tai koko politiikka tavalla tai toisella hylätään.

Koulutussektorilla on maassamme toimittu kvasikokeellisen arvioinnin mukaisella tavalla joskaan tuota ilmaisua käyttämättä esimerkiksi peruskoulu-uudistusta toteutettaessa. Alkoihan tuo uudistus 1960-luvun alkupuolella kokeiluperuskouluina muutamassa kunnassa. Myös ammattikorkeakoulu-uudistus ja tavallaan myös yliopistojen tulosohjau uudistus ovat pitäneet sisällään kvasikokeellisia elementtejä. Niitä on ollut vieläkin selvemmin havaittavissa koulutustapojen ja –metodien soveltamiskokeiluissa. Jo huolellisesti rakennetut *vertailevat tutkimusasetelmat* pitävät sisällään kvasikokeellisen arvioinnin piirteitä, mikäli asetelmia sovelletaan arvioinnissa.

Konstruktivistisella arvioinnilla on monia sovelluskohteita koulutus- ja opetustoiminnan piirissä. Koulutustoiminnassa on kysymys hienovaraisista ja häiriytymisherkistä prosesseista. Opettajat toimivat väärin, jos antavat omien tulkintojensa koulutettavien tarpeista nousta hallitseviksi. Ketään ei voi ”opettaa oppimaan” saati ”elinikäisen oppimisen” periaatteella, jos opettajan ja koulutuslaitoksen käsitykset asioista sekä niiden ”oikeasta” oppimistavasta dominoivat. Sen enempiä oppimaan oppimista ei edistä opettajan heittäytyminen kalastelemaan oppilaidensa tai opiskelijoidensa suosiota valitessaan opetusisältöjä ja –tapoja ja määritellesään soveltamansa arvostelutavat ja -asteikot. Samoin silloin, kun on kannustettava opetettavia elinikäiseen oppimiseen, on paneuduttava heidän merkitysmaailmaan sen sijaan, että opettajan tai koulutuslaitoksen käsitykset ja oppimisen mallit voisivat taata hyviä tuloksia.

² Taulukon lähteessä Pawson & Tilley 1997 mainittu ”pragmatistinen arviointi” ei sen sijaan koostu mistään tietystä lähestymistavasta arvioinnin kohteeseen, vaan kysymys on eräästä lähestymistavasta arviointitulosten soveltamiseen. Siksi sitä ei ole syytä esittää tässä.

³ Ks. evaluaatioklassikko Campbell 1969.

Taulukko 1. Kolme arvioinnin lähestymistapaa kohteisiinsa (Pawsonia & Tilleytä 1997 mukailten).

	Kvasikokeellinen arviointi	Konstruktivistinen arviointi	Realistinen arviointi
Tieto-opillinen tausta	<u>Aloitetaan</u> huomiosta kausaalisiin eli syy- ja seuraus – suhteisiin	On relativistista uskomuksineen, että totuus riippuu aina näkökulmasta sen sijaan, että se olisi ulkoinen suhteessa minkään ryhmän uskomuksiin.	<u>Aloitetaan</u> kausaalisen selityksen teoriasta, joka perustuu käsitykselle siitä, miten politiikat, ohjelmat ja hankkeet rakenteistuvat.
Metodi	Kehitetään koeasetelman periaatteita soveltuvin osin seuraavia asetelmia mittauksineen ennen ja jälkeen toimenpidettä sekä kohde- että kontrolliryhmissä.	Asianosaisten asioille antamien merkitysten laadullinen tarkastelu, jotta noita merkityksiä voitaisiin sovitella keskenään erilaisissa konsensuskeeseen tähtäävissä neuvotteluprosesseissa.	Teorioiden testaaminen siitä, miten ohjelmien vaikutukset syntyvät erityisten mekanismien vaikutuksesta ja eri yhteyksissä. Tämä edellyttää ohjelmien välistä vertailua.
Käsitys siitä mistä arvioinnin kohteessa on kysymys	Pyrkimys selvittää huolimatta yhteiskunnassa vallitsevasta monimutkaisuudesta rakentamalla arviointi kontrollifunktioksi, jolla voidaan tutkia oletettujen kausaalisuhteiden esiintymistä, kun noita suhteita käytetään perustana politiikkatoimille.	<u>Aloitetaan</u> asettamuksesta, että sosiaalinen maailmamme perustuu siihen liittyville arkipäiväisille merkityksille, jotka kytkeytyvät kaikessa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa vaikuttaviin järjelyprosesseihin.	Säännönmukaisuudet yhteiskunnassa tapahtuvien toimintojen rakenteistumisessa syntyvät sellaisten mekanismien vaikutuksesta, joissa on kysymys ihmisten järjelystä ja heidän voimavaroistaan kussakin toimintayhteydessä.
Liittyminen käytäntöön suuntautuvaan toiminnan ohjelmointiin	Liittyä politiikkoihin, ohjelmiin ja hankkeisiin, joiden tarkoituksena on vaikuttaa kohteisiin saamalla aikaan kohteisiin halutulla tavalla kausaalisesti vaikuttavia seikkoja.	Katsoo ohjelmat löysiksi koosteiksi useiden asianosaisten (päättäjät, toteuttajat, kohteet ym.) asioista omaamista ajatuskonstruktioista.	Ohjelmointi ml. politiikkojen muotoilu ja projektointi on yritys rakentaa mukaan arviointeihin tietoa, joka tuo esiin, mikä toimii kenenkin kannalta ja miten missäkin yhteyksissä.
Käsitys asioita koskevasta edistyksestä	Koeasetelman sovellukset tuovat esiin ne politiikat, ohjelmat ja hankkeet, jotka toimivat tuottaen pysyvästi haluttuja tuloksia ja vaikutuksia.	Tuloksia ja vaikutuksia ei pidetä ”löydöksinä” eikä ”selityksinä” vaan niitäkin ”konstruktioina”, jotka voivat sellaisinaan tulla kohteiksi asianosaisten jatkonuotteluille siitä, mistä on kysymys.	Tietoa kertyy toisiaan seuraavilta politiikka-, ohjelma- ja hankekierroksilta ja muista lähteistä. Päättäjät saavat sitä kautta tietoa menestykseen johtavista tyypeistä politiikkoja, ohjelmia ja hankkeita.
Käsitys arvioinnilla saadusta hyödystä	Politiikan laatu paranee, kun arviointi tuottaa kovaa dataa, jonka avulla voidaan valita, mitkä toimenpiteet tuottavat parhaat tulokset ja vaikutukset.	Avoim päämäärä laajentaa yhteistyön prosesseja, jotta asianosaisia voitaisiin valtaistaa ja opettaa.	Opetus- ja oppimisprosessissa arvioija auttaa nostamaan esiin asianosaisille kertyneen palasittaisen tiedon.
Mahdollisia ongelmia	Tarvittavaa dataa on työlästä hankkia ja muodostaa ja virhemahdollisuudet ovat suuret. Olojen muutos ml. poliittisen kiinnostuksen ehtyminen voi estää vaikutusten selvittämisen. Ei sovellu kaikkiin kohteisiin.	Epämääräinen, kenties ajalehtiva, riippuvainen osapuolten halusta yhteistyöhön ja neuvotteluihin, ei ilmeisesti sovellu läheskään kaikkien politiikkojen, ohjelmien ja hankkeiden arviointiin.	Profiililtaan hieman jäsentymätön synteesi kolmesta muusta lähestymistavasta. Jotkut politiikat, ohjelmat ja hankkeet ovat kuitenkin rakenteeltaan niin selkeitä, että kvasikokeellinen arviointi tulee kysymykseen. Jotkut taas ovat eripuraisuuden luonnehtimia ja jäsentymättömiä, että tarvittaneen konstruktivistista arviointia.

Realistista arviointia voidaan pitää jopa *Tony Blairin* Britannian virallisenä arviointidoktriinina, jonka merkitys korostuu englanninkielisen teoreettisen arviointitietämyksen ylivalvan johdosta muun muassa Suomessa. Lähestymistavalla on monia sovelluksia esimerkiksi julkisen hyvinvointipolitiikan arvioinneissa tieteellistä arviointitutkimusta myöten. Realistisessa arvioinnissa kysytään, mitkä ovat ne *mekanismit*, jotka välittävät toteutuvien lopputulosten muotoutumista ja jotka samalla osaltaan sääntelevät sitä, miten julkiset politiikkatoimet vaikuttavat.

Käsillä olevaa arviointihanketta koskeva tieteellinen laadunvarmistus koostuu osaltaan useiden arvioinnin lähestymistapojen soveltamisesta rinnakkain. Niiltä osin kuin hanke sisältää *vertailuja*, mikä on väistämätöntä maamme koulutusjärjestelmän viiden pääosan kesken sekä arvioinnissa tehtävissä kansainvälisissä rinnastuksissa, hanke saa tiettyjä kvasikokeellisen arvioinnin piirteitä. Konstruktivistisen arvioinnin suuntainen elementti koostuu arviointitiimin pyrkimyksestä tehdä oikeutta *toimeksiantajatabonsa* laatimassa, arviointia valmistelleessa tarkastelussaan korostamille seikoille lisäämättään niihin mitään niihin kuulumatonta ja poistamattaan niistä mitään oleellista mutta kuitenkin kirkastaen toimeksiantajan arviointipyrkimystä tieteellistä arviointikompetenssia käyttäen pidemmälle kuin mihin toimeksiantaja itse pääsi. Arviointiin sisältyy konstruktivistisia haasteita myös siksi, että *haastattelulausuntoja* ja *dokumenttiaineistoja* on tulkittava mahdollisimman uskollisena asianomaisten tahojen ilmaisemille näkemyksille, ei arvioijien mahdollisten ennakkokäsitysten mukaan. Arviointihanketta luonnehtii myös kiinnostus mekanismeihin, joilla on huomattavia vaikutuksia mutta jotka eivät ensi tarkastelussa lainkaan ilmene kuin erilaisina ”*oireina*” piilevistä syistä.

1.2.2 Hanke arviointitiedon käyttöä koskevan arviointiteorian kannalta

Arviointiteorian huomattavan nykyhahmon *David M. Fetterman* on esittänyt tarkastelun arviointiteorian niistä piirteistä, joissa on kysymys *arviointitiedon ja –tulosten käyttöä* koskevista perusolettamuksista.⁴ Tieteen piirissä laadittujen arviointien tavallisena mutta usein julkilausumattomana perusolettamuksena on se, ettei arvioijan tarvitse piitata siitä, onko arviointituloksilla käytännön sovellusarvoa. Tällaista arviointia kutsutaan *objektivistiseksi arvioinniksi*. Kanta on käytännön arviointien tilaajille ja käyttäjille kauhistus heidän vaatiessaan arvioinnilta hyötyarvoa suhteessa toimeksiantoon. *Instrumentalismi* tiedontuotannon tulosten välinearvon korostuksineen onkin peräti eräs tieteenfilosofian suuntauksista sukulaisenaan *pragmatismi*, jonka mukaan tieto on samoin punnittava käytännön kannalta joskin pelkkää välinearvoa laaja-alaisemmin.⁵

Esiintyy myös arvioinnin tapoja, joissa arvioinnilta vaaditaan arviointikohteeseen liittyvien sidosryhmien kantojen nostamista esiin, suhteuttamista toisiinsa ja syntetisointia. Vastaava nimitys on *sidosryhmäkeskeinen arviointi*. Fetterman nostaa esiin arviointitiedon ja –tulosten käyttöolettamusten joukkona myös *valtaistavan arvioinnin*, ”*empowerment evaluation*”. Vaikka ”valtaistaminen” useimmiten liitetään huono-osaisten kuten syrjäytyneiden aseman parantamiseen, Fetterman näkee valtaistavan arvioinnin soveltuvan myös virkamiesten ja yritysjohtajien auttamiseen heidän ongelmissaan.⁶

⁴ Fetterman 2001, 109-114.

⁵ Fetterman ei käytä tätä ilmaisua. Sen kannalta arviointia sen sijaan tarkastelevat Pawson & Tilley 1997.

⁶ Muutamia muitakin käännöksiä on käytössä. Lisäksi englannin kielistä termiä käytetään toisinaan myös suomenkielisessä esityksessä.

Toimeksiantotyönä käsillä olevalla hankkeella on kiistattomia *pragmatistisen* arvioinnin piirteitä. Sen sijaan sitä ei luonnehdi kapea instrumentalistinen perspektiivi. Hankkeen kontaktipinta sidosryhmiin korostaa sen roolia *sidosryhmäkeskeisenä* arviointina. *Valtaistavan* arvioinninkaan näkökulma ei jää hankkeelle vieraaksi ajatellen tehtäviään monimutkaisissa oloissa toteuttavien julkisjohtajien ja muiden asiantuntijavirkamiesten tukemista. Kansalaisyhteiskunnan nähdessä valtaistamisen näkökulma ei tyystin puutu hankkeesta. Määrätyt hankkeessa tehdyt arvoinnit on toteutettava kansalaisten valtaistamiseen tähtäävien, itse asiassa varsin lukuisten koulutuspoliittisten tavoitteiden suunnassa.

1.2.3 Hanke empiirisen arviointitietämysten kannalta

Yleismaailmallisesti julkista hallintoa ja julkista politiikkaa palveleva arviointitietämys on edelleen varsin kehittymätöntä muualla kuin anglosaksisessa maailmassa ja sen vaikutuspiirissä eli etenkin Pohjoismaissa ja niistä varsinkin Ruotsissa, Alankomaissa, nyt myös EU:ssa sekä kansainvälisissä järjestöissä kuten YK- ja Bretton Woods –järjestelmän eri osissa ja OECD:ssä.⁷ Mistä tämä johtuu? Instituutiot, käytännöt ja poliittis-hallinnollinen perinne eivät juuri tue arviointia saksalaisessa tai ranskalaisessa hallintokulttuurissa, vaikka kummassakin maassa sinänsä harjoitetaan julkisen politiikan sektoreittaista arviointitoimintaa. Vielä vähemmän järjestelmäperinne tukee arviointia Etelä- saati Keski- ja Itä-Euroopassa tai anglosaksisen maailman ulkopuolella muualla kuin Euroopassa. Sanottu ei kuitenkaan tarkoita, ettei kyseisissä maissa harjoitettaisi lainkaan arviointia.

Käsillä oleva arviointi on joutunut etenemään paljolti ilman selviä ja suoria kansainvälisiä saati kotimaisia esikuvia. Tietystä mutta pääosin näennäisestä samankaltaisuudesta huolimatta esimerkiksi OECD:n tarkastelut sen kunkin jäsenmaan koulutusjärjestelmästä ovat tuskin lainkaan käyttökelpoisia koulutusjärjestelmän hallinnon arvioinnille sellaisena kuin tuo tehtävä on edessämme. Käsillä olevassa arvioinnissa on myös jouduttu ottamaan huomioon koulutusjärjestelmää sinänsä koskevien seikkojen, mukaan lukien sen kehittämissuuntien, kanssa samanaikaisesti valtioneuvoston kehittämisen yleiset näköalat, koska ne koskevat myös opetusministeriötä ja sen vastuualuetta. Samoin on jouduttu paneutumaan paitsi yleishallintoon myös finanssihallintoon, eikä jälkimmäistä ole vakiotapaan sysätty ”talouden” erikoisaihepiiriin integroimatta sitä hallintoa yleensä koskevaan tarkasteluun. Toisaalta talouden näkökulmaa ei sen enempää ole omaksuttu tarkastelua määrääväksi perspektiiviksi.

Maassamme on sinänsä harjoitettu jo paljon sektorikohtaista arviointia. Tiedetyt toimintasektorit mukaan lukien koulutussektori ovat kuitenkin erittäin laajoja. Kattavuudeltaan käsillä olevaa luokkaa olevat hankkeet ovat olleet harvinaisia, vaikkei käsillä oleva hanke sellaisenaan ole ollut läheskään laajimpia puhumattakaan pitkäkestoisimpia maassamme toteutettuja arviointihankkeita. Käsillä olevan hankkeen kohdistus ”hallintoon” ei – osin valitettavasti – ole vapauttanut arviointitiimiä ottamasta huomioon pääosaa myös siitä, mitä hallinto tekee, minkä toimivaltuuksien ja toimeksiantojen johdosta sen on niin tehtävä ja mitkä ovat sen toiminnan vaikutukset. Maassamme on näkyvissä merkkejä siitä, että kiinnostus käsillä olevaa muistuttavia laaja-alaisia sektorikohtaisia arviointeja kohtaan on lisääntymässä. Paitsi että käsillä olevan hankkeen toteuttamisaikana valmistui laaja-alainen arviointihanke sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen aihepiiristä, hankkeen loppuvaiheessa julkistettiin myös laaja-alainen aluehallinnon arviointi.⁸ Käsillä olevan ja toisaalta noiden kahden muun arvioinnin kesken vallitsee tiettyä kiinnostuksen kohteiden päällekkäisyyttä.

⁷ Ajanmukaisin analyysi tältä osin on Furubo ym. 2002. Suomen osuus teoksessa, ks. Ahonen ym. 2002.

⁸ Oulasvirta ym. 2002, Niemi-Liilahti ym. 2002.

Mielenkiintoisen vertailukohdan käsillä olevalle hankkeelle muodostavat myös ne harvalukuiset tarkastelut, jotka ovat kohdistuneet valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmän toimivuuteen. Näistä ainoastaan *Marco Krogarsin* tutkimus puolustushallinnon tulosohtausjärjestelmästä kattaa kokonaisen hallinnonalan.⁹ Vaikka tuo hallinnonala onkin hyvin erilainen verrattuna OPM:n sektoriin, Krogarsin kriittiset havainnot viitoittavat tietä tulosohtauksen ongelmien pariin myös ajatellen muita hallinnonaloja.

1.3 Hankkeen arviointikysymykset

OPM:n valmisteluryhmä tarkasteli otsikon ”arviointikriteerit” alla seikkoja, jotka itse asiassa muodostavat alustavan *tematisoinnin* arvioinnin *kohdekentästä*.¹⁰ Ryhmän toteuttama tematisointi oli seuraava:

Tavoitteiden toteuttaminen

- Miten poliittisten tavoitteiden, esimerkiksi koulutuslainsäädännön ja koulutuksen kehittämissuunnitelman tavoitteiden, toteuttaminen etenee hallinnon eri tasoilla
- Miten toiminnan arviointi on järjestetty ja tukeeko se tavoitteiden toteuttamista
- Miten tavoitteiden toteutuminen varmistetaan

Ohjausmekanismit

- Mikä on opetushallinnon ohjauksen suhde kunnalliseen itsehallintoon ja yksityisiin koulutuksen järjestäjiin
- Onko ohjaus vaikuttavaa; ovatko koulutuksen hallinnossa yhteisesti ja sektoreittain käytetyt ohjausmuodot relevantteja
- Mikä on ohjausmuotojen keskinäinen suhde, tukevatko ohjausmuodot toisiaan ja esiintyykö ohjauksessa päällekkäisyyttä
- Mikä on ministeriön harjoittaman tulosohtauksen vaikuttavuus
- Miten ohjausjärjestelmät sopeutuvat toimintaympäristön muutoksiin

Työnjaot

- Mitä liittymäkohtia on opetushallinnon alan ja muiden hallinnonalojen välillä, miten opetushallinnon ala ja muut hallinnonalat ottavat toisensa huomioon ja miten yhteistyö ja työnjako näissä rajapinnoissa toimii
- Mikä on yksityisen sektorin ja julkisen koulujärjestelmän suhde
- Toimiiko päätöksentekotasojen välinen yhteistyö ja työnjako vai onko työnjaossa epäselvyyttä ajatellen vastuista tai esiintyykö siinä päällekkäisyyttä

Hankkeen käynnistyttyä hanketiimi tarkensi saamaansa toimeksiantoa paneutumalla yksityiskohtaisesti hallinnon arvioinnin valmisteluryhmän raporttiin. Tiimin tarkoituksena oli varmistaa, että se mahdollisimman uskollisena toimeksiantajansa tarkoituserille omaksuisi mahdollisimman suuressa määrin toimeksiantajan tavan jäsentää arvioinnin kohteena olevaa toimintakenttää. Tarkastelussa (Taulukko 2) kävi ilmi, että itse asiassa valmisteluryhmä – ja ilmeisesti myös toimeksiantaja – mielsi kohdekentän rikkaasti muutamien ”arviointikriteerien”, erityisesti määritelyjen ”ongelmien”, ”kehittämisperiaatteiden” ja sitten vielä

⁹ Krogars 2000.

¹⁰ OPM Hallinnon arviointi 2001, 22.

”kehittämistarpeiden” ehdoin. Tuo nelijako on arviointitiimin hankkeeseen tuoman tieteellisen arviointiosaamisen antama selventävä *ymmärrys- ja tulkintalisä* toimeksiantajan toteuttamaan kohteen ja sen kentän määrittämiseen.

”*Arviointikriteeristö*” on asiantuntijanäkemyksemme mukana kysymys vain mikäli voidaan selvästi lausua julki, mitä ja millä perusteella edellytetään määrättyä kohteelta ja miten kohdetta vastaavasti voidaan arvioida toivotun seikan pienemmän tai suuremman havaitun läsnä- tai poissaolon perusteella. ”*Ongelmista*” on kysymys, kun on mahdollista vain mainita jonkin seikan epätyytyväisyys mutta ilman, että voitaisiin tuoda esiin, minkä kriteerin nojalla asiat eivät ole toivotulla tavalla. ”*Kehittämisperiaatteet*” ovat dynaamisia periaatteita, joiden suunnassa kysymyksessä olevia kohteita ja niihin suhtautumista halutaan kehittää. ”*Kehittämistarpeet*” ovat paikannuksia määrätietoisille toimille kuitenkin ilman nimenomaisten kriteerien tai kehittämisperiaatteiden lausumista julki sille, minkä seikkojen millainen määrä tai laatu tai kehitymissuunta olisi toivottavaa.

Oleellista on myös koota arvioinnin valmisteluryhmän mainitsema varsin monilukuinen joukko teemoja ryhmiä, joita jäsentää rajoitettu joukko pääteemoja. Jälkimmäisiä erottui asiaa tarkemmin tarkasteltaessa neljä. Jaottelu omaksuttiin myös arviointihaastattelujen kysymysten jäsentelyyn pääluottavuudeksi. Neljän pääteeman erottelu on arvioinnin tarkoituksista käsin ymmärrettävissä oleva kompromissi. Niinpä ”ohjauksen” esiintyminen kolmen neljästä pääteeman sisällä aiheutti hankkeen tietyissä vaiheissa vaatimuksia, että informaatio-ohjausta olisi tarkasteltava pääteeman ”ohjaus” yhteydessä ja arviointia kokonaan erikseen. ”Informaatio-ohjaus” on kuitenkin ohjausta, jonka ohjauksenomaisuus on jo tuon käsitteen saapumisesta lähtien suomen kieleen kyseenalaistettu. On pohdittu, voidaanko ohjauksena pitää toimintaa, johon sisältyy vain tarkoitus vaikuttaa asioihin haluttuun suuntaan, mutta käytettävissä ei ole sen enempää oikeusnormeja tai virkakäskyjä kuin taloudellisia kannustimia.¹¹ Sen sijaan informaatio-ohjauksen vaikutusvoima perustuu vain sen harjoittajan vakuuttelukykyyneen, ohjauksen kohteiden vakuuttuneisuuteen ohjauksen mukaisten tietojen paikkansapitävyydestä sekä siihen apuun, mitä kohteet saavat omaehtoisesti harjoittamalleen toiminnalle tuolloisesta ohjauksesta. Nuo piirteet luonnehtivat myös arviointia.

¹¹ Näin esim. jo VM:n julkaisemassa teoksessa Tuori ym. 1980.

Taulukko 2. Koulutusjärjestelmän hallinnon valmisteluryhmän toteuttaman tulokinnon selvennys.

Kriteerit	Kohteet	Poliittiset ja strategiset tavoitteet	Ohjaus	Instituutiot	Informaatio-ohjaus ml. arviointi ja kehittämistoiminta
Nimenomaiset OPM:n mainitsemat <u>kriteerit</u>	- OPM:n laatimassa koulutusjärjestelmän hallinnon arvioinnin valmistelujulkaisussa (2001) ei mainittu; julkaisussa tosin viitattu kehittämisperiaatteisiin	- Ohjauksen vaikuttavuus - Keskinäistuki ohjausmuotojen kesken - Ohjausmuotojen ei-päällekkäisyys so. niiden keskinäinen eriytyneisyys niiden soveltamisen eri kohteiden mukaan - Sopeutuminen ympäristön muutoksiin ohjausjärjestelmissä - Ohjauksen varautuminen ympäristön kehityksen kielteisten uhkavien toteutumiseen - Ohjauksen relevanssi	- Ohjaus sellaisenaan ja ohjausmuodot - Ohjausmuotojen suhteet - Tulosohjaus - Ohjaus ympäristössään	- Kunnat - Yksityiset ja yksityinen sektori - Päätöksentekotasot ja työnjako	- Informaatio-ohjaus ml. arviointi ja kehittämistoiminta
OPM:n mainitsemat <u>ongelmat ylipäättään</u>	- Viitattu OPM:n esiarvioinnissa				- Arvioinnin järjestäminen - Arvioinnin antama tuki tavoitteiden saavuttamiselle
OPM:n mainitsemat <u>nimenomaiset kehittämisperiaatteet</u>	- Tavoitteiden toteutumisen varmistaminen				
OPM:n mainitsemat <u>kehittämistarpeista ylipäättään</u>		- Ohjausjärjestelmissä yleensä - OPM:n harjoittamassa tulosohjauksessa - Ohjausjärjestelmien saattamiseksi vastaamaan ympäristön vaatimuksia	- Ohjausjärjestelmissä yleensä - OPM:n harjoittamassa tulosohjauksessa - Ohjausjärjestelmien saattamiseksi vastaamaan ympäristön vaatimuksia	- Valtion ja kuntien sekä valtion ja yksityisten suhteissa - Yksityisen sektorin kasvavan merkityksen ottamiseksi huomioon - Päätöksentekojen työnjaossa	- Viitattu yleisesti OPM:n laatimassa hallinnon arvioinnin valmistelujulkaisussa

Arvioinnin toteuttajatiimi järjesti OPM:n valmisteluryhmän ehdotusten teemat tarkennettuun järjestykseen täsmentäen huhtikuun 2002 alussa seuraavan kysymyssarjan rungoksi haastatteluille, jotka siten saivat teema-aastattelujen luonteen:

I Poliittis-strategiset tavoitteet

1. Miten poliittisten ja strategisten tavoitteiden toteuttaminen etenee hallinnon eri tasoilla? Mitkä ovat ongelmakohdat?
2. Miten tavoitteiden toteutuminen varmistetaan? Missä ovat suurimmat ongelmat?

II Ohjaus

3. Onko ohjaus vaikuttavaa? Ovatko koulutuksen hallinnossa käytetyt ohjausmuodot relevantteja? Mitkä ovat ongelmakohdat?
4. Mikä on ministeriön tulosohjauksen vaikuttavuus? Miten sitä voitaisiin kehittää?
5. Mikä on ohjausmuotojen keskinäinen suhde, tukevatko ne toisiaan, onko ohjauksessa päällekkäisyyttä? Miten ohjausjärjestelmää voitaisiin tältä osin kehittää?
6. Miten ohjausjärjestelmät sopeutuvat toimintaympäristön muutoksiin? Mitkä ovat kansainväliset ja kotimaiset uhkakuvat ja miten ohjausjärjestelmää tulisi kehittää vastaamaan toimintaympäristön vaatimuksia?

III Instituutiokysymykset

7. Mikä on opetushallinnon ohjauksen suhde kunnalliseen itsehallintoon ja yksityisiin koulutuksen järjestäjiin? Onko eri tahojen välillä kitkaa?
8. Mitä liittymäkohtia on opetushallinnon alan ja muiden hallinnonalojen välillä? Miten opetushallinnon ala ja muut hallinnonalat ottavat toisensa huomioon? Miten työnjako ja yhteistyö näissä rajapinnoissa toimii? Mitä voitaisiin tehdä yhteistoiminnan kehittämiseksi?
9. Mikä on yksityisen sektorin ja julkisen koulutusjärjestelmän suhde? Miten ohjausjärjestelmän kehittämisessä tulisi ottaa huomioon yksityisen sektorin kasvava merkitys?
10. Toimiiko päätöksentekotasojen välinen yhteistyö ja työnjako? Onko työnjaossa epäselviä vastuuta tai päällekkäisyyttä? Mitä muutoksia tarvitaan työnjaon kehittämiseksi?

IV Informaatio-ohjaus (ml. arviointi)

11. Miten opetusalan kehittämistoimintaa tulisi tehostaa, tarvitaanko nykyistä laajemmin kehittämiskeskustyyppistä toimintaa?
12. Miten toiminnan arviointi on järjestetty, tukeeko arviointi tavoitteiden toteutumista? Mitkä ovat ongelmat? Mitä arvioinnin kehittämiseksi tulisi tehdä?

1.4 Arviointihankkeen kohdetta koskeva käsitteistö

Käsillä olevaa hanketta varten on välttämätöntä täsmentää arviointiin liittyviä käsitteitä kahdella eri tasolla ja tavalla. Edellisestä tasosta voidaan käyttää englanninkielistä ilmaisua *theories-on-evaluation* nimitystä ”teoriat arvioinnista”, kun taas jälkimmäistä tasoa voidaan ilmaisua *theories-in-evaluation* mukailleen käyttää nimitystä ”teoriat arvioinnissa”. Edelliselle tasolle sijoittuvat edellä jo tarkastellut *arviointiteorian käsitteet*, jotka ensinnäkin täsmentävät arviointiin liittyviä olettamuksia sen *kohteesta* ja toiseksi olettamuksia *arviointitulosten soveltamisesta*. Toiselle tasolle sijoittuvat arvioinnin kannalta samoin tärkeät *arvioinnin kohteita koskevat käsitteet*. Niiden ehdoin niin tutkijat kuin arvioinnin kohteena olevissa toiminnoissa ja rakenteissa toimivat

henkilöt itse ymmärtävät, tulkitsevat ja jäsentävät noita toimintoja ja rakenteita ja suhdetaan niihin. Arvioinnin kohteita koskevinä käsitteinä tarkastelemme poliittis-strategisia käsitteitä, ohjauskäsitteitä yleensä, instituutiokäsitteitä sekä ohjauskäsitteiden erikoistapauksena informaatio-ohjauksen käsitteitä, joihin luumme myös arvioinnin käsitteet.

Irrallaan käytännön käsitteistä arviointiteorian eli *theories-on-evaluationin* käsitteet jäävät leijumaan ilmaan, ja tuloksena on abstraktia teoretisointia. Jäädessään ilman arviointiteorian käsitteitä pelkästään *theories-in-evaluationin* käsitteiden tasolle arviointi jää kykenemättömäksi nousemaan kohden laajaa ja syvällistä käsitteellistä hallintaa ja sen kautta ilmiöiden ja käytäntöjen hallintaa. Käytäntö käsitteinen onkin valitettavan usein jotakuinkin sokea suhteessa itseensä.

1.4.1 Poliittis-strategiset käsitteet

Suomen kielen sana ”politiikka” kärsii tulkintaansa ajatellen siitä seikasta, että sillä joudutaan kääntämään kaksi englannin kielen sanaa, ”politics” ja ”policy”. Edelliseen eivät varsinaiset virkamiehet länsimaisen käsityksen mukaan saa sekaantua, vaikka käytännössä heillä on siihen nähden sekä vaikutusvaltaa että monessa tapauksessa myös omia käsityksiään puoluesamaistumista myöten. Jälkimmäistä, ”toimintapolitiikkaa”, virkamiehet sen sijaan sekä ideoivat poliittisesti vastuunalaisten päättäjiä, mukaan lukien ministereiden, neuvonantajien roolissa että panevat sitä toimeen. Tällöin he joutuvat tekemään monia itsenäisiä ratkaisuja tulkinnanvaraisissa tapauksissa ajaessaan tavoitteita, jotka on asetettu poliittisesti merkityksessä ”politics”. Maamme käytännössä ylempien virkamiesten tulosvastuun korostaminen merkitsee pyrkimystä saattaa heidät vastuuseen määrättyjen ”policyjen” muotoilun, luonnostelun, päätösvalmiiksi saattamisen ja toimeenpanon toteuttamiseksi poliittisen ”politics”-tahon määräämällä tavalla ja tuon tahon määräämässä laajuudessa ja määräajassa sekä siten, että virkamiehet saatetaan tilille siitä, miten he ovat tehtävänsä tehneet ja miten siinä onnistuneet. Käytännön hallinnon johtajina ja hoitajina ylemmät virkamiehet ovat vastuussa myös siitä, kuinka hyvin hallinnon ohjaus ja sen rakenteiden instituutiot kelpaavat ”policyjen” toteuttamiseen ja että esiintyvät puutteet korjataan kuitenkin puuttumatta ”politicsin” piiriin kuuluviin kysymyksiin muuten kuin virikkeitä antaen sekä aloitteita ja ehdotuksia tehden. Sen sijaan esimerkiksi ilmaisu ”hallituksen poliittiset johtamistehtävät” sijoittuu myös ”politicsin” alaan.¹²

Länsimaissa nykyisin sovelletut strategiakäsitteet ovat alkujaan peräisin yhtäältä sotalaitoksen piiristä, toisaalta sotalaitoksesta aikanaan suuryrityksiin siirtyneinä teollisesta tuotantotoiminnasta siten, että niiden alkuperäinen tausta on saattanut peittyä niiden samalla muuntuessa. Kreikan kielen sanasta ”strategos”, sotapäällikkö, juontuvalla sanalla ”strategia” viitataan yleensä siihen tapaan, jolla asiat tehdään.¹³ Maamme poliittisessä ja hallinnollisessa kielessä sanalla viitataan asioiden suuriin linjoihin erotuksena niiden toteuttamisen operaatioista etenkin silloin, kun on kysymys politiikasta merkityksessä ”policy”.

Maamme valtiollisessa käytännössä hallituksen ”strategiat” ovat käsitteellisesti asettuneet eroon hallituksen ”hankkeista”.¹⁴ Ero korostaa strategioille luonteenomaista periaatteellista luonnetta sekä vastaavaa asioiden, mukaan lukien hankkeiden, tärkeysjärjestykseen asettelua. Vastaavasti maamme hallitus on esimerkiksi halunnut määritellä niin itselleen kuin alaiselleen hallinnolle

¹² VM Laadukkaat palvelut 1998, kohta ”Valtioneuvoston asemaa politiikan johtajana lujitetaan”.

¹³ Kotimaisena sovelluksena ks. Santalainen & Huttunen 1995.

¹⁴ VM Laadukkaat palvelut 1998, m. kohta.

”toimintapoliittiset eli strategiset tulosalueet”.¹⁵ Strateginen kysymys on myös se, kuinka tuollaiset tulosalueet ja niillä harjoitetut toiminnot sovitetaan yhteen eli kuinka *koordinointitoiminnot* tulisi järjestää, että ne olisivat tehokkaita ja asianmukaisella tavalla vaikuttavia. Strategisia toiminnan painotuksia on maassamme haluttu korostaa maan *hallituksen* päätöksenteossa varoen tähdentäen tällöin pääministerin roolia maamme askellettua kohden useimmissa EU-jäsenvaltioissa jo vanhastaan sovellettua normaaliparlamentarismia. Samoin on korostettu kunkin *ministeriön* strategista roolia hallinnonalallaan suhteessa sen virastoihin ja laitoksiin, joihin kenties jäljelle jääneet, luonteeltaan strategiset tehtävät on haluttu siirtää ministeriöihin, joihin jäljelle jääneet operatiiviset tehtävät on puolestaan haluttu siirtää muualle sen hallinnonalaan.

1.4.2 Ohjauksikäsitteet

Vaikka käsitettä ”ohjaus” käytetään maamme julkisessa hallinnossa erittäin laajalti, käsite on pysynyt monimerkityksisenä. Yleisessä mielessä se koostuu jonkin, virallisella auktoriteetilla varustetun tahon *pyrkimyksistä vaikuttaa* päättämällä tavalla kohteisiin, joihin tuon tahon on sallittua vaikuttaa. Käsitteen ongelmallisuutta korostaa, ettei sillä ole vastineita kaikissa kielissä. Vastine löytyy ruotsin kielessä, ”styrning”, jota on käytetty aina tieteellistä tutkimusta myöten. Myös ranskan kielen ”gestion” on varsin hyvä vastine sanalle ”ohjaus”. Sen sijaan englannin kielessä on puhuttava milloin ”controlista”, milloin ”managementista” milloin ”directionista” ja toisinaan ”guidancesta”.¹⁶

Vanhemman kotimaisen hallintotieteellisen kirjallisuuden kautta yleiseen hallintokieleeseen on vakiintunut esimerkiksi sellaisia ilmauksia kuin ”normiohjaus”, ”muoto-ohjaus”, ”tavoiteohjaus”, ”suunnitelmaohjaus”, ”resurssiohjaus” ja ”informaatio-ohjaus”.¹⁷ Vähemmän esiintyy sanotuissa lähteissä käytettyjä abstraktimpia ohjauksikäsitteitä kuten ”pysyväisohjaus”, ”kertaohjaus” ja ”muoto-ohjaus”. Käytännössä onkin yksinkertaisempaa puhua esimerkiksi ”hallintolainsäädännöstä” kuin juridisesta pysyväisohjauksesta, joka on samalla juridista muoto-ohjausta, tai puhua ”virkakäskyistä” juridisen kertaohjauksen asemasta. Uudempiin ohjauksikäsitteisiin kuuluvat esimerkiksi ”tulosohjaus”, ”markkinaohjaus” ja vieläkin uudempi ”sopimusohjaus”.

Kansainvälisestikin on tunnettu tietty ohjaustapojen kolmijako. Sen osia on luonnehdittu kielikuvien kuhunkin niistä liittyvien keskeisten ohjauksvälineiden mukaan ”keppiin”, ”porkkanaan” ja ”saarnaamiseen” perustuviksi ohjausmuodoiksi.¹⁸ Etenkin institutionaalisesti monitasoisia ohjaustilanteita ajatellen on siis ensinnäkin erotettu toimintatapa- ja toimintamuotoja koskevia sitovia sääntöjä antava *normiohjaus* kieltoja perustavien tai oikeuksia ja toimivaltuuksia antavien yleisin tai yksittäistapauksia koskevin säännöin tai määräyksin. Esimerkiksi laillisuusvalvonta sekä tilintarkastus ovat normiohjaukseen nähden johdannaisia toimintoja, joiden tehtävänä on selvittää, ovatko asiat normiohjauksen mukaisella tavalla. *Toiseksi* on erotettu määrätynlaiseen tai –laajuiseen toimintaan kannustava tai toisaalta määrätynlaisesta tai –laajuisesta toiminnasta pidättymiseen kannustava *talousohjaus*. Esimerkiksi tuloslaskennan, tilinpäätöksen laadinnan sekä jälkikäteisen kustannuslaskennan menettelyt ovat

¹⁵ Em. julkaisu, kohta ”Poliittisten johtamiskäytäntöjen edelleen kehittäminen”.

¹⁶ Terminologiankin kannalta on tässä kiinnostava mannereurooppalaisten tutkijoiden englanninkielinen hanke 1980-luvulla, ks. Kaufmann ym. 1986. Se ei kuitenkaan johtanut mihinkään laajaan ohjausajattelun tai –terminologian yleistymiseen Manner-Euroopassa.

¹⁷ Ohjauksikäsitteet toivat tuossa mielessä suomen kieleen Ahlstedt & Jahnukainen 1971 ja sovelsivat julkiseen sektoriin Ahlstedt ym. 1974 sekä Tuori ym. 1980.

¹⁸ Bemelmans-Videc ym. 1998.

puolestaan talousohjauksen johdannaisia, joissa selvitetään, onko ohjaus toteutunut aiotulla tavalla. Kolmanneksi on erotettu *informaatio-ohjaus*, jota toteutetaan esimerkiksi julkistamalla virallisia toimintaohjelmia ja suunnitelmia, antamalla suosituksia, tarjoamalla koulutusta tai konsultointia, harjoittamalla tai tukemalla tutkimusta ja sen tulosten julkistamista, toteuttamalla arviointia sekä harjoittamalla tiedotustoimintaa.¹⁹ Mitään vakiintuneita menettelyjä ei ole sen selvittämiseksi, onko informaatio-ohjaus toteutunut tarkoitettulla tavalla.

Osa ohjausaihepiirin liittyvistä ilmauksista liittyy tätä arviointia jäsentävän keskeisen systematiikan kannalta enemmänkin *strategisten ja poliittisten tavoitteiden* aihepiiriin kuin ohjaukseen rajatussa merkityssä. Tämä koskee etenkin tavoite-, suunnitelma- ja ohjelmaohjaukseksi kutsuttuja ohjauksen muotoja. Osa ohjauskäsitteistä liittyy *instituutioaihepiiriin* kuten pysyväisohjauksena harjoitettu normiohjaus ja muoto-ohjaus. *Informaatio-ohjaus* sen sijaan sijoittuu ohjauskäsitteistön ulkorajoille.

Varsinaisimmillaan ohjausta esiintyy siellä, missä vallitsee huomattavaa *epävarmuutta* ajatellen ohjaavan tahon *mahdollisuuksia* saavuttaa haluamansa vaikutukset mutta missä taidokkuus, myönteinen vuorovaikutus ohjattavien kanssa ja suotuisat ulkoiset olosuhteet saattavat toisaalta turvata hyvät ohjaustulokset. Tuolloin ohjaus on aidoimmillaan ja samalla *poliittinen prosessi* mutta englanninkielisen ilmauksen "policy process" mielessä. Kysymys on "poliittisesta" seikasta mutta toisessa mielessä kuin sanan "politics" viittaamalla tavalla.

1.4.3 Instituutiokäsitteet

On osa yleistä, vakiintunutta yhteiskuntatieteellisestä tietämystä, että sana "instituutio" viittaa kolmeen eri seikkaan, jotka kuitenkin ovat osin päällekkäisiä. *Ensinnäkin* sana viittaa mihin tahansa yhteiskunnan tai jonkin sen osan "*laitokseen*", perustuipa se vain johonkin käytäntöön esimerkiksi "tapana" tai "konventiona" eli sovinnaisääntönä tai olipa se saatettu voimaan nimenomaisesti säätämällä.

Toiseksi voi olla kysymys jostakin tosiasiallisesta *organisaatiosta*, olipa siitä suuremmassa tai pienemmässä määrin säädetty lailla tai olipa se saatettu voimaan organisaation tai sen toimielinten omilla päätöksillä tai olipa kysymys vain tuollaisen organisaation tosiasiallisista, mukaan lukien informaalisista rakenteista, toiminnoista ja käytännöistä. *Kolmanneksi* instituutioina on pidettävä myös kaikkea sitä, mikä on nimenomaisesti saatettu voimaan *säädännäisesti* pysyväisjärjestelyiksi, olivatpa ne lajityyppisiä kuten "osakeyhtiö", "valtion liikelaitos" tai "ministeriö" tai "yliopisto" yleensä tai yksittäistapauksiin liittyviä kuten mikä tahansa yksittäinen yhtiö, liikelaitos, ministeriö tai yliopisto.

Se, mitä arviointiraportissamme tarkastelemme instituutioina, koostuu yksittäisten "sosiaalisten laitosten", organisaatioiden ja säädännäisten pysyväisratkaisujen lisäksi erilaisista koulutusjärjestelmän osien keskinäisistä kytkennöistä, yhteistyösuhteista ja verkostoista. Eräät niistä ovat säädännäisinä voimassa ja eräistä on sinänsä säädetty mutta jätetty yhteistyöhön ryhtymisen asianomaisten toimijoiden päätösvaltaan ilman tosiasiallista sanktioiden uhkaa. Osa niistä kenties kaikkein tärkeimmistä perustuu kuitenkin vain tosiasiallisiin olosuhteisiin ilman mitään säädännäisyyttä.

¹⁹ Hyvää ja tuoretta analyysia asiasta sisältyy teokseen Oulasvirta ym. 2000, 16-40, 153-154.

1.4.4 Informaatio-ohjauskäsitteet mukaan lukien arviointikäsitteet

Ohjauskäsitteiden ollessa vielä nuoria maamme julkisessa hallinnossa siis epäiltiin, onko ”informaatio-ohjaukseksi” kutsuttu ohjaus lainkaan ohjausta.²⁰ Käsitystä perusteltiin sillä, ettei ohjaajalla informaatio-ohjauksen tapauksessa ole mitään keinoa pakottaa ohjauksen kohdetta toimimaan ohjaajan haluamalla tavalla. Sen sijaan ohjaajalla on käytettävissään vain vakuuttelutaitonsa, asiantuntemuksensa paino, hyvä maineensa ja uskottavuutensa.²¹ Mikäli ohjauksen ala rajataan siten kuin on tehty edellä eli käsittämään kaikki ohjaajan vaikutuspyrkimykset ohjauksen kohteeseen, ei kuitenkaan ole esteitä pitää informaatio-ohjaustakin eräänä ohjaustapana.

Itse asiassa myöskään normiohjaus ja talousohjaus eivät kykene saavuttamaan tavoitteitaan sataprosenttisesti. Kaikki ohjauksen kohteet eivät tottele rangaistuksen uhasta huolimatta eivätkä ehkä rangaistuinkaan.²² Talousohjauksen vaikutuksen laajuus puolestaan perustuu ohjauksen kohteen käyttäytymisen joustoon ohjaajan tarkoittaman ohjausvaikutuksen suunnassa sen mukaan, miten ohjattava on motivaatioperustansa ja preferenssiensä perusteella kannustettavissa.²³ Taloustieteellisen tutkimuksen perusteella tiedetään, etteivät esimerkiksi valtionosuuksien vaikutukset saajien omaan varainkäyttöön samaan kohteeseen ole suinkaan yksiselitteiset.²⁴ Samoin on seikkoja, joihin eivät edes taloudelliset etuudet kannusta tai joihin ne kannustavat vain huonosti. Joissakin tapauksissa rahan tarjoaminen seikoista, joita mahdolliset saajat ovat siihen saakka tehneet veloitusetta, onkin omiaan lakkauttamaan heidän kysymyksessä olevan toimintansa.

”Informaatio-ohjaus” ei ole edes normi- ja talousohjauksen mitassa täsmällinen käsite, joka olisi lainsäädäntöakteissa täsmennetty tai jonka vaikuttavuuden tarkastelemiseksi olisi tukena taloustieteellisen tutkimuksen laaja perinne. Käsite on tulkittu tarkoittavaksi jopa PR-tyyppistä tai muuta vastaavaa pelkkää informaatiota jakavaa toimintaa. Konsultoivaa kehittämistäkään ei ole pidetty vieraana informaatio-ohjaukselle. Oma ratkaisumme on kompromissi; emme vieroksu arvioinninkaan sijoittamista informaatio-ohjauksen alaan, mutta haluamme välttää niin informaatio-ohjauksen kuin arvioinnin käsitteen venyttämistä. Haluamme myös kunnioittaa arviointimetodologiamme mukaisesti sitä merkitysten kirjoa, jonka eri haastattelut kiinnittivät informaatio-ohjauksen käsitteeseen.

Informaatio-ohjauksen alaan lukemiemme seikkojen ja käytäntöjen ala muodostuu laajaksi. Lueimme siihen esimerkiksi tilastoinnin, muun tietokantojen ylläpidon ja saattamisen käyttäjien saataville, ennakoinnin mukaan lukien sen tulosten julkistamisen, konsultoivan kehittämisen, policyanalyysin, neuvonanto- ja neuvottelutoiminnan sekä lausuntopyyntöinstituution. Arviointiakaan emme sijoita informaatio-ohjauksen käsitteen ulkopuolelle, olipa se suunnittelua lähenevää *ennakollista* eli *ex-ante* -arviointia, käsitteeltään ”seurantaa” lähenevää *ajantasaista* eli

²⁰ Ks. Tuori 1980.

²¹ Taloustieteellisissä peliteoreettisissa malleissa on tarkasteltu tilanteita, joissa toistuva tarjoajien ja kysyjien vuorovaikutus muodostaa vakio-odotuksia, jotka saattavat tarjoajat riippuvaisiksi niiden maineesta, *reputation*. Informaatio-ohjauksenkin harjoittajaa on vastaavasta pidettävä riippuvaisena maineestaan, jonka vaalinta on vastaavasti sille keskeisen tärkeää. Ks. esim. Kreps 1990. Esimerkiksi voidaan ottaa arviointi. Jos tietyn tilaajan ostamat tai tietyn tekijän laatimat arvoinnit osoittautuvat kerrankin lähtökohdiltaan, toteuttamistavaltaan, tuloksiltaan tai soveltamistavaltaan kyseenalaisiksi kuten tarkoitushakuisiksi, tilaajaa tai tekijää uhkaa laatumaineen menetyks.

²² Oikeustaloustieteen lähtökohtiin kuuluu kenties kyyniseltä vaikuttava ajatusmalli, jonka mukaan kukin normien alainen toimija laatii hyötykalkyylija. Niissä toimija pohtii, ylittävätkö normin rikkomisesta aiheutuvat kustannukset (esim. uhkasakko tehtävänsä laiminlyöväälle koulutuksen järjestäjälle) ne hyödyt (esim. kustannussäästöt), joita normin rikkoja saavuttaa. Ks. Kanninen & Määttä 1996.

²³ Ks. esim. Moisio 2002.

²⁴ Em. julkaisu.

ex nunc –arviointia, joka toteutuu arvioitavan toiminnan kuluessa, tai *jälkikäteistä* eli *ex post* –arviointia, joka toteutuu jonkin toimenpiteen jälkeen tai jatkuvan toiminnan tietyn syklin päätyttyä.²⁵

Informaatio-ohjauksen käsitteistön kannalta oma kiinnostava arvioinnin lajinsa on *itsearviointi*. Siinä on kysymys arvioijan pyrkimyksestä paneutua tilaansa, toimintaansa, aikaansaannoksiinsa, mahdollisuuksiinsa ja kohtaamiinsa uhkiin *itseohjauksen* luonteisen informaatio-ohjauksen mielessä.

1.4.5 New Public Management -käsitteet

NPM:ssä, ”New Public Managementissa”, on kysymys erityisesti englannin kielellä julkilausutusta aihepiiristä. Sen välittömäksi lähteeksi paikoittuu Iso-Britannia ja välilliseksi myös Yhdysvallat. NPM:n tärkeimpiä sovellusalueita ovat olleet maat, jotka kuuluvat anglosaksiseen maailmaan tai jotka ovat erityisen alttiita omaksumaan tuolta suunnalta julkisen sektorinsa kehittämisvaikutteita eli kehittyneimmistä maista Pohjoismaat sekä Alankomaat.²⁶ NPM ei suinkaan ole yhtenäisistä lähtökohdista juontuva suuntaus, vaan siinä on aineksia niin julkisen valinnan taloustieteestä eli *public choicesta*,²⁷ määräytyistä organisaatioteorioista,²⁸ jopa valtioteorioista, yrityshallinnon ja –johtamisen opeista sekä julkisen hallinnon uudistamisen arkikäytännön käsitteistöistä. Jaamme seuraavasti ne perusulottuvuudet, joita soveltaen tarkastelemme määrätyissä kohdissa arviointiamme maamme koulutusjärjestelmää ja sen hallintoa suhteessa NPM:iin. Tämän jakson lopuksi tiivistämme oman tulkintamme NPM-doktriinin sisällöstä.

1. *Ideologisuus vai tehokkuuden korostaminen.* – NPM:n monet sovellukset ovat kytkeytyneet määrättyihin poliittisiin ideologioihin, ja jotkut tutkijat ovat jopa korostaneet kytkennän väistämättömyyttä.²⁹ Samaa aihepiiriä sivuavaa keskustelua on käyty myös koulutuspolitiikan tutkijoiden ja tuntijoiden piirissä. Vaikka tuo keskustelu on koskenut paljolti myös varsinaisen koulutustoiminnan mukaan lukien opetuksen periaatteita ja niiden muutoksia eikä poliittis-hallinnollisia kysymyksiä, myös suhteelliset monet NPM-teemat ovat olleet esillä. Eräät keskusteluun osallistujista ovat neutraalisti todenneet siirtymän sosiaalista tasa-arvoa painottavasta sosiaaliliberaalista koulutuspolitiikasta ”mahdollisuuksien tasa-arvoa” korostavaan liberalistiseen koulutuspolitiikkaan myös Suomessa.³⁰ On myös pohdittu sekä neutraalein että kriittisin äänenpainoin koulutuspolitiikan sitä näköalaa, että talouden, teknologian ja kansainvälisen sääntelyn globalisoituminen pakottaisi kansallisvaltioita uusliberalismin suuntaan.³¹ Sekä liberalismin suuntaan muuntunutta koulutuspolitiikkaa että spontaanin globalisoitumiskehityksen seurauksia koulutusjärjestelmässä on myös ankarasti arvosteltu kuitenkin varsinaisesti esittämättä vaihtoehtoja.³²

²⁵ Jaottelu on saapunut maahamme etenkin EU-tietä, ks. European Commission 1997.

²⁶ Ks. Pollitt & Bouckaert 2000.

²⁷ Ks. esim. hyvä joskin jo vanhahko johdatus Mueller 1989.

²⁸ Ks. Milgrom & Roberts 1992.

²⁹ Vastaavasti britti Pollitt (1993) korostaa NPM:n väistämätöntä kytkeytymistä uusliberalismin ideologiaan. Huomattakoon kuitenkin hänen kirjoitusajankohtansa sekä vuodesta 1997 alkaen Isossa-Britanniassa vallinneet paljolti toisenlaiset kehityslinjat.

³⁰ Virtanen A 2002.

³¹ Rinne 2002.

³² Ks. Poroputaan (2002) arvostelu Rinteen teoksesta.

Emme ole koulutuspolitiikan vaan hallinnon ja politiikan tutkijoita. Siksi tarkastelemme NPM:ia vain julkisen sektorin ja julkisen hallinnon sekä koulutusjärjestelmän yhteiskunnassa omaaman roolin *tehostamisen*, parantamisen ja jopa optimoinnin näkökulmasta. Otamme kuitenkin huomioon, että NPM:ää voidaan käyttää useanlaisten arvopäämäärien ajamiseen, että joitakin niistä voidaan helpommin ajaa tietyillä NPM-toimintatavoilla kuin määrättyjä muita arvopäämääriä. Samoin otamme huomioon, etteivät NPM:ään kiinnitetyt tehostamistoiveet aina toteudu. Edelleen, NPM-välineillä niin kuin millä tahansa politiikassa, hallinnossa, organisoinnissa ja johtamisessa sovelletuilla toimintavälineillä ja menettelyillä saattaa olla haitallisia sivuvaikutuksia, jotka on nekin otettava huomioon.

2. Yhteiskuntatasoinen vai julkisen hallinnon sisäinen soveltaminen. – NPM saa erilaisia painotuksia sen mukaan, sovelletaanko sitä yhteiskuntatasoisesti vai julkisen sektorin ja julkisen hallinnon sisällä. Kohdassa 1 viittaamiimme ideologisiin painotuksiin liittyvänä NPM:n soveltamisen taustauskomuksena on se, että mahdollisimman monien toimintojen jättäminen sääntelemättömien markkinoiden vastuulle on hyvästä riippumatta siirtojen kokemusperäisistä seurauksista. Normatiivisena suosituksena on mahdollisimman monien toimintojen siirtäminen markkinoiden vastuulle ja julkisen sektorin ja julkisen hallinnon luopuminen niistä mahdollisimman laajana ”yksityistämisenä” eli ”*privatisointina*”. On kuitenkin huomattava, että kuten Kannianen kirjoittaa tuoreessa EVA-raportissa:³³

”Olisi virheellistä nähdä julkisen sektorin osittainen vetäytyminen palvelutuotannosta taikasanana, joka automaattisesti takaisi terveydenhuollolle, sosiaalitoimelle ja koulutukselle asetettavat vaatimukset.”

Niin yhdistyneenä yhteiskuntatasoisiin sovelluksiin kuin erossa niistä NPM:n soveltaminen on monissa maissa laajaa julkisen sektorin ja julkisen hallinnon sisällä. Asiaan viittaa englanninkielinen erikoistermi *market type mechanisms*, MTM:t. Taloustieteen kannalta on kysymys kvasimarkkinoista tai, kuten termi *quasi-markets* toisinaan suomennetaan, ”näennäismarkkinoista”.³⁴ Kysymys on markkinoiden tehokkaiksi katsottujen ominaisuuksien jäljittelystä. ”Markkinaohjauksen” käsite on laajempi. Siihen lukeutuu myös toimintojen altistaminen varsinaisille kaupallisille markkinoille.

3. *Soveltaminen julkisen sektorin ja yhteiskunnan suhteisiin, eri julkisyhteisöjen välisiin suhteisiin vai julkisyhteisöjen sisäisiin suhteisiin.* – Julkisen politiikan toteuttamiseksi on useita, vaihtoehtoisia tapoja, joskaan kaikki niistä eivät sovi kuin joihinkin tarkoituksiin.³⁵ Sovellettaessa NPM:ia julkisen sektorin ja yhteiskunnan suhteisiin on usein kysymys sääntelyn, *regulaation*, aihepiiristä. Monessa tapauksessa on erityisesti kysymys sääntelyn purkamisesta, *deregulaatiosta*. On myös monia tapauksia, joissa ollaan tekemisissä uussääntelyn, *reregulaation*, kanssa, jos deregulaatio on aiheuttanut kielteisiä sivuvaikutuksia. Aikaisemman julkisen sääntelyn purkauduttua deregulaatioissa on saatettu esimerkiksi havaita, etteivät vapautetut markkinat pysy kilpailullisina vaan esiintyy monopolisoitumista tai muita epäkohtia.

³³ Kannianen 2002, 22.

³⁴ Ks. Kähkönen 2002.

³⁵ VM 2002, 11, vertailee vaihtoehtoina julkista virastoa, viranomaisten yhteistyömallia kuten sairaanhoitopiiriä, markkinoilla kilpailutettavaa palvelusopimusta, julkista avustusta, niin sanottua implisiittistä eli julkilausumatonta palveluseteliä, jossa käyttäjä voi valita minkä tahansa julkisesti rahoitetun palvelutuottajan kuten oppilaitoksen, varsinaista palveluseteliä, jolla voi ostaa palvelun miltä tahansa tuottajalta, pakollista vakuutusta, julkista liikelaitosta tai julkisomisteista osakeyhtiötä sekä kilpailuttamisen jälkeen myönnettyyn julkiseen toimilupaan perustuvaa yksityistä yhtiötä.

Eri julkisyhteisöjen väliset suhteet kuuluvat samoin NPM-sovelluskohteisiin. Tämä koskee myös *valtionapujärjestelmien* aihepiiriä. Suunta on käynyt kohden *alennettuja valtionapuprosentteja* sillä perusteella, että aikaisempaa sitomattomamat avustukset ovat saajille yhtä arvokkaita leikkauinakin kuin aiemmat, käyttötarkoituksiltaan sidotut suuremmat summat. Samoin suunta on käynyt kohden *yleisten valtionapujen* kasvavaa osuutta avun kokonaismäärästä, aikaisempaa suppeampaa määrää yksittäisiä apukohteita sekä avun muuttamista sitomattomaksi käyttötarkoituksiin. Edelleen, suunta on kulkenut laitosten tukemisesta kohden *toiminnan tukemista* riippumatta siitä, kuka sitä harjoittaa. Pidemmälle viety ratkaisu on tukea tuottajien asemasta käyttäjiä, jotka saisivat voucher- eli *maksusetelijärjestelmin* itse valita, mistä vaihtoehtoista lähteestä he hankkivat palvelunsa.

Osa NPM-sovelluksia kohdistuu julkisyhteisöissä vallitseviin sisäisiin suhteisiin. Yritysjuridiikasta ja taloustieteestä juontuvan sopimusajattelun siirtäminen julkisen sektorin sisään *tulosohjauksen* muodossa on tärkeä esimerkki. Toinen esimerkki koostuu *tulosbudjetoinnista*. Siinä korostetaan budjetointia *kehysten* sisällä tavoitteiden suunnassa asettaen määrällisiä tavoitearvoja *mittareille*, joilla mitataan tavoitteiden saavuttamista. Mittarinarvoille voidaan antaa merkitystä kohdennettaessa voimavaroja. Yritysten talouslaskennan muunnelmiin julkiselle sektorille kuuluvat *tilivelvollisuuden*, NPM-kielellä ”*accountability*”, korostukset toimintakertomus- ja henkilöstötilinpäätöskäytäntöineen. Ottaen huomioon koulutusalan monikymmenvuotisen kansainvälisen ”*accountability*”-perinteen aihe ei ole ainakaan sille sen enempää uusi kuin vieras.³⁶ On myös oleellista, että varhaiset ”*accountability*”-painotukset virittivät arviointia nimen omaan koulutusaihepiirissä ja tekivät siitä erään sektorikohtaisista tienraivaajista niin arviointiteorian kuin arvioinnin käytännön sovellusten alalla.³⁷

Tietynlainen monipuolinen useiden NPM-sovellusten samanaikainen käyttöönotto tunnetaan nimillä ”*corporatisation*” ja ”*agencification*”. Kysymys on julkisten organisaatioiden itsenäistämisestä. Muun muassa suomalainen tulosjohtaminen ja toimintamenobudjetointi oli ”*agentifikaatiota*” toimintayksiköiden siirtämisineen kohden taloudellisen ”*entiteetin*” statusta. ”*Corporatisationia*” on esimerkiksi suomalainen ”*liikelaitostaminen*”.

4. Poliittinen vai hallinnollinen, strateginen vai hallinnollinen, ansaintataloudellinen vai toimeksiantotaloudellinen, manageristinen vai kollegiaalinen julkisjohtaminen. – NPM:n piirteisiin kuuluu pyrkimys tukea *poliittisten päättäjien* tahdon toteutumista hallinnollisten päättäjien kustannuksella. Tämä on vastine yritysjohtamisen suuntauksille, joissa korostetaan omistajien valtuuttaman toimitusjohtajan otetta organisaatiostaan.

NPM:ssä korostuvat *strategiset* kysymykset hallinnollisen toimeenpanon kustannuksella. Poliittisille päättäjille halutaan järjestää *pelivaraa* vaikuttaa asioihin. Tarvittaessa heidän käyttöönsä saatetaan siihenastisista toiminnoista voimavaroja leikkaamalla *strategisia voimavaroja*, jotka he voivat kohdentaa prioriteettiensa mukaisesti ”*rakenteellisena kehittämisenä*”. Strategiapainotuksiin liittyvät erillisrahoitetut, määräaikaiset *ohjelmat* ja *hankkeet* sen sijaan, että harjoitettaisiin vain vakaata hallinnollista toimeenpanoa.

Julkisten organisaatioiden välisten toimintajärjestelmien ja yksittäisten julkisten organisaatioiden sisäisten suhteiden järjestelyistä on nykyisin löydettävissä paljon NPM-sovelluksia. Joissakin tapauksissa sovellusten alaan kuuluu myös yrityksiä ja järjestöjä. Eräs esimerkeistä koostuu *tuottaja-tilaaja –malleista*. Niissä kilpailullisen markkinatalouden

³⁶ Ks. esim. Lessinger & Tyler 1971.

³⁷ On huomionarvoista, että yleisen arviointiteorian ja –tutkimuksen piirin huomatuimmista klassikoista muun muassa Robert E. Stake sekä Daniel L. Stufflebeam ovat alkuaan koulutusalan tutkijoita. Sama koskee nuoremmista hahmoista esimerkiksi edellä mainittua Daniel Fettermania.

periaatteita jäljitellen erotetaan toisistaan tietyn julkisen palvelujen tilaaja kuten kunta ja toisaalta tuottajaorganisaatio, joka sekkin saattaa olla julkinen mutta joka voi myös olla yksityinen yritys tai järjestö- tai säätiöpohjainen organisaatio.

Julkisen sektorin eri osien ja yksittäisten julkisten organisaatioiden sisällä esiintyy paljon NPM-sovelluksia. Esimerkki koostuu maamme valtion *kiinteistölaitoksen* uudistuksesta. Sen seurauksena tilojen käyttö virastoissa ja laitoksissa on huomattavasti tehostunut, joskin uusi kiinteistöhallinto aiheuttaa myös kustannuksia.

NPM:n piirteisiin kuuluu *managerismi*, johtajavallan tarpeen ja perustelujen korostaminen kollegiaalisen tai muun jaetun vallan kustannuksella. Kuuluisa on Ison-Britannian NPM:n iskulause ”empowering managers to manage”, ”johtajien valtaistaminen johtamaan”. Taustalla on jo vanhassa saksalaisessa organisaatioteoriassa 19. vuosisadalta alkaen *Kollegialprinzipin* vastakohtana esiintynyt *Führerprinzip*. Managerismissä on vastaavasti kysymys uskomuksesta siihen, että kullakin organisaatiolla tai kullakin sen osalla tulee olla vain yksi ainoa johtaja käskyvaltalähteenään. Nykyisessä yritysmaailmassa esiintyy myös johtoryhmäajattelun, matalan organisaatorakenteen sekä erikoistuneiden asiantuntijaorganisaatioiden erityispiirteiden korostuksia. Tuollaiset nyanssit ovat tuskin päässeet korostumaan NPM:ssä. Syynä on se, että NPM on ollut julkisen sektorin *muutoksen johtamisen* käsitteistö, jota on sovellettu julkisen johtamisen usein vasta ollessa käsitteenä kiteytymässä ja keskittävien ratkaisujen siksi ollessa tavallisia. Vakiintuneemmissa oloissa vastaavien johtamiskäsitysten rajat tulevat vastaan ja myös muut menettelytavat korostunevat.

5. *NPM:n rajat*. – NPM:n soveltamiskenttä määrittynyt kahdessa tapauksessa yksiselitteisesti. Silloin, kun NPM liittyy *julkisen sektorin minimointiin* sekä *markkinaperusteisen* toiminnan suotavuuteen uskovaan ideologiaan, se on julkisen valtapolitiikan keinovalikoiman eräs osa ja sen soveltamisen laajuus ja tapa riippuu siitä, kuinka se tukee minimointi- ja markkinoistamistavoitteita. Vaihtoehtoisesti NPM:n soveltamisen perustana on *puhdas taloudellinen rationalismi* ilman sanottuja ideologia painotuksia, jolloin NPM:n soveltamisen perustelut riippuvat siitä, miten NPM edistää mitä tahansa ajettuja päämääriä.

Käytännössä NPM esiintyy tuskin koskaan kummassakaan puhtaista muodoista. Sen soveltajilla saattaa olla hyvinkin erilaisia motivaatioita. Esimerkiksi soveltuvat kokemukset Yhdysvalloista presidentti Reaganin aikakaudelta. Eräät hänen tärkeät taloudelliset neuvonantajansa kuten eräs koko NPM:n taustalla olevan taloustieteen pääarkkitehtiä, *William A. Niskanen*,³⁸ erosivat tehtävistään. Tämä tapahtui heidän havaittuaan, että Reaganin poliittisen tukikoalition moniaineisuus johdosta julkisen sektorin taloustieteen kirjaimellinen soveltaminen hallituksen politiikassa oli monessa tapauksessa mahdotonta. Hallitus pitäytyi taloudellisen rationalismin asemasta esimerkiksi protektionismiin, liittovaltion subventiopolitiikkaan sekä moralistisilla perusteilla harjoitettuihin politiikkatoimiin. Toinen esimerkki koostuu siitä, että Ison-Britannian vuonna 1997 tehtäviinsä astunut hallitus monessa tapauksessa jatkoi NPM-keinojen soveltamista siitä huolimatta, että sen poliittinen mandaatti oli varsin toisenlainen kuin vuodesta 1979 hallinneiden hallitusten.

³⁸ Yliopistonprofessorina ja General Motorsin pääekonomistina toiminut suomalaista sukuperää oleva Niskanen erosi presidentin taloudellisen pääneuvonantajan tehtävästä eli *Council of Economics Advisers* –elimen johdosta. Hänen pääteoksensa (1971) on eräs keskeisimpiä NPM:n taustataloustieteen julkisen valinnan eli *public choice* –taloustieteen perustoista. Hän rakensi matemaattisen mallin, jonka ratkaisun nojalla julkiset budjetit olisivat rakenteellisesti ylimitoitettuja parlamentin ja toisaalta budjettiehdotuksia laativien poliitikkojen ja virkamiesten informaatioepätasapainon johdosta. Malli on kiintoisa, joskin sen päätelmät seuraavat varsin mekaanisesti Niskanen soveltamasta differentiaalilaskennan osittaisderivoinnilla ratkaistavasta mallista ja sen taustalle jäävistä olettamuksista. Samanlaiset ongelmat ovat tavallisia public choice –taloustieteessä. Public choicesta ks. esim. Mueller 1989.

Tärkeä nykykäytäntö, jota on vaikea sijoittaa NPM:n alaan, on *arviointi*. Arviointi syntyi jo ennen kuin edes ohjelmabudjetointia sovellettiin sen Yhdysvaltain liittovaltion hallinnossa 1960-luvun alussa. Arvioinnin monien suuntausten ala on samoin verrattomasti laajempi kuin kattavienkaan NPM-sovellusten ala.

Sovellamme arvioinnissamme käytännöllis-professionaalista tulkintaa NPM-doktriinista sellaisena, kuin sitä on laajasti sovellettu myös hallintoa uudistettaessa maassamme 1980-luvun lopulta alkaen 1990- ja 2000-luvuilla.³⁹

- Julkista hallintoa ja koko julkistaloutta koskevan budjetoinnin sekä julkistalouden laskentatoimen ja muiden informaatiojärjestelmien kehittäminen siten, että ne parantaisivat resurssien allokoinnin läpinäkyvyyttä ja loisivat tulorientoitua,
- Laajojen, siihen saakka byrokraattisesti järjestettyjen hallinnonalojen jakaminen tehtävä- ja asiakaskentiltään helpommin hallittaviksi palveluvirastoiksi Ison-Britannian *Next Step Agencyjen* tapaan, liikelaitoksiksi tai julkisomisteisiksi yhtiöiksi,
- Manageristinen toimivallan delegoiminen mainituille palveluyksiköille ja muille itsenäistettävillä yksiköillä samalla tavoitellen hierarkiaporitaiden vähentämistä toiminnan ohjauksessa ja päätöksenteossa,
- Palvelutuotannon tuotantoroolien erottaminen palvelutuotannon ohjausrooleista eli tilaaja-tuottaja –mallien soveltaminen,
- Julkisen hallinnon ja muun julkisen toiminnan altistaminen markkinamekanismeille sekä kvasimarkkinamekanismien käyttöönotto julkisen hallinnon ja laajemman julkisen sektorin sisällä,
- Suoritettavien ja toiminnan tuloksia seuraavien suoriteindikaattorien sisällyttäminen johtamiseen *performance management* –tapaan sekä tilivelvollisuusmenettelyiden ottaminen käyttöön *accountability*-tapaan,
- Tavoitteiden ja indikaattorien rakentaminen sisään tulosohjaus-, -budjetointi- ja –johtamisjärjestelmiin,
- Siirtyminen valtakunnallisesti suojatusta ja keskitetystä virkamiesten palvelusuhdejärjestelmästä järjestelmään, jolle on ominaista tulospalkkaus ja virastokohtainen palvelussuhteiden sopiminen ja
- Palvelujen laadun ja asiakasnäkökulman korostaminen palvelutuotannon suunnittelussa ja standardoinnissa.

1.4.6 Klassiset hallintoteoreettiset käsitteet ja periaatteet

Huolimatta monista uusista ja maassamme jo paljon sovelletuista policy-, strategia-, ohjaus-, instituutio- ja NPM-käsitteistä hallinnon kehittämisessä ovat välttämättömiä myös monet varhaisemmat käsitteet. Ilman niitä kehittämisen haasteisiin ei voida vastata huolimatta vallitsevasta uudemmasta käsiterunsaudesta. Kysymyksessä olevilla klassisilla hallintokäsitteillä ja –periaatteilla on vuosisataiset perinteet. Eräiltä osin ne ovat rakentuneet valtiosääntö- ja hallinto-oikeuteen valtio- ja hallinto-opilliseksi aluskasvillisuudeksi. Esimerkiksi hallintomenettelysäännöksiin kirjatut periaatteet olivat tunnettuja hallinto-oikeudellisissa tieteisopissa jo vuosikymmeniä aikaisemmin.⁴⁰

³⁹ Ks. Temmes & Kiviniemi 1997, Pollitt 1993.

