



CARITA BLOMQVIST

Avoin koordinaatiomenetelmä
Euroopan unionin koulutuspolitiikassa



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Paavo Koli -salissa, Kanslerinrinne 1, Tampere,
9. päivänä helmikuuta 2007 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Johtamistieteiden laitos
Higher Education Group (HEG)

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Painettu väitöskirja
Acta Universitatis Tamperensis 1205
ISBN 978-951-44-6830-8
ISSN 1455-1616

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2007

Puh. (03) 3551 6055
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Sähköinen väitöskirja
Acta Electronica Universitatis Tamperensis 588
ISBN 978-951-44-6831-5
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

KIITOKSENI

Väitöskirjan valmistuminen on edellyttänyt paitsi kovaa työtä, myös asiantuntevia ja kannustavia puitteita. Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitoksella toimiva Higher Education Group (HEG), korkeakouluhallinnon, -johtamisen ja -talouden tutkimus- ja koulutushanke on antanut mahdollisuuden oppia ja tutkia akateemisessa, ajan hengessä elävässä ja keskusteleavassa ilmapiirissä.

Puitteista ei ole iloa ilman ihmisiä. Suurimmat ja lämpimimmät kiitokseni osoitan tutkimukseni ohjaajille: tutkimusjohtaja, VTT, dosentti Timo Aarrevaaralle ja professori Seppo Höltälle. Heidän asiantunteva, selkeä, myös kriittinen ja kyseenalaistava, mutta aina ehdottoman rakentava ja näkemyksiäni arvostava ohjauksensa on ollut korvaamatonta. Viidentoista vuoden kokemukseni hallintovirkamiehenä korkeakoulutukseen liittyvissä tehtävissä voi olla hyvä, mutta ei välttämättä helpoin lähtökohta tutkimuksen tekemiselle. Timo Aarrevaaran ja Seppo Höltän ansiosta runsaan neljän vuoden työskentelyprosessi on tuntunut yhtä palkitsevalta kuin se, että tutkimus nyt on valmis.

Kiitän tutkimukseni esitarkastajia emeritusprofessori Reijo Raivolaa ja professori Jari Stenvallia hyödyllisestä ja ajatuksia herättäneestä palautteesta. Olen parhaan kykyni mukaan ottanut lausunnot huomioon ja uskon sen näkyvän myös lopputuloksessa.

Tutkimukseni ei olisi käynnistynyt ilman erityisasiantuntija Matti Jussilaa, joka aiemmin toimi Tampereen yliopiston opinto- ja kansainvälisten asioiden osastopäällikkönä ja esimiehenäni vuosina 1990-1996. Kiitän Matti Jussilaa siitä, että sain häneltä idean opiskelusta ja runsaasti rohkaisua. Kiitän myös työpaikkani Opetushallituksen tutkintojen tunnustamisen ja vertailun yksikön päällikköä KT, opetusneuvos Marketta Saarista kannustuksesta työn kaikissa vaiheissa.

Vanhemmilleni Anja ja Raimo Blomqvistille olen kiitollinen siitä, että he ovat tukeneet minua kaikessa mihin olen ryhtynyt. Elämäni olisi toisenlainen ilman kotoa saatua kirjojen, lukemisen ja kirjoittamisen arvostusta. Aviomiehelleni Vesa Niemelälle sanon ”kiitos kulta”, ja me tiedämme mitä kaikkea siihen sisältyy.

Itsenäisyyspäivänä 2006
Carita Blomqvist

TIIVISTELMÄ

Avoim koordinaatiomenetelmä Euroopan unionin koulutuspolitiikassa

Euroopan unioni toimii aktiivisesti korkeakoulutuksen alalla, mutta perussopimus rajaa unionin toimivallan koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Unionin koulutuspolitiikan ohjausmuotoja ovat normiohjaus, taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus. Unioni harjoittaa informaatio-ohjausta erityisesti julkaisemalla asiakirjoja ja koordinoimalla toimintaohjelmia. Tutkimuksen katsauksesta unionin ohjaukseen ja koulutuspoliittiseen toimintaan käy ilmi yhteistyön syveneminen ja unionin piirissä käsiteltävien kysymysten määrän kasvu. Muutokset vastaavat uusfunktionalistisen käsityksen mukaista integraation syvenemistä ja laajenemista.

Lissabonin huippukokouksessa vuonna 2000 otettiin myös koulutuspolitiikassa käyttöön uusi hallinnan väline, avoin koordinaatiomenetelmä. Avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisiä elementtejä ovat unionin tason agendan määrittely, eurooppalaiset indikaattorit ja vertailuarvot sekä unionin koordinoima arviointi. Avoimeen koordinaatioon kuuluu myös jäsenvaltioiden välisen keskinäisen oppimisen järjestäminen painopisteiksi valituilla aloilla.

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, miten avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö on muuttanut Euroopan unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Hallintotapa on sääntöjen, prosessien, menettelyjen ja käytäntöjen muodostama toiminnallinen ja rakenteellinen kokonaisuus, jolla unionin toiminta on organisoitu ja johdettu.

Hallintotavan ymmärtämiseksi tutkimuksessa tulkitaan Euroopan unionin asiakirja-aineistoa hermeneutiikan välineiden avulla. Avoimen koordinaation ympärille koulutuspolitiikassa muotoutuvaa hallintotapaa tarkastellaan unionin hallinnan ja toimintapolitiikan näkökulmista. Avointa koordinaatiomenetelmää arvioidaan myös unionin vuoden 2001 valkoisessa kirjassa asettamien hyvän hallinnon periaatteiden: avoimuuden, osallistumisen, vastuun selkeyden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden sekä johdonmukaisuuden näkökulmista.

Avoimen koordinaatiomenetelmän tuomat hallintotavan muutokset näkyvät erityisesti seuraavissa asioissa: yhteistyö, prosessimaisuus, systemaattisuus ja johdonmukaisuus sekä koordinaatio. Yhteistyö eri tasoilla ja eri tahojen kesken on lisääntynyt ja se on aiempaa paremmin organisoitu. Avoin koordinaatiomenetelmä toi koulutuspoliittiseen toimintaan ja yhteistyöhön prosessin, jonka vaiheet on määriteltä, mutta joka on tarvittaessa myös joustava. Prosessi etenee systemaattisesti ja johdonmukaisesti avoimen koordinaation edellyttämien vaiheiden mukaan. Systemaattisuutta on aiempaa enemmän myös koulutuspolitiikan sisältöön liittyvissä kysymyksissä. Avoin koordinaatiomenetelmä on tuonut entistä vahvemman Euroopan unionin harjoittaman koordinaation. Tutkimuksessa havaitaan myös, että unionin hyvälle hallinnolle asettamat kriteerit eivät avoimen koordinaatiomenetelmän mukaisessa yhteistyössä täyty. Avoimen koordinaation käyttöönottoa seuranneet

hallintotavan muutokset näyttävät johtavan unionin lisääntyneisiin mahdollisuuksiin ohjata jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkaa.

Avainsanat: Euroopan unioni, avoin koordinaatiomenetelmä, hallinta, hallintotapa, ohjaus, informaatio-ohjaus, koulutuspolitiikka, korkeakoulutus

ABSTRACT

Open Method of Coordination in European Union Education Policy

The European Union (henceforth EU) is active in the field of higher education, albeit the Treaty gives it only limited powers in the field of education and training. The EU's steering instruments in education policy include steering by norms and rules, economic steering and steering by information. The main forms of steering by information are the production and publication of documents and the coordination of different action programs. This dissertation's review on the EU's steering and action in the field of education and training shows a deepening of co-operation as well as a rise in the number of issues discussed in the framework of the EU. These changes are in accordance with the neo-functional understanding of the deepening and expansion of integration.

The Lisbon European Council (2000) introduced a new mode of governance to education policy, the Open Method of Coordination (henceforth OMC). The main elements of the OMC involve agenda setting, establishing European indicators and benchmarks as well as monitoring and evaluating progress by the European Union. The OMC also involves mutual learning processes organized by the EU.

The aim of this study is to examine how the introduction of the Open Method of Coordination has changed European Union governance in education policy and questions related to higher education. In this study, governance refers to the functional and structural whole formed by the rules, processes, action and practice through which the activities of the EU have been organized and managed.

To answer the questions set in this study and to understand the system of governance in the context of the Open Method of Coordination, documents published by the European Union are interpreted through a hermeneutical approach, by applying the hermeneutical themes. The OMC is also assessed in light of the principles of good governance proposed in the White Paper on European Governance (2001): openness, participation, accountability, effectiveness and coherence.

It may be concluded that since the introduction of the Open Method of Coordination, the changes in higher education governance have concerned in particular the process, co-operation, systematization and consistency of approach and co-ordination. The co-operation between the different levels (institutional, national, European) and stakeholders has increased, intensified and is better organized. Furthermore, the OMC has introduced a predetermined process, which can also be flexible. The process progresses systematically and consistently according to the stages of the OMC. Also the content of education policy has gained systematicity. One of the results of this study shows that the OMC as a mode of governance does not fulfill the criteria set for good governance in the White Paper. Furthermore, the results show that the OMC has strengthened the coordinating role of the European Union. As a result of the

changes in the governance system, the potential of the EU to steer higher education policies in the Member States seems to have increased.

Key words: Open Method of Coordination (OMC), steering, steering by information, governance, European Union education policies, higher education

SISÄLLYSLUETTELO

AVOIN KOORDINAATIOMENETELMÄ EUROOPAN UNIONIN KOULUTUSPOLITIIKASSA	12
1. Johdanto.....	12
1.1. Tutkimuksen aihepiiri.....	14
1.1.1. Avoin koordinaatiomenetelmä.....	14
1.1.2. Euroopan unionin koulutuspolitiikka.....	18
1.2. Tutkimuksen tarve	20
1.3. Tutkimuksen rakenne	21
1.4. Aiempia tutkimuksia	24
1.4.1. Avoin koordinaatiomenetelmä.....	25
1.4.2. Euroopan unionin koulutuspolitiikka.....	26
2. Tutkimuksen viitekehys.....	31
2.1. Uusfunktionalismi integraation selittäjänä.....	33
2.1.1. Uusfunktionalismin kritiikkiä	37
2.1.2. Uusfunktionalismi tässä tutkimuksessa	38
2.2. Systemiajattelu.....	39
2.2.1. Systemin määrittelyä	40
2.2.2. Avoimen koordinaatiomenetelmän toiminta korkeakoulutuksessa systemiajattelun näkökulmasta	41
2.3. Hallinta tulkintakehyksenä	46
2.3.1. Avoin koordinaatiomenetelmä yhtenä Euroopan unionin hallinnan muotona.....	49
2.3.2. Hallinta tulkintakehyksenä tässä tutkimuksessa	52
2.3.3. Eurooppalainen hallintotapa (European Governance)	53
2.3.4. Läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet ja avoin koordinaatiomenetelmä.....	56
2.3.5. Verkostot	59
2.3.6. Episteemiset yhteisöt.....	62
3. Tutkimustehtävän tarkentaminen	65
3.1. Tutkimuskysymys	65
3.2. Tutkimusaineisto	66
3.3. Hermeneuttinen metodi tutkimusmenetelmänä.....	68
3.3.1. Ymmärtäminen, tulkinta, hermeneuttinen kehä sekä tekstin ja tulkinnan välinen suhde.....	68

3.3.2. Tekstien eksplikoimisen seitsemän sääntöä.....	71
3.3.3. Tämän tutkimuksen rakentuminen.....	75
4. Euroopan unionin koulutuspolitiikka	76
4.1. Perussopimuksen antama toimivalta	77
4.2. Tutkijoiden näkemyksiä	79
4.3. Euroopan unionin koulutuspolitiikan ohjausmenetelmät	83
4.3.1. Normiohjaus.....	86
4.3.2. Taloudellinen ohjaus	89
4.3.3. Informaatio-ohjaus	92
5. Euroopan unionin toiminta ja hallintotapa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä.....	94
5.1. Rooman sopimuksesta 1980-luvulle	95
5.2. Yhtenäisasiakirja	98
5.3. Maastrichtin sopimus	100
5.4. Amsterdamin sopimus ja 1990-luvun loppu	102
5.5. Lissabonin strategia ja avoin koordinaatiomenetelmä	106
5.6. Euroopan unionin muu korkeakoulutukseen liittyvä toiminta 2000-luvulla.....	108
5.6.1. Bolognan prosessi	108
5.6.2. Korkeakoulujen rooli Lissabonin strategiassa	113
6. Avoin koordinaatiomenetelmä koulutuskysymyksissä	117
6.1. Avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisen keskeiset vaiheet vuosina 2000-2006.....	118
6.1.1. Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet.....	118
6.1.2. Koulutus 2010 -työohjelma.....	119
6.1.3. Vuosien 2004 ja 2006 väliraportit.....	121
6.1.4. Lissabonin strategian uudistaminen 2005: kasvu ja työllisyys	121
6.2. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostunut hallintotapa	122
6.2.1. Agendan määrittely	125
6.2.2. Indikaattorit.....	127
6.2.3. Vertailuarvot (benchmarks)	134
6.2.4. Arviointi	139
6.2.5. Keskinäisen oppimisen järjestäminen: vertaisoppimishjelma	144
7. Avoin koordinaatiomenetelmä hyvän hallinnon näkökulmasta	147
7.1. Avoimuus (Openness)	148
7.2. Osallistuminen (Participation).....	149
7.3. Vastuun selkeys (Accountability)	150
7.4. Tehokkuus (Effectiveness).....	153

7.5.	Johdonmukaisuus (Coherence).....	155
8.	Tutkimuksen johtopäätökset.....	156
8.1.	Tutkimuksen kohde, tutkimuksen viitekehys ja tutkimuskysymys	156
8.2.	Muutos Euroopan unionin hallintotavassa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä	159
8.2.1.	Yhteistyö	163
8.2.2.	(Joustava) prosessi	164
8.2.3.	Systemaattisuus ja johdonmukaisuus.....	165
8.2.4.	Koordinaatio.....	166
8.3.	Avoin koordinaatiomenetelmä ja hyvän hallinnon vaatimukset.....	166
8.4.	Euroopan unionin mahdollisuudet ohjata jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkaa lisääntyneet	167
8.5.	Avoimen koordinaatiomenetelmän tulevaisuudesta.....	170
LÄHTEET		173
1.	Kirjallisuus	173
2.	Euroopan unionin julkaisemat asiakirjat.....	187
3.	Muut asiakirjat	192

Avoim koordinaatiomenetelmä

Euroopan unionin koulutuspolitiikassa

1. Johdanto

Tämän tutkimuksen kohteena on Euroopan unionin uusi hallintatapa, avoin koordinaatiomenetelmä. Tarkastelen avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvaa toimintaa ja avoimen koordinaatiomenetelmän ominaispiirteitä erityisesti silloin, kun sitä käytetään korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Näen tutkimuksessani Euroopan unionin ensisijaisesti taloudellisena ja poliittisena liittona, jonka piirissä käsitellään enenevässä määrin myös korkeakoulutukseen liittyviä kysymyksiä. Koulutukseen liittyvät kysymykset ovat tulleet Euroopan unionin toiminnan piiriin entistä vahvemmin Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Koulutuspolitiikan merkitys korostuu selvästi Euroopan unionin vuonna 2000 Lissabonin huippukokouksessa asettamien kilpailukykyyn ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa. Koulutuspolitiikka sai Lissabonin strategian myötä entistä näkyvämmän aseman Euroopan unionin muiden politiikkojen joukossa.

Euroopan unionin toimivallan laajentuminen saa sen toiminnan kokonaisuutena näyttämään systemaattiselta ja johdonmukaiselta. Vaikka yhdentyminen on edennyt epätasaisesti ja merkittäviä poliittisia ratkaisuja on saattanut edeltää pitkä suvantojakso, ei yksikään perussopimusten muutos ole johtanut Euroopan unionin toimivallan kaventamiseen. (Raunio 1999, 18-19; Featherstone 2003, 12). Euroopan unionin toiminta on laajentunut merkittävästi 1980-luvun lopulta alkaen (Barry 1993; Raunio 1999; Gstöhl 2000; Laffan, O'Donnell & Smith 2000; Dehousse 2002). Erityisesti Maastrichtin sopimuksen solmimisen jälkeen tutkijat ovat tarkastelleet Euroopan unionin erityislaatuista: sen ominaispiirteitä suhteessa muihin kansainvälisiin järjestöihin tai kysymystä siitä, onko Euroopan unionilla enemmän liittovaltion vai valtioiden välisen liiton tunnusmerkkejä. Vaikka Euroopan unionilla ei ole monia kansallisvaltion tuntomerkkejä, sen oletetaan luovan kehyksen, jonka sisällä Euroopan taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia voitaisiin hallita (Barry 1993, 314). Hixin (1999, 69) mukaan Euroopan unioni on integraatiokehityksen

tuloksena enemmän poliittinen järjestelmä kuin kansainvälinen järjestö. Burley ja Mattli totesivat jo 1990-luvun alussa (1993, 41), että vaikka Euroopan yhteisöltä puuttuu liittovaltion tuntomerkkejä, se on paljon enemmän kuin itsenäisten valtioiden muodostama kansainvälinen järjestö.

Euroopan unionin erityislaatuisuus ja sen toimivallan laajentuminen ovat tuoneet mukanaan haasteita paitsi jäsenvaltioille, myös Euroopan unionin omalle ja sen puitteissa organisoitavalle toiminnalle. Toiminnan ja toimivallan laajentuminen ei ole sujunut ongelmitta. Tutkijat ovat kiinnittäneet laajasti huomiota Euroopan unionin ja eurooppalaisen hallinnan legitimitettiin liittyviin ongelmiin (Héritier 1999; Höreth 1999; Laffan, O'Donnell & Smith 2000; Wallace & Wallace 2000 ja Bellamy & Castiglione 2001). Giddens (2002, 80-81, myös Zürn 2000, 183) toteaa, että Euroopan unioni itse ei ole erityisen demokraattinen järjestö, eikä sen toiminta täytä sellaisia demokratiavaatimuksia, joita se edellyttää jäsenvaltioiltaan. Sisämarkkinoiden perustamisen jälkeen ja erityisesti 2000-luvulla Euroopan unioni on hakenut uusia tapoja ohjata jäsenvaltioita ja toimia yhteistyössä niiden kanssa.

1990-luvulla myös integraatioon ja Euroopan unionin toimintaan kohdistuva tutkimus on lisääntynyt. Euroopan unionin hallintoa, toiminnan organisoimista ja yhteistyötä Euroopan unionin luomissa puitteissa on alettu tutkia perinteisten ylikansallisuutta ja Euroopan unionin toiminnan laajentumista korostavan uusfunktionalismin ja kansallisvaltioiden valtaa korostavan hallitustenvälisen näkökulman lisäksi myös hallinnan näkökulmasta.

Euroopan unioni muodostaa moniulotteisen ja monitasoisen toimintakehyksen, jonka keskeiset ominaispiirteet ovat jatkuvassa muutoksessa. Hallinnon tutkimuksen näkökulmasta kiinnostavia ovat mm. ohjaukseen, koordinointiin, yhteistyön organisointiin, hallinnon järjestämiseen ja hallinnon ja politiikan välisiin suhteisiin liittyvät kysymykset. Euroopan unionia ei voi suoraan verrata mihinkään muuhun kansalliseen tai kansainväliseen organisaatioon. Useat tutkijat ovat esittäneet, että Euroopan unioni ei poliittis-hallinnollisena kokonaisuutena ole verrattavissa mihinkään muuhun vastaavaan kokonaisuuteen (Marks, Scharpf, Schmitter & Streeck 1996; Héritier 1999; Höreth 1999; Laffan, O'Donnell & Smith 2000). Euroopan unioni toimii osana laajempaa taloudellista, sosiaalista, yhteiskunnallista ja sivistyksellistä ympäristöä. Sen toimintaa voidaan kuvailla myös perinteisin hallintofunktioin: suunnittelu, organisointi, johtaminen, koordinointi ja valvonta ovat oleellisia Euroopan unioninkin toiminnassa.

Nostan tässä tutkimuksessa esiin erityisesti Euroopan unionin harjoittamaan ohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Informaatio-ohjaus on keskeinen ohjausmuoto erityisesti sellaisten politiikkojen aloilla, joilla ei ole yhteisölainsäädäntöä. Tällaisilla aloilla, joihin luetaan myös korkeakoulutus, informaatio-ohjaus konkretisoituu jäsenvaltioissa ja korkeakouluissa erityisesti Euroopan unionin organisoimana, koordinoimana tai rahoittamana yhteistyönä. Yhteistyöhön liittyvät kysymykset ovat tärkeitä Euroopan integraatiolle erityisesti ”eurooppalaisen” toiminta- ja ajattelutavan kehittymisen näkökulmista. Lisäksi yhteistyön avulla voidaan pyrkiä saavuttamaan jotain sellaista, mitä jäsenvaltio

tai korkeakoulu ei voi yksin saavuttaa. Euroopan unionin instituutioiden ja jäsenvaltion organisaatioiden lisäksi yhteistyöhön osallistuvat mm. erilaiset verkostot, järjestöt, työmarkkinajärjestöt, tutkimuslaitokset ja kansalaiset. Euroopan unionin puitteissa tehtävän yhteistyön tavoitteet, organisointi, tulokset, seuraukset, seuranta ja arviointi voivat olla myös hallinnon tutkimuksen kohteena.

1.1. Tutkimuksen aihepiiri

1.1.1. Avoin koordinaatiomenetelmä

Tämän tutkimuksen kohde on Lissabonin huippukokouksessa vuonna 2000 käyttöön otettu avoin koordinaatiomenetelmä erityisesti silloin, kun sitä sovelletaan korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Englanninkielisestä Open Method of Co-ordination (OMC) –termistä (myös Open co-ordination) esiintyy erilaisia suomenkielisiä vastineita: mm. avoin koordinaatiomenetelmä, avoimen koordinaation menetelmä ja avoin koordinaatiomenetelmä (Larsson 2002). Suomenkielistä tekstiä lainatessani käytän kulloinkin kyseessä olevan kirjoittajan termiä. Vieraasta kielestä kääntäessäni käytän pääsääntöisesti termiä ”avoin koordinaatiomenetelmä”, joka esiintyy yleisimmin suomenkielisessä kirjallisuudessa. Sosiaalipolitiikan tutkimuksessa ja Suomen eduskunnan asiakirjoissa käytetään myös termiä ”avoimen koordinaation menetelmä”. Erityisesti sosiaalipolitiikan alalla menetelmää tutkineiden Karin ja Saaren mukaan (2005, 101) ehkä sisällöllisesti paras muoto on ”avoin yhteensovittamismenetelmä”. Termi esiintyy myös lyhyessä muodossa ”avoin koordinaatio”, jota itsekkin käytän silloin, kun viitataan erityisesti menetelmän puitteissa muodostuvaan prosessiin.

Avoimen koordinaatiomenetelmän perusta luotiin 1990-luvun puolivälissä työllisyys-, talous- ja sosiaalipolitiikan aloilla, mutta varsinainen lähtölaukaus oli Lissabonin huippukokous vuonna 2000 (De la Porte 2002, 38). Portugalin vuoden 2000 puheenjohtajakauden Eurooppa-neuvoston päätelmissä avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö sidottiin uuteen strategiseen päämäärään:

”Unioni on tänään asettanut itselleen uuden strategisen päämäärän seuraavaa vuosikymmentä varten: siitä on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta” (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000).

Keväällä 2005 Lissabonin strategiaa tarkistettiin ja se keskitettiin kasvun ja työllisyyden kysymyksiin (Puheenjohtajan päätelmät 2005). Lissabonin strategian painotus on selvästi talouteen ja kilpailukykyyn liittyvissä kysymyksissä, mutta Lissabonin agenda sisältää paljon myös muita asioita, mm. innovaation, työllisyyden, sosiaalisen koheesion ja kestävään kehityksen.

Koulutukseen liittyvät kysymykset voivat yhdistyä käytännössä kaikkiin Lissabonin strategian tavoitteisiin.

Mainitun päämäärän toteuttamiseksi laadittava ”strategia voidaan toteuttaa parantamalla olemassa olevia prosesseja ja ottamalla kaikilla tasoilla käyttöön uusi avoin koordinoitimenetelmä, johon liittyy Eurooppa-neuvoston selkeämpi asema suunnanantajana ja koordinoijana. Näin varmistetaan johdonmukaisempi strateginen ohjaus ja edistymisen tehokas seuranta. Eurooppa-neuvoston jokakeväisessä kokouksessa määritellään asiaan liittyvät toimeksiannot ja varmistetaan niiden seuranta.” (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000).

Lissabonin huippukokouksessa yhdistettiin toisiinsa työllisyyteen, talousuudistuksiin ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen liittyviä kysymyksiä, joiden katsottiin olevan ”osa tietoon perustuvaa taloutta”. Huippukokouksessa vuodelle 2010 asetettu tavoite tulisi nähdä osana laajempaa kokouksessa esiin nostettujen asioiden muodostamaa kokonaisuutta. Tämän tutkimuksen näkökulmasta kiinnostavia ovat erityisesti koulutukseen liittyvien kysymysten esiinnousu keskeisenä osana muita politiikkoja ja ”uuden avoimen koordinoitimenetelmän” käyttöönotto. Päätelmien mukaan avoin koordinaatiomenetelmä nähdään ”keinona levittää hyviä toimintatapoja ja lisätä lähentymistä EU:n tärkeimpiin päämääriin”. (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000)

Lissabonin huippukokouspäätelmien kohdat 37 ja 38 kuvaavat avointa koordinaatiomenetelmää ja sen täytäntöönpanoa:

”37...Tähän menetelmään, jonka tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita kehittämään asteittain omia poliitikkojaan, kuuluu

suuntaviivojen määrittäminen unionille sekä tarkat aikataulut jäsenvaltioiden lyhyelle, keskipitkälle ja pitkälle aikavälille asettamien päämäärien saavuttamiseksi;

tarvittaessa eri jäsenvaltioiden ja sektorien tarpeiden mukaan räätälöityjen määrällisten ja laadullisten indikaattorien ja maailman parhaita vastaavien vertailutasojen määrittäminen hyvien toimintatapojen vertailemiseksi;

näiden eurooppalaisten suuntaviivojen soveltaminen kansallisessa ja alueellisessa politiikassa asettamalla erityistavoitteita ja toteuttamalla toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon kansalliset ja alueelliset erot;

keskinäisiksi oppimisprosesseiksi tarkoitettujen määräaikaisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen.” (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000)

Huippukokouksen kuvauksen mukaan menetelmä vaikuttaa tarpeeksi avoimelta sopiakseen useille politiikan aloille. Menetelmän toiminnan konkretisoimiseksi päätelmissä kuvataan selkeästi myös avoimen koordinaatiomenetelmän keskeiset elementit. Avoimeen koordinaatiomenetelmään sisältyvät instrumentit, mm. indikaattorit, vertailutasot, seuranta, arviointi ja vertaisarviointi voivat vaikuttaa toimivallan näkökulmasta monilla politiikan aloilla, ml. koulutuspolitiikassa vahvoilta. Päätelmien seuraavassa kohdassa vakuutetaan, että menetelmä kunnioittaa läheisyysperiaatetta.

”38. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sovelletaan täysin hajautettua lähestymistapaa, jossa unioni, jäsenvaltiot, alueelliset ja paikalliset tasot sekä työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat aktiivisesti erilaisten kumppanuuksien avulla. Verkottuen eri tarjoajien ja käyttäjien eli työmarkkinaosapuolten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa Euroopan komissio laatii menetelmän vertailtavan arvioinnin suorittamiseksi muutoksenhallintaa koskevista hyvistä toimintatavoista.” (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000)

Lissabonin yliopiston professoria Maria João Rodriguesia pidetään yhtenä keskeisistä Lissabonin huippukokouksen ja avoimen koordinaatiomenetelmän arkkitehteistä. Rodrigues (2001, 8-10; 2003, 18-29) on selventänyt avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa ja sen keskeisiä piirteitä.

Rodriguesin (2001, 8-9) mukaan avoin koordinaatiomenetelmä on konkreettinen menetelmä kehittää modernia hallintaa ja uusia hallintotapoja toissijaisuusperiaatteen avulla. Avoin koordinaatiomenetelmä tulisi yhdistää muihin käytettävissä oleviin menetelmiin, jotka voivat tapauksesta riippuen vaihdella integraatiosta ja harmonisoinnista yhteistyöhön. Avoin koordinaatiomenetelmä itse sijaitsee jossain näiden menetelmien välimaastossa. Se on menetelmä, jota voidaan käyttää muiden menetelmien täydentämiseksi. Rodrigues näkee avoimen koordinaatiomenetelmän ratkaisevan Euroopan unionin ongelmia, sillä avoimesta koordinaatiomenetelmästä voi hänen mukaansa tulla tärkeä työkalu läpinäkyvyyden, avoimuuden ja demokraattisen osallistumisen lisäämisessä. (Rodrigues 2001, 8-9)

Rodriguesin (2001, 8-9) mukaan on useita syitä kutsua avointa koordinaatiomenetelmää avoimeksi. Eurooppalaiset ohjeet ja niiden tärkeysjärjestys ovat sovellettavissa kansallisella tasolla. Parhaat käytännöt tulee arvioida ja niitä tulee soveltaa kansallisella tasolla. Euroopan tasolla hyväksytyjen viitteellisten indikaattoreiden ja kansallisella tasolla kutakin indikaattoria varten asetettujen tavoitteiden välillä on selkeä ero, sillä kansallisella tasolla otetaan huomioon lähtökohtatilanne. Seurannan ja arvioinnin tulisi systemaattisella tavalla huomioida kansalliset olosuhteet. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan eri tahojen tulisi voida osallistua avoimen koordinaatiomenetelmän kehittämiseen sen eri vaiheissa. Kumppanuus on Rodriguesin mukaan osa uudenaikaista hallintotapaa. (Rodrigues 2001, 8-9)

Rodrigues (2001, 8-9) korostaa, että avoimen koordinaatiomenetelmän tarkoitus ei ole laittaa jäsenvaltioita paremmuusjärjestykseen kullakin politiikan alalla, vaan ennemminkin organisoida Euroopan tasolla oppimisprosessi. Tämän oppimisprosessin tarkoitus on edistää parhaiden käytäntöjen vaihtamista ja auttaa jäsenvaltioita parantamaan omia kansallisia politiikkojaan ja toimintatapojaan. Vertailuarvoja (benchmarking) käytetään avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä tekniikkana, mutta avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa käytettäessä benchmarkingissa on kyse enemmästä kuin tekniikasta. Benchmarking luo eurooppalaisen ulottuvuuden määrittelemällä eurooppalaiset ohjeet. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa eurooppalaiset ohjeet voidaan sopeuttaa kansalliseen diversiteettiin ja kansallisiin olosuhteisiin. Avoin

koordinaatiomenetelmä voi lujittaa konvergenssia kunnioittaen samalla kansallista ja alueellista diversiteettiä. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa konvergenssi kohdistuu yhteisiin kiinnostuksen kohteisiin ja yhdessä sovittuihin prioriteetteihin. Avoin koordinaatiomenetelmä on monia asioita ja toimijoita osallistava menetelmä Euroopan rakentamisen syventämisessä. (Rodrigues 2001, 8-9)

Indikaattoreiden määrittelyn avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tulisi perustua selkeään typologiaan. Määrittelyssä tulisi yhdistyä ylhäältä alas ja alhaalta ylös -periaatteet, jotka tässä ymmärretään Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin muiden toimielinten, erityisesti komission ja ministerineuvoston välisten suhteiden näkökulmasta. Alhaalta ylös -lähestymistavalla indikaattoreita voivat kehittää komiteat ja neuvostojen eri kokoonpanot. Työn tulisi perustua komission ehdotuksiin. Ylhäältä alas -lähestymistapa keskittyy pieneen määrään rakenteellisia indikaattoreita, joita tarvitaan yhteenvetoraporttien laatimiseksi Eurooppa-neuvostolle. Näiden indikaattoreiden tulisi olla yhteensopivia Eurooppa-neuvoston asettamien strategisten päämäärien kanssa. Monitoroinnin ja arvioinnin tulisi perustua systemaattiseen lähestymistapaan kansallisessa kontekstissa. Lisäksi monitoroinnin ja arvioinnin avulla tulisi pystyä luomaan strategisen johtamisen kulttuuri ja edistää toisten kokemuksesta oppimista. Kaikkien relevanttien yhteistyökumppaneiden tulisi osallistua näihin prosesseihin. (Rodrigues 2001, 9-10)

Avoin koordinaatiomenetelmä on yksi, mutta ei ainoa, väline ja keino Lissabonin huippukokouksessa vuodelle 2010 asetetun strategisen tavoitteen toteuttamiseksi. Muita välineitä ovat edelleen mm. yhteisölaainsäädäntö, Euroopan unionin toimintaohjelmat ja rakennerahastot. Avointa koordinaatiomenetelmää voi luonnehtia poliittisen prosessin tuloksena käyttöönotetuksi käytännön välineeksi Lissabonin strategian toimeenpanemiseksi. Pochet (2004, 185) kuvaa avointa koordinaatiomenetelmää ”yritykseksi tehdä ministereiden Euroopan tasolla antamat viralliset julistukset moraalisesti ’sitoviksi’ kansallisella tasolla käynnistämällä ja laittamalla toimeen monimutkaisia prosesseja”. Virtasen (1994, 241) mukaan hallinnon käsite on tyypillisesti määritelty poliittisten päätösten toimeenpanoksi. Avointa koordinaatiomenetelmää onkin hallinnon tutkimuksen piirissä luontevaa tarkastella nimenomaan menetelmän mukanaan tuoman ja sen puitteissa muotoutuvan hallintotavan kautta.

Avoin koordinaatiomenetelmä ei ole syntynyt tyhjästä. Wallace (Wallace & Wallace 2000, 32-33) kuvaa EU-politiikan tyyppejä, joista yksi on ”politiikan koordinaatio ja benchmarking”. Wallace (ibid.) nimittää ko. politiikkaa ”OECD-tekniikaksi”. Poliitiikan koordinaation on tarkoitus toimia mekanismina, jonka kautta kansalliseen päätöksentekoon perustuvaa politiikkaa tuodaan yhteiseen hallintajärjestelmään, regiimiin. Myös Borrásin ja Jacobssonin (2004, 188) mukaan avoimella koordinaatiomenetelmällä on yhteisiä piirteitä taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) käytäntöjen kanssa. Gornitzkan (2005, 12) mukaan

OECD on erityisesti asiantuntijaorganisaatio, kun taas avoimen koordinaation kaltaisten prosessien dynamiikka on niiden poliittisessa ulottuvuudessa, mm. poliittisesti sovitussa tavoitteissa. Schäfer (2004, 17-20) vertaa avointa koordinaatiomenetelmää OECD:n ja kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n (International Monetary Fund) käytäntöihin ja näkee paljon yhteistä erityisesti OECD:n käyttämien menetelmien ja avoimen koordinaatiomenetelmän välillä.

Koordinaatio on Hodsonin ja Maherin (2001, 720) mukaan ollut mukana Euroopan yhteisön toiminnassa jo vuodesta 1958, jolloin jäsenvaltiot sopivat talouspolitiikan koordinoinnista. Useat tutkijat (Hodson & Maher 2001; Wallace 2001; De la Porte 2002; De la Porte & Pochet 2002; Radaelli 2003, 17; Caviedes 2004, 295) näkevät talous- ja rahaunioni EMU:n (European Monetary Union) tai jo sitä edeltäneet talouspolitiikan laajat suuntaviivat ensimmäisenä alueena, johon avoimen koordinaatiomenetelmän periaatteita sovellettiin, vaikka termiä avoin koordinaatiomenetelmä ei silloin käytettykään. Rodrigues kirjoittaa (2001, 4), että avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisimpänä inspiraatiolähteenä oli työllisyyspolitiikassa käytössä ollut Luxemburgin prosessi.

Koordinaatio, toimintojen yhtenäistäminen ja yhteenkytkeminen on yksi hallintotehtävä (Salminen 1995, 12). Tuominen (1981) on tutkinut koordinointia organisaatioteoreettisesta näkökulmasta ja kuvannut sitä, miten koordinointi kuvataan klassisissa organisaatioteorioissa. Hänen mukaansa (1981, 21) klassisista teoreetikoista Fayol nimeää koordinoinnin ja käsittelee sen muotoja. Tuominen (1981, 20) lainaa Fayolia, joka on määritellyt koordinoinnin seuraavasti: ”Koordinointi on yhteensitomista, yhdistämistä, kaikkien toimenpiteiden ja ponnistusten sopusointuun saattamista”. Koordinaation käsite esiintyy usein myös korkeakoulututkimuksen alalla. Myös Clark (1983) sivuaa teoksessaan *The Higher Education System* koordinaatiota. Hän kuvaa (ibid., 143) valtion, markkinoiden ja akateemisen profession muodostaman koordinaatiokolmion avulla kunkin roolia korkeakouluja koskevissa kysymyksissä eri tilanteissa. Tässä tutkimuksessa koordinaatiolla viitataan erityisesti pyrkimykseen ohjata, johtaa ja sovittaa yhteen avoimen koordinaatiomenetelmän piiriin kuuluvien tahojen toimintaa Euroopan unionin tasolla. Lissabonin huippukokouspäätelmien mukaan ”*Eurooppa-neuvosto toimii ensisijaisena ohjaajana ja koordinoijana*”. Käytännössä todellista koordinoivaa tahoja on prosessin edetessä vaikea nimetä.

1.1.2. Euroopan unionin koulutuspolitiikka

Tässä tutkimuksessa Euroopan unionia tarkastellaan järjestelmänä, jonka piirissä myös korkeakoulutukseen suoraan tai välillisesti liittyviä kysymyksiä käsitellään yhä useammin. Euroopan unionin toiminta koulutuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ei ole ollut erityisen avointa, selkeää, systemaattista tai johdonmukaista. Keskeisiä Euroopan unionin koulutuspolitiikan esiin tuomisen ja toteuttamisen välineitä ovat olleet Euroopan unionin, jäsenvaltioiden tai korkeakoulujen tasolla harjoitettava yhteistyö ja sen organisointi sekä Euroopan

unionin julkaisemat asiakirjat: mm. vihreät ja valkoiset kirjat, suositukset sekä päätöslauselmat.

Lissabonin strategian liikkeellelähdön yhteydessä 2000-luvun alussa koulutus sidottiin entistä tiukemmin osaksi Euroopan unionin muita politiikkoja, mm. talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa. Esiin ovat nousseet vahvasti myös kilpailukykyyn liittyvät kysymykset. Kehitys on tapahtunut kansallisten hallitusten myötävaikutuksella. Koulutuskysymysten katsotaan nousseen erityisesti esiin Euroopan unionin politiikkojen joukossa vuoden 2000 Lissabonin huippukokouksessa (mm. Korkeakoulutuksen kansainvälisen toiminnan strategia 2001, 4). Koulutuskysymykset alkoivat näkyä selvemmin mm. talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikkojen osana, mutta ne nousivat esiin myös omana kokonaisuutena. Kyseessä ei kuitenkaan ollut täyskäännös, vaan Euroopan unioni oli jo aiemmillä toimillaan edistänyt ja pohjustanut tällaista muutosta. Avoimen koordinaation alkuvaiheessa korkeakoulutukseen ei kiinnitetty erityistä huomiota, vaan päähuomio kiinnittyi yleisiin koulutusta koskeviin kysymyksiin tai muihin koulutustasoihin, erityisesti toisen asteen koulutukseen, aikuiskoulutukseen ja elinikäisen oppimisen kysymyksiin. Myöhemmin, erityisesti korkeakoulujen roolia tietojen ja taitojen Euroopassa koskeneen komission vuoden 2003 tiedonannon (KOM 2003/58) jälkeen huomio korkeakouluja ja korkeakoulutusta kohtaan on lisääntynyt selvästi.

Euroopan unionilla ei ole koulutukseen liittyvissä kysymyksissä lainsäädännöllistä tai muuta sitovaa toimivaltaa, mutta Euroopan unionilla voi siitä huolimatta olla mahdollisuuksia ohjata jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkaa tai korkeakouluja. Ohjaus-käsite ilmentää strategisia muutospyrkimyksiä ja se voi kattaa laajasti kaikki vaikuttamisen keinot. Savion (1995, 44) mukaan ohjauksen yhdistäminen integraatioprosessiin on koettu arkaluontoisena erityisesti poliittisessa prosessissa, jossa lähtökohtana ovat toimivaltakysymykset, siitä huolimatta että Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako on aktiivista ja jatkuvaa Euroopan unionin kompetenssin tulkintaa, ei ennalta määräytyvä työnjaollinen tila. Tässä tutkimuksessa en näe ohjausta ainoastaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden suuntaan harjoittamana vaikuttamisena, vaan kiinnitän huomiota myös kansalliseen vaikuttamiseen. Tavoitteenani on nähdä kokonaisuus: Euroopan unioni yhtenä toimijana koulutuksen alalla muotoutuvassa yhteistyössä; ei sellaisena ulkoisena toimijana, johon jäsenvaltio yrittää pitää etäisyyttä.

Tutkimuksessani tarkastelen Euroopan unionin mahdollisuuksia toimia koulutuspolitiikan alalla ja erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa. Haluan lähestymistavallani korostaa sitä, että integraatioprosessissa ja eurooppalaisessa yhteistyössä on myös koulutuspolitiikan alalla useita keskeisiä toimijoita, jotka tekevät yhteistyötä eri tasoilla ja erilaisten verkostojen puitteissa. Vuorovaikutus myös korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä on monensuuntaista ja moniulotteista ja sitä ohjataan avoimen koordinaatiomenetelmän antamien välineiden avulla.

1.2. Tutkimuksen tarve

Avoim koordinaatiomenetelmä on herättänyt huomiota ja kiinnostusta sekä tutkimuksen että hallinnon piirissä. Hallinnon piirissä tiedontarve on herännyt erityisesti niiden politiikkojen aloilla, joilla sitä Lissabonin huippukokouksen jälkeen on alettu soveltaa. Avoin koordinaatiomenetelmä on esitetty mahdolliseksi ratkaisuksi moniin Euroopan unionin ongelmiin, jotka liittyvät mm. päätösten toimeenpanoon, yhteistyöhön, avoimuuteen, osallistumiseen, integraation syvyyteen, kattavuuteen ja nopeuteen sekä ylipäänsä Euroopan unionin legitimitettiin.

Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä menetelmää luonnehditaan uudeksi ja sitä alettiin päätelmien mukaan soveltaa useilla politiikan aloilla, mm. koulutuksessa sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnassa. Eurooppa-neuvoston päätelmät kuvaavat avoimen koordinaatiomenetelmän käytännön soveltamista varsin yleisellä tasolla, eikä päätelmissä yhdistetä menetelmää suoraan mihinkään aiempaan Euroopan unionin hallintatapaan. Käytännön kokemukset eri politiikkojen aloilla ja niihin kohdistunut tutkimus ovat osoittaneet avoimen koordinaatiomenetelmän toimivan eri politiikan aloilla eri tavoin (Zeitlin 2005).

Ainutlaatuisuutensa, uutuutensa, muuttuvan ja mukautuvan luonteensa sekä menetelmään asetettujen suurten odotusten vuoksi avoin koordinaatiomenetelmä on tärkeä ja kiinnostava tutkimuskohde. Hallintotieteen näkökulmasta menetelmä on kiinnostava mm. siksi, että se esitetään Euroopan unionin uutena hallinnan muotona. Näkökulma on luonteva, sillä uudeksi hallinnan työkaluksi Rodrigues (2001, 2003) menetelmää myös luonnehti. Avoimen koordinaatiomenetelmän arvioidaan myös muuttavan käsitystä Euroopan unionin hallinnasta mm. sen poliittikasidonnaisuuden ja toimeenpanoon liittyvien prosessien takia tai siksi, että sen puitteissa pyritään luomaan uusia vuorovaikutuksen foorumeita jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin piiriin.

Avoimen koordinaatiomenetelmän voi arvioida tuovan mukanaan muutoksia vakiintuneisiin toimintamalleihin jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välillä. Euroopan unionin perussopimuksen Euroopan unionille koulutuspolitiikassa antama toimivalta on periaatteessa heikko, mutta nimenomaan yhteistyötä ja koulutuksen laatua korostava. Paitsi yhteistyö, myös koulutuksen laatuun liittyvät kysymykset ovat tulleet voimakkaasti esiin Lissabonin strategian ja avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä. Uuden menetelmän yhdistäminen koulutuspolitiikkaan luo jännitettä jäsenvaltion ja Euroopan unionin väliseen yhteistyöhön ja niiden välisiin toimivaltakysymyksiin. Koulutuspolitiikan ohjaukseen liittyvät kysymykset ovat tärkeitä jäsenvaltioissa. Tutkimuksen aihe on kiinnostava myös siksi, että avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä voi syntyä uusia, pysyviksikin jääviä menettelytapoja ja jopa instituutioita koulutuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

Pyrin tutkimuksessani ymmärtämään ja käsitteellistämään ilmiötä, joka ensisijaisesti ilmenee yhtäältä tapana tehdä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välillä, mutta jonka voi nähdä myös Euroopan unionin pyrkimyksenä käyttää toimivaltaansa ja mahdollisuuttaan koordinoida

kysymyksissä, jotka ensisijaisesti kuuluvat jäsenvaltion toimivallan piiriin. Näen tutkimuksen merkityksen olevan ennen kaikkea siinä, että tutkimuskohteena on uusi ja ainutlaatuiselta vaikuttava ilmiö, jota ei ole paljoa tutkittu sitä koulutukseen liittyvissä kysymyksissä sovellettaessa. Hallinnon tutkimuksen tai korkeakoulututkimuksen alalla avoimeen koordinaatiomenetelmään ja sen toimeenpanoon kohdistuvaa tutkimusta on tiedossani vain vähän. Aiheen uutuus ja aiemman tutkimuksen vähäisyys ovat myös työni haasteet.

1.3. Tutkimuksen rakenne

Tämän tutkimuksen yleinen tavoite on lisätä omaa ja muiden ymmärrystä avoimesta koordinaatiomenetelmästä erityisesti silloin, kun sitä käytetään korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Tutkimusraportointini on analyyttistä, millä tarkoitan mm. sitä, että hajotan tutkimuskohteeni osiin. Näin samojakin tutkimuskohteeseeni liittyviä kysymyksiä käsitellään eri näkökulmista työn eri luvuissa. Tarkoitukseni on saada tutkimani ilmiön oleelliset puolet ja ominaisuudet näkyviin ja ymmärretyiksi.

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa johdattelen lukijan tutkimuksen aihepiiriin: avoimeen koordinaatiomenetelmään ja Euroopan unionin koulutuspolitiikkaan. Kerron lukijalle, miten avointa koordinaatiomenetelmää kuvataan Lissabonin Eurooppa-neuvoston vuoden 2000 päätelmissä. Samassa yhteydessä määrittelen menetelmän myös seikkaperäisemmin. Avaan niitä Euroopan unionin koulutuspolitiikan peruslähtökohtia, joille myöhempi tulkintani perustuu. Kuvaan myös tutkimuskohdettani koskevaa aiempaa tieteellistä keskustelua. Aiemmista tutkimuksista nostan esiin erityisesti avointa koordinaatiomenetelmää ja Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa käsittelevät tutkimukset.

Toisessa luvussa luon tutkimukseni viitekehyksen, jolla ohjaan tutkimukseni kulkua. Kuvaan teoreettisia näkökulmia ja käsitteistöä, joiden avulla tarkastelen tutkimuskohdettani. Tarkoitukseni on myös lisätä lukijan ymmärrystä siitä ympäristöstä, jossa tutkimuskohteeni esiintyy ja niistä näkökulmista, joilla tutkimusaiheeni lähestyn. Viitekehyksen lähtökohtana on sitoa tutkimukseni laajempaan Euroopan unioniin kohdistuvaan integraatiotutkimukseen. Lähden liikkeelle yhdestä integraatiotutkimuksen perinteisestä valtavirrasta, uusfunktionalismista, jonka katson soveltuvan kuvaamaan Euroopan unionin toimivallan laajentumista ja syvenemistä myös koulutuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

Tarkastelen avointa koordinaatiomenetelmää Euroopan unionin puitteissa muotoutuvan järjestelmän tasolla. Avoimen koordinaatiomenetelmän kaltaisen monimutkaisen järjestelmän ymmärtämiseksi on tärkeää nähdä myös ne osat, joista avoimen koordinaatiomenetelmän kokonaisuus muodostuu. Tässä tarkoituksessa käytän hyväkseni systeemiajatteluun pohjautuvaa näkökulmaa. Systeemiajattelu auttaa myös ymmärtämään avoimen koordinaation puitteissa tuotettavaa informaatiota ja sen käyttöä kansallisten järjestelmien ohjauksessa.

Avointa koordinaatiomenetelmää tarkastellaan tutkimuksessa usein hallinnan näkökulmasta. Hallinta toimii myös tämän tutkimuksen tärkeimpänä viitekehystenä. Tulkitsen tutkimuskohdettani hallinnan käsitteen avulla. Esitän perusteluja sille, miksi avointa koordinaatiomenetelmää pidetään yhtenä Euroopan unionin hallinnan muotona. Olen määritellyt hallinnan tässä tutkimuksessa yhtäältä systeemitason prosessiksi, jossa luodaan puitteet ja säännöt avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvalle hallintotavalle sekä käytännöiksi, joiden avulla avoin koordinaatiomenetelmä ja sen puitteissa muotoutuva hallintotapa konkretisoituu käytännön toiminnaksi ja toimintatavoiksi.

Hallinnan käsitettä Euroopan unionin yhteydessä käytettäessä siihen yhdistyy hallinnon käsitteitä, jotka ovat tärkeitä myös tässä tutkimuksessa. Läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet ovat tärkeitä erityisesti korkeakoulutukseen liittyviä kysymyksiä tutkittaessa. Esittelen komission valkoisen kirjan Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428) ja siinä esitetyt hyvän hallinnon periaatteet, joita ovat avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Verkostojen sanotaan kulkevan käsi kädessä hallinnan käsitteen kanssa. Viitekehysesni oleellinen ilmiö ovat Euroopan unionin toiminnan yhteydessä koulutuspolitiikan alalla syntyvät verkostot. Verkostojen osalta kiinnitän erityistä huomiota episteemisiin yhteisöihin.

Tutkimustehtäväni ja tutkimuskysymykseni tarkentuu kolmannessa luvussa avoimen koordinaatiomenetelmän Euroopan unionin hallintotapaan tuomiin muutoksiin korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Ensisijaisena tutkimusaineistonani on Euroopan unionin puitteissa tuotettu asiakirja-aineisto. Tukeudun myös aiheesta tehtyyn aiempaan tutkimukseen.

Tieteenfilosofisista metodeista työni perustuu hermeneuttiseen metodiin. Esittelen hermeneuttisen metodin tälle tutkimukselle tärkeitä käsitteitä, joita ovat ymmärtäminen, tulkinta ja hermeneuttinen kehä. Tutkimukseni tavoite on ymmärtää ja tehdä ymmärrettäväksi myös muille tutkimukseni kohde, avoin koordinaatiomenetelmä erityisesti silloin, kun sitä käytetään korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Kuvaan myös niitä menettelytapoja, joiden avulla tämä tutkimus ja tulkinta on rakentunut, joiden avulla olen saanut tutkimuksessani esiin tutkimuskohteeni keskeiset piirteet ja tullut johtopäätöksiin.

Neljännessä luvussa kuvaan Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa. Lähdän liikkeelle perussopimusten Euroopan unionille koulutuskysymyksissä antamasta toimivallasta. Toisessa kappaleessa tuon esiin tutkijoiden keskustelun siitä, onko Euroopan unionilla tai voiko sillä ylipäänsä olla koulutuspolitiikkaa. Kuvaan tutkijoiden näkemyksiä siitä, miten Euroopan unionin koulutuspolitiikka ilmenee jäsenvaltioissa. Otan myös itse kantaa näihin kysymyksiin. Näen Euroopan unionin koulutuspolitiikan hallinnon tutkimukselle luontevasta näkökulmasta, Euroopan unionin käyttämien koulutuspolitiikan ohjausmenetelmien kautta. Jaan ohjausmenetelmät normiohjaukseen, taloudelliseen ohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Tuon esiin erityisesti korkeakoulutusta koskevia esimerkkejä kustakin ohjausmuodosta. Euroopan unionin koulutuspolitiikan ohjausmenetelmät kuvaavat myös Euroopan unionin hallintotapaa koulutukseen

liittyvissä kysymyksissä. Mainittu ohjausmenetelmien jaottelu auttaa minua myös tuomaan esiin avoimen koordinaatiomenetelmän erityisen luonteen. Avoin koordinaatiomenetelmä ei tunnu täysin yhteensopivalta minkään aiemman ohjausmenetelmän kanssa.

Tutkimukseni viidennessä luvussa kuvaan Euroopan unionin koulutuspoliittisten toimien kulun kohti avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa. Muutoksen havainnollistamiseksi luon Euroopan unionin koulutuspoliittiseen toimintaan katsauksen, joka ulottuu Euroopan yhteisön synnystä 2000-luvulle. Tämän katsauksen painopiste on 1980-luvun lopussa ja 1990-luvulla. Kuvaukseni kautta lukijalle syntyy käsitys Euroopan unionin hallintotavasta erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Euroopan unioni ajoi 1980- ja erityisesti 1990-luvulla koulutuspoliittisia tavoitteitaan ennen kaikkea julkaisemalla Euroopan unionin näkökulmasta tärkeitä kysymyksiä koskevia asiakirjoja ja tukemalla taloudellisesti toimintaohjelmien, liikkuvuusohjelmien tai yhteistyöprojektien kautta eurooppalaista yhteistyötä. Systemaattista seuranta siitä, oliko tavoitteisiin päästy, ei ennen 2000-lukua ollut.

2000-luvulla tapahtuneen muutoksen osoittamiseksi lähdän liikkeelle Lissabonin strategian ja avoimen koordinaatiomenetelmän yleisestä kuvauksesta. Tuon esiin sen, miten koulutus nousi Euroopan unionin politiikoissa keskeiselle sijalle Lissabonin strategian myötä. Kuvaan myös muodollisesti avoimen koordinaatiomenetelmän ulkopuolisia, mutta sen tai Lissabonin strategian kanssa tavoitteiltaan yhteneviä kahta muuta keskeistä korkeakoulutukseen liittyvää 2000-luvulla käynnistynyttä prosessia. Bolognan prosessin kuvauksessa keskityn prosessin hallintaan ja ohjaukseen liittyviin kysymyksiin sekä Bolognan prosessin Lissabonin strategian kanssa yhteneviin tavoitteisiin. Toinen keskeinen 2000-luvulla esiin noussut korkeakoulupoliittinen asia on Euroopan unionin näkemys korkeakoulujen roolista Lissabonin strategiassa sekä viime vuosina erityisesti korkeakoulujen modernisaatioon liittyvät kysymykset.

Kuudennessa luvussa kuvaan avointa koordinaatiomenetelmää silloin, kun sitä käytetään koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Ensiksi kuvaan Euroopan unionin julkaisemien asiakirjojen perusteella sen, mitä koulutuspolitiikan alalla on avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tapahtunut vuoden 2006 puoleenväliin mennessä. Poliitiikan ja toiminnan konkretisoimiseksi esittelen avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa laaditut keskeisimmät asiakirjat. Tällaisia ovat ainakin koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet (2001), Koulutus 2010 – työohjelma (2002), neuvoston päätelmät koulutusindikaattoreista (2005), neuvoston päätelmät keskimääräistä eurooppalaista suoritusta koskevista koulutuksen viitearvoista (2003) sekä vuosien 2004 ja 2006 väli- ja arviointiraportit.

Luvun pääpaino on avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuneen hallintotavan tarkastelussa. Tarkastelun lähtökohdaksi olen hajottanut avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvan järjestelmän osiin sille Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä annettujen keskeisten piirteiden, välineiden ja sen etenemisvaiheiden mukaan. Tarkastelen

hallintotapaa avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisissä vaiheissa ja sen puitteissa käytettävien välineiden kautta. Näitä ovat agendan määrittely, indikaattoreihin liittyvä toiminta, vertailuarvot ja arviointi. Lisäksi kuvaan avoimeen koordinaatiomenetelmään sen kaikissa vaiheissa liittyvää keskinäisen oppimisen järjestämistä, jota koulutuspolitiikan alalla nimitetään vertaisoppimisohjelmaksi. Tarkastelun yhteydessä tulee esiin Euroopan unionin hallintotavassa avoimen koordinaatiomenetelmän myötä tapahtunut muutos.

Seitsemännessä luvussa tuon tarkasteluni kohteena olevaan Euroopan unionin hallintotapaan hyvän hallinnon ulottuvuuden. Hyvän hallintotavan periaatteet pohjautuvat komission valkoiseen kirjaan Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428), jossa komissio määrittelee keskeisiksi hyvän hallintotavan edellytyksiksi mm. avoimuuden, osallistumisen, vastuun selkeyden, johdonmukaisuuden ja tehokkuuden. Arvioin sitä, miten nämä periaatteet ovat toteutuneet silloin, kun avointa koordinaatiomenetelmää on sovellettu koulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Tutkimukseni viimeisessä, kahdeksannessa luvussa esitän tutkimustyöni tulokset. Arvioin myös lyhyesti avoimen koordinaatiomenetelmän tulevaisuutta.

1.4. Aiempia tutkimuksia

Euroopan unioniin liittyvää tutkimusta on runsaasti. Myös sitä, miten ja mistä näkökulmasta Euroopan unionia tulisi tutkia, tutkitaan paljon. Ennen tutkimusaiheeni täsmentymistä perehdyin eri näkökulmista erityisesti Euroopan unionin toimivaltaan yleensä sekä Euroopan unionin toimielinten välisiin voima- ja toimivaltasuhteisiin liittyviin kysymyksiin. Tarkoitukseni oli ymmärtää paremmin Euroopan unionin historiaa ja sen toimintaa.

Euroopan unionin merkitystä kansalliselle hallinnolle ja yhteiskunnalle sekä niiden keskinäistä vuorovaikutusta ovat tutkineet mm. Knill ja Lemkuhl (1999), Börzel ja Risse (2000), Börzel (2003) sekä Goetz ja Hix (2001). Suomessa aihetta ovat tutkineet mm. Tapio Raunio (1999, 2002), Matti Wiberg (1999) ja Markku Temmes (1994, 1995). Eurooppalaistumista erityisesti kansallisesta näkökulmasta tarkasteleva Featherstonen ja Radaellin toimittama teos *The Politics of Europeanization* (2003) antaa monipuolisen kuvan ”eurooppalaistumisen” käsitteestä ja ilmiöstä Euroopan unionin muodostamassa kontekstissa. Erityisesti 1990-luvulla on tutkittu paljon sisämarkkinoita ja direktiivien toimeenpanoa (esim. Majone 1996). Sisämarkkinat tulevat tutkimuksessani selvästi esiin vain, kun käsittelen lyhyesti tutkintojen tunnustamisdirektiivejä.

Koska tarkastelen Euroopan unionin toimintaa järjestelmätasolla, ei laaja Euroopan unionin toimielimiin ja niiden välisiin (valta)suhteisiin kohdistuva tutkimus (esim. Drake 1997; Nugent 1997; Pollack 1997; Smith 2000) ole ollut päähuomioni kohde. Erityisesti komissioon ja sen toimintaan kohdistuva tutkimus on kuitenkin osoittautunut tutkimukseni kannalta hyödylliseksi. Olen perehtynyt myös tutkimukseen, joka kohdistuu Euroopan unionin toimielinten

sisäiseen ja toimielinten väliseen toimintaan sekä päätöksentekoon (Peterson & Bomberg 1999). Euroopan unionin toimivaltaan ja toimielimiin kohdistuva tutkimus on myös yhdistetty Euroopan unionin politiikkojen muotoutumiseen ja tämä näkökulma onkin ollut tutkimukselleni tärkeä. Euroopan unionin hallintaan kohdistuvaan tutkimukseen perehtyminen on lisännyt ymmärrystäni myös avoimesta koordinaatiomenetelmästä. (Marks & al. 1996; Wallace & Wallace 2000; Zürn 2000)

Antoisinta tutkimukseni etenemiselle on luonnollisesti ollut avoimeen koordinaatiomenetelmään ja Euroopan unionin koulutuspoliittiseen toimintaan kohdistunut aiempi tutkimus.

1.4.1. Avoin koordinaatiomenetelmä

Avointa koordinaatiomenetelmää on tutkittu erityisesti politiikan tutkimuksen, kansainvälisten suhteiden, oikeustieteen ja sosiaalipolitiikan (Pochet 2001; Ahonen 2002; Kari 2004) aloilla. Hallinnan näkökulma on yleinen, sillä lähtökohdana pidetään usein sitä, että avoin koordinaatiomenetelmä on yksi Euroopan unionin hallinnan muoto. Zeitlinin, Pochet'n ja Magnussonin toimittama, vuonna 2005 ilmestynyt *The Open Method of Co-ordination in Action, The European Employment and Social Inclusion Strategies* on toistaiseksi kattavin tuntemani esitys avoimesta koordinaatiomenetelmästä. Tähän mennessä aiheesta on julkaistu pääosin artikkeleita. Avoimen koordinaatiomenetelmän yksittäiset elementit, esimerkiksi verkostot tai menetelmän puitteissa syntynyt keskinäinen oppiminen (Radaelli 2003; Radaelli 2004) ovat myös olleet tutkimuksen kohteina.

Myös implementaatiotutkimusta on tehty. Avointa koordinaatiomenetelmää on tarkasteltu erityisesti ohjausnäkökulmasta esimerkiksi sen suhteen, miten sitä on käytetty tai miten se on vaikuttanut kansallisiin politiikkoihin erityisesti sosiaali- ja työllisyyspolitiikkojen alalla (Sisson & Marginson 2001; De la Porte & Nanz 2004; Smismans 2004; Barbier 2005; Büchs & Friedrich 2005; De la Porte & Pochet 2005; Behning s.a.). Avointa koordinaatiomenetelmää onkin tutkittu erityisesti sosiaalipolitiikan ja työllisyyspolitiikan aloilla (Zeitlin & Pochet 2004). Näillä aloilla avoimen koordinaatiomenetelmän tyyppinen koordinaatiomenettely on ollut käytössä jo ennen vuotta 2000. Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan aloilla on myös nähty menetelmän muutos ajan kuluessa. Esimerkiksi Syrpis (2002) on analysoinut avoimen koordinaatiomenetelmän ja läheisyysperiaatteen välistä suhdetta sosiaalipolitiikassa ja työllisyyspolitiikassa. Hänen mukaansa (2002, 24) se, että avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö tukee ja vahvistaa läheisyysperiaatetta voi pitää paikkansa sosiaalipolitiikan alueella avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönoton alkuvaiheessa, mutta se ei enää pidä paikkaansa työllisyyspolitiikan kohdalla, jossa avointa koordinaatiomenetelmää on käytetty pidempään.

Oikeustieteellinen tutkimus on keskittynyt mm. avoimen koordinaatiomenetelmän ja yhteisömetodin välisen suhteen tarkasteluun,

avoimen koordinaatiomenetelmän oikeudellisen luonteen arviointiin tai Euroopan unionin ja jäsenvaltion välisiin toimivaltakysymyksiin (De la Porte 2002). Lisäksi avoimen koordinaatiomenetelmän suhdetta mm. perussopimukseen ja läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteisiin on tutkittu (Syrpis 2002). Avointa koordinaatiomenetelmää on tarkasteltu myös yhtenä Euroopan unionin pehmeän sääntelyn muotona ja sitä on verrattu muuhun Euroopan unionin sääntelyyn (Regent 2003).

Hallinnon tutkimuksen alalla avoin koordinaatiomenetelmä on melko uusi tutkimuskohde. *Journal of European Public Policy* -lehti laati aiheesta erikoisnumeron vuonna 2004 (11: 2 April 2004). Myös *European Public Policy* -lehden useissa artikkeleissa avoin koordinaatiomenetelmä esitetään nimenomaan Euroopan unionin uutena hallinnan muotona.

1.4.2. Euroopan unionin koulutuspolitiikka

Koulutuspolitiikkaa ja Euroopan unionia on tutkittu eri näkökulmista mm. kasvatustieteen, valtio-opin, hallintotieteen, kansainvälisen politiikan ja sosiologian aloilla. Integraatiotutkimusta yleensä ei hallitse mikään metateoria (vrt. uusfunktionalismi - hallitustenvälisyys), eivätkä tutkijat ole luoneet metateoriaa, joka kuvaisi ja selittäisi integraatiota Euroopan unionin koulutuspolitiikassakaan tai Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa itseään.

Tutkijat ovat nähneet varsin yhtenevästi Euroopan yhteisön/Euroopan unionin koulutuspolitiikan ajallisen jakautumisen kausiin. Monet tutkijat katsovat, että Euroopan unionin korkeakoulupolitiikka on kehittynyt tiukasti jäsenvaltioiden välisestä toiminnasta ja sopimuksista ylikansalliseen päätöksentekoon (mm. De Wit 2003, 176). 1970-luvun puoliväliä edeltävää kautta voidaan luonnehtia Euroopan yhteisön toiminnan käynnistysvaiheeksi, vuosia 1976-1985 pilottivaiheeksi, vuosia 1986-1992 laajenemisen kaudeksi ja Maastrichtin sopimuksen jälkeistä aikaa 1993-2000 lisääntyvän integraation kaudeksi. (Ollikainen 1999, 91)

Vuonna 1991 Mc-Daniel (1991, 42) jakoi Euroopan yhteisön harjoittaman koulutuspolitiikan kolmeen kauteen. Vuodet 1976 – 1986 hän nimeää tiedon- ja asiantuntijoiden vaihdon sekä rajoitettujen ohjelmien kaudeksi. Vuodet 1986 – 1990 olivat koulutusohjelmien luomisen aikaa. Kolmas kausi alkoi 1990-luvun alussa. Se on Mc-Danielin mukaan ohjelmien vakiintumisen ja laajentumisen aikaa, jolloin luodaan koulutusyhteistyötä Euroopan unionin ulkopuolisiin maihin ja keskustellaan yhteisön koulutusta koskevien lainsäädännöllisten oikeuksien laajentamisesta. (Mc-Daniel 1991, 42)

Myös De Wit ja Verhoeven (2001, 223-226) jakavat Euroopan yhteisön/Euroopan unionin koulutuspolitiikan kolmeen kauteen: 1971-1983, 1983-1992 ja siitä eteenpäin. Kirjoittajat toteavat mm., että vaikka Euroopan unionin ja ylikansallisen tason painoarvo ja vaikutus kansallisiin järjestelmiin on kasvanut selvästi, tämä ei tarkoita sitä, että jäsenvaltion kyky ja mahdollisuudet määrittää omaa politiikkaansa olisi vastaavasti vähentynyt. Siitä huolimatta, että

jäsenvaltiot joutuvat lisääntymässä määrin ottamaan huomioon Euroopan tasolla sovittu, on jäsenvaltioilla edelleen käsissään korkeakoulutuksen strateginen kontrolli. Tästä on De Witin ja Verhoevenin mukaan yhtenä osoituksena se, että Euroopan unioni ei ole onnistunut luomaan kehystä ulkomailla suoritettujen tutkintojen akateemiselle tunnustamiselle. Kirjoittajien mukaan ei myöskään ole mitään merkkejä siitä, että Euroopan unioni ainakaan lähitulevaisuudessa olisi astumassa kansallisen koulutuspolitiikan ytimeen. Kirjoittajat kuitenkin pitävät tilannetta tulevaisuudessa epävarmana. He viittaavat erityisesti laajentumiseen, joustavuuden mahdollisuuteen siinä, kuinka pitkälle jäsenvaltiot yhteistyössään menevät sekä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden väliseen dynaamiseen suhteeseen. (De Wit & Verhoeven 2001, 175- 231)

Oikeudellisesta näkökulmasta asiaa tarkastellut Shaw (1999, 559-588) jakaa 1990-luvun lopussa Euroopan unionin koulutusta koskevan politiikan ja lainsäädännön neljään kauteen: varhainen vaihe 1958-1974, aktiivisen kauden käynnistyminen 1971-1985, muutoksen kausi 1985-1993 ja vuodesta 1993 eteenpäin vallitseva lujittamisen, vakauttamisen ja politiikkasidonaisuuden aika.

Euroopan unionin oma julkaisu koulutusalan yhteistyöstä Euroopan yhteisössä (Histoire 2006) jakaa koulutusallalla Euroopan yhteisössä tehdyn yhteistyön ajallisesti viiteen kauteen. Vuodet 1948-1968 kattavat varsinaista koulutusyhteistyötä edeltävän kauden. Vuosina 1969-1985 yhteistyö koulutuksen alalla käynnistyy. Vuosina 1985-1992 toteutetaan koulutusohjelmia, ennen kuin koulutus sisällytetään perussopimukseen. Vuosina 1993-1999 kuljetaan kohti tietojen ja taitojen yhteiskuntaa ja vuosina 2000-2005 koulutus ottaa paikan Euroopan unionin taloudellisen ja sosiaalisen strategian ytimessä. (ibid.)

Suomessa Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa on tutkinut erityisesti emeritusprofessori Reijo Raivola. Raivola on kirjoittanut mm. koulutuksen eurooppalaisesta ulottuvuudesta (1993), Euroopan unionin koulutusdirektiiveistä, erityisesti tutkintojen tunnustamiseen liittyvistä kysymyksistä (1995) sekä yleisemmin Euroopan yhdentymisestä ja Euroopan unionin koulutuspolitiikasta (1990, 1994 ja 1994b).

Laajassa katsauksessaan Euroopan unionin koulutusdirektiiveihin Raivola tiivistä vuonna 1995 (435-436) Euroopan unionin koulutuspoliittisen ajattelun 30 vuoden ajalta seuraaviin yleispiirteisiin: 1) subsidiariteetti-periaatetta on pidetty loukkaamattomana; 2) luottamus kansallisiin koulutusjärjestelmiin rakennetaan hyvin organisoidulla yhteistyöllä kansallisten järjestelmien välillä; 3) Maastrichtin sopimus antaa yhteisölle mahdollisuuden ryhtyä välittömään ja suoraan toimintaan sellaisen lisäarvon saavuttamiseksi, minkä yhteisön puuttuminen koulutukseen tuo tai yhteisön koulutusjärjestelyjen tarjoaman mittakaavaedun hyödyntämiseksi esimerkiksi etäopetuksessa; 4) Euroopan unioni elää jatkuvassa rahoituskriisissä ja ohjelmia toimeenpantaessa on käytettävä hyväksi eri rahoituslähteiden tarjoama synergiaetu; 5) koulutusintressi on kohdistunut lähes yksinomaan ammatilliseen koulutukseen ja aikuiskoulutukseen ja yleissivistävä kasvatus on katsottu puhtaasti kansalliseksi tehtäväksi. Raivola (1995, 436) kuitenkin huomioi, että uusi Sokrates-ohjelma

oli ottanut myös koulukasvatuksen yhteistyön piiriin. Raivolan artikkelia kymmenen vuotta myöhemmin lukiessa voi vain todeta, kuinka kohdallaan analyysi ja jopa artikkelin ennusteet ovat. Raivola (ibid., 441) mm. kirjoittaa, että ”yhteisö on selvästi funktionalisoinut koulutuksen elinkeinoelämän palvelijaksi”. Avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä käsitelläänkin kaikkeen koulutukseen liittyviä kysymyksiä. Näkökulma on liitetty selkeästi Lissabonin strategian tavoitteisiin, jotka puolestaan liittyvät vahvasti mm. kilpailukykyyn. Monet viime vuosien Euroopan unionin koulutuspoliittiset aloitteet korostavat nimenomaan koulutuksessa hankittavia ja työelämässä tarvittavia kompetensseja. Tällaisista aloitteista voidaan mainita esimerkkeinä mm. elinikäisen oppimisen korostaminen, tutkintojen viitekehys tai perustaitojen määrittely. Raivolan (1995, 442) arvion mukaisesti ”elinikäisen koulutuksen järjestelmä tuottaa hyvinkin erilaisia yksilöllisiä kvalifikaatiopolkuja, mikä lisää kelpoisuuksien kumuloituvuuden ja tunnustamisen ongelmia”.

Ollikaisen (1999, 30-34) väitöskirjan katsauksesta Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa käsittelevään tutkimukseen käy ilmi, että Euroopan unionin koulutuspolitiikasta on kirjoitettu paljon, mutta kysymystä ei juuri ole analysoitu syvällisesti. Suuri osa aihetta käsittelevistä kirjoituksista on julkaistu artikkeleina ja ne ovat käsitelleet koulutuspolitiikkaa vain yhdestä näkökulmasta. Ollikainen liittyy Euroopan unionin koulutuspolitiikan tutkimuksen koulutuksen kansainvälistymiseen liittyvään tutkimukseen. Ollikainen siteeraa Teichleria (1996, 341), jonka mukaan aiheeseen liittyvä tutkimus on ”satunnaista, hajanaista tai episodimaista”.

Korkeakoulututkimuksen erilaisia lähestymistapoja ja viitekehyksiä kuvaavat mm. Reed, Meek ja Jones (2002). He kirjoittavat ”Governing higher education: national perspectives on institutional governance” -teoksen johdannossaan erilaisista teorioista, joiden avulla voidaan tutkia korkeakoulujen ohjausta globaalissa ympäristössä. Neave (1989, 211-222) kuvaa korkeakoulututkimuksen ja ympäristön välisten suhteiden sekä harjoitetun korkeakoulupolitiikan merkitystä korkeakoulututkimuksen painopistealolle.

Huismanin, Maassenin ja Neaven (2001) toimittamassa teoksessa ”Higher Education and the Nation State” arvioidaan korkeakoulutuksen ja valtion välistä suhdetta sekä korkeakoulutuksen koordinaatiota ja ohjausta eri näkökulmista Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Huismanin, Maassenin ja Neaven (2001, 1-12) teoksen esipuheessa otetaan esiin kolme korkeakoulutuksen koordinaation ulottuvuutta: akateeminen, hallituksen ja markkinoiden harjoittama koordinaatio. Kirjoittajien mukaan uudet koordinaation muodot ovat entistä moniulotteisempia ja eurooppalainen ulottuvuus koordinaatiossa ja ohjauksessa ei voi olla vaikuttamatta kansallisiin koulutusjärjestelmiin. Neaven (2001, 13-74) katsaus korkeakoulutuksen eurooppalaisen ulottuvuuden historiaan osoittaa, että eurooppalaisen ulottuvuuden käsite ei ole aivan niin vanha kuin eurooppalaiset korkeakoulut, mutta eurooppalainen ulottuvuus on ollut aina arvokas asia ja sitä on pidetty tiedon universaalisuuden symbolina.

Korkeakoulututkimuksen alalla on tehty paljon vertailevaa tutkimusta (Goedegebuure & al. 1994; Meek & al. (toim.) 1996; Kogan 2002). Neaven

(1995, 378-379) mukaan eri maiden koulutuspolitiikkaa vertailevat tutkimukset yleistyivät erityisesti vuosina 1985-1995, jolloin myös valtioiden välinen keskinäinen vertailu lisääntyi voimakkaasti. Vertailevissa tutkimuksissa sivutaan usein myös kansainvälisyyttä tai Euroopan unionin vaikutusta jäsenvaltioissa.

Myös kansallista koulutuspoliittista ohjausta on tutkittu runsaasti. Aiheesta on julkaistu myös kansainvälisiä vertailevia artikkeleita ja tutkimuksia (mm. Clark 1983; Neave & Van Vught 1994; Kogan 1998; Amaral, Jones & Karseth 2002). Ohjausjärjestelmien muutoksesta kohti ns. hybridimallia eli tilannetta, jossa valtio ei keskitetysti ohjaa läheskään kaikkea, vaan tilaa on annettu myös markkinoiden harjoittamalle ohjaukselle, ovat kirjoittaneet mm. Amaral ja Magalhaes (2001) sekä Gornitzka ja Maassen (2000). Harman (2005) on kirjoittanut kansallisista tutkimuksen ohjauksen instrumenteista ja niiden valinnan vaikeudesta.

Kansainvälisten järjestöjen, erityisesti OECD:n ja Euroopan unionin harjoittamaa korkeakoulutuksen ohjausta ja toimintaa koulutuspolitiikan alalla on myös tutkittu (mm. Laukkanen & Ollikainen 2001). Kirjoittaessaan markkinoiden ja julkishallinnollisen ohjauksen suhteesta Meek (2002) sivuaa myös Euroopan unionia (viittaus koulutusohjelmiin) ja Maailman kauppajärjestön WTO:n palvelujen kauppaa koskevaa GATS/General Agreement on Trade in Services -puitesopimusta. Sadlak ja Hüfner (2002) käsittelevät artikkelissaan kansainvälisten järjestöjen (UNESCO, Maailmanpankki, OECD ja Euroopan neuvosto) ja korkeakoulututkimuksen välisiä suhteita sivuten myös mainittujen kansainvälisten järjestöjen toimintaa mm. kansallisiin koulutuspolitiikkoihin liittyvissä kysymyksissä. Erityisesti Euroopan unionin osalta tutkijat ovat olleet pitkästi erimielisiä jo siitä, onko Euroopan unionilla omaa koulutuspolitiikkaa tai voiko sillä ylipäänsä olla sellaista. Kansainvälisten järjestöjen, erityisesti OECD:n ja Euroopan unionin välinen yhteistyö ja vaikutus toistensa politiikkoihin sekä maailman kauppajärjestön WTO:n pyrkimykset ovat kiinnostava aihe (esim. Van Vught, Van der Wende & Westerheijden 2002, 103-120). Rajaan tämän laajan kysymyksen pääosin tutkimukseni ulkopuolelle, joskin tutkimuksessani tulee esiin esimerkiksi indikaattoreiden alalla Euroopan unionin ja OECD:n välillä tehtävä yhteistyö.

Euroopan unionin vaikutusta kansalliseen koulutuspolitiikkaan yksittäisissä jäsenvaltioissa on kuitenkin arvioitu. Liekki Lehtisalo kirjoitti jo vuonna 1991 teoksessaan Uuteen koulutusajatteluun (1991, 56): ”Pyrkimys koulutuksen sisältöjen ja opetussuunnitelmien yhdenmukaistamiseen todennäköisesti lisääntyy. Ylikansallinen ohjailu tulee tässäkin suhteessa aikaa myöten olemaan kansallista itsemääräämisoikeutta olennaisesti rajoittava. Ylen herkkäuskoista olisi kuvitella Suomen voivan tulevaisuudessa harjoittaa kovin omaperäistä sisällöllistä koulutuspolitiikkaa.” Leitner kirjoittaa vuonna 1993 (203-217) erityisesti Itävallan tilanteesta ja korostaa kulttuurien moninaisuutta Euroopan korkeakoulutuksen integraatiossa. Kun 1990-luvulla puhuttiin kansallisen kulttuurin säilyttämisen merkityksestä, on 2000-luvulla keskustelun sävy muuttunut Euroopan unionin todellisen vaikutuksen arvioinnin suuntaan.

Trondal kirjoittaa (2002, 14), että Euroopan unionin vaikutus kansalliseen korkeakoulutus- ja tutkimuspolitiikkaan on lisääntynyt ennen kaikkea liikkuvuuteen ja yhteistyöverkostoihin liittyvissä kysymyksissä. Trondal (2002) on kuvannut tilannetta Norjassa ja tullut siihen tulokseen, että vaikka Euroopan unionin koulutus- ja tutkimuspoliittinen merkitys on voimistunut myös ETA-maassa, on konvergenssi Norjassa ollut kohtuullista. Lawn ja Lingard (2002, 290) kirjoittavat, että koulutuspolitiikka ei ole enää, jos se koskaan olikaan, vain kansallisvaltion tuote. Adamin (2001, 6) mukaan kansallinen autonomia ja suvereenisuus korkeakoulutuksen alueella eivät ole koskaan olleet tällaisen haasteen edessä.

Euroopan unionin toimintaohjelmia, niiden toimintaa ja vaikutusta esimerkiksi ”eurooppalaisen ulottuvuuden” muodostumiseen ovat tutkineet mm. Ollikainen (1999) ja (Hackl 2001). Teichler on käsitellyt useissa artikkeleissaan ja teoksissaan Euroopan unionin vaikutusta kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Hän sivuaa julkaisuissaan tutkintojen tunnustamisdirektiivejä ja niiden vaikutusta mm. koulutuspiteuteen jäsenmaissa (Teichler 1996). Teichler (1998, 88-98) on kirjoittanut myös siitä, miten Euroopan unioni vaikuttaa korkeakoulutuksen kansainvälistymiseen Euroopan unionin toimintaohjelmien, erityisesti Erasmus- ja Sokrates -ohjelmien kautta. Teichlerin (1998) mukaan ko. ohjelmia voidaan pitää Euroopan unionin koulutuspoliittisen vaikutuksen ilmentäjinä.

Avointa koordinaatiomenetelmää ja koulutuspolitiikkaa käsittelevää tutkimusta on vähän, mikä johtunee ennen kaikkea ilmiön tuoreudesta. Avoin koordinaatiomenetelmä tuotiin käsitteenä koulutuspoliittiseen keskusteluun vuonna 2000. Varsinaisesti avoimen koordinaation prosessi kuitenkin käynnistyi vasta vuonna 2002, kun Barcelonan Eurooppa-neuvosto hyväksyi sille esitetyn ”Koulutusjärjestelmien konkreettiset tavoitteet” – raportin ja Koulutus 2010 – työohjelma muodostui.

