

**KUNTIEN TOISEN ASTEEN KOULUTUKSEN  
MUUTTUVA YHTEISTYÖ**

Annaleena Ryömä  
Pro gradu -tutkielma  
Yhdyskuntatieteiden laitos  
Tampereen yliopisto  
Toukokuu 2008

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Yhdyskuntatieteiden laitos

RYÖMÄ, ANNALEENA: Kuntien toiseen asteen koulutuksen muuttuva yhteistyö

Pro gradu -tutkielma, 113 sivua, 3 liites.  
Ohjaaja: Ari-Veikko Anttiroiko  
Kunnallispolitiikka  
Toukokuu 2008

---

Tutkielmassani tutkin hallinnon ajattelutapojen muutoksia rakenneteoreettisesta ja byrokraattisesta ajattelutavasta julkiseen valintaan, uuteen julkisjohtamiseen sekä uuteen hallinta-ajatteluun. Nämä uudet hallinnon mallit ovat tuoneet mukanaan hallinnon madaltamista ja joustamista, päätöksenteon hajauttamista, markkinoistumista, asiakasnäkökulmaa, yksilöllisyyden korostamista, verkostojen rakentamista sekä palvelujen järjestämisen vaihtoehtojen lisääntymistä. Nämä muutokset ovat vaikuttaneet laajasti Suomen koulutuspolitiikkaan ja kuntien toisen asteen koulutuksen järjestämiseen.

Toimintakulttuurimme elää jatkuvasti, mutta juuri nyt kun kunta- ja palvelurakenteet ovat Suomessa kehittämisen kohteena, on ajankohtaista tarkastella myös toisen asteen koulutuksen yhteistoiminnan edellytyksiä, vaatimuksia ja mahdollisuuksia. Julkisten palvelujen järjestämisessäkin tärkeäksi ilmiöksi on noussut yhteistoiminnallisuus ja yhteistyöverkostojen luominen. Tutkielmassani tarkastelen hallinnon ajattelunmuutosten luomia edellytyksiä ja odotuksia toisen asteen koulutukselle. Koska kunnilla on mahdollisuus monenlaiseen yhteistyöhön sekä koulutuksen järjestämiseen, esittelen tärkeimmät kuntien koulutuksen järjestämisen yhteistoiminnalliset järjestämistavat, joita ovat isäntäkuntamalli, kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymä sekä osakeyhtiömalli.

Yhteistyön toteutumista sekä erilaisia järjestämismalleja esittelen neljän esimerkitapauksen avulla. Ensimmäinen niistä, ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa -hanke käsittää koko maakunnan kattavan ammatillisen koulutuksen kehittämistä sekä kehitystyön eri vaiheita. Toinen tapaus esittelee vakiintuneen toimijan Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymän sekä sen historiaa ja toimintaa kuntayhtymänä. Mielenkiintoista on havainnoida, miten yhteistyö koskettaa myös vakiintuneita ja elinvoimaisia yksiköitä, joilla ei ole ollut tarvetta lähteä laajentamaan yhteistoimintaansa. Kolmaneta esittelen juuri toimintaansa aloittavan Länsirannikon ammatillisen koulutuksen osakeyhtiön ja niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet järjestämismallina valintaan. Neljäntenä Opinlakeus esittelee väljemmin organisoidun yhteistyömallin, jossa rakenteiden sijaan ollaan keskitytty rakentamaan yhteistä opintotarjotinta sekä verkko-opintojen kehittämistä.

---

Asiasanat: hallinnon muutos, rakenneteoria, julkinen valinta, uusi julkisjohtaminen, uusi hallinta-ajattelu, toisen asteen koulutus, yhteistoiminta, yhteistyö, kuntien koulutuksen järjestämismalli, isäntäkunta, kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymä, osakeyhtiö.

# Sisällysluettelo

<b>1. Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet .....	1
1.2 Tutkimustehtävä.....	3
1.3 Tutkimuksessa käytetty aineisto ja menetelmä.....	4
1.4 Tutkimuksen rakenne .....	7
<b>2. Koulutusjärjestelmä ja sen ohjausmekanismit.....</b>	<b>9</b>
2.1 Valtion ja kunnan roolit .....	9
2.2 Lainsäädäntö ja rahoitus .....	12
2.3 Toisen asteen koulutus .....	17
2.3.1 Lukiokoulutus .....	18
2.3.2 Ammatillinen koulutus .....	20
2.3.3 Nuorisoasteen koulutuskokeilu .....	22
<b>3. Julkisen hallinnon ajattelutavan muutoksia.....</b>	<b>25</b>
3.1 Rakenneteoria .....	25
3.2 Julkisen valinnan teoria .....	30
3.3 Uusi julkisjohtaminen.....	33
3.3.1 Uusliberalismi .....	33
3.3.2 Ajatuksesta strategioihin .....	34
3.3.3 Joustava hallinto.....	36
3.3.4 Markkinoistuminen .....	38
3.3.5 Asiakasorientaatio .....	40
3.4 Uusi hallinta-ajattelu .....	41
<b>4. Kohti yhteistoimintaa toisen asteen koulutuksessa .....</b>	<b>47</b>
4.1 Teorioiden vertailua .....	47
4.2 Koulutuspolitiikan muutoksia.....	51
4.3 Oppilaitosten välinen yhteistyö.....	55
4.3.1 Velvollisuus .....	55
4.3.2 Mahdollisuus ja haaste .....	59
4.3.3 Toimintakulttuurin muutos.....	60
4.4 Kuntien välinen yhteistyö .....	62

<b>5. Toisen asteen koulutuksen yhteistoiminnallisia järjestämisvaihtoehtoja kunnissa .....</b>	<b>67</b>
5.1 Isäntäkunta .....	67
5.2 Kuntayhtymä.....	68
5.3 Liikelaitoskuntayhtymä .....	71
5.4 Osakeyhtiö .....	72
5.5 Muita yhteistyömalleja .....	74
5.6 Yhteenvedoa eri vaihtoehtoista.....	76
<b>6. Yhteistoiminnan esimerkkejä toisen asteen koulutuksessa.....</b>	<b>78</b>
6.1 Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa.....	79
6.1.1 Toimijat ja tavoitteet .....	79
6.1.2 Yhteistyön taustalla .....	81
6.1.3 Yhteistyöpohja ja hallinto.....	82
6.1.4 Toiminta.....	83
6.2 Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä.....	85
6.2.1 Toimijat, yhteistyöpohja ja hallinto .....	85
6.2.2 Toiminnan linjauksia.....	88
6.2.3 Yhdistymisneuvotteluja.....	88
6.3 Länsirannikon ammatillisen koulutuksen osakeyhtiö .....	90
6.3.1 Toimijat, yhteistyöpohja ja hallinto .....	90
6.3.2 Yhteistyön taustalla .....	93
6.3.3 Toiminnan tarkoitus .....	93
6.4 Opinlakeus .....	95
6.4.1 Toimijat .....	95
6.4.2 Tavoitteet.....	96
6.4.3 Yhteistyöpohja ja hallinto.....	97
6.4.4 Toiminta.....	98
<b>7. Lopuksi .....</b>	<b>100</b>
<b>Lähdeluettelo .....</b>	<b>106</b>

# 1. Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet

Maailman muutoksen rattaat pyörivät kiihtyvää vauhtia. Kun ennen muutokseen meni aikaa puolivuosisataa tai jopa kokonaisia vuosisatoja. Nyt muutosten vauhti on kiihtynyt niin, että ihmisen elinaikana ehtii tapahtua monia yhteiskunnallisia muutoksia. Kymmenen vuotta tuntuu jo pitkältä ajalta, kun muutoksia haluttaisiin tapahtuvan heti. On kuitenkin muistettava, että ison koneiston rattaat pyörähtävät hieman hitaammin, koska niiden on huomioitava monta asiaa kerralla. Maiden hallinnot ja koulutusjärjestelmät yrittävät vastata sekä ympäriltä että sisältä tuleviin haasteisiin.

Työelämä on muuttunut vakituisista työsuhteista kohti pätkätöitä tai epätyypillisiä työsuhteita. Työssä vaaditaan erilaisia taitoja kuin ennen. Pitää hallita projektiluontoinen työ, kansainvälistyneet työmarkkinat sekä tietoyhteiskunnan asettamat vaatimukset hallita nopeasti kehittyvää teknologiaa. Työelämän muutokset asettavat koulutukselle vaatimuksia. Yhden ammatin oppiminen ei välttämättä enää riitä, vaan ihmisten on oltava valmiita muutamaan urapolkujaan työelämänsä aikana. Vaaditaan joustavuutta, taitoa oppia uutta, erilaista tiedon hallintaa, kielitaitoa ja yhteistyötaitoa. Pitää osata toimia erilaisissa ympäristöissä, erilaisten ihmisten kanssa ja hallita erilaisia taitoja. Näihin vaatimuksiin tulisi koulutuksen vastata.

Globalisaation myötä maapallo on toiminnoiltaan kutistunut. Tehostuneet kulku- ja informaatioyhteydet ovat tuoneet ihmiset lähelle toisiaan. Yhä enemmän toimitaan paikallisen ympäristön lisäksi globaaleissa ympäristöissä. Ihmiset tiedostavat, että paikallinen toimiminen voi vaikuttaa maailmanlaajuisesti. Kulttuurit saavat vaikutteita toisistaan, joiden myötä ihanteet ja odotukset muuttuvat. Yhteiskunta ei ole koskaan valmis, vaan se muotoutuu jatkuvasti ja heijastelee sen hetkisiä arvoja ja ihanteita.

Suomessa koulutuksen arvostuksen nousu näkyi viime vuosituhanella oppivelvollisuuden säätämisen, oppilaitosverkoston rakentamisessa sekä tasa-arvoisen opetuksen takaamisessa koko kansalle. Suomessa maksuton perusopetus kuuluu kaikille. Myös peruskoulun jälkeen yliopistoon asti useat koulutusväylät ovat maksuttomia. Koulutuksen yksi tehtävä on ollut osaavaan työvoiman tuottaminen Suomelle ja parantaa sen

kansainvälistä kilpailukykyä. Nyt yhteiskunnallisten tavoitteiden rinnalle on noussut yhä merkittävämmäksi tekijäksi nuorten oma henkinen kasvu, osaaminen ja sitä kautta yksilölliset koulutustarpeet. Koulutusjärjestelmän odotetaan joustavan ja tarjoavan mahdollisimman laajaa opintovalikoimaa. Samalla kun toivotaan lisää valinnanvapautta, toiminnan tulee olla taloudellista ja tehokasta. Koulutuksen järjestäjät joutuvat tehostamaan resurssiensa käyttöä ja etsimään erilaisia ratkaisuja taatakseen koulutuksen laadullisen tason jatkossakin.

Aikaamme kuvaa hyvin yhteistoiminnan lisääntyminen. Yhteistyö käsittää niin maailmanlaajuiset valtioiden väliset yhteistyöelimet kuin markkinavoimien luomat laajat verkostot. Erikokoisilla alueilla, valtioiden sisällä, alueiden kesken, kuntien kesken sekä organisaatioiden ja ihmisten välillä toimii paljon eritasoisia yhteistyömuotoja. Yhteistyö voi voimakkuudeltaan olla kiinteää ja tarkasti ohjattuja tai toimia täysin vapaaehtoisina löyhinä yhteenliittyminä. Tärkeää on, että yhteistyöllä on yhteinen tavoite, johon jokainen osapuoli on sitoutunut.

Suomessa yhteistyö on noussut otsikoihin viimevuosien aikana kunta-alan kentän kehittämisessä. Suomessa kunnat ovat hoitaneet suurimman osan hyvinvointipalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Muutama vuosi sitten herättiin siihen, että jos haluamme pitää palvelutason nykyisellään väestön ikääntyessä ja resurssien pienentyessä, tulee lähteä hakemaan voimavaroja kuntien yhdentymisestä ja yhteistyöstä. Pienten kuntien ei katsota enää pärjäävän yksinään ja myös isommat kunnat tarvitsevat ympärilleen kumppaneita. Nyt käynnissä onkin laaja kunta- ja palvelurakenne muutos, joka koskettaa myös koulutusta.

Yhteistoiminta erilaisina toimintamuotoina on nykyään suosittua eri tieteenaloilla. Kasvatustieteissä yhteistoiminnallisella oppimisella haetaan tehokkuutta oppimiseen ja opettamiseen. Yritysmailmassa yhteistoiminta saman alan yritysten kanssa tuo mahdollisesti säästöjä. Yhdistetyt resurssit mahdollistavat sellaisen toiminnan, johon ei omilla resursseilla ole mahdollista ryhtyä. Toisen alan yritysten kanssa tehty yhteistoiminta lisää innovatiivisuutta ja mahdollisuuden oppia toisiltaan uusia toimintatapoja sekä uusia näkökulmia omaan toimintaan. Hallinnon puolella yhteistoiminnalla haetaan yritysmailman tavoin säästöjä ja kustannustehokkuutta sekä parempia toimintatapoja. Julkisella sektorilla yhteistoiminnallista toimintatapaa

tavoiteltaessa on jouduttu muuttamaan ajattelua hallinnosta. Ihmiskäsityksessä ollaan siirrytty kansalaisten massa-ajattelusta kohti yksilöitä ja yksilöiden välisiä sekä yksilön ja julkisen vallan yhteistoiminnallisia suhteita. Toisen asteen koulutuksen yhteistoiminta on vain yksi osatekijä yhteistyön ja muutoksen kentällä, mutta se kuvaa hyvin sitä vaihtoehtojen määrää ja kehitystä, joka on hallinnossa tapahtunut kohti joustavien yhteistyöverkoston luomista.

Tutkielmani aihe on ajankohtainen varsinkin nyt, kun kunnat ovat myllerryksessä kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen myötä. Toisen asteen koulutus joutuu myös tarkastelemaan toimintaansa sekä uusia mahdollisuuksia toimia verkostoituvassa ja muuttuvassa yhteiskunnassa. Tutkielmaa laatiessani itselleni heräsi ristiriitaisia ajatuksia yhteiskunnan muutosten nopeasta temmosta ja sekalaisuudesta. Kun byrokratian aika oli melko stabiilia ja ennalta arvattavaa, on elämästämme tullut yhä enemmän muutokseen reagoimista. Toimintaympäristömme, hallintomme, koulutusjärjestelmämme jopa kansalaisuuden käsite muuttuvat jatkuvilla sykäyksillä ilman suuria vallankumouksia. Hyökyaallon voidaan katsoa alkaneen 1980-luvulla hallinnon uudistamisesta, joka edelleen liikkuu eteenpäin. Eteemme tuodaan yhä uusia vaihtoehtoja, joista meidän tulisi valita sopivin malli sen hetkiseen tilanteeseen.

## **1.2 Tutkimustehtävä**

Minua kiinnostaa toisen asteen koulutuksen järjestäminen sekä sen kehittäminen. Tutkielmani lähtökohdaksi halusinkin ottaa kuntien toiminnan toisen asteen koulutuksen järjestämisessä. Koska nykyistä tilannetta on vaikea lähteä kuvailemaan ilman sen taustalla vaikuttavien muutosten vaikutusta, olen halunnut myös tutkia hallinnon yleisiä ajatusmallien muutoksia. Hallinnon muutosten ja nykyisten tapahtumien valossa yhteistoiminnallisuus on noussut oleelliseksi ilmiöksi yhteiskunnassa. Tämän yhteistoiminnallisuusilmiön ympärille olen rakentanut tutkimustehtäväni alakohdineen.

Tutkimustehtäväni on:

Miten hallinnon ajattelun muutokset ovat heijastuneet kuntien yhteistoiminnalliseen toisen asteen koulutuksen järjestämiseen?

Tutkimustehtäväni olen jakanut viideksi alakohdaksi:

- Miten hallintoajattelu on muokkaantunut viime vuosikymmeninä ja miten se on vaikuttanut palveluiden organisointiperiaatteisiin?
- Miten koulutuspolitiikka on muotoutunut hallinnon muutosten myötä?
- Miten yhteistyö on muokkaantunut kuntien ja toisen asteen oppilaitosten välillä?
- Minkälaisia toisen asteen koulutuksen yhteistoiminnallisia järjestämisvaihtoehtoja kunnilla on valittavanaan?
- Miten yhteistyö toteutuu toisen asteen koulutuksen järjestämisen käytännössä?

Koska muutokset ovat kytköksissä toisiinsa, ei yhtä ilmiötä voi irrottaa laajemmasta tapahtumakentästä. Hallinnon muutoksen esittelyllä tässä tutkielmassa pyritään havainnollistamaan yhteiskunnan muutoksia ja hallinnon reagoimista niihin. Toisaalta hallinnon muutokset ovat edesauttaneet yhteiskunnan muutosta eteenpäin. Yksi merkittävä muutoksen kohde on ollut koulutus. Toisen asteen koulutus on vapaaehtoista sekä sen järjestäjille että opiskelijoille. Siksi se sopii hyvin kuvaamaan yhteiskunnan muutosten asettamia vaatimuksia koulutukselle ja toisaalta toimintakentän hajanaisuutta ja mahdollisuuksien kirjoa.

Koska yhteistoiminnallisuutta korostetaan nyky-yhteiskunnassa, myös kuntien ja oppilaitosten on opeteltava uusia toimintatapoja. Yhteistoimintaan ohjataan osaltaan lailla, mutta suurin osa yhteistyöstä perustuu vapaaehtoisuuteen ja molemminpuolisen hyödyn tavoitteluun. Kunta toimijana luo omat piirteensä palvelutuotannolle ja -järjestämiselle. Tutkielmassani haluan tuoda esille, minkälaisia muotoja kunnilla koulutuksenjärjestäjinä on toimia yhteistyössä toistensa kanssa.

### **1.3 Tutkimuksessa käytetty aineisto ja menetelmä**

Julkinen hallinto on ollut mielenkiinnon kohteena aina, mutta viime vuosikymmenten aikana siihen on kiinnitetty yhä enemmän huomiota. Byrokratiateorian suurimmaksi vaikuttajaksi on noussut Max Weber (1978), joka teoksissaan pohti tosin muutakin kuin byrokratiaa poliittisena valtarakenteena. Hän käsitteli laajasti niin ihmiskäsitystä, yhteisöjä, hallintojärjestelmiä, mutta myös uskontoa ja kulttuuria. Hänen ajatuksiaan on laajasti sovellettu yhteiskuntatieteissä ja taloustieteissä. Suomalaisista tutkijoista byrokratiaa ja myös Weberiä on tutkinut Juha Vartola (2004), joka on tuonut byrokratian käsittelemisen esille myös 2000-luvun Suomessa. Byrokratiaa laajempaa käsitettä



rakenneteoriaa on tutkimuksissaan käyttänyt mm. Harisalo (1993). Kuten nimi antaa osoittaa, teoriassa korostuu keskittyminen rakenteisiin, siinä missä byrokratiaa voidaan tarkastella monestakin erilaisesta näkökulmasta.

Siinä missä Weber on saanut leimakseen olla byrokratian isä tai ainakin hän on käsitellyt byrokratiaa laajasti teoksissaan, public choice eli julkisen valinnan kokoajana voidaan pitää taloustieteilijä Dennis C. Muellera (2003). Karkeasti sanottuna Mueller asettaa julkisen valinnan perustaksi poliittisen mekanismin ja julkisten instituutioiden kohtaamisen individualismin ja uusien vaatimusten kanssa. Toisaalta hän kuvaa julkista valintaa yksityisen sektorin elementtien sovittamisena julkiseen päätöksentekoon. Tosin hän perusteoksessaan Public Choice (osat I-III) tarkastelee julkista valintaa myös verraten sitä byrokratian lähtökohtiin sekä suhteessa demokratiaan.

Koska uusi julkisjohtaminen ei ole yksi kattava kokonaisuus, vaan monen erilaisen hallinnon muutoksen nivoutuma, sen myötä on julkista hallintoa tutkittu laajasti. John Stewart (1993) on tutkinut kuntien uusia johtamistapoja ja Pekka Valkama (1994a ja b) on tutkinut paljon uuden julkisjohtamisen tuomia vaihtoehtoja kuntien palvelutuotannon uudelleen järjestelmissä. Arto Haveri (mm. 2002) on tutkinut Suomen kuntakentän muutoksia uusien valintojen edessä. Koska muutoksia on toteutettu hyvin eri tavoin eri maissa, on uuden julkisjohtamisen myötä laadittu paljon tapaustutkimuksia hallinnon muutoksista ja toteutustavoista eri maissa.

Jon Pierre ja B. Guy Peters (mm. 2000) ovat tutkineet uutta hallinta-ajattelua, sen hallinnon käsityksiä, markkinoiden vaikutuksia sekä demokratian muuttumista verkostojen myötä. Uutta hallinta-ajattelua on Suomen kuntakenttään soveltanut Ari-Veikko Anttiroiko (2003), joka on hyödyntänyt Pierren ja Petersin lähtökohtia.

Yhteistyö on varmasti tällä hetkellä tekeillä olevien monien tutkimuksen aiheena. Koulujen yhteistyötä on laajasti viime vuosina tutkinut Ulla Numminen (1997a ja b, 1999, 2004). Hän on muun muassa tutkinut oppilaitosten välisen yhteistyön rakentamista sekä nuorisokoulukokeilun tuloksia. Hänen tutkimuksena ovat usein hyvin käytäntölähtöisiä kuvaten yhteistoiminnan muutosprosesseja huomioiden myös oppilaitosten näkökulman. Samoilla linjoilla Nummisen kanssa liikkuva Matti Vesa Volanen (mm 1997 ja 2005) on

laatinut tutkimuksiansa oppilaitoskulttuurin muokkaantumisesta kohti yksilökeskeisempiä opintoja ja verkostomuotoisia oppilaitosverkostoja.

Koska vaihtoehtoja koulutuksen järjestämiselle muokataan koko ajan, ovat Suomen Kuntaliiton selvitystyöt olleet merkittävänä lähteinä tämän tutkielman syntymisessä. Kuntaliitto on ollut tärkeässä asemassa luodessaan toimintaohjeita, malleja ja vaihtoehtoja kunnan toimijoille. Kuntaliitto on toiminut ministeriöiden mietintöjen kääntäjänä kuntien toiminnallisiksi muodoiksi.

Teoriakirjallisuuden lisäksi olen tutkielman lopussa tarkastellut toisen asteen yhteistoiminnan muotoutumisen ja järjestämisen tapauksia. Tapaustutkimusta voidaan pitää pikemminkin tutkimuksellisena lähestymistapa kuin aineiston keruu- tai analyysimenetelmä, siksi tutkimusaineistoa voidaan kerätä eri tavoin eri lähteistä. Tapaustutkimuksen periaatteiden mukaisesti yhdistän valitsemani tapaukset vallitseviin yhteiskunnan ilmiöihin ja esittelen tapausten taustaa ja kehitystä nykyiseen tilanteeseen. Käyttämäni tapaustutkimuksen muoto on selittävää tapaustutkimusta, jossa tavoitteenani on selittää esittelemieni tapausten vaiheita ja muutoksia sekä niitä ympäröiviä reunaehtoja. (Eriksson & Koistinen 2005, 4, 12–13; Yin 2003, 13–15.) Nämä tapaukset olen valinnut kuvaamaan toisen asteen koulutuksen yhteistyön laajuutta, moninaisuutta sekä toteutustapojen monia mahdollisuuksia. Minua kiinnosti tapauksissa erityisesti erilaisten yhteistoiminnallisten muotojen taustat ja kehitysprosessit.

Tapaustutkimus vastaa usein kysymyksiin miksi ja miten (Yin 2003, 7). Itse asettelin tutkimustehtäväni alakysymysten viimeisen kohdan muotoon: ”Miten yhteistyö toteutuu toisen asteen koulutuksen järjestämisen käytännöissä?” Tapauksia tarkasteltaessa yritin löytää vastauksia niihin muotoihin, joilla yhteistoimintaa toteutetaan toisen asteen koulutuksessa. Hain myös vastauksia miksi-kysymykseen eli mitä ovat ne syyt ja tapahtumat, jotka ovat vaikuttaneet yhteistyön syntymiseen, vaikka en tätä selkeäksi tutkimuskysymykseksi asettanutkaan.

Tapaustutkimuksessa ongelman tuottaa tutkija itse valitsee lähteet ja tekee omat tulkintansa tapauksista niiden kautta. Esimerkiksi historian tutkimiseen verrattuna tapaustutkimuksen vahvuus on siinä, että tapahtumia voidaan seurata suoraan sekä mahdollisuus haastatella toimintaan vaikuttavia toimijoita (Yin 2003, 8, 110). Koska

tapaustutkimuksessa lähdemateriaali voi olla monipuolista, käytin hyväkseni niin oppilaitosten omia kirjallisia lähteitä, kokouspöytäkirjoja kuin haastattelujakin. Näistä haastattelut olivat valaisevia, sillä kaikki toimintaan vaikuttavat asiat eivät ole näkyvissä kirjallisessa muodossa vaan toimijoiden ajatusmaailmoissa. Kävi ilmi, että yhteistyön taustalla vaikuttavat niin alueen sisäiset jännitteet kuin miellyttävimmän kumppanin etsintä. Vaikka jokin asia näyttäisi selkeältä ulospäin, olisi hyvä päästä kurkistamaan sisälle.

Tapaustutkimuksen tarkoituksena ei ole luoda yleistyksiä (Eriksson & Koistinen 2005, 34; Yin 2003, 16) ja varsinkaan toisen asteen koulutuksen järjestämisen kuvaamisessa tämä olisikin vaikeaa. Järjestämistapoja on monia ja ne ovat riippuvaisia toimintaympäristöstään, toimijoistaan sekä toiminnan luonteesta. Tapaukset toimivatkin esimerkkeinä, minkälaisia järjestämistapoja voi olla ja millaiset asiat ovat niihin vaikuttaneet. Yinin (2003, 10) mukaan tapaustutkimuksessa ei voida myöskään vakuuttua siitä, onko tapauksilla laajempaa merkitystä, koska niitä ei voida pitää yleistyksen pohjana. Tapaukset usein joko vahvistavat teoriaa tai esittävät eriäviä tuloksia, jolloin teoriaa tulisi muokata. Näillä tapauksilla olen halunnut esittää teorian toteutumista käytännössä. Kun puhutaan laajasti hallinnon ja koulutuskulttuurin muutoksista sekä yhteistoiminnallisuuden lisääntymisestä, tapaukset kytkevät nämä laajat ilmiöt käytäntöön ja nykyisyyden tarkasteluun.

## **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Jotta tutkimuksen edetessä on helpompi seurata käsittelemääni koulutusastetta, selvitän tutkimuksen alussa kappaleessa kaksi, minkälainen koulutusjärjestelmä Suomessa on ja miten niitä tällä hetkellä ohjataan. Koska käsittelen työssäni toisen asteen koulutusta, esittelen lukio- ja ammatillisen koulutuksen sekä nuorisasteen koulukokeilun. Tämä osio toimii käsitteellisenä tukena tutkimuksen lopun käsittelyä varten.