⁴⁰ Ks. Meier 1980.

Viimeaikainen julkisen hallinnon kehittäminen maassamme osoittaa, että klassiset *valvontatoimintoihin* liittyvät periaatteet ovat edelleen saaneet sovelluksia. Äskettäinen ratkaisu, jolla valtiontalouden tarkastusvirasto siirrettiin eduskunnan yhteyteen toteutui muun muassa siksi, että vuosikymmeniä oli pidetty ongelmallisena tarkastusorganisaation sijoittumista hierarkkisesti erään tarkastuskohteensa eli VM:n alaisuuteen. Vastaavanlainen keskustelu on ollut tärkeää myös nyttemmin laajan *arviointitoiminnan* piirissä. Voiko sama julkinen organisaatio sekä olla valvontavastuussa että harjoittaa valvonnanalaisiaan koskevaa arviointia samassa aihepiirissä? Voiko sama julkinen organisaatio antaa puitenormeja tai edes ohjeita ja toisaalta toteuttaa arviointitehtäviä alalla, jolla se harjoittaa norminantotoimintaa? Tällaisiin kysymyksiin ei voida vastata yksiselitteisesti taloustieteiden tai NPM-oppien, strategisen johtamisen oppien eikä ohjausoppien avulla. Tarkastelun on sen sijaan oltava tapauskohtaista eikä sitä voida toteuttaa ilman klassisten hallintokäsitteiden ja –käsitusten tukea.

Keskityksen ja hajautuksen suhde sen laajimmassa mielessä kuuluu samoin klassisiin hallintoperiaatteiden kysymyksiin. Tärkeä aihepiiriin käsite, joka on korostunut EU-jäsenyytemme johdosta, *subsidiariteetti*, juontuu jopa keskiajan valtiofilosofisesta ajattelusta: periaate, että hierarkkisesti ylemmän toimintatason asiaan puuttuminen on suotavaa vain ellei alempi toimintatase kykene ratkaisemaan syntyneitä ongelmia. Mitään yksiselitteistä saati kaikissa oloissa yleispätevää vastausta ei ole kysymykseen siitä, mikä tulisi olla vallan, toimivallan ja vaikutusvallan jaon, jonka osapuolina ovat yhtäältä erilaiset keskusvallan yksiköt tai johtajat ja toisaalta hallinnon eri organisaatiot ja niiden tuloyksiköt, itsehallinnolliset yhteisöt, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, kansalaiset ja yksittäiset virkamiehet tehtävissään.

Hallinnossa sinänsä tärkeät *kansanvallankaan* kriteerit eivät auta ratkaisemaan yksiselitteisesti kysymyksiä siitä, olisiko toimi- ja päätösvallan oltava kaikin tavoin keskitettyä vai hajautettua tai olisiko vallan lähde ”ylhäältä” vai ”alhaalta”. Kansanvaltaisesti toteutettuun eriarvoisuuden torjuntaan eivät hajautetut ratkaisut ole omiaan, samalla kun ne sen sijaan ovat tärkeitä tapoja kansalaisten laajan poliittisen osallisuuden turvaamiseen. Valtio toimenpiteinen ei välttämättä ole sen vähempää kuin enempää kansanvaltainen toimija kuin kunta tai kansalaisyhteiskunnan organisaatio. Merkitystä on nimittäin myös tosiasiallisella vallan jakautumisella jälkimmäisten sisällä. Taloustieteellinen optimointiajattelu sen enempää kuin NPM-oppi tai strategia- ja ohjausajattelu eivät anna noihin kysymyksiin yksiselitteisiä vastauksia. Ne riippuvatkin ennen muuta tilanteesta ja olosuhteista sekä siitä, mitä kussakin tapauksessa halutaan ja millaisin painotuksin.

2 ARVIOINTIHANKKEEN METODI

2.1 Hanke arviointimetodologian kannalta

Käsillä olevan hankkeen arviointimetodologista luonnetta on tarkasteltava kokonaisuutena ottaen huomioon hankkeen määräytymisen ja toteuttamistavan kaikki olennaiset piirteet. Tervettä jännitettä on etsitty *toimeksiantajan* hankkeelle asettamien *tavoitteiden* ja vastaavan toimeksiantosopimuksen ja toisaalta *tutkimuksen kannalta laatuvarmistetun ja arvioijien riippumattomuuden* vaatimuksen kesken. Virikkeiden antaminen keskusteluun, perusteltu kriittisyys, vaihtoehtoisten näkökulmien avaaminen ottaen huomioon erilaiset näkemykset sekä pelottomuus suositusten teossa silloinkin, kun niistä ei vallitse yksimielisyyttä, kuuluvat vastaaviin toivottaviin hankkeen piirteisiin.

Jo hankkeen liikkeelle saattamiseen sisältyi se metodologinen momentti, että arviointitiimi joutui laatimaan selventävän ja kirkastavan tulkinnan koulutusjärjestelmän hallinnon arvioinnin valmisteluryhmän esittämästä alustavasta tulkinnasta, joka kohdistui arvioinnin kohteeseen, maamme koulutusjärjestelmään (Taulukko 2, edellä). Tämä merkitsi tiettyä kyseenalaistusta valmisteluryhmän tavalle ymmärtää ”arviointikriteerin” käsite, mutta toisaalta ryhmän ”kriteereinä” pitämät tarkastelun kohteet kuitenkin säilyivät tarkastelussa joskin uudelleen paikannettuina. Varsinaiset ”kriteerit”, tarkentamatta mainitut ”ongelmat”, nimenomaiset ”kehittämisperiaatteet” ja samoin ilman tarkkaa tarkennusta mainitut ”kehittämistarpeet” olivat neljä seikkaa, jotka arviointitiimi tiivistä valmisteluryhmän työstä. Edelleen, valmisteluryhmä eteni neljän pääteeman erottamiseen: ”poliittiset ja strategiset tavoitteet”, ”ohjaus” yleensä, ”instituutiot” sekä lopulta ”informaatio-ohjaus mukaan lukien arviointi”. Tehtävänsä täsmentäessään tiimi liikkui edestakaisin arvioinnin valmisteluryhmän raportin, toimeksiantonsa sekä tiivistämänsä tematisoivan nelijaon kesken päätyen lopulta tiettyyn teemahaastattelujen kysymyssarjaan.

Liikkeelle lähtiessään arviointitiimillä oli odotettavissaan oppimisprosessi, joka oli vielä useimmissa suhteissa tuntematon. Tämä kuului perusteluihin, miksi tiimi sovelsi keskeisenä tiedonhankintavälineenään *teemahaastattelurunkoa*. Tutkimusstrategiaan kuului, että haastateltuja oli erittäin monia kuten oli jo haastattelutilanteita. Samoin oli käytettävä dokumenttiaineisto laaja. Haastattelut olivat sikäli ohjelmoituja, että ne järjestettiin ryhmälle sille tehdyn, haastattelujen kohdentamista koskevan ehdotuksen ja ryhmän ehdotukseen tekemien tarkennusten jälkeen ryhmän esittämien toivomusten mukaan tiettyinä määräaikoina tapahtuviksi. Sen sijaan dokumenttiaineiston keruunsa ja analysointinsa tiimi toteutti itsenäisesti omalla aikataulullaan.

Monet arviointihankkeet ovat ajatellen niissä työstettyä tietämystä koostuneet vain tiedonkeruun ja analysointiprosessista, jotka ovat kohdistuneet haastateltaviin henkilöihin sekä dokumenttiaineistoihin. Käsillä olevan hankkeen metodologisena erityispiirteenä on kolmen *prosessikehittämisen* luonteisen seminaarin järjestäminen eri vaiheissa hanketta. Kysymys on hankkeen momentista, joka tietystä rasittavuudestaan huolimatta hanketiimille – onhan ollut tarpeen saattaa alustavia käsityksiä hankkeen suuntaamisesta sekä alustavia tuloksia toimeksiantajan ja eräiden kohteista kritiikin kohteiksi – on ollut ilmeisen antoisa ajatellen aktiivista, kehittämistä edistävää oppimista. Oppijoina ovat olleet sekä hanketiimi että prosessikehittämisen seminaareihin osallistuneet. Seminaarit ovat osaltaan taanneet, ettei hanke liity joukkoon arviointihankkeita, joiden lopputuloksena olisi vain hankeraportti, joka muiden kaltaistensa tapaan pölyttyisi kirjahyllyssä.

Hankkeella on lopulta myös eräs piirre, joka erottaa sitä monista muista hankkeista, joihin se sinänsä rinnastuu. Hankkeessa ei osoittautunut perustelluksi edetä raa'an empiirisesti ja induktiivisesti haastattelujen tulosten ja dokumenttiaineistojen ohjaamana korjaten etenemissuuntaa ja päätelmien viimeistelyä prosessikehittämisen interventioiden perusteella. Sen sijaan valtioneuvoston johtovallassa olevan *valtion keskushallinnon kehittämisen suuret linjat* on ollut perusteltua pitää esillä alusta alkaen sellaisina kuin ne on vedetty ajankohtaisissa yleisissä hallinnon kehittämishankkeissa.

2.2 Hankkeen metodi ja aineistot

2.2.1 Haastattelut

Tiedonhankintametodiltaan hanke perustui osin menettelyihin, jotka tunnetaan tutkimusmethodisen tietämyksen piirissä” teemahaastattelun” nimellä. Toisin sanoen, ennen tiedonhankintaan ryhtymistään tutkijat perustellen määrittelevät yksi- tai useampitasoisen haastattelukysymysten rungon, jonka tuella he sitten etenevät. Käsillä olevan hankkeen teemahaastattelurunko on esitetty jo edellä. On itse asiassa hyvä merkki, ettei teemahaastattelurunko sen koestamisesta ja hankkeen alkuvaiheen kelpoistamisesta huolimatta osoittautunut yksistään riittäväksi tietämyksen jäsentämistavaksi. Sen sijaan hankkeen varsinaisten empiiristen tulosten jalostaminen esittämiskelpoisiksi vaati, että hankeraportin empiirisen osan jäsentelyt poikkeavat määrättyiltä osin siitä tavasta, jolla kohdekenttä jäsennettiin lähettäessä liikkeelle. Eräiltä osin teemoista, joista arvioijat olettivat löytävänsä jotakin oleellista kenties jokaisesta maamme koulutusjärjestelmän viidestä osasta ei löytynyt mitään oleellista ja siksi raportoinnissa keskeiseen asemaan nostettavaa. Toisaalta nousi esiin tiettyjä neljän pääteeman osa- ja alateemoja, joille olikin annettava erityistä huomiota. Edelleen, monen kysymyksistä mukaiset alateemat osoittautuivat haastatteluissa sekä haastatteluvastausten ja dokumenttien analyysissä monin tavoin kytkeytyneiksi muihin saman teeman ja muiden teemojen osateemoihin. Kaikki nuo seikat oli aiheellista ottaa huomioon raportoinnissa, jossa sovelletut jäsennykset vastaavasti kuvastavat sitä aktiivista oppimisen ja osin myös poisoppimisen prosessia, joka luonnehti arviointitiimin työtä.

Asiaa harkittuaan arviointitiimi päätyi siihen, ettei haastatteluista nauhoitettu, kirjoitettu puhtaaksi ja vasta sitten käytetty hyväksi.⁴¹ Paitsi että kenties 100 tuntia käsittäneiden haastattelujen kirjoittaminen puhtaaksi ja yksityiskohtainen tulkinta olisi ylittänyt hankkeen mahdollisuudet, nauhoitus olisi johtanut osan haastatteluista sellaiseen varovaisuuteen, ettei joistakin nyt esiin tulleista seikoista olisi lainkaan keskusteltu. Edelleen, hankeraporttia laadittaessa olisi joka tapauksessa tullut turvautua arvioijien tulkintoihin siitä, mikä pieni murto-osa nauhoitetuista haastatteluista olisi otettu suoraan raporttiin.

Hankkeessa haastattelut rekisteröitiin kahden pääarvioijan keskenään sopiman työnjaon mukaan tekeminä muistiinpanoina. Mahdollisimman pian kunkin haastattelupäivän jälkeen haastattelut rekisteröinyt henkilö ”purki” ja ”kirjoitti ulos” haastattelujen tulokset. Hankkeen empiirisen vaiheen alussa päätettiin, että puhtaaksi kirjoitetut haastattelutulokset laaditaan arviointitiimin sisällä keskinäisesti kommentoitavan *prosessitekstin* muotoon. Keskinäisten kommentointien perusteella tekstiä tarpeen mukaan viimeisteltiin. Prosessiteksti oli tärkein perusta hankkeen empiirisiä tuloksia koskevalle hankeraportin osalle. Vastaavasti eri teemojen ja osateemojen painottuminen haastatteluissa ohjasi vahvasti myös sitä, mihin dokumenttiaineistossa esitettyihin seikkoihin kiinnitettiin huomiota. Toisin sanoen, pääasiassa dokumenttiaineisto

⁴¹ Päinvastaisena tuoreena esimerkkinä ks. Virtanen A 2002.

toimi haastatteluissa esiin nousseiden seikkojen tarkistusten ja täydennysten lähteenä. Lähinnä uusimman kehittämistyön ottamiseksi huomioon tästä periaatteesta vähäiseltä osin poikettiin.

Haastattelut tehtiin pääosin ajalla 5.4–16.6.2002. Lisäksi elokuussa, syyskuussa ja lokakuussa 2002 tehtiin täydennyshaastatteluja. Haastateltuja oli kaikkiaan 90 (Taulukko 3). Haastattelut kestivät yleensä vähintään 1,5 tuntia. Joidenkin niistä kestoaike oli selvästi kolmatta tuntia. Edes jonkinlaisen intymiteettisuojaan tarjoamiseksi haastatelluille vain heidän taustaorganisaationsa nimet esitetään tässä.

Lähes kaikki haastattelutapaamiset järjesti arvioijille Korkeakoulujen arviointineuvosto, jonka tiloissa Helsingissä toteutuivat miltei kaikki haastattelut. Vain muutamassa harvassa tapauksessa haastattelupaikka oli jokin muu eli silloin yleensä haastateltujen työpaikka.

Haastattelujen ja haastattelijien määrä hankkeessa nousi siis korkeaksi. Saatettaisiin kysyä, ovatko kaikki etenkin loppuvaiheen haastattelut enää antaneet suurempaa tiedonlisää hankkeessa. Metodisella ratkaisulla on kuitenkin perusteltunsa, joka tieteen kielessä tunnetaan eräänä alalajina ”triangulaatioksi” kutsutulle menettelylle. Tässä tapauksessa on kysymys tiedonhankintavaiheen triangulaatiosta: samoja seikkoja riittävän monilta tahoilta tiedustelemalla saadaan vähitellen varmuutta siitä, mikä on kysymyksessä olevassa asiassa vallitseva näkemysten kirjo, vaikkei mitään yleistä, yksimielisesti hyväksyttyä käsitystä olisi lainkaan olemassa kysymyksessä olevasta asiasta. Vastaavasti haastatteluissa oli aiheellista kysyä myös tiimin tietoon sinänsä jo tulleita seikkoja sen varmistamiseksi ehkä useitakin kertoja, jotta itse asia ja näkemyskirjo ovat tosiaan piirtyneet riittävällä tarkkuudella esiin.

Teemahaastattelulla on kuitenkin myös rajoituksiaan metodina. Tässä tapauksessa se ei osoittautunut erityisen toimivaksi selvitettäessä hankkeen alaan kuuluneita suhteellisen monia teknisiä kysymyksiä, joita liittyy esimerkiksi normiohjauksen ja talousohjauksen menettelyihin. Noiltakin osin arviointitiimi kykeni useissa tapauksissa tarkistamaan, pitivätkö joidenkin haastateltujen esittämät käsitykset paikkansa ja olivatko haastatellut kaikin puolin perehtyneitä jokaiseen seikoista, joista he esittivät näkemyksiään. Kaikissa tapauksissa ei kuitenkaan edes dokumenttiaineisto antanut vastausta esiin nousseisiin asioihin. Silti vain harvoissa tapauksissa arvioijat katsoivat parhaaksi jättää kokonaan pois raportistaan jonkin neljästä pääteemasta jonkin osateeman sellaisen nyanssin, joka jäi liian epäselväksi. Tiimi pohti keskuudessaan useita kertoja sitä, kuinka se voisi välttyä riippuvuudesta haastateltujen esittämistä sellaisista tosiasiatiedoista, jotka itse asiassa olivatkin riittämättömiä, harhaisia tai virheellisiä.

Taulukko 3. Hankkeen haastattelut.

Haastatellut tahot nimekkeen aakkosjärjestyksessä	Haastateltuja
AIKE ja aikuiskoulutuskeskusten liitto	3
AKAVA	4
Arene - Ammattikorkeakoulujen rehtorit	3
CIMO	3
Etelä-Suomen lääninhallitus	3
FINHERT, korkeakouluhallinnon –talouden maisteri- ja tohtorikoulutushanke, TaY, TY, JY, rahoittaja OPM	1
Helsingin yliopisto	2
KTL, Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto	1
Länsi-Suomen lääninhallitus	2
Länsi-Suomen TE-keskus	2
MTK	2
OAJ	3
OPH	6
OPH/FTP-international	1
OPM	6
Palvelutyönantajat	2
Professoriliitto	3
SAK	3
SAKKI	2
SAMOK	2
Sisäasiainministeriö	1
Sosiaali- ja terveysministeriö	2
Stakes	2
STTK	2
Suomen kansanopistoyhdistys	3
Suomen kunnanjohtajat	3
Suomen kuntaliitto	3
Suomen lukiolaisten liitto	2
Suomen rehtorien neuvosto	3
Suomen vanhempain liitto	2
SUREFIRE – Suomen Rehtorit/Finlands rektorer	2
SYL	2
Teollisuus ja Työnantajat	2
Työministeriö	3
Täydennyskoulutuskeskusten johtajat	3
Valtioneuvoston kanslia	1
Vantaan kaupunki	1
Haastattelutilaisuuksia yhteensä	37
Haastateltuja yhteensä	90

Muutamit haastatellut toimittivat haastatteluissa esittämiensä lupautensa mukaisesti jälkikäteen aineistoa. Monet haastattelut viittasivat dokumentteihin, joista useimmat arviointitiimi sittemmin hankki käyttöönsä asioita tarkistaakseen. Muutamit haastatteluista toimittivat omaaloitteisesti jälkikäteen lisäaineistoa esimerkiksi perustellakseen määrättyjä kantojaan määrättyissä kysymyksissä. Kussakin tuollaisessa tapauksessa arviointitiimi kriittisesti pohti, oliko kysymys yrityksestä vaikuttaa arvioinnin lopputulokseen vai käyttökelpoisesta lisästä hankkeessa huomioon otettavaan tietämykseen.

2.2.2 Dokumenttiaineistot

Hankkeessa käytettiin dokumenttiaineistoja lähtökohtaisesti tarkistettaessa ja kelpoistettaessa haastatteluissa esiin tulleita seikkoja. Toisin sanoen, pääsääntöisesti dokumenttiaineistot eivät olleet lähtökohtana empiiriset arviointitulokset tematisoiden esittävässä raportissa. Sen sijaan raportin tematisoinnit juontuvat siitä, missä määrin ja millä tavoin eri teemat, osateemat ja osateemojen nyanssit korostuivat haastatteluissa.

Hankkeen kaksi pääarvioijaa perehtyivät dokumenttiaineistoihin kautta hankkeen koko kestoajan, mutta hankkeen etenemislogiikan johdosta syventyvin perehtyminen ajoittui hankeraportin empiirisen osan kirjoitus- ja viimeistelyvaiheisiin. Koulutusjärjestelmän aihepiiristä osoittautui olevan saatavissa erittäin paljon aineistoa, josta huomattava osa löytyi opetusministeriön ja opetushallituksen ylläpitämiltä rikassisältöisiltä verkkosivustoilta. Toisaalta yksittäisten, sinänsä relevanttien dokumenttien runsaus sekä monien dokumenteista erittäin suuri yksityiskohtaisuus ja laajuus rajoittivat mahdollisuuksia ottaa läheskään kaikkia niitä huomioon sillä tarkkuudella kuin monet niistä olisivat ehkä ansainneet.

Jo hankkeen haastatteluvaiheen alussa ilmeni, että sen kohdekenttä on erittäin laaja. Sama seikka korostui dokumenttiaineistoon perehdyttäessä. Tämä johtui jo yksistään siitä, että arvioinnin kohteeksi oli asetettu maamme koulutusjärjestelmän kaikki viisi osaa. Kutakin niistä luonnehtivat ohjaukset, jotka ulottuvat eduskunnasta, valtioneuvostosta ja OPM:sta ja lisäksi osin OPH:sta joko LH:sten kautta tai muuta tietä aina yksittäisiin koulutuslaitoksiin. Monet joskaan eivät läheskään kaikki niistä ovat suoraan tai kuntayhtymien kautta kuntien vastuulla. Jotkut ovat suoraan valtion omistamia tai yritysten, yhdistysten tai säätiöiden omistuksessa. Lisäksi on otettava huomioon talouteen liittyvän ohjauksen nykyinen suuri merkitys, talousohjauksen keinojen moninaisuus ja moninaistuminen sekä monien vastaavien kysymysten monimutkainen tekninen luonne. Siksi suhteellisen rajoitettuun asiantuntijapanokseen eli varsin rajoitettuun asiantuntijapäivien määrään perustuvan arviointihankkeen haaste oli erittäin mittava jo yksistään ajatellen dokumenttiaineistojen omaksumista ja hallintaa sekä niiden käyttämistä hyväksi hankkeessa sovitettuna yhteen haastattelutietojen käytön ja prosessikehittämisen kanssa.

Aineistonhallinnan ongelmia ei suinkaan helpottanut se, että tiettyjen tietojen tarkistaminen erikseen puhelinsoitoin tai sähköpostitse osoittautui välttämättömäksi. Viimeisimpänä eikä vähimpänä on mainittava se tosiseikka, että kohdekenttä osoittautui olevan alituisessa muutoksen tilassa. Uusia, tärkeitä hankeraportteja julkistettiin yksistään käsillä olevan hankkeen lyhyehkönä yhdeksän kuukauden kestoajana lukuisia. Tämä koski niin hankkeen alkuvaihetta keväällä 2002 kuin hankkeen loppuvaihetta aina sen määräaikaan saakka. Kaikki tuo dynaamisuus kertoo sinänsä hyvää hankkeen kohdekentästä mutta toisaalta vaikeutti hankkeen pysyttämistä ajan tasalla ja monimutkaisti hankkeen vaatimia analyttisiä prosesseja ja raportointia.

Arvioinnin toimeksianto edellytti muiden maiden kokemusten rakentamista sisään arviointiin. Arvioinnin aikataulusta, sen rajallisesta resursoinnista ja sen päätoimintojen painotuksista aiheutui kuitenkin, etteivät arvioijat voineet vieraillla muissa maissa. Myös laajamittainen ulkomaisen aineiston hankinta saati käyttö osoittautui pääosin mahdollisuuksien ulkopuolelle sijoittuvaksi.⁴² Jo maamme kansallinen koulutusjärjestelmä osoittautui sen hallinnon arvioinnin kannalta erittäin dokumenttirikkaaksi sektoriksi, jota koskevaan kirjalliseen aineistoon perehtyminen kysyi varsin runsaasti aikaa. Valikoituja havaintoja ja vertailuja muiden maiden kokemuksiin sisältyi silti arviointiraporttiin.

2.2.3 Prosessikehittäminen hankkeessa

Tärkeä joskin käsillä olevassa arviointiraportissa osin näkymättömäksi jäävä hankkeen osa koostuu toimintatavasta, josta voidaan käyttää nimeä *konsultoiva ja kehittävä arviointiote* sekä sitä tukeva prosessi. Otteen erityispiirre on yhtäältä arviointikohteita edustavien henkilöiden osallistuminen arviointiprosessiin tai sen osiin ja löydösten käsittelyyn sekä toisaalta asiantuntijatuki tuolle osallistumiselle. Tavoitteena selkeyttää kehittämissimpulseja, joita arviointi antaa arvioitavalle toiminnalle sekä tukea arviointitulosten hyödynnettävyyttä kehittämistyön strategiseksi suuntaamiseksi. Prosessikehittäminen soveltuu ilmeisen hyvin osaksi painotuksiltaan strategista arviointihanketta, mistä käsillä olevassa tapauksessa on juuri kysymys. Arviointiteorian kannalta prosessikehittäminen liittyy elimellisesti hankkeessa omaksuttuihin perusolettamuksiin ajatellen arviointitulosten käyttötapoja. Vaikka tätä ei ole hankesuunnitelmassa lausuttu julki, prosessikehittäminen soveltuisi ilmeisen hyvin myös tukemaan *arviointitulosten julkistuksen jälkeen* harjoitettavaa kehittämistyötä.

Pääosin prosessikehittäminen käsillä olevassa hankkeessa koostuu toimeksiantajan edustajien ja hankkeen eräiden muiden sidosryhmien edustajien osallisuudesta hankkeen eräisiin avainvaiheisiin. Vaihtoehtona olisi ollut *objektivistisen arviointiteoreettisen käsityksen* mukainen menettely, jossa sekä toimeksiantaja että sidosryhmien edustajat olisi pidetty etäällä arvioijien työstä hankkeen käynnistämistä ja haastatteluja lukuun ottamatta. Käsillä olevassa arvioinnissa kehittävää otetta ja prosessi-interventioita käytettiin sen sijaan suuntaamaan, täydentämään ja tukemaan tulosten viimeistelyvaiheissa ulkoista arviointia. Käytännössä menettely oli se, että arviointiprosessiin sisällytettiin kolme yhden päivän kestänyttä työseminaaria, joissa testattiin arviointiryhmän hypoteeseja, havaintoja ja välituloksia sekä kerättiin lisäaineistoa lopullisten johtopäätösten tekoon.⁴³ Lisäksi raportin suositusosan luonnoksen perusteella pyydettiin kolmanteen hankeseminaariin osallistujilta tarkentavaa kirjallista palautetta.

Arviointiteorian kannalta toimeksiantajan edustajien prosessirooli merkitsee pyrkimystä hankkeen joskaan ei instrumentalistiseen niin sen tiettyyn *pragmatistiseen* painotukseen ajatellen arviointitulosten kelpoistamista. Muiden sidosryhmien rooli – sidosryhmien edustajien ollessa kuitenkin vain vähemmistönä hankkeen seminaarien osallistujista – tuo mukaan *sidosryhmäkeskeisen arvioinnin* piirteitä.

⁴²Tämä koskee eräin poikkeuksin kattavaa Eurydice-aineistoa, <http://www.oph.fi/SubPage.asp?path=1:439:3131:3639> sekä <http://www.eurydice.org/>, käytetty hankkeessa esim. 2.11.2002. Sama koskee kansainvälisiä vertailutietoja korkeakoulujen arvioinnin organisoinnista ja sisällöstä, ks. Hämäläinen ym. 2001. Tuossa teoksessa tarkastellaan aihepiiriä Suomessa, Ranskassa, Irlannissa, Norjassa, Ruotsissa, Yhdistyneessä Kuningaskunnassa sekä sellaisena kuin sitä edistää Association for European Universities. Huomattakoon, että vastaavaa ENQA-verkostoa johdetaan Suomesta käsin. Hankkeella on myös oma, laajahko verkkosivusto.

⁴³ Ensimmäinen seminaari pidettiin 26.4.2002 aiheanaan arviointiaselman ja -kriteerien täsmennys. Toinen seminaari toteutettiin 23.9.2002 aiheanaan havaittujen kriittisten teemojen testaus. Kolmas seminaari toteutui 29.10.2002 aiheanaan alustavien suositusten ja niitä taustoittavien arviointitulosten kelpoistus. Määräaika kolmannen seminaarin jälkeisille kirjallisille palautteille oli 8.11.2002.

Konsultointitoiminnan käsittelemisen kannalta prosessikehittämisen malli on oma, selvästi erottuva mallinsa. Siinä prosessi ja asianosaisten osallistuminen siihen on elimellinen osa kutakin kehittämishanketta. Tuolloin kirjallinen loppuraportti ei ole suinkaan ainoa hanketulos.⁴⁴ Tähän liittyy se, että tiettyjen arvointiteoreettisten käsitysten nojalla käsillä oleva arviointihanke saa myös *valtaistavan arvioinnin* eli *empowerment evaluationin* piirteitä. Pyrkiihän se valtaistamaan tilaajiaan sekä prosessi-interventioihin osallistuvia sidosryhmien jäseniä.⁴⁵

2.2.4 Yksityiskohtien ja suurten linjojen vuorovaikutus hankkeessa

Hankkeen tietty erityispiirre koostui siitä, että haastattelu- ja dokumenttiempirian lisäksi otettiin huomioon maamme *valtion keskushallinnon kehittämisen* suuret linjat.⁴⁶ Rakennettaessa tarkastelu vain haastatteluille ja dokumenteille uhkana olisi ollut empiiristen detaljien runsaus, johon olisi ollut vaikea paneutua edes sovelletuilla tematisoinnin ratkaisuilla. Suuret linjat ovat olleet omiaan antamaan tarkastelulle lisää jäntevyyttä. Suurimmillaan suurten linjojen merkitys on hankkeen suositusosassa.

Hanketiimin koostumus on ollut omiaan tukemaan sanottujen suurten linjojen rakentamista sisään tarkasteluun. Tämä koskee niin hankkeen johtajaa, joka oli samalla yksi kahdesta pääarvioijasta hankkeessa, hankkeen toista pääarvioijaa sekä hankkeen kolme ammattikonsulttia, joiden roolina oli edistää prosessikehittämistä hankkeessa.

Kohdistaminen maamme keskushallinnon kehittämisen suuriin linjoihin unohtamatta maamme EU-jäsenyyttä ja kansainvälisiä järjestöjäsenyyksiä on tukenut ratkaisua, että monia hankkeen prosessitekstiin aluksi kirjattuja seikkoja on karsittu pois hankkeen loppuraportin empiiristä raporttia laadittaessa mukaan lukien kirjoitettaessa suosituksia. ”Suuret linjat” ovat myös ohjanneet hanketiimin huomion kohdistamista arvioinnin kohteeseen, maamme koulutusjärjestelmän hallintoon.

2.2.5 Hanketta koskevista ehdoista aiheutuvat rajoitukset

Hankkeen laadunvarmistus edellyttää huomion kiinnittämistä sovelletusta arviointimetodista johtuneisiin *rajoituksiin*. Kysymys ei sinänsä ole puutteista vaan tosiaan vain rajoituksista. Niiden johdosta hankkeelta eikä sen tuloksilta ei tule edellyttää sitä, mikä on ollut sen mahdollisuuksien ulkopuolella. Arviointimethodi oli erittäin *haastatteluintenssiivinen*. Haastateltavien tahojen ja niiden edustajien väistämätön ennakollinen valinta säänteli huomattavassa määrin sitä, missä määrin vastauksia oli mahdollista saada arviointikysymyksiin ja millaisiksi nuo vastaukset muodostuivat. *Täydennyshaastattelujen* järjestäminen, joka oli jo ennalta odotettavissa vaikeaksi, osoittautui monessa tapauksessa jopa mahdottomaksi. Tämä johtui tavanomaisista vaikeuksista koota määrähenkilöitä yhteiseen haastatteluun tiettyyn määrättyyn aikaan sekä tähän liittyvästä välttämättömyydestä sopia useimmat haastattelut kohtuullisen aikaisin etukäteen. Monet kiireiset henkilöt olivat ylipäätään vain hyvin vaikeasti

⁴⁴ Schein 1999.

⁴⁵ Olemme kuitenkin viitanneet edellä siihen, että tämä on vain yksi valtaistavaa arviointia koskevista käsityksistä, joiden edustajiin lukeutuu esimerkiksi vaikutusvaltainen arviointiteoreetikko Fetterman (esim. 2001). Hän katsoo, ettei valtaistavaa arviointia ole vain arviointi, joka tähtää syrjäytyneiden aseman parantamiseen, vaan tuollainen arviointi voi auttaa myös esimerkiksi virkamiehiä ja yritysjohtajia hallitsemaan tehtävänsä entistä paremmin.

⁴⁶ Niitä koskevista julkilausumista mainittakoon erityisesti VM Keskushallinto 2002.

tavoitettavissa. Toisaalta hankkeessa oli mahdollista haastatella miltei kaikkia aiottuja henkilöitä eikä peruutuksia eikä poisjääntejä haastatteluista ollut haitallisessa määrin.

Haastattelut ja dokumenttiaineistojen analyysi suhtautuvat toisiinsa hankkeessa siten, että haastattelut ja niitä edeltäen *haastattelukysymykset* ovat säännelleet myös sitä, mihin seikkoihin on kiinnitetty huomiota dokumenttiaineistoa analysoitaessa. Vaikka käytetty dokumenttiaineisto on laaja ja sitä on käytetty intensiivisesti hyväksi, sen pohjalta on pyritty vastaamaan lähtökohtaisesti vain samoihin kysymyksiin kuin niihin, jotka nousivat esiin haastatteluissa. Myös toisella tavalla toteutettuja arviointihankkeita saatettaisiin toteuttaa, eli hankkeita, joiden raporteissa toteutettu tulosten tematisointi juontuu käytetyistä dokumenteista. Niiden sanomaa vain täydennetään haastatteluin.

Haastatteluissa jotkut kysymyksistä ole jäivät vähäisemmälle huomiolle kuin eräät muut kysymykset. Koska vain murto-osa haastatteluista oli kohdesektorin hallintojuristeja, useimmat heistä eivät asettaneet sanojaan hallinto-oikeudellisen normijuridiikan, ylipäätään *oikeudellisen sääntelyn* ja sen sellaisten avaintermien kuin normiohjauksen, toimivallan tai kansalaisten perusoikeuksien termein. Korkealaatuista tieteellistä hallintojuridista kirjallisuutta nimenomaan koulutuksen aihepiiristä ei ollut runsaasti käytettävissä.⁴⁷ Muukaan korkeatasoinen aiheeseemme liittyvä kirjallisuus⁴⁸ ei ratkaissut vastaavaa ongelmaa. Aiheemme lähiaihepiiristä laaditun tuoreen, ansiokkaan teoksen⁴⁹ vastineita ei valitettavasti ole käytettävissä kohdesektorimme aihepiiristä. Hallintojuridisen asiantuntemuksen harvinaisuuden johdosta haastateltujen keskuudessa asianomaisia kysymyksiä oli erikseen tarkasteltava dokumenttiaineiston avulla.

Hallintojuridisten kysymysten lisäksi myös *taloudellisen ohjauksen* kysymykset kiteytyivät vain rajoitetussa mitassa pelkästään haastatteltujen perusteella. Arviointihanke vahvistaa sekä sen myötä karttuneiden arviointimetodologisten kokemusten että varsinaisten tulostensa nojalla käsitystä siitä, että ”talous” on edelleen vain harvalukuisten asiantuntijoiden hallussa oleva kapean ekspertiisin alue. Huolimatta maamme askeltamisesta kansainvälisen New Public Managementin eli NPM:n tietä jo 15-20 vuotta ja siitä viimeiset toistakymmentä vuotta markkinataloudellisten iskusanon viitoittamana, NPM ei ole vielä muodostunut syvästi ja laajasti sisäistetyksi osaamisalueeksi ainakaan koulutusjärjestelmän hallinnossa. Tuoltakin osin oli haastatteltujen täydennyksenä käytettävä dokumenttiaineistoja sekä lisäksi jo arviointiraportin alkuosassa syvennyttävä NPM-käsitteistöön.

⁴⁷ Sinänsä mallikelteisesti laadittu ja sellaisenaan käsillä olevalle hankkeelle hyödyllinen teos Lahtinen ym. 2001 koostuu lähinnä asiantuntevasta ja tarkasta säännöksiin ja niiden tarkoitukseen suuntautuvasta selostamisesta ilman nimenomaista paneutumista hallinnon ongelmakohtiin.

⁴⁸ Ks. esim. Lehtisalo & Raivola 1999. Teoksen arvo on sen syvässä näkemyksellisyydessä, mutta hallinnon yksityiskohtiin se ei suuremmalti paneudu.

⁴⁹ Heiskanen ym. 2002. Tuon kulttuuripolitiikan ja –hallinnon perusteoksen vastine olisi ilmeisen tarpeellista laatia myös koulutuspolitiikan alalta.

3 YLEISTARKASTELU: MAAMME KOULUTUSJÄRJESTELMÄN HALLINTO JA SEN EUROOPPALAISET VASTINEET

3.1 Maamme koulutusjärjestelmän talous ja hallinto pähkinänkuoressa

3.1.1 Koulutusmenot kansantaloudessa

Julkisten koulutusmenojen BKT-osuus oli arviointimme aikana jo yksityiskohtaisesti tilastoituna vuonna 2000 kaikkiaan 6,3 prosenttia. Osuus oli matalampi kuin edellisinä vuosina laskettuaan usean vuoden ajan laman johdosta tapahtuneen nousun jälkeen julkisten menojen tuolloisen jäykkyyden johdosta. Markoissa ilmaistuna koulutusmenojen määrä oli vuonna 2000 kaikkiaan 8,3 mrd eli 1,39 mrd . Osuutta voidaan vertailla sosiaaliturvan BKT-osuuteen 20,5 %:iin sekä terveydenhuollon osuuteen, 5,8 %:iin. Ajatellen keskeisten hallintosektoreiden vastuita koulutus rinnastuu toisin sanoen laajuudeltaan terveydenhuoltoon mutta on vain vajaa kolmannes sosiaaliturvan sektorista.⁵⁰

Koulutuksen julkisten menojen osuus maassamme vuonna 2000 oli suurempi kuin EU-jäsenvaltioiden keskimääräislukema, joka oli 5,0 %. Maatamme koskeva lukema oli kuitenkin selvästi pienempi kuin kahdessa muussa pohjoismaisessa EU-jäsenvaltiossa. Tanskassa lukema oli 8 % ja Ruotsissa 7,5 %. Pienin vastaava osuus oli samana vuonna EU:ssa Irlannissa, Kreikassa sekä koko EU:n painotettua keskiarvolukemaa laskevassa Saksassa, eli kussakin maista välillä 4,0-4,3 %.

Vuonna 2000 koulutuksen osuus maamme julkisista menoista oli 13, valtion menoista 16 ja kuntien menoista 21,4 %.⁵¹ Toisin sanoen kunnat vastasivat suuremmasta osuudesta noita menoja kuin valtio. Koulutuksen julkisista menoista perusopetuksen osuus on arvioitu 43, lukioiden 8, ammatillisen opetuksen 13, amk:ien 10, yliopistokorkeakoulujen 16 ja aikuiskoulutuksen 9 %:ksi.⁵² Lisäksi on otettava huomioon valtiontakaukset opintolainojen saajille. Ne olivat vuonna 2000 noin 9 mrd mk (1,5 mrd) eli vajaat 20 % valtiontakausten koko kannasta. Ne olivat toisin sanoen samaa luokkaa kuin kansantalouden koko koulutusmenot.⁵³ Toisaalta koska on kysymys vain takausvastuista, määrää ei sellaisenaan voi verrata varsinaisiin menoihin.

Vastaamme ei tullut vertailukelpoisia tietoja julkisten lisäksi yksityisistä koulutusmenoista. Sellaisia ovat esimerkiksi tiettyjen oppilaitosten opiskelijoiden itse kustantamat opiskeluvälineiden hankinnat, tietyt opiskeluun liittyvät välttämättömät maksut, osa ammattikirjallisuuden hankinnoista sekä henkilöstökoulutuksen kustannukset. Tietoomme ei tullut sekään, miltä osin julkinen sektori osallistuu yksityisten koulutusmenojen rahoitukseen veromenoin eli salliessaan koulutusmenojen vähentämisen verotettavasta tulosta.

⁵⁰ Esityksen lähteenä tässä on VM Julkinen talous 2002, us. kohdat.

⁵¹ Em. julkaisuun ei sisälly selvitystä siitä, mikä aiheuttaa koulutuksen osuuden selvän alemmuuden koko julkisista menoista verrattuna sen osuuksiin sekä valtion että kuntien menoista.

⁵² EVA 2001, 29-32, 8.

⁵³ VM Julkinen talous 2002, 18.

3.1.2 Koulutusjärjestelmän ohjausosa ja toimeenpano-osa

Tarkasteltakoon sitten yleisesti maamme koulutusjärjestelmää korostaen sen hallinnon kysymyksiä.⁵⁴ Arvioinnissamme erotamme siitä ”ylemmän” *ohjausosan* ja toisaalta varsinaisen *toimeenpano-osan*. Edelliseen kuuluvat säännönmukaisen valtiollisen päätöksenteon elimet eduskunnasta valtioneuvostoon, toimialan vastuuministeriönä opetusministeriö, ministeriön hallinnonalan virasto opetushallitus, lääninhallitusten sivistysosastot sekä useat oheiselimet. Vaikka ohjausosassakin esiintyy OPM:ssä toiminnallinen viisijako, keskeisempi vastaava jako vallitsee kuitenkin toimeenpano-osassa.

Maamme koulutusjärjestelmän toimeenpano-osassa erottuvat, joskin eräin tärkein päällekkäisyyksin, yliopistokorkeakoulut, ammattikorkeakoulut, ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitokset, yleissivistävän koulutuksen eli esikoulusta peruskoulun kautta lukion loppuun ulottuvan koulutustason oppilaitokset ja lopulta aikuiskoulutuksen monimuotoinen kenttä. Etenkin aikuiskoulutuksen ja koulutusjärjestelmän muiden osien välillä vallitsee päällekkäisyyksiä. Esimerkkejä ovat eräiden kansanopistojen ylläpitämät lukiot, muutamien niistä yhdessä muodostama yksi maamme amk:eista sekä amk:ien ja yliopistokorkeakoulujen täydennyskoulutustoiminnot.

Kunnat, joille perustuslaki takaa itsehallinnon, ovat huomattavia osapuolia koulutusjärjestelmässä, jossa vain yliopistokorkeakoulusektorilla kunnilta puuttuu keskeinen rooli. Tosin neljällä muullakin sektorilla on myös muita koulutuksen tarjoajia, järjestäjiä ja koulutuslaitosten omistajia kuin kunnat tai niiden muodostamat kuntayhtymät. Itse asiassa huomattavassa osassa koulutusjärjestelmää on kaksiportaisen hierarkian ohjausosa – koulutuslaitokset asemasta kysymys kolmiportaisesta hierarkiasta ohjausosa – kunta – koulutuslaitokset. (Asetelma).

⁵⁴ Lainsäädännöstä ks. Lahtinen ym. 2001. Laajin tiedossamme oleva suorasanaisten esitys maamme koulutusjärjestelmästä sisältyy suomen ja englannin kielillä yhteiseurooppalaiseen vertailevaan koulutusaihepiiriin tietokantaan Eurydiceen, <http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/contents.asp?chapter=1>.

Asetelma. Yleiskatsaus Suomen koulutusjärjestelmään, 2000–2002.⁵⁵

1. Koulutusjärjestelmän ohjaustaso

- 1.1 Lakisääteinen ylimmän valtiollisen päätöksenteon valtasuhderakenne eduskunnasta ja sivistysvaliokunnasta alkaen
- 1.2 Opetusministeriö, kaksi ministeriä, joista yksi keskinäisen työnjaon pohjalla päävastuussa koulutuksen kysymyksistä, ylimpänä virkamiehenä kansliapäällikkö, runsaat 300 virkamiestä
Vastuuosastoina koulutus- ja tiedepolitiikan osasto sekä osin kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto
Edellinen osasto jakaantuu koulutusjärjestelmän viiden osan mukaisiin yksiköihin ja tiedepolitiikan yksikköön
Lisäksi ministeriössä johdon alaisia yksiköitä ja ryhmiä ja ministeriön yhteydessä neuvostoja, toimikuntia, neuvottelukuntia ja lautakuntia
- 1.3 Ministeriön hallinnonalassa toimii virasto opetushallitus
Johtokunta ja johtoryhmä
Jakaantuu kuuteen tulosityksikköön, jotka jakaantuvat (2001) kaikkiaan 21:een asiantuntijayksikköön
OPH:ssa on lisäksi määräaikainen yksikkö EU-Leonardo –keskus
- 1.4 Läänihallituksia on Manner-Suomessa 5, kussakin sivistysosasto;
Yhteishakuihin, koulujen perustamiseen, laillisuusvalvontaan, muutoksenhakuun sekä informaatio-ohjaukseen mukaan lukien peruspalvelujen arviointiin liittyviä tehtäviä

2. Koulutusjärjestelmän oheisyksiköt

Mm. Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO, opintotuen muutoksenhakulautakunta sekä osin itsenäisen organisaation tyyppinen Korkeakoulujen arviointineuvosto samoin kuin perustella oleva Koulutuksen arviointineuvosto

3. Koulutusjärjestelmän toimeenpanotaso

- 3.1 Valtion organisaatiot
 - 20 yliopistokorkeakoulua, monitieteisiä 10, erikoistiedekorkeakouluja 6, taidekorkeakouluja 4
 - Valtionohjaus: tutkintoasetukset, koulutusalojen kustannusstandardit, 3-vuotiset vuosittain päivitettävät tulossopimukset, huippuyksiköiden valintaprosessit, OPM:n tulos- ja hankerahoitus
 - Perustutkinto-opiskelijoita 138 300, 31,7 % ikäluokasta, ylempiä tutkintoja 11 600/v, tohtorintutkintoja 1 200/v. (2001)
 - Opettajia 7 600, tutkimushenkilöstöä 5 300, muuta henkilökuntaa budjettivaroin tai muin varoin 13 700 (2001)
 - Budjettirahoitus 1 040 M €, muu rahoitus lähinnä julkista hankerahoitusta 602 M euroa (2001)
 - Lisäksi eräitä valtion ammattioppilaitoksia ja mm. poliisi-amk sekä yliopistokorkeakoulun tyyppinen sotakorkeakoulu

⁵⁵ Korkeakoulutieto 2/2002, 48-49, täydennyslähteinä mm. <http://www.oph.fi/SubPage.asp?path=1:438:5089> (yleensä v. 2002 ennakkotietoja), OPM Aikuiskoulutusteemat 2002 sekä OPH 2002/2001.

- 3.2. OPM:n tulosoajauksessa oleva, lähinnä kuntien hallinnassa tai omistuksessa suoraan tai kuntayhtymien tai kuntaenemmistöisten osakeyhtiöiden kautta oleva amk-sektori, jolla on kuitenkin myös säätiöpohjaisia amk:eja
- Lakisääteinen valtion rahoitusosuus 57 %, menonleikkausten johdosta tosiasiasa 47–49 %
 - 29 (31, jos poliisi-amk ja Ahvenanmaalla sijaitseva amk lasketaan mukaan) laitosta, kokonaistulot v. 2000 yht. 696 M €, kokonaismenot 688 M, valtionapu tuloista keskimäärin 60 %, muut valtion suoritukset 4 %, toiminta-alijäämä + ylläpitäjärahoitus 16 %, maksutuotot 11 % ja muut erät 9 %
 - Nuorten amk-koulutuksen opiskelijoita 100 362, aikuisten amk-koulutuksen 21 099, aloituspaikat 37 % ikäluokasta, nuorten koulutuksen tutkinnot 14 096/v, aikuis-koulutuksen 3 862/v
 - Päätoimisia opettajia 5 597, muu opetus 547 htv, lisäksi muu henkilöstö + ostopalvelut 4 303 htv
- 3.3 Valtionapua saava, lähinnä kuntayhtymäomistuksessa oleva ammatillinen peruskoulutussektori (2001/2002)
- OPH:n opetussuunnitelmaohjauksessa, 210 oppilaitosta (2002), n. 20 % yksityisomisteisia
 - 125 000 opiskelijaa, 8 400 päätoimista opettajaa, lisäksi 28 000 opiskelijaa ammatillisen peruskoulutuksen tutkintoihin tähtäävässä oppisopimuskoulutuksessa (2002)
 - Julkinen rahoitus (2001) 148 M €, jonka oppilaitosmuotoisesta osasta (96 M €) valtio kustansi 57 % (tosiasiasa 47–49 %)
- 3.4 Valtionosuuteen kunnat oikeuttava, peruspalvelutuottajaksi luettu yleissivistävä koulutussektori, valtionosuus-% 57 (47–49 %)
- OPH:n opetussuunnitelmaohjauksessa, valitusinstanssina LH:t
 - Esikoulu 16 000 koululaista, peruskouluja 3 850, koululaisia 570 000, 42 000 opettajaa (2002)
 - Lukioita 440, 115 000 opiskelijaa, ilta- ja aineopetuksessa 16 000 + 12 000, opettajia 7 800, 7 % yksityisiä (tiedot 2002)
 - Muita yleissivistäviä oppilaitoksia 130, joissa peruskoulutustason oppilaita 12 500
- 3.5 Aikuiskoulutus, tässä rajatulla tavalla järjestäjiä n. 1 100
- Kansanopistot (90, 10 500 opiskelijaa), kansalais- ja työväenopistot (260, 489 000), opintokeskukset (11, 45 000); yleensä tiettyjen suoritteiden yksikkökustannuksiin perustuva laskennallinen valtionapu; kolmen tahon valtionavut 2001 yht. 123 M €
 - Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset (45, 28 000); suurin osa tuloista luonteeltaan työllisyyskoulutusta lähenevästä lisäkoulutuksesta
 - 45 ammatillista erikoisoppilaitosta, 21 kesäyliopistoa (23 000 opiskelijaa), 13 liikunnan koulutuskeskusta
 - Näyttötutkintoja 21 000/v, oppisopimuskoulutuksen osallistumistodistuksen saaneita 12 000/v
 - Yliopistokorkeakoulujen täydennyskoulutusyksiköt; valtionavustusta (2001, 12,5 M €) saava avoin yliopisto-opetus 83 200 opiskelijaa, työllisyysperusteinen tai puhtaasti kaupallinen täydennyskoulutus 106 700 osallistujaa/v
 - Avoin amk-opetus, osallistuneita opiskelijoita vuodessa 9 800, valtion rahoitus 2001, 2,5 M €
 - Muutamiin edellisistä sisältyy jo osin LH:sten kohdentamiin valtionosuuksiin perustuva ammatillinen lisäkoulutus, 100 % julkinen rahoitus, v. 2001 yht. 127 M €,

josta 85 M oppilaitosmuotoiseen ja 42 M € oppisopimusmuotoiseen lisäkoulutukseen

- Työministeriön hallinnoima tuottaja-tilaaja –pohjainen lyhytkestoinen työvoima-poliittinen koulutus
- Yritysten sisäinen henkilöstökoulutus, kustannus- ja osallistujamäärätietoja ei saatavilla, tiettyä julkista tukea mm. AKK:ien järjestelmään henkilöstökoulutukseen, ja ollut myös osin välillisesti subventoitua siihen saakka, kun valtio on tukenut täydennyskoulutuskeskuksia

3.2 Maamme koulutusjärjestelmän eurooppalaista vertailutaustaa

Perusteelliset saati kvantitatiiviset vertailut maamme koulutusjärjestelmän hallinnon ja sen vastineiden välillä muissa maissa eivät ole olleet tässä hankkeessa mahdollisia. Tarkat tiedot maamme järjestelmän vertailuun muiden EU-maiden ja useiden muiden Euroopan maiden oloihin ovat kuitenkin sellaisinaan saatavilla.⁵⁶

Pääasialliset vertailumaat ovat tässä jaksossa Ruotsi, Iso-Britannia ja Alankomaat. Ratkaisua perustelee Ruotsin läheisyys, sikäläisten ratkaisujen esiintyminen usein myös meillä sekä se, että Ruotsi on yksi Pohjoismaista ja myös EU-jäsenvaltio. Vastaavasti ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa tarkasteluun Tanskaa saati Norjaa. Iso-Britanniaa voidaan pitää perustelluksi mallimaana monille maassamme sovelletuille tai maahamme tarjotuille niin New Public Managementin alaan sijoittuville kuin muille yleis-, talous- ja informaatio-ohjauksen ratkaisuille. Valintaa perustelevat myös kielisyyt. Pohjoismaiden ohella vain Alankomaat tulevat kysymykseen kiteytyneenä hyvinvointivaltiona, joka voidaan ottaa tarkastelun kohteeksi.

3.2.1 Yleisistä yhtäläisyyksistä ja eroista

Yleisiin yhtäläisyyksiin maamme ja muiden EU-maiden välillä kuuluu peruskoulutustasoa, toista koulutusastetta ja yliopistokorkeakouluja vastaavien koulutusjärjestelmien osien esiintyminen jossakin selvästi erottuvassa muodossa kaikissa 15 vertailumaassa. Nuo osat on kuitenkin järjestetty eri maissa hyvinkin eri tavoin. Sekundaarikoulutuksessa eriytyy yleensä, tosin Ruotsin harvinaislaatuista, aikanaan vuonna 1970 integroitua *gymnasieskolan*-järjestelmää lukuun ottamatta, ammatillinen ja toisaalta yleissivistävä koulutus.

Ammattikorkeakouluja vastaavia koulutuslaitoksia esiintyy maamme lisäksi muun muassa Saksassa ja Alankomaissa. Vastaavia järjestelyjä sovelletaan muutamissa muissakin maissa. Sen sijaan Yhdistynyt Kuningaskunta muutti kymmenkunta vuotta sitten vastaavat, vuonna 1966 laaditun poliittisen linjanvedon perusteella aikanaan perustetut koulutuslaitoksensa niin sanotuiksi uusiksi yliopistoiksi. Sitä ennen, vuonna 1988, muutenkin keskittävää linjaa ajanut valtio oli ottanut määräämisvallan noissa, siihen saakka paikallishallinnon vastuulla olleissa alemman asteen *polytechnics*-korkeakouluissa. Vaikka Britannian yliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, maata koskevien Eurydice-tietojen mukaan maan 76 yliopistosta vain yksi ei

⁵⁶ Ks. Eurydice-tietoverkko <http://www.oph.fi/SubPage.asp?path=1:439:3131:3639>. Eurydice on EU-Socrates -ohjelmaan kytkeytyvä, Euroopan Komission opetus- ja kulttuuripääosaston rahoitusta saava laaja informaatio-palvelutoiminto. Tietoverkkoon ja sen tietokantoihin sisältyvät yleensä 50-150 –sivuiset perusteelliset tarkastelut kunkin maan koulutusjärjestelmästä, hallintoa unohtamatta. Lisäksi tietoverkosta on saatavilla suppeita mutta kattavia maakohtaisia tiivistelmiä niiden koulutusjärjestelmistä sekä teemakohtaisia vertailuja. Emme ole voineet perehtyä tuohon rikkaaseen aineistoon paitsi valikoituja suppeasti vertaillaksemme. Keskityimme vertailemaan maamme Ruotsiin, Isoon-Britanniaan ja Alankomaihin. Ks. Eurydice Alankomaat 2002, Eurydice Iso-Britannia 2002, Eurydice Ruotsi 2002, Eurydice Suomi 2002.

ole valtionapuriippuvainen.⁵⁷ Ruotsin malliin kuuluu puolestaan ensinnäkin 13 varsinaista ”valtionyliopistoa”, joista eräät eivät kuitenkaan ole suoraan valtionhallinnon osia, sekä 23 muuta korkeakoulua. Jälkimmäisiin kuuluvat etenkin *regionala högskolor*, joista nykyisin on jokaisessa läänissä ja samalla maakunnassa. Lisäksi 20:llä järjestäjällä on oikeus myöntää alin korkeakoulututkinto ainakin yhdellä alalla. Alankomaissa on 12 monialaista tai erikoistunutta yliopistokorkeakoulua sekä 56 HBO- eli *hoger beroepsonderwijs*- laitosta eli ”amk:ta”.

Suomi eroaa useimmista muista EU-maista maista sikäli, että esikoulun aloittamisikä on erittäin korkea eli tavallisen jopa vain 2.5 vuoden asemasta keskimäärin 5.5 vuotta. Samoin peruskoulun aloittamisikä on eurooppalaisittain korkea. Esikoulu alkoi maassamme vain jonkin aikaa tuon koulutustason vuonna 1998 perustaneen Ruotsin jälkeen. Maamme opettajat kuuluvat Euroopan keskimäärin korkeimmin koulutettuihin, joskin on myös muita vastaavan korkean koulutustason maita kuten Ruotsi ja Iso-Britannia.

3.2.2 Maksullisuus, *New Public Management* ja yksityiset järjestäjät koulutusjärjestelmissä

Opetuksen maksullisuus on useimmissa muissa Eurydice-maissa yleisempää kuin maassamme myös suhteellisen alhaisilla koulutusasteilla. Toisaalta maksullistaminen ei ole ollut yksisuuntainen kehityspolku, vaan esimerkiksi Ruotsissa on 2001-2002 ollut valtakunnallisena hankkeena vireillä yksityisten koulutuksen järjestäjien perimien maksujen kohtuullistaminen. Maamme poikkeaa useimmista muista Eurydice-maista myös sikäli, että meillä muiden kuin valtion ja kuntien omistamat koulutuslaitokset ovat pikemminkin poikkeus kuin mikään erittäin suuri osa mitään koulutusjärjestelmän tai alaosa. Tosin laajaa julkista palvelutehtävää hoitavat yksityiset koulut ovat esiintymismaissaan tyyppillisesti valtionapulaitoksia.

Yliopisto-opetuksen maksullisuus Isossa-Britanniassa on tunnettua, samalla kun ensimmäisen ja toisen asteen koulutus on maassa maksutonta. Toisaalta maksullisuus on Britanniassa nykymitassa uusi, vasta vuonna 1996 käyttöön otettu menettely, jonka taustana ovat maassa 1990-luvun alussa toteutetut noin 25 prosentin valtionmenojen leikkaukset yliopistojen rahoitukseen. Maksuja ei sovellettujen asteikkojen mukaan kuitenkaan peritä opiskelijoita, jotka tai joiden vanhemmat ovat korkeintaan keskituloisia. Tuloraja oli vuonna 2001 noin 20 000 puntaa vuodessa eli noin 30 000 €. Jos maksuja peritään, ne ovat korkeintaan neljännes koulutuksen tosiasiallisista kustannuksista, noin 4 000 punnasta opiskelijaa kohden vuodessa. Edelleen, EU- ja muista ETA-maista olevat opiskelijat saavat brittiyliopistoissa tuntuvan alennuksen maksuista, jolloin maksullista on pääasiassa vain ulkoeurooppalaisten opiskelu. Britanniassa on myös erilaisia apurahajärjestelmiä yliopisto-opintojen tukemiseksi.

Alankomaissa maksuja sen sijaan peritään jo toisen koulutusasteen opiskelijoilta sen mukaan, mikä on heidän vanhempiansa tulo- ja varallisuustaso, lähtökohtaisesti noin 850 € vuodessa vuotta 2001 koskevien tietojen mukaan. Alankomaissa opiskelijat suorittivat vuonna 2001 runsaan 1 300 €:n vuotuisen lukukausimaksun, mutta toisaalta he saavat huomattavaa valtionavustusta. Se on nykyisin lähtökohtaisesti laina, mutta mikäli opiskelija saavuttaa opinnoissaan asetetut edistymistavoitteet, laina muuttuu avustukseksi, jota ei tarvitse maksaa takaisin.⁵⁸

⁵⁷ Britannian valtakunnallisessa koulutushallinnossa laadittu Eurydice-raportti Eurydice Iso-Britannia 2002 jopa kutsuu kaikkia muita maan yliopistoja nimellä ”state universities”. Ajatusta tukee se, että Britannian yliopistot on synnytetty jommalla kunnalla kahdesta oikeudellisesta instrumentista, ”Royal Charter” tai ”Parliamentary Statute”. Yliopistojen lisäksi maassa on 54 muuta korkeimman opetuksen laitosta.

⁵⁸ Ennen vuotta 1996 opintonsa aloittaneita sen sijaan koski järjestely, jossa avustus saattoi muuttua lainaksi, mikäli opinnoissa eteneminen oli hidasta.

Mistään New Public Management –opin laajasta soveltamisesta ei koulutuksen maksullisuudessa tai yksityisten järjestäjien suuressa koulutusroolissa ole yleensä Euroopan maissa kysymys. Sen sijaan nuo piirteet juontuvat kansallisista perinteistä, vaikka NPM-periaatteita olisi sittemmin kenties sovellettuakin. Niiden mukaan koulutusta ei ole koskaan tehty maksuttomaksi pohjoismaisessa laajuudessa, jolloin on tähdätty varallisuuserojen vaikutusten tasoittamiseen sekä yhteiskuntaryhmien erojen vähentämiseen. Huomattavaa on, että katolisen uskonnon sosiaalipoliittisista perinteistä on johtunut yksityisten, valtionapua saavien koulutuksen järjestäjien suuri rooli koulutusjärjestelmässä etenkin sen peruskoulutustasolla. Niin sanotun ”kolmannen sektorin” kansainvälisesti katsoen erittäin suuri rooli Belgiassa ja Irlannissa aiheutuu pääosin juuri sanotuista koulutusratkaisuksista.⁵⁹ Kysymys ”yksityisistä” kouluista on edelleen monissa katolisissa maissa eräs kiperimpiä poliittisia kysymyksiä toisen kouluvaihtoehdon ollessa julkinen, tunnustukseton koululaitos Ranskan jo perinteisen *école laïque*n tapaan. ”Yksityistäminen” on markkinaperusteistamisen asemasta tällöin merkitys enemmänkin tunnustuksellisen koulutuksen paluuta jopa sadan vuoden tauon jälkeen. Myös Isossa-Britanniassa on tuoreimpien Eurydice-tietojen mukaan menossa virallinen politiikka, jonka mukaan lisätään uskonnollisten, etenkin protestanttisten ja katolisten koulujen roolia koulutusjärjestelmässä.

Huomattakoon, että toisin kuin missään muussa Euroopan maassa tuohon mennessä, Suomessa sen sijaan niin sanotun Schaumanin komitean ehdotuksen seurauksena valtio on ollut tunnustukseton jo 1880-luvulta alkaen, josta lähtien tunnustuksellisuuden esiintyminen kouluissa on ollut vain tosiasiallinen, ei lakiperusteinen piirre. Esimerkiksi Ruotsissa vastaava ero toteutui vasta 1980-luvulla ja lopullisesti vuonna 2000. Esimerkiksi Tanskassa se ei ole toteutunut vielä.

3.2.3 Havaintoja ammatillisesta peruskoulutuksesta ja aikuiskoulutuksesta

Useissa Eurydice-maista on meilläkin sinänsä esiintyvä ammatillisen peruskoulutuksen ja toisaalta lukion kaksinaisuus vieläkin voimakkaampi. Kuten mainittu, vain Ruotsi on toteuttanut pitkälle viedyn nuorisokoulutuksen integraation. Toisaalta myös esimerkiksi Alankomaissa monet toisen asteen koulutuslaitokset harjoittavat niin meikäläistä ammatillista peruskoulutusta kuin meikäläistä lukiokoulutusta vastaavaa toimintaa korostaen myös siirtymisen helppoutta toimintahaarojen kesken. Alankomaissa kumpikin koulutushaara on myös nimen omaan haluttu pysyttää saman säädöksen piirissä jo 1980-luvulta alkaen kuvaavasti ”Mammut”-nimellä tunnetun uudistuksen suuntaviivojen mukaan.

Valitettavasti Eurydice ei tuo esiin aikuiskoulutuksen kysymyksiä kohdemaissa maakohtaisissa yleiskatsauksissaan, joihin olemme voineet tutustua tarkemmin ja kattavammin kuin teoksen laajuisiin maakohtaisiin Eurydice-esityksiin. Jälkimmäisistä olemme voineet perehtyä vain maattamme, Ruotsia, Isoa-Britanniaa ja Alankomaita koskeviin teoksen laajuisiin teksteihin.

⁵⁹ Kehittyneimpien valtioiden suurin kolmannen sektorin BKT-osuus vallitsee Alankomaissa, joissa koulutuksen asemasta sen sijaan terveydenhuollon järjestämistapa silloin korostuu. Tosin yksityinen, voittoa tavoittelematon, valtionapuriippuvainen koulutussektori on sielläkin rahalliselta volyymitaan laaja. Belgia ja Irlanti ovat tuon kehittyneen maailman toiseksi ja kolmanneksi suurimman kolmannen sektorin maat. Ks. Johns Hopkins 2002. Mainittakoon, että esimerkiksi Alankomaissa edelleen vuonna 2001 primaarikoulutuksen laitokset jakaantuivat julkisiin, protestanttisiin, katolisiin ja muihin yksityisiin suhteessa 33 – 30 – 30 – 7 % ja sekundaarikoulutuksen laitokset julkisiin, protestanttisiin, katolisiin, yksityisiin tunnustuksettomiin ja yksityisiin tunnustustenvälisiin suhteessa 28 – 22 – 29 – 11 – 10 %. Koska maassa kuitenkin enää runsas puolet väestöstä samaistuu mihinkään uskontokuntaan, käytännössä oppilaiden valikoituminen kouluihin tapahtuu lisääntyvästi niiden laatumaineen perusteella. Ks. Eurydice Alankomaat 2002.

Muiden lähteiden perusteella on kuitenkin tiedossa aikuiskoulutuksen volyymin suuruus ja tuon koulutusjärjestelmän osan merkitys nimen omaan Pohjoismaissa.

Yksityiskohtana mainittakoon, että Ruotsi soveltaa aikuiskoulutuksessaan selvästi meikälaista integroidumpaa ja kuntien keskeistä roolia korostavampaa aikuiskoulutuksen järjestämisen mallia. Toisaalta sekä naapurimaassamme että meillä ovat havaittavissa suurin piirtein samat aikuiskoulutuksen elementit, joista monet sen sijaan puuttuvat useista muista Eurydice-maista. Ruotsista löytyy muun muassa tiettyjä, osin ilmeisen selviä esikuvia maassamme menossa olevalle, etenkin varttuneisiin aikuisiin kohdistuvalle koulutustason ”nosto-ohjelmalle”. Ison-Britannian aikuiskoulutusjärjestelmä on erilainen kuin maassamme, mutta siinäkin esiintyy useita meilläkin tunnettuja osia kuten näyttötutkinnot ja työssä oppimisen korostukset.

Alankomaissa aikuiskoulutus on selvästi laajaa mutta maassamme esiintyvää ammatillisemmin suuntautunutta. Työllisyyskoulutusta ei siellä esiinny läheskään samassa mitassa kuin maassamme lähinnä siksi, että maassa sovellettu työllisyysongelmien ratkaisu merkitsee noin puolen työssäkävystä naisista osapäivätyötä, ja osapäivätyö on yleistä miestenkin keskuudessa.⁶⁰

3.2.4 Havaintoja yliopistokorkeakoulujen hallinnosta

Yliopistokorkeakoulujen omistuspohja, organisointi ja ohjaus vaihtelevat huomattavasti Eurydice-maittain siinä määrin, että tuo koulutusjärjestelmän osa kuuluu erilaisimpiin yli Eurydice-maaryhmän. Meillä esiintyvä kaikkien tai edes useimpien yliopistojen julkisomisteisuus ja yliopisto-opintojen maksuttomuus opiskelijoille ei Eurydice-maissa ole mikään sääntö.

Maamme koulutusjärjestelmän ylimmät ohjaustasot jättävät yliopistokorkeakoulut enemmän niiden oman vallan alle kuin esimerkiksi Saksan osavaltioissa, Norjassa, Isossa-Britanniassa, Alankomaissa tai Ruotsissa sovelletut ohjausmallit. Saksassa normiohjaus on edelleen tiukkaa esimerkiksi virantäytöissä, joissa edelleen hallitsee yliopistojen itsenäisen päätösvallan asemasta hakijoiden tieteellisen kompetenssin kollegiaalis-professionaalinen arviointi. Norjassa sovellettu yliopistoja koskevan valtionhallinnon malli on maassamme tunnetullakin tavalla meikälaista paljon keskitetympi, jota on jossakin mielessä myös Ruotsissa sovellettu malli. Vaikka Ison-Britannian yliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, valtionrahoitukselle asetetuista tiukoista ehdoista aiheutuu aivan toista kiinteysluokkaa oleva valtion talousohjauksen ote kuin meillä. Britanniassa osoitettu, mitattu ja arviointi tuloksellisuus on peräti kohtalon kysymys yksittäisissä yliopistolaitoksissa, joihin saakka ulottuu tulosarviointi. Tutkimusta koskevan viiden vuoden välien tehtävän arvioinnin RAE:n (*research assessment exercise*) tulosten ollessa langettavat ajatellen yksikön sijoittumista sovellettavalle seitsenluokkaiselle asteikolle uhkana on tutkimusrahoituksen menetykset. Tuota rahoitusta ei sen jälkeen ole helppoa voittaa takaisin, koska tutkimusvarojen leikkausten jälkeen menestys tutkimuksessa saattaa olla mahdotonta.

Niin Ruotsissa kuin Alankomaissa yliopistojen ylin hallintoelin on hallintoneuvosto, jonka jäsenet valtio määrää. Ison-Britannian yliopistojen autonomian johdosta valtio ei ratkaise niiden hallintoelinten koostumusta, joskin, kuten mainittu, se kykenee rahoitusohjauksellaan voimakkaaseen otteeseen. Alankomaissa on vuonna 1997 tehdyllä uudistuksella luotu ammattimainen yliopistojohtamisen järjestelmä, jossa maan hallituksen nimittämä yliopiston hallintoneuvosto valitsee yliopistoa johtavan hallituksen sekä rehtorin sekä tekee tärkeät suuntapäätökset. Hallitus valitsee tiedekuntien dekaanit, jotka ovat johtajina henkilökohtaisesti

⁶⁰ Naisia koskeva lukema on selvästi EU:n korkein ja miehiäkin koskeva lukema EU:n korkeimpia. Suomessa kumpikin lukema on EU:n matalimpia. Tästä ks. myös Ahonen 2002.

vastuussa hallitukselle. Suomalaista muistuttava kolmikantahallinnon järjestelmä on voimassa Ruotsissa, joskin sen vaikutusta vähentää huomattavasti valtion nimittämän hallintoneuvoston vaikutusvalta. Opiskelijaedustusta esiintyy jossakin määrin myös alankomaalaisten yliopistojen hallintoelimissä ja joissakin Ison-Britannian yliopistoissa.

3.2.5 Koulutusjärjestelmän ylimmistä hallintorakenteista ja niiden tehtävistä

Koulutusjärjestelmien hallinnon rakenteissa heijastuvat kunkin maan erityisolosuhteet, koulutusjärjestelmän perinne, sen hallintorakenteiden yhtenäisyys tai toisaalta jakaantuneisuus sekä myös maan koko. Isossa-Britanniassa koulutusjärjestelmä jakaantuu merkittävältä osin Englannin, Walesin ja Pohjois-Irlannin hallintojen vastuulle. Skotlannilla on siis kokonaan oma järjestelmänsä. Sekä Isossa-Britanniassa että Ruotsissa niin järjestelmään kuin sen hallintoon sisältyy erityisiä osia, joilla tähdätään maahanmuuttajien tarpeiden tyydyttämiseen, samalla kuin tuollaiset osat puuttuvat maamme järjestelmästä ainakin toistaiseksi. Urbanien rappioalueiden ongelmiin on Britanniassa vastattu myös erityisillä koulutusratkaisuilla samalla kun maamme ainoan metropolialueen ongelmat ovat vasta kärjistyksessä hitaasti etenevän monietnistymisen ja muiden prosessien myötä.

Alankomaiden erityispiirre, joka on otettava huomioon myös koulutusjärjestelmää tarkasteltaessa, on valtion keskushallinnon vahva ohjausote niin provinssiin kuin kuntiin nähden. Valtion keskushallinto näyttelee esimerkiksi tuntuva roolia alankomaalaisten kuntien hallinnon kehittämisessä. Lisäksi valtion, provinssien ja kuntien virkamiehet kuuluvat kaikki samaan palkkaussuhdejärjestelmään aivan toisin kuin kollegansa maassamme ja Ruotsissa. Maassamme ja Ruotsissa sovellettu kunnallinen tuloverotus on myös tuntematon useimmissa muissa Pohjoismaissa. Kaiken kaikkiaan Alankomaat on valtionohjausta ajatellen verrattomasti Pohjoismaissa tuttua keskitetympi järjestelmä.