Euroopan unioniin kohdistuva tutkimus heijastaa myös integraatiota yleensä. Euroopan yhteisön koulutuspoliittisen toiminnan käynnistys- ja pilottivaiheeseen kohdistuva tutkimus tuo esiin mm. Euroopan yhteisön koulutuspoliittisen toimivallan laajenemiseen johtaneet Euroopan tuomioistuimen ratkaisut. Euroopan unionin koulutuspolitiikan laajenemisen kaudella Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen Euroopan unionin instituutioihin kohdistunut tutkimus voimistui. Rehnin mukaan (1997, 140-141) Euroopan unionin instituutioiden ja niiden välisten valtasuhteiden tutkimus on lisääntynyt instituutioiden merkitystä korostavan uuden institutionalismin voimistumisen myötä 1990-luvulla. Myös korkeakoulututkimuksessa kiinnostus on kohdistunut organisaatioihin, erityisesti korkeakouluihin. Yleisen kansainvälistymisen myötä ja liikkuvuuden lisääntyessä erityisesti Euroopan unionin koulutusohjelmien puitteissa, kiinnostus kohdistui mm. korkeakoulujen Euroopan unionin toimintaohjelmien puitteissa tekemään yhteistyöhön. Euroopan unionin koulutuspoliittisen toimivallan kasvaessa on korkeakoulututkimuksenkin piirissä ollut erityisesti 1990- ja 2000-luvuilla kiinnostusta Euroopan unionin

vaikutukseen jäsenvaltion, instituutioiden ja korkeakoulujen tai politiikan tasolla (De Wit 2003).

Myös Euroopan unionin vaikutuksesta mahdollisesti seuraavaa politiikkojen lähentymistä on tutkittu (mm. Hyyryläinen 1999, 32-33; Radaelli 2000). Bennett (1991, 215-233; myös Bennett 1991b, 31-54) tarkastelee eri maiden politiikkojen lähentymistä. Hän erottaa neljä viitekehystä, joiden kautta vaikutteet yleensä suodattuvat maasta toiseen: jäljittely, eri maiden eliittien välinen verkottuminen, kansainvälisten ohjausjärjestelmien kautta tapahtuva harmonisointi sekä ulkoa tuleva pakottaminen. Voisi ennakoida, että avoimen koordinaatiomenetelmään ja erityisesti sen vaikutukseen jatkossa kohdistuva tutkimus on myös kiinnostunut jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkojen lähentymiseen liittyvistä kysymyksistä. Dolowitz ja Marsh (1996, 343-357) kirjoittavat politiikan siirtymisestä ja toisilta oppimisesta Euroopan unionia laajemmassa kontekstissa ja luovat yleiskatsauksen aihetta käsittelevään kirjallisuuteen.

Tällä hetkellä integraatiotutkimuksen keskeinen kohde on Euroopan unionin muodostama hallintajärjestelmä (Bache & Flinders 2004). Peterson ja Bomberg (1999, 5) kirjoittavat, että hallinnan käsite on mukana ”kaikkialla viimeaikaisessa Euroopan unionia koskevassa kirjallisuudessa”. Hallinnan käsite on tärkeä myös korkeakoulututkimuksessa. Maassenin (2004, 2) mukaan 2000-luvun alussa korkeakoulutuksen hallinta on yksi pysyvimmistä ja monimutkaisimmista korkeakoulupolitiikan kysymyksistä.

2. Tutkimuksen viitekehys

Tässä kappaleessa muodostan tutkimukseni viitekehysten. Esitän kolme teoreettista näkökulmaa, jotka auttavat ymmärtämään avointa koordinaatiomenetelmää ja sen puitteissa muotoutuvaa toimintaa. Arvioin kolmen teoreettisen lähtökohdan soveltumista avoimen koordinaatiomenetelmän tarkasteluun ja sen ymmärtämiseen. Viitekehysteni muodostuu uusfunktionalismista, systeemiajattelusta ja hallinnasta. Uusfunktionalismia ja hallintaa tarkastelen ja hyödynnän erityisesti Euroopan unioniin kohdistuvan tutkimuksen näkökulmasta, enkä käsittele niitä laajemmasta tieteellisestä lähtökohdasta. Näen tutkimukseni osana prosessia, joka luo Euroopan unionin hallintaa ja erityisesti avointa koordinaatiota koskevaa teoriaa. Viitekehysten tarkoitus on avata käsitteistöä, jonka valossa tarkastelen tutkimukseni kohdetta, jonka varassa tutkimus etenee ja jonka kautta tutkimukseni kohde konkretisoituu ja tulee ymmärrettäväksi. Viitekehysten avulla luon taustan tutkimuskysymykselleni, tarkastelen teoreettisen kirjallisuuden tutkimuskohteeseeni liittämiä huomioita ja liitän tutkimukseni aiempaan tutkimukseen. Viitekehysten keskeisin tarkoitus on kuitenkin auttaa ymmärtämään tutkimaani ilmiötä: avointa koordinaatiomenetelmää erityisesti silloin, kun sitä käytetään korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Teoreettisista näkökulmista tutkimuksessani keskeisin on hallinnan näkökulma. Hallinta muodostaa tulkintakehyksen, jonka avulla teoreettisesti ja toiminnallisesti varsin avointa, moniulotteista ja vaikeasti jäsentyvää avointa koordinaatiomenetelmää on mahdollista tulkita ja ymmärtää. Myös aiemmassa tutkimuksessa avointa koordinaatiomenetelmää pidetään yleisesti yhtenä Euroopan unionin hallinnan muodoista.

Hallinnan näkökulmaan liittyy käsitteitä ja asioita, joiden kuvaus ja hyödyntäminen on tarpeen myös tässä tutkimuksessa. Avoimen koordinaatiomenetelmän toiminnan tulkintaa ja ymmärtämistä lisääviä käsitteitä ja asioita ovat läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet; Eurooppalainen hallintotapa, jolla viitataan komission näkemykseen hyvästä hallinnosta ja asiasta julkaisemaan asiakirjaan sekä verkostot ja niistä erityisesti episteemiset yhteisöt. Määritän käsitteet hallintaa käsittelevissä kappaleissa lähtökohtaisesti Euroopan unionin ja sen puitteissa syntyneen toiminnan kautta. Esiin nostamani asiat ja käsitteet toimivat toisiaan sivuten, osin myös toisiaan rajoittaen, mikä auttaa osoittamaan avoimen koordinaatiomenetelmän toimintaan liittyvää dynaamisuutta, jatkuvaa muutosta ja monimuotoisuutta. Tutkimuksen edetessä avoin koordinaatiomenetelmä alkaa näyttäytyä koko ajan enemmän toimintaprosessin ja Euroopan unionin toimintapolitiikan näkökulmasta.

Hallinnon tutkimuksessa systeemiajattelua voidaan hyödyntää erilaisina sovellutuksina. Käytän sanaa systeemiajattelu kuvaamaan teoreettista ajattelua; systeemitieteen hyödyntäminen olisi edellyttänyt syvempää tarkastelua. Tällöin avoimen koordinaation kuvaamisessa olisi voinut hyödyntää esim. monimutkaisia systeemejä koskevaa tutkimusta (esim. Stacey 1996).

Tässä tutkimuksessa tarkastelen avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tapahtuvaa ohjausta myös itseään säätelevänä systeeminä. Systeemiajattelu auttaa ymmärtämään avoimen koordinaation luonnetta ja erityisesti avoimen koordinaation puitteissa tuotettavaa yhteistä palautetta ja informaatiota ohjauksen välineinä. Systeemiajattelu auttaa minua myös pohtimaan sitä, onko avoimesta koordinaatiomenetelmästä tai sen puitteissa muodostumassa institutionalisoituva järjestelmä, vaikka avoin koordinaatio tällä hetkellä näyttäytyykin selvemmin toimintaprosessina. Hyödynnän systeemiajattelua avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvan hallintotavan, erityisesti järjestelmän osien ja niiden ympäristön välisen suhteen kuvaukseen. Näen tutkimuskohteeni Euroopan unionin tai jäsenvaltion tasolla myös avoimen koordinaation kokonaisuuden ja sen osien välisenä suhteenä, jossa ympäristö vaikuttaa järjestelmän toimintaan ja järjestelmä vaikuttaa ympäristön toimintaan. Avoimessa koordinaatiossa oleellisia ovat erityisesti toiminnan tulokset, se, onko jäsenvaltio saavuttanut yhdessä asetetut tavoitteet. Toiminnan resursointiin ja syötteisiin on menetelmän puitteissa kuitenkin kiinnitetty vain vähän huomiota. Systeemiajattelu toimii analyysin ja tulkinnan tukena ja helpottaa ymmärtämistä.

Uusfunktionalismin esittäminen luo taustaa tutkimukselleni. Tutkimuskohteen ymmärtämiseksi on tärkeitä ymmärtää myös laajemmin integraation ja Euroopan unionin toimivallan laajenemisen ja syvenemisen takana olevia syitä sekä sitä poliittis-hallinnollista ympäristöä, jossa avointa

koordinaatiomenetelmää käytetään. Olen valinnut integraatiotutkimuksen lähestymistavoista uusfunktionalismin. Katson sen kuvaavan hallitustenvälisyyttä korostavaa tutkimusta paremmin Euroopan unionin kehitystä.

Tutkimuksen viitekehys rakentuu siis kolmesta teoreettisesta näkökulmasta: uusfunktionalismista, systeemiajattelusta ja hallinnasta. Näiden tarkoituksena on avartaa ja helpottaa tutkimuskohteen tulkintaa ja ymmärrystä monimutkaisessa asetelmassa ja toimintaympäristössä. Kullakin näkökulmalla on ylläkuvattu tarkoituksensa ja niitä hyödynnetään tutkimuksen edetessä.

2.1. Uusfunktionalismi integraation selittäjänä

Tutkimukseni on osa Euroopan unioniin eri tieteenaloilla kohdistuvaa tutkimusta, jota nimitetään integraatiotutkimukseksi. Perinteiset integraatiotutkimuksen lähestymistavat ovat uusfunktionalismi ja hallitustenvälisyys. Näitä lähestymistapoja yhdistää tutkimuksen kohdentaminen integraatioprosessiin: ne hakevat syitä integraation etenemiseen ja etsivät integraatiota koskevien tärkeiden ratkaisujen tekijöitä. Niiden tulkinnat eroavat toisistaan ennen muuta siinä, kumpi on ollut ratkaiseva tekijä integraation etenemisessä, mm. kansainvälisen talouden murroksen, ylikansallisten instituutioiden ja monikansallisten yritysten paine (uusfunktionalismi) vai valtioiden väliset neuvottelut ja valtioiden sisäiset voimasuhteet (hallitustenvälisyys). (Rehn 1997, 132-145)

Uusfunktionalismi tarjoaa Raunion (1999, 19-20) mukaan selityskyvyltään vahvimman viitekehysten yhdentymisprosessin analysointiin. Uusfunktionalismi painottaa yhteiskunnallisten toimijoiden, mukaan lukien ei-valtiolliset toimijat, rationaalista oman edun tavoittelua, kansainvälisten ja monikansallisten toimijoiden ja yhteisöllisten instituutioiden merkitystä sekä integraation epäpoliittisuutta ja vähittäistä etenemistä toiminnallisen ja poliittisen leviämisaikutuksen (spillover) myötä. (Rehn 1997, 133; Raunio 1999, 19-20; Schmitter 2004, 46). Schmitter (2004, 46) mainitsee lisäksi erityisesti alueellisten järjestöjen ”sihteeristöt”.

Tässä tutkimuksessa funktionalismi nähdään ajallisesti uusfunktionalismia edeltäneenä teoreettisena lähestymistapana analysoida integraatiota. Rosamondin (2000, 31) mukaan funktionalistinen lähestymistapa on keskeinen kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa. Taylor (1990, 125) kirjoittaa, että funktionalismi on uusfunktionalismin älyllinen esi-isä. Taylor ja Groom (1975, 1) kuvaavat funktionalismin olevan paremminkin lähestymistapa kuin selkeä ja tiivis teoria. Taylor ja Groom (ibid.) varoittavat funktionalismin useista ja erilaisista tulkinnoista ja sen sisäisistä epäjohdonmukaisuuksista, mutta kuvaavat kuitenkin funktionalismin keskeisiä piirteitä. Funktionalistisen ajattelun mukaan kansallisvaltio, joka edelleen palvelee menestyksekkäästi tiettyjä tarkoituksia, voi edistää mm. kansallista vaikutusvaltaansa kansalaisten yhteisen hyvän ja hyvinvoinnin kustannuksella. Kansainväliset järjestöt sen sijaan voisivat tuottaa

enemmän hyvinvointia yksilöille ja edistää rauhanomaisen järjestelmän syntymistä. Funktionalismin keskeinen perusolettamus on, että ”funktiota seuraa muoto”. (ibid.). Rosamond (2000, 33) kirjoittaa, että funktionalistiselle lähestymistavalle keskeistä on yksilön tarpeiden tai hyvinvoinnin tarpeet ja huoli siitä, että puolustaessaan omia etujaan kansallisvaltio joskus ylittää yksilön ja hyvinvoinnin.

Katsauksessaan integraation peruslinjoihin Antola ja Tuusvuori (1983, 35-43) kirjoittavat, että yleisessä muodossaan funktionalismia voi pitää rauhan ja hyvinvoinnin teoriana. Tämän ulottuvuuden funktionalismiin toi Antolan ja Tuusvuoren mukaan (1983, 37; myös Rosamond 2000, 33; Diez & Wiener 2004, 7) erityisesti Mitrany, joka julkaisi toisen maailmansodan aikana teoksen *A Working Peace System*. Mitrany'n teos muodosti funktionalistisen ajattelun keskeisen opin, joka sittemmin on merkittävästi vaikuttanut funktionalismin yhden käyttötavan, funktionalistisen integraatioteorian kehittymiseen.

Funktionalistista integraatioteoriaa kuvatessaan Antola ja Tuusvuori (1983, 37-38) lähtevät liikkeelle E. B. Haasista, jonka teos *The Uniting of Europe* vuodelta 1958 oli tärkeä askel funktionalististen oppien sovellutuksessa (myös Rosamond 2000, 54-55). Teoksessaan Haas (1958, 16) määritteli integraation seuraavasti (käännös Antola & Tuusvuori 1983, 38): ”Integraatio on prosessi, jonka kuluessa poliittiset toimijat useissa erillisissä kansallisissa yksiköissä tulevat vakuuttuneiksi tarpeesta siirtää lojaliteettejaan, odotuksiaan ja poliittista toimintaansa uudelle ja laajemmalle keskukselle, jonka instituutioilla on, tai ne vaativat itselleen lainsäädäntövaltaa aiempien kansallisvaltioiden yläpuolella.” Haas (1958, 16) jatkaa, että poliittisen integraation lopputulos on uusi poliittinen yhteisö, joka asettuu aiempien toimijoiden yläpuolelle.

Funktionaalisen integraatioteorian perusmalli lähti ajatuksesta, että integraatio on luonteeltaan prosessi. Integraation ymmärtäminen prosessina viittaa ilmiön avoimuuteen ja ennalta määräämättömyyteen. Integraatio voi ottaa lähtökohdakseen ja suunnakseen hyvin erilaisia tekijöitä. Se on luonteeltaan eri alueilla ja eri olosuhteissa hyvin vaihtelevaa. Funktionaalinen integraatio ei etukäteen sido integraatiota määrättyihin instituutioihin tai institutionaalisiin ratkaisuihin. (Antola & Tuusvuori 1983, 38)

Rosamondin (2000, 55) mukaan ehkä suurin ero uusfunktionalismin ja funktionalismin välillä on, että uusfunktionalistit toivat poliittisen toimijan takaisin integraatioprosessiin. Keskeinen taustatekijä, joka johtaisi kansallisvaltion jälkeisiin poliittisiin yhteisöihin ei ollut ainoastaan teknokraattinen automatiikka, vaan pikemminkin poliittisten yhteisöjen muodostumista tukee ja sen mahdollistavat omien intressiensä mukaan toimivat tahot. (ibid.). Rosamond (2000, 57) jatkaa, että yksi uusfunktionalismin keskeinen oletus oli lähtökohdiltaan selkeästi funktionalistinen: tärkeät asiat eivät välttämättä liittyneet perinteisiin valtioiden keskeisinä pitämiin politiikkoihin tai ideologioihin, vaan tärkeät asiat liittyivät kansalaisten hyvinvointiin ja materiaalisiin tarpeisiin.

Antolan ja Tuusvuoren (1983, 39-40) mukaan uusfunktionalistisen teorian peruskäsitteistöön kuuluu läheisesti kolme käsitettä: lähtökohtaedellytysten

syntyminen, liikkeellelähtö ja leviäminen (myös Rosamond 2000, 58-59; Haas 1970).

Lähtökohtaedellytyksinä korostetaan yhteisiä taloudellisia intressejä ja talousjärjestelmien samankaltaisuutta, joihin väistämättä liittyy poliittisia ja yhteiskuntapoliittisia lisämääreitä. Tyypillisiä lähtökohtaedellytyksiä ovat yksikköjen samankaltaisuus, olemassa olevan vaihdannan määrä, eliittien samankaltaisuus, yksikköjen keskinäinen riippuvuus ja yhteisöllinen pluralismi. (Antola & Tuusvuori 1983, 38-40; Sandholz & Zysman 1992, 98; Rosamond 2000, 58-59)

Kun lähtökohtaedellytykset on täytetty, siirrytään liikkeellelähtövaiheeseen. Liikkeellelähdön ajatellaan tapahtuvan sillä sektorilla, jolla keskinäinen riippuvuus ja yhteistyön tarve ensiksi kehittyy. Tämä liikkeellelähtösektori on myöhemmän yhdentymisen avainala. Integraatioyhteisöissä se on taloudellinen. Uusfunktionaalinen teoria ei kuitenkaan usko, että liikkeellelähdön perustaksi riittäisi pelkkä yleinen samankaltaisuus, vaan se edellyttää myös konkreettisia tavoitteita ja tarpeita, joiden toteuttaminen vaatii puolestaan yhteistyön institutionalisoimista. (Antola & Tuusvuori 1983, 40; Sandholz & Zysman 1992, 98; Rosamond 2000, 58-59)

Liikkeellelähtövaiheen jälkeen integraatio etenee uusfunktionaalisen teorian mukaan automaattisesti kolmanteen, leviämisen eli spillover -vaiheeseen. Rosamondin (2000, 59) mukaan spillover on ehkä uusfunktionalismin tärkein käsite. Leviämisen vaiheessa integraatioprosessi syvenee ja laajenee kattamaan uusia sektoreita. Automaattisen yhdentymisen perusajatuksena on, että yhdentymisen kerran liikkeelle lähdettyään edellyttää samankaltaista kehitystä myös muilla aloilla. Alkuvaiheessa leviämisen vaikutuksen kohteeksi joutuvat liikkeellelähtösektoria lähellä olevat alat, mutta myöhemmin yhdentymisen leviää laajemmalle ja kattaa ajan mittaan myös poliittisen yhdentymisen. Jälkimmäinen on välttämätöntä prosessin ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Leviämisen vaiheen aikana yhteisten instituutioiden ja niiden ylikansallisuuden merkitys korostuu. (Antola & Tuusvuori 1983, 40; Sandholz & Zysman 1992, 98; Rosamond 2000, 59-60)

Rehn (1997, 134) mainitsee Sandholzin ja Zysmanin uusfunktionalismin henkinherättäjinä 1990-luvulla. Sandholzin ja Zysmanin (1992, 95) artikkeli, joka kuvaa Euroopan yhteisön sisämarkkinoiden perustamiseen tähdännyttä ”1992-ohjelmaa” ja erityisesti sen poliittista ja taloudellista taustaa korostaa, että ”1992-ohjelma” on ”dramaattinen uusi alku” Euroopan rakentamisessa. Artikkelin tuo esiin mm. sen, että integraatioprosessissa on useita keskeisiä toimijoita: Euroopan yhteisön instituutiot, kansalliset hallitukset ja (ylikansalliset) yritykset. Kirjoittajien mukaan ”1992-ohjelmaan” aktiivisiksi toimijoiksi edellämainittujen lisäksi ovat tulossa myös kansalliset parlamentit, poliittiset puolueet ja ammattiliitot (Sandholz & Zysman 1992, 97). Sandholzin ja Zysmanin (1992, 128) mukaan Euroopan yhteisön uudistamista ohjaa kolme ryhmää: Euroopan yhteisön toimielimet, eurooppalainen teollisuuseliitti ja jäsenvaltiot. Kirjoittajat (ibid.) korostavat erityisesti komission johtajuuden ja aloitteellisuuden merkitystä.

Leviämistä eli spilloveria kuvaavat myös Burley ja Mattli (1993, 55-56), joiden mukaan integraatioprosessin dynamiikan keskeisimmät uusfunktionalistiset käsitteet ovat toiminnallinen uusille sektoreille laajentuminen, poliittinen laajentuminen sekä yhteisten intressien löytäminen. Heidän mukaansa (1993, 56-57) toiminnallinen laajentuminen perustuu siihen, että modernin talouden sektorit ovat voimakkaissa keskinäisissä riippuvuussuhteissa, joten integraatiotoimi yhdellä sektorilla aiheuttaa tavoitteiden saavuttamiseksi integroivia toimia myös muilla sektoreilla. Poliittisella laajentumisella viitataan mukautumiseen, ylikansallisella tasolla tapahtuvaan arvojen ja odotusten muuttumiseen ja sektori-integraatioon vastauksena kansallisten intressiryhmien ja poliittisten puolueiden väliseen yhteen liittymiseen. (Burley & Mattli 1993, 55-56)

Burley ja Mattli (1993, 55) kuitenkin korostavat, että uusfunktionalismi ei pidä integraatioprosessia automaattisesti kumuloituvana. Yhteisten intressien löytämisellä uusfunktionalistit tarkoittavat esimerkiksi tilannetta, jossa jäsenvaltioilla on vaikeuksia löytää yhteisiä poliittisia kantoja, vaikka ne samanaikaisesti ymmärtävät kompromissin tarpeellisuuden muiden yhteistyömuotojen varmistamiseksi. Tällaisesta umpikujasta päästään tekemällä myönnytyksiä jollain toisella politiikan alueella, löytämällä siellä yhteisiä intressejä. Käytännössä tällaisessa tilanteessa tarvitaan avuksi itsenäinen välittäjäinstituutio, jonka asema kompromissien myötä vahvistuu. (ibid.)

Uusfunktionalismi painottaa Matlaryn (1997, 266-267) mukaan ylikansallisten toimijoiden merkitystä integraatioprosessissa ja asiantuntijoiden roolia politiikkojen muotoilussa ja ongelmien ratkaisemisessa. Burley ja Mattli (1993, 54) kirjoittavat, että uusfunktionalistisen teorian mukaan kansallisen hallituksen rooli yhdentymiskehityksessä on ”luovalla tavalla responsiivinen”. Poliittisina vallanpitäjinä hallitukset voivat hyväksyä tai väistää yhteisöviranomaisten päätökset. Ne voivat myös suhtautua niihin välinpitämättömästi tai jopa sabotoida niitä. Yksipuolinen uppiniskaisuus voi kuitenkin osoittautua haitalliseksi, etenkin jos se muodostuu ennakkotapaukseksi muille hallituksille. Hallitukset voivat joko valita päätösten hyväksymisen tai tuntea olevansa pakotettuja antamaan periksi yhdentyville ylikansallisille intresseille. (ibid.)

Uusfunktionalismi korostaa Euroopan tason toimijoiden merkitystä poliittista yhdentymistä selitettäessä. Lawn ja Lingard (2002, 290) kirjoittavat, että työskennellessään kasvokkain ja virtuaalisesti yhteisissä hallitusten välisissä hankkeissa, projekteissa ja verkostoissa merkittävät koulutuspoliittiset toimijat tulkitsevat, välittävät ja rakentavat koulutuspolitiikkaa. He muodostavat koulutuspolitiikan eliitin, jonka valta ilmenee koulutuspoliittisen keskustelun muotoilussa ja määrittelyssä (ibid.). Kansalliset poliittiset päättäjät alkavat enenevässä määrin toimia Euroopan tasolla, joko Euroopan unionin toimielimissä tai osallistumalla Euroopan unionin lainsäädäntöön jäsenvaltioiden edustajina. Koska kansallisten poliittisten eliittien jäsenet ovat säännöllisessä kanssakäymisessä näiden poliittisten instituutioiden puitteissa, he käyttävät uutta keskushallintoa hyväkseen hakiessaan ratkaisuja kansallisiin ongelmiin.

Euroopan unionin toimielimet ovat tärkeitä välittäjiä ja sovittelijoita valtioiden välisessä yhteistyössä. Kansalliset poliittiset toimijat alkavat siis vähitellen katsoa asioita ”eurooppalaisesta näkökulmasta”. (Raunio 1999, 19-20; Raunio 2002, 146)

Uusfunktionalismi painottaa myös teknisen tai funktionaalisen leviämisen merkitystä. Ylikansallinen yhteistyö yhdellä alueella, politiikan yhteisöllistäminen eli siirtäminen Euroopan unionin toimivaltaan tai kansallisten politiikkojen koordinointi yhdellä alueella leviää vähitellen muille alueille. Yhteisöllisen päätöksenteon leviämistä alalta toiseen on edistänyt se, että yhteiskunnan eri politiikkalohkot ovat sidoksissa toisiinsa. Kolmas uusfunktionalismin ulottuvuus on maantieteellinen leviäminen. (Raunio 1999, 19-20; Raunio 2002, 146)

Euroopan unionin ylikansalliset instituutiot - komissio, parlamentti sekä osin myös tuomioistuin ja neuvosto - pyrkivät samanaikaisesti laajentamaan toimivaltaansa jäsenmaiden kustannuksella. Tuomioistuimen oikeuskäytäntö on laajentanut yhteisöjen toimivaltaa, komissio on – neuvoston tuella – käyttänyt aktiivisesti aloiteoikeuttaan myös jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa, ja parlamentti on koko integraatioprosessin ajan tavoitellut tiiviimpää Euroopan unionia. (Raunio 2002, 146)

Schmitter (1998, 11-14) esittää uusfunktionalistiseen viitekehykseen liittyviä vahvuuksia. Hän tuo esiin mm. uusfunktionalistisen viitekehyksen kyvyn ennustaa osittain näkymättömissä olevat riippuvuussuhteet, jotka voivat velvoittaa osapuolia tekemään yhteistyötä sellaisissa asioissa, joissa ei ollut tarkoitus yhteistyötä tehdä. Tämä perustuu mm. vuorovaikutuksen ja erilaisten keskinäisten suhteiden ja yhteisten toimintojen voimakkaaseen lisääntymiseen. Schmitterin (1998, 13) mukaan tämä ei kuitenkaan aina ole seurausta niinkään Euroopan unionin sisäisestä kehityksestä, vaan impulsseja tulee myös ulkoa.

2.1.1. Uusfunktionalismin kritiikkiä

Uusfunktionalismin heikkoutena Schmitter (1998, 13-14) pitää Euroopan tuomioistuimen ja laajentumisen merkityksen väheksymistä. Vuonna 2004 Schmitter (55-56) kritisoi uusfunktionalismia myös politisoitumisen ja kansallisten viranomaisten vastustuksen merkityksen vähättelystä. Myös Burley ja Mattli (1993, 56-57; myös Matlány 1997, 266) ovat arvostelleet uusfunktionalismia nationalismin ja poliittisen sektorin merkityksen vähättelystä. Majonen (1996, 62) mukaan uusfunktionalismin kannattajat eivät ole pystyneet selittämään Euroopan unionin toimintojen selektiivistä laajentumista.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta vakavin kritiikki uusfunktionalismia kohtaan liittyy siihen, että uusfunktionalismi ei riittävästi huomioisi kansallisten hallitusten toimintaa ja niiden painoarvoa. Kritiikistä huolimatta katson, että uusfunktionalismi selittää parhaiten tässä tutkimuksessa kuvatun ilmiön taustaa: Euroopan unionin toiminnan laajenemista ja syvenemistä.

Uusfunktionalismikaan ei riitä kaiken Euroopan unionin puitteissa tapahtuvan toiminnan selittämiseen. Uusfunktionalismi (ja hallitustenvälisyys) pyrkivät ennen kaikkea selittämään integraatiota. Ne eivät yleensä tarkastele Euroopan unionia poliittisena järjestelmänä, jolloin tutkimuksen kohteena olisivat Euroopan unionin päätöksenteko, instituutiot ja verkostot sekä Euroopan unionin lainsäädännön ja ohjelmien toimeenpano. Tämä on johtanut uusien käsitteellisten viitekehysten etsintään. (Rehn 1997, 136; Teague 2001, 7; Schmitter 2004, 69-70). Euroopan unioniin kohdistuva tutkimus on siirtynyt integraation selittämisestä siihen, kuinka Euroopan unioni ja sen yhteyteen muodostuva järjestelmä toimii. Kun integraation selittäminen on ollut uusfunktionalismin ja hallitustenvälisyyden ytimessä, 1990-luvulla tutkijat alkoivat myös kysyä, kuinka politiikka muodostuu tällä monitasoisella ja moniulotteisella toiminta-areenalla. 1990-luvulla alettiin myös laajasti analysoida Euroopan unionin ongelmanratkaisukykyä. (Schäfer 2004b, 2)

2.1.2. Uusfunktionalismi tässä tutkimuksessa

Olen kuvannut, kuinka funktionalismi oli integraation ensimmäisen vaiheen lähtökohta ja toimintatapa. Kansainvälinen (eurooppalainen) yhteistyö ja integraatio aloitettiin teknisistä ja taloudellisista kysymyksistä. Funktionalismilla tarkoitettiin valtioiden välistä yhteistyötä, jossa pyrittiin edistämään luonteeltaan kansallisia, lähinnä taloudellisia intressejä. Kun näissä on päästy eteenpäin, voidaan syntyneen luottamuksen perusteella siirtyä poliittisesti vaikeampiin yhteistyön alueisiin ja poliittiseen integraatioon. Muutoksen yhteydessä funktionalismin sijaan on alettu puhua integraatiotutkimuksen ylikansallisia intressejä integraatioprosessissa painottavasta uusfunktionalismista. Euroopan tason toimijoiden rooli on korostunut.

Uusfunktionalistinen viitekehys kuvaa puutteineenkin hyvin tutkimani ilmiön taustalla vaikuttavaa Euroopan unionin toiminnan prosessimaisuutta ja Euroopan unionin toimivallan laajentumista myös koulutuspolitiikkaan. Jäsenvaltioiden välinen yhteistoiminta leviää sektorilta toiselle. Kun jäsenvaltiot näkevät yhteistoiminnan tärkeyden yhdellä alueella, on yhteistoimintaa vaikeaa kieltää toisella alueella. Esimerkkinä tällaisesta ketjusta voidaan mainita yhteistyön kehittyminen mm. seuraavilla politiikan alueilla: talouspolitiikka – työllisyyspolitiikka – rakennepolitiikka – koulutuspolitiikka.

Tutkimuksessani uusfunktionalistinen kehitys tulee esiin siinä, että perussopimusten antamasta rajallisesta toimivallasta huolimatta Euroopan unioni on etenkin Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen ottanut aktiivisemmän roolin koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Vetoapuna tässä on käytetty myös muita Euroopan unionin politiikkoja. Euroopan unionin koulutuspoliittisia avauksia on usein selitetty muiden politiikkojen tukemisella. Tämä näkyy erityisesti Lissabonin strategian yhteydessä, mutta jo ennen avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa koulutuspolitiikan yhteydet esimerkiksi työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan olivat havaittavissa. Yhteydet ovat tärkeitä ja

luontevia, esimerkiksi työllisyysaspekti on keskeinen koulutuksen ulottuvuus. Euroopan unionin toimivallan tosiasiallista laajenemista kuvaa myös se, että mm. usein työllisyyspolitiikkaan yhdistetyt kysymykset elinikäisen oppimisen kehittämisestä, aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisesta, koulutuksen yhteyksistä työelämään tai työelämässä tarvittavien perustaitojen määrittely liittyvät ja vaikuttavat suoraan kansallisen koulutuspolitiikan ydinalueina pidettäviin koulutuksen järjestämiseen ja koulutusohjelmien sisältöihin.

Euroopan unionin asteittainen toimivallan laajentuminen ja avoimen koordinaatiomenetelmän luonne vastaavat uusfunktionalistista käsitystä integraation etenemisestä. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa harjoitetusta yhteistyöstä voidaan nähdä uusfunktionalistisen kuvauksen mukainen integraation syveneminen. Jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välisen yhteistoiminnan vakiintumisen myötä avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä käyttöön tulevat yhä vahvemmat menetelmät: indikaattorit, vertailuarvot, yhteiset tavoitteet, kansallinen raportointi, vertaileva analyysi, Euroopan unionin tasolla laadittavat yhteisraportit, hyvien toimintatapojen vertailu, Euroopan unionin suositukset jäsenvaltioille yksittäin tai yhdessä, Euroopan unionin koordinoima seuranta ja mahdollisesti jopa sanktiot.

Yhteistyön syvenemisen lisäksi avoimella koordinaatiolla voi olla myös institutionaalisia seurauksia sekä Euroopan unionin tasolla että jäsenvaltioissa. On mahdollista, että prosessissa valtaa siirtyy uusfunktionalistisen käsityksen mukaan neuvostosta (hallituksilta) ylikansalliselle toimijalle: avoimen koordinaation prosessissa aloitteita tekeväälle, agendan luovalle, prosessia koordinoivalle sekä prosessin seurannan ja jäsenvaltioiden menestyksen arvioinnin organisoivalle komissiolle. Avoimen koordinaatiomenetelmän yhteyteen voi syntyä myös uusia instituutioita, jotka toimivat Euroopan unionin ja jäsenvaltion välissä: sosiaali- ja työllisyyspolitiikoissa komission ja jäsenvaltioiden virkamiehet muodostavat erityisen prosessia ohjaavan komitean (Zeitlin 2005, 460). Vastaava koordinaatioryhmä on vuoden 2005 lopussa muodostettu myös koulutuksen alalle (KOM 2005/549). Jäsenvaltion tasolla avoimen koordinaatiomenetelmän institutionalisoituminen voi luoda tarpeen uusille hallinto- ja ohjauksrakenteille. Uusfunktionalistisen käsityksen mukaan politiikkojen ja toimintojen institutionalisoituminen voi pitkällä tähtäimellä vaikuttaa myös toimivaltakysymyksiin Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä.

2.2. *Systeemiajattelu*

Avoimen koordinaatiomenetelmän luonne kattavana politiikan ohjauksen ja yhteistyön organisoimisen välineenä edellyttää viitekehyseltä laajaa näkökulmaa. Näen systeemiajattelun ymmärtämisen apuvälineenä, jonka kautta voi kuvata ja tulkita monimutkaisten järjestelmien osia ja näiden toiminnan yhteistulosta ja keskinäistä vaikutusta. Systeemiajattelu auttaa näkemään kokonaisuuden ja sen suhteen ympäristöönsä. Avointa koordinaatiomenetelmää,

sen toimintaa, sen puitteissa muodostuneita osasysteemeitä ja avoimen koordinaatiomenetelmän mukanaan tuomaa poliittis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän muutosta voi pitää monimutkaisena kokonaisuutena, järjestelmänä joka sisältää useita toimijoita, alajärjestelmiä, toisiinsa liittyviä ja vaikuttavia prosesseja ja palautejärjestelmiä sekä järjestelmänä, jolla on erityinen suhde ympäristöönsä.

2.2.1. Systeemin määrittelyä

Systeemiteoriaa, metodologiaa ja systeemikäytäntöä käsittelevässä teoksessaan Checkland (1981, 5) määrittelee systeemiteoreettisen lähestymistavan seuraavasti: kyseessä on lähestymistapa, joka ottaa laajan näkökulman, yrittää huomioida kaikki näkökulmat ja keskittyy eri osien väliseen vuorovaikutukseen. Checkland korostaa kirjassaan, että systeemiajattelu on syntynyt vastauksena yritykselle ymmärtää monimutkaista ympäristöä ja monimutkaisia ilmiöitä.

Bolmanin ja Dealin (1991, 318) mukaan systeemi on enemmän kuin osiensa summa. Systeemin ominaisuudet tulevat esiin sen osien välisissä suhteissa ja systeemin suhteissa ympäristöönsä. Systeemit pyrkivät säilyttämään stabiiliuden ja jatkuvuuden. Tähän ne tarvitsevat mukautuvia prosesseja ja palautejärjestelmiä, jotka mahdollistavat tärkeiden muutosten havaitsemisen sisäisessä tai ulkoisessa ympäristössä. (ibid.)

Systeemiteoriassa tunnustetaan ympäristön vaikutus organisaatioon ja organisaation vaikutus ympäristöön (Bolman & Deal 1991, 319). Systeemin suhde sen ympäristöön on erityisen tärkeä avoimelle systeemille (Harmon & Mayer 1986, 162-163). Systeemin osien välillä vallitsee tietty suhde. Ympäristön vaikutus systeemiin ilmenee vaikutteina, joita sanotaan panoksiksi tai syötteiksi. Järjestelmä vaikuttaa ympäristöön tuotosten välityksellä. Syötteiden ja tuotosten välillä on palautejärjestelmiä, jotka määräävät systeemin toimintaa. (Harmon & Mayer 1986, 163-166). Organisaation, sen ympäristön ja näiden puitteissa muotoutuvan palautejärjestelmän huomioiva näkökulma on oleellinen avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä, sillä menetelmän toiminta edellyttää paitsi sen piirissä toimivien organisaatioiden sopeutumista ja mukautumista uusiin tilanteisiin ja ympäristön epävarmuuteen, myös palautetta jäsenvaltioiden toiminnan tuloksista. Tämän tutkimuksen näkökulmasta tärkeää on se, miten systeemiajattelua voidaan soveltaa silloin, kun avointa koordinaatiomenetelmää käytetään korkeakoulupolitiikan ja korkeakoulutuksen alalla ja mikä on organisaation (esimerkiksi korkeakoulun) ja avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuneen systeemin välinen suhde.

Luhmannin (1995, 31-32) kuvaus auttaa ymmärtämään avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöä myös korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Monimutkaisten järjestelmien pitää sopeutua ympäristönsä lisäksi myös omaan kompleksisuuteensa. Niiden täytyy selvittää myös sisäisten epätodennäköisyyksien ja sisäisen riittämättömyyden kanssa. Järjestelmän sisäisistä haasteista seuraa, että järjestelmät eivät voi vain seurata muutoksia

ympäristössään, vaan niiden on huomioitava myös järjestelmän sisäinen sopeutuminen. Korkeakoulujärjestelmän tai korkeakoulun tasolla tämä voi tarkoittaa mm. sitä, että vastaus lisääntyneeseen ympäristön kompleksisuuteen on järjestelmän tai korkeakoulun sisäisen kompleksisuuden lisääminen.

Korkeakoulututkimuksessa korkeakoulujärjestelmää ja korkeakouluja avoimina systeemeinä ovat tarkastelleet mm. Birnbaum (1998) ja Hölttä (1995). Birnbaumin (1998, 30-55) mukaan systeemille luonteenomaisia piirteitä ovat systeemin osien välinen vuorovaikutus, kyseisen systeemin isommasta systeemistä erottavat rajat (jokainen systeemi on osa isompaa systeemiä) sekä ympäristöstä tulevat syötteet/panokset ja ympäristöön systeemin sisällä tapahtuneen käsittelyn jälkeen palaavat tuotokset.

Systeemit voivat Birnbaumin mukaan (1998, 34-35) olla avoimia tai suljettuja. Avoimen systeemin rajat ovat joustavat ja vuorovaikutusta systeemin ja sen ympäristön kanssa on paljon. Systeemin panokset voivat olla monenlaisia, mm. ihmisiä, ajatuksia, konkreettisia resursseja tai yhteistyötä muiden systeemien kanssa. Panoksia ei aina voida tarkkaan kontrolloida eikä arvioida. Systeemin tuotokset palautuvat ympäristöön, jossa ne voivat taas uudelleen muuttua panoksiksi. Dynaamisuus on tärkeää systeemin toiminnalle. (ibid.)

Alasysteemien toiminnan kuvaamiseksi Birnbaum (1998, 35-41) tarkastelee niiden välistä sidonnaisuutta. Tiukkasidonnaisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa alasysteemeillä on paljon yhteistä ja muutoksesta yhdessä alasysteemissä seuraa muutos toisessa alasysteemissä. Organisaatioissa, ml. korkeakouluissa, yleisempää on löyhäsidonnaisuus. Kun sidonnaisuus on löyhä, systeemin elementit reagoivat toisiinsa, mutta ne myös säilyttävät omat erityispiirteensä ja esiintyvät erillään. Yhteydet alasysteemien välillä voivat olla harvinaisia, merkityksettömiä ja vaikutuksiltaan heikkoja. Hölttä (1995, 48) kirjoittaa, että korkeakoulujärjestelmän ja yksittäisen korkeakoulun löyhäsidonnaisuus tekee niiden ohjaamisesta vaikeaa, eivätkä perinteiset hierarkkiset ohjausmenetelmät välttämättä toimi. Birnbaumin (1998, 38-39) mukaan tiukkasidonnaisuuden ja löyhäsidonnaisuuden käsitteet ovat suhteellisia. Käsitteellisesti ne voidaan erottaa toisistaan kahden kriteerin perusteella: alasysteemien välisten yhteisten muuttujien määrällä ja sillä, kuinka tärkeitä yhteiset muuttujat ovat alasysteemeille (ibid.).

Hyödynnän seuraavassa systeemiajattelua avoimen koordinaatiomenetelmän kuvauksessa erityisesti silloin, kun menetelmää käytetään korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

2.2.2. Avoimen koordinaatiomenetelmän toiminta korkeakoulutuksessa systeemiajattelun näkökulmasta

Yllä kuvatut systeemiä kuvaavat luonnehdinnat sopivat myös avoimen koordinaatiomenetelmän kuvaukseen. Erityisesti huomio kiinnittyy avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvan systeemin dynamiikkaan, siihen miten kokonaisuus ja sen osat ovat vuorovaikutuksessa.

Avoimen koordinaatiomenetelmän muodostama järjestelmä koostuu Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä määritellyistä elementeistä. Euroopan unionin tasolla määritellään yhteiset ongelmat, painopisteet, indikaattorit, vertailuarvot ja aikataulut. Kansallisella tasolla määritellään kansalliset tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltiot raportoivat Euroopan unionille menestyksestään ja toimistaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Euroopan unioni koordinoi tavoitteiden saavuttamisen seurannan ja mahdolliset seuraukset jäsenvaltioille. Prosessin yhteydessä organisoidaan keskinäisen oppimisen järjestelmiä jäsenvaltioiden välille. Uusia indikaattoreita kehitetään ja prosessin sykli toistuu uudelleen. Keskeinen avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvaa järjestelmää ylläpitävä elementti on informaatio, jota menetelmän puitteissa tuotetaan runsaasti. Informaation hyödyntäminen kansallisen tason ohjauksessa on ratkaisevaa sille, saavutetaanko asetetut tavoitteet ja viime kädessä mahdollisesti myös yhtenäisempi politiikka eri jäsenmaissa. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa syötteet ja tuotokset ovat pitkälti kognitiivisia ja järjestelmän piirissä käytävä dialogi tärkeää.

Avoimen koordinaatiomenetelmän ympäristön muodostavat Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden poliittiset, juridiset, taloudelliset ja hallinnolliset järjestelmät. Avointa koordinaatiomenetelmää korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä sovellettaessa voidaan erottaa myös alajärjestelmiä. Tällaisia ovat esimerkiksi keskinäisen oppimisen järjestäminen, menetelmään kuuluva raportointi- ja palautejärjestelmä, menetelmän puitteissa tehtävä indikaattoreihin ja vertailuarvoihin liittyvä yhteistyö sekä Euroopan unionin instituutioiden välinen yhteistyö avoimen koordinaation prosessin ylläpitämiseksi. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muotoutuu järjestelmä, jonka alasyteemit ovat löyhästi sidoksissa toisiinsa. Vuorovaikutusta ja yhteistyötä avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa on paljon, mutta yksittäiset systeemit, kuten esimerkiksi keskinäisen oppimisen järjestäminen tai indikaattoriyö voivat toimia myös itsenäisesti, toisistaan riippumatta.

Avointa koordinaatiomenetelmää systeemiajattelun kautta tarkastellessa ongelmalliseksi osoittautuvat systeemin syötteet ja resurssit. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa kiinnitetään enemmän huomiota toiminnan ja politiikan toivottuihin ja todellisiin tuloksiin kuin siihen, millä panoksilla tai resursseilla menetelmä toimii. Resurssien ja panosten puute on mainittu yhdeksi avoimen koordinaatiomenetelmän heikkoudeksi myös Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamisen mahdollisuuksia arvioitaessa (KOM 2005/549, 13).

Syötteiden ja resurssien puute näkyy myös silloin, kun avointa koordinaatiomenetelmää käytetään korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Tilanne on tyyppillinen Euroopan unionin koulutuspoliittisessa ohjauksessa ylipäänsä. Euroopan unionilla ei juuri ole käytössään sellaisia konkreettisia resursseja, joilla se voisi auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan hyviä tuloksia edes niissä kysymyksissä, jotka on yhdessä asetettu painopisteiksi. Koulutuspolitiikassa onkin monesti kyse siitä, että jäsenvaltiot tekevät sen mitä resurssiensa puitteissa voivat, ja mitä ne itse pitävät tärkeänä. Oikein kohdistettu

rahoitus voi kuitenkin osoittautua merkittäväksi korkeakoulujen toiminnassa. De Witte (1993, 192-193) viittaa Euroopan unionin koulutusohjelmiin ja kirjoittaa, että osoittamalla rahoitusta tiettyyn tarkoitukseen Euroopan unioni rohkaisee jäsenvaltioita tekemään sen toivomia aloitteita. Panosten lisääminen voisi tehostaa avoimen koordinaatiomenetelmän toimintaa järjestelmänä ja tuottaa parempia tuloksia jäsenvaltioissa.

Eurooppa-neuvostojen poliittiset päätökset, komission esitykset ja koulutusneuvoston päätökset ohjaavat avointa koordinaatiomenetelmää ja toimivat syöteinä menetelmän toiminnassa. Koulutuspoliittiset tavoitteet asetetaan yhdessä jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välillä. Koulutusneuvoston ja komission yhteistyö vaikuttaa toimivan hyvin ja pitkäjänteisesti, esimerkiksi Eurooppa-neuvostoon menevät asiakirjat laaditaan yhdessä komission ja koulutusneuvoston kesken. Tämän Euroopan unionin keskeisten instituutioiden välisen yhteistyön voi nähdä myös omana järjestelmänään avoimen koordinaatiomenetelmän sisällä. Jänteveyttä ja jatkuvuutta työlle antaa erityisesti komission aloitteellinen ja koordinoiva toiminta.

Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa koulutuspolitiikan alalla syntyvälle järjestelmälle ominaisia piirteitä ovat yhteistyö ja sen organisointi. Yhteistyötä tehdään eri tasoilla yksittäisissä kysymyksissä koulutuksen alalla. Yhteistyötä tehdään myös horisontaalisesti koulutuspolitiikan ja muiden politiikkojen välillä sekä jäsenvaltion että Euroopan unionin tasolla. Yhteistyöstä ja sen organisoinnista seuraavina tuotoksina voi pitää esimerkiksi menetelmän puitteissa syntyneitä informaatiota, menetelmän puitteissa muodostuneita yhteistyö- ja tiedonvaihtoverkostoja sekä keskinäistä oppimista. Verkostot puolestaan tuottavat järjestelmään esimerkiksi uutta tietoa, uusia painopisteitä ja toimintamalleja, jotka taas lisäävät keskinäistä oppimista.

Yhtenä alajärjestelmänä avoimen koordinaatiomenetelmän sisällä voikin nähdä myös keskinäisen oppimisen ja vertaisoppimisen organisoinnin. Keskinäisen oppimisen järjestelmän panoksena voi toimia hyviin tuloksiin johtanut politiikka tai toimintamalli yhdessä jäsenvaltiossa. Tätä mallia esitellään muille jäsenvaltioille ja tuloksena voi olla politiikan tai hallintotapojen muutos ja asetettujen tavoitteiden saavuttaminen myös toisessa jäsenvaltiossa. Korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä oleellinen on myös toimintaympäristö - kansalliseen kieleen, kulttuuriin ja koulutuspolitiikan perinteisiin liittyvät tekijät. Asiantuntijoiden välinen yhteistyö ja vuorovaikutus lisää järjestelmän dynamiikkaa. Asiantuntijatason yksittäisiin kysymyksiin keskittyvä yhteistyö tuo myös työn tuloksia ja yhteistyön puitteissa kertynyttä tietoa avoimen koordinaatiomenetelmän tavoitteiden mukaisesti lähemmäksi koulutuspolitiikan alalla toimivia.

Avoimen koordinaatiomenetelmän sisään on rakennettu raportointi- ja palautejärjestelmä, joka voi myös muodostaa oman systeeminsä. Euroopan unioni koordinoi menettelyä. Syöteinä toimivat jäsenvaltioiden komissiolle toimittamat raportit. Komissio analysoi raportteja ja tekee niistä yhteenvedon. Yhteenvedossa tai muutoin annetaan myös yleinen ja/tai jäsenvaltiokohtainen

palaute. Yhteenvedon valmistuminen ei kuitenkaan ole yksin komission käsissä, vaan se tekee ensin oman ehdotuksensa koulutusneuvostolle. Koulutusneuvosto käsittelee asian ja se voi edellyttää komission ehdotukseen muutoksia. Lopullisen yhteenvedon ja palautteen perusteella jäsenvaltio puolestaan voi ryhtyä kansallisiin toimiin.

Indikaattoreiden kehittäminen ja valinta on avoimen koordinaatiomenetelmän keskeinen vaihe. Indikaattorityötä, johon liittyy myös seuranta, voi pitää omana avoimen koordinaatiomenetelmän alasysteeminä. Indikaattorityön puitteissa muodostuva järjestelmä menee osittain päällekkäin ja on löyhästi sidoksissa tiedontuottamisen, järjestelmän puitteissa organisoitavan yhteistyön sekä raportointi- ja palautejärjestelmien kanssa.

Avointa koordinaatiomenetelmää korkeakoulutusta koskevissa kysymyksissä sovellettaessa oleellista on myös mitä tapahtuu sen jälkeen, kun järjestelmälle on annettu syötteet ja resurssit. Hölttä (1995, 62) on kuvannut itsesäätelyjärjestelmää ja mustien laatikoiden hierarkiaa korkeakoulututkimuksen alalla. Hänen mukaansa (ibid.) organisaation ylimmän tason tulisi suhtautua organisaation alempaan tasoon mustana laatikkona, jonka toimintaa ei tarvitse tarkkaan ymmärtää. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa onkin korostettu sitä, että sillä mitä jäsenvaltio tekee tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole väliä, kunhan toiminta on tuloksellista. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on keinoja tärkeämpää.

Avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisen kautta saatujen tulosten mittaaminen korkeakoulutuksen alalla ja tulosten käyttäminen ohjauksen apuna on tärkeää menetelmän toiminnalle. Jäsenvaltioiden toiminnastaan Euroopan unionille antaman palautteen tulisi olla avoimen koordinaation prosessia ylläpitävä tekijä. Avoin koordinaatiomenetelmä velvoittaa jäsenvaltioita tuottamaan tietoa ja raportoimaan saavutuksistaan. Huomio kiinnittyy taas indikaattoreihin, viitearvoihin ja niiden tarkoituksenmukaisuuteen. Indikaattoreiden tulisi olla riittävän yksinkertaisia, että todellista seuranta voitaisiin tehdä ja niitä voitaisiin käyttää hyväksi toiminnan ja järjestelmän kehittämisessä. Järjestelmän toiminnasta palautteena saatavan informaation tulisi myös olla niin selkeää ja tarkoituksenmukaista, että avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa toimivat löyhäsidonnaiset osasysteemit, esimerkiksi uusien indikaattoreiden kehitystyö tai keskinäisen oppimisen järjestäminen, voisivat hyödyntää menetelmää ja reagoida palautteena annettavan informaation esiintuomiin kysymyksiin. Näin myös järjestelmän osat säilyttäisivät tasapainon keskenään ja osana kokonaisuutta. Järjestelmästä saatavan palautteen tulisi mahdollistaa politiikan koordinointi Euroopan unionin tasolla myös korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Korkeakoulutus muodostaa monimutkaisen itseään säätelevän systeemin (Birnbau 1988; Hölttä 1995). Avoimen koordinaatiomenetelmän menestyksen näkökulmasta oleellisia ovat korkeakoulutusjärjestelmien kehittämiseksi Lissabonin strategian puitteissa asetetut tavoitteet. Järjestelmän ja politiikan kehittämisen haasteena on se, miten kansalliset korkeakoulutusjärjestelmät ja yksittäiset korkeakoulut saadaan reagoimaan näihin tavoitteisiin. Viime kädessä

vasta järjestelmän ja korkeakoulujen reaktioiden kautta voidaan arvioida, miten avoin koordinaatiomenetelmä toimii ohjausjärjestelmänä.

Kansallisella tasolla käytettävistä korkeakoulutuksen ohjausmalleista ns. hybridimalli kuvaa ohjauksen monia ulottuvuuksia ja eri ohjaavia tahoja. Hybridimallisella ohjauksella viitataan tilanteeseen, jossa valtio ei keskitetysti ohjaa läheskään kaikkea, vaan tilaa on annettu myös markkinoiden harjoittamalle ohjaukselle. Amaral ja Magalhaes (2001, 7) kirjoittavat, että korkeakoulujen autonomia on vahvistunut, mutta valtio ei kuitenkaan ole astunut riittävästi syrjään, vaan sääntelee korkeakoulujen toimintaa vielä merkittävässä määrin. Valtio on ottanut käyttöön yksityisellä käytettävien ohjausvälineiden tyyppisiä välineitä, mutta ei kuitenkaan ole mahdollistanut todellisten markkinoiden syntyä. Maassen ja Gornitzka (2000, 267 - 285) ovat erottaneet neljä valtion ohjausmallia, joiden näkökulmasta he tarkastelevat tilannetta kahdeksassa Länsi-Euroopan maassa. Nämä ohjausmallit ovat interventiota, kontrollia, toimeenpanoa ja tehokkuutta korostava rationaalinen ohjausmalli; akateemisten arvojen ja traditioiden merkitystä korostava institutionaalinen ohjausmalli; intressien esiintuomisen ja laajan osallistumisen päätöksentekoon mahdollistava korporatiivis-pluralistinen malli sekä ”supermarketti-malli”, jossa valtion rooli on vähäinen. Gornitzkan ja Maassenin mukaan (2000, 267) suhde valtion ja korkeakoulutuksen välillä on muuttunut dramaattisesti viimeisten 25 vuoden aikana. Valtion rooli on vähentynyt ja sen merkitystä on korvannut korkeakoulujen itsesääntely ja osittain myös ”supermarketti-malli”. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että valtion ohjaus olisi häviämässä. Muutokset ovat hitaita ja ”supermarketti-malliinkin” sisältyy monenlaisia ohjauselementtejä ja painotuksia. (Gornitzka & Maassen 2000, 283-284). Kiinnostava kysymys on, vahvistaako Euroopan unionin informaatio-ohjaus ja avoin koordinaatiomenetelmä luodessaan mahdollisesti läpinäkyvämpää ja herkemmin reagoivaa järjestelmää hybridimallin syntymistä ja käyttöä myös kansallisella tasolla.

Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa laadittujen kansallisten raporttien ja niiden perusteella laadittujen väliraporttien (Neuvosto 2004; Neuvosto 2006) perusteella vaikuttaa siltä, että avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa liikutaan vielä enimmäkseen strategiatasolla. Menetelmän puitteissa käytävä keskustelu esimerkiksi korkeakoulujen hallinnosta, rahoituksesta ja houkuttelevuudesta ei mainittujen väliraporttien (Neuvosto 2004; Neuvosto 2006) valossa vielä juuri ole näkynyt korkeakoulujen ohjauksessa tai korkeakouluissa. Koko avoimen koordinaation näkökulmasta ratkaisevaa onkin, miten kansallinen ohjausjärjestelmä reagoi Euroopan unionissa asetettuihin tavoitteisiin ja järjestelmän puitteissa Euroopan unionista tulevaan palautteeseen.

Systemiajatteluun perustuva tarkastelu avaa avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvia toiminnallisia kokonaisuuksia ja siihen sisältyvää palautejärjestelmää. Avoin koordinaatiomenetelmä ei kuitenkaan ole vakiintunut korkeakoulutukseenkaan liittyvissä kysymyksissä sellaisiin muotoihin, että sitä voisi varauksetta tarkastella pysyvänä systeiminä.

Menetelmän tarkastelu systeeminä edellyttäisi sen voimakkaampaa institutionalisoitumista. Gornitzkan (2005, 28) mukaan avoimen koordinaatiomenetelmän institutionalisoitumisesta koulutuksen ja tutkimuksen alueella on merkkejä. Tällaisina merkkeinä Gornitzka (ibid.) pitää mm. vakiintuvia prosesseja, organisaatorakenteita, esim. komiteoita ja työryhmiä, indikaattoreiden ja vertailuarvojen ympärillä tehtäviä päätöksiä sekä tavoitteiden saavuttamista kuvaavia informaatiodokumentteja. Systeemiajattelun kielellä ilmaistuna avoimen koordinaation puitteissa on syntymässä tiukempia sidoksia järjestelmän osien välille. Tässä tutkimuksessa systeemiajatteluun perustuva tarkastelu toimii yhtenä näkökulmana avoimen koordinaatiomenetelmän muodostaman toimintakokonaisuuden tulkinnan ja ymmärtämisen tukena.

2.3. *Hallinta tulkintakehyksenä*

Euroopan unioniin kohdistuva tutkimus on viimeisen kymmenen vuoden aikana siirtynyt integraatioprosessin analysoimisesta tarkastelemaan Euroopan unionia hallintajärjestelmänä (Hooghe & Marks 2001; Eberlein & Kerwer 2002 ja 2004; Yee 2004). Yksi keskeinen kysymys on, kuinka Euroopan unioni toimii. Euroopan unionin toimintaa kuvataan yleisesti hallinnan (governance) käsitteen avulla. Hallinnan käsite esiintyy toistuvasti Euroopan unionia, integraatiota ja avointa koordinaatiomenetelmää käsittelevässä kirjallisuudessa.

Euroopan unionin toimintaa yksittäisellä politiikan sektorilla voi tutkia myös kokonaisuuden kautta. Laffan, O'Donnell & Smith (2000, 198) kannustavat tutkimaan Euroopan unionia politiikan muodostumisen ja sen toimeenpanon kokonaisuuden kautta. Heidän mukaansa asioita ei tulisi katsoa perinteisestä näkökulmasta, jossa huomio kiinnitetään toimivaltaan kulloinkin kyseessä olevalla politiikan alueella yhtäältä Euroopan unionin ja toisaalta jäsenvaltion tasolla. Kirjoittajat näkevät monien muiden tutkijoiden tavoin, että on muodostumassa eurooppalainen hallintamalli. (ibid.)

Kun avoin koordinaatiomenetelmä otettiin vuonna 2000 käyttöön Euroopan unionissa myös koulutukseen liittyvissä kysymyksissä, koulutuksen alalla tehtävästä yhteistyöstä muodostui prosessi. Prosessissa voidaan erottaa eri vaiheita ja tavoitteiden saavuttamisen seuranta on järjestetty. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa järjestetystä prosessista näyttää muotoutuvan järjestelmä, jossa keskeistä on eri elementtien välinen dynamiikka ja vuorovaikutus. Menetelmän puitteissa toimivat tahot ja sen keskeiset vaiheet on määritelty, mutta toimivaltaan liittyvät kysymykset eivät ole kovin selviä. Menetelmä on luonteeltaan joustava ja olosuhteisiin reagoiva, eikä se ole institutionalisoitunut mihinkään pysyvään muotoon. Tiedonvaihto sekä eri tahojen ja tasojen (Euroopan unioni, kansallinen, alueellinen) välinen horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistyö ovat keskeisiä menetelmän toiminnassa. Vuoropuhelu muiden politiikkojen kanssa on tärkeää. Avoimen koordinaatiomenetelmän käytössä on kyse jäsenvaltioiden Euroopan unionin

puitteissa toteuttamasta vapaaehtoisesta yhteistyöstä, johon Euroopan unionin toimielimet kytkeytyvät.

Avoimen koordinaatiomenetelmän luonne johdattaa näkemään menetelmän ja sen puitteissa muodostuvan järjestelmän hallinnan näkökulmasta. Sibeonin mukaan (2000, 290-305) governance-termiä on käytetty useilla eri tavoilla ja se on määritelty harvoin. Tiihosen (2001, 5) mukaan hallinnan avulla käsitellään yhteiskunnan erilaisten instituutioiden verkostoa. Tiihonen (ibid.) jatkaa, että hallintaa ei säädellä pelkästään virallisilla oikeudellisilla normeilla, vaan myös epävirallisella tavalla, kuten ihmisryhmien tekemillä sopimuksilla ja neuvottelutuloksilla. Hallinnassa määritellään yhteiskunnan keskeisten instituutioiden, ryhmien, yritysten ja yksityisten ihmisten oikeuksia, valtaa ja velvollisuuksia sekä eri osapuolten keskinäisen vuorovaikutuksen menettelyjä (ibid.). Korkeakoulututkimuksen alalla Birnbaum (1988, 4) kirjoittaa, että hallinnalle ei ole yhtä ja yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Viinamäen (2004, 65) mukaan governance-termin kohdalla ei voida puhua käsitesisällöllisesti yhtenäisestä paradigmasta. Hallintaa pyritäänkin mieluummin kuvaamaan ilmiönä kuin tarkasti määrittelemään.

Laffanin, O'Donnellin ja Smithin (2000, 200) mukaan pyrkiessään toimimaan vaikuttavasti Euroopan unioni siirtyy kaupankäynnistä ongelmia ratkaisevaan hallintaan. Tällaiselle toiminnalle on ominaista asioiden laaja harkinta ja eri vaihtoehtojen pohdinta, kokeilut, tekemällä oppiminen ja arviointi (ibid.). Laffanin, O'Donnellin ja Smithin näkemyksestä johdan myös hallinnalle Euroopan unionin puitteissa asetettuja tavoitteita, joita voivat olla esimerkiksi keskinäisen oppimisen edistäminen, eri hallinnon tasojen yhteistyön koordinointi, eri politiikkojen lähentyminen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä osallistumisen lisääminen. Tällaiset yleiset hallinnalle asetettavat tavoitteet ovat myös avoimen koordinaatiomenetelmän onnistumisen edellytyksiä.

Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönoton seurauksena on myös koulutuskysymyksissä syntynyt uusia toimintoja, prosesseja ja verkostoja sekä Euroopan unionin että jäsenvaltion tasoille. Hallinta tulkintakehyksenä hävittää Euroopan unionilta sen toimivaltaan ja oikeudelliseen sääntelyyn perustuvan luonteen ja auttaa näkemään ja ymmärtämään Euroopan unionin kokonaisvaltaisesti pikemminkin toiminta-areenana kuin toimijana. Täten on mahdollista myös hävittää Euroopan unionin ja jäsenvaltion välistä toimivaltaa, autonomiaa ja suvereenisuutta tietyllä politiikan alalla koskeva kiista. (Savio 2001, 95). Esimerkiksi toimivaltaan liittyvät kysymykset sinänsä ovat koulutuspolitiikan näkökulmasta tärkeitä, mutta eivät tämän tutkimuksen näkökulmasta oleellisia.

Vuonna 2004 ilmestyneessä Bachen ja Flindersin toimittamassa teoksessa Multi-level Governance on useita tutkimusaiheeni näkökulmasta kiinnostavia hallintaa käsitteleviä artikkeleita. Tutkimukseni viitekehyksen selvittämiseksi hyödyllinen on Petersin ja Pierren (2004, 75-89) hallintaa kohtaan osittain kriittinenkin artikkeli, joka käsittelee mm. sitä, mitä hallinta on. Petersin ja Pierren mukaan hallinnan näkökulma korostaa prosesseja, ei instituutioita.

Hallinnassa kiinnitetään huomio integroivaan prosessiin, joka koordinoi julkista ja yksityistä toimintaa eri tasoilla ja antaa järjestelmän toiminnalle yhteisen suunnan ja tarkoituksen. Monitasohallinnalla viitataan myös useiden institutionaalisten tasojen välisiin vertikaalisiin ja horisontaalisiin suhteisiin. Monitasohallinnan näkökulmasta toimijoiden tai instituutioiden toimintaa ei määritetä hierarkkisesti, vaan niiden välillä on moniulotteiset toimintaympäristöön liittyvät suhteet. Kyse on verkostoista, jotka eivät toimi hierarkkisten auktoriteetti-, kontrolli- tai ohjaussuhteiden perusteella. Verkoston osallistujien välillä ei myöskään välttämättä ole hierarkkisia eroja. Hallintajärjestelmä ja verkostojen asema syntyy neuvottelujen tuloksena, mistä seuraa myös vaikeus ennustaa niiden toimintaa. Hallinnassa on kyse myös poliittisesta pelistä. Poliittinen peli mahdollistuu, kun esimerkiksi lainsäädäntöön perustuvan sääntelyn väheneminen avaa toimijoille paremmat mahdollisuudet strategisempaan ja itsenäisempään toimintaan. (Peters & Pierre 2004, 75-89)

Avointa koordinaatiomenetelmää hallinnan viitekehyksessä tässä tutkimuksessa tarkastellessa kohteena on avoimen koordinaatiomenetelmän toimeenpanon yhteydessä muodostumassa oleva hallintojärjestelmä. Hallintojärjestelmä puolestaan perustuu avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa harjoitettavaan sääntelyyn, ohjaukseen ja yhteistyöhön. Osallistumisen tulisi Lissabonin Eurooppa-neuvoston (2000) päätelmien mukaan olla ”*täysin hajautettua*”, jolloin paitsi Euroopan unionin ja jäsenvaltion toimielimet, myös työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat aktiivisesti.

Mm. seuraavien tutkijoiden näkemys hallinnasta kykynä toimia yhdessä ja tehdä koordinoituja päätöksiä sopii omaan tulkintakehykseeni. Christiansen, Follesdal ja Piattoni (2003, 6) määrittelevät hallinnan sellaisten autoritääristen päätösten tuottamiseksi, joita ei tuota mikään hierarkkinen rakenne, vaan jotka syntyvät mm. julkisten, yksityisten, kollektiivisten tai yksittäisten toimijoiden ansiosta. Jessopin (2004b) mukaan hallinnalla viitataan koordinaation mekanismeihin ja strategioihin tilanteessa, jossa autonomisten toimijoiden, organisaatioiden ja toimintajärjestelmien keskinäinen riippuvuus on monimutkainen. Monia toimijoita sisältävää ja moniulotteista avointa koordinaatiomenetelmää voikin pitää yhtenä monitasohallinnan toimintamallina (Jessop 2004, 72).

Maassen (2003, 34-45) kuvaa, kuinka korkeakoulututkimuksen alan hallintaan kohdistuvalla tutkimuksella on läheinen yhteys yleiseen, koko yhteiskuntaa koskevaan hallinnan tutkimukseen. Muutokset hallinnan muodoissa yhteiskunnassa vaikuttavat myös korkeakoulutuksen hallintaan, valtion ja korkeakoulujen väliseen suhteeseen ja mm. korkeakoulujen johtamiseen. Maassen (2003, 44) kuitenkin korostaa, että kaikki hallinnan muutokset tai uudistukset eivät sellaisinaan tai lainkaan ole sovellettavissa korkeakoulutukseen. Zgaga (2005) korostaa, että korkeakoulutuksessa hallinta ei ole tarkasti määritelty tai neutraali käsite, vaan siihen liittyy paljon avoimia kysymyksiä. Enders, Jeliaskova ja Maassen (2003, 7) kirjoittavat monien muiden hallinnan tutkijoiden tavoin, että Euroopan integraatio edellyttää hallinnan tutkimusta myös ylikansallisella tasolla.

Käytän tutkimuksessani hallintaa avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muotoutuvan järjestelmän tulkintakehyksenä. Hallinnan käsite on käyttökelpoinen tilanteessa, jossa tutkimuksen kohteena on Euroopan unionin toiminta kokonaisuutena. Määrittelen hallinnan tämän tutkimuksen tulkintakehyksenä systeemitason prosessiksi, jonka kuluessa luodaan säännöt ja puitteet avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvalle hallintotavalle sekä käytännöiksi, joiden avulla avoin koordinaatiomenetelmä ja sen puitteissa muotoutuva hallintotapa konkretisoituu käytännön toiminnaksi ja toimintatavoiksi.

2.3.1. Avoin koordinaatiomenetelmä yhtenä Euroopan unionin hallinnan muotona

Hallinta muodostaa tutkimukseni keskeisimmän tulkintakehyksen ja antaa minulle näkökulman avoimen koordinaatiomenetelmän tarkasteluun. Hallinnan näkökulma tekee näkyväksi ja ymmärrettäväksi Euroopan unionin ja sen puitteissa toimivan avoimen koordinaatiomenetelmän poliittisena, hallinnollisena ja toiminnallisena järjestelmänä. Lähtökohtani on, että avoin koordinaatiomenetelmä on yksi hallinnan konkreettinen toimintamalli. Avoin koordinaatiomenetelmä on Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien (2000, 11) mukaan ”*johdonmukaisempi ja järjestelmällisempi lähestymistapa*”. Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön liittyvien prosessien perusta ei ole juridinen, vaan käytännöt perustuvat poliittiseen sopimukseen. Avoimen koordinaatiomenetelmän toimivuudelle prosessien joustavuus on tärkeää.

Journal of European Public Policy –lehden avointa koordinaatiomenetelmää käsitelleessä erikoisnumerossa Borrás ja Jacobsson (2004, 186-188) kirjoittavat, että avoimen koordinaatiomenetelmän erityinen luonne voi johtaa muutoksiin tähänastisissa Euroopan unionin hallintatavoissa ja avointa koordinaatiomenetelmää itseään voi heidän mukaansa tarkastella uutena Euroopan unionin hallintatapana. Borrás ja Greve (2004, 335) päättelivät ko. lehden yhteenvetoartikkelissa, että avoimen koordinaatiomenetelmän yritykset institutionalisoida uusia diskursseja, luoda uusia odotuksia ja uusia yhteistyön ja vuorovaikutuksen foorumeita ovat ilmauksia uudesta tavasta ymmärtää hallinta Euroopan unionissa.

Integraation tarkastelu pehmeä ja kova lainsäädäntö -käsitteiden (soft and hard law) kautta on yleistä integraatiota yleensä ja erityisesti avointa koordinaatiomenetelmää hallinnan näkökulmasta tarkastelevassa kirjallisuudessa. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuva hallintatapa pyritään tutkimuksessa sijoittamaan pehmeä ja kova lainsäädäntö -käsitteiden yhteyteen. Tutkijoiden välillä on kuitenkin erimielisyyttä siitä, onko avoin koordinaatiomenetelmä yksi pehmeän lainsäädännön muoto vai voidaanko sitä pitää pehmeästä lainsäädännöstä eroavana itsenäisenä täysin omanlaisenaan hallinnan muotona.

Pehmeää lainsäädäntöä ei Bulmerin (1993, 367) mukaan ole helppoa kuvata irrallaan kovasta lainsäädännöstä tai poliittisista sopimuksista. Bulmer (1993, 367-368) jatkaa, että pehmeällä lainsäädännöllä viitataan menettelysääntöihin, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta jotka siitä huolimatta ohjaavat instituutioiden, jäsenvaltioiden, kansalaisten tai yritysten toimintaa. Snyder (1993, 2) määrittelee pehmeän lainsäädännön menettelyohjeiksi, joilla periaatteessa ei ole oikeudellisesti sitovaa voimaa, mutta joilla siitä huolimatta voi olla käytännön vaikutusta. Trubek, Cottrell ja Nance (2005, 1) kirjoittavat, että pehmeä lainsäädäntö ei ole uusi ilmiö, vaan sillä on aina ollut rooli Euroopan integraatiossa. Heidän mukaansa pehmeä lainsäädäntö on hyvin yleinen käsite ja sitä käytetään erilaisten prosessien kuvaamiseen. Ainut yhteinen piirre pehmeän lainsäädännön piiriin kuuluvilla prosesseilla on, että ne eivät ole muodollisesti sitovia. (ibid.)

Avointa koordinaatiomenetelmää ja sen keskeisiä piirteitä verrataan ja se yritetään yhdistää erityisesti pehmeään lainsäädäntöön. Useat tutkijat, mm. De la Porte ja Pochet (2002b, 11-27) sekä López-Santana (2004, 6) näkevät avoimen koordinaatiomenetelmän yhtenä pehmeän lainsäädännön muodoista. Trubek ja Trubek (2005, 83; 2005b) kuvaavat avointa koordinaatiomenetelmää pehmeän lainsäädännön muotona, joka ei ole sitova, mutta joka voi osoittautua normatiiviseksi järjestelmäksi. Trubek, Cottrell ja Nance (2005, 15) kirjoittavat, että kun avointa koordinaatiomenetelmää tarkastellaan pehmeänä lainsäädäntönä, sitä tarkastellaan vastakohtana kovalle yhteisömetodille.

Lähtökohtana Schäferin (2005, 2) mukaan mm. avoimen koordinaatiomenetelmän kaltaisen pehmeän lainsäädännön käytölle ei niinkään ole pehmeän sääntelyn vaikuttavuus vaan se, että pehmeää lainsäädäntöä käytetään vastauksena merkittäviin erimielisyyksiin. Schäfer kirjoittaa (2005, 6), että pehmeä lainsäädäntö voi ajan kuluessa muuttua lujemmaksi yhteistyön muodoksi, edistää omaa dynamiikkaansa tai hävitä, mutta vaikeista asioista neuvoteltaessa sen mukanaan tuoma keskeinen etu on se, että se mahdollistaa umpikujan välttämisen. Schäfer (2004, 13-14) katsoo, että pehmeän lainsäädännön, ml. avoimen koordinaatiomenetelmän, yhä laajeneva käyttö voi tuoda Euroopan unionia lähemmäksi ”perinteisiä” kansainvälisiä järjestöjä.

Useat tutkijat kuitenkin katsovat, että avoimen koordinaatiomenetelmän luonne on pehmeää lainsäädäntöä vahvempi, eikä niitä siksi voida suoraan rinnastaa toisiinsa. Regentin (2003, 191) mukaan avoin koordinaatiomenetelmä eroaa muusta pehmeästä lainsäädännöstä (esimerkiksi suosituksista, päätelmistä ja yhdessä sovituista menettelytavoista) siinä, että se on luonteeltaan prosessi. Regent (ibid.) jatkaa, että avoin koordinaatiomenetelmä luo lainkäytön mahdollistavan pehmeän viitekehyksen, jolla on käytössä omat sanktionsa.

Avoin koordinaatiomenetelmä tarjoaa Hodsonin ja Maherin (2001, 719; myös Szyszczak 2006, 495) mukaan hajautettuna ja dynaamisena prosessina uuden lähestymistavan Euroopan unionin hallintaan. Wincottin (2003, 234) mukaan avoimella koordinaatiomenetelmällä on tärkein rooli sellaisilla alueilla, joilla Euroopan unionilla on vähäinen kompetenssi säätää lakeja, mutta joilla vuorovaikutus Euroopan unionin ja kansallisten politiikkojen välillä on tärkeää.

Radaelli (2003, 24-25; myös Dale 2004, 174-178) katsoo, että avointa koordinaatiomenetelmää voidaan pitää täysin uudenlaisena hallinnan muotona seuraavin perustein: lainsäädännöllä on uusi, aikaisempaa rajoitetumpi rooli; avoin koordinaatiomenetelmä tarjoaa uuden lähestymistavan ongelmien ratkaisuun; prosessin tärkeimpiä piirteitä on osallistuminen; menetelmän sisään on rakennettu diversiteetti ja subsidiariteetti; menetelmä sisältää uusia tapoja tuottaa käyttökelpoista tietoa ja avoin koordinaatiomenetelmä luo merkittäviä mahdollisuuksia oppia muilta kunkin politiikan alueella.

Avoin koordinaatiomenetelmä eroaa Borrásin ja Jacobssonin (2004, 197) mukaan pehmeästä lainsäädännöstä mm. siksi, että se on enemmän poliittinen kuin juridinen prosessi. Borrás ja Jacobsson (2004, 188) esittävät seitsemän asiaa, joissa avoin koordinaatiomenetelmä eroaa perinteisistä pehmeän lainsäädännön muodoista:

Avoin koordinaatiomenetelmä	Perinteinen pehmeä lainsäädäntö
Hallitustenvälinen lähestymistapa: neuvostolla ja komissiolla keskeinen rooli	Ylikansallinen lähestymistapa: komissiolla ja tuomioistuimella keskeinen rooli
Korkean tason poliittinen seuranta/valvonta	Hallinnollinen seuranta/valvonta
Selvät ja toistuvat prosessit	Heikot ja ad-hoc prosessit
Politiikan alueiden systemaattinen linkittyminen	Ei selkeää linkittymistä politiikan alueiden välillä
EU-tason ja kansallisen tason julkisen toiminnan linkittyminen	Ei selkeää linkkiä EU-tason ja kansallisen tason toiminnan välillä
Ulkopuolisten toimijoiden osallistuminen toivottavaa	Ei selvästi etsi ulkopuolisten osallistumista
Tavoittelee keskinäistä oppimista	Keskinäinen oppiminen ei ole julkilausuttu tavoite

Ylläesitetystä käy ilmi tutkijoiden näkemyksiä avoimen koordinaatiomenetelmän ja pehmeän lainsäädännön välisistä suhteista. Tutkijoiden näkemyksiä yhteen koonneet Laffan ja Shaw (2005, 4) kirjoittavatkin, että ero uusien ja vanhojen Euroopan unionin hallinnan muotojen ja pehmeän ja kovan lainsäädännön välillä on enemmän aste-ero kuin kategoriaan liittyvä ero.

Asetun itse niiden tutkijoiden kannalle, jotka pitävät avointa koordinaatiomenetelmää omanlaisenaan pehmeää lainsäädäntöä muistuttavana hallinnan muotona, jota ei kuitenkaan voi verrata suoraan pehmeään lainsäädäntöön tai mihinkään muuhun Euroopan unionin aiempaan hallinnan muotoon. Zeitlin (2005, 24) kirjoittaa, että kyseessä on ”tunnistamaton poliittinen kohde”. Lisäksi, riippuen mm. siitä, millä politiikan alalla avointa koordinaatiomenetelmää sovelletaan ja millainen on ko. politiikan oikeusperusta Euroopan unionissa, avointa koordinaatiomenetelmää sovelletaan eri lailla.

Menetelmä voi saada myös yhteisömetodia tai kovaa lainsäädäntöä lähestyviä piirteitä. Avoimen koordinaatiomenetelmän omanlaista luonnetta korostaa myös menetelmän keskeisten elementtien määrittely ja sen prosessimaisuus. Avoimessa koordinaatiomenetelmässä vaikuttaa olevan kyse uudesta hallinnan tavasta, eikä sen voi yksiselitteisesti sanoa olevan täysin vastaava minkään aiemmin Euroopan unionin käytössä olleen hallinnan muodon kanssa.

2.3.2. Hallinta tulkintakehyksenä tässä tutkimuksessa

Kuten edeltä on käynyt ilmi, hallintaa koskevaa ja sitä määrittelevää tutkimusta on runsaasti. Tässä tutkimuksessa tärkeintä on se, miten voin hyödyntää hallintaa tutkimukseni tulkintakehyksenä. Olen määritellyt hallinnan systeemitason prosessiksi, jonka kuluessa luodaan säännöt ja puitteet avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvalle hallintotavalle sekä käytännöiksi, joiden avulla avoin koordinaatiomenetelmä ja sen puitteissa muotoutuva hallintotapa konkretisoituu käytännön toiminnaksi ja toimintatavoiksi. Tarkastelen hallinnan käsitteen avulla avointa koordinaatiomenetelmää ja tulkitsemisen puitteissa muodostuvaa hallintotapaa erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Van Kersbergen & Van Waarden (2004, 144) kuvaavat hallinnan käsitteen merkityksiä ja käyttöyhteyksiä. Yhteistä heidän mukaansa näille on, että kaikissa käytetään hallinnan käsitettä kuvaamaan muutosta. Tästä on kyse myös omassa tutkimuksessani. Tutkimuksessani keskeistä on Euroopan unionin luomassa koulutuspoliittisessa toimintaympäristössä tapahtuneen muutoksen tulkinta ja ymmärtäminen.