Kappaleessa kolme tarkastelen teoreettista taustaa julkisen hallinnon ajattelutapojen muutoksille. Esittelen rakenneteorian lyhyesti, koska sen on tarkoitus vain olla kuvaamassa muutosten lähtökohtia, perinteistä ja pitkään vallalla ollutta mallia. Enemmän keskityn esittelemään 1980-luvulta asti tuulta siipiensä alle saaneisiin hallinnon ajattelun muutoksiin. Olen käsitellyt julkista valintaa, uutta julkisjohtamista sekä uutta hallinta-

ajattelua omina teorioinaan, vaikka ne ovat hyvin laajoja ajattelutapoja, joilla ei ole yhtä selväpiirteistä toteuttamismallia. Näiden uusien hallinnon muutosten ajattelutapojen myötä on eri maissa lähdetty uudelleen organisoimaan julkista hallintoa ja sen yksiköitä. Organisaatiorakenteiden lisäksi on muutettu ajattelutapoja julkisista palveluista sekä julkisen sektorin toimintaperiaatteista.

Julkinen valinta toi perinteiseen byrokraattiseen yhteisen hyvän määrittelyyn mukaan yksilön vapaan tahdon ja valinnan vapauden. Julkisten palvelujen tuli perustua kuluttajan tarpeille ja julkisen hallinnon tehtäväksi tuli järjestää vaihtoehtoja niiden täyttämiseksi. Julkinen valinta toi mukanaan mahdollisuuden erottaa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen toisistaan sekä uudenlaiset markkinat. Uusi julkisjohtaminen (New Public Management) toi mukanaan julkiseen hallintoon asiakasajattelua sekä palvelujen markkinoistumista. Yhä enemmän otettiin mallia markkinoiden toimivuudesta ja niitä periaatteita haluttiin siirtää julkisiin palveluihin. Myös hallinnon tuli olla joustavaa, jotta uudet markkinamekanismit toimisivat paremmin. Uusi hallinta-ajattelu (Governance) toi mukanaan toimintaan verkostoajattelun sekä yhteistoiminnallisen toiminnan. Hallinnon ei tarvinnut enää toimia yksin, vaan palveluja voitaisiin tarjota yhä enemmän yhteistyössä toisten toimijoiden kanssa.

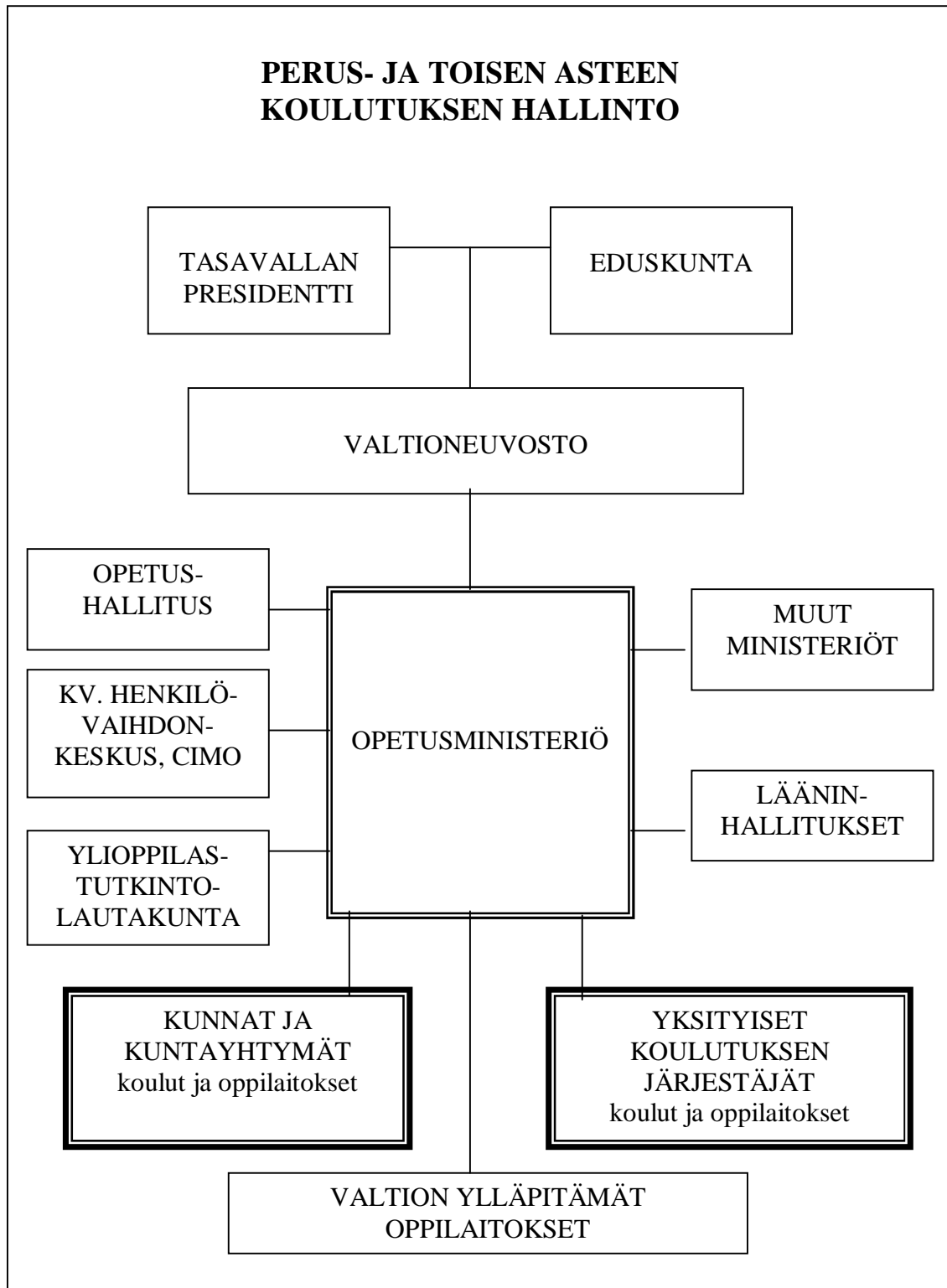
Kappaleessa neljä esittelen hallinnon muutosten vaikutuksia koulutuksen järjestämiseen sekä kuntien yhteistoiminnalliseen toimintaan. Tarkastelen lisäksi, miten koulutuspolitiikka, oppilaitosten sekä kuntien välinen yhteistyö ja sen taustalla olevat tekijät ovat muuttuneet. Kappaleessa viisi kartoitan erilaisia vaihtoehtoisia järjestämistapoja kuntien toisen asteen koulutuksen järjestämiseksi ja kappaleessa kuusi kerron erilaisten tapausten kautta erilaisista työn alla olevista tai jo toteutuneista yhteistoiminnan muodoista. Näistä mielenkiintoinen on koko maakuntaa koskeva Satakunnan toisen asteen koulutuksen järjestämisen mittava uudelleen organisointi, joka toistaiseksi koskee lähinnä ammatillista koulutusta. Kuntayhtymämallisen toiminnan esimerkkinä esittelen Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymän, joka myös suunnittelee uusia yhteistyökuvioita. Osakeyhtiömallia esittelen juuri toimintaansa aloittelevan Länsirannikon ammatillisen koulutuksen osakeyhtiön avulla ja vapaampaa verkostoyhteistyötä Opinlakeuden kautta.

## **2. Koulutusjärjestelmä ja sen ohjausmekanismit**

### **2.1 Valtion ja kunnan roolit**

Suomessa valtiontasolla koulutuspolitiikasta sekä sitä koskevasta lainsäädännön yleisistä periaatteista päättää eduskunta. Koulutuspolitiikan suunnittelusta ja toimeenpanosta vastaavat hallitus ja opetusministeriö. Hallituksen tehtävänä on päättää muun muassa perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta. Opetusministeriössä toimii kaksi ministeriä, joista opetusministeri vastaa koulutus- ja tiedeasioista ja kulttuuriministeri kulttuuri-, kirjasto-, opintotuki ym. asioista. Opetusministeriön tehtäviin kuuluu valmistella hallitukselle käsiteltäväksi tulevat koulutusasiat, laatia talousarvioehdotukset sekä lainsäädäntöhankkeiden valmistelutyö. Opetusministeriö myös myöntää avustuksia ja valtionosuudet sekä päättää koulutuksen järjestämiseen liittyvistä toimeksiannoista, luvista, poikkeusluvista ja erivapauksista. Opetusministeriön alaisen opetushallituksen tehtävänä on kehittää, edistää, arvioida ja seurata koulutusta, tuloksellisuutta, oppimistuloksia sekä järjestämistä. Lääninhallitukset toimivat valtion alueviranomaisina ja niiden tehtävä opetushallinnossa on lähinnä keskittynyt olemaan muutoksenhakuviranomainen valitus- ja kanteluasioissa. (Selkee 2004, 9–11.)

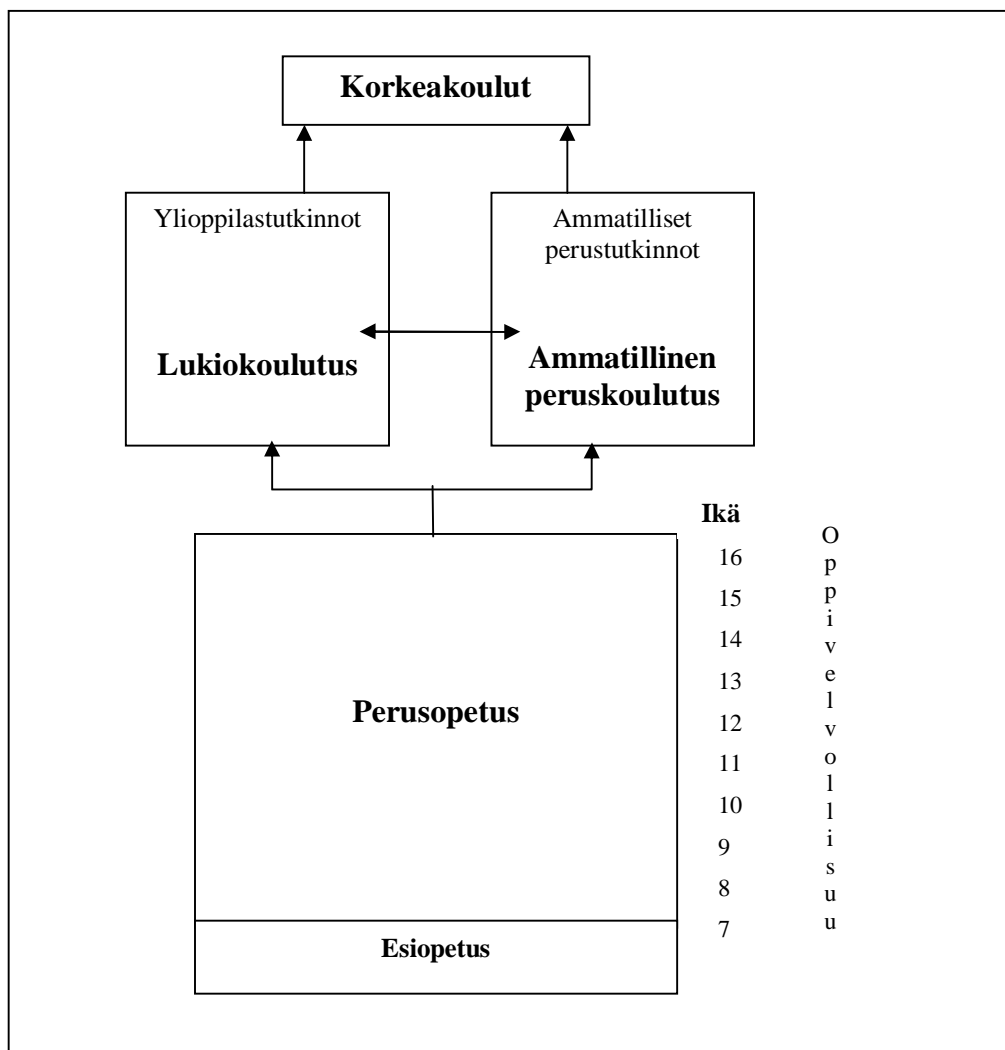
Opetus- ja kulttuuritoimen lait eivät sisällä säännöksiä toimielimistä ja niiden tehtävistä vaan kunnan opetus- ja kulttuuritoimen hallinnon järjestäminen määritellään Kuntalaissa (365/1995). Kunnanvaltuustot hyväksyvät johtosäännöt, joilla kunnan hallinto yleisesti järjestetään ja joilla päätetään, mitkä toimielimet asetetaan esimerkiksi opetustoimen hallintoa varten. Opetustoimi voi toimia suoraan kunnanhallituksen tai olla eri lautakuntien alaisena. Kunta voi lisäksi valita sivistystoimenjohtajan ja kouluilla ja oppilaitoksilla voi olla oma tai yhteinen johtokunta. Johtosäännöissä määrätään toimielimet ja henkilöstöorganisaatio sekä näiden tehtävät. Opetustoimea varten voidaan myös valita sivistystoimenjohtaja. Opetustoimen lakisääteisiä tehtäviä voidaan hoitaa myös kuntien välisenä yhteistyönä, jolloin kunnilla voi olla yhteinen sivistystoimenjohtaja tai koulu. Kunnat voivat myös ostaa palveluja toisilta kunnilta tai perustaa kuntayhtymiä koulutuksen järjestämiseksi. (Myllymäki 2004, 12–13.)



*Kuvio 1. Suomen koulujärjestelmän hallinto (Opetushallitus 2006)*

Kun kansakoulu-oppikoulu – järjestelmästä siirryttiin nykyiseen peruskoulumalliin 1970-luvulla, oppikoulun viimeisistä luokista alettiin muodostaa kunnallisia lukioita. Koulun hallinto oli hyvin moniportaista ja tiukasti säädeltyä. Keskushallinto koostui koulujen

perustamisesta päättävästä valtioneuvostosta, koulujärjestelmälain ylintä johtoa ja valvontaa harjoittavasta opetusministeriöstä sekä koulutointa johtavasta ja valvovasta kouluhallituksesta (ammattillisella puolella aluksi kauppa- ja teollisuusministeriö ja myöhemmin opetusministeriön alainen ammattikasvatushallitus). Piirihallinnon eli lääninhallitusten tehtävänä oli toimia koulujen toimintaa valvovana elimenä. Paikallishallinto käsitti kunnallisvaltuuston, kunnallishallituksen, koululautakunnan, koulun johtokunnan, kouluneuvoston, vanhempaneuvoston, rehtorin sekä opettajakunnan ja luokanvalvojat. Näille oli kaikille laissa säädetty tehtävänsä. (Toivonen & Toivonen 1974, 21, 27–53.) Kuten kuviosta 1. voi huomata, on koulutuksen hallinnon rakenne säilynyt melko ennallaan. Suurimpina eroina 1970-luvun tilanteeseen on lääninhallitusten roolin pienentyminen lähinnä valituselimeksi, kuntayhtymien rinnastaminen kuntaan sekä lainsäädännön väljentyminen.



Kuvio 2. Suomen koulutusjärjestelmän pelkistetty malli

Kunnat ja valtio vastaavat yhdeksänvuotisesta maksuttomasta perusopetuksesta. Kaikki Suomessa olevat lapset ovat oppivelvollisia 7-16-vuotiaina. Jotta kaikki saisivat opetusta, kunnat ovat velvollisia järjestämään alueensa oppivelvollisuusikäisille perusopetuksen. Peruskouluverkosto kattaakin koko maan. Opetushallitus päättää perusopetuksen keskeisistä sisällöistä, valtakunnallisesta opetussuunnitelmasta, jonka pohjalta kunta- ja/tai koulukohtaisesti laaditaan opetussuunnitelmat. (Opetusministeriö 2006a.) Peruskoulun jälkeiseen toisen asteen koulutukseen kunnilla ei kuitenkaan ole järjestämisvelvollisuutta. Kunnat ovat toki rahoitusvastuussa koulutuksen järjestämisen takaamiseksi, mutta muuten lukio- ja ammatillinen koulutus ovat kunnan vapaaehtoisia tehtäviä.

Peruskoulu-uudistuksella haluttiin yhtenäinen koulutus kansalle. Opetuksen jaosta kansakouluun ja oppikouluun haluttiin luopua. Nelivuotisen yhteisen kansakoulun jälkeen osa siirtyi opiskelemaan oppikoulun keskikouluun ja osa jatkoi kansakoulun suorittamista. Kansakoulun kuudennelta oli vielä mahdollisuus siirtyä oppikoulun puolelle tai jatkaa kansalaiskoulussa, jonka jälkeen osa siirtyi ammatilliseen kouluun. Oppikoulu sisälsi viisivuotisen keskikoulun, jonka jälkeen opintoja oli mahdollista jatkaa oppikoulun kahdeksannelle luokalle asti eli lukiokoulutuksessa. Oppikoulusta oli mahdollisuus jatkaa sekä ammatillisiin opintoihin, keskikoulua vaativiin opistoihin sekä korkeakouluihin. Peruskoululla haluttiin antaa kaikille mahdollisuus jatko-opintoihin. Yhdeksänvuotisen peruskoulun jälkeen oppilaat voivat hakea niin ammatilliselle puolelle kuin lukioihin. Nykyään molemmista opinahjoista on mahdollista jatkaa opintoja korkeakoulutasolla. Mahdollista on myös suorittaa ammatillista ja lukiokoulutusta yhtäaikaisesti.

## **2.2 Lainsäädäntö ja rahoitus**

### **Lainmuutoksia**

Ennen kouluhallinto oli tiukasti valtion ohjauksessa ja valvonnassa. 1980-luvulta lähtien koululainsäädäntö on uusiutunut kasvattaen enemmän kuntien ja oppilaitosten päätäntävaltaa (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 38). Valtionhallinnossa toteutettiin kehittämishankkeita, jotka vaikuttivat myös koulujärjestelmään. Vapaakuntakokeilut, ministeriöiden ja keskusvirastojen normivaltuuksien purkaminen, lupa- ja alustusmenettelyiden harvennus, kuntia ja koulutuksen järjestäjiä sitovien lakien ja asetusten kumoaminen sekä valtionosuusjärjestelmän muuttaminen lisäsivät olennaisesti kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien päätösvaltaa. (Lahtinen, Lankinen, Penttilä &



Sulonen 2004, 26). Hallinnon ja toiminnan järjestäminen on koulu- ja sivistystoimessa tullut entistä vapaammaksi uusien lakien myötä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 38.) Koko koulutuksen lainsäädäntö saatiin viimein uudistettua vuonna 1999 voimaan tulleilla lailla (Lahtinen et al. 2004, 27). Vaikka valtion ohjausta on höllennetty ja kunnille sekä oppilaitoksille on annettu enemmän päätäntävaltaa, niin koulutoimea ohjataan yhä monin laein, asetuksin ja säädöksin. Opetus- ja kulttuuritoiminnan lainsäädännön tehtävänä on määritellä kunnan palvelutuotannon puitteet (Suomen kuntaliitto 2007b, 22).

Uusien lakien myötä esimerkiksi peruskouluissa entisistä piirijaoista luovuttiin ja lasta ei tarvinnut enää laittaa kotia lähimpään kouluun. Tämä tarkoitti, että kaupungeissa vanhemmat voivat kilpailuttaa ja valita lapselleen koulun. Maaseudulla taas on jouduttu tilanteeseen, jossa kyläkouluja on oppilaspulan takia jouduttu lopettamaan. Oikeistoliberalistit vaativat suunnitteluvaltiosta luopumista ja päätöksenteon hajauttamista kunnille ja kouluille. Toinen merkittävä muutos olikin, kun lainmuutoksella kunnat vapautettiin valtion tiukasta ohjauksesta. Tämä johti siihen, että kunnat saivat päättää, miten varat koulutukseen jakautuivat ja tämä jako vaihteli kunnittain. (Ahonen 2003, 158, 167.) Uusliberalistinen ajattelu (ks. 3.3.1 Uusliberalismi) on päässyt toteutumaan osittain, kun vastuuta koulutuksesta on siirretty vanhemmille ja jopa lapsille itselleen. Markkinoiden toimivuus kuitenkin vaatii tarpeeksi isoja markkinoita, jotta kilpailu olisi edes mahdollista. Tehokkuuden tavoittelussa on valintamahdollisuuksia jopa rajattu, kun on keskitetty voimavaroja ja lopetettu pieniä kyläkouluja. Toisella asteella vastaavanlaista piirijakoa ei ole, sillä kaikilla peruskoulun suorittettua mahdollista hakeutua opiskelemaan haluamaansa oppilaitokseen kotikunnasta tai asuinpaikasta riippumatta (Lukiolaki 19 §; Laki ammatillisesta koulutuksesta 26 §).

Perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö uudistui vuoden 1999 alusta. Lainsäädännön avainsanoiksi nousivat yksilöllisyys, joustavuus, yhteistyö ja elinikäinen oppiminen. Laissa on myös erityisesti kiinnitetty huomiota eri koulutusmuotojen ja oppilaitosten välisten raja-aitojen madaltamiseen sekä päällekkäisen ja monikertaisen koulutuksen vähentämiseen. Uudella lainsäädännöllä halutaan kannustaa kuntia ja muita paikallisia koulutuksen järjestäjiä sekä oppilaitoksia aktiivisesti arvioimaan ja kehittämään toimintaansa. (Lahtinen et al. 2004, 13.)

Uusi koulutuslainsäädäntö toi mukanaan joustavamman mahdollisuuden peruskoulun päättäneille sukkuloida ammatillisen ja lukiokoulutuksen välillä, kouluille lisää suunnitteluvapautta opetuksen sisältöihin, oppilaille vapauden valita opiskeluunsa oman halunsa mukaisia sisältöjä ja vanhemmille mahdollisuuden kilpailuttaa ja valita lastensa kouluksi muunkin kuin lähikoulun. Myös peruskoululaki muutettiin perusopetuslaiksi, sillä uusi laki antoi pienen joustomahdollisuuden kouluille ja kunnille hyödyntää perusopetuksen järjestämisessä vaihtoehtoisia tapoja. Uuden lain myötä koulun päätehtävä, sivistyksen ja kasvatuksen työssijana oleminen muuttui koulutuspalvelujen tulosvastuulliseksi tuottamiseksi. (Ahonen 2003, 194–195.)

Tulevaisuuden kannalta kuntien toimimattomia rakenteita ollaan purkamassa ja lainsäädännön uudistukset antavat joustavuutta toiminnan tehokkaaseen järjestämiseen (Suomen kuntaliitto 2007b, 22). Viimeisempänä lakiuudistuksena on viime vuonna voimaan tullut ns. puitelaki (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007) koskien kuntien rakennetta sekä niiden palvelurakenteita. Tämä laki heijastuu myös koulutuksen ja varsinkin ammatillisen koulutuksen järjestämiseen kunnissa.

#### Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007

*1§ Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.*

*Lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.*

## **Valtionosuusjärjestelmän muutos**

Yksi merkittävä tekijä kuntien opetustoimessa tapahtui 1993 voimaan tulleen valtionosuusjärjestelmän muutoksen myötä. Tällöin korvamerkityistä valtionavustuksista luovuttiin ja kunnille siirtyi valta päättää rahojen käytöstä itse. Paikalliseen osaamiseen ja kuntien sisäiseen asiantuntijuuteen luotettiin ja ne haluttiin saada tehokkaampaan käyttöön siirtämällä päätöksentekoa paikalliselle tasolle. Lisäksi normien purkaminen ja päätösvallan siirtäminen enemmän kunnille tapahtui laman aikana 1980–90 lukujen taitteessa, jolloin kunnat joutuivat kamppailemaan eteen tulleiden säästötoimien kanssa. Näin keskushallinto siirsi vaikeiden poliittisten päätösten tekemisen kunnille, mutta samalla antoivat vapauden toteuttaa erilaisia paikallisia ratkaisuja keskitetyn ohjeistuksen sijaan. (Kivirauma 2001, 78–80.) Kuntien valtionosuusjärjestelmä uusittiin 1993 ja päivitettiin opetustoimen osalta 1997 (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 112).

Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen osalta vastuu koulujen rakentamisesta ja opetustoimen rahoituksesta jakautuu valtion ja järjestäjän kesken. Valtio osallistuu perustamis- ja käyttökustannuksiin maksamalla lakisääteisen ja opetusministeriön vuosittain päättämän valtionosuuden yksikköhinnan koulutuksen järjestäjälle. Valtionosuuden yksikköhinta perustuu opiskelijamääriin ja erikseen määrättyyn yksikköhintaan per opiskelija. Rahoituksen kautta saatujen varojen kohdentaminen on kunnan päätettävissä. (Opetusministeriö 2006a, 2006b.) Lukio-opetuksessa yksikköhintaa voidaan korottaa oppilasmäärän vähyden vuoksi. (Rajala 2004, 24.)

Ammatillista peruskoulutusta rahoittavat kunta ja valtio yhdessä. Rahoitus jakautuu ammatillisen koulutuksen yksikköhintoihin ja tuloksellisuusrahoitukseen. Koulutuksen järjestäjät saavat laskennallisen opiskelijakohtaisen yksikköhinnan, johon vaikuttavat järjestettävät koulutusalat, opiskelijamäärät eri aloilla ja eri koulutusmuodoissa sekä käyttökustannukset ja investointien poistot. Kun perustamiskustannusten valtionosuudet siirrettiin vuoden 2006 alusta osaksi käyttökustannusten laskennallista valtionosuusjärjestelmää, tuli samalla tilalle tuloksellisuuteen perustuva rahoitus. Osa rahoituksesta määräytyy tulosindeksin perusteella, jonka laskennassa indikaattoreina toimii muun muassa työllistyminen, siirtyminen korkea-asteen jatko-opintoihin, keskeyttämisen vähentyminen sekä henkilöstön kehittäminen. Rahoituksen käyttämisestä

ja kohdentamisesta voivat päättää ammatillisen koulutuksen järjestäjät itse. Lisäksi ne voivat rahoittaa toimintaansa erillisillä maksullisilla palvelu- ja projektitoiminnalla. (Opetusministeriö 2006c.)

Nykyisin opetustoiminnan järjestäjälle tai ylläpitäjälle myönnettävät ja maksettavat valtionosuudet määräytyvät opetustoimen rahoituksesta annetun lain mukaan. Kunnan opetustoimen laskennallinen valtionosuusperuste saadaan vuosittain määrättyjen yksikköhintojen ja oppilas- ja opiskelijamäärien tulosta, josta vähennetään kunnan asukaskohtainen rahoitusosuus. Lisäksi laskennassa huomioidaan kuntakohtaiset verotulotasaukset sekä vuoteen 2006 asti ammatilliselle koulutuksen järjestäjälle valtionosuuteen sisältyvä investointilisä. Valtionosuus myönnetään kunnan opetus- ja kulttuuritoimelle yhtenä kokonaisuutena, jonka kohdentamisesta ja käytöstä kunta päättää itse. (Rajala 2004, 21.)

On oleellista, että valtio osallistuu koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin, koska suuri osa menoista aiheutuu valtion kunnille asettamista velvollisuuksista. Ne myös tasoittavat kuntien välisiä eroja, jotta kaikilla on mahdollisuus asuinpaikasta riippumatta saada samantasoista opetusta. Kunnille jää silti vielä kunnan omarahoitusosuus, josta sen on selviydyttävä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 112.)