Niin Isossa-Britanniassa kuin Ruotsissa koulutusjärjestelmän valtakunnallinen hallinto jakaantuu lukuisaan joukkoon ilmeisesti pienehköjä, erikoistuneita organisaatioita, joita vastaavia tehtäviä maassamme yleensä hoitaa joko OPM tai OPH. Alankomaissa vastuu kuuluu jakamattomana opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriölle, jossa koulutusjärjestelmästä vastuussa ovat samankaltaiset viisi osaa kuin maamme OPM:ssä. Tosin maassa on myös asemaltaan 1980-luvulta alkaen ministeriöön nähden autonominen koulutuksen tarkastusvirasto sekä ministeriöön nähden osittain autonominen koulutuksen rahoitusvirasto. Amk:ien puuttuessa Ruotsista sikäläinen hallinto ministeriötasolla käsittää sen sijaan vain neljä pääosaa. Ison-Britannian ratkaisuja ei sen sijaan voi suoraan vertailla oloihimme.

Liittovaltion tai valtion keskushallinnon rooli suhteessa koulutusjärjestelmään vaihtelee eri Eurydice-maissa. Euroopan leimallisimmassa liittovaltiossa Saksassa koulutusjärjestelmä on yliopistokorkeakouluja myöten osavaltioiden vastuulla. Yleistä joskaan ei poikkeuksetonta Euroopassa on valtakunnallinen opetussuunnitelmiin tai opetussuunnitelmien perusteisiin pohjautuva ohjaus primaari- ja sekundaarikoulutuksessa. Vain Pohjoismaissa vallitsee yksinomaan niissä esiintyvän, kiistattoman vahvan kunnallisen itsehallintoperinteen perusteella koulutusjärjestelmän tietynlainen kaksinaismalli. Se koostuu valtion rahoitus- ja osin ohjaus- sekä kuntasektorin toimeenpanoroolista. Tuolta osin järjestelmäerot maanosassamme muodostuvat koulutusjärjestelmän hallinnossa joskaan ei välttämättä koulutuksen sisällöissä tuntuviksi. Peruskoulutustasolla ei-julkisten koulutuksen järjestäjien vastuulle kuuluu koulutustoiminnan valtaosa EU-maista kuitenkin vain Alankomaiden ja Belgian

valtionapuperusteisissa järjestelmissä.⁶¹ Eurooppalaisittain vertaillen maamme koulutusjärjestelmä on jopa maanosamme desentralisoiduin joskin vain meillä sovelletun valtio-kunnat – mallin mielessä. Jos desentralisoinnin kriteerinä sen sijaan on yksityisten järjestäjien mittava rooli, kärkeen sijoittuvat mainitut kaksi Benelux-maata.

Koulutuksen rahoitusratkaisuissa Isossa-Britanniassa esiintyy monia meidänkin oloissamme nykyisin tuttuja piirteitä niin sovellettuja rahoitusmalleja kuin tehtyjä, kannustavuuden parantamiselle perusteltuja ehdotuksia ajatellen. Koulutusjärjestelmän resursoinnissa huomiota kiinnittää alankomaalaisten opettajien korkea palkkataso verrattuna tilanteeseen ainakin maassamme, Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa.

Maamme erityispiirteitä on se, ettei meillä enää lainkaan koulujen tarkastustoimintaa. Sellaisesta sen sijaan erikseen mainitsevat lähes kaikki muut laajojen Eurydice-tietokantojen kattamat Euroopan maat. Joissakin tapauksissa tarkastus vastaa sitä, mistä maassamme aikanaan luovuttiin. Toisaalta nykyaikainen tarkastustoiminta on eräissä maissa kuten Ruotsissa selvästi arviointi- ja kehittämistoimintaa ja vastaavasti informaatio-ohjausta eikä normiohjausta tai jälkimmäistä ohjausmuotoa vahvistavaa kontrollia. Isossa-Britanniassa varsinaisen kouluntarkastuksen tehtäviin puolestaan kuuluu selvittää koulutuksen laadukkuus, standardien mukaisuus, sen resursoinnin riittävyys sekä oppilaiden saavuttama moraalinen, sosiaalinen ja muu kehitystaso. Samantyyppiset ovat painotukset vastaavassa alankomaalaisessa tarkastustoiminnassa.

Koulutuksen laadunvarmistus on yliopistokoulutus mukaan lukien selvästi organisoidumpaa Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa kuin meillä. Alankomaissa on vuoden 2002 aikana oltu ottamassa käyttöön yliopistojen koulutusohjelmien akkreditointijärjestelmää ja sitomassa yliopistojen rahoitusta akkreditoinnin tuloksiin. Akkreditointeja harjoitetaan myös Ruotsissa. Ne eivät kuitenkaan korostu Eurydice-aineistossa. Sama koskee Isoa-Britanniaa. Päätelmiä emme vastaavasti voi asiasta tehdä koskien noita kahta maata.

3.2.6 Koulutusjärjestelmämme hallinnon eurooppalaiset esikuvat?

Yhteiskuntapoliittiset sekä julkista sektoria ja julkista hallintoa koskevat ratkaisut eivät siirry kehittyneiden maiden välillä kokonaisina järjestelmäratkaisuuina eivätkä yleensä sellaisten laajoina osinakaan kuten toisinaan on sen sijaan tapahtunut kehitys- ja transitiomaissa. Sen sijaan on kysymys pitkäaikaisista prosesseista ja yksittäistenkin, usein luonteeltaan teknisten ratkaisujen lainailuista. Mitä desentralisoidumpi on kohdema, sitä useammalle taholle suuntautuvat tyyppillisesti kansainväliset vaikutteet ilman, että mikään keskitetty kehittämislinja vaikuttaisin asiana. Vastaavasti kysymys koulutusjärjestelmämme hallinnon eurooppalaisista esikuvista on profiililtaan varsin matala mutta siitä huolimatta tärkeä.

Valikoiden voidaan esittää seuraavat pohdinnan arvoiset, esimerkin omaiset piirteet muiden EU-maiden järjestelmistä korostaen vertailua Ruotsiin, Isoon-Britanniaan ja Alankomaihin. Sille emme voi mitään, että yliopistokorkeakoulut nousevat valikoimassamme osin ylikorostetusti esiin. Tämä johtunee siitä, että tuo koulutusjärjestelmän osa kuuluu vertailukelpoisimpiin huolimatta maiden välisistä yleisistä eroista.

⁶¹ Kaikissa muissa jäsenvaltioissa julkisen sektorin osuus peruskoulutuksen palvelujen tuotannossa on vähintään 80 % paitsi Belgiassa (runsaat 40 %) ja Alankomaissa (vajaat 30 %). Ks. Eurydice Financial 2002.

- Ammatillisen peruskoulutuksen ja lukion väliin erilaisiin integroiviin ratkaisuihin löytyy selvästi vaihtoehtoja ja erilaisia aineksia muista maista.
- Tietä aikuiskoulutuksen meikäläisen, hajanaisen kentän tiettyyn integraatioon voitaisiin etsiä muun muassa Ruotsin ratkaisusta kuitenkin niihin mitenkään orjallisesti sitoutumatta. Tanskalaisia ja norjalaisia ratkaisuja tutkimalla saattaisi löytyä lisää hedelmällisiä rinnastuskohteita.
- Vertailumaissa on tehty myös ratkaisuja, joita koskeva ilmeisin suositus olojamme ajatellen on lähinnä se, ettei ratkaisuihin tule meillä ainakaan millään samalla tavalla mennä. Tämä koskee esimerkiksi Isossa-Britanniassa tehtyä *polytechnicsien* valtiollistamista ja sitten niiden muuttamista yliopistoiksi.
- Vaikka Ison-Britannian järjestelmäperinne on toinen kuin meillä, sikäläisellä yliopisto-autonomialla on kenties annettavaa myös meidän oloissamme ainakin siinä määrin, että malliin on syytä perehtyä huolellisesti haluttaessa kehittää maamme yliopistojen asemaa.
- Yliopistojen johtamisjärjestelmien ja –menettelyjen sekä yliopistojohdon aseman järjestelyyn löytyy esikuvaksi Alankomaat, mikäli halutaan edetä maassamme jo nyt usein puheissa korostetulla yliopistojohdannon ammatillistumista korostavalla linjalla. Kysymys on osittain myös siitä, mikä merkitys halutaan antaa kolmikantademokratialle kenties tietynlaisena itseisarvona, mikä puolestaan rationaaliselle johtamistoiminnalle. Huomattakoon, että Alankomaidenkin järjestelmässä on tiettyä kolmikantahallinnon piirteitä.
- Mikäli YliopistoL:n sallimalla tavalla maamme kaikkien yliopistojen hallitukseen otettaisiin ulkoisia jäseniä, silloinkaan maamme ei poikkeaisi muista kolmesta keskeisestä vertailumme maasta kuin sikäli, että ulkoisella edustuksella tuskin olisi sentään hallitsevaa asemaa. Sen sijaan siirtyminen valtion toteuttamaan yliopistohallitusten jäsenten nimittämiseen meillä olisi ilmeisesti taka-askel ajatellen maamme yliopistojen autonomiaa.
- Tieteellisen tutkimuksen tulosten kohtuulliseen ottamiseen huomioon yliopistojen ja niiden tulosityksiköiden varsinaisina rahoituskriteereinä löytyy esikuvia ainakin Isosta-Britanniasta. Sikäläinen malli olisi kuitenkin ilmeisesti aivan liian kova ja ehdoton maamme oloihin. Kaavamaisuudeltakaan tuskin välttyttäisiin. Kenties olisi paras edetä askel askeleelta kokeillen aluksi tutkimusarviointien tulosten osittaista käyttöä osana rahoituskriteeristöä, mikäli brittimallia ja sen vastineita muissa maissa haluttaisiin varoen ja muuntaen soveltaa.
- Alankomaiden malli, jossa on siirrytty negatiivisesti kannustavasta, avustuksen lainaksi muuttavasta opiskelun kannustusjärjestelmästä positiivisesti kannustavaan malliin, jossa laina voi muuttua avustukseksi, saattaisi olla tutkimisen arvoinen meilläkin. Tällöin meillä toisinaan kategorisesti ehdotettu pitkittyneiden opintojen tekeminen maksulliseksi voitaisiin hylätä ratkaisumallina.
- Varsinaiseen koulutuksen maksullistamiseen ei maamme koulutusjärjestelmän missään osassa näyttäisi sellaisenaan olevan vahvoja perusteita ainakaan kansainvälisen vertailun perusteella. Tietty poikkeus saattaisi muodostua, mikäli maamme yliopistoja kehitettäisiin nykyistä selvästi autonomisemmiksi yksiköiksi. Silloin maksun periminen koulutuksesta ainakin joiltakin ja lähinnä ulkomaisten opiskelijoiden ryhmiltä tulisi Britannian tapaan kysymykseen.
- Ajatellen New Public Management –periaatteiden soveltamista vertailumaa maallemme on Ison-Britannian tai Ruotsin sijaan ehkä hieman yllättäen enemmänkin Alankomaat. Ison-Britannian koulutusjärjestelmässä on sinänsä sovellettu erittäin monia meilläkin tunnettuja ja sovellettuja sekä lisäksi muita NPM-ratkaisuja. Kuitenkin sikäläisellä koulutusjärjestelmällä ja sen hallinnolla on myös monia muita kuin NPM:n määrittämiä piirteitä. Monet sinänsä tunnetut NPM-ratkaisut eivät sitä paitsi näyttäisi olevan käytössä Britannian koulutussektorilla. Ruotsissa puolestaan NPM-ratkaisut jotenkin hukkuvat sikäläiseen tiiviiseen institutionalisointiin samoin kuin meikäläistä vahvempiin

demokraattisuuden, tasa-arvon sekä maahanmuuttajien ja muiden erityisryhmien aseman korostuksiin. Sen sijaan Alankomaissa NPM-ratkaisut nousevat varsin selvästi esiin koulutusjärjestelmässä.

- Suoranaisia koulutusjärjestelmän keskus-, alue- ja paikallishallinnon ratkaisuja näyttäisi vaikealta ”tuoda” maahanmuuttimme muista maista edes rajoitetussa mitassa. Niin erilaisia ovat eri maiden mallit. Tämä johtuu osin jo erilaisista kansallisista hallinto- ja ohjausperinteistä. Ainakaan Ruotsin mallin mukainen erittäin pirstotulta vaikuttava koulutusjärjestelmän valtakunnallinen keskushallinto tuskin soveltuu esikuvaksemme. Sen enempää esikuvaksi soveltuu Alankomaiden malli, jota luonnehtii varsin tiukka valtion keskushallinnon harjoittama provinssien ja kuntien ohjaus, josta meillä on miltei kokonaan luovuttu.
- Tarkastustoiminta koulutusjärjestelmässä ei vertailumme mukaan ole sellainen ”peikko”, millaisena se on toisinaan haluttu nähdä. Se on mahdollista tarvittaessa toteuttaa myös hyvinkin informaatio-ohjauksen luonteisena.
- Laadunvarmistusmenettelyjen jännevöittämistä kautta koko koulutusjärjestelmän on meillä kenties turhaan kaihdettu. Esikuvia tarjoutuu useista muista maista. Kenties myös akkreditointitoiminta voisi käynnistyä informaatio-ohjauksen kehikon sisällä soveltaen hyviä kokemuksia, joita on saatu vertailumaissa. Pidättyminen laatutyöstä vedoten esimerkiksi koulutuslaitosten tai koulutuksen järjestäjien autonomiaan on vertailumaiden kokemukset huomioon ottaen lähinnä veruke, joka estää laadun jatkuvaa parantamista. Meillä nykyisin lähinnä lainsäädäntöteitse järjestetty yliopistokorkeakoulujen koulutusalojen ohjaus ei laadunvarmistuksen kannalta enää ole nykyoloissa kansainvälisesti uskottava.
- Koulutusjärjestelmän kehittämiseen liittyy mitä ilmeisimmin myös monia, sellaisinaan koulutusjärjestelmän alan ulkopuolisia seikkoja, joilla on kuitenkin hyvinkin ratkaiseva merkitys ajatellen sitä, millaiseksi tuo järjestelmä muotoutuu.. Niitä ovat esimerkiksi liitto- tai keskusvaltion hallinnon, osavaltion- tai aluehallinnon ja paikallishallinnon suhteet, markkinaperusteisen, julkisen ja kolmannen sektorin suhteet sekä erilaiset rahoitusratkaisut niin verotusta kuin valtionapujärjestelmiä ajatellen. Emme kuitenkaan ole voineet ottaa tarkastelumme hallinnon kehittämisen kenttää kokonaisuudessaan edes tarkentavan tarkastelumme neljässä kohdemaassa.

4 POLIITTISET JA STRATEGISET TAVOITTEET

4.1 Koulutusjärjestelmän ympäristö, yleiset tavoitteet ja toimeenpanorakenteet

4.1.1 Maamme koulutusjärjestelmä suhteessa kansainväliseen ja makrotaloudelliseen ympäristöönsä

Eräs arviointihankkeemme huomion kohde on maamme koulutusjärjestelmän ”ympäristö”, sen odotettavissa olevat kehityssuunnat sekä se, miten ne on otettu huomioon järjestelmän toiminnassa ja sen kehittämisessä. Haastattelut toivat esiin näkemyksiä, että Suomi olisi virallisessa päätöksenteossaan *liiankin ripeä* panemaan toimeen kansainvälisistä järjestöjäsenyyksistään ja EU-jäsenyydestään juontuvia toimintalinjoja silloinkin kun niiden seuraamiseen ei olisi normatiivista velvoitetta. Toisaalta on kiistämätöntä, että etenkin EU-jäsenyys vaikuttaa suoraankin *normatiivisesti* maamme koulutusjärjestelmään kuten tutkintojen keskinäisen tunnustamisen aihepiirissä. Kuitenkaan koulutuspolitiikka ei ainakaan vielä ole EU-politiikan läheskään kiteytyneimpiä sektoreita.

Tutkintojen keskinäinen tunnustaminen on jo pitkäaikainen EU-politiikan alue. Menossa on, edelleen, eurooppalainen tutkintojen harmonisointi korkeakoulutasoa koskevana Bologna-prosessina. Prosessin tavoitteina ovat selkeiden ja vertailukelpoisten tutkintotodistusten ottaminen käyttöön, kaksiportaisen eli Bachelor- ja Master –tutkintojärjestelmän saaminen aikaan, yhteismitallisen opintoviikkojärjestelmän ottaminen käyttöön esimerkiksi nykyisen ECTS-järjestelmän perustalta, liikkuvuuden esteiden poistaminen, eurooppalaisen laadunvarmistusyhteistyön edistäminen sekä korkeakoulutuksen eurooppalaisen ulottuvuuden edistäminen. Harmonisointi etenee myös alempia koulutusjärjestelmän tasoja eli lähinnä ammatillista koulutusta koskevana ”rinnakkais-Bologna –prosessina” eli Brüggen prosessina. Noiden kahden prosessin normatiivisen sitovuuden puuttuessaakin maan ”oma etu” suosittaa toimenpiteitä tulevaa tilannetta siten ennakkoiden.⁶² Kenties myös aikuiskoulutus askeltaa vähitellen avointen mutta silti vaikutusvoimaisten EU-koordinoinnin menettelyjen piiriin.⁶³

Vaikka viitatuilta prosesseilta sinänsä puuttuu sitovuus ja velvoittavuus, niistä saattaa vähitellen poimuitua elementtejä, joista tulee jäsenvaltioita sitovia. Ottakaamme esimerkki tutkintojen harmonisoinnin alalta. Maassamme olisi vakava virhe olla ottamatta huomioon yhdistelmäajoneuvojen kuljettajille kenties asetettavia EU-tutkintovaatimuksia. Muuten eräs pkt-valtaisimmista elinkeinonaloistamme, joka jo nyt kamppailee ajoneuvojen kansainvälisten painorajoitusten kanssa, rampautuu ajatellen liikennöintiä Keski- ja Etelä-Eurooppaan. Onhan EU:n neuvosto Brügge-prosessissa nyt jo ohitettu ja vain komission direktiivi riittää tutkintojen harmonisointiin. Se on nyt määrätty sisämarkkina-asiaksi ja samalla niin sanotuksi *yhteisöasiaksi*.⁶⁴

Haastatteluissa eräänä konkreettisena EU-vaiikutteisena kysymyksenä piirtyi esiin myös haastattelukautena yliopistokorkeakouluissa menossa ollut aktiivinen *bachelor-tutkintojen* määrittely. Sen määrääjäksi on vahvistumassa vuosi 2005.⁶⁵ Asiaan liittyy se, yliopistokorkeakoulujen kannalta konstrukttiivinen seikka, että Bologna-prosessi parhaimmassa tapauksessa tukee niiden nykyisten, monilukuisten ja erillishauilla täytettävien maisteriohjelmien nivomista varsinaiseen tutkintojärjestelmään ja laadunvarmistusta.⁶⁶

⁶² Vrt. OPM Bachelor 2002.

⁶³ Ahonen 2002.

⁶⁴ Vrt. *Helsingin Sanomat* 9.6.2002, A13.

⁶⁵ OPM Bachelor 2002.

⁶⁶ Ks. KAN Maisteriohjelmat 2002.

Monelta osin maamme kansainvälinen koulutuspoliittinen yhteistyö luo *vertailukelpoisia "referenssejä"* sen sijaan, että se suoraan normeeraisi olojamme. Arvioinnin toteutusajankautana tuli julkisuuteen yleiseurooppalaisen, OECD:n toimin toteutetun *PISA-tutkimuksen* tuloksia. Ne ovat suorastaan maamme mairittelevia, mitä monet haastatellut korostivatkin. Peruskoulumme opetustulokset keskeisissä oppiaineissa ovat maanosamme huippua ilman tilastollisesti näkyvää huolestuttavaa tulosten hajontaa kouluittain. Koulujemme häiriötekijät ovat sittenkin siedettäviä ja niiden jakaantuminen kouluittain ei ainakaan vielä ole hälyttävän polarisoitunutta verrattuna suurimpaan osaan muuta Eurooppaa. Maahamme saapui arviointimme kestäessä arvovaltaisia ulkomaisia delegaatioita muun muassa Saksasta tutkiakseen menestyksemme salaisuuksia. Kansainvälisesti leviävät suotuisat arviointitulokset näyttäisivät toisaalta kannustaneen myös toisenlaisiin kotimaisiin arviointeihin. Kielikuvaa käyttäen eräs haastateltu muistutti, että arviointitulosten mukaan 20 prosenttia peruskoulun päättävistä olisi suorastaan eräänlaisia "saattaen vaihdettavia".⁶⁷ Kysymys on siitä, ettei vain keskimäärin huipputasoa oleva koulutus vaan myös sen tulosten hajonta on merkittävä seikka. Edelleen, vaikka tuo hajonta on kohtuullista tasoa, parantamisen varaa ja kehittämistarpeita esiintyy.

Monissa haastatteluissa korostui maassamme toteutettujen *EU-ohjelmien merkitys* koulutuslalle. Vastaavasti kannettiin huolta seurauksista rakennerahastovarojen kohdentumisen maahamme pääosin kenties lakatessa EU:n itälaajenemisen yhteydessä. Sen sijaan tähän saakka EU-ohjelmien varoilla on haastattelujen mukaan kyetty paikkaamaan *kansallisten varainkohdennusten jättämiä vakavia aukkoja*. Esimerkiksi koulutustarpeiden ennakointi on saanut rakennerahastovaroista tärkeää tukea.⁶⁸ EU-varainkohdennusten lakkaamisen varalta pohdittiin korvaavien kansallisten toiminta- ja rahoitusohjelmien tarpeita. Kysymys on osin myös hallinnollisesta ongelmasta sikäli, että eräs hallinnon tyypillisiä tehtäviä on juuri torjua palvelutuotannon tulosten ja laatutason kohtuutonta hajontaa. Koulutusjärjestelmän tietyt muut, mainitut ongelmat sijoittuvat sen sijaan hallinnon aihepiiriin ulkopuolelle.⁶⁹

Useissa haastatteluissa nostettiin esiin *GATTs* eli palvelujen vapaakauppaa koskeva kansainvälinen sopimus. Eräät haastatellut ilmaisivat huolta kuntavetoisten amk:ien tulevaisuudesta ajatellen jatkuvan kunnallisen – sekä valtion suorittaman – rahoituksen tulevaisuutta. Eräät toiset haastatellut katsoivat, ettei *GATTs* muuta mitään. Sama kuin amk:ija, koskee haastattelujen mukaan myös yliopistokorkeakouluja ajatellen esimerkiksi USA:laisten yliopistojen rantautumista maahamme kuorimaan maksukykyistä korkeakouluopetuksen kysyntää. Arviointimme kestoajankautana ilmestyi kuitenkin uutinen, jonka mukaan kauppa-asioista vastaava EU:n komissaari Lamy ”on sanonut, että *GATTs*-prosessissa ei ole enää koulutusmainintoja.”⁷⁰ Asia edellyttäneen jatkuvaa, tarkkaa seuranta.

Monet haastatellut piirsivät maamme koulutusjärjestelmän taustalle kuvan *vaikeasti ennakoitavasta* sekä kansainvälisestä että kotimaisesta taloudellisesta ja sosiaalisesta *kehityksestä*. Tämä koskee niin taloudellista kuin demografista kehitystä.

Kun yrityksetkään eivät kykene ennakoimaan tulevaa menestystään ohjatakseen toimintansa sitä kohden, kuinka sitten julkinen sektori, kysyttiin. Huolta kannettiin myös käytettävissä olevasta

⁶⁷ Ks. esim. Lappalainen 2000, Korhonen 2001.

⁶⁸ Ks. <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/koulutuksenennakointi.html>. OPM:n verkkosivu esittelee kaikkiaan 19 ennakointihanketta, ks. <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/koulutuksenennakointi.html>. Käytetty 2.11.2002.

⁶⁹ Niitä ovat esimerkiksi kysymykset matemaattisten aineiden lukio- ja yliopisto-opiskelijoiden alhaisesta määrästä tai atk-opetuksen laite-, sovellus- ja opettajavaroista, tasoista ja tuloksista. Tuollaisiin ongelmiin on viitattu esim. kattavassa julkaisussa VM Julkinen talous 2002, 60

⁷⁰ Sintonen 2002, 21.

ennakointikapasiteetista. Näkemykset demografisen kehityksen, sisäisen muuttoliikkeen ja maahanmuuton vaikutuksista hajasivat laevalle. Yhtäältä odotettiin *ikäluokkien koon romahtamista*, mutta toisaalta tuo skenaario kiistettiin tai sitä pidettiin liioiteltuna. Esimerkiksi 15–20 vuoden aikavälillä yliopistokorkeakouluihin ja amk:eihin pääosin päätyvä 0–4 -vuotiaiden ikäluokka oli vuoden 1999 lopussa suuruudeltaan sentään 298 000 hengen vahvuinen, samalla kun korkeakoulutuksen vaiheessa tuolloin ollut 20–24 -vuotiaiden ikäryhmä oli kooltaan vain 328 000 henkeä. Korkeakouluopiskelijoiden piiristä tuolloin jo poistumassa oleva 25–29 -vuotiaiden ikäluokan oli sitä pienempi eli 304 000 hengen suuruinen.⁷¹ Sen sijaan se seikka, että työelämään tulijoiden määrä on ensi kertaa laskenut siitä poistuvien määrää jopa 15 000 henkeä pienemmäksi vuodessa on huomionarvoinen haastatteluissa esiin tuotu asiantieto.

Maahanmuutosta esitettiin mitä rohkeimpia ennakoiteja esimerkiksi odottaen maamme nykyisen runsaan 30 000:n hengen *venäläisväestön* määrän moninkertaistumista. Muutosten kääntäminen koulutusjärjestelmän mitoituksen ja kehittämisen kielelle näyttäisi vielä olevan tekemättä. Eräät haastatellut pohtivat, eikö maamme koulutuksen hallinnon ylimmän ohjaustason olisi yhteistyössä soveltuvien muiden hallinnonalojen kanssa ryhdyttävä luonnostelemaan kompetenttin ulkomaalaistyövoiman järjestelmällistä rekrytointipolitiikkaa.⁷²

Arkisempia olivat haastatteluissa esiin tulleet pohdinnat siitä, *kuka, ketkä ja millaisen koulutuksen pohjalta tekisivät* tietyt niistä vähemmän halutuista *työtehtävistä*, joita kansantaloudessa kuitenkin tarvitaan niin yrityksissä kuin julkisella sektorilla. ”Ketkä vääntävät metallia” nykyisten keski-ikäistenkin metallialan työntekijöiden siirryttyä eläkkeelle ja ”kuka hoitaa vanhukset”, kun heidän määränsä kohoaa 30–40 prosenttiin väestöstä, olivat tältä osin kiteytetyimmät kysymykset. Toisaalta haastatteluissa muistutettiin peruskoulun syntyvaiheiden huolista siitä, ”kuka sitten lakaisee kadut”, samalla kun mitään kriisiä ei syntyntykään. Välyteltiin myös sitä mahdollisuutta, että osa käytännön suorittavien töiden tekijöistä olisi amk-tutkinnon suorittaneita, joskin käsitys määrätietoisesti kiistettiin amk-edustajien haastatteluissa. Eri yhteyksissä viitattiin joko jo maahan saapuessaan tai täällä koulutuksen saatuaan riittävän kompetenttin ulkomaalaistyövoiman tarjoamiin mahdollisuuksiin suorittavan työn ja työnjohtotyön tekijöiden tarpeen tyydyttämisessä.

4.1.2 Hallitusohjelma ja hallinnon kehittämisen

Pitkävaikutteisimmin koulutusjärjestelmää muotoilee *lainsäädäntö*. Arviointihetkellä suuri osa maamme koulutusjärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä on vielä varsin uutta. Perusopetusta, lukioita, ammatillista koulutusta, ammatillista aikuiskoulutusta, vapaata sivistystyötä, taiteen perusopetusta, valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallintoa sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevat uudet säädökset tulivat voimaan 1.1.1999 eli vain kolmatta vuotta ennen arviointihankkeen alkua. Amk:it ovat samoin vielä uusi innovaatio ja vastaava lainsäädäntö uudehkoa mutta arvioinnin aikana jälleen silti uudistamistyön kohteena uuden amk-lain säätämiseksi. Yliopistosäädöksiä on uudistettu huomattavasti vuonna 1998. Kaikki mainitut, vuoden 1999 alussa voimaan tulleet uudistukset tähdensivät maamme koulutusjärjestelmää nimenomaan kokonaisuutena, eri koulutusmuotojen ja koulutusjärjestelmän eri tasojen välisten rajojen madaltamista, mahdollistamista aikaisempien pakkojen asemasta kuten siirtymistä laitoskohtaisista luvista järjestäjäkohtaisiin, hajautusta, koulutuksen sääntely- ja rahoitusmekanismien yhtenäistämistä sekä koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamista muun muassa systemaattisen arvioinnin avulla.⁷³

⁷¹ OPM Polytechnic 2002, 13.

⁷² Vrt. Kunz 2002.

⁷³ OPM Koulutuspolitiikka 2002, 3-4, ks. myös Lahtinen ym. 2001, 25-26. Samoin ks. Laitila 1999.

Hallitusohjelmat ovat etenkin laajapohjaisten ”sateenkaarihallitusten” aikana vuodesta 1995 ja vastaavasti ainakin eduskuntavaaleihin 2003 saakka olleet pitkiä ja yksityiskohtaisia.⁷⁴ Haastattelujen nojalla ei ole selvää, missä määrin ne ovat olleet strategisesti optimaalisia ohjausvälineitä ajatellen koulutuksenkaan aihepiiriä. Hallitusohjelmaa pidettiin edelleen ”hankesalkun” eikä vielääkään tarkkojen priorisointien perusteella laaditun, painopistealueisiin keskittyvän ”strategiasalkun” lähteenä. Menossa oli hankkeen aikana Lipposen II hallituksen toiminta-aikana ollut valtion keskushallinnon kehittämishanke, jonka perusteella kesällä 2002 tuli julkisuuteen ministeriryhmän kannanotto.⁷⁵ Sen keskeiset ehdotukset on otettu huomioon käsillä olevassa arvioinnissa:

Valtioneuvoston työskentelyn tehostaminen

- Hallitusohjelmassa osoitetaan selkeästi, mitkä ovat vaalikauden keskeisimmät yhteiskuntapoliittiset tavoitteet.
- Hallitusohjelma kirjoitetaan nykyistä selkeämmin laajoja kokonaisuuksia hahmottavaksi linja-asiakirjaksi.
- Ministeriöt laativat tulevaisuuskatsauksia hallitusohjelmatyön tukemiseksi.
- Hallinnonalojen yhteistyötä edellyttäviin politiikkaohjelmiin nimetään koordinoiva ministeri, häntä tukeva ministerityöryhmä sekä ohjelmajohtaja.
- Hallitus laatii hallitusohjelman toteutusta konkretisoivan ja politiikkaohjelmat sisältävän strategia-asiakirjan.
- Hallitus käsittelee ja tarkistaa strategia-asiakirjaa vuosittain budjetin kehysmenettelyn yhteydessä. Tarkastelun perusteella sekä toimintaa että resursseja suunnataan tarvittaessa uudelleen.
- Valtioneuvoston henkilöstön yhteiskäyttöä tehostetaan ja ministeriöiden tukipalveluja yhdistetään.

Ministeriöiden työskentelyn tehostaminen

- Ministeriöt pidetään pieninä ja strategisiin poliittisiin valmistelutehtäviin keskittyvinä yksikköinä.
- Toimeenpanotehtävät sijoitetaan ministeriötä alemmalle tasolle.
- Ministeriöstä ja muusta keskushallinnosta siirretään alue- ja paikallistasolle kaikki ne tehtävät, joiden osalta se on mahdollista.
- Keskushallinnon yksiköiden ydintoiminnan tehostamiseksi ja rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoito keskitetään erikoistuneille palvelutuottajille.
- Julkisten palvelujen laatua sekä toiminnan tehokkuutta koskevissa tulossopimuksissa ja raportoinnissa käytetään tunnuslukuja.
- Ministeriöt antavat vuosittain kirjalliset kannanotot vastuualueensa tilinpäätöksistä ja tulosraporteista.
- Ministeriöihin luodaan systemaattiset menettelytavat kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemisen varmistamiseksi, jotta erilaiset näkökohdat tulevat otetuiksi huomioon yhteiskuntapoliittisessa valmistelutyössä.

⁷⁴ Ks. erit. Hallitusohjelma 1999, etenkin luku 7.

⁷⁵ Ks. VM Keskushallinto 2002.

Ministeriöiden toimialat

- Elinkeinopolitiikan tehostamiseen ehdotetaan sovellettaviksi ohjelmajohtamisen periaatteita ja tehostettua koordinaatiota rakennejärjestelyjen sijaan.
- Kuntatalouden ohjausta parannetaan tiivistämällä siihen osallistuvien ministeriöiden yhteistyötä kunnallistalouden pohjan selkiinnyttämiseksi ja vakaannuttamiseksi.
- Valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjausta kehitetään organisoimalla lähinnä sijoittajaintressin piiriin kuuluva omistusten hoito yhteen asiantuntijayksikköön. Tämä salkunhoitotehtävä voidaan antaa esimerkiksi Valtiokonttorille tai hallinnoltaan vahvistettavalle Valtion eläkerahastolle. Yhteiskuntapoliittisia tehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus säilytetään hajautettuna ministeriöihin.
- Ministeriöiden välisten toimialajakojen ajanmukaisuutta seurataan ja arvioidaan jatkuvasti.

Jostakin syystä vain harvat haastatellut edes mainitsivat hallituksen strategista ja koordinoivaa roolia tai hallitusohjelmaa. Yksi haastateltu tosin ehdotti, että *valtioneuvoston kanslian yhteyteen* perustettaisiin toimialaltaan kattava *arviointineuvosto* sihteeristöineen, jotteivät eri sektorien arvioinnit pysyisi toisistaan erillisinä. Tuohon suuntaan eteneviä ratkaisuja on aikaisemmin ehdotettu tutkittaviksi.⁷⁶ Viime vuosien aikana on kuitenkin käynyt esiin, että arviointia yhteensovittavien ratkaisujen saaminen aikaan on vaikeaa.

OPM:n hallinnonala on kohde ja areena lukuisille Lipposen II hallituksen hankkeille. Tällaisia hankkeita ovat ainakin elinikäinen oppiminen, esiopetus uudistus sekä ammatillisen koulutuksen kehittäminen. Hallinnonalan ydintä lähelle sijoituviksi voidaan lisäksi nähdä tietoyhteiskuntahanke ja sisältötuotantohanke.⁷⁷ OPM:n vastuualueita koskevilta osiltaan Lipposen II hallituksen ohjelma jatkaa Lipposen I hallituksen ja osin jo Ahon hallituksen politiikkaa, jossa kansallisen kehityksen strategia perustuu keskeisesti korkeaan tiedon tasoon. Tämä kuvastuu niin koulutustason noston tavoitteina, maailman huipputasoa olevina tavoitteina korkeakoulutettujen osuudelle kustakin ikäluokasta sekä tietointensiivisten teollisuudenalojen ja muiden elinkeinonalojen painoarvona.

Kuten eräs haastatelluista korosti, nähtävissä on muuntuma Ahon hallituksen ajoista ja Lipposen I hallituksen alkua ajoista painopisteen oltua aluksi kansallisessa selviämässä ja riskien oltua suuret. Strategia olisi toisin sanoen saattanut epäonnistua. Kun strategia kuitenkin menestyi ja osin siitä riippumattakin taloudelliset olot parantuivat, strategia muuntui ylipäätään kansallisen kehityksen päästrategiaksi. Suomi etsii jatkuvaan ja kestäväan menestykseen johtavaa polkua EU:n osana teknologisesti, taloudellisesti, poliittisesti ja kulttuurisesti yhä globalisoituneemmassa maailmassa. Nämä painotukset eivät ole jättäneet koulutusjärjestelmän hallintoakaan silleen ajatellen keskeisiä sille asettuvia tehtäviä ja sen toimintamuotoja, -tapoja ja -prosesseja. Toisaalta on syntynyt jännitteitä ajatellen niin sivistyksen teemaa, yliopistokorkeakoulujen autonomiaa, kunnallista itsehallintoa, opetusprofession itseohjausta kuin perinteisten elinkeinonalojen yritysten, yrittäjien ja työntekijäryhmien ottamista huomioon koulutusjärjestelmässä.

⁷⁶ Ks. Ahonen 1998.

⁷⁷ <http://www.minedu.fi/opm/hankkeet/hallitusohjelma.html>, 30.9.2002.

4.1.3 OPM:n hallinnonalan ”KESU:sta” kohden detaljoidumpia suunnitelmia

OPM:n hallinnonalalla laaditaan vuodesta 1991 lähtien monivuotisia, valtioneuvoston vahvistamia koulutuksen *kehittämissuunnitelmia*, jotka tunnetaan nimellä KESU.⁷⁸ Käsillä olevan arvioinnin aikana oli soveltamisvaiheessa kolmas KESU ja neljännen valmistelu oli menossa. Arvioinnissa kävi ilmi, ettei KESU:a jostakin syystä käytetä ja sovelleta siinä mitassa kuin olisi toivottavaa. Tähän on jopa teknisiä syitä eli KESU:a ei ole aivan helppoa löytää OPM:n laajoilta ja sinänsä erittäin informatiivisilta verkkosivuilta. Kenties sen painettukin versio jää hankkimatta tai ainakin käyttämättä.

Vaikka KESU on monelta osin yksityiskohtiin paneutuva dokumentti, sekä sitä, hallitusohjelmaa osin sekä koulutusalan lainsäädännön useita tavoitelausumia vaivaa eräiden haastateltujen mukaan *päämäärien yleisyys*, kuten tasa-arvo, elinikäinen oppiminen ja informaatiotekniikan hallinnan levittäminen koko väestöön. Kukaan ei vastusta noita päämääriä, mutta mitä abstraktimmasta asiasta on kysymys, sitä hankalampaa on *toimeenpano*. Tarkastelemme arviointimme loppuosassa tarkemmin lukuisia koulutuspoliittisia tavoitteita hankkeemme toimeksiannon määräämästä näkökulmasta. Käsillä olevat kysymykset tarkentuvat vastaavasti tuossa vaiheessa arviointiamme.

Arkiselta kannalta tavoitelausumien operationalisointia ja toimeenpanoa ei suurestikaan merkitykseltömämpi ole haastattelujen nojalla se *prosessi*, jolla KESU laaditaan ja jonka perusteella eri tahot päättävät sitoutumisestaan sen toteuttamiseen. Samalla kun haastatteluhetkellä noudatettavana ollut KESU 1999–2004 laadittiin siten, että monet sidosryhmät pääsivät lausumaan näkemyksensä, eräät niistä valittivat, että vuodesta 2003 noudatettavaa KESU:a valmisteltaessa ei olisi tehty samoin. Jotkut sidosryhmistä sen sijaan kertoivat olleensa hyvinkin riittävällä panoksella mukana tulevan KESU:n valmistelussa. Samoin viitattiin 31 ammatillisesti suuntautunutta koulutusta koskevaan, ILO:n kolmikantaperiaatteen työntekijät – työnantajat – valtio mukaiseen valmisteluryhmään,⁷⁹ joissa tahot ovat jäseninä. Haastattelujen viestit ovat osin *ristiriitaisia* joidenkin niistä kohdistaessa arvostelua mainittujen jäsenyyksien heikkoon vaikutusvoimaan ja ryhmien tehtävien mitättömyyteen. Valmisteluryhmien tarvetta korostettiin toisaalta hyvinkin voimakkaasti kuten värikkäällä luonnehdinnalla, että ”jos mutapaini on käymättä, se käydään sitten eduskunnassa”. Sama koski koulutustoimikuntia. Eräs syy lienee, että vuonna 1998 muodostettu koulutustoimikunta-organisaatio uudistui vuoden 2001 alusta lukien. Se oli siten arviointihaastattelujen aikaan vielä uudehko ja kenties hienosäätöä vailla.⁸⁰

Haastatteluissa esiintyi myös eräitä varsin kärjistettyjä väitteitä, jotka antavat vähintään aihetta kysymyksessä olevien seikkojen tarkistamiselle. Useissa haastatteluissa OPM:ssä harjoitetun *virkamiesvalmistelun nykyistä painoarvoa* kritisoitiin vertaillen tilannetta komitealaitoksen kulta-aikoihin. OPM:llä on vastaavasti ilmeinen intressi edellyttää valtion keskushallinnon kehittämisen yhteydessä korostuneen mukaisesti monijäsenisen valmistelun kehittämistä.⁸¹ Haastattelijoilta esitettiin esimerkkejä siitä, kuinka yksi yksittäinen virkamies olisi valmistellut laajoja säännöskokonaisuuksia ilman poliittisen tahon aktiivista mukanaoloa ja vain epäsuorilla kontaktein säänneltävään käytännön kenttään. Pohdittiin myös, kuinka voitaisiin varmistaa asioiden valmistelun riittävän korkea taso OPM:ssä ottaen myös huomioon ministeri- ja hallitustason. ”Poliittinen taho ei oikein ehdi mukaan KESU:n laadintaan”, oli eräs luonnehdinta. Ongelma on valtioneuvoston alaisessa ministeriöhallinnossa kuitenkin suorastaan

⁷⁸ Ks. OPM KESU 1999.

⁷⁹ Ks. <http://www.minedu.fi/opm/asiantuntijat/koulutustoimikunnat.html>, käytetty 2.9.2002.

⁸⁰ Ks. Lahtinen ym. 2001, 262-263.

⁸¹ Ks. Temmes 2001.

lajityypillinen.⁸² Ilmeisin ratkaisu näyttäisi olevan poliittisen päätöksentekotason vapauttaminen operatiivisista kysymyksistä ja tuon tason harjoittaman strategisen ohjauksen huomattava jännevöittäminen. Tämä onkin ollut monien hankkeiden tavoitteena mutta ilman, että kehittäminen olisi vielä saavuttanut päämääräänsä.

Haastattelujen mukaan eräs ongelmista on myös koulutusjärjestelmää koskevien *suunnitelmasykliä eriaikaisuus*. Koulutussektoria eivät määrää vain hallitusohjelma, KESU, TTS ja vuotuisbudjetointi, vaan myös työllisyyspoliittiset, aluekehitystä koskevat, teknologisen kehityksen vauhdittamiseen tähtäävät, maaseudun kehittämistä koskevat, sosiaalialaan liittyvät ja muutkin suunnitelmat, ohjelmat, hankkeet ja erityistoimenpiteet.

OPM itse mainitsee käsillä olevana arviointivuonna hallitusohjelman ja KESU:n ohella keskeisinä asiakirjoina myös toiminta- ja taloussuunnitelmansa vuosille 2003–2006, EU:n rakennerahastokauden 2000–2006 tavoite- ja yhteisöaloiteohjelmat sekä lainsäädännön siltä osin kuin se ilmaisee tavoitteita.⁸³ KESU:n ja TTS:iä kytkenyt eivät arvioinnin nojalla jätä sanottavampaa toivomisen varaa. TTS-kaudella 2003–2006 OPM korostaa koulutuksen piirissä koulutuksen perusturvaa, väestön ikärakenteen muutosten vaatimuksia koulutusjärjestelmän eri asteille, koulutuksen ja tutkimuksen merkitystä aluekehityksessä,⁸⁴ koulutusjärjestelmän ja koulutuksen roolia maan eri osien tasapainoiseksi kehittämiseksi, rahoituksen painopisteiden siirtämistä aikuiskoulutukseen nuorisoikäluokkien pienentyessä sekä koulutuksen ja tutkimuksen tietostrategiahankkeita kaudella 2000–2004.

OPM:n hallinnonalan talousarviossa ja TTS:ssä koulutusjärjestelmän viidestä osasta yleissivistävä koulutus sekä yliopisto-opetus ja –tutkimus ovat verrattomasti suurimmat ja käsittävät yhteensä 70 prosenttia koulutusjärjestelmästä aiheutuista valtion menoista. Ammatillinen koulutus on valtion menoiltaan runsas kolmannes verrattuna yleissivistävän koulutuksen ja vajaat puolet verrattuna yliopistojen valtionmenoihin. Menot ammatikorkeakouluopetukseen olivat vuonna 2000 vajaat puolet verrattuna ammatillisen koulutuksen valtionmenoihin ja aikuiskoulutuksen menot samassa suhteessa runsaasti puolet. Vuoteen 2006 mennessä amk-menot on tarkoitus kasvattaa samaksi suhteelliseksi osuudeksi valtion menoista koko koulutusjärjestelmään kuin aikuiskoulutusmenot. Huomiota kiinnittää se, että koulutusjärjestelmän osien aiottu osuudet valtion suorista kokonaismenoista koulutusjärjestelmän hyväksi pysyvät varsin vakioisina kaudella 2000–2006. (Taulukko 4.)

⁸² Ks. Pöllä & Vuorela 2001, 8.

⁸³ OPM TTS 2003-2006, 3.

⁸⁴ Täältä osin ks. OPM Aluekehitys 2002.

Taulukko 4. Valtion rahoituspanokset Suomen koulutusjärjestelmään valtion talousarviossa ja OPM:n TTS:ssä.⁸⁵

	2000 tilinpäätös		2006 TTS (sis. kehittämissuunitelman)	
	M €	%	M €	%
Yliopisto-opetus ja -tutkimus	1 050	30.7	1 298	29.6
Ammattikorkeakouluopetus	231	6.8	354	8.1
Yleissivistävä koulutus	1 368	40.0	1 807	41.1
Ammatillinen koulutus	487	14.3	577	13.1
Aikuiskoulutus	279	8.2	352	8.0
Yhteensä	3 415	100.0	4 388	100.0

OPM seuraa vuosittaiseen tulossuunnitelmaansa sisältyvien painopistealueiden suunnassa tavoitteidensa saavuttamista. Ministeriö seuraa Tulosnet-nimisellä järjestelmällä erityis-seurattaviksi määriteltyjä kohteita.⁸⁶ Kysymys on ilmeisen myönteisistä piirteistä OPM:n toimintastrategiassa.

4.2 Tarkastelu koulutusjärjestelmän osien suunnassa

4.2.1 Yliopistokorkeakoulut

Erään haastattelun mukaan yliopistokorkeakouluja koskeneet poliittis-strategiset tavoitteet ovat muokanneet niistä hybridioorganisaatioita.⁸⁷ Yhtäältä kaikki yliopistokorkeakoulut otettiin lyhyiden kokeilu- ja siirtymävaiheiden jälkeen *tulosohjauksen ja –budjetoinnin* piiriin. Maa kuitenkin vaipui lamaan, jonka aikana käynnistyi kansallisen selviämisen strategian osina yliopistokorkeakoulujenkin kannalta tärkeitä, laajoja *hankekokonaisuuksia* esimerkiksi tietoteollisuuden ja it-osaamisen edistämiseksi, laajemmankin teknologisen kehittämisen aihepiirissä Tekes-rahoituksen laajetessa sekä työttömyyden lieventämiseksi ”Relander-rahoin”. Ohjelma- ja hankeperustainen toimintatapa säilyi laman yli johtaen nykyiseen hybridimalliin. Tulosohjausta ja –budjetointia täydentävä ohjelma- ja hankeohjaus ja –rahoitus mahdollistaa lukuisat yliopistojen toiminnoista. Sen eräät piirteet kuitenkin ”ulosmittaavat” sitä toiminta- ja talousautonomiata, joka tulosohjauksen ja –budjetoinnin perustajilla oli tavoitteenaan. Kahden periaatteen rinnakkaisuus monimutkaistaa yliopistojen rakennetta ja niitä koskevaa ulkoista ja sisäistä ohjausta.

Yliopistokorkeakoulut ovat haastattelujen mukaan tavoitteidenasettelultaan varsin tiukassa valtion kontrollissa. Lainsäätäjä on kirjoittanut perusrahoitettujen toimintojen eli sikäli ”perustoimintojen” tavoitteet säännöksiin ohjaten tiukasti ”tuotevalikoimaa” *tutkinto-nimekesäntelyllä* siitä, mitkä yliopistot saavat tarjota mitään tutkintoja. Säätelyä täydentävät

⁸⁵ OPM TTS 2003-2006.

⁸⁶ OPM Tulossuunnitelma 2002.

⁸⁷ Käsitteestä ks. Mitronen 2002. Kysymys on hajautuksen ja keskityksen yhdistämisestä joustavuuden takaamiseksi.

OPM:n tutkintotuotantotavoite- ja -tulospohjaiset *suoritemittarit*. Yliopistojen rahoitusta sääntelevät edelleen koulutusalaakohtaiset *kustannusstandardit*. Yhdistyneenä maisteri- ja tohtorituotannon tavoitteiden ja osin tulosten määrien päärooliin suoriteperusteisina rahoituskriteereinä tutkintonimeke- ja kustannusstandardisääntely aiheuttavat, että yliopistokorkeakoulujen on lähes mahdotonta sopeuttaa tutkintovalikoimaansa valtakunnallisista tavoitteista poiketen, koska tuo valikoima on edellytys perusrahoituksen saamiselle.

Vaikka maisteri- ja tohtorituotannon tuloksetkin ovat nykyisin vastaavaa tuotantoa koskevia tavoitteita puolta pienemmällä painoarvolla yliopistokorkeakoulujen rahoituskriteeri, OPM:n varsinainen *tulosrahoitus* on haastattelujen mukaan *keskimäärin* marginaalista – noin 2 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Sillä on huomattavia vaikutuksia vain siksi, ettei se käytännössä kohdistu suinkaan tasaisesti yliopistokorkeakoulujen tulosyksiköille. Huippuyksikkörahoitus on tästä pääesimerkki. Tiettyä tulosrahoituksen luonnetta on lisäksi ainakin osalla tulossopimusmenettelyn piiriin kuuluvalla, varsinaiseen tulosrahoitukseen nähden runsaahkolla hankerahoitusta. Sitä saadakseen yliopistokorkeakoulut joutuvat tavallaan kilpailemaan siitä, missä määrin ne kykenevät täyttämään määrätyt valtakunnallisen rahoituksen myöntämiskriteerit.

Jotkut haastatellut toivat perustellen esiin sen, ettei OPM:n soveltama malli sovellu yliopistokorkeakoulujen sisäiseen rahanjakoon.⁸⁸ Toisaalta sisäisten jakomallien laaja kirjo herätti eräissä muissa haastatelluissa huolestuneisuutta. Heidän mukaansa ei olisi välttytty sen enempää mielivallalta kuin rahoitusratkaisujen tempoilevuudelta. Rahoitusmallien erilaisuudessa ei heidän mukaansa sen enempää olisi kysymys yliopistojen terveestä, omaleimaisesta profiloitumisesta.

Sisäisten rahanjakomallien erilaisuus tuo kuvaan New Public Management –opin erään tärkeän pääperiaatteen, *empowerment of managers* –periaatteen eli manageristisen ”johtajien valtaistamisen”. Yliopistojen neuvostot sekä niiden enemmistöjen valitsemat johtajat – rehtorit, dekaanit tai osastonjohtajat, laitosjohtajat – voivat vähä vähältä edeten soveltaa haluamaansa strategisen kehittämisen linjaa tarvitsemattaan välittää vähemmistömielipiteistä ja omaten lisäksi toimikautenaan vapaan mandaatin suhteessaan valitsijoihinsa. Tosin yhteiskunnassa esiintyy edelleen käsityksiä, joiden mukaan johtajien lisäksi muunkin henkilöstön tietyt vaikutusmahdollisuudet olisivat toivottavia ajatellen hyvien toimintatulosten saavuttamista.⁸⁹ Tuollaiset käsitykset eivät arvatenkään ole harvinaisia yliopistokorkeakoulujen kaltaisten, pitkälle erikoistuneiden asiantuntijaorganisaatioiden henkilöstön keskuudessa.

Haastatteluissa viitattiin siihen tilastoseikkaan, että vuonna 2001 yliopistokorkeakoulujen ulkopuolinen rahoitus muodosti 37 prosenttia niiden kokonaisrahoituksesta. Osuus oli ollut vuonna 1991 vain 22 prosenttia.⁹⁰ Kysymys on korkeakoulupoliittisesta strategiasta, jonka mukaisesti valtion budjetista suoritettun rahoituksen kokonaisosuuden on sallittu laskea. Tuota kehitystä talouslama edesauttoi. Haastatteluissa ulkopuolisen rahoituksen kasvua pidettiin yleensä myönteisenä ja tavoiteltavana. Suurimman osuuden kokonaisrahoituksestaan hankkivat vuonna 2001 ulkopuolisena rahoituksena teknilliset korkeakoulut, joskin TKK:n ja LTKK:n osuutta suurempi ja lähes TTKK:n tasoinen osuus saavutettiin KuY:ssa. Keskiarvosta eniten alaspäin poikkesivat ulkopuolisen rahoituksen osuuksiltaan taidealan yliopistokorkeakoulut ja VY. (Taulukko 5.)

⁸⁸ Malleista ks. Hosia 2001. Julkaisussa esitetään myös tässä mainittu näkemys.

⁸⁹ Vrt. Antila & Ylöstalo 2002, Mäki 2002.

⁹⁰ OPM KOTA 2001, <http://www.csc.fi/graafeja/tp1/18.8.1999>, käytetty 4.9.2002.

Kuten haastatteluissakin tuli esiin, teknillisten korkeakoulujen ulkoisen rahoitusosuuden suuruus selittyy kokonaan valtion talousarviosta hankepohjalta rahoitusta myöntävän Tekes'in rahoitusroolilla. Pienimmillään Tekes'in rahoitusosuudet olivat kahdessa kolmesta taidealan yliopistokorkeakoulusta, kauppakorkeakouluissa sekä kahdessa pienimmässä monitieteisessä yliopistokorkeakoulussa LY:ssa ja VY:ssa. Suomen Akatemian rahoitus jakaantuu huomattavasti tasaisemmin yliopistokorkeakouluille kuin Tekes'in rahoitus, vaikkakin taidealan korkeakoulut sekä VY ovat jääneet akatemiarahoituksestakin varsin osattomiksi.

Taulukko 5. Laskelmia yliopistokorkeakoulujen rahoituksesta vuonna 2001 (raakatiedot OPM:n KOTA-tietokannasta, <http://www.csc.fi/kota/kota.html>).

Yliopisto korkeakoulu	Kokonaishoidotus 1 000 eur	Budjettirahoitus ml. rakentamisinvestointien rahoitus yhteensä			Ulkopuolinen rahoitus													
		Yhteensä 1000 eur	Palkat % bud- jetti- rah.	Em., % poikk. keski- arv.	Kokonaistarkastelu				Kunkin ulkoisen rahoituksen lähteen osuus kokonaisrahoituksesta, %									
					Ulkopuoli- nen rahoitus yhteensä, 1 000 euroa	Ulkopuoli- nen rahoitus % kokonais- rahoituksesta	Edellinen, poikkeama arvosta, %	Suomen Akate- mia	Tekes	Koti- mainen yritys	Muu koti- mainen rahoitus	EU	Ulko- mainen yritys	Muu ulko- mainen	Koti- maiset ja ulko- maiset yrityk- set yht.	Edelli- nen, poikkeama keski- arvos- ta, %	Ulko- mainen rahoitus yhteensä	Edelli- nen, poikkeama keski- arvos- ta, %
Yht.	1650448	1046623	62,0	0,0	603825	36,6	0,0	6,1	5,5	5,0	15,7	3,0	0,6	0,0	5,60	0,0	3,57	0,0
HY	407105	255718	57,4	-7,3	151387	37,2	1,6	7,9	2,7	1,3	22,0	1,9	0,2	1,0	1,56	-72,1	3,21	-10,1
JY	125885	77086	67,8	9,3	48799	38,8	5,9	5,8	3,8	5,3	20,1	3,5	0,0	0,3	5,28	-5,8	3,81	6,6
OY	160366	107815	67,7	9,2	52551	32,8	-10,5	6,2	5,8	6,0	10,5	2,8	0,5	1,0	6,46	15,3	4,26	19,4
JoY	63007	45983	64,8	4,5	17024	27,0	-26,2	6,6	2,6	1,2	11,3	5,1	0,0	0,3	1,21	-78,4	5,35	50,0
KuY	82127	44806	64,5	4,1	37321	45,4	24,2	5,3	5,5	3,0	20,7	7,4	1,4	1,2	4,44	-20,7	10,09	182,7
TY	140323	91645	63,8	2,9	48678	34,7	-5,2	8,3	4,8	2,9	15,7	2,0	0,4	0,4	3,33	-40,6	2,89	-19,1
TaY	101630	68083	67,5	8,8	33547	33,0	-9,8	6,2	1,9	1,8	16,2	2,0	4,2	0,6	6,06	8,3	6,76	89,2
ÅA	65996	39713	68,3	10,1	26283	39,8	8,8	6,1	5,3	6,4	18,0	1,4	0,4	2,3	6,81	21,6	4,03	12,9
VY	21625	18510	64,2	3,6	3115	14,4	-60,6	0,4	0,1	4,0	8,3	1,4	0,0	0,4	3,98	-29,0	1,71	-52,2
LY	31140	21711	64,9	4,7	9429	30,3	-17,3	3,0	0,8	0,3	13,6	12,2	0,0	0,4	0,32	-94,2	12,62	253,6
TKK	184433	101248	56,7	-8,5	83185	45,1	23,2	6,2	14,4	12,9	8,6	2,2	0,2	0,6	13,06	133,2	2,99	-16,3
TTKK	97664	53244	56,7	-8,5	44420	45,5	24,3	5,0	16,4	13,2	8,0	2,6	0,3	0,0	13,50	141,0	2,84	-20,4
LTKK	41762	24357	59,8	-3,6	17405	41,7	13,9	2,1	8,5	7,6	15,0	8,1	0,4	0,0	8,03	43,4	8,49	137,8
HKKK	32767	20799	62,8	1,2	11968	36,5	-0,2	2,5	0,8	8,5	20,0	3,0	0,1	1,6	8,61	53,7	4,74	32,8
SHH	13207	9927	66,0	6,4	3280	24,8	-32,1	3,3	0,5	9,3	10,5	0,4	0,0	0,8	9,25	65,2	1,28	-64,2
TuKKK	16470	9943	70,1	13,1	6527	39,6	8,3	2,4	0,6	6,2	18,9	10,5	0,3	0,7	6,44	15,0	11,54	223,3
TaiK	26496	21836	53,1	-14,4	4660	17,6	-51,9	1,7	2,6	5,3	6,3	1,0	0,0	0,7	5,33	-4,9	1,70	-52,4
SibA	23390	20924	67,6	9,1	2466	10,5	-71,2	0,9	0,0	0,0	9,0	0,6	0,0	0,0	0,00	-100,0	0,63	-82,3
TeaK	10840	9262	51,1	-17,6	1578	14,6	-60,2	0,3	0,0	2,7	9,2	0,0	2,3	0,1	4,91	-12,4	2,32	-34,9
KuvA	3215	3013	52,0	-16,1	202	6,3	-82,8	0,7	0,0	0,1	3,0	0,0	0,0	2,5	0,09	-98,3	2,49	-30,3

Kaiken ulkomaisen rahoituksen yhteenlaskettu osuus kokonaisrahoituksesta on eräs mittari yliopistokorkeakoulujen talouden kansainvälistymiselle. Suurimmat olivat vastaavat osuudet vuonna 2001 LY:ssa, TuKKK:ssa ja KuY:ssa, joista kahdessa edellisessä tuo rahoitus oli miltei kokonaan EU-rahoitusta, jota ulkomaisen rahoituksen valtaosa oli myös KuY:ssa. EU-rahoitusta pidettiin haastatteluissa kuitenkin myös vakavana ongelmana sikäli kuin on kysymys rakennerahastorahoituksesta. Sen saaminen on edellyttänyt yliopistokorkeakouluilta niiden omia rahoitusosuuksia rasittaen niiden yleensä jo muutenkin tiukkaa taloutta. Asiasta on tehty perusteltuja kehittämissuhteita myös arviointimme toteutumisaikana. Rakennerahastohankkeisiin osallistumisen vaatiman omarahoituksen ongelmien lisäksi on syntynyt ongelmia myös silloin, kun rakennerahastovaroin käynnistetyn koulutus- ja tutkimustoiminnan rahoitus on lakkaamassa. Onkin ehdotettu selvityksen käynnistämistä siitä, miten ja miltä osin toiminta voidaan sopeuttaa valtion budjettivaroista rahoitettavaksi.⁹¹

Yliopistokorkeakoulujen rahoituksen markkinaperusteisuuden eräs mittari on koti- ja ulkomaisten yritysten yhteenlaskettu rahoitusosuus. Se oli suurin kahdessa suurimmassa teknillisessä korkeakoulussa ja huomattavasti keskiarvoa suurempi myös kahdessa suurimmassa kauppakorkeakoulussa ja LTKK:ssa. Pienin yritysrahoituksen osuus oli Kuvataideakatemiassa ja LY:ssa.

”Muu kotimainen rahoitus” on esiintynyt KOTA-tietokannassa erittelemättömänä kokonaisuutena. Vastikään on ehdotettu, että tilanne korjataan.⁹² Siitä lähtien ulkoisesta rahoituksesta olisi mahdollista erottaa onnistuminen, joka on markkinaehtoista sekä sellainen onnistuminen, jossa on kysymys esimerkiksi hyvistä poliittisista suhteista ja suostuttelukyvystä.

Useiden haastateltujen mukaan *kolmikantahallintoon* neuvostoineen sekä niiden valitsemine rehtoraattien jäsenineen, dekaaneineen sekä laitosjohtajineen liittyy yliopistokorkeakoulujen hallinnossa tiettyjä ongelmia. Mallia arvosteltiin jäykäksi, hitaaksi ja sattumanvaraisiin päätöksiin johtavaksi. Haastateltujen mukaan liian monia henkilöitä valittaisiin johtamistehtäviin ”vähiten vaarallisina” tai ”huonoiten kieltäytymään pystyvinä”. Kompetentti ja jämäkkä yliopistojohtaminen on asiaan kantaa ottaneiden haastateltujen mukaan liian harvinaista. Vuonna 1998 luotua mahdollisuutta kokonaan ulkopuolisten henkilöiden kuten vankasti *kokoneiden yritysjohtajien* valitsemiseksi rehtoreiksi ei ole käytetty. Samalla mahdollistettu *ulkoisten jäsenten* laajamittainen valinta yliopistojen hallituksiin on jäänyt poikkeukseksi.

Yliopistojen sisäisen yleisen hallinnon ja finanssihallinnon pikainen uudistamistarpeita korostettiin useissa haastatteluista. Ongelman johdosta oli arvioinnin kuluessa menossa OPM:n hanke, joka raportoi syyskuun lopussa 2002.⁹³ Ongelmia kuvastaa myös arviointihankkeen aikana julkistettu *yliopistojen rehtorien neuvoston ehdotus* yliopistojen muodostamiseksi julkisoikeudellisiksi *oikeushenkilöiksi*, joiden sitoumuksista joko LiikelaitosL:ia vastaavasti konkurssitilanteet torjuen vastaisi valtio tai jotka vaihtoehtoisesti voisivat OyL:ssa säädetyn tapaan mennä konkurssiin mutta jotka joka tapauksessa voisivat perustaa *osakeyhtiöitä*.⁹⁴ Yliopistoilla olisi kummassakin tapauksessa valtion niihin sijoittama oma *pääoma* ja lisäksi oikeus lainata vierasta pääomaa. Malliin voisi haastateltujen mukaan kuulua myös se piirre, että myisivät perustutkinto-

⁹¹ OPM Yliopistotulos 2002, 55.

⁹² Em. julkaisu, 23.

⁹³ OPM asetti projektityöryhmän 10.10.2001 kehittämään ministeriön ja yliopistokorkeakoulujen välistä tulosohjausjärjestelmää ja toimintameno- ja rahoituksen muodostumisperusteita sopimuskaudelle 2004-6. Ryhmä jätti raporttinsa 18.10.2002. Ks. OPM Tulosohtaus 2001.

⁹⁴ SYRN 2002. Arviointihaastattelussa esiin tulleen perusteella olisi kysymys jälkimmäisestä mahdollisuudesta, kun sen sijaan raportti SYRN 2002 viittaa pikemminkin edelliseen, joskin jättää asian täsmällisesti julkilausumatta.

suoritettaan soveltuvan tuottaja-tilaaja –mallin mukaisesti OPM:lle. Haastatteluissa pohdittiin kuitenkin, *olisiko ainakaan jokaista 20 yliopistokorkeakoulusta* saatettava ainakaan pikaisesti uuteen malliin ja voisivatko kaikki niistä lainkaan menestyä malliin saatettuina. Erikseen pohdittavaksi jää muun muassa se, missä määrin yliopistokorkeakoulut vastaavat arvovaltaiselta taholta julkilausuttua liikelaitosmallin sovellusala⁹⁵:

”Liikelaitosmuoto sopii virastoille, jotka päätoimintanaan harjoittavat kilpailuolosuhteissa liiketoimintaa, mutta joilla on myös yhteiskunnallisia velvoitteita kuten julkisten palvelujen tuotantoa. Sovitun siirtymäkauden jälkeen liikelaitostetun yksikön on voitava toimia kannattavasti avoimessa kilpailutilanteessa. Liikelaitoksen perustaminen edesauttaa markkinoiden syntymistä. ... Liikelaitosmalli soveltuu tilanteisiin, joissa markkinat voidaan ja tulee ottaa huomioon, mutta palvelujen yhteiskunnallisen merkittävyyden tai markkinoiden toimimattomuuden vuoksi tarvitaan poliittisista valvontaa.”

Yliopistokorkeakoulujen uuden organisaatiomallin jatkokehittelyyn ovat käytettävissä ne laajat ja monipuoliset kokemukset, joita on kertynyt 1980-, 1990- ja 2000-luvun liikelaitos- ja yhtiöittämisratkaisuisa. Lisäksi ovat käytettävissä varsin monet kansainväliset vertailukohteet.

Moni haastatteluista pohti, *miten yliopistot voisivat tyydyttää maksukykyistä markkinakysyntää tutkintotuotannossaan*. Ei vain elinkeinoelämä⁹⁶ vaan myös eräät yliopistojen edustajat ovat toivoneet mahdollisuutta ainakin joidenkin yliopisto-opinnoista maksullistamiseen. Samaa on ehdotettu amk:eissa sovellettavaksi.⁹⁷ Ajatellen nimen omaan yliopistojen rehtorien neuvostojen ehdotusta yliopistojen organisaatiomuodon ottamisesta kehittämisen kohteeksi on huomionarvoinen myös elinkeinoelämän painotus siitä, että ”yliopistoille on annettava tasavertaiset taloudelliset kilpailuedellytykset ammattikorkeiden kanssa”.⁹⁸ Enemmistömielipide haastatteluissa oli kuitenkin vastaan edes valikoivaa *maksullistamista* ulkomaalaisopiskelijoillekaan, joskin oli haastateltuja, joiden mielestä maamme ei tulisi maksuttomuudella subventoida tuota opiskelijaryhmää.⁹⁹

Jopa kokeilut koulutuksen maksullistamiseksi on saatettu torjua vaarallisina ”päänavauksina” tuntemattomaan:¹⁰⁰

”Koulutus ei ole tuote, vaan ihmisoikeus eikä siitä saa periä maksua. ... Vakava uhka koulutuksen tasa-arvoisuudelle on... sen käsitteleminen markkinahyödykkeenä... ”

Sellaiset kannanotot kuin lainattu osoittavat, että koulutuspolitiikassa käydään *ideologista* keskustelua, joka koskee myös koulutusjärjestelmän hallinnon ja finanssiahallinnon kysymyksiä.¹⁰¹ Keskustelu koskee maksullistamisen ohella myös *koulutusvouchereita* eli *koulutusseteleitä* mukaan lukien sitä, voitaisiinko niillä lisätä kilpailua ja siten parantaa

⁹⁵ VM, Laadukkaat palvelut 1998, kohta ”Markkinaehtoisten toimintamuotojen laajentaminen”.

⁹⁶ Ks. myös TT 2001, 9, sekä EVA 2001, 40-42.

⁹⁷ OECD 2002, vrt. OPM AMK 2002.

⁹⁸ MTK-PT-TT 2002, 11.

⁹⁹ Erään arvion mukaan ulkomaalaisopiskelijoiden Suomen yliopistokorkeakouluissa saaman ilmaiskoulutuksen kustannukset ovat suurusluokaltaan 30-40 M euroa, ks. Vihma 2002. Ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä vuonna 2001 oli OPM KOTA-tietokannan (2001) mukaan 3 700 eli vajaat 2.3 prosenttia 163 000:sta yliopistokorkeakoulujen opiskelijasta. Ulkomailla opiskelevien suomalaisopiskelijoiden määrä oli samassa vaiheessa noin 7 000.

¹⁰⁰ SYL, ei päivätty.

¹⁰¹ Keskustelusta koulutuspolitiikan tutkimuksessa tavallisesta uusliberalismin arvostelusta ks. esim. Rinne 2002. Ks. myös Virtanen A 2002 sekä Virtasen teoksen arvosteluna Poropudas 2002.

tehokkuutta.¹⁰² Voucherit eivät välttämättä merkitsisi yliopistokoulutuksen maksullistamista.¹⁰³ Sen sijaan olisi kysymys kvasimarkkinoiden määrittelystä maamme yliopistokorkeakoulujen kesken, elleivät voucherien saajat voisi käyttää niitä ulkomailta hankkimalleen tai ulkomaisten tarjoajien kotimaassa myyvän koulutuksen rahoitukseen. Koulutusjärjestelmässä voucher-kokeilut ovat toistaiseksi edenneet varoen sellaisissa erityisissä aihepiireissä kuin tiettyjen erityisryhmien atk-koulutus.¹⁰⁴

Erityisenä teemana haastatteluissa korostettiin, että *numerus claususten* soveltaminen kandidaatti- ja maisterintutkintojen ja maisterin- ja tohtoritutkintojen välisessä saumakohdassa turvaisi seuraaviin koulutusvaiheisiin keskimääräistä lahjakkaammat ja motivoituneemmat opiskelijat joskin vähentäen noihin vaiheiden pääsevien määrää. Juuri jälkimmäisellä perusteella elinkeinoelämä on kuitenkin asettunut vastustamaan sanottua valintamekanismia.¹⁰⁵ Päinvastoin se on toivonut lukionkin supistamista kaksivuotiseksi ylioppilasmäärän kasvattamiseksi.¹⁰⁶

4.2.2 Amk:t

Amk:eja koskee se erityispiirre, että omistusrakenteensa huomioon ottaen niiden valtaenemmistö muodostaa ainoan *kuntasektorin* osan, jota kuitenkin koskee valtion tulossopimus kolmivuotisine, vuosittain tarkistettavine tulossopimuksineen. Haastattelujen mukaan maamme viralliseen, yhtäältä yliopisto- ja toisaalta ammattikorkeakouluista koostuvaan *duaalimalliin liittyy eräitä kitkaongelmia*. Järjestetyt muunto-opinnot siirtymiseen amk-tutkinnoista yliopistokorkeakoulujen tutkintoihin eivät haastattelujen mukaan ole perustuneet riittävän yhtenäisiin toimintatapoihin. Eräät, sinänsä duaalimalliin sitoutuvat tahot ilmoittivat haastatteluissa, että ne saattavat hyvinkin muuttaa kantaansa. On ilmeisen myönteistä, että lisäpolkuja amk-tutkinnoista yliopistotutkintoihin avautuu kuitenkin siten, ettei kumpaakaan korkeakoulujärjestelmän osaa saateta riippuvuussuhteeseen suhteessa toiseen osaan. Yliopistojen päätettäväksi kenties saatetaan, samaistavatko ne amk-tutkinnon jopa kandidaattitutkintoon. Tällöin amk-tutkinnon suorittaneet voisivat suoraan tai lähes suoraan aloittaa yliopistopintonsa kandidaattitutkinnon jälkeisistä erityisistä maisteriopinnoista.¹⁰⁷

Amk:eilla on haastattelujen mukaan voimakkaita paineita kohden yliopistostatusta professoreineen sekä ei vain kehittämis- vaan myös tutkimuspainotuksineen. Tosin amk:ien rahamääräinen osuus kansantalouden t&k-panoksesta 3,9 Mrd eurosta vuonna 1999 oli yliopistojen 0,7 Mrd:iin verrattuna vielä hyvin alhainen summa eli 27 M €.¹⁰⁸

Haastatteluissa nousi esiin ristiriitaisia käsityksiä siitä, missä määrin yliopistokorkeakoulut olisivat yksipuolisesti teoria- ja tutkimuspainotteisia. Asian tarkempi tarkastelu osoittaa, että *yliopistokorkeakoulujen jopa useimmat koulutusalat ovat vähintään amk:ien tavoittelemalla tavalla käytäntöpainotteisia*. Haastatteluissamme eräiltä tahoilta korostettua eroa edellisten tutkijakoulutuspainotuksen ja jälkimmäisten käytännön osaajien koulutuksen kesken ei tuossa mitassa vallitse. Jostakin syystä elinkeinoelämänkin piirissä on omaksuttu käsityksiä, että maassa vallitsisi ”maisterimania”, jossa ”teoreettisuus on valttia”.¹⁰⁹ Tieteellisiin tutkimustehtäviin

¹⁰² Ks. OPM Opintoseteli 2001.