Hallinta tulkintakehyksenä mahdollistaa laajan ja ikään kuin ylhäältä katsovan näkökulman Euroopan unionin ja avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvaan toimintakokonaisuuteen, sen vertikaalisiin ja horisontaalisiin ulottuvuuksiin. Hallinta tulkintakehyksenä auttaa näkemään, kuinka avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa luodaan uudentyyppistä yhteistyötä, uusia yhteistyön tapoja, alueita ja foorumeita. Hallinnan käsite auttaa myös ymmärtämään avoimeen koordinaatiomenetelmään, koulutuspolitiikkaan ja ohjaukseen liittyviä ilmiöitä. Lawn ja Lingard (2002, 291) kirjoittavat, että Lissabonin strategian puitteissa asetetut tavoitteet ovat tuoneet painopisteeksi myös Euroopan koulutuspolitiikan johtamisen globalisaation, erityisesti muodostumassa olevien koulutuspalvelujen markkinoiden paineen alla. Oman määrittelyni mukaisesti käytän hallinnan näkökulmaa ennen kaikkea Euroopan unionin ja avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa syntyvän prosessin ja sen puitteissa muotoutuvien käytäntöjen tulkitsemiseen.

Hallinnan eri ulottuvuuksien ymmärtämiseksi kuvaan seuraavassa tutkimukseni näkökulmasta keskeisiä hallintaan liittyviä ja siihen usein yhdistettäviä asioita ja käsitteitä. Tällaisia ovat komission vuonna 2001 julkaisema valkoinen kirja Eurooppalainen hallintotapa, koulutuspolitiikassa keskeiset läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet sekä avoimen koordinaation

toiminnalle tärkeät ja hallinnan käsitteeseen usein yhdistetyt verkostot ja verkostoista erityisesti episteemiset yhteisöt. Otan myös esiin näiden asioiden merkityksen avoimen koordinaatiomenetelmän näkökulmasta ja kokoan näin tutkimukseni etenemistä tukevaa ja ymmärrystä lisäävää hallinnan tulkintakehystä.

2.3.3. Eurooppalainen hallintotapa (European Governance)

Hallinnon järjestämiseen, hyvään hallintotapaan, yhteistyöhön ja päätöksentekoon liittyvistä kysymyksistä on tullut keskeinen osa Euroopan unionin toimintaa. Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen on myös vuonna 2001 julkaistun valkoisen kirjan Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428) yksi keskeinen osa-alue. Valkoinen kirja on asiakirja, jossa komissio esittää Euroopan unionin toimintaan liittyviä ehdotuksia ja tarvittavia toimenpiteitä (Eerola, Mylly & Saarinen 1997, 82-83). Eurooppalaista hallintotapaa käsittelevä valkoinen kirja yhdistää tutkimuskohteeni Euroopan unionin laajempaan hallinnolliseen toimintaympäristöön ja muihin Euroopan unionin samanaikaisiin hallinnon kehittämisen prosesseihin.

Hyvän hallintotavan korostamiseen ja tutkimiseen on tärkeitä syitä. Hallinnon organisoiminen ja hyvä hallintotapa ovat tärkeitä Euroopan unionin legitimitetin ja demokraattisen toiminnan näkökulmista. Hyvä hallintotapa voi vahvistaa Euroopan unionin toiminnan legitimitettiä ja demokraattisuutta. Konkreettisina näkökulmina voidaan korostaa esimerkiksi hallinnon toimivuutta, tarkoituksenmukaisuutta tai asiakaslähtöisyyttä. Vaikka hallinnon järjestäminen kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan, voi integraation syveneminen ja integraation puitteissa harjoitettava laaja yhteistyö johtaa myös jäsenmaiden hallintokäytäntöjen ja hallinnon toiminnan yhdenmukaistumiseen Euroopan unionin alueella.

Tällainen tilanne on havaittu esimerkiksi korkeakoulujen toiminnassa. Korkeakoulututkimuksessa tähän on viitannut mm. Neave (2001, 64). Hänen mukaansa (2001, 64) Euroopan unionin koulutus- ja tutkimusohjelmilla on ollut suuri vaikutus sekä korkeakoulujen sisäisen hallinnon että korkeakoulujen välisten konsortioiden muokkaajina.

Avoin koordinaatiomenetelmä ei ole selvästi institutionalisoitunut, eikä sen piirissä toimiville tahoille ole määritelty selkeitä rooleja ja toimivaltaa nimenomaan avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvassa järjestelmässä. Menetelmän puitteissa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä muotoutumassa olevilla hallintokäytännöillä, hallintoperiaatteilla ja näiden perusteella muotoutuvalla hallintotavalla on suuri merkitys erityisesti jäsenvaltion ja Euroopan unionin välisen, jäsenvaltioiden keskinäisen ja jäsenvaltioiden sisäisen sekä korkeakoulujen yhteistyön ja toiminnan näkökulmasta. Hallintotavan merkitys voi olla suuri myös itse avoimen koordinaatiomenetelmän ja sen puitteissa muotoutuvien käytäntöjen tulevaisuuden kannalta. Jos avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa

muotoutuva toimintatapa ei noudata hyvää hallintotapaa, voi se olla avoimen koordinaatiomenetelmän tulevaisuuden ja siihen liitettyjen suurten odotusten näkökulmasta huono asia. Jos taas avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa noudatetaan hyvää hallintotapaa, se voi menestyä ja toimia tavoitteiden saavuttamisenkin näkökulmasta paremmin.

Hyvää hallintotapaa voi määritellä eri lailla riippuen mm. siitä, kenen näkökulmasta asiaa katsoo. Näkökulmana voisi olla esimerkiksi järjestelmän toiminta yleensä, järjestelmän toiminta kansallisesta tai Euroopan unionin näkökulmasta tai vaikkapa yksittäisen kansalaisen näkökulma. Hyvän hallintotavan keskeiset piirteet ovat kuitenkin todennäköisesti suhteellisen yhteneviä näkökulmasta riippumatta. Tässä tutkimuksessa pysyn Euroopan unionin muodostamassa viitekehyksessä ja tukeudun ensi sijassa Euroopan unionin omiin asiakirjoihin. Kun tutkimuskohteena on avoin koordinaatiomenetelmä, on luontevaa katsoa, mitä Euroopan unioni on hyvästä hallintotavasta 2000-luvulla sanonut ja perehtyä siihen, millaisia vaatimuksia Euroopan unioni asettaa omalle hyvälle hallintotavalleen. Tarkastelen avoimen koordinaatiomenetelmän toimintaa näiden vaatimusten valossa.

Valkoisen kirjan Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428) mukaan hyvän hallintotavan periaatteita ovat avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Valkoinen kirja sisältää muutosehdotuksia neljältä osa-alueelta: tiiviimpi osallistuminen ja avoimuuden lisääminen, päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen, Euroopan unionin panos globaalitasolla sekä politiikkojen ja toimielinten tarkistetut painopisteet. Hallinnan näkökulma tulee selkeästi esiin myös valkoisessa kirjassa. Valkoisen kirjan (KOM 2001/428) mukaan hallinnalla viitataan sääntöihin, prosesseihin ja käyttäytymiseen, jotka vaikuttavat vallan käyttöön Euroopan unionin tasolla.

Valkoista kirjaa (KOM 2001/428) analysoineet tutkijat ovat keskittyneet ennen kaikkea siihen yleiskuvaan, jonka valkoinen kirja antaa Euroopan unionin hallintatavoista ja erityisesti komission toiminnasta (Scharpf 2001; Scott & Trubek 2002; Scott 2002; Sbragia 2002). Tässä tutkimuksessa keskitytään valkoisessa kirjassa esitettyihin hyvän hallintotavan periaatteisiin.

Seuraavassa lyhyt valkoisen kirjan mukainen kuvaus kustakin periaatteesta. Kuvauksessa on käytetty asiakirjan suomenkielistä versiota. Kaikki periaatteet eivät täysin vastaa niille annettua sisältöä ja/tai englanninkielistä käsitettä, vaan joku toinen suomenkielinen käsite olisi voinut olla parempi. Effectiveness on ko. asiakirjassa käännetty sanalla tehokkuus, vaikka vaikuttavuus olisi parempi käänнос (ko. käsitteistä esim. Raivola, Valtonen & Vuorensyrjä 2000). Accountability on käännetty vastuun selkeys, mitä asiakirjassa pitkälti tarkoitetaan, mutta vastuun selkeys ei taas ole vakiintunut käänнос sanalle accountability. Tutkimuksen edetessä arvioin sitä, miten periaatteet toteutuvat avointa koordinaatiomenetelmää koulutuspolitiikan alalla käytettäessä.

Avoimuus (Openness)

Avoimuudella komission asiakirjassa tarkoitetaan toimielinten nykyistä

avoimempaa työskentelyä. Tämä taas edellyttää sitä, että toimielinten tulisi tiedottaa Euroopan unionin toiminnasta ja päätöksistä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa selkeämmällä kielellä. (KOM 2001/428)

Osallistuminen (Participation)

Osallistumisella tarkoitetaan laajapohjaista osallistumista poliittiseen päätöksentekoon, politiikan suunnitteluun ja sen täytäntöönpanoon. Ratkaisevana pidetään jäsenvaltioiden hallitusten roolia ja sitä, että niiden tulisi edistää kansalaisten osallistumista Euroopan unionin politiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen. (KOM 2001/428)

Vastuun selkeys (Accountability)

Vastuun selkeydellä tarkoitetaan eri toimijoiden roolien selkeyttä lainsäätäjinä ja toimeenpanovallan käyttäjinä. Jäsenvaltioiden ja kaikkien muiden EU:n politiikan valmisteluun ja toteuttamiseen eri tasoilla osallistuvien tahojen tehtäviä ja vastuuta on selkeytettävä. Erikseen mainitaan, että Euroopan unionin toimielinten on perusteltava toimintansa unionissa ja kannettava siitä vastuu. (KOM 2001/428)

Tehokkuus (Effectiveness)

Valkoisen kirjan mukaan Euroopan unionin politiikan on oltava tehokasta ja oikea-aikaista. Poliitiikan on vastattava tarpeisiin selkeiden tavoitteiden, vaikutusten ennakoarvioinnin ja aiempien kokemusten perusteella. Tehokkuus merkitsee myös sitä, että Euroopan unionin politiikkaa toteutetaan tavalla, joka on oikeassa suhteessa tavoitteisiin, ja että päätökset tehdään oikealla tasolla. (KOM 2001/428)

Johdonmukaisuus (Coherence)

Johdonmukaisuuden vaatimus edellyttää, että politiikan ja toiminnan on oltava johdonmukaista ja selkeää. Johdonmukainen toiminta edellyttää toimielimiltä vahvaa poliittista johtajuutta ja vastuun kantamista. (KOM 2001/428)

Sinänsä tärkeät hyvän hallinnon periaatteet on kuvattu valkoisessa kirjassa kapeasti ja erityisesti komission näkökulmasta. Esimerkiksi tehokkuutta (vaikuttavuutta), vastuun selkeyttä ja avoimuutta voisi kuvata ja määritellä paljon laajemminkin. Valkoisessa kirjassa esiin nostettujen hyvän hallintotavan periaatteiden toteuttamisessa on kyse myös toimintakäytäntöjen ja toimintakulttuurin muuttumisesta. Avoimen koordinaatiomenetelmän prosessin tai toiminnan näkökulmasta tarkasteltuna hyvät periaatteet voivat myös ketjuuntua ja näin todennäköisesti käytännössä myös tapahtuu. Esimerkiksi osallistumisen toimivuus edellyttää, että eri tahojen toimivalta ja vastuut on

selkeästi määritelty. Avointa koordinaatiomenetelmää näiden periaatteiden näkökulmasta arvioidessani en rajaudu tiukasti komission määritelmiin, vaan pyrin ottamaan mainittuihin periaatteisiin laajemman näkökulman. Käyttämäni hallinnan näkökulma edellyttääkin esimerkiksi avoimuuden tarkastelua paitsi asiakirjassa esiin nostetun asiakirjajulkisuuden, myös laajemman Euroopan unionin toimintakulttuurin näkökulmasta.

2.3.4. Läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet ja avoin koordinaatiomenetelmä

Läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet liittyvät läheisesti hallintaan ja hyvään hallintoon. Komission valkoisen kirjan (KOM 2001/428) mukaan edellä mainittujen periaatteiden mukainen hyvä hallintotapa vahvistaa läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteita. Hallintaan läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet liittyvät sekä silloin, kun hallinnalla viitataan päätöksentekoon, ohjaukseen tai yhteistyöhön muodollisten rakenteiden kautta tai niiden puitteissa että silloin, kun hallinnalla viitataan kansalaisyhteiskunnan tai yksityissektorin toimintaan hallintojärjestelmässä.

Englanninkielisestä *subsidiarity*-sanasta käytetään suomenkielisessä kirjallisuudessa mm. sanoja *toissijaisuus-* ja *läheisyys(periaate)*. Paulin (1994, 87) mukaan Tuomas Akvinolaisen jo 1200-luvulla määrittelemä läheisyysperiaate on Euroopassa pitkään tunnettu periaatteena yhteisestä hyvästä (*bonum communa*), jonka mukaisesti yhdelle osapuolelle annettu etu tai palvelu ei saa riistää toista osapuolta tai aiheuttaa hänelle vahinkoa.

Läheisyysperiaatteen mukaan Euroopan unionin tulee toimia mahdollisimman lähellä kansalaista. Perussopimuksen mukaan: *”Aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.”* Läheisyysperiaate on ohjelmallinen tavoite, ei velvoittava normi. Raunio (1999, 39) kirjoittaa, että toissijaisuusperiaatteen mukaan Euroopan unioni on toimivaltainen ainoastaan ja vain silloin, kun voidaan perustellusti ennakoida, että jäsenvaltiot eivät yksin toimimalla saavuta asetettuja tarkoituspäriä ja Euroopan unionin toiminnalle asetetut tavoitteet ovat paremmin saavutettavissa.

Komission asiakirjassa (COM 1993/545) läheisyysperiaatteesta todetaan, että *”periaate antaa Euroopan unionille mahdollisuuden laajentaa toimivaltaansa silloin, kun tilanne niin vaatii ja vastaavasti se antaa tilaisuuden rajoittaa toimivaltaa silloin, kun sen käyttö ei ole perusteltavissa.”* Läheisyysperiaate siis laajentaa ja rajoittaa Euroopan unionin harjoittaman ohjauksen mahdollisuuksia.

Läheisyysperiaatteen tulkinnassa on Savion (1995b, 23) mukaan tuotu esille, että sen avulla ei jaeta toimivaltaa, vaan toimivallan määrittelevät Euroopan unionin yhteisösopimukset. Periaatteen avulla sen sijaan säännellään toimivallan käyttöä ja arvioidaan sen käyttöä kussakin tilanteessa. Savio (*ibid.*) viittaa

komission tulkintaohjeisiin, joiden mukaan ”subsidiariteetti-periaatetta ei voida määrittellä puhtaasti negatiivisena ja siten valtapyrkimyksistä käsin. Se on myös positiivinen periaate, päämäärien saavuttamisen väline”. Hettinen (2003, 20) mukaan läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet eivät koske toimivallan jakoa Euroopan unionissa, vaan niillä säädellään sitä, milloin, missä laajuudessa ja millä tavalla Euroopan unionille annettua toimivaltaa voidaan hyödyntää.

Komission virkamiehen Hingelin (2001, 3) mukaan koulutus on politiikan alue, jolla läheisyysperiaatetta voidaan soveltaa täysimääräisesti. Hänen mukaansa päätöksenteon optimaalisin taso on kansallinen tai alueellinen. Näillä tasoilla voidaan tehdä aloitteita, jotka ovat täysin yhteensopivia kansallisten instituutioiden kanssa ja samalla kunnioittaa historiallista ja kulttuurista perintöä. Hingelin (ibid.) mukaan myös koulutuksen laatu edellyttää näiden periaatteiden täyttämistä.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan taas Euroopan unionin toiminnassa ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Niinpä ”toimintaa varten on valittava mahdollisimman yksinkertainen muoto, toiminnan on johdettava toimenpiteen tavoitteen tyydyttävään toteutumiseen ja sitä on voitava toteuttaa tehokkaasti” (Kari & Saari 2005, 13). Hettinen (2003, 20) kirjoittaa läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden läheisyydestä. Hänen mukaansa (ibid.) suhteellisuusperiaate täydentää loogisesti läheisyysperiaatetta.

Tutkimusaiheeni kannalta läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet ovat tärkeit, sillä niihin viitataan usein keskusteltaessa siitä, millä politiikan aloilla avointa koordinaatiomenetelmää ylipäänsä voidaan käyttää tai miten avointa koordinaatiomenetelmää kullakin politiikan alalla tulisi soveltaa. Periaatteisiin vedotaan usein myös silloin, kun keskustellaan Euroopan unionin toimivallasta ja toiminnasta koulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Lissabonin huippukokouksen päätelmien (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000, kohta 38) mukaan avoimen koordinaatiomenetelmän toimeenpanossa tulee ”*toissijaisuusperiaatteen mukaisesti soveltaa täysin hajautettua lähestymistapaa*”. Käytännössä on osoittautunut, että läheisyysperiaatteen ja avoimen koordinaatiomenetelmän välinen suhde ei ole selvä. Myös tutkijoilla on asiasta keskenään erilaisia näkemyksiä.

Tutkijat ovat edellyttäneet avoimen koordinaatiomenetelmän noudattavan läheisyysperiaatetta. Jotkut ovat todenneet sen myös näin tekevän. De la Porten (2002, 40) mukaan avoin koordinaatiomenetelmä on legitiimi niin kauan kuin se kunnioittaa läheisyysperiaatetta. Hodson ja Maher (2001, 719) kirjoittavat, että avoin koordinaatiomenetelmä vaikuttaa yhteensopivalta läheisyysperiaatteen kanssa.

Useat tutkijat kuitenkin epäilevät, että avoin koordinaatiomenetelmä ei kunnioita läheisyysperiaatetta tai että se on ristiriidassa läheisyysperiaatteen kanssa. De la Porte, Pochet ja Room (2001, 294) kirjoittavat, että lähemmässä tarkastelussa avoimen koordinaatiomenetelmän ja läheisyysperiaatteen yhteensopivuus ei ole aivan selvä. Epäselvyyttä lisäävät mm. avoimen koordinaatiomenetelmän prosessimaisuus ja sen vaatima yhteistyö ja vuorovaikutus eri toimijoiden kesken. Kun läheisyysperiaatteen mukaan

ratkaisut tulisi tehdä mahdollisimman lähellä niitä, joita ratkaisut koskevat, avoimen koordinaation piirissä toimivien tulee huomioida strategioissaan ja toiminnan organisoimisessa useita toiminnan tasoja.

Borrás ja Jacobsson (2004, 190-191) katsovat, että avoin koordinaatiomenetelmä on periaatteessa yhteensopiva läheisyysperiaatteen kanssa, mutta sen voidaan nähdä myös kiertävän läheisyysperiaatetta silloin, kun se sallii Euroopan unionin tekevän aloitteita sellaisilla politiikan alueilla, joilla toimivalta on yksinomaan jäsenvaltioissa. Borrásin ja Jacobssonin (ibid.) mukaan ratkaisevaa läheisyysperiaatteen näkökulmasta on avoimeen koordinaatiomenetelmään sisältyvä koordinaatio ja sen suhde siihen, kuinka paljon Euroopan unionilla on ennestään ollut toimivaltaa ko. politiikan alalla. Magnussonin mukaan (2005, 18) avointa koordinaatiomenetelmää on käytetty jo vuodesta 1997 lähtien pehmeänä strategiana suuremman integraation saavuttamiseksi sellaisilla politiikan alueilla, joilla muuten ei läheisyysperiaatteen vuoksi olisi voitu edistyä. Läheisyysperiaatetta sivuaa myös Smismans (2004, 17), jonka mukaan avoin koordinaatiomenetelmä keskittää politiikan määrittelyä eli asiat, jotka voitaisiin määrittellä ja päättää alemmilla tasoilla määritelläänkin Euroopan unionin tasolla. Smismans (ibid.) ottaa voimakkaan kannan avoimen koordinaatiomenetelmän luonteeseen kirjoittaessaan, että avointa koordinaatiomenetelmää tulisi kuvata sanoin *Open Method of Centralisation*.

Euroopan unionin julkaisemissa avointa koordinaatiomenetelmää koulutuskysymyksissä koskevista asiakirjoissa läheisyys- tai suhteellisuusperiaate ei juuri nouse esiin. Asiakirjoissa viitataan perussopimuksen artikloihin 149 ja 150, jotka määrittävät Euroopan unionin koulutuspoliittisen toimivallan. Neuvoston tiedonannossa ”Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtainen seurantaohjelma” todetaan mm., että avointa koordinaatiomenetelmää käytetään ”*yhteisön toiminnan lisäarvon kasvattamiseksi*” ja että ”*uuden avoimen koordinaatiomenetelmän avulla kehitetään johdonmukaista ja kokonaisvaltaista koulutusstrategiaa perustamissopimuksen 149 ja 150 artiklan mukaisesti*”. Samassa tiedonannossa korostetaan avoimen koordinaatiomenetelmän avulla Euroopan tasolla saavutettavaa lisäarvoa. (Neuvosto 2002)

Perussopimus rajaa Euroopan unionin koulutuspoliittisen toimivallan. Perussopimuksen mukaan ”*Yhteisö myötävaikuttaa korkealaatuiseen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta.*” Mahdollistaessaan yhteisön myötävaikutuksen ”*korkealaatuiseen koulutuksen kehittämiseen*” perussopimuksen voi katsoa mahdollistavan myös avoimen koordinaatiomenetelmän kaltaisen menettelyn koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Perussopimuksessa nimenomaisesti kielletään *jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistaminen*. Avoimessa koordinaatiomenetelmässä on kyse siitä, että jäsenvaltiot pyrkivät saavuttamaan yhdessä asetetut tavoitteet

ja parantamaan suoritustaan, mutta keinot ovat niiden itsensä valittavissa. Perussopimuksenkin mainitsema ”jäsenvaltioiden välinen yhteistyö” on yksi keskeinen avoimen koordinaatiomenetelmän käyttämistä välineistä ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on käytännössä yksi avoimen koordinaatiomenetelmän toiminnan perusedellytyksistä. Asetun asiassa Borrásin ja Jacobssonin (2004) kannalle, joiden mukaan avoin koordinaatiomenetelmä on periaatteessa yhteensopiva läheisyysperiaatteen kanssa. Avointa koordinaatiomenetelmää koulutukseen liittyvissä kysymyksissä käytettäessä ei mennä perussopimuksen antamaa toimivaltaa pidemmälle.

2.3.5. Verkostot

Hallinta, hallintotapa ja politiikkaverkostot kulkevat Sibeonin (2000, 292) mukaan käsi kädessä. Verkostot voivat osoittautua tärkeiksi myös avoimen koordinaatiomenetelmän toiminnassa. Verkostotutkimus on 1960-luvulta alkaen tuottanut joukon erilaisia lähestymistapoja ja erilaisia merkityksiä verkoston käsitteelle (Niemi-Iilahti 2002, 213). Niemi-Iilahden (2002, 215) mukaan verkostot voivat olla formaalisesti tai ei-formaalisesti muodostuneita, näkyviä tai näkymättömiä tai pysyviä tai ad hoc –tyyppisiä. Verkostojen toimijoiden identifiointi on Matláryn (1997, 280) mukaan suhteellisen helppoa, mutta sen selvittäminen, miksi juuri tietyt verkostot ovat relevantteja, on vaikeaa. Börzel (1998, 253-273) on kuvannut erilaisia käsityksiä verkostoista ja jakanut käsitykset kahden lähestymistavan alle. Toinen on pääosin anglosaksinen lähestymistapa, joka korostaa verkostoja intressien välittäjinä tietyllä politiikka-alueella. Toinen on saksalaiseksi luonnehdittu lähestymistapa, joka näkee verkostot hierarkialle ja markkinoille vaihtoehtoisena hallinnan muotona. Tutkimuksessani ei kuitenkaan tarkastella verkostoja niiden sosiaalisten suhteiden ja mekanismien tai esimerkiksi verkostojen arvomaailman kannalta (esim. Mitronen 2002, 27).

Tutkimukseni näkökulmasta ei ole tarpeen erityisesti paneutua verkostojen määrittelyyn tai ylipäänsä verkostotutkimukseen. Tässä tutkimuksessa verkostot esiintyvät avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä syntyvinä, pääasiassa eri tahoilta tulevien asiantuntijoiden muodostamina yhteenliittyminä, joiden perustamista ja koordinointia komissio yleensä tukee.

Komission julkaisemassa valkoisessa kirjassa Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428, 20-21) todetaan verkostojen merkityksestä Euroopan unionille mm.: ”Verkostot yhdistävät yrityksiä, yhteisöjä, tutkimuskeskuksia sekä alue- ja paikallisviranomaisia. Ne luovat vankan pohjan unionin yhdentymiselle ja yhteyksien luomiselle ehdokasmaihin ja muualle maailmaan. Samalla ne levittävät tietoisuutta EU:sta ja näyttävät, miten EU:n politiikka käytännössä toimii. Kuitenkin monet verkostot, joiden juuret ovat syvällä yhteiskunnassa, tuntevat joutuneensa syrjään EU:n päätöksentekoprosessista. Toimimalla nykyistä avoimemmin ja järjestämällä suhteensa toimielimiin paremmin verkostot voisivat lisätä vaikutustaan EU:n politiikkaan.” Toteutettavina toimina

hyvän hallintotavan kehittämiseksi ”komissio kehittää järjestelmällisempää ja aloitteellisempaa yhteistyötä keskeisten verkostojen kanssa, jotta niillä olisi mahdollisuus osallistua päätösten valmisteluun ja politiikan toteuttamiseen ja tarkastelee, miten valtioiden rajat ylittävän yhteistyön sääntelykehitystä voitaisiin tukea paremmin EU:n tasolla.”

Aarrevaaran (2001, 7) mukaan komissio haluaisi vahvistaa institutionaalista asemaansa aloitteentekijänä, täytäntöön panijana sekä Euroopan unionin kiistattomana edustajana, mistä syystä komissio tarjoaa verkottumismallia vaihtoehtona subsidiariteetti-periaatteen muuttamiselle oikeudelliseksi käsitteeksi. Nyt subsidiariteetti-periaate on luonteeltaan poliittinen, ja sen muuttuminen oikeudelliseksi mahdollistaisi jäsenvaltioille kiinteämmän kyvyn valvoa Euroopan unionin hallinnossa erityisesti komission toimintaa. Komission kannalta verkostot näyttäytyvät legitimitetin varmistavina suorina yhteyksinä ohi kansallisten hallitusten. Verkostoihin pohjautuva hallintotapa on rajaton, ja sen toimintakyky perustuu luottamukseen ja vastavuoroisuuteen. Hallinnon järjestämistapana verkosto rikkoo byrokraattisen rakenteen, mikä voi tuottaa kansalaisten kannalta paitsi positiivisia, myös ennustamattomia ja negatiivisia seuraamuksia. (Aarrevaara 2001)

Erityisesti asiantuntijaverkostojen merkitys on suuri, sillä suuri osa Euroopan unionin toiminnasta on luonteeltaan teknokraattista. Teknokraattisten kysymysten parissa toimivissa verkostoissa myös yksilöt ja pienet ryhmät pystyvät vaikuttamaan merkittävästi. (Peterson & Bomberg 1999, 8-9). Yeen (2004, 503) mukaan julkiset ja yksityiset toimijat muodostavat luontevasti alakohtaisia verkostoja asioiden käsittelemiseksi siksi, että Euroopan unionin politiikkojen muodostaminen on usein luonteeltaan teknistä ja ongelmien ratkaisuun pyrkivää. Asiantuntijaverkostojen merkityksen voi yhdistää myös Dehousen (2002, 16) havaintoon, jonka mukaan Euroopan unionissa rajat lainsäädännön ja sen toimeenpanon tai politiikan tekemisen ja tieteellisten neuvojen välillä ovat yhä vaikeammin havaittavissa. Käsiteltävien kysymysten monimutkaisuus edellyttää laajaa yhteistyötä ja useiden toimijoiden mukanaoloa kaikilla päätöksenteon ja toimeenpanon tasoilla (ibid.). Caporaso ja Wittenbrinck (2006, 474) kirjoittavat, että asiantuntijoiden auktoriteetti on edelleen suuri Euroopan unionissa ja uudet hallintatavat itse asiassa voimistavat asiantuntijaverkostojen merkitystä.

Verkostoja on tutkittu myös korkeakoulutuksen kansainvälisyyteen liittyvien kysymysten yhteydessä. Korkeakoulutuksen kansainvälistymisen lisääntyessä myös verkostojen tarve ja määrä on kasvanut. Beerkens (2001) on tyypitellyt korkeakoulutuksen alalla toimivia kansainvälisiä organisaatioiden välisiä yhteenliittymiä, joista verkostot ovat yksi tyyppi. Muita yhteenliittymiä Beerkinsin luokittelun mukaan ovat mm. konsortiot, liittoumat ja järjestöt. Luokittelun pohjana Beerkens (ibid.) on käyttänyt mm. järjestäytymisen perustaa: temaattiset, oppiainekohtaiset järjestöt/verkostot; instituutioperustaiset järjestöt/verkostot; projektikumppanuudet sekä temaattiset tai oppiainekohtaiset yhteenliittymät (Beerkens 2001, 11). Beerkinsin mukaan yhteenliittymät voivat perustua myös kokoon (useita jäseniä tai kahdenvälisiä), ajalliseen keston

(lyhytaikaiset ja pitkäaikaiset) sekä toiminnan tavoitteisiin. Toiminnan tavoitteisiin perustuvista verkostoista Beerkens (2001) mainitsee mm. yhteisten temaattisten tai oppiainekohtaisten intressien edustamisen, yhteisten instituutionalisten intressien edustamisen ja määräämisen yhteistyön erityisen projektin parissa.

Euroopan unionin yksi keskeinen toimintamuoto koulutukseen liittyvissä kysymyksissä on yhteistyö- ja asiantuntijaverkostojen luominen sekä niiden toiminnan tukeminen ja koordinointi. Tämä on näkynyt erityisesti Euroopan unionin koulutusohjelmien toiminnassa. Komission (KOM 2004/474, 7) ehdotuksessa integroidun toimintaohjelman perustamisesta elinikäisen oppimisen alalla korostetaan sen uutta toimintamuotoa, poikittaisohjelmaa, johon on tarkoitus liittää uusia ”verkostoja sekä seurantaa ja analysointia koskevia toimia, joiden avulla luodaan uusia järjestelmiä, jotka tukevat yhteisöä vastaamaan poliittisiin haasteisiin.” Euroopan unionin piirissä verkostoja toimii ainakin Euroopan unionin, jäsenvaltioiden ja korkeakoulujen tasolla. Verkostojen avulla Euroopan unioni pyrkii edistämään tärkeiksi katsomissaan asioissa yhteistyötä ja tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden kesken sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välillä. De Wit kirjoittaa (2003, 173), että Euroopan unionin luomien verkostojen ja niissä toimivien korkeakoulujen merkitys voi kasvaa tulevaisuuden verkostoyhteiskunnassa. Hänen mukaansa (ibid.) kansallisvaltiot eivät tällöin menettäisi toimivaltaansa Euroopan unionille vaan verkostoille.

Büchsin (2003, 36) mukaan suuri osa Euroopan unionin yhteydessä tapahtuvasta verkostotutkimuksesta kiinnittää huomiota erityisesti siihen, miten verkostot voivat vaikuttaa politiikan muotoutumiseen. Büchs (ibid.) kirjoittaa, että vaikutus syntyy säännöllisestä vuorovaikutuksesta verkoston jäsenten välillä sekä säännöllisestä tiedon ja kokemusten vaihdosta, mikä lopulta johtaa konsensukseen politiikan tavoitteista, ongelmien tulkinnasta ja välineistä politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Verkostoitumista voidaan avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä tarkastella ylhäältä alas tapahtuvana prosessina, kuten esimerkiksi tilanteessa, jossa komissiolla on vaikutusvaltainen rooli Euroopan unionin tasolla toimivissa verkostoissa. Verkostoja voidaan myös tarkastella alhaalta ylös suuntautuvana toimintana, jolloin alueelliset ja paikalliset verkostot voivat vahvistaa mm. keskinäistä oppimista. (ibid.). Collignon & al. (2005, 12) kirjoittavat, että (toivottavasti) samanmielisten politiikantekijöiden muodostamat verkostot ovat keskeisiä avoimen koordinaatiomenetelmän dynamiikan näkökulmasta.

Avoimen koordinaatiomenetelmän osalta verkostoja on luonnehtinut mm. Wallace (2000, 33). Hänen mukaansa menetelmän keskeisiä piirteitä ovat seuraavat: komissio kehittää verkostoja ja episteemisiä yhteisöjä, käytetään ”riippumattomia” asiantuntijoita ideoiden ja tekniikoiden edistämiseen sekä järjestetään korkean tason edustajien yhteisiä ideointitilaisuuksia (ibid.).

Toistaiseksi avointa koordinaatiomenetelmää koulutukseen liittyvissä kysymyksissä käytettäessä verkostoja on muodostunut lähinnä komission ohjaamien ja koordinoimien tiettyyn kysymykseen keskittyneiden työryhmien ympärille. Verkostot ovat esimerkiksi laatineet asiantuntijaraportteja

indikaattoreiden valinnan pohjaksi tai raportoineet hyvistä käytännöistä. Keskinäisen oppimisen organisoinnin myötä syntyy asiakohtaisia verkostoja. Sitä, kuinka pysyviä tai vaikutusvaltaisia verkostoja avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa erityisesti koulutuspolitiikan alalla muodostuu tai siitä, toimivatko verkostot kuten Euroopan unioni mahdollisesti odottaa, on vielä aikaista arvioida. Verkostojen vahvistumiseen ja niiden roolin kasvuun avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa on kuitenkin hyviä edellytyksiä. Verkostojen olemassaolo on Euroopan unionille tärkeää mm. kansallisten järjestelmien ja eri tasojen toimijoiden linkittämiseksi toisiinsa monitasoisessa ja moniulotteisessa hallintajärjestelmässä. Avoimen koordinaatiomenetelmän luonne yhteistyöhön painottuvana ja yhteistyötä organisoivana menetelmänä luo verkostoille luontevan ja suotuisan toimintaympäristön.

2.3.6. Episteemiset yhteisöt

Avoimen koordinaation piirissä luodaan ja levitetään uutta tietoa. Epistemologia eli tieto-oppi tutkii tiedon käsitettä, tiedon alkuperää ja lajeja, tiedon saavuttamisen mahdollisuuksia ja rajoja sekä tiedon luotettavuutta ja varmuutta (Niiniluoto 1999, 37).

Episteemistä yhteisöä voi myös pitää verkostona. Haasin vuonna 1992 julkaisemien artikkeleiden (Haas 1992; Adler & Haas 1992) tavoitteena on episteemisen yhteisön teorian avulla selittää mm. kansainvälisten instituutioiden syntyä sekä valtioiden käyttäytymistä ensisijaisesti kansainvälisen politiikan alalla. Tämän tutkimuksen näkökulmasta Haasin artikkeleiden keskeisin anti on episteemisen yhteisön määrittely.

Episteeminen yhteisö on Haasin (1992, 2-4) mukaan asiantuntijoiden verkosto, jolla on tunnustettu korkea asiantuntemus, joka tuottaa tietyllä alalla politiikan muotoilulle relevanttia tietoa ja tutkimustuloksia. Tärkeää Haasin näkemyksessä on, että episteemisellä yhteisöllä on ja sillä tulee olla vaikutusvaltaa politiikan muotoutumiseen. Haas (1992, 12-16) kirjoittaa, että episteemisillä yhteisöillä on mahdollisuus käyttää valtaa erityisesti sellaisissa tilanteissa, joihin liittyy epävarmuutta ja monimutkaisuutta.

Zito (2001, 590-591) on luonnehtinut episteemisille yhteisöille suotuista tilannetta Euroopan unionin toiminnassa. Episteemisten yhteisöjen vaikutus on todennäköisintä silloin, kun käsiteltävät asiat ovat monimutkaisia, uusia tai niihin sisältyy epävarmuutta. Episteemisten yhteisöjen tulisi pyrkiä vaikuttamaan jo politiikan muotoilun vaiheessa ja niiden vaikutusmahdollisuudet ovat sitä suuremmat, mitä yhteensopivammat niiden ideat ovat Euroopan unionin instituutioiden normien ja ajattelutavan kanssa. (ibid.)

Mikä tahansa asiantuntijoiden muodostama tai professionaalinen verkosto ei siis Haasin (1992) mukaan ole episteeminen. Episteeminen yhteisö toimii ulkopuolelta tunnustetun asiantuntemuksensa puitteissa, täsmentää ongelmien syitä ja seurauksia, kehystää asiakokonaisuuksia ja antaa niille laajempia

yhteyksiä, esittää ongelmia virallisille neuvottelutahoille ja ehdottaa erilaisia ratkaisumalleja. Haas (ibid.) on määritellyt tiukasti sen, miten episteemisen yhteisön erottaa muista asiantuntijaverkostoista. Haas erottaa erityisesti neljä tekijää. Episteemisen yhteisön jäsenillä on yhteiset normatiiviset ja periaatteelliset uskomukset, jotka luovat arvolähtökohtaisen perustan episteemisen yhteisön jäsenten toiminnalle. Episteemisen yhteisön jäsenillä on myös yhteiset kausaaliset uskomukset, jotka on johdettu heidän analyysistään niistä käytännöistä, jotka johtavat ongelmiin heidän alallaan ja jotka toimivat perustana, kun selvitetään yhteyksiä politiikan ja sen toivottujen tulosten välillä. Lisäksi episteemisen yhteisön jäsenillä on yhteinen ja testattu käsitys tiedon validiteetista sekä yhteinen käsitys niistä keinoista ja tavoista, joilla ongelmat tietyllä politiikan alalla tai tietyissä kysymyksissä pyritään ratkaisemaan. (Haas 1992, 3)

Haasin vaatimukset täyttävät episteemiset yhteisöt eivät ole välttämättä suuria. Adler ja Haas (1992, 380) viittaavat tapaustutkimuksiin, joista ilmenee että vaikka yksittäisen episteemisen yhteisön jäsenten määrä vaihtelee, on se tyypillisesti ollut vähemmän kuin 35 henkeä. Tässäkin kirjoittajat viittaavat episteemisen yhteisön merkitystä arvioidessaan ennemminkin episteemisen yhteisön hallussa olevan tiedon laatuun, sen jäsenten nauttimaan kunnioitukseen ja vaikutusvalttaan kuin episteemisen yhteisön kokoon ja jäsenten määrään. Episteemisen yhteisön vaikutusvallan näkökulmasta myös tiedon oikea-aikaisella esittämisellä on merkitystä. (Adler & Haas 1992, 380)

Haasin (1992) näkemyksessä korostuu tiedon ja tieteiden auktoriteetti, jonka avulla episteemisen yhteisön edustajat pystyvät otollisissa tilanteissa käyttämään valtaa. Haasin (ibid.) mukaan käsiteltävien ongelmien monimutkaisuus ja ratkaisuja leimaava epävarmuus pakottavat poliitikot ja virkamiehet luottamaan yhä enemmän episteemisiin yhteisöihin. Näin myös poliittiset prosessit tieteellistyvät. Episteemisen yhteisön vaikutusvallan ja sen tuottaman tiedon tunnustaminen ei kuitenkaan sisällä oletusta siitä, että episteemisen yhteisön tuottama tieto olisi automaattisesti oikeaa, mutta se on hyväksyttyä. (ibid.)

Haasin (1992) huomio poliittisten prosessien tieteellistymisestä on ajankohtainen nyt, kun avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä käytettyjen indikaattoreiden taustalla olevan tutkimuksen tarvetta on alettu korostaa entistä enemmän. Mm. koulutusneuvosto kiinnitti huomiota tutkimuksen tarpeeseen päätelmissään uusista koulutusindikaattoreista (Neuvosto 2005b). Komission vuoden 2006 väliraportin tausta-asiakirjassa (SEC 2005/1415, 65) kerrotaan myös uuden Euroopan unionin alaisen elinikäisen oppimisen tutkimusyksikön perustamisesta, jonka tehtävänä on auttaa komissiota indikaattorityössä. Centre for Research on Lifelong Learning -yksikkö (CRELL) on perustettu Isprassa sijaitsevan Euroopan unionin tutkimuskeskuksen Joint Research Centren yhteyteen.

Jos Euroopan unionin yhteydessä toimii Haasin tiukkojen määritelmien mukaisia episteemisiä yhteisöjä, ne todennäköisesti toimivat erityisesti tutkija- ja mahdollisesti myös asiantuntijaverkostoina. Euroopan unionin erityisessä intressissä on edistää sellaisten episteemisten yhteisöjen syntyä, jotka lisäävät

Euroopan unionin tuntemusta. Tällaisesta esimerkkinä on Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (791/2004/EY) yhteisön toimintaohjelman perustamisesta Euroopan laajuisesti toimivien koulutusalan yksiköiden sekä alan yksittäistoimien tukemiseksi. Päätöksellä perustetaan yhteisön toimintaohjelma sellaisten yksiköiden ja niiden toimien tukemiseksi, joiden tarkoituksena on laajentaa ja syventää Euroopan rakentamisen tuntemusta tai edistää yhteisten poliittisten tavoitteiden saavuttamista koulutusosalalla sekä yhteisössä että sen ulkopuolella (ibid.). Artikkelissaan Haas (1992, 18) mm. erottaa episteemiset yhteisöt tieteenalaperustaisista tietyn oppialan tiedeyhteisöistä, koska tiedeyhteisöillä ei ole yhteisiä periaatteellisia ja normatiivisia uskomuksia eikä yhteisiä intressejä. Episteemisten yhteisöjen tunnistaminen voi olla vaikeaa ja käytännössä niiden suhde muihin samankaltaisiin verkostoihin voi olla epäselvä.

Haasin episteemiselle yhteisölle antama määritelmä toimii useiden muiden tutkijoiden lähtökohtana (Dunlop 2000; Zito 2001; Antoniades 2003), mutta määritelmää on pyritty myös laajentamaan. Episteemisen yhteisön käsitettä voi tarkastella Haasin määritelmää yleisemminkin. Zito (2001, 600-601) laajentaisi episteemisen yhteisön käsitettä kattamaan syntymässä olevat episteemiset ryhmät sekä rajatut asiantuntijayhteisöt, jotka käsittelevät tietoa pienen asiantuntijaryhmän piirissä, mutta jotka eivät ole luoneet kattavaa episteemistä viitekehystä. Ziton (2001, 601) mukaan erityisasiantuntemusta ja teknistä tietoa omaavilla tahoilla tulee olemaan merkittävä vaikutus tulevaisuuden Euroopan unionissa. Antoniades (2003, 26) taas määrittelee episteemiset yhteisöt ”ajatusyhteisöiksi” (thought communities/Denkgemeinschaft), jotka muodostuvat yhteiskunnallisesti tunnustetuista tietoon perustuvista verkostoista, joiden jäsenillä on yhteinen käsitys tietyistä ongelmasta tai yhteinen maailmankatsomus. ”Ajatusyhteisöt” pyrkivät sisällyttämään uskomuksensa vallitsevaan diskurssiin ja sosiaalisiin käytäntöihin (ibid.). Episteemisellä yhteisöllä voikin laajasti ja väljemmin tulkittuna viitata mm. tutkija- ja asiantuntijakokouksiin, ylipäänsä integraatio- tai Eurooppa-tutkimuksen vahvistamiseen ja sitä kautta syntyneeseen yhteistyöhön, tutkimusyksiköiden tukemiseen sekä erilaisten tutkimus- ja seurantaohjelmien seurauksena syntyneisiin yhteistyöverkostoihin. Tällöin esimerkiksi avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tehtävän indikaattoriyön ympärille syntyneitä asiantuntijaryhmiä voi pitää episteemisinä yhteisöinä.

Euroopan unionin yhteydessä koulutuspolitiikan alalla toimivina, laajan määrittelyn mukaisina episteemisinä yhteisöinä voidaan pitää esimerkiksi Euroopan unionin rahoittaman Sokrates-ohjelman puitteissa toimivaa monivuotista Tuning-hanketta ja sen puitteissa syntyneitä alakohtaista akateemista eurooppalaisten korkeakoulujen edustajien välistä yhteistyötä. Tuning-hankkeen puitteissa on määritelty euroopanlaajuisesti tiettyjen koulutusalojen koulutuksen sisällön vaatimuksia ja koulutuksen tuloksena syntyvää osaamista ja kompetensseja. Komissio voi edistää episteemisten yhteisöjen syntyä myös silloin, kun se jakaa ns. laatunimikkeitä tietyn alan korkeakoulutuksen edustajien yhteenliittymille. Tällaisia laatunimikkeitä ovat

saaneet mm. tekniikan, kemian, liiketalouden ja musiikin alalla toimivat verkostot (From Bergen to London 2006; Tuning 2005).

Verkostojen identifiointiin, määrittelyyn ja vaikutuksen arviointiin liittyvistä vaikeuksista huolimatta tässä tutkimuksessa oleellista on, että Euroopan unionin yhteydessä toimii useita erilaisia yhteenliittymiä, verkostoja ja yhteisöjä, joita paitsi Euroopan unioni, myös jäsenvaltiot ja monet muut toimijat hyödyntävät omiin tarkoituksiinsa. Verkostoja syntyy myös yhteistyötä ja keskinäistä oppimista korostavan avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa. Avoimen koordinaatiomenetelmän erityisesti tietoon, mutta myös yhteistyöhön painottuvan luonteen vuoksi episteemiset yhteisöt voivat osoittautua tärkeiksi avoimen koordinaation prosessissa.

3. Tutkimustehtävän tarkentaminen

Olen edellä esitellyt avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisiä piirteitä sekä sitä Euroopan unionin toimintaympäristöä, jossa avoin koordinaatiomenetelmä toimii. Hallinta muodostaa tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen .

Useat tutkijat (De la Porte & Pochet 2002b, 29; Radaelli 2003, 9; Zeitlin 2005, 19) ovat todenneet, että avointa koordinaatiomenetelmää sovelletaan eri politiikan aloilla eri lailla. Avointa koordinaatiomenetelmää tulisi tutkia tietyn politiikan yhteydessä ja löytää sen ominaispiirteet juuri siinä yhteydessä. Tutkin avointa koordinaatiomenetelmää koulutuspolitiikassa.

3.1. Tutkimuskysymys

Hallinnan käsitettä käytetään usein kuvaamaan ohjauksen tai hallinnon muutosta (Van Kersbergen & Van Waarden 2004) tietyn politiikan alalla. Tarkastelen tutkimuksessani avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvaa hallintotapaa Euroopan unionin harjoittaman hallinnan näkökulmasta silloin, kun menetelmää käytetään korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Kysyn tutkimuksessani

miten avoin koordinaatiomenetelmä muuttaa Euroopan unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä?

Euroopan unionin hallintotavalla tarkoitan sääntöjen, prosessien, menettelyjen ja käytäntöjen muodostamaa toiminnallista ja rakenteellista kokonaisuutta, jolla Euroopan unionin toiminta on organisoitu ja johdettu.

Kysymykseeni vastaamiseksi kuvaan Euroopan unionin koulutuspoliittista toimintaa, Euroopan unionin käyttämiä ohjausmenetelmiä ja erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä muodostunutta hallintotapaa ennen vuotta 2000 ja avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönoton jälkeistä

tilannetta 2000-luvulla. Arvioin avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvaa hallintotapaa myös valkoisen kirjan Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428) esittämien hyvän hallintotavan periaatteiden kautta.

3.2. *Tutkimusaineisto*

Tutkimusaineistonani ovat Euroopan yhteisön/unionin asiakirjat, joita tulkitsen ja analysoin. Kun asiakirjasta on ollut käytössä suomenkielinen käännös, olen käyttänyt sitä muuttamattomana mahdollisesta havaitsemastani termien ja käsitteiden epämääräisyydestä huolimatta. Euroopan yhteisön/unionin julkaisemien asiakirjojen lisäksi käytän lähdemateriaalina aiempaa tutkimusta.

Tutkimuksessa analysoidaan ja tulkitaan Euroopan unionin julkaisemia pääosin strategiataason tekstejä. Tutkimusaineistoni muodostavat asiakirjat voidaan jakaa kahteen pääryhmään: avointa koordinaatiomenetelmää laajemmassa, yleensä Lissabonin strategian yhteydessä, koskeviin asiakirjoihin ja koulutusta koskeviin asiakirjoihin. Avointa koordinaatiomenetelmää pääosin Lissabonin strategian yhteydessä koskevat asiakirjat vastaavat kysymyksiini avoimen koordinaatiomenetelmän luonteesta ja sen toiminnasta. Koulutusta koskevista asiakirjoista taas haen vastausta erityisesti siihen, miten avointa koordinaatiomenetelmää käytetään koulutukseen liittyvissä kysymyksissä ja millaisia muutoksia avoin koordinaatiomenetelmä on tuonut hallintotapaan koulutuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

Käyttämieni asiakirjojen kautta avautuu Euroopan unionin koulutuspolitiikan kokonaisuus silloin, kun avointa koordinaatiomenetelmää käytetään yhteistyön ja ohjauksen välineenä. Euroopan unionin julkaisemat yhteenveto- ja arviointiraportit kertovat strategiatasolla avoimen koordinaatiomenetelmän toimivuudesta tai soveltamisesta jäsenmaissa, mutta tämän tutkimuksen puitteissa ei paneuduta avoimen koordinaatiomenetelmän käytännön soveltamiseen tietyssä jäsenmaassa tai yksittäisessä asiassa. Tarkastelun rajaus strategiatasolle perustuu avoimen koordinaatiomenetelmän luonteeseen kokonaisvaltaisena yhteistyön ja ohjauksen välineenä sekä käytettävissä olevaan materiaaliin.

Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2000) ovat tutkimuksessani tärkeä lähtökohta avoimen koordinaatiomenetelmän määrittelemiseksi. Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmät määrittelevät avoimen koordinaatiomenetelmän keskeiset elementit sekä menetelmän soveltamisen lähtökohdat ja periaatteet. Komissio antaa oman näkemyksensä avoimesta koordinaatiomenetelmästä valkoisessa kirjassa Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428). Valkoinen kirja on keskeinen työssäni myös siksi, että siinä esitellään Euroopan unionin hyvän hallintotavan periaatteet. Avoimen koordinaatiomenetelmän osalta minulle ovat tärkeitä ja ymmärrystäni menetelmästä lisäävät myös muiden tutkijoiden näkemykset.

Koulutusta koskevia asiakirjoja on paljon. Ennen 2000-lukua julkaistuista asiakirjoista otan esiin tutkimusaiheeni kannalta tärkeimmät. Tällaisia ovat

asiakirjat, joista ilmenee Euroopan unionin koulutuspoliittiseen ohjaukseen tai sen muutokseen sekä koulutuspoliittisiin painopisteisiin liittyviä asioita erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. 2000-luvulla Euroopan unioni on julkaissut avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa runsaasti koulutusta koskevia asiakirjoja ja dokumentoinut tarkasti avoimen koordinaation prosessin etenemisen koulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Avointa koordinaatiomenetelmää ei toteuteta tyhjiössä, vaan sillä pyritään edistämään nimenomaan Lissabonin strategian puitteissa asetettuja tavoitteita. Toisaalta Lissabonin strategian tavoitteet yhdistetään käytännössä kaikkiin koulutuspolitiikan alalla Euroopan unionin puitteissa käsiteltäviin asioihin, vaikka nämä eivät varsinaisesti kuuluisikaan avoimen koordinaatiomenetelmän ja Koulutus 2010 –työohjelman piiriin. Erityisesti tämä koskee korkeakoulutusta. Käsittelen tutkimuksessani myös sellaisia korkeakoulupolitiikan kannalta keskeisiä 2000-luvulla julkaistuja asiakirjoja, jotka liitetään Lissabonin strategian tavoitteisiin tai joissa käsitellään samantyyppisiä kysymyksiä kuin avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä. Tällaisia asioita ovat erityisesti Bolognan prosessi ja yliopistojen roolia Lissabonin strategian tavoitteiden toteutumisessa kuvaavat asiakirjat.

Aineiston kattavuuden osalta luotan mm. Eskolan ja Suorannan (Eskola & Suoranta 1999, 18) käsitykseen, että aineiston tieteellisyyden kriteeri ei ole sen määrä vaan laatu. Mäkelä (1998, 47-48) taas on nostanut keskeisiksi laadullisten aineistojen arvioinnin kriteeriksi aineistojen yhteiskunnallisen merkittävyyden ja riittävyyden, aineistojen kattavuuden sekä analyysin arvioitavuuden ja toistettavuuden.

Ratkaisevaa ei myöskään ole aineiston koko vaan tulkintojen kestävyys ja syvyys (Eskola & Suoranta 1999, 68). Eskolan ja Suorannan mukaan laadullisen tutkimuksen ongelmallisoin vaihe on tulkintojen tekeminen. Tähän vaiheeseen ei ole olemassa oikeastaan minkäänlaisia muodollisia ohjeita. Tulkintojen hedelmällisyys ja osuvuus on lopulta kiinni tutkijan tieteellisestä mielikuvituksesta (Eskola & Suoranta 1999, 147). Tässä tutkimuksessa ymmärryksen lisäämistä ja tulkintaa tukee käyttämäni hermeneuttinen metodi.

Tutkimusaineistona asiakirja-aineisto on luonteva valinta silloin, kun tutkitaan suhteellisen uutta ja hyvin dokumentoitua ilmiötä. Avointa koordinaatiomenetelmää luonnehditaan usein kognitiiviseksi menetelmäksi. Kognitiiviseksi menetelmää voi luonnehtia ennen kaikkea siksi, että se yhteisen aineiston, yhdessä sovittujen indikaattoreiden, vertailuarvojen ja raportoinnin sekä näissä käytettyjen yhteisten käsitteiden kautta luo kulloinkin kyseessä olevalle politiikan alalle yhteistä kieltä. Borrás ja Greve (2004, 333) kirjoittavat, että avoimesta koordinaatiomenetelmästä on saatavissa valtavasti materiaalia. Avoimen koordinaation prosessi erityisesti strategiatasolla ja Euroopan unionin näkökulmasta on hyvin dokumentoitu myös koulutuspolitiikassa.

3.3. *Hermeneuttinen metodi tutkimusmenetelmänä*

3.3.1. *Ymmärtäminen, tulkinta, hermeneuttinen kehä sekä tekstin ja tulkinnan välinen suhde*

Tieteenfilosofisista metodeista tutkimukseeni sopii hermeneuttinen metodi. Hermeneutiikassa avainasema on ymmärtämisen ja tulkinnan käsitteillä. Myös muut filosofiset suunnat käyttävät näitä käsitteitä, mutta ne saavat hermeneutiikassa oman spesifisen sisältönsä niihin läheisesti liittyvien sukulaiskäsitteiden kautta. Näitä sukulaiskäsitteitä ovat esiymmärryksen ja hermeneuttisen kehän käsitteet. Hermeneutiikassa ymmärtäminen tarkoittaa ilmiöiden merkityksen oivaltamista. Ymmärtäminen on tulkintaa, joka laajentuu kielen ilmaisusta koko sosiaaliseen todellisuuteen. Mihin sellainen ymmärtäminen perustuu ja miten se on mahdollinen? Tässä kysymyksessä tulemme lähelle hermeneuttisen tradition ydintä. Puhtaasti tekninen vastaus kuuluu: kaiken ymmärtämisen pohjana on ”aina jo ymmärretty”, toisin sanoen mikään ymmärtäminen ei ala absoluuttisesta alusta, vaan sen perustana on ennakolta ymmärretty ”merkityskokonaisuus”. Tätä tarkoittaen hermeneutikot sanovat kaiken ymmärryksen perustuvan esiymmärrykseen. (Juntunen & Mehtonen 1982, 114).

Tavoitteenani on ymmärtää avoimen koordinaatiomenetelmän toimintaa ja sen käyttöönoton jälkeen tapahtuneita muutoksia Euroopan unionin hallintotavassa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä nämä muutokset ymmärrettäviksi myös lukijalle. Tutkimuksen lukijoiden oma esiymmärrys voi johtaa toisenlaiseen tulkintaan, mutta tutkimukseni voi toimia myös lukijan esiymmärryksen lisääjänä ja laajentaa ymmärrystä.

Vuonna 1927 ilmestyneessä teoksessaan Oleminen ja aika Martin Heidegger kirjoittaa monien muiden filosofisten kysymysten ohella myös ymmärtämisestä ja tulkitsemisesta. Heidegger kutsuu ymmärtämisen kehittymistä tulkitsemiseksi. Tulkitsemisessä ymmärtäminen omaksuu ymmärtäen sen minkä on ymmärtänyt (Heidegger 2000, 191). Tulkitseminen perustuu kulloinkin siihen mitä on jo hallussa – edeltä hallussa olevaan. Jo ymmärretyn mutta vielä peitetyn paljastaminen tapahtuu aina johonkin nähden, joka lyö lukkoon sen mistä ymmärrettyä tulee tulkita. Tulkitseminen perustuu aina siihen mitä on jo näkyvillä – ennakkonäkymään, joka ”aloittaa” edeltä hallussa olevan tiettyä mahdollista tulkintaa silmälläpitäen. Ymmärretty on kiinnitetty edeltä hallussa olevaan ja otettu tähtäimeen ”ennakkonäkymässä”. Tällaisena se tulee käsitettäväksi tulkitsemisessä. Tulkitseminen voi hankkia tavan käsittää tulkittava joko tästä olevasta itsestään tai pakottaa oleva käsityksiin, joita se olemistapansa mukaisesti vastustaa. Kummin tahansa, tulkitseminen on aina jo ratkaissut joko lopullisesti tai varauksella jonkin määrätyn käsittämistavan; tulkitseminen perustuu siihen, mihin jo etukäteen tartutaan – esikäsitukseen.

(Heidegger 2000, 193). Kupiainen (2005, 92) ilmaisee asian niin, että tulkitsemisessa on kysymys ymmärretyn esittämisestä.

Jonkin tulkitseminen joksikin on pohjustettu olemuksellisesti edeltä hallussa olevassa, ennakkonäkymässä ja esikäsityksessä. Tulkitseminen ei ole koskaan edellytyskenttä ennalta annetun ymmärtämistä. Jos erityisessä konkreettisesti tulkitsemisessä, kuten eksaktissa tekstin tulkinnassa, vedotaan kernaasti siihen, mitä ”edessä seisoo”, niin se, mikä ensi sijassa ”edessä seisoo”, ei ole mitään muuta kuin tulkitsijan itsestään selvä ja lausumaton ennakkoluulo. Tämä ennakkoluulo on välttämättä mukana tulkitsemisen joka askeleella siinä, mitä tulkitsemisessä on ylipäätään ”edellytetty” eli edeltä hallussa olevassa, ennakkonäkymässä ja esikäsityksessä. (Heidegger 2000, 194)

Puolimatka (2004) kuvaa Heideggerin näkemystä seuraavasti. Heideggerin mukaan hermeneuttinen prosessi on sidottu tiettyyn ”esistruktuuriin”, joka koostuu kolmesta tekijästä. Tulkitsija tarvitsee pohjaksi merkityskokonaisuuden, jonka varassa tulkintaprosessi tapahtuu. Toiseksi, tulkitsijalla on jokin näkökulma käsitteistöön, jota hän lähestyy. Se, että jokin käsite ylipäänsä nostetaan esiin kokonaisuudesta, edellyttää että käsitteelle annetaan jokin merkitys. Kolmanneksi, koska tulkinta tapahtuu jollakin kielellä, tulkitsija tarvitsee käsitteistön, jolla hän operoi. Näin syntyy hermeneuttisen kehän väistämättömyys: tulkitsijan valinnat määräävät tulkintaprosessin edellytyksenä olevan viitekehäyksen. Näin tulkitsijan valinnat vaikuttavat tulkinnan tuloksiin. Heideggerin mukaan tämä ei tee tulkinnasta mielivaltaista, kunhan tulkinnan edellytyksistä ollaan tietoisia, ne altistetaan kriittiselle keskustelulle ja niitä ollaan jatkuvasti valmiita korjaamaan. (Puolimatka 2004). Heideggerilta filosofiansa keskeisimpiä ajatuksia omaksunut Gadamer (2005, 35) korostaa samaa asiaa. Gadamerin (2005, 35) mukaan Heidegger tiesi, että esiyymmärryksen ennakoiva liike määrää alati tekstin ymmärtämistä.

Tässä tutkimuksessa tulkitsijan näkökulmana toimii hallinnan käsite. Tutkimuksen käsitteistönä ja ymmärrystä lisäävinä käsitteinä toimivat hallintaan läheisesti liittyvät läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteet, verkostot ja episteemiset yhteisöt. Analyysin kohteena ovat kuitenkin erityisesti avoimen koordinaatiomenetelmän keskeiset vaiheet ja elementit sekä menetelmän puitteissa muodostunut hallintotapa. Hallintotavan osalta olen valinnut erityisesti Euroopan unionin itsensä määrittelemiä hyvään hallintoon liittyviä käsitteitä, joiden katson lisäävän ymmärrystä, helpottavan tulkintaa ja myös osaltaan kuvaavan tapahtumassa olevaa hallintotavan muutosta.

Hermeneuttista kehää voi kuvata seuraavasti. Kaikessa tulkitsemisessä ja ymmärtämisessä osien ja kokonaisuuden suhde on kehämäinen. Voimme ymmärtää jonkin tietyn osan tulkitsemisen kohteesta vain kokonaisuuden osana. Mutta kokonaisuus ei ole tulkitsevalle subjektille valmiina annettu, vaan se voi konstituoitua vain osien tulkitsemisen myötä. Tämä osien ja kokonaisuuden vastavuoroinen, jatkuva liike on kaiken tulkitsemisen ja ymmärtämisen perusrakenne. Ennen kuin osien ja kokonaisuuden vastavuoroinen rakentuminen voi alkaa, tulkitsijan täytyy kuitenkin omata jotain edeltä, jotta hän voisi ”astua sisään” hermeneuttiseen kehään. Tulkitseminen perustuu ”jo-edeltä” -

rakenteeseen. Hermeneuttinen kehä ei siis ole mikään aito looginen kehä vaan ymmärtämisen omaan rakenteeseen liittyvä kehämäinen liike, joka tapahtuu todellisuudessa esiyymmärryksen ja (varsinaisen) ymmärtämisen välillä. (Tontti 2005, 60-61)

Nojaan tutkimuksessani erityisesti Gadamerin lähestymistapaan ja kirjoituksiin hermeneutiikasta. Gadamerin hermeneutiikkaa voi luonnehtia filosofiseksi ja metahermeneutiikaksi. Filosofisessa hermeneutiikassa ei tarkastella ymmärtämistä metodisena taitona, jota voi hioa aina täydellisemmäksi. Metahermeneutiikaksi Gadamerin hermeneutiikkaa voi luonnehtia, koska siinä setvitään tulkinnan, ymmärtämisen ja merkityksenannon yleisiä perusteita ja tarkastellaan niiden pohjalta eri tieteiden hermeneuttisia erityissovelluksia. Gadamerin filosofisessa hermeneutiikassa hahmotellaan kuva paitsi filosofian- ja tieteenhistoriasta, kielestä, ymmärtämisestä ja merkitysteoriasta, myös hengentieteiden ominaislaadusta ja itseymmärryksestä. Näin Gadamer kytkeytyy takaisin hermeneutiikan perinteeseen ja tekstitulkintaan. (Gadamer 2005; Nikander 2005)

Gadamerin (2005, 33-34) mukaan "...hermeneuttinen tehtävä laajenee itsestään asioita koskevaan kysymyksenasetteluun, joka määrää tulkintaa alusta pitäen. Näin hermeneuttinen lähestymistapa saa vakaan perustan. Tulkitsija, joka haluaa ymmärtää, ei alun alkaenkaan jättäydy oman sattumanvaraisen ennakkonäkemyksensä varaan, jotta voisi visusti ja itsepäisesti sulkea korvansa tekstin sisältämältä näkemykseltä – kunnes se lopulta tulee kuuluville ja kumoo hänen luulotellun ymmärryksensä. Tulkitsija, joka haluaa ymmärtää tekstiä, antaa pikemminkin vapaaehtoisesti tekstin sanoa hänelle jotain. Hermeneuttisesti kouliintunut tietoisuus on alusta pitäen vastaanottavainen tekstin toiseudelle. Vastaanottavaisuus ei kuitenkaan edellytä 'neutraaliutta' tarkasteltujen asioiden suhteen tai itsensä häivyttämistä, vaan siihen kuuluu omien ennakkonäkemyksien ja ennakkoluulojen omaksuminen erottamalla ne tekstin näkemyksistä. Ennalta sitoutumisestaan on oltava tietoinen, jotta teksti voisi ilmetä omassa toiseudessaan ja vastata ennakkonäkemyksiin omalla asioita koskevalla totuudellaan". (Gadamer 2005, 33-34)

Tämän tutkimuksen aineistona ovat ensisijassa Euroopan unionin tuottamat tekstit. Näen asiakirjat avoimena kohteena, joiden merkitys ja vaikutus määrittyy sen kautta, kuinka ne ymmärretään, kuinka niitä tulkitaan ja kuinka ne sijoittuvat laajempaan kontekstiin. Vaikka tekstit ovat aina jonkun tai joidenkin henkilöiden kirjoittamia, tulkitsen niitä tiettyjen instituutioiden tuottamina teksteinä.

Hermeneuttinen tulkintataito yhdistettiin jo kauan sitten ihmisten toimintaa ja keskinäisiä suhteita sääteleviin normatiivisiin teksteihin, esimerkiksi Raamatun lukemiseen ja lakien käyttöön (Ollitervo 2005). Palosen (1988, 78) mukaan kirjoittajalla ei tekstin tulkinnan kannalta tarvitse aina tarkoittaa konkreettista yksilöä, vaan pikemminkin 'juridiselle henkilölle' analogista käsitettä, jonka 'tiliin' teksti voidaan lukea. Myös Gadamer sivuaa hermeneutiikan käyttöä useiden ja anonymien kirjoittajien laatiin teksteihin. Gadamerin (2005, 144) mukaan hermeneutiikan kohteena ovat 'tekstit' eli anonymi joukko tutkijaa vastapäätä. Gadamer (2005, 30) kirjoittaa, että yrittäessämme ymmärtää tekstiä

emme asetu sen kirjoittajan sieluntilaan, vaan ymmärtämisen helpottamiseksi pikemminkin asetumme hänen näkökannalleen.

Hermeneutiikan soveltamisesta eri tieteenaloille Gadamer (2005, 71) kirjoittaa seuraavaa: ”Aivan uutta vireyttä hermeneuttiset ongelmat ovat saaneet yhteiskuntatieteissä. Koska yhteiskunnan olemassaolo aina on kielellisessä keskinäisessä ymmärtämisessä, hallitsee hermeneuttinen ulottuvuus sekä yhteiskuntatieteiden teorianmuodostusta että vieläpä niiden kohdetta.”

Tontti (2005, 71) on kuvannut hermeneutiikan käyttöä yhteiskuntatieteessä seuraavasti. Myös empiriseen aineistoon perustuva ja kausaalisia selitysmalleja hakeva yhteiskuntatiede tarvitsee hermeneuttisen täydennyksen, joka siis edellyttää tutkijan hermeneuttista asennetta sekä tutkimuksen kohteeseen, merkitykselliseen inhimilliseen toimintaan – joka tulkitaan ikään kuin se olisi teksti – että tutkimuksen potentiaaliseen lukijaan, jolle tutkimus välitetään tekstinä. Tontti viittaa nimenomaan Gadamerin näkemyksiin kirjoittaessaan, että keskeinen ero varhaisempaan metodologiseen hermeneutiikkaan on siinä, että ennen huomion keskipisteessä oli tekijä intentioineen. Kysyttiin kuinka voimme selvittää puhujan, kirjoittajan tai tekijän alkuperäiset tarkoitukset ja ajatukset. Nyt huomio kiinnittyy tekstien ja merkityksellisten tekojen tulkintaan ja selittämiseen lukijan näkökulmasta ilman että tekijän intentiot olisivat tutkimukselle keskeisiä. Valmistuttuaan teos (teksti tai muu artefakti) irtautuu tekijänsä kontrollista osaksi traditiota ja voi saada luettaessa merkityksiä, joita tekijä ei ehkä hyväksyisi tai edes ymmärtäisi. (Tontti 2005, 71)

Hermeneutiikan yleistä ”olemusta” ei pystytä Kuschin (1986, 227-228) mukaan määrittelemään. Kiinnostus hermeneuttisiin kysymyksiin ei myöskään salli keskittymistä ainoastaan hermeneutiikan klassikoiden teoksiin. Tässä voi vedota Gadamerin vaatimukseen, että tosi hermeneuttis-humanistinen asenne tarkoittaa radikaalista avoimuutta ja valmiutta oppimiseen. Hermeneutikko on vain se, joka riskeeraa yhä uudelleen ennakkoluulojaan ja perspektiivejään dialogeissa toisten kanssa. Tästä seuraa myös, ettei voi olla olemassa muuttumatonta hermeneuttisten teosien kimppua. Ainoat kumoamattomat hermeneuttis-humanistiset periaatteet ovat vaatimukset etsiä totuutta ja keskustelua, harjoittaa toleranssia ja pyrkiä jatkuvaan oppimiseen. (Kusch 1986, 227-228)

3.3.2. Tekstien eksplikoimisen seitsemän sääntöä

Omaa ja lukijan ymmärrystä lisää, jos Kuschin (ibid.) esittämien yleisten periaatteiden lisäksi noudatetaan myös hermeneuttista tekstien selittämistä ja tulkintaa kuvaavia sääntöjä. Radnitzky (26-27, 1970) on esittänyt seitsemän konkreettista sääntöä (canons) hermeneuttisen työn kuvaamiseksi. Järvinen (Järvinen & Järvinen 2000, 208-209) on kuvannut säännöt suomeksi. Radnitzkyn

säännöt sopivat pääosin myös omaan tutkimukseeni, itseymmärrykseeni siitä, käyttämiini menettelytapoihin ja kuvaamaan tutkimukseni etenemistä.

Ensimmäinen sääntö konkretisoi hermeneuttisen tieteenfilosofian yhden keskeisen piirteen. Sääntö käsittää jatkuvan edestakaisen prosessin osien ja kokonaisuuden kesken, ja prosessi seuraa hermeneuttisesta kehästä. Kehämäisyyttä ei pidetä pahana, vaan hedelmällisenä syklinä tai spiraalina, jossa ensin luetaan teksti nopeasti läpi ja koetetaan saada sen merkitys selville. Sen jälkeen keskitytään tekstin osiin tai joihinkin teemoihin ja koetetaan selvittää niiden merkitys. Sen jälkeen taas tarkastellaan koko tekstiä ja sen globaalia merkitystä. (Järvinen & Järvinen 2000, 208)

Kehämäinen ymmärryksen lisääntyminen on näkyvissä myös omassa työssäni. Työskentelyprosessini on ensimmäisen säännön kuvauksen mukainen. Olen lukenut suuren määrän Euroopan unionin asiakirjoja. Ne, joiden olen kokenut nopeasti muodostuneen käsityksen perusteella liittyvän oleellisemmin tutkimukseeni, olen lukenut tarkemmin ja useita myös lainannut tutkimuksessani. Tutkimustyöni edetessä ja toisaalta avoimen koordinaation prosessin edetessä lähes samanaikaisesti olen palannut asiakirjoihin ymmärtääkseni yhteyden aiemmin esitetyn ja uusien asiakirjojen välillä. Kun avoimen koordinaation toimeenpanon prosessi koulutuspolitiikan alalla on edennyt, ovat mm. avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön liittyvät periaatteet auenneet minulle uudella tavalla. Paitsi asiakirjojen sisältö, myös niiden eurooppalainen ja globaalikin merkitys on tullut ensimmäisen lukemisen perusteella tapahtunutta ymmärrystä paremmin esiin. Jatkuva edestakainen prosessi on tärkeä myös Euroopan unionin koulutuspoliittisen toiminnan sisällön hahmottamiseksi. 2000-luvun asiakirjoihin tutustuttuani olen palannut 1990-luvulle ja löytänyt yhtäläisyyksiä esimerkiksi Euroopan unionin koulutuspoliittisissa painotuksissa. Tutkimustyöni aikana minulle on syntynyt vaikutelma, että täysin uusia asioita ei Euroopan unionin koulutuspolitiikassa avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessäkään ole noussut esiin, vaan kaikkiin kysymyksiin on löydettävissä jo aiempia viittauksia, erityisesti vuoden 1992 jälkeiseltä ajalta, mutta joskus myös jo 1980-luvun lopulta.

Toisen säännön mukaan merkityksen tulkinta päättyy, kun on saavutettu hyvä hahmo tai sisäinen yhtenäisyys tekstissä, jossa ei ole loogisia vastakohtaisuuksia. Radnitzky (1970, 26) käyttää myös käsitettä ”maksimaalisen hyvä tulkinta”. Järvinen (Järvinen & Järvinen 2000, 208) viittaa myös Uljensiin, joka painottaa, ettei hermeneutikko tulkintaa tehdessään voi sulkea pois kontekstia, kulttuuria eikä historiaa. Uljensin (1993, 146) mukaan kokemuksen merkitys pystytään määrittämään vain suhteessa sen sosiaaliseen, kulttuuriseen ja historialliseen sisältöön ja kontekstiin.

Sääntö on ongelmallinen Gadamerin filosofisen hermeneutiikan näkökulmasta. (Nikander 2005b, 246-247) kuvaa Gadamerin ajattelua niin, että yhden ja saman teoksen merkitys näyttäytyy useilla eri tavoilla teoksen tulkintojen moneudessa. Yksi ja sama teksti ei voi tulla näkyviin sellaisenaan, vaan ainoastaan erilaisissa tulkinnoissa. Silti ei ole yhtä oikeaa tulkintaa, eikä kaikenkattavaa, kaikki näkökulmat sisältävää kokonaistulkintaa. Yksi ja sama

teksti tulkitaan aina eri tavoin: se näyttäytyy vain omien tulkintojensa moneudessa. Eri tulkinnoille on yhteistä, että ne ovat tulkintoja yhdestä ja samasta tekstistä. (Nikander 2005b, 247)

Toista sääntöä on vaikea soveltaa myös omaan tutkimusaiheeseeni. Toisen säännön merkitys tämän tutkimuksen näkökulmasta on erityisesti siinä, milloin tulkinta päättyy. Tutkimuksessani tulkinta päättyy silloin, kun katson ymmärtäneeni tekstin riittävän hyvin ja yhtenäisesti, kuvanneeni tutkimani ilmiön ymmärrettävästi ja olen tehnyt johtopäätöksiä tekstin sisällöstä ja merkityksestä osana suurempaa kokonaisuutta. Kun kyseessä on avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö nimenomaan Euroopan unionin koulutuspolitiikassa, on vaikea päästä ristiriidattomaan tulkintaan, eikä sen välttämättä tarvitse olla tavoitekaan. Tarkoitukseni on kuitenkin etsiä ymmärrystä lisääviä selityksiä Euroopan unionin asiakirjojen sisältämille ristiriidoille. Toisen säännön viittaus sosiaaliseen, kulttuuriseen ja historialliseen kontekstiin sisältyy mielestäni myös kehämäiseen ymmärryksen lisäämiseen liittyvään ensimmäiseen sääntöön. Euroopan unionin koulutusta koskevan asiakirja-aineiston ymmärtäminen osana laajempaa taloudellista, yhteiskunnallista, kulttuurista ja historiallista kontekstia, mm. Euroopan unionin yleisiä kilpailukyvyille ja työllisyydelle asetettuja tavoitteita on paitsi osa tutkimuskohteeni esiymmärrystä, myös oleellista johtopäätöksieni ja tutkimustulosteni näkökulmasta.

Kolmas sääntö suosittaa testaamaan osatulkinnat tekstin globaalia merkitystä vasten ja mahdollisesti myös saman kirjoittajan muita tekstejä vasten (Järvinen & Järvinen 2000, 208). Tutkimaani aineistoa ovat kirjoittaneet useat henkilöt. Kirjoittajia ei pysty jäljittämään. Tutkimukseni kannalta kiinnostavien asiakirjojen ”kirjoittajana” toimii Euroopan unionin toimielin. Useimmiten kyse on komissiosta, mutta käytän myös mm. Eurooppa-neuvoston päätelmiä. Joissain tapauksissa teksti on syntynyt komission aloitteesta, mutta lopullinen teksti on hioutunut komission ja koulutusneuvoston yhteistyönä. Pääsääntöisesti näen tutkimuksessani Euroopan unionin ”yhtenä”, mutta joissain tilanteissa on tarkoituksenmukaista korostaa erikseen tekstin tuottanutta toimielintä. Tämä tarkoittaa esim. sellaista tilannetta, jossa tekstillä on selvä poliittinen, esimerkiksi toimivaltakysymyksiin avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa liittyvä tarkoitus.

Euroopan unionin julkaisemien asiakirjojen ”testaaminen” toisiaan vasten on tutkimuksessani oleellista. Seuraan mm. koulutuspolitiikan alalla julkaistujen tekstien johdonmukaisuutta ja samojen asioiden toistoa ko. asiakirjoissa useidenkin vuosien ajan. Kiinnitän myös huomiota siihen, miten esimerkiksi Eurooppa-neuvostojen päätelmät avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisesta tai koulutuspolitiikan painopisteistä vaikuttavat komission koulutuskysymyksistä julkaisemiin teksteihin. Huomioin jossain määrin myös mm. työllisyyspolitiikan alalla laadittuja asiakirjoja. Komission julkaiseman asiakirja-aineiston eurooppalainen merkitys on tutkimuksessani laajasti esillä, jossain määrin viittaa myös asiakirja-aineiston globaaliin ulottuvuuteen.

Neljännän säännön mukaan teksti on autonominen ja se pitää ymmärtää sen itsensä perusteella selvittämällä, mitä teksti sinänsä kertoo teemasta. Säännöllä viitataan kulloinkin kyseessä olevan tekstin primaarisuuteen. (Järvinen & Järvinen 2000, 208). Tutkimukseni lähtökohta ja tärkein materiaali on nimenomaan Euroopan unionin julkaisema alkuperäinen asiakirja-aineisto, jota tulkitsen ja selvitän ymmärtääkseni, mitä kukin asiakirja kertoo avoimesta koordinaatiomenetelmästä ja sen käytöstä koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Neljäs sääntö tukee näkemystäni siitä, että pääroolissa on asiakirja itse ja ymmärtäminen perustuu ennen kaikkea tekstissä sanottuun.

Viides sääntö korostaa, että tutkijalla, joka tulkitsee ja selvittää tiettyyn teemaan liittyvää tekstiä, tulee olla tietoa ko. teemasta. Jotta tutkija voisi herkästi tulkita ja ymmärtää tekstin vivahteita, hänen tulee syvällisesti tuntea tekstin kuvaamaa ilmiöaluetta. (Järvinen & Järvinen 2000, 209). Radnitzkyn (1970, 27) mukaan tulkitsijalla tulee olla myös tietoa tekstin alkuperäiseen kirjoittajaan vaikuttaneista perinteistä. Ennen tutkimukseen ryhtymistäni minulla oli erityisesti työni, mutta myös opintojeni perusteella tuntemusta Euroopan unionin koulutuspoliittisesta ajattelusta ja ylipäänsä Euroopan unionin toiminnasta yleensä ja erityisesti koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Minulla oli myös käsitys niistä ”perinteistä”, joiden varassa Euroopan unionin instituutiot tekstejä tuottavat. Katson, että esiymmärrykseni tutkimastani ilmiöstä oli melko hyvä. Tutkimukseni aikana tuntemukseni on syventynyt ja sitä mukaa myös ymmärrys on lisääntynyt.

Säännön kuusi mukaan tekstin tulkinta ei voi olla vapaa ennako-oletuksista. Tulkitsija ei voi hypätä ulos siitä ymmärtämisen traditiosta, jossa hän elää. Hän voi kuitenkin tehdä ennako-oletuksensa eksplisiittisiksi ja siten tulla tietoiseksi virhetulkintojen mahdollisuudesta. (Järvinen & Järvinen 2000, 209). Koska minulla oli viidennen säännön mukaista esiymmärrystä tutkimastani aiheesta, oli minulla myös ennako-oletuksia. Yksi tällainen ennako-oletus, jonka teen tutkimuksessani eksplisiittiseksi on, että Euroopan unioni pyrkii avoimen koordinaatiomenetelmän avulla ohjaamaan koulutukseen liittyviä kysymyksiä Euroopan unionin jäsenmaissa. Ennako-oletuksellani oli myös voimakkaasti kielteinen sävy, joka lienee koulutuskysymysten yhteydessä erityisesti toimivaltaan liittyvien kysymysten takia varsin yleinen. Tutkimuksen edetessä kiinnitän huomiota tähän näkemykseni ja arvelen, että ennako-oletukseni on ollut kielteisempi kuin miksi todellisuus on tutkimukseni edetessä osoittautunut. Kiinnitän tutkimuksessani koko ajan myös huomiota virhetulkinnan mahdollisuuteen. Hyväksyn sen, että kyseessä on oma tulkintani ja jonkun toisen ymmärrys ja tulkinta samoista asioista voi olla toisenlainen.