Koulutuksen rahoituksessa rahaa kierrätetään kunnilta valtiolle ja valtiolta kunnille. Kunnat maksavat asukasmääräänsä perustuvan summan koulutusrahaa valtiolle, joka uudelleenohjaa maksut yksikköhintoina koulutuksen järjestäjille. Näin kaikki kunnat ovat maksamassa järjestettävää koulutusta ja samalla taataan vapaa hakuoikeus kaikkiin oppilaitoksiin kotikunnasta riippumatta. Maksujärjestelmää on kritisoitu sen vuoksi, että kuntien väestöpohjat eivät ole homogeenisiä. Joissakin ikääntyvässä kunnissa joudutaan maksamaan suhteessa enemmän koulutuksesta, koska maksu määräytyy asukasmäärän eikä ikäjakauman mukaan.

Toisaalta menetelmä on vapaan opiskelijaksi hakeutumisen kannalta reilu. Aiemmin kunnat maksoivat suoraan oppilaitoksille oppilaista. Tällöin oli vaikea ennakoida kunnan budjettia laatiessa, minne kaikkialle nuoret lähtisivät opiskelemaan ja mihin kaikkialle kunnan piti maksaa. Taustalla vaikutti myös se, etteivät opiskelijat saaneet pelkästään opiskelujen takia siirtää kirjojaan opiskelupaikkakunnalle, vaan jäivät kotikuntansa

asukkaiksi, jolloin maksuvelvollisuuskin säilyi kotikunnalla. Nuoren hakeutuminen opiskelijaksi ehkä tyssäsi kunnan maksamattomiin maksuihin. Uusia opiskelijoita kunnasta otettiin vasta sitten, kun kunta oli maksanut edellistä aiheutuneet maksut.

Koulutus on perinteisesti ollut yksi hyvinvointiyhteiskunnan yhteisesti verorahoilla tuotetuista hyvinvointipalveluista. Mahdollisuuksien ja erilaistuvien tarpeiden lisääntyessä on yhä tärkeämpää määritellä, mitkä ovat jatkossa verorahoin tuotettuja peruspalveluita. (Suomen kuntaliitto 2007b, 12.) Tässä on huomioitava, että kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää toisen asteen koulutusta. Kaikki kunnat kuitenkin toimivat asukasmääränsä mukaisesti koulutuksen rahoittajina, vaikka hyödyt eivät vastaisikaan kunnan väestön ikärakenteen muutoksia. Väestön ikääntyessä ja kuntien väestöpohjien erilaistuessa tätäkin epäkohtaa tulisi lainsäätäjien käsitellä.

### **2.3 Toisen asteen koulutus**

Toinen aste, josta käytetään myös nimitystä keskiaste, käsittää Suomen koulutusjärjestelmän mukaisen lukiokoulutuksen sekä ammatillisen koulutuksen. Tässä työssä lukio-opetuksella tarkoitetaan peruskoulun jälkeistä opiskelua päivälukioissa ja ammatillisessa perustutkinto-opetuksessa. Pois jätetään ilta- ja aikuislukiot, ammatillinen aikuiskoulutus, oppisopimuskoulutus sekä monimuotoinen koulutus, jotka tuovat kuntien ja oppilaitosten toimintaan paljon variaatioita. Jako yleissivistävään ja ammattiin johtavaan koulutukseen on historiallinen jäännös, josta edelleen koulutusjärjestelmässämme pidetään kiinni.

Valtakunnallisena ja paikallisena koulutuspolitiikan tavoitteena on ollut kouluttaa koko ikäluokka toisen asteen koulutuksessa (Suomen Kuntaliitto 2007a, 36). Koulutuksen yhtenä perimmäisenä tarkoituksena on tuottaa yhteiskunnalle tuottavaa työväestöä ja pitää kilpailukykyä yllä. Koko ikäluokan kouluttamisen tavoitteena on nostaa kansan sivistyksen ja osaamisen tasoa sekä estää haitallisen syrjäytymisen syntymistä. Molemmista koulutusväylistä on nykyään mahdollista jatkaa opintoja korkea-asteen koulutuksessa, joka edelleen koetaan nostavan kansan kilpailukykyä kansainvälisessä vertailussa.

### 2.3.1 Lukiokoulutus

Lukiokoulutus on opetusministeriön luvanvaraista ja järjestäjänä voi toimia kunta, kuntayhtymä tai yksityinen rekisteröity yhteisö tai säätiö sekä valtio. Yli puolet ikäluokasta käy lukion ja suorittaa ylioppilastutkinnon. Lukio ei anna ammatillista pätevyyttä, vaan valmentaa jatko-opintoihin korkeakouluin tai muihin oppilaitoksiin. Lukiot ovat nykyään luokattomia eli yhtenäisiä vuosiluokkia ei enää ole, koska opiskelijoiden eteneminen ja opetusryhmien muodostuminen määräytyvät opiskelijoiden itsensä tekemien kurssivalintojen mukaan. Opetushallitus vahvistaa opetussuunnitelman perusteet (aineiden, aineryhmien ja aihekokonaisuuksien tavoitteet ja keskeiset sisällöt), jonka pohjalta kukin opetuksen järjestäjä laatii oman opetussuunnitelman, jonka tulee tarjota tarpeeksi mahdollisuuksia yksilöllisiin valintoihin. Koulutuksen järjestäjillä on muiden alueen koulutuksen järjestäjien kanssa yhteistyövelvollisuus, joten nämä valinnaisuudet voivat olla myös muiden koulutuksen järjestäjien antamaa opetusta. Lukiot voivat myös profiloitua ja olla painottuneita ja erikoistuneita tiettyihin aineisiin. (Opetushallitus 2006, Opetusministeriö 2006b.)

Kun peruskoulujärjestelmä teki tuloaan 1970-luvulla, oppikouluja, keskikouluja ja lyseoita jaettiin uuden mallin mukaisiksi peruskoulun ala- ja yläasteiksi sekä lukioiksi. Aluksi ongelmia tuotti esimerkiksi se, ettei peruskoulu keskikoulun ja kansalaiskoulun tavoin valmistanut pelkästään lukio-opintoihin tai ammatillisiin opintoihin vaan molempiin tai raadollisesti sanottuna peruskoulu ei enää selkeästi valmistanut oppilaita mihinkään. Uusien lukiolaisten huono menestys opinnoissa pakotti uuden peruskoulun opetuksenkin heti alkuunsa remonttiin, jotta se soveltuisi lukioon valmistavaksi kouluksi. (Kemin lyseon ja lukion... 1997, 115–117.)

Maassamme on haluttu taata mahdollisuus lukion käymiseen kaikille, myös pienituloisille. Tämän takia lukiossa ei ole lukukausimaksuja ja muutkin palvelut, kuten ruokailu, ovat ilmaisia. Lukion käynnistä koituu toki jonkin verran kustannuksia erityisesti oppikirjoista ja ylioppilaskirjoitukseen osallistumisesta, mutta kokonaisuudessaan kustannukset ovat varsin kohtuullisia. Tämä maksuttomuuden periaate haluttaneen jatkossakin säilyttää. Suomessa luokkaerot ovat nykyisellään pienet, joka on katsottu meillä oikeudenmukaiseksi järjestelmäksi. Mahdolliset lukukausimaksut voisivat asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan, jolloin kaikilla ei välttämättä olisi mahdollisuus osallistua haluamaansa opetukseen. Opetuksen maksullisuuden voitaisiin katsoa

heikentävän erityisesti vähemmistöjen tai huonompiosaisten koulutustasoa. Suomessa ei varallisuuden puutteen vuoksi tulisi joutua syrjäytymään peruskoulun jälkeisestä koulutuksesta

Ylioppilastutkinto on saanut rakenteensa vuonna 1919, jonka jälkeen se pysynyt samanlaisena aina näihin päiviin asti. Alkuaikoina ikäluokasta kirjoitti ylioppilaaksi vajaa kaksi prosenttia, kun nykyään kirjoittajia on puolet ikäluokasta. Ylioppilaista kaksi kolmesta hakeutuu valmistumisen jälkeen ammattikorkeakouluun tai ammatilliseen oppilaitokseen ja vain kolmasosa yliopistoon. Lukiota on pidetty yleensä yliopistoon valmentavana koulutuksena, mutta näin ollen se on vahvasti myös ammatilliseen koulutukseen valmentava koulu. (Volanen 2001, 313–314.) Tämä lukion ammatilliseen koulutukseen valmentava luonne on lisännyt myös kiinnostusta yhdistää lukio- ja ammatilliset opinnot ja samalla asettanut lukiot puolustamaan asemaansa. Ammatillisen koulutuksen valinneilla kun on nykyään yleisen jatko-opintokelpoisuuden lisäksi etuna pätevyys työelämään (em., 315). Vuonna 2006 lukiokoulutuksen opiskelijamäärä oli 117 300 opiskelijaa, joka on hieman yli puolet ikäluokasta (Tilastokeskus 2007a).

Uusi julkisjohtaminen (ks. 3.3 Uusi julkisjohtaminen) on vaikuttanut eniten toiminnallisena muutoksena lukioden siirtyessä luokattomaan opetukseen. Opiskelijoille haluttiin tarjota vapautta ja yksilöllisyyttä laajan valinnaisuuden kautta. Samalla vastuu opiskelusta siirtyi yhä enemmän opiskelijalle itselleen. Myös yhteistyö oppilaitosten välillä otettiin yhdeksi keinoksi kasvattaa valintamahdollisuuksia ja tehostaa resurssien käyttöä. Yksi ratkaisu on ollut ottaa virtuaaliset oppimisympäristöt mukaan opetukseen yhteistyön onnistumiseksi. Vaikka yhteistyötä harjoitetaan, myös kilpailu opiskelijoista on kovaa. Perusopetuksen jälkeen vaihtoehdot jatko-oppilaitoksen valinnassa kasvavat ja siksi oppilaitoksen vetovoimaisuus ja houkuttelevuus on tärkeää. (Hietaniemi-Virtanen 2004, 77–78.)

Minkään asteisen yhteistyön järjestämisen taustatekijänä tulee tarkastella lukioden peruslähtökohtia. Lukioden voidaan katsoa jakautuneen neljään ryhmään (Volanen 2001, 316–317):

1. Perusmenestyjät. Olemassaolostaan kamppailevat pienet, erinomaista työtä tekevät maaseutulukiot.
2. Kehittäjät. Kehityssuuntautuneet, muiden keskiasteen oppilaitosten kanssa yhteistyöstä kiinnostuneet kaupungin reunamien ja lähikuntien lukiot.

3. Jämähäneet menestyjät. Suurten kaupunkien keskustan kermankuorintalukiöt, joilla yhteistyötä lähinnä yliopistojen kanssa.
4. Ruotsinkieliset lukiöt.

Tähän asti lukiöt ovat saaneet olla melko koskemattomia, koska ne ovat tuoneet kunnille tietynlaista statusarvoa. Lukioihin ei ole myöskään asetettu vastaavia yhteistyön paineita kuin esimerkiksi ammatilliselle koulutukselle. Siksi moni lukio onkin vasta nyt heräämässä yhteistoiminnalle ja niillä on vielä pitkä matka edessään opettellessaan uusia yhteistyökuvioita.

### **2.3.2 Ammatillinen koulutus**

Nykyisten ammattikoulujen perinteet ovat muotoutuneet 1920-luvulta, jolloin alemmat käsityöläiskoulut lakkautettiin ja ylemmän käsityöläiskoulun nimeksi tuli yleinen ammattikoulu. Ensimmäiset yleisiä ammattikouluja koskevat lait säädettiin 1940-luvulla. Heti alkuun havaittiin riittävän oppilasmäärän takaamiseksi tarve yhteistyölle ja jo tuolloin alettiin suunnitella alueellisia kuntien ylläpitämien kuntainliittojen ammattikouluja. (Lehtinen 2007, 19–23, 25–26.) Vuoden 1958 ammattikoululaissa kunnille määrättiin ammattikoulupaikkavelvollisuus eli jokaisen kunnan oli varattava väkilukuun sidottu velvoite ammattikoulutusmahdollisuuksille ja koulupaikkojen ylläpitoon. Velvoite johti nopeaan kattavan ammatillisen koulutuksen verkoston rakentamiseen maahan. (Itälä 2000, 57–58.)

Aluksi ammattikoulut toimivat kauppaja teollisuusministeriön alaisuudessa, mutta siirtyivät peruskoulu- ja keskiasteen uudistuksen yhteydessä opetusministeriön alaisuuteen. Uudistuksen myötä vuonna 1987 voimaan tullessa laissa ammattikouluista tuli ammatillisia oppilaitoksia, tavoitteet määriteltiin uudelleen, perustamislupa muuttui valtioneuvoston myöntämäksi ylläpitämisluvaksi, jossa määriteltiin oppilaitoksen koulutustehtävä. Aikaisemmissä säädöksissä tarkkaan säädetty hallinnon järjestäminen muuttui myös paikallisesti määriteltäväksi. Lainsäädäntö säilyi silti vielä hajanaisena. 1990-luvulla uudistukset jatkuivat ja muutoksen kohteiksi joutuivat niin toimintaa ohjaava lainsäädäntö, koulutuksen rakenne ja tutkinnot sekä rahoitusjärjestelmät. Kuntainliitoista muodostettiin kuntayhtymiä ja vuoden 1999 alussa toisen asteen koulutuksen lainsäädäntö uudistettiin. Laki määräsi koulutuksesta ja sen tavoitteista, mutta ei enää hallinnosta tai koulutuksen toteuttamisesta. Päätösvaltaa siirrettiin yhä enemmän paikallisille toimijoille. (Lehtinen 2007, 101, 103, 132–133, 145.)



Jo vuoden 1939 laissa oppilaitosten omistuspohjasta säädettiin, että oppilaitoksen omistajana voi olla valtio, kunta, taikka yhteisöjen tai yksityisten omistama yksityisluontoinen laitos tai kuntayhteisö (Lintunen 2000, 216). Nykyisin ammatillisen koulutuksen järjestäjänä voi olla kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö vai valtion liikelaitos (Opetusministeriö 2006c). Opetus on valtaosin kuntien järjestämää, usein kuntayhtymämuotoon organisoitua ja edellyttää opetusministeriön myöntämää tutkintoon johtavan ammatillisen koulutuksen järjestämislupaa. Kunnilla ei ole enää vuoden 1999 jälkeen ollut sitovia velvoitteita oppilaitosten ylläpitoon, vaikkakin nykyään toimintaa rahoittavat kunta ja valtio yhdessä. (Hahkala 2004, 45.) Lisäksi opetusministeriöllä on keskeinen ohjausrooli oppilaitosten oppilaspaikkojen jakajana (Lintunen 2000, 229). Vuonna 2006 oli opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen koulutuksen opiskelijoita 125 700 (Tilastokeskus 2007b). Vuonna 2006 ammatillisen koulutuksen järjestäjät jakaantuivat seuraavasti:

*Taulukko 1. Ammatillisen koulutuksen omistajatyypit 2006 (Opetusministeriö 2008).*

<b>OMISTAJATYYPPI</b>	<b>2006</b>
<b>Valtio</b>	1
<b>Kunta</b>	26
<b>Kuntayhtymä</b>	57
<b>Yksityinen</b>	93
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>177</b>

Ammatillisen perustutkinnon tehtävä on antaa laajat perusvalmiudet alan tehtäviin, jonkin osa-alueen erikoistuneempaa osaamista sekä väylän jatko-opintoihin korkeakouluissa (Opetusministeriö 2006c). Ammatillisen koulutuksen keskeisenä tavoitteena on vastata kuntalaisten ja alueen työelämän tarpeisiin sekä osaltaan vastata koko ikäluokan kouluttamisesta. Ammatillisen koulutuksenjärjestäjät on myös veloitettu olemaan yhteistyössä alueen muiden koulutuksen järjestäjien kanssa, kuten lukioiden, ammattikorkeakoulujen ja muiden ammatillisten oppilaitosten kanssa. Toisaalta laki sallii myös joustoa koulutuksen järjestämisessä eli kaikkea koulutusta ei tarvitse tuottaa itse, vaan sen voi hankkia toiselta koulutuksen järjestäjältä vastuun silti säilyessä hankkijalla. (Hahkala 2004, 45, 47.)

### 2.3.3 Nuorisoasteen koulutuskokeilu

Jo 1960-luvun lopussa alettiin kehittää lukion ja ammatillisen koulutuksen rinnakkaisuuden ja päällekkäisyyden poistamista ja mahdollisten yli oppilaitosrajojen ylittävien moduulipintojen suorittamista (Itälä 2000, 61). Peruskoulu-uudistuksen jälkeen keskiasteen rinnakkaiskoulujärjestelmä nousi 1980–90 –lukujen taitteessa varsinaiseksi ongelmakohdaksi. Peruskoulun tyylinen tasa-arvon laajentamisvaatimus haluttiin viedä päätökseen ja luoda yhtenäinen koulutus myös keskiasteen koulutuksessa. Lukion ja ammattikoulun kahtiajakoisuus piti purkaa, jotta nuorilla olisi mahdollisuus vapaasti ylittää koulumuotojen raja. Nuorisokoulun kannattajat puolustivat yhdistämistä sillä, että lukio muistutti vanhasta järjestelmästä, jossa herrat kasvatettiin erillään kansasta. Tämä uusi nuorisokoulu sai kuitenkin vastaansa suurta vastustusta ja sitä pidettiin jopa salaliittona lukion tuhoamiseksi. (Ahonen 2003, 177, 179.)

Vastustuksesta huolimatta Eduskunta päätti vuonna 1991 aloittaa nuorisoasteen koulutuskokeilun. Kokeiluun osallistui kuusitoista paikkakuntaa. Tavoitteena oli oppilaitosten rakenteellinen, toiminnallinen sekä laadullinen kehittäminen. Kokeilulla haluttiin vähentää koulutusrakenteen moniportaisuutta, madaltaa koulumuotojen raja-aitoja ja nostaa koulutustasoa. Toimintaan haluttiin lisää joustavuutta, yksilöllisten tarpeiden huomioimista, opintojen parempaa korvaavuutta sekä moninkertaisten opintojen vähentämistä. Opetuksessa tuli nostaa tieto-taitotasoa, purkaa jyrkkää erottelua teoreettisen ja käytännöllisen oppiaineiden väliltä sekä huomioida kansainvälistyminen. (Numminen 1997a, 33.) Lisäksi haluttiin kehittää koulujen alueellista yhteistyötä, vastata uusiin ammattitaitovaatimuksiin, lisätä ylipäänsä koulutuksen vetovoimaa sekä hajauttaa päätösvaltaa. Kokeilussa päädyttiin pitämään oppilaitosmuodot erillään, mutta mahdollistaa opintokokonaisuuksien muodostaminen molemmista oppilaitoksista. (Opetusministeriö 2001, 8.)

Opintojen yhdistämistä toteutettiin erilaisilla opintotarjontamalleilla. Oppilaitos pystyi tarjoamaan valinnaisina opintoina yksittäisiä tai useampia kursseja toisessa oppilaitoksessa opiskeleville. Kurssitarjonta laajeni, mutta samalla pirstaloitui. Valmiit kokonaisuudet tarjosivat oppilaitosten kokoamia kokonaisuuksia toisen oppilaitoksen opiskelijoille lisäten opiskelijan tietoisuutta opintojen sisällöstä, mutta samalla sitoen valinnaisuutta. Kaksoistutkinnossa lukion opiskelija suoritti ammatillisen tutkinnon tai ammatillisen tutkinnon opiskelija kokonaan tai osittain lukion ja ylioppilastutkinnon oman

tutkintonsa lisäksi. Eniten oppilaitoksilta vaatinut malli on ollut yksilöllisten opinto-ohjelmien rakentaminen. Siinä on korostunut eniten oppilaitosten toimintarakenteiden, toimintojen ja kurssitarjonnan yhteensovittaminen. (Opetusministeriö 2001, 19–21.)

Kun opiskelijoille annettiin valinnan vapaus, lukiolaiset valitsivat opintoja läheisistä oppilaitoksista, jossa tarjottiin joko harrastuksia tai tulevaa ammattialaa tukevia opintoja. Ammattikoululaiset taas täydensivät opintojaan lukio-opinnoilla parantaakseen jatkokoulutusmahdollisuuksiaan. Täydentävien opintojen lisäksi oli mahdollista suorittaa molemmat tutkinnot. Käytäntö on siis osoittanut, että jos hallinnolliset esteet poistetaan, nuoret itse äänestävät jaloillaan nuorisoasteen puolesta. (Volanen 2001, 321–322.)

Rakenteellisesti ollaan toisen asteen koulutusta lähentämässä toisiinsa. Esimerkiksi ammatilliset tutkinnot pidentyvät ja antavat yleisen jatko-opintokelpoisuuden ja myös ammatillisiin tutkintoihin liitetään näyttökoe vastaamaan ylioppilaskirjoituksia. Näin koulutusjärjestelmällisesti ammatillinen ja lukiokoulutus samanarvoistuvat. Esteenä yhdistymiselle voidaankin katsoa olevan vain sitkeästi pintansa pitävät vanhat ajattelutavat jaoista yleissivistävän ja ammatillisen, teoreettisen ja käytännöllisen sekä keskiluokkaisen ja työväenluokkaisen koulutuksen välillä. (em., 322–323.) Nuorisokoulukokeilu ei onnistunut poistamaan tätä erottelua vaan raja-aita pysyi korkeana ja oppilaitokset erillisinä. Se yhteneväisyys ja tasa-arvo mikä peruskoulu-uudistuksilla saavutettiin, ei enää pätenyt toisen asteen kouluissa.

Nuorisoasteen koulutuskokeilussa yhteistyömallien kehittämiseen vaikutti oppilaitosten sijainti sekä hallinnon järjestäminen (Volanen 2005, 10).

Hallinnointi	Yhteistyökoulut lähellä	Yhteistyökoulut kaukana
Yhtenäinen	Yhtenäiskoulumalli	Aluehallintomalli
Yhteistyö	Lukio ammattiopistossa	Verkostokoulumalli

*Kuvio 3. Yhteistyömallit nuorisoasteen koulutuskokeilussa (Volanen 2005, 11)*

Käytetyimmät mallit olivat lukio ammattiopistossa sekä verkostokoulumalli (Volanen 2005, 11). Yhtenäiskoulumalli olisi vaatinut lähikoulujen yhdistämistä yhtenäiskouluksi eli lukio-opetuksen ja ammatillisen oppilaitoksen yhdentymistä saman hallinnon alle. Tähän ei kuitenkaan lähdetty, vaan oppilaitokset haluttiin pitää itsenäisinä yksiköinä. Myös aluehallintomallissa hallinto olisi pitänyt yhdistää, mutta alue olisi ollut kuntaa laajempi alue. Aluehallintomalli ei ollut kokeiluissa edes mukana (em., 11). Kun kokeilussa keskityttiin oppilaitosten yhteistyöhön hallinnointia yhtenäistämättä, keskityn myöhemmin tutkielmassani yhtenäisen hallinnoinnin mukaiseen nuorisoasteen koulutuksen järjestämiseen. Yhteistyössä on nyt siirryttävä askel eteenpäin ja voimavaroja on yhdistettävä alueellisesti.

### **3. Julkisen hallinnon ajattelutavan muutoksia**

Julkisen hallinnon ajattelutavan muutokset saivat suuren sysäyksen 1970–80 –lukujen taitteessa, kun perinteistä byrokratian toimivuutta ihailutta rakenneteoriaa alettiin ravistella jaluksiltaan. Katseita alettiin kohdistaa julkisen hallinnon toimivuuteen, taloudellisuuteen ja tehokkuuteen. Julkiseen sektoriin alettiin yhä enemmän kohdistaa paineita asettamalla yksityisen sektorin vaatimuksia myös julkiselle sektorille. Uusien ajattelutapojen tavoitteena oli saavuttaa parempi ja toimivampi julkinen sektori.

Tässä kappaleessa esittelen rakenneteoriaa ja byrokratiaa muutosten lähtökohtina. Ne luovat omalta osaltaan taustaa siihen, mistä uudistusaineet ovat syntyneet. Usein rakenneteoreettinen malli koetaan perinteisenä mallina, johon uudistuksia ja muutoksia peilataan. Julkinen valinta toi julkisessa hallinnossa kansalaisten tilalle kuluttajat ja asiakkuuden näkökulman. Vaikka tässä työssä käsittelen julkista valintaa yksittäisenä teoriana, on muistettava, että se on oikeastaan monivaiheisesti kehittynyt usean suuntauksen vyyhti.

Uutta julkisjohtamistakin (New Public Management) voidaan pitää julkisen valinnan yhtenä haarana. Myöskään uusi julkisjohtaminen ei ole yksi selväpiirteinen hallinnon uudistusmenetelmä, vaan sekin sisältää monenlaisia eri painotuksia. Missään maassa ei ole täydellisesti toteutettu uutta julkisjohtamista ja toisaalta sen muotoja on varioitu runsaastikin eri maiden hallinnoissa. Tässä työssä olen koonnut uudesta julkisjohtamisesta sellaisia keskeisiä periaatteita, joiden toteutustavat kuitenkin vaihtelevat eri maiden julkisen hallinnon uudistuksissa. Myös hallinta-ajattelu voidaan käsittää eri tavoin erilaisten tarkastelukohteiden kautta. Uusi hallinta-ajattelu tuo markkinoistuvaan ja asiakaskeskeiseen hallinnon muutokseen mukaan verkostot ja yhteisöllisyyden.

#### **3.1 Rakenneteoria**

Rakenneteoriaa ja julkisen valinnan teoriaa on sovellettu tarkasteltaessa julkisia palveluja ja hyödykkeitä sekä yksityisiä hyödykkeitä ja niiden palvelutuotantoa. Teorioiden taustalla on julkisten palveluiden määrittelemine. Yhtenä vaihtoehtona julkisen palvelun kriteerille on, että palvelun tuottamiseksi ei ole vastaavaa yksityistä tarjontaa. Tosin yksityinen tarjonta voi puuttua, koska lainsäädännössä tuottaminen on määrätty kuntien

tehtäväksi. Peruskoulu taas kuuluisi sellaiseen julkiseen palveluun, joka vastaa funktionaalisesti, mutta ei laadullisesti yksityistä tarjontaa. Kolmantena määritelmänä on pidetty sitä, että julkisten palveluiden hyödyn saajat ja tuotantokustannukset eroavat verrattuna yksityiseen palvelutuotantoon. Julkiseksi palveluksi on voitu katsoa myös kaikki ne palvelut, joiden tuottamiseksi on julkisyhteisöjen, kuten kunnan, talousarvioissa osoitettu varoja. Julkisenä palveluna on myös pidetty kaikkia kunnan tuottamia palveluja. Julkisen palvelun piirteinä on myös pidetty poissulkemattomuutta ja kulutuksen yhteisyyttä. (Harisalo 1993, 3–4.) Julkiselle hallinnolle, kuten kunnille on laissa määrättyjä tehtäviä, mutta ne ovat voineet ottaa hoidettavakseen myös muita tehtäviä. Juuri tässä vaiheessa tulisi tarkastella palvelun luonnetta. Onko kyseessä aidosti julkinen palvelu vai tehdäänkö jostain palvelusta julkinen, ottamalla se julkiseen tuotantoon?