¹⁰³ Näin myös EVA 2001, 40.

¹⁰⁴ OPM Aikuiskoulutustyöryhmä 2002, 20.

¹⁰⁵ TT 2001, 9.

¹⁰⁶ *Kauppalehti* 5.9.2002.

¹⁰⁷ Ks. OPM Bachelor 2002.

¹⁰⁸ OPM Polytechnic 2002, 120.

¹⁰⁹ MTK-PT-TT 2002, 2.

sijoittuu vain muutama prosentti ylemmän akateemisen perustutkinnon suorittaneista useimpien heistä sijoituessa moninaisiin käytännön työelämän tehtäviin. Osa yliopistokorkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa harjoitettua, kiistattoman tieteellistä tutkimusta on sitä paitsi luonteeltaan varsin soveltavaa. Korkeakoulujärjestelmän kahden pääosan välillä tulisi ilmeisesti korostaa kokonaan muita eroja.

Haastattelujen nojalla *tietynä uhkana on amk:ien painottaessa tutkimusrooliaan ja jatkotutkintotehtäviään päällekkäisyys niiden ja yliopistokorkeakoulujen kesken. Academic driftiksi eli ”yliopistosuuntaan ajautuminen”¹¹⁰ kutsuttu ilmiö vallitsee amk:ien piirissä monella muullakin tavoin kuin ”akateemisen” nimikkeistön haltuunottona yliopistokorkeakoulujen sen sijaan pysyessä perinteisen matalaprofilisina. OPM:n käyttämä ulkomainen asiantuntija-arvioija asettui keväällä 2002 tavallaan tukemaan *academic driftia* puoltaen oikeuden myöntämistä amk:ille maisteritutkintojen tarjoamiseen. Nimeke tosin olisi ”ammattimaisteri”.¹¹¹ Sanotun päällekkäisyyden lisäksi amk:ien *academic drift* on amk:eja teoretisoituvaa suuntaan sysäävä ilmiö. Sen johdosta elinkeinoelämä on ilmaissut huolestuneisuuttaan vaatien amk:ien alkuperäisen ammatillisen koulutusprofiilin turvaamista, amk:kien opiskelijamäärien rajoittamista sekä amk:ien jatkotutkintojen toteuttamista tiukasti työelämään suunnattuina tutkintoina. Elinkeinoelämä on ilmaissut samaa huolestuneisuutta jopa ammatillisesta peruskoulutuksesta, osin tukeutuen keräämiinsä kansalaisnäkemysiksi.¹¹²*

Arvioinnin perusteella vallitsee tarpeita jämäkkään *laadunarviointiin ja –varmistukseen ajatellen amk:ien tarjontaa*. Kuten erät haastattelut korostivat, tätä ei tule ymmärtää ”mustamaalaukseksi” niitä amk:ja eikä amk:ien niitä koulutusaloja ja –suuntia kohtaan, joilla asiat ovat jo nyt mallikelpoisella tolalla. Haastattelujen mukaan ne ovat monella amk-taholla paremmallakin tolalla kuin yliopistoissa keskimäärin.

Oman erityiskysymyksensä muodostavat erät pienet, etenkin *ruotsinkieliset* amk:t, joiden kohtalonkysymykseen kuuluu mahdollisuus liittyä suurempiin, kenties muodostettaviin kaksikielisiin amk:eihin. Haastatteluissa pohdittiin myös, eivätkö kysymykseen tulisi myös ruotsin- tai kaksikieliset laajemmat instituutiot, joissa olisi sekä amk- että yliopisto-osia. Tuollaisia malleja ei kuitenkaan vielä ole olemassa. Kielirajan ylitys osoittautui kysymykseksi, joka jakaa maamme ruotsinkielisen väestön kahteen keskenään jossakin määrin erimieliseen ryhmään.

4.2.3 Ammatillinen peruskoulutus

Osin se mikä koskee amk:eja, koskee *ammattillista peruskoulutusta*. Ovathan niiden nykyiset organisaatiomallit amk:ien taustalla ennen nyky-amk:t synnyttäneitä tärkeitä joskin kenties liian harvalukuisia fuusioita.¹¹³ Ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitoksia koskee kuitenkin vain OPM:n harjoittama aloituspaikkamääräkohtainen sääntely eikä tulosohjaus, joskin tulosrahoitusmenettelyt ovat vakiintumassa. Kriittinen kysymys on haastattelujen mukaan, miten valtio ainoana yhtenäisenä rahoittajatahoista kykenee ennakoimaan tulevan

¹¹⁰ Ilmaisu käytetään kuitenkin myös viittaamaan mihin tahansa korkeakoulujen muuttumiseen muistuttamaan yhä enemmän toisiaan olivatpa ne samaa korkeakoulutyyppejä tai eivät sen sijaan, että ne omaksuisivat profiiliensa erilaistamisen linjan.

¹¹¹ Arvioija oli tunnettu mm. Britannian ”amk:t” eli *polytechnicsit* uusiksi yliopistoiksi muuttanutta kehitystä tutkinut *John Pratt*, ks. *Helsingin Sanomat* 6.6.2002, A7. Ks. myös OPM AMK 2002 sekä OECD 2002.

¹¹² TT 2001, 9, EVA 2001, kansalaisnäkemysistä s. 29.

¹¹³ Amk:eja edeltäneiden koulutuslaitosten määrä on arvioitu peräti 215:ksi, OPM Polytechnic 2002, 52.

ammattilaisten tarpeen ja vaikuttamaan koulutettavien määriin eri koulutusaloilla tulevaisuuden työvoimatarpeiden mukaisesti.

Tavoite 80 prosentin ikäluokista kouluttamisesta korkeakoulututkintoihin saakka näyttäisi tällä hetkellä olevan tiettyssä ristiriidassa elinkeinoelämässä vallitsevan ”suorittavan” ammattityövoiman ja *työnjohtotyövoiman* tarpeen kanssa. Ongelmaa kärjistää nykyisten 50-60 –vuotiaiden menossa oleva siirtyminen eläkkeelle huomattavalta osin ennenaikaisesti. Onhan keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä maassamme tällä hetkellä vain 59 vuotta ja halukkuus eläkkeellesiirtymiseen 50 vuotta täyttäneiden keskuudessa erittäin suuri.

Arviointimme kestäessä eduskuntakäsittelyn vaiheisiin eteni osa suuresta eläkeuudistuksesta, jonka tarkoituksiin lukeutuu myöhentää keskimääräistä eläkkeellesiirtymistä sekä tasoittaa kannustimia eläkkeellesiirtymiseen koulutustaustaltaan erilaisten väestöryhmien kesken. Kysymys on sinänsä kokonaan koulutusjärjestelmän ulkopuolelle sijoittuvista uudistus-hankkeista, joiden tuloksilla kuitenkin on jopa ratkaisevat vaikutukset määrättyjen koulutusjärjestelmän osien lähitulevaisuuteen.

4.2.4 Yleissivistävä koulutus

Polku koulutuspoliittisten tavoitteiden asetannasta tuloksiin on polveileva *yleissivistävässä* koulutuksessa, joka ulottuu peruskoulusta ja osin jo esikoulusta lukion loppuun. Kunnallisella demokratialla ja aiempien menoperusteisten valtionosuuksien siihenastisella taloudellisella tehottomuudella perusteltu kuntien valtionosuusuudistus 1990-luvun alussa loi tiettyssä mielessä erikoisen tilanteen. Valtionosuuksien saajien eli lähinnä kuntien ei siitä lähtien enää tarvitse käyttää tietyllä perusteella – kuten koulutuksen tapauksessa oppilasmäärien nojalla – saamiaan valtionosuuksia siihen tarkoitukseen, joka kuitenkin on osuuksien mitoituksen perustana. Tämä koskee voimakkaimmin juuri yleissivistävää koulutusta.

Pitkälle viedystä desentralisaatiosta yleissivistävässä koulutuksessa nousevia akuutteja ongelmia lieventävät kansalaisilla olevat oikeudet *vedota ensi asteessa LH:iin*. Oma vaikutuksensa on myös sillä, että monet asiat muuttuvat sittenkin vain hitaasti koulujen tosiasiallisessa toiminnassa. Oikeusturvamekanismien vahva rooli koulutusjärjestelmän sääntelyssä on kuitenkin tuskin toivottavaa. Se ei nimittäin salli kokonaisuuksia ymmärtävää ennakkoivaa, suunnittelevaa ja saavutettuja tuloksia arvioiden toimintoja, prosesseja ja rakenteita kehittävää otetta. Kysymys lienee tällä hetkellä myös vielä uusien sosiaalisten oikeuksien vakiintumisesta joskin osin koulutusjärjestelmää koskevasta pysyvästä muutoksesta, joka asettaa haasteita myös järjestelmän omalle normi-, talous- ja informaatio-ohjaukselle.

Kuten olemme edellä jo maininneet, paljon puhutun joskin haastattelujen mukaan varsin karkealla tasolla toteutetun Pisa-tutkimuksen mukaan *maamme yleissivistävän koulutuksen tulostaso on eurooppalaisittain keskimäärin hyvä tai erittäin hyvä*. Toisaalta ongelmia ilmentää kenties 20 prosentin ikäluokasta jääminen ”pudokkuusuhkan” alaiseksi peruskoulun päättövaiheessa tai ammatillisessa peruskoulutuksessa, jonka keskeyttäjiä ”pudokkuus” samaten on ongelma. Lisäksi esimerkiksi vuonna 1999 lähes 25 prosenttia ammatillisen peruskoulutuksen loppuunsaattaneista jäi työttömiksi¹¹⁴ lukeman yliopistokorkeakouluista valmistuneiden piirissä ollessa vain yksinumeroisen luku ja amk:eistakin valmistuneilla tuskin 10 prosenttia. Vuosina 1995-1999 amk:eista valmistuneiden keskimääräinen

¹¹⁴ Em. julkaisu, 37.

työttömyysprosentti oli viimeksi mainittuna vuonna 1999 noin 12 %.¹¹⁵ Peruskoulun päättäjien ja ammatillisen peruskoulutuksen pudokkaiden työttömyysongelmien lieventämiseen tähtäävät muun muassa menettelyt, jotka velvoittavat nuoret työttömät työnhakijat koulutukseen, ellei heille ole osoiteta työtä. Samaan pyritään lukuisilla hankkeilla vakavammin ongelmaisten nuorten ja jo lasten sekä lapsiperheiden ongelmien lievittämiseen.

Julkista tavoitteidenasettelua vaikeuttaa usean haastatellun korostama perherakenteiden ja jopa perheen käsitteen rapautuminen sekä maan tiettyjen osien nopeasti edennyt joskin vielä rajoitettu monikulttuuristuminen ja –etnistyminen. Vaikeuttava kehityspiirre on samoin muuttoliike 5-6:lle kasvavalle keskusalueelle maassamme eli suurimmille kaupunkiseuduille.

Haastattelujen mukaan *OPH:een* olisi jäänyt lukuisia jäänteitä sen aiemmasta keskusvirastoluonteesta keskusvirastojen muuten lähes lakkautuessa kymmenkunta vuotta sitten. Esimerkiksi OPH:n viranomaistehtävä opetussuunnitelmien eli ”*OPS:iien*” *perusteiden* vahvistajana ei ole missään nimessä pelkkä muodollisuus, vaan sen kohteet korostavat tehtävän suurta vaikutusvoimaa kaikilla OPS:iien kohdesektoreilla: esi-, perus- ja lukio-opetuksessa, taiteen perusopetuksessa, ammatillisten perustutkintojen piirissä sekä näyttötutkinnoissa.¹¹⁶

Haastattelujen mukaan OPM, OPH ja LH:sten sivistysosastot eivät yhdessäkään näytä kykenevän kohdentamaan korjaavia toimia kaikkiin ilmeisimpiinkään ”kipupisteisiin”. Sen sijaan maassa on *ongelmakouluja*, joiden ongelmat eivät näyttäisi olevan piankaan lievenemässä. Yleissivistävän koulutuksen lukio-osan lopussa ilmenevät *suoritustasoerot ylioppilaskirjoitusten tuloksissa* ovat herättäneet jopa kansallista keskustelua arviointimme kestäessä. Toisaalta erityisesti pääkaupunkiseudulla nykyinen pitkälle desentralisoitu kehityssuunta on tuottanut ”eliittikouluja”, joiden oppilasaines ja ilmeisesti vähitellen myös opetuksen taso poikkeavat muista vastaavista kouluista. Mallin soveltamisessa tuollaisiin kouluihin on toisaalta myös mahdollisia sääntely- ja valvontaongelmia:¹¹⁷

”...koulun hallinnosta ja kurinpidosta löytyi koko joukko puutteita läänihallituksen tarkastuksessa, jota opetusministeriö oli pyytänyt. ... Opetus koulussa sujuu tarkastuksen mukaan hyvin, mutta... tarkastuskertomuksessa suositellaan, että opetusministeriö vaatisi koulunjohtoa tutustumaan esimerkiksi perusopetus- ja lukiolakiin. Myös johtosääntö tulisi laatia. Kurinpidossa koululla on käytössään menetelmiä, jotka ovat vastoin perusopetuslakia. ... Rehtori ei myöskään ole ollut tietoinen tarpeesta laatia lukuvuoden suunnitelma, joka perustuu opetussuunnitelmaan.”

4.2.5 Aikuiskoulutus

Aikuiskoulutus on maamme koulutusjärjestelmän viidestä osasta heterogeenisin ja tavallaan useampikin kuin vain yksi alajärjestelmä. Aikuiskoulutuksen määritelmä on osittain epäselvä joidenkin määrittelijöiden lukiessa siihen sen suppean määritelmän lisäksi myös kaiken amk:eissa ja yliopistokorkeakouluissa annetun varsinaisen tutkintokoulutuksen sekä ammatillisessa peruskoulutuksessa aikuisille annetun koulutuksen. Sovellamme kuitenkin tavallisempaa, suppeampaa määritelmää.

¹¹⁵ Emt., 85-86, 114. Suurin, yli 20 %, oli sosiaali- ja terveystieteiden amk-tutkintoja suorittaneiden työttömyysprosentti ja pienin, 5-6 prosenttia, tekniikan ja liikenteen ja toisaalta kulttuurin alalla amk-tutkintonsa suorittaneiden. Lapissa, Kainuussa ja Keski-Pohjanmaalla asuvien amk:eista valmistuneiden työttömyysprosentit ylittivät 20, kun taas lukema oli alle 10 Hämeessä, Pirkanmaalla, Itä-Uusimaalla ja Ahvenanmaalla asuvien valmistuneiden joukossa

¹¹⁶ Kankaan (2002) tarkastelu taiteen perusopetuksen aihepiiristä valaisee hyvin asiaa.

¹¹⁷ *Helsingin Sanomat* 9.11.2002, B 12.

Käsillä olevassa arvioinnissa on tarjoutunut se kuva, että aikuiskoulutus on osin rakentunut kunniakkaalle runsaasti yli satavuotiselle ja tietyissä suhteissa katkeamattomana edelleen jatkuvalla perinteellään 90 *kansan-* sekä 270 *kansalais- ja työväenopistossa*. Edelleen, eräs pienempi osa aikuiskoulutuksesta eli kymmenkunta *opintokeskusta* on ollut politisoitunutta sikäli, että monet tuolla sen osasektorilla toimivat tahot on voitu paikantaa poliittisiin puolueisiin. Tosin huomattavia sitoutumattomiakin keskuksia on esiintynyt ja esiintyy, ja suurin keskuksista onkin nyttemmin poliittisesti sitoutumaton. Kansan- ja kansalaisopistosektori sekä opintokeskukset on OPH:n toimesta arvioitu vuosien 1996-2001 välisenä aikana.¹¹⁸

Osilla aikuiskoulutusta on ollut yliopisto- ja nyttemmin amk-koulutuksen sivutuotteen luonnetta *täydennyskoulutuskeskuksissa* valtiovallan monessa tapauksessa huomattavasti, joskin rahoituksen määrän usein ”heitellessä”, subventoidessa toimintaa. Oikopoluilla avoimesta yliopistosta varsinaiseen tutkintokoulutukseen on jo pitkät perinteet, joskin polut ovat edelleen kapeat. Täydennyskoulutuskeskusten ”kaupallisemman” koulutustoiminnan valtionsubventiot lakkaavat kokonaan muun muassa kilpailuoikeudellisista syistä ei-kaupallisen avoimen yliopistotoiminnan tuen sen sijaan jatkuessa. Tämä poistaisi kilpailuviranomaistenkin huomiota kiinnittäneet ongelmat, joissa julkiset tarjoajaorganisaatiot ovat saaneet tuntuvia kilpailuetuja subventioiden ja alv-vapautensa ansiosta. Subventioiden ja alv-vapauden lakkauttamiseen tulisi viranomaisten mukaan liittää siirtyminen puhtaasti liiketaloudelliseen hinnoitteluun.¹¹⁹ Silloin toisaalta poistuisivat perusteet toimintojen pysyttämiseksi ensinkään julkisella sektorilla.

Vaikka kysymys on osin ohjaus- ja instituutio-ongelmasta, jota siksi olisi perustelluinta käsitellä jäljempänä, tässä on mainittava niin sanottuun *lisäkoulutukseen* liittyvät ristiriidat OPM:n ja toisaalta työvoimaministeriön välillä. Ne eivät ole ilman piirteitä, jotka kielivät ongelmista strategisessa tavoitteidenasettelussa ja strategisten tavoitteiden toimeenpanossa. Arvioijat eivät ole voineet välttyä käsitykseltä, että hallitustasoisessa päätöksenteossa on kenties katsottu parhaaksi sallia tietty rinnakkaisuus ja päällekkäisyys, jonka vaikutukset sitten ilmenevät ministeriöiden välisinä, julkisinakin ristiriitoina.

Eräs tutkimisen arvoinen ratkaisumalli olisi ”*tuottajan*” tai ”*tuotannon ohjaajan*” roolin täsmentäminen OPM:lle samalla kun työministeriö saisi työllisyyskoulutusta koskevalla tärkeällä vastuualueellaan ”*tilaajan*” roolin, joka sillä jo nyt on mutta suhteessa koulutuksen tarjoajiin. Sen sijaan tietoomme saatettua *Tanskassa* vuonna 2001 tehtyä ratkaisua, joka siirsi kaikki työllisyyskoulutuksen tehtävät sikäläisen opetusministeriön vastuualueeseen,¹²⁰ pitäisimme meikäläisiin oloihin nähden ylimitoitettuna olettaen, että ongelmat voidaan ratkaista muutenkin. Edes tuottaja-tilaaja –mallin minkään version kirjaimellinen soveltaminen maamme oloissa saattaisi olla ylimitoitettua. Onhan pääasiallinen havaintopiiriimme tullut ongelma eräiden lyhytkestoisten työllisyyskoulutuksen muotojen ja hankkeiden laadunvarmistuksen tarve. Sen ovat omasta näkökulmastaan tuoneet esiin myös työvoimapolitiittiset arviointitutkimukset.¹²¹ Työllisyyskoulutuksen laadunvarmistuksen kannalta pyrkimykset pedagogisen laadun ja työllistävyyden varmistamiseen ovat täsmälleen samansuuntaisia.

Henkilökohtaiseen hakeutumiseen perustuvan aikuiskoulutuksen eräiden tärkeiden tyyppien piirissä vallitsee se, tavoitteidenasettelulle viestinsä lähettävä asiantila, että koulutus houkuttelee

¹¹⁸ Yrjölä 1996, Yrjölä 1997, Määttä & Yrjölä 2001.

¹¹⁹ Lith 2000, 91-5.

¹²⁰ Vrt. Bekendtgørelse af lov om arbejdsmarkedsuddannelser, 13.5.2002, http://www.retsinfo.dk/_GETDOC/_/ACCN/A20020030929-REGL, tulostettu 30.8.2002.

¹²¹ Ks. Aho 2001.

suhteettoman suuressa määrin hyvin tai suhteellisen pitkälle koulutettuja keski-ikäisiä, erityisesti naispuolisia ja täystyöllistettyjä osallistujia. Sen sijaan ikääntyvät, vaillinaisesti koulutetut, työttömät, vajaatyöllistetyt tai työttömyyssuhkan alaiset mieshenkilöt ovat jääneet lapsipuolen asemaan. Tuohon, *tavanomaiseen sukupuolten eriarvoilanteeseen nähden käänteiseen tilanteeseen* olisi tavoitteidenasetteluiden hienosäädössä ilmeisesti kiinnitettävä vakavaa huomiota. Toisaalta haastatteluissa esiin tulleet käsitykset niin sanotusta ”*hakevasta toiminnasta*” koulutuksessa vaihtelivat. Yhtäältä sitä toivottiin ja edellytettiin. Toisaalta epäiltiin, kuinka mielekästä ja tuloksellista on etsiä tarpeita ja koettaa luoda motivaatiota sinne, missä sitä ei esiinny. Koulutusmuotojen, –ohjelmien ja –hankkeiden suunnittelu osallistujien motivaatio huomioon ottaen on sen sijaan eräs ilmeisen perusteltu toimintalinja.

4.3 Koulutusjärjestelmän osien keskinäissuhteet tavoitteidenasettelujen kannalta

Ajatellen *koulutusjärjestelmän viiden osan keskinäisiä suhteita* niitä koskevat strategiset tavoitteidenasettelut eivät näyttäisi hitsautuvan toisiinsa ilman tiettyjä ”vuotavia” saumakohtia. Ongelmat näyttäisivät haastattelijien perusteella liittyvän osin OPM:n perinteeseen, jonka mukaan koulutusjärjestelmän katsotaan muodostavan viisi osaa. Niistä kullakin on oma sektorinsa myös OPM:ssä. Tämä viisijakoinen sektoroituminen osoittautui siinä määrin syvälle käyväksi, etteivät monettaakaan haastatteluista tarkastelleet kuin yhden sektoreista kysymyksiä. Tässäkin ilmenee arvioinnissamme muutenkin esiin noussut eräs maamme julkisen hallinnon ”helmasynneistä” eli *sektoroituneisuus*, joka saattaa saada liiallisia piirteitä. Yhteensovittavat toiminnot, jotka toki OPM:ssä ovat selkeinä olemassa, aiheuttavat joka tapauksessa erityisen suuria haasteita.

Ei vain maamme koulutusjärjestelmän ylin hallinto OPM:ssä vaan myös koulutusjärjestelmä itse on siis perinteisesti ollut sektoroitunutta. Juuri tähän liittyvät edellä viitatuksi ”vuotavat saumakohdat”. Peruskoulutus tähtää määritelmiensä mukaisesti jokaisen kansalaisen kouluttamiseen peruskoulun yhdeksännen luokan loppuun. Vallitsee kuitenkin sekaannuksia ja erimielisyyttä siitä, mitä toimenpiteitä tulisi kohdistaa niihin, jotka eivät menesty. Opetusalan slangissa ”armoviitosina” tunnetut ratkaisut eivät ole asiaan kantaa ottaneiden haastattelijien mukaan päteviä, koska niitä saavista uhkaa muodostua jo peruskoulun päättövaiheesta lähtien syrjäytyvien kansalaisten perusr ryhmä. Sen jäsenet eivät sen enempää pääse kuin hakeutuneeseen seuraaville koulutusasteille. Sen enempää he eivät kelvanne töihin osaamistasonsa yleisen alhaisuuden johdosta, vaikka heillä – ainakin aluksi – olisi työhaluja. *Erityisopetus* puolestaan saattaa leimata saajansa – mutta entä elleivät jotkut lainkaan opi ilman sitä? Toisaalta haastatteluissa nostettiin esiin ongelmia, joita syntyy, mikäli erityisopetusta ainakin jonkin aikaa tarvitsevia liikunta-, kommunikaatio- tai asennerajoitteisia nuoria ”kuljetetaan” kautta peruskoulun ja ammatillisten peruskoulutuksen muiden mukana. Tämä nimittäin saattaa huonontaa jälkimmäisten oppimista ja myönteistä sosiaalistumista.¹²²

Haastatteluissa korostettiin, että koulutus on parasta ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa huonoiten koulutettujen jäädessä tutkimusten mukaan kaikkein sairaimmiksi kansalaisiksi. Ilmeisesti vieläkin enemmän koulutus on *ennalta ehkäisevää sosiaalityötä*, jonka tärkeimmät kohteet maassamme muuten ovat toimeentulotuen myöntämisen ohella lapset ja osin nuoret sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjät. *Vankkaan, jämäkkään ja riittävän vahvasti institutionalisoituun tavoitteidenasetteluun tähtäävät syrjäytymisen torjunnan lisätoimet peruskoulutasolla ja osissa nuorten ammatillista peruskoulutusvaihetta olisi oikein kohdennettuna investointi, joka itsensä ilmeisen nopeasti takaisin. Hallinnolliselta kannalta on kysymys vakavasta haasteesta*

¹²² Ks. OPM Erityisopetus 2002 esimerkkinä pyrkimyksestä etsiä tasapainoratkaisuja tuolla hankalalla alueella.

yhtäältä koulutus- ja toisaalta sosiaali- ja terveys- ja lisäksi ainakin työllisyysviranomaisten yhteistyölle. Vapaaehtoisjärjestöjen ja muidenkin sidosryhmien panosta tarvittaisiin ilmeisesti myös.

*Ammatillisen peruskoulutuksen ja toisaalta korkeakoulukoulutuksen välillä vallitsee tällä hetkellä tietty epäsuhta. Epäsuhtaan tietynlainen esiaste ilmenee ongelmina sovittaa yhteen ja tarjota rinnankin samoille opiskelijoille lukiokoulutusta ja ammatillista peruskoulutusta.¹²³ Kuten on tuotu esiin edellä, elinkeinoelämä katsoo edelleen tarvitsevänsä myös kotimaisia kädentaitojen osaajia teollisiin suorittaviin tehtäviin tai tehtäviin, jotka tulevat noiden tehtävien tilalle teknologian edistyessä. Sama koskee monia palvelutehtäviä sekä teollisuuden ja palvelualojen työnjohtotehtäviä. Vierastyövoiman ei vastaavasti katsota voivan ratkaista työvoiman tarveongelmaa ainakaan nopeasti. Haastatteluissa sitä paitsi epäiltiin, onko Suomella ainakaan vielä minkäänlaista *siirtolaispolitiikkaa* varsinaisiin pakolaisiin keskittyvän politiikan lisäksi. Norjaa tarjottiin tältä osin mallimaaksi, joskin arvioijien oli mahdollista varmistua muuta kautta siitä, ettei käsitys tuolta osin pitänyt paikkaansa. Haastatteluissa korostettiin myös, ettei siirtolaispolitiikan perustamisen tarvitsisi merkitä kansallista itsekkyyttä, joka löisi laimin pakolaisille tarjottavan turvan. Maasta puuttuvien huippuammattilaisten houkuttelun maahan ei sen enempää tarvitsisi merkitä maahan töihin hakeutuvien ”tavallisten” työntekijöiden eikä vasta maahan saavuttuaan koulutusta saatuaan työllistyvien torjuntaa.*

Haastatteluissa esiin nousseisiin kysymyksiin kuuluu, voisiko jokin osa tulevien ikäluokkien jopa 80-prosenttisesti korkeakoulukoulutetuista osista sentään työskennellä myös esimerkiksi teollisuuden suorittavissa tehtävissä tai ainakin työnjohtotehtävissä huolimatta suorittamastaan amk-tasoisesta korkeakoulututkinnosta. Kuten on mainittu edellä, korkeakoulutusta vaille jäävä osa ikäluokasta eli 20 prosenttia vastaa varsin tarkoin sitä osaa nuorisoa, joka nykytiedon mukaan saavuttaa peruskoulutuksessa vain huonot oppimistulokset ja joka osin siksi on vaarassa syrjäytyä. Heidän varaansa tuskin voidaan rakentaa ainakaan ilman syrjäytymisongelman tuntuvaa lievitystä elinkeinoelämän suorittavan työvoiman ja työnjohtotyövoiman tarpeen tyydyttämistä.

Tavoitteidenasettelut eivät ainakaan ajatellen niiden toimeenpanoa näytä vielä ottaneen riittävästi huomioon sitäköön, että aikuiskoulutus muodostuisi mahdollisimman aukottomasti muita koulutusjärjestelmän osia *täydentäväksi*. Eriytyisen kiperä ongelma tämä on työllisyyskoulutuksessa. Haastatteluissa tuli esimerkiksi esiin se merkillinen tilanne, ettei jopa 200:aa maassa asuvaa ulkomaalaista työtöntä lääkäriä voida kouluttaa vallitsevasta lääkäripulasta huolimatta päteviksi kotimaisiin lääkärintehtäviin, koska ”normit kieltävät työttömiltä tutkintoon johtavan koulutuksen”. Toisaalta ongelman ratkaisemiseksi on ryhdytty toimiin.¹²⁴

¹²³ Vastaavasta tavoitteesta yleisesti ks. Lahtinen ym. 2001, 114-115.

¹²⁴ OPM Ulko-ETA-lääkärit 2002. Laajemmin ks. OPM Aikuiskoulutustyöryhmä 2002.

5 OHJAUS YLEENSÄ

Rahoitukseen liittyvän ohjauksen kenttä tarjoaa poikkeuksellisen hyvät mahdollisuudet tarkastella maamme koulutusjärjestelmän ohjausta. Suorimmin valtion ohjaamaa on sen sataprosenttisesti kustantama ammatillinen lisäkoulutus sekä työvoimapolitiittinen koulutus. Tämä koskee kuitenkin ennen muuta rahoitusta, ei välttämättä opetussisältöjä. Jokaisessa koulutusjärjestelmän osassa ja monessa niiden alaosista vallitsevatkin omaleimaiset ohjaustavat tai niiden yhdistelmät.

Vaikka valtion osuus yliopistokorkeakoulujen perusrahoituksesta on 100 %, ohjaukseen liittyvät kuitenkin OPM:n ja niiden korkeakoulujen väliset tulossopimukset. Sama menettely on siirretty OPM-amk –suhteisiin, vaikka valtion rahoitusosuus on vain lain mukaan 57 %. Samalla tavoin määrättyä rahoitusosuutta sovelletaan yleissivistävän koulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja vapaan sivistystyön rahoituksessa. Tosin, kuten olemme edellä tuoneet esiin, valtion tosiasiallinen rahoitusosuus on kunnilta 1990-luvun loppupuolen menonleikkauksista lähtien vaaditun omarahoitusosuuden johdosta sekä inflaatiokorjausten osittaisuuden johdosta käytännössä 47–49 %. (Taulukko 6.)

Valtion taloudellinen panos on siis kaikissa koulutusjärjestelmän osissa erittäin merkittävä. Järjestelmän rakenteen huomioon ottaen tämä kiinnittää huomiota erityisesti valtio-kunta –suhteeseen ja sen kehittämiseen. Tulosoajasta sovelletaan paitsi varsinaisimman valtionhallinnon sisällä, myös OPM:n ja sinänsä valtionhallintoon kuuluvien mutta perustuslaillisen autonomian omaavien yliopistokorkeakoulujen kesken. Tulosoajaus ulottuu myös OPM:n ja pääosin selkeästi kuntasektoriin kuuluvien amk:iien keskinäissuhteisiin. Vallitseva tilanne korostaa tarpeita vakavasti selvittää tulosoajausmenettelyjen kanssa yhteensovittuvien menettelyjen soveltamista myös niissä valtio-kunta –suhteisiin perustuvissa koulutusjärjestelmän osissa, jotka eivät kuulu tulosoajausmenettelyiden piiriin. Tätä edellyttää jo voimassa oleva taloudellisen vastuun jakautuminen. Valtio-kunta –suhteen tila ja kehitystarpeet nousivatkin esille hyvin monissa haastatteluisissa.

5.1 Koulutusjärjestelmän ohjauksen valtiollinen taso

5.1.1 OPM

Maamme koulutusjärjestelmää koskevaa ohjausta eräs haastateltava muuten luonnehti osuvalla kielikuvalla: ”Paras mitä olemassa”. Kysymykseemme siitä, onko ohjaus heikkoa, saimme vastaukseksi muun muassa, että ”ei heikkoa, mutta hidasta”.

Taulukko 6. Ohjausjärjestelmät rahoitusohjauksen näkökulmasta koulutusjärjestelmän eri osissa.¹²⁵

	Valtion rahoitusosuus laskennallisista toimintamenoista	Valtion lisäksi koulutusta rahoittavat	Kuntien rahoitusosuus lakisääteinen	Pääasiallinen rahoitusperusta	Päätös rahoituksen kohdentamisesta
Yliopisto-korkea-koulut	100 %	- Avoin yliopisto, täydennyskoulutus: maksuja - Paljon ulkopuolista rahoitusta	Ei kunta-osuutta	- Valtion suora rahoitus - Valtio osin myös "ulkopuolisena" rahoittajana	- OPM:n ja yliopistokorkeakoulujen väliset tulos-sopimukset - Yliopistoihin kohdistuu paljon muuta valtiollista ohjausta
Ammatti-korkea-koulut	57 %	- Kunnat - Avoimessa amk:ssa ja lyhyissä erikoistumisopinnoissa opiskelijat	Kyllä	- Valtion- osuus- järjestelmä	- OPM:n valtionosuusviranomaisena, toiminnan laajuus määritellään tulos-sopimuksilla OPM:n ja valtioneuvoston toimiluvan saaneiden amk:ien kesken
Ammatillinen peruskoulutus	57 %	- Kunnat	Kyllä	- Valtion- osuus- järjestelmä	- OPM valtionosuusviranomaisena - OPM:n järjestämisluvan saaneilla oppilaitoksilla koulutustehtäväpohjainen enimmäisopiskelijamäärä
Yleis-sivistävä koulutus: esi- ja perus-opetus	57 %	- Kunnat - Aineopinnoissa opiskelijat	Kyllä	- Valtion- osuus- järjestelmä	- OPM valtionosuusviranomaisena - Esi- ja perusopetuksen antaminen kunnille pakollista
Yleis-sivistävä koulutus: lukiot	57 %	- Kunnat - Erillisissä aineopinnoissa opiskelijat	Kyllä	- Valtion- osuus- järjestelmä	- Lukiokoulutuksen tarjoaminen ei kunnille pakollista - Edellyttää OPM:n lupaa
Aikuis-koulutus: vapaa sivistystyö	57 %	- Kunnat - Opiskelijat	Ei	- Valtion- osuus- järjestelmä	- OPM valtionosuusviranomaisena, päättää suoritteiden määrästä
Aikuis-koulutus: ammatillinen lisäkoulutus	100 %	- Opiskelijat - Työnantajat	Ei	- Valtionosuus ja valtionavustus	- OPM valtionosuusviranomaisena - LH:t jakavat valtionavustukset
Aikuis-koulutus: työvoimapolitiittinen koulutus	100 %	- Yhteisostoissa työnantajat	Ei	- Tuottajatailaajamalli	- TE-keskukset ostavat koulutuksen työministeriön yleisohjeiden mukaisesti

¹²⁵ OPM Aikuiskoulutustyöryhmä 2002, 58. Esitetty ensin julkaisussa OPM Aikuiskoulutusteemat 2002. Täydennetty. Taulukossa esitetyn lisäksi valtionosuuksia myönnetään perustamishankkeisiin. Niiden suhde kokonaiskustannuksiin nousee eräissä tapauksissa selvästi suuremmaksi kuin käyttökustannuksissa.

Tulosohjaukseksi kutsuttua ohjausta harjoitetaan myös OPM:n sisällä. Osin *koulutussektorin hallinnon nykyrakenteen uutuuden* johdosta ministeriössä ja osin arvioinnin painottumisen johdosta tuota tulosohjausta ei mielestämme vielä voida kunnolla arvioida. Sitä paitsi se on huomattavalta osin tuon sektorin johtoryhmän jäsenten keskinäiseen, intensiiviseen vuorovaikutukseen perustuvaa eikä huonosti ”jäljitettävänä” helposti tarkasteltavissa. Olemme kuitenkin jo edellä tuoneet esiin sen haastatteluissa esiin tulleen seikan, että maamme koulutusjärjestelmässä esiintyy pulmallisia vahvan sektoroituneisuuden piirteitä, joiden pehmentämiseen OPM:nkin on aiheellista kiinnittää huomiota omassa organisaatiossaan niiden monien toimien lisäksi, joita se on tuossa mielessä jo toteuttanut.

5.1.2 OPH

Arvioinnin nojalla *OPM:n ja OPH:n keskinäissuhteet* ovat normaalilla tolalla ajatellen OPM:n roolia OPH:n ohjaajana. Sikäli kuin ongelmia esiintyy, ne liittyvät ministeriön ja viraston *institutionaalisiin* keskinäissuhteisiin, jollaisina niitä myös tarkastellaan jäljempänä. Toisaalta instituutiokysymyksissä tehdyt ratkaisut luovat myös ne ehdot, joissa ohjausta voidaan harjoittaa.

Tiettyjä nimenomaisia ohjausongelmia esiintyy, kuten OPM:n OPH:lle antaman *tulospalautteen* tietty niukkuus tulosohjausprosessin yhteydessä. Asian korjaaminen olisi valtion keskushallintohankkeen periaatteiden mukaista. Samoin eräs haastateltu valitti, että ”kiireelliset asiat menevät ohi tärkeiden asioiden” ja toinen, että ”putkiohjaus ohittaa tulossopimukset”. Päättelemme, että olisi hyödyksi, mikäli *OPH saisi tiedokseen OPM:n LH:sten sivistysosastojen kanssa tekemät tulossopimukset*, koska näin ei näytä vielä käyvän. Asiaa kenties tarkasteltaessa selvitettäneen, onko tiedoksi antamatta jättämiseen mitään erityisiä, perusteltuja syitä.

Siihen haastatteluissa esiin nostettuun kysymykseen, missä määräsuhteissa koulutusjärjestelmän keskushallinnon johtotehtävien tulisi olla juristien, varsinaisten koulutusasiantuntijoiden ja lopulta muiden asiantuntijoiden hoidossa, emme kykene ottamaan kantaa, vaikka asian onkin huomion arvoinen. Vaikka, kuten eräs haastateltu korosti, ”competence creates commitment”, emme näe, ettei esimerkiksi myös juristi, valtio-oppinut, hallintotieteilijä tai taloustieteilijä voisi menestyä opetussektorin johtamis- ja asiantuntijatehtävissä.

5.1.3 LH:sten sivistysosastot

Tulosohjauspalautetta jäivät LH:tkin haasteltujen mukaan OPH:n tapaan kaipaamaan OPM:ltä. Puutteen korjaamista olisi tuoltakin osin ilmeisesti harkittava keskushallintohankkeen periaatteiden mukaisesti. LH:ksiin kohdistuvaa tulosohjausta on yleisellä tasolla arvosteltu jopa katsoen, että ”tulossopimukset ovat lähinnä yleisellä tasolla eivätkä juuri sisällä konkreettisesti mitattavia tuloksia. ...Ne kyetään aina jollakin laatutasolla osoittamaan toteutuneiksi.”¹²⁶ Käytännön kehittämistointen yhteydessä olisi ilmeisesti selvitettävä, soveltuuko luonnehdinta myös LH:sten sivistysosastojen suhteisiin OPM:öön.

Koulutusjärjestelmän ohjauksen lähistoriaan sisältyy haastattelijien mukaan *ohjausvirhe*, jota olemme voineet arvioida vain rajoitetussa mitassa. Kysymys on 1990-luvulla LH:eille kertyneistä suurista, työllisyysperusteilla kohdennettavaan lisäkoulutukseen tarkoitetuista siirtomäärärahoista. Niitä LH:t eivät kyenneet käyttämään eri syistä kuten toimeenpanokapasiteettinsa rajallisuuden vuoksi. Siirtomäärärahojen summan kartuttua peräti

¹²⁶ Koski 2001, 16.

1,2–1,4 mrd mk:n suuruiseksi VM ryhtyi menonleikkauksiin, joiden seurauksena siirtomäärärahakantaa ei enää vuonna 2001 ollut. Haastattelujen mukaan ohjausvirhe oli pääperustelu *parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän* asettamiselle ja sen ehdotuksille.¹²⁷ Niiden pääpaino on vuosille 2003–2007 ajoittuvassa kertaluonteisessa vailla toisen asteen koulutusta olevan 30–54 -vuotiaan aikuisväestön koulutustason *nosto-ohjelmassa*. Vastaavan tuen kohdentaisivat järjestäjille LH:t. Ehdotukset kohdistuvat myös useisiin muihin seikkoihin.

LH:sten harjoittamaa luonteeltaan *oikeudellista ohjausta* eli kertaluonteista normiohjausta eräät haastatellut arvostelivat. He katsoivat, etteivät LH:t ole olleet riittävän herkkiä käyttämään *uhkasakkoja*, vaikka kunnat olisivat pahoin laiminlyöneet tietyt peruspalvelunsa, joihin kansalaisilla on juridisesti vahvistetut subjektiiviset oikeudet. Ongelmaa katsottiin pahentavan sen, *etteivät kansalaiset kenties rohkene käyttää valitustietä* esimerkiksi siksi, että valittajavanhempien lapset saattavat joutua kouluissa silmätikuiksi ja kiusanteon kohteiksi. Asia ansaitsee epäilemättä sopivassa yhteydessä vakavaa huomiota, jos väitetyt ongelmat todella esiintyy.

5.2 Ohjaus koulutusjärjestelmän sektoreittain

5.2.1 Yliopistokorkeakoulut

Kuten mainittiin poliittis-strategisten tavoitteiden toimeenpanoa tarkasteltaessa edellä, OPM harjoittaa paitsi yliopistokorkeakouluja koskevaa tulosohjausta ja siihen liittyvää talousohjausta, se toteuttaa myös yleistä ja yksityiskohtaista normiohjausta sekä muiden ministeriöiden, virastojen ja laitosten lailla tulosohjaukseen liittymätöntä toimintaohjelma- ja hankekohtaista talousohjausta. Lisäksi OPM toteuttaa informaatio-ohjausta muun muassa edistäen yliopistojohtamisen ammattimaistumista sekä osallistuen opetusaloiksiin verkostomaisiin yhteistyömuotoihin kuten dekaanikokouksiin. Edellisessä luvussa mainittiin jo tulosohjauksen pelivaran kapeus sekä yliopistokorkeakoulujen luonne puhtaasti tulosohjattujen organisaatioiden asemasta hybridiohjausohjelmoina ohjelma- ja hankeohjauksen suuren merkityksen johdosta. Näkyvissä merkkejä tulosohjauksen vahvistumisesta sikäli, että on ehdotettu siirtymistä OPM:n kirjalliseen tulospalautteeseen yliopistokorkeakouluille.¹²⁸

Kuten maamme valtionhallinnon tulosohjauksessa yleensä,¹²⁹ yliopistokorkeakouluja koskevassa OPM:n tulosohjauksessa liikkumavara on siis vähäinen. Ainakaan kokonaisia yliopistoja OPM:llä ei tulosohjauksen perusteella kohdistuvalla tulosrahoituksella ole ”vara” ohjata paitsi kenties silloin, jos ohjauksen suunta säilyy monia vuosia johdonmukaisena.

Tutkimuksen huippuyksikkörahoitusta arvosteltiin pohtien, missä määrin siitä on muodostunut joillekin rahoituksen saajayksiköille lähes pysyvä rahoituskanava. Tärkeitä saajatulosyksiköilleen ja -yliopistoilleen ovat olleet myös ne moninaiset ohjelma- ja hankeperusteiset varat, joita OPM on kohdentanut yliopistoille. Kuten on aiemmin mainittu tässä raportissa, OPM ei suinkaan ole ainoa ministeriö, virasto tai laitos, joka rahoittaa hyvinkin pitkäaikaisia toimintoja yliopistokorkeakouluissa. Vain ”muutamana sadan tuhannen markan hankkeita” kuitenkin arvosteltiin haastatteluissa ohjauksen peruslinjan hämärtämisestä.¹³⁰

¹²⁷ Ks. OPM Aikuiskoulutustyöryhmä 2002. Aihepiiriin liittyneistä kiistoista ks. myös Virtanen A 2002, 103-15.

¹²⁸ OPM Yliopistotulos 2002, 22.

¹²⁹ Ks. Pöllä & Vuorela 2001, 8.

¹³⁰ Vrt. emt., 27. Ks. samoin OPM Yliopistotulos 2002, 46, jossa viitataan korkeakouluhallinnon ma. prof. *Seppo Höltän* yliopistojen edustajilta saamiin samansuuntaisiin näkemyksiin.

Yleispäätelmänään OPM:n harjoittamasta ohjauksesta useat haastatellut katsoivat erään heistä nuotoilua vastaavasti, että ”OPM on lempeä isäntä, joka armollisesti pelastaa myös asiansa sotkeneet yliopistot”. Ainakin toistaiseksi myös useimmat yliopistokorkeakoulut ovat sisäisesti pidättyneet radikaaleista, äkillisistä virkojen lakkauttamisista niihin pysyvästi nimitettyjen irtisanomisineen ja vastaavista oppiaineiden, laitosten ja tiedekuntien lakkauttamisista. Tosin muutamia oppiaineiden lakkauttamistapauksia tuli arvioinnissa esiin. Laitosfuusioita ja tiedekuntarakenteiden muutoksia on pantu toimeen varsin lukuisia.

Haastattelujen mukaan sinänsä harvalukuiset mutta valtakunnallisesti näkyvät väärinkäytökset sekä muut, vähemmän tunnetut laiminlyönnit ovat olleet kääntämässä OPM:n ohjausotetta suhteessa yliopistoihin palauttaen voimaan *detaljeihin paneutuvaa finanssikontrollia ja – tarkastusta*. Sitä kiristäviä OPM:n ohjeistoja yliopistot jatkuvasti saavat viimeistään valtiontalouden tarkastusviraston edellytettävä toimenpiteitä. Detaljikontrolleja tulisi haasteltavien mukaan vähentää ennalta ehkäisevin finanssihallinnon menettelyin. Muuten *detaljikontrollit* pirstovat tavoiteohjausta ja muuta sisältökysymyksiä koskevaa ohjausta ja hämärtävät strategista tavoitteidenasettelua ja strategisten tavoitteiden toimeenpanoa sekä niiden toteutumista koskevaa seurantaa ja arviointia.

Liittyen tutkintovolyymien alituisen kasvattamisen aiheuttamien riskien torjuntaan haastatteluissa kiinnitettiin huomiota *laadunvarmistuksen* kehittämiseen yliopistokorkeakouluissa. Esiin nousivat kansallisiksi ”benchmarkeiksi” EFQM:n eurooppalaista laatu-palkintokriteeristöä soveltava Taideteollinen korkeakoulu, ”tasapainoisen onnistumisen” mallina tunnettua BSC:tä soveltavat Oulun yliopisto, Vaasan yliopisto ja Turun kauppakorkeakoulu sekä useiden yliopistokorkeakoulujen laatuasiamiehet. Emme kuitenkaan voineet havaita, että opetuksen laadunvarmistus olisi vielä erityisen kiteytynyttä ja yhtenäistä siihen saakka, että sen periaatteet olisi lausuttu joka yliopistossa selvästi julki, että käytössä olisivat soveltuvat, yksinkertaiset, kiteytyneet ja selkeät tosijassa vaikuttavat välineet ja että ajoittain järjestelmät koestettaisiin ja järjestettäisiin tilaisuuksia, joissa laadunvarmistuksen toimivuutta edistettäisiin.

Haastattelujen mukaan ei ole edes kunnolla harkittu *tutkimuksen*, mukaan lukien *laatu- ja julkaisuareenavaatimukset täyttävän tieteellisen julkaisu toiminnan*, tulosten lukemista yliopistokorkeakouluilta rahoituksen saamiseksi edellytettäviin tuloksiin. Tuo kohde on kuitenkin erittäin keskeinen maamme yliopistojohtamisen eräänä mallimaista esiintyvässä Isossa-Britanniassa. Se on sentään otettu huomioon Helsingin yliopiston oma-aloitteisesti toimeenpanemissa menettelyissä jopa varsin suurella painoarvolla.¹³¹ Sama koskee sairaanhoitopiirien niin sanottua evo-rahoitusta, jossa sovelletaan varsin hienostunutta julkaisu toimintaa koskevaa tulospisteistystä.¹³² Valtakunnallisestikin on vastikään ehdotettu, että korkeakoulujen arviointineuvoston ja Suomen Akatemian yhteistyötä kehitettäisiin siten, että alakohtaisissa arvioinneissa ”koulutus ja tutkimus arvioidaan samanaikaisesti”.¹³³

¹³¹ Ks. esim. Helsingin yliopisto 2002.

¹³² Laskenta perustuu impakti- eli vaikutusindeksiin. Sen arvo on aikakauskirjakohtainen. Julkaisun impaktiarvo on sitä suurempi, mitä enemmän viittauksia aikakauskirjassa sen pistearvon määrittelyn laskenta-aikana julkaistu artikkeli on keskimäärin saanut osakseen. Palkitseminen perustuu siis odotuksiin siitä, kuinka runsaasti tietystä julkaisusta ilmestyneeseen artikkeliin kohdistuu viittauksia. Menetelmän soveltuvuus rajoittuu tieteenaloille, jotka ovat vahvasti kansainvälisiä julkaisu toiminnaltaan.

¹³³ OPM Yliopistotulos 2002, 24.

5.2.2 Amk:t

Amk:ejat koskeva OPM:n harjoittama tulohajaus peilaa vastaavaa, yliopistokorkeakouluja koskevaa menettelyä. Edellisiä ohjataan kuitenkin *omistajien kautta*, jälkimmäisiä *instituutioina*. Kuten osin jälkimmäisissä, myös edellisissä *opetuksen huippuyksiköiden valinta* on herättänyt tiettyä närää. Menettelyä on arvosteltu liian sattumanvaraiseksi, saajaorganisaatioiden tulosyksiköiden lobbauskyvystä riippuvaksi sekä liialti ”monelle vuorollaan” mutta silti ”joillekin ei mitään” kohdentavaksi.¹³⁴ Verrattuna yliopistokorkeakouluihin amk:ejat koskevalla ohjauksella on ollut ilmeiset etunsa ajatellen *jämäkkää johtamisotetta* sisäisen demokratian puuttuessa amk:eista. Tosin tämä ei ole ollut yksistään vain etu vaan myös mahdollinen ”organisaatiohygieeninen” puute. Tilanne näyttää olevan muuttumassa siten, että amk:eihin perustetaan tosin erittäin kevyt kolmikantahallinnon piirteitä sisältävä hallintomalli.¹³⁵ Haastatteluissa tuli myös esiin, etteivät läheskään kaikki amk:ien johtajat ole kohonneet organisaatiossaan toimitusjohtajamaisiksi ”valistuneiksi itsevaltiaksi”. Sen sijaan monia heistä pidetään edelleen leppoisina opettajakollegoina, jotka eivät rivikollegoidensa tekemisiin puutu.

Haastattelujen mukaan amk:t ovat tietynlaisia kunnallisia korkeakouluja, joilla on usein vahva paikallinen ja alueellinen tuki takanaan ja jotka ovat monessa tapauksessa elimellisesti ankkuroituneet toimintapaikkakuntiansa ja -alueidensa kehittämiseen. Toisaalta eräiden haastateltujen mukaan kunnallisten intressien vaikutus ei kaikissa tapauksissa ole ilmennyt amk:ien toimintaa edistävänä, olipa organisaatiomuotona kunnan toimintayksikkö, kuntayhtymä tai kuntanemistöinen osakeyhtiö. Kuntaintressien väitettiin tunkeutuneen joissakin tapauksissa jopa amk:ien pedagogiseen ohjaukseen.

Eräät kuntaintressit näkisivät haastattelujen mukaan mielellään *OPM:n koko tulohajauksen amk:eihin nähden lakkaavan* sillä maassamme sovelletusta desentralisaatiolinjasta juonnetulla perusteella, ettei minkään valtion organin tulisi ohjata mitään kunnallisia organeja. Tämä saattaisi kuitenkin johtaa OPM:n saneluun amk:eille siitä, mitä niiden tulisi tehdä rahoitusta saadakseen. Voisivathan vain harvat amk:it selviytyä valtion rahoituksesta, saati että tuskin mikään voisi silloin jatkaa toimintaansa nykyajassa. Vaihtoehtoisesti samaiset kuntaintressit voisivat haastattelujen mukaan tilapäisratkaisuna suostua *alueellisiin tulossopimuksiin*, jotka kattaisivat useita amk:ejat.

Amk:t itse puolestaan näkisivät haastattelujen mukaan mielellään itsellään yliopistokorkeakouluja vastaavan tietyn osallisuuden OPM:n tavoitteidenasetannassa. *Amk-tulohajaukseen* on haastattelujen mukaan sitä paitsi uhannut jäädä tiettyjä *aukkoja* kuten järjestettäessä sellaisia useille amk:eille yhteisiä toimintoja kuin virtuaali-amk tai tietyt kirjastopalvelut.

Amk:ejat koskee niitä koskevaan tulohajausmenettelyyn liittyvä yksikköhintaohjaus. Lakisääteisesti valtion rahoitusosuus amk-toimintaan on 57 % ja kuntien 43 %. Lisäksi kuntien rahoitusosuuteen lisätään vuosittain tarkistettava asukaskohtainen markkamäärä, esimerkiksi vuonna 2000 asukasta kohden 647 mk. Tämän lisäyksen johdosta kuntien tosiasiallinen rahoitusosuuden on vuonna 2002 arvioitu olevan 53–55 %, mikä koskee paitsi amk:ejat, myös yleissivistävää koulutusta ja ammatillista peruskoulutusta. Amk:ia ylläpitävä kuntayhtymä tai yksityinen koulutuksen järjestäjä saavat perusrahoituksen valtiolta 100-prosenttisena. Tulossopimusmenettelyllä pidetään huolta siitä, että ylläpitäjät todella käyttäisivät

¹³⁴ Arvostelu haastatteluissa ei sellaisenaan kohdistunut korkeakoulujen arviointineuvostoon. Kohteena oli sen sijaan se menettelyn piirre, että yliopistojen sisäiset prosessit ratkaisivat, mitkä yksiköt pääsevät valtakunnalliseen vertailuun. KAN-tasolla mielestämme on sen sijaan kysymys mallikelpoisesta menettelystä ks. Moitus 2000.

¹³⁵ OPM AMK 2002.

valtionosuudet amk-tarkoituksiin ja vastaisivat lisäksi myös omista rahoitusosuuksistaan. Muodollisesti valtionosuudet sen sijaan ovat täysin vapaat tarkoitussidonnaisuudesta aivan samoin kuin yleissivistävän koulun valtionosuudet. Tämä koskee käytännössä ennen muuta sitä tapausta, että amk:n ylläpitäjänä on yksittäinen kunta, jolle osuus silloin suoritetaan. Onkin esiintynyt tapauksia, joissa kunta ei ole suorittanut koko amk-perusteella saamaansa valtionosuutta vastaavaan tarkoitukseen, mutta on myös kuntia, jotka ovat tehneet tarkalleen siten.¹³⁶

Tarkemmin sanoen amk:ien valtionosuusrahoitus määräytyy järjestäjäkohtaisesti. Se määräytyy yleissivistävää koulutusta, ammatillista peruskoulutusta sekä vapaata sivistystyötä ja taiteen perusopetusta amk:ien ohella koskevan Opetus- ja kulttuuritoimen RahoitusL:n ja A:n (1998) nojalla. Amk:eissa rahoitus tarkemmin sanoen määräytyy opiskelijamäärien ja opiskelijaa kohden laskettujen yksikköhintojen mukaisesti. On ehdotettu, että amk:ien erilaiset koot ja rakenteet otettaisiin huomioon yksikköhinnan laskennassa. Samassa yhteydessä on ehdotettu, että huomioon otettaisiin kaikille amk:eille suoritettavan tasasuuruisen erän lisäksi nykytapaan opiskelijamäärä (61 % vastaavasta rahoituksesta), suoritettut tutkinnot (25 %) sekä tutkimus- ja kehitystyö (10 %).¹³⁷ Arviointihankkeemme jo ollessa lopuillaan saamamme tiedon mukaan ehdotus ei kuitenkaan toteudu noilta osin. Haastatteluissa pohdittiin, eikö nykyjärjestelmässä itse asiassa ole puolensa verrattuna ehdotettuun vaihtoehtomalliin. Nykyjärjestelmä rinnastettiin jopa maksuseteli- eli voucher –järjestelmään sikäli, että toimintansa sikäli huonosti hoitava amk, josta opiskelijat hakeutuvat muualle, menettää valtionosuuksiaan opiskelijavähennyksen suhteessa, kun osuuden perusteet seuraavan kerran lasketaan.

5.2.3 Ammatillinen peruskoulutus

Ammatilliseen peruskoulutukseen suuntautuva ohjaus on varsin eriytynyttä ja monisyistä. Lainsäädäntö määrittelee 120 opintoviikon ammatilliset tutkinnot. Järjestäjiä koskee lupasääntely ja aloituspaikkasääntely, minkä lisäksi vaatimuksena on koulutuksen maksuttomuus opiskelijoille. Taloudellinen sääntely puolestaan koskee kutakin sisäänotettavaa opiskelijaa koskevaa yksikköhintaa, jota sovelletaan valtionosuuden perustana. ”Yhteiskunnallisesti tärkeiksi mutta opiskelijoiden kaihtamiksi” osoittautuneilla koulutusaloilla sovelletaan yksikköhintoja, joita on korotettu verrattuna siihen, mitkä ovat tiedossa olevat tosiasialliset tuotantokustannukset. Näin koulutuslaitoksia kannustetaan panostamaan sanotuille aloille.

OPH vahvistaa ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelmien OPS:ien perusteet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kaikkiaan 120 ov:sta 20:n on oltava työharjoittelua. Kuten edellä on viitattu, ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus määräytyy samojen perussäännösten nojalla kuin muun muassa yleissivistävän koulutuksen ja amk:ien.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille suunnatun rahoituksen kehittämiseksi on tehty ehdotus, jota on pidettävä oikean suuntaisena ottaen huomioon koulutusjärjestelmän tuossa osassa ilmenevän vakavan ”pudokkuuden” ongelman.¹³⁸ Varsinainen rahoitus myönnettäisiin edelleen sisäänottojen perusteella opiskelijakohtaiseen kustannusstandardiin perustuen. Ehdotuksen mukaan ammatillista peruskoulutusta koskevan tulos- joskaan ei suinkaan kokonaisrahoituksen kriteereinä ryhdyttäisiin korostamaan tutkintojen suorittamista loppuun ja

¹³⁶ OPM AMK-rahoitus 2002, 7.

¹³⁷ Em. julkaisu, us. kohdat.

¹³⁸ Ks. OPH 2002. Huoli ”pudokkuudesta” juuri tuolla termillä kutsuttuna on pääteemoja EVA:n raportissa maamme koulutusjärjestelmästä (2001).

siihen liittyen opintojen keskeyttämisen ja vastaavan ”pudokkuuden” minimointia. Saamamme käsityksen mukaan tulosrahoitusmalli on toteutumassa.

Arvioinnissa tuli esiin havaintoja siitä, *ettei ammatillisen peruskoulutuksen nykymalli ja odotettavissa oleva laajuus elinkeinoelämän näkemyksen mukaan turvaa tiettyjen alojen* kuten kone- ja metallialan *osaajien saatavuutta* elinkeinoelämälle.¹³⁹ Teollisen työn tekijöiden määrä ei sitä paitsi ennusteidenkaan mukaan välttämättä sanottavammin laske esimerkiksi aikavälillä 2000–2010, vaan pysyy vajaassa 400 000:ssa, joskin tevanake- ja puuteollisuudessa on odotettavissa selvää, suhteellisen nopeaa laskua.¹⁴⁰ Ehdotettu tulohajauksen kehittämismalli toisi ilmeisesti vain marginaalista lievitystä myös tuohon ongelmaan eikä sitäkään pikaisesti.

Ammatillisen peruskoulutuksen *valtionosuuksien suorittaminen koulutuksen järjestäjille* eikä suoraan kunnille herätti närrä eräissä haastatelluissa. Kritiikki näytti lähtevän kuntien toiveista, että ne voisivat käyttää vastaavat valtionosuudet itse valitsemiinsa kohteisiin ja samoin sopeuttaa vapaasti rahoitusosuuksiaan.

5.2.4 Yleissivistävä koulutus

Yleissivistävää koulutusta koskevaa ohjausta tarkasteltaessa ei arvioinnissa tullut esiin kritikoitavaa ajatellen varsinaisia oppilaitoksia. Kunnallispoliittinen puuttuminen asioihin toteutuu haastattelujen mukaan enemmänkin lähinnä kuntien koko koulutoimen tasolla. Yksittäiset koulut rehtoreineen voivat hoitaa tehtävänsä voittopuolisesti professionaalisia kriteerejä seuraten.

Arviointimme mukaan vakavimmat kuntien koulutoimen rahoitusongelmat johtuvat valtionosuusrahoituksen yleisistä ongelmista tosin sen lisäksi, ettei jokainen kunta ole onnistunut optimoimaan omaa sisäistä ohjaustaan suhteessa koulutoimeensa. Lisäksi eräiden kuntien koulutoimessa vallitsee osin pienestä kuntakoosta aiheutuvia pienten toimintayksiköiden ongelmia.

Huomattavin koulutointakin koskeva yksittäinen talousongelma koostuu yleisten valtionosuuksien puutteista. Vastaava valtionosuusrahoitus kohdistuu suhteettoman suuressa määrin siirtämään varoja kunnista, joissa asukaskohtaiset verotulot ovat suurimmat, kunnille, joissa ne ovat pienimmät.¹⁴¹ Menettely ei ota huomioon kunkin kunnan usein varsin ainutlaatuisista olosuhteista johtuvaa menojen ja tulojen tasapainoa. Asukaskohtaisten verotulojen asemasta sitä kuvaavat maassamme sovelletun, kansainvälisesti katsoen erittäin ajanmukaisen kunnallistalouden laskentatoimen tulos- ja rahoituslaskelmien jäämäluvut. Siksi on varsin lukuisia kuntia, joissa valtionrahoitus ja toisaalta kunnissa vallitsevat tarpeet eivät kohtaa siten kuin pitäisi. Olemme lisäksi jo useissa kohdin edellä maininneet valtion toteuttamat koulutuksen valtionosuusleikkaukset, joiden johdosta kuntien tosiasiallinen rahoitusosuus on lain kirjaimen mukaista prosenttiosuutta selvästi korkeampi. Tuo ongelma on kuitenkin toisentyypinen kuin yleisen valtionavustusmenettelyn rakenteesta ja periaatteista johtuva puutteellisuus. On myös huomattavaa, että myös valtiontaloudessa menonleikkausten kohteeksi ovat joutuneet monet toiminnot kuten yliopistokorkeakoulut.

¹³⁹ Vrt. TT 2002.

¹⁴⁰ OPM Aikuiskoulutustyöryhmä 2002, 80-81. Määrään eivät sisälly muut teollisuudessa toimivat kuin teollisen suorittavan työn ja työnjohtotyön tekijät.

¹⁴¹ KuntValtionosuusL 7 §. Valtionosuusjärjestelmän ongelmista nimen omaan kuntien koulutoimen kannalta ks. Laasanen 2002.

Yleissivistävää koulutusta tarkastelimme eräiltä tässäkin tärkeiltä osin jo edellisessä luvussa. Pohdimme, missä määrin yleissivistävän koulutuksen tarpeen perusteella kunnille suoritettujen joskin tuon koulutukseen tarkoituksiin nykyisin sitomattomat *valtionosuudet* ja toisaalta kansalaisilla olevat oikeudet *vedota* LH:iin eivät ole ihanteellisessa suhteessa. Sinänsä välttämätön koulutussektorin oikeusturva ei voi korvata varsinaista normi-, talous- ja informaatio-ohjausta vaan vain korjata ja hienosäätää sitä.

Haastatteluissa nousi esiin ehdotus, että *VES:iä* tulisi käyttää ohjauskeinona koulutusjärjestelmässä.¹⁴² Ehdotuksen tarkennus edellytti opettajien tulospalkintaa opiskelija- ja esimiesarviointien perusteella. Suhtaudumme asiaan varauksin vierastaen sekä uhkaavaa tiettyä populismia että uhkaavaa tiettyä autoritarismia. VES:illä lienee vähemmän ehdottomia käyttötapoja tulosohjauksessa, ja ne tulisi erikseen tutkia.

Haastatteluissa verrattiin myös hallinnonaloja toisiinsa. OPM:n hallinnonala pidettiin ainakin STM:n hallinnonala vanhoillisempänä, keskitetympänä ja käskyttävämpänä. Koulujakin pidettiin ohjeistetumpina kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita lisäten vielä, ettei ”tarkka ohjaus varmista tasoa”. Väitteet saattavat edellyttää tarkempaa vertailevaa arviointia.

5.2.5 Aikuiskoulutus

Arviointimme koskee myös *aikuiskoulutusta*. Siellä esiin tulleet ongelmat liittyvät ohjausaihepiirin asemasta kuitenkin enemmän strategiseen tavoitteiden asettamiseen ja vastaavaan toimeenpanoon ja osin instituutiokysymyksiin kuin ohjaukseen.

Emme esimerkiksi voi toteuttaa taloudellista arviointia siitä, onko erilaisiin yksikköhintamalleihin perustuva valtion budjettirahoitus avustuksina aikuiskoulutuksen moninaiisiin ja keskenään hyvinkin erilaisiin osiin perusteltua, ”oikeisiin” tai ”parhaisiin” kriteereihin perustuvaa ja riittävää ja ovatko tuon rahoituksen muutokset mukaan lukien sen supistukset olleet vakavasti haitallisia. Asiaa pitäisi mielestämme tarkemmin tarkastella kehittämistarkoituksessa. Olisi myös tarkistettava eräiden haastateltujen toivomalla tavalla, että kaikilla LH:lla on varmasti riittävä asiantuntemus *aikuiskoulutuksen aloituspaikkojen* kohdentamiseksi sikäli kuin asia on LH:sten toimivallassa.

5.3 Yleisiä ohjauskysymyksiä

5.3.1 Koordinointi, sertifiointi ja eräät muut käytännöt

Yleisiin ohjauskysymyksiin kuuluvat muun muassa koulutusjärjestelmän viittä osaa koskevien ohjauspyrkimysten *yhteensovittaminen* sekä sellainen ohjaus, joka koskee *useampaa kuin yhtä järjestelmän osaa* kerrallaan. Tuon erityisen ohjauksen tehtävänä on – tai olisi, ellei sellainen vielä toimi hyvin – varmistaa kohteena olevien järjestelmän osien saumaton limittyminen esimerkiksi ”pudokkuusongelmien” minimoimiseksi sekä koko järjestelmän koherenssin varmistamiseksi. Tämä on tärkeää myös siksi, että useimmat kansalaiset vaeltavat elämänsä aikana läpi useamman kuin yhden koulutusjärjestelmän osan. Eräät heistä jopa palaavat osiin, jotka he ovat aikaisemmin jättäneet taakseen. Joillekin heistä karttuu henkilökohtaista kokemusta jopa jokaisesta järjestelmän osasta, vaikka sitten seitsemän vuosikymmenen aikana. Tämä korostaa entisestään järjestelmän ”saumakohtien” ja niihin kohdistetun huomion merkitystä.

¹⁴² Vrt. Lahtinen ym. 2001, 13.

Useissa haastatteluissa nousi myös esiin kysymys koulutusohjelmien *sertifioinnista* ja *akkreditoinnista*. Kävi esiin, että sertifiointi ja akkreditointi on yliopistokorkeakoulujen taholta torjuttu tai korostettu, että se voi koskea vain joitakin harvoja, valikoituja koulutusaloja, jotka ovat kansainvälisesti vertailukelpoisia. Vastaavien menettelyjen kalleudestakin ilmaistiin huolia viitaten Saksassa menossa oleviin prosesseihin. Toisaalta oli haastateltuja, jotka ilmaisivat vakaasti uskovansa, että ”sertifiointi tulee” tai ”akkreditointi tulee”. Sitä paitsi akkreditointia harjoitetaan jo, joskin esimerkiksi yliopistokorkeakouluissa vasta tiettyjen erikoistumisopintojen aihepiirissä.¹⁴³

Mistään pelkästä informaatio-ohjauksesta mukaan lukien arvioinnista ei akkreditoinnissa ja sertifiointissa olisi välttämättä kysymys. Sen sijaan menettelyillä voisi olla ellei suorastaan tietyn koulutustuotannon sallivaa tai epäävää vaikutusta, ilmeisen vahva vaikutus koulutuskysyntään sen mukaan, onko sertifikaatti tai akkreditointi myönnetty vai evätty. Kuvaan saattaisivat kuulua myös määräaikaiset ja ehdolliset sertifikaatit ja akkreditoinnit joillekin niitä hakevista tahoista ja ohjelmista. On kuitenkin huomautettava, että yleinen halukkuus edetä sanottuun suuntaan on heikohko. Tämä koskee myös yliopistokorkeakoulujen laatu järjestelmien kehittämistä, joka halutaan jättää tapahtuvaksi ”pääasiassa yliopistojen omasta toimesta”.¹⁴⁴ Asenne on kuitenkin ristiriitainen esimerkiksi verkko-opetuksen ja franchise-koulutustoiminnan luultavasti vähitellen merkittävästi laajentuessa.¹⁴⁵ Oireita vakavammasta ja koordinointiin halukkaammasta asennoitumisesta edustavat myös pohdinnat, tulisiko kunkin yliopiston tulossopimuksen noudattaa sen soveltaman kehitysvälineen kuten tasapainoisen onnistumisen mallin BSC:n tai Euroopan EFQM-laaturaportointikriteeristön muotoa.¹⁴⁶

Ei ole tarpeen edetä kuin *Viroon*, jotta on mahdollista tarkastella täysimittaista ja tiukkaa eripituisten *sitovien* akkreditointien järjestelmää, joka kattaa kaikki koulutusalat. Akkreditointeja myönnetään joko maksimimääräajaksi eli useaksi vuodeksi kerrallaan tai sikäli tilapäisesti, että akkreditoitu ohjelma joutuu varsin pian uudelleen arvioitavaksi.¹⁴⁷ Akkreditointeja harjoitetaan joskin muussa kuin tiukassa normiohjauksen mielessä myös Ruotsissa.¹⁴⁸ Viron järjestelmää luonnehtii myös kaikkien professuurien täyttö vain viiden vuoden määräajaksi, ensimmäisen nimityksen riippuvuus väitöskirjaa huomattavasti vaativammasta saksalaisen perinteen mukaisesta habilitaatiotähtöskirjasta sekä kunkin jatkonimityksen riippuvuus asianomaisen jatkuvasta, tieteellisesti riittävän laadukkaasta julkaisu toiminnasta. Virolaiseen järjestelmään verrattuna ja muutenkin kansainvälisessä katsannossa suomalainen professorien nimittämisjärjestelmä on nykyisin leväperäinen. Poikkeuksena ovat alat, joilla on riittävän vankka, kansainvälisen julkaisukäytännön ja muiden vakiintuneiden käytäntöjen varaan rakentunut tieteenalan sisäinen laatu kontrolli. Mielestämme OPM:n olisi hyödyllistä kiinnittää asiaan pikaista vakavaa huomiota, sillä valikoiva laatu kontrollin voimakkuus johtaisi ilmeisen nopeasti niin tuottavuuden kuin laadun parannuksiin.

¹⁴³ Ks. KAN 2000, 7, joka korostaa akkreditointia elinikäisessä oppimisessa, korkeakoulujen verkosto-opetuksessa ja kansainvälisessä opiskelijavaihdossa opiskelijoiden oikeusturvan nimissä. Esimerkkejä akkreditoinnin piiristä ovat liiketoiminta-osaamisen MBA-ohjelmat sekä lukuisten alojen pätevyysdiplomi- eli PD-ohjelmat, emt., 14.