Sääntö seitsemän sanoo, että jokainen tulkinta sisältää innovaatiota ja luovuutta. Tulkinta ylittää annetun tekstin sinänsä ja rikastuttaa ymmärtämistä tuomalla esille uusia vivahteita ja relaatioita tekstistä ja sitä kautta sen merkitys laajenee. (Järvinen & Järvinen 2000, 209). Sääntö ilmaisee hyvin työni tavoitteen. Tutkimuksessani pyrin paitsi koeteltuun, myös ennakkoluulottomaan tulkintaan ja toivon tätä kautta voivani rikastaa näkemystä avoimesta

koordinaatiomenetelmästä yleensä ja erityisesti sen käytöstä koulutuspoliittisissa kysymyksissä.

3.3.3. Tämän tutkimuksen rakentuminen

Tutkimukseni rakenne on muodostunut oman esiymmärrykseni ja näkökulmani pohjalta. Tutkimustyöni yksi lähtökohta oli ymmärtää itse ja tehdä ymmärrettäväksi lukijalle, miten avointa koordinaatiomenetelmää käytetään, miten se toimii ja mitä se voi merkitä koulutuskysymyksissä. Tutkimuksessani pyrin avoimen koordinaatiomenetelmän ymmärtämiseen kuvaamalla ja analysoimalla avointa koordinaatiota sen eri vaiheissa ja eri näkökulmista sekä vastaamalla siihen, mitä menetelmän puitteissa on koulutukseen liittyvissä kysymyksissä tapahtunut. Pohdin sitä, miten avoin koordinaatiomenetelmä muuttaa Euroopan unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Pyrin tutkimuksessani myös arvioimaan avoimen koordinaatiomenetelmän tulevaisuutta ja sen puitteissa muodostuneen hallintotavan soveltuvuutta ja käyttökelpoisuutta koulutuksen alalla tehtävässä yhteistyössä. Muodostaessani johtopäätöksiä kyse on luonnollisesti ennemminkin hermeneuttiselle tutkimussuunnalle luonteenomaisesta tulkinnasta kuin esimerkiksi loogisesta päättelystä.

Olen hyvin tietoinen avoimen koordinaatiomenetelmän tutkimuksen haasteellisuudesta. Tällaisiin haasteisiin on viitannut mm. Zeitlin (2005, 26-27). Avoimen koordinaatiomenetelmän empiirinen tutkimus on haasteellista mm. siksi, että avoin koordinaatiomenetelmä –käsitteen alla esiintyy monia erilaisia prosesseja, joista useimmat ovat lisäksi verrattain uusia. Tutkimisen haasteena Zeitlin mainitsee myös avoimen koordinaatiomenetelmän horisontaalisen ja vertikaalisen monimutkaisuuden: prosesseihin osallistuu toimijoita useilta politiikan aloilta ja useilla hallinnan tasoilla (Euroopan unioni, kansallinen, alueellinen) 25 jäsenmaassa. Toimijoilla ei myöskään ole yhteisesti hyväksytyjä pelisääntöjä. Valitsemani hallinnan viitekehys kuitenkin auttaa kokonaisuuden hahmottamisessa.

Erityisen vaikeaa olisi tutkia avoimen koordinaatiomenetelmän vaikutusta ja sen merkitystä politiikan muutoksiin. (ibid.). Myös Büchs (2003, 31-41) nostaa esiin avoimen koordinaatiomenetelmän vaikutusten tutkimisen haasteet. Hänen mukaansa on lähes mahdotonta osoittaa, milloin nimenomaan avoin koordinaatiomenetelmä on tiettyjen kansallisten ratkaisujen takana.

Pidän avoimen koordinaatiomenetelmän tutkimisen haasteena edellä mainittujen asioiden lisäksi sitä, että avoimella koordinaatiomenetelmällä ei ole selvää alkua ja loppua. asiat tapahtuvat yhtäältä systemaattisesti ja tietyissä järjestyksessä, mutta myös ajallisesti päällekkäin monilla eri toiminnan tasoilla ja tahoilla. Sinänsä selkeän avoimen koordinaation prosessin joustavuus muuttuvissa tilanteissa on haaste myös omalle tulkinnalleni. Hermeneuttinen

metodi edellyttää jatkuvaa tarkistamista esiymmärryksen, osien ja kokonaisuuden välillä. Tässä tutkimuksessa tarkistaminen ja asioihin palaaminen on tutkimuksen kohteen luonteen vuoksi suorastaan välttämätöntä.

Tutkimusraportointini on analyttistä. Olen hajottanut tutkimuskohteeni osiin ja tutkimukseni on raportti siitä, mitä ajattelen avoimesta koordinaatiomenetelmästä ja sen puitteissa muodostuvasta hallintotavasta. Avoimen koordinaatiomenetelmän tarkastelu osina tuo esiin menetelmän eri ulottuvuuksia, jotka näyttäytyvät myös koulutuspolitiikan alalla muotoutuvassa olevassa hallintotavassa.

Lienee realistista hyväksyä Palosen (1988, 15) näkemys tulkinnan peruspiirteistä. Jokainen tulkinta on kiistettävissä, jokaiselle tulkinnalle voidaan esittää vastaväitteitä ja vaihtoehtoja. Mikään tulkinta ilmiöstä ei anna siitä tyhjentävää käsitystä. Palonen (ibid.) kutsuu näitä 'tutkimus on tulkintaa' – ohjelman kahta johtoaajatusta läpitulkinanvaraisuus- ja tyhjentämättömyysteeseiksi. Omassa tutkimuksessani teesit tarkoittavat sitä, että ymmärrän tekeväni oman tulkinnan ja jonkun muun tulkinta voisi olla toisenlainen. Toisaalta ymmärrän ja toivon, että tutkimukseni voisi toimia perustana yhä syvemmille tulkinnoille ja avoimen koordinaation edetessä myös sen vaikuttavuuden tutkimukselle.

4. Euroopan unionin koulutuspolitiikka

Lähestyn Euroopan unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä kuvaamalla Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa yleisellä tasolla. Hallintotapa muodostuu Euroopan unionin harjoittaman koulutuspolitiikan puitteissa. Euroopan unionin koulutuspolitiikka ja koulutuspoliittinen toiminta antaa toiminnalle muodon lisäksi sisällön. Olen määritellyt hallintotavan tässä tutkimuksessa tarkoittamaan sääntöjen, prosessien, menettelyjen ja käytäntöjen muodostamaa toiminnallista ja rakenteellista kokonaisuutta, jolla Euroopan unionin toiminta on organisoitu ja johdettu. Euroopan unionin koulutuspolitiikan rajat ja säännöt määrittyvät ensisijaisesti perussopimuksessa määritellyn toimivallan kautta. Prosessit, menettelyt ja käytännöt määrittyvät Euroopan unionin harjoittaman ohjauksen ja sen organisoiman yhteistyön kautta. Tarkastelen tässä luvussa Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa ja Euroopan unionin käytössä olevia koulutuspolitiikan ohjausmenetelmiä.

Lähtökohtana Euroopan unionin toiminnassa koulutuspolitiikan alalla on pidetty sitä, että koulutuspolitiikka on pääsääntöisesti, ellei kokonaan, jäsenmaiden toimivaltaan kuuluva asia. Yleinen on myös näkemys, jonka mukaan tilanteen tulee sellaisena myös säilyä ainakin koulutuspolitiikan ytimenä pidetyissä kysymyksissä. Koulutuspolitiikan ydinkysymyksinä pidetään erityisesti koulutuksen järjestämiseen, koulutusjärjestelmään ja tutkintorakenteisiin sekä koulutuksen, opetuksen ja tutkimuksen sisältöön liittyviä kysymyksiä. Viime vuosina on kuitenkin nähty viitteitä muutoksista

toimivaltakysymyksissä. Euroopan unionin koulutuspoliittista toimintaa ja jäsenvaltioiden yhteistyötä on usein hahmotettu Euroopan unionin vaikutuksen ja ohjauksen kautta. Euroopan unioni vaikuttaa monin tavoin koulutukseen liittyviin kysymyksiin jäsenmaissa. Esimerkkeinä voidaan mainita erityisesti opiskelijoiden ja akateemisen henkilöstön liikkuvuus, korkeakoulujen suunnittelemat yhteiset opintokokonaisuudet ja 2000-luvulla esiinnoitettut yhteistutkinnot. Toimivaltakysymyksiä koulutuksen alalla punnittaessa voi kuitenkin myös kysyä, olisiko täysin jäsenvaltion omiin lähtökohtiin ja näkemyksiin perustuva koulutuspolitiikka Euroopan unionin nykytilanteessa ja globalisaatiosta seuraavien yhteisten haasteiden näkökulmasta edes jäsenvaltion itsensä kannalta järkevää tai mahdollistakaan.

Euroopan unioni ei ole määritellyt koulutuspolitiikkaansa. Tutkijoilla on erilaisia näkemyksiä siitä, onko Euroopan unionilla edes omaa koulutuspolitiikkaa ja jos on, niin mihin sen vaikutus ulottuu. Yleinen vaikuttaa olevan näkemys, jonka mukaan Euroopan unionilla on koulutuspolitiikka, mutta se toimii kansallisen koulutuspolitiikan rinnalla eikä ulotu kaikkiin koulutuspoliittisiin kysymyksiin. Laajimmin Euroopan unionin koulutuspoliittiset toimet ilmenevät liikkuvuuteen sekä sen organisointiin ja liikkuvuuden seurauksiin liittyvissä kysymyksissä.

4.1. Perussopimuksen antama toimivalta

Euroopan unionin perussopimuksen artiklat 149 ja 150 rajaavat Euroopan unionin koulutuspoliittisen toimivallan.

Koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso

149 artikla

1. Yhteisö myötävaikuttaa korkealaatuiseen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta.

2. Yhteisön toiminnalla pyritään:

- kehittämään eurooppalaista ulottuvuutta koulutuksessa erityisesti jäsenvaltioiden kielten opetuksella ja levittämällä;*
- edistämään opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta muun muassa rohkaisemalla tutkintotodistusten ja opintojaksojen tunnustamista akateemisessa maailmassa;*
- edistämään koulutuslaitosten välistä yhteistyötä;*
- kehittämään tietojen ja kokemusten vaihtoa jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien yhteisissä kysymyksissä;*

- edistämään nuorisovaihdon sekä sosiaalipedagogiikan alan ohjaajien vaihdon kehittämistä;
- rohkaisemaan etäopetuksen kehittämistä.

3. Yhteisö ja jäsenvaltiot suosivat yhteistyötä kolmansien maiden sekä koulutusalan toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen ja erityisesti Euroopan neuvoston kanssa.

4. Myötävaikuttaakseen tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen neuvosto:

- vahvistaa jäljempänä 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan sellaisia edistämistoimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden ja lakien asetusten yhdenmukaistamista;
- antaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta suosituksia.

150 artikla

1. Yhteisö toteuttaa ammatillista koulutusta koskevaa politiikkaa, joka tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia, pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta ammatillisen koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä.

2. Yhteisön toiminnalla pyritään:

- helpottamaan teollisiin muutoksiin mukautumista erityisesti ammatillisella koulutuksella ja uudelleen koulutuksella;
- parantamaan valmentavaa ammatillista koulutusta ja jatkokoulutusta ammattiin pääsyn ja palaamisen helpottamiseksi työmarkkinoilla;
- helpottamaan pääsyä ammatilliseen koulutukseen ja edistämään ammattiin kouluttavien ja ammattia opiskelevien, erityisesti nuorison, liikkuvuutta;
- kannustamaan koulutuslaitosten tai ammatillisten koulutuslaitosten ja yritysten välistä yhteistyötä ammatillista koulutusta koskevissa asioissa;
- kehittämään tietojen ja kokemusten vaihtoa jäsenvaltioiden ammatillisen koulutusjärjestelmien yhteisissä kysymyksissä.

3. Yhteisö ja jäsenvaltiot edistävät yhteistyötä kolmansien maiden sekä ammatillisen koulutuksen alalla toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa.

4. Neuvosto toteuttaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan toimenpiteet, joilla myötävaikutetaan tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen mutta jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

Artikla 251, johon edellä viitataan, kuvaa yhteispäätösmenettelyn, jota käytettäessä komission esitys annetaan sekä neuvostolle että parlamentille. Menettelyssä on kaksi neuvoston ja parlamentin käsittelyä. Ellei keskinäistä sopua löydy, kutsutaan koolle sovittelukomitea, jossa kokoontuvat neuvoston jäsenet ja yhtä monta Euroopan parlamentin edustajaa. Mikäli sovittelukomitea saa laadituksi sopimusesityksen, käynnistyy kolmas käsittely. Esityksen hyväksytyksi tulemiseen vaaditaan määränemmistön tuki neuvostossa ja parlamentin jäsenten enemmistön tuki. Jos molemmat tai toinen jää puuttumaan, esitys raukeaa. (Frösén 1996, 35-27; Raunio 1999, 34)

Lehikoisen (2002, 342) mukaan koulutusta koskevien artiklojen muotoilu on niin väljä, että artikkelit taipuvat oikeusperustaksi melkein millaisiin Euroopan unionin toimenpiteisiin ja päätöksiin tahansa. ”Korkealaatuiseen koulutukseen myötävaikuttaminen” voi tarkoittaa jäsenmaiden harkinnan mukaan mitä tahansa, yhteisen tilastopohjan luomisesta kansainvälisen vertailun mahdollistavien indikaattorien rakentamiseen (ibid.).

Komission koulutuspolitiikkaosaston virkamies Hingel kirjoittaa artikkelissaan (2001, 4), että Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen yhteistyö ei rajoitu vain koulutusohjelmiin. Hänen mukaansa parhaillaan ei olla luomassa vain eurooppalaista koulutusalueita, vaan jäsenvaltioiden välillä sovitaan myös yhteisistä koulutusperiaatteista, jotka loogisesti johtavat eurooppalaiseen koulutusmalliin (European model of education). Hingel (2001, 4) jatkaa, että yhteistyö paitsi syvenee myös laajenee Euroopan unionin laajentumisen myötä.

4.2. *Tutkijoiden näkemyksiä*

Euroopan unioni voi Raivolan (1995, 435) mukaan pyrkiä muotoilemaan omaa koulutuspolitiikkaansa ja vaikuttamaan kansallisiin politiikkoihin niin, että ne tukevat Euroopan unionin yleisiä päämääriä. Varsinaisen koulutuspolitiikan tekemiseen Euroopan unionilla ei Raivolan mukaan ole välineitä. Tällaisista välineistä tärkeimmät olisivat jäsenmaita velvoittava lainsäädäntövalta ja ylikansallinen koulutusjärjestelmä. (ibid.)

Euroopan unioni kohdistaa Ollikaisen (1999, 265) mukaan jäsenmaihinsa rahallisia, normatiivisia ja osin myös lainsäädännöllisiä vaikuttimia, jotka kansallisella tasolla joko omaksutaan sellaisinaan, tulkitaan uudelleen ja omaksutaan muuttuneina tai hylätään. Ollikaisen (1999, 270) mukaan suhtautuminen Euroopan unionin koulutuspoliittiseen toimivaltaan on riippunut asioiden esittämistavasta. Tarkoituksellista koulutuksen harmonisointia on pidetty tuomittavana, vapaaehtoista yhteensovittamista taas tärkeänä koulutuspoliittisena tavoitteena. Standardisointi on ollut kirosana, mutta samankaltaistuminen on hyväksytty. Koulutuspoliittiset diskurssit ovat tältä osin olleet ajoittain ristiriidassa keskenään ja koulutusjärjestelmän tosiasiallisen kehityksen kanssa. (ibid.)

Euroopan unioni toimii Virtasen (2002, 271) mukaan nykyisin koulutuspoliittisia suosituksia ja ylikansallisia koulutusohjelmia tuottavana

instituutiona Suomen kansallisen koulutuspolitiikan rinnalla. Hän jatkaa (2002, 272), että Euroopan unionin koulutuspolitiikasta puhuminen on siinä mielessä harhaanjohtavaa, että koulutusjärjestelmien rakenteet ja koulutuksen sisällöt on katsottu jäsenmaiden sisäisiksi asioiksi. Euroopan unionin ja jäsenmaiden koulutuspolitiikat - mikäli koulutuspolitiikkaa edes katsottiin Euroopan unionilla olevan - nähtiin vielä 1990-luvulla ja vuosituhannen vaihteessa usein eri asioina.

Ollikainen (1999, 264) kuitenkin kirjoittaa, että Euroopan unionin toiminta koulutuksen alueella on lisääntynyt voimakkaasti viimeisten 25 vuoden aikana. Hänen mukaansa Euroopan unioni on systemaattisesti laajentanut koulutuspolitiikkaansa, joka perustuu kansainvälisiin yhteistyöohjelmiin, tutkintojen ja pätevyysien ammatillista tunnustamista koskevaan lainsäädäntöön, sekä muistioiden, päätöslauselmien ja muiden asiakirjojen kautta tapahtuvaan normatiiviseen vaikuttamiseen. Ollikainen jatkaa (ibid.), että tavoitteena on luoda koulutuksen sisämarkkinat, joilla kansalaiset liikkuisivat kansainvälisen koulutuksen ja myöhemmin työn perässä ja ajan mittaan oppisivat pitämään itseään Euroopan kansalaisina.

Euroopan unioni ei kykene harmonisoimaan kansallisia rakenteita ylhäältä päin, mutta kansallisvaltiot sovittavat oman etunsa nimissä tutkintorakenteitaan suurten Euroopan unionin jäsenmaiden vastaaviin turvatakseen opiskelijoidensa työmarkkina- ja jatko-opintokelpoisuuden. Opetussisällöissä tapahtuu koulutusalojen sisällä ainakin jonkinlaista yhdenmukaistumista, sillä EU-vetoiset koulutuksen kehittämishankkeet luovat hitaasti eräänlaisia oppiainekohtaisia ”eurooppalaisia ydinopetussuunnitelmia” ja koulutukselliset vaikutteet liikkuvat henkilövaihtoon osallistuvien opiskelijoiden ja opettajien mukana. (Ollikainen 1999, 269)

Sultanan (1997, 65-73; 81-86) ja Ryban (1997, 74-80; 87-88) käymä koko koulutusjärjestelmää koskenut vuoropuhelu siitä, onko Euroopan unionin koulutuspoliittinen agenda susi lammasten vaatteissa, toistaa useiden muidenkin tutkijoiden esiintuomia näkökulmia. Kirjoittajilla on keskenään melko erilainen näkemys siitä, paljonko Euroopan unionilla todella on valtaa koulutuskysymyksissä. Näkemyksiä perustellaan mm. erilaisilla käsityksillä läheisyysperiaatteen merkityksestä, jäsenvaltion kantojen ja päätöksentekoon osallistumismahdollisuuksien merkityksestä ja sillä, kuinka paljon Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa johtavat talouspolitiikkaan liittyvät kysymykset. Sultanan (1997) mukaan Euroopan unionin merkitys koulutuspolitiikalle on suurempi kuin normaalisti myönnetään.

Tutkintojärjestelmiä koskevassa artikkelissaan Scott kirjoittaa vuonna 1996 (48), että vaikka Euroopan unioni toimii vain epäsuorasti korkeakoulutuksen alalla, on mahdollista, että Euroopan unionista tulee voimakas keskittävä ja yhdentävä mahti. Kun yhteiset työmarkkinat, talous- ja sosiaalipolitiikat kehittyvät, yhdenmukaistuvat myös koulutukselle asetetut haasteet. De Witte kirjoitti vuonna 1993 (200-201), ettei ole järkevää keskittyä korostamaan tiukkoja toimivaltarajoja Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä, vaan tulee ennemmin hakea malleja, joissa kaikki relevantit toimijat voivat osallistua politiikan tekoon. De Witte (ibid.) pitää kuitenkin tärkeänä, että toimiessaan

korkeakoulutukseen liittyvien kysymysten alalla Euroopan unioni osoittaa herkkyyttä jäsenvaltioiden koulustraditioita ja instituutioita kohtaan.

Euroopan unioni lähentää jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkoja esimerkiksi vaatimalla yhtenäisiä puitteita opiskelijavaihdolle ja eurooppalaisen ulottuvuuden vahvistamista. Yksittäisistä kysymyksistä Neave (1996, 28-32) nostaa esiin mm. Euroopan unionin puitteissa harjoitetun opiskelijavaihdon vaikutukset opetussuunnitelmiin ja opiskelukieleen. Artikkelissaan Neave esittää käsitteen ”odotettujen tulosten laki”, joka toimii korkeakoulun tasolla. Tämän ”lain” mukaan korkeakoulun autonomiselta vaikuttava reaktio johonkin asiaan onkin odotetun mukainen reaktio ulkoisiin tekijöihin, esim. lakeihin tai ympäristön tapahtumiin. Korkeakoulu on tulkinnut, mitä valtion politiikka vaatii ja toimii sen mukaan. Tästä korkeakoulujen lähes automaattisesta reaktiosta seuraa, että on hyvin vaikea päätellä milloin vaikutussuhde on ylhäältä alas ja milloin alhaalta ylös. Neave (1996, 28) painottaa erityisesti komission roolia Euroopan unionin koulutuspolitiikan muovaamisessa. 1990-luvun lopussa Neave (1997, 143) kirjoitti, että yksi seuraavan vuosikymmenen strategisesti tärkeimmistä teemoista on se, miten Brysselin keskushallinto vaikuttaa kansallisiin koulutuspolitiikkoihin.

Euroopan unionin alueella koulutuspolitiikkaa suunnitellaan ja toteutetaan kahdella tasolla: ylikansallisella ja kansallisella (De Wit & Verhoeven 2001). Vuorovaikutus sekä näiden tasojen välillä että jäsenvaltioiden välillä on monimutkaista ja moniulotteista. Nóvoan (2002, 133) mukaan Euroopan unioni on ikään kuin sääntelevä ja normit asettava taho, joka antaa ihannemallin jäsenvaltioille. Tämä ihannemalli vaikuttaa kansallisiin politiikkoihin, ellei suorastaan järjestä niitä. Hänen mukaansa on kuitenkin ilmeistä, ettei tule tapahtumaan mitään koulutusjärjestelmien yhdenmukaistumista. Puhe kansallisten koulutusjärjestelmien moninaisuudesta on lähes tautologista, vaikka tämä moninaisuus ei estäkään määrittämistä yhteisiä tavoitteita, samanlaisia strategioita ja siksi identtisiä politiikkoja. (ibid.)

Euroopan unionin koulutuspoliittinen tahto liittyy siis laajoihin kysymyksiin. Euroopan unionin toiminnan erityispiirre on sen mahdollisuus ulottaa koulutuspoliittisia näkemyksiään jäsenvaltioihin myös muiden politiikkojen, erityisesti talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikkojen kautta. Erityisesti 2000-luvulla Lissabonin strategian myötä Euroopan unionin koulutuspolitiikka on sidottu entistä tiukemmin kilpailukykyyn ja tätä kautta myös Euroopan unionin muihin politiikkoihin. Koulutuksen avulla pyritään myös esimerkiksi työllisyys- tai sosiaalipoliittisten ongelmien ratkaisemiseen. Poliitikoilla pyritään vastaamaan myös globalisaation ja muun maailman Euroopan unioniin kohdistamiin paineisiin.

Euroopan unionin keskeisiä tavoitteita on perinteisesti ollut koululaisten, opiskelijoiden, opetushenkilöstön, tutkijoiden ja työntekijöiden esteetön liikkuvuus Euroopan unionin sisällä (esim. Neuvosto 2000). Koulutuksen piirissä toimivien liikkumista on tuettu organisoimalla ja rahoittamalla erilaisia toimintaohjelmia. Liikkuvuuteen on yhdistetty tuki myös yhteisten opintokokonaisuuksien ja kokonaisten tutkintojen suunnitteluun. Laajempi ja

kokonaisvaltainen näkökulma korkeakoulujen väliseen yhteistyöhön parantaa liikkuvuuden laatua ja sen vaikuttavuutta. Komissio (KOM 2005/450) onkin tehnyt ehdotuksen liikkuvuutta koskevaksi eurooppalaiseksi laatuperuskirjaksi. Ehdotus yhdistetään mm. Koulutus 2010 –työohjelmaan ja siinä nostetaan esiin liikkuvuuden eri vaiheisiin liittyviä asioita, joiden laatua tulisi parantaa. Laatuperuskirjassa muistutetaan mm. opintosuunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä, liikkuvuuden räätälöinnistä, kielellisistä näkökohdista, mentoroinnista ja opintojen tunnustamisesta. Euroopan unionin pyrkimys hallita kokonaisvaltaisesti korkeakoulujen kansainvälistä yhteistyötä voi kuitenkin tuoda mukanaan sellaisia esimerkiksi rahoituksen edellytyksenä toimiva vaatimuksia, jotka ovat ristiriidassa kansallisen lainsäädännön tai korkeakoulun vakiintuneiden käytäntöjen kanssa. Vaatimalla varsin yksityiskohtaisia hyvien käytäntöjen mukaisia prosesseja yhdenmukaistetaan hallintoa ja tuodaan muutoksia hallintotapaan erityisesti korkeakouluissa. Työvoiman liikkuvuutta edistävä tutkintojen ja korkeakoulutuksessa hankittujen pätevyyksien ammatillista tunnustamista koskeva yhteisöläinsäädäntö liittyy Euroopan unionin sisämarkkinoiden toimintaan.

Viime vuosina liikkuvuuden, yhteisten opintokokonaisuuksien ja tutkintojen kehittämisen ja suunnittelun rinnalle on noussut uusia painotuksia. Tärkeitä uusia ja erityisesti 2000-luvulla aiempaa enemmän konkreettista sisältöä saaneita Euroopan unionin koulutuspolitiikan painopisteitä ovat elinikäisen oppimisen ja siihen liittyvät aiemmin opitun tunnistamisen ja tunnustamisen kysymykset. Neuvoston päätöslauselma elinikäisestä oppimisesta (Neuvosto 2002b) kattaakin laajasti aiemmin opitun tunnistamiseen liittyviä kysymyksiä, kehottaa jäsenvaltioita laatimaan ja toteuttamaan elinikäisen oppimisen strategioita ja sitoo elinikäisen oppimisen kysymykset paitsi Lissabonin strategiaan myös Bolognan prosessiin. Huomion kiinnittyessä elinikäiseen oppimiseen tarkastellaan sekä kansalaisten (uudelleen)koulutusmahdollisuuksia että osaamista, jota koulutuksen tulisi tuottaa. Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus elinikäisen oppimisen avaintaidoista (KOM/2005/548) sisältää kahdeksan perustaitoa: viestintä äidinkielellä, viestintä vierailta kielillä, matemaattinen osaaminen ja perusosaaminen luonnontieteiden ja tekniikan aloilla, digitaaliset taidot, oppimistaidot, ihmissuhde- ja sosiaaliset taidot, kulttuurien väliset valmiudet ja kansalaisuuteen liittyvät taidot, yrittäjyys sekä kulttuurin ilmaisumuodot. Osaaminen pyritään näkemään Euroopan unionissa vaadittavana osaamisena.

Euroopan unioni on viime vuosina pyrkinyt eri yhteyksissä irrottautumaan siitä näkemyksestä, että koulutuksen ja suoritettujen tutkintojen tulisi olla paikallistettavissa tietyn maan kansalliseen koulutusjärjestelmään tai tiettyyn koulutusrakenteeseen. Esimerkkeinä tällaisesta ajattelusta ovat mm. tutkintojen viitekehys (SEC 2005/957; KOM 2006/479) sekä kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskeva toimintaohjelma Erasmus Mundus, jossa yksi keskeinen toimintamuoto on yhteisesti suunnitellut ja toteutetut tutkinnot (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 2317/2003/EY). Jos tutkintojen sidonnaisuudesta tiettyyn jäsenvaltioon luovutaan, voidaan pian olla tilanteessa,

jossa koulutuksen ja tutkintojen virallisuus, sisällöt ja laatu määrittyvät ja niitä arvioidaan muista kuin kansallisista lähtökohdista. Tällöin vähennetään myös perussopimuksessa mainittua jäsenvaltioiden vastuuta ”*opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä*”.

Euroopan unionin koulutuspolitiikka on dynaamista ja se vastaa kulloinkin ajankohtaisiin haasteisiin. Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa ei ole kirjoitettu asiakirjoihin, eikä koulutuspolitiikan muotoiluun ehkä koeta Euroopan unionin toimielimissä olevan tarvettakaan. Näin vältetään myös erityisesti Euroopan unionin näkökulmasta hankala keskustelu toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä. Euroopan unionin koulutuspoliittisen toiminnan uusiin tilanteisiin nopeasti mukautuva joustavuus lienee Euroopan unionin näkökulmasta politiikan kehittämisen ja harjoittamisen kannalta helpompi ratkaisu kuin politiikan kirjaaminen asiakirjoihin. Euroopan unionin koulutuspolitiikka ilmenee ennen kaikkea Euroopan unionin omana toimintana sekä jäsenvaltioiden välisenä toimintana ja yhteistyönä, jossa Euroopan unioni toimii usein välittäjänä tai koordinoivana tahona. 2000-luvulla Euroopan unionin koulutuspoliittinen toiminta voidaan yhdistää erityisesti avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön. Hallinnon tutkimuksen alalla Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa on luontevaa kuvata Euroopan unionin käyttämien ohjausmenetelmien avulla. Ohjausmenetelmien ja niiden kautta muotoutuvien prosessien kuvaamisen kautta syntyy ymmärrys myös Euroopan unionin hallintotavasta.

4.3. Euroopan unionin koulutuspolitiikan ohjausmenetelmät

Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa ohjauksen näkökulmasta tarkastellessa Euroopan unioni tulee esiin toimijana, joka joko yksin tai yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa asettaa tavoitteita ja etsii keinoja jäsenvaltioiden koulutuspoliittisen toiminnan tai jäsenvaltioiden välisen yhteistyön suuntaamiseksi. Euroopan unionilla on myös kulloinkin käytössä olevaan ohjausmuotoon perustuvia keinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Tämän monitasoisen ja moniulotteisen jatkuvan prosessin kuluessa Euroopan unioni yrittää ymmärtää, millainen ohjaus toimii jäsenvaltioiden poliittisesti, taloudellisesti ja hallinnollisesti muuttuvassa toimintaympäristössä ja mitä keinoja käyttämällä on mahdollista päästä haluttuun tulokseen.

Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall (2002, 16) kirjoittavat, että politiikan onnistunut muuntaminen toiminnaksi on riippuvainen monista tekijöistä, joista vain osa on päätöksentekijän kontrolloitavissa ja osa vaikutuspiirin ulottumattomissa. Poliitiikan muuttaminen toiminnaksi on riippuvainen paitsi toimeenpanokoneisten kyvystä myös sen halusta toimia tavoitteiden suuntaisesti (ibid.). Näkemys sopii myös Euroopan unionin koulutuspolitiikkaan ja sen toteuttamisen prosessiin. Koulutuspolitiikan alalla oleellista on kansallisten järjestelmien ja korkeakoulujen sitoutuminen Euroopan unionin päämääriin. Jos kansalliset järjestelmät ja korkeakoulut eivät sitoudu, on ohjauksen avulla vaikea saavuttaa haluttuja tuloksia. Ohjausprosessin kuluessa ja sen tuloksena

muotoutuu myös Euroopan unionin hallintotapa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Ohjauksella tarkoitetaan Ahlstedtin, Jahnukaisen ja Vartolan (1986, 22) mukaan välitöntä ja/tai välillistä vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen sekä laadun että määrän osalta halutunlaisen tuotoksen aikaansaamiseksi. Ohjauksesta voidaan kirjoittajien (1986, 24) mukaan puhua kolmessa eri merkityksessä. ”Virallinen, voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukainen ohjaus on poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisäistä, pääasiassa oikeudellisin normein tai niihin nojautuvien ohjein ja määräyksiin tapahtuvaa ohjausta. Epävirallinen ohjaus on kaikkea sitä ohjausta, joka suoritetaan virallisen ohjauksen lisäksi tai ohella. Tosiasiallinen ohjaus käsittää sekä virallisen että epävirallisen ohjauksen” (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 24)

Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall (2002, 16) näkevät ohjauksen yhtenä politiikkaprosessin vaiheena, jonka avulla demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan politiikka tai ohjelma tavoitteen mukaisella tavalla. Ohjauksen nähdään kuuluvan politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen (ibid.).

Ohjaustapahtumaa ja ohjausprosessia voidaan tarkastella myös systeemiajattelun kautta. Tällöin ohjausjärjestelmä koostuu kaikista niistä osista ja niiden välisistä vaikutussuhteista, jotka voidaan tunnistaa järjestelmän toiminnan suuntaan vaikuttaviksi. Yleistäen voidaan sanoa ohjausjärjestelmän koostuvan kolmentyyppisistä osista: ohjaavista yksiköistä, ohjattavista yksiköistä sekä ohjausimpulsseista. Ohjaavilla yksiköillä tarkoitetaan yksikköjä, jotka lähettävät ohjausimpulsseja toisille yksiköille halutun toiminnan aikaansaamiseksi. Ohjattavilla yksiköillä tarkoitetaan ohjauksen kohteena olevia, ohjausimpulsseja vastaanottavia yksikköjä. Ohjausimpulssi taas on se heräte, informaatio, jonka ohjaava yksikkö lähettää ohjattavalle toivottavan tuloksen aikaansaamiseksi. Ohjausvälineiden vaikutusta kohderyhmässä ja ympäristössä seurataan seuranta- ja arviointitiedolla, joka puolestaan taas vaikuttaa ohjausyksikön toimintaan. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 49; myös Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 30)

Koulutusjärjestelmän ohjausta arvioineiden Temmeksen, Ahosen ja Ojalan (2002, 11-14) mukaan ohjaus-käsite on laajasta kansallisesta käytöstään huolimatta pysynyt monimerkityksisenä. Yleisessä mielessä ohjaus koostuu jonkin virallisella auktoriteetilla varustetun tahon pyrkimyksistä vaikuttaa päättämällään tavalla kohteisiin, joihin tuon tahon on sallittua vaikuttaa. Käsitteen ongelmallisuutta osoittaa se, ettei sillä ole kaikissa kielissä selkeää vastinetta. Vastine löytyy ruotsin kielessä (styrning). Myös ranskan kielen ”gestion” on hyvä vastine. Sen sijaan englannin kielessä puhutaan milloin ”controlista”, milloin ”managementista”, milloin ”directionista” ja toisinaan ”guidancesta”. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 11-14). Lundquist (1987, 9) lisää englanninkielisten ohjausta tarkoittavien termien listalle vielä sanat ”command”, ”govern”, ”influence”, ”regulate”, ”rule” ja ”steer”. Temmeksen, Ahosen ja Ojalan (2002, 11-14) mukaan vanhemman kotimaisen

hallintotieteellisen kirjallisuuden kautta yleiseen hallintokieleen on vakiintunut esimerkiksi sellaisia ilmauksia kuin ”normiohjaus”, ”muoto-ohjaus”, ”tavoiteohjaus”, ”suunnitelmaohjaus”, ”resurssiohjaus” ja ”informaatio-ohjaus”. Vähemmän esiintyy abstraktimpia ohjauskäsitteitä ”pysyväisohjaus”, ”kertaohjaus” ja ”muoto-ohjaus” (ibid.).

Ohjausta tehdään ohjausvälineillä, joita voidaan luokitella eri tavoin. Keinot voidaan jakaa esimerkiksi normeihin, taloudellisiin keinoihin ja informaatioon. (Oulasvirta, Ohtonen, Stenvall 2002, 16). Sama ohjaustapojen kolmijako tunnetaan Temmeksen, Ahosen ja Ojalan mukaan (2002, 11) kansainvälisestikin. Sen osia on luonnehdittu kielikuvin kuhunkin niistä liittyvien keskeisten ohjausvälineiden mukaan ”keppiin”, ”porkkanaan” ja ”saarnaamiseen” perustuviksi ohjausmuodoiksi. Etenkin institutionaalisesti monitasoisia ohjaustilanteita ajatellen on erotettu toimintatapa- ja toimintamuotoja koskeva sitovia sääntöjä antava normiohjaus, jolla tarkoitetaan kieltoja perustavia tai oikeuksia ja toimivaltuuksia antavia yleisiä tai yksittäistapauksia koskevia sääntöjä tai määräyksiä. Toiseksi on erotettu määrätynlaisen tai –laajuiseen toimintaan kannustava tai toisaalta määrätynlaisesta tai –laajuisesta toiminnasta pidättymiseen kannustava talousohjaus. 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 arviointeja sekä harjoittamalla tiedotustoimintaa. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 11-12)

Samantyyppinen jaottelu esiintyy mm. Etzionilla (1975, 5). Hän luokittelee välineitä, joilla saadaan vallankäytön kohteet mukautumaan. Etzionin mukaan välineet voivat olla fyysisiä, aineellisia tai symbolisia. Temmeksen, Ahosen ja Ojalan (2002) kuvaama jako löytyy myös Bemelmans-Videcin, Ristin ja Vedungin (1998) teoksesta. Kepillä tarkoitetaan sääntelyä, porkkanoilla taloudellisia ohjausmenetelmiä ja saarnaamisella informaatio-ohjausta (Vedung 1998, 30). Vedung (1998, 41) kirjoittaa myös, ettei kyseisiä politiikan instrumentteja, ohjauskeinoja, voi ymmärtää ainoastaan keinoina saavuttaa jotkin tavoitteet, vaan ne ovat myös politiikan kohteita, sillä niillä on vaikutusta politiikan prosessiin ja sisältöön. Erityisesti Euroopan unionin kontekstissa ja koulutuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ohjausmenetelmät ovat itsessäänkin poliittisen keskustelun kohde.

Ohjausta esiintyy siellä, missä vallitsee huomattavaa epävarmuutta silloin, kun ajatellaan ohjaavan tahon mahdollisuuksia saavuttaa haluamansa vaikutukset, mutta missä taidokkuus, myönteinen vuorovaikutus ohjattavien kanssa ja suotuisat ulkoiset olosuhteet saattavat turvata hyvät ohjaustulokset. Tuolloin ohjaus on aidoimmillaan ja samalla poliittinen prosessi englanninkielisen ilmauksen ”policy process” mielessä. Kysymys on ”poliittisesta” seikasta, mutta toisessa mielessä kuin sanaa ”politics” käytettäessä. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 12)

Ohjausprosessin vaiheet voidaan kuvata mm. seuraavasti: ensimmäisessä vaiheessa ohjaus muotoutuu. Ensimmäinen vaihe käsittää A:n muotoilemat

ohjaustoimet. Muotoutumisvaihe kattaa prosessin sen käynnistymistoimista toimeenpanoon ja arviointiin. Toinen vaihe ovat itse ohjaustoimenpiteet: informaatio, teot ja resurssit A:sta/A:lta B:hen. Kolmas vaihe ovat reaktiot ohjaukseen, joka käsittää B:n reaktiot ohjaustoimenpiteisiin. Neljäs ja viimeinen ohjausprosessin vaihe ovat ohjauksen tulokset. (Lundquist 1987, 35)

Jäsenmaissa suhtaudutaan käsitteeseen ”ohjaus” koulutukseen liittyvissä kysymyksissä Euroopan unionin kontekstissa jos ei suorastaan negatiivisesti, niin ainakin varauksellisesti. Kansallisessa koulutuspoliittisessa keskustelussa ohjauksen sijaan on vakiintunut ja neutraali käsite. Kuvaan seuraavassa lyhyesti kolmea Euroopan unionin ohjaustapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

4.3.1. Normiohjaus

Sääntelyllä tarkoitetaan Oulasvirran, Ohtosen ja Stenvallin (2002, 24) mukaan kaikkein pakottavinta keinoa, jolla valtiolta haluaa kohteena olevien kansalaisten tai organisaatioiden käyttäytyvän tietyllä tavalla tai pidättäytyvän tietyn tyyppisestä käytöksestä. Sääntelyä vastaavana käsitteenä käytetään normiohjaus-käsitettä silloin kun ohjaus perustuu oikeusnormeihin (ibid.). Euroopan unionin kontekstissa sääntelyä on kuvannut mm. Ryyänen (2005). Ryyänen (2005, 32) väitöskirjassa sääntely ymmärretään keinoksi, jolla säännellään, ohjataan ja valvotaan yhteiskunnan eri toimijoiden käyttäytymistä ja heidän välisiä suhteita toisiinsa tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tässä tutkimuksessa sääntely kattaa Euroopan unionin normiohjauksen, jolla tarkoitan Euroopan unionin yhteisöoikeuteen nojautuvaa ohjausta. Laakson (2002, 190) mukaan yhteisöoikeus käsittää primäärioikeuden ja sekundaarioikeuden sekä yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytännössä vakiintuneet oikeusperiaatteet. Primäärioikeuteen kuuluvat Euroopan yhteisön ja unionin perustamissopimukset. Sekundaarioikeuteen eli johdettuun yhteisöoikeuteen kuuluvat ne säädökset, jotka Euroopan unionin toimielimet antavat perustamissopimuksissa määritellyn toimivallan nojalla. Tämä normisto käsittää asetukset, direktiivit ja päätökset sekä yhteiset kannat ja puitepäätökset. (Laakso 2002, 190)

Euroopan unionilla ei ole suoraan koulutukseen liittyvissä kysymyksissä lainsäädäntövaltaa, eikä normiohjaus sinänsä ole merkittävä koulutuspolitiikan ohjausmuoto. Voi kuitenkin arvioida, että mm. tutkintojen ammatilliseen tunnustamiseen liittyvä lainsäädäntö ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tekemät päätökset vaikuttavat jäsenvaltioihin ja joissain kysymyksissä voivat myös ohjata jäsenvaltioiden koulutuspoliittisia ratkaisuja.

Tutkintojen ammatillinen tunnustaminen

Työvoiman vapaa liikkuvuus ja sitä edistävä tutkintojen vastavuoroinen ammatillinen tunnustaminen on keskeinen koulutusta ja koulutusjärjestelmiä sivuava toiminta-alue, jolla Euroopan unionilla on lainsäädäntövaltaa.

Tutkintojen tunnustamisdirektiivien tarkoitus on yksittäisten henkilöiden ammattipätevyden tunnustaminen ja liikkuvuuden edistäminen. Tutkintojen vastavuoroinen ammatillinen tunnustaminen on Euroopan unionin sisämarkkinoihin ja niiden toimintaan liittyvä kysymys. Tutkintojen tunnustamisjärjestelmien perusajatus on, että EU/ETA-valtion kansalaisen jossakin toisessa EU/ETA-valtiossa saavuttama ammattipätevyys tunnustetaan koko alueella, jos hakijan saama koulutus tai hänen suorittamansa harjoittelu täyttää tutkintojen tunnustamista säätelevissä direktiiveissä määritellyt vaatimukset (Saarinen 2000, 67).

Tutkintojen ammatillista tunnustamista koskevan lainsäädännön oikeudellisena perustana ovat Euroopan unionin perussopimusten työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamista koskevat artiklat 40, 47 ja 55. Tutkintojen ammatillinen tunnustaminen on lähes ainoa korkeakoulutukseen edes välillisesti liittyvä asia, josta on olemassa direktiivitasoista yhteisölainsäädäntöä: neuvoston direktiivi 89/48/ETY vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä; neuvoston direktiivi 92/51/ETY direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä. (Neuvoston direktiivi 89/48/ETY; Neuvoston direktiivi 92/51/ETY). Lisäksi on erilliset direktiivit seitsemää ammattia varten (lääkäri, yleissairaanhoidosta vastaava sairaanhoitaja, hammaslääkäri, eläinlääkäri, kättilö, proviisori ja arkkitehti). Yllämainitut direktiivit on syyskuussa 2005 yhdistetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammattipätevyden tunnustamisesta. Jäsenvaltioilla on kaksi vuotta aikaa tuoda uusi direktiivi lainsäädäntöönsä. Uusi direktiivi lisää kansalaisten oikeuksia ja vähentää jäsenvaltion mahdollisuuksia kiistää toisessa jäsenvaltiossa hankittu ammattipätevyys. Lisäksi jäsenvaltioiden keinovalikoima koulutuksen erojen kompensointia koskevien korvaavien toimenpiteiden osalta pienenee. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY)

Useat tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että ammattipätevyyskysien tunnustamista koskevien direktiivien toimeenpano vaikuttaa kansalliseen korkeakoulupolitiikkaan, erityisesti tutkintorakenteisiin ja tiettyyn ammattiin johtavien tutkintojen sisältöihin. Koulutuksen sisällön yhdenmukaistumisen osalta korkea-asteen koulutuksessa kyse on erityisesti yllämainituista seitsemästä ammatista, joita varten on erilliset direktiivit. Näissä direktiiveissä on pitkälle meneviä ko. ammattipätevyyteen johtavaa koulutusta koskevia vaatimuksia, minkä seurauksena koulutuksen ja tutkintojen rakenteet ovat hyvin yhtenevät eri jäsenmaissa. Lenaertsin (1994, 18) mukaan direktiivit 89/48/ETY ja 92/51/ETY vaikuttavat vähemmän harmonisoivasti jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkaan kuin aiemmin hyväksytyt ammattikohtaiset direktiivit, mutta hän näkee niidenkin tuovan jäsenvaltioille koulutuspolitiikan harmonisointipaineita. Hacklin (2001, 6-8) mukaan tutkintojen tunnustamisdirektiiveillä on ollut vaikutusta paitsi jäsenmaiden korkeakoulututkintojen pituuteen myös niiden sisältöön. Majonen (1996, 269) mukaan direktiivi 89/48/EEC ei pyri harmonisoimaan koulutusta

jäsenmaissa, vaan harmonisoinnin sijaan direktiivi määrittelee keinot, joiden avulla jäsenvaltiot voivat kompensoida koulutusten välisiä eroja. Majone (1996, 269-270) kirjoittaa, että jäsenvaltio ei enää voi kieltää säänneltyyn ammattiin pääsyä Euroopan unionin kansalaiselta, jolla on vastaava pätevyys kotimaassaan. Hänen mukaansa ko. direktiivi kannustaa jäsenmaita myös omien kansalaisten edun nimissä nostamaan ammattiin johtavan koulutuksensa tasoa. Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö sekä luottamus toistensa koulutusjärjestelmiin ovat direktiivin kulmakivet. (Majone 1996, 279)

Tutkintojen tunnustamisdirektiivit ovat sisämarkkina-asia, jota komissiossa hoidetaan sisämarkkinoiden pääosastossa. Korkeakoulutukseen liittyvistä asioista taas vastaa koulutuksen pääosasto. Kirjoittaessaan yhteisöainsäädännön ja direktiivien toimeenpanon vaikeuksista Begg mainitsee yhtenä ongelmana olemattoman yhteistyön komission eri yksiköiden välillä (1996, 529-531).

Komission sisäisen yhteistyön puute on konkreettisesti havaittavissa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä tälläkin hetkellä. Bolognan prosessi vaikuttaa voimakkaasti eurooppalaiseen korkeakoulutukseen ja tutkintorakenteisiin ja komission koulutuksen pääosasto tukee mm. koulutusohjelmien kautta taloudellisesti erilaisia hankkeita Bolognan prosessissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Euroopan unioni on myös useissa yhteyksissä ilmaissut Bolognan prosessin tavoitteiden ja käytännön toimien olevan yhteensopivat sen oman politiikan kanssa. Uudessa tutkintojen ja ammattipätevyyksien tunnustamista sääntelevässä direktiivissä esitetään ammattipätevyyden tunnustamisen periaatteiden selkiyttämiseksi ja tutkintojen tunnustamisen helpottamiseksi viisi pätevyystasoa, joista kolme kuvaa korkeakoulutusta edellyttävää pätevyyttä. Tasot eivät kuitenkaan ole yhteensopivat Bolognan prosessin puitteissa useissa Euroopan unionin jäsenmaissa käyttöön otetun tutkintorakenteen kanssa. Vaikka ammattipätevyysdirektiivin tarkoitus on tunnustaa henkilön hankkima ammattipätevyys enemmän kuin hänen tutkintonsa, vaikuttavat jäsenvaltioissa tehtävien päätösten perustana olevan tutkintojärjestelmät. Tätä kuvaa mm. se, että päätöksenteon nojaksi hakijan tulee toimittaa muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat, ml. tutkintotodistukset (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY).

Komission koulutuksen pääosasto on myös julkaissut ehdotuksensa eurooppalaiseksi tutkintojen viitekehyykseksi (KOM 2006/479). Ehdotus kattaa kahdeksan osaamisen tasoa. Ehdotuksen mukaan direktiivin 2005/36 ja eurooppalaisen tutkintojen viitekehyyksen soveltamisalat eroavat toisistaan siten, että viitekehyyksen nojalla muuttajalla ei ole oikeutta tutkinnon tunnustamiseen säännellyn ammatin harjoittamiseksi. Komission sisäisen yhteistyön puute antaa jäsenvaltiolle koulutusjärjestelmän kehittämisen näkökulmasta ristiriitaisia signaaleja.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuim

Koulutusta koskevasta lainsäädännöstä kirjoittaessaan Shaw kuvaa (1999, 555) koulutuksen siirtymistä Euroopan yhteisön toimivallan marginaalista kohti ”yhteisiä koulutusmarkkinoita”. Shawn mukaan (1999, 559-555) Euroopan yhteisön toimivalta koulutuksen alueella on lisääntynyt erityisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamien päätösten kautta.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätökset ovat pääosin perustuneet Euroopan unionin perussopimusten takaamiin kansalaisten vapaan liikkuvuuden ja syrjimättömyyden periaatteisiin. Shaw (1999, 557) nostaa esiin mm. tapauksen Casagrande, jossa käsiteltiin siirtolaislapsen oikeutta koulutukseen. Erityisen tärkeänä Shaw (1999, 562-563) pitää tapausta Gravier, joka Shawn mukaan mahdollisti Euroopan yhteisön entistä vahvemman toiminnan myös yleissivistävään koulutukseen ja korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Gravier-tapauksen yhteydessä vuonna 1985 Euroopan yhteisöjen tuomioistuin päätti, että korkeakoulutusta voidaan pitää ammatillisena koulutuksena, sillä myös korkeakoulutus valmistaa erityiseen ammattiin tai toimeen (Shaw 1999, 560-563).

Yksi viimeisistä jäsenvaltioiden korkeakoulupolitiikan kannalta merkittävistä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöksistä kohdistuu Itävaltaan. Tuomion mukaan Itävalta ei ole noudattanut perussopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että muissa jäsenvaltioissa toisen asteen tutkinnon suorittaneet voivat päästä sen järjestämään korkeakoulu- ja yliopistokoulutukseen samoin edellytyksin kuin Itävallassa toisen asteen tutkinnon suorittaneet. (EUVL C 217, 2005). Päätöksellä voi olla kauaskantoisia seurauksia korkeakoulukelpoisuutta koskeville säädöksille, korkeakouluihin hakeutumiseen Itävallassa ja Itävallan korkeakoulujen opiskelijavalinnalle.

4.3.2. Taloudellinen ohjaus

Taloudelliset keinot voidaan Oulasvirran, Ohtosen ja Stenvallin (2002, 25) mukaan jakaa kannustaviin ja houkutteleviin (tuet, avustukset jne.) ja ehkäiseviin (verot, maksut jne.). Tässä tutkimuksessa Euroopan unionin taloudellista ohjausta koulutukseen liittyvissä kysymyksissä tarkastellaan lyhyesti Euroopan unionin koordinoimien koulutusohjelmien ja rakennerahastojen näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on kannustava ja houkutteleva ohjaus.

Koulutusohjelmat

Kaikkiin politiikkainstrumentteihin sisältyy informaatioulottuvuus (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 27; myös Stenvall & Syväjärvi 2006, 18). Myös Euroopan unionin koulutusohjelmia voidaan tarkastella sekä taloudellisen että informaatio-ohjauksen välineinä. Seuraavassa koulutusohjelmia tarkastellaan lyhyesti vain taloudellisen ohjauksen näkökulmasta.

Tätä kirjoitettaessa käynnissä olevista koulutusohjelmista suurimmat ja näkyvimvät ovat Sokrates ja Leonardo da Vinci. Vuoden 1999 lopussa annetussa neuvoston päätöslauselmassa (Neuvosto 1999) mm. todetaan, että Sokrates ja Leonardo da Vinci –ohjelmat ovat edelleen tärkeimmät koulutusalan yhteistyön välineet Euroopassa. Ohjelmien merkitystä Euroopan koulutusyhteistyölle ja mm. eurooppalaisten korkeakoulujen kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien käytäntöjen samankaltaistumiselle tai opetussuunnitelmien ”eurooppalaistumiselle” ovat korostaneet useat tutkijat. (Aholainen 1996; Teichler 1998; Ollikainen 1999; Rakic 2001). Shaw (1999, 567) kirjoittaa koulutusohjelmien ohjausvaikutuksesta. Hänen mukaansa (ibid.) se, että esim. Erasmus on väistämättä koskettanut jollain tavoin jokaista Euroopan unionin korkeakoulua tuo mukanaan muutoksia korkeakoulujen käytännöissä ja aiheuttaa konvergenssia, ellei harmonisointia. Komission työasiakirjan (SEC 2006/639) mukaan 31 maan korkeakouluista 87% osallistui Erasmus-ohjelmaan vuonna 2005.

Sokrates II ohjelma (vuodet 2000-2006) kattaa yleissivistävän koulutuksen kaikki asteet esikoulusta aikuiskoulutukseen. Toimintoihin sisältyy oppilas- ja opiskelijavaihdon lisäksi mm. kieliohjelma, avoin ja etäopiskelu sekä tiedonvaihtoverkostoja. Ohjelman tavoitteena on edistää laadukasta koulutusta ja elinikäistä oppimista. Ohjelmakauden budjetti on 1850 miljoonaa euroa. Leonardo da Vinci –ohjelma taas kattaa kansalaisen koko työelämän ammattiin valmentamisesta jatko- ja täydennyskoulutukseen. Toimintoihin kuuluu liikkuvuuden lisäksi tai sen avulla tapahtuva jäsenmaiden ammattikoulutusjärjestelmien kehittäminen, yritysten ja niiden työntekijöiden ammatillista koulutusta koskevien toimenpiteiden kehittäminen, kielellisten valmiuksien kehittäminen, tiedonvaihto ja selvitykset. Ohjelmakauden (2000-2006) budjetti on 1150 miljoonaa euroa. (OPM 2001b, 14)

Euroopan unionin koulutusohjelmat ovat yhdistymässä yhdeksi elinikäisen oppimisen ohjelmaksi. Uusi elinikäisen oppimisen ohjelma yhdistää aiemmat Sokrates-, Leonardo da Vinci-, eLearning-, Europassi- ja Jean Monnet –ohjelmat sekä toimet eurooppalaisten koulutusalan laitosten ja –organisaatioiden tukemiseksi. Ohjelma rakentuu neljälle alaohjelmalle: kouluopetus (Comenius), korkea-asteen koulutus (Erasmus), ammatillinen koulutus (Leonardo) ja aikuiskoulutus (Grundtvig). Lisäksi ohjelmasta tullaan rahoittamaan eurooppalaista koulutuspoliittista yhteistyötä, eri koulutusasteet ylittävää kielten opetusta, tieto- ja viestintätekniiikan opetuskäyttöä sekä tulosten levittämistä ja hyödyntämistä. Jean Monnet –ohjelmasta tuetaan Euroopan integraatioon liittyviä toimia sekä eurooppalaisia koulutusalan toimia ja järjestöjä. (KOM 2004/474)

Elinikäisen oppimisen ohjelman poliittisena tavoitteena on komission esityksen mukaan myötävaikuttaa elinikäisen oppimisen avulla Euroopan unionin kehittymiseen edistyneenä tietoyhteiskuntana, jossa on kestävä talouskehitys, enemmän ja parempia työpaikkoja ja enemmän sosiaalista koheesiota. Koulutusjärjestelmien vuorovaikutuksen, yhteistyön ja henkilövaihtojen avulla edistetään eurooppalaisten koulutusjärjestelmien laadun

kehittymistä. Näiden koko ohjelman kattavien tavoitteiden lisäksi kullekin alaohjelmalle määritellään omat tavoitteet. Uusi elinikäisen oppimisen ohjelma sidotaan sekä Lissabonin strategian että avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuneen Koulutus 2010 –työohjelman tavoitteisiin. (KOM 2004/474)

Euroopan unionin rahoittamissa toimintaohjelmissa hallintotavalla on vakiintuneet muodot. Toimintaohjelmien säännöt määrittävät hallintotavan ja esimerkiksi korkeakoulujen välisen yhteistyön muodot. Keskeinen rooli on kansallisilla toimistoilla, jotka tiedottavat ohjelmista, jakavat määrärahoja, organisoivat ja valvovat yhteistyötä kansallisella tasolla. Joissain ohjelmissa korkeakoulut ovat voineet olla yhteistyössä myös suoraan komission kanssa. Esimerkiksi Sokrates- ja Leonardo -toimintaohjelmilla on komitea, jonka puitteissa komission ja jäsenvaltioiden edustajat keskustelevat mm. ohjelman ja rahoituksen painopisteistä ja toimeenpanosta.

Euroopan unionin koulutusohjelmien vaikutukset ovat olleet merkittävät erityisesti suhteutettuina niiden suhteellisen pieniin budjetteihin (OPM 2001b, 14). Koulutusohjelmat ovat lisänneet merkittävästi eurooppalaisten oppilaitosten yhteistyötä ja erityisesti mahdollistaneet laajan opiskelija- ja opettajaliikkuvuuden. Myös useat korkeakoulututkijat (esim. Neave 1996; Ollikainen 1999) ovat viitanneet Euroopan unionin koulutusohjelmien vaikutukseen jäsenvaltioissa. Käytävissä olevien määrärahojen ollessa pieniä, voidaan katsoa niiden informaatio-ohjauksellisen merkityksen esimerkiksi korkeakoulujen toimintaan olevan suuri. Shawn (1999, 576) mukaan koulutusohjelmien merkityksestä kertoo myös se, että niiden suhteellisen pienistä budjeteista huolimatta koulutusohjelmien rahoitus on ollut jatkuva Euroopan unionin instituutioiden, erityisesti neuvoston ja Euroopan parlamentin välisen kiistelyn aihe.

Rakennerahastohankkeet

Rakennerahastot ovat osa Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa, jonka tarkoituksena on vahvistaa taloudellista ja sosiaalista yhtenäisyyttä Euroopan unionin alueella. Rakennerahastojen tätä kirjoitettaessa voimassaoleva ohjelmakausi kattaa vuodet 2000-2006. Tavoiteohjelmien mukaan rakennerahastoin mm. tuetaan kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämistä ja rakenteellisissa vaikeuksissa olevia alueita. Suuri osa rakennerahastojen kautta rahoitettavista hankkeista ei sisällä varsinaista kansainvälistä yhteistyöelementtiä. Rakennerahastojen kautta tuetaan myös Lissabonin strategian puitteissa asetettuja tavoitteita, erityisesti tutkimuksen, innovaatiopolitiikan ja korkeakoulujen ja yritysten välisen yhteistyön kautta. Suoraan tai välillisesti korkeakoulutukseen liittyviä painopisteitä ovat olleet erityisesti koulutuksen ja työelämän suhteet, tutkimustulosten ja teknologian hyödyntäminen, syrjäytymisen ehkäiseminen, koulutuksen laatu ja yrittäjyys. (OPM 2001b; www.europa.eu/comm/regional_policy)

4.3.3. Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjaus ei ole täsmällinen käsite. Käsitteen on tulkittu tarkoittavan jopa PR-tyyppistä tai vastaavaa pelkkää informaation jakamista. Konsultoivaa kehittämistään ei ole pidetty vieraana informaatio-ohjaukselle. Informaatio-ohjauksen alaan voidaan lukea myös tilastointi, tietokantojen ylläpito ja tiedon saattaminen käyttäjien saataville, konsultoiva kehittäminen, policy-analyysi sekä neuvonanto- ja neuvottelutoiminta. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 13). Vedungin (1998, 48) mukaan informaatio-ohjaus kattaa mm. seuraavat toimet, joiden kautta ohjauksen kohteeseen yritetään vaikuttaa: tiedon siirto, perusteltujen käsitysten esittäminen, vakuuttelu, neuvominen ja moraalinen vetoaminen. Informaatio voidaan ilmaista myönteisesti tai kielteisesti. Informaatiolla voidaan suostutella toimimaan tai kehottaa luopumaan toiminnasta. Informaatio-ohjauksen avulla voidaan myös ilmaista, mikä on informaation antajan näkökulmasta oikein ja mikä väärin. Ylipäänsä informaatio on kuitenkin edellytys myös muiden ohjausmenetelmien käytölle. (Vedung 1998, 33-48)

Informaatio-ohjausta voi Vedungin ja Van der Doelenin (1998, 107-114) mukaan käyttää myös seuraavissa tilanteissa. Vedung ja Van der Doelen (1998, 112-113) kutsuvat legitimoinniksi tilannetta, jossa informaatiota käytetään tekemään tilaa pakottavammille ohjausmenetelmille. Tällaisessa legitimoinnissa voidaan erottaa kaksi eri lähestymistapaa. Pessimistisen lähestymistavan mukaan informaatiota käytetään ainoastaan pakottavampien ohjausmenetelmien käyttöönottamiseksi. Kun pakottavammat ohjausmenetelmät otetaan käyttöön, voidaan sanoa, että pehmeämmät keinot on jo ilman tulosta käytetty. Optimistisemmän lähestymistavan mukaan päätöntekijät taas vilpittömästi toivovat, että toivottuun lopputulokseen päästään informaation kautta, eivätkä pakottavammat ohjausmenetelmät ole tarpeen. (Vedung & Van der Doelen 1998, 112-113) Yksi informaation käyttötilanteista on kirjoittajien mukaan sellainen, jossa informaatiota käytetään huomion ohjaamiseksi pois tärkeämmistä asioista (Vedung & Van der Doelen 1998, 114).

Tavallisimpia informaatio-ohjauksen muotoja ovat Stenvallin ja Syväjärven (2006, 18-19) mukaan koulutus, tilasto- tai tutkimustieto, rekisteritieto, oppaiden, suositusten tai muiden julkaisujen laadinta ja tiedottaminen. Lisäksi kirjoittajat mainitsevat tutkimus- ja kehittämishankkeiden yhteydessä syntyvän tiedon, vertaistiedon välittämisen, arviointitiedon, politiikkatavoitteet ja linjaukset (ibid., 19).

Informaatio-ohjauksesta puhuttaessa nousevat tärkeiksi taustakäsitteiksi ohjaavan tahon käytettävissä oleva tieto ja sen pohjalta annettava informaatio, jonka toivotaan vaikuttavan ohjauksen kohteeseen. Useat tutkijat ovat analysoineet informaation ja tiedon merkitystä erityisesti vallankäytön näkökulmasta. Haas (1992, 2) kirjoittaa, että informaation ja tiedon kontrolli on tärkeä vallan ulottuvuus. Petersin (2001, 234) mukaan byrokratian ehkä tärkeimmät resurssit ovat informaatio ja asiantuntemus. Euroopan unionin yleisin informaatio-ohjauksen muoto koulutukseen liittyvissä kysymyksissä on

kirjallinen informaatio-ohjaus. Euroopan unioni harjoittaa koulutuskysymyksissä kirjallista informaatio-ohjausta mm. julkaisemalla erilaisia suosituksia, päätöslausemia, raportteja, toimintaohjelmia ja –suunnitelmia, joita tulkitseen tutkimuksessani. Ennen 2000-lukua Euroopan unioni julkaisi kymmeniä merkittäviä koulutusta koskevia asiakirjoja ja 2000-luvulla asiakirjojen määrä näyttää entisestään kasvavan. Asiakirjojen määrää kasvattaa Euroopan unionin lisääntynyt huomio koulutusta koskeviin kysymyksiin ja erityisesti korkeakoulutuksen alueella myös nopeasti muuttuva toimintaympäristö. Lissabonin strategian myötä koulutuskysymykset ovat nousseet entistä voimakkaammin esiin. Samanaikaisesti on käynnissä pääosin hallitustenväliseen yhteistyöhön perustuva Bolognan prosessi, jossa Euroopan unioni on aktiivinen toimija.

Informaatio-ohjauksen yhtenä tavoitteena voidaan nähdä Euroopan unionin laajuisen yhteisymmärryksen syntyminen tietyistä kysymyksistä, yhteisistä haasteista ja ongelmista, yhteisistä käsitteistä sekä yhteisistä poliittikatavoitteista. Aloitteellisuuttaan komissio perustelee yleensä koulutusneuvoston, mutta erityisesti Lissabonin strategiaan liittyvissä kysymyksissä myös Eurooppa-neuvoston pyynnöllä tai näkemyksillä (esim. KOM 2002/629). Komission valmisteluasiakirjan taustalla on usein myös komission ulkopuolisten asiantuntijoiden tai komission koordinoimien työryhmien työtä. Koulutuspolitiikassa on yleistynyt ns. Euroopan laajuinen kuulemismenettely, joka toteutetaan kaikille avoimena internetin avulla. Tällaista menettelyä on käytetty esimerkiksi uuden elinikäisen oppimisen ohjelman (KOM 2004/474) ja eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen (KOM 2006/479) yhteydessä. Kuulemisen tuloksilla voi olla vaikutusta lopullisen asiakirjan sisältöön.

Yhteisymmärryksen saavuttamisen ja asiakirjan julkaisun jälkeen jäsenvaltioiden odotetaan toimivan ja ohjaavan korkeakouluja asetettujen tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti. Asiakirjojen ohjausvoima riippuu viime kädessä kansallisesta korkeakoulutuksen ohjausjärjestelmästä ja siitä, miten asiakirjoja käytetään kansallisessa ohjauksessa. Oleellista on kansallisten järjestelmien ja viime kädessä korkeakoulujen sitoutuminen Euroopan unionin päämääriin. Jos kansalliset järjestelmät ja korkeakoulut eivät sitoudu, on informaatio-ohjauksen avulla vaikea saavuttaa haluttuja tuloksia.

Euroopan unionin tuottamat asiakirjat huomioidaan hyvin kansallisessa ohjauksessa ja hallinnossa. Tähän vaikuttaa osaltaan paitsi jäsenvaltioiden oma vaikutusmahdollisuus asiakirjojen sisältöön, myös Euroopan unionin toiminnan systemaattisuus ja johdonmukaisuus. Korkeakoulutukseen liittyvissä asiakirjoissa on aina yhtymäkohtia johonkin aiempaan. Kansallisessa hallinnossa asiakirjat tulevat tutuiksi myös siksi, että kansallisen hallinnon edellytetään reagoivan esimerkiksi komission esityksiin. Tämän tutkimuksen piiriin ei kuitenkaan kuulu seuraavan vaiheen, eli sen tärkeän kysymyksen arviointi, miten Euroopan unionin puitteissa hyväksytyt asiakirjoja tosiasiallisesti käytetään kansallisessa ohjauksessa ja miten hyvin ne tunnetaan korkeakouluissa.

Toiminnallisena informaatio-ohjauksena voi pitää esimerkiksi Euroopan unionin taloudellisesti tukemia tai muuten koordinoimia yhteistyöverkostoja, episteemisten yhteisöjen toimintaa, vertailukelpoisia raportteja laativia tai informaatiota tuottavia tiedonvaihtoverkostoja sekä asiantuntijoiden käyttöä. Verkostojen työn kautta myös Euroopan unionin asiakirjojen sisältö konkretisoituu ja välittyy esimerkiksi korkeakouluihin. Verkostoissa voidaan myös punnita mahdollisuuksia konkretisoida politiikka-asiakirjojen tavoitteita korkeakoulujen toiminnassa tai niiden välisessä yhteistyössä. Informaatio-ohjauksena voidaan pitää myös mm. kehittämishankkeita, koulutusta sekä tiedon ja kokemuksen vaihdon välineitä ja foorumeja.

Avoim koordinaatiomenetelmä perustuu toimintamuotona pitkälti informaatio-ohjaukseen. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa Euroopan unioni käyttää sekä kirjallista että toiminnallista informaatio-ohjausta. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa informaatio-ohjaus saa jäsenyteen muodon, sillä avoin koordinaatio edellyttää jäsenvaltioilta myös raportointia siitä, miten asetetut politiikkatavoitteet ovat muuttuneet toiminnaksi jäsenvaltioissa. Avoim koordinaatiomenetelmä vaikuttaa lisäävän Euroopan unionin informaatio-ohjauksen merkitystä entisestään.

5. Euroopan unionin toiminta ja hallintotapa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä

Euroopan unionin hallintotapa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä on ennen avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa muotoutunut edellä kuvattujen ohjaustapojen puitteissa. Kuvaan seuraavassa sitä, miten Euroopan yhteisön/Euroopan unionin toiminta ja toimivalta koulutukseen liittyvissä kysymyksissä on kehittynyt vajaan 50 vuoden kuluessa. Euroopan yhteisö alkoi kiinnittää huomiota koulutukseen liittyviin kysymyksiin 1970-luvulla. Tarkasteluni tarkoitus on konkretisoida Euroopan unionin toimintaa ja toiminnan puitteissa muotoutunutta hallintotapaa ja antaa toiminnalle sisältöä erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Esityksestä käy myös ilmi Euroopan unionin toimivallan kasvu ja Euroopan unionin tasolla käsiteltävien koulutukseen liittyvien kysymysten määrän lisääntyminen, niiden monimutkaistuminen ja laajentuneet yhteydet muihin politiikkoihin. Samanaikaisesti tapahtunut maantieteellinen laajentuminen on osaltaan lisännyt Euroopan unionin toimivaltaa ja vaikutusta.

Jaon kuvauksen kokonaisuuksiin Rooman (1957), Maastrichtin (1992) ja Amsterdamin (1997) perussopimusten sekä vuonna 1987 voimaantulleen yhtenäisasiakirjan mukaan. Ajallinen jaottelu vastaa useiden tutkijoiden näkemystä Euroopan unionin koulutuspoliittisen toiminnan vaiheista. (mm. McDaniel 1991; Ollikainen 1999; Shaw 1999). Jaottelu heijastelee myös koulutuspolitiikan yhteyttä integraatioon laajemminkin.

Käsittelen perussopimusten lisäksi sekundaarioikeuden normistoa sekä muita, lähinnä komission tuottamia erityisesti korkeakoulutukseen liittyviä asiakirjoja, toimintaohjelmia ja –suunnitelmia. Peterson ja Bomberg (1999, 48) kirjoittavat, että esimerkiksi suositukset eivät sido jäsenvaltioita, mutta koska Euroopan tuomioistuimien joskus viittaa niihin päätöksissään, on niiden tosiasiallinen oikeudellinen vaikutus epäselvä. Eerola, Mylly ja Saarinen (1997, 82) nimittävät lausuntoja, suosituksia, tiedonantoja, julistuksia sekä vihreitä ja valkoisia kirjoja sitomattomiksi toimenpiteiksi. Lausunnot ja suositukset ovat yhteisön toimielinten antamia neuvoa-antavia mielipiteitä, joita voidaan kohdentaa sekä jäsenvaltioille että yksityisille henkilöille. Ne eivät ole oikeudellisesti velvoittavia. Tiedonannot ovat ohjeellisia, mutta niiden tosiasiallinen merkitys on suuri, sillä ne ilmentävät komission vakiintunutta hallintokäytäntöä. Yhteisön julistuksien oikeudellisesta merkityksestä on erilaisia näkemyksiä. Eerola, Mylly ja Saarinen (1997, 83) mainitsevat tässä yhteydessä myös yhteisön norminantoprosessissa syntyvät valmisteluasiakirjat. Laativalla vihreän kirjan komissio tuo hankkeensa yleisesti keskusteltavaksi. Valkoisessa kirjassa komissio esittää kootusti hankkeen toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. (Eerola, Mylly & Saarinen 1997, 82-83)

Komission koulutuksen pääosaston virkamies Hingel (2001, 2-10) jakaa Euroopan unionin koulutusalan yhteistyön neljään kauteen. Ensimmäinen kausi kattaa vuodet 1971-1992, jolloin Euroopan unionin koulutusyhteistyö perustettiin yhteisön koulutusohjelmien pohjalta. Hingelin (2001, 6) mukaan vuosina 1971-1992 rakennettiin luottamusta koulutusjärjestelmien välille ja lisättiin tietoa muiden jäsenmaiden koulutusjärjestelmistä. Hingel pitää useiden tutkijoiden tavoin Maastrichtin sopimusta keskeisenä Euroopan unionin uudenlaisen koulutusalan yhteistyön mahdollistajana. Toisessa vaiheessa 1993-1996 oli keskeistä haasteiden tunnistaminen ja tulevaisuuden suunnasta päättäminen. Kolmannessa vaiheessa 1997-1999 koulutus nousee keskeiseksi suuntaukseksi myös yhteisön muissa politiikoissa. Hingelin mukaan (2001, 7-8) koulutus alkoi vuosina 1997-1999 näkyä erityisesti työllisyyspolitiikassa, sosiaalirahastojen käytön painopisteissä ja sosiaalisessa agendassa. Neljäs vaihe alkaa vuoden 2000 Lissabonin huippukokouksesta, jolloin aloitettiin yhteisille, kansallisille koulutusjärjestelmille asetetuille tavoitteille perustuvan eurooppalaisen koulutusalueen rakentaminen. (Hingel 2001, 2-10)

5.1. Rooman sopimuksesta 1980-luvulle

Rooman sopimus vuodelta 1957 mainitsee kahdesti sanan ”ammattikoulutus” sopimuksen sosiaalipolitiikkaa koskevassa osassa. Rooman sopimuksen tärkein koulutuspoliittinen säädös oli artikla 128, johon lähes kaikki Euroopan yhteisön koulutuspoliittiset päätökset perustuivat ennen Maastrichtin sopimuksen voimaantuloa. Artiklan mukaan ministerineuvosto vahvisti yleisperiaatteen sellaisen yhteisen ammattikoulutuspolitiikan toteuttamiseksi, jolla voidaan

myötävaikuttaa valtioiden talouden ja yhteismarkkinoiden sopusointuiseen kehitykseen. (Euroopan yhteisön perustamissopimus 1957; Aholainen 1996, 151)

Ammattikoulutuspolitiikka ei ollut Euroopan yhteisön toiminnassa sen alkuaikoina mitenkään näkyvällä sijalla. Ministerineuvosto kokoontui ensimmäisen kerran opetusministerineuvostona vasta vuonna 1971, 14 vuotta yhteisön perustamisen jälkeen. (Ollikainen & Honkanen 1996, 50). Hingelin (2001, 5) mukaan komissio asetti opetusministerineuvoston ensimmäisen kokouksen jälkeen kaksi työryhmää, joiden tarkoituksena oli miettiä tulevaisuuden yhteistyötä koulutuksen alalla. Työn tulos esitettiin Belgian aiemman opetusministerin Hanri Jannen mukaan nimetyssä ns. Janne-raportissa ”For a Community policy in education” vuonna 1973. Raportti käynnisti koulutusyhteistyön Euroopan yhteisössä. (Shaw 1999, 560-561; Hingel 2001, 5; Histoire 2006, 65)

Vuonna 1974 julkistamassaan päätöslauselmassa (Resolution 1974) neuvosto korosti koulutusyhteistyön, opintojen kansainvälisen tunnustamisen parantamisen ja opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden liikkuvuuden rohkaisemisen tärkeyttä. 30 vuotta myöhemmin voidaan todeta, että samat asiat ovat edelleen näkyvästi esillä Euroopan unionin koulutuspoliittisessa toiminnassa. Päätöslauselman käytännön seuraukset jäivät vähäisiksi, mutta se näytti tietä yhteisön tuleville toimille: Euroopan yhteisö valitsi oman, lainsäädäntöön perustuvan koulutuspolitiikan luomisen sijasta yhteistyön: oppilaitosten yhteydenpidon rohkaisemisen ja tukemisen. (Ollikainen & Honkanen 1996, 50)

Nykyvalossa kiinnostava on myös vuoden 1974 päätöslauselmassa mainittu ajantasaisen tiedon ja tilastojen kokoaminen. Cedefopin (European Centre for the Development of Vocational Training) perustaminen vuonna 1975 (Official Journal 1975) on yksi merkittävimpiä yhteisön ammattikoulutuspolitiikan alalla toteuttamista toimista 1970-luvulla. Cedefop, Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus, on edelleen merkittävä koulutusta koskevan tiedon tuottaja. Cedefop tuottaa tietoa, joka auttaa komissiota, jäsenvaltioiden hallituksia ja jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestöjä tekemään asiantuntijatietoon perustuvia päätöksiä ja ratkaisuja.

Ministerineuvoston ja opetusministerien kokouksessa vuonna 1976 (Council 1976) tehtyä päätöslauselmaa koulutuksen toimintaohjelmasta voidaan pitää yhtenä Euroopan yhteisön koulutuspoliittisen toiminnan käännekohtana, jonka perusteella koulutuspoliittisia periaatteita on ryhdytty kehittämään. Toimintaohjelman lähtökohtana oli ”sosiaalipolitiikan koulutuksellisen ulottuvuuden yleinen kehittäminen”. Tarkoituksena oli etsiä kansalaisille ja heidän lapsilleen parempia koulutusmahdollisuuksia sekä edistää läheisempiä suhteita koulutusjärjestelmien välillä. Koulutuksen toimintaohjelma sisälsi pääosin vierailuja, tutkimusta sekä ajantasaisen tiedon ja tilastojen keräämistä. Euroopan yhteisö alkoi tukea jäsenmaiden korkeakoulujen kokeiluluonteisia yhteistyösopimuksia. Ohjelma sisälsi opiskelija- ja opettajavaihtoa sekä koulutusohjelmien kehittämistä yhteistyössä. Vaatimus siitä, että sopimukset oli todella laadittu kansainvälisessä yhteistyössä, oli ohjelmassa keskeistä. Vieraiden

kielten opettaminen sekä todistusten ja akateemisten tutkintojen vastavuoroinen tunnustaminen nostettiin myös esiin. (Council 1976). Hingelin mukaan (2001, 5) vuoden 1976 päätöslauselma voidaan nähdä ensimmäisenä askeleena mm. koulutuspolitiikan alalla toimiville tarkoitettun Arion-opintovierailuohjelman, vieraiden kielten alueella toimivan Lingua-ohjelman sekä korkeakouluopiskelijoiden vaihto-ohjelman Erasmus-perustamiselle. Myös Shawn (1999, 564) mukaan Erasmus-ohjelman juuret löytyvät vuoden 1976 toimintaohjelmasta.

Vuoden 1976 toimintaohjelmaan sisältyneiden usein kahdenvälisen, lähinnä kulttuurivaihdoksi ymmärrettyjen sopimusten perusteella liikkuneet henkilömäärät olivat Ollikaisen ja Honkasen (1996, 50-51) mukaan pieniä. Vaihto tähtäsi opiskelijoiden kielitaidon parantamiseen ja kokemuspohjan laajentamiseen sekä valmistuvien uramahdollisuuksien kohentamiseen. Myös osallistuvien oppilaitosten ja opiskelijoiden akateemisen tason kohottaminen oli tavoitteena. Toinen ohjelma taas käsitti opettajien, tutkijoiden ja korkeakoulujen hallintohenkilökunnan lyhytaikaisia vierailuja ulkomaisissa korkeakouluissa. Tarkoituksena oli edistää tiedon leviämistä tutkimuksesta, opetusmenetelmistä ja –materiaalista ja korkeakoulujen hallinnollisista ratkaisuista. Merkittävää ohjelmissa oli, että niiden sivuvaikutuksena yhteistyö usein levisi muillekin toiminta-alueille kuin alun perin suunnitelluille: opiskelijavaihtosopimuksen seurauksena saattoi esim. syntyä tutkimusyhteistyötä. (Ollikainen & Honkanen 1996, 50-51)

Myös De Wit ja Verhoeven (2001, 180 - 181) korostavat vuoden 1976 (Council 1976) toimintaohjelman tärkeyttä. De Witin ja Verhoevenin (2001, 181; myös Shaw 1999, 561) mukaan neuvottelut ohjelmasta johtivat mm. opetusministerineuvoston säännöllisiin kokouksiin. Ohjelma myös osoitti, että Euroopan yhteisön toiminnassa koulutuspolitiikan alueella korostui alusta lähtien yhteistyö harmonisoinnin sijaan. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot myös ensimmäisen kerran tunnustivat korkeakoulutuksen (taloudellisen) merkityksen yhteisölle. (De Wit & Verhoeven 2001, 181 – 184)

Vuoden 1976 päätöslauselmassa korostettiin lisäksi eri koulutusjärjestelmiä koskevan tiedon keräämisen tärkeyttä ja päätettiin perustaa kuhunkin jäsenvaltioon kansallinen informaatiokeskus (Council 1976). Informaatiokeskusten muodostaman verkoston perustamisesta sovittiin muodollisesti koulutuskomiteassa vuonna 1977. Verkoston nimeksi tuli Eurydice (Information Network on Education in Europe) ja se käynnistettiin virallisesti vuonna 1980. Eurydice-verkosto toimii edelleen. Se tuottaa Euroopan unionin jäsenmaiden koulutusjärjestelmistä ja koulutuspolitiikasta yhteismitallista, vertailukelpoista ja analyttistä tietoa. Eurydicen keskusyksikkö Brysselissä ylläpitää laajaa Eurybase -tietokantaa, joka sisältää yksityiskohtaiset ja kattavat kuvaukset eurooppalaisista koulutusjärjestelmistä. Eurydice koordinoi myös temaattisten selvitysten laatimista ajankohtaisista kysymyksistä. Eurydicen rooliin tiedontuottajana on viitattu usein myös 2000-luvulla avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä.