Vallitsevana hallintomallina on pitkään ollut rakenneteorian mukainen hallintotapa, joka on vahvistanut julkisen vallan ja julkisen sektorin asemaa palvelujen tuottajana. Rakenneteorian ehkä tunnetuin rinnakkaistermi on byrokraattinen malli. Max Weber rakensi teoriansa byrokratiasta jo 1800- ja 1900 – lukujen taitteessa. Weberin (1978) mukaan byrokratia perustuu siihen, että toimivalta, joilla byrokraattisesti hallinnoitua rakennetta pidetään yllä, perustuu lakeihin ja säädöksiin. Byrokraattiseen rakenteeseen työntekijöiksi valittavien esimerkiksi tulee täyttää säädösten mukaiset vaatimukset, jolloin koulutusjärjestelmän tavoitteena on saada virkamiehille pätevyys toimia virassa. (Weber 1978, 956.) Byrokratialla on tavoiteltu moitteettomasti toimivaa ja huollettua hallintokoneistoa.

Byrokraattinen rakenne muodostui lakiin ja siitä johdettuun hierarkiaan. Hallinnolla oli selkeä rakenne, jossa ylempi taso valvoi aina alemman toimintaa. Tämä tapahtuu niin virastojen kesken kuin virastojen sisälläkin. Johtaminen perustuu aina kirjallisiin sääntöihin. Toiminnan ohjeet ovat aina kirjallisessa muodossa, josta ne voidaan tarkistaa tarpeen tullen. Julkisen hallinnon toiminta on virheetöntä ja oikeaa, koska ohjeet, säännöt ja toiminnat ovat selvästi määriteltyjä ja kaikkea toimintaa valvotaan. (Weber 1978, 957). Kun Weber totesi byrokratian olevan rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto, on muistettava, että sitä se aikanaan toki olikin. Mikään aiempi kulttuuri ei ollut saanut aikaiseksi niin luotettavaa, täsmällistä, ennustettavaa, tarkkaa ja pätevää hallintoa. Samalla se loi yhteiskunnalle sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ja järjestyksen. (Vartola 2004, 22.)

Tärkeä piirre rakenneteoriassa on, että suunnittelu, ohjaus ja päätöksenteko ovat keskittyneitä. Samalla pyritään byrokraattisella mallilla takaamaan tasapuoliset ja oikeudenmukaiset palvelut kaikille kansalaisille asuinpaikasta riippumatta. Näin valtio ja kunnat voivat taata ”oikeaoppiset” palvelut. Parhaana tuottajatahona pidetään kuntaa, koska sitä pystytään kontrolloimaan ohjein ja säännöin. Samalla se on kansalaisen asialla takaamalla jokaiselle laissa säädetyt peruspalvelut sekä itselleen ottamansa tehtävät tasa-arvoperiaatteella. (Harisalo 1993, 4.) Ongelmana on ollut tehtävien lisääntyminen ja samalla koneiston raskaampi pyörittäminen. Kun kaikki täytyy olla kirjallisin ohjein johdettua, osa hallinnosta kuluu sääntöjen tarkistamiseen ja valvontaan.

Rakenneteorian yksi tunnuspiirre on ollut tehokkuuden ja taloudellisuuden mukanaan tuovan suurtuotannon etujen korostamisen (Harisalo 1993, 9). Palveluissa tosin suurtuotannon edut eivät tule näkyviin niin selvästi kuin yksityisen sektorin tavaratuotannossa, mutta suurtuotannoksi voidaan katsoa kunnallinen tuottaminen ja palvelujen keskittäminen esimerkiksi terveydenhoidossa. Suurtuotannon edellytyksenä on myös tuottajan tarpeeksi iso koko, jotta henkilökunta voi erikoistua ja päätöksentekoa voidaan keskittää. Tämä edesauttaa suunnitelmallisuutta, kokonaisvaltaista ja rationaalista toimintaa palvelujen tuottamisessa. (Harisalo 1993, 9.)

Rakenneteorian mukaisesti palvelutuotannossa on turvauduttu institutionaalisiin järjestelyihin eli kehittämisessä ovat korostuneet hallinnolliset, juridiset ja taloudelliset tekijät. Hyvän palvelutuotannon edellytyksenä on esimerkiksi pidetty organisaatorakenteen tarkoituksenmukaisuutta, selkeyttä ja yksinkertaisuutta. (Harisalo 1993, 9.)

Byrokratia perustuu erikoistumiseen, ammatillisuuteen ja professionalismiin, jossa virkamiehet ovat esteettömiä ja omistautuneita virkansa hoitajia. Byrokratia korostaa professionalismia, jossa hän on työnsä ammattilainen ja erikoistunut tehtäväänsä. Eksperttiyden syntymistä edesauttaa, kun tehtäviä ja toimintoja koskevat säännöt ovat vakaita, aukottomia ja opittavissa olevia. (Weber 1978, 958) Lähtökohtana on ollut pyrkimys toiminnan tehostaminen hyödyntämällä byrokraattista asetelmaa, jossa toiminta nähdään tehokkaana ja taloudellisena, kun palvelujen tuotannossa hyödynnetään henkilökunnan erikoistumista. Kukin työntekijä saa työhönsä koulutuksen ja jokainen on

vain oman alansa asiantuntija. Henkilökunta toimii lokeroidusti, keskittyen vain omaan selvästi rajattuun toimenkuvaansa, jolloin työtä on helpompi ohjata selkeästi säännöillä.

Ristiriitaista on, että byrokratian perimmäinen tarkoitus on juuri ollut tehokkuusajattelu. Kun kaikki on ennalta säädettyä ja määriteltyä, hallinnon on ajateltu toimivan tehokkaasti, koska toimintatavat ovat selkeästi kaikille näkyvissä. Byrokratiaan hiipineen jähmeyden taustalla on ollut hallinnon kasvamisesta ja joustamattomuus. Weber tuskin näki byrokratiaa hitaana ja hankalana järjestelmänä vaan pikemmin tehokkaana ja toimivana, hyvin rasvattuna koneistona.

Rakenneteoria on tuonut mukanaan myös ongelmia. Ensinnäkin rakenneteoreettinen koulukunta ei ole eritellyt erityyppisiä julkisia hyödykkeitä, jolloin yksityiset palvelutuottajat on turhaan poissuljettu vaihtoehtoisina tuottajina. Kunnat ovat ottaneet hoidettavakseen niin paljon tehtäviä, että kaikkia palveluja ei voida enää pitää puhtaina julkisina palveluina. Lisäksi julkisen sektorin tuottamia palveluita on vakioitu hyvinvointivaltion tasa-arvoisuusperiaatteen mukaan, jolloin ne on tuotettu samanlaisina kaikkialla maassa ottamatta huomioon alueellisia eroja ja erityistarpeita. Myös monopoliasema on vääristänyt tilannetta niin, ettei kuntien ole tarvinnut kilpailla yksityisten palvelutuottajien kanssa. Koska palvelut on tuotettu verovaroin, eikä tuottajayksiköillä ole ollut vastuuta tulojen hankkimiseksi, on myös taloudellisuus jäänyt vähälle huomiolle. Kilpailun ja taloudellisuuden puute ovat edesauttaneet alhaisen tuottavuuden syntymistä ja säästäväisyyden tehokkuuden laiminlyöntiä. Kuntien ja valtion liian tiukka taloudellinen yhteys on myös muodostunut ongelmaksi, sillä kunnille ei ole jäänyt tarpeeksi vapautta itsenäiseen palvelutuotannon kehittämiseen. Kunnat eivät ole olleet valmiita vastaamaan nopeasti muuttuviin ympäristöoloihin ja asiakkaiden vaatimuksiin, koska toimintaa on ohjattu ja johdettu jäykän hallinnon päätösten kautta. Yhtenä ongelmana voidaan pitää kysymystä hyvinvointivaltion ylläpitämisen mielekkyydestä taloudellisten tilanteiden muuttuessa. (Harisalo 1993, 10–11; Valkama 1994a, 10–11.)

Rakenneteoria vahvisti ajatusta kuntien palvelujen tuottamisesta omilla organisaatioillaan. Tehtävien lisääntyessä myös kunnan organisaatio on kasvanut, jotta kaikki tarvittavat palvelut saataisiin tuotettua. Mallia on pidetty pitkään ainoana oikeana eikä sen paremmuutta edes asetettu kyseenalaiseksi. Tässä mallissa palvelujen tuottamisesta



päättävät poliitikot ja toimintaa ohjataan virkamiesvoimin tiukasti normein ja määräyksin. Palvelutuotannossa kuntien tehtävät ovat kuitenkin valtion ja kuntien itsensä toimesta muuttuneet. Julkinen sektori on ottanut hoitaakseen julkisen vallan ulkopuolisiakin asioita, puhdasta asiakaspalvelutoimintaa. Virkakoneistoa ei kuitenkaan luotu näin laaja-alaisen toiminnan ohjaamiseen ja tuottamiseen ja siksi se voikin olla joissain tehtävissään liian jäykkä ja kallis. Myös asiakas- ja käyttäjädemokratia on heikentynyt, koska palveluihin ei voida vaikuttaa kuin poliittisen päätöksenteon kautta. (Valkama 1994a, 7-8.)

Vaikka rakenneteorian mukaista julkista palvelutuotantoa on alettu arvostella rankasti, voidaan sitä myös puolustaa. Yksityisen yrityksen on katsottu tavoittelevan enemmän tuotannollista tehokkuutta ja siksi sitä on alettu pitää parempana. Julkisella yksiköllä voi kuitenkin olla velvollisuus huomioida muutakin, kuten palvelun ulkoisvaikutukset, joita yksityisten yritysten ei välttämättä tarvitse huomioida. Yleisesti ottaen Pohjoismaissa on esimerkiksi onnistuttu julkisesti tuotetussa posti-, ratatieliikenne- ja sähköhuollossa hyvään tehokkuuteen ja matalaan hintatasoon. Julkinen omistus ja palvelutuotanto voi siis myös olla yksityistä toimivampi ratkaisu. (Lehto 1997, 15–17.) Suomalaiset ovat ilmaisseet myös hyväksyvänsä julkisen sektorin toiminnan ja jopa sitä edellyttävän korkean verotuksen hyvinvointipalvelujen tuottamiseksi. Jotkut palvelut, kuten perusopetus ja terveydenhuolto ovat olleet vahvasti keskiössä Suomen hyvinvointivaltiota rakennettaessa. Julkinen valta on tähän asti hoitanut tehtävänsä melko kiitettävästi, mutta on huomioitava, että nyky-yhteiskunnassa ei enää nähdä samanlaista tarvetta julkiselle tuottamiselle kuin kehityksen alkuvaiheessa. Kun tietty hyvinvoinnin taso on jo saavutettu, voidaan aloittaa kehittyneen yhteiskunnan palvelujen tarkastelu uusien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Rakenneteorian mukaista byrokraattista hallintoa on pyöritetty verovaroin, jolloin jokainen maksaa palvelujen tuottamisesta, mutta hyödyt ovat voineet jakaantua hyvinkin epätasaisesti. Veroilla on taattu kansalaisille universaalit palvelut eli palvelut, jotka ovat kaikkien saatavissa ja joista ketään ei voida pois sulkea. Osa kansalaisista on kuitenkin asettunut enemmän maksajapuolelle, kun toiset voivat olla jatkuvastikin saamapuolella. Kansa tuntuu kuitenkin olevan jokseenkin tyytyväinen korkean verotuksen takaamaan hyvinvointiin.

Silti soraääniä on kuulunut varsinkin varakkaampien kansalaisten osalta, jotka voivat kokea, että heidän verorahoillaan ylläpidetään yhteiskunnassa heitä hyödyttämättömiä rakenteita. Osa olisi valmis maksamaan vain niistä palveluista joita käyttävät. Muutoksia vaativat varsinkin ne, joiden mielestä jokaisen tulisi toimia oman elämänsä seppänä ja ansaittava oma hyvinvointinsa. Tällöin ei voida pitää itsestäänselvyytenä, että yhteiskunta on aina ja kaikkialla tukemassa ja rakentamassa kaiken kattavaa palveluverkkoa.

Rakenneteoriaa voidaan kritisoida myös sen ihmiskuvaa rajoittavasta näkökulmasta. Teoria tukee ajatusta, että jokin muu taho kuin yksilö itse tietää paremmin yksilön tarpeet. Kun tietty hyvinvointi on saavutettu yhtenäisillä ja valvotuilla julkisilla palveluilla, alkaa vaatimus siirtymisestä massatuotantoajattelusta yksilöllisempiin palveluihin nostaa päätään. On myös syytä pohtia, onko kunta ainoa oikea mahdollinen palvelujen tuottaja? Jos kansalaiset voisivat vapaasti valita palvelujen tuottajan tai järjestämisen mallin, niin miten he toimisivat?

### **3.2 *Julkisen valinnan teoria***

Yhteiskunnan muuttuessa vanhaa toimintatapaa oli syytä pysähtyä tarkastelemaan ja kysyä, voidaanko sillä vastata nykyisiin haasteisiin. Voidaanko palveluja tuottaa tehokkaammin ja taloudellisemmin ilman, että tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus kärsisivät? Voitaisiinko höllentää normeja ja ohjausta ja antaa mahdollisuus erilaisille kokeiluille ja vaihtoehdoille? Avoimempaa ja joustavampaa ajattelutapaa palvelujen tuottamisessa lähdettiin hahmottamaan julkisen valinnan teorialla, jossa kansalaisten oma osallistuminen on tärkeämmässä ja vaikuttavammassa asemassa kuin rakenneteoriassa. Siinä missä rakenneteoria painottaa julkista sektoria monopolituottajana, vannoo julkinen valinta kilpailun nimeen.

Julkisen valinnan kantava ajatus on se, että kukin toimija valitsee itselleen rationaalisimman vaihtoehdon eli ihminen on rationaalinen toimija (McLean 1987, 1). Jokainen ihminen nähdään kykeneväiseksi tekemään valintoja ja rationaalisia päätöksiä itse, ilman että ne heille erikseen osoitettaisiin. Markkinoiden toimiessa vapaasti, ihmiset osaavat ostaa tuotteet ja palvelut itsenäisesti ilman julkisen sektorin väliintuloa. Kaikkia palveluja ei kuitenkaan välttämättä nähdä sellaisina, että ne voisivat olla täysin vapaasti markkinoiden tuotettavissa, vaan julkisella sektorilla tulisi olla jokin ohjausnuora niiden

tuottamiseen. Kunnallistalouteen sovellettuna julkisen valinnan teoria korostaa julkisten hyödykkeiden tuotannon ja kulutuksen, institutionaalisten järjestelyiden sekä markkinoita muistuttavissa olosuhteissa kilpailevien organisaatioiden eriyttämistä (Harisalo 1993, 11).

Julkisen valinnan teorian mukaan julkinen valta, esimerkiksi kunta, on nähtävä kollektiivisena järjestelmänä johon kuntalaiset voivat vaikuttaa. Päätökset julkisten palvelujen tuottamisesta tehdään kuntalaisten palautteen mukaan heidän tarpeidensa pohjalta. Kun tarpeet on todennettu, palvelujen tuottamiselle aletaan hakea vaihtoehtoja. Tuottajana voi toimia edelleen kunnan oma yksikkö, mutta se voi olla myös yritys, valtio, yhdistys tai jokin muu taho. Kunta valitsisi kuntalaisille parhaat tuottajat, mutta lopullisen valinnan tekee kuntalainen itse. Kunnan tehtävä olisi järjestää siten palvelut parhailta mahdollisilta tuottajayksiköiltä. Koska palvelut yhä rahoitettaisiin verovaroin, vastuu säilyisi julkisella sektorilla; tuotettavat palvelut päätettäisiin yhä poliittisissa elimissä. (Valkama 1994a, 14–15; ks. Mueller 2003.) Jotta julkisen valinnan teoria toimisi tehokkaammin, on järjestäjien ja tuottajien välille luotava markkinoita vastaavat olosuhteet tai aidot markkinat, jotta kilpailun keinoin saataisiin selville parhaat tuottajat. Vapaana toimivien markkinoiden rinnalla voidaan nähdä myös kvasimarkkinat eli näennäismarkkinat. Palvelut voidaan nykyään tuottaa muutenkin kuin pelkästään kunnan toimesta ja näin ollaan siirtymässä yhä enemmän julkisen valinnan teorian mukaiseen toimintaan palvelujen tuottamisessa.

Rakenneteorian yhteisen hyvän tavoittelun jälkeen on haluttu korostaa yksilön valinnan vapautta. Yksilön ratkaisuja korostamalla halutaan myös luopua julkisen vallan liiallisesta sääntelystä ja ohjauksesta. Julkisen vallan tehtävä on luoda vaihtoehtoja kansalaisilleen, joista kukin tekee rationaalisimmat valintansa (ks. Mueller 2003). Halutaan luopua ajattelusta, että kansaa pitää ohjata lähteen ääreen, kun valtio olettaa heidän olevan janoisia. Jokainen toimija on rationaalinen ja etsiytyy itse valitsemansa veden äärelle tuntiessaan itsensä janoiseksi. Tällöin pitää olla valinnalle vaihtoehtoja tarjolla.

Valinnan mahdollisuuksien lisäämisessä on kuitenkin muistettava, että hyvinvointipalvelujen luonne tekee ne vaikeaksi arvioinnille. Epätäydellinen informaatio heikentää kansalaisten mahdollisuutta itse määrittellä parasta tai oikeaa palvelua. Yhteiskunnalla itsellään on omat intressinsä auttaa julkista sektoria pitämään yllä tiettyjä palveluja tai tukea niiden käyttöä. Syinä voi olla niiden positiiviset tai negatiiviset

ulkoisvaikutukset. Hyvinvointipalveluiden tulee olla myös kansalaisille asuinpaikasta tai varallisuudesta riippumatta tasa-arvoisesti tuotettuja ja tällä onkin perusteltu julkisen sektorin tiukkaa otetta joistakin palveluista. (Lehto 1997, 10–11).

Myös julkisen valinnan teoriaan kannattaa suhtautua varauksella, eikä hyväksyä sitä annettuna, valmiina ja hyvänä ratkaisuna. Julkisen vallinnan teoriaa voidaan pitää yhtenä suuntauksena muiden joukossa soveltaa markkinoiden logiikkaa kaikille elämänalueille. Kuitenkin tulisi muistaa, että mukana on toimijana moniulotteinen ihminen, johon ei välttämättä päde puhtaat talouden säännöt. Julkisen valinnan teoreetikoita on arvosteltu siitä, että he ovat liian idealisteja mallinsa kanssa ja luottavat liikaa markkinoiden hyvyyteen. He mieluummin nojaavat liikaa teoreettiseen mallintamiseen kuin hankkisivat empiiristä todistusaineistoa. Teoreetikot myös epäilevät kaikkien poliitikkojen ajavan lähinnä vain omaa etuaan, jolloin he eivät voi mitenkään toimia kansalaisten hyväksi. Näin ollen teoria korostaa myös melkein pä m oraallittomiin mittoihin yltävästi itsekkyyttä kaikilla elämän alueilla. Julkisen hallinnon arvostelijoiden tulisi myös muistaa, että markkinoillakin on omat ongelmansa eivätkä ne aina toimi parhaalla mahdollisella tavalla. (van den Berg 2004, 13–16, 22–23.) Julkisen valinnan teoria luottaa puhtaasti yksilön rationaaliseen toimintaan valintoja tehdessään. Tämä kasaa yksilölle valtavasti vastuuta ottaa selville kaikki mahdollinen tieto valintojensa perusteiksi. Hänen tulisi itse pohtia, mitä kaikkea on huomioitava päätöksenteossa ja minkälaisia seurauksia valinnoilla voi olla. On myös kysyttävä, onko yksilöllä mahdollisuus saada kaikki mahdollinen tieto käsiinsä valintoja tehdessään. Tämä prosessi voi syödä runsaasti yksilön voimavarojaan.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että julkisen valinnan teoria korostaa asiakkaan eli kansalaisen valinnan vapautta sekä julkisen hallinnollista tehokkuutta, jotka molemmat tulevat saavutetuksi ottamalla markkinamekanismit mukaan hallintoon (Farsimadan 2001, 96). Julkinen valinta arvostelee byrokratiaa julkisen hallinnon kasvusta ja sen tehottomuudesta. Se ei kuitenkaan sulje kokonaan rakenteiden olemassaoloa pois. Byrokraattisen rakenteenkin on mahdollista olla tehokas, jos se huomio yhä enemmän ympäristönsä vaatimuksia sekä asiakkaitaan. (Ståhlberg, 1987, 195, 209). Julkisen hallinnon ajattelun muutokset ovat mahdollistaneet vaihtoehtoisten menetelmien pohdinnan. Vaikka kädenvääntöä julkisen hallinnon ja markkinoiden välillä onkin, ei voida sanoa varmasti, että valtiojohtoinen hallinto olisi täysin väärässä ja markkinavetoinen se ainoa autuaaksi tekevä malli. Nyt ollaan kuitenkin valmiita avaamaan ovia uusille keskusteluille. Tässä

työssä käsittelen vielä julkisen valinnan teoriaa tukevia hallinnon uusia suuntauksia kuten uusliberalistista aatesuuntaa, uutta julkisjohtamista (NPM) sekä julkisen sektorin palvelutuotannon kilpailuvaatimuksia.

### **3.3 Uusi julkisjohtaminen**

#### **3.3.1 Uusliberalismi**

Kunnan perinteisenä tehtävänä on ollut vastata paikallisesta itsehallinnosta ja tiettyjen palvelujen tuottamisesta. Kunnat ovat voineet ottaa hoidettavakseen lakisääteisten palvelutehtävien lisäksi myös vapaaehtoisia tehtäviä, jota oikeutta ne ovatkin käyttäneet paljon hyvinvointiyhteiskunnan kasvuvaiheessa. Tämä on johtanut kuntien palvelutehtävien lisääntymiseen ja laajentumiseen, jonka seurauksena kunnista on tullut lähestulkoon palvelukeskeisiä, raskasliikkeisiä ja kalliita palvelukoneistoja. *Perinteistä ohjaustapaa* on hallinnut lautakuntajärjestelmä, byrokraattiset periaatteet ja professionalismi. Lautakuntien myötä on luotu toimintaa ohjaavia yhdenmukaisia normeja. Byrokratia on vaatinut hierarkiaa, mutta samalla taannut selkeän vastuu- ja tehtäväjaon ja professionalismi rajatuin ammattinimikkein on helpottanut muodostamaan tiukkoja hallintorakenteita. Kuntien tehtävänä on ollut tyydyttää erilaisia palvelutarpeita rahoittamalla ja tuottamalla palvelut omilla organisaatioillaan ja omalla henkilökunnallaan. (Stewart 1993, 19–29, 43.)

1980-luvun alussa Margaret Thatcher nousi Englannin uudeksi pääministeriksi ja toi mukanaan uuden poliittisen kulttuurin. Sodan jälkeen oli rakennettu hyvinvointivaltiota periaatteena tasa-arvo, turvallisuus ja yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus. Nyt hyvinvointivaltio kyseenalaistettiin ja entisiä periaatteita alettiin pitää valtion holhouksena, byrokraattisena vallankäyttönä, kansalaisten passivointina ja julkisten varojen tuhlaamisena. Valtio oli ottanut liikaa yhteiskunnan osa-alueita hoidettavakseen ja koneisto oli kasvanut liian suureksi ja tehottomaksi. Julkisen vallan tilalle haluttiin yritysmaailman toimintaa ja sitä myötä tehokkuutta tuotantoon. (Neo-)Uusliberalismi oli saanut alkunsa. Suunnan taustalla olivat ajatukset talouden, yksilön ja vaihtoehtojen vapaudesta, markkinoiden korostamisesta ja yksilöiden välisestä kilpailusta. Uusi suunta muuttaa myös ihmisen arvojen ajattelua, kun hyveiksi muodostuu kyky sietää epävarmuutta, joustavuus, valmius kilpailla jatkuvasti, yritteliäisyys, riippumattomuus muista sekä ennen kaikkea vastuu itsestään ja vain itsestä. Yksilöllisyyden korostuminen

ja vapaat markkinat tosin tuovat mukanaan tilanteen, jossa yksilöiden tavoittellessa omaa hyväänsä lopputuloksena syntyy myös yhteisön yhteinen hyvä. (Hilpelä 2001, 139–142, 146, 150–151.) Valtiota ei kuitenkaan lähdetty lakkauttamaan, vaan tarkoitus oli muuttaa valtion tiukkaa ohjausroolia ja rationalisoida julkisen sektorin toimintaa. Ajattelutavan muutos toi mukanaan mahdollisuuden kehittää niin julkista hallintoa kuin julkisten palvelujen tuottamista. Oli tullut aika pohtia vaihtoehtoja.

Uusliberalistinen ajattelu vaikuttaa perinteiseen malliin tottuneesta radikaalilta. Valtion turvallinen ohjaus muuttuu kilpailuksi epävarmoilla markkinoilla. Kaikesta tulee kilpailun kohteita ja vastuu kaikista valinnoista siirtyy yksilölle. Herää kysymys, miten käy niiden, joiden omat voimavarat eivät riitäkään kilpailuun. Miten käy marginaaliryhmien, joilla ei ole samanlaisia edellytyksiä kilpailla paikastaan auringossa? On siis hyvä katsoa myös kilpailun tuomien voittojen taakse ja nähdä niiden ihmisten tilanne, jotka kaikesta yrittämisestään huolimatta eivät ole saavuttaneet tavoitteitaan. Uusliberalistisen ajattelun uhkakuvana on noidankehä eriarvoisuuden ja luokkajakojen syntymisen välillä, jossa rikkaat rikastuvat ja köyhät köyhtyvät. Tähän ei ajattelusuunta tosin pyri, vaan asettaa vastuun köyhyydestä tosin yksilölle itselleen. Kaikilla on yhtäläinen mahdollisuus menestyä, joten epäonnistumisissa vika voi olla vain yksilön omassa yrittämisen tasossa.

### **3.3.2 Ajatuksesta strategioihin**

Uusliberalistisen ajattelun ja julkisen valinnan teorian soveltamiseksi hallinnon uudistushankkeisiin on yhdeksi suositukseksi väyläksi länsimaissa otettu uusi julkisjohtaminen eli New Public Management (NPM). Sitä on sovellettu eri maissa eri laajuisena ja erilaisina toteutuksina, mutta muutosten tausta-ajatukset monien maiden julkisen hallinnon reformeissa ovat yhdistettävissä uuden julkisjohtamisen teeseihin. Voidaankin todeta, että julkisen hallinnon uudistuspaineet ja uusliberalistinen ajattelu kiteytyvät hyvin juuri uuden julkisjohtamisen kautta. Sen tarkoituksena on muun muassa korjata ”riikinäinen” ja ”taloudellisesti tehoton” julkinen hallinto tehokkaammin resursseja allokoivan yksityisen sektorin mekanismeilla (Farsimadan 2001, 9).

Kun puhutaan uudesta julkisjohtamisesta, tarkastellaan monen eri julkisen sektorin osa-alueen toimintoja kattavasta suuntauksesta. Uudistuksia on lähdetty hakemaan muutoksilla niin hallinnossa, taloudessa, palveluissa, markkinoissa kuin ihmiskäsityksissä. Sen valossa voidaan tarkastella julkisen hallinnon johtamisen mahdollisuuksien laajentamista,

parempaa johtamista, organisaation sisällä ja välillä ylhäältä alas tapahtuvaa hallinnon hajauttamista, normiohjauksen purkua, itseohjautuvuutta, markkinamekanismeja, yksilön valinnanvapautta, asiakkuutta, kilpailua, privatisointia, ohjauksen erottamista tuottamisesta sekä tulosajattelua (Haveri 2002).