¹⁴⁴ OPM Yliopistotulos 2002, 13.

¹⁴⁵ Em. julkaisu., 14. Franchise-koulutustoimintaa on esimerkiksi ulkomaisen yliopiston tutkintokoulutusohjelman tarjoaminen maassamme kotimaisen tahon toimesta siten, että tuo taho saa tietyn tuen tuolta yliopistolta koulutustehtävässään mutta toisaalta suorittaa tietyn osan tuotoistaan vastineeksi.

¹⁴⁶ Em. julkaisu., 20.

¹⁴⁷ Vastaava organisaatio on Virossa *Eesti Kõrghariduse Akrediteerimiskeskus*, englanniksi *Estonian Centre of Higher Education Accreditation*.

¹⁴⁸ Ks. Wahlén 2001.

Sertifiointin ja akkreditoinnin kanssa analogisia haasteita on noussut esiin *ammattillisen peruskoulutuksen* yhteydessä. Tietyllä runsaskysyntäisillä ammattialoilla nopealiikkeiset yksityiset palvelujen tarjoajat ovat ryhtyneet täyttämään koulutusaukkoja. Sertifiointin puuttuessa jälkimmäisten suoritteeseen tyytymättömien valitustahoksi ovat jääneet vain *kuluttajaviranomaiset*. Ne ovat kuitenkin voineet puuttua asiaan vain räikeimmissä tapauksissa eli luvatus suorituksen suorastaan jäätyä tarjoamatta. Vaikka kysymyksessä ammattialojen edustajat yrittäjäjärjestöineen ovat olleet tyytymättömiä tiettyjen kalliilla hinnalla itsensä pikakouluttaneiden henkilöiden osaamiseen, elinkeinovapaudesta johtuu, ettei mitään ole yleensä ollut tehtävissä.

5.3.2 Markkinaohjaus

Markkinaohjausta koskevat haastattelukysymykset osoittautuivat monelle vastaajalle moniselitteisiksi. Laaja markkinaperusteista tarjontaa ei nimittäin maamme koulutusjärjestelmässä esiinny. Organisaatioperustaltaan ”yksityiset” toimijat ovat esimerkiksi ainakin osin kuntaomisteisia tai joka tapauksessa valtionavuista riippuvaisia. On kuitenkin huomautettava, että markkinaperusteisuuden harvinaisuudesta huolimatta monet muut New Public Management –suuntaiset ratkaisut ovat laajasti sovellettuja koulutussektorilla. Tämä koskee esimerkiksi sektorilla ylipäätään toimeenpantua hajautusta, nykyistä, pääosin tarkoitussidonnaisuudesta irrotettua valtionosuusjärjestelmää, sovellettuja tulosohtaus- ja –rahoitusmenettelyjä, laitoskohtaisen asemasta järjestäjäkohtaista koulutuksen järjestämislupien menettelyä, informaatio-ohjaukselle mukaan lukien arvioinnille annettua huomattavaa roolia sekä useita oppilaita ja opiskelijoita koskevia ratkaisuja kuten entistä huomattavasti vapaampaa koulutuslaitoksen valintaa sekä lukion luokattomuutta ja ylioppilaskirjoitusten hajautusta.

Kansantalouden tilinpidossa yksityisen sektorin osuus koulutustoiminnan tuotoksesta on noin 15 prosenttia eli runsaan prosentin BKT:sta.¹⁴⁹ Sama on yksityisen sektorin osuus koulutusalan kokonaistyöllisyydestä. Osuudet on toisaalta arvioitu selvästi suuremmiksikin, koska osa koulutusalan yritystoimintaa luetaan tilastoinnissa luokkaan ”liikkeenjohdon palvelut”.

Varsinaisen markkinaohjauksen aihepiirissä monet vastaajat suhtautuivat kielteisesti jo koulutusseteleihin ja vouchereihin saati koulutuksen maksullistamiseen huolimatta parhaista taloustieteellisistä periaatteista. Niiden mukaan maksullistaminen on perusteltua silloin, kun niiden opiskelijoita odottaa huomattava tulotaso tai mahdollisuudet menestyä yrittäjänä, jolloin ilmaiskoulutuksena heille suoritettu subventio vääristää markkinoita. On oletettavaa, ettei elinkeinoelämäkään hyväksyisi vaikkapa it-alan DI-koulutuksen maksullistamista. Vahvat lääkäri-, ekonomi- ja juristiprofessiot tuskin äänettöminä seuraisivat opintomaksun kantoon ryhtymistä noita aloja opiskelevilta, vaikka taloustieteelliseltä kannalta menettely olisikin tehokas ja sellaisena hyvin perusteltu.

Markkinaperusteisuus koulutusjärjestelmän eri osissa rajoittuu enemmänkin *oheistoimintoihin*. Sille haluttiin arviointihaastatteluissa arvioijille tietyksi yllätykseksi muutenkin vetää rajoja kuten yleissivistävässä koulutuksessa tapaan ”tervetuloa jumppaan, mutta pysykööt pois matikasta ja äikästä”. Edes atk-opetuksen ulkoistamista siirtymällä tilaamaan se yrityksiltä ei yksituumaisesti pidetty tehokkaimpana ja halvimpana ratkaisuna.

Eräille kuntayhtymille sattuneiden kalliiden, tosin koulutussektorin ulkopuolelle sijoittuneiden *virheiden* vuoksi ulkoistamista arveltiin pelättävän, sekä aiheesta että aiheetta. Samoin todettiin

¹⁴⁹ Tästä ja seuraavasta ks. Lith 2000, 91-5.

kuntatahojen suunnalta yleisesti, että ”suurimmassa osassa kuntia eivät kilpailuasiat ole hallinnassa”. Toisaalta tuotiin esiin, että maassamme on moni sellainen asia jo ulkoistettu, jonka monessa muussa EU-jäsenvaltiossa hoitavat korkeakoulut itse. Tuollaisia asioita ovat opiskelija-asuminen, ruokailu, opiskelija- ja työterveyshuolto ja nyttemmin myös kiinteistötoimi. Yritysten ryhtymiseen julkisomisteisten koulujen *sponsoreiksi* koululaisten ja opiskelijoiden keskuudessa suhtauduttiin epäillen, jos asiaan ylipäätään otettiin kantaa.

Nykyaikaiset markkinaperusteiset ohjausvälineet yleensä suorastaan loistivat poissaolollaan haastatteluissa. Tietty poikkeus näyttäisi muodostuvan osasta aikuiskoulutuksen kuitenkin erittäin heterogeenistä kenttää.¹⁵⁰ Arviointimme viittaa siihen, ettei markkinaperusteisia ohjausvälineitä kunnolla tunneta, tunnetuinakaan niitä ei sovelleta esimerkiksi poliittisista tai ammattikuntaisista syistä tai niihin ei eri syistä luoteta yhtä paljon kuin muihin toimintatapoihin. Tosin ne eivät kenties edes sovellu joihinkin aiotuista tarkoituksistaan oloissamme. Arviointihavaintojemme mukaan niitä saatetaan myös soveltaa huolimattomasti, vinoutuneesti ja vailla riittävää huomiota mahdollisiin haitallisiin sivuvaikutuksiin silloin, jos soveltamisen taustalla on ideologinen vakaumus välineiden lähtökohtaisesta suotavuudesta. Tuollaiset seikat selittävät nekin osaltaan, miksi markkinaperusteisuus on koulutussektorilla niin heikosti kehittyntä.

Maassamme on toisella tärkeällä hyvinvointisektorilla jopa perustettu erityinen tutkimus- ja opetusala terveystaloustiede, joka esiintyy niin yliopisto- ja ammattikorkeakouluissa kuin tutkimuslaitoksissa ja kehittäjäorganisaatioissa. Silloin kun terveystaloustiedettä ei käytetä tarkastelun kenttä kapeaksi rajaten perustelevaan joitakin haluttuja ratkaisuja, kuten joissakin haastatteluissa kriittisesti epäiltiin, sen myötä saatava lisä tarkasteluihin on osoittautunut arvokkaaksi. Sosiaalitaloudenkin noususta tutkimuksen, opetuksen ja asiantuntemuksen alueena on merkkejä, saati uudemmassa julkisen taloushallinnon tutkimuksesta ja opetuksesta. Sen sijaan *koulutuksen talous* on jäänyt lapsipuolen asemaan. Tämän vahvistaa tutustuminen maamme kasvatustieteellisten tiedekuntien ja niiden oheis- ja lähiyksiköiden suuntautumiseen.¹⁵¹ Sama tulos on perehtymisestä yliopistokirjastojen teostietokantoihin.¹⁵² Arvioinnin tulosten perusteella näyttää siltä, että koulutustalouden suhteellinen kehittymättömyys on ollut osasyynä siihen, että tietyt markkinaperusteiset toimintatavat ovat ideologisoituneet enemmän kuin olisi ollut syytä toivoa ja että niiden sovellukset ovat jääneet suhteellisen satunnaisiksi.

Lähimmäksi koulutuksen talouden aihepiiriä sijoittuvat sinänsä laajahko koulutuspolitiikan ja koulutussosiologian tutkimus, joka ei ole kokonaan sivuuttanut koulutuksen talouden kuitenkaan keskittymättään siihen. Sellaisenaan tärkeä on vuoden 2002 alussa alkaneena vielä varsin uusi *FINHERT*, hanke, jossa Tampereen, Turun ja Jyväskylän yliopistojen yhteistyönä OPM:n huomattavan rahoituspanoksen tuella käynnistetään korkeakouluhallinnon ja –johtamisen yliopistokoulutus ja vakiinnutetaan erityinen tuon aihepiirin tutkijakoulu.¹⁵³ Tuo tärkeä hanke ei kuitenkaan ainakaan pikaisesti kouluttane huomattavaa määrää nimenomaan koulutuksen talouden huippuasiantuntijoita. Se ei myöskään riitä yksin koulutustalouden tutkimuksen vakiinnuttamiseksi tasolle, jota arviointimme nojalla pidämme suotavana ajatellen koulutusjärjestelmän käytännön tarpeita.

¹⁵⁰ Varmola 2002.

¹⁵¹ Tässä tarkoituksessa hankkeessa perehdyttiin Helsingin, Turun, Tampereen, Jyväskylän ja Oulun yliopistojen tarjontaan sekä Jyväskylässä ja Turussa toimivien alan valtakunnallisten tutkimuskeskusten toiminnan suuntautumiseen.

¹⁵² Aiheesta näyttää ilmestyneen vain yksi, nyt ilmeisesti jo klassikkoteos, Vaherva 1985. Muuten aihetta on enemmänkin vain sivuttu lukuunottamatta rajattuihin erityiskysymyksiin kohdistuneita tutkimuksia ja selvityksiä.

¹⁵³ Ks. *FINHERT* 2002.

6 INSTITUUTTIKYSYMYKSET

6.1 Valtionhallinnon järjestelmätason kysymykset

6.1.1 OPM

Eräät haastatellut arvioivat, etteivät *OPM:n sisäisesti* koulutusalaista vastuussa olevat eri sektorit aina kommunikoi mallikelpoisesti keskenään. Tälle vastaajat näkivät tietyt, pitkäaikaiset perinteet, joiden he eivät olettaneet voivan muuttua hetkessä. Emme kuitenkaan voi tehdä asiasta varsinaisia päätelmiä vaan vain suositella, että käsityksen paikkansapitävyys tarkistetaan ministeriössä ja että tarpeen vaatiessa ryhdytään kehittämistoimiin.

Erityiskysymyksenä haastatteluissa tuli esiin, ettei OPM:ssä ole ruotsinkielistä yksikköä ja että kahden suurläänin sivistysosastoilla *ruotsinkielistä* väestöä koskevat asiat nyt hukkuisivat muiden asioiden joukkoon. Edelleen, haastatteluissa tuotiin esiin niin pääkaupunkiseudun¹⁵⁴ kuin haja-asutusvaltaisten alueiden koulutuksen ongelmia, jotka eivät haastateltujen mukaan olisi saaneet riittävää huomiota ministeriössä. Ilmeisesti noiden kahden aluetyypin ja kenties muidenkin aluetyyppien ongelmia koskevat paikannukset ja analyysit eivät nykyisin riittävästi kohtaa.

OPM on yksi niistä ministeriöistä, joiden henkilöstö ja tehtävät ovat viime vuosina laajenneet. Valitettavasti ei ole selvästi nähtävissä ministeriön keskittymistä nimen omaan strategiaan kysymyksiin.

OPM:ssä henkilöstömäärän kasvu on kuitenkin ollut vähäisempää kuin etenkin STM:ssä. Kun OPM:ssä työskenteli 1980-luvun puolella välissä noin 280 ja 2000-luvun alussa runsaat 320 henkeä, lukemat STM:ssä olivat samoin noin 280 mutta nyttemmin peräti noin 450, josta 1990-luvun puolen välin jälkeistä kasvua on noin 80 henkeä. Vertailun vuoksi KTM:n lukemat vastaavina ajankohtina olivat vajaat 270, runsaat 310 ja runsaat 340 ja työministeriön vajaat 280, runsaat 410 ja runsaat 350.¹⁵⁵ Edellisiä tarkempien tietojen mukaan OPM:n kokoaikaisen henkilöstön määrä oli vuonna 1998 kaikkiaan 323 ja osa-aikaisen 9, ja vuonna 2001 luvut olivat 347 ja 8. Vuonna 2001 henkilöstöstä johtoon lukeutui 29, asiantuntijoihin 207 ja avustaviin 119.¹⁵⁶

OPM:n organisaatiosta kertovat lisää sen henkilöstötilinpäätöksen tiedot.¹⁵⁷ Jo sellaisenaan on myönteistä, että OPM on laatinut henkilöstötilinpäätöksen ja myös julkistanut sen kenen tahansa tutustuttavaksi. Tutkijakoulutuksen oli vuonna 2001 saanut OPM:n henkilöstöstä 29, ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut 175 ja alemman 33. Henkilöstön koulutusala-tietoja ei henkilöstötilinpäätökseen sen sijaan sisällynyt sen enempää yleensä kuin asematasoittain. Yli puolet henkilöstöstä oli ollut palveluksessa vähintään 10 ja 68 prosenttia vähintään 5 vuotta, joten vaihtuvuus ei ole ainakaan hälyttävän suurta.

OPM:n organisaatiokäytäntöjen myönteisiin piirteisiin kuuluu myös monipuolisen työtyytyväisyysindeksin laadinta ja avoin julkistus osana henkilöstötilinpäätöstä. Vastaavien indeksitutkimusten tavalliseen tapaan johto on tyytyväisintä työoloihinsa, asiantuntijatkin

¹⁵⁴ Vrt. *Helsingin Sanomat* 5.11.2002. B1. Lehtijuttu tuo esiin OECD-tarkastelun käsityksiä laajasti ymmärretyn pääkaupunkiseudun kehittämisiongelmiä. Jutun mukaan tilaaja edellytti tarkastelun päätelmät kirjoitettaviksi erittäin matalaprofiiliseen muotoon. Tarkastelun ehdottamat uudet hallintorakenteet näytettiin maassamme yleensä muutenkin torjuttavan.

¹⁵⁵ Salminen ym. 2002, 14.

¹⁵⁶ OPM Henkilöstötilinpäätös 2001/2002.

¹⁵⁷ Em. julkaisu.

tyytyväisiä joskin johtoa vähemmän ja avustava henkilöstö melko tyytyväistä. Tyytyväisimpiä ollaan työn haastavuuteen ja mielenkiintoisuuteen, organisaation hyvään julkikuvaan ja lähiesimiehen antamaan tukeen ja tyytymättöimpiä palkkaukseen, töiden organisointiin, henkilökohtaiseen tulospalautteeseen (eli ilmeisesti sen vähäisyyteen) ja kohtelun tasapuolisuuteen organisaatiossa. Viimeinen ongelmista johtunee valtioneuvoston yleisestä läheisyydestä suhteessa poliittisiin kysymyksiin. Lähiesimiesten antama hyvä tuki on ilmeinen OPM:n organisatorinen vahvuus, jolle se voi edelleen rakentaa. Tulospalautteiden yleinen lisääntyminen valtion keskushallinnon kehittämisen periaatteiden mukaisesti on kehityslinja, jolla on lupauksensa myös OPM:n sisäiselle johtamiselle ja joka on sitä paitsi ilmeisen helposti toteutettavissa.¹⁵⁸

6.1.2 OPH

Vaikka jotkut vastaajista olivat toista mieltä, vallitsee voimakkaita tarpeita kehittää OPH:ta edelleen *kehittämiskeskukseen* suuntaan. Ilmeisen suuria ovat tarpeet esimerkiksi kehittämistyölle, jota vallitsee ongelmakoulujen pulmien lievittämiseksi. Sama koskee oppimisen kehittämistä. Edelleen, jo nykyisin OPH:lla on tilastokeskuksen työn täydentäjänä rooli opetusalan tiettyjen tietokantojen ylläpitäjänä ja ennakoijana. Tosin OPH ei tuolta osin saanut haastattelussa korkeaa arvosanaa sen tietokantojen väitetyin aukkoisuuden johdosta.

Vuonna 1993 tehdystä ehdotuksesta huolimatta OPH:sta ei muodostettu Suomen opetuskeskus –nimistä kehittämiskeskusta. Sen tehtävät olisivat koostuneet seurannasta, arvioinnista ja kehittämisestä – mutta ilman OPH:lle jääneitä hallintoviranomaisen tehtäviä. Opetuskeskuksella olisi ollut myös alueellisia toimipisteitä.¹⁵⁹

On huomionarvoista, että tosin OPH:n vastuun ulkopuolelle sijoittuvaan osaan koulutusjärjestelmästä eli korkeakouluihin liittyviä tehtäviä Ruotsissa hoitava vuonna 1995 muodostettu virasto Högskoleverk on ollut varsin samanlaisten ongelmien edessä kuin OPH omalla toimintasektorillaan. Virasto itse kuten myös Ruotsin valtiontilintarkastajat on pitänyt ongelmallisena, että virasto sekä antaa ohjeita että seuraa ja arvioi tilannetta toimintakentällään eli tietystä mielessä selvittää, miten virasto itse on selvinnyt tehtävistään.¹⁶⁰ Maassamme ilmenneet ongelmat eivät toisin sanoen ole kansainvälisesti ainutlaatuisia.

Ruotsin Högskoleverketin laajat tehtävät muun muassa opiskelijavalintaprosesseissa nostavat esiin myös tämän tärkeän aihepiirin. Sitä on perusteltua käsitellä nimen omaan tässä yhteydessä siksi, että OPH:n toimialaan kuuluvassa osassa maamme koulujärjestelmää sovelletaan lukioita ja ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitoksia koskevia yhteisvalintajärjestelyjä, joiden käytännön toteuttaminen on LH:sten vastuulla. OPM:n vastuualueeseen kuuluvia amk:eja koskevia yhteisvalintoja hoitavat myös LH:t. Sen sijaan yliopistokorkeakoulujen opiskelijavalintaprosessit on järjestetty epäyhtenäisesti. Vain teknillisten korkeakoulujen piirissä ne perustuvat valtakunnalliseen yhteisvalintamenettelyyn. Useilla muilla koulutusaloilla sovelletaan yhteisvalintamenettelyjä, jotka koskevat ehkä vain osaa kysymyksessä olevasta koulutusalaista. Lisäksi on aloja, joilla yhteisvalintamenettelyjä ei ole käytössä missään mielessä. Yhteisvalintamenettelyjen laajentaminen yliopistokorkeakouluissa saattaisi olla perusteltu, riittävän kevyt keino edistää kohtuullista standardointia ja tukea laadunvarmistusta kuitenkin ilman, että loukattaisiin tuon koulutusjärjestelmän osan autonomiaa. Sikäli kuin yhteisvalintamenettely ei lainkaan soveltuisi joillekin koulutusaloille, sitä ei niillä tulisi soveltaa.

¹⁵⁸ Em. julkaisu, 27.

¹⁵⁹ Temmes & Kalijärvi 2002, 30-31.

¹⁶⁰ Sverige, Riksdagens revisorer 2000.

OPH:lla on sekä hallinnollisia tehtäviä että kehittämislouenteisia tehtäviä. Sellaisenaan ei ehkä voisi sulkea pois edes sitä vaihtoehtoa, että *OPH:n korvaisi kaksi organisaatiota*. Suurempi niistä olisi muista tehtävistä riisuttu kehittämisorganisaatio. Pienempi olisi organisaatio, joka hoitaisi OPH:n siihenastiset hallinnolliset tehtävät. Onhan maassamme saatu erittäinkin hyviä kokemuksia myös kooltaan varsin pienten erikoistuneiden hallinto-organisaatioiden, kehittämisorganisaatioiden ja muiden tiiviisti erikoistuneiden organisaatioiden toiminnasta. Ruotsissa on puolestaan saatu kokemuksia erään toisen koulutusjärjestelmän osan, nimittäin korkeakouluja koskevan valtion keskushallinnon, järjestämisestä usean, pienenkin erillisviraston varaan.¹⁶¹

OPH:n viranomaistehtävien siirtäminen ainakaan OPM:öön ei kuitenkaan olisi ensinkään omiaan helpottamaan ministeriön keskittämistä strategisiin tehtäviinsä, kun se jo nyt kärsii tietystä detaljitoimeenpanon tehtävien runsaudesta. STM:n kaltaista ”suurministeriötä” OPM:stä ei ole syytä tehdä.

Kun muun kuin korkeakoulutuksen arviointitehtävien toteutuksen ja ohjauksen painopiste käsillä olevan arviointihankkeen kestäessä tehtyjen päätösten nojalla on siirtymässä pois OPH:lta, vallitsevat kehittämisongelmat lieventyvät. Keskeiseksi haasteeksi jää yhtäältä viranomais- ja toisaalta kehittämis-, ennakointi- ja soveltavien tutkimustehtävien riittävä, vähintään toiminnallinen erottaminen toisistaan. Myönteinen merkki on, että OPH on kyennyt kiteyttämään juuri kehittämis-, ennakointi- ja soveltavien tutkimustehtävien ohjelmointiaan systemaattisiksi dokumenteiksi saakka. Perusteluja OPH:n jakamiseen sen arvioijaprofiilin madalluttua vähentää kanta, joka on ilmaistu vuonna 1998 julkistetussa keskeisessä hallinnon kehittämisen dokumentissa, joka on edelleen relevantti päätellen hallinnossa edelleen tavallisista viittauksista siihen:¹⁶²

”Kehittämiskeskuksesta luodaan virastotyyppi, joka voi hoitaa kehittämistehtäviä ja toimia päätöksentekijänä ja toimeenpanijana.”

Päättelemme asian sen laatuiseksi, että se tarvitsee erityistä huomiota osakseen. Nykytilanteeseen liittyy joka tapauksessa epäkohtia, mutta aivan yksiselitteistä toimintamallia ei näyttäisi olevan olemassa.

6.1.3 OPM:n subteet muihin hallinnonaloihin

Haastatteluissa OPM:n kanssa vuorovaikutuksessa olevista ministeriöistä *KTM* sai useilta haastatelluilta kiittävän arvolauseen ”sivistyneenä ministeriönä”. VM:n kanssa sanottiin esiintyvän tiettyjä hankauksia ”rahan kielen” ja ”koulutuksen kielen” yhteensovittumattomuuden johdosta. Pahoiksi ei voida luonnehtia sen enempää OPM:n ja *STM:n* tiettyjä erimielisyyksiä esiopetuksen, oppilashuollon, opintotuen ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutuksen aihepiireissä. Viimeistä, kenties kiperintä noista ongelmista lievittämään on sitä paitsi perustettu erityinen ennakointitoimikunta. Se tavallaan korvaa hyvin toimineina pidettyjä mutta 1990-luvun alussa lakkautettuja OPM:n ja STM:n välisiä koulutus suunnitteluneuvottelukuntia.

Olemme jo viitanneet erityiseen tarpeeseen kiinnittää huomiota yhtäältä *OPM:n ja toisaalta työministeriön* vastuulla oleviin koulutuksen edistämistehtäviin. Myönteisenä kehityspiirteenä on

¹⁶¹ Kivinen ym. 1995, 60-64.

¹⁶² VM Laadukkaat palvelut 1998, kohta ”Julkkisten palvelujen laatua ja saatavuutta parannetaan”.

pantava merkille haastatteluissa esiin tullut kummankin ministeriön ylimmän virkamiesjohdon keskinäinen, nyttemmin vakiinnutettu yhteydenpito. Toisaalta viittaamme kuitenkin esiin nostamaamme tietynlaiseen tilaaja-tuottaja –malliin, jonka tarkastelua pidämme perusteltuna yhtäältä OPM:n ja toisaalta työministeriön suhteissa myös silloin, kun on kysymys työllisyssyiden nojalla järjestetystä ja tarjotusta koulutuksesta. Kuten olemme tehneet selväksi edellä, tuo erityinen mallin sovellus merkitsisi OPM:n toimintaa "tuottajan" ja työministeriön "tilaajan" roolissa. Maassa ei saa vallita edes epäilystä siitä, että harjoitettaisiin yhtä useampaa koulutuspolitiikkaa useamman kuin yhden ministeriön vastuulla. Toisaalta olemme kvalifioineet ehdotustamme korostamalla, että itse asiassa olisi kysymys vain kaiken koulutuksen, myös lyhytkestoisesta työllisyyskoulutuksen, vankasta *laadunvarmistuksesta*. Sellaiseen OPM:n vastuulla olevassa koulutusjärjestelmän ehdottomassa pääosassa sen hallinto mukaan lukien on kiistattomasti paras osaaminen maassamme.

6.1.4 LH:t

OPM:n mahdollisuudet hyödyntää 1990-luvulla uudistettua valtion aluehallintoa on arvioinnin aineiston pohjalta osoittautunut huomattavan ongelmalliseksi. Näin ollen voidaan yleisellä tasolla todeta, ettei OPM ei saa riittävässä määrin sille tärkeitä aluehallinnon palveluja nykymuotoiselta valtion aluehallinnolta ja että tämä vaikeuttaa ministeriön toimintapolitiikan toteuttamista ja vastaavaa seuranta.

Lääninhallitusaihepiiri koostuu osittain hallinnonalojen välisistä kysymyksistä, osittain OPM:n hallinnonalan sisäisistä kysymyksistä nimittäin ajatellen LH:sten sivistysosastojen tehtäviä. *LH:sten* mukaan lukien niiden *sivistysosastojen rooli* on LH-uudistuksesta vuodesta 1994 lähtien pysytellyt tietyin tavoin ongelmallisena. Haastattelujen mukaan ei heti uudistuksen jälkeen LH:ksiin oikein uskottu. Sittemmin tilanne on eri tavoin vakiintunut vaikkakaan ei ratkaisevasti parantunut. Tärkeää asian kannalta on, että lukuisissa uusissakin *säädöksissä* edellytetään LH:n mukaan lukien sivistysosastojen näyttelevän merkittävää roolia toimialansa edistäjänä. Niille on muassa delegoitu OPM:n hallinnonalan EU-rakennerahastorahojen jakopäätökset.

LH:t ovat myös tärkeä *oikeusturvainstansi*, johon kansalaiset voivat omaa asiaansa koskevin valituksin tai yleisemmin kanteluin vedota, mikäli – tässä tapauksessa koulutuksessa – palvelut eivät vastaa sitä mitä niiltä tulisi odottaa kansalaisille säädettyjen subjektiivisten oikeuksien kannalta. Tilanne osoittautui haastattelujen perusteella myös *epäyhtenäiseksi* eri läänien ollessa erilaisia rakenteeltaan. Kaksi eteläisintä niistä on jopa hankalasti hallittavissa maantieteellisen rakenteensa johdosta.

LH:sten, mukaan lukien niiden sivistysosastojen, voimavarat kuuluvat SM:n harjoittaman *tulosohjauksen* ja vastaavan sopimisen piiriin. Sen sijaan sivistysosastojen tehtävät kuuluvat OPM:n tehtäväkenttään. Tämä sekä ohjaus- että instituutioproblematiikan alaan kuuluva tilanne ei näyttäydy aivan tyydyttävänä. Vastaavaa "putkiohjausta" LH:sten suuntaan harjoittavat sitä paitsi OPM:n ohella muutkin niissä läsnä olevat ministeriöt. Varsinaisia ratkaisumalleja ongelmaan ei haastatteluissa kuitenkaan tarjottu arvioijille. "Polyfonisen isännöyden ongelma" on erään haastatellun antama nimitys vallitsevalle tilanteelle.¹⁶³

Elinkeinoelämä – lähinnä TT, PT ja MTK – on ehdottanut vahvoin äänenpainoin, että LH:sten *sivistysosastojen* tehtävät tulisi etenkin ammatillista peruskoulutusta ajatellen siirtää *TE-keskuksiin*, kenties perustamalla niihin erityiset sivistysosastot nykyisten osastojen

¹⁶³ Ks. myös Koski 2001.

täydennykseksi. TE –keskukset ottaisivat haastattelujen mukaan mielihyvin organisaatioonsa myös sivistystoimialan tehtävät. Ehdotuksella on epäilemättä puolensa, mutta se jättää huomiotta, että nykyiseen määrään keskuksia pirstottuna sivistystoimen aluetasoinen valtionohjaus saattaisi saada alueellisen edunvalvonnan piirteitä. Sitä paitsi TE –keskusten nykyisetkään toimialat eivät vielä ole toisiinsa saumattomasti hitsautuneita, ja TE-keskuksilla on sitä paitsi jo ”valmiiksi” keskenään huonosti yhteensovittuvia tehtäviä.¹⁶⁴ Edelleen, peruskoulu- ja lukiotasoinen koulutuksen ohjauksen sijoittaminen muodostuisi sivistysosastot TE-keskuksiin liitettäessä ongelmalliseksi. Joka tapauksessa OPM kuitenkin tarvitsee myös aluetasosta läsnäoloa soveltuviissa valtionhallinnon yksiköissä. Kuten eräs haastateltu tilannetta luonnehti, organisointiongelmiin ratkaisemiseksi ei ilmene kuin ”huonoja vaihtoehtoja” LH:sten määrän ollessa Etelä- ja Länsi-Suomessa kovin pieni mutta TE –keskusten määrän ollessa suuri juuri noilla alueilla. Pohjois-Suomen tilanne on sen sijaan tuolta osin paljon ongelmattomampi Itä-Suomen ollessa eräänlainen välimuoto.

LH:t ovat mukana jäseninä tuoreehkossa mallissa, jossa rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa ja alueen kehittämistointien yhteensovittamista varten toimivat kunkin *maakunnan yhteistyöryhmät*. Maakuntien liittojen ja niiden jäsenkuntien sekä LH:sten lisäksi jäsenkunta koostuu muiden valtion viranomaisten, elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen edustajista. Haastattelutulosten mukaan asiaan liittyviin ongelmakohtiin kuuluvat lääni-, maakunta- ja TE-keskusjakojen tietty yhteensovittumattomuus sekä useiden maakunnista alhainen väestömäärä tai pienehkö pinta-ala.

Haastatteluissa nousi esiin myös kysymys siitä, onko mainittu elinkeinoelämän ehdotus loppuun saakka harkittu edes ajatellen sen tosiasiallisia vaikutuksia sen päämaaliin, *ammattillista koulutusta* koskevaan ohjaukseen, jota ei ilman LH:sten sivistysosastoja kenties voida kunnolla harjoittaa. LH:sten hoitamalla *amk:ien yhteishakujärjestelmällä* sekä niiden vastuulla samoin olevalla *ammattillisen koulutuksen ja lukioiden yhteishakujärjestelmällä* eräät haastatellut näkivät olevan erityisen hyödyllisen roolin opiskelijapaikkojen yli- tai alitäyttöjen estämiseksi.¹⁶⁵ LH:sten nykyvastuualueista vain *ammattillinen lisäkoulutus* osoittautui haastatteluissa kiistattomimmaksi koulutusjärjestelmän osaksi, jonka hallinto voitaisiin siirtää TE-keskuksiin. Elinkeinoelämäkään ei aluksi julkisesti vaatinut kuin osan koulutusasioista ja vastaavista virkamiehistä siirtoa LH:sista TE-keskuksiin.¹⁶⁶ Sittemmin kanta on kuitenkin muuttunut ehdottomammaksi.¹⁶⁷

Ennen LH:sten sivistysosastoja koskevia radikaaleja toimenpiteitä olisi huolellisesti selvitettävä, että *kansalaisille* jäävät heidän subjektiivisia oikeuksiaan koulutuslalla tukevat ensi asteen *valitusinstanssit*. Tätä korostettiin viittaamalla kuntien erilaistumiseen sosioekonomiselta rakenteeltaan ja kunnallistaloudelliselta kantokyvyltään sekä tendensseillä palvelujen käyttäjien ja myös palvelujen järjestäjien joukossa tapahtuvaan eriarvoistumiseen. *Kansalaisten poliittisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin perustuvan* heidän *tasa-arvonsa* turvaaminen on tällöin se pääargumentti, jolla LH:sten sivistysosastojen toiminnan jatkamista puolustetaan.

Huomiota kiinnittää, että käsillä olevan arvioinnin loppuvaiheessa julkistettu arviointi kehittämisehdotuksineen aluehallintoaihepiiristä soveltaa varsin toisenlaista näkökulmaa LH-aihepiiriin kuin käsillä oleva tärkeää joskin vain yhtä sektoria koskeva arviointi. Aluekehittämis- ja kansanvaltapainotteinen edellinen arviointi päättyy suosittamaan tietynlaista osittaista

¹⁶⁴ Tästä ks. Niemi-Lilahti ym. 2002.

¹⁶⁵ Vrt. Virtanen A 2002, 161-162.

¹⁶⁶ TT 2002 sisältää vaatimuksen koulutuksen ennakointiin, ammatilliseen koulutukseen ja ammatilliseen aikuiskoulutukseen sekä EU-rakennerahastoihin liittyvien tehtävien siirtämisestä LH:ista. Yleissivistävää koulutusta koskevia tehtäviä vaatimus ei siis koskenut.

¹⁶⁷ MTK-PT-TT 2002, 4.

maakuntaitsehallintoa. Sen laajaan ja vahvaan organisaatioon nivottaisiin maakuntien liittojen lisäksi muun muassa niin TE-keskusten useimmat nykytehtävät kuin LH:sten useimmat tehtävät, mukaan lukien sivistysosastojen tehtävät.¹⁶⁸

6.1.5 Maamme aluehallinnon kehittämisen koulutusjärjestelmä huomioon ottaen

Koulutusjärjestelmän hallintoa on arvosteltu jopa väittäen, että ”koulutuspalveluita järjestetään lähinnä vain valtakunnallisia tarpeita ajatellen.”¹⁶⁹ Toisaalta OPM:kin on nyttemmin laatinut erityisen aluekehitysstrategian.¹⁷⁰ Aluepainiotus esiintyy selvänä myös OPM:n TTS:ssä. Alueelliset näkökohdat ovat sitä paitsi monin tavoin korostuneet jo edellä tässä arviointiraportissa, joten käsitys niiden puuttumisesta maamme koulutuspoliittisista tavoitteidenasetteluista ja koulutuspolitiikan normiperustasta on varsin kyseenalainen.

Koska maamme aluehallinto noussee lähiaikoina joka tapauksessa eli kenties jo kevään 2003 eduskuntavaalien jälkeen erääksi hallinnonkehittämisen ja –uudistamisen keskiöistä, tässäkin on otettava kantaa vastikään esitettyihin aluehallinnon kehittämisen vaihtoehtoihin. Käsillä olevan arvioinnin tulostenkaan kannalta ei ole epäilystä maamme aluehallinnon mosaiikkimaisuudesta ja tilkkutäkkimäisyydestä sekä tilanteen tietystä epätyytyväisyydestä. Kehittämisvaihtoehtoja on esitetty neljä.¹⁷¹ Ne voidaan arvioida seuraavasti nimen omaan ajatellen koulutussektorin esiin tulleita hallinnollisia ongelmia ja kehittämistarpeita niin poliittis-strategisten tavoitteiden toteuttamisen, ohjauksen mukaan lukien eri ohjaustapojen yhteensovittamisen sekä instituutiokysymysten kannalta. Mihinkään niistä ei tässä yhteydessä sellaisenaan ole välttämätöntä sitoutua.

1. Dualistinen aluehallintomalli. – Nykymalli, jossa yhtäältä kuntalähtöinen ja toisaalta valtiolähtöinen aluehallinto vaikuttavat rinnatusten, on monessa suhteessa ongelmallinen. Sitä ei ole tässä yhteydessä erikseen tarkastella, koska niin on jo tehty edellä. Koulutusjärjestelmän kannalta nykymalli ei kuitenkaan ole ainakaan sietämättömän huono, jos vallitsevat toiminnalliset ongelmat voidaan ratkaista.

2. Seutu- tai aluekeskusmalli. – Malliin kuuluisi muun muassa kuntarakenteen tiivistäminen sekä TE-keskusten useimpien tehtävien siirtäminen kunnille valtion kehittämismäärärahojen tuella toteutuviksi. Mallin etuna sen esittäjät pitävät kansanvaltaisuuden kasvua mutta haittana kuntakoon kasvun johdosta kunnan ja kuntalaisuuden etäisyyden kasvua sekä valtionhallinnon joutumista laatimaan suunnitelmia kuntien TE-kehittämiseksi. Lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen useiden lajien kannalta malli olisi aluekehittämistä ajatellen eduksi. Toisaalta se synnyttäisi ongelmia kytkiessään valtakunnallista suunnittelu-, kehittämis- ja rahoitusvastuusta kantavan valtion nykyisestä poiketen irti aluehallinnosta.

3. Täydellisen maakuntaitsehallinnon malli. – Malliin kuuluisi TE-keskusten, LH:sten, alueellisten ympäristökeskusten sekä tiehallinnon aluekehitystehtävien siirtäminen maakunnallisille liitoille, joille siirrettäisiin myös alueellisen sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen hallinto. Valtion viranomaistehtävät koottaisiin aluekeskuksiin, joita olisi hieman useampia kuin nykyisiä läänejä ja jotka perustettaessa lakkautettaisiin nykyiset läänit. Maakunnallista verotusoikeutta malli ei laatijoidensa mukaan suoraan edellyttäisi. Mallin laatijat eivät ota kantaa siihen, otettaisiinko käyttöön suorat maakuntavaltuustojen kansanvaalit vai

¹⁶⁸ Niemi-Lilahti ym. 2002.

¹⁶⁹ Emt., 105.

¹⁷⁰ OPM Aluekehitys 2002.

¹⁷¹ Niemi-Lilahti ym. 2002.

pitäydyttäisiinkö nykyiseen välillisen kunnallishallinnon malliin. Koulutusjärjestelmän hallinnon kannalta mallia koskeviin kriittisiin kysymyksiin kuuluu, pystyisivätkö maakunnalliset liitot selviytymään moninaisista palvelu- ja kehittämistehtävistään ja kuinka pitkän siirtymäajan jälkeen uusi malli toimisi edes kohtuullisen hyvin. Etenkin mikäli malli perustuisi välilliseen kunnallishallintoon, se johtaisi luultavasti jo nykyisin vakavien valtion ja kuntien suhteiden ongelmien kärjistymiseen entisestään.

4. Osittaisen maakunnallisen itsehallinnon malli. – Mallissa kehittämistehtävät koottaisiin maakunnallisiin liittoihin maakuntien nykyisistä liitoista, TE-keskuksista sekä tie- ja ympäristöhallinnosta. Sen sijaan maakunnalliset liitot eivät suoraan korvaisi nykyisiä perushyvinvointipalvelujen tuottajaorganisaatioita, joiden toimintakenttä järjestettäisiin markkinaohjauksen ja tilaaja-tuottaja –mallien pohjalta. Malliin liittyisi myös valtion aluekeskusten perustaminen maakuntien alueen valtiotehtävien hoitamiseksi useampana yksikkönä kuin maassa on nykyäänä. Mallin laatijoiden tekemä tehtäväryhmäjako valtiolle jätettäviin viranomais-, kansanvaltaisesti aluetasolla hoidettaviin kehittämis- sekä lähinnä markkinaohjausperusteisesti hoidettaviin palvelutehtäviin muodostaa perustan ehdotetulle instituutiokanteelle. Kysymyksessä on malli, jonka toteuttamista sen laatijat suosittelevat.

Koulutusjärjestelmän hallinnon kannalta neljäs malli jättäisi lukiokoulutuksen jossakin mielessä tuuliajolle luottaessaan tuottaja-tilaaja –malliin ilmeisesti myös sen järjestämisessä. Sama näyttäisi koskevan vapaan sivistystyön tyyppistä aikuiskoulutusta, jonka toteuttamisessa taloudellinen tehokkuus voi tuskin olla kuin sivuaspekti. Sen sijaan ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen aikuiskoulutuksen tai amk-koulutuksen järjestäminen soveltuisi tuottaja-tilaaja –malleilla toteutettavaksi varsinkin, kun noiden koulutushaarojen nykyiset hallintoratkaisut eivät ratkaisevasti poikkea tuosta mallista. Ehdotettua vaihtoehtoa, että ammatillisten koulutuslaitosten hallinto voitaisiin kenties sekin siirtää alueellisten kehittämistehtävien yhteyteen,¹⁷² on vaikea tässä yhteydessä arvioida. On huomattava, että aluehallinnon arvioijat esittävät myös sen ehdollisen mallin, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä ryhdyttäisiin nykyiset lääninhallitukset lakkautettaessa organisoimaan alueellisesti Stakes:in toimesta. Sen sijaan siihen, tehtäisiinkö vastaavasti, mikäli OPH:sta kehitettäisiin kantamme mukaisesti nykyistä huomattavasti selvemmin kehittämiskeskus, aluehallintoarvioijat eivät ota kantaa.

Käsillä olevan arvioinnin tehtäviin ei voi kuulua ottaa sellaisenaan kantaa aluehallinnon esitettyihin tai muihin mahdollisiin kehittämismalleihin. Sen sijaan esitämme yleisenä arviointinamme ne näkökohdat, jotka liittyvät maamme koulutussektorin kehittämiseen. Yleishavaintonamme on, etteivät esitetyt neljä mallia ota riittävän tarkasti eivätkä sisäistyneellä otteella huomioon kahden suuren hyvinvointipalvelujen sektorin nykyistä lääninhallintoa, mistä Stakes:ia koskeva ehdollinen malli jo osin todistaa. Koulutussektorin lisäksi olisikin erikseen huolellisesti tarkasteltava myös ainakin sosiaali- ja terveyssektoria, ennen kuin pitkälle vietyjen ehdotusten vaikutuksista saadaan riittävä selko.

6.2 Koulutusjärjestelmän osien instituutiokysymykset

6.2.1 Yliopistokorkeakoulut

Tietynlaisena itsestään selvytenä ei haastatteluissa sinänsä korostunut, että kaikki yliopistokorkeakoulut ovat tällä hetkellä mutta muutamat niistä silti vasta 1980-luvulta lähtien paitsi valtion omistamia, myös elimellisiä osia valtionhallintoa sen menettelytapoineen yleis- ja

¹⁷² Niemi-Lilahti ym. 2002, 127.

finanssihallinnossa. Huolimatta useimpien niistä sijainnista pääkaupungin ulkopuolella yliopistot muodostavat kokonaisuuden, jonka henkilöstöstä koostuu merkittävä osa maamme virallisen tilastoinnin mukaisen ”*valtion keskushallinnon*” henkilöstöstä. Vertailukohteeksi voidaan ottaa Suomen *naapurimaat Ruotsi ja Viro*. Maista edellisessä on nyttemmin muutamia yksityisiä säätiö- ja osakeyhtiömallin yhdistelmään perustuvia yliopistoja. Jälkimmäisessä maassa useimmat 15:sta yliopistokorkeakouluksi lasketusta organisaatiosta ovat yksityisiä, joskin suurimmat ja keskeisimmät niistä ovat valtiollisia.

Koska arviointimme aikana pohdittiin korkeinta opetusta ja tieteellistä tutkimusta täydentävän ”*kolmannen tehtävän*”¹⁷³ lakisäätämistä yliopistokorkeakouluille, niiden alueellisesti desentralisoitunut verkosto saattaa pian korostua entisestään. Onhan kolmannessa tehtävässä muun muassa kysymys yliopistojen, niiden tulosityksiköiden ja niiden henkilöstön veloitteesta aktiivisesti joskaan ei kenties aivan korvauksetta osallistua paikalliseen ja alueelliseen kehittämistyöhön. Tosin ”*kolmannen tehtävän*” lakisäätämistä pidettiin eräissä haastatteluissa myös turhan painolastin säilyttämisenä yliopistokorkeakoulujen rasitteeksi. Samoin pohdittiin, mahtaako valtiovalta lopulta hyväksyä käsityksen, että ”alueita” on myös Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Savon ja Etelä-Karjalan eteläpuolella. Pääkaupunki-seudun korkeakoulupolitiikka ja laajemminkin koulutuspolitiikka näyttää joka tapauksessa vuosi vuodelta muodostuvan vaikeammin hallittavaksi. Tämän politiikan suhteuttaminen alueella toimivien kolmen suuren kaupungin omiin strategioihin ja muuhun sivistyspolitiikkaan on muodostumassa ongelmavyyhdiksi, jossa vahvojen naapurikuntien keskinäinen kilpailu saattaa vaikeuttaa valtakunnallista koulutuspolitiikkaa ja jonka seurauksena kaupunkien asukkaiden kohtuulliset tarpeet saattavat jäädä tyydyttymättä. Pääkaupunkiseudun ”metropolitan”-tyyppiseen erityisproblematiikkaan tulisi koulutuksen hallinnossa kiinnittää jatkossa erityistä huomiota. Tämä koskee itse asiassa kaikkia viittä koulutusjärjestelmän perusosaa.

Haastatteluissa tuli esiin, että *samoilla paikkakunnilla toimivien eri yliopistokorkeakoulujen tai sellaisten yksiköiden yhdistämiselle* esimerkiksi hallintokustannusten säästämiseksi on ilmennyt erilaisia esteitä. Useissa tapauksissa esteenä on ollut kieliraja. Erityiset syyt lienevät myös estäneet Helsingissä toimivien pienten taidekorkeakoulujen fuusiot. Hajanaisin tilanne vallitsee Vaasassa. Haastattelumme mukaan siellä ollaan kuitenkin tiivistämässä paikkakunnalla sijaitsevien eri yliopistojen yksiköiden yhteistyötä kehittelemällä konsortiotyypistä ratkaisua.

Olemme todenneet jo aikaisemmin, että *yliopistokorkeakoulujen on vaikeaa muuttaa instituutiorakenteitaan ja tuotantoprosessiensa rakenteita* kuten lakkauttaa siihenastisia koulutusalojaan ja aloittaa uusia tai yhdistää voimavarojen huvettua menonleikkauksissa entisiä aloja toisiinsa perustamatta uusia tilalle. Emme pidä ihmeteltävänä, että Teknillisen korkeakoulun rehtori on aktiivisesti julkisesti esiintynyt yhtenä *yksityisen it-alan yliopistokorkeakoulun* kehittäjästä.

Osaratkaisuksi tiettyihin yliopistokorkeakoulujen ongelmista tarjottiin haastatteluissa *koulutusohjelmia*, joiden johtajina eivät toimisi oppiaineiden tapaan itseoikeutetusti professorit, vaan kilpailullisesti valitut *ammattilaiset*, joiden pedagogiset ja johtamiseen liittyvät taidot olisivat varmistettua huippuluokkaa. Erään haastatteluissa esiin nostetun mallin mukaan yliopistokorkeakoulut tai niiden tulosityksiköt tarjoaisivat ohjelmille *tilaaja-tuottaja –mallin* periaatteiden mukaisesti opetussisällöt.

Arviointihaastatteluiden mukaan olisi erikseen tutkittava, voitaisiinko eräät voimakkaimmat, parhaan markkinapotentiaalin omaavat yliopistokorkeakoulujen täydennyskoulutuskeskukset ja

¹⁷³ Vrt. Virtanen I 2002, OPM Yliopistotulos 2002, 39-40.

muut vastaavat yksiköt *yhtiöittää* riippumatta siitä, kuinka pian yliopistokorkeakoulujen organisaatiomuoto kenties muuttuu yritystoiminnan helposti mahdollistavaan suuntaan. Tämä ratkaisu ei kuitenkaan voisi koskea sellaisia keskuksista, joiden markkinapotentiaali ei riittäisi kannattavuuteen yhtiönä. Muitakin keskuksia voisi kuitenkin koskea niiden mahdollisimman täydellinen altistaminen *markkinaohjaukselle*. Sanottuun suuntaan edettäessä olisi erikseen ratkaistava kysymykset avoimen yliopisto-opetuksen tarjonnasta, jota yhtiömuotoiset organisaatiot eivät kenties voisi hoitaa, sillä täydennyskoulutuskeskuksissa avoin yliopistotoiminta ja täydennyskoulutustoiminta toteutuvat monessa tapauksessa saman organisaation piirissä. Koska arviointimme valmistumisen jälkeen julkistetaan yliopistojen aikuiskoulutuksen yhteistyötä koskevan valmistelun tulokset ja koska on ehdotettu erityisen valmistelun käynnistämistä täydennyskoulutuskeskusten aseman pohtimiseksi, päätelmämme ja mahdolliset suosituksemme voivat tältä osin jäädä profiililtaan mataliksi.¹⁷⁴

6.2.2 Amk:t

Kuten yliopistoja, myös amk:eja on maamme pieneen kokoon nähden runsaahkosti, 29.¹⁷⁵ Kahdeksan amk:ia ilmoittaa hallintopaikakseen Helsingin seudun, joten keskittyminen pääkaupunkiseudulle on samaa luokkaa kuin yliopistokorkeakoulujen keskuudessa. Kahdeksasta Diakonia-amk on erityisen laaja, ratkaisuna kiintoisa koko maahan ulottuva oppilaitosten verkosto, jolla ei ole vastineitaan yliopistokorkeakoulujen piirissä. Samoin humanistinen amk on 12 kansanopistoon perustuva verkostoratkaisu. Laajimmat ja samalla useimmissa amk:eissa esiintyvät koulutusalat ovat tekniikan ja liikenteen, kaupan ja hallinnon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon alat, jotka muuten ovat myös suurimmat ammatillisessa peruskoulutuksessa esiintyvät alat. Tuskin sattumalta ensimmäinen aloista on ollut valtakunnallisessa koulutuspolitiikassa systemaattisen laajentamisen kohteena yliopistokorkeakouluissa jo 1980-luvulta, toinen ainakin tällä hetkellä ja kolmas sekä 1980-luvulla että tietyn tauon jälkeen taas parhaillaan. Muut amk-alat ovat luonnonvara-ala, matkailu- ja ravitsemusala, kulttuuriala sekä humanistinen ja opetusala.

Amk-tutkintonimekkeitä tai tutkintoja, joille nimekkeitä ollaan vasta muodostamassa, on kuudettakymmentä. Lähes kaksi kolmannesta amk-tutkintoja suorittaneista on viime vuosina ollut naispuolisia.¹⁷⁶ Suurista amk-koulutuksen aloista – tekniikka ja liikenne, kauppa ja hallinto, sosiaali- ja terveydenhuolto – kuitenkin ensimmäisellä miespuolisten tutkinnon-suorittajien osuus on 80 prosentin luokkaa, mikä suunnilleen vastaa osuutta yliopistokorkeakouluissa. Maamme kansallisen kehityksen malli on siis tältä osin miespainotteinen.

Ne monet amk:t, jotka ovat alueidensa ainoita, ovat tyypillisesti monialaisia ”yleisamk:eja”, joskin vain kahdessa niistä ovat edustettuina kaikki seitsemän amk-koulutusala. ”Maakunnallinen monialaisuus” on myös ollut valtakunnallisena koulutuspoliittisena tavoitteena. Mainittu Diakonia-amk on amk:ksi suuri mutta toimialoiltaan keskittynyt, jollaisia on myös muutama muu joskin pienempi amk. Amk-järjestelmän muodostumisvaiheessa tapahtui fuusioita, joiden seurauksena vakiintui amk:ien nykyinen määrä.

Käsillä olevassa arvioinnissa ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, soveltuuko amk:eille *organisaatiomuodoksi* parhaiten kunnan hallinnon osa, kuntayhtymä, osakeyhtiö vai säätiö, koska kaikkia noista malleista sovelletaan. Suoraan kunnallisia oli 2001/2002 kaikkiaan 7 amk:ia, kuntayhtymien ylläpitämiä 11, osakeyhtiömuotoisia yleensä kuntaomisteisina 8 ja

¹⁷⁴ Ehdotus sisältyy julkaisuun OPM Yliopistotulos 2002.

¹⁷⁵ Seuraavista tiedoista ks. OPM AMKOTA 2001.

¹⁷⁶ OPM Polytechnic 2002, 84.

säätiöpohjaisia 3.¹⁷⁷ Yleistäen haastattelutuloksia voidaan kuitenkin päätellä, ettei organisaatiomuodoista ongelmattomin ole ainakaan kuntayhtymä eikä ongelmallisin osakeyhtiö.

Amk:it ovat sisäiseltä organisoinniltaan eronneet yliopistoista siten, ettei niissä ole sovellettu opettajien, opiskelijoiden ja muun henkilöstön edustukselliseen osallistumiseen soveltuvaa kolmikantademokratiaa.¹⁷⁸ Kun kolmikantamalli sisältyy kevyenä sovelluksena uuteen amk-lakiehdotukseen, amk:t ovat kenties ottamassa pienen askelen managerismista kohden poliittista päätöksentekomallia.

Eräiden haastateltujen mukaan tarvittaisiin vankkaa, valtion ja kuntien välisen kuilun ylittävää poliittista tahtoa, joka tekisi mahdolliseksi yliopistokorkeakoulujen ja amk:ien *fuusiot, tutkintotuotannon* järjestämisen sekä amk- että yliopistokorkeakoulutasoilla keskenään *yhteensovittuvaan* tapaan sekä vedenpitävän *laadunvarmistuksen* niin amk:eissa kuin yliopistokorkeakouluissa. Erillinen kehittämishaaste muodostuu *pienen amk:ien fuusioinnista* jo hyvissä ajoin ennen vaihetta, jossa väestömuutokset maan tietyissä osin radikaalisti vähentävät hakija-, opiskelija- ja tutkintomääriä selvästi alle taloudellisen minimikoon vaatimusten. Amk:ejä koskeneissa haastatteluissa tuli esiin tietynä kehittämistarpeena myös se, että amk:ien hallintoelimissä näyttäisi olevan heikompi elinkeinoelämän edustus kuin oli aikanaan monissa oppilaitoksissa.

Sen enempää kuin yliopistoista, koko instituutiototuus amk:eista ei rajoitu niiden antaman opetuksen eikä niiden harjoittaman kehittämistoiminnan ja niiden alkavan soveltavan tieteellisen tutkimuksen rakenteisiin. Amk:eillakin on omat, hyvinkin aktiivisiksi kehittyneet täydennyskoulutuskeskuksensa niin julkisesti subventoituja kuin kaupallisesti myytyjä palveluja varten. Ne amk:t, jotka eivät ole kuntien tai kuntayhtymien omistuksessa, voivat kenties hyvinkin joustavasti ryhtyä yhtiöosakkaiksi tai perustaa yhtiöitä. Emme ole arvioinnissamme kuitenkaan voineet tavoittaa tätä osaa amk-sektorin eriytyneestä organisatorisesta kentästä.

6.2.3 Ammatillinen peruskoulutus

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä on maassamme noin 200. Haastatteluissa tuli esiin arveluja, että amk-sektorilla tapahtuneita fuusioita vastaavat prosessit olisivat perusteltuja tällä toisellakin sektorilla.

Muita koulutusjärjestelmän osia ajatellen *lukioiden ja toisaalta ammatillisen peruskoulutuksen välinen suhde* ei haastateltujen mukaan ole tällä hetkellä institutionaalisesti tyydyttävällä tolalla. Vaikka on rohkaisevia kokemuksia ylioppilastutkinnon ja ammatillisen perustutkinnon suorittamisesta rinta rinnan eikä instituutioesteitä enää ole tuon mahdollistaville järjestelyille, vastaava rinnakkaisuus on sittenkin vielä harvinaista osin työläytensäkin johdosta opiskelijoille. Kenties perinteisten kaksijakoisten asenteiden kokonaan hälvetessä integraatio voi soveltuvalla tavalla edetä, ja jo ennen sitä integraatiota lienee mahdollista vauhdittaa. Eräs tuossa yhteydessä ratkaistava ongelma on haastateltujen mukaan pääosin *yhden kunnan omistamien* lukioiden ja toisaalta monessa tapauksessa *kuntayhtymäomisteisten* ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitosten toiminnallinen ja kenties hallinnollinenkin yhteensovittaminen. Kainuun hallintokokeilussa, joka haastateltujen mukaan kuitenkaan tuskin saa vastineita, sama kuntayhtymä huolehtisi niin ammatillisen koulutuksen kuin lukiokoulutuksen järjestämisestä.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Em. julk., 57.

¹⁷⁸ OPM AMK 2002.

¹⁷⁹ Niemi-Lilahti ym. 2002, 44.

Panemme kiinnostuksella merkille, että useat ammatilliset peruskoulutuslaitokset ovat jo hyvinkin pitkällä perinteellä *yritysomisteisia* joskin monessa tapauksessa varsin valtion-apuriippuvaisia. Yksityistä tarjontaa korostavissa nykyoloissa tuolla koulutusjärjestelmämme osalla on oma ilmeinen esimerkkiarvonsa. Toisaalta valtiontuki yritys- tai yritysryhmäkohtaisille oppilaitoksille vaatii oman silmälläpitonsa kilpailunäkökohtien kannalta.

Voimme arviointimme perusteella panna tyydytyksellä merkille sen institutionaalisen lisäjoustavuuden, mitä *oppisopimuskoulutuksen* tosin hitaanpuoleinen yleistymisen on tuonut ammatillisen peruskoulutuksen kenttään. Pidämme oppisopimuskoulutuksen muusta ammatillisesta peruskoulutuksesta poikkeavaa rahoitusjärjestelmää tuon koulutuksen erityishaaran ”läpivirtausrahoituksineen” oikeaan osuneena. Oppilaitoskeskeisyyden vähentyminen on eräs suuntauksen myönteisistä seurauksista ja samalla sen nimenomaisia tavoitteita. Haastatteluidemme nojalla olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että oppisopimuskoulutuksessa olevilla olisi heidän työpaikoillaan riittävän kyvykkäät ohjaajat.

6.2.4 Yleissivistävä koulutus

Kuten olemme tuoneet edellä esiin, emme voi arviointimme toimeksiannon rajoissa arvioida, ovatko kunnille koulutustarpeen nojalla kohdennetut *valtionosuudet* yleissivistävään koulutukseen olleet viime vuosina riittävät, ovatko ne sitä nyt ja millaisiksi ne pitäisi mitoittaa lähitulevaisuudessa. Vielä vähemmän voimme arvioida, ovatko kunnat kohdentaneet koulutuksen hyväksi voimavaroja samassa suhteessa kuin ne ovat saaneet koulutuksen nimissä valtionosuuksia vai onko kysymys ali- vai ylisuhteisesta kohdentamisesta. Hajontaa kunnittain sitä paitsi esiintyy.

Haastateltujen mukaan vuonna 1993 käyttöön otettu valtionosuusjärjestelmä on terveesti tasannut kustannuseroja kuntien kesken. Eihän kunta ole voinut siitä lähtien ”laskuttaa” tehottomuutensa kustannuksia valtiolta. Samoin se saa hyväkseen tehokkuutensa hyödyt, jos se kykenee tuottamaan koulutuspalvelunsa valtakunnallista, keskimääräisiin yksikkökustannuksiin perustuvaa valtionosuutta halvemmalla.

On syytä katsoa oikeiksi ne haasteltujen esittämät näkemykset, etteivät koulutussektorin valtionosuuksien kohdentamisperusteet kunnille ole mitään minimitasokriteerejä, jotka kuntien vähintään tulisi tyydyttää palvelutarjonnassaan. Sen sijaan vuodesta 1993 lähtien *kunnilla ei ole mitään erityislainsäädäntöön nimenomaan kirjoitettua velvollisuutta käyttää rahayksikkökään saamistaan valtionosuuksista niihin tarkoituksiin, joiden merkeissä osuudet kunnalle kohdennetaan.* Toisin sanoen valtionosuuksien tarkoitussidonnaisuus purettiin tuolloin kokonaan. Asiantila saattaa kuulostaa oudolta sitä paitsi poiketessaan useissa muissa EU-maissa sovelletusta. Se on silti oleellinen osa maassamme tuolloin omaksuttua erittäin pitkälle vietyä valtio-kunta – suhteiden desentralisaatiomallia. Yhdistyneenä kuntien valtionosuusjärjestelmien epäkohtiin – verotulojen tasauksen tiettyyn piittaamattomuuteen kuntien tosiasiallisista taloudellisista toimintaehdoista – sekä valtionosuusleikkauksiin desentralisaatiomalli ja sen korjaamistapa näyttävät haastattelujen nojalla kuitenkin eräänä perussyynä koulutussektorilla esiintyviin ahdinkotilanteisiin. Mallin tarkoitukset ovat siitä huolimatta myönteiset ja kannatettavat.

Arviointimme alaan eivät sellaisinaan kuuluneet kuntien kouluhallinnon sisäiset kysymykset saati yksittäisten koulujen johtaminen. On kuitenkin todettava, että *asiantuntijakapasiteetti* on jäänyt ohueksi etenkin kunnissa, joissa ei ole osoittaa päätoimista tai ehkei edes sivutoimista henkilöä esimerkiksi niihin *arviointitehtäviin*. Niitä lainsäädäntö kuitenkin edellyttää muun muassa juuri sivistystoimen alalla.

6.2.5 Aikuiskoulutus

Arviointimme kohdistui osaltaan myös *ammattillisiin aikuiskoulutuskeskuksiin* osana aikuiskoulutukseen suuntautunutta huomiota. Haastattelujen mukaan 1990-luvulla nykymuotoonsa kiteytyneet AKK:t ovat aikaisempien ammattikurssikeskusten perillisiä mutta nyt aiemmasta varsin eri tavoin rakentuneilla ”markkinoilla”. Noin 70 prosenttia AKK:iden rahoituksesta juontuu nykyisin työministeriön suunnalta, 15-20 % OPM:n taholta ja pienehkö osa yrityksistä.

Työministeriön ostopolitiikka on, sikäli kuin se on suuntautunut halvimalla saataviin koulutuspalveluihin, ollut eräiden AKK:ien kannalta ongelmallista. Se on ollut ongelmallista jopa koko AKK-sektorin koulutustarjonnan kestävyyskannalta sikäli kuin halvimmat tarjoajat ovat vain pistäytyneet asianomaisilla paikallisilla tai alueellisilla markkinoilla mutta tuona aikana jopa hinnoitelleet ulos AKK:t, jotka ovat kenties joutuneet turvautumaan henkilöstönvähennyksiin. Ne eivät ole nopeasti peruutettavissa, mikäli kysyntää kuitenkin taas kohdistuisi AKK:ien suuntaan. Eräiden haastattelujen mukaan työvoimakoulutukseen kohdennetut ESR-varat olisivat kenenkään sitä erikseen aikomatta sponsorineet myös sellaisia tilapäisiä koulutuspalvelujen tarjoajia, joiden toimintamenettelynä olisi ollut taloustieteessä humoristisella nimellä ”kerran ja karkuun” tunnettu toimintatapa.¹⁸⁰ Ongelmaksi mainitaan myös se, että tilapäisen rahoituksen lakkaamisvaiheissa OPM:öön kohdistuu paineita rahoituksella pystytettyjen instituutioiden ja toimintojen saattamiseksi valtion varsinaisen budjettirahoituksen piiriin.

Arviointihaastatteluidemme nojalla yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten toimintaan liittyy ongelmia, jotka käsityksemme mukaan ovat erityisesti institutionaalista laatua. *Ensinnäkin*, subventoitu toiminta kuten selvästi ”yleishyödyllinen” ja vähemmän ”suhdanneherkkä” avoin yliopistotoiminta ja vakavimman yhteiskunnallisen ongelmamme lievittämiseen tähtäävä työllisyyskoulustoiminta eivät selvästi organisatorisesti erotu täydennyskoulutuskeskusten sellaisesta toiminnasta, jolta tulee vaatia liiketaloudellista itsekannattavuutta tai ylijäämäisyyttä. Avoimeen yliopistotoimintaan liittyy myös tiettyjä ongelmia ajatellen avoimia yliopisto-opintoja suorittaneiden pääsyä varsinaisiksi tutkinto-opiskelijoiksi sekä eri yliopistokorkeakouluissa harjoitetun vastaavan toiminnan riittämätöntä keskinäistä koordinoitua.¹⁸¹ *Toiseksi*, tällä hetkellä vallitsee tiedonpuutteita siitä, mitä eri täydennyskoulutukset oikein tekevät, koska tarkoitusta palveleva TÄTI-tietokanta on vasta laadintavaiheessa.

Kolmanneksi, eräät täydennyskoulutuskeskukset ovat laajentuneet muiden niistä perinteisille toiminta-alueille. *Neljänneksi*, amk:ien täydennyskoulutuskeskukset saavat haastattelujen mukaan kilpailuetua siitä, että ne saavat valtionapua jokaisesta tarjoamastaan aikuiskoulutus-tunnista toisin kuin yliopistovastineensa. *Viidenneksi*, OPH kilpailee suoraankin täydennyskoulutuksen markkinoilla Tampereen ja Heinolan yksiköillään, vaikka se on samoilla markkinoilla läsnä sekä ostajana, kehittäjänä, valvontaviranomaisena ja ainakin tähän saakka myös pääasiallisena arvioijana.

Vapaan sivistystyön sektorilla eräs haastatteluissamme esiin tulleista ongelmista on eräiden *kansanopistoista* varsin pieni koko. Toisin kuin meillä, vastaavan grundtvigilaisen perinteen kotimaassa Tanskassa ”osataan sekä perustaa että lopettaa kansanopistoja”, kuten eräs

¹⁸⁰ Taloustieteellisissä peliteoreettisissa kysyntä-tarjonta –malleissa on tarkasteltu tilanteita, joissa toistuva tarjoajien ja kysyjien vuorovaikutus muodostaa vakio-odotuksia, jotka saattavat tarjoajat riippuvaisiksi niiden maineesta, *reputation*, ajatellen esimerkiksi toimitusvarmuutta, tarjonnan jatkuvuutta ja tarjottujen suoritteiden laatutasoa. Sen sijaan kertaluontoisessa vuorovaikutuksessa maineriippuvuutta ei voi esiintyä. Ks. esim. Kreps 1990.

¹⁸¹ KAN Suomen avoin yliopisto 2002, OPM Yliopistotulos 2002.

haastateltu asian muotoili. Fuusiot olisivat kevyempi kehittämismenettely kuihtuneen opistokoon ongelmien ratkaisuksi ja verkottuminen - josta on hyviä esimerkkejä - vieläkin vähemmän tuskallinen yksittäisille opistoille, niiden sidosryhmille ja sijaintipaikkakunnille. Kaiken kaikkiaan kansanopistot osoittautuvat nimenomaan pohjoismaiseksi muodostumaksi, joka on jokaisessa neljästä suuresta pohjoismaasta oleellinen ja vakiintunut osa koulutusjärjestelmää.¹⁸² Vapaan sivistystyön kehitys on tähän saakka ollut yhteiskunnan ”kolmannelle sektorille” ominaiseen tapaan spontaania. Näyttää kuitenkin siltä, että myös sen parannettu kytkeminen yleiseen koulutuspolitiikkaan ja työelämän vaatimuksiin on tulossa yhä ajankohtaisemmaksi.

6.3 Päätelmiä maamme koulutusjärjestelmän yleisistä instituutiokysymyksistä

6.3.1 Maamme koulutusjärjestelmän institutionaalinen erityisluonne

Omana summeerausenaan maamme koulutusjärjestelmästä eräät haastatellut viittasivat OECD:n tuloksiin, joiden mukaan järjestön *desentralisaatioindeksi* saa maassamme kansainvälisesti poikkeuksellisen korkean arvon.¹⁸³ Vaikka juuri nuo haastatellut viittasivat indeksin arvoon lähinnä arvostellen maamme pitkälle vietyä hajautusta, kysymys on myös osin neutraalista seikasta. Ennen desentralisaation seurausten huolellista arviointia indeksin arvo vain kuvaa maassamme omaksuttujen ratkaisujen erityispiirteitä. Viitattujen haastateltujen esittämä arvostelu desentralisaation johtamisesta erilaistumisen kautta eriarvoisuuteen ei vastaavasti ole pätevä päätelmä, jos se yritetään vetää pelkästään periaatetasolla.

Maamme koulutusjärjestelmää on ensinnäkin tarkasteltava suhteessa maassamme yleensä sovellettuihin institutionaalisiin perusratkaisuihin. *Ensinnäkin*, muiden Pohjoismaiden lailla mutta kaikista muista EU-maista ja muista OECD-maista poiketen meillä on itsenäiseen tuloverotusoikeuteen tärkeältä osin perustuva kunnallinen itsehallinto, jolla on vankat historialliset juurensa. Kaikissa muissa EU-maissa kuntien BKT-osuus sekä työvoimaosuus on selvästi kaikkia Pohjoismaita pienempi. Noissa muissa maissa kunnat ovat myös Pohjoismaita selvästi enemmän valtion – ja joissakin tapauksissa osavaltion tai alueen – kontrollissa.

Toiseksi, maassamme omaksutut tietyt ratkaisut merkitsevät *koulutussektorilla Ruotsiakin pidemmälle vietyä hajautusta*. Laajaa kuntaliitossuudistusta, jollainen muuten aikanaan toteutui Ruotsin ohella myös Tanskassa mutta jäi sellaisenaan toteutumatta Norjassa, ei Suomessa ole pantu toimeen. Mitään Ruotsissa kuten kaikissa muissakin EU-maissa jäljelle jätettyä valtion viranomaisten toteuttamaa yleissivistävien koulujen tarkastusta ei Suomessa enää ole, kuten useat haastatellut korostivat pohtien samalla jopa tarpeita palauttaa tuo toiminto. Vastaavan ehdotuksen on lausunut julki myös elinkeinoelämä.¹⁸⁴ Pidämme todennäköisenä, että tehdyissä ehdotuksissa tarkoitetaan informaatio-ohjauksen tukemista Ruotsin tapaan ratkaisulla, jonka mukaisilla toimijoilla on tosin tarkastajan nimeke. Sen sijaan toiminta ratkaisevasti poikkeaa maassamme jo monia vuosia sitten hylätystä kouluntarkastustoiminnasta:¹⁸⁵

¹⁸² Määttä & Yrjölä 2001.

¹⁸³ OECD 1998. Kysymys on kuitenkin lähinnä erillisestä tuloksesta, joka perustuu monimutkaiseen ja osin virheherkkään tietojen koostamiseen. Erot Isoon-Britanniaan, Ruotsiin ja Alankomaihin eivät näytä suurilta. Sen sijaan järjestelmä on epäilemättä meikäläistä paljon keskitetynpi ainakin Kreikassa ja Portugalissa.

¹⁸⁴ MTK-PT-TT 2002, 8.

¹⁸⁵ Eurydice Ruotsi 2002.

”Valtion kouluvirasto (*Statens skolverk*) vastaa Ruotsin koulujen seurannasta. Maassa on äskettäin ryhdytty nimittämään vuodeksi kerrallaan valtion koulutustarkastajia, jotka valvovat koulutuksen laatua ja edistävät paikallisen laatuystön kehittämistä.”