1980-luvun alkupuolella Euroopan yhteisön koulutuspoliittinen toiminta muuttui aktiivisemmaksi. Erityisesti tämä näkyi ammatillisen koulutuksen alalla, jolla Euroopan yhteisö Deanen ja Wattersin (2004, 16) mukaan yritti vastata kasvavan työttömyyden haasteisiin. Yhtenä esimerkkinä Deane ja Watters (ibid.) mainitsevat Euroopan sosiaalirahastot ja niiden kautta myös ammatilliseen koulutukseen osoitetun tuen. Komissio käynnisti myös korkeakoulujen välisiä ohjelmia, joita voidaan pitää vuonna 1987 käynnistyneen Erasmus-ohjelman (European Action Scheme for the Mobility of Students) edeltäjinä. Tällaisia olivat mm. Joint Study Programme Scheme, joka sisälsi opiskelijavaihtoa, opettajavaihtoa ja yhteisten kurssien ja opintosuunnitelmien kehittämistä, sekä vierailuapurahaohjelma Short Study Visits Scheme. (De Wit ja Verhoeven 2001, 182 - 183)

Oikeudellinen ja symbolinen käännekohta korkeakoulutusta koskevissa kysymyksissä oli 1980-luvun puoliväli, jolloin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin antoi kaksi myös korkeakoulutusta koskenutta päätöstä (De Wit & Verhoeven 2001, 186). Tapauksissa ”Forchieri” ja ”Gravier” Euroopan yhteisöjen tuomioistuin päätti, että ammatilliseen koulutukseen pääsy kuului Euroopan yhteisöjen lainsäädännön alaan. Kyse oli siitä, ettei kansalaisuuden perusteella saa syrjiä hakijoita ammatilliseen koulutukseen pääsyyn liittyvissä kysymyksissä. Muilla perusteilla (esimerkiksi kielitaito, edeltävä koulutus) rajoituksia ja vaatimuksia on mahdollista asettaa. ”Gravier”-tapauksen yhteydessä vuonna 1985 Euroopan yhteisöjen tuomioistuin päätti, että korkeakoulutusta voidaan osaltaan pitää ammatillisena koulutuksena, sillä korkeakoulutus valmistaa erityiseen ammattiin tai toimeen. (Shaw 1999, 560-563; Deane & Watters 2003, 17). Myös ”Blaizot”-tapauksessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että korkeakoulutusta voidaan pitää yhtenä ammatillisen koulutuksen muotona. Täten Rooman sopimuksen artiklan 128 soveltamisalaa, joka koski ammatillista koulutusta, laajennettiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöksillä merkittävästi. (De Wit & Verhoeven 2001, 186). Tuomioistuimen päätösten jälkeen katsottiin, että myös korkeakoulutusta voidaan pitää ammatillisena koulutuksena.

5.2. *Yhtenäisasiakirja*

Vuonna 1987 voimaantulleen yhtenäisasiakirjan (Single European Act) päämäärä oli yhteisten sisämarkkinoiden perustaminen vuoden 1993 alkuun mennessä (Dinan 1997, 245). Tavoite edellytti lyhyessä ajassa mittavaa yhteisötason lainsäädännön tuottamista (Raunio 1999, 15). Tärkeä yhtenäisasiakirjan tausta-asiakirja oli vuonna 1985 julkaistu valkoinen kirja, jossa asetettiin tavoitteeksi ns. neljän vapauden periaate: työvoiman, pääoman, palveluiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Hyyryläinen (1999, 32-35) kirjoittaa, että julkinen toiminta on tullut Euroopan yhteisön toiminnan kohteeksi osana talouksien kehittämistä. Tavaravirtojen, pääomien, työvoiman ja palveluiden vapauttamisen lisäksi yhtenäisasiakirja sisälsi myös muita julkisen toiminnan

laajennuksia sekä loi pohjan unionipolitiikan alan myöhemmälle laajentumiselle (ibid.).

Sisämarkkinoiden perustamisella on ollut suuri merkitys myös julkiselle sektorille, sillä sääntelyn ja säädösten määrä on lisääntynyt muiden hallinnan muotojen kustannuksella (Begg 1996, 525-526). Tässä vaiheessa laadittiin myös eräs keskeisimmistä tutkintojen tunnustamisdirektiiveistä: 89/48/ETY Neuvoston direktiivi vähintään kolmivuotisesta korkeammasta ammatillisesta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä. Shawn (1999, 564) mukaan Euroopan yhteisön koulutuspolitiikan muutosta onkin tarkasteltava myös sisämarkkinoiden syntymisen valossa.

1980-luvun puolivälin ”Gravier”-oikeustapaus vaikutti Shawn (1999, 564) mukaan osaltaan siihen, että yhteisö perusti toimintaohjelmia. Liikkuvuus haluttiin organisoida ja sen periaatteista sopia ”Gravier”-oikeustapausten yhteydessä esiin tulleiden ongelmien välttämiseksi. Pääasiassa tekniikan alalla toiminut Comett (Community Action Programme for Education and Training in Technology) –ohjelma käynnistettiin vuonna 1986 (Official Journal 1986). Comett-ohjelmassa keskeisessä roolissa oli korkeakoulujen ja teollisuuden välinen yhteistyö. Vuonna 1987 käynnistyi Erasmus (European Action Scheme for the Mobility of Students), josta De Witin ja Verhoevenin (2001, 188 - 193) mukaan tuli Euroopan unionin menestyksekkäin koulutusohjelma.

De Wit ja Verhoeven (2001, 198 - 202) luettelevat myös muita yhteisön vuosina 1989 - 1992 perustamia korkeakoulutukseen liittyneitä toimintaohjelmia: Jean Monnet, jonka tavoitteena on lisätä tietoa Euroopan unionista mm. tukemalla Euroopan unionia koskevaa opetusta ja tutkimusta; Lingua, jonka tavoitteena on tukea vieraiden kielten oppimista ja opetusta kaikilla koulutustasoilla ja edistää kielellistä ja kulttuurista monimuotoisuutta Euroopassa; Tempus, jonka tarkoituksena on tukea korkea-asteen koulutuksen kehittämistyötä Euroopan unionin ulkopuolella sekä Med-Campus, jonka tavoitteena on yhteistyön lisääminen Välimeren alueella. Euroopan unioni lujittaa erityisesti Tempus ja Med-Campus –ohjelmien sekä sittemmin esim. Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa harjoitettavien vaihto –ja yhteistyöohjelmien avulla myös Euroopan unionin koulutukseen liittyvien toimien ulkoista ulottuvuutta ja vaikutusta.

Vuonna 1991 komissio julkaisi korkeakoulutusta käsittelevän muistion ”Memorandum on Higher Education in the European Community” (COM 1991/349), jossa koulutuksen merkitys Euroopan yhteisön kehittämisessä taloudellisena, sosiaalisena ja kulttuurisena kokonaisuutena nähdään hyvin tärkeänä. Korkeakoulutuksen julkilausuttuja haasteita ovat korkeakoulutukseen pääsy ja siihen osallistuminen, työelämäyhteydet, jatko- ja täydennyskoulutus, avoin ja etäopetus sekä korkeakoulutuksen eurooppalainen ulottuvuus. Muistiossa kiinnitetään huomiota myös korkeakoulutuksen laatuun. Vaikka asiakirja on muistio, joka ei edellytä toimenpiteitä jäsenvaltioissa, ovat tutkijat (esim. Neave 1996, 39) kiinnittäneet huomiota siinä esiintyneeseen normatiiviseen sävyyn. Useat vuoden 1991 muistiossa esiinnostetuista asioista

toistuivat Lissabonin huippukokouksen päätöslauselmissa kymmenen vuotta myöhemmin.

5.3. *Maastrichtin sopimus*

Maastrichtin sopimuksen voimaantulo vuonna 1993 muutti Euroopan unionin koulutuspoliittisen toiminnan perusasetelmia. Maastrichtin sopimuksen koulutusta, ammatillista koulutusta ja nuorisoa käsitelleet artikkelit on esitelty edellä Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa käsitelleessä kappaleessa. Koulutus kaikissa muodoissaan on Maastrichtin sopimuksesta lähtien kuulunut kiistatta Euroopan yhteisön toimialaan (Aholainen 1996, 151). Shawn (1999, 574) mukaan Maastrichtin sopimus on kuitenkin enemmänkin yksi välivaihe pitkällä tiellä kuin varsinainen käännekohta.

Maastrichtin sopimuksessa Euroopan unioni velvoitetaan myötävaikuttamaan korkealaatuisen koulutuksen toteutumiseen. Euroopan unionin voi sanoa edenneen kohti koulutus- ja kulttuuriyhteisöä. Koulutuksen nähdään Maastrichtin sopimuksesta lähtien myös entistä selvemmin pystyvän vaikuttamaan Euroopan unionin taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Koulutuksen korkea laatu on asetettu unionin koulutuspolitiikan tärkeimmäksi tavoitteeksi, mutta koulutuksen välineellinen arvo on kuitenkin edelleenkin voimakkaasti esillä (OPM 1995, 7). Laadulla tarkoitetaan lähinnä vain koulutuksen antamia työmarkkina-avalmiuksia.

Maastrichtin sopimuksen varsinaiset koulutusta käsittelevät artikkelit ovat 149 ja 150, mutta Mitterin (1998, 203) mukaan myös Maastrichtin sopimuksen kulttuuriartikklaa 151 voidaan pitää koulutusvaatimuksia korostavana tehtävänä. Ko. artikkelin mukaan

1. Yhteisö myötävaikuttaa siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi pitäen arvossa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta ja korostaen samalla niiden yhteistä kulttuuriperintöä.

2. Yhteisö pyrkii toiminnallaan rohkaisemaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemaan ja täydentämään niiden toimintaa seuraavilla aloilla:

— Euroopan kansojen kulttuurin ja historian tuntemuksen ja sitä koskevan tiedon levityksen parantaminen;

— Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttäminen ja suojaaminen;

— muu kuin kaupallinen kulttuurivaihto;

— taiteellinen ja kirjallinen luova toiminta, audiovisuaalisen alan toiminta mukaan luettuna.

Euroopan unionin, erityisesti komission vaikutusvaltaa mm. aloitteentekijänä lisäsi erillisen koulutuksen pääosaston perustaminen Maastrichtin sopimuksen voimaantulon yhteydessä. Aiemmin koulutuskysymyksiä oli käsitelty sosiaaliasioiden pääosastolla. (Shaw 1999, 575)

Komissio julkaisi heti Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen seuraavat koulutuspoliittiset asiakirjat: koulutus- ja toimintaohjelmien uudistamista ennakoineen Guidelines for Community Action in the Field of Education and Training (COM 1993/183) ja vihreän kirjan Green Paper on the European Dimension of Education (COM 1993/457). Maastrichtin sopimusta seurasi myös Euroopan unionin toiminta- ja koulutusohjelmien uudelleen organisointi ja laajentuminen (Nóvoa & Lawn 2002, 3). 1990-luvun puolivälissä perustettiin entisten ohjelmien pohjalta muotoutuneet, vuodet 1995-1999 kattaneet Sokrates, Leonardo ja Youth -koulutusohjelmat (Decision 1995).

Keskeinen dokumentti koulutuksen merkityksen kasvulle Euroopan unionin politiikoissa on silloisen komission puheenjohtajan Jacques Delorsin johdolla vuonna 1993 valmistunut valkoinen kirja ”Kasvu, kilpailukyky ja työllisyys”. (Growth 1994). Hingelin (2001, 6) mukaan Delorsin valkoinen kirja on ehkä vaikuttavin komission koskaan laatima yleinen politiikka-asiakirja. Yksi valkoisen kirjan keskeisistä ajatuksista on parantaa Euroopan kilpailukykyä ja työllisyyttä panostamalla inhimilliseen pääomaan. ”Kasvu, kilpailukyky ja työllisyys” on komission ensimmäisiä julkaisuja, joissa työllisyys, kilpailukyky ja koulutuspolitiikka yhdistetään selkeästi. Muina teemoina valkoisessa kirjassa nostetaan esiin mm. kasvava kuilu koulutuksen ja työnantajien tarpeiden välillä, ikääntyvä opettajakunta, aikaisin koulunsa päättävien osuuden kasvu sekä puutteellinen kokemus virallisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvan oppimisen validoinnista. Yhtenä valkoisen kirjan tavoitteena oli viedä Eurooppa tietoyhteiskuntakehityksen kärkeen. Sama tavoite toistettiin Euroopan unionin tulevaisuutta hahmotelleessa vuoden 1997 Agenda 2000 –asiakirjassa. Myös Agenda 2000 -asiakirjassa korostetaan tietoon liittyviä politiikoita, joilla tarkoitetaan koulutusta, tutkimusta ja innovaatiotoimintaa. (Growth 1994; Turunen 2001, 25; Histoire 2006, 159-160)

Vuonna 1995 komissio julkaisi valkoisen kirjan koulutuksesta ”Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa” (KOM 1995/590). Valkoinen kirja keskittyy kolmeen ”liikkeellepanevaan tekijään”: tietoyhteiskuntaan, maailmanlaajuistumiseen sekä tieteelliseen ja tekniseen kulttuuriin. Haasteisiin vastaamiseksi koulutukselle tulee valkoisen kirjan mukaan asettaa seuraavia tavoitteita: uusien tietojen hankkimiseen kannustaminen, joka sisältää mm. pätevyyden tunnustamisen, liikkuvuuden sekä multimediaopetusohjelmistot; koulun ja yritysten lähentäminen toisiinsa (harjoittelu ja ammatillinen koulutus); syrjäytymisen torjuminen, joka sisältää mm. toisen mahdollisuuden tarjoamisen sekä eurooppalaisen vapaaehtoispalvelun; kolmen yhteisön kielen hallitseminen sekä aineellisten ja koulutukseen liittyvien investointien kohtelun samalla tavalla. Yleisinä päätelminä komissio toteaa mm. koulutusjärjestelmien olevan liian jäykkiä ja eristyksissä toisistaan. Komission mukaan koulutusjärjestelmien välillä ei myöskään ole tarpeeksi yhteyksiä eikä mahdollisuuksia käsitellä uusia elinikäisiä oppimismalleja. (KOM 1995/590)

”Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa” –valkoisessa kirjassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi käynnistetyt hankkeet, erityisesti ne jotka koskivat tutkintojen tunnustamista, toisen mahdollisuuden

tarjoavia kouluja, eurooppalaista vapaaehtoistyötä ja kieliä loivat Hingelin (2001, 7) mukaan mahdollisuuksia toisen vaiheen Sokrates-ohjelman perustamiselle. Samat asiat olivat keskeisiä myös koulutuksen aseman vahvistamiselle Euroopan yhteisön muissa politiikoissa, erityisesti sosiaalisessa koheesiossa ja työllisyydessä. Yhtäältä koulutukseen liittyvien kysymysten hidasta esiinnousua Euroopan unionin politiikoissa ja toisaalta Euroopan unionin, erityisesti komission sitkeyttä ja sen toiminnan johdonmukaisuutta kuvaa se, että vuoden 1995 valkoisen kirjan aiheita esiintyy 2000-luvun alussa avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa käynnistetyssä ”Koulutus 2010” – työohjelmassa.

Heti perään vuonna 1996 julkaistu vihreä kirja ”Koulutus, ammatillinen koulutus, tutkimus: kansainvälisen liikkuvuuden esteet” (KOM 1996/462) puolestaan listaa liikkuvuuden esteitä useilla yhteiskunnan sektoreilla. Vihreä kirja nostaa esiin erityisesti oleskeluoikeuteen liittyvät vaikeudet, koulutukseen osallistuvien tutkijoiden kohtelun eri maissa, pakolliset maksut (mm. verot ja sosiaalimaksut), sosiaaliturvan, tutkintojen tunnustamisen ja hyväksymisen, kansallisten apurahojen alueellisuuden, sosioekonomiset esteet, koulujen ja korkeakoulujen organisaatioon liittyvät hallinnolliset ongelmat sekä kielelliset ja kulttuuriset esteet. (KOM 1996/462)

Kansainväliseen liikkuvuuteen liittyvien vaikeuksien esiintuomisen lisäksi vihreässä kirjassa (KOM 1996/462) on noin 40 toimenpide-ehdotusta, joista useita on sittemmin myös viety eteenpäin ja osa on toteutettukin. Korkeakoulutuksen alalla tällaisista edenneistä tai toteutuneista toimenpide-ehdotuksista voi mainita mm. opintosuoritusten siirron ja opintojen hyväksilukemisen helpottamiseksi laaditun ECTS (European Credit Transfer System) -järjestelmän laajentuneen käytön ja sen siirtymisen sellaisenaan useisiin kansallisiin koulutusjärjestelmiin. 2000-luvun alussa on myös toteutunut vihreässä kirjassa esitetty velvoite ottaa tutkintojen ammatillisessa tunnustamisessa (ammattipätevyyksien tunnustamisessa) huomioon hakijan koulutuksen lisäksi myös työkokemus. Parantunut ja tehostunut tiedonvaihto ja kansalaisten neuvontapalvelu voidaan myös lukea toteutuneisiin toimenpide-ehdotuksiin.

5.4. Amsterdamin sopimus ja 1990-luvun loppu

Maastrichtin sopimuksen jälkeen julkaistuista asiakirjoista nousevat uusina esiin erityisesti tietoyhteiskuntaan, kilpailukykyyn ja elinikäiseen oppimiseen liittyvät kysymykset. 1990-luvun lopulla alkoikin näkyä entistä selvempiä merkkejä koulutuksen yhdistämisestä työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan. Lehikoisen mukaan (2002, 343) Euroopan unionin työllisyyspolitiikan suuntaviivat ja erilaiset Euroopan unionille asetetut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ovat 1990-luvun puolivälistä lähtien sisältäneet runsaasti koulutusta ja tutkimusta sivuavia teemoja ja tavoitteita.

Amsterdamin sopimuksella oli neljä tavoitetta: työllisyyden ja kansalaisten oikeuksien asettaminen keskeiselle sijalle Euroopan unionissa, vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen ja turvallisuuden vahvistaminen, Euroopan unionin äänen saaminen paremmin kuuluville maailmanpolitiikassa sekä Euroopan unionin toiminnan tehostaminen laajentumista silmälläpitäen. (Amsterdam 1997)

Koulutusta koskevat artiklat eivät vuoden 1997 Amsterdamin sopimuksessa juuri muuttuneet, mutta perustamissopimukseen lisättiin elinikäisen oppimisen edistämistä tarkoittava johdantolause: *”...ovat vakaasti päättäneet edistää kansojensa mahdollisimman korkeaa tiedontasoa luomalla laajat mahdollisuudet koulutuksen saantiin sekä jatkuvan koulutuksen avulla..”*

Lehikoisen (2002, 343) mukaan koulutuksen kannalta merkittäviä ovat myös Amsterdamin sopimuksen työllisyysosaston artiklat, esimerkiksi artikla 125, jonka mukaan jäsenvaltiot ja yhteisö pyrkivät *”kehittämään yhteensovittettua työllisyysstrategiaa ja erityisesti edistämään ammattitaitoisen, koulutetun ja mukautumiskykyisen työvoiman sekä talouden muutoksiin reagoivien työmarkkinoiden kehittymistä...”*

Lehikoinen (2002, 343) pitää tärkeänä myös sosiaalipolitiikkaa koskevaa artiklaa 140, jonka mukaan *”komissio edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja helpottaa niiden toiminnan yhteensovittamista niillä sosiaalipolitiikan aloilla, joita tämä luku koskee, ja erityisesti asioissa, jotka koskevat: -työllisyyttä; -työoikeutta ja työehtoja; -ammattillista perus- ja jatkokoulutusta; -sosiaaliturvaa; -työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisemistä; -työterveyttä; -järjestäytymisoikeutta sekä työnantajien ja työntekijöiden välisiä kollektiivisia neuvotteluja. Tätä varten komissio kiinteässä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tekee tutkimuksia, antaa lausuntoja ja järjestää neuvotteluja sekä kansallisista kysymyksistä että kansainvälisiä järjestöjä koskevista kysymyksistä.”*

Ko. artiklat pohjustavat tilannetta, joka sittemmin konkretisoitui Lissabonin strategian yhteydessä: koulutus yhdistetään entistä selvemmin myös sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaan. Työllisyysstrategian kehittäminen ja sosiaalipolitiikan yhteensovittaminen edellyttävät myös koulutuspoliittisia toimenpiteitä. Jo ennen Lissabonin strategiaa tämä näkyy selvästi ns. Luxemburgin prosessin yhteydessä.

Amsterdamin sopimuksen oli sovittu astuvan voimaan vuonna 1999. Luxemburgin ylimääräinen Eurooppa-neuvosto päätti vuonna 1997 nopeuttaa Amsterdamin sopimuksen antaman työllisyyspoliittisen toimivallan käyttöönottoa ja käynnisti Euroopan työllisyysstrategian. Strategian tavoitteena oli vähentää työttömyyttä merkittävästi viiden vuoden aikana. Euroopan unionin työllisyystilannetta kohentamaan esitettiin seuraavia keinoja: työllistyvyys, yrittäjyys, sopeutumiskyky ja yhtäläiset mahdollisuudet. Näistä erityisesti työllistyvyyteen liittyi koulutusta koskevia toimia. Luxemburgin ylimääräisen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan:

58. Helpotetaan siirtymistä koulusta työelämään

Työnsaantimahdollisuudet ovat heikot sellaisilla nuorilla, jotka päättävät koulunkäyntinsä saavuttamatta valmiuksia päästä työmarkkinoille. Sen vuoksi jäsenvaltiot

59. –*parantavat koulutusjärjestelmänsä tehokkuutta, jotta koulunkäyntinsä varhain päättävien nuoren määrä vähenisi merkittävästi*

60. – *huolehtivat siitä, että nuorille annetaan paremmat valmiudet sopeutua teknologian ja talouden muutoksiin ja että he saavat työmarkkinoiden vaatimuksia vastaavan ammattitaidon, toteuttamalla ja kehittämällä tarvittaessa oppisopimuskoulutusta.* (Puheenjohtajan päätelmät 1997; Kari & Saari 2005, 85)

Euroopan työllisyysstrategia uudistettiin vuonna 2003. Tällöin aikaisemmat neljä ”pilaria” (työllistyvyys, yrittäjäyys, sopeutumiskyky ja yhtäläiset mahdollisuudet) korvattiin kolmella yleisellä suuntaviivalla, jotka ovat täystyöllisyys, työn laadun ja tuottavuuden parantaminen sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja osallisuuden vahvistaminen. Uusissa suuntaviivoissa elinikäinen oppiminen yhdistetään erityisesti työn laadun ja tuottavuuden parantamiseen. (Kari & Saari 2005, 86)

Shaw (1999, 579) kiinnittää huomiota siihen, että vuosi 1996 nimettiin elinikäisen oppimisen vuodeksi. Shaw (ibid.) mukaan tämä tuskin vaihtoi ainakaan dramaattisesti politiikan suuntaa, mutta elinikäisen oppimisen profiilia nostavana toimenä se antoi komissiolle mahdollisuuden kuvata omia toimintojaan, rohkaista kansallisten toimien koordinaatioon ja tukea aiheesta järjestettäviä konferensseja jne. Vuoden 1996 päätteeksi neuvosto antoikin elinikäisen oppimisen strategiaa koskevat päätelmät.

Vuonna 1997 julkaistu komission tiedonanto Tietojen ja taitojen Eurooppaan (KOM 1997/563) sisältää keskeiset lähtökohdat Sokrates- ja Leonardo – koulutusohjelmille vuosille 2000-2006. Tiedonanto korostaa dynaamisen ja avoimen eurooppalaisen koulutusalueen luomista, jolla kansalaiset voivat jatkuvasti päivittää osaamistaan työllistymistarkoituksessa ja vahvistaa eurooppalaista kansalaisuuttaan. Eurooppalainen koulutusalue ja elinikäinen oppiminen tulevat voimakkaasti esiin tiedonannossa.

Tiedonannossa (KOM 1997/563) yritetään myös määritellä ”*Euroopan kansalaisen*” olemusta. Kansalaisella tulisi olla ”*vankka laaja-alainen pohjakoulutus ja taidot (tekniset, sosiaaliset ja organisatoriset), jotka edistävät innovaatioita... koulutusalojen rajat ylittäviä taitoja kuten kulttuurien ja niiden erilaisuuden ymmärtäminen, kielitaito sekä yritysten ja erityisesti pk-yritysten perustamisessa ja kehittämisessä tarvittavat taidot*”.

Sultana (2002, 122) huomioi, että aiemmin samana vuonna eurooppalaisia suuryrityksiä edustava European Round Table of Industrialists (ERT) oli julkaissut asiakirjan Investing in Knowledge: The Integration of Technology in European Education. Komission tiedonannon (KOM 1997/563) englanninkielinen nimi puolestaan on Towards a Europe of Knowledge. Gornitzkan (2005, 18) mukaan komissio oli ottanut innokkaasti vastaan myös ERT:n koulutuspolitiikkaryhmän vuonna 1995 julkaiseman raportin Education for Europeans – Towards the Learning Society. 1990-luvun puolivälistä alkaen tieto on alettu nähdä keskeiseksi elementiksi useissa Euroopan unionin politiikoissa.

Yhteistyömuotojen ja –menetelmien kehitys koulutuspoliittisissa kysymyksissä on Turusen (2001, 29) mukaan ollut yllättävän nopeaa. Kun

Suomi teki puheenjohtajakaudellaan vuonna 1999 aloitteen uudesta yhteistyömallista (ns. ”Rolling Agenda”), ei ollut lainkaan varmaa, että jäsenmaiden enemmistö haluaisi aloitteesta väistämättä seuraavaa syvenevää integraatiota. Suomen tavoitteena oli lisätä koulutusneuvoston työn tehokkuutta ja vaikuttavuutta, päästä pois puolivuositain vaihtuvista ohjelmista sekä päätöslauselmien ja päätelmien tehtailusta. Huolenaiheena oli, että opetusneuvosto ei enää koulutusohjelmien vakiintumisen jälkeen kiinnostaisi ministereitä. Lisäksi oli merkkejä siitä, että tärkeimpiä keskusteluja käytäisiin vastaisuudessa yhä enemmän Euroopan unionin ulkopuolella, jolloin pienten maiden vaikutusmahdollisuudet ovat vähäisiä. ”Rolling Agenda” –aloitteen tarkoituksena oli vahvistaa opetusneuvoston poliittista merkitystä. Suomi ehdotti, että neuvosto keskustelisi yhteistä etua koskevista painopisteistä ja sopisi tarvittaessa, kuinka yksittäisiä asioita edistetään. Seurannasta aloitteesta sanottiin vain, että jäsenvaltioita pyydetään antamaan komissiolle tietoja painopisteeihteistä koskevista poliittisista aloitteista ja hyvistä käytännöistä. (Turunen 2001, 29)

Neuvosto katsoi vuoden 1999 lopussa hyväksytyissä päätöslauselmissaan, että koulutusalan tulevaa työskentelyä varten voitaisiin ottaa käyttöön jatkuva yhteistyömalli, joka perustuu neuvoston esityslistalle säännöllisin väliajoin otettaviin painopisteeihteisiin (Neuvosto 1999). Näitä painopisteeihteitä käsiteltäisiin joustavista vaiheista koostuvan syklisen mallin mukaan. Esitetyssä syklisessä mallissa on yhteisiä piirteitä avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa kehittyneen yhteistyön kanssa: neuvosto keskustelee painopisteeihteistä ja sopii tarvittaessa, kuinka yksittäisiä asioita edistetään; jäsenvaltioita pyydetään antamaan komissiolle tietoja sovittuja aiheita koskevista poliittisista aloitteista ja parhaita käytänteitä edustavista esimerkeistä; komissio laatii tiiviin arvion jäsenvaltioiden neuvostolle toimittamista tiedoista ja arvion tulisi kattaa myös yhteisön toimet; neuvosto tarkastelee komission arvioita ja päättää tarvittaessa tulevasta aloitteista. Uusilla työtavoilla neuvosto pyrki jatkuvuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen sekä yhteisön koulutusalan yhteistyön poliittisen vaikutuksen vahvistamiseen. Ensimmäisessä vaiheessa esitettiin yhteistyöpuitteita erityisesti seuraaville aloille: koulutuksen merkitys työllisyyspolitiikassa, koulutuksen laadun kehittäminen kaikilla tasoilla ja liikkuvuuden edistäminen, mukaan lukien arvosanojen ja opintojaksojen tunnustaminen. (Neuvosto 1999)

Komission virkamiehen Hingelin (2001, 14) mukaan Suomen esittämä ”Rolling Agenda” oli ratkaiseva Euroopan unionin koulutusyhteistyön kehittämiseksi ja se toimi osaltaan pohjana avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönotolle myös koulutuskysymyksissä.

Euroopan unionin jäsenmaille asettamat koulutuspoliittiset odotukset olivat havaittavissa jo 1990-luvulla, mutta todellinen käänne Euroopan unionin koulutuspolitiikassa ja koulutuspoliittisessa ohjauksessa on tapahtunut 2000-luvulle tultaessa. Lehikoisen mukaan (2002, 343) varsinainen murros Euroopan unionin koulutuspolitiikassa on tapahtunut ikään kuin varkain.

5.5. *Lissabonin strategia ja avoin koordinaatiomenetelmä*

Olen edellä kuvannut Euroopan unionin hallintotapaa ja toimintaa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä ennen avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa. Avoin koordinaatiomenetelmä otettiin käyttöön Lissabonin huippukokouksessa ja täten sen käyttö myös voimakkaasti yhdistyy Lissabonin strategiaan. Lissabonin huippukokouksessa sovittiin myös menetelmän soveltamisesta useiden politiikkojen aloilla, ml. koulutuspolitiikassa. *”Tietoon perustuvassa taloudessa elämistä ja työskentelyä varten tarvittava koulutus”* nähdään Eurooppa-neuvoston päätelmissä osana *”Euroopan sosiaalisen mallin uudistamista investoimalla ihmisiin ja aktiivisen hyvinvointivaltion rakentamiseen”*. (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000).

Lissabonin huippukokouksessa tehtiin Turusen (2001, 25-27) mukaan koulutuksen kannalta katsoen useita tärkeitä linjauksia. Opetusministereille vahvistettiin mahdollisuus osallistua Euroopan unionin talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja työllisyyspolitiikan muotoiluun, mm. valtiovarain- ja työministerien rinnalla. Pääministerit ja valtionpäämiehet asettivat toistakymmentä koulutusta koskevaa konkreettista tavoitetta aikatauluineen. Koulutusneuvostoa pyydettiin *”aloittamaan laaja keskustelu koulutusjärjestelmien konkreettisista tulevaisuuden tavoitteista keskittyen yhteisiin huolenaiheisiin ja prioriteetteihin ja ottaen huomioon kansalliset erityispiirteet”*. Huippukokouksessa sovittiin, että Lissabonin strategian toteutumista seurataan *”uuden avoimen koordinaatiomenetelmän”* avulla. Koulutuksen tarkastelu ulotettiin koko koulutusjärjestelmään tarkoituksena mukauttaa Euroopan koulutusjärjestelmät sekä tietopohjaisen talouden tarpeisiin että korkeamman työllisyystason ja laadukkaamman työn tarjoamiseksi. Lisäksi huomioitiin elinikäisen oppimisen tarpeet ja edellytettiin, että koulutusjärjestelmät tarjoavat oppimis- ja koulutusmahdollisuuksia, jotka on suunniteltu eri elämänvaiheissa oleville kohderyhmille. Pääministerit ottivat Euroopan unionin koulutuspolitiikan johtoonsa ja osoittivat haluavansa nopeasti konkreettisia tuloksia. (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000; Turunen 2001, 25-27)

Koulutuksen rooli ja merkitys itsenäisenä politiikan alana Lissabonin strategiassa voidaan nähdä eri tavoin. Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan Euroopan unionin on *”sovittava haastavasta ohjelmasta tiedon infrastruktuurien luomiseksi, innovaatioiden ja talousuudistusten edistämiseksi sekä hyvinvointi- ja koulutusjärjestelmien nykyaikaistamiseksi”*. Koulutuspolitiikan alalla toimivat näkevät koulutuksen nousseen todella esiin Lissabonin strategian yhteydessä. Komission verkkosivujen mukaan Lissabonin Eurooppa-neuvosto siirsi lopultakin koulutuksen yhteisön toiminnan marginaalista keskelle Euroopan unionin vuoteen 2010 ulottuvaa taloudellista ja sosiaalista strategiaa (www.europa.eu.int/comm/education/2010). Nóvoa ja Lawn (2002, 4) tuovat hieman eri näkökulman, sillä heidän mukaansa (ibid.) kulttuurisesta näkökulmasta koulutuksen merkitys on suuri nimenomaan ylikansallisen hallinnan alueella, koska koulutuksen avulla voidaan yrittää luoda

identiteettiä ja legitimitteettiä. Gornitzka (2005, 17) taas kirjoittaa, että Lissabonin huippukokous ei tunnustanut koulutusta omana politiikkanaan, vaan koulutus nähdään osana sosiaali-, työllisyys- ja yleistä talouspolitiikkaa.

Tutkimukseni kohteena on, miten avoin koordinaatiomenetelmä muuttaa Euroopan unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Hallintotavan näkökulmasta on tärkeää kuvata avoimen koordinaatiomenetelmän käytännön organisointiin liittyviä kysymyksiä. Rodriguesin (2001, 8-10) mukaan Euroopan unionin komissiolla voi olla tärkeä katalysaattorin rooli avoimen koordinaatiomenetelmän eri vaiheissa. Komissio voi antaa esityksen eurooppalaisista ohjeista, organisoida parhaiden käytäntöjen ja toimintatapojen vaihdon, antaa esityksiä indikaattoreista ja tukea seuranta- ja vertaisarviointia. Rodrigues (ibid.) mm. painottaa menetelmän taustalla olevaa informaatiota ja sen laatua. Hänen mukaansa eurooppalaisten ohjeiden tulisi huomioida saatavilla olevat analyysit ja ennusteet ja parhaiden käytäntöjen, indikaattoreiden ja vertailuarvojen määrittelemisessä tulisi huomioida käytettävissä olevat vertailevat analyysit ja politiikkojen kansallinen konteksti. Hallintotapaan liittyy myös Rodriguesin (2001, 9-10) näkemys, jonka mukaan kansallisten politiikkojen, suunnitelmien ja aloitteiden määrittelyn ja toimeenpanon tulisi perustua yhteistyöhön ja kumppanuuteen.

Ylikansallisen eli Euroopan unionin ja kansallisen koulutuspoliittisen toimivallan suhdetta avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa ovat arvioineet virkamiehet ja tutkijat. Lissabonin päätelmät velvoittavat Hingelin (2001, 15) mukaan jäsenvaltioiden opetusministereitä miettimään, mikä on yhteistä eri jäsenmaissa. Hingel kirjoittaa (2001, 15-19), että Lissabonin päätelmät antavat Euroopan unionille implisiittisesti mandaatin kehittää kansallisen diversiteetin ohi menevä yhteinen lähestymistapa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Tämä mandaatti johtaa Hingelin mukaan eurooppalaisen dimension lisääntymiseen kansallisissa koulutuspolitiikoissa. Lehikoinen kirjoittaa, että jos avoin koordinaatiomenetelmä ei lisää niin ainakin se venyttää Euroopan unionin koulutuspoliittisen toimivallan rajoja (Lehikoinen 2002, 343).

Ylikansallisen toimijan rooli on Regentin (2003, 191) mukaan keskeinen avoimen koordinaatiomenetelmän kaikissa vaiheissa. Menetelmä ei Regentin mukaan (ibid.) sinänsä siirrä toimivaltaa jäsenmailta Euroopan unionille, mutta se kuitenkin antaa Euroopan unionin instituutioille keskeisen roolin avoimen koordinaation prosessin eri vaiheissa.

Lissabonin strategia antaa Euroopan unionille edellytykset asettua jäsenmaiden omana ja kansallisena kenttäänään pitämälle koulutuspolitiikan alueelle. Lissabonin strategian tuella Euroopan unioni on voimakkaasti mukana rakentamassa yleisiin Euroopan unionin tavoitteisiin vastaavia koulutusjärjestelmiä. Euroopan unionin huippukokouksen kiinnostus koulutusta kohtaan kertoo myös siitä, että vaikka Euroopan unionilla ei juuri ole toimivaltaa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä, jäsenvaltioiden päämiehet näkevät koulutuksen olevan alue, jolla esiintyy yhteisiä haasteita ja ongelmia ja haasteisiin on vastattava. Se, ettei tehtäisi mitään, ei olisi poliittisesti hyväksyttävää. Lissabonin huippukokouksessa Euroopan unioni sai mandaatin

kehittää yhteinen lähestymistapa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Haasteisiin vastaamisen välineenä käytetään päätelmien mukaisesti avointa koordinaatiomenetelmää.

5.6. Euroopan unionin muu korkeakoulutukseen liittyvä toiminta 2000-luvulla

Euroopan unionin koulutuspoliittinen toiminta näyttäytyy ja sitä tulee katsoa kokonaisuutena. Tarkastelen seuraavassa sellaisia korkeakoulutuksen 2000-luvun prosesseja ja aloitteita, joita ei ainakaan suoraan käsitellä avoimen koordinaatiomenetelmän tai sen puitteissa muotoutuneen Koulutus 2010 – työohjelman puitteissa, mutta joiden avulla tavoitellaan myös Lissabonin strategian puitteissa asetettuja tavoitteita.

Korkeakoulutukseen liittyviä kysymyksiä tarkastellaan myös komission asiakirjoissa mieluusti kokonaisuutena. Komission luonnoksen Koulutus 2010 – työohjelman täytäntöönpanon edistymistä koskevaksi raportiksi (KOM 2005/549, 7) mukaan Bolognan prosessi on keskeisemmin esillä alan politiikan kehittämisessä kuin Lissabonin strategia. Asiakirjan mukaan (ibid.) on kuitenkin näyttöä siitä, että eri maissa aletaan selvittää hallintoon, rahoitukseen ja korkeakoulutuksen houkuttelevuuteen liittyviä ongelmia. Komission luonnoksen mukaan näin varmistetaan yliopistojen mahdollisuus edistää osaltaan kilpailukykyä, työllisyyttä ja kasvua.

Euroopan unionin koulutuspoliittisen yhteistyön taustalla ovat yhteiset haasteet. Lehikoisen (2002, 345-346) mukaan lähes kaikkien Euroopan maiden korkeakoulupolitiikkoihin ja –rakenteisiin vaikuttavat samankaltaiset muutostekijät: talouden ja elinkeinoelämän globalisoituminen, uuden teknologian käyttöönoton tuotantorakenteita muuttavat vaikutukset, kasvavat työelämän osaamistarpeet, niukat julkiset resurssit, tehokkuuden vaatimus, koulutuksen kaupallistuminen, koulutuksen järjestäjien ja jakelukanavien moninaistuminen, koulutuksen laadunvarmistuksen luotettavuuden korostuminen sekä kiristynvä kilpailu lahjakkaista ulkomaisista opiskelijoista ja tutkijoista. Jos haasteet ovat Euroopan maissa samanlaisia ovat vastauksetkin samoja (ibid.). Yhteistyön organisoiminen Euroopan unionin antamissa puitteissa lisää tietoa muiden maiden tilanteesta ja ratkaisujen toimivuudesta.

5.6.1. Bolognan prosessi

Koulutuspolitiikan alalla avointa koordinaatiota peilaa ja vahvistaa Laffanin ja Shawn (2005, 17) mukaan samanaikaisesti Bolognan prosessin puitteissa tehtävä koordinoitu yhteistyö, mikä puolestaan vaikeuttaa avoimen koordinaatiomenetelmän vaikutusten arviointia. Komission asiantuntija Haug (2005, 203) kirjoittaa Lissabonin strategian ja Bolognan prosessin yhteydestä erityisesti niiden tavoitteiden osalta. Hänen mukaansa yhteisinä tavoitteina

Lissabonin strategialla ja Bolognan prosessilla on mm. eurooppalaisten korkeakoulujen kilpailukyvyn ja kiinnostavuuden lisääminen Euroopan ulkopuolella sekä halu laatia eurooppalainen tutkintojen viitekehys, joka helpottaisi mm. tutkintojen akateemista ja ammatillista tunnustamista. Lissabonin strategian ja Bolognan prosessin yhteisenä tavoitteena Haug (2005, 205) pitää myös korkeakouluista valmistuneiden työllistymistä.

Prosessin keskeiset vaiheet ja yhteys Lissabonin strategiaan

Bolognan prosessi käynnistyi oikeastaan jo vuonna 1998 Pariisissa, kun Britannian, Italian, Ranskan ja Saksan korkeakoulutuksesta vastanneet ministerit allekirjoittivat ns. Sorbonnen julistuksen eurooppalaisten korkeakoulututkintojärjestelmien harmonisoinnista. Sorbonnen julistuksessa kutsuttiin myös muita Euroopan maita liittymään julistuksessa esitettyihin tavoitteisiin. Vuodelle 1999 valmisteltiin uusi julistus, jonka allekirjoitti Bolognassa 29 eurooppalaisen maan korkeakoulutuksesta vastaavaa ministeriä. (Sorbonne Joint Declaration; Eurooppalainen korkeakoulualue 1999)

Bolognan julistus tähtää eurooppalaisen korkeakoulutusalueen luomiseen vuoteen 2010 mennessä pääasiassa kuuden tavoitteen kautta. Bolognan julistuksen keskeiset tavoitteet ovat tutkintorakenteiden ymmärrettävyyden lisääminen, tutkintorakenteiden yhdenmukaisuuden lisääminen, opintojen mitoitusjärjestelmien käyttöönotto, liikkuvuuden lisääminen, laadunarvioinnin eurooppalainen ulottuvuus sekä korkeakoulutuksen eurooppalainen ulottuvuus. Yleisenä Bolognan prosessin tavoitteena on lisätä eurooppalaisen korkeakoulutuksen kilpailukykyä ja vetovoimaa muihin maanosiin verrattuna. (Eurooppalainen korkeakoulualue 1999)

Bolognan prosessin keskeinen taustatekijä ja prosessissa esillä pysyvä asia on eurooppalaisen korkeakoulutuksen kilpailukyky verrattuna erityisesti Yhdysvaltoihin ja joihinkin Aasian maihin. Bergenin vuoden 2005 ministerikokouksessa annetun julkilausuman mukaan ”*tutkimuksen, koulutuksen ja innovaation risteyskohtana korkeakoulutus on avain myös Euroopan kilpailukykyyn*” (Euroopan korkeakoulutusalue – tavoitteiden saavuttaminen 2005). Kilpailukyvyllä ja keinoilla sen vahvistamiseksi on selvä yhteys Lissabonin strategiaan. Komission (From Berlin to Bergen 2005) mukaan Euroopan unionin näkökulmasta Bolognan prosessi sopii Lissabonin strategian viitekehukseen.

Bolognan prosessin ensimmäinen ministeritason seurantakokous järjestettiin Prahassa vuonna 2001. Prahassa sovittiin menettelytavat prosessin laajentumiselle ja hyväksyttiin mukaan uusia maita. Prosessin alkuperäisiin tavoitteisiin lisättiin opiskelijoiden osallistuminen, elinikäinen oppiminen sekä yhteisten tutkintojen kehittäminen. Prahan ministerikokouksessa nousi erityisesti esiin korkeakoulutuksen laadunarvioinnin eurooppalainen yhteistyö. (Kohti eurooppalaista korkeakoulutusalueetta 2001)

Berliinin seurantakokouksessa vuonna 2003 asetettiin laadunvarmistusta, kaksiportaista tutkintojärjestelmää ja tutkintojen ja opintosuoritusten

tunnustamista koskeneet tavoitteet vuoden 2005 ministerikokousta varten. Berliinissä myös määriteltiin periaatteet uusien maiden osallistumiselle ja hyväksyttiin uusia maita mukaan prosessiin. Berliinin julkilausumassa näkyy selkeästi yhteys Lissabonin strategiaan. Julkilausumassa huomioidaan Lissabonin ja Barcelonan Eurooppa-neuvostojen päätelmät ja viitataan ”Tiedon Eurooppaan”. Lisäksi korostetaan korkeakoulualan vetovoiman parantamista ja elinikäisen oppimisen kansallisten politiikkojen yhteensovittamista. Berliinissä nousi esiin myös Bolognan prosessin yhteys Euroopan tutkimusalueeseen. (Euroopan korkeakoulualan toteuttaminen 2003)

Vuoden 2005 Bergenissä pidetyn ministerikokouksen jälkeen Bolognan prosessiin osallistuu jo 45 maata. Bergenin julkilausuma korostaa aiempia julkilausumia enemmän sekä prosessin sisäistä että ulospäin suuntautuvaa yhteistyötä ja kumppanuutta. Julkilausumassa korostetaan prosessin toimivaa mallia, jossa hallitukset, korkeakoulut, opiskelijat ja alan järjestöt toimivat tiiviissä yhteistyössä.

Bergenin julkilausumassa ministerit ilmaisevat tyytyväisyytensä kaksi vuotta aiemmin määritellyillä aloilla saavutettuun edistykseen ja asettavat edelleen välitavoitteita vuodelle 2007. Välitavoitteet koskevat Euroopan korkea-asteen koulutuksen arviointiorganisaatioiden yhdistyksen (ENQA) ehdottamien laadunvarmistusstandardien ja –suuntaviivojen toteuttamista, kansallisia tutkintojen viitekehyksiä, yhteistutkintojen myöntämistä ja tunnustamista myös tohtoritasolla sekä joustavien opintopolkujen mahdollistamista ja menettelyjä aiemmin opitun tunnustamiseksi. Uusiksi painopisteiksi Bergenissä asetettiin tutkimus ja tohtorinkoulutus, liikkuvuus, sosiaalinen ulottuvuus sekä Euroopan korkeakoulutusalueen vetovoima ja yhteistyö muun maailman kanssa. Prosessin dynamiikan ylläpitämiseksi seurantaryhmälle annettiin tehtäväksi jatkaa ja laajentaa tilannearvioprosessia ja raportoida siitä ennen vuonna 2007 Lontoossa järjestettävää seurantakokousta. (Euroopan korkeakoulutusalue – tavoitteiden saavuttaminen 2005)

Bolognan prosessin ohjaus

Bolognan prosessin seuranta ja sen puitteissa tehtävää yhteistyötä ohjaavan työohjelman laatimista varten on muodostettu seurantaryhmä. Nykyään seurantaryhmään sen laajassa kokoonpanossa osallistuvat kaikki Bolognan prosessiin osallistuvat maat varsinaisina jäseninä. Äänivalta on myös Euroopan unionilla, jota edustaa komissio. Euroopan neuvosto, Euroopan yliopistojen liitto (European University Association), Euroopan korkea-asteen koulutuksen arviointiorganisaatioiden yhdistys (ENQA), Euroopan korkeakoulujen yhdistys Eurashe (European Association of Institutions of Higher Education), Euroopan kansallisten opiskelijajärjestöjen liitto ESIB (The National Unions of Students in Europe), UNESCO:n Euroopan korkeakoulukeskus CEPES, Education International ja Euroopan työnantajaliittojen kattojärjestö (UNICE) osallistuvat seurantaryhmään neuvoa-antavina jäseninä. Ryhmän puheenjohtajana toimii Euroopan unionin puheenjohtajavaltion edustaja. Seurantaryhmän piirissä

sovitaan mm. prosessin painopisteistä, siitä mitä kansainvälisiä tilaisuuksia Bolognan prosessin puitteissa järjestetään, mitä selvityksiä laaditaan ja miten prosessin etenemisestä raportoidaan ministereille. Lisäksi seurantaryhmä valmistelee ministerikokouksen päätelmät. (Kohti eurooppalaista korkeakoulutusalueetta 2001; Euroopan korkeakoulutusalue – tavoitteiden saavuttaminen 2005)

Bolognan prosessi on Hacklin (2001, 25-29) mukaan kansallisvaltiovetoinen ja hallitusten välistä toimintaa, mutta käytännössä Euroopan unionin korkeakoulupoliittinen agenda ja Bolognan prosessi ovat yhteneväiset tavoitteiltaan. Reinalda ja Kulesza (2005, 39-45) kirjoittavat, että Bolognan prosessi on laajentanut Euroopan unionin koulutuspoliittisia toimintamahdollisuuksia. Euroopan unionin rahoituksella voidaan edistää huomattavasti prosessin tavoitteiden toimeenpanoa. Cerych (2002, 126) kirjoittaa Euroopan unionin olevan keskeinen Bolognan prosessin rahoittaja. Komission rahoittamat ja tilaamat selvitysraportit ja seminaarit ovat osoittautuneet tärkeiksi Bolognan prosessin kulmakiviksi ja keskustelun ohjaajiksi. Useissa komission asiakirjoissa viitataan Bolognan prosessissa asetettujen ja Euroopan unionin korkeakoulutuspoliittisten tavoitteiden samankaltaisuuteen. Komission julkaiseman From Prague to Berlin 2002 –raportin mukaan useimmat Bolognan julistuksen tavoitteet sopivat yhteen komission politiikkojen kanssa, joita on tuettu Sokrates-ohjelman kautta useita vuosia.

Suomen opetusministeriön kansainvälisen toiminnan strategian (2001) mukaan syytä siihen, miksi Bolognan prosessi lähti liikkeelle Euroopan unionista erillisenä tulisivat etsiä ennemmin Euroopan unionin jäsenvaltioiden erilaisista yleisistä EU-politiikoista kuin eroista koulutuspolitiikassa. Lehiköisen (2002, 343-344) mukaan Bolognan julistukseen kirjattiin lähes koko maanosan yhteinen poliittinen tahto eurooppalaisen korkeakoulutuksen mallin vahvistamiseksi. Eri toimijoiden, myös yliopistoja ja korkeakouluja edustaneiden järjestöjen, ajattelussa oli yllättävästi nähtävissä merkkejä pitkälle menevästä federalistisesta ajattelusta eurooppalaisen korkeakoulupolitiikan suhteen. Kontrasti monen jäsenmaan näkökantojen välillä Bolognan prosessissa ja tavanomaisessa EU-yhteistyössä oli terävä: samat maat, jotka kerkeästi vetosivat läheisyysperiaatteeseen EU-yhteistyössä näyttivät olevan valmiita etenemään hyvinkin pitkälle harmonisoituun korkeakoulupolitiikkaan vapaaehtoisessa, hallitustenvälisyyttä korostavassa Bologna-yhteistyössä. (ibid.)

Bolognan prosessi muistuttaa De Witin (2003, 170) mukaan avoimen koordinaation menetelmää. Jäsenvaltiot sitoutuvat ministerikokouksissa tiettyihin tavoitteisiin ja raportoivat edistyksistään. Veiga ja Amaral (2006, 283-295) näkevät, että avointa koordinaatiomenetelmää käytetään myös Bolognan prosessin ohjauksessa. Prosessien keskeisissä lähtökohdissa ja sen puitteissa tehtävässä käytännön työssä onkin yhtäläisyyksiä, mm. prosessiin osallistuville valtioille asetetut tavoitteet ja niiden saavuttamisen seuranta. Tavoitteenasettelu pohjautuu molemmissa prosesseissa osallistuvien valtioiden yhtä aikaa ongelmallisina tai haasteellisina pitämiin kysymyksiin.

Bolognan prosessin ja avoimen koordinaatiomenetelmän välillä on myös eroja. Yksi ero on mm. se, että Bolognan prosessiin osallistuvat valtiot eivät raportoivat Euroopan unionille, vaan muille Bolognan prosessiin osallistuville eli Bolognan prosessin seurantaryhmälle. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa harjoitettava yhteistyö on selvemmin organisoitu, koordinoitu ja johdettu kuin Bolognan prosessi. Myös toimijoiden roolit ovat paremmin selvillä.

Bolognan prosessi on Ludlowin (2002, 156-157) mukaan esimerkki onnistuneesta hallitustenvälisestä yhteistyöstä, johon komissio on onnistunut pääsemään mukaan. Ludlow (ibid.) viittaa komission virkamiesten sitkeyteen, mutta myöntää komission pääsevän tämältyyppiseen koulutusyhteistyöhön mukaan myös sen vuoksi, että jäsenvaltiot ajattelevat Euroopan unionin avulla voivansa vahvistaa omia toimiaan.

Euroopan unioni on vahva toimija myös Bolognan prosessissa. Euroopan unionin toimintakyky perustuu mm. sen läsnäoloon ja äänivaltaan Bolognan seurantaryhmässä ja sen mahdollisuuksiin rahoittaa tärkeiksi katsomiaan toimintoja. Myös vuonna 2007 käynnistytävää uutta elinikäisen oppimisen ohjelmaa suunnataan entistä voimakkaammin edistämään sekä Bolognan prosessin että Lissabonin strategian tavoitteita (KOM 2004/474). Euroopan unionin vahvasta läsnäolosta huolimatta asiakirjojen perusteella vaikuttaa siltä, että Bolognan prosessia eteenpäin vieviä merkittäviäkin ratkaisuja tehdään suoraan Bolognan prosessiin osallistuvien kansallisvaltioiden välillä. Erityisesti Bolognan prosessin ministerikokousten päätelmien perusteella näyttää siltä, että Bolognan prosessin koulutuspoliittisesti suurimmat ratkaisut on tehty jo prosessin alkuvaiheessa ja jatkossa keskitytään toimeenpanoon. Bolognan prosessi pysyy jäsenvaltioiden agendalla, sillä kaikissa ministerikokouksissa Bolognan prosessin piiriin on tullut uusia asioita ja painotuksia. Prosessin puitteissa laadituissa asiakirjoissa on jo viittauksia myös prosessin jatkoon vuoden 2010 jälkeen.

Bolognan prosessin kaltaisen valtioiden, kansainvälisten järjestöjen ja intressiryhmien välisen yhteistyön sisällöllinen, muodollinen ja käytännön ohjaaminen on suuri haaste prosessin puitteissa toimiville. Bolognan prosessin käynnistivät suuret Euroopan unionin jäsenvaltiot. Myös prosessiin osallistuvien pienten valtioiden vaikutusmahdollisuudet ovat ainakin pienten valtioiden itsensä näkökulmasta tärkeitä. Eurooppaan voi olla kehittymässä melko epämuodollinen, mutta laajasti ja syvällisesti kansallisiin järjestelmiin vaikuttava koulutuspoliittisen yhteistyön alue, joka ei välttämättä noudata normaaleja hallitustenvälisen yhteistyön periaatteita. Mieleen nousee kysymys siitä mikä taho ohjaa prosessia, millä edellytyksillä ja onko prosessin ohjausta mahdollista kontrolloida. Prosessiin osallistuminen on ainakin teoriassa vapaaehtoista, mutta käytännössä valtiot osallistuvat siihen aktiivisesti jo oman koulutusjärjestelmänsä tunnettuuden ja kilpailukyvyn nimissä. Bolognan prosessin edistymistä kuvaavista ns. Trends-raporteista (Trends I, II, III ja IV) selviää kuitenkin, että prosessiin osallistuvat valtiot harkitsevat omista lähtökohdistaan, mitä ne panevat toimeen kansallisesti sekä soveltavat ja

suhteuttavat asioita omiin koulutusjärjestelmiinsä. Bolognan prosessin puitteissa on syntymässä tilanne, jossa osallistuvat valtiot laittavat uudistuksia toimeen eri tahdissa oman valintansa mukaan. Bolognan prosessiin osallistuminen sinänsä ei edellytä omista kansallisista tavoitteista ja painopisteistä luopumista.

Hallinnan termein Bolognan prosessia voitaisiin kuvailla yhteistyöstä, verkostoista ja jatkuvista neuvotteluista muodostuvana itseohjautuvana ja -organisoituvana hallintajärjestelmänä, jonka tavoitteena on määritellä korkeakoulutukselle tärkeitä painopisteitä ja tavoitteita jatkuvasti muuttuvassa ja moniulotteisessa toimintaympäristössä.

5.6.2. Korkeakoulujen rooli Lissabonin strategiassa

Euroopan unioni on viime vuosina korostanut erityisesti korkeakoulujen roolia Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamisessa. Komission tiedonannossa Yliopistojen rooli tietojen ja taitojen Euroopassa (KOM 2003/58) käsitellään yliopistojen mahdollisuuksia edesauttaa Lissabonin strategian toteutumista. Tiedonannossa 'yliopistoilla' tarkoitetaan kaikkia korkea-asteen oppilaitoksia (KOM 2003/58, 2). Eurooppalaisten korkeakoulujen haasteina mainitaan koulutuksen kysynnän kasvu, koulutuksen ja tutkimuksen kansainvälistyminen, korkeakoulujen ja elinkeinoelämän välisen yhteistyön kehittäminen, tietämyksen tuotantopaikkojen määrän kasvu, tietämyksen uudelleenorganisointi ja uusien odotusten syntyminen. Korkeakoulujen sivistystehtävään ei tiedonannossa juuri kiinnitetä huomiota. Tiedonannossa esitetään, että näihin "*Euroopan laajuisiin*" haasteisiin vastaamiseksi tarvitaan "*jäsen- ja ehdokasvaltioiden yhteisiä ja koordinoituja toimia, joihin Euroopan unioni osallistuu ja joilla se tukee kyseisiä valtioita*". Tullakseen maailmanlaajuisiksi esikuviksi Euroopan korkeakouluille tulee taata riittävät ja kestävät voimavarat, korkeakoulujen huippuosaamista tulee vahvistaa erityisesti luomalla verkostoja ja korkeakoulujen ulospäin suuntautuneisuutta ja kansainvälistä kiinnostavuutta tulee lisätä. Tiedonannon (KOM 2003/58) suositukset jäävät hyvin yleiselle tasolle. Tiedonannossa painotetaan koordinaatiota, eikä siinä analysoida Euroopan korkeakoulujärjestelmän erityispiirteitä.

Korkeakoulujen roolia tietojen ja taitojen Euroopassa koskeneen komission tiedonannon (KOM 2003/58) seurantatoimena komission yksiköt laativat valmisteluasiakirjan *European Higher Education in a Worldwide Perspective* (SEC 2005/518). Tämän Lissabonin strategiasta perustansa hakevan asiakirjan keskeinen viesti on, että eurooppalaisten korkeakoulujen erot muuhun maailmaan kasvavat, mikäli ei ryhdytä toimenpiteisiin. Asiakirjan lähtökohtana painotetaan korkeakoulutuksen merkitystä Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamiseksi ja kuvataan esim. koulutustason (erityisesti korkeakoulutuksen) ja työllisyyden, taloudellisen suorituskyvyn ja kilpailukyvyn välistä suhdetta (ibid.)

Komission tiedonanto "*Euroopan aivokapasiteetti liikkeelle: miten yliopistot saadaan hyödyntämään koko potentiaaliaan Lissabonin strategian edistämiseksi*"

(KOM 2005/152) on jatkoa komission tiedonannolle Yliopistojen rooli tietojen ja taitojen Euroopassa (KOM 2003/58). Myös vuoden 2005 tiedonannossa yliopistolla viitataan kaikkiin korkeakouluihin. Komission lähtökohta on Euroopan unionin tarve vahvistaa ”tietokolmiota” eli koulutusta, tutkimusta ja innovaatioita. Korkeakouluilla on tässä keskeinen rooli. Vuoden 2005 tiedonannossa analysoidaan eurooppalaisten korkeakoulujen ja korkeakoulutuksen tilaa verrattuna Yhdysvaltojen, Kanadan, Japanin ja Etelä-Korean korkeakoulujen tilanteeseen. Tiedonannossa pyritään tunnistamaan eurooppalaisen korkeakoulutuksen keskeiset lähivuosien haasteet. Tiedonannon mukaan eurooppalaisten korkeakoulujen erityisiä ongelmia ovat erikoistumisen ja huippulaadun puute, vieraantuminen teollisuuden ja työmarkkinoiden tarpeista, liiallinen sääntely ja liian vähäinen rahoitus. Komission mukaan korkeakoulujen houkuttelevuutta ja laatua tulisi parantaa sekä rahoitusta lisätä ja monipuolistaa. Erityistä huomiota kiinnitetään korkeakoulujen johtamisen ja hallinnon parantamiseen.

Tutkimukseni näkökulmasta tiedonannossa (KOM 2005/152, 12) ovat kiinnostavia viittaukset avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön sekä Euroopan unionin sisäisen yhteistyön ja Bolognan prosessin välisiin suhteisiin. Tiedonannon mukaan *”Koulutus 2010 –työohjelmassa tunnustetaan korkeakoulutuksen nykyaikaistamisen suunnaton merkitys; sen on oltava laajempaa kuin Bolognan prosessiin sisältyvät uudistukset, jotka myös ovat tärkeitä Lissabonin tavoitteiden saavuttamiseksi.”*

Tiedonannossa (KOM 2005/152) kuvataan myös Euroopan unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Tiedonannossa vahvistetaan, että komissio hyödyntää kaikkia Koulutus 2010 –työohjelmassa olevia välineitä *”tukeakseen jäsenvaltioiden pyrkimyksiä yliopistojen nykyaikaistamiseksi”*. Komissio esimerkiksi tukee hyvien toimintatapojen vaihtoa, tutkimuksia ja poliittisten päättäjien vastavuoroista oppimista ja kannustaa korkeakouluja käyttämään kaikkia Euroopan unionin tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia.

Komission tiedonannossa (KOM 2005/152) esittämät pyrkimykset korkeakoulujen nykyaikaistamiseksi edellyttävät Euroopan unionin, jäsenvaltion ja korkeakoulujen itsensä toimia. Asiakirjassa kuitenkin korostuvat erityisesti kansalliseen ohjaukseen liittyvät kysymykset. Kansallisen ohjauksen osalta korostetaan siirtymistä strategisempaan ohjaukseen, *”valvonnasta vastuuvollisuuteen yhteiskunnalle”*. Jäsenvaltion ohjauksen tulisi huomioida *”eurooppalaisen järjestelmän uudenaikaistamiseksi annetut säännökset ja luodut kannustimet”*, sen tulisi perustua strategiset tavoitteet sisältäviin monivuotisiin sopimuksiin ja mahdollistaa korkeakoulujen johdon kyky tehdä ja panna tehokkaasti toimeen päätöksiä. Korkeakoulujen sisäisiin muutosprosesseihin ei asiakirjassa juuri mennä.

Korkeakoulujen merkityksen kasvua myös Lissabonin strategiassa korostaa se, että komissio antoi korkeakouluja koskevan tiedonannon *”Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta: koulutus, tutkimus ja innovaatiot”* vain vuoden kuluttua edellisestä, toukokuussa 2006 (KOM 2006/208). Tiedonannon

johdannon mukaan korkeakoulujen nykyaikaistaminen on tunnustettu Lissabonin strategian onnistumisen perusedellytykseksi, mutta myös osaksi siirtymistä maailmanlaajuiseen osaamistalouteen. Tiedonannon keskeinen viesti on, että Euroopan korkeakouluja on modernisoitava, jotta ne voisivat tehdä potentiaaliaan vastaavan osansa Euroopan unionin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tiedonannon mukaan korkeakoulujen voimavarat ovat hajallaan ja niiden kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö on riittämätöntä. Korkeakoululaitoksen sisäinen työnjako on kehittymätöntä, niiden opetustarjonta ei vastaa riittävästi muuttuvien työmarkkinoiden tarpeita eikä niillä ole riittävästi yhteistyötä yritysten kanssa. Lisäksi korkeakoulujen hallinto on jäykkä.

Tiedonannossa (KOM 2006/208) komissio jakaa tarvittavat muutokset yhdeksään asiakokonaisuuteen. Muutosehdotukset osoittavat Euroopan unionin koulutuspolitiikan painopisteet korkeakoulutuksen alueella useiden vuosien aikana. Nyt Euroopan unionille tärkeät asiat on kirjattu yhteen paperiin ja osoitettu jäsenvaltioiden lisäksi myös korkeakouluille itselleen. Koska komission esiin nostamat asiat ovat kiinnostavia paitsi komission todennäköisten tulevaisuuden painopisteiden, myös Euroopan unionin, jäsenvaltion ja korkeakoulujen hallinnan ja hallintotavan näkökulmasta, kuvaan ne seuraavassa. Komission asiakirjoille tyypilliseen tapaan asiakirjassa nostetaan esiin sekä suuria rakenteellisia kysymyksiä että varsin yksityiskohtaisia korkeakoulujen sisäiseen toimintaan ja autonomiaan liittyviä asioita.

Ensimmäinen toimintaohje korkeakoulujen modernisoimiseksi on esteiden poistaminen Euroopan korkeakoulujen ympäriltä. Tällä viitataan erityisesti alueellisen ja alojen välisen opiskelijoiden ja tutkijoiden liikkuvuuden lisäämiseen. Komission mukaan jäsenmaiden on myös ponnistettava keskeisten Bolognan prosessin uudistusten saavuttamiseksi vuoteen 2010 mennessä. Lisäksi edellytetään tutkintojen akateemisen tunnustamismenettelyn parantamista mm. niin, että menettelyn tulokset olisivat paremmin ennakoitavissa ja menettely nopeutuisi. (KOM 2006/208)

Toisena asiakokonaisuutena esitetään korkeakoulujen todellisen autonomian ja vastuullisuuden varmistamista. Korkeakoulujen olisi omaksuttava täysimittainen vastuu omista tuloksistaan muuhun yhteiskuntaan nähden. Tämä edellyttää mm. uusia sisäisen hallinnon järjestelmiä sekä korkeakoulujen hallinto- ja johtamiskapasiteetin parantamista. Yhtenä ehdotuksena esitetään sellaisten kansallisten elimien perustamista, joiden tehtävänä olisi korkeakoulujen hallinto- ja johtamiskoulutus. (KOM 2006/208)

Kolmanneksi komissio nostaa esiin viime vuosina selvästi voimistuneen kannustuksen yhteistyöhön yritysmaailman kanssa. Korkeakoulujen olisi asiakirjan mukaan tunnustettava, että korkeakoulujen ja liikemaailman suhteella on strateginen merkitys ja korkeakouluja tulisi kannustaa jäseneltyihin kumppanuussuhteisiin yritysmaailman kanssa. Komission mukaan yrittäjyys-, hallinto- ja innovaatiotaitojen kehittämisestä olisi tehtävä osa opinto-ohjelmia, tutkijakoulutusta ja elinikäisen oppimisen strategioita. (KOM 2006/208)

Neljäs asiakokonaisuus on työmarkkinoille sopivan osaamis- ja pätevyyskokonaisuuden tarjoaminen. Opinto-ohjelmat olisi jäsennettävä niin,

että niissä suoraan tuetaan tutkinnon suorittaneiden työllistettävyyttä. Niiden tulisi myös edistää yrittäjyysajattelua. (KOM 2006/208)

Sekä jäsenvaltioille että korkeakouluille osoitetaan viides ohje, jonka mukaan rahoitusvajetta tulisi pienentää ja koulutukseen ja tutkimukseen osoitettua rahoitusta hyödyntää tehokkaasti. Komissio suosittaa rahoituksen kohdistamista relevantteihin tuotoksiin eikä niinkään panoksiin. Korkeakoulutuksen rahoitus pohjaa jäsenvaltioissa tulisi laajentaa. (KOM 2006/208)

Kuudentena asiakokonaisuutena korostetaan tieteidenvälisyyden ja poikkitieteisyyden tehostamista. Komission mukaan on keskityttävä enemmän tutkimusaloihin tieteenalojen sijaan, mikä puolestaan edellyttää uusia institutionaalisia ja organisatorisia toimintatapoja. (KOM 2006/208)

Korkeakoulujen tulisi seitsemännen modernisoimisehdotuksen mukaan jakaa enemmän tietoa yhteiskuntaan ja vahvistaa vuoropuhelua kaikkien sidosryhmien kanssa. Tässä tarkoituksessa viitataan elinikäisen oppimisen strategioihin ja korkeakoulun viestintästrategiaan. (KOM 2006/208)

Kahdeksas ehdotus on, että huippuosaaminen palkittaisiin korkeimmalla tasolla. Kilpailua tulisi lisätä, sillä komission mukaan kilpailu synnyttää huippuosaamista. Korkeakoulujen tulisi kyetä houkuttelemaan parhaita opettajia ja tutkijoita. Korkeakoulujen tulisi tunnistaa alansa, jolla ne voivat saavuttaa huipputasoa ja keskittyä niihin. (KOM 2006/208)

Viimeinen asiakokonaisuus liittyy korkeakoulutuksen globaaliin ulottuvuuteen. Euroopan korkeakoulualan ja Euroopan tutkimusalueen näkyvyyttä maailmalla tulisi lisätä ja eurooppalaisesta korkeakoulutus- ja tutkimusalueesta tulisi tehdä maailmanlaajuisesti kilpailukykyisiä. (KOM 2006/208)

Korkeakouluja koskeva keskustelu ja sen tiivistyminen viime vuosina osoittaa, että korkeakoulujen rooli Lissabonin strategiassa on tärkeä ja niitä kohtaan tullaan osoittamaan kiinnostusta ja painetta myös jatkossa. Viesti ei kuitenkaan ole kovin selkeä. Se kohdistuu yhtäältä ohjaukseen, johtamiseen ja rakenteisiin, mutta myös koulutuksen sisältöön. Vaikka tietyt kysymykset toistuvat asiakirjoissa koko ajan, on niissä myös hajanaisuutta. Toistuvina esiin nousevat mm. rahoitukseen, koulutuksen työelämäyhteyksiin, elinikäiseen oppimiseen, oppimistuloksiin ja tutkintojen akateemiseen tunnustamiseen liittyvät kysymykset. Viime vuosina painotusta on saanut erityisesti korkeakoulujen sisäinen hallinto ja johtaminen. Lisäksi tutkintojen sisältöä koskevat viittaukset ja toiveet ovat tulleet entistä selkeämmin esiin. On kuitenkin syytä kysyä, kuinka hyvin korkeakoulujen sisällä toimivat tuntevat yllä esiteltyjä asiakirjoja ja millaisena niiden merkitys korkeakouluissa nähdään.

Yhtä paljon kuin korkeakouluille, keskustelu onkin suunnattu myös jäsenvaltioille. Jäsenvaltioilla on tosiasiallisia mahdollisuuksia ohjausjärjestelmiensä puitteissa ja resursoinnin kautta edistää komission tavoitteita. Komission tiedonannossa (KOM 2006/208) korostetaan avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa perustettuja vertaisoppimisen klustereiden hyväksikäyttöä sekä Euroopan unionin ohjelmien rahoituksen hyödyntämistä.

Euroopan unionin omat mahdollisuudet resursoida edellyttämiään muutoksia korkeakouluissa ovat vaatimattomat.

6. Avoin koordinaatiomenetelmä koulutuskysymyksissä

Avointa koordinaatiomenetelmää sovelletaan eri lailla riippuen siitä, mistä politiikasta on kyse. Useat tutkijat, mm. De la Porte ja Pochet (2002b, 29), Büchs (2003), Radaelli (2003, 7) ja Zeitlin (2005, 19) korostavat, että avointa koordinaatiomenetelmää sovelletaan eri aloilla eri lailla ja että itse prosessikin vaihtelee sen mukaan, millä alueella menetelmää sovelletaan. Radaellin (2003, 9) mukaan eroja esiintyy mm. siinä, että menetelmästä on kevyempiä ja raskaampia versioita. Useimmat prosessit ovat poliittisia, mutta joillain aloilla prosessia ohjaavat asiantuntijuuden ja byrokratian tavoitteet. Radaellin (2003, 7) mukaan ei tulisikaan viitata yhteen menetelmään, vaan erilaisiin käytännön politiikkoihin, joiden kaikkien lähtökohtana ovat avoimelle koordinaatiomenetelmälle sen keskeiset piirteet antaneet Lissabonin päätelmät.

Tässä luvussa kuvaan avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöä koulutuskysymyksissä. Tarkoitukseni on lisätä ymmärrystä avoimen koordinaatiomenetelmän käytöstä koulutukseen ja erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä, kuvata avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa koulutuspolitiikan alalla syntynyt ja edelleen muodostumassa oleva hallintotapa ja arvioida hallintotavassa 2000-luvulla tapahtuneita muutoksia. Tarkoitukseni ei ole arvioida avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa asetettuja indikaattoreita tai vertailuarvoja, esimerkiksi niiden osuvuutta tai koulutuspoliittista tarkoituksenmukaisuutta. Indikaattorit ja vertailuarvot palvelevat tutkimustani avoimen koordinaatiomenetelmän havainnollistajina ja kuvaajina, mutta niiden syvällisempi analysointi olisi erillisen tutkimuksen aihe.

Ensisijainen kiinnostuksen kohteeni tutkimuskysymykseni mukaisesti on, miten avoin koordinaatiomenetelmä muuttaa Euroopan unionin hallintotapaa erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Aiemmin olen kuvannut Euroopan unionin käyttämien ohjausmenetelmien ja tosiasiallisen toiminnan kautta Euroopan unionin hallintotapaa koulutuksen alalla ennen vuotta 2000. Kysymykseeni vastaaminen edellyttää sen kuvaamista, millainen hallintotapa on muodostunut tai muodostumassa, kun avointa koordinaatiomenetelmää käytetään koulutukseen liittyvissä kysymyksissä Euroopan unionin muodostamassa viitekehyksessä 2000-luvulla. Hallintotapaa kuvatessani seuraan myös sitä, vastaako muotoutumassa oleva hallintotapa komission valkoisessa kirjassa (KOM 2001/428) Eurooppalainen hallintotapa esittämiin avoimuutta, osallistumista, vastuun selkeyttä, tehokkuutta (vaikuttavuutta) ja johdonmukaisuutta koskeviin hyvän hallinnon vaatimuksiin.

6.1. Avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisen keskeiset vaiheet vuosina 2000-2006

Avoimen koordinaatiomenetelmän soveltaminen koulutukseen liittyvissä kysymyksissä on edennyt verkkaisen liikkeellelähdön jälkeen nopeasti ja Euroopan unionin puitteissa on tuotettu suuri määrä aiheeseen liittyviä asiakirjoja. Vaikuttimena etenemiselle lienee mm. se, että myös koulutussektori ja erityisesti opetusministerit haluavat vaikuttaa Lissabonin strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, Lissabonin strategian painopisteisiin ja sen tulevaisuuteen. Erityisesti koulutusneuvoston asiakirjoista voi päätellä, että koulutukseen liittyviä kysymyksiä ei haluta käsiteltävän vain talous-, työllisyys- tai sosiaalipolitiikkojen aloilla, vaan koulutuksella tulisi olla itsenäisempi rooli. Hyödylliseksi on myös havaittu se, että avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muotoutunut Koulutus 2010 -työohjelma lisää Euroopan unionin puitteissa tehtävän koulutusyhteistyön pitkäjänteisyyttä yli puolivuotisten puheenjohtajakausien.

Kuvaan seuraavassa lyhyesti Lissabonin huippukokouksen jälkeisen avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisen keskeisimmät vaiheet, niihin liittyvät asiakirjat ja Koulutus 2010 -työohjelman ydinsisällön. Tarkoitukseni on antaa tarkemman avoimen koordinaatiomenetelmän ja sen puitteissa muotoutuvan hallintotavan kuvauksen ja analyysin pohjaksi riittävät taustatiedot siitä, mitä prosessissa on tapahtunut vuosina 2000-2006. Tarkasteluni ulottuu vuoden 2006 kesäkuulle.

6.1.1. Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet

Lissabonin huippukokouksen seurauksena komissio laati koulutusneuvoston pyynnöstä raportin Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet (KOM 2001/59). Raporttia valmistellessaan komissio käytti hyväkseen jäsenvaltioiden vastauksia. Jäsenvaltioilta oli kysytty, miten ne huolehtivat Lissabonissa esitettyjen päätelmien seurannasta koulutusosalalla ja mitä ne pitivät koulutusjärjestelmien konkreettisina tulevaisuuden tavoitteina. Koulutusjärjestelmille asetetut tavoitteet ja niiden perusteella tehty indikaattoreiden valinta perustuu siis jäsenvaltioiden itsensä huomionarvoisina, ongelmallisina tai tärkeinä pitämiin kysymyksiin. Jäsenvaltioiden vastausten lisäksi komission raportti perustuu komission omiin huomioihin sekä koulutusosalalla käynnissä olevaan keskusteluun ja tutkimukseen. (KOM 2001/59). Ensimmäiset avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa koulutusosalalla määritellyt indikaattorit valittiin tämän komission laatiman raportin pohjalta.

Opetusneuvosto hyväksyi komission raportin pohjalta selvityksen koulutusjärjestelmien konkreettisista tulevaisuuden tavoitteista (Neuvosto 2001b), joka vahvistettiin vuoden 2001 Tukholman Eurooppa-neuvostossa.

Koulutusjärjestelmien kolmeksi strategiseksi tavoitteeksi selvityksessä määriteltiin seuraavat:

- Euroopan unionin koulutusjärjestelmien laadun ja vaikuttavuuden parantaminen Euroopan unionissa,
 - koulutukseen pääsyn helpottaminen ja
 - koulutusjärjestelmien lähentäminen ympäröivään maailmaan.
- Kullekin strategiselle päätavoitteelle asetettiin yhteensä 13 alatavoitetta.

6.1.2. Koulutus 2010 -työohjelma

Barcelonassa vuonna 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi työohjelman edellä mainitun kolmen strategisen tavoitteen täytäntöön panemiseksi ja saavuttamiseksi (Neuvosto 2002). Tämä sittemmin Koulutus 2010 – työohjelmaksi nimetty kokonaisuus muodostaa neuvoston tiedonannon mukaan ”strategisen viitekehysten koulutuspolitiikan kehittämiseksi yhteisön tasolla, jotta eurooppalaisista koulutusjärjestelmistä tulisi laatunsa puolesta maailmanlaajuisia esikuvia vuoteen 2010 mennessä”. Strategian kaksi pääasiallista toiminta-aluetta ovat yhteisiin haasteisiin liittyvät toimet, joiden tarkoituksena on edesauttaa jäsenvaltioita parantamaan omia koulutusjärjestelmiään, ja koulutusalan kansainvälistä toimintaa koskevien mahdollisuuksien hyödyntäminen. (Neuvosto 2002)

Koulutus 2010 –työohjelman lähtökohdat ovat koulutusjärjestelmille asetetut strategiset kolme päätavoitetta ja niiden alatavoitteet. Ohjelmassa puhutaan ”kunnianhimoisista mutta realistisista” päämääristä ja todetaan, että ”Euroopan unionin kansalaisten ja koko unionin edun kannalta” seuraavat tavoitteet olisi saavutettava vuoteen 2010 mennessä:

- Koulutuksessa saavutetaan korkein mahdollinen laatutaso ja eurooppalaisia koulutusjärjestelmiä ja –laitoksia pidetään laatunsa ja merkityksensä vuoksi maailmanlaajuisesti esimerkkeinä muille.

- Eurooppalaiset koulutusjärjestelmät ovat riittävän yhteensopivia, jotta kansalaiset voivat liikkua niiden välillä ja hyötyä niiden monimuotoisuudesta.

- Missä tahansa Euroopan unionin sisällä hankittu pätevyys, tiedot ja taidot voidaan tunnustaa tosiasiallisesti koko unionissa työnsaannin ja jatko-opintojen varmistamiseksi.

- Kaikenikäisillä eurooppalaisilla on mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen.

- Eurooppa suhtautuu avoimesti yhteistyöhön kaikkien muiden alueiden kanssa yhteistä etua silmällä pitäen, ja Euroopan olisi oltava muualta maailmasta tulevien opiskelijoiden ja tutkijoiden suosituin kohde. (Neuvosto 2002)

Työohjelmassa luetellaan myös tärkeimmät välineet, joilla mitataan edistymistä kolmen päätavoitteen ja alatavoitteiden alueilla ja verrataan eurooppalaisia saavutuksia sekä Euroopan tasolla että suhteessa maailman muihin alueisiin. Kaikille tavoitteille ja niistä johdetuille avainasioille annetaan edistymistä mittaavat indikaattorit, joita työohjelman mukaan tarkistetaan tarvittaessa. Indikaattoreiden on tarkoitus ilmaista sekä kaikkien jäsenvaltioiden että kolmen parhaiten suoriutuneen jäsenvaltion keskimääräinen suoritustaso.