Kunnallishallinnon uudistuksissa ylhäältä ohjatut ja sisäisestä tarpeesta lähteneet uudistusprosessit ovat kulkeneet rinta rinnan. Kuten eri maidenkin kohdalla, myös kunnissa uudistukset ovat tapahtuneet eritasoisina ja – laajuisina, mutta yhteneväistä niille on lopulta ollut uuden julkisjohtamisen periaatteiden ja strategioiden soveltaminen. Uuden julkisjohtamisen tavoitteet kiteytyvät kolmeen toisiansa risteävään iskusanaan: tehokkuus, taloudellisuus ja tuloksellisuus. Ensinnäkin näitä tavoitellaan keskittymällä parempaan johtamiseen. Toisaalta vaaditaan asiakasnäkökulmaa ja valintojen mahdollistamista julkisissa palveluissa. Lisäksi edellytetään edellyttää kilpailun lisäämistä, julkisen sektorin monopoliasemien purkamista ja itseohjautuvien organisaatioiden muodostamista. (Haveri 2002.) Julkisen palvelutuotannon uudelleen järjestelyn ja uusien hallintosuuntausten taustalla on ajatus, että julkisella sektorilla on enemmän tarjottavaa kansalaisille. Tämä ei tarkoita tehtävien lisäämistä vaan hallinnon ja palvelujen uudelleen ajattelua uusien periaatteiden kautta.

Uuden julkisjohtamisen hengessä esimerkiksi koulutuksen järjestämisen piirissä opetushallitus otti mukaan suunnitteluun yrityselämän edustajat Suomen työnantajain keskusliiton (STK, myöhemmin Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto TT). TT:n koulutuspoliittinen valiokunta laati julkaisuja, joissa otettiin kantaa mm. yrittäjäyyskasvatukseen, opiskelijoiden oikeuteen saada edellytystensä mukaista laadukasta koulutusta sekä tulosvastuullisuuteen. Uusi suuntaus muutti koulutuksen palvelutuotteeksi, oppilaat vanhempineen asiakkaiksi ja valtionavun kilpailun kannustimeksi. Se myös korosti uskoa yksilöön, ihmisen autonomiaan ja hajautettuun päätöksentekoon. (Ahonen 2003, 173–175.)

Nämä uuden julkisjohtamisen tuomat uudistukset pääasiassa korostavat ihmisen omaa rationaalista toimintaa sekä yksilöä oman elämänsä ratkaisujen tekijänä ja palvelujen valitsijana. Rationaalinen ihminen valitsee vaihtoehdoista itselleen parhaan mahdollisen vaihtoehdon, eikä kukaan muu voi tietää, mikä vaihtoehdoista sopisi paremmin. Yksilöllisyyttä korostava aika haluaa siirtää valinnanvapautta yksilöille, mutta on

muistettava, että vapauden myötä tulee myös vastuuta. Yksilö on vastuussa kaikista itse tehdyistä ratkaisuksistaan ja valinnoistaan. Tarkastellessa uuden julkisjohtamisen teesejä on hyvä muistaa mallin taustalla heijastuvat periaatteet eli usko yksilön rationaalisuuteen, uskomus julkisen palvelutuotannon tehottomuudesta ja luottamus markkinoiden toimivuuteen.

### 3.3.3 Joustava hallinto

Kunnat ovat palveluissaan uusien haasteiden edessä. Kuntien toiminta jakaantuu laissa niille määrättyihin lakisääteisiin, pakollisiin toimialoihin ja kuntien itse ottamiin vapaaehtoisiin toimialoihin (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen (toim.) 2003, 49–51). Vapaaehtoisista tehtävistä kunnan on mahdollista luopua kokonaan, mutta lakisääteisistä tehtävistä se ei voi luopua, vaan niiden tuottamis- tai järjestämisvastuu on kunnalla. Koska kuntien ei enää tarvitse itse tuottaa kaikkea palvelutarjontaansa itse, voidaan kunnan tehtävät jakaa toimintansa perusteella palveluiden tuottajiin ja järjestäjiin.

Kun näitä toiminnan lähtökohtia tarkastellaan yhdessä, saadaan kunnallisten palvelujen tuottamisessa neljä palvelukategoriaa (kuviot 4). Ensimmäinen neljännes muodostuu pakollisista toimialoista, jotka kunta perinteisesti on myös tuottanut itse. Toisessa kentässä on kunnan itselleen ottamia palveluja, jotka eivät ole lakisääteisiä, mutta jotka kunta tuottaa omana palvelutuotantonaan. Kolmas kenttä sisältää lakisääteiset palvelut, joista kunta on vastuussa, mutta ei itse välttämättä tuota palvelua vaan vastaa palvelun tuotannon järjestämisestä. Neljännessä kentässä kunta vastaa vapaaehtoisten palvelujen järjestämisestä.

	<i>TUOTTAMINEN</i>	<i>JÄRJESTÄMINEN</i>
<i>PAKOLLINEN</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>VAPAAEHTOINEN</i>	<i>3</i>	<i>4</i>

*Kuvio 4. Kunnan palvelujen tuotantomahdollisuuksien jakautuminen.*

Järjestäjänä kunta edelleen vastaa palvelun tuottamisesta ja rahoittamisesta, mutta palvelua varten ei tarvitse olla omaa tuotantoa. Kun siirrytään tuottamisesta



järjestämiseen, mukaan tulevat markkinoistuminen ja kilpailu. Palvelujen muuttuminen tuottamisesta järjestämisvastuiksi mahdollistaa kunnan omien yksikköjen supistamista ja jopa lopettamista, kilpailutuksella saavutettuja säästöjä sekä tehokkuutta. Tarvittaessa palvelun tuottaja voidaan vaihtaa, joka lisää joustavuutta palvelutarjontaan.

Hyvinvointivaltiota rakennettaessa julkinen hallinto on Suomessa vuosien saatossa paisunut. Se on ottanut hoidettavakseen niin paljon tehtäviä, että siitä on tullut raskas, jäykkä ja kallis koneisto pyörittää. Hallintoa on haluttu lähteä keventämään siirtämällä päätösvaltaa lähemmäksi asianosaisia. Samalla taustalla on myös oikeistoliberalistinen ajatus saada tilaa markkinavoimille hallintoa höllentämällä. (Ahonen 2003, 171.) Yksi julkisen hallinnon uudistukselle oleellinen vaatimus on ollut *hallinnon hajauttaminen*. Tämä voidaan ymmärtää julkisen hallinnon madaltamisena, jolloin hallintoa ja päätösvaltaa siirretään hierarkkisesti ylemmältä hallintotasolta alemmalle tasolle eli valtiolta keskushallinnolle ja edelleen kunnille. Tällöin lisätään alempien yksiköiden itsenäisyyttä ja mahdollisuuksia joustavaan johtamiseen purkamalla kangistavaa normiohjausta. Tärkein tavoite on ollut saada hallinto mahdollisimman lähelle kansalaista eli kuluttajaa. (Haveri 2002; Farsimadan 2001, 105.) Hallinnon uudistuksia ja madaltamisvaatimuksia tarkasteltaessa on muistettava, että moni uudistusvaatimus on lähtöisin maista, joissa ei ole Suomen kaltaista kunnallista itsehallintomallia. Suomen kunnilla on erityislaatuinen autonomia esimerkiksi verotuksessa, jollaista ei pohjoismaiden lisäksi paljolti muualta löydy. Kunnallinen itsehallinto Suomessa on siis perinteisesti ollut jo hyvin lähellä kansalaista.

Hallinnon hajauttaminen voidaan siis määritellä organisaatioiden väliseksi mutta myös organisaation sisällä voidaan siirtää toimivaltaa. Organisaation sisällä hallinnon hajautus siirtää vastuuta aina organisaation henkilöstöverkostolle saakka (Haveri 2002). Hallinnon hajauttamisella voidaan tähdätä myös julkisen *hallinnon keventämiseen*, jolloin päämääränä on siirtää palvelutuotantoa ja hallintoa kokonaan pois paisuneelta julkiselta hallinnolta, valtiolta ja kunnilta markkinoille, näennäismarkkinoille tai ei-julkisille organisaatioille. Tällainen hallinnon siirto markkinoille ei kuitenkaan poista täysin julkisen hallinnon poliittista vastuuta julkisista palveluista. Osa näistä palveluista on jo luonteensa takia sellaisia, että ne eivät puhtaasti istu markkinoiden tarkoittamiin palvelu- ja asiakaskäsitteisiin vaan jotkin julkisista palveluista voivat olla jopa julkisen vallan itsensä luomia palveluja, joissa yksilöt tulee huomioida niin asiakkaina kuin kuluttajina

mutta ennen kaikkea kansalaisina. (Farsimadan 2001, 105, 108–109.) Yhtenä esimerkkinä voidaan pitää oikeuslaitosta ja vankiloita. Vaikka kansalaiset eivät kaikkia lakeja haluaisikaan, ollaan niitä yhteisön ja yhteiskunnan toimivuuden vuoksi luotu. Jos näitä säännöksiä rikotaan, on lainrikkajille luotu vankiloita, joiden palveluja asiakas tuskin itse haluaa. Vaikka vankilatkin voidaan ulkoistaa, ne eivät voi alkaa hankkia asiakkaita oman mielensä mukaan vaan ne ovat edelleen sidottuja julkisen vallan ja hallinnon vastuuseen ja toimintaan.

Hallinnon hajauttaminen ja keventäminen vaativat *uutta johtamiskulttuuria*. Mallia halutaan ottaa yksityisen sektorin johtajuudesta, joka on perinteiseen virkamiesjärjestelmään verrattuna joustavaa. Mahdollisia sovellettavia tapoja ovat rekrytoinnin ja henkilöstöhallinnon joustavuus, työnteon motivointi, tulospalkkaus ja laatustandardit. (Haveri 2002.) Johtajuuden merkitys korostuu juuri organisaation erilaisissa muutoksissa. Nyt kun on kyse koko hallintojärjestelmästä ja palvelutuotantoa koskevasta julkisen sektorin muutoksesta, joka koskee niin toimintatapojen kuin organisaatorakenteidenkin muuttumista, nousevat johtamistaidot ensiarvoiseen asemaan. Johtajat voivat toimia joko jarruina tai promoottoreina koko uudistusprosessissa. Muutos on yleensä pelottavaa, sillä vanhasta ja tutusta luopuminen voi olla raskasta ja tulevaisuus voi tuntua epävarmalta. Hyvän johtajan tulisikin ottaa henkilöstö huomioon tai jopa mukaan suunnittelemaan muutosprosessin läpiviemistä.

### **3.3.4 Markkinoistuminen**

Markkinamekanismien ja *kilpailun* tuominen mukaan julkisiin palveluihin on yksi uuden julkisjohtamisen kantavista ajatuksista. Julkisista monopoleista halutaan luopua ja tehokkuutta hakea kilpailun lisäämisellä. (Haveri 2002.) Kouluihin kilpailuttaminen saapui 1994 vapaan kouluvalinnan myötä, jonka seurauksena koulut joutuivat markkinoimaan itseään houkutellessaan vanhempia lapsensa koulun valinnassa (Ahonen 2003, 180). Uudistusten myötä on haluttu korostaa varsinkin kilpailun vapautta. Jollei julkisille palveluille ole tarjolla luontaisia markkinoita, on niitä varten luotava kilpailua kvasi- eli *näennäismarkkinoilla*. Palvelut ovat tällöin yhä verorahoitteisia, mutta ne tuotetaan lähinnä tilaaja-tuottaja – mallin mukaan. Kilpailuttamisesta on tullut osiltaan pakollista. Julkisista palveluyksiköistä on tullut vastuullisia markkinayksiköitä, jotka haluavat parantaa palvelujaan ja asiakaslähtöisyyttään. (Lehto 1997, 320–321.) Kustannussäästöjä palveluiden tuotannossa oletetaan saavan parhaiten aikaan avaamalla

julkiset palvelut kilpailulle. Jo kilpailuttaminen kunnallisten palveluntuottajien välillä parantaa tehokkuutta huomattavasti, kun yksiköt joutuvat hinnoittelemaan tuotteitaan. Kunnan toimijoiden välinen kilpailu voi olla parempi vaihtoehto esimerkiksi yksityistämiseksi.

Kilpailun lisääminen ei kuitenkaan aina tuo pelkästään tehokkuutta ja säästöjä, sillä se voi myös tuoda lisärasituksia. Kuntien on ensinnäkin opeteltava kilpailuttamisen taito. Tämä ongelma toisin poistuisi ajan kuluessa ja kokemuksen karttuessa, mutta alussa voidaan törmätä väärin ratkaisuihin ja jopa transaktiokustannusten lisääntymiseen. Oikeanlaisen ja oikeudenmukaisen kilpailun oltava kunnan toimessa mukana niin, että verorahoille saadaan vastinetta, mutta myös palvelun laatuun on kiinnitettävä huomiota. Vaarana on, että kun toimintakenttään tulee lisää toimijoita, valvontakin vaikeutuu. Tuottaja ehdokkaat voivat kaunistella tuloksiaan, jotta saisivat sopimuksiaan uusittua. Kunnan tehtäväksi tulee yhä enemmän toiminnan valvojan ja maksajan rooli. Jos toiminta hajoaa erilaisiksi toimintamalleiksi, erilaisiin tuotantotapoihin ja erilaisiin tuottajiin, pitää kunnasta löytyä asiantuntemusta koordinoida kaikkea. Kunnalla kuitenkin on lakisääteinen palvelun järjestämis- ja tuottamisvelvollisuus osaan toiminnoistaan, jolloin kunnan on kannettava täysi vastuu näistä palveluista. Jos tuotanto eriytyy hyvin kauas sen tilaajasta ja maksajasta, voi vallan jänne venyä liiankin pitkäksi. On toki muistettava, että muutostilanteissa syntyy aina välillisiä kustannuksia uuden järjestelmän sisään ajosta. Kun uusi malli on opittu, voidaan keskittyä sen tuomiin taloudellisiin säästöihin ja toiminnalliseen tehokkuuteen.

Kunnan monopoliasemaa palvelujen tuottamisessa on voitu arvostella jähmeydestä ja taantumuksesta ja asiakasnäkökulman puuttumisesta. Vaikka todellista kilpailua ei olisikaan, voidaan kilpailla myös itsensä kanssa. Organisaatio voi kiinnittää huomiota myös *toimintansa kehittämiseen*, taloudellisuuteen, oppimiseen, innovaatioihin ja toimintatapojen muuttamiseen, ilman varsinaista kilpailijan olemassaoloa. Nykyisin kunnat ovat jo mieltäneet ajattelun, että monopoliasema ei anna lupaa olla kehittymättä. Kunnallisella sektorilla on siirrytty yritysmaailmasta omaksuttuun tulospalkkaukseen, joka kannustaa henkilöstöä parempaan ja taloudellisempaan toimintaan. Verorahoille halutaan parempaa vastinetta. Säästötoimet ovat ajaneet kuntia kehittämään toiminnan rationalisointia.

Kun uuden julkisjohtamisen myötä julkisten palvelujen yhteydessä on alettu erottaa käsitteet *palvelun tuottaja ja palvelun järjestäjä*, on samalla alettu etsiä erilaisia vaihtoehtoisia palvelustrategioita keventämään kunnan palvelutuotantotaakkaa. Aikaisemman mallin mukaan kunta toimi itse julkisten palvelujen tuottajana tuottaen omilla organisaatioillaan palvelut kuntalaisille. Palvelujen järjestäjänä kunta on edelleen vastuussa palvelujen järjestämisestä, mutta ei välttämättä itse tuota palvelua. Kunta toki voi edelleen myös itse tuottaa palvelun, mutta oman palveluorganisaation sijasta on olemassa myös vaihtoehtoisia palvelutuotanto-organisaatioita. Palvelut voidaan hankkia tilaaja-tuottaja – asetelmalla tai sopimuksin ja ostopalveluin kuntayhtymiltä, muilta kunnilta, valtion virastoilta ja laitoksilta sekä yhtiöiltä, yksityisiltä yrityksiltä tai järjestöiltä ja henkilöyrityksiltä. Kunta voi olla myös jäsenenä kuntayhtymässä tai omistaa liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä. Myös kunnallisten yksiköiden privatisointi ja ulkoistaminen voivat olla vaihtoehtoisina strategioina. Tärkeänä yhteistyökumppanina voidaan nähdä myös asukkaat ja heidän vapaaehtoistyönsä. Hallinnon keventämistä tavoitellaan tällöin hallinnon konkreettisella vähentämisellä ja siirtämisellä kunnasta ulkopuolisille toimijoille.

### **3.3.5 Asiakasorientaatio**

Jotta kansalaiset saavat entistä parempia palveluita, on haluttu parantaa responsivisuutta julkisen hallinnon ja kansalaisten välillä. Ensinnäkin julkisissa palveluissa on lähdetty lisäämään *asiakassuuntautuvuutta*, jolloin kansalaisia kohdellaan enemmän verorahoilleen vastinetta eli laadukasta yksilöllistä palvelua hakevina asiakkaina kuin hallinnon kohteina. Asiakasajattelu vaatii kunnilta uutta orientoitumista palvelujen tuotantoon. Tuottaminen ei ole enää tyrkyttämistä, vaan asiakaslähtöistä palvelutarpeen täyttämistä. Jotta uusliberalistinen vaatimus asiakkaan vapaasta valinnasta täytyisi, tulee kuntienkin asettaa palveluilleen *vaihtoehtoja*, joista asiakas sitten valitsee itselleen sopivimman.

Toimiva asiakkuus edellyttää mahdollisuutta tehdä itselleen sopivia valintoja, johon tarvitaan tarpeeksi tietoa palvelusta, sen saatavuudesta ja palvelustandardeista. *Palvelujen standardisointi*, julkisen palvelutuotteen rakentaminen, mahdollistaa sen, että asiakas tietää etukäteen, mitä palvelu sisältää ja mitä hän voi palvelulta odottaa. Julkisilta palveluilta vaaditaan myös enemmän henkilökohtaisuutta, jolloin julkisen sektorin palveluhenkilöstön tulee profiloitua pois byrokraattisesta kasvottomuudesta. Julkisissa palveluissakin ihmisen tulee kohdata ihminen eikä koneiston osa. Julkisten palvelujen

tulee olla helposti saatavilla ja ymmärrettävissä sekä vastata asiakkaiden tarpeita, jolloin asiakaspalautteesta on tullut oleellinen osa palvelun kehittämistä. (OECD 1995, 47–49.)

Vaikka palveluja aletaankin tuottaa yhä useammin julkisen hallinnon ulkopuolisissa organisaatioissa, vastuu palveluista säilyy edelleen julkisella hallinnolla kuten kunnilla. Jotta palvelut tuotetaan oikein, on lisättävä *arviointia*. Tämän avulla voidaan seurata, että kansalaiset saavat verorahoilla sellaista palvelua kuin pitääkin ulkopuolisesta tuottajasta riippumatta. Arvioinnilla voidaan tarkkailla julkisten palvelujen tuottamisen kasvavia vaatimuksia, kuten luotettavuutta, tehokkuutta ja laatua. (OECD 1995, 50–51.) Tehokkuudella haetaan parasta mahdollista tapaa tuottaa julkiset palvelut ja tarjota paras mahdollinen vastine verorahoille. Samoin sillä voidaan tarkoittaa palvelujen oikeutta ja nopeutta. Julkiselta palvelulta on myös alettu vaatia yhä enemmän laatua. Palvelujen tehokkuus ja laadukkuus ovat aina olleet keskeisenä tarkastelun kohteena. Tehokkuudella kun usein tarkoitetaan, että tuotetaan mahdollisimman paljon mahdollisimman pienin resurssein, niin yleensä oletetaan säästöjäkin otettavan tinkimällä laadusta. Yksi kilpailuttamisen peruste onkin, että tuottajat kehittävät palvelutuotantoaan niin, että pystyttäisiin saavuttamaan sekä tehokkuus että laadukkuus.

### **3.4 Uusi hallinta-ajattelu**

Julkisen valinnan ja uuden julkisjohtamisen lisäksi on tullut hallinnon kentälle muitakin hallinnon uudelleen ajattelun suuntauksia. Uusi hallinta-ajattelu (Governance) tuo mukanaan uusia näkökulmia hallintoon ja julkisen sektorin toimintaan. Kuten aiemmatkin teorit, ei uusi hallinta-ajattelukaan ole selväpiirteinen teoria. Se on pikemminkin sateenvarjokäsite, jonka alle on kerätty erilaisia hallinnan määrittelyjä sekä käsitteitä, jotka sopivat kuvaamaan hallinnan moninaisuutta.

Pierre (2000) tutkiskelee hallinta – käsitteen (governance) ohjauksellista kaksoismerkitystä ja toteaa, että hallinta voidaan nähdä valtion yrityksenä yhdentyä ulkoiseen ympäristöönsä tai se kuvaa uudenlaista julkista yhteistoimintaa ja valtion roolia siinä. Jälkimmäisessä valtion rooli voi olla valtiokeskeinen talouden ja yhteiskunnan ohjaaja tai yhteiskuntakeskeinen virallisten ja epävirallisten yhteistoimintojen edesauttaja. (Pierre 2000, 3.) Uuden hallinta-ajattelun sekä valtion roolin jakaantumisen ja muuttumisen taustaksi Pierre ja Peters (2000) esittävät kansan luottamuksen rapistumisen

toisen maailmansodan jälkeiseen poliittiseen rakenteeseen, nykypuolueiden uudistumisen sekä ylipäänsä vahvan valtion kukoistuskauden päättymisen. Julkisen hallinnon rooli on vähitellen heikentynyt. Hallitsevasta valtion hallinnosta on tullut pikemminkin mahdollistava hallinto, joka koordinoi ja varustaa muita yhteiskunnan vahvoja tekijöitä. Sen on pitänyt uudelleen määrittellä suhteitaan poliittisiin ja hallinnollisiin valtion aloihin, jotta se voisi sallia ja mahdollistaa uudet markkinaperusteiset mallit hallinnon uudistuksessa. Nykyajattelussa se on silti säilyttänyt roolinsa toimeenpanevana ja legitimoivana toimijana, mutta samalla siitä on tullut riippuvaisempi muista yhteiskunnan tekijöistä. (Pierre ja Peters 2000, 1–7.)

Julkinen hallinto on törmännyt julkisten palvelujen tuottamisessa resurssien vähenemiseen ja yhä hallitsemattomampiin ympäristötekijöihin. Kasvavien tehtävien ja laman myötä julkisen sektorin tuli ratkaista, miten säilyttää julkisten palvelujen taso jakamalla vastuuta valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä. (Pierre 2000, 4.) Vaikka instituutiot ovat yhä tärkeitä, julkisissa palveluissa itse tuotanto ei ole enää tärkeintä vaan tehokkuus ja tuottavuus. Instituutioiden lisäksi valtiolle jäisi vielä tärkeä ohjausrooli sen perinteisissä tehtävissä, kuten lakien säätämisessä, jonkin asteisen sosiaaliturvan takaamisessa, kansallisessa puolustuksessa sekä markkinoiden toimivuuden valvonnassa. (Pierre & Peters 2000, 4–7, 12.) Hallinta osaltaan tarkastelee julkisen hallinnon ohjausroolin säilyttämisestä ja toimintaa sisäisten ja ulkoisten haasteiden ja muutosten edessä (Pierre 2000, 4).

Hyden (1992, 7–8) vahvistaa hallinnassa valtion roolin tärkeyttä. Tyypillistä on, että säännöt ja lait pysyvät vakaina niin kauan kun ne palvelevat tarkoitustaan, mutta kun olosuhteet ja yhteiskunta muuttuu muuttuvat myös säännöt ja lait vanhanaikaisiksi ja rajoittaviksi. Tällöin valtion tulee reagoida, jotta se pystyy säilyttämään valtansa, asemansa ja oikeutuksensa. Pierre ja Peters (2000) muistuttavatkin valtion tärkeästä roolista myötämielisen hallinnon ja demokratian mahdollistajana:

”...governing the state and society is still a highly politically charged process and, we argue, the state remains the only creature in society that can play that political – and democratic – role. Markets may be efficient in allocating resources but they can never play the same role as political actors or arenas. When the state exits the stage, so do responsive government and democracy.”

Pierre ja Peters (2000, 13)

Hallinnon uudistummalleissa yleisenä suuntauksena on ollut valtion ohjauksen vähentäminen, päätöksenteon madaltaminen sekä taloudellisuuden tavoittelu julkisissa palveluissa. Uusi hallinta-ajattelu kuvaakin julkisen sektorin uudenlaisia organisointi- ja toimintatapoja, joilla sen on odotettu muuttuvan muun toimintaympäristön mukana. Koska uudenlainen hallinnan tarve syntyy monimutkaisista ja tilannekohtaisista haasteista sekä useiden toimijoiden toimintojen summasta, uuden hallinta-ajattelun perustana on erilaiset yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet. Kuntien näkökulmasta tämä uusi hallinta-ajattelu tuo haasteen yhteisestä toiminnasta varsinkin yritysten, järjestöjen, kansalaisyhtymien, yhteisöjen sekä muiden julkisyhteisöjen kanssa. Näin ollen verrattuna uuteen julkisjohtamiseen uusi hallinta-ajattelu korostaa enemmän yhteisöllistä näkökulmaa ja huomio laajemmin hallinnon eri tasot, sektorit sekä sidosryhmäsuhteet. (Anttiroiko et al. 2003, 137–140, 143.)

Hyvänä esimerkkinä toimintaympäristön muutoksista ja verkostojen syntymisestä ovat globalisaation myötä syntyneet ylikansalliset yhteistyöelimet kuten esimerkiksi Euroopan unioni (EU) ja Maailman kauppajärjestö (WTO). Globalisaatio on myös osaltaan syönyt kansallista perinteistä poliittista päätösvaltaa ja vaikuttanut sekä kansalliseen että kansainväliseen talouteen. (Pierre 2000, 5.) Anttiroiko (et al. 2003, 143–145) asettaa globalisaation myötä syntyneet ylikansallisten yhteistyöelinten globaalit ja kansainväliset sekä regionaalisten instituutioiden hallintasuhteet ensimmäisiksi toimintatasoiksi tarkastellessaan institutionaalisten toimijoiden välistä horisontaalisia hallintasuhteita. Osalle näistä elimistä on annettu enemmän tai jopa siirretty toimivaltaa ja osa vaikuttaa päätöksentekoon välillisesti suositusten ja tekemiensä tutkimusten kautta.

Julkisyhteisöt joutuvat tekemään yhteistyötä yhteisten intressien saavuttamiseksi myös valtioiden, alueiden sekä paikallisten toimijoiden kesken (Anttiroiko et al. 2003, 144–145). Toimintaympäristöjen muutos on muokannut valtioiden sekä alueiden välistä yhteistyötä. Esimerkiksi ympäristöongelmat eivät rajoitu maan rajoihin vaan koskettavat kaikkia valtioita vaikutusalueellaan ja kaikkien oletetaan ottavan myös vastuuta. Ongelmia yritetään ratkoa yhä enemmän yhdessä. Vaikka horisontaalinen yhteistoiminta on oleellista, Anttiroiko (et al. 2003, 144–145) painottaa, ettei hallintaa tapahdu vain toimimalla yhdellä ja samalla tasolla. Hallintaa tulee tarkastella myös vertikaalisesti, jolloin tarkastellaan eri institutionaalisten tasojen välisiä hallintasuhteita.