Kolmanneksi, kolmesta muusta suuresta Pohjoismaasta – Ruotsista, Norjasta ja Tanskasta – poiketen maamme alueellisen itsehallinnon viranomaiset edustavat kuntayhtymämuotoisina maakuntain liittoina välillistä, jäsenkuntiinsa perustuvaa kunnallishallintoa sen sijaan, että kysymys olisi itsenäisellä mandaatilla toimivasta alueellisesta itsehallinnosta. Maamme EU-jäsenyyden edellä kiireellisesti toimeenpantua läänejä ja toisaalta maakuntahallintoa koskenutta uudistusta useat haastatellut pitivät hätköitynä, huonosti valmisteltuna ja tiettyjä, nyt jo kroonistuneita ongelmia aiheuttaneena. Dokumenttiaineistossakin esiintyy käsitys, että ”maakuntahallinto on muodostettu EU-ohjelmien toteuttamisen takia” eli hallinnollisista syistä eikä kehittämistarpeiden saati kansanvallan vahvistamisen siivittämänä.¹⁸⁶

Vasta institutionaaliset perusratkaisut huomioiden on mielekästä pohtia, miten rinnan edenneet instituutiouudistukset ja toisaalta valtionosuuksien leikkaukset ovat sopineet yhteen ja miten nuo kaksi rinnakkaista prosessia ovat muokanneet kuntien sivistystointia ja sen vuorovaikutusta valtion koulutushallinnon instituutioiden kanssa. Tarkastelu johtaa paneutumaan maamme valtio-kunta –suhteiden erityisluonteeseen.

6.3.2 Valtio-kunta –suhte koulutusjärjestelmän kipupisteinä

Maamme koulutusjärjestelmän vakavimpiin instituutiokysymyksiin kuuluu tietyissä suhteissa epätydyttävällä tolalla oleva *valtio-kunta –suhte*. Haastatteluissa kävi esiin, ettei missään muussa EU-maassa esiinny siinä määrin valtionhallintoon nähden ”pois” ja ”ulos” kytkettyntä kunnallista itsehallintoa kuin Suomessa. Asetelmaa korostaa, että poiketen esimerkiksi Ruotsin oloista meillä EU-aluekehityspolitiikan alueelliset toimijat ovat jäsenkuntiensa hallitsemia kuntayhtymiä eivätkä itsenäisen poliittisen mandaatin omaavia yhteisöjä, *landstingskommuner*. Jälkimmäiset ovat sitä paitsi naapurimaassamme alueellisesti yhteneviä maaherran johtamien läänien kanssa. Tosin Ruotsissakin on nyttemmin kokeiltu eräitä kuntayhtymämallia vastaavia ratkaisuja.

OPM:n amk:eihin kohdistama tulosohjaus näyttää otetun vastaan kahdella toisilleen jopa vastakkaisella tavalla, eli sitä vahvasti arvostaen tai toisessa ääritapauksessa asettaen kyseenalaiseksi ylipäätään se, että valtion viranomainen lainkaan ohjaa toimijoita, joista useimmat ovat tavalla tai toisella kunnallisia. Lopulta aihepiirin kysymys on se, mikä on valtion vuorovaikutustaho kuntien sivistystointia koskevista kysymyksissä. Vaikka *Kuntaliitto* on jäsenensä huomioon ottaen legitiimi kuntasektorin edunvalvoja, se ei kuntayhtymäpohjaisen järjestysmuotonsa nojalla voi velvoittaa jäsenkuntiaan mihinkään tiettyyn toimintalinjaan. Sikäli valtiolta eli tässä tapauksessa erityisesti OPM:ltä puuttuu yhteistahdolla varustettu ”partneri” koko kuntasektoria koskevaa kehittämistä ajatellen.

Valtio-kunta -suhteiden ongelmallisuuteen liittyä, ettei *LH:sten sivistysosastoilla* ole rikkumattoman eheää yhteistyösuhdetta kuntiin päin. Vaikka useimmat yksittäisiä kuntia sekä yksittäisiä LH-kunta –suhteita koskevat saamamme tiedot viittaavat varsin hyvään tilanteeseen monien kuntien sekä tarvitessa että saadessa LH:sten noiden osastojen suoritteita kehittämistoimintansa tueksi, toisenlaisiakin käsityksiä esiintyy. Ongelmia on noussut esiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla viestin ollessa sama kuin koulutuksen sektorilla: LH:sten rooli ei nykyisellään ole selkeä eikä tiettyjä, ilmeisesti joka tapauksessa tarvittavia

¹⁸⁶ Niemi-Lilahti ym. 2002, 34.

ohjaussuoritteita ole kunnolla saatavissa. Edelleen, eri ohjausimpulssien keskinäisessä koordinoinnissa kuntien suuntaan on toivomisen varaa.¹⁸⁷ Nämä ovat OPM:n vastuualueeseen liittyviä ongelmia, joissa on kysymys aluehallinnon riittämättömästä suorituskyvystä.

Haastatteluissa nostettiin esiin pohdinta siitä, saavatko *kuntatalouden* kysymykset nykyisin valtion keskushallinnossa osakseen niiden vaatiman huomion. Ongelmana pidettiin sitä, että kuntatalouteen vaikuttavat edelleen lukuisten ministeriöiden ja ministeriöiden osien erilliskäsitteet, joiden keskinäinen yhteensovittaminen ei ole tyydyttävää edes monen ministeriön sisällä. Yleisessä vastuussa asiasta on *sisäasiainministeriö*, mutta sen roolia sektori-ministeriöihin nähden ei pidetty tyydyttävänä. Osin edellisiin ongelmiin liittyen katsottiin, etteivät yhtäältä *lainvalmistelu* ja *laillisuusvalvonta* ja toisaalta *budjetointi* ja muu *voimavaroja* koskeva päätöksenteko, valvonta ja arviointi edelleenkään sovitusti asianmukaisesti yhteen.

Koulutuksen alalla ja kenties laajemminkin vallitsee tarpeita kehittää valtion ja kuntien välistä vuorovaikutussuhdetta aidoksi neuvottelusuhteeksi. Laajasti käsitetyssä koulutusjärjestelmän valtionhallinnossa, joka käsittää myös yliopistokorkeakoulut, sekä OPM:n ja amk:ien suhteissa sovelletaan tulohjausta. Siksi on loogista soveltaa tulohjauksen ideaa ymmärtäen tulohjausta tällöin väljäksi sateenvarjokäsitteeksi nykyistä selvästi laajemmin kunta-valtio –suhteiden kipupisteiden lievittämiseksi. Tällä tavoin menetellen syntyisi myös edellytyksiä järkevöittämään koulutusjärjestelmän eri osien ja järjestelmän kokonaisuuden ohjattavuutta ja parantaa ohjausvaikutusten ohjausta sekä lisätä tarvittavaa ohjausvoimaa.

6.3.3 Koulutusjärjestelmän osien kytkentöjen haasteita

Arviointiaineiston perusteella voidaan maamme koulutusjärjestelmän eri osien välisistä institutionaalisista kytkennöistä tehdä eräitä arvioivia päätelmiä. *Yleisivistävän* koulutuksen peruskoulutusosassa esiintyy vaikeuksia kuljettaa mukana koko ikäluokan kaikkia jäseniä. Erityisluokkien laajamittainen perustaminen on kuitenkin osoittautunut kiistanalaisuudessaan vaikeaksi eräiden tahojen puoltaessa menettelyä huonommin selviävien auttamiseksi ja tavanomaisesti tai hyvin selviävien saaman koulutuksen tehostamiseksi ja eräiden muiden tahojen puolestaan vastustaessa menettelyä eriarvoistavana. Ongelmaan liittyy riski suurehkon määrän nuoria ”pudokkuudesta” joko peruskoulun päättymisen muodostamassa ”saumakohdassa” tai ammatillisessa peruskoulutuksessa, jossa eräiden oppilaitosten ja alojen keskeyttämisprosentit ovat huolestuttavan suuret. Lukioden ja toisaalta ammatillisen peruskoulutuksen laitosten välisiä institutionaalisia kytkentöjä on niitäkin arvosteltu liian ohuiksi. Olemme tarkastelleet asiaa jo aiemmin raportissamme.

Opiskelijoiden siirtyminen *amk:eista yliopistokorkeakouluihin* on osoittautunut joissakin tapauksissa vaikeaksi. Amk-tutkinnoista annettuja hyvityksiä ajatellen yliopistotutkintoja on pidetty liian alhaisina niiden ollessa jopa vain 8-20 ov:n luokkaa huolimatta amk-tutkintojen huomattavasti laajuudesta opintoviikkoina. Toisaalta on kokemuksia, että soveltuvalla tavalla kannustettuina yliopistokorkeakoulut saattavat hyvinkin olla valmiita nostamaan noita hyvityksiä. Olemme viitanneet edellä myös siihen, että siirtyminen saattaa hyvinkin pian tuntuvasti helpottua.¹⁸⁸

Useita koulutusjärjestelmän osia luonnehtii se, että vastaavat instituutiot harjoittavat monia *muutakin tehtäviä* kuin koulutusta ja etteivät monetkaan noista muista tehtävistä luokitu

¹⁸⁷ Tältä osin päätelmät ovat samansuuntaiset sosiaali- ja terveyssektoria koskeneessa Oulasvirran ym. teoksessa (2002) ja toisaalta käsillä olevassa arvioinnissa ottaen huomioon sen haastattelujen tulokset.

¹⁸⁸ Viitteemme oli OPM Yliopistotulos 2002.

pelkästään tuki- ja oheistehtäviksi. Ehkä puhtaimmillaan vain koulutusta harjoitetaan yleissivistävissä kouluissa. Ammatillisen peruskoulutuksen laitoksia on mukana osin talouselämän toiminnoissa, osin aluekehittämisessä, eivätkä ne haastatteluiden mukaan sulje pois tiettyä tutkimus- ja kehitysrooliakaan toiminnoistaan. Amk:t harjoittavat koulutus-tehtävänsä lisäksi ammatillista aikuiskoulutusta sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa, ovat laajentamassa toimintaansa jatkotutkintojen tarjontaan, ja monilla niistä on huomattavia talouselämä- ja aluekehityskytkentöjä. Yliopistokorkeakouluista lähes jokainen on varsinaisten tutkintokoulutustehtäviensä ohella aikuiskouluttaja sekä yleishyödyllisessä että kaupallisessa mielessä, ja jokaisessa niistä harjoitetaan tieteellistä tutkimusta ja useimmissa lisäksi t&k – toiminnan ja sopimustutkimustoiminnan tyyppistä toimintaa ja monissa niistä myös taiteellista toimintaa. Aikuiskoulutuksen organisaatioista eräät toimivat vapaan sivistystyötehtävänsä ohella amk-sektorilla, lukiosektorilla tai jopa majoitus- ja ravitsemiselinkeinon harjoittajina.¹⁸⁹

Haastattelujemme nojalla on myös kiinnitettävä koko koulutusjärjestelmän ja sen eri osat kattavaa huomiota ennakointitoiminnan mukaan lukien sen käytäntöön soveltamisen kehittämiseen. Aihepiiriin liittyy nimittäin ongelmia, jotka estävät sinänsä tasokkaan, lähinnä OPH:ssa harjoitetun valmistelun hyväksikäyttöä kuntatasolla ja kouluissa. Kysymys eräästä selvimmän erottuvista ongelmista valtio-kunta –yhteistyöhän perustuvassa koulutusta koskevassa ohjausjärjestelmässämme.

¹⁸⁹ Ks. Määttä & Yrjölä 2001.

7 INFORMAATIO-OHJAUS MUKAAN LUKIEN ARVIOINTI

7.1 Informaatio-ohjaus yleensä

7.1.1 Tilastointi, tietokannat, ennakointi ja konsultoiva kehittäminen

Informaatio-ohjausta, joka sijoittuu joka tapauksessa arvioinnin ulkopuolelle, edustaa tiettyssä mielessä tilastotuotanto ja muu tietokantojen ylläpito. Vaikka tilastojen ylläpitäjäorganisaatiot eivät harjoittaisi ohjaustoimia, tilastojen ja muiden tietokantojen rakenteet heijastavat tavoitteita, ohjaussuhteita ja instituutioita ja omaavat myös tiettyä arvioivaa leimaa. Haastattelujen mukaan *tilastokeskuksen* koulutusilastot ovat korkealaatuisia, mutta tilastonpidon laadunvarmistuksista aiheutuu, etteivät tiedot aina ole riittävän ajantasaisia. *OPH:n* tietokantoja arvosteltiin poukkoilevasta ylläpitopolitiikasta ja muustakin aukkoisuudesta. Yliopistokorkeakouluja koskevaa *KOTA-* ja amk:ejä koskevaa *AMKOTA-*tietokantaa arvostettiin kumpaakin positiivisesti. Myönteisen vastaanoton saivat myös *KOTA-* ja *AMKOTA-*tietokantojen pohjalta laaditut erityisselvitykset, joilla edellisen tietokannan tapauksessa on jo merkittävät perinteet.

Ilmeisen vaikean kysymyksen muodostaa väestöennusteiden – ja tulevaisuudessa ehkä myös ammattiryhmittäisten maahan- ellei myös maastamuuttoennusteiden ja –tilastojen – muuntaminen *ennusteiksi koulutettavien määristä*. Yhdistettyinä tietoihin eri koulutusasteita ja tutkintoja suorittaneiden tarpeesta työelämässä sekä koulutusjärjestelmän kapasiteetista ja joustokyvystä haasteena on muodostaa mitoitusta pohjustavat ennusteet *aloituspaikkojen* määrille sekä koululaisten ja opiskelijoiden ”läpivirtaukselle” tutkintoihin saakka kussakin koulutusjärjestelmän osassa. Koulutusjärjestelmän *heterogeenisyyden* vuoksi on vaikeaa tehdä arvioivia päätelmiä näistä kysymyksistä paitsi yleisellä tasolla ja sellaisissa tapauksissa kuin havaittaessa, että tietyn hetken havainnot koulutustarpeista saattavat etenkin *pitkäkestoisessa* koulutuksessa johtaa ajoittain vakavaan *yli- tai alitarjontaan*. Haastatteluissa tuli esiin esimerkkejä niin it-alalta kuin lääkäri- ja opettajakoulutuksen piiristä. Lääkärikunnan ja supistuvan julkisen talouden vastuuhenkilöiden huoli lääkäritulvasta johti lääkärikoulutuksen leikkauksiin, joiden seurauksena 2000-luvun alussa lääkäreitä on jälleen kerran liian vähän. Analoginen ongelma vallitsee peruskouluissa. It-alan nopeasti myös erityisenä insinöörikoulutuksen *DI-muuntokoulutuksena* joskin myös muiden alojen tutkintoja suorittaneisiin kohdistettu, erityisesti laajennettu koulutus¹⁹⁰ puolestaan toi lisättyjen koulutusmäärien ansiosta tutkintonsa suorittaneita työmarkkinoille 2000-luvun alun it-laman alkaessa.

Monet sinänsä käytettävissä olevat tilastotiedot omaavat toistaiseksi vasta rajallista merkitystä ajatellen koulutusjärjestelmän strategista tavoitteidenasettelua ja ohjausta. Tämä koskee esimerkiksi *OPM:n* *KOTA-*tietokannan tietoja *akateemisia tutkintoja suorittaneiden työllistymisestä* sekä heidän ryhtymisestään *yrittäjiksi*, jolloin kysymys saattaa olla myös tärkeästä uusien työpaikkojen nettoluomisesta asianomaisten siis työllistäessä itsensä. Suurimmat yrittäjiksi ryhtyneiden osuudet olivat eläinlääketieteellisen ja hammaslääketieteellisen koulutuksen saaneiden piirissä, ja osuudet olivat huomattavan suuret joinakin vuosista 1995-9 valmistuneilla taideteolliselta alalta, kuvataidealalta ja maa- ja metsätalousalalta valmistuneiden keskuudessa. Eräs käyttökelpoinen kontrollitieto kertoo, että yrittäjäksi ryhtyminen oli yhtä tavallista kauppa-, yhteiskunta- ja teknistieteilijöiden keskuudessa sen sijaan, että

¹⁹⁰ Ks. esim. KAN Maisteriohjelmat 2002.

kauppatiiteilijät olisivat erityisen alttiita yrittäjyyteen.¹⁹¹ Amk:eista 1995-2000 valmistuneiden keskimääräinen työttömyysprosentti on ollut korkeampi kuin yliopistokorkeakouluista valmistuneiden viitattuna aikana 1995-9 mutta silti vastikään, vuonna 2000, valmistuneita lukuun ottamatta vain yksinumeroisen luku. Amk:ien keskimäärää paremmin työllistivät tekniikan ja kaupan ala ja huonommin sosiaali- ja terveystieteiden sekä pienehköt kulttuuriala ja humanistinen ala. Suurimmat osuudet yrittäjiksi ryhtyneitä oli luonnonvara-alan ja kulttuurialan tutkintoja suorittaneista keskiarvon ollessa kuitenkin vain kahden prosentin luokkaa.¹⁹²

Kuten myös sosiaali- ja terveydenhuollossa, maamme koulutusjärjestelmässä on ryhdytty kehittämään erityisiä *indikaattoreita* keskeisimmille toiminnan lajeille. Tämä koskee sekä määrällisiä että laadullisia indikaattoreita. Toisinaan suomen kielellä joskin epätarkasti ”vertailuarvioinniksi” kutsuttu, suomenkielisessäkin ammattikielessä kuitenkin yleensä *benchmarkingina* tunnettu toiminta on samoin esimerkki erityisestä informaatio-ohjauksen muodosta.¹⁹³ Benchmarkingia pidetään usein yhtenä arvioinnin muodoista, mutta on myös syytä olla laajentamatta varsinaisen arvioinnin käsitteen alaa noin pitkälle.

Konsultoivan kehittämisen toteuttajiksi paikantuvat maamme koulutusjärjestelmässä ensinnäkin OPH ja LH:sten sivistysosastot. Edellinen harjoittaa esimerkiksi maksua vastaan kriisissä olevien koulujen avustamista mutta sekään ei ole poissuljettua, etteikö käytettävien varojen rajoissa tule kysymykseen myös saajalle maksuton kehittämissuorite. LH:sten sivistysosastot puolestaan pitävät yllä muun muassa yhdysopettajaverkostoja, joita kunnat voivat, saamamme käsityksen mukaan varsin kohtuullista maksua vastaan, käyttää hyväkseen kehittämisen tarkoituksessa. Mikäli kehittämistehtävien painoarvoa halutaan entisestään korostaa, ainekset tähän ovat olemassa.

Korkeakoulujen arviointineuvosto (KKA) toteuttaa huomattavan osan arvioinneistaan jonkin yliopistokorkeakoulun ehdotettua, että se voisi tulla arvioiduksi johtamiseltaan, hallinnoltaan, harjoittamaltaan opetukselta tai kokonaisvaltaisesti. Näin ollen KKA:illekaan ei kehittävä ote ole vieras. Haastatteluissa arveltiin, että OPH:n, LH:sten sivistysosastojen ja KKA:n toiminta toisistaan erossa saattaa merkitä ainakin joidenkin *kehittämismetodologisten synergiaetujen* menettämistä. Asiaa lienee syytä tarkastella myös koulutuksen arviointineuvoston päästyä toimintansa alkuun.

7.1.2 Kysymys valtioneuvoston *policyanalyysikapasiteetista*

Hallitusohjelman ja mahdollisten laajakantoisten sektorikohtaisten poliittisten ohjelmien laadinta, päivitys ja seuranta samoin kuin OPM:n KESU:a koskevat vastaavat prosessit perustuvat osaltaan *policyanalyysikapasiteetille*, jota on käytettävissä. Voimme ottaa kantaa vain ministeriöillä olevaan osaan tästä kapasiteetista, jota on kyllä myös useilla muilla tahoilla. Valtion keskushallinnon ajankohtaisten kehittämissuoriteyhteydessä ovat – itse asiassa jälleen kerran – nousseet esiin kysymykset tarpeista vahvistaa tuota kapasiteettia. Kysymys on samalla vaikea. Kapasiteetin vahvistamista suositteli myös kansainvälinen asiantuntijaryhmä,¹⁹⁴ joka laati keuhkolla 2000 VM:n pyynnöstä muun muassa tuota asiaa koskevan selvityksen.

¹⁹¹ OPM KOTA 2001.

¹⁹² OPM AMKOTA 2001.

¹⁹³ Ks. esim. KAN Benchmarking 2002.

¹⁹⁴ Bouckaert ym. 2000.

Vaikka maamme on – kuten eräät arviointihaastattelut korostivat – siirtynyt pitkälti eurooppalaiseen normaaliparlamentarismiin, policyanalyysikapasiteetin vahvistaminen valtioneuvoston kansliassa pääministerin toiminnan ja hänen koordinoivan roolinsa tukemiseksi on vaikeasti aikaansaataavissa oleva ratkaisu. Vähintään on haasteena samalla vahvistaa ministeriöiden vastaavaa kapasiteettia. Riskeihin kuitenkin kuuluu kapasiteetiltaan vahvistettujen ministeriöiden mahdollinen keskinäinen kilpailu kilpailevine policyanalyysineen.

Policyanalyysikapasiteetin käyttö olisi myös kytkettävä toimeenpanon prosesseihin sekä viimein *arviointiin*, joka selvittäisi, missä määrin analyysien esiin nostamat ja sitten päätetyt ja toimeenpannut toimintalinjat ovat toteutuneet. Haastateltujen eräät arviointia koskevat näkemykset liittyvätkin yhtä lailla policyanalyysiin kuin nimelliseen aiheeseensa. Samoin policyanalyysikapasiteetti olisi kytkettävä kunkin ministerin johtamisrooliin ministeriössään, olipa hänellä tukeaan ehdotettu mutta yhtä lailla kannatettu kuin vastustettu poliittinen valtios sihteeri. Esiintuodut yleiset näkökohdat koskevat myös OPM:öä ja sen hallinnon alaa, joihin liittyen ne käsillä olevassa arvioinnissa esitettiin.

7.1.3 Tiede- ja teknologianeuvoston toimialan laajentaminen?

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto, jota johtaa pääministeri, on koulutushallinnonkin kannalta keskeinen ja arvovaltainen vaikuttaja maassamme. VTTN:n merkitystä pidettiin haastatteluissa suurena ajatellen Suomen ilmiömäistä nousua kansainvälisen teknologiavetoisen teollisuuden ja sen huipputuotteiden kehittämisen huippua kohden erittäin huomattavin globaalein markkinaosuus. Teknis-tieteellinen koulutus on myös ratkaisevasti laajentunut sekä yliopisto- että ammattikorkeakouluissa siten, että tuon alan koulutettavien osuudet kaikista korkeakoulutettavissa ovat nyttemmin globaalia kärkitasoa. Haastattelut korostivat, että suhteellisen lyhyessä ajassa on syntynyt erityinen *teknologia- ja insinöörivetoinen kansallisen kehittämisen malli*, mihin olemme jo raporttimme alkuosassa viitanneet.

Kansallinen kehittämismalli ei merkitse OPM:n jäämistä eroon VTTN:n toiminnasta. Päinvastoin, sekä OPM:n kansliapäällikkö että koulutus- ja tiedepolitiikan osaston ylijohtaja näyttelevät kumpikin tärkeää roolia VTTN:n pysyvänä asiantuntijoina.

Vaikka se, mitä koulutus syvimmissä mielessä on saati se, mitä sen pitäisi olla, on monisyinen kysymys, eräät haastatellut pohtivat, eikö *VTTN:n nimekkeen tulisi sisältää viittaus myös koulutukseen*. Onhan koulutettu väestö joka tapauksessa tieteeseen ja teknologiaan verrattava perusta ja samalla kriittisen tärkeä voimavara Suomen tulevalle menestykselle.

VTTN:n toimialan maltillisen monipuolistamisen ei tarvitsisi merkitä paluuta käsitykseen sivistyksen sellaisesta itseisarvoisesta merkityksestä, joka rajaisi sen umpioksi tai pelkäksi säästiöksi. Monipuolistaminen voisi sen sijaan kytkeä sivistyksen vaalinnan myös tiede- ja teknologiakysymyksiin. Tätä koulutuksen statuksen ”nosto” saattaisi osaltaan edistää.

Elinkeinoelämä on suoraan vaatinut erityisen *koulutus- ja osaamisneuvoston* asettamista OPM:n tueksi.¹⁹⁵ Tuo neuvosto toimisi VTTN:n mallin mukaisesti mutta statukseltaan kaiketi VTTN:oa vaatimattomampana. Kenties ehdotukset VTTN:n toimialan laajentamiseksi ja toisaalta sen kanssa rinnakkaisen neuvoston asettamiseksi eivät ole yhteensovittamattomia. Emme kuitenkaan tee suositusta asiasta.

¹⁹⁵ TT 2002.

7.2 Arvioinnin strategiset taustakytkenä

7.2.1 Arviointilähtöinen koulutuspolitiikka ei yksin riitä

Arviointiin osoittautuu kohdistuvaksi myös sellaisia, mielestämme jossakin määrin liioiteltuja *odotuksia*, että sen tulisi suoraan vahvoihin vaikutuksiin ”ohjata” toimintaa. Kysymys onkin erästä kansainvälisesti tunnetusta koulutusjärjestelmää koskevasta ohjausdoktriinista, jonka vaikutukset ovat ulottuneet aikanaan voimakkaina myös meille.¹⁹⁶ Tunneimme saamamme haastatteluvastaukset sekä hankkimamme dokumenttiaineiston analysoituamme tiettyjä epäilyksiä ajatusta kohtaan, että maassamme olisi *onnistuttu* siirtymään keskitetystä koulutuspolitiikasta ”arviointikeskeiseen koulutuspolitiikkaan”.¹⁹⁷ Haastatteluissa arviointia pidettiin vaikutuksiltaan rajallisena ja yhteiskuntapolitiikan mitä tahansa lohkoa ajatellen jopa ”suunnitteluna peruutuspeiliin katsomalla”. Arviointimme on myös nostanut esiin niin monia nykyisten arviointikäytäntöjen problemaattisia piirteitä, ettemme voi pitää arviointia nykyisellään läheskään riittävän vankkana koulutuspolitiikan perustana, niin hyödyllistä kuin se monessa tapauksessa onkin.

Problematisoiden on korostettava sitä, esiin nostamaamme seikkaa, että arvioinnin lisäksi on tarpeen politiikan suuntien tarkastelu *policyanalyysin* tapaan ja riittävään analyttiseen kapasiteettiin perustuen. Edelleen, *strateginen kapasiteetti* on laajemmassakin mielessä tarpeen ajatellen niin kulloisenkin hallitusohjelman valmistelua, täsmentämistä, seuranta ja revisiointia hallituskauden aikana kuin vastaavia toimenpiteitä, joiden kehittelyn solmukohtia ovat OPM:n hallinnonalalla KESU, toiminta- ja taloussuunnitelmat, tulohajauksen sopimukset, vuotuiset talousarviot sekä muut toimintaa normeeraavat ja ohjaavat dokumentit. Edelleen, monessa tapauksessa arviointia voimakkaammin vaikuttavat nimenomaiset *ohjausmenettelyt* kuten budjetti- mukaan lukien valtionapuhjaus sekä *instituutioiden* rakennemuotoja määrittävät ratkaisut.

On toivottavaa, että OPM:n kehitys seuraa valtion keskushallintohankkeen suosituksia, joiden mukaan ministeriöitä kehitetään nykyistä selvemmin strategiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun keskityviksi valtioneuvoston yksiköiksi. Tämä kehityssuunta merkitsisi useiden ministeriöistä koon pienentämistä ja henkilöstön työnkuvien kehittämistä. Kysymys olisi OPM:ssäkin merkittävistä muutoksista. OPM olisi selvästi uudistuspolitiikasta hyötyviä ministeriöitä monine hyvinvointipolitiikan ytimeen liittyvine tehtävineen.

7.2.2 Arvioinnin kipupisteitä

Erityisenä arviointia koskevana piirteenä tarkastelussamme on korostunut, että OPM:nkin vastuualueita koskevissa kysymyksissä *LH:sten* arviointitoiminta kytkeytyy LH:sten valvontatehtäviin, mihin liittyvät jäljempänä tarkasteltavat ongelmat. Tässä yhteydessä korostui yhtäältä eräiden haastateltujen huoli kohdistui siihen, *ettei arviointi ”vaikuttaisi”*, että se jäisi liian monilta osin *ohueksi* ja *sattumanvaraiseksi*. Silti samat haastatellut katsoivat arviointia jopa *pelättävän*, itsearviointejakin ehkä kaihdehtavan ja yhteistyöstä arvioijatahojen kanssa ehkä kieltäydettävän. Toisaalta oli haastateltuja, jotka kavahtivat valvojatahon minkäänlaista arvioijan roolia.

¹⁹⁶ Ks. Granheim ym. 1990. Teoksen toimittajakolmikron toinen jäsen, *Maurice Kogan*, on kansainvälisesti tunnetuimpia koulutusjärjestelmien tutkijoita.

¹⁹⁷ Tätä korostaa Virtanen A 2002; vrt. Lehtisalo & Raivola 1999.

Instituutiokysymyksiä tarkastellessamme pohtimiamme *valtio-kunta –suhteeseen* liittyviä kiistoja ei ole onnistuttu välttämään ajatellen sitä, mitkä tahot saavat arvioida mitään muita tahoja, millä tavoin, milloin ja millä muilla ehdoilla ja edellytyksillä. Viitaten vaikeuksiin saada kunnilta arviointitietoja koulutuspoliittisen selonteon laadintaa varten eräs haastateltu totesi, että ”kunnat ajattelevat, ettei enää tarvitse tehdä mitä valtio sanoo”. Vastanneiden kuntien osuus jäi tuolloin vain noin kahteen kolmasosaan.

Arviointitoiminta näyttäytyy koulutussektorilla ilmeisen laajana huolimatta haastatteluissa esiin nousseesta sen vaikutusvoiman tietystä puutteellisuudesta sekä siihen kytkeytyvistä valtio–kunta -suhteen ongelmista. Arviointitoiminta on myös *jakaantunut* eri osiin vastaavine arviointitoimintoinen ja -instituutioineen, joilla ei näytä olevan kovinkaan monia kiinteitä keskinäiskytkentöjä. Korkeakoulujen arviointineuvosto KKA kohdistaa toimintansa yliopisto-korkeakouluihin ja amk:eihin, kun taas OPH on toteuttanut yleissivistävää koulutusta, ammatillista peruskoulutusta ja eräitä aikuiskoulutuksen osia koskevia arviointitehtäviä. Koulutuksen arviointineuvosto sihteeristöineen on omaksumassa OPH:lle tähän saakka kuuluneiden arviointitehtävien johdon, mutta koska OPH:nkin suuri arviointikapasiteetti on aiheellista säilyttää ja käyttää, kenttä tuskin integroituu. LH:t puolestaan toteuttavat alueitaan koskevia joskin kohdennettuja korkeakoulutusta ”alempiin” koulutusjärjestelmän osiin kohdistuvia arviointeja, jolloin polttopisteessä yleensä ovat olleet ”peruspalveluiksi” määrittäytyvät yleissivistävän koulutuksen tehtävät.

Ellei toiminnallisesti, niin arviointiteoreettisesti, –metodologisesti ja –teknisesti koulutuksen arvioinnin eri osilla olisi ilmeisesti hyvinkin paljon annettavaa toisilleen. Sama koskee myös muita julkisten palvelujen sektoreita suhteessa koulutussektoriin ja kääntäen. Haastattelut eivät antaneet juuri mitään todistusta siitä, että noiden eri sektoreiden kesken olisi sanottavampaa arviointialan vuorovaikutusta. Useita kertoja raportissamme jo esiin nousut maamme hallinnon helmasynti, *sektoroituneisuus*, näyttäisi vaivaavan myös arvioinnin kenttää.

Suuri ongelma maamme koulutusjärjestelmän hallinnon arvioinnin kannalta on epätietoisuus siitä, mitä tuloksia arvioinneista on ollut, tulisi olla ja voisi olla, mikä on arvioinnin suhde muuhun informaatio-ohjaukseen, strategiseen tavoitteiden asettamiseen ja policyanalyysiin ja kuinka arviointia itseään tulisi arvioida ja kehittää. On huomionarvoista, millainen on ollut OPH:n laatimien arviointien kehystys. Yläkäsitteenään *tuloksellisuus* se on keskittynyt New Public Management– eli NPM-opin osiin ”arvoa veromarkoilla” eli *Value for Money* – ajattelun kolmeen keskeiseen huomion kohteeseen. Ne ovat niin sanotut ”kolme E:tä” eli *effectiveness* eli suomennettuna vaikuttavuus, *efficiency* eli tehokkuus ja *economy* eli taloudellisuus.¹⁹⁸ ”Kolme E:tä” ovat kuitenkin yksin riittämättömät ajatellen kattavaa arviointia. Puuttumaan jäävät muun muassa poliittiset ja strategiset tavoitekysymykset, ohjauskysymykset, instituutiokysymykset ja arviointia itseään koskevat kysymykset.

Kuten olemme aiemmin tässä raportissa tuoneet esiin, *yhtenäisen arviointiyksikön* perustaminen nykyiset arviointitoiminnat keskittämällä valtioneuvostoon sai haastatteluissamme vain yhden hajamaininnan. Arvioinnin kiteyttäminen saati sen organisatorinen keskittäminen edes OPM:n hallinnonalalla ei saanut haastatteluissa lainkaan tukea. Sen sijaan KKA:n ja toisaalta OPH:n tähän saakka toteutuneen arvioinnin pitäminen toisistaan institutionaalisesti erillisinä toimintoina näytti kuuluvan perusolettamuksiin, joita ei asetettu kyseenalaisiksi. Vastaavasti kannat jakaantuivat vain OPH:n kattavan arviointiroolin jatkumista puoltaviin ja toisaalta muuta organisatorista ratkaisua edellyttäviin käsityksiin. Institutionaaliselta kannalta käsitykset keskittyivät OPH:n roolin ohella LH:sten arviointirooliin.

¹⁹⁸ Ks. esim. OPH 1998 sekä Jakku-Sihvonen 2001.

Toimeksiantomme johdosta emme ole edenneet arvioinnissamme kuntien emmekä koulutuslaitosten ”sisälle” pohtimaan sinänsä tärkeitä kysymyksiä kuten kumpienkin mahdollisia *arviointikompetenssin puutteita ja mahdollista yleistä kouluhallinnon ohuutta pienkunnissa*. Useat haastatellut kuitenkin viittasivat tuollaisiin ongelmiin. Sen enempää emme voi ottaa kantaa siihen kasvatustieteilijöiden ja toisaalta eräiden muiden asiantuntijoiden kiistakysymykseen, *olisiko yleissivistäviä kouluja laajasti ja arviointitulokset julkistaen vertailtava keskenään* ”kun Ruotsissakin kai niin tehdään”, kuten haastatteluissa nousi esiin. Olisiko sen sijaan – kasvatustieteilijöiden korostamaan tapaan – kutakin koululaista tai opiskelijaa vain ”verrattava itseensä” ennen tiettyjen opintojen suorittamista ja toisaalta niiden jälkeen? Jos niin tehdään, luotetaan pedagogisen profession itseohjaukseen, jolla on maassamme ilmeisen vankat ja mitä ilmeisimmin edelleen vahvat perinteet. Tärkeä kysymys on, halutaanko asia jättää silleen.

7.3 Arvioinnin kehittäminen vastuu- ja painopistealueittain

7.3.1 Korkeakoulujen arviointineuvoston vastuualue

Korkeakoulujen arviointineuvostoon KKA:iin suhtauduttiin arviointihaastatteluissa yleensä *neutraalisti* pitämättä KKA:ia sen enempää ”uhkana” kuin huomattavana ”mahdollisuutena”. Toisaalta kyllä viitattiin myös kriittisin sävyin siihen lakiin kirjattuun velvoitteeseen, että korkeakoulujen on suostuttava KKA:in arvioitaviksi esimerkiksi erilaisissa teemakohtaisissa arvioinneissa.

KKA:in toteuttamat arvoinnit ovat olleet varsin moninaisia. Etenkin amk:ien syntyvaiheissa toteutuneita, amk:ien eräänlaista *akkreditointia* eli useimpien amk-kandidaattien pikaista vakinaistamista edeltäneitä KKA:in arviointeja yleensä arvostettiin. Tosin haastatteluissa nousi esiin myös pohdintoja, olisivatko jotkin muodostetut amk:it päässeet tuolloinen kehitysvaiheensa huomioon ottaen liian helpolla karsintaseulasta. Ajankohtainen tuo kysymys ei kuitenkaan enää ole.

KKA:n suoritetta suhteessa yliopistokorkeakouluihin arvostettiin useissa haastattelulausunnoissa korostaen KKA:n kyenneen nostamaan esiin ja edistämään asioita, joita monikaan korkeakoulu ei olisi *omin voimin* kyennyt edistämään. Onhan KKA toteuttanut niin opetuksen kuin johtamisen arviointeja kuin kokonaisarviointeja tietyistä yliopistokorkeakouluista. KKA:n arviointien *seuranta-arviointeja* pidettiin erityisen perusteltuina arvioinnin pohjalta harjoitetun kehittämistoiminnan tukemiseksi. Toisaalta suunnattiin tiettyä arvostelua *KKA:n toteuttamien arviointien epäyhtenäiseen kohdentumiseen ja tiettyyn aukkoisuuteen*. Voivathan yliopistokorkeakoulut itse valita, osoittavatko ne arviointien kohteiksi kehittämistä eniten tarvitsevat toimintonsa vaiko ne toimintonsa, joissa ne erottuvat vähiten haitakseen muista kaltaisistaan. Tiettyä korostusta sai osakseen myös kytkentöjen parantaminen KKA:n toteuttamien arviointien ja Suomen Akatemian toteuttamien *tieteenala-arviointien* kesken. Saamiemme tietojen mukaan nuo kytkennät kuitenkin parhaillaankin kehittämisen kohteena.

Koulutuksen huippuyksiköiden valintaprosesseista niin yliopistokorkeakoulujen kuin amk:ien piiristä esitettiin erilaisia näkemyksiä. Valintaprosesseja arvosteltiin pohtien, mikä rooli on ollut yliopistojen sisäisillä valtasuhteilla ehdokasasettelussa ja onko arvioijille jokaisessa tapauksessa mahdollista perehtyä kyllin yksityiskohtaisesti kuhunkin arvioinnin kohteeseen. Pohdittiin myös, onko koulutuksen huippuyksiköiden valintaprosessi yliopistokorkeakouluissa kenties jonkinlainen kompensatioprosessi, jotta tieteen huippuyksiköiden valintaprosesseissa kroonisesti epäonnistuvatkin yliopistokorkeakoulut voisivat ”loistaa” edes jossakin.

Mahdollisuudella voittaa edes jossakin laatukilpailussa arvioitiin olevan myös positiivisia kannustinvaikutuksia.

Eräät haastatellut pohtivat *arvioinnin* ja laatutyöskentelyn välisiä suhteita. Noiden kahden toiminnon kytkentöjen toivottiin yleensä *kiinteytyvän*. Tuolta kannalta voidaan pitää tervetulleena KAN:n konsultoivan roolin vahvistumista. Sama koskee KAN:n toimintaa benchmarking-toiminnan edistämiseksi.¹⁹⁹

7.3.2 OPH:n tähänastinen vastuualue

Olemme jo edellä lyhyesti pohtineet OPH:n tulevaisuutta. Olemme päättelleet, että tietyt, luonteeltaan lähinnä *viranomaistehtävät* on OPM:n hallinnonalalla joka tapauksessa hoidettava. Edelleen, ei ole ilmennyt syytä sulkea STAKES-tyyppisiä *kehittämistehtäviä* vastaavasta tehtäväkentästä, sillä tuollaisten tehtävien vahvistamiseen on ilmeisiä tarpeita. Olemme jo edellä nostaneet esiin kysymykseen siitä, olisiko OPH:n yhtäältä viranomais- ja toisaalta kehittämistehtäväkin erotettava toisiinsa kahdeksi eri organisaatioksi. Tätä emme kuitenkaan pidä välttämättömänä, vaan olemme esittäneet myös vaihtoehtoisen ratkaisumallin.

Yhdymme emeritusprofessori Visakorven selvitysmiehenä perustelemaan ajatukseen, ettei arviointi oikein sovellu OPH:n tehtäviin siten kuin asia on tähän saakka järjestetty. Teema oli itse asiassa esillä jo laajan koululakipaketin eduskuntakäsittelyn vaiheessa useita vuosia sitten.²⁰⁰ Vahvistaahan OPH OPSU:jen perusteet, ohjaa ylioppilastutkinnon järjestämistä ja toteuttaa eräitä muita noihin tehtäviin rinnastuvia tehtäviä, joissa onnistumista arviointi tietyltä osin sittemmin selvittää. Visakorven ehdotuksen taustalla on sitä paitsi eduskunnan sivistysvaliokunnan vankka kannanotto erityisen koulutuksen arviointineuvoston perustamisesta.²⁰¹

Kannamme kuitenkin tiettyä huolta siitä, ettei Visakorven keväällä 2002 julkistettu ehdotus yleissivistävää ja ammatillista peruskoulutustasoa koskevan arvioinnin organisoinnista OPM:n alaisuuteen mutta fyysisesti Jyväskylän yliopiston yhteyteen²⁰² johtaisi tiettyihin haitallisiin sivuvaikutuksiin. OPH:ssa on nimittäin pitkähkön ajan kuluessa kertynyt huomattava *arviointikompetenssi*, jota ei tulisi menettää sen miltään ratkaisevilta osin. OPH:n sentään 34 hengen vahvuinen arviointiyksikkö siinä työskentelevine asiantuntijoineen on huomattava voimavara, jota ei tulisi hukata. Lisäksi esimerkiksi *aikuiskoulutuksen* kentän arviointien²⁰³ ei tulisi jäädä lapsipuolen asemaan saati lakata arviointitoiminnan sijoituspaikkaa muutettaessa. Kehittäminen ei sen enempää saisi johtaa arvioinnin liialliseen *akatemisoitumiseen* tai sen *methodiseen yksipuolistumiseen* esimerkiksi vain kvantitatiiviseen testaukseen painottuvaksi. Edelleen, on säilytettävä etenemispolku arviointituloksista ja esimerkiksi kriisikoulujen identifiointista *konsultointi- ja kehittämistukeen*, joka on ylläpitäjien saatavissa kohtuukustannuksin ja ääritapauksissa veloitusetta.

Maassamme on herättänyt tiettyjä ristiriitoja kysymys koulukohtaisten arviointitulosten julkistamisesta. Koulutusjärjestelmän valtakunnallisen arviointipolitiikan mukaan tuollaisia tuloksia ei järjestetä yleisesti saataville. Mediat ovat asian yleisen kiinnostavuusarvon vuoksi

¹⁹⁹ KAN Benchmarking 2002.

²⁰⁰ Ks. Lahtinen ym. 2001, 218.

²⁰¹ SiV:n lausunto 5/2001 vp., liitteenä julkaisussa OPM Paikallisarviointi 2001.

²⁰² OPM Visakorpi 2002.

²⁰³ Esim. Yrjölä 1996, 1997, Määttä & Yrjölä 2001.

kuitenkin esimerkiksi kesällä 2002 julkistaneet eri lähteistä keräämänsä koulukohtaiset tiedot ylioppilaskirjoitusten tuloksista.

Oppilaiden ja opiskelijoiden saavuttamien tulosten – esimerkiksi tietojen tasossa, tutkintomäärissä suhteessa sisäänottoihin, opiskeluajoissa, työllistymisessä – taustasyiden moninaisuuden vuoksi emme voi päätyä sille kannalle, että oppilaskohtaisia saavutusluetteloita tulisi ryhtyä kattavasti laatimaan ja julkistamaan. Eräs pehmeä keino tyydyttää julkisuuden tiedontarpeita koostuu Ruotsissa sovelletusta koulukohtaisesta *laatutilinpäätöksestä*, ”*kvalitetsredovisning*”. Sellaiset ovat kaikkien saatavilla Skolverketin verkkosivuilta.²⁰⁴ Esimerkkilukiossa laatutilinpäätös tuo yleisesti ja lyhyesti esiin oppilaiden tiedolliset saavutukset ja heidän saavuttamansa valmiudet. Valtaosa tilinpäätöksestä koskee kuitenkin luovuutta koulussa, turvallisuutta kuten kiusanteon torjuntaa, oppilaiden osallisuutta ja heidän kanssavastuutaan koulun toiminnasta, vanhempien vaikutusmahdollisuuksia, johtamisen ja johtajuuden tasoa sekä laatutilinpäätöksestä juontuvaa monikohtaista laadunkehittämisohjelmaa.²⁰⁵

Koulukohtaiseen laatutilinpäätökseen ei näyttäisi välttämättä kuuluvan kunkin koulun menestystä koskevien kvantitatiivisten tietojen esittäminen, vaikka koulun omaa tulkintaa sen menestyksestä ei voitaneen jättää pois. Joka tapauksessa laatutilinpäätös kohdistuu ensisijaisesti laadun ja hyvien määrällisten tulosten saavuttamisen ehtojen ja esteiden tuomiseen julki sekä niihin varmistuksiin ja muihin toimiin, joilla kutakin koulua on kehitetty.

Laatutilinpäätösten tarkoituksiin kuuluu ilmeisesti se, että torjutaan julkisuushakuista, yksittäisiin suoritusindikaattoreihin keskittyvää ja siksi yksipuolista ja harhaista keskustelua ja suunnaten sitä sen sijaan oleellisimpiin kysymyksiin. Niitä ovat etenkin ne syyt, joihin vaikuttamalla koulutuksen laatua on mahdollista nostaa.

7.3.3 LH:sten nykyvastuualue

Lääninhallituksilla on nyttemmin LääninhallitusL:iin nojautuva lakisäätöinen velvollisuus ja oikeutus peruspalvelujen *arviointitehtävään* alueellaan. Tuo arviointi koskee osaltaan myös sivistystoimen kysymyksiä. Käytännössä vastaavat arvioinnit ovat muistuttaneet vastineitaan toisella laajalla hyvinvointipolitiikan alueella eli terveydenhuollossa sikäli. LH:sten toteuttamissa arvioinneissa ole pyritty läheskään kaikenkattavaan otteeseen noilla erittäin laajoilla ja eriytyneillä palvelusektoreilla, vaan on keskitytty erityiskysymyksiin. Tämän ratkaisun perusteltavuutta eivät haastatellut asettaneet kyseenalaisiksi.

Silloinkin, kun LH:sten toteuttamaa arviointitoimintaa pidettiin haastatelussa sinänsä perusteltuna, haastateltujen mukaan olisi pidettävä huolta siitä, että se todella tukee *asetettujen, tuossa tapauksessa valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamista* antaen syötteitä myös *kehittämistoimintaan* sen sijaan, että arviointi muodostuisi valvonnalliseksi tai pelkästään kuvailevaksi. Vaikka kansalaisten perusoikeuksien toteutumista *on valvottava* myös lääni- ja lääninosatasolla, valvonnallisuuden sekoittaminen arviointiin murentaa arvioinnin perusajatusta etenkin ajatellen arvioinnin kehittämisroolia. Lisäksi arvioinnilla on *muuta*, valvonnasta poikkeavia rooleja kuin kehittämisrooli kuten ylempien instituutiotasojen alempiin nähden harjoittama strateginen seuranta ja osin myös ennakoinnin tukeminen. Arviointitietämyksen ja hyviksi osoittautuneiden arvioinnin organisointiperiaatteiden nojalla *lainsäädännön noudattamisen valvontaa ei lainkaan tulisi lukea arvioinnin tehtäviin*, vaikka niin usein tehdään.

²⁰⁴ Tiedot löytyvät Skolverketin SIRIS-tietokannasta, <http://labrego2.skolverket.se/pls/portal30>.

²⁰⁵ Viittaamamme esimerkikoulu on Pajalan Laestadiusskolan.

Haastatteluissa tuli esiin myös se käsitteellinen puute, ettei LH:sten käyttöön ole saatavissa pätevää ja pitävää *määrittelyä* siitä, mitä ”*peruspalveluihin*” tulisi lukea. Pohdittiin, kuinka tasa-arvo peruspalveluissa voidaan turvata, kun ”peruspalveluiden” rajat ovat jääneet epämääräisiksi. ”Peruspalvelun” *käsitteen* katsottiin myös *vuotavan* esimerkiksi ajatellen nyt jo lukioissakin merkitystään lisäävän *oppilashuollon* sisällyttämistä tai toisaalta jättämistä pois käsitteen piiristä. Oppilashuolto on lisäksi OPM:n ja STM:n hallinnonalan leikkausalueen kysymys.

LH:sten arviointitehtävää on myös tarkasteltava *yleisten, valvonnalle ja arvioinnille yhteisten* periaatteiden näkökulmasta. On otettava huomioon, että sama viranomainen sekä määrätyn aihepiirin arviointi-instanssina että saman aihepiirin kansalaisvalitusten ensimmäisenä instanssina on ongelmallinen toimijataho. Tämän ei kuitenkaan tulisi lakkauttaa esimerkiksi sellaisia arvokkaita LH:sten nykyisen arviointiroolin ulottuvuuksia kuin sivistyssektoria koskevien läänien välisten vertailuraporttien laatintaa.

7.3.4 Itsearviointi

Arviointimme toimeksiantoon ei kuulunut paneutuminen etenkin kunnallisten järjestäjien ylläpitäjien koulutuslaitosten sisäisiin olosuhteisiin. Kuitenkin myönteistä huomiota kiinnitti arviointihaastatteluissa paljastunut monien koulutuslaitosten huomattava oma aktiivisuus itsearvioinnissa. Vaikka itsearviointi saattaa osana ulkoista arviointia olla itse asiassa pakollista ja siten vain näennäisesti nimensä mukaista, itsearviointia esiintyy runsaasti myös ”aitona” sisäisenä informaatio-ohjauksen luonteisena välineenä, joko kytkettynä kehittämistoimintaan tai ilman kytkentää. Itsearviointi on muodostunut jo erääksi tärkeäksi osaamisalueeksi koulutusjärjestelmässä ja myös tutkimusalueeksi.²⁰⁶

Olemme raportissamme viitanneet muutamien yliopistokorkeakoulujen aktiivisuuteen laadunvarmistustoiminnan vakiinnuttamiseksi. Erillisiä esimerkkejä on esimerkiksi Euroopan laatupalkintomallin soveltamisesta tai tasapainoisen kehityksen mallin eli BSC:n käyttöönotosta. On myös kiintoisaa, että kansanopistosektorilla on saavutettu myönteisiä tuloksia erityisen itsearviointiverkoston muodossa, jolla on jo yli kymmenvuotinen historia.²⁰⁷ Koulutuksen paikallisen tason arviointi on muutenkin laajaa ja silloin voittopuolisesti itsearvioinnin luonteista.²⁰⁸ Esimerkiksi Euroopan laatupalkinnon periaatteita soveltavat paitsi yliopistot, myös useat ammatilliset koulutuksen järjestäjät, ja korkeakoulujen arviointineuvoston nimenomaisesti tehtäviin kuuluu laatujärjestelmien perustamiskonsultointi amk:eissa.²⁰⁹

Toisaalta itsearvioinnin ja muun arvioinnin rajat ovat häilyvät. Esimerkiksi kunnilla ei ole vain vapautta arvioida sivistystoimintaan ja sen osana koulutoimintaan, vaan niillä on arviointivelvollisuus, joskin niissä laajoissa rajoissa, jonka maamme koulutusjärjestelmää luonnehtiva laaja desentralisaatio jättää. Tosin kuntien kapasiteetti tuossa suhteessa on havaittu vielä monelta osin puutteelliseksi.²¹⁰ Sama on muuten koskenut kuntien kykyä toteuttaa KunL:n mukainen oma, sisäinen kunnallispoliittinen arviointivelvollisuutensa. Kuitenkin myös vapaaehtoisuuden pohjalta on noussut hyviä, yleissivistävää koulutusta koskevia kunnallisia arviointiratkaisuja.²¹¹ Toisaalta on kuitenkin pohdittu, missä määrin kuntatason koulujen arviointi on jäänyt liiksi

²⁰⁶ Ks. Vuorenmaa 2001.

²⁰⁷ Ks. Määttä & Yrjölä 2001, 19-20.

²⁰⁸ Ks. OPM Paikallisarviointi 2001, KAN 2002 Itsearviointi.

²⁰⁹ KAN 2000.

²¹⁰ OPM Koulutuspolitiikka 2002, 43.

²¹¹ Ks. OPM Paikallisarviointi 2001.

riippumaan yksittäisten koulujen aktiivisuudesta, mikäli koulutuksen järjestäjä ei ole tuntenut kiinnostusta asiaan.²¹² *Konsultoiva kehittämistoiminta* on kaiken kaikkiaan oleellinen tuki sille, että itsearviointia harjoitetaan, jotta se olisi riittävän laadukasta ja kohteenaan olevia toimintoja hyödyttävää.

Amk:ejä varten on luotu innovaationa kiinnostava OPALA-niminen järjestelmä. Se tarjoaa amk:eista valmistuneista tietoa nopeammin kuin virallinen, hidas järjestelmä. Amk:ien verkkosivuilla on kohtia, joista valmistuneet pääsevät antamaan palautteensa.²¹³ Itsearvioinnin kehittäminen on myös ollut eräs OPH:n nimenomaisista aktiviteeteista.²¹⁴

²¹² Ks. Hyötyläinen 2002.

²¹³ Sivusto oli 6.9.2002 asia tarkistettaessa muodostumassa verkkko-osoitteeseen <http://opala.ncp.fi/Opala/main.jsp>.

²¹⁴ Ks. <http://www.edu.fi/itsearviointi/suomi/index.html>, käytetty 15.11.2002.

8 TIIVISTELMÄ: ARVIOINTITULOKSET SUHTEESSA TOIMEKSIANTOON

8.1 Toimeksiannon tiivistelmä

Arviointihankkeen toimeksianto edellytti, että hanke:

- Tarkastelee normiohjauksen ja muun ohjauksen suhdetta koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa
- Arvioi päätöksentekotasojen työnjaon ja ohjausmekanismien toimivuutta koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttajina sekä
- Soveltaa seuraavia arviointikriteerejä:
 - tavoitteiden toteuttaminen, mm. miten koulutuksen kehittämissuunnitelman tavoitteiden toteuttaminen etenee hallinnon eri tasoilla
 - ohjausmekanismien kelpoisuus, mm. mikä on valtionohjauksen suhde kunnallisen itsehallintoon ja ovatko käytetyt ohjausmuodot relevantteja sekä
 - työnjakojen toimivuus, mm. miten opetushallinnon yhteistyö ja työnjako muiden hallinnonalojen kanssa toimii ja miten toimii eri päätöksentekotasojen työnjako.

Valmisteluryhmä edellytti edellistä konkretisoiden, että arviointi etsii vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

Tavoitteiden toteuttaminen

- Miten poliittisten tavoitteiden, esimerkiksi koulutuslainsäädännön ja koulutuksen kehittämissuunnitelman tavoitteiden, toteuttaminen etenee hallinnon eri tasoilla
- Miten toiminnan arviointi on järjestetty ja tukeeko se tavoitteiden toteuttamista
- Miten tavoitteiden toteutuminen varmistetaan

Ohjausmekanismit

- Mikä on opetushallinnon ohjauksen suhde kunnalliseen itsehallintoon ja yksityisiin koulutuksen järjestäjiin
- Onko ohjaus vaikuttavaa; ovatko koulutuksen hallinnossa yhteisesti ja sektoreittain käytetyt ohjausmuodot relevantteja
- Mikä on ohjausmuotojen keskinäinen suhde, tukevatko ohjausmuodot toisiaan ja esiintyykö ohjauksessa päällekkäisyyttä
- Mikä on ministeriön harjoittaman tulosohjauksen vaikuttavuus
- Miten ohjausjärjestelmät sopeutuvat toimintaympäristön muutoksiin

Työnjaot

- Mitä liittymäkohtia on opetushallinnon alan ja muiden hallinnonalojen välillä, miten opetushallinnon ala ja muut hallinnonalat ottavat toisensa huomioon ja miten yhteistyö ja työnjako näissä rajapinnoissa toimii
- Mikä on yksityisen sektorin ja julkisen koulujärjestelmän suhde

- Toimiiko päätöksentekotasojen välinen yhteistyö ja työnjako vai onko työnjaossa epäselvyyttä ajatellen vastuista tai esiintyykö siinä päällekkäisyyttä

Ne koulutuspoliittiset tavoitteet, joiden hallinnollista toteutumista arvioinnin on tullut koskea, on ilmaistu lähinnä:

- Koulutusala koskeviin säännöksiin sisältyvissä tavoite- ja ohjelmalausumissa
- Arvioinnin aikana istuvan Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa vuodelta 1999, ottaen myös huomioon hallitusohjelmaan sisältyvät 27 hanketta, joista useat sijoittuvat koulutuksen alueella ja monet lisäksi sivuavat tuota aluetta²¹⁵
- Valtioneuvoston hyväksymässä KESU:ssa eli dokumentissa *Koulutus ja tutkimus vuosina 1999–2004: Kehittämissuunnitelma*,²¹⁶ johon sisältyviä yksittäisiä koulutuspoliittisia tavoitteita on toista sataa.

Hankkeen toteutusvaiheissa on korostunut, etteivät koulutuspoliittiset periaatteet mitenkään kata koko sitä hallinnonkehittämisen kenttää, joka kattaa kuitenkin myös maamme koulutusjärjestelmän. Siksi arviointihankkeen tulosten suhteuttaminen koulutuspoliittisiin tavoitteisiin on vain osittainen tiivistelmä hankkeen tuloksista. Hankkeessahan on nimittäin ollut välttämätöntä ottaa huomioon myös valtion keskushallinnon kehittämisen yleiset periaatteet ja muutenkin hallinnon kehittämisen suuret linjat, jotka koskevat kaikkia hallinnonaloja²¹⁷. Tämä seikka kuvastuu myös hankkeen suosituksissa.

Hankkeemme ei voi kattaa muutenkaan koko koulutusjärjestelmän kenttää. Tämä koskee esimerkiksi opintolainojen valtiontakausjärjestelmää ja yleisemminkin sitä laajaa kenttää, jossa koulutuspolitiikka ja sosiaalipolitiikka limittyvät. Eihän monessa muussa maassa tunneta esimerkiksi maassamme sovellettua opiskelijoihin suunnattua erityistä terveydenhuoltojärjestelmää tai säätiöpohjaista opiskelija-asuntojärjestelmää. Emme sen enempää ole voineet tarkastella erilaisia käyttäjälähtöisiä koulutuspoliittisia järjestelyjä kuten koulutusvakuutusta, koska ne eivät ole leimallisesti hallinnon kysymyksiä.²¹⁸

8.2 Hankkeen tulokset suhteessa koulutuspoliittisiin tavoitteisiin

Arvioinnin tulokset voidaan tiivistää suhteuttaen ne koulutusalan lainsäädännön koulutuspoliittisiin tavoitelausumiin korostaen sitä, miten hallintojärjestelmä edistää niiden mukaista toimintaa ja mitä ongelmia asiaan liittyy. Samoin on mahdollista suhteuttaa tulokset koulutusjärjestelmän hallinnossa vallitseviin tehtävien ja toimivallan jakoihin sekä maan hallitusohjelmaan sekä koulutusjärjestelmän keskeiseen KESU-suunnitelmaan.

Sen sijaan liian vaikeasti toteutettavaksi osoittautui tarkastelu, joka olisi koulutuspoliittiset tavoitteet huomioon ottaen koskenut hallitusohjelmaan sisältyvien hankkeiden joukosta niitä, jotka elimellisesti liittyvät koulutussektoriin.²¹⁹ Tämä johtui muun muassa hankkeiden yleensä verkostomaisesta joskin sellaisena ilmeisen perustellusta rakenteesta ja toimeenpanotavasta. Verkostomuotoisia ohjelmia olisi tullut arvioida muun muassa haastatteleamalla niiden eri osapuolia huomattavastikin yli ministeriöiden välisten hallinnonalarajojen.

²¹⁵ Hallitusohjelma 1999.

²¹⁶ OPM KESU 1999.

²¹⁷ VM Keskushallinto 2002.

²¹⁸ Ks. esim. VM Julkinen talous 2002, 24-25.

²¹⁹ Ks. <http://www.minedu.fi/opm/hankkeet/hallitusohjelma.html>. Käytetty mm. 5.10.2002.

8.2.1 Tulokset suhteessa lainsäädännön koulutuspoliittisiin tavoitteisiin

Tiivistäen ja karkeistaen on siis mahdollista suhteuttaa hankkeen tulokset koulutuksen hallinnon ja päätöksenteon alueeseen sellaisena kuin OPM itse sen määrittelee. Ensinnäkin on mahdollista joskin valikoiden ja käsillä olevan hankkeen empiiristen tulosten rajoissa suhteuttaa nuo tulokset valikoituihin lainsäädännössä ilmaistuihin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin (Taulukko 7).

Tarkastelunäkökulmana on tässä tapauksessa normiohjauksen ja muun ohjauksen keskinäinen suhde sekä ohjausmekanismien toimivuus ja kelpoisuus sekä ohjausmuotojen relevanssi sanottujen tavoitteiden toteuttamisessa. Tarkastelu keskittyy tavoitteisiin, joihin liittyy ainakin joitakin hallinnon kysymyksiä. Sen sijaan puhtaasti pedagogisiin kysymyksiin emme ole voineet paneutua, vaikka joidenkin niistä tapauksessa olemme alla katsoneet parhaaksi nimen omaan todeta, ettei hankkeemme ole voinut niihin puuttua.

Kiinnitämme huomiota siihen, että eräät arviointimme tuloksista liittyvät selvästi useampaan kuin yhteen koulutuspolitiikkaa koskevista säädöksistä. Tämä koskee muun muassa arviointia, joka on varsin samoin sanamuodoin säädöstetty useissa lainsäädäntöakteissa. Samantyyppinen on tilanne ajatellen säännösten edellyttämiä yhteistyön muotoja koulutuslaitosten ja –muotojen kesken, yksityisten koulutuksen järjestäjien asemaa, maksullistamisen nykyisin sinänsä varsin vähäisiä piirteitä koulutusjärjestelmässä sekä sitä suurta osaa koulutusjärjestelmän rahoituksesta, joka kohdistuu tavalla tai toisella kuntasektorille. Arviointimme kannalta erityisiä ongelmia aiheuttivat yleiset tavoitelausumat, joita sisältyy jokaista koulutusmuotoa koskevien säädösten alkuosiin. Tavoitelausumien yleisluonteisuudesta ja niissä ilmaistujen aikeiden moninaisuudesta huolimatta olemme silti mahdollisuuksien mukaan suhteuttaneet arviointimme tulokset myös niihin.

Taulukko 7. Hankkeen tulokset suhteessa koulutusalan lainsäädännössä ilmaistuihin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin.

Säännös	Säännökseen liittyvät arvioinnin tulokset
PerustusL 16.1 §	Perusopetuksen maksuttomuus on sinänsä toteutunut ilman hallinnollisesti ongelmallisia kohtia. OpetKulttRahoitL:n ja A:n säännökset ovat toisaalta erittäin monimutkaiset ja niistä puuttuu yleiskatsauksellisuutta. Vastaavan perusoikeuden toteuttamiseen liittyy vastaavasti kenties huomattavaakin taloudellista tehottomuutta ja resurssihukkaa eli tuloksia ei saavutettane läheskään minimikustannuksin. Rahoitusjärjestelmän periaatteellisen ja laskennallisen monimutkaisuuden johdosta tilannetta on vaikea edes kunnolla arvioida.
16.2 §	Jokaisen yhtäläinen mahdollisuus kykyjensä ja tarpeidensa mukaiseen muuhunkin kuin perusopetukseen varattomuuden estämättä toteutuu muodollis-juridisesti sellaisenaan ilmeisen hyvin. Perusopetuksessa talousohjauksen keinot kuten maksuttomuus, ilmainen kouluruokailu ja koulukuljetukset tukevat hyvin tavoitteen toteutumista. Samaa koskee ylempillä koulutusasteilla mm. opintotukea. Olemassa olevat valitustiet tukevat sinänsä tavoitteen toteutumista, joskin arviointimme nojalla koulutuspolitiikan tulisi toteutua mikäli mahdollista yleisten normien mukaisen tavoiteohjauksen, talousohjauksen ja informaatio-ohjauksen keinoin. Läheskään vain koulutusjärjestelmästä ei johdu, etteivät kannustimet ilmeisesti ole riittävät huonosti koulutettujen ikääntyneiden ja heistä etenkin miesten saamiseksi aikuis-koulutuksen piiriin. Koulutus- ja työllisyysviranomaisten yhteistyönä olisi ilmeisen aiheellista parantaa mahdollisuuksia työttömien tai työttömyysuhkan alaisten osallistumiseksi määrättyihin koulutusmuotoihin. Tasa-arvon toteutumista koulutusjärjestelmässä koskeva, arvioinnille perustuva informaatio-ohjaus pysyy ilmeisen tärkeänä myös lähitulevaisuudessa.
16.3 §	Ylimmän opetuksen vapaus toteutuu muodollisessa mielessä, ilman viranomaisten puuttumista opetussisältöihin. Arviointimme tulosten mukaan on kuitenkin tarpeen yliopistokorkeakoulujen nykyisen hallintotavan perusteellinen joskin vähittäinen uudistaminen. Uudistukselta on vaadittava myös tukea ylimmän opetuksen vapauden paremmaksi tosiasialliseksi toteuttamiseksi. Tuossa tarkoituksessa uudistamisen olisi ratkaisevasti lievitettävä yliopistoja nykyisin koskevan talousohjauksen, johtamisen ja hallinnon monimuotoisuutta ja osin sekavuutta sekä yliopistojen toiminnan tarkoitusten ja tehtävien tiettyä hämärtyneisyyttä.
123 §	Yliopistojen itsehallinto toteutuu, joskin kahden yliopistoista eli Helsingin yliopiston ja osin Åbo Akademin säädännäinen erikoisasema (YliopistoL, YliopistoA) kiinnittää huomiota. Toisaalta juuri niillä on jo sellaisia omaisuutensa hallinnan oikeuksia, jotka tarjoavat tiettyä johtoa ajattelun edellä 16.3 §:n kohdalla mainittua uudistamistyötä.
Perus- opetusL 2.1 §	Lainkohdan ensimmäisen virkkeen mukaiset koulutuspoliittiset tavoitteet on arviointimme tulosten mukaan ilmaistu päinvastaisessa järjestyksessä kuin niiden tosiasiallinen merkitys on toimeenpanossa. ”Elämässä tarpeellisten tietojen ja taitojen antaminen” mukaan lukien valmentaminen seuraaville koulutusasteille ja työelämäänkin korostuu koulutusjärjestelmän hallintojärjestelmän tukiessa yleensä hyvin nimen oman tämän tavoitteen toteuttamista. ”Oppilaiden kasvun tukeminen ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen” eli virkkeen alkuosassa ensimmäisenä julkilausuttu osa koulutuspoliittisia tavoitteita tuli vain heikosti tai ei lainkaan esiin haastatteluissa tai dokumenttiaineistoissa. Perusopetuksen asemasta mainittu ensimmäinen tavoite sen sijaan korostuu hyvin vapaassa sivistystyössä, jonka kenttä on kuitenkin arviointimme tulosten mukaan sekava hko rahoitusjärjestelmiä myöten ja johon osallistuminen on osin vinoutunutta korkeasti koulutettujen suunnassa. Poikkeus tietojen ja taitojen ensisijaisuudesta perusopetuksessa on samoin tuki- ja erityisopetus. Maamme kenties nopeastikin etenevää monietnistymistä ei ainakaan arviointitulostemme kannalta näytettäisi otetun huomioon koulutusjärjestelmässä ajattelun myös väestömme suomen- ja ruotsinkielistä enemmistöä koskevia koulutushallinnollisia ratkaisuja heidän kyetäkseen hyvin vuorovaikutukseen maahanmuuttajien kanssa. Pelkästä teoreettisesta ohjelmalauseesta tai ainoastaan

- koulutussisältöjen seikasta ei voi olettaa ihmisyyden ja eettisyyden korostuksissa olevan kysymys, kun lainsäätäjä on tavoitteen kerran noin korostetusti esittänyt, joskin maan eri hallitukset voivat painottaa lainkohtaa eri tavoin. Lainkohdan esiopetusta koskevan kohdan ”oppimisedellytysten parantamista” koskeva kohta on ristiriidassa arvioinnissamme esiin tulleen esikoululaisia koskevan yhteisön jäsenyyteen kannustavan päämäärän kanssa. Ongelma edellyttää vastaavasti koulutus- ja sosiaali- ja terveysjärjestelmien ja niiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyötä.
- 2.2 § Lainkohdan koulutuspoliittisista tavoitteista korostuu arviointimme tulosten mukaan käytännön toimeenpanossa toinen, ”oppilaiden koulutukseen osallistumisen edellytysten edistäminen”. ”Sivistyksen ja tasa-arvoisuuden edistäminen yhteiskunnassa” eivät sen sijaan nousseet voimakkaasti esiin. Samaa koskee ”oppilaiden itsensä kehittämistä elämänsä aikana”.
- 3.3 § Lainkohdan koulutuspoliittinen tavoite opetuksen yhteistyöstä kotien kanssa toteutuu arviointimme mukaan heikohkosti eräänä syynään se hallinnollinen seikka, ettei tarkoitusta varten ole olemassa kiteytyneitä instituutiomuotoja. Epäviralliset vanhempainyhdistykset eivät ratkaise ongelmia, joista monet – kuten haastatteluissa esiin tulleet perheen käsitteen hämärtyminen ja jopa katoaminen – vaativat mm. koulutus- ja toisaalta sosiaali- ja terveysviranomaisten yhteistyötä.
- 4.1 § Arviointituloksemme viittaavat siihen, että mm. talousohjauksen kapasiteettinsa rajallisuuden johdosta kunnat eivät suurestikaan ole käyttäneet hyväkseen mahdollisuutta hankkia esiopetuspalveluja muulta julkiselta tai yksityiseltä tuottajalta.
- 7 § Haastattelupohjainen arviointimenettelymme ei sallinut kattavaa tarkastelua siitä, missä määrin rekisteröityjä säätiöitä ja yhdistyksiä on ryhtynyt opetuksen järjestäjiksi. Yleisesti syntyi se vaikutelma, että eri systä muutos on tältä osin ollut hyvin hidasta.
- 21.1 § Koulutuksen arviointi, lakisäätöisenä tarkoituksenaan turvata käsillä olevan lain tarkoituksen toteuttamista, tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä, on vain osittain toteuttanut koulutuspoliittiset tavoitteensa. Ensinnäkin arviointitoiminnan painotukset ovat pääosin olleet samat kuin se, mitä 2.1 §:n kohdalla on mainittu. Koska arviointitulosten toimeenpanoon ei sovellu pakko, toimeenpano on ollut epäyhtenäistä kuten myös arviointituloksiin perustuva kehittäminen. Hallinnollisiin syihin lukeutuvat mm. kehittämistarpeet OPM:n ja kuntasektoreiden yhteistyössä, LH:sten tosin muutamaa vuotta aikaisempaan verrattuna vahvistunut mutta edelleen osin vakiintumaton rooli sekä tapaukset, joissa arviointia kohtaan edelleen tunnetaan epäluuloa.
- 21.2-
21.3 § Pakko suostua arvioinnin kohteeksi ei ole ollut omiaan motivoimaan joitakin koulutuslaitoksia ja järjestäjiä hakeutumaan yhteistyöhön kehittäjätahojen kanssa. Kuntien leikattua kouluhallintonsa voimavaroja, pienkuntaongelmien vuoksi sekä muista systä järjestäjällä oleva arviointivelvollisuus ei aina toteudu. Laiminlyöntejä voi tuskin kuitenkaan pitää perusteluina kuntiin kohdistettaville sanktioille.
- 21.3 § OPH:n hallitsevaan arviointirooliin liittyvät tietyt objektiivisuus- ja riippumattomuusongelmat ollaan ratkaisemassa arvioinnin aikana julkistetun emeritusprof. Visakorven ehdotuksen perusteella.
- 21.4 § Arviointitulosten keskeisten tulosten julkistamisen lisäksi julkisuudessa on äänekkäästi vaadittu myös koulukohtaisten tulosten tekemistä julkiseksi. Kun viranomaiset eivät ole näin tehneet, mediat ovat itse laatineet vastaavat laskelmat. Arviointituloksemme eivät puolla julkisuudessa vaadittua kvantitatiivista ja vallitsevien eroihin huomiota kiinnittämätöntä koulujen paremmuusjärjestykseen asetelua. Muunlaisen koulukohtaisenkin tilivelvollisuuden parantaminen saattaisi sen sijaan olla perusteltua.
- 26a-34
sekä 42 § Lainkohtien mukaiset, oppilaiden oikeuksia koskevat tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Hallinnollisia ongelmia ei ollut havaittavissa. Ks. kuitenkin edellä PerustusL 16.2 § kohdalla mainittua.
- Perus-
opetusA Vaikkei kysymyksessä ole hallinnollinen ongelma paitsi oppilasvirtojen ohjailun näkökulmasta, mainittakoon, että nimekkeen ”armovitokset” alla haastatteluissa kritikoitiin sitä, ilmeisesti

- 11.2 § tavallista käytäntöä, ettei lainkohdan sinänsä sallimaa luokalle jättämistä juuri sovelleta.
- Lukiol Lukiokoulutuksen koulutuspoliittinen tarkoitus, valmiuksien antaminen jatko-opiskeluun,
- 1.1 § toteutuu hyvin ainakin sikäli, että lukiokoulutus ja siihen liittyvät osat koulutusjärjestelmän hallintoa korostavat juuri tuota tarkoitusta.
- 2.1 § Lukiokoulutukselle on asetettu laaja-alaiset, monipuoliset mutta samalla ilmeisen vaikeasti toimeenpantavat koulutuspoliittiset tavoitteet.²²⁰ Niiden tarkoituksena on tukea opiskelijoiden kasvamista (1.1) hyväksi, (1.2) tasapainoisiksi ja (1.3) sivistyneiksi (a) ihmisiksi ja (b) yhteiskunnan jäseniksi, sekä (c) antaa (2.1) jatko-opintojen, (2.2) työelämän, (2.3) harrastusten sekä (2.4) persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi koulutuksen tulee tukea edellytyksiä (d) elinikäiseen oppimiseen ja (e) oman itsen kehittämiseen. Tavallaan jo 1.1 §:ssä korostettu tavoitteiston kohta 2.1 on käytännössä ilmeisen korostunut, mikä koskee myös arviointitoimintaa. Talousohjausta luonnehtinut valtiosuukausien useiden vuosien ajan hyvinkin vakava jälkeensä jääneisyys sekä kunnilta edelleen vaadittu erityinen lisärahoitusosuus näyttäisi ehkäisseen etenkin kohtien (a), (b) ja (e) mukaisten tavoitteiden toteuttamista. Eettinen, psyykinen ja kulttuurinen tavoite niin yksilö- kuin yhteiskuntatasoisessa muodossaan (tavoitteet a ja b ulottuvuuksilla 1.1.-1.3) viittaavat tarpeisiin, jotka osin sijoittuvat hallintoaihepiiriin ulkopuolelle (esim. eettisen kasvatuksen lisääminen). Hallinnollisemmaltakin kannalta niiden painottaminen vaatisi ilmeisesti suuria muutoksia lukioinstituutioon esimerkiksi sen lähentämisenä yhteiskunnan kulttuuri-instituutioihin. Jälkimmäisessä tarkoituksessa OPM:n yhtäältä koulutuksen ja toisaalta sen kulttuurin vastuualueet toisaalta voisivat tosin hyvinkin olla tehokkaassa yhteistyössä.²²¹
- 2.2 § Yhteistyöstä kotien kanssa vrt. yllä PerusopetusL 3.3 § kohdalla mainittu.
- 3 § Vrt. PerusopetusL 4.1 §. Laajaa vaihtoehtoista lukiopalvelujen tarjontaa ei arvioinnissamme ilmennyt. Paitsi perinteen ja instituutioiden painosta tämä saattaa johtua esim. siitä talousohjauksen piirteestä, että yksityisten lukioiden valtiosuudet ovat alhaisemmat kuin kunnallisten. Emme kuitenkaan ole voineet analysoida juuri tuota kysymystä sen vaatimalla tarkkuudella.
- 4.1 § Arviointimme tulosten mukaan tavallinen maksuseteli- eli tässä tapauksessa koulutussetelijärjestelmän torjunta liittyy tässä lainkohdassa kuten jo PerusopetusL:n 7.2 §:ssa esitettyyn taloudellisen voitontavoittelun kieltoon koulutuksessa. Torjunta jättää kuitenkin huomiotta sen taloustieteellisen peruskatsomuksen, ettei aidosti kilpailullisissa oloissa esiinny monopolivoittoja, vaan voitto on puhtaasti vain kannustin yritykselle tai yrittäjälle toiminnan edelleen parantamiseksi. Yleissivistävän kaupallisen koulutustoiminnan kilpailullisuuden ml. sen kilpailukeinojen valvonta olisi toisaalta työlästä. Sitä paitsi tuollaista toimintaa tuskin viriäisi laajassa mitassa muualla kuin suurimmilla väestökeskittymäalueilla.
- 5 § Koulutuksen järjestäjän velvollisuus olla yhteistyössä alueensa muun lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa ei sinänsä noussut voimakkaasti esiin arvioinnissamme. Toisaalta korostuivat tietyt asiaan liittyvät ongelmat, kuten lukion ja ammatillisen koulutuksen yhteensovittamisen vaikeudet sekä haasteet yhdistää lukioita ja ammatillisen koulutuksen laitoksia samojen järjestäjien vastuulle. Lukioiden ja amk:ien tai lukioiden ja yliopistokorkeakoulujen yhteistyö ei noussut esiin arvioinnissamme.
- 7.3 § Lukion ja ammatillisen koulutuksen tietynlainen lomittuminen nousi esiin arvioinnissamme. Ongelmia saattaisivat lievittää esim. edellä 5 §:n yhteydessä mainitut kokoomaratkaisut.
- 12.1 § Etä- mukaan lukien virtuaalilukioratkaisut nousivat esiin arvioinnissamme. Ensinnäkin ne helpottavat talousohjauksen resurssiongelmaa, sillä etäkoulutuksen volyymin nosto on omiaan laskemaan sen yksikkökustannuksia. Mainitut koulutusteknologiset menettelytavat liittyvät myös elimellisesti tietoyhteiskuntamallin edelleen kehittämiseen. On mahdollista, että kertyy

²²⁰ Tarkastelun selventämiseksi sovellamme tässä numero- ja kirjaintunnuksia, joita ei sen sijaan esiinny lakitekstissä.