Vastaavat tiedot pyritään antamaan myös Yhdysvaltojen ja Japanin tilanteesta, jotta Euroopan unionin suoritusta voitaisiin verrata ”maailman parhaisiin”. (Neuvosto 2002)

Työohjelman mukaan saavutettua edistystä arvioidaan kullekin tavoitteelle valittujen indikaattoreiden perusteella vuonna 2004 väliraportissa ja vuonna 2010 loppuraportissa. Neuvosto voi vahvistaa konsensuksella Euroopan laajuiset vertailuarvot EY-sopimuksen 149 ja 150 artiklan mukaisesti silloin, kun se on mahdollista. Lisäksi jäsenvaltiot toimittavat vapaaehtoiselta pohjalta vertailuperusteet (vertailuarvot) vuosiksi 2004 ja 2010. Täytäntöönpanoprosessi edellyttää asiakirjan mukaan kansallisten tilastotietojen saatavuutta valituista indikaattoreista. (Neuvosto 2002)

Aiheeni näkökulmasta kiinnostavia ovat työohjelman viittaukset myös muuhun kuin välittömästi Koulutus 2010 –työohjelman puitteissa tehtävään yhteistyöhön. Tällöin viitataan yleensä nimenomaan korkeakoulutukseen tai korkeakoulutuksen piirissä yleisiin toimintatapoihin. Asiakirjassa korostetaan, että ”erityiset tai uudet toiminta-alat” eivät johda rinnakkaisiin koordinoituihin prosesseihin, vaan ne sisällytetään aiheensa perusteella Koulutus 2010 -työohjelmaan. Työohjelman käytännön toteuttamista tuetaan asiakirjan mukaan myös muunlaisella eurooppalaisella yhteistyöllä: yhteisön ohjelmilla, toimintaohjelmilla, päättäjien vierailuilla, vertailevilla ja tulevaisuutta koskevilla tutkimuksilla, tilasto- ja muiden tietojen keruulla, kokeiluhankkeilla jne. Yhdessä muiden, erityisesti avoimuutta, tunnustamista ja laadunvarmistusta koskevien toimien kanssa pyritään saamaan aikaan yhteisvaikutusta kaikilla Euroopan unionin koulutusjärjestelmien aloilla sekä Euroopan unionin muiden toiminta-alojen, kuten tutkimusalan kanssa. Sama koskee muissa yhteyksissä toteutettavia toimia, kuten Bolognan prosessia tai korkea-asteen koulutusta koskevien tutkintojen tunnustamista koskevaa Lissabonin sopimusta. (Neuvosto 2002)

Vuonna 2003 neuvosto (koulutus, nuoriso ja kulttuuri) hyväksyi viitearvot seuraaville Koulutus 2010 –työohjelman tavoitteille:

- *Varhain koulunkäyntinsä päättävät: vuoteen 2010 mennessä varhain koulunkäyntinsä päättävien osuus Euroopan unionissa olisi saatava putoamaan keskimääräisesti enintään 10 prosenttiin.*

- *Matematiikka, luonnontieteet ja tekniikka: Euroopan unionissa matematiikan, luonnontieteiden ja tekniikan loppututkinnon suorittaneiden kokonaismäärän pitäisi nousta vähintään 15 prosentilla vuoteen 2010 mennessä, kun taas miesten ja naisten välisen eron pitäisi samanaikaisesti vähetä.*

- *Keskiasteen/toisen asteen tutkinnon suorittaneet: vuoteen 2010 mennessä Euroopan unionin 22 vuotta täyttäneistä vähintään 85 prosentin pitäisi olla keskiasteen tutkinnon suorittaneita.*

- *Keskeiset taidot: vuoteen 2010 mennessä heikon lukutaidon omaavien 15-vuotiaiden osuuden pitäisi vähetä Euroopan unionissa ainakin 20 prosenttia vuoteen 2000 verrattuna.*

- *Elinikäinen oppiminen: vuoteen 2010 mennessä elinikäiseen oppimiseen osallistujien keskimääräisen osuuden Euroopan unionissa pitäisi olla vähintään 12,5 prosenttia työikäisestä aikuisväestöstä (25-64-vuotiaat). (Neuvosto 2003)*

6.1.3. Vuosien 2004 ja 2006 väliraportit

Neuvoston ja komission ensimmäinen yhteinen väliraportti Koulutus 2010 -työohjelman toimeenpanosta hyväksyttiin 2004. Raportissa korostetaan koulutuksen ja koulutuspolitiikan ratkaisevaa asemaa Lissabonin strategiassa. Väliraportissa esitetään toimintaa jatkossa ensisijaisesti seuraavilla kolmella alalla: *”keskitetään uudistukset ja investoinnit tärkeimmille aloille, tehdään elinikäisestä oppimisesta konkreettista toimintaa sekä luodaan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen Eurooppa”*. Kunkin keinon alla on listattu laajoja toimenpidekokonaisuuksia. (Neuvosto 2004)

Väliraportissa luvataan nostaa Koulutus 2010 -työohjelman profiilia lisäämällä näkyvyyttä, parantamalla ohjelman täytäntöönpanon tehokkuutta ja tiivistämällä yhteistyötä ja parantamalla seurantaa. Näkyvyyden parantamiseksi viitataan kaikkien sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lisäämiseen. Täytäntöönpanon tehokkuuden lisäämiseksi kehoitetaan voimakkaasti integroimaan eri prosessien eli ammatillista koulutusta koskevan Kööpenhaminan prosessin, elinikäisen oppimisen sekä liikkuvuuden toimia. Lisäksi kehoitetaan koordinoimaan Koulutus 2010 -työohjelman puitteissa tehtäviä toimia tiiviimmin Bolognan prosessin kanssa. (Neuvosto 2004)

Toinen Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanon edistymistä koskeva neuvoston ja komission yhteinen väliraportti valmistui huhtikuussa 2006 (Neuvosto 2006). Väliraportissa korostetaan aiemmin esiin tulleiden kysymysten lisäksi entistä selvemmin tasa-arvoa ja koulutuksen merkitystä myös Euroopan sosiaalisen mallin vahvistamisessa.

6.1.4. Lissabonin strategian uudistaminen 2005: kasvu ja työllisyys

Korkean tason asiantuntijaryhmän raportin Facing the Challenge (2004) mukaan Euroopan unioni on jäänyt jälkeen Lissabonissa vuonna 2000 asetetuista tavoitteista. Kevään 2005 Eurooppa-neuvosto päättikin Lissabonin strategian keskittämistä kasvuun ja työllisyyteen. Koulutukseen liittyvien kysymysten osalta neuvosto korostaa inhimillisen pääoman merkitystä ja pyytää jäsenvaltioita tehostamaan toimia yleisen koulutustason nostamiseksi sekä koulunkäynnin varhain päätävien nuorten määrän vähentämiseksi ja erityisesti jatkamaan Koulutus 2010 -ohjelman soveltamista. (Puheenjohtajan päätelmät 2005)

Kevään 2005 Eurooppa-neuvosto päätti myös yksinkertaistaa Lissabonin strategian hallinnointia. Uuden hallinnointijärjestelmän pääelementtejä ovat talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista ja työllisyyden suuntaviivoista koostuvat yhdenmetyt suuntaviivat, kansalliset Lissabon-uudistusohjelmat ja yhteisön Lissabon-ohjelma. Lissabonin strategian seurantaraportit, myös avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisen osalta, yhdistetään yhdeksi asiakirjaksi, jossa eri toiminta-alueet erotetaan toisistaan. Ensimmäinen tällainen

asiakirja on päätelmien mukaan tarkoitus esittää syksyllä 2006. (Puheenjohtajan päätelmät 2005)

Eurooppa-neuvostolle keväällä 2005 antamissaan päätelmissä Lissabonin strategian väliarvioinnista koulutusneuvosto asettaa yhdeksi painopisteeksi yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen eurooppalaisen alueen luomisen. Korkeakoulutus tulee selvästi esiin koulutusneuvoston päätelmissä. Neuvoston mukaan Lissabonin strategiassa tulisi mm. vahvistaa korkeakoulujen asemaa, parantaa korkeakouluopetuksen laatua, vahvistaa synergiaa ja täydentävyyttä korkeakoulutuksen ja tutkimuksen välillä sekä kehittää vuoden 2006 loppuun mennessä pätevyyksien ja oppimistulosten pohjalta tutkintojen tunnustamista koskevat eurooppalaiset puitteet. (Neuvosto 2005)

Lissabonin strategian uudistamisen yhteydessä tarkasteltiin myös avointa koordinaatiomenetelmää. Koulutusneuvosto kehottaa tehostamaan avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa tehtäviä toimia. Menetelmän tehostamiseksi tulisi esimerkiksi soveltaa vertaisryhmäoppimista, joka antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden keskittyä painopistealoihinsa; parantaa yleissivistävää ja ammatillista koulutusta koskevien tilastojen soveltamisalaa, tarkkuutta ja luotettavuutta sekä määrittää indikaattoreita uusilla aloilla ja tehdä ne toiminnallisiksi. (Neuvosto 2005)

Eurooppa-neuvoston hyväksymissä uusissa kasvun ja työllisyyden yhdennetyissä suuntaviivoissa koulutuskysymyksiä tarkastellaan osana jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen suuntaviivoja. Yhdennettyjä suuntaviivoja on kaikkiaan 23 ja näistä koulutusta koskevia suuntaviivoja on kaksi. Jäsenvaltioita kehoitetaan laajentamaan ja parantamaan inhimilliseen pääomaan tehtäviä investointeja sekä mukauttamaan koulutusjärjestelmät uusiin pätevyysvaatimuksiin. Samassa yhteydessä Eurooppa-neuvosto kehottaa jatkamaan Koulutus 2010 –työohjelman täysimittaista toimeenpanoa. (KOM/2005, 141; Neuvosto 2005c; Puheenjohtajan päätelmät 2005b)

Vuoden 2005 ja 2006 vaihteessa Koulutus 2010 –työohjelmassa siirrytään komission asiakirjan mukaan toiseen vaiheeseen (SEC 2005/1415). Komission tiedonannon (KOM 2005/549) mukaan työohjelman yhtenäisyyden lisäämiseksi ja hallinnon vahvistamiseksi perustettiin Koulutus 2010 –koordinoitiryhmä, joka koostuu yleissivistävästä ja ammatillisesta koulutuksesta vastaavien ministeriöiden sekä yhteisön tasolla toimivien työmarkkinaosapuolten edustajista. Näin avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa syntyy myös koulutuskysymyksissä uusi koordinoiva taho jäsenvaltion ja Euroopan unionin väliin.

6.2. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostunut hallintotapa

Seuraavassa kuvaan sitä, millainen hallintotapa on muodostumassa, kun avointa koordinaatiomenetelmää sovelletaan erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Olen määritellyt hallintotavan sääntöjen, prosessien, menettelyjen

ja käytäntöjen muodostamaksi toiminnalliseksi ja rakenteelliseksi kokonaisuudeksi, jolla Euroopan unionin toiminta on organisoitu ja johdettu. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvan monimutkaisen asetelman ymmärtämiseksi kuvaan hallintotapaa Euroopan unionin toimintapolitiikan kautta.

Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvaa prosessia ja menettelyä ei ole selkeästi määritelty. Asioilla ei ole tarkkaa ennalta sovittua etenemisjärjestystä. Ei voida sanoa, missä avoimen koordinaatiomenetelmän prosessi tarkkaan ottaen alkaa ja missä se loppuu. Alkamisella voidaan viitata tilanteeseen, jolloin koulutuskysymykset tulivat avoimen koordinaatiomenetelmän piiriin. Tällöin avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisen koulutuskysymyksissä voi katsoa alkaneen Lissabonin huippukokouksesta. Tukholman Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2001 Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteet ja niiden seuranta koskeva Koulutus 2010 -työohjelma hyväksyttiin vuonna 2002. Prosessin yksittäisten vaiheiden erottaminen toisistaan on vaikeaa, eikä se ole tarkoituksenmukaistakaan. Avoimeen koordinaatiomenetelmään sisältyviä asioita, esimerkiksi tiedonvaihtoa ja keskinäistä oppimista tapahtuu myös päällekkäin ja koko ajan, eikä prosessi etene yksiselitteisesti vaiheesta toiseen.

Tutkijat ovat kuitenkin usein esittäneet avoimen koordinaatiomenetelmän keskeiset elementit ja vaiheet samansuuntaisesti. Tutkijoiden näkemys perustuu Lissabonin Eurooppa-neuvoston kuvaukseen, joka toimii myös oman analyysini lähtökohtana. Syrpin (2002) näkemys vastaa usein esitettyä kuvausta ja se on myös tässä tutkimuksessa käyttökelpoinen lähtökohta. Syrpin (2002, 27) mukaan avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa edeltää niiden alueiden määrittely, joilla on ratkaistavana ongelmia ja haasteita tai joilla on mahdollisuuksia, joihin tulee tarttua. Ensiksi sovitaan yhteisistä painopisteistä ja määritellään indikaattorit, vertailuarvot ja mahdollisesti aikataulut. Toisessa vaiheessa suunnitelmat käännetään kansallisiksi toimintaohjeiksi. Jäsenmaat voivat itse määritellä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Kolmas vaihe on sen arviointi, onko jäsenvaltio saavuttanut kussakin asiassa yhteisesti asetetut tavoitteet ja vertailuarvot. Neljänneksi vaiheeksi voitaisiin lisätä arviointia mahdollisesti seuraavat toimenpiteet Euroopan unionin ja kansallisella tasolla. Kuvatut vaiheet muodostavat loogisesti etenevän prosessin ja tuovat samalla esiin avoimen koordinaatiomenetelmän keskeiset elementit.

Olen laatinut Syrpin (2002) kuvauksen pohjalta luettelon prosessin keskeisistä vaiheista, jonka perusteella kuvaan avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöä koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Luettelo vastaa jossain määrin siihen, miten avoimen koordinaation prosessi etenee ajallisesti ja sitä voi pitää myös toimintaprosessin kuvauksena. Koska asiat eivät kuitenkaan etene juuri mainitussa järjestyksessä aina toistaan seuraten, katson luettelon myös kuvaavan avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvan järjestelmän keskeisiä osia menetelmää tietyn politiikan alalla sovellettaessa.

A) Yhteisten ongelmien määrittely

B) Painopisteiden valinta
C) Indikaattoreiden määrittely
D) Vertailuarvojen määrittely Euroopan unionin tasolla ja/tai jäsenvaltion tasolla ja mahdollinen vertaus ”maailman parhaisiin”
E) Kansallisten tavoitteiden asettaminen, keinot tavoitteiden saavuttamiseksi
F) Seuranta, arviointi: laaditaan kansalliset raportit Euroopan unionille ja Euroopan unioni laatii raporteista yhteenvedot
G) Suositukset jäsenvaltioille

Euroopan unionin puitteissa julkaistua koulutusta koskevaa asiakirja-aineistoa ja avointa koordinaatiomenetelmää pääasiassa muilla politiikan aloilla koskevaa tutkimusta hyväksikäyttäen kuvaan ja tulkitseen avoimen koordinaatiomenetelmän koulutuspolitiikkaan luomaa toimintatapaa, yhteistyötä ja muotoutumassa olevaa hallintotapaa. Kiinnitän myös huomiota hyvälle hallintotavalle komission valkoisessa kirjassa Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428) asetettuihin avoimuuden, osallistumisen, vastuun selkeyden, tehokkuuden (vaikuttavuuden) ja johdonmukaisuuden vaatimuksiin. Hallintotapa muotoutuu Euroopan unionin toimintapolitiikan pohjalta.

Hallintotapaa kuvatessani käytän erityisesti hallinnan viitekehystä, joka auttaa minua näkemään ja ymmärtämään avoimen koordinaatiomenetelmän toimintaa laajasta näkökulmasta. Näkökulmaan sisältyy Euroopan unionin toimintapolitiikkaan liittyviä asioita, mm. ohjaukseen ja koordinaatioon liittyviä kysymyksiä, avoimen koordinaatiomenetelmän käytännön organisointiin liittyviä kysymyksiä, eri tasojen ja tahojen välinen verkostoituminen sekä organisaatioiden ja verkostojen vertikaalinen ja horisontaalinen yhteistoiminta. Avoin koordinaatiomenetelmä näyttäytyy paljolti yhteistyönä ja yhteisenä toimintana. Tällöin yksittäisten organisaatioiden sijaan kiinnostuksen kohteeksi nousevat organisaatioiden väliset suhteet ja niiden välinen yhteistyö ja toiminta.

Prosessin aikana ja Koulutus 2010 –työohjelman puitteissa julkaistujen asiakirjojen sisällön pääpaino on koulutuskysymyksissä. Niissä kuvataan avointa koordinaatiomenetelmää itseään vain vähän, jos ollenkaan. Perusteellisimmin avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamista koulutuskysymyksissä on kuvattu neuvoston asiakirjassa Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtainen seurantaohjelma (Neuvosto 2002). Asiakirja hyväksyttiin Barcelonan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2002 ja se muodostaa perustan Koulutus 2010 –työohjelmalle. Asiakirjan mukaan ”avoimen koordinaatiomenetelmän avulla kehitetään johdonmukaista ja kokonaisvaltaista koulutusstrategiaa perussopimuksen 149 ja 150 artiklan mukaisesti”. Avoimen koordinaatiomenetelmän välineinä asiakirjassa mainitaan indikaattorit, vertaileva analyysi, hyvien toimintatapojen vertailu sekä keskinäisiksi oppimisprosesseiksi tarkoitettujen määräaikaisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen. Pidemmälle meneviä toimenpiteitä, kuten esimerkiksi ohjeita yksittäisille jäsenvaltioille neuvoston asiakirjassa ei mainita. Asiakirjassa luodaan perustaa avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamiselle Euroopan

unionin toimintapolitiikassa koulutusjärjestelmille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Asiakirjan mukaan avointa koordinaatiomenetelmää sovelletaan kaikkiin koulutusjärjestelmille asetettuihin tavoitteisiin, jotta ne saadaan tuottamaan lisäarvoa Euroopan tasolla. Menetelmää sovelletaan asiakirjan mukaan kuitenkin eriytetysti eri tavoitteisiin, koska kunkin tavoitteen yhteydessä käytetään tarkoitukseen parhaiten soveltuvia välineitä. Näin toimet voidaan keskittää ja hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti käytettävissä olevia rajallisia varoja ja henkilöresursseja. Tavoitteiden saavuttamista seurataan kaikilla aloilla käyttäen kuhunkin tilanteeseen tarkoituksenmukaisimpia määriä ja/tai laatua mittaavia välineitä. Prosessin käytännön organisoimisesta todetaan, että neuvosto (koulutus) ohjaa ja seuraa strategiaa ja sen koko täytäntöönpanoa yhteistyössä komission kanssa. (Neuvosto 2002)

Harvat viittaukset avoimeen koordinaatiomenetelmään Koulutus 2010 – työohjelman puitteissa julkaistuissa Euroopan unionin asiakirjoissa voivat kertoa useista asioista. Ne voivat olla merkki epävarmuudesta menetelmän pysyvyyden, käyttökelpoisuuden tai sen avulla saavutettavien tulosten suhteen. Ne voivat olla merkki siitä, että asiakirjan laatinut taho ei ole esimerkiksi toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä johtuen erityisen innokas korostamaan menetelmää sinänsä. Lyhyet ja vähäiset viittaukset avoimeen koordinaatiomenetelmään voivat johtua myös siitä, että Euroopan unionin puitteissa ollaan koulutukseen liittyvissä kysymyksissä luomassa toimintatapoja ja yhteistyön malleja, joilla toivotaan olevan pysyvyyttä ja käyttöarvoa myös Lissabonin strategian ulkopuolella tai vuoden 2010 jälkeen, eikä tätä muutoutumassa olevaa hallintotapaa haluta liittää selkeästi avoimeen koordinaatiomenetelmään tai ainakin toistaiseksi ajallisesti rajattuun Lissabonin strategiaan.

6.2.1. Agendan määrittely

Yhteisten painopisteiden ja agendan määrittely Euroopan unionin tasolla on avoimen koordinaatiomenetelmän yksi oleellisimpia vaiheita. Avoin koordinaatiomenetelmä sisältöineen, indikaattoreineen ja painopisteineen voidaan Haahrin (2004, 224-225) mukaan rationaalisuudessaan nähdä kunnianhimoisena ja pitkälle ulottuvana hallitusohjelmaksi.

Sibeonin mukaan (2000, 303-304) poliittisen kysymyksenasettelun alkuperän löytämiseen liittyy ongelmia, sillä Euroopan unionin prosessit käsiteltävien asioiden määrittelyssä ja valinnassa ovat sekä vaihtelevia että vaikeasti ennustettavissa. Tähän on useita syitä. Ensimmäisenä Sibeon mainitsee Euroopan unionin toimielinten välisten muodollisten suhteiden monimutkaisuuden ja niiden välisen epävirallisen vuorovaikutuksen. Muita syitä ovat Euroopan unionin toimielinten sisäinen jakautuneisuus (esim. komissio jakaantuu useisiin pääosastoihin), eurooppalaisen hallinnan monitasoisuus, mikä luo Euroopan unionin poliittikkoihin mukaan menemiselle useita mahdollisia sisääntulokohtia sekä valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden määrä prosessissa. (ibid.).

Käsitykseni mukaan Sibeonin luettelemat asiat liittyvät myös yleisempiin hallinnan haasteisiin ja kuvaavat osuvasti hallintaa Euroopan unionin tasolla. Kuvaukseni jopa 1980-luvulla, mutta erityisesti 1990-luvulla esiinnoituneista ja edelleen agendalla pysyvistä kysymyksistä koulutuksen alalla osoittaa, että koulutuspolitiikan alalla esiin nousevat asiat eivät useinkaan tule jäsenvaltioille yllätyksenä. Kerran Euroopan unionin koulutuspoliittiselle agendalle päätyneet asiat vaikuttavat myös pysyvän siellä. Esimerkkeinä tällaisista asioista voi mainita mm. koulutuksen ja työelämän yhteydet, työvoiman vapaata liikkuvuutta edistävän tutkintojen tunnustamisen, elinikäisen oppimisen ja korkeakoulutuksen alalla erityisesti laadunvarmistukseen liittyvät kysymykset.

Euroopan tasolla käsiteltävien asioiden määrittely ja poliittinen kysymyksenasettelu on epävarmempaa ja epämääräisempää kuin sama toiminta kansallisella tasolla (Sibeon 2000, 303-304). Knill ja Lenschow (2001, 191) kirjoittavat politiikan ja instituutioiden muutosta käsittelevässä artikkelissaan, että kansainvälisten organisaatioiden ja Euroopan unionin piirissä ei toimita ainoastaan strategisesti ja laskelmoiden, vaan myös harkiten, argumentoiden ja valmiina oppimaan muilta.

Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö tuo Pernicen (2001, 6) mukaan Euroopan unionin toiminnan piiriin yhä enemmän sellaisia kysymyksiä, joilla on kansallinen luonne ja joilla on suora vaikutus kansalaisten elämään. Avoimen koordinaatiomenetelmän soveltaminen koulutukseen liittyvissä kysymyksissä on tästä jo periaatteellisesti hyvä esimerkki. Lisäksi koulutus 2010 –työohjelman piiriin on tuotu sellaisia indikaattoreita ja vertailuarvoja, jotka koskevat suurta joukkoa Euroopan unionin kansalaisia. Esimerkkeinä voi mainita mm. koulutuksen laatuun ja vaikuttavuuteen liittyvän indikaattorin opettajien ja kouluttajien koulutuksen parantamisesta sekä opettajien ja kouluttajien työhön liittyvien taitojen määrittämisen, kansalaisten perustaitojen määrittelyyn tai koulutukseen pääsyyn liittyvän elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien parantamisen.

Agendan määrittelyyn avoimen koordinaatiomenetelmän piiriin kuuluvissa politiikoissa sisältyy myös prosessiin osallistumiseen ja avoimuuteen liittyviä ongelmia. Raunion (2005, 9) mukaan avoin koordinaatiomenetelmä on kansallisella tasolla suhteellisen pienen, kulloinkin kyseessä olevat kysymykset tuntevan asiantuntijajoukon asia. Myös Schäfer (2004b, 14) kritisoi avointa koordinaatiomenetelmää avoimuuden puutteesta. Hänenkin mukaansa avoin koordinaatiomenetelmä on prosessi, jonka tuntevat vain asiantuntijat. Smismans (2004, 17) viittaa samaan edustuksellisuuden ongelmaan kiinnittäessään huomiota poliittisen keskustelun puutteeseen. Hänen mukaansa (ibid.) normatiivisten eurooppalaisten tavoitteiden ja prosessien oikeutuksen voi kyseenalaistaa tilanteesta, josta poliittinen keskustelu puuttuu.

Avoin koordinaatiomenetelmä on Borrásin ja Jacobssonin (2004, 186) mukaan käytännöllisesti orientoitunut politiikan instrumentti. Heidän mukaansa kiinnittämällä huomion prosessin joustavuuteen ennemmin kuin instituutioiden joustavuuteen avoin koordinaatiomenetelmä vastaa samalla myös tarpeeseen löytää tasapaino jäsenvaltioiden diversiteetin kunnioittamisen ja Euroopan

unionin tasoisten toimien välillä. Samalla avoin koordinaatiomenetelmä on pystynyt yhdistämään sekä asiasisältöjen että prosessien osalta Euroopan yhdentymisen sosiaaliset ja taloudelliset aspektit. (ibid.). Borrás ja Jacobsson (2004, 201-202) jatkavat, että avoin koordinaatiomenetelmä mahdollistaa Euroopan unionin toiminnallisen osallistumisen niillä politiikan alueilla, jotka kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan.

Lissabonin huippukokouksessa valtionpäämiehet määrittelivät varsin pitkälle agendan myös koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Koulutus 2010 – työohjelmassa saivat keskeisen sijan nimenomaan Lissabonissa esiin nostetut koulutusta sivunneet asiat. Yleisemmällä tasolla avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tehtävä työ ja muotoutunut agenda perustuvat Lissabonin strategian asettamiin painopisteisiin, ensisijassa talouskasvun lisäämiseen, uusien työpaikkojen luomiseen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseen. Koulutusjärjestelmät on Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan ”*mukautettava sekä tietoon perustuvan talouden tarpeisiin että korkeamman työllisyystason ja laadukkaamman työn tarjoamiseksi*”. Elinikäinen oppiminen nousee voimakkaasti esiin, sillä koulutusjärjestelmien on tarjottava oppimis- ja koulutusmahdollisuuksia, jotka on suunniteltu eri elämänvaiheissa oleville kohderyhmille. ”*Uuden toimintatavan*” olisi koostuttava kolmesta tekijästä: paikallisten oppimiskeskusten kehittämisestä; uusien, varsinkin tietotekniikkaan liittyvien perustaitojen edistämisestä sekä pätevyyksien selkeyttämisestä. (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000). Perustaitojen määrittely sekä ”pätevyyksien selkeyttäminen” erityisesti tutkintojen viitekehyksen avulla ovatkin nousseet selvästi esiin 2000-luvulla (SEC 2005/957; KOM 2005/548).

6.2.2. Indikaattorit

Avoimen koordinaation ohjauskyky perustuu Aarrevaaran ja Seppälän (2002) mukaan valtioiden väliseen vertailuun. Vertailun toteuttaminen edellyttää indikaattoreiden valitsemista, mikä nouseekin poliittisen toiminnan keskeiseksi asiaksi. Vaikuttamalla indikaattoreihin voidaan vaikuttaa siihen, mihin politiikalla pyritään. Indikaattorit ovat paitsi seurannan, myös ohjauksen väline. On tärkeää tietää, kuka päättää indikaattoreista, miten kullakin indikaattorilla toimintaa kohdistetaan ja mitä indikaattoreita käytetään. Indikaattoreiden ongelmat liittyvät niiden tulkintaan ja mittaamiseen. Indikaattorit saattavat nostaa esiin tärkeäksi koettuja päämääriä, mutta samalla monet hyväksi havaitut (piilevät kulttuuriset) käytännöt jäävät huomiotta. Eräs ongelma on indikaattoreihin perustuvan toiminnan alttius poliittisille paineille ja siitä seuraava ”nykivyyt”. (ibid.)

Indikaattoreilla ja vertailuarvoilla on De la Porten (2002, 41) mukaan tärkeä merkitys avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisessa. Indikaattoreiden keskeinen tarkoitus on pystyä vertailemaan tiettyä tilannetta sekä jäsenmaiden

välillä että ajallisesti. Indikaattorit asetetaan avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa konsensusperusteisesti. (De la Porte 2002, 41-42)

Kaiser ja Prange (2004) ovat arvioineet innovaatiopolitiikkaan kehitettyjä indikaattoreita. Avoin koordinaatiomenetelmä voi heidän mukaansa (2004, 249) onnistua innovaatiopolitiikan alalla vain, jos kehitetyt indikaattorit ottavat huomioon jäsenvaltioiden innovaatiojärjestelmien erot ja alueelliset ominaispiirteet. Kaiser ja Prange (2004, 250-251) kirjoittavat, että avoimen koordinaatiomenetelmän soveltaminen innovaatiopolitiikassa ei ole ollut kovin menestyksellistä. Keskeisinä syinä tähän Kaiser ja Prange (2004, 249) näkevät innovaatiopolitiikan monitasoisuuden ja suuret erot kansallisten innovaatiopolitiikkojen välillä.

Kirjoittaessaan korkeakoulututkimuksen paradigmoista Neave (1989, 216-219) arvioi kiinnostavalla tavalla jo 1980-luvun lopulla indikaattoreiden käytön laajentumista. Hänen mukaansa indikaattorit ovat tulleet korkeakoulututkimukseen samalla, kun on siirrytty tutkimaan korkeakoulutuksen tuottoa. Huomion kiinnittäminen korkeakoulutuksen tuottoon ja tuloksiin puolestaan johtuu näkemyksestä, jonka mukaan korkeakoulutuksen pitää tuottaa myös aineellista hyvinvointia. Neaven (1989, 218) mukaan on huolestuttavaa, että korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä indikaattoreiden avulla voidaan pyrkiä arvioimaan laadullisia prosesseja määrällisin keinoin.

Painopisteiden ja indikaattoreiden muotoutuminen Koulutus 2010 –työohjelmassa

Komissio teki pohjatyön Koulutus 2010 –työohjelman strategisten tavoitteiden ja painopisteiden määrittämisessä. Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet (KOM 2001/59) -raportissa komissio ehdottaa koulutusjärjestelmille seuraavia tavoitteita:

Oppimistason nostaminen

- opettajien ja kouluttajien koulutuksen parantaminen*
- luku- ja kirjoitustaidon sekä laskutaidon parantaminen*

Koulutuksen saantimahdollisuuksien helpottaminen ja laajentaminen kaikissa elämänvaiheissa

- mahdollisuudet elinikäiseen oppimiseen*
- oppimisen tekeminen houkuttelevammaksi*
- koulutusjärjestelmien sisäinen johdonmukaisuus*
- koulutus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus*

Osaamisyhteiskunnassa tarvittavien perustaitojen määritelmän ajantasaistaminen

- tieto- ja viestintäteknikka kaikille (koulujen varustaminen laitteilla, opettajien kouluttaminen, verkottuminen ja resurssit)*
- ammattitaito ja henkilökohtaiset kyvyt*

-erityistaidot

Paikallisympäristön, Euroopan ja maailman huomioon ottaminen koulutuksessa

-vieraiden kielten opetus

-liikkuvuuden ja vaihtotoimien lisääminen

-yhteyksien vahvistaminen liikemaailmaan

-yrittäjyyden kehittäminen

Resurssien hyödyntäminen mahdollisimman hyvin

-laadunarviointijärjestelmät

-resurssien ja tarpeiden yhteensovittaminen

Uusi yhteistyökumppanuus koulujen kanssa (KOM 2001/59)

Tässä Koulutus 2010 –työohjelman painopisteitä määrittäneessä raportissa otetaan kantaa myös avoimen koordinaatiomenetelmän käytännön toimeenpanoon koulutuspolitiikassa ja sen oikeusperustaan. Raportin mukaan ”komissio myöntää jäsenvaltioiden tavoin, että 149 ja 150 artiklan määräyksiä sovelletaan kyseiseen alaan (koulutukseen) ja näin ollen niitä sovelletaan myös kaikkeen avoimen koordinoinnin osana tehtävään työhön”. Asiakirjassa todetaan lisäksi, että ”kaikki tavoitteet hyötyisivät vertaisarvioinnista, hyvien toimintatapojen vaihdosta ja jäsenvaltioiden välisestä edistymisen vertailusta”. Lisäksi komissio katsoo, että ”jäsenvaltioiden oppiminen toisiltaan koordinoitiprosessissa on toimiva tapa parantaa kansalaisille tarjotun palvelun laatua”. (KOM 2001/59)

Koulutusneuvoston komission edellä mainittuun raporttiin pohjautuva selvitys koulutusjärjestelmien konkreettisista tulevaisuuden tavoitteista vahvistettiin vuoden 2001 Tukholman Eurooppa-neuvostossa (Neuvosto 2001b). Useimmat komission esittämät koulutusjärjestelmien tavoitteet tulivat mukaan koulutusneuvoston hyväksymään selvitykseen, mutta koulutusneuvosto on selkeyttänyt tavoitteita ja koonnut niitä isommiksi kokonaisuuksiksi. Koulutusneuvoston selvitys on yksi ensimmäisistä hyvistä esimerkeistä komission ja koulutusneuvoston välisestä yhteistyöstä avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa. Selvitys kattaa sekä yleissivistävän että ammatillisen koulutuksen. Ministerien mukaan tärkeimmät tulevaisuuden haasteet, joihin koulutuksen tulisi vastata, liittyvät työelämän nopeisiin muutoksiin, väestörakenteen muutoksiin, muuttoliikkeeseen, yhtäläisten mahdollisuuksien luomiseen syrjäytymisen estämiseksi sekä Euroopan unionin laajentumiseen.

Ministerit (koulutusneuvosto) hyväksyivät seuraaviksi kymmeneksi vuodeksi kolme strategista päätavoitetta ja niille yhteensä 13 liitännäistavoitetta. Barcelonan Eurooppa-neuvosto hyväksyi työohjelman näiden tavoitteiden täytäntöön panemiseksi (Neuvosto 2002). Sitten ohjelmaa on ryhdytty nimittämään Koulutus 2010 -työohjelmaksi.

Strateginen tavoite 1: Euroopan unionin koulutusjärjestelmien laadun ja vaikuttavuuden parantaminen Euroopan unionissa (Improving the quality and effectiveness of education and training systems in the EU)

1.1. Opettajien ja kouluttajien koulutuksen parantaminen

1.2. Taitojen kehittäminen tietoyhteiskuntaa varten

1.3. Jokaisella on oltava mahdollisuus tieto- ja viestintätekniikan käyttöön

1.4 Luonnontieteellisiin ja teknisiin opintoihin otettavien määrän lisääminen

1.5. Resurssien paras mahdollinen käyttö

Strateginen tavoite 2: Koulutukseen pääsyn helpottaminen (Facilitating the access of all to education and training systems)

2.1. Avoin oppimisympäristö

2.2. Oppimisen kiinnostavuuden lisääminen

2.3. Aktiivisen kansalaisuuden, yhtäläisten mahdollisuuksien ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukeminen

Strateginen tavoite 3: Koulutusjärjestelmien lähentäminen ympäröivään maailmaan (Opening up the education and training systems to the wider world)

3.1. Yhteyksien vahvistaminen työelämään ja tutkimukseen sekä yhteiskuntaan yleensä

3.2. Yrittäjyyden edistäminen

3.3. Vieraiden kielten oppimisen parantaminen

3.4. Liikkuvuuden ja vaihdon lisääminen

3.5. Eurooppalaisen yhteistyön edistäminen

Työohjelma kattaa koko koulutusjärjestelmän ja siinä näkyy selvästi elinikäisen oppimisen näkökulma. Neuvoston asiakirjassa koulutusjärjestelmien ja ympäröivän maailman lähentämistavoitteeseen on yhdistetty selkeästi myös korkeakoulutukseen liittyviä kysymyksiä. Liikkuvuuden ja vaihdon lisäämisessä viitataan muodostumassa olevaan eurooppalaiseen koulutusalueeseen, Euroopan unionin Sokrates-, Leonardo-, Nuoriso-ohjelmiin ja tutkijoiden liikkuvuuden tukemiseen. Eurooppalaisen yhteistyön edistämisen yhteydessä taas viitataan liikkuvuuden ja pätevyyksien tunnustamisen esteiden poistamiseen ja mm. yhteisiin tutkintoihin. (Neuvosto 2002)

Koulutuskysymykset olivat Barcelonan Eurooppa-neuvostossa paljon esillä. Merkittävintä on Koulutus 2010 -työohjelman hyväksyminen, mutta sen lisäksi Eurooppa-neuvosto otti kantaa useisiin korkeakoulutusta koskeviin kysymyksiin. ”Perinteisten” Euroopan unionin piirissä käsiteltävien kysymysten osalta Eurooppa-neuvosto kiinnitti huomiota ammattitaidon ja liikkuvuuden edistämiseen ja kehotti madaltamaan ammattipätevyyksien tunnustamisen lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia esteitä. Eurooppa-neuvosto teki korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä varsin yksityiskohtaisia ehdotuksia mm. kehottamalla ottamaan käyttöön välineitä, joilla varmistetaan tutkintojen ja

pätevyyksien avoimuus. Tällaisina välineinä Eurooppa-neuvoston päätelmissä luetellaan eurooppalainen opintosuoritusten ja arvosanojen siirtojärjestelmä ECTS, tutkintojen ja todistusten liitteet sekä eurooppalainen ansioluettelo. Lisäksi Eurooppa-neuvosto kehotti tekemään tiiviimpää yhteistyötä Sorbonne-Bologna-Praha -prosessissa. Näin myös poliittisella tasolla otettiin heti avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönoton alkuvaiheessa kantaa laajan koulutuspoliittisen yhteistyön ja koulutuksen alalla käynnissä olevien prosessien välisen synergian puolesta.

Barcelonan Eurooppa-neuvoston päätelmien koulutusta koskeva osuus on Ludlowin (2002, 155-157) mukaan hämmästyttävän rohkea. Hänen mukaansa Barcelonassa tehtyjen päätösten toimeenpanoon liittyy kaksi rajoitusta. Ensiksi, Euroopan unionin toimivalta koulutuksiin liittyvissä kysymyksissä on sekä poliittisesti että juridisesti hyvin rajoitettu. Ludlowin mukaan Euroopan unionin toiminta koulutusasioissa on pääsääntöisesti edennyt hitaasti, eikä dramaattisia käännteitä juuri ole ollut. Toiseksi Ludlowin mukaan kansallisia vanhempia virkamiehiä on vaikea vakuuttaa siitä, että Euroopan unioni voisi tarjota mitään enempää kuin mihin esimerkiksi OECD tai jäsenvaltiot kykenevät hallitustenvälisenä yhteistyönä. Ludlow (2002, 160) vertaakin indikaattorien käyttöä OECD:n tekemään tiedonkeruuseen. Hänen mukaansa osa vaadittavista tiedoista on yhteisiä. Indikaattoreita käytetään Ludlowin mukaan kuitenkin eri tarkoituksiin. OECD:n raportit voivat olla hyödyllisiä poliitikoille esim. tuodessaan esiin puutteita, kun taas Euroopan unionin ja avoimen koordinaation puitteissa tehtävästä yhteistyöstä muodostuu Ludlowin mukaan kollektiivisen hallinnan järjestelmä. (Ludlow 2002, 155-160)

Barcelonan Eurooppa-neuvoston jälkeen perustettiin alakohtaisia työryhmiä indikaattoreiden ja vertailuarvojen määrittämiseksi Koulutus 2010 -työohjelmassa asetetuille tavoitteille. Työryhmät koostuivat jäsenmaiden, sidosryhmien ja kansainvälisten järjestöjen asiantuntijoista ja komissio koordinoi niiden työtä. Deanen ja Wattersin (2004, 22) mukaan alakohtaisten työryhmien tarkoitus oli edistää tavoitteiden saavuttamista, tuoda eurooppalainen ulottuvuus jäsenmaiden koulutuspoliittisiin toimiin ja edistää asiantuntemuksen ja kokemuksen hyödyntämistä. Työryhmät työskentelivät mm. seuraavien teemojen parissa: opettajien ja kouluttajien koulutus, avaintaidot, kielten oppiminen, informaatio- ja kommunikaatioteknologia, matematiikka, luonnontiede ja teknologia, resurssien paras mahdollinen käyttö, liikkuvuus ja eurooppalainen yhteistyö, avoin oppimisympäristö, aktiivinen kansalaisuus ja sosiaalinen koheesio, ohjauksen ja neuvonnan uudistaminen sekä epämuodollisen ja arkioppimisen tunnustaminen. Työryhmät kehittivät kaikkiaan 29 indikaattoria (SEC 2005/419). Vuoden 2005 lopussa alakohtaiset työryhmät korvattiin useiden maiden edustajista koostuvilla ryhmillä, jotka käynnistivät vuosina 2005-2006 vertaisoppimistoimet (KOM 2005/549).

Yksi pysyvä ryhmä (Standing Group of Indicators and Benchmarks) koordinoi alakohtaisten työryhmien työtä, tarkasteli alaryhmien valitsemien indikaattoreiden ja vertailuarvojen relevanttiutta ja avusti komissiota indikaattoreihin liittyvissä kysymyksissä (Education and Training 2010).

Komission tiedonannon (2002c) mukaan pysyvä ryhmä hyödyntää työssään synergiaa muiden ryhmien, esimerkiksi työllisyyskomitean indikaattoriryhmän ja talouspoliittisen komitean kanssa. Tämä tapahtuu yhteistyössä Eurostatin, Euroopan koulutusalan tietoverkon Eurydicen ja Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen Cedefopin sekä OECD:n kaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa (ibid.).

Indikaattoreiden käyttöön koulutuspolitiikassa liittyy useita haasteita. Indikaattorityön mielekkyyden näkökulmasta tulisi pystyä valitsemaan koulutusjärjestelmän kehittämisen kannalta relevantteja indikaattoreita. Indikaattoreiden rakentaminen on työlästä ja niitä voidaan käyttää vain mitattavissa olevien asioiden yhteydessä. Indikaattoreiden tulisi olla myös sellaisia, että ne ovat jäsenmaittain saatavissa ja vertailtavissa. Indikaattorit eivät ole ongelmattomia koulutusjärjestelmien vertailussa, sillä ne eivät selitä lähtötilanteen eroja ja ne ovat usein pelkistäviä ja yksinkertaistavia. Lisäksi niiden perusteella ja avulla mahdollisesti tehtävät jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien paremmuusjärjestykset saattavat lisätä kilpailua, vaikka avoimen koordinaatiomenetelmän yksi keskeinen tavoite on keskinäisen oppimisen ja yhteistyön lisääminen.

Tämäntyyppistä pohdiskelua esiintyy myös komission asiakirjassa European Higher Education in a Worldwide Perspective (SEC 2005/518). Asiakirjan mukaan laadulliset tai määrälliset indikaattorit eivät voi täysin heijastaa koulutuksen laatuun liittyvien kysymysten monimuotoisuutta. Indikaattoreihin liittyvistä ongelmista huolimatta komission asiakirjassa katsotaan indikaattoreiden auttavan suoritusasteiden erojen identifiointia. Komissio katsoo lisäksi, että indikaattorit voivat myös muodostaa perustan näiden erojen takana olevien syiden selvittämiseksi. Asiakirjan mukaan tilastollinen vertailu auttaa tunnistamaan hyvin suoriutuvat maat ja alueet, joiden käytäntöjä ja asiantuntemusta voidaan analysoida ja levittää avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa. (ibid.)

Avointa koordinaatiomenetelmää koulutuskysymyksissä sovellettaessa indikaattoreihin liittyvää valmistelutyötä tehtiin pitkään komission vetämissä työryhmissä ilman prosessin puitteissa laadittuja selkeitä ohjeita. Koulutusneuvoston ja komission yhteisessä vuoden 2004 väliraportissa korostettiin tarvetta parantaa indikaattoreiden laatua ja vertailtavuutta. Neuvosto päättikin koulutusindikaattoreiden valmistelua koskevista pelisäännöistä vuonna 2005. Neuvoston päätelmissä todetaan, että säännöllinen suoritusten ja edistymisen seuranta indikaattoreita ja viitearvoja käyttämällä on olennainen osa Lissabonin prosessia. Sen avulla voidaan havaita vahvuudet ja heikkoudet ja antaa sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimia koskevaa strategista opastusta ja ohjausta Koulutus 2010 -työohjelmaa varten. Päätelmissä tunnustetaan indikaattorityön pitkäjänteisyys ja pidetään tärkeänä jo olemassa olevien tietojen hyödyntämistä täysimääräisesti sekä yhteistyötä muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa. Uusien indikaattoreiden kehittäminen ei saa aiheuttaa kohtuutonta taloudellista ja hallinnollista taakkaa, eikä se saa väistämättä johtaa seurannassa käytettävien indikaattoreiden määrän lisäämiseen. (Neuvosto 2005b)

Lisäksi koulutusneuvoston päätelmissä kehoitetaan komissiota esittämään koulutusneuvostolle strategiat seuraavilla indikaattorialueilla: investointien tehokkuus, tietotekniikka, liikkuvuus, aikuiskoulutus, opettajat ja kouluttajat, ammatillinen koulutus sekä sosiaalinen osallisuus ja aktiivinen kansalaistoiminta. Komission tulee myös esittää tutkimusehdotukset oppimaan oppimisen ja kielitaidon alueella. (Neuvosto 2005b)

Neuvoston (2005b) päätelmissä varoitetaan aiheellisesti indikaattorityöhön sisältyvistä riskeistä. Jos tietoa kerätään, tulisi tehdä yhteistyötä sellaisten muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa, joille jo toimitetaan samantyyppistä tietoa. Indikaattorityön vakiintumisen ei myöskään tulisi johtaa indikaattoreiden määrän voimakkaaseen lisääntymiseen ja toiminnan itsearvoistumiseen. (ibid.)

Indikaattorityö perustuu Lissabonin strategiaan ja avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön koulutuskysymyksissä. Tietojen toimittaminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista. Julkaistuista tilastoista ilmenee, että kaikki jäsenvaltiot eivät pysty toimittamaan tai halua toimittaa kaikkia tietoja. Jäsenvaltiot ovat todennäköisesti kuitenkin nähneet indikaattorityön mielekkääksi mm. siksi, että indikaattoreiden pohjalta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää myös kansallisesti. Erityisesti silloin, jos indikaattorityö jää pysyväksi elementiksi Euroopan unionin puitteissa tehtävässä koulutusyhteistyössä, tulisi indikaattoreiden olla sellaisia että niillä olisi merkitystä myös vuoden 2010 jälkeen.

Avoimeen koordinaatiomenetelmään sisältyvä jatkuva ja systemaattinen jäsenvaltioiden suoritusvertailu vahvistaa Haahrin (2004, 223-224) mukaan Euroopan näkemistä yhtenä kokonaisuutena. Yhteisten indikaattoreiden kautta syntyy eurooppalainen todellisuus, jossa ongelmien ratkaisut kehitetään eurooppalaisessa kontekstissa ja jossa ratkaisut pohjautuvat esimerkiksi toisten jäsenvaltioiden tai komission kokemuksiin ja tietoon (ibid.).

Koska indikaattoreiden ympärillä tehtävä työ on avoimen koordinaatiomenetelmän keskeinen ulottuvuus ja koulutuspolitiikan kehittämisen kannalta tärkeää, on syytä myös lyhyesti kuvata miten indikaattoreista päätetään. Viime kädessä indikaattoreista päättää koulutusneuvosto. Valmistelutyötä koordinoi komissio, joka myös on asiassa aloitteellinen. Indikaattoreiden muotoilun taustalla toimii ja indikaattoreihin vaikuttaa keskeisesti monia asiantuntijaryhmiä, joissa on laaja edustus jäsenvaltioista, sidosryhmistä ja Euroopan unionin toimijoista. Indikaattoreiden valmistelutyössä voi syntyä jännitettä asiantuntijaryhmien työn ja virallisten poliittisten valmistelurakenteiden välille. Indikaattoreita esittäessään asiantuntijaryhmät voivat käytännössä tehdä poliittisia painopiste-ehdotuksia. Indikaattorityön ympärille muotoutuva hallintotapa konkretisoikin niitä avoimen koordinaatiomenetelmän ongelmia, jotka liittyvät prosessin avoimuuteen, osallistumiseen ja vastuun selkeyteen.

Indikaattorien ympärillä on julkaistu runsaasti työryhmä- ja asiantuntijaraportteja ja painopisteiksi valituista asioista on saatavissa paljon tietoa. Indikaattorit ja joillekin indikaattoreille asetetut vertailuarvot herättävät huomiota myös jäsenvaltioissa. Riskinä onkin, että avoimen

koordinaatiomenetelmän muut tärkeät ja hyödylliset elementit jäävät indikaattorityön varjoon. Toisaalta indikaattorityö ja tiedonkeruu nimenomaan voi edeltää myös esimerkiksi yhteistyön ja keskinäisen oppimisen organisoimista ja joissain tapauksissa olla jopa keskinäisen oppimisen edellytys. Vertailuarvojen avulla pystytään kuvaamaan jäsenvaltioiden suoriutumista painopisteiksi valituissa kysymyksissä.

6.2.3. Vertailuarvot (*benchmarks*)

Benchmarking on Salmisen (2004, 120) mukaan arviointimenetelmä, jolla on yhteys oppivaan organisaatioon. Benchmarking on julkisten organisaatioiden toiminnan kehittämistä etsimällä parhaita käytäntöjä ja toimintatapoja esikuvavertailun ja esikuvaoppimisen avulla. Benchmarking viittaa jatkuvaan palvelujen, tuotteiden ja käytänteiden mittaamis- ja arviointiprosessiin. Sen avulla vertaillaan keskeisiä suorituskyvyn indikaattoreita suhteessa kilpailijoihin. (ibid.)

Benchmark-sanalle on useita suomenkielisiä vastineita, mm. vertailuarvo tai -taso. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa julkaistuissa koulutusalan asiakirjoissa esiintyy usein vertailuarvo-sana, joten käytän sitä silloin, kun lähdeteksti ei ole suomenkielinen. Euroopan unionin asiakirjoissa esiintyy myös ”viitearvo”. Vertailuarvoja korkeakouluopetuksen näkökulmasta tutkineen Karjalaisen (2002, 11) mukaan benchmarking-käsitteelle ei suomen kieleen ole kyetty luomaan yleistä käännöstä, josta syystä sitä Suomessa käytetään lainasanana. Käännöksinä on käytetty mm. ”vertailu”, ”vertaileva arviointi”, ”parhaiden käytänteiden etsiminen”, ”esikuva-arviointi” ja ”parastaminen”. Karjalaisen (ibid.) mukaan ko. käännökset kuvaavat hyvin jotakin ilmiön puolta, mutta eivät kovin hyvin kokonaisuutta.

Teollisuudessa vertailuarvojen käyttö on yleistä ja teollisuuden piirissä vertailuarvoja on myös tutkittu runsaasti. European Industrial Relations Observatory –järjestö (EIRO 2004) viittaa tutkimuksiin, joiden mukaan vertailuarvojen käytöllä on teollisuudessa lähes piilosääntelyn asema. EIRO:n mukaan vertailuarvojen käyttö on saanut keskeisen aseman Euroopan unionin politiikoissa 1990-luvulla mm. siitä syystä, että se tarjoaa mahdollisuuden koordinoita politiikkoja ja tavoitteiden asettamista uhkaamatta kansallista suvereniteettia. EIRO nostaa esiin myös vertailuarvojen käytön haasteita. Vertailuarvojen käyttö voi EIRO:n mukaan olla vaikeampaa kuin miltä se nopeasti katsottuna näyttää. Parhaiden käytäntöjen määrittely ei ole helppoa etenäkään, jos politiikan tavoitteita on useita ja jos tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia. Jos asetetaan ennemmin määrällisiä kuin laadullisia tavoitteita, voivat keskinäisen oppimisen ja laadullisen kehityksen tavoitteet vaarantua. Lisäksi vertailuarvojen käytön avulla tavoitellut muutokset voivat jäädä näennäisiksi. (EIRO 2004)

European Round Table of Industrialists on jo 1995 esittänyt raportissaan Education for Europeans, Towards the Learning Society (1995, 24-30), että

teollisuudessa paljon käytettyjä esikuvavertailua ja laadun arviointivälineitä tulisi käyttää myös koulutusjärjestelmiä verrattaessa. Järjestö esitti raportissa eurooppalaisen koulutusinformaation ja monitorointijärjestelmän perustamista. Sen tehtävä olisi tallettaa kokemukset, arvioida tulokset ja parantaa eurooppalaisen koulutuksen laatua. Järjestön mukaan tehtävä sopisi hyvin komissiolle.

De la Porte (2002, 42-43) kuvaa avoimen koordinaatiomenetelmän etenemistä seuraavasti: Kun indikaattorit on määritelty, asetetaan vertailuarvot. Vertailuarvojen avulla arvioidaan tavoitteen saavuttamiseksi sovelletun menetelmän menestys ja asetetaan jäsenvaltioille painetta lähestyä yhteisesti asetettuja tavoitteita. Vertailuarvot määritetään määrittämällä standardeja tai viittauskohtia ottaen huomioon toimintatapojen, toimenpiteiden tai politiikkojen eri ulottuvuudet, tavoitteet ja vaikutukset. De la Porten (2002, 42) mukaan kyse on myös siitä, että samanlaisen rakenteen, tavoitteet ja viitekehyksen omaavat organisaatiot oppivat toisiltaan. De la Porten, Pochet'n ja Roomin (2001, 293) mukaan avoin koordinaatiomenetelmä kuitenkin ylittää pelkän vertailuarvojen hyödyntämisen määritellessään Euroopan tason ohjeet ja identifioidessaan yhteiset haasteet politiikalle.

Vertailuarvojen määrittelyssä voidaan edetä ylhäältä alas tai alhaalta ylös. Vertailuarvot voivat olla laadullisia tai määrällisiä. Jos vertailuarvoihin liittyy määrällisiä tavoitteita, prosessi ohjautuu ja tavoitteet asetetaan useimmiten ylhäältä alas. Jos taas tavoitteet ovat laadullisia, voidaan huomioida enemmän paikallisia olosuhteita. Vertailuarvojen määrittely alhaalta ylös tapahtuvana prosessina mahdollistaa useiden toimijoiden osallistumisen ja tuo vastuuta tavoitteiden saavuttamisesta alaspäin, toimijoiden tasolle. Vertailuarvoja ja niiden osuvuutta tulisi arvioida säännöllisesti. (De la Porte 2002, 42-43). Novoan (2002, 136) mukaan vertailuarvojen käyttö tulisi nähdä mieluummin poliittisena kysymyksenä kuin tekniikkana tai metodina.

Vertailuarvojen käyttöön liittyy myös riskejä, jotka De la Porten (2002, 43) mukaan liittyvät ensisijaisesti standardien ja vertailuarvojen jäykkyYTEEN. Standardien ja vertailuarvojen jäykkyys voi puolestaan estää kulloinkin kyseessä olevan politiikan kehittämistä tai kehittymistä ko. politiikan alueella. De la Porte, Pochet ja Room (2001, 292) muistuttavat, että vertailuarvojen käyttöön sisältyy riskejä tilanteessa, jossa ei huomioida tarpeeksi verrattavien organisaatioiden ja niiden kontekstien välisiä eroja. Useat muutkin tutkijat (mm. Sisson, Arrowsmith & Marginson 2002; Radaelli 2003) ovat kuvanneet vertailuarvojen käytön johtavan helposti siihen, että toimintaympäristöjen erot jäävät liian vähälle huomiolle. Erityisesti keskinäisen oppimisen alueella voi osoittautua ongelmaksi se, ettei havaita toimintaympäristöjen eroa. Jos raporteissa tai toimintasuunnitelmissa kerrotaan vain siitä, mitä jäsenvaltiot tekevät joka tapauksessa, ei tavoitteena olleella keskinäisellä oppimisella ole merkitystä. Zängle (2004, 13) kirjoittaa, että vertailuarvojen käyttö voi kääntyä koko Euroopan unionin Lissabonin strategiaa vastaan, kun tavoitteita ei saavuteta.

Vertailuarvojen käytön kehittyminen teollisuuden ja yksityissektorin johtamisen työkalusta julkisen sektorin ohjausinstrumentiksi on Arrowsmithin,

Sissonin ja Marginsonin (2004, 311) mukaan ongelmallista erityisesti siksi, että vertailuarvojen käyttöä suurissa yrityksissä sääteleviä kontrollimekanismeja ei ole julkishallinnossa tai politiikan määrittelijöiden käytössä. Heidän mukaansa (ibid.) esikuvavertailun ja vertailuarvojen käytön tulisikin olla Euroopan unionin tasolla julkisella sektorilla yritysmaailmaa kevyempää ja se tulisi nähdä ennemminkin täydentävänä kuin vaihtoehtoisena toimintamuotona.

Sissonin, Arrowsmithin ja Marginsonin (2002, 16-17) analyysi vertailuarvojen käytön vaikeuksista osuu kohdalleen myös silloin, kun vertailuarvojen käyttöä tarkastellaan koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Kirjoittajien mukaan parhaiden käytäntöjen määrittely ei ole yksinkertaista etenkin silloin, kun on olemassa useita mahdollisesti keskenään ristiriitaisia politiikkatavoitteita. Sisson ja Marginson (2001, 1-4) näkevät ongelmia myös siinä, kuinka vertailuarvojen avulla voitaisiin tosiasiallisesti pakottaa toimijat parantamaan suoritustaan. Laadullisten ja määrällisten indikaattoreiden välinen suhde on ongelmallinen. Määrällisiä indikaattoreita käytetään enemmän, sillä niitä on yksinkertaisesti helpompi käyttää. Tällöin toiminnan tärkeä laatuaspekti voi jäädä vähemmälle huomiolle. Sen sijaan, että prosessissa olisi kyse keskinäisestä oppimisesta ja toiminnan parantamisesta, vertailuarvot ovat enimmäkseen määrällisiä. Tästä voi seurata, että vertailuarvojen käyttö johtaa vain muiden hyvien käytäntöjen matkimiseen, vaikka nämä käytännöt eivät sopisi ko. tilanteeseen tai aikaan ja vaikka olosuhteet olisivat erilaiset. (Sisson & Marginson 2001, 1-4; Sisson, Arrowsmith & Marginson 2002, 16-17)

Vertailuarvojen käyttö poliittisessa kontekstissa voi Radaellin (2003, 41) mukaan olla myös este avoimeen koordinaatiomenetelmään sisältyvälle keskinäiselle oppimiselle. Tähän on syynä se, että vertailuarvojen käyttö voi vähentää diversiteettiä ja heterogeenisyyttä, jotka puolestaan ovat keskeisiä kehittyville keskinäisen oppimisen järjestelmille. Radaelli (ibid.) kirjoittaa, että yksityisellä ja julkisella sektorilla on tapana erottaa yhteistyöhön perustuva ja sitä edistävä ja kilpailuun perustuva ja sitä edistävä vertailuarvojen käyttö. Hänen mukaansa vertailuarvojen käyttö avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa on ennemminkin yhteistyötä kuin kilpailua. Tämä puolestaan voi olla ongelma, jos ja kun halutaan edistää kilpailua Euroopan unionin jäsenmaiden välillä ja parantaa suoritusta jäsenvaltioissa. Radaelli (2003, 47) pitää mahdollisena myös tilannetta, jossa avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tapahtuvaa keskinäistä oppimista käytetään jäsenvaltioissa sen oppimiseen, kuinka tulla kilpailukykyisemmäksi. Jos toiset maat oppivat paremmin ja nopeammin kuin toiset, voivat seurauksena olla suuremmat erot jäsenmaiden välillä (ibid.).

Korkeakoulujen näkökulmasta vertailuarvojen käyttöä on tutkinut mm. Kaartinen-Koutaniemi. Hänen mukaansa (2002, 104) benchmarking soveltuu korkeakoulujen arviointi- ja kehittämistoiminnan kehittämiseen silloin, kun tavoitteena on nopea oppiminen ja haetaan helposti sovellettavaa ratkaisua kehittämis- tai käytännön ongelmaan. Karjalainen, Kuorti ja Niinikoski (2002) kuvaavat benchmarking-menettelyä yliopistojen välisen kansainvälisen yhteistyön kehittämisessä ja yhteistyömahdollisuuksien löytämisessä. Jackson ja

Lund (2000, 6) näkevät vertailuarvojen käytön korkeakoulutuksessa laajemmin. Yksinkertaisimmillaan benchmarking voidaan nähdä strategiana, joka mahdollistaa sen että ihmiset ajattelevat asioita lähitoimintaympäristönsä ulkopuolella. Kirjoittajien mukaan benchmarking on ennen kaikkea oppimisprosessi, joka on rakennettu niin että prosessiin osallistuvat voivat verrata palvelujaan, toimintojaan ja tuotteitaan vahvuuksiensa ja heikkouksiensa tunnistamiseksi sekä oman toiminnan ja itsesäätelyn parantamiseksi. Benchmarking tarjoaa mahdollisuuden tunnistaa ”parempi ja fiksumpi” tapa tehdä asioita ja ymmärtää miksi toiset ovat parempia ja fiksumpia. Näitä näkemyksiä voidaan sitten käyttää käytäntöjä ja suoritusta parantavien muutosten toimeenpanossa. (ibid.)

Vertailuarvot Koulutus 2010 –työohjelmassa

Komission tiedonannon Koulutuksen eurooppalaiset vertailuarvot (KOM 2002/629) mukaan termillä ’vertailuarvo’ tarkoitetaan konkreettisia tavoitteita, joihin nähden edistymistä voidaan arvioida. Termiä ’vertailuanalyysi’ (benchmarking) taas käytetään esittäessä vertailutietoja, joiden tarkoituksena on ilmaista yksittäisten maiden suoritustaso Euroopan unionissa tai laajemmin Euroopassa. Mahdollisuuksien mukaan vertailu on komission mukaan tarkoitus tehdä myös muuhun maailmaan, jota edustavat ensisijaisesti Yhdysvallat ja Japani. Kunkin indikaattorin osalta käytetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskiarvoa ja kolmen parhaiten suoriutuneen jäsenvaltion keskiarvoa. (KOM 2002/629)

Komissio valitsi tiedonantonsa ne toiminta-alueet, joilla vertailuarvoja käytetään kahdella perusteella: Eurooppa-neuvosto on asettanut määrällisiä tavoitteita asiassa tai toiminta-alue on Koulutus 2010 -työohjelman strategisten tavoitteiden tai elinikäisen oppimisen kannalta keskeinen. (KOM 2002/629)

Koulutuksen eurooppalaisia vertailuarvoja koskevan komission tiedonannon (KOM 2002/629) perusteella koulutusneuvosto antoi avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa vuonna 2003 ensimmäiset päätelmät keskimääräistä eurooppalaista suoritusta koskevista koulutuksen viitearvoista. Neuvosto korostaa, että viitearvot eivät määritä kansallisia tavoitteita eivätkä vaikuta päätöksiin, joita kansalliset hallitukset tulevat tekemään. Neuvoston mukaan kansallisiin prioriteetteihin perustuvat kansalliset toimet kuitenkin edistävät osaltaan kyseisten viitearvojen toteuttamista. (Neuvosto 2003)

Vertailuarvot ovat paitsi tärkeä, myös uusi avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä käytettävä ohjausväline koulutuspolitiikassa. Vertailuarvot antavat hyvän kuvan Koulutus 2010 –työohjelman painopisteistä. Kuvaankin alla yksityiskohtaisesti koulutusneuvoston toistaiseksi hyväksymät vertailuarvot Koulutus 2010 –työohjelman tavoitteille:

- Varhain koulunkäyntinsä päättävät: vuoteen 2010 mennessä varhain koulunkäyntinsä päättävien osuus Euroopan unionissa olisi saatava putoamaan keskimääräisesti enintään 10 prosenttiin. Varhain koulunkäyntinsä päättävillä

viitataan peruskoulun tai vähemmän suorittaneen ja opintonsa päättäneen 18-24-vuotiaan väestön osuuteen.

- *Matematiikka, luonnontieteet ja tekniikka:* Euroopan unionissa matematiikan, luonnontieteiden ja tekniikan loppututkinnon suorittaneiden kokonaismäärän pitäisi nousta vähintään 15 prosentilla vuoteen 2010 mennessä, kun taas miesten ja naisten välisen eron pitäisi samanaikaisesti vähetä. Loppututkinnon suorittaneilla viitataan Unescon kansainvälisen ISCED-koulutusluokituksen (*International Standard Classification of Education*) koulutustasoihin 5 ja 6.

- *Keskiasteen/toisen asteen tutkinnon suorittaneet:* vuoteen 2010 mennessä Euroopan unionin 22 vuotta täyttäneistä vähintään 85 prosentin pitäisi olla keskiasteen/toisen asteen tutkinnon suorittaneita. Keskiasteen/toisen asteen tutkinnolla viitataan ISCED-koulutusluokituksen koulutustasoon 3.

- *Keskeiset taidot:* vuoteen 2010 mennessä heikon lukutaidon omaavien 15-vuotiaiden osuuden pitäisi vähetä Euroopan unionissa ainakin 20 prosenttia vuoteen 2000 verrattuna. Heikolla lukutaidolla viitataan OECD:n PISA-tutkimuksen tasoon 1 ja sitä heikompaan lukutaitoon.

- *Elinikäinen oppiminen:* vuoteen 2010 mennessä elinikäiseen oppimiseen osallistujien keskimääräisen osuuden Euroopan unionissa pitäisi olla vähintään 12,5 prosenttia työikäisestä aikuisväestöstä (25-64-vuotiaat). Osallistumisella viitataan tutkimusta edeltävänä neljänä viikkona koulutukseen osallistuneisiin. (Neuvosto 2003)

Lisäksi komissio oli kehottanut koulutuksen eurooppalaisia vertailuarvoja koskevassa tiedonannossaan (KOM 2002/629) jäsenvaltioita jatkamaan työtä, jolla tuetaan Lissabonissa tavoitteeksi asetettua osaamispääomaan asukasta kohti tehtävien investointien merkittävää lisäämistä vuosittain, ja asettamaan tätä varten selkeitä vertailuarvoja. Neuvoston päätelmissä (2003) yksi vertailuarvo on otsikoitu ”*inhimillisiin voimavaroihin investoiminen*”, mutta neuvosto viittaa Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmiin sekä komission asiakirjoihin ja ilmaisee odottavansa ”*kiinnostuneena käynnissä olevan työn tuloksia ja päättää sen jälkeen jatkotoimista*”. Varsinaista vertailuarvoa investoinneille ei siis asetettu.

Euroopan unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä tarkasteltaessa indikaattorityö ja vertailuarvojen käyttö ovat avoimen koordinaatiomenetelmän mukanaan tuomia uusia hallintotavan elementtejä. Indikaattoreiden ja vertailuarvojen ympärille on luotu kokonainen Euroopan unionin ohjaama ja valvoma prosessi, jota voidaan tarkastella myös omana kokonaisuutenaan. Koulutuspolitiikassa keskeisiksi nousevat indikaattoreiden ja vertailuarvojen valintaan liittyvät kysymykset. Hallintotavan näkökulmasta indikaattorityön ohjaus on vaativaa, jos halutaan toiminnan täyttävän esimerkiksi avoimuuteen, osallistumiseen tai vastuun selkeyteen liittyvät tavoitteet. Valittujen indikaattoreiden ja asetettujen vertailuarvojen tulisi olla tärkeitä Euroopan unionin jäsenmaiden keskenään erilaisissa koulutusjärjestelmissä ja erilaisissa toimintaympäristöissä. Indikaattorityö ja vertailuarvot vievät paljon resursseja sekä jäsenmaissa että Euroopan unionin tasolla ja työn tulisi olla

tarkoituksenmukaista. Sillä, mitä vertailuarvoja asetetaan ja miten ne valitaan on merkitystä koulutusjärjestelmien kehittämiseksi. Tarkoituksenmukaiset ja aidosti vertailtavissa olevat vertailuarvot voivat paljastaa kansallisissa järjestelmissä kehittämiskohteita, mutta eivät useinkaan kerro, mitä tulisi tehdä järjestelmän kehittämiseksi. Yksi avoimen koordinaatiomenetelmän vastaus järjestelmän kehittämiseksi ja kansallisen suorituksen parantamiseksi on tiedonvaihto ja keskinäisen oppimisen organisointi.

6.2.4. Arviointi

Vaikka avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisessa on eroja eri poliittikkojen aloilla, kuuluu menetelmään kuitenkin aina tiettyjä vaiheita. Vertailuarvojen asettamista seuraa työ jäsenvaltion tasolla. Kansallista suoritusta verrataan asetettuihin tavoitteisiin. Tarvittaessa mietitään, miten tavoitteet saavutetaan. Huolimatta siitä, mitä jäsenvaltion tasolla tapahtuu, laaditaan Euroopan unionin tasolla arviointi siitä, onko yhdessä asetetut tavoitteet saavutettu. Arviointiin sisältyy yleensä myös yksittäisten jäsenmaiden suoritusten vertailu toisiinsa.

Koulutusneuvosto (2003c) korostaa vertailuarvoissa niiden eurooppalaista tasoa, eikä katso vertailuarvojen määrittävän kansallisia tavoitteita tai vaikuttavan kansallisiin päätöksiin. Pian vertailuarvojen hyväksymisen jälkeen komissio antoi tiedonannon ”Koulutus 2010 - Lissabonin strategian toteuttamisen edellyttämät kiireelliset uudistukset” (KOM 2003b). Kyseessä oli luonnos väliraportiksi Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtaisen seurantaohjelman täytäntöönpanosta. Väliraportissa arvioitiin koulutuksen tilaa Euroopassa koulutuksesta vastaavien ministereiden hyväksymien vertailuarvojen avulla. Luonnoksen sävy on varsin kriittinen jäsenmaiden toimintaa ja saavutuksia kohtaan. Tiivistelmän mukaan jäsenmaissa on käynnistetty toimia ”*koulutusjärjestelmien mukauttamiseksi tietoon perustuvaan yhteiskunta- ja talouselämään, mutta uudistukset eivät ole haasteiden tasalla eikä unionilla ole uudistusten nykyisellä vauhdilla mahdollisuuksia saavuttaa asettamia tavoitteita*”. Luonnoksen mukaan viittä viitearvoa tulee olemaan monilta osin vaikea saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. Yhtenä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi komissio ehdottaa, että ”*hyödynnetään täysimääräisesti kaikkia avoimen koordinaatiomenetelmän keinoja – toissijaisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen*”. (KOM 2003b)

Koulutusneuvoston ja komission yhteinen lopullinen väliraportti (Neuvosto 2004) on sävyltään komission luonnosta sovittelevampi ja osoittaa koulutusneuvoston ja komission tiivistä yhteistyötä avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa. Kevään 2004 väliraportissa esitetään kolme onnistumiseen vaikuttavaa keinoa: *keskitetään uudistukset ja investoinnit tärkeimmille aloille, tehdään elinikäisestä oppimisesta konkreettista toimintaa sekä luodaan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen Eurooppa*. Kunkin keinojen osalta on listattu laajoja toimenpidekokonaisuuksia. Elinikäisen

oppimisen osalta kannustetaan mm. ottamaan käyttöön kattavia, johdonmukaisia ja yhtenäisiä strategioita, joiden tavoitteena on mm. antaa kaikille kansalaisille heidän tarvitsemansa perustaidot sekä luoda avoimia, houkuttelevia ja kaikkien saatavilla olevia oppimisympäristöjä. Toimet tulisi kohdentaa heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Lisäksi kehoitetaan tukeutumaan yhteisiin eurooppalaisiin puitteisiin ja periaatteisiin, jotka liittyvät mm. perustaitoihin, opettajien ja kouluttajien muuttuvien tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemiin ammattipätevyyksiin ja taitoihin, laadukkaaseen liikkuvuuteen, epävirallisen oppimisen ja arkioppimisen kelpuuttamiseen ja tunnustamiseen, neuvontapalvelujen tarjoamiseen, ammatillisen koulutuksen laadunvarmistukseen sekä eurooppalaisen opintosuoritusten siirtojärjestelmän luomiseen ammatilliseen koulutukseen. Yleissivistävälle ja ammatilliselle koulutukselle asetetaan myös muita kunnianhimoisia tavoitteita: tarvitaan tutkintojen tunnustamista koskevat eurooppalaiset puitteet, lisätään liikkuvuutta poistamalla esteitä ja vahvistetaan eurooppalaista ulottuvuutta koulutuksessa. (Neuvosto 2004)

Lopullinen väliraportti yksilöi korkeakoulutuksen merkitystä komission luonnosta tarkemmin. Väliraportin mukaan korkeakoulujen merkitys ulottuu mm. opettajien ja tulevien tutkijoiden koulutukseen, heidän liikkuvuuteensa Euroopan unionissa, Euroopan kulttuurin, tieteen ja arvojen asemaan maailmassa, yrityksiin, alueisiin ja yleensä yhteiskuntaan lähentymiseen sekä yhteiskuntaan ja kansalaisuuteen liittyvien ulottuvuuksien sisällyttämiseen opinto-ohjelmiin (Neuvosto 2004).

Koulutussektorilla avoimen koordinaation prosessin todellinen seuranta käynnistyy vasta vuoden 2004 väliraportin seurauksena. Väliraportin mukaan koulutusneuvosto ja komissio toimittavat kevään Eurooppa-neuvostolle kahden vuoden välein yhteisen raportin Koulutus 2010 –työohjelman toimeenpanosta (Neuvosto 2004).

Seuraavan eli vuoden 2006 arviointiraportin laatimiseksi jäsenmaat toimittivat komissiolle keväällä 2005 ensimmäiset raportit siitä, miten ne ovat edistyneet Lissabonin strategian ja koulutussektorin oman työohjelman toimeenpanossa. Raportit ovat luettavissa komission koulutuksen pääosaston verkkosivuilla. Jäsenvaltioiden raportit perustuvat komission kysymyksiin ja ne ovat luonteeltaan enemmän Euroopan unionille osoitettuja kuvauksia jäsenvaltioiden aktiivisuudesta kuin jäsenvaltioiden strategisia toimintasuunnitelmia tai politiikkaa ohjaavia asiakirjoja. Komission raporteista tekemän yhteenvedon ja tiedonannon (SEC 2005/1415; KOM 2005/549) mukaan Koulutus 2010 –työohjelman yhteys kansallisiin politiikkoihin on vahvistumassa ja Koulutus 2010 –työohjelmasta on tullut selkeämmin osa kansallisten politiikkojen suunnittelua. Lissabonin strategiaa pidetään kaikissa jäsenmaissa kansalliseen koulutuspoliittiseen kehitykseen vaikuttavana tekijänä. Yhteenvedossa myös todetaan kansallisten koulutuspolitiikkojen kehittyvän Lissabonin tavoitteiden suhteen oikeaan suuntaan.

Komission tiedonannossa tärkeää on sosiaalisten tavoitteiden ja tasa-arvon nostaminen taloudellisten tavoitteiden rinnalle. Tiedonannossa korostetaan, että

koulutuksen korkea laatu ja tasa-arvo voidaan saavuttaa samanaikaisesti. Komissio kiinnittää huomiota myös siihen, että avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa sosiaaliseen osallisuuteen liittyviä tavoitearvoja lähestytään hitaasti. (KOM 2005/549)

Hallintotavan näkökulmasta komission tiedonannossa (KOM 2005/549) on tärkeää se, että tiedonanto korostaa Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanon tehostamista. Tehostamistoimissa tiedonannossa erotetaan kansallinen ja Euroopan unionin taso. Erityisesti kansallisen tason suosituksissa tulee esiin uusia avoimen koordinaatiomenetelmän toimeenpanoon Koulutus 2010 -työohjelman yhteydessä liittyviä asioita. Kansallisen tason suosituksissaan komissio korostaa laajaa horisontaalista yhteistyötä myös kansallisella tasolla. Kansallisella tasolla tulisi varmistaa, että koulutuksella on keskeinen asema mm. kansallisissa Lissabonin uudistusohjelmissa ja sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa strategioissa. Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanon koordinointiin tarvittavien mekanismien tulisi olla luotu jäsenmaissa vuoteen 2008 mennessä ja niissä tulisi olla mukana kaikki asianomaiset ministeriöt ja tärkeimmät sidosryhmät, joista mainitaan erityisesti työmarkkinaosapuolet. Komissio myös esittää, että hallitusten olisi määriteltävä eurooppalaisiin puitteisiin perustuvia kansallisia tavoitteita ja indikaattoreita ja edistettävä omalla politiikallaan aktiivisesti Koulutus 2010 -työohjelman viitearvojen ja tavoitteiden saavuttamista. Käytännön työlle tärkeitä komission tavoitteita ovat tilastollisten menetelmien kehittäminen sekä tutkimustietoa hyödyntävän arviointikulttuurin kehittäminen. (KOM 2005/549)

Euroopan unionin tasolla (KOM 2005/549) komissio lupaa kehittää kohdennetun ja toimivan, uuteen elinikäisen oppimisen ohjelmaan perustuvan vertaisoppimishjelman. Vertaisoppimistoimet keskitetään alueille, joilla komission mukaan tarvitaan eniten uudistuksia: alueet joille on määritelty Euroopan unionin vertailuarvo, elinikäisen oppimisen strategiat, tehokkuus ja tasa-arvo, hallintotavat ja oppimiskumppanuudet, korkea-asteen koulutus ja ammatillinen koulutus. Komissio lupaa valvoa järjestelmällisemmin elinikäisen oppimisen strategioiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Resurssihin liittyvinä toimina komissio aikoo parantaa rakennerahastojen käyttöä ja Euroopan investointipankkia koskevaa tiedottamista, jotta *”koulutuksen kehittämistä tukevia resursseja voidaan tulevaisuudessa hyödyntää entistä paremmin”*.

Hallintotapa sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla nousee siis selkeästi esiin komission tiedonannossa (KOM 2005/549). Komissio korostaa laajaa yhteistyötä, koordinointia eri hallinnonalojen välillä ja kansallisen toimeenpanon tehostamista. Muutos on selvä, kun tilannetta verrataan avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa edeltäneeseen aikaan. Yhteistyö on paremmin organisoitua, tavoitteellisempaa ja sille asetetaan aikatauluja. Euroopan unionin koordinoiva rooli on hallintotavan suurin uutuus. Koordinaatio taas mahdollistaa Euroopan unionin, erityisesti komission entistä voimakkaamman agendalle nousevien asioiden kontrollin ja aloitteellisuuden. Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö sinänsä myös edellyttää muutosta Euroopan unionin hallintotavassa. Toisaalta koordinaatiota edellytetään myös

jäsenvaltioissa. Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamiseksi edellytetty eri hallinnonalojen toimien entistä vahvempi koordinaatio on uutta jäsenvaltion tasolla. Avoimen koordinaatiomenetelmän luonteenkin mukaisesti tilanne kuitenkin muuttuu ja erilaisia vaihtoehtoja hallinnon ja ohjauksen organisoimiseksi sekä hallintotavalle haetaan erityisesti Euroopan unionin, mutta myös jäsenvaltioiden piirissä koko ajan.

Komission työasiakirjassa (SEC 2005/1415), jossa tarkastellaan laajasti koko koulutusjärjestelmää, nostetaan esiin myös keskeisiä korkeakoulutukseen liittyviä kysymyksiä. Asiakirjassa kootaan yhteen niitä toimia, joita jäsenvaltiot ovat kansallisissa raporteissaan esittäneet. Useat asiat ovat sellaisia, joita käsitellään ja edistetään myös Bolognan prosessin puitteissa. Komission työasiakirjan yhteenvedossa todetaankin, että monet jäsenmaat tarkastelevat esimerkiksi tohtorin tutkinnon suorittamiseen liittyviä uudistuksia ennemminkin Bolognan prosessin kysymyksinä kuin Lissabonin strategiaan ja kilpailukykyyn liittyvinä kysymyksinä. (ibid.)

Tärkeinä kysymyksinä työasiakirjassa esiin nousevat mm. tutkintorakenteiden ja tutkintojen yhteensopivuus, korkeakoulujen kilpailukyky ja vetovoima, elinikäisten koulutusmahdollisuuksien tarjonta ja ”ei-perinteisten” opiskelijoiden mahdollisuudet hakeutua korkeakoulutukseen sekä korkeakoulutuksen laadunvarmistus ja akkreditointi. Jatko-opintojen ja innovaatioiden osalta komissio kiinnittää huomiota mm. useiden maiden aloitteisiin perustaa huippuyksiköitä ja kansallisiin innovaatiostrategioihin, joiden avulla yritetään vahvistaa korkeakoulujen ja teollisuuden yhteistyötä. Lisäksi mainitaan uudistukset tohtorin tutkintoon johtavassa koulutuksessa mm. tohtorin tutkinnon suorittamisaikojen lyhentämiseksi. (SEC 2005/1415)

Useat jäsenmaat ovat ilmoittaneet uudistuksista korkeakoulujen rakenteessa, hallinnossa ja johtamisessa sekä korkeakoulujen ja yritysten välisten yhteyksien ja teknologisten kumppanuuksien lisääntymisestä. Jäsenvaltioiden vastauksissa näkyvät selvästi komission tiedonannon ”Euroopan aivokapasiteetti liikkeelle: miten korkeakoulut saadaan hyödyntämään koko potentiaaliaan Lissabonin strategian edistämiseksi” (KOM 2005/152) painopisteet ja ehdotukset.