Vaikka hallinta-ajattelussa korostuu varsinkin julkisen sektorin yhteistoiminta julkisen sektorin ulkopuolisten toimijoiden kanssa, on tärkeää huomioida verkostojen syntyminen horisontaalisesti myös julkisen hallinnon sisällä. Anttiroiko tarkastelee kunnan hallintasuhteiden kenttää jakaen sen kolmeen pääulottuvuuteen. Ylipaikallisissa hallintasuhteissa kirjo muodostuu laajoista suhteista yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien ja toisten julkisyhteisöjen kanssa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Suhteista tärkeimpiä ovat kunta-valtio sekä kunta-EU – suhteet. Paikallistason hallintasuhteissa kunnalla voi olla yhteistyötä paikallisten yritysten ja yhteisöjen kanssa, mutta myös muiden julkisen hallinnon toimijoiden kanssa kuten toisten kuntien. Tärkein paikallinen suhde muodostuu kunnan ja sen asukkaiden välille. (Anttiroiko et al. 2003, 145–147.)

Vielä tärkeämpää on saada verkostoitumista ja yhteistoimintaa syntymään vielä pienemmän hallintasuhteen eli kunnan itsensä sisällä. Kuntaorganisaation sisäisissä hallintasuhteissa huomiota kiinnitetään viranhaltijoiden, poliittisten päätöstentekijöiden sekä kunnan työntekijöiden välisiin kysymyksiin suhteiden avoimuudesta, vastuunjaosta ja luottamuksesta (Anttiroiko et al. 2003, 146–147). Useasti kunnan toiminnot lokeroituvat, jolloin esimerkiksi kunnan oppilaitosten rehtorit eivät edes tunne toisiaan. Onkin tärkeää, että myös kunnan sisäisille toimijoille luodaan mahdollisuuksia verkostoitua ja toimia yhdessä. Vuorovaikutuksen myötä myös toisten ymmärtäminen lisääntyy ja toimijat voivat löytää yhteisiä tavoitteita, joita ei yksinään ole mahdollista toteuttaa. Verkostojen yksi hyvä puoli onkin se, että verkosto yhdistää monenlaista osaamista, jolloin kaikkea ei tarvitse osata tehdä itse (Numminen & Stenvall 2004, 36). Verkoston kaikki yksiköt hyötyvät näin ollen verkostossa mukana olosta jotenkin. Koska verkostoista puuttuu hierarkkinen rakenne, tieto kulkee horisontaalisesti kaikkien toimijoiden kesken. Monensuuntainen informaation vaihto ja demokraattisuus ovatkin toimivan verkoston peruspilareita (Numminen & Stenvall 2004, 37).

Verkostot syntyvät yleensä jonkin yhteisen intressin tai tavoitteen ympärille. Aluksi yhteydet toisiin toimijoihin voi olla satunnaista. Kun yhteydet kasvavat, siirrytään jo systemaattisempaan vuorovaikutukseen. Kun vuorovaikutus ja kontaktit ovat kiinteitä osia toimintaa, voidaan katsoa verkoston sidosten syntyneen ja tämän pohjalta on helpompi lähteä luomaan kiinteämpiä rakenteita ja yhteistoimintaa. On muistettava, että verkostot elävät jatkuvasti. Yhtäaikaisesti voi olla meneillään monentasoisia verkostoprosesseja.



(Numminen & Stenvall 2004, 38–39.) Uusi hallintatapa perustuukin tällaisten eriasteisten prosessien tuomiin suhteisiin, joissa yhteistoiminta voi olla tapauskohtaista tai sopimus pohjaista yhteistoimintaa, löyhiä verkostomaisia yhteenliittymiä tai muuttunutta tiukasti säännellyksi kumppanuussuhteeksi (Anttiroiko et al. 2003, 149).

Kuten on havaittavissa, hallinta on hyvin monisäikeistä ja samoin sen tulkinnat. Pierre ja Peters (2000) kokoavat hallinnan tarkastelutavat joko rakenteen tai prosessin tarkasteluun. Kun hallintaa tarkastellaan instituutioiden ja rakenteiden kautta, esille tulevat hierarkkiset suhteet, markkinavoimat, verkostot tai yhteisöt. Hierarkkiset suhteet ovat muotoutuneet jo byrokratian valtakaudella. Vaikkakin niitä nykyään ei pidetä arvossa ja globalisaation ja desentralisaation myötä hierarkiaa on pyritty madaltamaan, niillä on yhä tärkeä rooli kansallisissa ja kansainvälisissä suhteissa. Markkinat taas ovat hierarkkisen mallin vastakohta, jossa rakenteita ohjaavat vapaat markkinat ja kuluttajien tekemät valinnat, kuten julkisessa valinnassa ja uuden julkisjohtamisen myötä on havaittavissa. (Pierre & Peters 2000, 14–19.)

Yleisin hallintaan yhdistettävä rakenne on verkostomalli, jossa yhdistyvät verkoston jäsenten erilainen osaaminen. Myös julkinen hallinto voi hyödyntää verkostojensa osaamista. Toisaalta tulee huomioida se, että usein verkostot syntyvät täyttämään jotain tiettyä tarvetta tai tarkoitusta, jolloin se ei välttämättä palvele laajaa kansanosaa. Valtio ja verkostot ovat riippuvuussuhteessa toisistaan. Hallinnan rakenteen neljäntenä merkittävänä tarkastelukohtena ovat yhteisöt. Yhteisöjen ja valtion välisissä suhteissa on ratkaistava, missä kulkee raja asioiden hoidossa. Mitkä asiat valtio ottaa itselleen hoidettavakseen ja millaiset asiat ovat yhteisöjen itsensä ratkottavissa. (Pierre & Peters 2000, 19–21.) Kuntien lisääntyvällä päätösvallalla halutaankin saada yhteisöt eli kuntalaiset lähemmäksi päätöksentekoa omissa asioissaan.

Hallintaa voidaan vielä tarkastella prosessina ohjauksen ja koordinaation kautta. Hallinta voidaan käsittää enemmän rakenteiden välisenä vuorovaikutuksena kuin itse rakenteina. Nykyisessä maailmassa rakenteita tärkeämpiä ovat nopea muutos ja dynaamiset prosessit. Hallinnankaan ei nähdä tapahtuvan täysin ohjailematta. Hallinnan käsitteissä usein tuleekin esille valtion tai jonkun muun tahon rooli toimintaa ohjaavana. Lisäksi usein tarvitaan koossa pitävää tekijää, joka koordinoi toimintaa. Kuten aiemmin jo todettiin,

valtiolla on vielä tärkeä rooli esimerkiksi talouden toimivuuden ohjaamisessa. (Pierre & Peters 2000, 22–23.)

Hallinta – käsitettä (governance) sopii vielä lopuksi hieman tiivistää, miten tässäkin tutkielmassa verkostoajattelua, yhteistyötä ja hallintaa käsitellään. Käsite on syntynyt tarpeesta saada hallinnon käsitettä laajempi ja kumppanuutta paremmin kuvaavampi käsite. Suomennoksen valinta ei ehkä ole onnistunein. Hallinnalla kuitenkin halutaan kuvata julkisen toiminnan laajentunutta toimintaa, sen kehittämistehtäviä, verkostoja, koordinoitua ja kumppanuutta. Se ei korvaa hallintoa vaan on pikemminkin kuvaus hallintotavasta. Hallinnan (governance) ”*avulla on kyetty tuomaan esille hallinnon muuttuminen hierarkkisesta organisaatiosta erilaisissa suhdeverkoissa toimivaksi järjestelmäksi, jossa ei toteuteta pelkästään yksittäisiä toimenpiteitä, vaan jossa myös koordinoidaan ja kehitetään yhteiskuntaa ja jossa on erilaisia kumppanuuksia sekä aktiivisia osapuolia. Toisin sanoen hallinnossa on myös puolensa, mikä ei aina ilmene lain säännöksistä.*” (Heuru 2003,152.)

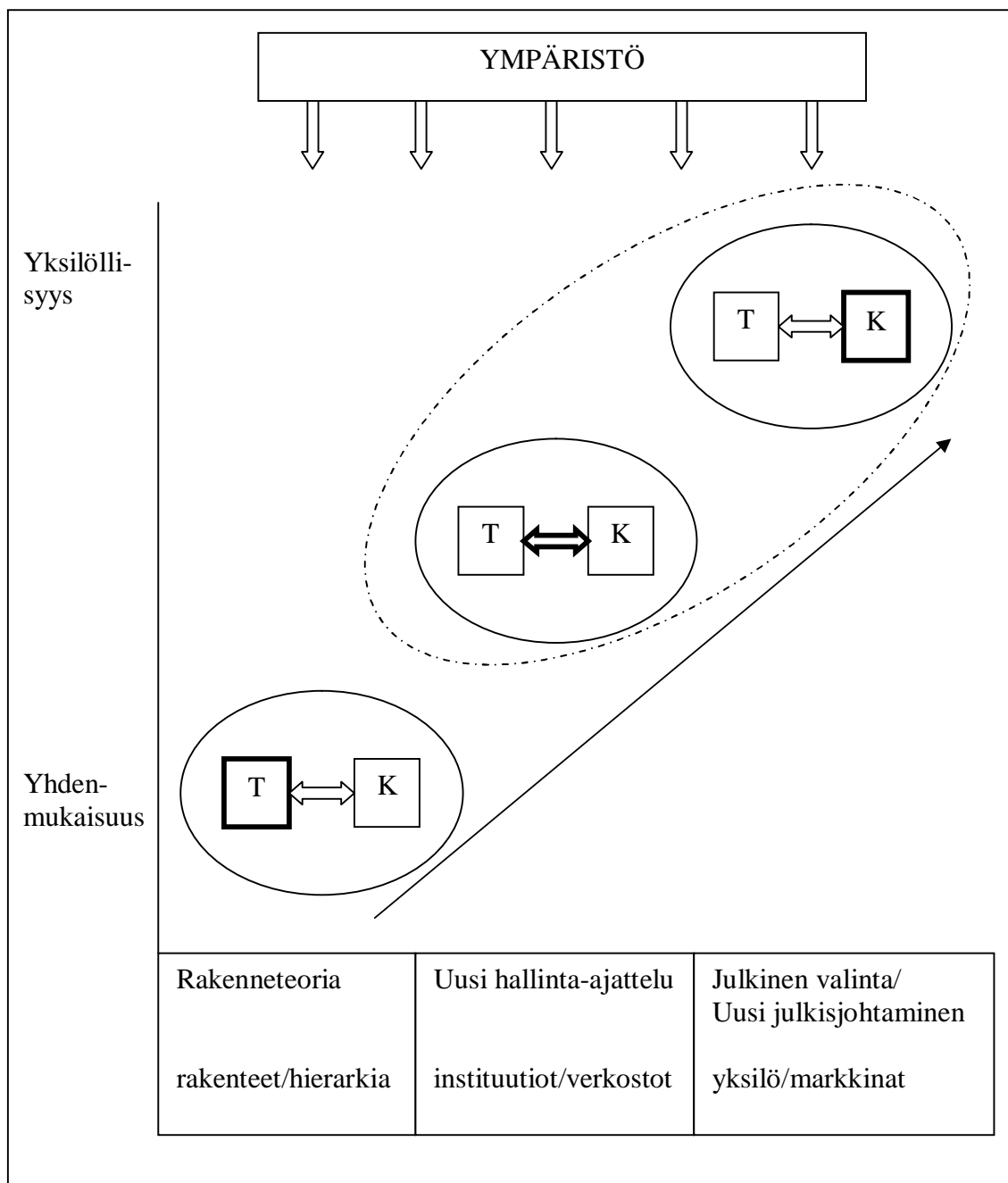
## 4. Kohti yhteistoimintaa toisen asteen koulutuksessa

### 4.1 Teorioiden vertailua

Edellä esitetyt erilaiset hallinnon teorit sekä muutokset julkisen hallinnon ajattelutavoissa vaikuttavat osaltaan Suomen koulutusjärjestelmän, toisen asteen koulutuksen sekä kuntien välisen yhteistoiminnan muokkaantumiseen. Kun tarkastellaan näitä teorioita rinnakkain (kuvio 5), huomataan niiden keskittyvän ja painottavan erilaisia asioita. Ensinnäkin sijoittuminen yksilöä koskevalle akselille vaihtelee. Rakenneteoria korostaa palvelujen tuotannossa yhdenmukaisuutta. Tarkoitus on tuottaa mahdollisimman samanlaatuisia ja tasa-arvoisia palveluja kuntalaisille. Rakenneteoria näkee kansalaiset tuotannon kohteena, ei sitä ohjaavana tekijänä. Palvelut ovat tällöin tuotantolähtöisiä (lihavoitu T – neliö). Tuotanto on haluttu pitää kunnan omana tuotantona, koska silloin sen tasa-arvoisuus on nähty toteutuvan parhaiten. Näin on voitu taata kansalaisille paras mahdollinen koulutus.

Kun akselilla siirrytään toiseen ääripäähän eli yksilöllisyyden korostamiseen, on palvelutuotanto kuluttajalähtöistä eli kysyntä ohjaa tuotantoa (lihavoitu K-neliö). Tällöin liikutaan julkisen valinnan ja uuden julkisjohtamisen teorioissa. Kuntalaisesta on tullut palvelun kuluttaja ja asiakas, jolle palveluja räätälöidään. Tärkeää on tarjota mahdollisimman paljon valinnan mahdollisuuksia, joista asiakas itse tekee valintansa. Tällöin tuotannon tehtävä on reagoida kysyntään. Kunnan tehtävä ei ole enää tuottaa palveluja, vaan sen tehtäväksi on muotoutunut palvelujen järjestämisestä vastaaminen. Kuluttajien kysyntä vaihtelee ja kunnan tulee pystyä reagoimaan nopeasti muuttuviin vaatimuksiin. Oma tuotanto ei silloin välttämättä ole perusteltua.

Näiden väliin jää uuden hallinta-ajattelun mukainen yhteistoiminnallinen muoto, jossa ei korostu tuottaja eikä kuluttaja vaan näiden välinen yhteistoiminta (lihavoitu nuoli T-K). Tällöin tarkoitus on löytää niitä yhteisiä tekijöitä, jotka palvelevat laajempaa yleisöä sekä etsiä vaihtoehtoja erilaisen kysynnän tyydyttämiseen. Tärkeää on vuorovaikutus näiden kahden tahon välillä, jotta kysyntä ja tuotanto saataisiin palvelemaan toisiaan.



Kuvio 5. Eri teorioiden tarkastelua yksilöllisyyden ja yhdenmukaisuuden näkökulmasta.

Kun tarkastellaan teorioita kuvaavia tekijöitä, rakenneteoriassa nousee esille rakenteiden merkitys sekä hierarkia. Rakenneteoriassa byrokraattiset valtarakenteet ohjaavat pitkälti hallintoa. Kaikki on säädettyä ja kaikesta löytyy kirjalliset ohjeet. Jokaisella on paikkansa ja tehtävänsä koneistossa. Hallinto muodostaa hierarkkisen rakenteen, jossa ohjeistus ja valvonta tapahtuvat aina ylhäältä alaspäin. Koulutuksessa tämä on näkynyt hallinnon muodostumisena portaittaiseksi. Ylhäältä päin on säädetty koulutusta koskevia yksityiskohtaisia lakeja, joilla toimintaa on ohjattu. Lisäksi on valvonta tapahtunut

lääninhallitusten kautta. Kunnilla on ollut omat koulutoimen elimensä. Oppilaitoksilla itselläänkin on ollut tiukka hallintorakenne. Toiminta on ollut tiukasti säädeltyä eikä poikkeuksiin ja joustoihin ole ollut mahdollista lähteä.

Uudessa hallinta-ajattelussa korostuvat instituutiot ja niiden väliset verkostot sekä toimijoiden väliset verkostot. Näitä verkostoja voi olla eri vahvuisia ja eriasteisia. Tärkeää on kuitenkin toimia yhdessä, jolloin yritetään löytää molemminpuolinen hyöty. Yritys- ja liiketaloudessa verkostoitumisesta on kehitelty malleja ja teorioita, mutta nämä verkostomallit eivät välttämättä suoraan sovellu kuntien toimintaan ja koulutuksen kuvaamiseen (Numminen & Blom 1999, 102). Onkin tärkeää, että koulutuskentällä luodaan omanlaisia verkostomalleja, jotka palvelevat juuri tätä palvelun muotoa parhaiten. Oppilaitokset ja koulutuksen järjestäjät voivat muodostaa verkostoja keskenään, mutta tärkeää on huomioida, että verkostot syntyvät myös suhteista ulospäin. Oppilaitosten ja kuntien verkostoissa tärkeitä solmuja ovat yritykset, muiden alojen oppilaitokset, opiskelijat, heidän vanhempansa, työntekijät, yhdistykset ja muut yhteistyökumppanit.

Koulutusverkostoja luotaessa onkin sitouduttava erityisesti toimintaan. Yhteistyön kehittäminen vaatii hyvää suunnittelua ja pohjatyön tekemistä. Oppilaitosten välisissä verkostosuhteissa edellytetään yleensä pitkäjänteisyyttä, sillä opiskelijan tulee pystyä suunnittelemaan ja suorittamaan opintonsa, joka vaatii usein kahdesta neljään vuoteen varmuutta opetustarjonnassa. (Numminen 1997b, 51.) Lisäksi rakenteiden uudelleen rakentaminen vie aika. Toimintaa rajaa edelleen paljon säädöksiä, joten kaikkea ei ole mahdollista toteuttaa, vaikka tahtoa riittäisikin.

Oppilaitosten verkostoja tarkasteltaessa on huomioitava niiden perinteiset toimintakulttuurit. Tässä nousevat esiin oppilaitoskeskeisyys sekä opettajien eristyneisyyttä ja individualismia korostava toiminta. Verkostojen ja yhteistoiminnan harjoittelua tarvitaan myös oppilaitosten sisällä opettajien kesken. (Numminen & Blom 1999, 103.) Oppilaitoksissa verkostot perustuvat vastavuoroisuuteen ja luottamukseen. Kaikkien osapuolten tulee hyötyä yhteistoiminnasta jotenkin. Luottamusta täytyy löytyä niin opetuksen tasoon ja laatuun kuin arvosteluperusteihin. Luottamus kehittyä, kun yhteistoiminnassa ollaan tarpeeksi avoimia. Kommunikaation oppilaitosten välillä tulee olla sujuvaa. (Numminen 1997b, 51.) Tärkeää oppilaitosverkoston luomisessa onkin järjestää riittävästi mahdollisuuksia kontakteihin ja panostaa vuorovaikutuksen

syntymiseen ja lisäämiseen (Numminen & Stenvall 2004, 39–40). Lisäksi yhteistoiminta vaatii yhteisten pelisääntöjen laatimista sekä niiden noudattamista. Yhteistoiminnalliset sopimukset legitimoivat toiminnan, mutta samalla edellyttävät sitoutumista toimijoilta. Instituutioiden verkostojen toimivuudesta onkin hyvä muistaa, että niitäkin ylläpitävänä voimana on kuitenkin yksilöt. (Numminen 1997b, 51–52.)

Yksilöiden asema korostuukin eniten julkisen valinnan ja uuden julkisjohtamisen myötä. Nämä teoriat perustuvat asiakaslähtöisyyteen, jolloin yksilö on toimintaa ohjaava tekijä. Ne kyseenalaistavat julkisen hallinnon roolin palvelujen yhtenä ainoana tuottaja mahdollisuutena ja haluavat tarjota vaihtoehtoja. Tämä edellyttää, että toimijoiksi saadaan muitakin kuin kunta eli palvelut ovat avattava kilpailulle ja avoimille markkinoille. Kun toimittajia on tarpeeksi, saadaan aikaan oikeanlaista kilpailua, jolla toimintaa tehostetaan. Myös laatu pysyy hyvänä, kun pitää houkuttaa asiakasta tekemään valintoja. Yksilö nähdään parhaana valinnantekijänä, sillä hänellä on rationaalisena toimijana paras tieto siitä, mitä hän itse tarvitsee.

Jos ei avoimiin markkinoihin ole mahdollista siirtyä, on ainakin luotava niitä vastaavat ympäristöt. Näennäismarkkinoilla voidaan kilpailuttaa myös julkisia palveluntoimittajia vaikka varsinaisia muita vaihtoehtoja ei olisikaan tarjolla. Tärkeää on huomioida kuluttajien erilaiset tarpeet sekä niihin mahdollisimman laajasti vastaaminen. Koulutuksessa on tärkeää antaa opiskelijoille mahdollisimman paljon vaihtoehtoja räätälöidä itsensä näköiset tutkinnot. Koulutuksen tulee olla myös saatavilla helposti. Markkinoiden tarpeen tulee olla yksi ohjaileva tekijä. Kysyntä ja tuotanto, opiskelijat ja opetustarjonta kohtaavat avoimilla markkinoilla eikä tyhjäkäyntiä synny.

Teorioista uusi hallinta-ajattelu, julkinen valinta sekä uusi julkisjohtaminen ovat yhteydessä toisiinsa palvelujen monipuolistamisen ja vaihtoehtojen tarjoamisen myötä. Ne myös huomioivat palvelujen tuotantotavoissa olevia mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja paremmin. Suuntana hallinnon muutoksissa on ollut siirtyminen yhdenmukaisesta rakenteellisesta palvelutuotannosta yhä vapaampiin yksilö- ja markkinakeskeisempiin toimintatapoihin. Koko ajan näitä teorioita tarkastellessa pitää muistaa, että muutokset eivät tapahdu umpiossa. Koko ajan yhteiskunta muuttuu ja hallinnon rakenteiden ja toimintatapojen on muututtava niiden mukana.

## **4.2 Koulutuspolitiikan muutoksia**

Suomessa vallalla ollut pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukainen koulutuspolitiikka on perustunut siihen, että mahdollisimman korkeaa koulutusta on pidetty kaikkien kansalaisten yhtäläisenä maksuttomana oikeutena ja koulutuksellista tasa-arvoa on pyritty lisäämään yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämiseksi. Vahva julkinen valta on huolehtinut heikko-osaisista ja taistellut syrjäytymistä vastaan. Vanhassa sosiaalidemokraattisessa koulutuspolitiikassa on ollut taustalla pyrkimys massojen laajalla ja yhtenäisellä opettamisella saavuttaa kansakunnan yhtenäisyys sekä maahan korkea osaamistaso ja kilpailukyky. (Rinne 2001, 96.) Koulutuksen maksuttomuus sekä koulutuksellinen tasa-arvo ovat edelleen kansallisia arvoja. Lisäksi koulutuksella yhtäläillä yritetään saavuttaa kilpailukykyä. Myös käsitys hyvinvoinnista muuttuu. Nykyään se kytkeytyy yhä enemmän yksilöiden elämäntilanteisiin ja omiin elämänvalintoihin kuin yhteen kaikkia tyydyttävään hyvinvointinäkemykseen (Suomen Kuntaliitto 2007b, 12).

Suomen koulutusjärjestelmälle on ollut myös tyypillistä laajalle hajautettu kouluverkko ja pienet kouluyksiköt (Numminen 1997b, 47). Kun opetus on saatu mahdollisimman kattavaksi verkoksi ja lähelle kansalaisia, on Suomi saatu sivistettyä nopeasti. Suomessa tasa-arvoa on pidetty hyvin tärkeänä arvona. Myös koulutuksen saatavuus on haluttu taata tasa-arvoisesti. Näin asuinpaikka tai varallisuus ei saa vaikuttaa koulutukseen. Ikäluokat ovat kuitenkin pienenemässä eikä pienten kouluyksiköiden säästämiseksi enää nähdä mieltä.

Toisen asteen koulutusta on pitkään leimannut järjestelmän hierarkkisuus ja byrokraattinen toimintatapa. Koulutuksen lisäksi on haluttu turvata koulutuksellinen ja alueellinen tasa-arvo, joka on hajottanut oppilaitosverkkoa. (em., 48.) Koulutuspolitiikassa on tapahtunut viime vuosikymmenellä muutoksia muun muassa juuri oppilaitosverkostossa. Kun lukiokohtaisesta valtiosuudesta luovuttiin ja siirryttiin ylläpitäjän yhteisiin opiskelijamääriin lukioissa, kuntien kannatti yhdistää lukionsa. (Opetusministeriö 2001, 10.)

Oppilaitokset ovat joutuneet opettelemaan yhteistyötä, sillä perinteitä ja edellytyksiä sille ei välttämättä ole ollut (Numminen 1997b, 48). Yhteistyön suunnittelu ja opintotarjonnan yhteensovittaminen helpottui vuonna 1994, kun lukioiden oli mahdollista siirtyä

luokattomaan opetukseen. Samana vuonna mahdollistettiin myös ammatillisen tutkinnon suorittajille osallistuminen ylioppilastutkintoon. Osasta ammatillisista oppilaitoksista yhdistyi monialaisiksi oppilaitoksiksi ja osa muuttui ammattikorkeakouluiksi ja samalla ammatillisten oppilaitos määrä puolittui 1990-luvun alussa. Samoihin aikoihin valtio luopui erityisoppilaitoksia lukuun ottamatta ammatillisten oppilaitosten omistuksesta. Vuoden 1992 lukio- ja ammatillisen koulutuksen lakeihin lisättiin mahdollisuus oppilaitosten yhteistyöstä, joka vuoden 1998 lakiuudistuksissa muutettiin velvollisuudeksi. Lisäksi molemmissa koulutuksissa lisättiin valinnaisuutta. (Opetusministeriö 2001, 10–11.)

Suomen kunnat oppilaitoksineen joutuvat kohtaamaan maailmanlaajuisia ilmiöitä, joiden vaikutukset ovat paikallisesti merkittäviä. Yksi näistä on globalisaation laajentuminen. Tämä tuo mukanaan yhä kiristyvää taloudellista kilpailua ja markkinoiden kansainvälistymistä. (Suomen Kuntaliitto 2007b, 8.) Myös Suomen koulutuspolitiikan muutos näyttäisi olevan matkalla kohti markkinoistumista, yksilökeskeisyyttä ja kiristyvää kilpailua. Tämänlainen koulutuspoliittinen muutos ei ole irrallista, vaan se on kytköksissä globalisoituvassa ja verkostoituvassa maailmassa laajempiin taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja ideologisiin muutoksiin. Tähänastiset suomalaisen koulutuspolitiikan muutokset ovatkin lähinnä olleet kansainvälisten koulutusideologioiden soveltamista suomalaiseen kontekstiin kuin vastaus johonkin suomalaisen koulutusjärjestelmän ongelmaan. (Kivirauma 2001, 74–76, 87.)

Maailman verkostoituessa myös ihmiset luovat yhä enemmän verkostoja. Ihmiset eivät ole enää sidottuja asuin-, opiskelu- tai työpaikkaansa samalla tavalla kuin sata vuotta sitten. Nämä eivät välttämättä luo enää samanlaista yhteisöllisyyttä kuin ennen. Jokainen rakentaa omia sosiaalisia verkostojaan ja luo omasta maailmankuvan ja kiinnostuksen kohteiden pohjalta omaa yhteisöllisyyttään (Suomen Kuntaliitto 2007b, 12). Mahdollisuuden tällaiseen maailmanlaajuiseen yhteisöllisyyteen ja verkostoihin on luonut nopea teknologian kehitys. Vapaasti verkostoissa sukkuloivat ihmiset eivät välttämättä ymmärrä, miksi koulun pitäisi olla rajoittunut vain omaan oppilaitokseensa. Kun kaikkea on saatavilla, miksi ei myös koulu voi tarjota kaikkea.