²²¹ Kuten monessa muussakin tapauksessa, arviointimme aikana tapahtuneet muutokset ovat osittain parantaneet tilannetta. Niinpä psykologian muuttaminen pakolliseksi oppiaineeksi on osaratkaisu tässä kuvattuihin ongelmiin (ks. esim. *Aamulehti* 15.11.2002).

- jopa vientikelpoisia kokemuksia, joko kaupallisesti tai ajatellen esim. lähialue- ja kehitysumaayhteistyötä tai vammaisten tai muiden vaikeasti tavoitettavien erityisryhmien koulutusta.
- 16 § Vrt. edellä PerusopetusL 21 § kohdalla arvioinnin ongelmista.
- 23 § Hyväksilukemissäännös on tärkeä ja hyödyllinen myös ajatellen talousohjaukseen liittyvien niukkuusongelmien lievittämistä. Arvioinnissamme ei kuitenkaan noussut esiin, kuinka laajalti hyväksilukemista käytännössä sovelletaan opiskelijoiden muuttaessa paikkakuntaa osana yleistä muuttoliikettä tai etsien taipumuksilleen sopivia erikoistunieta lukioita.
- Ylioppilas-
tutkA 22 § Kansainvälisistä ylioppilastutkinnon vastineista nousi esiin arvioinnissamme, että lainkohdassa olevat viittaukset noihin tutkintoihin ovat hyödyllisiä ja informatiivisia.
- Ammatill
KouluL 1.1 § Lainkohdan tähdennystä sekä nuorten että aikuisten ammatillisesta peruskoulutuksesta pidettiin tärkeänä arviointihaastatteluissa mm. huonosti koulutettujen keski-ikäisten koulutustason nostamistavoitteen kannalta sekä "nosto-ohjelmalla" että muuten.
- 2 § Arviointihaastatteluissa pidettiin sellaisinaan erittäin perusteltuina ammatillisen koulutuksen tarkoitusta: kohottaa väestön ammatillista osaamista, kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeita sekä edistää työllisyyttä. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää (OpetKulttRahoitL 5 § 1 ja 8 § 3) pidettiin tarkoituksen toteuttamisen kannalta kuitenkin osin epätarkoituksenmukaisena. Huolimatta hienosäädöistään (korotetut yksikköhinnat "tärkeille mutta opiskelijoita kiinnostamattomille aloille" sekä valmistumisen ja työllistymisen suuntainen tulosrahoitus) se ei vielä eliminoi "pudokkuutta" eikä "muodikkaiden" tutkintojen ylikorostumista huolimatta niiden huonosta työllistävydestä. Haastatteluissa kysyttiin, eikö kokonaisrahoitusta voitaisi kehittää tulosrahoituksen jo nyt viitoittamaan suuntaan. Elinkeinoelämä kantaa joka tapauksessa vakavaa huolta siitä, miten esim. suurten ikäluokkien korvauskysyntä määrätyillä ammattialoilla tyydytetään. Sen sijaan työelämää terveen myönteisesti kehittävinä pidettiin oppisopimuskoulutusta, työssä oppimista, ammatillisen peruskoulutuksenkin yhteydessä (17.4 §) suoritettavia näyttötutkintoja sekä yrittäjien omissakin yrityksissään suorittamia ammatillisia pätevyystutkintoja (17.5 §).
- 4.1 § Ammatillisten perustutkintojen suorittamisesta näyttötutkintoina ks. edellä 2 § kohdalla.
- 5.1 § Koulutuksen tavoite antaa ammattitaidon saavuttamiseksi tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä valmiuksia itsenäisen ammatin harjoittamiseen on ainakin hallinnollisia järjestelyjä ajatellen toteutunut varsin hyvin. Samoin yhteydet työelämään (6 §) ovat ilmeisen toimivat. Ongelmat ovatkin pääosin toisentyypisiä, ks. edellä 2 § kohdalla.
- 5.2 § Vrt. LukioL 2.1 § kohdalla mainittu vain muutamin pienin eroin. Huomiota kiinnittää sivistystavoitteen puuttuminen tästä kohdin. Sen sijaan viittauksen puuttuminen työelämään on ymmärrettävää, koska korostus esiintyy jo ko. koulutuksen tarkoituksen täsmennyksessä.
- 5.3 § Vrt. PerusopetusL 3.3 § kohdalla edellä.
- 9.1 § Vrt. LukioL 4.1 § kohdalla edellä maksullistamisesta mainittu.
- 10 § Vrt. LukioL 5 § kohdalla edellä mainittu.
- 15 § Ammatillisen peruskoulutuksen nykyinen monimuotoisuus on ilmeisen myönteinen, osin myös hallintoa luonnehtiva piirre. Siksi, että useimmat haastatellut edustivat vain jotakin koulutusjärjestelmän osista, tämä seikka ei kuitenkaan erityisesti korostunut. Kysymys on lainsäädännöllisen normiohjauksen myönteisestä, innovatiivisesta piirteestä, joka kelpaa esimerkiksi muillekin koulutusjärjestelmän osille.
- 20 § Säännös ammatillisesta erityisopetuksesta on ilmeisen perusteltu ottaen huomioon mm. tavoitteen 80 prosentin kustakin ikäluokasta korkeakoulutuksesta ja toisaalta huomattavan osan peruskoulun päättäjistä vaatimattomat oppimistulokset.
- 24 § Vrt. PerusopetusL 21 § sekä LukioL 16 § kohdalla arvioinnista mainittu. Samalla tavoitin muotoillut mutta eri osia koulutusjärjestelmää koskevat säännökset viittaavat tietyssä

monotonisuudessaan siihen, että saattaa esiintyä tarpeita niiden erilaistamiseen, jotta järjestelmänosien erot voitaisiin paremmin ottaa huomioon. Arviointimme loppuvaiheessa oli sitä paitsi epäselvää, millä erityisellä tavoin ja miten kapasiteettinsa varmistuen uusi koulutuksen arviointineuvosto painottaisi yleissivistävän koulutuksen ohella myös ammatillista peruskoulutusta ja muita OPH:n johdolla tähän saakka arvioituja koulutusjärjestelmän osia.

- Ammatill
Aikuiskoulu
1.1 § Kysymyksessä olevia ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomia, näyttötutkinnoin suoritettavia ammatillisia perustutkintoja sekä ammatti- ja erikoisammattitutkintoja pidettiin sellaisenaan perusteltuina ja suoritustapoja kiitettiin joustaviksi. Informaatio-ohjauksen tarpeisiin viittaa kuitenkin se, että työnantajat katsottiin vielä liian tietämättömiksi kahden viimeisenä mainitun tutkinnon luonteesta ja sisällöstä.
- 1.3 § AmmatillAikuiskoulu:n mukainen ja toisaalta TyöPolAikuiskoulu:iin perustuva koulutus ovat arviointitulosten mukaan vielä liian huonosti yhteensovittavia. Kysymys on mm. talousohjauksen ongelmista sikäli kuin pitävät paikkansa arviointihaastattelussa esiin tulleet näkemykset, että työministeriön hankintatoiminnassa kustannusten minimointi olisi näytellyt liian suurta roolia. Tämä liittyy, edelleen, mm. koulutusmarkkinoihin ja niiden toimijoiden suoritteiden laadukkuuteen. Kysymys on myös informaatio-ohjauksen ongelmista sikäli kuin tarvittaisiin parannettua laadunvarmistusta lähinnä OPM:n hallinnonalalta käsin.
- 2 § Arviointitulosten perusteella ei ollut syytä epäillä lain tarkoituksen jääneen toteutumatta: aikuisväestön ammatillisen osaamisen ylläpidon ja kohottamisen, itsenäisen ammatin harjoittamisen valmiuksien antamisen, työelämän kehittämisen, työllisyyden edistämisen sekä elinikäisen oppimisen tukemisen. Sama koskee työelämäyhteyksiä (3 §). Arvostelua sen sijaan kohdistui siihen, ettei saavutettuja vaikutuksia pidetty riittävinä.
- 4 § Mahdollisuutta monen tyyppisten järjestäjien toimintaan koulutuksen antajina pidettiin myönteisenä normiohjauksen piirteenä.
- 5 § Vrt. maksullistamisesta AmmatillKouluL 9 § edellä.
- 7 § Tutkintotoimikuntia on pidettävä arvioinnin tulosten perusteella onnistuneesti normi- ja informaatio-ohjausta yhdistävänä ratkaisuna.
- 12.3 § Jo AmmatillKouluL:n yhteydessä edellä mainittiin, että ammatillisten perustutkintojen suorittamismahdollisuus myös näyttötutkintoina on myönteinen piirre. Se on sitä myös mm. talousohjauksen kannalta voimavaroja mahdollisesti säästävänä vaihtoehtoisena suoritustapana.
- 15 § Vrt. AmmatillKouluL:n 24 § kohdalla edellä arvioinnista mainittu.
- Taiteen
Perusopet
L 1 § Koulutusmuoto ei juuri korostunut arvioinnissa. Tarkoitukseltaan itseilmaisua tukevana ja toisaalta ammatilliseen tai korkea-asteen koulutukseen valmistavana taiteen perusopetus sovituu kuitenkin ilmeisen hyvin koko koulutuksen kenttään. Tältä osin sen voi mm. nähdä tärkeällä tavalla täydentävän peruskoulutuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen jättämiä aukkoja koulutuspolitiikan sivistystehtävän sekä nuorisopolitiikan suunnassa tukien lisäksi perheiden tehtäviä.
- 3 § Maksullistamisesta vrt. kaikkia edellä tarkasteltuja koulutusmuotoja koskevat vastaavat §:t. Ks. kuitenkin saman L:n 12 §:n säännös, joka sallii kohtuullisen oppilasmaksujen perimisen sekä maksujen erilaistamisen koti- ja vieraspaikkakuntalaisten kesken. Tämä ns. hintadifferointi on sellaisenaan hyvien talousohjauksen periaatteiden mukaista.
- 4 § Koulutuksen järjestämisen yhteistyömahdollisuus muiden järjestäjien kanssa sekä palveluhankinnan ulkoistamisen normatiivinen mahdollisuus ovat myönteisiä piirteitä myös talousohjauksen kannalta.
- 7 § Vrt. AmmatillKouluL:n 24 § kohdalla edellä arvioinnista mainittu.
- VapSivisty
styöL Lain kattaman koulutuksen tarkoitus on "elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa

- 1 § yhteiskunnassa.” Arvioinnissa saadut tulokset koulutushaaran erityisen suuresta kattavuudesta niin Suomessa kuin Pohjoismaissa kertovat menestyksistä tarkoituksen ajamisessa. Tarkoituserät ovat toisaalta erittäin vaativia muistuttaen PerusopetusL:n ja LukioL:n tavoitteita. Ks. myös edellä PerusopetusL 2.1 § kohdalla mainittu. Voitaneen mm. pohtia, missä määrin osassa vapaata sivistystyötä on kysymys lähinnä koko koulutuspolitiikan tasolle sijoittuvasta moniarvoisuudesta lähinnä sikäli, että eri laitokset edustavat eri arvoja. Kaikissa niistä ei sen sijaan suorastaan vaalittane moniarvoisuutta.
- 3.2 § Vapaan sivistystyön oppilaitosten mahdollisesti järjestämä perus-, lukio- ja ammattikoulutus on sinänsä talousohjauksenkin kannalta perusteltua voimavarojen monikäyttöä alkaen toimitiloista. Tosin se tietyiltä osin vähentää koulutusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja rakenteellista selkeyttä.
- 4.1, 4.4 § Arvioinnissa korostui, että vapaa sivistystyö on edelläkävijä ajatellen koulutuksen järjestäjätahojen ja niiden järjestysmuotojen moninaisuutta. Talousohjauksen kannalta oppilaitosten yhdistämismahdollisuus saattaa olla omiaan edistämään tehokasta voimavarojen monikäyttöä.
- 4.2 ja 24.1 § Vrt. TaiteenPerusopetusL 3 § opetuksen maksullisuudesta ja sen rajoista.
- 7 § Vrt. AmmatillKoulL:n 24 § kohdalla edellä arvioinnista mainittu.
- 8 § Vapaan sivistystyön oppilaitosten erilaiset rahoitusperiaatteet edustavat osaltaan koulutusjärjestelmää monimutkaistavaa momenttia. Arvioinnissamme ei toisaalta tullut esiin vaihtoehtoja.
- 14 § Kokeiluun tai tiettyihin muihin tarkoituksiin myönnettävissä olevat avustukset ovat ilmeisen perusteltu talousohjauksen muoto.
- Amm&Luk Yhteishaku A Yhteishakujärjestelmä on arviointitulosten nojalla erittäin perusteltu informaatio-ohjauksen muoto.
- Koulutustoi mik VnA Koulustuotoimikunnat nousivat arvioinnissa esiin erittäin perusteltuna informaatio-ohjauksen muotona.
- Opetus Kelpoisuus A 2 § Vaikka on ymmärrettävää, ettei rehtoriksi vasta valittavalta kenties voida edellyttää huomattavaa johtamiskokemusta, arviointimme perusteella sellaista olisi kenties vaadittava säännöstasollakin ainakin suurten laitosten johtoon nimitettäviltä.
- OpetKulttR ahoitL 5 § 1) Arviointimme perusteella ammatillisessa peruskoulutuksessa ja amk:eissa yksikköhintojen laskennassa olisi talousohjauksen parantamiseksi otettava huomioon myös tosiasiallinen tutkintojen suorittaminen sekä tutkintoja suorittaneiden työllistyminen. Tehdäänpä näin tai ei, kysymys on koulutuspoliittisesta tavoitteidenasettelusta, jossa otetaan kantaa määrättyjen seikkojen tärkeysjärjestykseen. Alustava suosituksemme perustuu taloudelliseen rationalismiin, joka ei kuitenkaan ole suinkaan ainoa julkisen päätöksenteon tosiasiallinen ohjenuora. Toisaalta olemme kyllä tietoisia siitä, että jo pelkkä oppilasmääriin pohjautuva yksikköhintarahoitusta etenkin amk:eissa on eräänlainen julkilausumaton maksuseteli. Sen nojalla amk:eilla on kannustin pitää koulutussuoritteensa hyväntasoisena sikäli kuin muussa tapauksessa uhkana olisi opiskelijoiden siirtyminen muualle ja vastaava rahoitusmenetyt.
- 5§ 2), 11 §, 22 § Siirtyminen valtionosuusjärjestelmään ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksessa on arviointimme tulosten mukaan ratkaissut erään hankalan ongelman mm. sikäli, että aikaisempia vastaavia varoja jäi suurella mitalla käyttämättä ja peruuntui.
- 16-23 §, OpetKulttR ahoitA Julkilausematonta tai osin julkilausuttua koulutuspoliittista tavoitteidenasettelua sisältyy myös opetustoimen yksikköhinnoiteltuun esimerkiksi sikäli, että suhteellisesti suurempi tuki kannustaa tunnetusti enemmän kuin pienempi. Yksikköhinnonittelun monimutkaisuus ja yleiskatsauksellisuuden puuttuminen siitä on kuitenkin talousohjauksen ongelmallinen piirre. Sama ongelma esiintyy myös yleisen valtionosuuden laskennassa, ks. KuntValtionosuusL 8-13 §

KuntValtio nosuusL 7 §	Arviointimme tulosten mukaan koulutusjärjestelmänkin talousohjausta vaikeuttaa se kuntien valtionosuusjärjestelmän piirre, että verotulojen tasaus siirtäessään maksuvalmiutta asukaskohtaisilta verotuloiltaan korkeilta kunnilta samassa mielessä matalille kunnille ei ota huomioon kuntien tulos- ja rahoituslaskelmien ilmaisemaa niiden rahoitustarvetta ottaen huomioon niiden päättämät menot. Ongelmasta ja sen ratkaisuvaihtoehdoista on käyty julkista keskustelua. Koulutusjärjestelmän hallinnon keinoin se ei ole eliminoitavissa.
Oppilasma ksu OPMP	Säädös osoittaa, että talousohjauksen tarkentamiseen soveltamalla harkittua ja valikoivaa suoritteiden maksullisuutta on ainakin käsitteelliset perusvalmiudet.
Ammattikor KL	Arviointimme ei yleensä ole tuonut esiin vakavia ongelmia amk-järjestelmässä. Hienosäätöä talousohjauksessa voitaisiin kuitenkin harjoittaa kokeilemalla, voitaisiinko vähitellen siirtyä myös tutkintotuotannon ja tutkintoja suorittaneiden työllistymisen rakentamiseen sisään varsinaisten rahoituskriteerien joukkoon. Vrt. OpetKulttRahoitL 5 § 1) kohdalla edellä mainittu ml. siinä yhteydessä esittämämme varaukset ajatellen amk:ien uutta, jo kertaalleen ehdotettua rahoitusmallia. Olemme myös raportissamme nostaneet esiin aivan äskettäin tehdyn ehdotuksen amk-suoritusten hyväksilukemisen parantamisesta yliopisto-opintoja ajatellen sen mukaan, mitä yliopistot päättävät. Tietty yhdenmukaisuus ja oikeudenmukaisuus hyväksilukemisessa mutta samalla joustavuus sekä yliopistokorkeakoulujen kohtuullisen oman päätösvallan säilyttäminen näissä kysymyksissä muodostanevat parhaan ratkaisumallin.
Ammattikor k JatkotutKL	Arviointimme yhteydessä saamiemme tietojen mukaan jatkotutkinnot eivät vielä olisi houkutteleet suurta määrää opiskelijoita. Esim. talousohjauksella annetut kannustimet saattaisivat edistää asiaa.
Ammattikor k YhteishA	Vrt. Amm&LukYhteishakuA; menettely on arviointimme nojalla hyvin perusteltua informaatio-ohjausta mm. edistäessään terveellä tavalla yhdenmukaisuutta.
YliopistoL 4.1 §	Koulutuspoliittisen tavoitteidenasettelun mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa nuorisoa palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Arviointitulostemme nojalla yliopistojen tulosohtauksessa hallitsevat tutkintotuotantotavoitteet samalla kun yliopistot ovat yhä yritysmäisempään organisaatiomuotoon pyrkiviä monitoimintaisia yhteisöjä, joiden keskeisimpiä huomion kohteita on perusvoimavarojen ehtymisen – joka on sitä paitsi ollut varsin epätasaista esim. koulutusaloittain – johdosta lisävoimavarojen hankinta. PerustusL 16.3 § mukainen yliopistojen autonomia vaikuttaa arviointitulostemme perusteella ennen muuta talousautonomialta. Siinä painottuu nykyisin esim. se, että yliopistot voivat valittujen päättäjiensä ratkaisulla vähitellen siirtää voimavaransa organisaationsa sisällä haluamiinsa kohteisiin. Yliopistojen sivistystehtävää ei nostanut esiin kukaan haastatelusta eikä se myöskään korostunut dokumenttiaineistossa. Sama koski ihmiskuntaan suuntautuvaa palvelutehtävää. Silti ei ollut syytä olettaa, että sivistys- ja palvelutehtävää koskevat lainkohdat olisi tarkoitettu vain teoreettisiksi ohjelmalauseiksi, joiden mukaista toimintaa yliopistoilta ei edellytettäisi. Nämä havainnot korostavat tarkkuuden, huolellisuuden ja varovaisuuden tarvetta ryhdyttäessä uusimaan yliopistojen hallintomuotoa, mitä kuitenkin pidämme nykytilanteessa sekä väistämättömänä että kiireellisenä.
4.2 §	Arvioinnissamme ei noussut esiin mitään vahvoja merkkejä siitä, että samoilla paikkakunnillakaan sijaitsevat tai niillä muuten toimintaa harjoittavat yliopistot pyrkisivät keskenään aktiivisesti yhteistyöhön keskinäisen tarkoituksenmukaisen työnjakonsa saavuttamiseksi. Sen sijaan yliopistot osoittautuivat esim. täydennyskoulutuskeskuksillaan tunkeutuneiksi yhä enemmän toistensa alueille kauaskin omista päätoimipaikoistaan. Opetusalojen erilaisuus ja kielirajat osoittautuivat yleensä ylittämättömiksi esteiksi yhteistyön tiivistämiseksi ja työnjaolle. Yliopistojen profiloitumisessa esiintyi talousohjauksenkin kannalta merkittävä se piirre, että monet niistä olivat profiloitumassa toimintasisältöjensä kannalta samaan suuntaan esim. haluten käynnistää DI-koulutusta. Toisaalta YliopistoL:n antamin valtuuksin ne ovat hallinnollisesti profiloitumassa erilaisiin suuntiin, mikä vähentää

läpinäkyvyyttä ja luo epäselkeyttä.

- 4.3 § Tutkimuksen, koulutuksen ja opetuksen korkeaan kansainväliseen tasoon pyrkimisen asemasta arviointimme viittasi monien alojen pysyttelyyn vain kansallisesti määriteltyjen kriteerien tasolla. Lisäksi korostuivat suoranaiset ansaintapyrkimykset. Eri yliopistojen ja eri koulutusalojen erilaisuus oli tältä kannalta kuitenkin suuri. Arviointimme toi esiin myös esteitä eettisten periaatteiden tosiasialliselle soveltamiselle yliopistoissa. Normiohjauksessa ilmaistuja tärkeitä periaatteita jää toteutumatta. Selkeä, uudistetulla normiohjauksella voimaan saatettu talousohjaus siihen liittyvine uusine johtamis- ja hallintojärjestelmineen olisi neutraalein tapa lievittää ongelmia. Ellei tilannetta korjata, yliopistoihin suunnattuja mm. arvioinnista koostuvia arvokkaita informaatio-ohjauspanoksia menee hukkaan.
- 12.3 § Yliopistot ovat hyvin varoen käyttäneet hyväkseen YliopistoL:n tarjoamaa mahdollisuutta valita hallituksiinsa ulkopuolisia jäseniä saati, että mikään niistä olisi valinnut läheskään kolmannesta jäsenistä ulkopuolisista. Kenties arviointihankkeemme loppuvaiheessa julkistettu ehdotus ”kolmannen” tehtävän lakisääteistämistä luo kannustimia hallitusten koostumuksen monipuolistamiseksi.
- 13.2 § YliopistoL:n tarjoamaa mahdollisuutta nimittää rehtoriksi myös yliopiston ulkopuolinen tohtorin tutkinnon suorittanut henkilö ei ole käytetty. Esim. talousohjauksen jämäköittämisiksi ja rationalisoimiseksi ja läpinäkyväksi tekemiseksi mahdollisuuden käyttäminen olisi kuitenkin perusteltua aluksi esimerkiksi kokeillen muutamassa yliopistossa.
- 20-32 §, YliopistoA 21-28 § Helsingin yliopistoa ja Åbo Akademiä koskevat YliopistoL:n säännökset tekevät niistä ainoat säädöksessä nimeltä mainitut yliopistokorkeakoulut. L:n 27 ja 32 §:t sisältävät kiintoisia kohtia ajatellen yliopistoille kenties laajemminkin sallittavaa nykyistä suurempaa talousautonomiamia.
- OpintotukiL Olemme tarkastelleet arvioinnissamme muun muassa maksusetelien eli koulutuksen tapauksessa opintosetelien soveltamisen näköaloja. Arviointitulostemme mukaan vastaava kysyntälähtöinen talousohjauksen muoto on yleensä torjuttu, ja se on käytännössä saanut vain marginaalisia sovelluksia. Mikäli kuitenkin edetään, maksusetelimalli voitaisiin perustaa sovittein se mahdollisuuksien mukaan yhteen opintotukisäännösten kanssa. Huomautettakoon myös, että tehdyt ehdotukset opinnoissaan viivästyneiden joutumisesta suorittamaan maksuja opinnoistaan ovat samansuuntaisia kuin jo voimassa olevat talousohjauksen kannustimet, jotka mm. rajaavat opintotuen saamisen maksimiaikaa sekä sitovat toisiinsa opiskelijan ansiotulot ja toisaalta hänen opintotukensa määrän. Kansainvälinen vertailumme kiinnittää huomiota erityisesti Alankomaiden malliin opiskelijoiden kannustamiseksi kohtuullisiin opintosuorituksiin.
- Opintotuki A 1 § Opintotuen myöntämismahdollisuus myös pakolaiselle, turvapaikan hakijalle tai edellisten perheenjäsenille ja muutamiin muihin ryhmiin kuuluville henkilöille edustavat koulutuspolitiikan tavoitteidenasetteluja, joissa talousohjauksen keinoin edistetään kenties hyvinkin tehokkaasti sosiaaliset aspektit huomioon ottavaa koulutukseen kannustamista.
- 2 § Arvioinnissamme nousi esiin vapaan sivistystyön oppilaitoksissa harjoitettujen opintojen opintotuki, jollaista ei sovelleta ainakaan kansanopistojen kotimaassa Tanskassa. Tämä talousohjauksen ratkaisu on mitä ilmeisimmin maamme erityisten koulutuspoliittisten tavoitteiden mukainen ja samalla eräs niiden tavoitteiden konkreettisista ilmaisuista.
- 5 § Opintotuen saatavuus ulkomaillakin harjoitettuihin opintoihin on talousohjauksen piirre, joka sekin ilmaisee tiettyä koulutuspoliittista tavoitetta, johon on reagoitu vastaavalla talousohjauksen menettelyllä.
- TyövPol Aikuiskoull Arviointimme tulosten perusteella liittyy tuottaja-tilaaja –mallia soveltaen ostopalveluina hankittuihin työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen palveluihin tiettyjä ongelmia. Talousohjauksen piiriin niistä kuuluvat ainakin pulmat, joissa on kysymys laadunvarmistuksen erityisistä tarpeista etenkin silloin, kun pyrkimyksenä on minimoida ostettujen koulutuspalvelujen kustannukset. Jopa maan hallituksen harjoittaman, toimivaltuuksia jakavan ohjauksen kysymys on OPM:n ja työministeriön työnjako sikäli, ettei arviointimme nojalla maassamme voi olla kahta eri ministeriöiden harjoittamaa koulutuspolitiikkaa. Talousohjauksen

kannalta pulmia on aiheuttanut myös pysyvien koulutuslaitosten – lähinnä eräiden ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten – joutuminen tarjouskilpailuja hävittyään taloudellisiin vaikeuksiin. Toisaalta joissakin tapauksissa työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen erityisrahoituksen tuettua uuden koulutuskapasiteetin syntymistä on sittemmin, tuon rahoituksen ehtymistilanteissa, syntynyt paineita rahoituksen siirtämiseksi OPM:n vastuulle.

8.2.2 Tulokset suhteessa toimivallan jakoihin koulutusjärjestelmän hallinnossa

Arviointimme tulokset on mahdollista suhteuttaa koulutusjärjestelmän hallintoa koskevan normiohjauksen siihen kertaohjausimpulssien alueeseen, joka perustuu vastaavan toimivallan myöntävään normiohjaukseen. Ohjausterminologiaa käyttäen tuo normiohjaus on luoneeltaan pysyväisohjausta (Taulukko 8). Pääpaino on tällöin päätöksentekotasojen työnjaon arvioinnissa.

Keskityimme tässä yhteydessä tosiaan ”hallintoon” emmekä etene tiivistämään tässä yhteydessä eräitä kuntia koskevia tuloksia, joita hankkeellamme sinänsä on. Edelleen, emme tiivistä tässä yhteydessä yksityisiä koulutuksen järjestäjiä koskevia tai niiden toimintaan muuten liittyviä tuloksiamme. Tämä johtuu siitä, että toimeksiantomme kirjaimellisesti edellytti tarkasteluamme, joka kohdistuu tavoitteiden toteutumisen etenemistä juuri hallinnon eri tasoilla, ei sen kaikissa varsinaisissa toimeenpanovaiheissa.

Taulukko 8. Hankkeen tulokset suhteessa koulutuksen hallinnon ja päätöksenteon alueeseen.²²²

Päätäjätaho ja asia	Käsillä olevan hankkeen vastaavat tulokset
Valtioneuvosto päättää mm.	
- perusopetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta;	Ei esillä arvioinnissa etenään hallinnollisiin ongelmiin liittyvänä seikkana.
- lukiokoulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta;	Ei esillä arvioinnissa etenään hallinnollisiin ongelmiin liittyvänä seikkana.
- ammatillisen koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä yhteisistä opinnoista ja niiden laajuudesta;	Tämä, niin Lipposen II hallituksen ohjelmassa, yhdessä hallituksen strategiasalkun hankkeista kuin KESU:ssa korostettu aihepiiri korostui edelleen ongelma-alueena useissa haastatteluissa sekä hankkeemme kestäessä julkistetuissa eräiden tahojen kannanotoissa. Katsomme, että hankkeemme on tehtävä asiasta suosituksia.
- koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta;	KESU:a on arviointitulostemme mukaan mahdollista kehittää, mikäli hallitusohjelman strateginen luonne vahvistuu. KESU:n tunnettuisuutta ja sen toteutumisen tulosten seuranta on ilmeisen aiheellista vahvistaa. Yliopistotutkimus ei sellaisenaan sijoittunut arviointimme alaan paitsi ajatellen sen finanssihallinnollista nivoutumista yliopistojen tulosohjausjärjestelmään.
- opetustoimen valtionosuuksien perusteina käytettävien yksikköhintojen keskimääräisistä markkamääristä;	Haastatteluistamme erossa tietoomme tuli yhtäältä yksikköhintojen jälkeenyjääneisyys mutta toisaalta aie korjata tilanne jo vuonna 2002. ²²³
- perustamishankkeena pidettävän hankkeen vähimmäiskustannusten määrästä;	Ei esillä arvioinnissa etenään hallinnollisiin ongelmiin liittyvänä seikkana.
- perusopetuksen järjestämisluvan myöntämisestä yksityiselle opetuksen järjestäjälle ja luvan peruuttamisesta.	Ei esillä arvioinnissa etenään hallinnollisiin ongelmiin liittyvänä seikkana.

²²² Määrittely kuten lähteessä <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/hallinto.html>. Käytetty mm. 2.11.2002.

²²³ Vrt. Lahtinen ym. 2001, 33. Tarkistettuamme asian OPM:stä saimme tietää, että vastaavat leikkaukset tosiaan sinänsä purettiin 2001-2. Sen sijaan kuntien maksuosuuksiin 1990-luvulla tehtyjä korotuksia ei ole purettu. Siksi kunnat osallistuvat perusopetuksen, lukion, ammatillisen peruskoulutuksen ja amk:ien kustannuksiin lakisääteisen 43 %:n sijasta 51-53 %:lla. Lisäksi yksikköhintojen tarkistuksissa on otettu huomioon KuntValtосуusL:n perusteella vain puolet. Tarkempi selvitys kuntien valtionosuuksien muutoksista 1993-2002 sisältyy julkaisuun VM Julkinen talous 2002, erit. 92, 96-7.

Opetusministeriö päättää

- ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnoista ja niiden laajuudesta;	Aihe välillisesti esillä yllä valtioneuvostokohdassa mainitussa tapauksessa.
- opiskelijaksi ottamisen perusteista lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa;	Noiden kahden koulutushaaran tietyt erillisyyden piirteet korostuivat arvioinnissa ongelmallisina. Ratkaisumalleihin kuuluvat mm. järjestäjien yhteistyövelvoitteet, jotka koskevat kumpaakin koulutushaaraa. ²²⁴ Lisäksi arvioinnissa korostui malli kummankin koulutusmuodon kokoamisesta samojen järjestäjien vastuulle.
- oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä ylioppilastutkinnossa;	Aihe oli vain välillisesti esillä arvioinnissa. Näkemykset jakaantuivat varsin ehdottomasti ajatellen koulutuksen maksullistamisen aihepiiriä.
- koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin ja arvioinnin kehittämisen perusteista;	Kysymys oli arviointihankkeemme eräästä keskeisestä aiheesta. Huomiotamme kiinnitti koulutusalan arviointi-instituutioiden eriytyneisyys toisistaan sekä alan arvioinnin tietty eristyneisyys muita aloja koskevasta arvioinnista. Arvioinnin kytkeminen eräänä informaatio-ohjauksen muodoista normi- ja talousohjaukseen osoittautui monin tavoin ongelmalliseksi koulutusjärjestelmässä.
- valtion oppilaitoksen johtokunnan asettamisessa noudatettavasta menettelystä ja johtokunnan kokoonpanon perusteista;	Ei esillä arvioinnissa etenään hallinnollisiin ongelmiin liittyvänä seikkana.
- luvan myöntämisestä lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen, ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon valmistavan koulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämiseen, lupaan tehtävistä muutoksista ja luvan peruuttamisesta;	Asialla on selvästi myös hallinnolliset ulottuvuutensa. Sen arvioimiseksi olisi kuitenkin käsityksemme mukaan käytävä läpi riittävä määrä tapauksia kultakin ao. koulutussektorilta. Tämä ei arvioinnissamme ole ollut mahdollista.
- perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämisestä valtion oppilaitoksessa;	Ei esillä arvioinnissa etenään hallinnollisiin ongelmiin liittyvänä seikkana.
- esiopetusluvan myöntämisestä ja esiopetuksen kestosta perusopetuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetussa vieraskielisessä opetuksessa;	Ei esillä arvioinnissa etenään hallinnollisiin ongelmiin liittyvänä seikkana.
- muutoksesta perusopetuksen järjestämislupaan;	Vaikka asialla on hallinnolliset ulottuvuutensa, emme ole voineet sitä arvioida.
- luvan myöntämisestä ammatillisen koulutuksen järjestäjille erityisopetukseen erityisenä koulutustehtävänä sekä -valmentavaan ja kuntouttavaan opetukseen ja ohjaukseen muuna kuin erityisenä koulutustehtävänä;	Erityisopetus nousi sellaisenaan esille arvioinnissamme mm. erimielisyyksinä siitä, missä määrin erityisopetusta tarvitsevat tulisi erottaa muista koululaisista tai opiskelijoista. Pidämme kysymystä kuitenkin enemmän pedagogiikan kuin hallinnon aihepiiriin kuuluvana.

²²⁴ Yleisesti ks. Lahtinen ym. 2001, 37-38. Tarkemmin asia on esitetty asianomaisissa säädöksissä.

- ammatillisen koulutuksen järjestäjän erityisestä koulutustehtävästä huolehtia maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavasta koulutuksesta;
 - tutkinnoista, jotka voidaan suorittaa näyttötutkintoina;
 - oppisopimusten enimmäismäärästä ammatillista lisäkoulutusta varten;
 - luvan myöntämisestä yhteisen opetussuunnitelman laatimiseen perusopetusta ja lukiokoulutusta varten;
 - luvan myöntämisestä työpäivien säädettyä suuremmalle määrälle perusopetuksessa;
 - kokeilun järjestämisestä perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa, jos kokeilu edellyttää poikkeamista opetusta koskevista säännöksistä ja määräyksistä;
 - opetustoimen yksikköhinnoista ja yksikköhintojen korottamisesta erityisen koulutustehtävän perusteella tai erityisestä syystä;
 - ulkomailla järjestettävän perusopetuksen yksikköhinnan porrastamisesta;
 - valtionosuusien myöntämisestä;
 - yksittäisen arviointitoimeksiannon antamisesta;
- Välillisesti tehtävällä on hallinnollista merkitystä ja vastaava OPM:n normiohjaustehtävä on tärkeä. Arviointimme on tuonut esiin näköaloja maahanmuuttajien määrän huomattavasta kasvusta ja vastaavista koulutustarpeista. Normiohjaustehtävän tukeminen soveltuvalla talous- ja informaatio-ohjauksella on ilmeisen tärkeää.
- Arvioinnin aikana tietoomme on tullut, että näyttötutkinnot ovat pysyneet työnantajille liian tuntemattomina. Informaatio-ohjauksen tyyppinen ohjaus lienee osa tarvittavia ratkaisuja. Arviointimme ei kuitenkaan ole tuonut korostetusti esiin, miten tuo ohjaus voitaisiin hallinnollisesti toteuttaa.
- Ei esillä arvioinnissa hallinnollisiin ongelmiin liittyvänä seikkana.
- Emme voi pitää sellaisena hallinnollisen aihepiirin asiana, johon arviointiamme olisi voinut kohdistua.
- Emme voi pitää sellaisena hallinnollisen aihepiirin asiana, johon arviointiamme olisi voinut kohdistua.
- Aiheella on selvästi myös hallinnolliset ulottuvuutensa, vaikka se ei olekaan noussut esiin arviointimme empiriassa. OPM:llä tässä olevan normiohjausvallan soveltuva tukeminen talous- ja informaatio-ohjauksella on ilmeisen tärkeää. Kuten olemme raporttimme alussa korostaneet, koeasetelmat ovat tärkeitä arviointi-asetelmia, joten kokeilut ovat tärkeitä ja hedelmällisiä ns. kvasi-kokeellisen arvioinnin ja vastaavan informaatio-ohjauksen soveltamisalueita.
- Olemme edellä ottaneet asiaan kantaa.
- Aiheella on myös hallinnolliset ulottuvuutensa, vaikka se ei olekaan noussut esiin arvioinnissamme. Aiheen merkitys kasvanee ulkosuomalaisten määrän lisääntyessä.
- Arviointituloksemme viittaavat siihen, että maamme koulutusjärjestelmä on valtionosuusjärjestelmältään varsin monimutkainen. Arviointituloksemme ovat nostaneet esiin mm. useita esimerkkejä siitä, että valtionosuusohjauksessa on ongelmia. Samoin arviointimme nostaa esiin kysymyksiä siitä, miten OPM voisi talouskysymysten ”läpivirtausperiaatteella” rikastaa nyt pääasiassa toiminnallisesti painottunutta otettaan. Toisaalta mikäli valtionosuusuudistusten toteutumattomuus on johtunut poliittisesta tahdosta tai sen puuttumisesta, tehtävänäme ei ole arvostella seurauksia.
- Pidämme OPM:n soveltamia arviointihankkeiden kilpailuttamisen piirteitä tervetulleina. Olemme nostaneet myös esiin kysymyksen siitä, että uuden koulutuksen arviointineuvostonkin tulisi

kilpailuttaa vastuullaan olevien arviointihankkeiden toteutus aina kun mahdollista. Korkeakoulujen arviointineuvostoa koskeva arviointimme ei valitettavasti ole voinut paneutua arviointihankkeiden kilpailuttamisen kysymyksiin.

- erivapaudesta perusopetuksen, lukio-
koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen
opetushenkilöstölle säädetyistä
kelpoisuusvaatimuksista.

Emme näe aiheeseen liittyvän siinä määrin hallinnollisia kysymyksiä, että olisimme voineet ottaa siihen kantaa.

Opetushallitus päättää mm.

- perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja
amatillisen koulutuksen
opetussuunnitelman valtakunnallisista
perusteista;

Olemme havainneet tämän OPH:n tehtävän vahvasti vaikuttavaksi. Olemme kuitenkin pohtineet, missä määrin tämä normiohjauksen tyyppinen tehtävä soveltuu yhteen tiettyjen muiden OPH:n tehtävien kanssa. Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön perustaminen kuitenkin selvästi lieventää ongelmia.

- ammattitaidon hankkimistavasta
riippumattomien tutkintojen perusteista;

Otaen huomioon tärkeän koulutuspoliittisen tavoitteen huomattavasti vähentää koulutuksen sidonnaisuutta tiettyihin laitoksiin tehtävä on jatkuvasti tärkeä ja vahvistamisen tarpeessa. Se on myös hallinnollisesti merkittävä ja kiinnostava.

- oppilasarviointia koskevista tarkem-
mista määräyksistä ja todistuksiin
merkittävistä tiedoista perusopetuksessa,
lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa
koulutuksessa;

OPH:n arvioijaprofiilin madaltuessa koulutuksen arviointineuvoston synnyttyä poistaa käsityksemme mukaan vakavimmat konfliktit OPH:n eri tehtävien kesken tältä osin.

- opettajan kelpoisuuden tuottavista
riittäviksi katsottavista opinnoista vieras-
kielisessä opetuksessa, ulkomailla järjes-
tettävässä opetuksessa ja steinerpeda-
gogiikkaan perustuvassa opetuksessa;

Emme näe tällä kysymyksellä olevan hallinnollista ulottuvuutta.

- perusopetuksessa ja esiopetuksessa
tarvittaessa siitä, miten vieraskielisessä
opetuksessa opettajan riittävä
opetuskielen hallinta osoitetaan;

Emme näe tällä kysymyksellä olevan hallinnollista ulottuvuutta.

- kokeilun järjestämisestä perus-
opetuksessa, lukiokoulutuksessa ja
amatillisessa koulutuksessa, jos kokeilu
edellyttää poikkeamista opetushallituksen
antamista määräyksistä;

Ks. vastaava kohta yllä OPM:tä koskevassa jaksossa.

- tutkintotoimikuntien toimialoista ja
alueista, asettamisesta sekä tarkempien
määräysten antamisesta
tutkintotoimikunnille;

Emme ole tarkastelleet tätä kysymystä, jolla ei mielestämme ole ainakaan voimakasta hallinnollista ulottuvuutta.

- ammattikirjasta;

Tällä kysymyksellä ei mielestämme ole hallinnollista ulottuvuutta.

- kelpoisuustodistuksen antamisesta
muussa Pohjoismaassa suoritetun
opettajankoulutuksen perusteella eräille

Tällä kysymyksellä ei mielestämme ole hallinnollista ulottuvuutta.

perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opettajille.

- Opetushallitus huolehtii lisäksi koulutuksen arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta.

Olemme jo käsitelleet aihetta tämän taulukon kannalta riittävän tyhjentävästi edellä. Olemme lisäksi korostaneet, että OPH:ssa oleva huomattava, korkeatasoinen arviointitietämys ja -osaaminen on säilytettävä silloinkin, kun koulutuksen arviointineuvosto aloittaa täysimittaisen toimintansa.

Lääninhallitus toimii mm.

- muutoksenhakuviranomaisena eräissä oppilaan tai opiskelijan oikeuksia koskevissa valitus- ja arviointioikaisuasioissa;

Olemme arvioinnissamme korostaneet, että olisi parasta, jos tämän kertaluonteisen normiohjauksen, joka toteutuu oikeudellisten ratkaisujen perusteella, vastaavat ongelmat voitaisiin ratkaista tavoitekeskeisellä normiohjauksella, talousohjauksella ja informaatio-ohjauksella.

- koulutuksen järjestäjien toiminnan laillisuutta koskevien kanteluiden käsittelijänä;

Ks. edellinen kohta

- perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestämislupahakemusten vastaanottajana ja hakemusten ensimmäisenä käsittelijänä;

Ks. tietyt vastaavat kohdat ylempänä tässä taulukossa. Asia ei ole sellaisenaan korostunut arvioinnissamme.

- perustamishankkeiden läänikohtaisen kiireellisyysjärjestyksen määrittäjänä, sekä

Emme ole tarkastelleet perustamishankkeiden valtionosuuksien asioita, vaan keskittyneet kuntien valtionosuuksien tiettyihin yleisiin ongelmiin sekä sen lisäksi useisiin käyttökustannusten valtionosuuksien kysymyksiin.

- perustamishankkeiden valtionosuushakemusten vastaanottajana ja hakemusten ensimmäisenä käsittelijänä.

Ks. edellinen kohta

8.2.3 Tulokset suhteessa Lipposen II hallituksen ohjelmaan sekä KESU:uun

Hankkeen tulokset on myös mahdollista suhteuttaa Lipposen II hallituksen hallitusohjelmaan (Taulukko 9) sekä koulutuspolitiikkaa koskevaan kehittämissuunnitelmaan KESU:uun (Taulukko 10). Tiivistelmissä korostuvat hallitusohjelman ja KESU:n erot ohjausdokumentteina edellisen ollessa luonteensa mukaisesti yleinen. Sen sijaan jälkimmäinen pohjustaa erilaisia kehittämisohjelmia ja hankkeita, joilla tavoitteisiin on pyritty KESU:n voimassaoloaikana.

Arviointitulostemme alla esitettyjen tiivistelmien mukaan hallitusohjelma on ollut koulutuspolitiikan alueella terveesti valikoiva saaden siten valtakunnallisessa hallinnonkehittämisessäkin korostettua strategista leimaa. Hallitusohjelmassa korostetut koulutuspoliittiset tavoitteet ovat tyypillisesti pitkäjänteisiä siten, ettei ole poissuljettu niiden esiintymistä hallitusohjelmasta toiseen.

Taulukko 9. Arviointihankkeen tulosten suuntautuminen suhteessa Lipposen II hallituksen ohjelmassa ilmaistuihin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin.

Tavoitealue hallitusohjelmassa	Arviointihankkeen tuloksia koulutusjärjestelmän hallintoon liittyvistä kehittämistarpeista
Yhtäläiset koulutusmahdollisuudet	Eivät täysin toteudu mm. käytettävissä olevien erillisarviointien mukaan. Hallinnollisiin syihin kuuluvat esim. kuntien valtionosuusjärjestelmän epäkohdat (kuten verotulojen tasauksen kohdentumattomuus talousvaikeuksissa oleville kunnille ja toisaalta tasausjärjestelmän se piirre, että eräät asukaskohtaisten verotulojensa kannalta vauraat mutta silti talousvaikeuksissa olevat kunnat ajautuvat yhä suurempaan ahdinkotilaan). Osasyynä ovat myös epätarkoituksenmukaiset työnjaot ja järjestelyt (esim. eri järjestäjät lukiokoulutukselle sekä toisaalta ammatilliselle peruskoulutukselle), yhteistyön puuttuminen (esim. monet jo hyvin pienet ja edelleen kutistuvat lukiot vain yhden kunnan vastuulla), arviointitulosten toimeenpanon riittämättömyys toimeenpanokeinojen puuttuessa sekä tarpeet kehittää yhteistyötä valtion koulutusviranomaisten ja toisaalta kuntasektorin kesken. Maahanmuuttajapolitiikka tarvitsee myös jatkuvaa kehittämistä yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.
Syrjäytymisen ehkäiseminen koulutuspolitiikalla	Hallinnollisesti kysymys on yhteistyön parantamisesta koulutus-, sosiaali- ja terveys- ja työllisyyssektoreiden ja niiden vastuuviranomaisten kesken. Arviointitiimi laatii asiasta kohdennetun suosituksen.
Maksuton esiopetus	Ei antanut aihetta erityisiin arvioiviin kommentteihin. Toteutunut hyvin.
Uuden koululainsäädännön vaikuttavuus	Eduskunnalle 2002 annettu selonteko on vähentänyt tarvetta ottaa kantaa asiaan käsillä olevassa hankkeessa. Käsillä olevan arvioinnin mukaan suurin ongelmakohta ja tärkein kehittämiskohde tältä osin on koulutuksen aluehallinto laajassa merkityksessä. Se on vastaavasti hankkeemme suositusten keskeisiä kohteita. Kysymys on arviointimme tulosten nojalla myös ongelmista sovittaa yhteen normi-, talous- ja informaatio-ohjausta. Arviointitiimin viimeiseen niistä lukema arviointi ei arvioinnin tulosten mukaan nykyisellään riitä, vaan sitä on täydennettävä soveltuvilla muilla ohjauskeinoilla. Tiimi tekeekin useita mm. talousohjauksen kehittämistä koskevia suosituksia.
Valtionosuusjärjestelmän toimivuus ja vaikutukset	Edellä on viitattu siihen, ettei liiaksi kuntien verotulojen tasaamiseen keskittyvä valtionosuusjärjestelmä ota riittävästi huomioon kuntien ”todellisia” rahoitustarpeita, joita sen sijaan paremmin mittaavat mm. niiden tulos- ja rahoituslaskelmien määräytyt jäämäluvut. Tämä seikka on keskeisiä ongelmien syistä myös koulutusjärjestelmässä. Arviointitiimi valittaa, ettei amk-rahoitus uudistunut ehdotuksen mukaan tuloksellisuutta tukien ja ehdottaa, että ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusta kehitettäisiin tuon koulutussektorin nykyisen tulosrahoituksen periaatteiden soveltamisalaa laajentamalla. Tiimi ehdottaa, että ammatillisen ja yleissivistävän aikuiskoulutuksen rahoitusta tarkasteltaisiin kehittämistarkoituksessa uudistettaessa tuon koulutussektorin ohjausta.
Ammatillisen koulutuksen kehittäminen	Arvioinnin nojalla toteutetut kehittämistoimet ovat olleet oikeansuuntaisia. Se mitä on ollut tavoitteena, on toteutettu, mutta kuten edellä tässä taulukossa on mainittu, mm. rahoitusjärjestelmän kannustavuutta koulutustulosten parantamiseksi on syytä edelleen kehittää. Yhtäältä lukion ja toisaalta ammatillisen peruskoulutuksen yhteistyötä ja vuorovaikutusta on samoin syytä kehittää, hallinnollisina keinoina mm. siirtyminen yhteisiin ylläpitäjiin esim. maan väestökeskittymien ulkopuolella.
Pitkäaikaistyöttömien koulutus	Arvioinnin nojalla vain opetusministeriön sektorin tulisi määritellä maan koulutusjärjestelmään uusia osia ja perustaa niitä. Muiden ministeriöiden tulisi olla analogisessa (joskaan ei identtissä) asemassa suhteessa OPM:öön kuin tilaajien tuottajatailaa –malleissa. Arvioinnin nojalla vaativat syntyneet ongelmat myös tiukkaa laadunvarmistusta. Samoin tarvitaan huolenpitoa siitä, etteivät pysyvät rakenteet (esim. AKK:t) vaurioidu vakavasti, jos markkinaperusteinen koulutuksen hankinta-

	toiminta johtaa uuden mutta heiveröisen kapasiteetin syntymiseen työllisyyskoulutuksen merkeissä. Tietystä mielessä emme voi kuin valittaa, että tuntuja epäkohtia on syntynyt leimallisimmin markkinaperusteisen koulutuspalvelujen hankintamenettelyn yhteydessä.
Aikuiskoulutus yleensä	Arvioinnin nojalla aihepiirin ohjaus on perusteltua ottaa määrätietoisesti kehittämis-, suunnittelu- ja valmistelutyön kohteeksi myös niiltä osin kuin tätä ei joko muuten ole tapahtumassa. Tuossa yhteydessä on kiinnitettävä huomiota niin ammatilliseen kuin yleissivistävään aikuiskoulutukseen ja kummankin niistä alueellisesti terveeseen ja tasa-arvoista koulutuspalvelujen tarjontaa edistävään kehittämiseen.
Ammattikorkeakoulut	Arviointihankkeen nojalla amk-sektori on periaatteessa terve, virtaviivainen ja toimintakykyinen. Amk-laadun "kohesiivinen" nostaminen jonkin verran nykyistä parempaan laadun keskiarvoon ja pienempään laadun hajontaan on erittäin suositeltavaa eikä ilmeisesti kovinkaan vaikeaa. Yliopistokorkeakoulujen ja amk:ien monipuolista yhteistyötä on erittäin perusteltua tukea ja haitallisia raja-aitoja siltä osin kaataa.
Yliopistokorkeakoulut	On ryhdyttävä yliopistojen organisaatiomallin kokonaisuudistukseen lähinnä eräänlaisen "liikelaitosmallin" mukaisesti valtion siis pysyessä vastuussa yliopistojen sitoumuksista mutta yliopistojen saadessa yliopistokohtaisesti niin säädettyä oikeuden ottaa lainaa ja perustaa osakeyhtiöitä. OPM:n ja yliopistojen välistä tulossopimusmenettelyä on syytä kehittää kohden entistä selvempää tuottaja-tilaaja -mallia. Tutkimuksen ja sen julkistettujen ja muiden tulosten rakentamista sisään rahoituskriteeriksi nykyistä organisaatiomallin on kehiteltävä.

Arviointitulostemme tiivistelmän perusteella KESU on erittäin yksityiskohtainen koulutuspolitiikka ja sen toimenpiteitä ohjaava dokumentti. Sen yhteydet hallitusohjelmaan ovat selvästi havaittavissa. Näin on asian laita etenkin tiettyjen suurten, ohjelman luonteisten kokonaisuusaihepiirissä. Edelleen, myös monista aiheista, jotka eivät suuruusluokaltaan yllä hallitusohjelmassa esitettyihin mainintoihin saakka, KESU sisältää tavoitteidenasetteluja.

Tulostemme mukaan KESU:n tavoitteiden toteuttamiseksi on ryhdytty yleensä toimiin. Monessa tapauksessa on kysymys niin pitkäkestoisesta kehittämisestä, ettei se vielä ollut saavuttanut ainakaan kaikkia tavoitteita arviointihankkeemme loppuun mennessä. Oletamme, että monissa tapauksissa huomattavaa jatkuvuutta vallitsee myös KESU-kaudesta toiseen.

Taulukko 10. Arviointihankkeen tulokset suhteessa KESU:un 1999–2004.²²⁵

Numero-tunnus	Nimeke	Käsittely arviointihankkeessa
2.1	Koulutuksen perusturva	Sellaisenaan on myönteistä, että valitus- ja kantelutiet ovat olemassa. Toisaalta varsinainen koulutuspolitiikka voi toteutua ennen muuta vain tavoite-normien ja muiden yleisten, laaja-alaisten normien, rahoitusohjauksen ja monipuolisen, muihin ohjausmuotoihin sopivasti nivoutuvan informaatio-ohjauksen perusteella.
	Peruskoulusta pääsevien jatko-opintopaikat ja ammatillisen koulutuksen tarjonnan riittävyys	Koulutus- ja toisaalta sosiaali- ja terveyssektoreiden ja vastaavien viran-omaisten vastuualueiden riittämätön koordinointi on osasy oppimistulosten hajontaan peruskoulun päättövaiheessa. Ammatillisen koulutuksen tarjonta-määrän lisäksi tärkeää on laatu ml. vastaavien laitosten koulutusala-valikoima. Nyt vain alan laitosten tulosohjauksessa sovellettuja kriteerejä tulisi laajentaa kattamaan myös varsinaisen rahoituksen piiriä. ”Tärkeiden mutta vähemmän haluttujen alojen” suosinta yksikköhintoja laskettaessa on hyvä jo nyt sovellettu talousohjauksen ratkaisu.
	Koulutus muulla kuin suomen kielellä	Arviointi on tuonut esiin ruotsinkielisen amk-opetuksen turvaamisen esim. instituutiofuusioin. Maahanmuuton mahdollisesti lisääntyessä etenkin venäjänkielisen opetuksen ja muunkin venäjän kielen taidon merkitys kasvaa ehkä nopeastikin, mikä vaatii myös hallinnollisia ratkaisuja. Niitä vaatinee myös ammattitaitoisimman työvoiman houkuttelu maahan, mikäli maassamme ryhdytään vastaavaan politiikkaan.
2.2	Oppilaitosten rahoitusperustan turvaaminen	Arvioinnin tulosten nojalla tietoyhteiskuntatavoitteet jäävät osin toteutumatta siksi, ettei yleissivistävissä kouluissa aina ole riittävää tietoteknistä laite- ja sovelluskantaa eikä riittävää, osaavaa opettajakuntaa. Kenties valtionosuuk-sien yksikköhintoja voidaan vähitellen edelleen korjata kohden todellista kustannustasoa. KESU:n yleistavoite oppilaitosten rahoitusjärjestelyistä tuloksellisuuden tukemiseksi on erittäin kannatettava joskaan ei selkeästi operationalisoitu, mihin kuitenkin pitäisi pyrkiä. Arviointihankkeessamme olemme voineet ottaa asiaan kantaa vain ammatilliseen peruskoulutukseen, amk:eihin ja osin yliopistokorkeakouluihin liittyen joskin välillisesti – kuntien valtionosuusjärjestelmää kommentoidessamme – myös osin liittyen yleissivistävään koulutukseen.
2.3	Informaatio-tekno-logia	Ks. yllä 2.2. Arviointihankkeessa oli suhteellisen vaikea nähdä ongelmilla olevaan ainakaan monia nimenomaan hallinnollisia syitä ja toisaalta hallinnollisia ratkaisukeinoja. Oli tosin havaittavissa, että atk-opetuksenkaan ulkoistamiseen ei suhtauduttu yleensä myönteisesti.
2.4	Kansainvälinen yhteistyö	Arviointi on ottanut huomioon mm. Bolognan ja Brünnen prosessit, EU-yhteistyön, GATTs:in sekä OECD-yhteistyön ja esittänyt niistä arviointitulosten nojalla tulkintojaan.
2.5	Elinikäinen oppiminen	Arvioinnissa ei ollut mahdollista selvittää koulutuksesta työmarkkinoille siir-tyvien työelämänvalmiuksia eikä oppimistaitoja koskevien tavoitteiden toteu-tumista. Vastaavasti ei ole mahdollista tarkastella mahdollisia hallinnollisia esteitä ja vastaavia kehittämistarpeita. Sama koskee valitettavasti myös vapaata sivistystyötä, omaehtoista aikuiskoulutusta, osaamisen arviointi- ja tunnustamismenettelyjä sekä interaktiivista opiskelun tieto- ja neuvonta-palvelua. Tärkeä syy hankkeen tähän aukkoon on vastaavien aihepiirien hallinnollinen ja muu institutionaalinen hajanaisuus. Kysymys on kuitenkin

²²⁵ Em. julkaisu.

- osittain myös pedagogiikan aihepiiristä, johon arviointimme ei puutu.
- 2.6 Tutkimuksen kehittämislinjaukset
Tieteellisen tutkimuksen ja korkeimman opetuksen yhteyden johdosta arviointitiimi korostaa käsityksensä tutkimuksen julkistettujen tulosten rakentamista nykyistä paremmin sisään yliopistokorkeakoulujen rahoituskriteereiksi. Soveltuvien osin on aiheellista menetellä ajatellen opetuksen ja toisaalta soveltavan tutkimuksen tai opetuksen ja kehittämistyön suhteissa amk:eissa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa.
- 2.7 Koulutuksen määrällinen mitoitus
Arviointitiimin tietoon on tullut elinkeinoelämän ”pudokkuudeksi” kutsuma ongelma peruskoulun päättövaiheessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa. Tiimi on pohtinut hallinnollisia keinoja ongelman lievittämiseen ja tehnyt aiheeseen liittyviä suosituksia. Tiimille on käynyt esiin, että maallamme on kansainvälisesti ainutlaatuinen tavoite 80 prosentin nuorista ikälukusta korkeakoulutusta ajatellen. Olemme kuitenkin joutuneet arviointitulostemme nojalla pohtimaan, turvaako mainittu tavoite sittenkään suorittavan teollisen työn ja palvelutyön sekä eri alojen työnjohtotyön koulutettujen osaajien tarvetta. Koska asia lisäksi liittyy mm. maahanmuuttopolitiikkaan, näemme sen kuitenkin sijoittuvan valtaosaltaan hallintoaihepiiriin ulkopuolelle.
- 2.8 Rakennerrahasto-ohjelmat
Arviointimme mukaan rakennerrahastovarot ovat hyvin ”paikanneet” kansallisen rahoituksen aukkoja. Toisaalta on esiintynyt ongelmia kuten kuntien ja yliopistojen rahoitusvaikeudet rakennerrahastosääntöjen vaatimia omarahoitusosuuksia ajatellen. Olemme ottaneet kantaa siihen, mitä tulisi tehdä, mikäli rakennerrahastovarojen kohdentuminen maahamme radikaalisti vähenee EU:n itälaajenemisen myötä. Tarvittaneen ainakin siirtymäaikaisten kansallisia ohjelmia.
- 2.9 Opettajien perus- ja täydennyskoulutus
Arviointi on kohdentumisensa johdosta voinut paneutua lähinnä vain kysymykseen etenkin suurimpien tai erikoistuneimpien koulutuslaitosten ammattimaisuudesta johtamisesta. Yleistä tarvetta vallitsee johtamisosaamisen tason nostoon niin yksilö-, johtoryhmä- kuin ”jaettu johtajuus” -mielessä. Arvioinnissa korostui myös se tärkeä työ, mitä LH:t tekevät opettajien täydennyskoulutukseksi tai tukitoiminnaksi lukeutuvan toiminnan edistämiseksi.
- 2.10 Koulutuksen ja tutkimuksen arviointi
Aihe muodostui erääksi käsillä olevan arvioinnin pääaiheista, joten vain muutamia tuloksista voidaan tiivistää tässä. On myönteistä, että KESU:n mukaiset arvioinnin ja ennakoinnin kehittämistoimet ovat toteutuneet tai ovat toteutumassa. Käsillä oleva arviointi vahvistaa ne, sinänsä jo ennestään tunnetut tulokset, ettei kuntatason arviointi toteudu kunnolla. Etenkin pieniltä kunnilta puuttuu kapasiteettia, jota siksi olisi ilmeisesti rakennettava kuntien yhteistyönä. Kuitenkin esiintyy myös niin arviointivastustusta ja –väsymystä. Voimavaroja tuskin on sellaiseen itsearviointin tukeen kaikille koulutustasojen, että kaikki tuollaista arviointia tarvitsevat saataisiin motivoituiksi harjoittamaan sitä saaden siihen myös riittävän ulkoisen asiantuntijatuken. Emme ole vakuuttuneita siitä, että koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön perustamisratkaisu yleisestä perusteltavuudestaan huolimatta ainakaan parantaa koulutusjärjestelmään liittyvän arviointitoiminnan nykyistä hajanaisuusongelmaa. Arviointitiimi suhtautuu jossakin määrin maamme koulutusjärjestelmän virallista ohjaustasoa myönteisemmin ajatukseen siitä, että ulkoisen arvioinnin tulosten tulisi vaikuttaa ainakin rajoitetusti myös voimavarojen kohdentumiseen. Arviointituloksemme korostavat, ettei informaatio-ohjaukseen, johon luemme myös arvioinnin, tule luottaa liian yksipuolisesti. Sen sijaan on sovellettava tasasuhteista normi-, talous- ja informaatio-ohjauksen keinojen valikoimaa.
- 3.1 Esiopetus
Uudistus on toteutunut hyvin eikä antanut aihetta erityiseen paneutumiseen käsillä olevassa arvioinnissa.

3.2	Peruskoulu	Ks. edellä esitettyä hallitusohjelman koulutustavoitteita koskeva taulukkoa, jossa on esitetty käsillä olevan arvioinnin tulokset KESU:ssakin korostetuilta osin painottaen syrjäytymisen ehkäisemisen vaatimaa hallintosektorien yhteistoimintaa ja niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensovittamista.
3.2.1	Kouluverkko	Käsillä olevassa hankkeessa ei ole ollut mahdollista paneutua tähän kuntasalla kuitenkin keskeisen tärkeään kysymykseen. Lukioverkon tiivistäminen lähinnä väestökatoalueilla siirtyen kahden tai useamman kunnan yhteislukioihin kuitenkin näyttää arviointitulostemme valossa väistämättömältä.
3.2.2	Peruskoulun pedagoginen ja sisällön kehittäminen	KESU:n tämä teema ei ole voinut olla hallinnon arviointimme keskeisiä kohteita. Toteamme kuitenkin, että sisällön kehittämiseenkin liittyy KESU:ssa syrjäytymisen torjunnan korostus, joka on samansuuntainen hallinnollisiin toimiin keskittyvien tiettyjen arviointitulostemme kanssa (ks. ed. kohta 3.2).
3.3	Taiteen perusopetus	Aihe ei noussut esiin arvioinnissa. KESU:n ehdotus tuntiperusteisen valtionosuuden laajentamiseksi on kuitenkin yhteensopiva arviointitulostemme yleisen linjan kanssa ja kääntäen.
3.4	Toisen asteen koulutus (lukiokoulutus ja ammatillinen lisäkoulutus)	Arviointituloksemme ovat yhtäpitäviä KESU:n ehdotuksen kanssa ajatellen koulutuksen järjestäjien yhteistyötä yli koulumuotojen ja koulutusasteiden rajojen. Emme kuitenkaan ole voineet analysoida mahdollisia uusia hallinnollisia ongelmia ja esteitä tuon kannatettavan tavoitteen toteutumisen tiellä. ”Pudokkuuden” ongelmaan olemme osin ottaneet kantaa keskittyen ammatilliseen peruskoulutukseen, johon KESU:kin viittaa myös tässä yhteydessä.
3.5	Lukio	Arvioinnissamme ovat korostuneet väestökatoalueiden pienten lukioiden ongelmat. Osin ratkaisut on mainittu kohdassa 3.4. Arvioinnissamme korostui kuntien välinen yhteistyö myös yksistään lukioaihepiirissä. Yhteistyön hallinnolliset esteet eivät kuitenkaan nousseet esiin, koska emme esim. voineet suorittaa kuntakäyntejä.
3.6	Ammatillinen koulutus	Arviointimme ei ole voinut paneutua kaikkiin KESU:n tätä aihepiiriä koskeviin sisältökysymyksiä koskeviin tavoitteisiin. Sekä arviointituloksemme että suosituksemme koskevat mm. ammatillisen peruskoulutuksen talous/ rahoitusohjauksen kehittämistä, yhteistyötä yhtäältä tuon koulutuksen ja toisaalta lukiokoulutuksen järjestäjien kesken ml. järjestäjien sulautumista keskenään, lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen lähentämistä sekä syrjäytymisen ehkäisyä ammatillista peruskoulutusta kehittämällä. Sen sijaan ammatilliseen aikuiskoulutukseen emme ole haastattelujemme kohdentumisen johdosta voineet ottaa samassa mitassa kantaa. Tämä koskee myös työssäoppimista. Lyhytkestoiseen työllisyyskoulutukseen liittyvien hallinnollisten ongelmien lieventämiseen arviointimme on sen sijaan voinut paneutua.
3.7	Korkeakoulujärjestelmä	Arviointimme tulokset ja suosituksemme ovat yhteneviä yliopistokorkeakoulujen ja amk:ien yhteistyön lisäämistavoitteen kanssa. Sama koskee KESU:n tavoitetta n. puolen amk-tutkintojen laajuudesta hyväksilukemisesta yliopistokorkeakouluissa suoritettavissa tutkinnoissa. Arviointimme tulokset kertovat kuitenkin vielä huomattavasti tavoitetta alhaisemmasta hyväksilukemisesta sekä siitä, etteivät huomattavakaan kannustimet yliopistokorkeakouluille vielä ole taanneet tavoitteen täysimääräistä toteutumista – joskin oikean etenemissuunnan.
3.8.1	Ammattikorkeakoulujen rahoitus	Riippumattomina arvioijina rohkenemme valittaa, ettei poliittinen päätöksenteko ainakaan vielä syksyllä 2002 katsonut aiheelliseksi rakentaa amk:ien varsinaisen yksikköhintarahoituksen osaksi tutkintotuotannon määrää eikä työllistyvyyttä. Amk-järjestelmän edelleen kypsyessä malli voitaneen ottaa uudelleen harkintaan. Toisaalta on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että nykyjärjestelmälläkin on kiistämättömät etunsa.