Selkeästi korkeakoulutuksen alalle on avoimen koordinaation prosessissa toistaiseksi asetettu vain yksi vertailuarvo, joka koskee suoritettujen korkea-asteen tutkintojen kokonaismäärää matematiikan, luonnontieteiden ja tekniikan aloilla. Neuvoston (2003) päätelmien mukaan Euroopan unionissa matematiikan, luonnontieteiden ja tekniikan korkea-asteen loppututkinnon suorittaneiden kokonaismäärän pitäisi nousta vähintään 15 prosentilla vuoteen 2010 mennessä, kun taas miesten ja naisten välisten erojen pitäisi samanaikaisesti vähetä. Komission työasiakirjan (2005, 1415) mukaan tavoite tullaan mitä todennäköisimmin saavuttamaan ja vuoden kuluttua komission työasiakirjassa (SEC 2006/639) todetaan ko. tutkintojen kokonaismäärää koskevan tavoitteen saavutetun jo vuonna 2003. Komissio kuitenkin toteaa, että sukupuolten välinen ero on pienentynyt vain vähän (ibid.). Lisäksi komissio (2005, 1415) kiinnittää huomiota siihen, että vuonna 2001 matematiikan, luonnontieteiden ja tekniikan

aloilla tutkinnon suorittaneiden osuus Euroopan unionissa oli 24%, kun se Yhdysvalloissa oli 17 % ja Japanissa 22 %.

Välillisesti korkeakoulutukseen liittyy lisäksi elinikäisen oppimisen vertailuarvo. Vertailuarvon mukaan vuoteen 2010 mennessä elinikäiseen oppimiseen osallistujien keskimääräisen osuuden Euroopan unionissa pitäisi olla vähintään 12,5 % työikäisestä aikuisväestöstä.

Lopullinen Koulutus 2010 –työohjelman täytäntöönpanon edistymistä koskeva neuvoston ja komission yhteinen raportti hyväksyttiin huhtikuussa 2006 ja se on varsin yhdenmukainen komission ylläkuvatun tiedonannon kanssa (Neuvosto 2006).

Komission vuoden 2006 laajassa työasiakirjassa (SEC 2006/639) raportoidaan yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin tason edistymisestä avoimen koordinaation puitteissa asetettujen indikaattoreiden ja vertailuarvojen osalta. Asiakirjan johdannossa arvioidaan myös avoimen koordinaatiomenetelmän merkitystä. Komission raportin mukaan Lissabonin strategia ja avoin koordinaatiomenetelmä muuttivat radikaalisti eurooppalaista yhteistyötä koulutuksen alueella. Avoin koordinaatiomenetelmä on komission mukaan luonut Euroopan tason foorumin koulutuspoliittiselle keskustelulle ja mahdollisuuden rakentaa yhtenäinen politiikan viitekehys loukkaamatta kansallista toimivaltaa. (ibid.)

Lopullista yhteisraporttia edeltäneessä koulutusneuvoston viestissä kevään 2006 Eurooppa-neuvostolle koulutusneuvosto korostaa koulutuksen ratkaisevaa merkitystä kasvulle, työllisyydelle ja sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle sekä sitä, että koulutusjärjestelmien tulisi olla sekä tehokkaita että tasapuolisia. Koulutusneuvosto myöntää kuitenkin, että *”edistystä on tapahtunut, mutta tuntuvammat toimet ovat tarpeen avainaloilla”*. Erityisesti mainitaan vertaisoppimistoimien ja tutkimustulosten hyödyntämisen merkitys, hallinnon vahvistaminen ja sidosryhmien mukaan ottaminen prosessiin. (Neuvosto 2006)

Arviointi on keskeistä avoimen koordinaatiomenetelmän toiminnassa ja sen ympärille muotoutuneessa hallintotavassa. Arvioinnin tuella peilataan paitsi etenemistä työohjelman tavoitteiden saavuttamisessa, Euroopan unionin ja/tai yksittäisten jäsenvaltioiden suoriutumista, myös koko työohjelman lähtökohtia ja sitä, ovatko valitut painopisteet muuttuvassa tilanteessa tarkoituksenmukaisia. Jatkuvan arvioinnin ja seurannan korostamisen myötä avoimeen koordinaatiomenetelmään tulee myös tutkimuksellinen ulottuvuus. Tutkimusta pyritään käyttämään paitsi arvioinnin, myös menetelmän käytännön soveltamisen ja esimerkiksi indikaattoreiden ja tavoitearvojen valinnan tukena. Nähtäväksi jää, nousevatko arvioinnin piirissä selkeästi esiin erilaiset arviointiverkostot ja episteemiset yhteisöt.

Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa suoritettuun arviointiin liittyy vielä paljon kysymyksiä. Euroopan unionin arviointi perustuu jäsenvaltioiden vastauksiin ja jäsenvaltioiden antamaan informaatioon. Euroopan unionilla ei ole resursseja eikä mahdollisuuksia kontrolloida jäsenvaltioiden antamaa tietoa. Kun asetetut tavoitteet ovat yleiset, on myös niiden saavuttamisen arviointi ja seuranta vaikeaa. Koulutukseen liittyvissä kysymyksissä avoimen

koordinaatiomenetelmän käyttö on vasta alussa, eikä komissiolla välttämättä ole halua aiheuttaa huolta jäsenvaltioissa tuomalla esiin voimakasta arvostelua tai yksityiskohtaisia tulkintoja. Komission työasiakirjassa (SEC 2006/639) todetaankin, että melkein puolet jäsenmaista on kolmen johtavan maan ryhmässä ainakin yhden vertailuarvon alalla. Komissio jatkaa, että hyvät käytännöt ja hyvä suoritus ei siis rajoitu vain muutamaankin Euroopan unionin jäsenmaahan (ibid.).

Vielä ei myöskään ole kokemusta siitä, voiko ja haluaako komissio puuttua yksittäisen jäsenvaltion suoriutumiseen yleistä raporttia yksityiskohtaisemmalla tai voimakkaammalla tavalla. Yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvan kritiikin perusta on heikko, koska prosessille ja koulutuspolitiikalle asetetut tavoitteet ovat yleisiä, koko avoin koordinaatiomenetelmä pohjautuu lähinnä poliittiseen yhteisymmärrykseen, eikä eri tahojen toimivaltaa menetelmän puitteissa ole määritelty. Komissio tarvitsisi todennäköisesti moitteilleen tukea muista jäsenmaista, eivätkä ne välttämättä ole suosiollisia tällaista toimintaa kohtaan. Vaikuttaa siltä, että avoimen koordinaation ympärille muotoutuneen hallintotavan puitteissa voi olla vaikeaa mennä arvioinnissa yleistä raportointia ja Euroopan unionin laatimia yhteenvetoja pidemmälle.

6.2.5. Keskinäisen oppimisen järjestäminen: vertaisoppimisohjelma

Koulutus 2010 -työohjelman taustalla olivat jäsenvaltioiden vastaukset komission kysymykseen koulutusjärjestelmien konkreettisista tavoitteista ja haasteista. Avoimeen koordinaatioprosessiin valittujen indikaattoreiden ja niistä johdettujen vertailuarvojen taustalla on jäsenvaltioiden ilmaisemia yhteisiä ongelmia ja haasteita. Avoimen koordinaatiomenetelmän yhtenä tavoitteena on nostaa Euroopan unionin näkökulmasta tärkeitä asiat myös kansallisen koulutuspolitiikan keskiöön. Yksi tapa edistää tätä on jäsenvaltioiden välinen keskinäisen oppimisprosessin järjestäminen.

Keskinäinen oppiminen on yksi avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisiä elementtejä. Avoimen koordinaatiomenetelmän tarkoituksena ei ainakaan muodollisesti ole ollut laittaa jäsenvaltioita paremmuusjärjestykseen, vaan ihannetapauksessa luoda oppimisprosessi Euroopan unionin tasolla edistämään parhaiden toimintatapojen keskinäistä vaihtoa ja jäljittelyä, jotta jäsenvaltiot voisivat parantaa omia kansallisia toimintatapojaan. Komissio korostaa mieluusti jäsenvaltioiden välistä tietojen ja kokemusten vaihtoa avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisenä piirteenä (mm. EU's Higher Education achievements and challenges 2005).

Useat tutkijat, mm. Büchs (2003, 39) ovat havainneet, että keskinäistä oppimista edistää yhteisten käsitteiden ja termien synty ja niiden käyttö niiden politiikkojen alueella, joilla sovelletaan avointa koordinaatiomenetelmää. Toisaalta keskinäinen oppiminen puolestaan edistää yhteisten käsitteiden ja termien syntyä. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostunut prosessi voi Trubekin, Cottrellin ja Nancen (2005, 17) mukaan johtaa uuden kognitiivisen viitekehyksen muodostumiseen Euroopan unionissa.

Viitekehyksellä kirjoittajat tarkoittavat uutta perspektiiviä, josta todellisuutta kuvataan, ilmiötä luokitellaan, ilmiöön otetaan kantaa ja oikeutetaan toimet ilmiön ympärillä. Laajasti ymmärrettynä kognitiivinen kehys voi myös sisältää yhteistä sanastoa ja muutoksia toimijoiden käsityksissä. (ibid.)

Koulutus 2010 -työohjelmankin osalta voi todeta, että koulutukseen liittyvissä kysymyksissä avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä toimiville on muodostunut yhteisymmärrys yhteisistä haasteista, yhteisistä käsitteistä ja politiikkatavoitteista. Asia on havaittu myös komissiossa. Komission vuoden 2006 väliraporttiluonnoksen tausta-asiakirjan (SEC 2005/1415) mukaan jäsenvaltioiden raportit Koulutus 2010 –työohjelman toimeenpanosta osoittavat, että työohjelma on luonut jäsenvaltioille yhteistä käsitteistöä ja yhteistä kieltä kansallisen tilanteen kuvaamiseksi muille jäsenvaltioille ja komissiolle.

Vertailua ja keskinäistä oppimista tapahtuu avoimen koordinaatiomenetelmän kaikissa vaiheissa. Koulutuspolitiikassa tietoa hyvistä käytännöistä on vaihdettu erityisesti kansallisten asiantuntijoiden muodostamissa indikaattoreita valmistelleissa työryhmissä (esim. Implementation of "Education & Training 2010" Work Programme: Working Group "Improving Foreign Languages Learning Progress Report 2003; Implementation of "Education & Training 2010" Work Programme: Working Group "Increasing Participation in Math, Sciences and Technology" Progress Report 2003; Progress Report December 2004). Hyvien käytäntöjen lisäksi ko. ryhmät ovat tuottaneet runsaasti tietoa kunkin indikaattorin alalta. Näitä sekä hallinnon että tieteellisistä asiantuntijoista muodostuvia ryhmiä voi myös pitää episteemisinä yhteisinä, verkostoina, joilla on hallussaan erityisen paljon tietoa ko. alalta.

Varsinaisesti vertaisoppimisohjelma tuotiin Koulutus 2010 -työohjelmaan keväällä 2005, jolloin jäsenvaltiot alkoivat valita klustereiksi nimettyjä aihealueita vertaisarviointeja varten. Tiedonannossaan komissio (KOM 2005/549) esittää Koulutus 2010 –työohjelman täytäntöönpanon tehostamiseksi *oikein kohdennetun ja toimivan vertaisoppimisohjelman kehittämistä*. Vertaisoppimisohjelman tulee perustua uuteen elinikäisen oppimisen ohjelmaan, ja siinä tulee ottaa huomioon aiemmat kokemukset. Komission mukaan vertaisoppimistoimet keskitetään seuraaville toiminta-alueille: toiminta-alueet, joille on määritelty Euroopan unionin viitearvo, elinikäisen oppimisen strategiat, tehokkuus ja tasa-arvo, hallintotavat ja oppimiskumppanuudet, korkea-asteen koulutus ja ammatillinen koulutus. (ibid.)

Radaelli on tutkinut erityisesti avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tapahtuvaa oppimista. Radaellin mukaan (2003, 39) myös vertaisarviointi ja vertailuarvot edistävät kansainvälistä oppimista. Vaikka Radaelli (2003, 26) pitääkin yhtenä avoimen koordinaatiomenetelmän parhaista puolista sitä, että se luo huomattavia mahdollisuuksia monenkeskiseen oppimiseen, hän on myös pettynyt siihen, että jäsenvaltioiden välinen ja erityisesti alhaalta ylös tapahtuva oppiminen on ollut vain vähäistä. Hänen mukaansa huonot tulokset keskinäisen oppimisen alueella heijastelevat mm. alhaalta ylös tapahtuvan oppimisen vähäisyyttä ja poliittisessa kontekstissa tapahtuvan oppimisen erityispiirteiden aliarviointia. Radaelli (2004, 2) kirjoittaa, että oppiminen poliittisessa

kontekstissa ei ole totuuden etsimisen harjoitus, vaan poliittinen harjoitus. Avoin koordinaatiomenetelmä etsii ja levittää paikallista tietoa ja näin tehdessään luo parempia edellytyksiä oppia alhaalta ylös. Alhaalta ylös -oppimista edistää myös se, että avoin koordinaatiomenetelmä ainakin teoriassa painottaa laajaa osallistumista prosessiin. Käytännössä kuitenkin todellinen osallistuminen on Lissabonissa luotua mallia vähäisempää, eikä sitä ole riittävän selvästi organisoitu. Radaellin mukaan yksi Lissabonin arkkitehtien luoma keskeinen mekanismi, keskinäinen oppiminen, ”ei yksinkertaisesti toimi”. (Radaelli 2003, 39-40)

Büchs (2003, 36-38) erottaa avoimen koordinaatiomenetelmän käytössä erilaisia oppimisprosesseja. Oppiminen voi perustua vertailuarvojen käyttöön perustuvaan vertailuun, joka lisää tietoa muiden maiden hyvistä käytännöistä. Oppiminen voi myös olla tiedon keräämistä muiden maiden politiikoista ja tämän tiedon hyödyntämistä. Tieto sinällään voi tuoda esiin sekä huonoja että hyviä esimerkkejä. Oppiminen voi olla myös politiikkojen siirtoa, joka keskittyy politiikkojen siirtämisen prosesseihin ja olosuhteisiin. Oppimisen merkityksen määrittävät viime kädessä vastaanottavan tahon instituutiot, joilla on valta ja mahdollisuus päättää siitä, miten ne oppimaansa hyödyntävät vai hyödyntävätkö lainkaan. (ibid.). Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tapahtuva oppiminen ei siis automaattisesti tarkoita sitä, että oppimisen tuloksena jäsenvaltioissa tapahtuisi samankaltaistumista (Mabbett 2005).

Avointa koordinaatiomenetelmää voi Radaellin mukaan (2003, 26) myös pitää uudenaikaisena tapana tuottaa hyödyllistä tietoa. Myös komissio (KOM 2005/549) viittaa tiedonannossaan tavoitteiden saavuttamisen seurannassa syntyvään arviointikulttuuriin, jossa myös tutkimustietoa hyödynnetään täysimääräisesti. Koulutuspolitiikan alalla organisoitavaa vertaisoppimisohjelmaa voikin pitää vaatimattomana avauksena tutkimukselliseen suuntaan. Tutkimuksellisen lähestymistavan ulottaminen Koulutus 2010 –työohjelmaan erityisesti eurooppalaisella tasolla edellyttää myös yhteistyötä muiden koulutustutkimusta tekevien kansallisten ja kansainvälisten verkostojen sekä kansainvälisten järjestöjen, erityisesti OECD:n, kanssa.

Komission tutkimusosaston virkamiehen Caracostasin (2003, 51) mukaan avoimen koordinaatiomenetelmän painopiste on keskinäisessä oppimisessa ja ratkaisujen yhteisessä etsimisessä niillä politiikan alueilla, joilla Euroopan unionilla ei ole selvää integroivaa roolia. Caracostas (2003, 52) on huolissaan siitä, että niin kauan kuin eurooppalaisen tutkimusalueen analyysiä ja parhaiden käytäntöjen vertailua tekevät asiantuntijat eivätkä kansallisten ministeriöiden edustajat, eivät kansallisvaltiot välttämättä edistä yhteistä raportointia ja yhdessä sovitun toimeenpanoa kansallisella tasolla. Kyse on aktiivisten toimijoiden vaikutusmahdollisuuksista. Jos ei sitoutumista yhteisesti sovittuun tapahdu, avoin koordinaatiomenetelmä ja vertailuarvojen käyttö ei ole enempää kuin mielipiteiden vaihtoa yhdessä sovitusta indikaattoreista. Caracostasin mukaan (2003, 52-53) tällöin hukataan avoimen koordinaatiomenetelmän tarjoamat mahdollisuudet.

Muotoutumassa oleva hallintotapa on tärkeä myös keskinäisen oppimisen järjestämisessä. Avoimuus ja osallistuminen ovat oleellisia keskinäisen oppimisen mukanaan tuomien tulosten näkökulmasta. Johdonmukaisella toiminnalla varmistettaisiin prosessin ennakoitavuus, avoimuus ja edelleen osallistumismahdollisuus. Keskinäisen oppimisen tehokas organisointi on oleellista myös käytettävissä olevien resurssien ja yhteistyön tulosten näkökulmasta. Keskinäisen oppimisen prosessin koordinaatio on haaste sekä Euroopan unionille että jäsenvaltioille.

Keskinäisen oppimisen tulosten ja niiden levittämisen näkökulmasta on tärkeää, kuka prosessiin osallistuu. Suuremman hyödyn ja vaikuttavuuden näkökulmasta niillä, jotka osallistuvat, pitäisi olla mahdollisuuksia levittää tietoa oppimastaan ja hyödyntää sitä. Jos prosessiin osallistuu vain muutama virkamies kustakin jäsenvaltiosta, voi oppimisen todellinen hyödyntäminen olla vaikeaa. Toisaalta, jos halutaan korostaa keskinäisen oppimisen prosessiin osallistuvien mahdollisuutta ohjata tilannetta jäsenmaissa, on keskeisten virkamiesten osallistuminen tärkeää. Jäsenvaltioille on tärkeää seurata sitä, mitä muissa maissa tapahtuu, mutta mahdollisuuksia tähän on runsaasti eri toimijoille myös muissa yhteyksissä kuin avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa. Vertaisoppimisohjelman järjestäminen, täysimittainen hyödyntäminen ja tarvittaessa integrointi kansallisen koulutuspolitiikan muotoiluun on haasteellinen tehtävä ja edellyttää toiminnan hyvää organisointia ja koordinaatiota sekä Euroopan unionin että kansallisella tasolla.

7. Avoin koordinaatiomenetelmä hyvän hallinnon näkökulmasta

Avointa koordinaatiomenetelmää voi luonnehtia uudenaikaiseksi Euroopan unionin hallintotavaksi. Menetelmä pyrkii ottamaan samanaikaisesti huomioon yhteiset eurooppalaiset tavoitteet ja jäsenvaltioiden kansalliset erityispiirteet. Avoimen koordinaatiomenetelmän avulla on mahdollista saada jäsenvaltiot ymmärtämään toistensa ratkaisuja. Olen yllä kuvannut avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisiä toimintakokonaisuuksia ja niiden puitteissa muodostuvia järjestelmiä. Tällaisia ovat esimerkiksi keskinäisen oppimisen järjestäminen ja indikaattorityö. Olen myös kuvannut avoimen koordinaation puitteissa koulutuspolitiikkaan muotoutumassa olevaa hallintotapaa.

Olen tarkastellut avointa koordinaatiomenetelmää uudenaikaisena Euroopan unionin hallinnan muotona, johon liitetään paljon odotuksia paitsi yksittäisillä politiikan aloilla, myös yleensä Euroopan unionin puitteissa tapahtuvan hallinnan parantamiseksi. On tärkeää arvioida, miten avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostumassa oleva hallintotapa vastaa Euroopan unionissa asetettuihin hyvän hallinnon vaatimuksiin. Samalla esitän arvioita avoimen koordinaation heikkouksista, vahvuuksista ja myös mahdollisuuksista parantaa menetelmän toimintaa nimenomaan hallintotavan näkökulmasta.

Komission valkoisessa kirjassa Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428) asetetut hyvän hallinnon vaatimukset koskevat avoimuutta, osallistumista, vastuun selkeyttä, tehokkuutta (vaikuttavuutta) ja johdonmukaisuutta. Tarkastelen näitä tässä luvussa. Aikomukseni ei ole antaa arvosanoja tai yrittää absoluuttisesti arvioida avoimen koordinaatiomenetelmän toimintaa suhteessa mainittuihin hyvän hallinnon vaatimuksiin, vaan tulkita ja pohtia avointa koordinaatiomenetelmää ja sen puitteissa muodostuvaa hallintotapaa näistä näkökulmista.

7.1. *Avoimuus (Openness)*

Avoimuuden arvioinnissa avoimen koordinaatiomenetelmänkin piirissä voi käyttää useita näkökulmia. Lissabonin huippukokouksessa ei määritelty sanaa ”avoin”. Tilanne avoimuuden suhteen vaihtelee esimerkiksi sen mukaan mitä arvioidaan: kiinnitetäänkö avoimuutta arvioitaessa huomio itse prosessiin, menetelmän puitteissa tietyllä politiikan alalla asetettuihin tavoitteisiin vai prosessin (toivottuihin) lopputuloksiin. Tutkijat ovat tulkinneet eri lailla sitä, mihin ”avoimella” avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä viitataan. Sana ”avoin” voi Hodsonin ja Maherin (2001, 724) mukaan viitata jäsenvaltion toimintaan, politiikan lopputulokseen tai jäsenvaltioiden osallistumiseen ”à la carte” –periaatteella. Smismans (2004, 17) kirjoittaa, että sanalla ”avoin” ei viitata asioiden julkiseen seuraamiseen tai viiteryhmien osallistumiseen, vaan joustaviin tai ennustamattomiin politiikan tuloksiin.

Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan avoin koordinaatiomenetelmä korostaa eri toimijoiden aktiivista osallistumista. Käytännössä kyseessä on menetelmän puitteissa muotoutuva hallintotapa, joka voi näyttäytyä jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välisenä avoimena keskusteluna. Menetelmän avoimuudesta kertoo myös pyrkimys ottaa huomioon kansalliset olosuhteet sekä tavoitteenasettelussa että seurannassa ja arvioinnissa.

Avoimen koordinaatiomenetelmän tosiasiallisesta avoimuudesta on kuitenkin esitetty kriittisiä arvioita. Hodson ja Maher (2004, 724) kuvaavat avointa koordinaatiomenetelmää yhtä aikaa läpinäkyväksi ja läpinäkymättömäksi. Läpinäkymättömyys liittyy osittain toimijoiden suureen määrään ja niiden muodostamiin verkostoihin. Osittain läpinäkymättömyys liittyy menetelmän uutuuteen ja siihen, että menetelmän painopiste on kirjoittajien mukaan enemmän prosesseissa kuin lopputuloksessa. Lainsäädännöllisten puitteiden puuttuminen, mikä näkyy esimerkiksi avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä toimivien roolien määrittelemättömyydessä, voi ongelmatapauksissa tehdä menetelmän entistä läpinäkymättömämmäksi. Läpinäkyvyyden ja avoimuuden tulisi kuitenkin olla avoimen koordinaation prosessille olennaista mm. siksi, että oppiminen perustuu avoimeen informaation vaihtoon. (Hodson & Maher 2001, 730)

Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuu erilaisia yhteistyö- ja tiedonvaihtoverkostoja. Berghmanin ja Okman (2003, 1) mukaan avoimessa

koordinaatiomenetelmässä keskeisen roolin omaavat verkostot ovat suljettuja. Tästä seuraa se, ettei niitä päästä tieteellisesti tarkastelemaan, mutta myös se, että keskusteluun on vaikea osallistua. Myös Collignon & al. (2005, 12) kiinnittävät huomiota avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuviin verkostoihin ja kirjoittavat, että asiantuntijoiden välinen yhteistyö enemmän tai vähemmän suljettujen verkostojen puitteissa ei ainakaan lisää menetelmän legitimitettä. Avoimempi keskustelu olisi kirjoittajien mukaan tarpeen mm. siksi, että avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa käsitellään paljon kansalaisten hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä (ibid.).

Avoimen koordinaatiomenetelmän avoimuudesta on erilaisia käsityksiä. Käsitys vaihtelee valitun näkökulman (esimerkiksi Euroopan unioni, jäsenvaltio, verkoston edustaja, tutkija) mukaan ja mm. riippuen siitä, mihin avoimen koordinaatiomenetelmän vaiheeseen tai ominaisuuteen avoimuudella viitataan. Katson, että menetelmä ei Lissabonin huippukokouksessa määritellyistä periaatteista huolimatta tosiasiallisesti ole kovin avoin. Avoimuuden korostaminen ja varmistaminen on yksi menetelmän puitteissa muodostuneen hallintotavan keskeisistä haasteista. Avoimuuden korostaminen on tärkeää myös siksi, että avoimuus liittyy läheisesti myös muihin hyvän hallinnon periaatteisiin, erityisesti osallistumiseen ja vastuun selkeyteen.

7.2. Osallistuminen (*Participation*)

Lissabonin huippukokous korostaa avoimen koordinaatiomenetelmän täytäntöönpanossa ”täysin hajautettua lähestymistapaa, jossa unioni, jäsenvaltiot, alueelliset ja paikalliset tasot sekä työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat aktiivisesti erilaisten kumppanuuksien avulla”. (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000).

Kuten avoimuutta, myös osallistumista hyvän hallinnon ja muotoutuneen hallintotavan näkökulmista tarkasteltaessa tulee erottaa osallistumisen merkitys mm. avoimen koordinaation prosessin eri vaiheissa, eri toimijoiden piirissä sekä kansallisella ja Euroopan unionin tasolla. On myös oleellista kysyä, kenen osallistumisesta milloinkin puhutaan. Voidaan myös kysyä, kuinka mielekästä mahdollisimman laaja osallistuminen prosessin kaikissa vaiheissa olisi tai kuinka mielekästä on luoda laajoja osallistumismahdollisuuksia eri toimijoille, jos samalla ei kuitenkaan pystytä varmistamaan todellista vaikuttamisen mahdollisuutta.

Osallistumisessa on eroja politiikkojen välillä riippuen mm. avoimen koordinaatiomenetelmän prosessien vakiintuneisuudesta. Yleiseltä vaikuttaa tutkijoiden kanta, jonka mukaan usein on kyse vain pienen asiantuntijajoukon tuntemasta asiasta (Schäfer 2004b; Collignon 2005; Raunio 2005). Osallistumisen mahdollisuuksia ja prosessiin liittymisen vaiheita ei ole avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa yleisellä tasolla selkeästi osoitettu, eikä osallistumiselle ole luotu sääntöjä. Verkostomainen toimintatapa vaatisi hyvin, läpinäkyvästi ja demokraattisesti toimiakseen eri tahojen systemaattista ja

organisointia kuulemista tai selkeitä sääntöjä osallistumiselle. Jos tällaisia sääntöjä ei ole, eikä osallistumisen mahdollisuuksia erikseen luoda, eivät Lissabonin päätelmissäkään esiin nostetut tahot voi tietää, missä vaiheessa he voisivat avoimen koordinaation prosessiin osallistua. Osallistumisen toimivuus edellyttäisikin myös sitä, että avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä toimivien vastuut ovat selkeästi määritetty.

Komission tiedonanto (KOM 2005/549) huomioi osallistumisen ongelman myös koulutuspolitiikan alalla. Komissio keskittää huomionsa osallistumiseen kansallisella tasolla. Tiedonannon mukaan sellaisia hallintotapoja, joissa luotaisiin synergiaa ministeriöiden välillä, työmarkkinaosapuolten aktiivista vuoropuhelua tai lisättäisiin ”*muiden keskeisten toimijoiden kuten vanhempien, opettajien ja kouluttajien, vapaaehtoisjärjestöjen ja paikallistahojen*” tietoisuutta ja sitoutumista toimintaan ei käytetä kovin yleisesti.

7.3. Vastuun selkeys (Accountability)

Vastuun selkeys liittyy komission asiakirjassa läheisesti avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä toimivien välisiin toimivaltakysymyksiin ja keskinäisiin vastuisiin. Tutkijat ovat arvioineet laajasti eri toimijoiden roolia ja vaikutusmahdollisuuksia avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä. Tarkastelenkin vastuun selkeyttä tässä yhteydessä juuri toimivaltaan liittyvästä näkökulmasta. Avoimen koordinaatiomenetelmän kaltaisessa prosessissa, jossa prosessiin osallistuvien roolia ei ole tarkkaan määritetty, on kunkin toimijan vastuu prosessin eri vaiheissa vaikea määritellä. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tapahtuvaa toimintaa ei ole määritetty Euroopan unionin normaalin toiminnan ja instituutorakenteen suhteen, vaan lähtökohtana toimivaltakysymyksissä on avoimen koordinaation prosessiin osallistuvien normaali toimivalta ja rooli Euroopan unionin toiminnassa.

Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muotoutuneessa hallintotavassa vastuun selkeys näyttää hämärtyneen myös itse toiminnan tasolla. Borrásin ja Jacobssonin (2004, 199) mukaan päätöksenteon ja päätösten toimeenpanon välillä ei ole selkeää rajaa.

Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainitaan Euroopan unionin toimielimistä erikseen Euroopan komissio, joka ”*verkottuen eri tarjoajien ja käyttäjien eli työmarkkinaosapuolten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa laatii menetelmän vertailtavan arvioinnin suorittamiseksi muutoksenhallintaa koskevista hyvistä toimintatavoista*”. Päävastuun päätelmien mukaan ottaa kuitenkin Eurooppa-neuvosto, jolla tulee olla ”*selkeämpi asema suunnanantajana ja koordinoijana*”. Se, että Eurooppa-neuvosto näyttää suunnan ja koordinoi prosessia, varmistaa päätelmien mukaan ”*johdonmukaisemman strategisen ohjauksen ja edistymisen tehokkaan seurannan*”. Prosessin etenemisen kannalta oleellisia ovat Eurooppa-neuvoston huippukokoukset, joissa ”*määritellään asiaan liittyvät toimeksiannot ja varmistetaan niiden seuranta*”. Eurooppa-neuvosto myös ”*vetoaa erityisesti*

yritysten sosiaaliseen vastuuntuntoon elinikäistä oppimista, työn organisointia, yhtäläisiä mahdollisuuksia, sosiaalista osallisuutta ja kestäväää kehitystä koskevien hyvin toimintatapojen osalta". (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000). Päätelmien perusteella vaikuttaa siis siltä, että keskeinen suunnannäyttäjän ja koordinoijan rooli on Eurooppa-neuvostolla ja avointa koordinaatiomenetelmää pannaan toimeen eri politiikan alueilla verkostoitumalla eri tahojen kesken.

Komission valkoisessa kirjassa "Eurooppalainen hallintotapa" (KOM 2001/428) korostetaan komission tiivistä osallistumista ja aktiivista koordinoitiroolia, mutta siinä ilmaistaan myös selkeästi, että *"menetelmällä ei saa sulkea Euroopan parlamenttia pois Euroopan unionin päätöksentekoprosesseista"* ja edellytetään luotavaksi *"mekanismit, joilla Euroopan parlamentille raportoidaan säännöllisesti"*.

Komission ja Eurooppa-neuvoston rooli

Tutkijoilla on keskenään erilaisia näkemyksiä erityisesti komission ja Eurooppa-neuvoston välisestä työnjaosta ja toimivallasta.

De la Porten (2002, 44) mukaan teoriassa avoimen koordinaatiomenetelmän toimeenpanoon osallistuvat kaikki merkittävät toimijat: Euroopan unioni, jäsenvaltiot, alueelliset yhteisöt, työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan edustajat. Euroopan unionin toiminnan yleistavoitteet asettava neuvosto on hierarkian ylimpänä. Eri poliitikkojen soveltamisalueita varten on omat komiteansa, joilla on toimivalta mm. asettaa indikaattorit ja vertailuarvot. Indikaattoreiden ja vertailuarvojen asettaminen pohjautuu komission ehdotuksiin. Kullakin alueella tapahtunutta edistymistä seurataan vuosittain Eurooppa-neuvoston kokouksissa. (ibid.)

Lissabonin huippukokouspäätelmissä annetaan Eurooppa-neuvostolle keskeinen poliittinen rooli myös avoimen koordinaatiomenetelmän toimeenpanon seurannassa. Käytännössä valtion päämiehistä koostuva Eurooppa-neuvosto ei kuitenkaan voi seurata eikä kontrolloida avoimen koordinaatiomenetelmän ympärillä tehtävää työtä. Tästä seuraa, että komissio saa lisää vaikutusvaltaa, sillä se organisoii käytännön työn (Kaiser & Prange 2002, 5). Borrás ja Jacobsson (2004, 198-199) kuitenkin kirjoittavat, että avoin koordinaatiomenetelmä on vahvistanut Eurooppa-neuvoston roolia. Myös Raunion (2005, 9) mukaan avoin koordinaatiomenetelmä on vahvistanut neuvoston ja Eurooppa-neuvoston johtavaa asemaa, mutta hänen mukaansa tavoitteet asettavalla ja ohjeita ja suosituksia laativalla komissiolla kuitenkin on vahva rooli.

Ennen Lissabonin huippukokousta kukaan ei Radaellin (2003, 14-15) mukaan olisi voinut kuvitella Eurooppa-neuvostolle politiikan koordinoijan roolia. Myöhemmin on osoittautunutkin, että yksi avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisimmistä ongelmista on se, että sen yleinen ja keskitetty koordinaatio on heikkoa (Radaelli 2003, 14-15). Myös Collignon & al. (2005, 11) kirjoittavat kriittisesti Eurooppa-neuvoston roolista prosessin

koordinoijana. Heidän mukaansa Eurooppa-neuvostolle on helppo ratkaisu hyväksyä politiikkakohtaisten neuvostojen päätelmät perehtymättä niihin kunnolla. Olisi parempi, jos Eurooppa-neuvosto keskittyisi isoihin kysymyksiin, joita ei voida ratkaista alemmalla tai kulloinkin kyseessä olevan politiikkaneuvoston tasolla (ibid.).

Avointa koordinaatiomenetelmää voidaan pitää Ahosen (2001, 9-10) mukaan myös yhtenä komission mahdollisuutena hakea uusia rooleja. Scott ja Trubek (2002, 17-18; myös Scott 2002, 71) kirjoittavat, että avoimen koordinaatiomenetelmän alhaalta ylös –lähestymistapa, monitasoinen hallinta sekä neuvoston tärkeä rooli vähentävät komission merkitystä. De la Porten (2002, 44-45) mukaan taas koordinoitirooli on käytännössä komissiolla. Komissio ehdottaa linjaukset eurooppalaisiksi suuntaviivoiksi, organisoii parhaiden käytäntöjen vaihdon, esittää indikaattoreita ja vertailuarvoja ja tukee toimeenpano- ja arviointiprosesseja. Komissio luo toiminnalle viitekehyksen. Sillä on myös tuottamiensa asiakirjojen avulla hyvä mahdollisuus ohjata keskustelua ja vaikuttaa erityisesti siihen, kuinka eri jäsenmaiden saavutukset arvioidaan. Avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä toimivat tahot sisäistävät prosessin aikana komission käsityksen politiikan aiheista ja tavoitteista. (De la Porte 2002, 44; myös De la Porte & Pochet 2002b). Laffan ja Shaw (2005, 17) kirjoittavat, että vaikka avoin koordinaatiomenetelmä on luonteeltaan hallitustenvälinen, se ei ole estänyt komissiota systemaattisesti olemasta mukana prosessin kaikissa vaiheissa. Suosituksissaan Lissabonin strategian tavoitteiden edistämiseksi Collignon & al. (2005, 15-16) ottavat voimakkaasti kantaa komission selkeämmän roolin puolesta. Heidän mukaansa (ibid.) avoin koordinaatiomenetelmä ei yksinkertaisesti voi toimia, ellei komission rooli ole vahva erityisesti koordinoinnissa sekä jäsenvaltioiden menestysten että epäonnistumisten tunnistajana ja esiintuojana.

Euroopan parlamentin rooli

Euroopan parlamentin roolista tutkijoilla on keskenään varsin samanlainen näkemys, johon on helppo yhtyä. Euroopan parlamentilla on vain neuvoa-antava rooli ja kansalliset parlamentit ovat sivussa toiminnasta (Borrás & Jacobsson 2004, 198-199; Szyszczak 2006, 495). Collignonin & al. (2005, 12) mukaan kansalaiset eivät tunne Lissabonin strategiaa, koska siitä ei keskustella kansallisissa parlamenteissa. Raunio (2005, 9) kirjoittaa, että Euroopan parlamentti on tehokkaasti sivuutettu ja paikallisten ja alueellisten toimijoiden vaikutus on ollut pettymys. De la Porte ja Pochet (2002b, 46) kirjoittavat, että Euroopan parlamentin ja Euroopan tuomioistuimen roolit ovat avoimen koordinaatiomenetelmän prosesseissa lähes näkymättömät.

Pohdintaa

Avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä toimivien Euroopan unionin instituutioiden roolit ovat periaatteessa melko hyvin selvillä, mutta tutkijoidenkin näkemyksissä on eroja kunkin instituution merkityksestä ja mahdollisuudesta toimia menetelmän puitteissa. Mahdollisesti osittain tästä syystä esimerkiksi vastuuseen liittyviä kysymyksiä ei ole ainakaan laajasti pohdittu. Lähinnä on viitattu ongelmiin poliittisen vastuun osalta. Borrás ja Jacobsson (2004, 199) kirjoittavat, että poliittisen vastuun ongelmaa voivat osaltaan kompensoida muut demokraattiset mekanismit. Kirjoittajat viittaavat (2004, 200) erityisesti sosiaalipartnereiden muodostamiin verkostoihin, ei-hallitustenvälisiin järjestöihin ja aluehallintoon. Toisaalta, kun vastuuta ei ole selkeästi määritelty, esimerkiksi järjestöjen on myös vaikea tietää missä yhteydessä voi ja pitää yrittää vaikuttaa.

Poliittinen vastuu ja poliittinen riski näyttävät osittain jakautuneen eri tahojen kesken. Muodollisesti ne viime kädessä ovat Eurooppa-neuvostolla ja koulutuskysymyksissä lisäksi koulutusneuvostolla. Poliittista vastuuta hämärtää se, että poliittisia linjauksia voidaan tehdä asiantuntijaryhmissä ilman poliittista toimivaltaa ja vastuuta. Asiantuntijavalmistelua voidaan perustella mm. sillä, että Eurooppa-neuvosto toimii suhteellisen kaukana kansallisesta keskustelusta. Avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä käsitellään kuitenkin paljon suoraan Euroopan unionin kansalaisten arkeen vaikuttavia kysymyksiä. Vastuu Euroopan unionin puitteissa tehtyjen päätösten toteuttamiseksi kansallisella tasolla ja niiden yhteys kansalliseen ohjaukseen ovatkin keskeisiä avoimen koordinaatiomenetelmän onnistumiselle.

Prosessin aikana on moitittu kansallisen tason koordinoinnin heikkoutta. Erityisesti tähän kiinnitettiin huomiota Wim Kokin raportissa (Facing the Challenge 2004), mutta saman havainnon ovat tehneet mm. Collignon & al. (2005, 11, 17). Vuonna 2005 Lissabonin strategian uudistamisen yhteydessä luotiinkin seurantamekanismi, joka edellyttää entistä enemmän koordinoitua eri politiikkojen välillä myös kansallisella tasolla (Puheenjohtajan päätelmät 2005).

Kyse on myös yleisemmästä erityisesti Euroopan unionin hallintaan liittyvästä ongelmasta. Prosessiin osallistuvien tahojen tarkan toimivallan ja roolin määrittelemättömyys voi johtaa tilanteeseen, jossa vastuun selkeyden hämärtyminen myötä myös prosessin ja tehtyjen päätösten toimeenpanon tehokkuus ja vaikuttavuus kärsivät.

7.4. *Tehokkuus (Effectiveness)*

Eurooppalainen hallintotapa –asiakirjassa (KOM 2001/428) tehokkuus liittyy läheisesti avoimen koordinaatiomenetelmän vaikuttavuuteen. Effectiveness on ko. asiakirjassa käännetty tehokkuudeksi, vaikka tässä yhteydessä parempi käänös olisi vaikuttavuus. Avoimen koordinaation tehokkuutta ja vaikuttavuutta voi arvioida esimerkiksi suhteessa avoimen koordinaatiomenetelmän kykyyn ratkaista ongelmia, avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa

muotoutuneeseen päätöksentekojärjestelmään ja ylipäänsä menetelmän puitteissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Kun esimerkiksi arvioidaan avoimen koordinaatiomenetelmän kykyä ratkaista ongelmia, avoimen koordinaation tehokkuus ja vaikuttavuus riippuvat mm. siitä, millaisia ongelmia avoimen koordinaatiomenetelmän avulla yritetään ratkaista. Avoimen koordinaation prosessissa voidaan tunnistaa sellaisiakin haasteita, joita menetelmän keinoin voi olla vaikea, ellei mahdoton ratkaista. Koulutuspolitiikan alalla osa asetetuista tavoitearvoista on sellaisia, joissa edellytetään parempaa suoritusta suhteessa edeltävään tilanteeseen, mutta ei aseteta selkeää tavoitetta sille, kuinka hyväksi pitää tulla. Tämä on tilanne esimerkiksi korkeakoulutuksen alalle asetetun matematiikkaa, luonnontieteitä ja tekniikkaa koskevan tavoitearvon kohdalla: ko. alalla loppututkinnon suorittaneiden kokonaismäärän pitäisi nousta vähintään 15 prosentilla vuoteen 2010 mennessä, kun taas miesten ja naisten välisen eron pitäisi samanaikaisesti vähetä. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa luodaan prosessi, joka esimerkiksi koulutukseen liittyvissä kysymyksissä antaa mahdollisuuden kysyä ”miten me kaikki voisimme onnistua paremmin” kuin kysyä ”miten ratkaisemme juuri tämän ongelman”. Avoin koordinaatiomenetelmä keskinäisen oppimisen prosesseineen mahdollistaa pienin askelin etenemisen suurtenkin ongelmien edessä. Knill ja Lenschow (2003) kuvaavatkin avointa koordinaatiomenetelmää ongelmanratkaisukyvyyn osalta joustavaksi ja menetelmän kontekstiherkkyttä korkeaksi, mutta lopputulosten ennustettavuutta heikoksi.

Avoimen koordinaatiomenetelmän päätöksentekokykyä arvioineiden Knillin ja Lenschowin mukaan (2003, 6) päätöksenteko avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä on melko ongelmatonta. Kirjoittajien mukaan (ibid.) vertailuarvoista sopimista helpottaa se, että tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävät keinot ovat melko vapaasti valittavissa. Päätöksenteon mutkattomuuden vuoksi menetelmää käytetäänkin alueilla, joilla hierarkkinen lähestymistapa on osoittautunut vaikeaksi. Knillin ja Lenschowin (2003, 8) mukaan päätösten toimeenpanon vaikuttavuuden näkökulmasta avoimen koordinaatiomenetelmän vahvuus on erityisesti sen herkkyydessä ottaa huomioon toimeenpanijoiden intressit ja motivaatio. Lisäksi avoin koordinaatiomenetelmä edistää koordinaatio- ja oppimisprosesseja kansallisella tasolla. Toisaalta avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöön liittyvä vapaaehtoisuus ja ulkoisen paineen puute merkitsee sitä, että kansallisia toimijoita kohtaan on vain vähän painetta. (Knill & Lenschow 2003)

Koulutuspolitiikan alalla koulutusneuvoston ja komission yhteisessä ensimmäisessä väliraportissa (Neuvosto 2004) kiinnitetään huomiota avoimen koordinaatiomenetelmän täytäntöönpanon tehokkuuteen. Väliraportissa tehokkuudella viitataan erityisesti toimien vaikutukseen ja näkyvyyteen. Väliraportissa korostetaan rinnakkaisten prosessien ja toimien, mm. Bolognan prosessin tiiviimpää integroimista avoimen koordinaation prosessiin. Lisäksi väliraportissa kehoitetaan tehokkuuden nimissä parantamaan indikaattoreiden laatua ja vertailtavuutta. (Neuvosto 2004)

Tavoitteiden saavuttamista tehostavat Collignonin & al. (2005, 15) mukaan taloudelliset kannustimet. Koulutus 2010 –työohjelman tavoitteiden saavuttamista aiotaan jatkossa ainakin välillisesti tukea mm. elinikäisen oppimisen toimintaohjelman (KOM 2004/474) kautta. Rahoitukseen tai ylipäänsä jäsenvaltioille annettaviin tai niiden käytössä oleviin resursseihin ei kuitenkaan juuri ole Koulutus 2010 –työohjelman toimeenpanossa kiinnitetty huomiota. Komissio ottaa toista väliraporttia edeltäneessä tiedonannossaan (KOM 2005/549) lyhyesti kantaa resursseihin kehottaessaan jäsenvaltioita parantamaan rakennerahastojen käyttöä ja Euroopan investointipankkia koskevaa tiedottamista ja kokemusten vaihtoa. Kannustimien puute avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi vaikuttaa suoraan menetelmän tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen.

Avoimeen koordinaatiomenetelmään sisältyvä vapaaehtoisuus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden harkita tilannetta ja Euroopan unionin tasolla sovittujen indikaattoreiden tai politiikkapainotusten tarkoituksenmukaisuutta kansallisista lähtökohdista. Keskeistä avoimen koordinaatiomenetelmän tehokkuudelle ja sen vaikuttavuudelle onkin mukanaolevien toimijoiden kyky ja halu osallistua politiikan kehittämiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Merkitystä on silläkin, kuinka vakavasti jäsenvaltiot sitoutuvat menetelmän puitteissa sovittujen tavoitteiden edistämiseen ja toimeenpanoon. Horisontaalinen yhteistyö ja tiedonvaihto jäsenvaltioiden välillä ei sinänsä välttämättä johda mihinkään, ellei kerättyä tietoa ja kokemuksia todella haluta käyttää myös kotimaassa. Collignon & al. (2005, 14) kirjoittavatkin, että avoimelle koordinaatiomenetelmälle keskeinen vertaisarviointi on ainakin lyhyellä tähtäimellä sinänsä usein riittämätön tapa edistää asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Avoimen koordinaatiomenetelmän vaikuttavuuden tai tehokkuuden arviointi ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Hallintotavan näkökulmasta on kuitenkin tärkeä huomata, että myös tehokkuus ja vaikuttavuus on Euroopan unionissa asetettu hyvän hallintotavan kriteereiksi.

7.5. *Johdonmukaisuus (Coherence)*

Johdonmukaisuus näkyy avoimen koordinaation eri vaiheissa ja sen elementeissä. Avoin koordinaatiomenetelmä näyttäytyy johdonmukaisena hallintotapana esimerkiksi siinä, että menetelmään kuuluvien prosessien keskeiset vaiheet ja vaiheiden eteneminen on Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä ja koulutuspolitiikan alalla prosessin aikana julkaistuissa asiakirjoissa määritelty. Menetelmän piirissä toimivat tietävät, mitä seuraavassa vaiheessa tapahtuu. Avoimen koordinaation prosessin vaiheet ovat selkeät ja ne etenevät johdonmukaisesti. Hallintotavan ja hyvän hallinnon näkökulmasta prosessin ja politiikan ennakoitavuutta ja systemaattisuutta edistävä johdonmukaisuus on yksi avoimen koordinaatiomenetelmän vahvuuksia.

Johdonmukaisuus on tärkeää myös mm. menetelmän puitteissa tehtävälle indikaattorityölle. Uusista koulutusindikaattoreista antamissaan päätelmissä

(Neuvosto 2005b) koulutusneuvosto viittaa indikaattorityön johdonmukaisuuteen kannustaessaan yhdenmukaisen indikaattoreiden ja viitearvojen luettelon laatimiseen.

Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa syntyvä prosessi ja hallintotapa mahdollistavat myös johdonmukaisen politiikan harjoittamisen. Sekä jäsenvaltiot että Euroopan unioni voivat koulutukseen liittyvissä kysymyksissä avoimen koordinaation avulla edistää entistä systemaattisemmin ja johdonmukaisemmin esiin nostettuja kysymyksiä. Euroopan unionin itsensä koulutuspoliittisen toiminnan johdonmukaisuus näkyy myös siinä, että Lissabonin strategian myötä esiin nousseet kysymykset ovat olleet Euroopan unionin koulutuspoliittisella agendalla jo 1990-luvulla, osa jo 1980-luvun lopussa. Euroopan unionin, erityisesti komission, aloitteet yleensä myös perustuvat johonkin, joka on jo aiemmin nostettu esiin – Euroopan unionin julkaisemissa asiakirjoissa ei juuri ole asioita, joille ei olisi jäljitettävissä historiaa.

8. Tutkimuksen johtopäätökset

8.1. *Tutkimuksen kohde, tutkimuksen viitekehys ja tutkimuskysymys*

Hallinnon järjestämiseen sekä yhteistyöhön ja sen koordinaatioon liittyvistä kysymyksistä on tullut keskeinen osa Euroopan unionin toimintaa. Tutkimuksen päätehtävä oli selvittää, miten avoin koordinaatiomenetelmä muuttaa Euroopan unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Arvioin avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuvaa hallintotapaa myös komission valkoisen kirjan Eurooppalainen hallintotapa (KOM 2001/428) esittämien hyvän hallintotavan periaatteiden kautta.

Työni perustuu ensisijaisesti Euroopan unionin asiakirja-aineistoon, jota olen analysoinut ja tulkinnut tutkimuskysymykseeni vastaamiseksi. Myös avointa koordinaatiomenetelmää muiden politiikkojen aloilla käsitellyt aiempi tutkimus sekä erityisesti korkeakoulutuksen ohjausta käsittelevä korkeakoulututkimus ovat helpottaneet käsitykseni muodostumista ja johtopäätösten tekemistä.

Tutkimusmenetelmäni on hermeneuttinen. Työhön ryhtyessäni minulla oli esiymmärrys yksittäisistä asiakokonaisuuksista, jotka olen sisällyttänyt tutkimukseeni: Euroopan unionin toimista koulutuspolitiikan alalla, Lissabonin huippukokouksen tuloksista ja Lissabonin strategian ja prosessin tavoitteista. Esiymmärrykseni perustui Euroopan unionin julkaisemiin ja kansallisiin asiakirjoihin, aiempaan tutkimukseen, kansalliseen ja Euroopan unionin puitteissa käytävään keskusteluun, aiheesta järjestettyihin seminaareihin sekä työni kautta saamiini kokemuksiin Euroopan unionin viitekehyksessä tehtävästä yhteistyöstä. Avoimen koordinaatiomenetelmän käytännön toimeenpanon

edetessä lähes yhtä aikaa tutkimukseni kanssa paneuduin uudelleen aiemmin julkaistuihin asiakirjoihin. Analyysini ja tulkintani kautta ymmärrykseni avoimen koordinaatiomenetelmän ulottuvuuksista ja Euroopan unionin toimista ja toimintapolitiikasta korkeakoulutuksen alalla lisääntyi, monipuolistui ja osittain myös muuttui. Avoimen koordinaatiomenetelmän muodostama toimintamalli alkoi näyttäytyä moniulotteisempana kuin mitä esiyymmärrykseni perusteella olin arvellut. Palosta (1988, 15) lainatakseni: olen ”ymmärtänyt paremmin”, eli olen päätenyt tutkimuksellani johonkin, mikä on saanut minut tarkistamaan aikaisemmat käsitykseni. Johtopäätökseni perustuvat tutkimusaineistoni analyysiin ja tulkintaan.

Avoim koordinaatiomenetelmä sai nimen ja sen ominaispiirteet määriteltiin Lissabonin Eurooppa-neuvostossa vuonna 2000. Tätä aiemmin oli esiintynyt vastaavia koordinoitiprosesseja mm. talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikoissa. Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmät ovat avoimen koordinaatiomenetelmän perusta ja muodollisin yhteys, jossa avoin koordinaatiomenetelmä on määritelty. Tutkimukseni perustuu pääosin juuri tähän määritelmään. Lissabonin Eurooppa-neuvoston mukaan avoimeen koordinaatiomenetelmään kuuluu

”suuntaviivojen määrittäminen unionille sekä tarkat aikataulut jäsenvaltioiden lyhyelle, keskipitkälle ja pitkälle aikavälille asettamien päämäärien saavuttamiseksi;

tarvittaessa eri jäsenvaltioiden ja sektorien tarpeiden mukaan räätälöityjen määrällisten ja laadullisten indikaattorien ja maailman parhaita vastaavien vertailutasojen määrittäminen hyvien toimintatapojen vertailemiseksi;

näiden eurooppalaisten suuntaviivojen soveltaminen kansallisessa ja alueellisessa politiikassa asettamalla erityistavoitteita ja toteuttamalla toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon kansalliset ja alueelliset erot sekä

keskinäisiksi oppimisprosesseiksi tarkoitettujen määräaikaisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen.” (Lissabonin Eurooppa-neuvosto 2000).

Eurooppa-neuvoston päätelmissä avointa koordinaatiomenetelmää kuvataan uudeksi menetelmäksi. Miksi mikään Euroopan unionilla aiemmin käytössä olleista välineistä ei sopinut Lissabonin strategian toteuttamiseen? Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönoton taustalla olevia syitä tutkineet ovat viitanneet mm. siihen, että avoin koordinaatiomenetelmä vapaaehtoisena, keskinäistä oppimista ja hyvien käytäntöjen vaihtoa painottavana politiikan koordinoinnin muotona on käyttökelpoinen poliittisesti herkillä alueilla. Tästä seuraisi se, että Lissabonin strategian toimeenpano esimerkiksi koulutuspolitiikassa, jossa Euroopan unionilla ei juuri ole muodollista toimivaltaa, edellytti juuri tällaista menettelyä. Taustalla voi olla Euroopan unionin piirissä vallinnut tyytymättömyys käytössä olleisiin yhteistyö- ja ohjausmenetelmiin. Menetelmän käyttöönottoon näyttää Lissabonin huippukokouksen päätelmien perusteella liittyneen myös Euroopan unionin sisäisen vallanjaon kysymys. Neuvoston päätelmien perusteella voi katsoa, että Eurooppa-neuvoston keskeinen tavoite oli ottaa muita Euroopan unionin

instituutioita tärkeämpi rooli Euroopan unionin strategisten päämäärien asettamisessa ja saavuttamisessa.

Käytän tutkimuksessani hallintaa avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muotoutuvan järjestelmän tulkintakehyksenä. Lähtökohtani on, että avoin koordinaatiomenetelmä on yksi Euroopan unionin hallinnan konkreettinen toimintamalli. Myös aiemmasta tutkimuksesta löytyy tukea tälle näkemykselle. Hallinta tulkintakehyksenä sopii tutkimukseen, jonka kohteena on moniulotteinen, monitasoinen ja monia toimijoita yhteen kokoava ilmiö. Hallinta tulkintakehyksenä tuo moniulotteisuuden ja monitasoisuuden lisäksi esiin myös Lissabonin strategian toimeenpanon edellyttämän koordinoinnin Euroopan unionin politiikkojen välillä sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla.

Luonnehdin avointa koordinaatiomenetelmää poliittisen prosessin tuloksena käyttöönotetuksi käytännön välineeksi Lissabonin strategian toimeenpanemiseksi. Menetelmää sovelletaan eri lailla eri politiikoissa. Avoimen koordinaatiomenetelmän organisointitapoja määrittävät mm. kunkin politiikan toimintaympäristö sekä jäsenvaltion ja Euroopan unionin väliseen toimivaltaan ko. politiikan alalla liittyvät tekijät. Menetelmässä voi kuitenkin aina erottaa sen Lissabonin huippukokouksessa määritellyt keskeiset elementit.

Kuvaan työssäni avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamista koulutuspolitiikassa, erityisesti korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Hallitustenvälisenä yhteistyönä on sovittu jäsenvaltioiden nimeämien haasteiden ja ongelmien perusteella yhteistyön painopisteet ja koulutusjärjestelmien strategiset tavoitteet. Tavoitteille on määritelty yhteistyössä Euroopan unionin tasolla indikaattorit ja indikaattoreille on sovittu vertailuarvot. Strategiset päätavoitteet ovat koulutusjärjestelmien laadun ja tehokkuuden parantaminen, koulutukseen pääsyn helpottaminen sekä koulutusjärjestelmien ja ympäröivän maailman lähentäminen. Näiden tavoitteiden ja niihin liitettyjen 13 alatavoitteen täytäntöön panemiseksi on laadittu Koulutus 2010 –työohjelma. Koulutus 2010 -työohjelman toimeenpano edellyttää koordinaatiota, eri tasoilla ja eri tahoilla harjoitettavaa vertikaalista ja horisontaalista yhteistyötä, sekä koulutuspolitiikan yhteistyötä muiden Euroopan unionin politiikkojen kanssa.

Avoimen koordinaatiomenetelmän toiminnan näkökulmasta Euroopan tasolla keskeinen rooli on Euroopan unionin instituutioilla, erityisesti komissiolla, koulutusneuvostolla ja Eurooppa-neuvostolla. Tärkeitä ovat myös Koulutus 2010 –työohjelman toimeenpanoa varten perustetut ja Euroopan unionin tasolla koordinoitavat työryhmät, jotka on tarkoitettu koordinaatioon, suunnitteluun, tiedonvaihtoon ja keskinäiseen oppimiseen. Vuoden 2005 lopulla perustettu asiantuntijoista ja kansallisista edustajista koostuva komitea, joka koordinoi avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tehtävää työtä yhdessä komission kanssa voi osoittautua tärkeäksi menetelmän toiminnan ja sen puitteissa asetettavien politiikan painopisteiden kannalta. Kansallisella tasolla edellytetään mm. useiden ministeriöiden, työmarkkinajärjestöjen, yritysten ja koko koulutussektorin välistä yhteistyötä.

Olen selittänyt avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa myös koulutuskysymyksissä uusfunktionalistisen teorian avulla. Integraatio on

laajentunut ja syventynyt ja ulottuu nyt myös koulutuspolitiikkaan. Jäsenvaltiot ovat nähneet yhteistoiminnan tärkeyden yhdellä alueella, minkä jälkeen yhteistoimintaa on vaikea kieltää toisella alueella. Euroopan unionin toimivallan toiminnallinen, osittain myös poliittinen koulutussektorille laajentuminen tapahtui Lissabonin huippukokouksessa ja se yhdistetään Lissabonin strategiaan. Avoin koordinaatiomenetelmä toimii käytännön työvälineenä Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamiseksi myös koulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Uusfunktionalistisen teorian mukaista on myös tietyllä politiikan alueella harjoitettavan yhteistyön syveneminen. Yhteistoiminnan vakiintumisen myötä avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä käyttöön tulevat yhä vahvemmat menetelmät: raportointi, yhteisraportit, tavoitteet, suositukset, seurannat ja mahdollisesti jopa sanktiot. Syvenevä integraatio voi aiheuttaa ja edellyttää yhtenäisiä käytäntöjä myös kansallisessa hallinnossa ja hallintotavassa, vaikka tämä ei varsinaisena tavoitteena olisikaan.

Kuvaamalla tutkimuksessani Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa saan näkyviin sen laajemman toimintaympäristön, jossa avointa koordinaatiomenetelmää käytetään. Euroopan unionin koulutuspolitiikka näkyy Euroopan unionin omana toimintana, jäsenvaltioiden välisenä toimintana ja yhteistyönä, jossa Euroopan unioni toimii usein välittäjänä tai koordinoivana tahona. Euroopan unionilla on koulutuspoliittista toimintaa, joka perustuu erityisesti Euroopan unionin koordinoimiin ja rahoittamiin yhteistyöohjelmiin, tutkintojen ja pätevyysien ammatillista tunnustamista koskevaan lainsäädäntöön sekä suositusten, päätöslauselmien ja muiden asiakirjojen kautta tapahtuvaan informaatio-ohjaukseen. 2000-luvulla Euroopan unionin koulutuspoliittinen toiminta voidaan yhdistää erityisesti Lissabonin strategian tavoitteiden edistämiseen. Lissabonin strategiaa edistetään erityisesti avoimen koordinaatiomenetelmän luomissa puitteissa, mutta korkeakoulutuksen piirissä on menossa myös muita tärkeitä prosesseja ja aloitteita. Jälkimmäisistä ovat esimerkkeinä Bolognan prosessi sekä korkeakoulujen roolia Lissabonin strategiassa käsittelevä keskustelu.

8.2. *Muutos Euroopan unionin hallintotavassa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä*

Olen kuvannut Euroopan unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä ennen avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöä erityisesti Euroopan unionin käyttämien ohjausmenetelmien avulla. Hallintotavan sisältämät säännöt, prosessit, menettelyt ja käytännöt määrittävät Euroopan unionin ohjauksen ja Euroopan unionin organisoiman yhteistyön kautta. Hallintotavan konkretisoimiseksi olen myös kuvannut keskeisiä Euroopan unionin erityisesti korkeakoulutuksen alalla julkaisemia asiakirjoja ja Euroopan unionin koulutuspoliittisia toimia. Olen jakanut ohjausmenetelmät normiohjaukseen, informaatio-ohjaukseen ja taloudelliseen ohjaukseen. Kunkin

ohjausmenetelmän tueksi muotoutuu juuri sille menetelmälle koulutukseen liittyvissä kysymyksissä luonteva hallintotapa.

Selvästi vallitsevin Euroopan unionin ohjaustapa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä on informaatio-ohjaus. Informaatio-ohjausta käytetään tukena myös normiohjauksen (erityisesti ammattipätevyyden tunnustamiseen liittyvät kysymykset) ja taloudellisen ohjauksen (Euroopan unionin rahoittamat toimintaohjelmat) aloilla. Hallintotapana informaatio-ohjaus konkretisoituu Euroopan unionin julkaisemiin asiakirjoihin ja Euroopan unionin organisoimiin, rahoittamiin ja koordinoimiin verkostoihin, tiedonvaihtoon, julkaisuihin ja yhteistyöhön.

Hallintotavalla on vakiintuneet muodot kysymyksissä, joissa Euroopan unioni on toiminut koulutuksen alalla aktiivisesti pitkään. Tällaisia ovat esimerkiksi informaatio- ja taloudellisen ohjauksen alle luettavat Euroopan unionin rahoittamat ja komission hallinnoimat toimintaohjelmat. Toimintaohjelmien säännöt määrittävät osaltaan hallintotapaa ja yhteistyön muodot ovat vakiintuneet. Jäsenvaltioissa on organisaatioita, jotka hoitavat toimintaohjelmiin liittyviä kysymyksiä sekä korkeakoulujensa että Euroopan unionin suuntaan. Kansalliset toimistot tiedottavat, jakavat määrärahoja sekä organisoivat ja valvovat yhteistyötä kansallisella tasolla. Joissain ohjelmissa korkeakoulut ovat yhteistyössä myös suoraan komission kanssa. Esimerkiksi Sokrates- ja Leonardo -toimintaohjelmilla on komitea, jonka puitteissa komission ja jäsenvaltioiden edustajat keskustelevat esimerkiksi ohjelman ja rahoituksen painopisteistä ja ohjelman toimeenpanoon liittyvistä kysymyksistä.

Hallintotavan näkökulmasta on tärkeää myös poliittinen ohjaus ja koulutusneuvoston työ. Ennen avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönottoa puolivuositain vaihtuvat koulutusneuvoston puheenjohtajat nostivat esiin kulloinkin tärkeinä pitämiään kysymyksiä ja näiden kysymysten ympärille muotoiltiin päätöslauselmia. Koulutuspoliittinen keskustelu ei ennen 2000-lukua ollut systemaattista, eikä koulutusneuvoston tekemien päätöslauselmien seurauksiin välttämättä kiinnitetty huomiota. Puheenjohtajavaltiot nostavat edelleen esiin myös kansallisesta näkökulmasta tärkeitä kysymyksiä, mutta niillä vaikuttaa kuitenkin olevan yhteys myös Lissabonin strategiaan.

Avoim koordinaatiomenetelmä on luonut Euroopan unionin puitteisiin oman toimintamallin ja toimintatavan sen puitteissa tehtävää yhteistyötä varten. Yhteistyö saa avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa jäsentyneen muodon. Olen tutkimuksessani tuonut esiin, että avoimen koordinaatiomenetelmän soveltaminen voi vaihdella sen mukaan, mistä politiikasta on kyse. Myös hallintotavoissa voi olla eroja riippuen siitä, millä politiikan alalla menetelmää sovelletaan. Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamiselle antamat puitteet eivät mene yksityiskohtiin menetelmän käytännön organisointiin liittyvissä kysymyksissä. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa yksittäisen politiikan alalla muodostuva hallintotapa on tärkeä mm. menetelmän toimivuuden, yhteistyön mielekkyyden, laadun ja sen tulosten sekä menetelmään kohdistettujen odotusten näkökulmista.

Avoimen koordinaatiomenetelmän yhteys Lissabonin strategiaan ja sen puitteissa asetettuihin Euroopan unionin poliittisiin tavoitteisiin on yksi menetelmän keskeisimpiä piirteitä. Euroopan unionin hallintotapaan koulutukseen liittyvissä kysymyksissä avoin koordinaatiomenetelmä on tuonut uusina asioina indikaattorit, vertailuarvot ja seurannan. Utta on myös huomion kiinnittäminen Euroopan unionin tasolla entistä selkeämmin toiminnan tuloksiin. Tavoitteiden saavuttaminen on tärkeämpää kuin se, miten jäsenvaltiot toimivat, millaisia panoksia tai millaista politiikkaa tarvitaan. Systeemiajattelun näkökulmasta tulokset painottuvat avoimen koordinaation prosessissa enemmän kuin syötteen ja resurssit. Olen kuvannut avoimen koordinaation puitteissa harjoitettavaa ohjausta myös palautteen perusteella reagoivana itseään säätelevänä systeeminä. Euroopan unionin jäsenvaltioille antama palaute voi ohjata jäsenvaltioita yhtenäisempiin kansallisiin järjestelmiin ja toiminta-, ml. hallintotapoihin. Avoimen koordinaation mahdollinen menestyksellinen käyttö ohjauksen välineenä tietyn politiikan alalla voi johtaa avoimen koordinaatiomenetelmän irrottautumiseen Lissabonin strategiasta. Tällöin sen käyttö ja menestys Euroopan unionin hallinnan muotona ei myöskään olisi riippuvainen siitä, saavuttavatko jäsenvaltiot Lissabonin strategian tavoitteet.

Oleellinen, mutta pääosin tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäänyt kysymys on avoimen koordinaatiomenetelmän vaikuttavuus: onko saavutettu tai miten saadaan aikaan toiminnalle asetetut tavoitteet ja toivotut tulokset. Avoimen koordinaatiomenetelmän toiminta, sen puitteissa muodostuva hallintotapa sekä Eurooppa-neuvoston ohjaus edistävät jäsenvaltioiden poliittista ja toiminnallista sitoutumista Euroopan unionin tason päätöksiin ja päätöksentekoon. Tämä puolestaan on hyvä lähtökohta myös sovitun toimeenpanon näkökulmasta.

Hallinnan viitekehys tekee ymmärrettävämmäksi politiikan yhteyden ohjaukseen. Koulutuskysymyksissä asetettujen tavoitteiden perusta on Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä. Tavoitteita on täsmennetty ja konkretisoitu erityisesti Lissabonin Eurooppa-neuvostoa seuranneissa huippukokouksissa. Myös uusista painopisteistä on sovittu. Euroopan unionin laajojen strategisten päämäärien ja koulutuspoliittisten tavoitteiden selkeä yhdistäminen on uusi ilmiö koulutuspolitiikan alalla. Tämä tarjoaa Euroopan unionille mahdollisuuden erityisesti Eurooppa-neuvoston nimissä lisätä Euroopan unionin puitteissa käsiteltävien korkeakoulutukseen liittyvien asioiden määrää ja täten laajentaa koulutuspoliittista agendaansa. Tutkimuksessani tulee esiin, että etenkin Barcelonan huippukokouksessa vuonna 2002 esiin nostetut korkeakoulutukseen liittyneet tavoitteet eivät todennäköisesti olisi tulleet hyväksytyksi normaalissa Euroopan unionin valmistelumenettelyssä. Eurooppa-neuvoston poliittinen ohjaus tuo mukanaan haasteita paitsi menetelmän organisoimiselle ja sen puitteissa muotoutuvalle hallintotavalle, myös asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle.

Avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä syntyvää yhteistyötä ja koordinaatiota ei kuitenkaan voi suoraan rinnastaa autoritaariseen Euroopan unionin tason hallintaan ja ohjaukseen. Jäsenvaltiot osallistuvat aktiivisesti painopisteiden muotoiluun, indikaattoreiden ja vertailuarvojen valintaan sekä

avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamista koskeviin päätöksiin ja hallintotapaa luoviin sääntöihin. Avoimen koordinaatiomenetelmän tulisi johtaa kansallisella tasolla koulutuspolitiikassa päätöksiin, jotka sopivat kansallisiin koulutusjärjestelmän ominaispiirteisiin. Koulutuspolitiikassa tavoitteet asetetaan yleisellä tasolla, mutta jäsenvaltioita rohkaistaan asettamaan myös omia tavoitteitaan. Keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat jäsenvaltioiden päätettävissä. Avoimella koordinaatiomenetelmällä ei ole koulutuspolitiikan alalla käytössä todellisia sanktioita siinä tilanteessa, että tavoitteita jäsenvaltioissa tai Euroopan unionin tasolla ei saavutettaisi.

Korkeakoulutukseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty vasta vähän suoraan avoimen koordinaatiomenetelmän piirissä. Viime vuosina on kuitenkin erityisesti korkeakoulujen roolia käsittelevissä komission valmistelemissa asiakirjoissa tehty runsaasti uusia avauksia korkeakoulutuksen roolin vahvistamiseksi avointa koordinaatiomenetelmää laajemmassa viitekehyksessä, Lissabonin strategian piirissä. Erityisesti komission suunnalta on asetettu paljon odotuksia ja paineita korkeakoulujen ”modernisoimiseksi”.

Olen tarkastellut avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamista koulutukseen liittyvissä kysymyksissä yhtenä Euroopan unionin hallinnan muotona. Vaikka en seuraavassa ota erikseen esiin korkeakoulutukseen liittyviä kysymyksiä, viittaa hallintotavan muutoksilla myös niihin. Hallintotavan muutokset koskevat korkeakoulutusta sen mukaan, miten ja millaisissa kysymyksissä korkeakoulutuksen alalla sovelletaan avointa koordinaatiomenetelmää.

Muutos vaikuttaa olevan pysyvä avoimen koordinaatiomenetelmän piirre ja kyky joustavuuteen olennaista menetelmän toiminnalle. Avoin koordinaatiomenetelmä ei ole Euroopan unionin toimintapolitiikassa tai hallinnan näkökulmasta vakiintunut pysyvään muotoon myöskään koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Gornitzkan (2005, 22) mukaan avoin koordinaatiomenetelmä näyttää kuitenkin saaneen koulutuskysymyksissä melko selkeän organisatorisen rakenteen. Tähän rakenteeseen kuuluvat erityisesti menetelmää varten perustetut työryhmät, joissa on kansallinen edustus, indikaattorityötä koordinoiva ryhmä sekä komission koulutuksen pääosasto, jolla on keskeinen merkitys mm. agendan luojana. Komission koulutuksen pääosasto esittää asioita ja painopisteitä koulutusneuvostolle ja laatii jokakeväselle Eurooppa-neuvostolle menevän kirjallisen materiaalin. (ibid.). Organisatorinen rakenne perustuu Euroopan unionin toimielinten normaaliin rooliin ja toimivaltaan. Sen sijaan mm. työryhmät muuttuvat koko ajan. Lisäksi indikaattorityötä koordinoiva ryhmä on jo korvattu koordinaatiryhmällä.

Kokoan aiemman analyysini, hankkimani ymmärryksen ja tulkintani perusteella avoimen koordinaatiomenetelmän Euroopan unionin hallintotapaan korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä aiheuttamat muutokset neljän asiakokonaisuuden alle.

Muutokset aiempaan hallintotapaan verrattuna ovat suurimmat seuraavissa asioissa: yhteistyö, prosessimaisuus, systemaattisuus ja johdonmukaisuus sekä koordinaatio. Yhteistyö eri tasoilla ja eri tahojen kesken on selkeästi lisääntynyt

ja se on aiempaa paremmin organisoitu. Avoimen koordinaatiomenetelmän myötä koulutuspoliittiseen toimintaan Euroopan unionin puitteissa tuli kokonainen prosessi, jonka eri vaiheet on määritelty, mutta joka on tarvittaessa myös joustava. Prosessi etenee systemaattisesti ja johdonmukaisesti. Systemaattisuutta esiintyy avointa koordinaatiomenetelmää edeltänyttä hallintotapaa enemmän paitsi prosessin etenemiseen, myös harjoitetun koulutuspolitiikan sisältöön liittyvissä kysymyksissä. Neljäntenä, erityisesti Euroopan unionin harjoittaman ohjauksen näkökulmasta keskeisenä muutoksena nostan esiin menetelmän mukanaan tuoman Euroopan unionin vahvan koordinaation. Havaitsemani muutokset vastaavat myös uusfunktionalistisen näkemyksen mukaista integraation etenemistä ja syvenemistä.

8.2.1. Yhteistyö

Yhteistyön organisoimiseen liittyvät kysymykset ovat keskeisiä Euroopan unionin politiikoissa. Avoin koordinaatiomenetelmä edellyttää ja luo yhteistyötä. Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönotto on merkinnyt yhteistyön lisääntymistä entisestään Euroopan unionin hallintotavassa myös koulutuspolitiikan alalla. Avoin koordinaatiomenetelmä luo koulutuspolitiikkaan ja korkeakoulutukseen liittyviin kysymyksiin uusia yhteistyön foorumeita sekä Euroopan unionin että kansallisella tasolla.

Lisääntynyttä yhteistyötä voi tarkastella eri näkökulmista ja eri tasoilla: esimerkiksi instituutioiden välistä yhteistyötä, verkostojen välistä yhteistyötä tai eri politiikkojen välistä yhteistyötä korkeakoulun, kansallisella tai Euroopan unionin tasolla. Euroopan unionin hallintotavassa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä erityisesti yhteistyö eri politiikkojen välillä sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla on selkeästi voimistunut Lissabonin strategian ja avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönoton myötä. Hallintotavan näkökulmasta myös Euroopan unionin instituutioiden välinen työnjako ja yhteistyö on keskeistä. Instituutioiden välinen yhteistyö määrittyy pitkälti avoimen koordinaation prosessin vaiheiden kautta. Yhteistyössä instituutioilla on se rooli, mikä niillä muutenkin on Euroopan unionin toiminnassa. Käytännön tasolla entistä tiiviimpi yhteistyö näkyy esimerkiksi koulutusneuvoston ja komission välisessä toiminnassa.

Yksi tärkeimpiä yhteistyön muotoja Euroopan unionin hallintotavassa koulutuspolitiikan alalla on keskinäisen oppimisen organisointi ja vertaisoppimisohjelma. Yhteistyön seurauksena ja jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen kasvaessa vertaisoppimisohjelman ja parhaiden käytäntöjen määrittelyn ympärille voi syntyä myös episteemisiä yhteisöjä. Episteemisten yhteisöjen syntyä helpottaa ja edesauttaa avoimen koordinaatiomenetelmän kognitiivinen luonne. Tiedontarve ja tiedontuottaminen liittyvät selkeästi menetelmään ja ovat edellytyksiä sen onnistumiselle. Voimakkaasti. Oleellista vertaisoppimisohjelman hyödyntämisen kannalta on oppimisen ja uuden tiedon vieminen eteenpäin kansallisissa järjestelmissä.

Yhteistyön tuloksena jäsenvaltioiden välinen keskinäinen riippuvuus ja ymmärrys lisääntyy ja vahvistuu entisestään. Avoimeen koordinaatioon koulutuspolitiikassa osallistuvien tahojen välille luodaan konsensusta, yhteisiä käsitteitä ja yhteistä käsitystä myös korkeakoulutukseen liittyvistä kysymyksistä: korkeakoulutuksen haasteista ja tavoitteista. Usein yhteistyö synnyttää lisää yhteistyötä. Yhteistyö, yhteisymmärrys ja yhteiset käsitykset voivat lisätä myös kansallisten politiikkojen yhdenmukaistumista.

8.2.2. (Joustava) prosessi

Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmät määrittävät avoimen koordinaatiomenetelmän keskeiset vaiheet. Prosessi etenee seuraavien vaiheiden mukaan: agendan määrittely, indikaattorit, vertailuarvot ja arviointi. Olen kuvannut sen, miten koulutukseen liittyvissä kysymyksissä on edetty. Kaikkiin vaiheisiin sisältyy myös keskinäistä oppimista.

Olen tarkastellut prosessin keskeisiä vaiheita myös systeemiajattelun kautta, mikä on tuonut selkeämmin esiin avoimen koordinaation ja prosessin puitteissa muodostuvan kokonaisuuden ja avoimen koordinaation puitteissa harjoitetulle ohjaukselle oleellisen menetelmään sisältyvän palautejärjestelmän. Kukin vaihe ja prosessi voi esiintyä myös verrattain itsenäisenä järjestelmänään, jotka kuitenkin ovat löyhästi sidoksissa toisiinsa. Yhteisenä nimittäjänä on avoimen koordinaatiomenetelmän muodostama kokonaisuus.

Yhteistyön prosessimaisuus ja prosessin monien vaiheiden määrittely ennalta on tuonut selkeän muutoksen tilanteeseen, kun sitä verrataan Euroopan unionin aiempaan hallintotapaan koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Jäsenvaltioiden tai Euroopan komission kulloinkin esiin nostamien, toisistaan irrallisten yksittäisten kysymysten käsittelyn ja yksittäisten asiakirjojen rinnalle ja osittain tilalle on syntynyt kokonainen prosessi, jonka etenemisestä on sovittu valtion päämiesten tasolla. Prosessissa käsiteltävät asiakysymykset pohjautuvat Lissabonin strategian yleisiin tavoitteisiin. Koulutuspolitiikan alalla paitsi prosessin muodot, myös sen keskeinen sisältö on kyetty määrittelemään yhden kokonaisuuden, Koulutus 2010 –työohjelman alle.

Erityisesti koulutuspolitiikan näkökulmasta on tärkeää, että avoimen koordinaatiomenetelmän käytännöllinen, yhteistyötä ja yhteistä harkintaa korostava luonne tekee prosessista ja sen puitteissa muotoutuneesta hallintotavasta joustavan. Vaikka prosessin vaiheet on määritelty Lissabonin huippukokouksen päätelmissä, jäsenvaltiolla samoin kuin Euroopan unionilla on avoimen koordinaatiomenetelmän yhteyteen muotoutuneen hallintajärjestelmän puitteissa kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa prosessin eri vaiheisiin ja sen yksityiskohtiin. Prosessin joustavuutta ja joustavuuden tärkeyttä koulutuspolitiikan alalla lisää myös jäsenvaltion ja Euroopan unionin välinen jännite toimivaltaan liittyvissä kysymyksissä. Perussopimuksessa Euroopan unionille annettu toimivalta ei mahdollista esimerkiksi sitä, että Euroopan unioni määräisi prosessin vaiheita ja yksityiskohtia, vaan perussopimus korostaa

nimenomaan yhteistyötä. Avoimen koordinaation prosessi on kuitenkin varsin pitkälle määritetty muualla kuin varsinaisen koulutuspolitiikan alalla.

8.2.3. Systemaattisuus ja johdonmukaisuus

Avoimen koordinaatiomenetelmän systemaattisuus ja johdonmukaisuus liittyvät sekä avoimen koordinaation prosessiin että harjoitetun politiikan sisältöön. Avoin koordinaatiomenetelmä on tuonut Euroopan unionin hallintotapaan koulutukseen liittyvissä kysymyksissä systemaattisuutta ja johdonmukaisuutta. Avoin koordinaatiomenetelmä edellyttää hyvin toimiakseen paitsi politiikalta, myös hallintotavalta pitkän tähtäimen suunnittelua. Kun avoimen koordinaation prosessi on tietyllä politiikan alalla käynnistetty, se on periaatteessa loputon – ainakaan sen päättymistä ei ole erityisesti ilmaistu.

Systemaattisuutta ja johdonmukaisuutta lisää avoimen koordinaatiomenetelmän taustalla oleva Lissabonin strategia ja sen tavoitteet. Avoin koordinaatiomenetelmä on jäntevöittänyt koulutusalaalla tehtävää yhteistyötä ja poliittista keskustelua sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla. Avoin koordinaatiomenetelmä tuo myös entistä näkyvämmäksi erityisesti Euroopan komission systemaattisen ja johdonmukaisen toiminnan sen ajaessa tärkeinä pitämiään asioita Euroopan unionin koulutuspoliittiselle agendalle ja sitä kautta koulutuspolitiikan painopisteiksi myös jäsenvaltioissa. Lissabonin strategian mukana esiinnoitettavat koulutusta koskevat kysymykset esiintyivät Euroopan unionin koulutuspoliittisessa keskustelussa jo 1990-luvulla, osittain aiemminkin. Komission ”uudet avaukset” eivät myöskään yleensä ole täysin uusia, vaan viitteitä voi löytää jo aiemmista Euroopan unionin, erityisesti komission, julkaisemista asiakirjoista. Euroopan unioni etenee myös koulutuspolitiikan ja koulutuspoliittisten painopisteiden sisällön osalta johdonmukaisesti ja systemaattisesti.

Eurooppa-neuvoston poliittinen ohjaus myös koulutukseen liittyvissä kysymyksissä ja koulutuskysymysten voimakas yhdistäminen muihin Euroopan unionin politiikkoihin voivat kuitenkin myös vähentää avoimen koordinaatiomenetelmän systemaattisuutta ja johdonmukaisuutta. Koulutuspolitiikassa agendalle ja painopisteeksi voi Eurooppa-neuvoston aloitteesta nousta sellaisia kysymyksiä, joita koulutuksen alalla toimivat eivät itse välttämättä nostaisi esiin. Toisaalta systemaattinen ja johdonmukainen vuorovaikutus myös toisin päin on tärkeää: koulutusneuvosto saa mm. Eurooppa-neuvoston kautta näkemyksensä kuuluviin myös muiden politiikkojen alalla.