Kivirauma (2001) haastatteli vuonna 1999 suomalaisen koulutuspolitiikan vaikuttajia saadakseen kuvan perus- ja keskiasteen koulutuspolitiikan keskeisistä muutoksista, syistä



niiden taustalla ja mahdollisista aikaansaannoksista. Vastaajien mukaan muutoksiin vaikutti globaalit yhteiskunnalliset muutokset ja kansainvälisen kilpailun kiristymisen, joihin suomalaisen koulutuspolitiikan oli vastattava. Yksi keskeinen koulutuspolitiikan muutos oli paikallisen päätösvallan lisääminen kuntien valtionosuusjärjestelmää muuttamalla. Tämä kuvasti yleistä hallitsemistavan muutosta, keskitetyn valtiojohtoisen suunnittelun purkamista kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Päätöksenteon vapauden myötä myös vastuu vaikeista poliittisista päätöksistä siirtyi valtiolta kunnille. Lisäksi muutoksessa korostui yksilöllinen tasa-arvo. (Kivirauma 2001, 76–80, 82.)

Koulutuspolitiikkaankin voimakkaasti vaikuttanut uusliberalistinen ajattelu nostaisi koulutuksen järjestämisenkin markkinoiden hoidettavaksi, jolloin koulutuksessa tulee olla niin tarjoajia kuin asiakkaita. Koulutuksen järjestäjien oletetaan myös kilpailevan keskenään, jonka katsotaan taas lisäävän koulutuksen laatua. Julkisesti rahoitetutkin oppilaitokset voivat kilpailla menestymisestä valtakunnallisissa testeissä, ranking-listasijoituksista, hyvillä opettajilla, opetussuunnitelmilla, viihtyisällä työympäristöllä ja ennen kaikkea imagolla. Lapset oppivat kilpailemaan, kun he kilpailevat suosittujen koulujen oppilaspaikoista. Uusliberalismi luottaa Smithin markkinoiden näkymättömän käden ohjaukseen. Kun yksilö tekee omalta kannaltaan parhaita valintoja, myöskin yhteiskunta hyötyy. Toisaalta julkinen valta voi ohjata yksilöiden valintojen tekoa osoittamalla, minkälaiset valinnat ovat suotuisampia. (Hilpelä 2001, 151–153.)

Uusliberalistisessa koulutuspolitiikassa tavoitteena ei ole enää kaikkien tasa-arvoinen koulutus, vaan jokainen lapsi ja nuori (vanhemmat) on vastuussa omasta koulutuksellisesta menestyksestään. Tärkeää on yksilöllisyyden korostaminen. Syrjäytymisen varalle voidaan toki yhteiskunnan puolelta rakentaa turvaverkkoja, mutta tärkeintä on keskittyä lahjakkaisiin menestyjiin, jotka omalla työllään ja ansioillaan menestyvät kilpailussa. Uusliberalismi on ollut vaikuttamassa myös Suomen koulutuspolitiikkaan. Muutos alkoi, kun 1990-luvun laman aikoihin alettiin tarkastella meritokraattista koulutusideologiaa pettynein silmin. Massakoulutuksen katsottiin laskeneen koulutusstandardeja ja eteen tulivat samanaikaisesti taloudelliset säästötoimet. Uusi suunta, uusliberalistinen koulutuspolitiikka halusi uudelleen organisoida valtiollista koulutusta. Keskeinen asia oli pyrkiä pyrkimys purkaa keskitettyä koulutuksellista virkavaltaisuutta ja lisätä koulujen ja vanhempien autonomista päätösvaltaa koulutusasioissa. Uuden koulutuspolitiikan iskusanoiksi nousivat kouluautonomia,

yksityistäminen, hajauttaminen, taloudellinen rationalisointi, tulosjohtaminen, managerialismi, arvioinnin korostaminen sekä vanhempien valinnanvapaus. (Rinne 2001, 93–94, 96–97.)

#### **Neo-liberalistisen koulutuspolitiikan ”tusinaohjelma”**

1. Vanhempien oikeus vapaaseen koulunvalintaan ja koulupiirien joustavoittaminen (parential choice)
2. Koulujen kilpailuttaminen, kerrostuminen ja profiloituminen sekä näihin kytkeytyvä imagonkohennus markkinointineen
3. Koululainsäädännön ja etukäteissäätelyn löystäminen (deregulaatio)
4. Koulujen ”yrityistäminen” (managerialismi koulunjohtamisessa)
5. Opetussuunnitelmallinen hajauttaminen ja koulujen päätösvallan lisääminen sisältöasioissa
6. Korostettu ajattelu markkinavetoisuuden autuaallisuudesta suhteessa vanhan valtiobyrokratian kahleisiin
7. Siirtyminen rahoituksessa könttäbudjettiin (slumpsum funding) yksityiskohtaisen momenttibudjetoinnin sijasta
8. Pyrkimys tulosvastuullisuuteen ja laatukoulujen palkitsemiseen
9. Koulujen ja opettajien työn jatkuvan arviointijärjestelmän pystyttäminen pyrkien ns. läpinäkyvään eli julkiseen arviointiin (ranking-listat)
10. Lahjakkaiden ja kyvykkäiden erikoiskoulujen hyväksyminen
11. Koulujen yksityistäminen ja ulkopuolisen sekä vanhempien rahoituksen lisääminen
12. Julkisten koulutusinvestointien ja määrärahojen karsiminen

*Kuvio 6. Neo-liberalistisen suuntauksen tuomia vaatimuksia koulutuspolitiikkaan. (Rinne 2001, 94–95)*

Vaikka Suomessakin mennään kohti uusliberalistisen suuntauksen mukaista ”tusinaohjelman” (kuviota 6.) toteuttamista, ollaan täällä vielä ainakin jäljessä kolmessa ohjelman kohdassa. Suomessa ei ole lähdetty laajamittaiseen yksityistämiseen vaan on pidetty kiinni varsinkin peruskoulun osalta valtion monopoliasemasta sekä kansalaisten perusoikeudesta maksuttomaan peruskoulutukseen. Myöskään koulujen ranking-listauksiin ei haluttaisi lähteä mukaan. Vahvoissa uusliberalistisissa maissa kuten Englannissa ja USA:ssa pidetään itsestään selvänä, että asiakkaalla on oikeus tietää koulujen taso, joka voi vaikuttaa esimerkiksi alueen houkuttelevuuteen ja jopa asuntokauppaan. Lisäksi Suomessa ei ole lähdetty tulosvastuullisuudessa siihen, että opettajille maksettaisiin ns. tuloksellisuusrahaa. (em., 95–96.)

Jotta kunnat voivat toteuttaa kansallisen lainsäädäntöön ja strategioihin pohjautuvia omaa alueellista ja paikallista koulutuspolitiikkaa, on kuntien ja valtion välinen työnjako oltava selkeää. Kunnat lopulta päättävät palvelujen järjestämistavoista. (Suomen Kuntaliitto 2007b, 22–23.) Kuntien on kiinnitettävä enemmän huomiota palvelutuotannon uusiin järjestämistapoihin. Kunnilta ja kouluilta vaaditaan joustavuutta, yhteistyötä ja uusia menetelmiä, mutta niille tulee myös tarjota edellytykset toimia uudessa toimintaympäristössä. Kuntalain ja koulutusta koskevien lakien muutokset ovat omalta osaltaan mahdollistaneet uusien toimintatapojen kehittämisen.

### **4.3 Oppilaitosten välinen yhteistyö**

#### **4.3.1 Velvollisuus**

Koululainsäädännössä on edetty vähitellen normiohjauksen vähenemiseen. Päätösvaltaa koulutusasioissa on desentralisoitu yhä enemmän kunnille. Kuntien sisällä on päätösvaltaa edelleen hajautettu yhä enemmän kouluille, jotka nykyään laativat opetussuunnitelmansa itse. (Rinne 2001, 93–95.) Uusi lainsäädäntö sekä koulu- että kuntapuolella luovat erilaisia mahdollisuuksia kuntien koulutuspalvelujen järjestämiseen (Hietaniemi-Virtanen 2004, 13). Perinteet ovat kuitenkin jättäneet jälkensä yhteistyöhön. Koulujärjestelmämme rakenne ja toimintatapa ovat olleet hyvin oppilaitoskeskeistä eivätkä oppilaitosten välille ole syntynyt tarvetta luonnolliseen yhteistyöhön. Lisäksi resurssien jako on tapahtunut kouluittain, jolloin kukin on keskittynyt kehittämään vain omaa toimintaansa. (Numminen & Stenvall 2004, 19.)

Muutoksia toisen asteen koulutuksen yhteistoiminnassa voidaan tarkastella nelivaiheisena kehityksenä. 1980-luvulla ensimmäisiä kokeiluja olivat suppeat yhteistyöhankkeet, kuten pientä opiskelijaryhmää koskeva kahden tutkinnon suorittaminen tai kahden oppiaineen tai opettajien väliset yhteistyöhankkeet. 1991–92 alkoivat nuorisoasteen koulutuskokeilut, joissa oppilaitosten yhteistoiminta oli oleellisinta. Kolmas vaihe koskee yhteistoiminnan säädösten muuttamista niin, että yhteistyötä voitiin harjoittaa ilman erillisiä kokeilujakin. Neljännessä vaiheessa saatiin lopulta uudet koululainsäädännöt, joihin sisältyi yhteistyötä koskeva velvoite. Koulutusten järjestäjien tulee olla yhteistyössä muiden alueella olevien koulutusten järjestäjien kanssa ja opiskelijoille tulee antaa mahdollisuus valita opintoja yli oppilaitosrajojen. (Numminen & Blom 1999, 8.)

Vuonna 1999 astui voimaan uusi koululainsäädäntö, jossa yhtenä edellytyksenä oli ammatillisten oppilaitosten sekä lukioiden yhteistyö muiden oppilaitosten kanssa.

Lukiolaki 629/1998

*5§ Yhteistyö ja koulutuksen hankkiminen. Koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa.*

Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998

*10§ Yhteistyö ja koulutuksen hankkiminen. Koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa.*

Nämä säännökset velvoittavat koulutuksen järjestäjiä yhteistyön kehittelyyn. Opiskelijalle tulee antaa mahdollisuus yksilöllisten opintovalintojen tekemiseen, joissa voivat yhdistyä muiden koulutuksen järjestäjien antama opetus tai opintoihin voidaan hyväksi lukea suoritettuja opintoja muissa oppilaitoksissa. (Lahtinen et al. 2004, 148.) Opiskelijat voivat suorittaa kaksoistutkintojakin niin, että samalla suoritetaan ammatillista koulutusta sekä ylioppilastutkintoon suuntaavia opintoja. Näin opiskelija voi saada sekä valkolakin että ammatillisen tutkinnon samanaikaisesti.

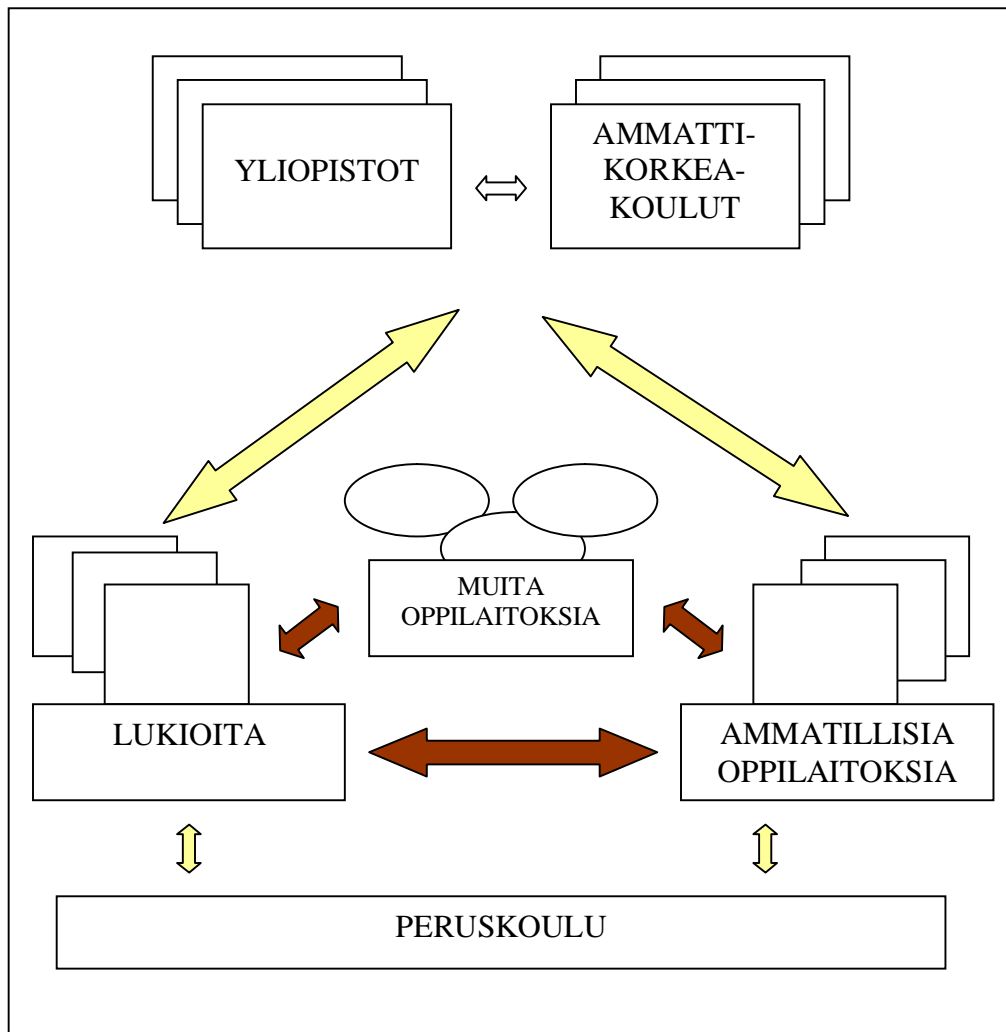
Yleisemmin kaksoistutkintoa suoritetaan ammatillisen peruskoulutuksen pohjalta niin, että opiskelija suorittaa pääsääntöisesti ammattitutkintoa ja sen ohella suorittaa lukion oppimäärää ja ylioppilastutkintoon tähtäviä opintoja joko päällekkäin tai peräkkäin. Lukio-opintoja usein suoritetaan aineopintoina ammatillisen peruskoulutuksen lisäksi. Tällöin tavoitteena ei ole suorittaa koko lukion oppimäärää vaan tähdätään lähinnä ylioppilastutkinnon suorittamiseen. Lukion oppimäärää suorittavat lukio-opiskelijat taas voivat täydentää opintojaan ammatillisilla opinnoilla. Yleensä tällaisen kaksoistutkinnon suorittamiseen kuluu aikaa 3,5-4 vuotta. Jatko-opintokelpoisuuteen tällä kaksoistutkinnolla ei ole varsinaista merkitystä, sillä molemmat tutkinnot antavat samat mahdollisuudet korkeakoulujen jatko-opintoihin. (Lahtinen et al. 2004, 148–149.) Vuonna 2006 samanaikaisesti lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa oli 3 000 opiskelijaa (Tilastokeskus 2007a).

Haastavaa tällaisessa kahden tutkinnon suorittamisessa tai yhteisten kurssien järjestämisessä on työjärjestysten yhteensovittaminen. Nuorisoasteen koulutuskokeilussa käytettiin opintojen järjestämistä yhteistoiminta-aikoina, jolloin yhteistoiminta oli sovitettu tiettyyn kohtaan päivästä. Tämä onnistui, jos oppilaitokset ovat lähellä toisiaan ja sukkulointi kahden koulun välillä mahdollista. Toisessa mallissa opiskeltiin päivä viikossa toisessa oppilaitoksessa. Vuorojaksot tai vuodet toisessa oppilaitoksessa soveltuvat parhaiten laajempiin opintokokonaisuuksiin ja etäällä toisistaan oleviin oppilaitoksiin. Lisäksi oli mahdollista suorittaa opintoja iltaisin, viikonloppuisin, kesäisin sekä itsenäisenä opiskeluna. (Opetusministeriö 2001, 22–23.) Varsinaista yhteistyötä oppilaitosten välillä tarvitaankin, että oppilaitosten edustajat istuvat saman pöydän ääreen ja sovittavat lukujärjestyksiänsä toisilleen sopiviksi. Jo yhden oppilaitoksen opiskelijoiden lukujärjestysten laatiminen vaatii paljon. Opintojen tulee edetä loogisesti eikä liiallisia päällekkäisyyksiä saa olla. Kun tähän vielä lisätään vaatimus toisen oppilaitoksen opiskelijoiden huomioimisesta, tulee lukujärjestysten, koulun, henkilöstön ja opetustapojen joustaa ja kehittyä.

Kaksoistutkintoa suorittavien osalta on myös huomioitava, että opiskelija katsotaan opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisessa rahoitusjärjestelmässä samana laskentapäivänä vain yhden koulutuksen opiskelijaksi, vaikka hän suorittaakin kahta tutkintoa. Näiden laskentojen mukaan määräytyvät rahoitusjärjestelmän valtionavun laskennalliset yksikköhinnat. Opiskelija on tällöin joko ammatillisen perustutkinnon opiskelija tai lukio-opiskelija, mutta ei molempia yhtä aikaa. Toisena laskentapäivänä sama opiskelija tosin voidaan ilmoittaa toisen tutkinnon opiskelijaksi. Kulloiseenkin tilanteeseen vaikuttaa opiskelijan sen hetkinen päätoiminen opiskelu. (Lahtinen et al. 2004, 149–150.) Tämä voi koulusta tuntua siltä, että kaiken joustamisen ja suunnittelun jälkeen hyöty eli rahoitus meneekin toiselle oppilaitokselle. Tällaisista asioista on hyvä sopia etukäteen.

Kaksoistutkinnon suorittamisen lisäksi yhteistyö voi olla muutakin. Lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyö voi olla horisontaalista tai vertikaalista. Horisontaalisessa yhteistoiminnassa yhteistoiminta voi muodostua lukioiden kesken, ammatillisten oppilaitosten kesken tai lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten kesken. Lisäksi horisontaalista yhteistoimintaa voi olla esimerkiksi kansalais- ja työväenopistojen sekä kansanopistojen kanssa. Vertikaalinen yhteistoiminta on eri koulutusasteiden välistä yhteistoimintaa, esimerkiksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa.

Perusopetuskin voisi hyödyntää lukio- ja ammatillista koulutusta. (Numminen & Blom 1999, 13.)



Kuvio 7. Oppilaitosten horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistoiminta (Numminen & Blom 1999, 14).

Suomen Kuntaliitto (2002) on laatinut oman sivistyspoliittisen ohjelmansa Sivistyksen suunta, jossa se esittää sivistystoimen tavoitteita vuoteen 2010. Asiakirjassa todetaan muun muassa, että sivistys on yksi suomalaisen yhteiskunnan perustavoitteita ja se kuuluu kaikille. Koulutuspalveluiden järjestämisessä ohjelma lähtee ajatuksesta, että tavoiteltavana toimintaympäristönä jatkossa on oppilaitosmuotojen ja koulutuksen järjestäjien ylittävä yhteistyö, jolloin koulutustarjonnankin pitäisi olla enemmän verkostomaista. Tavoitteena on, että koko ikäluokka saavuttaisi toisen asteen koulutuksen. Tämän turvaamiseksi tulee huolehtia riittävän kattavasta koulutusverkostosta, jossa koulutuksen järjestäjien, eri oppilaitosten välinen sekä eri oppilaitosmuotojen sisäinen

yhteistyö on vahvaa. Näin perus-, lukio- ja ammatillista koulutusta voidaan järjestää sekä toteuttaa yhteisesti ja toisen asteen koulutus on kuntarajoja ylittävää toimintaa. Tavoitteena on myös lisätä samalla ammatillisen ja lukiokoulutuksen keskinäistä yhteistyötä.

#### **4.3.2 Mahdollisuus ja haaste**

Perusopetuksen jälkeiseen opetukseen siirryttäessä valintamahdollisuudet kasvavat myös oppilaitosta valittaessa. Sekä lukiot että ammatilliset oppilaitokset joutuvat kilpailemaan oppilaista ja yhtenä houkutusena ne yrittävät tarjota mahdollisimman laajaa valinnan vapautta opintojen kokoamisessa. Tämä johtaa vaikeaan yhtälöön, jossa ikäluokkien pienenytessä vähenevälle oppilasmäärälle olisi tarjottava yhä laajempaa valinnaisuutta. Yksi keino tarjota erilaisia valintamahdollisuuksia opiskelijoille, on oppilaitosten välinen yhteistyö. (Hietaniemi-Virtanen 2004, 77–79.)

Vaikka laki mahdollistaa esimerkiksi kaksoistutkinnot, on suurempi kysymys opintojen sovittaminen yhteen käytännössä. Molempien oppilaitosten on sovittava opintotarjontaansa yhteen niin, että opiskelijan on mahdollista valikoida opintoja molemmista opinnoista niiden häiritsemättä toisiaan. Sukkulointi ryhmästä ja opinahjosta toiseen tosin rikkoo opiskelijan koulupäivää ja tekee työjärjestyksen tekemisen hankalaksi, vaikka tutkinnon suorittaminen ei vaatisikaan virtuaalisten oppituntien vuoksi fyysistä siirtymistä oppilaitoksesta toiseen (em., 77). Nuorisoasteen koulukokeilussa opiskelijat kokivatkin suurimpina lukujärjestys- ja aikatauluongelmat, oppituntien päällekkäisyydet ja niistä johtuvat poissaolot (Opetusministeriö 2001, 22). Opintosuunnitelman tekoa varten vaaditaankin yhteistyötä oppilaitoksilta, jotta opinnot eivät hankaloidu ja opiskelija voi suorittaa opintojaan jouhevasti.

Hyötyjä ja perusteluja yhteistyölle löytyy, mutta silti ei ole löytynyt saumatonta yhteistyötä näiden kahden koulutuksen välille. Nuorisoasteen koulutuskokeilussakin oppilaitokset jätettiin itsenäisiksi yksiköiksi, jotka tarjosivat opintoja toiselle oppilaitokselle. Ei syntynyt varsinaista nuorisokoulua, jossa olisivat saman katon alla toimineet sekä ammatillinen että lukiokoulutus. Yhteistyölle suurimpana esteenä voikin olla jo uskonpuhdistuksen aikoihin syntyneiden kahden erilaisen kulttuurin, ammatillisen ja akateemisen kulttuurin ja koulutuksen yhdistäminen (Volanen 1997, 9). Nykyään kun molemmista koulutuksista on jatkumahdollisuudet korkeakouluihin, luulisi tämänkin raja-

aidan kaatuvan. Opiskelijan opintoihinsa sitoutumiseen tämä kahtiajakoisuus voi silti vaikuttaa. Eri oppilaitoksissa vallitseva erilainen opiskelukulttuuri vaati myös opiskelijalta sopeutumista. Opintojen ohjauksessa on paneuduttava tällöin erityisesti opiskelijan opiskelijaidentiteetin tukemiseen. Kun suorittaa kahta rinnakkaista tutkintoa yhtä aikaa, voi opiskelija olla irrallaan molemmista opintotahoista.

Valinnan vapautta lisättäessä tulisi pohtia kuitenkin, mitä tutkintonimikkeen tulisi pitää sisällään. Jo nyt yliopistoista valmistuu laaja-alaisia maistereita, joiden sivuainevalinnat vaihtelevat hyvin paljon. Voisinpa melkein väittää, että kahta täysin identtistä tutkintoa tuskin enää valmistuu. Tähän samaan ollaan menossa myös toisella asteella. Yhä enemmän räätälöidään yksilöllisiä tutkintoja. On kuitenkin muistettava, että työnantajat ovat viimekädessä ne, jotka arvottavat tutkintojen sisältöjä. Jos valmistuu esimerkiksi ammatillisesta peruskoulutuksesta, on työnantajilla kuva siitä, mitä vastavalmistuneen on osattava koulutuksen perusteella. Valinnaisuus ei saisikaan viedä tilaa näiltä perusvaatimuksilta, jotka tosin opetussuunnitelmissakin tuodaan esille. Hyvin hajanaiset opinnot eivät välttämättä edes tue opiskelijan ammattiuraa myöhemmin. Toisaalta tänä päivänä on ristiriitaa siinä, että yhä enemmän haluttaisiin asiantuntijoita joltain suppealta alalta ja samalla vaaditaan laaja-alaista osaamista, jotta työstä toiseen siirtyminen olisi helpompaa.

Kuten yliopistomaailmasta on jo todettu, Suomessa opiskellaan suhteellisen pitkään ja siirrytään työelämään myöhään. Kun opiskelijoilla valinnan vapaus lisääntyy, suoritetaan kursseja oman kiinnostuksen mukaan tai varmuuden vuoksi. Koska työelämästä on tullut niin heterogeenistä, ei uskalleta tyytyä pelkästään minimivaatimuksin suoritettuihin tutkintoihin. Opintoja ja itsensä sivistämistä ei enää pidetä niinkään itseisarvoina vaan tutkinnoilla on tarkoitus siirtyä työelämään. Samaan tilanteeseen tullaan toisella asteella valinnan vapauden lisääntymisen, kaksoistutkintojen sekä opintojen laajenemisen myötä. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että nuoret haluttaisiin yhä nopeammin työelämään ja tutkintojen tulisi pysyä kompakteina.

#### **4.3.3 Toimintakulttuurin muutos**

Yhteistoiminnan tarvetta voidaan perustella muiden yhteiskunnallisten ja työelämän muutoksilla sekä opiskelijoiden yksilöllisten koulutustarpeiden lisääntymisellä. Lisäksi yhteistoiminnalla halutaan kehittää opetuksen sisältöä ja laatua, hyödyntää resursseja



paremmin sekä joustavoittaa koulujärjestelmää yleensä. Koululainsäädäntö on muuttunut ja oppilaitokset verkostoituvat tarjotakseen opiskelijoille yksilöllisten valintojen mahdollisuuden. Yksittäisen opiskelijan valinnan laajentuminen, opetuksen kehittäminen, erilaisten oppimisympäristöjen hyödyntäminen sekä opiskelijoiden itseohjautuvuuden ja verkostotaitojen lisääntyminen ovat verkostoitumisen mukanaan tuomia hyötyjä (Numminen & Blom 1999, 9–10, 16–17.) Yhteistyön puolesta puhuu moni seikka.

Yhteistoiminta ei ole aina tuonut mukanaan säästöjä ja se on pikemminkin vaatinut ylimääräistä vaivaa ja suunnittelua. Aikaa on kulunut ja muutokset ovat edenneet hiljalleen, mutta yhteistyö on vihdoin muuttunut kokeiluista oppilaitosten normaaliksi toiminnaksi em., 9). Tärkeää on, että yhteistyötä rakennetaan kunnista ja oppilaitoksista käsin. Näin he pääsevät itse vaikuttamaan yhteistyön laajuudesta ja muodoista. Nyt kun kunta- ja palvelurakenteen muutoksessa on esitetty vaatimuksia esimerkiksi ammatillisen koulutuksen väestöpohjaksi, ovat kunnat itse saaneet hakea uusia kumppaneita.