3.8.2	Tehokas amk-verkko	Arviointimme toi esiin, ettei samoillakaan paikkakunnilla toimivien, keskenään sulautuviksi soveltuvien amk:ien fuusioihin ole vielä edetty. Sama koskee ruotsinkielisten amk:ien KESU:ssa ilmaistua fuusiotavoitetta. Tietomme eivät ole tulleet hitauden hallinnolliset syyt emmekä voi myöskään esittää hallinnollisia lievitysketjuja, joskin sellaisia saattaisivat olla esim. kohtuulliset rahalliset kannustimet.
3.8.3	Alueellinen kehittäminen	Arviointimme kestäessä tuli julkisuuteen tietoja, etteivät amk:ien jatko-tutkinnot ole houkutteleet suuria määriä opiskelijoita. Julkistumisen ajoituksen johdosta emme kuitenkaan ole voineet arvioida mahdollisen ongelman mahdollisia hallinnollisia syitä ja ratkaisukeinoja.
3.9.1	Yliopistojen perus-rahoituksen turvaaminen	Tämä lakisääteinen KESU:n tavoite on toteutunut. Siihen ei arviointimme mukaan ole liittynyt ongelmia, jotka olisivat edellyttäneet kannanottojamme. Tosin arviointimme aikana kävi esiin, että ennakoitujen rahoituksensa ehkä supistuvan 2005 alkaen yliopistot ovat jo alkaneet lisätä rahoitusvarantojaan.
3.9.2	Opetuksen ja oppimisen kehittäminen	Kaksiportaisen tutkintojärjestelmän kehittäminen oli menossa hankkeemme aikana. Emme ole voineet ottaa arvioivaa kantaa sen enempää tähän kuin muihinkaan KESU:n vastaavan kohdan tavoitteisiin ja niiden toimeenpanoon liittyviin mahdollisiin hallinnollisiin ongelmiin.
3.9.3	Tutkija-koulutuksen kehittäminen	Emme ole arvioineet tutkijakoulutusjärjestelmää. Tämä johtuu mm. siitä, että yliopistokorkeakoulujen ollessa ainoa laaja koulutusjärjestelmän osa, joka on suoraan OPM:n tulosohjauksessa ja lisäksi valtionhallinnon osa, sitä koskeva osa arviointiamme on jo muutenkin uhanut paisua laajuudeltaan.
3.9.4	Rakenteellinen kehittäminen	Osin kohdassa 3.9.3 mainituista syistä olemme voineet arvioida tavoitteen toteutumista vain osittain. Keskeinen tuloksemme on se, että maan poliittisesti vastuunalaisen hallituksen vallasta juontuva OPM:n valta harjoittaa yliopistokorkeakoulujärjestelmää koskevaa rakenteellista kehittämistä on julkisen sektorin nykykehittämisen kansainvälisen peruslinjan mukaista. Sama koskee yliopistokorkeakoulujen sisäisillä vaaleilla niiden hallinnon eri tasoille valitun johdon valtaa. Sekä OPM että mainittu johto voivat varsin vapaasti mutta hitasvaikutteisesti suunnata voimavarat haluamallaan tavalla uudelleen. Toisaalta rakenteelliseen kehittämiseen yliopistojen kolmikantahallinnon elimiin valittujen edustajien toimesta liittyy ongelmia. Sama koskee määrääjäksi valittujen akateemisten johtajien aseman vahvistumista viime vuosina. Arviointimme perusteella huoltamme herättää systemaattisen, kriteereiltään selkeän tulosarvioinnin ja muun arvioinnin eriasteinen ja jopa täydellinen kytkeymättömyys rakenteelliseen kehittämiseen liittyvään juustohöylätyypiseen rahoitusohjaukseen yliopistokorkeakouluissa sovelletuissa määrättyissä ohjausmalleissa. Mikäli harjoitetaan vain hallintoelimiin valittujen päätöksentekijöiden vaihtuvien enemmistöjen ratkaisujen nojalla rakenteellista kehittämistä irrallaan tulosarvioinnista ja muusta arvioinnista, arviointiin liittyvä informaatio-ohjauksen panos menee hukkaan. Mikäli sen sijaan halutaan harjoittaa tulosarviointia, jonka halutaan vaikuttavan rakenteelliseenkin kehittämiseen eli voimavarojen uudelleenkohdennuksiin, tämä on tehtävä avoimesti, julkilausutusti ja kohteiden kannalta edes kohtuullisen ennakoitavasti ja samalla siten, etteivät hyvän tuloksen kriteerit alinomaan muutu.
3.9.5	Yliopistoissa harjoitettava tutkimus	Arviointimme on pääpainoisesti keskittynyt koulutuksen eikä tutkimuksen kysymyksiin. Arviointitulostemme nojalla kuitenkin myös tutkimuksen julkistetut tulokset olisi syytä nykyistä enemmän huomioida yliopistojen rahoituskriteereinä niiden ja OPM:n välisessä tulosohjauksessa sekä myös yliopistojen sisällä. Arviointitulostemme nojalla yliopistokorkeakoulut, jotka sisäisessä rahanjaossa ottavat huomioon myös tutkimuksen tohtorituotantoa laajemmin, tekevät hyvän palveluksen itselleen.

3.10	Aikuiskoulutus	Nosto-ohjelma oli julkisuudessa arviointihankkeemme alkaessa mutta ei vielä toimeenpanovaiheessa hankkeemme lopussa. Arviointitulostemme nojalla ohjelma on tavoitteeltaan oikeaan osunut. Erikseen on kuitenkin ratkaistava tietyt ongelmat, jotka olivat ohjelman perustamisen taustalla, eli erityisesti OPM:n ja työministeriön hallinnonalojen yhteistyön tietyt pulmat lyhytkestoisen työllisyyskoulutuksen ml. sen laadunvarmistuksen aihepiirissä.
3.10.1	Ammatillisen näyttötutkintojärjestelmän kehittäminen	Arvioinnissamme ei tullut esiin kielteisiä seikkoja tämän koulutuspoliittisen tavoitteen toteuttamiseen liittyen. Sen enempää ei vastaamme tullut hallinnollisia ongelmia eikä niiden lievitystarpeita.
3.10.2	Keski-ikäisten peruskoulutustason kehittäminen	Ks. kohta 3.10. Tämän koulutuspoliittisen tavoitekokonaisuuden hallinto-keskeinen arviointi – tässä tapauksessa ennen muuta ennakkoarviointi – ei ollut laajemmin mahdollista suppeahkossa käsillä olevassa arviointihankkeessa.
3.10.3	Vapaan sivistystyön aseman vahvistaminen	KESU:n vastaavia tavoitteita on vain kaksi. Ne eivät ole erityisen operationaalisia, emmekä ole voineet arvioida niiden toteutumisen mahdollisia hallinnollisia esteitä ja vastaavia kehittämismahdollisuuksia.
3.10.4	Eläkeikäisten sivistys- ja opintopalvelut	Emme ole voineet paneutua tämän kiistämättä tärkeän tavoitteen toteutumista mahdollisesti estäviin hallinnollisiin ongelmiin.
3.11	Opintotuki	Emme ole paneutuneet opintotukikysymyksiin, joskin arviointimme on sivunnut monia koulutusjärjestelmän toimintaan liittyviä sosiaalisia kysymyksiä. Useilla niistä on myös hallinnolliset ulottuvuutensa. Opintotuki-aihepiiriin liittyvät toisaalta kysymykset opintoseteleistä, joiden aihepiiriin arviointimme on eräältä osin paneutunut.

9 ARVIOINTIHANKKEEN SUOSITUKSET

Esitämme arviointimme perusteella joukon suosituksia. Olemme jäsentäneet ne samalla jaottelulla kuin haastattelukysymyksemme. Suositusten sisältöön ovat vaikuttaneet haastattelujen ja dokumentaation lisäksi maamme hallinnon nykyisen kehittämisen periaatteet sekä arvioijien asiantuntijakäsitykset.

9.1 Poliittinen ja strateginen tavoitteenasettelu

9.1.1 Poliittisten ja strategisten tavoitteiden toteuttaminen hallinnon eri tasoilla

Maamme koulutusjärjestelmän hallinto on vastuussa toisesta kahdesta kaikkein laajimmasta hyvinvointisektorista maassamme. Sen ohjausjärjestelmä noudattaa huomattavalta osin suomalaisessa hyvinvointihallinnossa laajalti sovellettua rakennetta, jossa ohjaus perustuu valtionhallinnon ja kuntien tehtävien ja kustannusten jakoon sekä useiden rinnakkain sovellettujen ohjausjärjestelmien tavoiteltuun synnergiaan kysymyksen ollessa tällöin etenkin normi-, talous- ja informaatio-ohjauksesta. Valtio-kunta –suhteiden kannalta kokonaan ulkopuolinen on koulutusjärjestelmän osista vain yliopistokorkeakoulujen sektori. Koulutusala on kehittänyt myös aivan omia ohjausjärjestelmiään, jotka ovat muidenkin hallinnonalojen kannalta kiinnostavia. Ministeriön yhteistyössä lukuisten tahojen kanssa laatima KESU-suunnitelma on tästä esimerkkinä. Toinen esimerkki koostuu valtakunnallisesta oppimistulosten arvioinneista.

Koulutusjärjestelmän hallinnossa esiintyy eräitä ongelmia, jotka liittyvät eräiden laadituista suunnitelmista rajoitettuun aikajänteeseen sekä riittämättömään koordinointiin muiden hallinnonalojen laatimien suunnitelmien kanssa. Huomattavalta osin on kysymys yleisistä maamme hyvinvointipolitiikan, valtio–kunta -suhteen ja valtiollisen ohjauksen ongelmista, jotka on ratkaistava ottaen huomioon koulutuksen sektoria laajemmat näkökulmat. Määrättyiltä osin tarvitaan myös valtioneuvoston strategisen päätöksentekokyvyn ja toisaalta valtion ja kuntien ohjaus- ja taloussuhteiden yleistä kehittämistä.

OPM:llä on arviointihankkeen yhteydessä esiin tulleen mukaan suuri intressi valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan uudistamiseksi. OPM:n onkin vaikea kehittää omaa, laajaa vastuualuettaan yksin. Keskushallintohankkeen esitykset muun muassa koordinoivista ministereistä, ohjelmapäälliköistä ja nykyistä määrätietoisemmin organisoiduista monijäsenisistä valmisteluelimistä soveltuvat hyvin myös OPM:n hallinnonalalle.

Ministeriön sisäistä koordinaatiota tulisi kehittää viiden koulutuksen osa-alueen paremmaksi yhteensovittamiseksi. Arvioijien saama yleinen käsitys OPM:n ja sen vastuualueen tilasta koulutusjärjestelmän hallinnon aihepiirissä on se, etteivät asiat sellaisenaan ole huonosti. Sen sijaan vallitsee sekä menneisyyden rasitteiden että alituisen muutoksen johdosta kehittämistarpeita, jotka vaativat yhtäältä ripeitä, määrätietoisia toimia ja toisaalta pitkäjännitteisyyttä erityisesti uudistusten omaksumiseksi ja sisäistämiseksi.

SUOSITUS 1: Koulutuksen viiden osa-alueen keskinäistä koordinaatiota tulee edelleen kehittää OPM:ssä. Tämä parantaisi edelleen myös KESUn kytkentää yksityiskohtaisempaan suunnitteluun ja budjetointiin. On tarpeen jatkaa sekä koko ministeriön johdon esikuntatoimintojen että koulutuksesta vastaavan osaston yleisten esikuntatoimintojen kapasiteetin ja kohdentuvuuden kehittämistä.

SUOSITUS 2: Ennakointi sekä pitkän aikavälin suunnittelu asettavat erityisen suuria haasteita koulutusjärjestelmän hallinnossa. Onhan kysymys maan tulevan työvoiman kouluttamisesta, maan teknologisen ja taloudellisen osaamisperustan ylläpidosta ja parantamisesta sekä väestönkehityksen ja työvoimatarpeiden muutosten yhteensovittamisesta sen lisäksi, että koulutuksen keskeisellä vastuulla on myös EU-jäsenvaltion Suomen kehittäminen edelleen korkean sivistystason maana.

Vähintään 10–15 vuoden aikavälillä tapahtuvan kehityksen ennakointi on välttämätöntä alalla, jossa päätösten vaikutukset konkretisoituvat tuota paljon pitemmänkin ajan kuluessa. Siksi OPM:llä on erityisiä syytä kehittää edelleen alan pitkän aikavälin suunnittelua, ennakointia ja seurantaa. Skenaariotyöskentelyn ja pitkän aikavälin strategisen suunnittelun keinoja tulee käyttää suotuisan kehityksen varmistamiseksi. Valtion ja kuntien koulutusalan organisaatioiden olisi syytä toimia tulevaisuuden suunnittelun ja ennakkoinnin alalla nykyistä enemmän yhteistyössä.

SUOSITUS 3: Koulutuksen tietojärjestelmille täytyy voida asettaa omaksutun desentralisoidun ohjausjärjestelmän edellyttämällä tavalla suuret vaatimukset. Seurantatiedon tulee olla luotettavaa, oikea-aikaista ja päätöksentekoa tukevaa. Tiedon tulee koskea muun muassa oppimistuloksia, koulujärjestelmän tilaa, järjestelmän tuottavuutta, sen kykyä saavuttaa tavoiteltuja vaikutuksia sekä myös järjestelmän ongelmakohtia, jotka tarvitsevat välitöntä kehittämistä. Tiedon saannin avoimuus ja myös aktiivisesti edistetty julkisuus tulee turvata rajoituksella, että yksilön suoja tulee turvata.

SUOSITUS 4: Koulutusjärjestelmän hallinnon on määrätietoisesti valmistauduttava pian edessä olevan huomattavan itälaajentumisen seurauksiin EU:ssa. Maassamme käytettävissä oleva rakennerahastorahoitus ilmeisesti huomattavasti supistuu koulutusjärjestelmää viime vuodet monella tavoin erittäinkin hyvin palvelleena täydennysrahoituksena. Tämä korostaa mahdollisten, erityisten kansallisten kehittämis- ja rahoitusohjelmien tarvetta etenkin siirtymävaiheessa.

Toisaalta EU:n itälaajentumiseen liittyvä yhteistyö uusien jäsenmaiden ja laajemminkin entisten kommunistimaiden koulutuksen kehittämiseksi asettaa uusia haasteita koulutuksen hallinnolle. Maahamme eri sivistä kenties tuolta alueelta muuttavan ehkä huomattavankin väestön kotouttaminen on suuri haaste myös koulutusjärjestelmälle niin ajatellen maahanmuuttajia kuin syntyperäisiä kansalaisia.

SUOSITUS 5: Eräs koulutuspolitiikan kiperimpiä ongelmia koostuu siitä arviointitutkimusten esiin tuomasta seikasta, että noin viidennes peruskoulun päättäjäistä on saavuttanut vain alhaiset oppimistulokset keskeisissä aineissa sekä siitä samoin tunnetusta seikasta, että ammatillisen peruskoulutusvaiheen opiskelijoiden keskeyttämisprosentti on huolestuttavan suuri.

Vaikka sanotut seikat ovat osaltaan sisältökysymyksiä, kysymys on myös vakavasta haasteesta koulutusjärjestelmän hallinnon ja sosiaali- ja terveyshallinnon keskinäiselle työnjaolle ja yhteistyölle. Jos vastaavia syrjäytymisuhkia aiheuttaneita ongelmia voidaan lievittää jo koulutusjärjestelmässä, voidaan välttää sitä huomattavasti kalliimpia jälkikäteen korjaavia toimia sosiaali- ja terveysjärjestelmässä.

9.1.2 Tavoitteiden toteutumisen varmistaminen

Normi-, talous- ja informaatio-ohjauksen keskinäinen tasapainoinen, harmoninen yhteensovittaminen on koulutusjärjestelmän poliittis-strategisia ydinkysymyksiä eikä vain ohjaus-tekniinen ongelma. Merkittävältä osin tilanne on sama ei vain koulutus-, vaan myös sosiaali- ja terveyssektorilla, vaikka sektorit muuten ovat hyvinkin erilaiset keskenään.

Merkittävältä osin joskaan ei koko koulutusjärjestelmässä tulosohjauksen ja arvioinnin menestyksellinen samanaikainen soveltaminen kuuluvat avainkysymyksiin. Molemmilla noista alueista esiintyy edelleen sisäänajo- ja sisäistämisongelmia. Lisäksi ohjausjärjestelmien koostuminen monista erilaisista elementeistä vaikeuttaa jo kokonaiskuvan saamista saati määrätietoisia kehittämistoimia etenkin vaikeimmin valtiollisen ohjauksen tavoitettavissa olevissa järjestelmän osissa.

SUOSITUS 6: On selvitettävä, kuinka liian detaljoidun normiohjauksen ja muun juridispainotteisen valvonnan ylivaltaan liittyviä uhkia voidaan torjua ottamalla käyttöön oikealla tavalla kannustavia uusia talousohjauksen muotoja esimerkiksi yleissivistävän koulutuksen valtiosuusjärjestelmässä ja yliopistoja koskevassa tulosohjauksessa sekä soveltuvilta osin myös muissa osissa koulutusjärjestelmää. Lähtökohtana on myös se, että valituksiin ja kanteluihin tai muihin oikeusturvakeinoihin turvautuminen on periaatteessa poikkeuksellista palautetta, johon varsinainen ohjaus ei voi rakentua, vaikka tämänkin tyyppinen palaute on ohjauksessa otettava huomioon.

Samalla on selvitettävä, millä tavoin informaatio-ohjauksen parantaminen kuten konsultoivan kehittämisen voimistaminen, ennakointi-, tilasto- ja indikaattori-järjestelmien parantaminen sekä arviointimenettelyjen keskinäinen yhteensovittaminen voisivat taata tasapainoisen, eri keinoja samanaikaisesti soveltavan ohjausotteen koulutusjärjestelmässä. Tarvittavat ratkaisut ovat monimuotoisia, ja eräitä niistä kehitellään jäljempänä esitettävissä suosituksissa.

SUOSITUS 7: Tulosohjauksen ja -johtamisen omaksumisessa koulutushallinnon piirissä on ollut ongelmia. Kysymyksessä oleva ohjauksen ajatusmalli ei sinänsä ulotu valtion ja kuntien välisiin suhteisiin lukuun ottamatta kunnallisia ammattikorkeakouluja.

Tulosohjauksen kehittämisessä on panostettava samanaikaisesti ohjauksen innovatiivisuuteen ja konkreettisuuteen ottaen huomioon tasasuhteisesti ohjauksen eri keinot normiohjauksesta ja talousohjauksesta informaatio-ohjaukseen. Valtio-kunta –suhteessa olisi perusteltua kehittää tulosohjausmallin soveltamisesta saatuja myönteisiä kokemuksia soveltaen väljä, ”sateenvarjon” tyyppinen menettely, jonka rajoissa valtion ja kuntien edustajat keskustelisivat alan tulostavoitteista ja niiden toteutumisesta. Tällaisen vuorovaikutuksen keinojen kehittämiseen on koulutuksen hallinnossa selvää tarvetta.

SUOSITUS 8: OPM:n ja aluehallinnon välille tulee luoda nykyistä määrätietoisempaa tulosohjausta, jossa aluehallinto vastuutetaan nykyistä jämäkämmin alueen koulutuksen kehittämistä. On selvítettävä myös, miten kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön vastuulla olevat osat TE-keskuksiin perustuvaa hallintoa saataisiin nivotuksi tähän kehittämiseen mukaan käsillä olevan arvioinnin kanssa samaan aikaan esitetyt ehdotukset huomioon ottaen.

OPM:ssä voitaisiin harkita valtion keskushallintohankkeen esittämää ajatusta käyttää aluehallintoviranomaisia sellaisina yksikköinä, jotka voisivat ottaa hoitaakseen sellaisia ministeriöiden operationaalisia tehtäviä, jotka eivät sovellu strategiapainotteiseen ministeriöprofiiliin. Esitetyssä mallissa esimerkiksi yksi lääninhallituksista erikoistuisi johonkin tuollaisista tehtävistä.

Mikäli SM:n tilaaman aluehallinnon arvioinnin²²⁶ esityksiä ryhdytään toteuttamaan, OPM joutuu ratkaisemaan kantansa siihen, sijoitetaanko sen alainen aluehallinto ehdotettuihin aluekeskuksiin vai maakunnan liitoista ja TE-keskuksista muodostettavaan uuteen maakuntahallintoon. Valinta lienee vaikea. Arvioissa esille tulleiden seikkojen valossa OPM:n ilmeisesti olisi pitäydettävä maakuntahallintoa laajempiin alueisiin pohjautuvassa aluekeskusjärjestelmässä.

SUOSITUS 9: Ohjauksen ja toisaalta arvioinnin yhteensovittaminen on informaatio-ohjauspainotteisessa koulutuksen hallinnossa ohjausjärjestelmän solmukohtia, joka on saatava nykyistä paremmin toimivaksi.

Arviointitulosten hyödyntämistä päätöksenteossa, ohjauksessa ja kehittämisessä on parannettava. On myös selvítettävä, tarvittaessa valmiina säännösmuutoksiinkin, miten menetellään, jos arviointitulokset osoittavat, että vakavia ongelmia vallitsee. Mikä on alueviranomaisten ja mikä toisaalta kunnan, koulutuksen järjestäjän ja yksittäisen koulutuslaitoksen vastuu ja miten huonoihin toimintatuloksiin olisi reagoitava? Sanktiot voivat yleensä olla informaatio-ohjaukseen liittyen sopivalla tavalla neuvovia ja konsultoivia, mutta poikkeuksiakin tästä on valtion suoran tulosohjauksen piiriin kuuluvassa osassa koulutusjärjestelmää sekä kysymyksen ollessa kansalaisten sosiaalisten oikeuksien turvaamisesta.

9.2 Ohjaus

9.2.1 Ohjauksen vaikuttavuus ja ohjausmuotojen relevanssi

Valtionhallinnon ja toisaalta kuntien vaikutuspiirin välinen rajanveto muuttui ratkaisevasti 1990-luvulla. Kuntien asema on nykyään olennaisempi kuin aikaisemmin, myös koulutusta koskevissa asioissa. Desentralisaation aste ja valtion ohjauksen etäisyys kuntiin nähden ovat kasvaneet niin suuriksi, että ohjausjärjestelmän kehittämisessä on otettava huomioon esille nouseva tarve selektiivisesti kehittää ja kiteyttää valtakunnallista ohjausta. Huomattakoon, että sama seikka on noussut esiin myös sosiaali- ja terveyshallinnossa ja johtanut siellä jo tiettyihin jäntevoittämistoimiin.

²²⁶ Niemi-Lilahti ym. 2002.

SUOSITUS 10: Koulutuksen lähiohjaus on kuntien vastuulla yleissivistävässä koulutuksessa esikoulu- ja peruskoulutustasolla ja pääosin myös lukiotasolla sekä välillisesti, useimmissa tapauksissa kuntayhtymien kautta, ammatillisessa peruskoulutuksessa. Kuntavastuu on keskeisessä asemassa myös suuressa osassa aikuiskoulutusta sekä toteutuu rinnakkain valtionohjauksen ja valtion vastuun kanssa useimmissa ammattikorkeakouluissa. Saavutettuja koulutustuloksia voidaan pitää tietyiltä osin liian epätasaisina, ja lisäksi kehityksen suunta viittaa suorituskyvyn erojen kasvu-uhkiin.

Kuten edellä olemme esittäneet, tulisi harkita tulohajauksesta saatujen myönteisten kokemusten soveltamista ”sateenvarjon” tyyppisenä menettelyinä, jossa OPM ja Suomen Kuntaliiton kautta kuntien edustajat sopimaansa tulohajauksia soveltaen vuosittain pohtisivat koulutuksen tavoitteita käytettävissä olevien seurantatietojen pohjalta. Tällöin olisivat esillä myös mahdolliset valtion opetusviranomaisten toimenpiteet epäkohtien korjaamiseksi. Tässä yhteydessä valtion ja kuntien edustajat voisivat myös yhteisvoimin edistää järjestelyjä, joissa useiden kuntien alueella toimivat oppilaitokset olisivat saman yksityisen tai julkisen ylläpitäjän hoidossa.

SUOSITUS 11: Lukion ja ammatillisen koulutuksen välinen sauma toisen asteen oppilasmäärien kehityksessä on koko koulutusjärjestelmän avainkohtia. Noiden kahden koulutusjärjestelmän välinen rajanveto on jäänyt käytännössä edelleen liian ehdottomaksi. Asia tulee ottaa erityiseen tarkkailuun, ja sen pohjalta toimia saumakohdan madaltamiseksi tulee ohjata kehittämistoimin ja kokeiluin.

On varmistettava, että talouselämän käyttöön tuotetaan oikeat määrät eri koulutustasojen tutkintoja suorittaneita niiltä aloilta, joilla vallitsee kestävä työvoiman kysyntää ottaen huomioon myös työssä olevien ikäluokkien pientyminen. Tiedossamme on myös, että esiin on nostettu kysymys ammatillisen koulutuksen määrittelystä peruspalveluksi. Viimeksi mainittua kysymystä suosittelemme sen laajakantoisuuden johdosta pohdittavaksi erikseen.

9.2.2 Ministeriön harjoittaman tulohajauksen vaikuttavuus

Tulohjaus on teknisenä ohjausjärjestelmänä kehkeytnyt hyvin siltä osin kuin sitä sovelletaan koulutusjärjestelmän useissa osissa. Tulohajauksen ohjausvaikutuksia kuitenkin kaventavat kehittämisiongelmat sen soveltamisessa.

SUOSITUS 12: Yliopistojen tulohajauksen ongelmat koostuvat ensinnäkin ohjauksen tietystä näennäisyydestä ohjauspelivaran ollessa itse asiassa vähäisen ja määrällisten kriteerien hallitessa muuten varsin muodollisissa neuvotteluprosesseissa ministeriön ja yliopistojen kesken. Yliopistojen nykyluonne sekä tulos- että samalla ohjelma- ja hankeohjattuina hybridiorganisaatioina hämärtää samaten ohjausta. Yliopistojen sisällä ohjaus ja siihen nojautuva sisäinen johtaminen ovat puolestaan sikäli tehottomia, että varsinaisen, avoimen ja läpinäkyvän strategisen otteen asemasta usein pikemminkin sovelletaan juustohöyläperiaatetta voimavarojen vähentämiseksi joiltakin aloilta ja siirtämiseksi suosituimmille aloille.

Yliopisto-opetuksen ohjausjärjestelmä näyttää sellaisenaan hiljalleen kehittyvän muun muassa laajan arviointitoiminnan ansiosta. Sen sijaan yliopistotutkimuksen ohjaus nivoutuu vielä puutteellisesti ohjauksen kokonaisuuteen. Jottei koulutuksen ja tutkimuksen tasapaino järkkäyisi, ohjausjärjestelmän on määrätietoisesti turvattava tarvittavaa tasapainoa.

SUOSITUS 13: Yliopistojen hallinnon modernisoimiseksi tarvitaan paljon kehittämissuorityötä. OPM:n tulisi ottaa siihen määrätietoisesti kannustava ja konkreettinen, yleisiä normeja, laajakantoista taloudellista ohjausta sekä selkää informaatio-ohjausta yhdistävä ote.

OPM:n on suositeltavaa jatkaa toimia yliopistojohdannon ammatillisen tason nostamiseksi sekä valittujen että nimitettyjen yliopistojohdon jäsenten keskuudessa ottaen huomioon myös johtotehtäviin kenties kohoavien koulutusjohtajien ennalta.

SUOSITUS 14: Ammattikorkeakoulujen tulosohjaus on osoittautunut toimivaksi järjestelmäksi uuden korkeakoulumuodon sisäänajovaiheessa. Tätä tulosohjausta voidaan jatkaa samalla kehittämällä sitä ohjausotteeltaan entistä strategisempaan suuntaan.

SUOSITUS 15: Suomessa ei tarvita Ruotsin korkeakouluhallituksen tapaista erillistä virastoa, mutta kyseisen mallin hyvät puolet yhtenäisempänä valtakunnallisena ohjauksena tulisi analysoida. Samalla tulee selvittää määrättyjen valtakunnallisen ohjauksen muotojen kuten nykyistä selvästi systemaattisempien ja laajempien yhteishakujen soveltuvuus Suomessa selvästi nykyistä useammilla yliopisto-opetuksen aloilla.

SUOSITUS 16: OPM:n sektorilla aluehallinnon tulosohjausta on kehitettävä suuntaan, jossa aluehallinto saa ja ottaa laajemmin vastuuta alueensa koulutuksen kehityksestä ja kehittämisestä. Tarvittaessa lainsäädäntöä on kehitettävä siten, että se sallii erityisesti lääninhallituksille mahdollisuuden vaikuttaa kannustavasti suunnatun ja konsultoiden kuntien vastuulla oleviin koulutusjärjestelmän osiin. Aluehallinnon arvioinnin suositusten mahdollista ottamista huomioon on käsitelty edellä suosituksessa 8.

9.2.3 Ohjausmuotojen keskinäinen suhde

Olellaisiin koulutusjärjestelmän ohjauksen ongelma on kasvava ohjausvaje tai vuoro-vaikutusvaje, joka ilmenee erityisesti valtio-kunta -suhteessa. Ohjausvaje on syntynyt vanhojen valvontatyyppisten ohjausmuotojen pääosin poistuttua ja uuden informaatio-ohjauksen ollessa vielä kehitysvaiheessa. Ohjausvajetta ilmenee myös OPM:n ja OPH:n välillä sekä OPM:n ja lääninhallitusten välillä esimerkiksi OPM:n ja OPH:n antaman tulospalautteen jäämisestä eräiltä osin riittämättömäksi. Suurlääniä pohjalta rakentuvan lääninhallinnon ohjaus-, kehittämis- ja arviointipotentialia on hyödynnettävä nykyistä paremmin. OPM:n on sen sijaan kehitettävä edelleen strategioiden ja koordinaation harjoittajajaksikon suuntaan. Ongelmia liittyy myös siihen, miten valtion aluehallinto (lääninhallitukset ja TE-keskukset) ja kuntien yhteistoimintaan perustuva maakunnan liittojen hallinto saadaan toimimaan tehokkaana yhteisenä verkostona. Tältäkin osin on kiinnitettävä huomiota tuoreisiin aihepiiriä koskeviin kehittämissuorituskohteisiin.

SUOSITUS 17: Aluehallinnon ohjausvajetta tulee lieventää parannetulla yhteistyöllä yhtäältä valtion keskushallinnon ja läänien ja toisaalta kuntien kouluhallintojen kesken. Lääninhallitusten rooli valtion aluehallintoviranomaisena koulutusasioissa tulisi elvyttää sellaiselle tasolle, että valtakunnallisten suunnitelmien, ohjelmien ja toimintalinjojen toimeenpanoa voidaan seurata ja arvioida. Lääninhallitusten, maakuntien liittojen ja TE-keskusten välille on kyettävä luomaan eheä, kattava ja toimiva yhteistoimintasuhde. Tämä ei koske suinkaan vain koulutusjärjestelmän aihepiiriä, mutta myös tuo aihepiiri kuuluu vastaavan kehittämisen tärkeisiin kohteisiin. Aluehallinnon arvioinnin suositusten huomioon ottamista on käsitelty suosituksessa 8.

9.2.4 Ohjausjärjestelmien sopeutuminen toimintaympäristön muutoksiin

Koulutusjärjestelmällä oleva ennakointikyky ja analyysikapasiteetti eivät ole vielä nykyvaatimuksia vastaavalla tasolla, joka olisi riittävästi suhteutettu parhaaseen kansainväliseen tietämykseen ja osaamiseen. Erityisesti kiinnittää huomiota kansainvälisen New Public Management- eli NPM-tyyppisen keinovalikoiman heikko kehitystaso koulutussektorilla verrattuna esimerkiksi terveydenhuoltosektoriin ja valtion- ja kunnallishallintoon yleisemminkin.

NPM:n keinovalikoimaa on selostettu edellä raportin luvussa 1.4. On huomattava, että tämä kansainvälisesti erittäin tunnettu ja 1980-luvulta alkaen keskeinen hallinnon kehittämistoimenpiteiden ryhmittely on suuresti vaikuttanut myös Suomen hallintojärjestelmän kehitykseen 1990-luvulla. Lisäksi sen sekä myönteisistä että kielteisistä vaikutuksista ja mahdollisuuksista lieventää hyvinvointivaltion byrokratiaongelmia on eräissä EU-maissa jo lähes 20:n vuoden ja Suomessakin noin 15 vuoden kokemukset. Seuraavissa suosituksissa lähdetäänkin siitä, että NPM:n keinovalikoima on osa hallinnon ohjausjärjestelmän kehittämisen osaamista myös koulutuksen hallinnossa.

SUOSITUS 18: Ammatillisen koulutuksen tarpeen ennakointi, jota erityisesti OPH on tehnyt, on vielä liian huonosti välittyntä kuntien ja koulutuslaitosten päätöksentekoon. Valtion aluehallinnon on otettava konkreettisempi ote ammatillisen koulutustarpeen ennakoinnin huomioon ottamiseksi koulukohtaisessa päätöksenteossa. Tarvittaessa on turvauduttava lainsäädännön muutoksiin. Samoin on syytä tarkistaa ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusohjauksen kriteereitä, jotta korostuisi tosiasiallinen tutkintojen suorittaminen, mahdollisimman vähäinen opintojen keskeyttäminen ja tutkintoja suorittaneiden tosiasiallinen työllistyminen.

SUOSITUS 19: Ammattikorkeakoulujen kehitystä on voitava ohjata siten, että suuntaus kohti yhtäältä akateemisuutta tai toisaalta polyteknisyyttä vastaa valtakunnallisia ja alueellisia tarpeita. Sillä perusteella, että ammattikorkeakoulut ja toisaalta yliopistokorkeakoulut toisistaan erottavaan, virallisen koulutuspolitiikan mukaiseen ”duaalimalliin” liittyy kitkatekijöitä, vaaditaan valmiutta ja avoimuutta mallin äärimmäisten muotojen kyseenalaistamiseen niissä tapauksissa kuin se on perusteltua. Muutenkin on huolehdittava yliopistokorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyön parantamisesta.

SUOSITUS 20: Yleissivistävän koulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen sekä osin myös aikuiskoulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen oppilaitosverkostojen tuleva kehitys ikäluokkien pienentyessä on vakava haaste koulutuksen ohjausjärjestelmälle. Edessä oleviin muutoksiin tulisi valmistautua selvityksin ja ottamalla kysymys esille muun muassa edellä suosituksessa 10 mainitussa sateenvarjotyyppisessä valtion ja kuntien parannettuun vuorovaikutukseen perustuvassa erityisessä ohjausmenettelyssä.

SUOSITUS 21: NPM -tyyppinen julkisen toiminnan keinovalikoima tulee nykyistä selvemmin sisällyttää OPM:n vastuulla olevaan koulutusjärjestelmän kehittämisen valmisteluun ja suunnitteluun. Tilaja-tuottaja -mallin, kilpailuttamisen, ulkoistamisen sekä liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen ja muiden kansainvälisesti tunnettujen NPM -keinovalikoiman osien soveltaminen tarjoaa mahdollisuuksia, joita on aiheellista ennakkoluulottomasti tutkia, ennakkollisesti arvioida sekä valikoiden kokeilla selvittäen saatujen kokemusten pohjalta maamme oloihin soveltuvat ratkaisut.

9.3 Instituutiokysymykset

9.3.1 Koulutusjärjestelmän hallinnon suhde kunnalliseen itsehallintoon

Kunnallisen itsehallinnon vaikeudet turvata tasapuolinen ja laadukas koulutus heijastuvat OPM:n ja kuntatahon suhteisiin, jotka ovat mitä ilmeisimmin parhaillaan edelleen kärjistymässä. Yksityisen ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia ei ole täysimääräisesti testattu ja selvitetty. NPM-osaaminen jättää toivomisen varaa myös tuossa mielessä.

SUOSITUS 22: Suomen koulutuksen hallinnon desentralisaation aste on OECD-tietojen mukaan Euroopan korkeimpia. Maamme nykyinen aluehallinto on liian sekava tukemaan riittävästi koulutustarpeiden ennakointia ja pitkän aikavälin suunnitelmien ja ohjelmien toimeenpanoa. Kaikki kunnat eivät selviä edes nykyiseen koulutuskysyntään vastaamisesta saati tulevaisuuden ennakoinnista ja huonosti menestyneiden koulujensa tukemisesta. Kuntien kouluhallinnon taso vaihtelee muun muassa siksi, että sen virkoihin on kohdistunut joissakin tapauksissa hyvinkin huomattavia menonleikkauksia.

Edellä kuvattu ongelmallinen kehitys edellyttää muun muassa valtion kouluviranomaisten ottavan nykyistä suurempaa vastuuta koulutuksen kehityksen ohjauksessa. NPM -tyyppisten keinojen käyttö koulutuksen hallinnossa on siinä määrin jäljessä muista hallinnonaloista, että kehitystä on vauhditettava valtion ja kuntien kouluviranomaisten yhteistyönä. Lisäksi tarvitaan yleistä kehittämistyötä sekä riittäviä koulutuspanoksia.

9.3.2 Liittymäkohdat koulutusjärjestelmän hallinnon ja muiden hallinnonalojen välillä

Saumaton yhteistyö koulutusjärjestelmän hallinnon ja toisaalta muiden ministeriöiden hallinnonalojen välillä on osoittautunut vaikeasti aikaansaataväksi maamme edelleen valitettavan sektoroituneessa keskushallinnossa. Tämä koskee myös suosittelemaamme koulutuspolitiikan ja toisaalta sosiaali- ja terveyspolitiikan strategista rajankäyntiä korkealla päätöksenteon tasolla syrjäytymisen torjunnan merkeissä. Akutteja, vähemmän periaatteellisia yhteistyön ongelmia on ilmennyt opetusministeriön ja työministeriön suhteissa sen sijaan, että OPM ja STM olisivat olleet vakavasti eri mieltä asioista.

SUOSITUS 23: Koulutuksen kentässä tapahtuvan hallinnonalojen välisen yhteistyön kehittämiseksi tarvitaan lähtökohdaksi selvä linjaus, jonka mukaan koulutuksen ohjauksen ja sen sisällöllisen kehittämisen tulee kuulua koulutusjärjestelmän yleiselle hallinnolle, josta vastaa OPM. Tämä koskee myös lyhytkestoista työllisyyskoulutusta ja etenkin sen laadunvarmistusta, joka on ollut eräs kiistojen aihe.

9.3.3 Yksityisen sektorin ja julkisen koulutushallinnon ja -järjestelmän suhde

Koulutushallinto ja -järjestelmä ovat avautuneet vain hitaasti yksityisen sektorin ja etenkin sen markkinataloudellisen osan suuntaan. Nykyisessä muodossaan Suomen koulutusjärjestelmä on siinä määrin rakennettu julkisen vaihtoehdon varaan, että yksityisen sektorin mahdollisuuksia on osin vaikea havaita. Siksi koulutuksen institutionaalinen kehittäminen on suuressa määrin julkisomisteisten koulutuslaitosten kehittämistä niitä koskevia ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä parantamalla. Kehittämistyötä tulee kuitenkin suunnata myös julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnan laajentamiseen koulutusalan kysymyksissä.

SUOSITUS 24: Johtajuutta sekä merkityksessä ”leadership” että ammattitaitoisen ”managementin” merkityksessä on olennaisesti lisättävä kaikkien koulutuslaitosten johtamisessa peruskouluista yliopistoihin. Rehtorien on oltava vankasti, todistetusti ja testatusti johtamistaitoisia kaikissa suurissa koulutuslaitoksissa. Sama koskee myös merkittävien tulosyksiköiden johtajia jo tulosyksiköiden ollessa pieniä, mikäli niiden toimenkuvaan kuuluu vaativa asiantuntijatyö. Edelleen, vastaava kapasiteetti on oltava myös koulutusjärjestelmässä toimivilla ei-pedagogijohtajilla.

SUOSITUS 25: Yliopistojen tulosyksiköiden eli toisin sanoen lähinnä niiden laitosten asema on järjestettävä siten, että ne oppiaineineen tuottavat palveluja ammattimaisesti johdettujen koulutusohjelmien käyttöön. Yliopistojen tulosyksiköitä on kehitettävä ammattitaitoisesti johdetuiksi ja hoidetuiksi koulutus- ja tutkimussuoritteiden tuotteistus- ja tuotetukiyksiköiksi.

SUOSITUS 26: Yliopistojen rehtorien neuvoston keväällä 2002 esittämän mallin pohjalta on kehitettävä toimiva yliopistojen ja korkeakoulujen ”liikelaitosmalli”. Tähän voidaan päästää kahta rinnakkaista tietä.

Ensiksi on toteutettava yliopistojen taloudellista autonomiaa laajentavia lyhyiden askelten uudistuksia. Toiseksi on käynnistettävä jatkoselvitys, jossa OPM:n, valtiovarainministeriön ja soveltuviin muiden ministeriöiden edustajat sekä muut asiantuntijat valmistelevat uuden lainsäädännön, jolla yliopistoille annetaan itsenäisen taloudellisen entiteetin asema kuitenkin siten, että valtio ottaa vastatakseen rahoitusosuudesta, jolla yliopistojen varsinainen tutkintokoulutus turvataan niin peruskuin tutkijakoulutuksessa. Tuottaja- ja tilaajamallien soveltaminen on perusteltua tässäkin yhteydessä.

SUOSITUS 27: Vapaan sivistystyön kehitys perustuu kansalaistoiminnan periaatteisiin. Tämän koulutustoiminnan parempi kytkeminen yleiseen koulutuspolitiikkaan, aikuis-koulutukseen ja työelämän vaatimuksiin on noussut esille arvioinnin yhteydessä. Esitämme selvityshenkilön asettamista selvittämään alan kehittämistarpeita.

9.3.4 Päätöksentekotasojen välinen yhteistyö ja työnjako

Suuri maamme koulutusjärjestelmää vaivaava päätöksentekotasojen yhteistyöhön liittyvä ongelma on 1990-luvulla luodun aluehallinnon heikko soveltuvuus koulutuksen hallinnon alueellisiin tehtäviin. Nykyiseltä pohjalta on vaikea löytää toimivaa ratkaisua. Näitä ongelmia on käsitelty jo edellä suosituksissa 8, 16, 22 ja 23.

SUOSITUS 28: Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutus on saatava markkinaohjauksen piiriin niin pian ja niin suuressa määrin kuin mahdollista. Taloudellisen asemansa koulutuksen markkinoilla jo varmistaneiden yksiköiden osalta tämä tapahtuisi parhaiten yhtiöittämällä.

SUOSITUS 29: Nykyinen aluehallintojärjestelmä on sekava ja vaikeasti hallittava koulutuksen hallinnon kannalta. Aluehallinnon tietynlainen ”uusi tuleminen” voitaisiin kenties rakentaa nykyisten, pinta-alaltaan laajojen suurläänien varaan, mutta niiden pitäisi verkottua muiden aluehallinnon toimijoiden kanssa. TE-keskusten mahdollinen rooli ammatillisessa koulutuksessa on tästä verkottumistarpeesta hyvä esimerkki. Jokaisen läänin tulisikin tällä koulutuksen alueella hakeutua läheiseen yhteistyöhön alueen TE-keskusten ja maakunnan liittojen kanssa. Aluehallinnon arvioinnin suositusten huomioon ottamista on käsitelty suosituksessa 8.

Koulujen tarkastuksen perustamista uudistetussa, ajanmukaisessa ja muissa kehittyneissä maissa sovellettuihin parhaisiin käytäntöihin rinnastuvalla tavalla on ryhdyttävä vakavasti valmistelemaan toiminnon perustamiseksi lääninhallitusten varaan. Aikaisemmasta edeltäjästäan poiketen se olisi informaatio-ohjaukseen perustuvaa ja sellaisena tukea antavaa ja kannustavaa sekä konsultoivaa.

SUOSITUS 30: Laajasti ymmärretyn pääkaupunkiseudun ongelmat toimivan koulutuksen hallintojärjestelmän luomisessa ovat maan vaikeimmat. OPM:n tulisi erityisesti tukea pääkaupunkiseudun kuntien yhteistoimintaa suunnitelmallisemman koulutuspolitiikan luomiseksi tällä alueella, jossa toimii lukuisa määrä eri koulutus- tasojen oppilaitoksia. Hallinnollisena järjestelyinä voisi tulla kysymykseen erityinen pääkaupunkiseudun koulutuksen koordinaatiota ja kehittämistä tukeva järjestely, joka kanavoisi OPM:n tukea yhteistyön tehostamiseksi OPM:n, OPH:n, alueen alueviranomaisten ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken. Tämä olisi luontainen jatke OPM:n jo menossa olevalle otteen jäntevoitykselle aluekysymyksissä.

9.4 Informaatio-ohjaus mukaan lukien arviointi

9.4.1 Koulutusalan informaatio- ja kehittämistoiminnan tehostaminen

SUOSITUS 31: Arviointitulosten mukaan OPH toimii tällä hetkellä liiaksi hallinnollisissa rooleissa. Tästä johtuu, ettei sen harjoittaman ammattitaitoisen kehittämistoiminnan laji, laajuus ja uskottavuus riittävästi vastaa asetettavia vaatimuksia. OPH:n seuraava kehitysvaihe kehittämiskeskukseen suuntaan on ajankohtainen ja koulutusjärjestelmän hallinnon kehittämistoimena välttämätön. OPH:n kuvan kirkastaminen kentälle päin olisi osa sen roolin uudistamista. OPH:lle perustelluin tuleva tehtäväkenttä koostuu ennakointi- ja kehittämistehtävistä sekä soveltavan tutkimuksen tehtävistä.

Koska OPM:ä ei tule laajentaa suurministeriöksi, kysymykseen tulee erityisen, pienehkön koulutushallinnon viraston perustaminen OPM:n hallinnonalaan ja/tai yhden tai useamman lääninhallituksen erikoistuminen hoitamaan rajattuja koulutuksen hallinnon valtakunnallisia tehtäviä.

SUOSITUS 32: Koulutusjärjestelmässä on perusteltua kansainvälisiä ja kotimaisia myönteisiä kokemuksia soveltaen laajentaa toisiinsa kytkettyinä akkreditointi-, sertifiointi- ja laadunvarmistusmenettelyjä ainakin aluksi informaatio-ohjauksen tyyppisinä. Tätä vaatii tai sitä ainakin suosittaa osittain jo eurooppalainen yhteistyömme. EU- maiden piirissä tapahtuvaa kehitystä on tarpeen erityisesti seurata.

SUOSITUS 33: Koulutusjärjestelmässä laajan, autonomisen osan muodostavan yliopistosektorin tilastointia on kehitettävä OPM:n työryhmän vastikään ehdottamaan suuntaan, jotta toisistaan voidaan tarkasti erottaa budjettilähtöinen perusrahoitus, yleisen edun nimissä julkisista varoista suoritettu hankepohjainen tutkimuksen ja kehittämisen rahoitus, vastikkeetta saatu yksityinen rahoitus kuten säätiöiden rahoitus tai yritysten suorittamat lahjoitusvarat, kilpailullisella periaatteella saatu hankepohjainen rahoitus julkisen sektorin organisaatioilta ja lopulta varsinainen markkinaperusteisesti kilpaillen hankittu rahoitus. Rahoituslähteiden selkeyttäminen kuuluu yliopistojen organisointimallin kehittämisen ennako- ja perusedellytyksiin.

9.4.2 Arvioinnin kehittäminen

SUOSITUS 34: Arvioinnin saattaminen kitkatta toimivaksi osaksi koulutuksen hallintoa on eräs keskeisempiä ajankohtaisia kehittämistavoitteita. Emeritusprofessori Jarmo Visakorven ehdotus koulutuksen arviointineuvostosta ja sen sihteeristöstä on saanut paljon kannatusta ja vaikuttaa etenevän toimeenpanovaiheeseen. Ehdotuksen mahdollista hienosäätöä kuitenkin edellyttää sen mukaan yhdelle yliopistolle annettava erityisasema ja tuosta seikasta juontuva tarve huolehtia erityistoimin arvioinnin ja kehittämistoiminnan välisestä yhteistyöstä sekä riittävästä kilpailullisuudesta varsinaisia arviointihankkeita käynnistettäessä.

SUOSITUS 35: Lääninhallitusten lakisäätisestä peruspalvelujen arviointitehtävästä on esitetty erilaisia käsityksiä, mutta joka tapauksessa vastaavanlaista toimintaa tarvitaan valtakunnallisen ja sitä tarkentavan valtion vastuulla olevan aluetasoisien ohjauksen tueksi. On erityistä syytä huolehtia lääninhallitusten valvontatehtävien ja toisaalta niiden arviointitehtävien riittävästä erottamisesta toisistaan.

SUOSITUS 36: Yliopistoja koskevan arviointitoiminnan on nivouduttava kiinteästi edessä mitä ilmeisimmin oleviin huomattaviin yliopistohallinnon, -talouden ja -johtamisen uudistuksiin.

SUOSITUS 37: Korkeakoulujen arviointineuvoston roolin ja kapasiteetin vahvistaminen arvioivan kehitystuen tarjoamisessa kaikille yliopistoille ja korkeakouluille on myös ajankohtaista. Sama koskee akkreditointi-, sertifiointi- ja laadunvarmistustoiminnan kehittämistä.

SUOSITUS 38: Korkeakoulujen ja toisaalta muun koulutusjärjestelmän muiden osien arviointiyksiköiden yhteistyö tulee turvata. Muutenkin on pidettävä huolta teoria-, metodi- ja tekniikkayhteistyöstä ja muusta yhteistyöstä koulutusjärjestelmien eri osiin paneutuvien arviointitoimintojen kesken.

SUOSITUS 39: Arviointi on viime vuosina nopeasti laajentunut useissa julkisen hallinnon osissa. Muualla kuin koulutushallinnossa harjoitetulla arvioinnilla on paljon annettavanaan koulutushallinnossa harjoitetulle arvioinnille ja kääntäen. Yhteistyö arviointitoimintojen kesken yli sektorirajojen on turvattava. Samoin on turvattava yhteistyö arvioinnin yleisessä kehittämisessä sekä arviointialan perus-, täydennys- ja jatkokoulutus sekä riittävä vuorovaikutus policyanalyysi- ja toisaalta arviointiaihepiirien välillä.

SUOSITUS 40: On suositeltavaa, että myös OPM itse, mukaan lukien maamme koulutusjärjestelmän hallinnosta vastuussa oleva sen osa, omaksuu hyviä itsearviointien käytäntöjä, joita se myös säännöllisesti soveltaa. On myös suositeltavaa, että itsearviointia tarvittaessa tukee ulkopuolinen asiantuntija-apu.

Viitattut kirjalliset lähteet²²⁷

- Ahlstedt, Leo & Iiro Jahnukainen 1971 *Organisaatio yhteistoiminnan ohjausjärjestelmänä*. Espoo: Weilin & Göös.
- Ahlstedt, Leo, Iiro Jahnukainen & Juha Vartola 1974 *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Espoo: Weilin & Göös.
- Aho, Simo 2001 ”Miksi työvoimapolitiittisten toimien työllisyysvaikuttavuus on vaatimaton? Keskustelua arviointitulosten luotettavuudesta ja tulkinnasta sekä aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteista.” *Työpoliittinen Aikakauskirja* 44: 4, 45-56.
- Ahonen, Pertti 1998 *Hallituksen evaluaatiotuki*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Ahonen, Pertti 2002 ”Kaukana Euroopan sosiaalipolitiikan ’Rooma’ ja ’Maastricht’: avoimen koordinoitumisen näkökulma, *Janus* 10 (1), 38-54.
- Ahonen, Pertti, Petri Virtanen & Petri Usikylä. ”Evaluation in Finland.” *Furubo* ym., 47-62.
- Antila, Juha & Pekka Ylöstalo 2002 ”Henkilöstön osallistuminen parantaa työllisyyttä ja työelämän laatua.” *Työpoliittinen Aikakauskirja* 45: 2, 33-48.
- Bemelmans-Vidéc, Marie-Louise, Ray C. Rist & Evert Vedung, toim. 1998 *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Bouckaert, Geert, Derry Ormond & Guy Peters 2000 *A Potential Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Campbell, Donald T. 1969 ”Reforms as Experiments.” *American Psychologist* 24, 409-429.
- European Commission 1997 *Evaluating EU Expenditure Programmes*. Brussels: European Commission.
- Eurydice Alankomaat 2002 The Education System in the Netherlands – 2001. <http://www.eurydice.org>. Käytetty mm. 11.11.2002.
- Eurydice Financial 2002 Diagrams Showing Financial Flows in Compulsory Education in Europe, 2001. Brussels: Eurydice. <http://www.eurydice.org>. Käytetty mm. 9.11.2002.
- Eurydice Iso-Britannia 2002 The Education System in the United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland) – 2001. <http://www.eurydice.org>, 192 s. Skotlannin järjestelmästä tietokannassa on erillinen esitys. Käytetty mm. 11.11.2002.
- Eurydice Ruotsi 2002 The Education System in Sweden – 2001. <http://www.eurydice.org>. Käytetty mm. 11.11.2002.
- Eurydice Suomi 2002 The Education System in Finland – 2001. <http://www.eurydice.org>. Käytetty mm. 9.11.2002.
- Eurydice Ruotsi Kuvaus 2002 ”Ruotsi: koulutusjärjestelmän kuvaus.” Kysymys on lyhytkuvauksesta, vrt. Eurydice Ruotsi 2002. <http://www.oph.fi/eurydice>. Käytetty mm. 2.11.2002.
- EVA (Elinkeinoelämän valtuuskunta) 2001 *Mestareita vai maistereita? Raportti Suomen koulutusjärjestelmästä*. Laatinut alivaltiosiht. emeritus Juhani Kivelä. Helsinki.
- Fetterman, David M. 2001 *Empowerment Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- FINHERT 2002 Finnish Network for Higher Education Research and Training. http://www.uta.fi/finhert/index_en.htm sekä <http://finhert.utu.fi/hertinfo.htm>. Käytetty mm. 27.4.2002 ja 4.9.2002.

²²⁷ Luetteloon eivät sisälly muutamat viitattut verkkosivustot, joilla ei ole selvää nimekettä. Niitä koskevat viitteet verkko-osoitteineen on esitetty alaviitteissä.

- Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist & Rolf Sandahl, toim. 2002 *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Granheim, Marit, Maurice Kogan & Ulf P. Lundgren, toim. 1990 *Evaluation as Policymaking*. London: Jessica Kingsley.
- Hallitusohjelma 1999 Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999. <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=696&k=fi&page=6&old=696>. Käytetty mm. 6.9.2002.
- Heiskanen, Ilkka, Anita Kangas & Ritva Mitchell toim. 2002 *Taiteen ja kulttuurin kentät: perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet*. Helsinki: Tietosanoma.
- Helsingin yliopisto 2002 Rahanjaon periaatteiden kehittämisryhmän loppuraportti. 30.9.2002. Muistio. Helsinki.
- Holopainen, Tapio, Esko Lukkarinen & Pauli Rautama, toim. 2002 *Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan: kirjoituksia suomalaisesta koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta*. Helsinki: VSV.
- Honkonen, Risto, toim. 2002 *Koulutuksen lumo: retoriikka, politiikka ja arviointi*. Tampere: Taju.
- Hosia, Martti 2001 Yliopistojen sisäisen rahanjaon kartoitus. Opetusministeriö. *Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja* 85. Helsinki.
- Hyötyläinen, Erkki 2002 ”Koulutuspolitiikan uudet tuulet 90-luvulla lukiossa koulun tasolla nähtynä.” Holopainen ym., 22-58.
- Hämäläinen, Kauko, Satu Pehu-Voima & Staffan Wahlén, toim. 2001 Institutional Evaluations in Europe. *ENQA Workshop Reports* 1. Helsinki: ENQA.
- Jakku-Sihvonen, Ritva 2001 ”Arvioinnin kehittäminen osaksi julkishallintoa ja koulutuksen ohjausjärjestelmää.” Ritva Jakku-Sihvonen & Sari Heinonen, toim. Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin. *Opetushallitus. Arviointi* 2/2001, 9-20.
- Johns Hopkins 2002. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. <http://www.jhu.edu/~cnp>. Käytetty mm. 5.11.2002.
- KKA (Korkeakoulujen arviointineuvosto) 2000 Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintasuunnitelma 2000-2003. *KKA:n julkaisuja* 11: 2000. Helsinki.
- KKA Benchmarking 2002 Benchmarking korkeakoulujen kehittämisvälineenä. *KKA:n julkaisuja* 13: 2002. Helsinki.
- KKA Itsearviointi 2002 Yksilöllisiä heijastuksia – toimiiko yliopisto-opetuksen paikallinen itsearviointi. *KAN:n julkaisuja* 2: 2002. Helsinki.
- KKA Maisteriohjelmat 2002. Monta tietä maisteriksi. Yliopistojen maisteriohjelmien arviointi. *KKA:n julkaisuja* 3: 2002. Helsinki.
- KKA Suomen avoin yliopisto 2002. Suomen avoin yliopisto. Avoimen yliopisto-opetuksen arviointiraportti. *KKA:n julkaisuja* 6:2002. Helsinki.
- Kangas, Anita 2002 ”Taidekasvatus ja koulutus.” Heiskanen ym., 228-257.
- Kanniainen, Vesa 2002 *Pubtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin: peruspalveluja uudella tavalla*. Helsinki: EVA.
- Kanniainen, Vesa & Kalle Määttä toim. 1996 *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kaufmann, Franz-Xaver, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom & Wolfgang Wirth, toim. 1986 *Guidance, Control and evaluation in the Public Sector*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Kivinen, Osmo, Risto Rinne, Marjo-Riitta Järvinen, Juha Koivisto & Tero Laakso 1995 *Koulutuksen sääteleyjärjestelmät Euroopassa. Kuuden maan lainsäädäntö-, ohjaus- ja sääteleyjärjestelmät*. Helsinki: Opetushallitus.

- Korhonen, Hannu 2001 Peruskoulun päättövaiheen matematiikan oppimistulosten kansallinen arviointi. *Oppimistulosten arviointi* 3/2001. Helsinki: Opetushallitus.
- Koski, Heikki 2001 ”Tulosohjatut läänit.” Heikki Koski, Elina Lehto, Paul Lillrank & Kari Raivio. *Tulosohjauksen tuiverruksessa*. Helsinki: Edita, 9-18.
- Kreps, David 1990 *A Course in Microeconomic Theory*. Hemel Hempstead: Harvester.
- Krogars, Marco 2000 *Muutoksen suunta: näkökulmia puolustushallinnon johtamisen strategiaan haasteisiin*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Kunz, Jan 2002 ”Työvoiman liikkuvuus ja EU:n laajentuminen – katsaus viimeaikaisiin kehityssuuntiin ja keskusteluihin.” *Työpoliittinen Aikakauskirja* 34: 1, 22-40.
- Kähkönen, Liisa 2002 ”Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö.” *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 3, 284-301.
- Laasanen, Juhani 2002 ”Koulutuksen eriarvoistuminen taloudellisten resurssien näkökulmasta.” *Holopainen ym.*, 156-191.
- Lahtinen, Matti, Timo Lankinen, Antero Penttilä & Arto Sulonen 2001 *Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä*. 2. p. Helsinki: Tietosanoma.
- Laitila, Tuomo 1999 Siirtoja koulutuksen ohjauksentällä: Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla. *Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C* osa 146. Turku: Turun yliopisto.
- Lappalainen, Hannu-Pekka 2000 Peruskoulun äidinkielen oppimistulosten kansallinen arviointi 9. vuosiluokalla. *Oppimistulosten arviointi* 1/2000. Helsinki: Opetushallitus.
- Lehtisalo, Liekki & Reijo Raivola 1999 *Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle*. Porvoo: WSOY.
- Lessinger, Leon M. & Ralph W. Tyler 1971 *Accountability in Education*. Worthington, OH: Charles A. Jones.
- Lith, Pekka 2000 *Markkinoiden toimivuus. I. Kuntien bankintamarkkinoiden toimivuus – palvelun tuottajan näkökulma*. Helsinki: KTM.
- Meier, Hans 1980 *Die ältere deutsche Staats- und Verfassungslehre*. München: Beck.
- Milgrom, Paul & John Roberts 1992 *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mitronen Lasse 2002 Hybridioorganisaation johtaminen. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 186. Väitöskirja. Elektroninen versio. <http://tampub.uta.fi/teos.phtml?6902>. Käytetty 13.10.2002. Tampere.
- Moisio, Antti 2002 Determinants of Expenditure Variation in Finnish Municipalities. *VATT-keskustelualoitteita* 269. Helsinki.
- Moitus, Sirpa, toim. 2000 Yliopistokoulutuksen laatuysiköt 2001-2003. *Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja* 6: 2000. Helsinki.
- MTK-PT-TT 2002 Tiivistelmä MTK-PT-TT –raportista Koulutus – kansallinen ja alueellinen kysymys. 3.10.2002.
- Mueller, Dennis C. 1989 *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mäki, Maire 2002 ”Havaintoja ilmapiirin ja laadun yhteyksistä” *Työpoliittinen Aikakauskirja* 45: 2, 20-32.
- Määttä, Jukka & Pentti Yrjölä 2001 Perinteen ja nykyajan puristuksessa. Kansanopistojen arviointi. *Opetushallitus. Arviointi* 10/2001. Helsinki.
- Niemi-Ilahti, Anita, Jari Stenvall & Krister Ståhlberg 2002 Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämissuunnitelmia. *Sisäasiainministeriö. Muut julkaisut* 12/2002. <http://www.intermin.fi/julkaisu/iskukykyisempisuomi>. Käytetty mm. 2.11.2002.

- Niskanen, William A. 1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- OECD 1998 *Education at Glance*. Paris: OECD.
- OECD 2002 Education Policy Review: Polytechnic Education in Finland. Suggested Issues for Discussion. DEELSA/ED (2002)8. Paris: OECD
- OPH (Opetushallitus) 1998 Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. *Arviointi* 8/1998. Helsinki.
- OPH 2002 Ammatillisen peruskoulutuksen tulosrahoituksen mittarit. Loppuraportti 28.3.2002. Selvitysmies Kauko Niinikoski. Helsinki.
- OPH 2002/2001 Vuosikertomus 2001. <http://www.oph.fi/pageLast.asp?path=1;436;2244>. Käytetty mm. 2.9.2002.
- OPM (Opetusministeriö) KESU 1999 Koulutus ja tutkimus 1999-2004. Kehittämissuunitelma. <http://www.minedu.fi/julkaisut/KESU2004/suomi/KESUsis.html>. Tulostettu 14.5.2002.
- OPM Aikuiskoulutusteemat 2002 Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematulkinta. Katsaus suomalaisen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti. *Opetusministeriön koulutus- ja tiedepoliittisten osaston julkaisusarja 92*. Helsinki.
- OPM Aikuiskoulutustyöryhmä 2002 Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. *Opetusministeriön työryhmien muistioita 3*: 2002. Helsinki.
- OPM Aluekehitys 2002 *Aluekehittämisstrategia 2003-2014*. Helsinki.
- OPM AMK 2002 ”Ammattikorkeakoulujen asemaa ja tehtäviä tulisi selkiänyttää uudessa laissa.” Tiedote työryhmämuistion luovuttamisesta ministeri Raskille 17.5.2002. http://www.minedu.fi/opm/uutiset/archive/2002/05/17_2.htm. Käytetty mm. 2.9.2002. Ammattikorkeakoululakityöryhmän muistio. Käytetty mm. 6.9.2002. http://www.minedu.fi/julkaisut/julkaisusarjat/19_02amklaki/19kuvailu.html.
- OPM AMKOTA 2001 Taulukoita AMKOTA-tietokannasta. <http://www.minedu.fi/julkaisut/pdf/97AMKOTA2001.pdf>. Käytetty mm. 6.9.2002.
- OPM AMK-rahoitus 2002 Ammattikorkeakoulujen rahoitustyöryhmän muistio. *OPM:n työryhmämuistioita 4*: 2002. Helsinki. <http://www.minedu.fi/julkaisut/julkaisusarjat/4amkrahoystr/4kuvailu.html>. Käytetty mm. 6.9.2002.
- OPM Bachelor 2002 Yliopistojen kaksiportaisen tutkintorakenteen toimeenpano. http://www.minedu.fi/julkaisut/julkaisusarjat/39_02tutkintorak/39_02kuvailu.html. Käytetty mm. 2.11.2002.
- OPM Erityisopetus 2002 Ehdotus erityisopetuksen strategiaksi toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. http://www.minedu.fi/julkaisut/julkaisusarjat/6_02strategiaehdotus/6_02kuvailu.html. Käytetty mm. 2.11.2002.
- OPM Hallinnon arviointi 2001 Koulutuksen hallinnon arvioinnin valmisteluryhmän raportti. *OPM:n työryhmämuistioita 24*: 2001. Helsinki.
- OPM Henkilöstötilinpäätös 2001/2002. *Henkilöstötilinpäätös 2001*. Julkaistu 2002. Helsinki: OPM.
- OPM KOTA 2001 Taulukoita KOTA-tietokannasta. Tiedot vuodelta 2001. Opetusministeriö. <http://www.minedu.fi/julkaisut/pdf/99KOTA2001.pdf> / <http://www.csc.fi/kota/kota.html>. Käytetty mm. 2.9.2002.
- OPM Koulutuspolitiikka 2002 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/koulutusselonteko2002.pdf>. Käytetty mm. 6.9.2002.

- OPM Opintoseteli 2001 Opintosetelityöryhmä. Väliraportti 30.4.2001. Helsinki. <http://www.minedu.fi/julkaisut/pdf/opintoseteli.pdf>. Käytetty mm. 2.9.2002.
- OPM Paikallisarviointi 2001 Koulutuksen paikallisen tason arviointi. Helsinki. http://www.minedu.fi/julkaisut/muut_julkaisut_aiheittain.html. Käytetty mm. 2.9.2002.
- OPM Polytechnic 2002 Background Report. Polytechnic Education in Finland. http://www.minedu.fi/uutiset/archive/2002/06/05_1.html, josta pääsy dokumenttiin. Käytetty 6.6.2002.
- OPM TTS 2002 Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2003-2006. Helsinki.
- OPM Tulosohejaus 2001. OPM:n kirje 44/043/2001. 10.10.2001. Työryhmän asettaminen kehittämään ministeriön ja yliopistokorkeakoulujen välistä tulosohejausjärjestelmää ja toimintamenorahoituksen muodostumisperusteita sopimuskaudelle 2004-6. Helsinki.
- OPM Tulossuunnitelma 2002. Opetusministeriön tulossuunnitelma 2002. <http://www.minedu.fi/julkaisut/opmts2002.html>. Käytetty mm. 6.9.2002.
- OPM Ulko-ETA-lääkärit 2002 ETA-alueen ulkopuolelta tulevien lääkäreiden ammatinharjoittamisoikeudet ja työllistyminen. http://www.minedu.fi/julkaisut/julkaisusarjat/8_02ETAulkop_laakarit/8_02kuvailu.html. Käytetty mm. 2.11.2002.
- OPM Visakorpi 2002 ”Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön vaihtoehtoiset sijoitusratkaisut.” Selvitysmies emeritusprof. Jarmo Visakorpi. 26.4.2002. Helsinki.
- OPM Yliopistotulos 2002 Yliopistojen tulosohejauksen kehittämistyöryhmä II. http://www.minedu.fi/julkaisut/julkaisusarjat/26_02tulohj_keh/26_02kuvailu.html. Käytetty mm. 22.10.2002.
- Oulasvirta, Lasse, Jukka Ohtonen & Jari Stenvall 2002 Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus: tasapainoista ratkaisua etsimässä. *STM:n julkaisuja* 2002: 19. Helsinki.
- Pawson, Ray & Nick Tilley 1997 *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert 2000 *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher 1993. *Managerialism and the Public Services*. 2. ed. Oxford: Blackwell.
- Poropudas, Olli 2002 ”Koulutuspolitiikkaa saa tutkijalta synninpäästön.” *Helsingin Sanomat* 23.7.2002, B 7.
- Pöllä, Kaisa & Terho Vuorela 2001 ”Tulosvastuun haaste: selvitys ministeriöiden tulosohejausotteesta.” Valtion keskushallinnon uudistaminen –hanke. Helsinki.
- Rinne, Risto 2002 ”Kansallisen koulutuspolitiikan loppu?” Honkonen, 93-119.
- Salminen, Ari, Olli-Pekka Viinämäki & Kirsi Lähdesmäki 2002 ”Tehdä enemmän vähemmällä”. Esimerkkejä uudistuvan valtion henkilöresurssien kehittämisestä. *Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja* 92. Vaasa.
- Santalainen Timo & Pekka Huttunen 1995 *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Espoo: Weilin + Göös.
- Schein, Edgar H. 1999 *Process consultation revisited: building the helping relationship*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Sintonen, Kirsti 2002 ”Koulutuksen painoarvo nousee EU:n agendalla.” *Acatiimi* 6, Kesäkuu 2002, 20-21.
- Sverige. Riksdagens revisorer 2000 Förslag till riksdagen 2000/01:RR10. Riksdagens revisorerers förslag angående högskoleutbildningens utveckling. <http://www.riksdagen.se/debatt/0001/forslag/Rr10/RR100018.ASP>. Käytetty mm. 7.9.2002.

- SYL (Suomen ylioppilaskuntien liitto) Ei päiväystä. ”Akateeminen manifesti: tieto, totuus ja elämä. Suomen ylioppilaskuntien liiton tavoitteet hallitusohjelmaan 2003-2007.” Helsinki.
- SYRN (Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto). Yliopistojen taloudellinen autonomia. *SYRN:n julkaisuja* 3/2002. Helsinki.
- Temmes, Markku & Teemu Kalijärvi 2002 *Kehittämiskeskus: toimintamallin arviointi*. Helsinki: Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos.
- Temmes, Markku 2001 *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Helsinki: Edita 2001.
- Temmes, Markku ja Markku Kiviniemi 1997 *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Helsinki: Edita.
- TT (Teollisuus ja työnantajat) 2001 Suomi osaamisen huipulle. TT:n ohjelma koulutuksen tuloksellisuuden ja laadun parantamiseksi. Helsinki.
- TT 2002 ”Koulutuksen ohjaus- ja sääätelyjärjestelmää uudistettava.” Julkistettu muistio. 16.5.2002. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo ym. 1980. *Hallinnon rakenteet*. Helsinki: Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.
- Vaherva, Tapio 1985 *Koulutuksen talous*. Helsinki: Tammi.
- Wahlén, Staffan 2001 ”Sweden: Academic Audit in Sweden.” Hämäläinen ym., 26-29.
- Varmola, Tapio 2002 ”Markkinasuuntautunut aikuiskoulutuspolitiikka Suomessa: uudelleen arvioinnin aika.” Honkonen, 121-138.
- Vihma, Päivi 2002 ”Onko ministeri tietoinen...” *Talouselämä* 27, 23.8.2002, 36-39.
- Virtanen A 2002 Aki Virtanen. *Uudella koulutuksella uudelle vuosituhannelle: Suomen 1990-luvun koulutuspolitiikka*. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteen laitos.
- Virtanen, I 2002 Ilkka Virtanen. *Yliopistojen kolmas tehtävä*. Vammala: Kunnallissalan kehittämissätiö.
- VM Julkinen talous 2002 Kohti tehokkaampaa ja laadukkaampaa julkista taloutta. VM 128:00/2001. Kesäkuu 2001. Helsinki.
- VM Keskushallinto 2002 ”Ministerityöryhmä esittää suosituksensa keskushallinnon kehittämisestä.” Tiedote 66/2002. <http://www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=17806&l=fi&menu=2631>. Käytetty mm. 2.9.2002.
- VM Laadukkaat palvelut 1998 Valtioneuvoston periaatepäätös: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. 16.4.1998. <http://www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=2631&l=fi>. Käytetty mm. 2.11.2002.
- Vuorenmaa, Maritta 2001 Ikkunoita arvioinnin tuolle puolen : uusia avauksia suomalaiseen koulutusta koskevaan evaluaatiokeskusteluun. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and social Research* 176. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Yrjölä, Pentti 1996 Kansalaisopiston tila 1995. *Opetushallitus. Arviointi* 3/96. Helsinki.
- Yrjölä, Pentti 1997 Opintokeskusten arviointi 1997. *Opetushallitus. Arviointi* 4/97. Helsinki.

OPETUSMINISTERIÖ

ISBN 952-442-974-8