Systemaattisuus tulee esiin käytännön hallintotavassa myös silloin, kun avointa koordinaatiomenetelmää tarkastelee kognitiivisena hallinnan tapana. Kognitiivisuuteen viittaavat menetelmän puitteissa tapahtuva systemaattinen tiedonkeruu ja -tuotanto, monilukuiset asiakirjat, systemaattinen ja koordinoitu keskinäisen oppimisen järjestäminen ja menetelmän puitteissa koulutuspolitiikassa syntyvät yhteiset käsitykset ja yhteinen kieli. Menetelmän

puitteissa verrataan systemaattisesti jäsenvaltioita sekä luodaan järjestelmällisesti yhteisiä tilastoja ja käsitteitä. Tiedontuotanto ja tiedonkeruu organisoidaan erityisesti indikaattorityön, vertailuarvojen sekä seurannan ja arvioinnin ympärille. Kognitiivinen ulottuvuus toiminnan tasolla ilmenee paitsi informaationa eri muodoissaan, myös menetelmän puitteissa muodostuvien verkostojen ja erilaisten yhteistyöfoorumien työssä. Avoimen koordinaation puitteissa syntyvän toiminnan ja yhteistyön pitämiseksi systemaattisena ja johdonmukaisena myös sen koordinaatio on tärkeää.

8.2.4. Koordinaatio

Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa myös koulutusta koskevissa kysymyksissä on luotu kansainvälinen koordinaatiomenettely, jonka keskeiset elementit ja toimijat on sovittu ja jonka etenemisestä vallitsee yhteisymmärrys. Näin voimakas koordinaatio on uusi piirre Euroopan unionin hallintotavassa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden poliittisten elinten, verkostojen, intressiryhmien ja asiantuntijoiden välinen yhteistyö monitasohallinnan järjestelmässä edellyttää koordinaatiota. Varsinainen koordinoiva taho on Euroopan unioni ja käytännössä koulutukseen liittyvissä kysymyksissä toimintaa koordinoi komissio. Koordinaatio tuo harjoitettuun politiikkaan, avoimeen koordinaatiomenetelmään ja hallintotapaan synergiaa, jota ei jäsenvaltioiden koordinoimattoman yhteistyön kautta syntyisi.

Borrásin ja Jacobssonin (2004, 202-203) mukaan avoimeen koordinaatiomenetelmään sisältyvä koordinaatio vahvistaa ja tuo selvemmin esiin Euroopan unionin hallintajärjestelmän ylikansallisen politiikan dynamiikkaa ja kognitiivista ulottuvuutta. Näin tapahtuu, koska ko. politiikan alalla koordinoitun toiminnan organisoitumiskyky vahvistuu muodollisten hallinnan prosessien ja instituutioiden kehittymisen kautta sekä vaikuttamalla normatiiviseen käsitykseen yhteisistä visioista ja jaetuista käsityksistä. Poliitiikan alalla toimivat ovat alkaneet ajatella uudelleen kansallista politiikkaa ”yhteisten ongelmien” valossa ja määrittellä sitä ”yhteisten huolenaiheiden” termein. (ibid.). Avoimen koordinaation piirissä toimivien yhteiset huolenaiheet ja menetelmän kautta syntyvä yhteinen kieli puolestaan edelleen auttavat ja vahvistavat politiikan koordinoitua.

8.3. Avoin koordinaatiomenetelmä ja hyvän hallinnon vaatimukset

Komission valkoinen kirja (KOM 2001/428) ”Eurooppalainen hallintotapa” on aloite eurooppalaisen hallintotavan uudistamiseksi. Olen tarkastellut avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muotoutuvaa uutta hallintotapaa valkoisessa kirjassa esitettyjen hyvän hallinnon vaatimusten kautta. Erityisesti olen pyrkinyt pohtimaan asiaa koulutuspolitiikan kannalta.

Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönoton taustalla on myös pyrkimys parempaan hallintaan. Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä (2000) avoin koordinaatiomenetelmä nähdään mm. keinona levittää hyviä toimintatapoja. Päätelmissä korostetaan eri tahojen laajaa ja aktiivista osallistumista. Hyvää hallintoa korostavasta lähtökohdasta huolimatta tutkijat kohdistavat avoimeen koordinaatiomenetelmään kritiikkiä, joka liittyy hyvän hallinnon keskeisiin periaatteisiin, erityisesti avoimuuden, osallistumisen ja vastuun selkeyden vaatimuksiin. Olen esittänyt näihin liittyviä ongelmia myös avointa koordinaatiomenetelmää koulutuspolitiikan alalla sovellettaessa.

Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa muodostuneen hallintotavan avoimuuden, osallistumisen, vastuun selkeyden ja tehokkuuden (vaikuttavuuden) voidaan nähdä kytkeytyvän toisiinsa. Parannus yhdellä osa-alueella saisi aikaan muutoksen myös toisilla osa-alueilla. Jos menetelmä tosiasiallisesti olisi avoimempi, voisi osallistuminen lisääntyä. Jos taas vastuut olisivat selkeämmät, lisääntyisi avoimuus ja osallistuminen helpottuisi jne. Avoin, osallistumisen ja vastuun selkeyden näkökulmista hyvin toimiva menetelmä myös lisäisivät avoimen koordinaatiomenetelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Jos tarkastelee avoimen koordinaatiomenetelmän yksittäisiä elementtejä, esimerkiksi sen puitteissa tehtävää indikaattorityötä tai keskinäisen oppimisen organisoimista, hyvän hallintotavan ongelmia vaikuttaa olevan vähemmän. Tällaisissa konkreettisissa, pienemmissä toimintakokonaisuuksissa hallintotapa on pidemmälle muovautunut ja toimintatavoista on pystytty toiminnan mittakaavan vuoksi selkeämmin sopimaan.

Avoimen koordinaatiomenetelmän hyvään hallintoon liittyvät ongelmat voidaan nähdä myös laajemmin Euroopan unionin hallinnan ja erityisesti monitasohallinnan ongelmina. Monitasoisessa ja moniulotteisessa vuorovaikutuksessa, jossa toimijoiden asema ja muodollinen toimivalta ovat epäselvät eikä selkeitä pelisääntöjä ole, hämärtyvät myös avoimuuden, osallistumisen ja vastuun kysymykset. Hyvän hallinnon kysymykset avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä laajenevat tärkeiksi myös koko Euroopan unionin toiminnan legitimitietin näkökulmasta.

8.4. Euroopan unionin mahdollisuudet ohjata jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkaa lisääntyneet

Euroopan unionin toiminta koulutuskysymyksissä on vähitellen vahvistunut ja laajentunut. Kehitys vastaa uusfunktionalistista näkemystä integraation laajenemisesta ja syvenemisestä. Varsinainen käänne on Lissabonin huippukokous, mutta sitä pohjustaa Euroopan unionin aiempi, erityisesti Maastrichtin sopimuksen jälkeinen toiminta. 2000-luvulla Lissabonin strategian mukaisina esitettyjä koulutuspoliittisia tavoitteita löytyy Euroopan unionin 1990-luvulla julkaisemista asiakirjoista ja viitteitä niihin on jo 1980-luvulla. Lissabonin huippukokouksessa käyttöönotettu avoin koordinaatiomenetelmä lisää Euroopan unionin toimintamahdollisuuksia myös koulutuspolitiikan alalla.

Myös Euroopan unionin mahdollisuudet tehdä aloitteita Euroopan unionin puitteissa käsiteltävien asioiden määrän lisäämiseksi ovat avoimen koordinaation myötä kasvaneet.

Avoimen koordinaatiomenetelmän hyväksyminen yhteistyövälineeksi merkitsi sitä, että osa koulutukseen liittyvistä kysymyksistä siirtyi ylikansallisen päätöksenteon piiriin. Avoin koordinaatiomenetelmä myös muutti Euroopan unionin hallintotapaa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Hallintotapaan liittyvät myös Euroopan unionin mahdollisuudet ohjata jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkaa avoimen koordinaatiomenetelmän avulla.

Olen esitellyt Euroopan unionin kolme perinteistä ohjausmenetelmää: normiohjauksen, taloudellisen ohjauksen ja informaatio-ohjauksen. Avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa harjoitettava koordinaatio, suunnittelu ja yhteistoiminta voi sisältää elementtejä kaikista mainituista ohjausmenetelmistä. Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö voi johtaa normiohjaukseen jäsenvaltion tasolla, jos katsotaan että Euroopan unionin puitteissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan kansallista lainsäädäntöä. Taloudellista ohjausta voi esiintyä esimerkiksi avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa tehtävässä Euroopan unionin koordinoimassa yhteistyössä. Euroopan unionin toimintaohjelmien rahoituksella tuetaan myös Koulutus 2010 –ohjelman tavoitteita. Eniten avoimesta koordinaatiomenetelmästä löytyy informaatio-ohjauksen elementtejä. Euroopan unionin asiakirjatuotanto sekä tiedon tuottaminen, kerääminen ja arviointi sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla ovat keskeisesti mukana avoimessa koordinaatiomenetelmässä.

Avoimen koordinaatiomenetelmän ohjausvoimaa suhteessa muihin Euroopan unionin ohjausmenetelmiin lisäävät sille hallintotapana ominaiset systemaattisuus, prosessimaisuus ja ylikansallinen koordinaatio. Yhteistyö ja yhteistoiminta ovat avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisiä menettelytapoja, mutta koordinaatio luo yhteistoiminnalle muodollisia, yhdessä sovittuja sääntöjä ja vie avointa koordinaatiomenetelmää ohjauksen suuntaan. Avoimen koordinaation piirissä käsiteltävistä kysymyksistä tekee usein aloitteen jokin Euroopan unionin toimielin. Yhteistyössä, mutta Euroopan unionin koordinaation johdolla sovitaan koulutuspolitiikan alalla tärkeistä kysymyksistä ja asioista, joihin avoimella koordinaatiomenetelmällä halutaan vaikuttaa. Prosessin edetessä sovitaan komission esitysten pohjalta yhteisistä tavoitteista, niitä kuvaavista indikaattoreista ja asetetaan tavoitearvoja. Koordinoivan tahon velvollisuus on varmistaa, että sovitut tavoitteet saavutetaan tai ainakin osoittaa, onko näin käynyt.

Avoin koordinaatiomenetelmä mahdollistaa Euroopan unionin entistä johdonmukaisemman ja järjestelmällisemmän toiminnan koulutuskysymyksissä ja lisää näin Euroopan unionin kykyä ohjata jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkaa. Avoimen koordinaatiomenetelmän mukaiseen yhteistyöhön ja sen luomaan hallintotapaan kuuluu kokemusten jakaminen ja vaihto, verkostoissa toimiminen, keskinäinen oppiminen, raportointi, saavutettujen tulosten arviointi ja parhaiden käytäntöjen määrittely. Tällaisessa toiminnassa Euroopan unionin ja jäsenvaltion rajat hämärtyvät ja aletaan toimia Euroopan unionin puitteissa muodostuneessa

hallintajärjestelmässä. Asettamalla eurooppalaisia vertailuarvoja pyritään siihen, että jäsenmaiden koulutuspoliittiset ratkaisut kehittyisivät Lissabonin strategian viitoittamaan suuntaan. Avoimen koordinaatiomenetelmän avulla ei kuitenkaan pyritä yhtenäiseen tai yhdenlaiseen koulutusjärjestelmään jäsenvaltioissa, vaan ohjataan erilaisia kansallisia järjestelmiä saavuttamaan yhdessä sovitut tavoitteet.

Avoimien koordinaatiomenetelmä lisää koulutuspolitiikan eurooppalaista ulottuvuutta määrittelemällä koulutuspoliittisia painopisteitä ja Euroopan unionin tason vertailuarvoja. Keskinäisen oppimisen järjestäminen ja sen puitteissa määritellyt hyvät käytännöt lisäävät politiikan ”eurooppalaisuutta”. Avoimen koordinaatiomenetelmän yhdistämisestä erityisesti Lissabonin strategian tavoitteisiin seuraa keskittyminen kasvun ja työllisyyden edistämistä koskeviin kysymyksiin. Tämä kaventaa näkemystä koulutuksesta ja sen tehtävistä, mutta se voi olla alue, jolla on järkevä tehdä Euroopan unionin tasoista yhteistyötä myös koulutuspolitiikassa. Erityisesti tämä koskee sellaisia yhteisesti tärkeiksi koettuja kysymyksiä, joihin liittyy vastavuoroisuutta tai joissa pyritään saavuttamaan jotain, mitä jäsenvaltio ei voi yksin saavuttaa. Vaarana kuitenkin on, että lyhyen tähtäimen tavoitteet korostuvat pitkän tähtäimen suunnittelun ja tavoitteiden kustannuksella. Se, että avoimen koordinaatiomenetelmän prosessi koulutukseen liittyvissä kysymyksissä hitaan käynnistysvaiheen jälkeen on edennyt suhteellisen nopeasti voi kertoa myös siitä, että samat asiat koetaan tärkeiksi yhtä aikaa jäsenvaltioissa ja Euroopan unionissa. Ongelmat ovat ainakin osittain yhteisiä, eivätkä Euroopan unionin ja jäsenmaiden koulutuspoliittiset pyrkimykset ole välttämättä erisuuntaisia tai keskenään yhteen sovittamattomia.

Avoimien koordinaatiomenetelmä on Euroopan unionin uusi ohjaus- ja hallintatapa. Se ei poista aiempia ohjaustapoja, eikä avoimen koordinaation käyttöönotto muuta perussopimuksen mukaista toimivaltaa. Avoimien koordinaatiomenetelmä kuitenkin lisää jännitettä yhtäältä diversiteetin ja konvergenssin ja toisaalta jäsenvaltion ja Euroopan unionin toimivallan välillä. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Koulutus 2010-ohjelman tavoitteisiin ja niiden omien toimien ei tule olla ristiriidassa ohjelman tavoitteiden kanssa. Vaikka jäsenvaltiot ovat itse olleet määrittämässä ko. tavoitteita, voi yksittäisen jäsenvaltion vapaan harkinnan katsoa prosessiin liittyvien kompromissien ja näkemysten yhteen sovittamisen vuoksi vähentyneen. Erityisesti avoimen koordinaation Euroopan unionille antaman aloitteellisuuden ja vahvan koordinaation näkökulmasta unionin mahdollisuudet ohjata kansallista koulutuspolitiikkaa ovat puolestaan lisääntyneet. Euroopan unionin ohjauksellista otetta voi vahvistaa myös se, jos avoimien koordinaatiomenetelmä institutionalisoituu entisestään ja sen ympärille muodostuu pysyviä toimintamalleja ja rakenteita.

Luodessaan ”eurooppalaista” näkemystä koulutukseen liittyvistä kysymyksistä avoimien koordinaatiomenetelmä voi johtaa lisääntyneeseen yhdenmukaisuuteen jäsenvaltioiden koulutuspoliittisissa ratkaisuissa. Avoimien koordinaatiomenetelmän antamalla instrumenteilla ja keinoilla ei voida aiheuttaa muutoksia ilman jäsenvaltion omaa tahtoa. Euroopan unionin koulutuspolitiikka vahvistuu, jos jäsenvaltioille ja Euroopan unionille syntyy yhtenäinen näkemys

ja jäsenvaltiot tekevät omissa koulutusjärjestelmissään samansuuntaisia muutoksia. Yksittäisiin kysymyksiin liittyvä, mutta ko. asioissa suuri vaikutus voi olla vertailuarvoilla. Jos vertailuarvojen saavuttamista pidetään jäsenvaltioissa velvollisuutena, tulee avoimesta koordinaatiomenetelmästä tältä osin instituutio. Jos jäsenvaltiot luopuisivat kansallisesti tarkoituksenmukaisiksi kokemistaan tavoitteista, eivätkä hyödyntäisi avoimen koordinaatiomenetelmän antamia mahdollisuuksia tehdä kansallisia ratkaisuja, muodostuisi Euroopan unionin koulutuspolitiikasta normi. Vaikka näin pitkälle tuskin mennään, avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö jättää jälkiä myös kansalliseen koulutuspolitiikkaan.

8.5. *Avoimen koordinaatiomenetelmän tulevaisuudesta*

Avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydestä Lissabonin strategian toimeenpanoon seuraa kysymys siitä, miten menetelmälle käy vuoden 2010 jälkeen? Avoin koordinaatiomenetelmä jäi nimettynä itsenäisenä menetelmänä Euroopan unionin uuden perustuslakiehdotuksen ulkopuolelle (Gornitzka 2005, 5; myös Wessels & Linsenmann 2002). Paitsi että avointa koordinaatiomenetelmää sovelletaan eri lailla eri politiikoissa, ovat tutkijat myös esittäneet, että avoimen koordinaatiomenetelmän luonne ja sen puitteissa harjoitettavan koordinaation ja yhteistyön keskinäiset painotukset voivat ajan myötä muuttua. On mahdollista, että vaikka avointa koordinaatiomenetelmää ei kodifioitaisi Euroopan unionin asiakirjoihin tai sen jatkumiseen vuoden 2010 jälkeen ei otettaisi muodollisesti kantaa, sen luoma yhteistoimintamalli ja sen puitteissa luotu hallintotapa säilyy kunkin politiikan tarpeiden mukaan.

Työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen alalla avoin koordinaatiomenetelmä on ollut käytössä pidempään kuin koulutuspolitiikassa. Zeitlin (2005b, 483-493) listaa viisi tapaa parantaa ja uudistaa avoimen koordinaatiomenetelmän toimintaa ko. politiikan aloilla. Zeitlinin lista voisi tulla kyseeseen myös koulutuspolitiikassa. Zeitlinin (ibid.) mukaan avoimen koordinaation prosesseja tulisi uudistaa seuraavissa kysymyksissä: tulisi lisätä menetelmän läpinäkyvyyttä, varmistaa laaja osallistuminen, tuoda avoin koordinaatio myös kansalliseen politiikan tekemiseen sekä vahvistaa keskinäistä oppimista. Lisäksi Zeitlinin (2005b, 491-492) mukaan jäsenvaltioiden tulisi sitoutua avoimeen koordinaatiomenetelmään poliittisesti voimakkaammin.

Yhteys Euroopan unionin yleiseen poliittiseen tilanteeseen on oleellinen avoimen koordinaatiomenetelmän toiminnalle. Tähän liittyy myös menetelmän haavoittuvuus: mitä tapahtuu avoimelle koordinaatiomenetelmälle, jos Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamisessa epäonnistutaan? Laajemmin on kyse myös siitä, että avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa asetettujen tavoitteiden on syytä olla järkeviä ja realistisia. Jos kuilu asetettujen tavoitteiden ja saavutusten välillä on suuri, ei ainoastaan yksittäisen politiikan ja hallintotavan, vaan koko Euroopan unionin yleinen uskottavuus kärsii.

Kokonaisuutena avointa koordinaatiomenetelmää tarkastellessa menetelmä näyttäytyy enemmän yhteistyönä ja sen joustavana organisoimisena kuin selkeät säännöt omaavana toimintana, jossa toimijoiden roolit ja tavoitteet olisi tarkkaan määritelty. Osittain tähän liittyvät myös avoimelle koordinaatiomenetelmälle asetetut suuret odotukset. Jos menetelmä institutionalisoituisi voimakkaasti, se voisi menettää osan joustavuudestaan ja innovatiivisuudestaan. Samalla voitaisiin menettää yksi mahdollisuus vastata niihin Euroopan unionin hallinnan haasteisiin, joihin avoin koordinaatiomenetelmä on suunniteltu vastaamaan. Hallintotavan ja erityisesti hyvän hallinnon näkökulmista esiin nousseet avoimen koordinaatiomenetelmän puutteet osoittavat menetelmään liittyvän vielä paljon ongelmia. Ongelmat tulisi ratkaista ainakin jos menetelmän oletetaan vastaavan yhteen Euroopan unionin suurimmista haasteista, sen toiminnan legitimitettiin.

Lähteet

1. Kirjallisuus

- Aarrevaara, T. 2001. Institutionaaliset uudistukset Euroopan unionissa. Keskustelualoitteita 2001:1. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki.
- Aarrevaara, T. & Seppälä, P. 2002. Näkökulmia alue- ja paikallishallinnon osallistumisesta EU:n päätöksentekoon. Luettu 13.12.2002 www.hel.fi/kkansl/julkaisut/Nakokulmia/osallistuja.htm.
- Adam, S. 2001. Transnational Education Project. Report and Recommendations. Report to the Confederation of European Union Rectors' Conference.
- Adler, E. & Haas, P. M. 1992. Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization* Vol. 46 Number 1 Winter 1992, 367-390.
- Ahlstedt, L., Jahnukainen, I. & Vartola, J. 1986. Organisaatio ohjauksjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. *Ekonomia-sarja*. Espoo: Weilin + Göös.
- Aholainen, R. 1996. Euroopan unioni ja koulutuspolitiikka. Teoksessa *Opiskellen Euroopan unioniin*. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Edita, 151-161.
- Ahonen, P. 2001. Soft Governance, Agile Union? Analysis of the Extensions of Open Coordination in 2000. EIPA 18.IV-2001. Luettu 1.7.2005 <http://aei.pitt.edu/archive>.
- Ahonen, P. 2002. Kaukana Euroopan sosiaalipolitiikan ”Rooma” ja ”Maastricht”: avoimen koordinoitimetodin näkökulma. *Janus. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti* Vol. 10 (1) 2002, 38-54.
- Amaral, A., Jones, G. A. & Karseth, B. 2002. *Governing higher education: national perspectives on institutional governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Amaral, A. & Magalhães, A. 2001. On markets, autonomy and regulation: the Janus Head revisited. *Higher Education Policy* Vol. 14, No 1. International Association of Universities. Exeter: Elsevier Science Ltd., 7-20.
- Antola, E. & Tuusvuori, O. 1983. Länsi-Euroopan integraatio ja Suomi. Ulkopoliittisen instituutin julkaisuja. Turku.
- Antoniades, A. 2003. Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics. *Global Society* Vol. 17, No. 1, Carfax Publishing, 21-38.
- Arrowsmith, J., Sisson, K. & Marginson, P. 2004. What can 'benchmarking' offer the open method of coordination? *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004, 311-328.
- Bache, I. & Flinders, M. 2004. Themes and Issues in Multi-level Governance. Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. (toim.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1-11.

- Barbier, J-C. 2005. The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection. Teoksessa Zeitlin, J. & Pochet, P. with Magnusson, L. (toim.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: P. I. E. - Peter Lang S. A, 417-446.
- Barry, A. 1993. The European Community and European Government: Harmonization, Mobility and Space. *Economy and Society* Vol. 22 (3), 314-326.
- Beerkens, E. 2001. International Inter-organisational Arrangements in Higher Education: Towards a Typology. Paper prepared for the 23rd EAIR Forum September 2001 Porto, Portugal.
- Begg, I. 1996. Introduction: Regulation in the European Union. *Journal of European Public Policy* 3:4 December 1996, 525-535.
- Behning, U. s.a. Die 'neue Methode der offenen Koordination': Versuche der integrationstheoretischen Klassifizierung einer neuen Form des sozialpolitischen Regierens in der Europäischen Union. Luettu 25.10.2005 <http://eucenter.wisc.edu/OMC>.
- Bellamy, R. & Castiglione, D. 2001. Normative Theory and the European Union: Legitimising the Euro-polity and its Regime. *Queen's Papers on Europeanisation*. No 13/2001. Luettu 17.10.2003 <http://www.qub.ac.uk/ies.onlinepapers/poe.html>.
- Bemelmans-Videc, M-L., Rist, R. C. & Vedung, E. 1998. (toim.) *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bennett, C. J. 1991. Review Article: What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science* Volume 21 Part 2 April 1991, Cambridge: Cambridge University Press, 215-233.
- Bennett, C. J. 1991b. How States Utilize Foreign Evidence. *Journal of Public Policy* 33 (4), 31-54.
- Berghman, J. & Okma, K. G. H. 2003. The Method of Open Co-ordination: open procedures or closed circuit? Social policy making between science and politics. Luettu 25.10.2005 <http://eucenter.wisc.edu/OMC>.
- Birnbaum, R. 1988. *How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. 1991. *Reframing organizations. Artistry, Choice, and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Borrás, S. & Greve, B. 2004. Concluding remarks: New method or just cheap talk? *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004. Routledge. Taylor & Francis Group, 329-336.
- Borrás, S. & Jacobsson, K. 2004. The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004. Routledge. Taylor & Francis Group, 185-208.
- Bulmer, S. J. 1993. The Governance of the European Union: a New Institutional Approach. *Journal of Public Policy* Vol 13 Part 4. October-December 1993. Cambridge University Press, 351-380.
- Burley, A-M. & Mattli, W. 1993. Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization* 47:1, Winter 1993, 41-76.
- Büchs, M. 2003. Methodological and Conceptual Issues in Researching the Open Method of Co-ordination. *Cross-National Research Papers* 7 (1) November 2003. Luettu 30.8.2005 <http://www.xnat.org/uk/seminarPubs>.
- Büchs, M. & Friedrich, D. 2005. Surface Integration. The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany. Teoksessa Zeitlin, J. & Pochet, P. with Magnusson, L. (toim.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: P. I. E. -Peter Lang S. A, 249-286.

- Börzel, T. A. 1998. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration* Vol. 76 Summer 1998. Oxford: Blackwell, 253-273.
- Börzel, T. A. 2003. Shaping and Taking EU Policies: Member States Responses to Europeanization. *Queen's Papers on Europeanisation*. No 2/2003. Luettu 3.12.2003 <http://www.qub.ac.uk/ies.onlinepapers/poe.html> .
- Börzel, T. A. & Risse, T. 2000. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers (EioP)* Vol 4, No 15. Luettu 24.1.2003 <http://eiop.or.at/texte>.
- Caporaso, J. A. & Wittenbrinck, J. 2006. The new modes of governance and political authority in Europe. *Journal of European Public Policy* 13:4 June 2006. Special issue Symposium: European Governance. Routledge: Taylor & Francis Group, 471-481.
- Caracostas, P. 2003. Shared Governance Through Mutual Policy Learning. Some Implications of the ERA Strategy for the 'Open Co-ordination' of Research Policies in Europe. Teoksessa Edler, J., Kuhlmann, S. & Behrens, M. (toim.) *Changing Governance of Research and Technology Policy. The European Research Area*. Cheltenham: Edward Elgar, 33-63.
- Caviedes, A. 2004. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? *Journal of European Public Policy* 11:2 April. Routledge. Taylor & Francis Group, 289-310.
- Cerych, L. 2002. Sorbonne, Bologna, Prague: Where do we go from here? Teoksessa Enders, J. & Fulton, O. (toim.) *Higher Education in a Globalising World. International Trends and Mutual Observations. A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler. Higher Education Dynamics. Volume 1*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 121-126.
- Checkland, P. 1981. *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Christiansen, T., Follesdal, A. & Piattoni, S. 2003. Informal Governance in the European Union: an introduction. Teoksessa Christiansen, T. & Piattoni, S. (toim.) *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar, 1-21.
- Clark, B. R. 1983. *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Collignon, S., Dehousse, R., Gabolde, J., Jouen, M., Pochet, P., Salais, R., Sprenger R-U. & Zsolt de Sousa, H. 2005. The Lisbon strategy and the open method of co-ordination. 12 recommendations for an effective multi-level strategy. *Notre Europe. Policy paper No 12*. March 2005. Luettu 20.1.2006 www.notre-europe.asso.fr.
- Dale, R. 2004. Forms of governance, governmentality and the EU's Open Method of Coordination. Teoksessa Larner, W. & Walters, W. (toim.) *Global governmentality. Governing international spaces*. Lontoo: Routledge. Taylor & Francis Group. 174-194.
- Dehousse, R. 2002. Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance. *Jean Monnet Working Paper 2/2002*. New York: New York University School of Law.
- De la Porte, C. 2002. Is the Open Method of Coordination Appropriate for organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas? *European Law Journal* Vol. 8 (1), 38-58.
- De la Porte, C. & Nanz, P. 2004. The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004, 267-288.
- De la Porte, C., Pochet, P. & Room, G. 2001. Social benchmarking, policy making and new governance in the EU. *Journal of European Social Policy* Vol 11 (4), 291-307.

- De la Porte, C. & Pochet, P. 2002. Introduction. Teoksessa De la Porte, C. & Pochet, P. (toim.) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*. Bryssel: Presses Interuniversitaires Européennes –Peter Lang S.A.
- De la Porte, C. & Pochet, P. 2002b. *Supple Co-ordination at EU Level and Key Actors' Involvement*. Teoksessa De la Porte, C. & Pochet, P. (toim.) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*. Bryssel: Presses Interuniversitaires Européennes –Peter Lang S.A.
- De la Porte, C. & Pochet, P. 2005. *Participation in the Open Method of Co-ordination. The Cases of Employment and Social Inclusion*. Teoksessa Zeitlin, J. & Pochet, P. with Magnusson, L. (toim.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: P. I. E. –Peter Lang S. A., 353-390.
- De Wit, K. 2003. *The Consequences of European Integration for Higher Education. Higher Education Policy*. *International Association of Universities* 16, 161-178.
- De Wit, K. & Verhoeven, J. 2001. *The Higher Education Policy of the European Union: With or Against the Member States?* Teoksessa Huisman, J., Maassen, P. & Neave, G. (toim.) *Higher Education and the Nation State. The International Dimension of Higher Education*. Centre for Higher Education Policy Studies, University of Twente, Enschede, the Netherlands. Amsterdam: IAU Press, Pergamon, 175-232.
- De Witte, B. 1993. *Higher Education and the Constitution of the European Community*. Teoksessa Gellert, C. (toim.) *Higher Education in Europe*. Lontoo: Jessica Kingsley Publishers Ltd, 185-202.
- Diez, T. & Wiener, A. 2004. *Introducing the Mosaic of Integration Theory*. Teoksessa Wiener, A. & Diez, T. (toim.) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1-24.
- Dinan, D. 1997. *The Commission and the Intergovernmental Conferences*. Teoksessa Nugent, N. (toim.) *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Lontoo: MacMillan Press Ltd, 226-244.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. 1996. *Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature*. *Political Studies* XLIV, 343-357.
- Drake, H. 1997. *The European Commission and the Politics of Legitimacy in the European Union*. Teoksessa Nugent, N. (toim.) *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Lontoo: MacMillan Press Ltd., 226-244.
- Dunlop, C. 2000. *Epistemic Communities: A Reply to Toke*. *Politics* 20 (3), 137-144.
- Eberlein, B. & Kerwer, D. 2002. *New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective*. *Journal of Common Market Studies* Volume 42. Number 1, 121-42.
- Eberlein, B. & Kerwer, D. 2004. *Theorising the New Modes of European Governance*. *European Integration online Papers (EioP)* Vol. 6 No 5. Luettu 16.4.2002 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>.
- Education for Europeans*. 1995. *Towards the Learning Society. A report from the European Round Table of Industrialists*. February 1995. Luettu 15.2.2004 www.ert.be.
- Eerola, R., Mylly, T. & Saarinen, P. 1997. *EU-oikeuden perusteet. Julkisoikeuden laitos. Tampereen yliopisto*.
- EIRO *European Industrial Relations Observatory On-line*. Luettu 10.1.2004 www.eiro.eurofound.int
- Enders, J. & Fulton, O. 2002. (toim.) *Higher Education in a Globalising World. International Trends and Mutual Observations. A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler. Higher Education Dynamics. Volume 1*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Enders, J., Jeliaskova, M. & Maassen, P. 2003. Higher Education Policy Formulation and Implementation: A Framework for Case Analysis. Prepared for the CHER 16th annual conference Reform and Change in Higher Education: Renewed expectations and improved performance? Porto, 4-6 September 2003.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1999. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Etzioni, A. 1975. A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement, and their Correlates. New York: Free Press.
- Featherstone, K. 2003. Introduction: In the Name of 'Europe'. Teoksessa Featherstone, K. & Radaelli, C. M. (toim.) The Politics of Europeanization. New York: Oxford University Press, 3-26.
- Featherstone, K. & Radaelli, C. M. 2003. (toim.) The Politics of Europeanization. New York: Oxford University Press.
- Frösén, K. 1996. Euroopan unionin toimielimet ja päätöksenteko. Teoksessa Opiskellen Euroopan unioniin. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Edita, 17-37.
- Gadamer, H-G. 2005. Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa. Valikoinut ja suomentanut Ismo Nikander. Tampere: Vastapaino.
- Giddens, A. 2002. Runaway World. How Globalisation is Reshaping our Lives. New edition. Lontoo: Profile Books.
- Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maassen, P., Meek, L., van Vught, F. & de Weert, E. 1994. Higher Education Policy. An International Comparative Perspective. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente, The Netherlands. Oxford: IAU Press.
- Goetz, K. H. & Hix, S. 2001. Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems. Lontoo: Frank Cass Publishers.
- Gornitzka, Å. 2005. Coordinating policies for a "Europe of knowledge". Emerging practices of the "Open Method of Coordination" in education and research. Working Paper No. 16, March 2005. Luettu 1.12.2005 <http://www.arena.uio.no>.
- Gornitzka, Å. & Maassen, P. 2000. Hybrid steering approaches with respect to European higher education. Higher Education Policy Vol. 13, Issue 3, 267-285.
- Gstöhl, S. 2000. The European Union after Amsterdam: Towards a Theoretical Approach to (Differentiated) Integration. Teoksessa Cowles, M. G. & Smith, M. (toim.) The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance and Revival Volume 5, Oxford University Press, 42-63.
- Haahr, J. H. 2004. Open co-ordination as advanced liberal government. Journal of European Public Policy 11:2 April 2004, 209-230.
- Haas, E. B. 1958. The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957. Stanford. Painettu 1996 Ann Arbor Michigan: UMI Books on Demand.
- Haas, E. B. 1970. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. International Organization Vol. XXIV No. 4 Autumn 1970, 607-646.
- Haas, P. M. 1992. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. International Organization Vol. 46 Number 1 Winter 1992, 1-35.
- Hackl, E. 2001. Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education. EUI Working Papers. RSC No. 2001/09. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Luettu 20.9.2002 www.iue.it.
- Harman, G. 2005. Political Instruments Employed by Governments to Enhance University Research and Knowledge Transfer Capacity. Higher Education Management and Policy Volume 17, No 2, 75-89.

- Harmon, M. M. & Mayer, R. T. 1986. *Organization Theory for Public Administration*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Haug, G. 2005. The public responsibility of higher education: preparation for the labour market. Teoksessa Weber, L. & Bergan, S. (toim.) *The public responsibility for higher education and research*. Council of Europe higher education series No. 2. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 203-210.
- Heidegger, M. 2000. *Oleminen ja aika*. Suomentanut Reijo Kupiainen. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Héritier, A. 1999. Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective. *Journal of European Public Policy* 6:2, 269-82.
- Hettne, J. 2003. Subsidiariteitsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll? Svenska institutet för europapolitiska studier 2003:4. Tukholma: Sieps.
- Histoire 2006. *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation. Comment l'Europe se construit – Un exemple*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Hix, S. 1999. Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses *European Journal of Political Research* 35, 69-106.
- Hodson, D. & Maher, I. 2001. The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. *Journal of Common Market Studies* November Vol. 39 No 4, 719-746.
- Hooghe, L. & Marks, G. 2001. Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EioP)* Vol. 5 2001 No 11. Luettu 12.10.2001 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>.
- Huisman, J., Maassen, P. & Neave, G. 2001. Introduction. Europe: The pioneer or the exception. Teoksessa Huisman, J., Maassen, P. & Neave, G. (toim.) *Higher Education and the Nation State. The International Dimension of Higher Education*. Centre for Higher Education Policy Studies, University of Twente, Enschede, the Netherlands. Amsterdam: IAU Press, Pergamon, 1-12.
- Hyryläinen, E. 1999. Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen. Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. *Acta Wasaensia*. No 73 Hallintotiede 5. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Hölttä, S. 1995. *Towards the self-regulative university*. Akateeminen väitöskirja. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 23, Joensuu.
- Höreth, M. 1999. No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance. *Journal of European Public Policy* 6:2, 249-68.
- Investing in Knowledge. 1997. *The Integration of Technology in European Education*. The European Round Table of Industrialists. February 1997. Luettu 15.2.2004 www.ert.be.
- Jackson, N. & Lund, H. 2000. Introduction to Benchmarking. Teoksessa Jackson, N. & Lund, H. (toim.) *Benchmarking for Higher Education*. Buckingham: Society for Research into Higher Education & Open University Press, 3-12.
- Jessop, B. 2004. Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. (toim.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 49-74.
- Jessop, B. 2004b. *The European Union and Recent Transformations in Statehood*. Department of Sociology, Lancaster University. Luettu 15.12.2005 www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/jessop-eyu-transformations-statehood.pdf.
- Juntunen, M. & Mehtonen, L. 1982. *Ihmistieteiden filosofiset perusteet*. Jyväskylä: Gummerus.

- Järvinen, P. & Järvinen, A. 2000. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpajan kirja.
- Kaartinen-Koutaniemi, M. 2002. Suositukset menetelmän soveltamista varten. Hämäläinen, K., Kaartinen-Koutaniemi, M. (toim.) Benchmarking korkeakoulujen kehittämismälineenä. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 13:2002, 104-108.
- Kaiser, S. & Prange, H. 2004. Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy. *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004, 249-266.
- Kari, M. 2004. EU:n uusi perustuslaki ja sosiaalipolitiikka. *Janus. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti* Vol. (4) 2003, 367-375.
- Kari, M. & Saari, J. 2005. Sosiaalinen Eurooppa. Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. Helsinki: Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotus.
- Karjalainen, A. 2002. Mitä benchmarking-arviointi on? Teoksessa Hämäläinen, K., Kaartinen-Koutaniemi, M. (toim.) Benchmarking korkeakoulujen kehittämismälineenä. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 13:2002, 10-19.
- Karjalainen, A., Kuortti, K. & Niinikoski, S. 2002. Creative Benchmarking. Designing sustainable international cooperation in higher education. Oulu: University Press of Oulu.
- Knill, C. & Lemkuhl, D. 1999. How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers (EioP)* Vol 3, No 7. Luettu 24.1.2003 <http://eiop.or.at/texte>.
- Knill, C. & Lenschow, A. 2001. "Seek and ye shall find!" Linking Different Perspectives on Institutional Change. *Comparative Political Studies* Vol. 34 No. 2 March 2001. Sage Publications, Inc., 187-215.
- Knill, C. & Lenschow, A. 2003. Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. *European Integration online Papers (EioP)* Vol 7, No 1. Luettu 12.2.2003 <http://eiop.or.at/texte>.
- Kogan, M. 1998. University-State Relations: A Comparative Perspective. *Higher Education Management* July 1998, Vol. 10, No. 2, 121-135.
- Kogan, M. 2002. National Characteristics and Policy Idiosyncrasies. Teoksessa Enders, J. & Fulton, O. (toim.) Higher Education in a Globalising World. *International Trends and Mutual Observations. A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler. Higher Education Dynamics. Volume 1.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 39-52.
- Kupiainen, R. 2005. Heidegger ja faktisuuden hermeneutiikka. 2005. Teoksessa Tontti, J. (toim.) Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta. Tampere: Vastapaino, 85-97.
- Kusch, M. 1986. Ymmärtämisen haaste. Prometheus-sarja. Oulu: Kustannusosakeyhtiö Pohjoinen.
- Laakso, S. 2002. Oikeusvarmuuden periaate Euroopan unionin oikeudessa. *Hallinnon tutkimus* 2:2002. Hallinnon tutkimuksen seura.
- Laffan, B., O'Donnell, R. & Smith, M. 2000. Europe's Experimental Union. Rethinking integration. Lontoo: Routledge.
- Laffan, B. & Shaw, C. 2005. Classifying and Mapping OMC in different policy areas. NEWGOV New Modes of Governance Project 29 July 2005. Luettu 25.10.2005 <http://eucenter.wis.edu/OMC>.
- Larsson, A. 2002. Yhteistyön uusi avoin menetelmä – kestävä menetelmä pirstoituneen Euroopan ja Euroopan supervaltion välille? Käytännönläheinen näkökulma. *Työpoliittinen aikakauskirja* 4/2002, 30-44.
- Laukkanen, R. & Ollikainen, A. 2001. Kansainvälinen yhteistyö koulutuspolitiikassa. Teoksessa Mäkinen, R. & Poropudas, O. (toim.) Irtiotto 90-luvun

- koulutuspolitiikasta. Koulutuspoliittinen artikkelikokoelma. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos.
- Lawn, M. & Lingard, B. 2002. Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal* Volume 1, Number 2, 290-307.
- Lehikoinen, A. 2002. Tutkintojärjestelmien ja korkeakoulumallien kehitys Euroopassa. Teoksessa *Omalla tiellä. Ammattikorkeakoulut kymmenen vuotta*. ARENE. Helsinki: Edita, 340-349.
- Lehtisalo, L. 1991. Uuteen koulutusajatteluun: tieto, kulttuuri, työoppimisyhteiskunnassa. Porvoo: WSOY.
- Leitner, E. 1993. Developments in European Community Politics of Higher Education – Observations from Outside. Teoksessa Gellert, C. (toim.) *Higher Education in Europe*. Lontoo: Jessica Kingsley Publishers, 203-217.
- Lenaerts, K. 1994. Education in European Community Law after “Maastricht”. *Common Market Law Review* 31, 7-41.
- López-Santana, M. 2004. 'Unpacking' the Policy-Making Process: The European Employment Strategy and Europeanization. Luettu 10.4.2005 www.umich.edu/~marielyl.
- Ludlow, P. 2002. The Barcelona Council. *European Council Commentary* Volume 1, Number 2. Bryssel: EuroComment.
- Luhmann, N. 1995. *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Lundquist, L. 1987. *Implementation Steering, An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Maassen, P. 2003. Shifts in Governance Arrangements. An Interpretation of the Introduction of New Management Structures in Higher Education. Teoksessa Amaral, A., Meek, V. L., Larsen, I. M. & al. (toim.) *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 31-53.
- Maassen, P. 2004. Control, accountability, and autonomy. Recent developments with respect to higher education governance. Paper presented at Fulbright Brainstorms Seminar. *New Trends in Higher Education*. Lisbon, 24 – 25 September 2004.
- Mabbett, D. 2005. Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe. ESRC Seminar Series. *Implementing the Lisbon Strategy: Policy co-ordination through 'open' methods*. Economic & Social Research Council. Luettu 25.10.2005 <http://eucenter.wis.edu/OMC>.
- Magnusson, L. 2005. Foreword. Teoksessa Zeitlin, J. & Pochet, P. with Magnusson, L. (toim.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: P. I. E. –Peter Lang S. A., 17-18.
- Majone, G. D. 1996. (toim.) *Regulating Europe*. Lontoo: Routledge.
- Marks, G., Scharpf, F. W., Schmitter, P. C. & Streeck, W. 1996. *Governance in the European Union*. Lontoo: SAGE Publications.
- Matlary, J. H. 1997. The Role of the Commission: A Theoretical Discussion. Teoksessa Nugent, N. (toim.) *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Lontoo: MacMillan Press Ltd., 265-283.
- Mc-Daniel, O. C. 1991. Higher Education Policy After 1992? An Agenda for European Higher Education Policy. *Higher Education Policy* 4 (4), 42-49.
- Meek, V. L. 2002. Changing Patterns in Modes of Co-ordination of Higher Education. Teoksessa Enders, J. & Fulton, O. (toim.) *Higher Education in a Globalising World. International Trends and Mutual Observations. A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler. Higher Education Dynamics. Volume 1*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 53-72.

- Meek, V. L., Goedegebuure, L., Kivinen, O. & Rinne, R. 1996. (toim.) *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. IAU Press. Issues in Higher Education. Pergamon.
- Mitter, W. 1998. Koulutuksen yhtenäisyys ja erilaisuus yhdentyvässä Euroopassa. *Aikuiskasvatus* 3/1998, 200-207.
- Mäkelä, K. 1998. Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa Mäkelä, K. (toim.) *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Helsinki: Gaudeamus, 42-61.
- Neave, G. 1989. Foundation or Roof? The quantitative, structural and institutional dimensions in the study of higher education. *European Journal of Education* Vol. 24, No 3.
- Neave, G. 1995. On Living in Interesting Times: higher education in Western Europe 1985-1995. *European Journal of Education* Vol. 30, No. 4, 377-393.
- Neave, G. 1996. Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis. Teoksessa Meek, L. V., Goedegebuure, L., Kivinen, O. & Rinne, R. (toim.) *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. IAU Press. Issues in Higher Education. Pergamon.
- Neave, G. 2001. The European Dimension in Higher Education: An Excursion into the Modern Use of Historical Analogues. Teoksessa Huisman, J., Maassen, P. & Neave, G. (toim.) *Higher Education and the Nation State. The International Dimension of Higher Education*. Centre for Higher Education Policy Studies, University of Twente, Enschede, The Netherlands. Amsterdam: IAU Press, Pergamon, 13 - 74.
- Neave, G. & Van Vught, F. 1994. Government and Higher Education relationships Across Three Continents. *The Winds of Change*. IAU Press: Oxford.
- Niemi-Lilahti, A. 2002. Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus. *Hallinnon tutkimus* Vol. 21, 3/2002, 209-220.
- Niiluoto, I. 1999. *Johdatus tieteenfilosofiaan*. 2. painos. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Helsinki: Otava.
- Nikander, I. 2005. Filosofisesta hermeneutiikasta. Suomentajan esipuhe. Teoksessa Gadamer, H-G. 2005. *Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Tampere: Vastapaino, vii-xiii.
- Nikander, I. 2005b. Dialogin mahdollisuus ja mahdottomuus – Gadamerin ja Derridan ”epätodennäköinen kiistely”. Teoksessa Tontti, J. (toim.) *Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta*. Tampere: Vastapaino, 241-265.
- Nóvoa, A. 2002. Ways of thinking about education in Europe. Teoksessa Nóvoa, A. & Lawn, M. (toim.) *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 131-156.
- Nóvoa, A. & Lawn, M. 2002. Introduction. Teoksessa Nóvoa, A. & Lawn, M. (toim.) *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Nugent, N. 1997. Themes and Prospects. Teoksessa Nugent, N. (toim.) *At the Heart of the Union*. Studies of the European Commission. Lontoo: MacMillan Press Ltd.
- Ollikainen, A. 1999. The Single Market for Education and National Education Policy. Europeanisation of Finnish education policy discourses 1987-1997. Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 49. Turku: Turun yliopisto.
- Ollikainen, A. & Honkanen, P. 1996. Kosmopoliittien kilpakenttä. Näkökulmia korkeakoulutuksen kansainvälisyyteen. Koulutussosiologian tutkimuskeskus. Raportteja 35. Turku: Turun yliopisto.
- Ollitervo, S. 2005. Hans-Georg Gadamerin (1990-2002) filosofinen hermeneutiikka. 7.3.2005. Luettu 6.3.2006 www.blogit.helsinki.fi/hist-jatkokoulutus.

- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Palonen, K. 1988. Tekstistä politiikkaan. Tampere: Vastapaino.
- Paul, J-P. 1994. Euroopan unioni. Uusi maailmanvaltako? Helsingin yliopisto. Helsinki-instituutti säätiön julkaisuja. Helsinki.
- Pernice, I. 2001. The Role of National Parliaments in the European Union. Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht. Humboldt-Universität zu Berlin. WHI-Paper 5/01. Juli 2001. Luettu 15.8.2002: www.whi-berlin.de/pernice-parliaments.htm.
- Peters, B. G. 2001. The Politics of Bureaucracy. Fifth edition. Lontoo: Routledge.
- Peters, B. G. & Pierre, J. 2004. Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. (toim.) Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press, 75-89.
- Peterson, J. & Bomberg, E. 1999. Decision-Making in the European Union. Lontoo: Macmillan Press Ltd.
- Pochet, P. 2001. Méthode ouverte de coordination et modèle social européen. Institut d'études européennes. Université de Montréal. Luettu 3.10.2005 www.iee.umontreal.ca.
- Pochet, P. 2004. The nature of the open method of co-ordination. Teoksessa Salais, R. & Villeneuve, R. (toim.) Europe and the Politics of Capabilities. Cambridge: Cambridge University Press, 185-201.
- Pollack, M. 1997. The Commission as an Agent. Teoksessa Nugent, N. (toim.) At the Heart of the Union. Studies of the European Commission. London: MacMillan Press Ltd., 109-128.
- Puolimatka, T. 2004. Luentomoniste: Tieteenfilosofia. Jaettu kesäkuussa 2004 Opetushallituksen jatko-opiskelijoilleen järjestämällä kurssilla.
- Radaelli, C. M. 2000. Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. Governance: An International Journal of Policy and Administration Vol. 13, No. 1 January, 25-43.
- Radaelli, C. M. 2003. The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? Swedish Institute for European Policy Studies. 2003:1. Tukholma: Sieps.
- Radaelli, C. M. 2004. Who learns what? Policy learning and the Open Method of Coordination. Paper prepared for the ESRC seminar series: Implementing the Lisbon Strategy 'Policy learning inside and outside the Open Method'. European Research Institute - University of Birmingham. 26th November 2004. Luettu 25.10.2005 <http://eucenter.wisc.edu/OMC>.
- Radnitzky, G. 1970. Contemporary schools of metascience. Göteborg: Akademieförlaget.
- Raivola, R. 1990. Eurooppa yhdentyy – yhdentyykö koulutus. Aikuiskasvatus 21 (4), 202-210.
- Raivola, R. 1993. Eurooppa-ulottuvuus koulutuksessa. Aikuiskasvatus 1/1993, 4-14.
- Raivola, R. 1994. Euroopan unionin koulutuspolitiikka. Teoksessa Nyssönen, A. (toim.) Suomalainen tiedeakatemia. Vuosikirja 1993-1994. Helsinki.
- Raivola, R. 1994b. Euroopan unionin korkeakoulupolitiikka. Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja 21. Helsinki.
- Raivola, R. 1995. Euroopan unionin koulutusdirektiivit. Kasvatus 5/1995, 433-443.
- Raivola, R., Valtonen, P. & Vuorensyrjä, M. 2000. Käsitteet, mallit ja indikaattorit koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioitaessa. Teoksessa Raivola, R.

- (toim.) Vaikuttavuutta koulutukseen. Suomen Akatemian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia. Helsinki: Edita.
- Rakic, V. 2001. Converge or not converge: the European Union and higher education policies in the Netherlands, Belgium/Flanders and Germany. *Higher Education Policy* 14 (2001), 225-240.
- Raunio, T. 1999. Euroopan unionin toimivalta ja päätösmenettelyt. Teoksessa Raunio, T & Wiberg, M. (toim.) *Päätöksenteko Euroopan unionissa: Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Tampere: Gaudeamus, 11-47.
- Raunio, T. 2002. Liittovaltiot. Federalismin teoria ja arki. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, T. 2005. Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty. *European Integration online Papers (EioP)* Vol. 9 No 9. Luettu 23.8.2005 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009.htm>.
- Reed, M. I., Meek, V. L. & Jones, G. A. 2002. Introduction. Teoksessa Amaral, A., Jones, G. A. & Karseth, B. (toim.) *Governing higher education: national perspectives on institutional governance*. Higher Education Dynamics. Volume 2. Dordrecht/Boston/Lontoo: Kluwer Academic Publishers, xv-xxxii.
- Regent, S. 2003. The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal* Vol. 9, No. 2, April 2003, 190-214.
- Rehn, O. 1997. Uusi institutionalismi EU-tutkimuksessa: Suurista integraatioteorioista päätöksenteon ja verkostojen tutkimukseen. *Politiikka* 39:2, 132-145.
- Reinalda, B. & Kulesza, E. 2006. *The Bologna Process – Harmonizing Europe’s Higher Education*. 2nd revised edition. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Rodrigues, M. J. 2001. The open method of coordination as a new governance tool. Luettu 25.10.2005 <http://eucenter.wis.edu/OMC>. Artikkelin ilmestynyt myös *Europa/Europe -julkaisun* erikoisnumerossa No 2-3, 2001, 96-107.
- Rodrigues, M. J. 2003. *European Policies for a Knowledge Economy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA : Edward Elgar.
- Rosamond, B. 2000. *Theories of European Integration*. The European Union Series. New York: St. Martin’s Press.
- Ryba, R. 1997. The Powers of the European Union in Educational Matters: Raymond Ryba Responds to Ronald Sultana, 74-80 ja A Final Note by Raymond Ryba, 87-88. Teoksessa Watson, K., Modgil, C. & Modgil, S. (toim.) *Educational Dilemmas: Debate and Diversity*. Volume Three. Power and Responsibility in Education. Lontoo: Cassell.
- Ryynänen, S. 2005. EU-sääntelijä lääketieteellisyydessä. Ylikansallinen sääntely ja tutkimus- ja kehitystyö. Akateeminen väitöskirja. *Acta Universitatis Tamperensis* 1067. Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Saarinen, M. 2000. Tunnustetaanko tutkinnot? Tutkintojen tunnustaminen Euroopan unionissa. Esimerkkinä Suomen ja Saksan liittotasavallan tutkintojen vastavuoroinen tunnustaminen. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sadlak, J. & Hüfner, K. 2002. International Governmental Organisations and Research on Higher Education. Teoksessa Enders, J. & Fulton, O. (toim.) *Higher Education in a Globalising World. International Trends and Mutual Observations*. A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler. Higher Education Dynamics. Volume 1. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 87-102.
- Salminen, A. 1995. *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Painatuskeskus.
- Salminen, A. 2004. *Julkisen toiminnan johtaminen*. Helsinki: Edita.
- Sandholz, W. & Zysman, J. 1992. Recasting the European Bargain. *World Politics* Vol. 42, No 1 Luettu 4.4.2003 <http://www.jstor.org>.

- Savio, A. 1995. Pehmeät keinot Euroopan unionin sosiaalipolitiikassa. Tavoiteohjaus hyvinvoinnin strategiana. Raportteja 170. Helsinki: Stakes Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Savio, A. 1995b. Euroopan unionin sosiaalipolitiikasta tavoiteohjauksena. Teoksessa Jaakkola, A. & Amberla, S. (toim.) Mikä status mikä oikeus? Helsinki: Suomen kuntaliitto, 18-28.
- Savio, A. 2001. Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus sosiaalipoliittisena ohjausmekanismina. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. Tutkimuksia 117. Helsinki: Stakes.
- Sbragia, A. M. 2002. The Dilemma of Governance with Government. The Jean Monnet Working Papers No 3/02. Luettu 7.8.2002 <http://www.jeanmonnetprogram.org>.
- Scharpf, F. W. 2001. European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity. Luettu 15.1.2002 <http://www.law.nyu.edu>.
- Schmitter, P. C. 1998. Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories. Teoksessa Marks, G., Scharpf, F. W., Schmitter, P. C. & Streeck, W. (toim.) Governance in the European Union. Lontoo: SAGE Publications, 1-14.
- Schmitter, P. C. 2004. Neo-neofunctionalism. Teoksessa Wiener, A. & Diez, T. (toim.) European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, 45-74.
- Schäfer, A. 2004. A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD. MPIFG Working Paper 04/5. Max Planck Institute for the Study of Societies. Luettu 13.10.2004 <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>.
- Schäfer, A. 2004b. Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making? European Integration online Papers (EioP) Vol. 8 No 13. Luettu 23.9.2004 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>.
- Schäfer, A. 2005. Resolving Deadlock: Why International Organizations Introduce Soft Law. Paper for the EUSA Ninth Biennial International Conference Austin, Texas, March 31 – April 2, 2005. Luettu 5.7.2005 <http://aei.pitt.edu/archive>.
- Scott, C. 2002. The Governance of the European Union: The Potential for Multi-Level Control. European Law Journal Vol. 8, No 1, March, 59-79.
- Scott, J. & Trubek, D. M. 2002. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. European Law Journal Vol. 8, No 1 March, 1-18.
- Scott, P. 1996. Unified and Binary Systems of Higher Education in Europe. Teoksessa Burgen, A. (toim.) Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century. Higher Education Policy Series 32. Lontoo: Jessica Kingsley Publishers, 37-54.
- Shaw, J. 1999. From the Margins to the Centre: Education and Training Law and Policy. Teoksessa Craig, P. & de Búrca, G. (toim.) The Evolution of EU Law. Oxford: Oxford University Press, 555-595.
- Sibeon, R. 2000. Governance and the Policy Process in Contemporary Europe. Public Management: an international journal of research and theory Vol. 2 Issue 3, 289-309.
- Sisson, K., Arrowsmith, J. & Marginson, P. 2002. All Benchmarkers Now? Benchmarking and the 'Europeanisation' of Industrial Relations. ESRC "One Europe or Several?" Programme. Working Paper 41/2002. Luettu 13.2.2004 www.one-europe.ac.uk.
- Sisson, K. & Marginson, P. 2001. Benchmarking and the 'Europeanisation' of social and employment policy. ESRC "One Europe or Several?" Programme. Briefing Note 3/2001. Luettu 13.2.2004 www.one-europe.ac.uk.

- Smismans, S. 2004. EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination? European University Institute Working Paper LAW No. 2004/1. Luettu 13.3.2005 www.iue.it.
- Smith, M. P. 2000. The European Commission: Diminishing Returns to Entrepreneurship. Teoksessa Cowles, M. G. & Smith, M. (toim.) *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance and Revival. Volume 5.* Oxford University Press, 207-227.
- Snyder, F. 1993. Soft Law and Institutional Practice in the European Community. EUI Working Paper LAW No. 93/5. European University Institute, Department of Law. Florence.
- Stacey, R. D. 1996. *Complexity and Creativity in Organizations.* San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. 2006. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Sultana, R. G. 1997. The European Union and its Educational Agenda: A Wolf in Sheep's Clothing? 65-73 ja Of Facts, Fictions and the EU: A Response to Ryba from Ronald Sultana, 81-86. Teoksessa Watson, K., Modgil, C. ja Modgil, S. (toim.) *Educational Dilemmas: Debate and Diversity. Volume Three. Power and Responsibility in Education.* Lontoo: Cassell.
- Sultana, R. G. 2002. Quality Education and Training for Tomorrow's Europe. Teoksessa Nóvoa, A. & Lawn, M. (toim.) *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 109-130.
- Syrpis, P. 2002. Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination. EUI Working Paper Law No 2002/10. European University Institute, Department of Law. Florence.
- Szyszczyk, E. 2006. Experimental Governance: The Open Method of Coordination. *European Law Journal* Volume 12, No 4, July 2006, 486-502.
- Taylor, P. 1990. Functionalism: the approach of David Mitrany. Teoksessa Groom, A. J. R. & Taylor, P. (toim.) *Frameworks for International Co-operation.* Lontoo: Pinter Publishers, 125-138.
- Taylor, P. & Groom, A. J. 1975. Introduction: Functionalism and International Relations. Teoksessa Groom, A. J. R. & Taylor, P. (toim.) *Functionalism. Theory and Practice in International Relations.* Lontoo: University of London Press, 1-6.
- Teague, P. 2001. Deliberative Governance and EU Social Policy. *European Journal of Industrial Relations* Volume 7 Numero 1, 7-26.
- Teichler, U. 1996. Higher Education and New Socio-Economic Challenges. Teoksessa Burgen, A. (toim.) *Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century.* Higher Education Policy Series 32. Lontoo: Jessica Kingsley Publishers, 96-111.
- Teichler, U. 1996. Research on Academic Mobility and International Cooperation in Higher Education: An Agenda for the Future. Teoksessa Blumenthal, P. & al. (toim.) *Academic Mobility in a Changing World.* Lontoo: Jessica Kingsley Publishers.
- Teichler, U. 1998. Internationalisation of Higher Education: The Role of the European Union. Teoksessa Scott, P. (toim.) *Globalisation of Higher Education.* Buckingham: SRHE and Open University Press, 88-99.
- Temmes, M. 1994. Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Temmes, M. 1995. Suomalainen hallinto ja EU – verkosto vai byrokratiaa. *Korkeakoulutieto* 2/1995, 16-21.
- Temmes, M., Ahonen P. & Ojala, T. 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Helsinki: Opetusministeriö.

- Tiihonen, S. 2001. Hallinta – kohti uutta mallia. Keskustelualoitteita No. 65. Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto 15.2.2001. Helsinki: Edita.
- Tontti, J. 2005. Olemisen haaste – 1900-luvun hermeneutiikan päälinjat. Teoksessa Tontti, J. (toim.) Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta. Tampere: Vastapaino, 50-81.
- Trondal, J. 2002. The Europeanisation of Research and Higher Educational Politics – Some Reflections. European Integration online Papers (EioP) Vol 6 No 12. Luettu 7.8.2002 <http://eiop.or.at/texte>.
- Trubek, D. M., Cottrell, P. & Nance, M. 2005. “Soft Law”, “Hard Law”, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity. University of Wisconsin-Madison. 4/21/05. Luettu 25.10.2005 <http://eucenter.wis.edu/OMC>.
- Trubek, D. M. & Mosher, J. S. 2001. New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model. Jean Monnet Working Paper No 6/01. Luettu 3.3.2004 <http://www.law.nyu.edu>.
- Trubek, D. M. & Trubek, L. G. 2005. The Open Method of Co-ordination and the Debate over “Hard” and “Soft” law. Teoksessa Zeitlin, J. & Pochet, P. with Magnusson, L. (toim.) The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Bryssel: P. I. E. –Peter Lang S. A., 83-106.
- Trubek, D. M. & Trubek, L. G. 2005b. Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. European Law Journal Vol. 11, No 3, May 2005, 343-364.
- Tuning 2005. Gonzalez, J. & Wagenaar, R. (toim.) Tuning Educational Structures in Europe II Universities’ contribution to the Bologna Process. University of Deusto, University of Groningen.
- Tuominen, R. 1981. Organisaatioteoreettinen tutkimus koordinoinnista. Turun kaupparkeakoulun julkaisu A-4: 1981. Turku.
- Turunen, I. 2001. EU:n koulutuspolitiikan hiljainen vallankumous. Yliopistotieto, 25-31.
- Uljens, M. 1993. The essence and existence of phenomenography. Nordisk pedagogik 3/1993, 134-147.
- Van Kersbergen, K. & Van Waarden, F. 2004. `Governance` as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. European Journal of Political Research 43. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 143-171.
- Van Vught, F., Van der Wende, M. & Westerheijden, D. 2002. Globalisation and Internationalisation: Policy Agendas Compared. Teoksessa Enders, J. & Fulton, O. (toim.) Higher Education in a Globalising World. International Trends and Mutual Observations. A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler. Higher Education Dynamics. Volume 1. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 103-121.
- Vedung, E. 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. Teoksessa Bemelmans-Videc, M-L., Rist, R. C. & Vedung, E. (toim.) Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation. New Brunswick ja Lontoo: Transaction Publishers, 21-58.
- Vedung, E. & Van der Doelen, F. C. J. 1998. The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process – Choice, Effects, and Evaluation. Teoksessa Bemelmans-Videc, M-L., Rist, R. C. & Vedung, E. (toim.) Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Veiga, A. & Amaral, A. 2006. The open method of coordination and the implementation of the Bologna process. Tertiary Education Management. Vol. 12, Number 4. December 2006. CIPES – Centre for Research on Higher Education Policies, Matosinhos, Portugal. 283-295.
- Viinamäki, O-P. 2004. Monitasohallinta. Hallinnon tutkimus Vol. 23, Number 4, 65-68.

- Virtanen, A. 2002. Uudella koulutuksella uudelle vuosituhannele. Suomen 1990-luvun koulutuspolitiikka. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. Helsinki: Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.
- Virtanen, T. 1994. Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus. *Politiikka* 4/1994, 240-260.
- Wallace, H. 2001. The Changing Politics of the European Union: An Overview. *Journal of Common Market Studies* Vol. 39 (4), 581-594.
- Wallace, H. & Wallace, W. 2000. (toim.) *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wessels, W. & Linsenmann, I. 2002. Die offenen(n) Methode(n) der Koordinierung (OMC). Beitrag zur Sitzung des Expertenrates Konvent am 19. April 2002. Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln, im April 2002. Luettu 5.1.2006 www.jeanmonnetprogram.org/papers.
- Wiberg, M. 1999. Ministerineuvosto – kansallisten etujen puolustaja. Teoksessa Raunio, T. & Wiberg, M. *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita, 85-111.
- Wincott, D. 2003. Backing into the future? Informality and the proliferation of governance modes (and policy participants) in the EU. Teoksessa Christiansen, T. & Piattoni, S. (toim.) *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar, 226-236.
- Yee, A. S. 2004. Cross-National Concepts in Supranational Governance: State-Society Relations and EU Policy Making. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* Vol. 17, No 4, October 2004, 487-524.
- Zeitlin, J. 2005. Introduction. The Open Method of Co-ordination in Question. Teoksessa Zeitlin, J. & Pochet, P. with Magnusson, L. (toim.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: P. I. E. –Peter Lang S. A., 19-33.
- Zeitlin, J. 2005b. Conclusion. The Open Method of Co-ordination in Action. Teoksessa Zeitlin, J. & Pochet, P. with Magnusson, L. (toim.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: P. I. E. –Peter Lang S. A., 447-503.
- Zgaga, P. 2005. Reconsidering Higher Education Governance. Council of Europe. Luettu 12.10.2005 www.coe.int.
- Zito, A. R. 2001. Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration. *Journal of European Public Policy* 8:4 August 2001, 585-603.
- Zürn, M. 2000. Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions. *European Journal of International Relations* Vol. 6 (2), 183-221.
- Zängle, M. 2004. The European Union benchmarking experience. From euphoria to fatigue? *European Integration online Papers (EioP)* Vol. 8 No 5. Luettu 12.6.2004 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>

2. Euroopan unionin julkaisemat asiakirjat

- Amsterdam 1997. Amsterdam 17. heinäkuuta 1997. Uusi sopimus Euroopalle. Kansalaisen opas. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxembourg.
- Amsterdamin sopimus. 1997. Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki: Kauppakaari OY.

Barcelonan Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. maaliskuuta 2002. Puheenjohtajan päätelmät. Luettu 21.10.2002 <http://europa.eu.int>.

COM 1991/349 final. Memorandum on Higher Education in the European Community. Commission of the European Communities.

COM 1993/545 final. Commission Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle.

COM 2001/428 final. European Governance. A White Paper. Brussels, 25.7.2001.

COM 2002/713 final. Communication from the Commission on the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines. Improving the knowledge base for better policies. Brussels, 11.12.2002.

COM 2006/208 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Delivering on the modernization agenda for universities: education, research and innovation. Brussels, 10.5.2006.

Council 1976. Council Resolution of the Council and of the Ministers of Education, meeting within the Council of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education. OJC 38, 19.2.1976.

Decision 1995. Decision of the European Parliament and of the Council establishing the Community action programme Socrates. Official Journal L 87 20 April 1995.

Der Europäische Rat 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Lissabon) 23. und 24. März 2000.

EU's Higher Education achievements and challenges: Frequently Asked Questions (FAQ). Memo/05/133. Brussels, 20 April 2005. Luettu 4.7.2005 www.europa.eu.int/education.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY ammattipätevyiden tunnustamisesta. Strasbourg 7. syyskuuta 2005.

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 2317/2003/EY, tehty 5 päivänä joulukuuta 2003, ohjelman käynnistämisestä korkea-asteen koulutuksen laadun parantamiseksi ja kulttuurien välisen ymmärryksen edistämiseksi kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön avulla (Erasmus Mundus) (2004-2008).

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 791/2004/EY, tehty 21 päivänä huhtikuuta 2004, yhteisön toimintaohjelman perustamisesta Euroopan laajuisesti toimivien koulutusalan yksiköiden sekä alan yksittäistoimien tukemiseksi.

Euroopan talousyhteisön perustamissopimus ja sopimus Euroopan unionista. 1993. Oikeusministeriö. Helsinki.

Euroopan unionin koulutus- ja nuoriso-ohjelmien kehittäminen vuoden 2006 jälkeen. Julkinen kuulemisasiakirja. Bryssel, marraskuu 2002. Euroopan komissio. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto.

Euroopan yhteisön perustamissopimus (EY:n perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto) 1957. Annettu Roomassa 25.3.1957.

EUVL. Euroopan unionin virallinen lehti 3.9.2005. C 217/10.

Eurydice 2000. Eurydice, the information network on education in Europe. 20 years promoting better understanding of education systems. Commission of European Communities. Brussels.

Facing the challenge. 2004. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. November 2004. Luettu 23.1.2005 http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.htm.

From Bergen to London. 2006. The EU Contribution. Brussels, 24 January 2006 (rev3). European Commission.

From Berlin to Bergen. 2005. The EU Contribution. Progress Report 7 April 2005. European Commission. Luettu 12.5.2005 www.bologna-bergen2005.no.

- From Prague to Berlin. 2002. The EU Contribution. European Commission. Luettu 5.9.2002 www.bologna-berlin.de.
- Growth 1994. European Commission White Paper "Growth, Competitiveness, Employment". Luxembourg 1994.
- Hingel, A. J. 2001. Education policies and European governance. Contribution to the Interservice Groups on European Governance. March 2001. Brussels: European Commission – Directorate-General for Education and Culture. Education. Development of education policies.
- Implementation of "Education & Training 2010" Work Programme. Working Group "Increasing Participation in Math, Sciences and Technology". Progress Report November 2003 ja Progress Report December 2004. Luettu 12.4.2004 ja 13.2.2005 www.europa.eu.int.
- Implementation of "Education & Training 2010" Work Programme. Working Group "Improving Foreign Languages Learning". Progress Report November 2003. Luettu 12.4.2004 www.europa.eu.int.
- KOM 1995/590 lopullinen. Valkoinen kirja koulutuksesta. Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa. Bryssel 29.11.1995.
- KOM 1996/462 lopullinen. Vihreä kirja Koulutus, ammattikoulutus, tutkimus: kansainvälisen liikkuvuuden esteet. Bryssel 1996.
- KOM 2001/59 lopullinen. Komission raportti. Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet. Bryssel 31.01.2001.
- KOM 2001/428 lopullinen. Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja. Bryssel 25.7.2001.
- KOM 2001/ 678 lopullinen. Komission tiedonanto elinikäisen oppimisen eurooppalaisen alueen toteuttamisesta. Bryssel 21.11.2001.
- KOM 2002/72 lopullinen. Ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskeva komission toimintasuunnitelma. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Bryssel 13.2.2002.
- KOM 2002/119 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammattipätevyyden tunnustamisesta (komission esittämä). Bryssel 7.3.2002.
- KOM 2002/629 lopullinen. Komission tiedonanto. Koulutuksen eurooppalaiset vertailuarvot: Lissabonin Eurooppa-neuvoston seuranta. Bryssel 20.11.2002.
- KOM 2002/779 lopullinen. Komission tiedonanto. Tehokas investoiminen koulutukseen tärkeää Euroopalle. 10.1.2003. Bryssel.
- KOM 2003/58 lopullinen. Komission tiedonanto. Yliopistojen rooli tietojen ja taitojen Euroopassa. Bryssel 5.2.2003.
- KOM 2003/685 lopullinen. Komission tiedonanto. "Koulutus2010" Lissabonin strategian toteuttamisen edellyttämät kiireelliset uudistukset. Luonnos: yhteinen väliraportti Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtaisen seurantaohjelman täytäntöönpanosta. Bryssel 11.11.2003.
- KOM 2004/29 lopullinen. Komission raportti kevään Eurooppa-neuvostolle. Lissabonin strategian edistyminen. Uudistuksia laajentuneen unionin tueksi. Bryssel 20.2.2004.
- KOM 2004/474 lopullinen. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös integroidun toimintaohjelman perustamisesta elinikäisen oppimisen alalla. Euroopan yhteisöjen komissio. Bryssel 14.7.2004.
- KOM 2005/24. Tiedonanto kevään Eurooppa-neuvostolle. Kasvua ja työtä Euroopan tulevaisuuden hyväksi. Uusi alkua Lissabonin strategialle. Puheenjohtaja Barroson yhteisymmärryksessä varapuheenjohtaja Verheugenin kanssa antama tiedonanto. Bryssel 2.2.2005.
- KOM 2005/141 lopullinen. Kasvua ja työllisyyttä koskevat yhdennetyt suuntaviivat 2005-2008. Bryssel 12.4.2005.

- KOM 2005/152 lopullinen. Komission tiedonanto. Euroopan aivokapasiteetti liikkeelle: miten yliopistot saadaan hyödyntämään koko potentiaaliaan Lissabonin strategian edistämiseksi. Bryssel 20.4.2005.
- KOM 2005/450 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus koulutukseen liittyvästä valtioiden rajat ylittävästä liikkuvuudesta yhteisössä: Liikkuvuutta koskeva eurooppalainen laatuperuskirja. Bryssel 23.9.2005.
- KOM 2005/548 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus elinikäisen oppimisen avaintaidoista (komission esittämä). Bryssel 10.11.2005.
- KOM 2005/549 lopullinen. Komission tiedonanto. Koulutusta nykyaikaistamalla edistetään merkittävästi vaurautta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopassa. Luonnos Koulutus 2010 –työohjelman täytäntöönpanon edistymistä koskevaksi neuvoston ja komission yhteiseksi raportiksi vuonna 2006.
- KOM 2006/208 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta: koulutus, tutkimus ja innovaatiot. Bryssel 10.05.2006.
- KOM 2006/479 lopullinen. Yhteisön Lissabon-ohjelman toteuttaminen. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten perustamisesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi (komission esittämä). Bryssel 5.9.2006.
- Komission kertomus eurooppalaisesta hallintotavasta. 2003. Euroopan yhteisöjen komissio. Luettu 2.1.2006 www.europa.eu.int/comm/governance.
- Le Magazine. (2002) Education and Culture in Europe. Issue 18. The Europe of knowledge. New horizons for education and training. European Commission. Directorate-General for Education and Culture. Bryssel.
- Lissabonin Eurooppa-neuvosto 23. ja 24. maaliskuuta 2000. Puheenjohtajan päätelmät. Luettu 21.10.2002 <http://ue.eu.int/Newsroom>.
- Neuvosto 1999. Neuvoston päätöslauselma annettu 17 päivänä joulukuuta 1999. Uudelle vuositukselle: Uusien työtapojen kehittäminen Euroopan koulutusalan yhteistyötä varten. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 2000/C 8/04.
- Neuvosto 2000. Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma, annettu 14 päivänä joulukuuta 2000, liikkuvuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 2000/C 371/03.
- Neuvosto 2001. Neuvoston päätöslauselma, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2001. Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen asemasta työllisyyteen liittyvissä politiikoissa. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 2001/C 204/01.
- Neuvosto 2001b. Neuvoston (koulutus) selvitys Eurooppa-neuvostolle: Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet 14.2.2001. Neuvoston asiakirja n:o 5980/01.
- Neuvosto 2002. Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtainen seurantaohjelma. Neuvoston tiedonantoja. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 2002/C 142/01.
- Neuvosto 2002b. Neuvoston päätöslauselma, annettu 27 päivänä kesäkuuta elinikäisestä oppimisesta. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 2002/C 163/01.
- Neuvosto 2003. Neuvoston päätelmät annettu 5.5.2003 keskimääräistä eurooppalaista suoritusta koskevista koulutuksen viitearvoista (benchmarks). Euroopan unionin virallinen lehti 2003/C 134/2.
- Neuvosto 2004. "Koulutus 2010" Lissabonin strategian edellyttämät kiireelliset uudistukset. Neuvoston ja komission yhteinen väliraportti Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtaisen seurantaohjelman täytäntöönpanosta. Euroopan unionin virallinen lehti 2004/C 104/01.

- Neuvosto 2005. Neuvosto (koulutus, nuoriso ja kulttuuri) 21. helmikuuta 2005. Neuvoston päätelmät yleissivistävästä ja ammatillisesta koulutuksesta Lissabonin strategian välitarkistuksen yhteydessä.
- Neuvosto 2005b. Neuvoston päätelmät uusista koulutusindikaattoreista. Euroopan unionin virallinen lehti 2005/C 141/04.
- Neuvosto 2005c. Neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen suuntaviivoista 2005/600/EY.
- Neuvosto 2006. Koulutusta nykyaikaistamalla edistetään merkittävästi vaurautta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopassa. Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanon edistymistä koskeva neuvoston ja komission yhteinen väliraportti. Euroopan unionin virallinen lehti 2006/C 79/01.
- Neuvoston direktiivi 89/48/ETY. Neuvoston direktiivi vähintään kolmivuotisesta korkeammasta ammatillisesta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä. Annettu 21.12.1988.
- Neuvoston direktiivi 92/51/ETY. Neuvoston direktiivi direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä. Annettu 18.6.1992.
- Official Journal 1975 Legislation (L): 39: 1 – 4.
- Official Journal 1986 Legislation (L): 222: 17 – 21.
- Puheenjohtajan päätelmät 1997. Työllisyyttä käsittelevä ylimääräinen Eurooppa-neuvosto. Luxemburg 20.-21.11.1997. Luettu 23.10.2005. www.europa.eu.int.
- Puheenjohtajan päätelmät 2005. Brysselin Eurooppa-neuvosto 22. ja 23. maaliskuuta 2005. Luettu 20.4.2005. www.europa.eu.int.
- Puheenjohtajan päätelmät 2005b. Brysselin Eurooppa-neuvosto 16. ja 17. kesäkuuta 2005. Luettu 20.1.2006. www.europa.eu.int.
- Resolution 1974. Resolution of the ministers for education meeting within the Council, for the first time, on 6 June 1974 on cooperation in the field of education. OJC 98, 20.8.1974.
- SEC 2004/1524. Commission Staff Working Paper. New Indicators on Education and Training. Brussels, 29.11.2004.
- SEC 2005/419. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. 2005 Report. Commission staff working paper. Commission of the European Communities. Brussels. 22.3.2005.
- SEC 2005/518. European Higher Education in a Worldwide Perspective. Commission staff working paper. Annex to the Communication from the Commission Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to Lisbon Strategy.
- SEC 2005/957. Commission Staff Working Document. Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning. Commission of the European Communities. Brussels, 8.7.2005.
- SEC 2005/1415. Commission Staff Working Document. Annex to the Communication from the Commission Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe. Draft 2006 joint progress report of the Council and the Commission on the implementation of the “Education & Training 2010 work programme”. Commission of the European Communities. Brussels, 10.11.2005.
- SEC 2006/639. Commission Staff Working Document. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Report based on indicators and benchmarks. Report 2006. Brussels, 16.5.2006.
- Treaty on European Union 1992. Annettu Maastrichtissa 7.2.1992. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.

Tukholman Eurooppa-neuvosto 23. ja 24. maaliskuuta 2001. Puheenjohtajan päätelmät.
Luettu 22.10.2002 <http://ue.eu.int/Newsroom>.

3. Muut asiakirjat

- Euroopan korkeakoulualan toteuttaminen 2003. Julkilausuma. Korkeakoulutuksesta vastaavien ministereiden konferenssi 19.9.2003 Berliini.
- Euroopan korkeakoulutusalue – tavoitteiden saavuttaminen 2005. Korkeakoulutuksesta vastaavien eurooppalaisten ministerien konferenssin julkilausuma. Bergen 19. – 20. toukokuuta 2005.
- Eurooppalainen korkeakoulutusalue 1999. Bolognassa 19. päivänä kesäkuuta 1999 kokoukseen osallistuneiden opetusministereiden yhteinen julistus.
- Kohti Eurooppalaista korkeakoulutusaluetta 2001. Euroopan korkeakouluministereiden kokous Prahassa 19.5.2001. Kommunikea.
- OPM 1995. Euroopan unionin korkeakoulupolitiikka. Suomen korkeakoulupolitiikan EU-strategia. Opetusministeriön työryhmien muistioita 15:1995. Helsinki.
- OPM 2001. Korkeakoulutuksen kansainvälisen toiminnan strategia. Opetusministeriön työryhmien muistioita 23:2001. Helsinki.
- OPM 2001b. EU:n koulutuspolitiikka – OPM:n strategia koulutuspoliittisessa EU-yhteistyössä. Opetusministeriön työryhmien muistioita. 26:2001. Helsinki.
- Salamanca Convention 2001. The Bologna Process and the European Higher Education Area. European University Association. EUA Thema n 1. December 2001.
- Sorbonne Joint Declaration. Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system by the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom. Paris, the Sorbonne, May 25 1998.
- The European Higher Education Area. Joint Declaration of the European Ministers of Education. Convened in Bologna on the 19th of June 1999.
- Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the Meeting of the European Ministers in Charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001.
- Trends I. Project Report Trends in Learning Structures in Higher Education 7 June 1999.
- Trends II. Trends in Learning Structures in Higher Education (II). Follow-up Report prepared for the Salamanca and Prague Conferences of March/May 2001 by Guy Haug and Christian Tauch. April 2001. Helsinki: National Board of Education.
- Trends III. Trends 2003. Progress towards the European Higher Education Area. Bologna four years after: Steps toward sustainable reform of higher education in Europe. A report prepared for the European University Association by Sybille Reichert and Christian Tauch. July 2003.
- Trends IV. European Universities Implementing Bologna. Sybille Reichert, Christian Tauch. European University Association. 25 April 2005.