Sivistyksen suunnan uusitussa painoksessa Suomen Kuntaliitto (2007b) huomioi kuntakentässä tapahtuvan myllerryksen. Väestörakenne muuttuu ja vaikuttaa niin työvoimaan, julkisiin menoihin kuin palvelurakenteisiin. Toiset kunnat kärsivät muuttotappioista, toisille ongelmia aiheuttaa ruuhkautuminen. Kuntien tehtävä on tarjota kuntalaisille hyvinvointia ja opetustoimessa tämä tarkoittaa tasa-arvoisen ja laadukkaan opetuksen saatavuuden turvaamista koko maassa. Näihin haasteisiin vastataan nyt suuremmalla kuntakoolla, palvelutuotantoprosessien uudistamisella ja erilaisilla kuntarajoja ylittävillä yhteistyömuodoilla. (Suomen Kuntaliitto 2007b, 10, 22.) On myönnettävä tosiasia, että maailman muuttuu ja sen vaatimukset muuttuvat. Kunnat eivät oppilaitoksetkaan enää selviä yksin. Tärkeää on toimia yhteistyössä ja verkottua. Vaikka rakenteista yleensä pidetään kiinni, ovat nekin ajan myötä muuttuvia. Rakenteiden tulee sopeutua aikaan. Nyt me tarvitsemme yhteistyötä pitääksemme hyvinvointimme saavutetulla tasolla.

Sen lisäksi, että oppilaitosten yhteistyötä helpotetaan lainsäädäntöä muokkaamalla tai autonomiaa lisäämällä, suuri merkitys on myös ajattelutavan muutoksilla ja erilaisilla mahdollisuuksilla toteuttaa yhteistyötä. Koulut ovat ympäristöinä hyvin paljon yksintoimimisen kulttuurin ylläpitäjiä ja ennen kun on mahdollista lähteä laajentamaan

yhteistyötä alueellisesti oppilaitosten välille, tulee kouluissa oppia sisäistä verkostoitumista (Numminen & Stenvall 2004, 35).

Instituutioiden verkostoitumisen syntyminen erilaisia vaiheita voidaan tarkastella koulujen yhteistoiminnan kautta. Ensimmäisessä vaiheessa korostuu yksittäiset koulut ja kilpailu näiden välillä, vaikka yhteistoimintaakin on. Toisessa vaiheessa oma koulu menee edelleen edelle, mutta toiset koulut otetaan jo huomioon. Kolmannessa vaiheessa koulujen välille on jo syntynyt kohtalaisesti yhteistyötä ja myös toiset koulut huomioidaan. Neljännessä vaiheessa alueellinen verkostoituminen alkaa. Yhteistyö monipuolistuu ja ratkaisuihin otetaan toiset koulut lähes aina huomioon. Yhteisistä sopimuksista pidetään kiinni. Viidennessä vaiheessa koulut ovat saavuttaneet alueellisen yhteistoimintaverkon, jossa yhteistyö on luontevaa ja kaikki osapuolet huomioivaa. (Numminen 1997b, 53–54; Numminen & Stenvall 2004, 53.) Uudistukset eivät tapahdu yhdessä yössä vaan vaativat harjoittelua ja aikaa. Prosessin aloittaminen vaatii oman totuttelunsa, kun oman yksikön sijasta mukana on muitakin toimijoita. Jotta prosessissa voidaan edetä, tulee toimijoiden välille syntyä luottamusta. Mikään suhde ei synny hetkessä tyhjästä, vaan kaiken eteen on nähtävä vaivaa. Toiselle on annettava oma arvostus ja tila kasvaa ja on panostettava siihen, että on itse luottamuksen arvoinen.

Verkostojen syntymistä helpottaa myös informaatioteknologian kehitys. Kommunikaatiota voidaan pitää yllä erilaisilla virtuaalisilla kontakteilla, eivätkä fyysiset rajat ole esteenä verkostojen syntymiselle. Tietoyhteiskunta on tuonut mukanaan nopeasti uudistuvaa tekniikkaa, jota voi hyödyntää oppilaitosten yhteistyössä niin etä-, verkko- kuin monimuoto-opetuksessa (Suomen Kuntaliitto 2007b, 11). Meillä on paljon enemmän mahdollisuuksia käydä virtuaalisesti toisessa koulussa eivätkä välimatkat välttämättä ole enää esteenä opintojen yhteensovittamisessa. Lukujärjestykset ovat kaikkien nähtävillä eikä kursseille tarvitse käydä henkilökohtaisesti ilmoittautumassa. Myös asenteet ovat alkaneet olla yhteistyötä myötäileviä. Eritasoisia mahdollisuuksia yhteistyölle on paljon, joten jokaiselle löytyy jokin sopiva vaihtoehto.

#### **4.4 Kuntien välinen yhteistyö**

Lama 1990-luvun alussa, talouden kiristyminen ja resurssien niukkuus ovat ensisijaisesti pakottaneet kunnat uudelleen arvioimaan ja järjeistämään toimintaansa. Samaan aikaan

tapahtui hallinnossa muutoksia hallinnon sektorikeskeisestä ajattelusta ja hierarkkisesta organisaatiosta kohti yhteistyötä, tulos- ja markkinaohjausta. (Mustila 1994, 54.) Sisäministeriö asetti 1990-luvun alussa kuntien yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä oli muun muassa kehittää kuntien välistä yhteistyötä sekä selvittää hallinnollisia ja juridisia yhteistyön esteitä ja tehdä ehdotuksia niiden poistamiseksi (Sisäasiainministeriö 1991, 5). On muistettava, että kuntien yhteistyötä rajoittaa myös Suomen perustuslaki (731/1999), jossa säädetään kuntien itsehallinnosta, hallintotehtävien siirtämisestä yksityisille sekä perusoikeuksien turvaamisesta (Anttiroiko et al. 2003, 156).

Väliraportissaan kuntien yhteistyöryhmä toteaa kuntien välisen yhteistyön lisäämisen taustalla vaikuttavan kansainvälistyminen, teknologian nopea kehitys, väestön vanheneminen, kilpailu ammattitaitoisesta työvoimasta, verkostomaiseen yhteiskuntarakenteeseen siirtymisen, päätösvallan delegoinnin alue- ja paikallistasolle, ihmisten arvojen ja asenteiden muutos sekä kunnan organisaatioiden toimivuuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen. Työryhmä esitti kuntien yhteistyöhalukkuuteen vaikuttavan myös sen kehityksen, että yksittäinen kunta on liian pieni yksikkö selvitäkseen yksin näistä edellä mainituista haasteista (Sisäasiainministeriö 1991, 5–17). Nyt tosin miltei parin vuosikymmenen kypsyttelyn jälkeen tähän yhteistyönvaatimukseen on tartuttu laajemmin. Vuoden 2007 helmikuussa astui voimaan uusi laki ns. puitelaki (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007) ohjaamaan kunta- ja palvelurakennemuutusta, jonka taustalla on tämä samainen toteamus, että kunnat ovat liian pieniä yksikköjä pärjätäkseen yksin. Vain suuret kunnat ovat voineet harjoittaa monipuolista kehitystyötä yksinään, pienten kuntien on ollut pakko opetella yhteistyötä (Mustila 1994, 54).

Perinteisesti kunta on tuottanut julkiset palvelut verovaroin omilla tuotanto-organisaatioillaan. Kunta on näin ollen sekä suunnitellut, rahoittanut että tuottanut tarvittavat palvelut itse. (Harisalo 1993, 23.) Aikaisemmin katsottiin, että kunnan pääasiallinen tehtävä oli juuri palveluiden tuottaminen. Kunnan itse hoitaessa palvelun tuottamisen säilyy toiminta mahdollisimman lähellä kuntalaista. Tällöin palvelu pysyy usein oman kunnan rajojen sisäpuolella, saavutettavuus on hyvä ja kunnan hallintorakenne sekä vastuu- ja vaikuttamiskanavat ovat selkeitä. (Siitonen & Valkama 2003, 24.)

Tällainen tapa on toiminut rakenneteoreettisen näkökulman kautta. Kunnan omassa tuotannossa on ollut se hyvä puoli, että silloin selkeästi voidaan osoittaa, miten ja kuka palvelut tuottaa ja mihin verorahat ovat kuluneet. Ohjausjänne on pysynyt riittävän lyhyenä ja valvonta on ollut helppoa. Historiallisesti perusopetus on ollut yksi kunnan tärkeimmistä perustehtävistä. Lukiot ovat edelleen suurimmalta osalta kunnan omia oppilaitoksia. Niiden avulla on pidetty kiinni myös kunnan statuksesta ja vetovoimaisuudesta. Ammatillisen koulutuksen järjestämisessä onkin helpommin lähdetty useamman kunnan väliseen yhteistyöhön.

Nyt kun ns. puitelaki (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007) asettaa kunnat tarkastelemaan kunnan elinvoimaisuutta sekä mahdollisuuksiaan palvelutarjoajana, myös oppilaitokset ovat joutuneet tarkastelemaan toimintaansa. Varsinkin ammatillisessa koulutuksessa puitelaki esittää väestöpohjaksi palvelulle 50 000 asukkaan väestöpohjan. Jotta tämä vaatimus täytettäisiin, on suurimmalla osalla edessään pakko lähteä hakemaan yhteistyökumppaneita, sillä moni nykyinen ammatillisen koulutuksen kuntayhtymäkään ei täytä tätä väestöpohjaa. Edessä on kosiskelua puolin ja toisin. Pienten kuntien täytyy päästä isompiin yhteistyökuvioihin mukaan ja toisaalta isompien on ehkä joustettava pienten mukaan ottamisessa ja oman toimintansa avaamisessa muille. Muotoja on monia ja yhtä oikeaa mallia ei ole tarjolla. Kukin yhteistyöalue hakee omaa tapaansa toimia.

Lukioiden kannalta asetelma on vielä avoin. Joillakin alueilla lukiot hakevat yhteistyökumppaneita toisten kuntien lukioista, mutta yhdistämiselle ei ole saman laista vaatimusta kuin ammatillisella puolella. Osa lukioista voi olla jo nyt yhteistyössä alueen muiden oppilaitosten kanssa. Joissakin lukiot kuuluvat ammatillisten oppilaitosten kanssa samana kuntayhtymään. Yhteistyön asteet ovat laajat ja hajanaiset. Kun ikäluokat pienenevät, kunnat ja lukiot joutuvat harkitsemaan yhteistyötä, yhdistymistä tai kokonaan omasta lukiosta luopumista. Myös rimaa ammatillisen ja sivistysoppilaitoksen välillä on laskettava.

Yhteistyö kuntien välillä voi olla yhteisten projektien tekemistä, opetuksen tai kurssien yhteistä hyödyntämistä tai tiiviimmillään oppilaitosten yhdistämistä. Yhä edelleen kunnissa muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta pidetään oman kunnan lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus erillään, vaikka esteitä näiden oppilaitosten yhdistämiselle ei periaatteessa olisikaan. Tällaiset nuorisosteen koulut voivat sijaita fyysisesti samoissa

tiloissa tai toimia niin, että opetuksyksikköjä on kunnan sisällä useampia, mutta hallinto ja henkilökunta kuuluvat saman katon alle. Tosin ongelmaksi voi nousta, että kumman puolen ehdoilla oppilaitosta kehitetään ja johdetaan. Myös toimintakulttuurien yhdistäminen voi olla hankalaa, vaikka toimittaisiin koulutusosalalla samassa kunnassa. Vastaavanlaisia kulttuurien yhteentörmäyksiä koulutusosalta voi löytyä uusista peruskouluista, joissa on yhdistetty ala- ja yläkoulu. Tällöin vastakkain ovat luokanopettajien ja aineenopettajien kulttuurit ja ratkaisu siitä, kumman puolelta rehtori valitaan.

Yhteistyön tavoitteina voi olla sopeutuminen ympäristön muutoksiin, kustannussäästöt, toimintojen rationalisointi sekä palvelujen monipuolistaminen ja parantaminen. Lisäksi yhteistyöllä on haettu alueellista vahvuutta ja vetovoimaisuutta. Resursseja yhdistämällä on myös mahdollistettu isompien hankkeiden toteuttaminen. (Sisäasiainministeriö 1991, 21.) Varsinkin resurssien niukkuus on vaatinut niiden aiempaa tehokkaampaa käyttöä ja toiminut yhtenä tausta-ajatuksena koulujen ja kuntien väliselle yhteistyölle. Koulujen välisellä yhteistyöllä on voitu mahdollistaa oman koulun opetustarjontaa laajempi mahdollisuus oppilaan valita opintojaan. Yhteistyöllä on myös voitu vahvistaa koulun omia painopistealueita ja karsia opetuksen päällekkäisyyksiä. Koulujen välinen yhteistyö on ollut toistaiseksi runsaampaa kuin kuntien välinen yhteistyö koulutuspalveluissa. Tulevaisuudessa tullaankin keskustelemaan siitä, mitkä koulutuspalvelut toteutetaan kunnittain ja mitkä yhteistyössä seutukunnittain. (Hietaniemi-Virtanen 2004, 58–60.)

Kuntien välisen yhteistyön tausta-ajatuksena on ollut alueen vetovoimaisuuden ylläpitäminen tai kasvattaminen. Oppilaitokset voisivat tässä hengessä tehdä enemmän yhteistyötä niin kunnan sisällä toimivien eriasteisten kuin eri kuntien oppilaitosten välillä yhteisten projektien kautta. Kouluissa voitaisiin hyödyntää yhteyksiä alueen elinkeinoelämään ja järjestää esimerkiksi yhteisiä eri alojen työelämäpäiviä. Näin oppilaitakin voitaisiin saada paremmin tutustumaan ja sitoutumaan oman alueensa toimintaan ja työpaikkamahdollisuuksiin. Asuinalueen houkuttelevuus ja työelämämahdollisuudet ovat lukio- ja ammatillisen koulutuksen jälkeen nuorille tärkeitä. Nuorten kouluttautuminen ja alueelle työllistyminen ovat kuntien tulevaisuuden elinvoimaisuudelle tärkeitä tekijöitä.

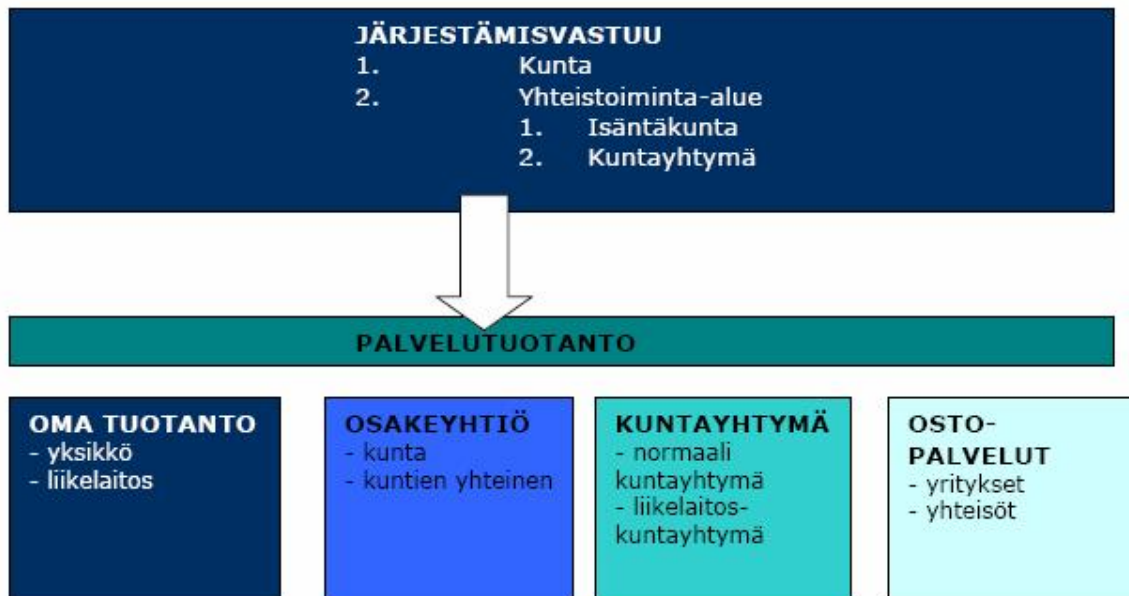
Kuntien välinen yhteistyö voi olla hyvin vaihtelevaa niin laajuudeltaan, osallistuvuudeltaan, sitovuudeltaan kuin toiminnoiltaan. Kuntayhteistyö voi koostua kahden kunnan välisestä yhteistyöstä tai siinä voi olla mukana useampi kunta. Lisäksi yhteistyö voi olla vain kuntien välistä tai siinä voi olla osapuolina myös yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoita. Yhteistyötä varten voidaan perustaa erillisorganisaatioita, kuten kuntayhtymät tai käyttää olemassa olevia organisaatioita, esimerkiksi kuntien väliset sopimukset. Kunnat voivat myös perustaa yhdessä yksityisoikeudellisia yhteisöjä kuten yhdistyksiä, säätiöitä, osakeyhtiöitä ja osuuskuntia. Kuntayhteistyön muotoja kuntayhtymien ja ostopalvelusopimusten lisäksi voivat olla yhteisten virkojen ja toimielinten ylläpito. Näin on varsinkin maaseudulla saatu täytettyä tehtäviä, joihin ei yksittäisillä kunnilla ole ollut yksinään resursseja tai kokopäiväistä työtä. Kunnat voivat myös perustaa yhteisiä toimielimiä kuten toimikuntia tai lautakuntia. Erityisesti valtio on tällä hetkellä panostamassa voimakkaasti kuntien välisen yhteistyön lisäämiseen. (Siitonen & Valkama 2003, 25–26; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 67–68.)

Yhteistyön malliksi on pohdittu myös strategisia alliansseja (ks. Lorange & Roos 1993). Kun lähtökohtaisesti kunnallisalallakin otetaan mallia yritysmailman ratakiisuista, voitaisiin sieltä hyödyttää myös strategisien allianssien mukanaan tuomia hyötyjä sen sijaan, että muodostettaisiin kiihtyvällä vauhdilla kuntaliitoksia. Näissä alliansseissa osapuolina ovat itsenäiset yksiköt, yritykset tai tässä tapauksessa kunnat, jotka myös kiinteässä yhteistyössä säilyttävät itsenäisyytensä. Lähimpänä tätä mallia ovat kuntayhtymät sekä erilaiset yhteistoiminta-alueet. (Rusko 2007.)

Kuntien yhteistoimintaa säätelee tarkemmin Kuntalain (365/1995) 10 luku. Yhteistoiminnan muodoiksi Kuntalaki (76§) määrittelee sopimuksin sovitut yhteiset tehtävät, toisen kunnan hoidettavaksi annetut tehtävät (isäntäkunta), kuntayhtymän ja toisen kunnan viranhaltijalle annetut tehtävät. Keväällä 2007 lakiin lisättiin luku 10 a, joka koskee kunnallista liikelaitosta ja liikelaitoskuntayhtymää. Toisen asteen koulutus on hyvä alue yhteistyömuotojen kokeilemiseen. Koska ammatillisen tai lukiokoulutuksen tuottaminen ei ole kunnan pakollisia lakisääteisiä tehtäviä, voidaan tarvittaessa koulutuksesta luopua. Koska kunnat kuitenkin joutuvat maksamaan koulutuksen järjestämisestä valtiolle, on loogista, että kunnat haluavat olla myös päättämässä rahoituksen käytöstä.

## 5. Toisen asteen koulutuksen yhteistoiminnallisia järjestämismuotoja kunnissa

Kuntien yhteistyötä voidaan tarkastella eriyttämällä järjestäminen sekä palvelun tuottaminen toisistaan, kuten Suomen Kuntaliiton (2007) laatimassa kuviossa (kuviokuva 8.) Jos kunta on päättänyt järjestää toisen asteen koulutusta, sillä on järjestämisvastuu joko yksinään tai osana yhteistoiminnallista aluetta. Yhteistoiminta-alueella järjestäjänä voi toimia joko isäntäkunta tai kuntayhtymänä, jotka voivat järjestää palvelutuotannon eri vaihtoehdoista. Palvelutuotanto voidaan jakaa järjestäjien omien yksiköiden tuotantoon, osakeyhtiö- tai kuntayhtymämuotoiseen tuotantoon tai ostopalveluihin. Ostopalvelut sellaisenaan jätän tarkemmin käsittelemättä, sillä ostopalvelut eivät ole sinällään yhteistyötä vaan perustuvat minkä tahansa tahojen väliseen kaupantekoon. Tärkeää on kuitenkin huomioida ostopalveluista, että ne ovat yksi tapa tuottaa palveluja yhdessä. Kunnat voivat esimerkiksi päätyä yhteisiin ostopalveluihin ja usein yhteistoiminnassa palvelun tuotanto toteutetaan erilaisin tilaaja–tuottaja-mallin menetelmillä.



Kuvio 8. Koulutuspalvelun järjestämismuotoja (Suomen Kuntaliitto 2007a).

### 5.1 Isäntäkunta

Isäntäkuntamalli perustuu kuntien väliseen sopimukseen, jossa yhdelle kunnalle annetaan toisen tai useamman kunnan puolesta tehtävä hoidettavaksi. Isäntäkuntamalli vastaa

perinteisiä nimityksiä sopimuksenvaraisesta yhteistoiminnasta ja sopimussyhteistyöstä. Malli ei vaadi erillisen oikeushenkilön perustamista, vaan isäntäkunta hoitaa sopimuksella sovitut tehtävät oman hallintonsa kautta. Toimintaa varten perustetaan yhteistoimielin, joka voi olla lautakunta, johtokunta tai toimikunta, jossa kaikilla sopimuskunnilla on edustus. (KuntaL 76 § ja 77 §; Suomen Kuntaliitto 2008; Suomen Kuntaliitto 2007a, 25; Anttiroiko et al. 2003, 161.)

Isäntäkunta voi valita palvelutuotannon järjestämisen erilaisista mahdollisuuksista. Se voi tuottaa palvelut omana tuotantonaan, jolloin sopimuskunnissa voi olla omia toimipisteitä. Se voi myös perustaa kunnallisen liikelaitoksen, joka kuuluu isäntäkunnan organisaatioon. Isäntäkunta voi olla mukana myös liikelaitoskuntayhtymässä, kuntayhtymässä tai osakeyhtiössä. Se voi myös järjestää palvelut ostopalveluina yrityksiltä tai yhteisöiltä. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 25–26.)

Kuntien välinen sopimussyhteistyö yleensäkin (Anttiroiko et al. 2003, 161) ja isäntäkuntamalli perustuu kuntien välisiin sopimuksiin. Tällaisessa sopimuksessa sovitaan esimerkiksi yhteistoimintatehtävistä, hallinnon ja päätöksenteon järjestämisestä, yhteisestä toimielimestä, toimielimen kokoonpanosta, isäntäkunnan otto-oikeuden rajaamisesta, henkilöstöstä, taloushoidosta, kustannusten jaosta, kiinteistöistä ja kalustosta, yhteistoiminnan kehittämisestä sekä ongelmatapausten ratkomisesta. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 27–28.) Toisen asteen koulutuksessa on hyvä muistaa, että isäntäkunta on koulutuksen järjestäjä ja se saa myös yksinään koulutusta koskevat valtiosuudet harkittavakseen. Isäntäkunnalle annettu luottamus on suuri ja pahimmassa tapauksessa isäntäkunta voi rikkoa sen suuntaamalla koulutukseen tarkoitettuja valtiosuuksia oman kuntansa muiden palvelujen hyödyksi. Ongelmat syntyvätkin usein siitä, että sopijakuntien mahdollisuus vaikuttaa toisen kunnan päätöksentekoon on rajattu (Anttiroiko et al. 2003, 162).

## **5.2 Kuntayhtymä**

Kuntayhtymät (aikaisemmin kuntainliitot) ovat vähintään kahden kunnan perustamia ja ylläpitämiä erillisiä organisaatioita. Ne toimivat vapaaehtoisina sopimukseen perustuen yleensä yhdellä valinnaisella toimialalla, mutta joissakin hyvinvointipalveluissa kunnilla on lakisääteinen velvollisuus kuulua kuntayhtymään, kuten erikoissairaanhoidossa,



kehitysvammaisten erityishuoltopiirissä sekä maakunnan suunnittelussa. Kuntayhtymällä on oma juridinen itsenäisyys, oma talous ja omat hallintoelimet, mutta mukana olevien kuntien valtuustot valitsevat yhtymään edustajansa, joiden kautta kunnat voivat vaikuttaa tavoitteisiin ja toiminnan valvontaan. Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää jäsenkuntien perussopimuksessa valittu elin, esimerkiksi yhtymäkokous tai yhtymävaltuusto. Kuntayhtymä katsotaan perustetuksi, kun kaikkien jäsenkuntien valtuustot hyväksyvät perussopimuksen, jossa määritellään kuntayhtymän toimiala, hallinto, kuntien välinen vastuunjako ja tehtävät. Kuntayhtymät rahoittavat toimintansa jäsenkuntien maksuosuuksilla sekä suoritekorvauksilla. Lisäksi rahoitusta saadaan asiakaspalvelumaksuista, sijoituksista, valtionosuuksista ja lainarahalla. (Siitonen & Valkama 2003, 32, 60–61; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 68–69.)

Kuntayhtymästä säädetään tarkemmin Kuntalain (365/1995) pykälissä 78–86 §. Laissa (78 §) säädetään, että perussopimuksessa tulee vähintään käydä ilmi päätöksentekotavat, toimielinten jäsenten määrä ja äänivalta, mahdollisen yhtymäkokouksen tehtävät ja toimivallat, kuntayhtymän etua valvova, edustava ja sopimuksia tekevä toimielin, talousasioiden hoito, jäsenkuntien osuudet varoihin ja velkoihin, kuntien asemasta erotilanteessa, hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä kuntayhtymän purkamisesta. Lisäksi laista löytyvät pykälä perussopimuksen muuttamisesta, toimielimistä, oikeustoimikelpoisuudesta, henkilön vaalikelpoisuudesta kuntayhtyvän toimielimiin, rahoituksesta, eroamisesta, pöytäkirjoista ja kuntaa koskevien säännösten soveltamisesta. Koska kuntayhtymä on kuntien välisestä yhteistyöstä lailla säädelty melko jäykkä organisaatiomuoto, se soveltuu parhaiten kuntien väliseen pitkäkestoiseen yhteistyöhön (Siitonen & Valkama 2003, 61). Organisaatiomuotonsa ja lakisääteisyytensä takia se on samalla lähimpänä perinteistä rakenneteoreettista hallintomallia.

Vaikka kuntayhtymästä paljolti säädelläänkin Kuntalaissa, sen organisaatiota ei määritellä tarkalleen, vaan kunnat sopivat perussopimuksessaan kuntayhtymän toimielimistä, päätöksenteosta ja äänivallan perusteista. Päätösvaltaa kuntayhtymässä käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksen tai perussopimuksessa määrätyn toimielimen kautta. Kun tehtävät siirtyvät yksittäiseltä kunnalta kuntayhtymälle, kunta luopuu tämän toimialan suorasta päätösvallasta ja voi vaikuttaa asioihin vain valittujen luottamushenkilöiden sekä yhtymäkokousedustajien kautta. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 29; KuntaL 81 §.) Kuntalain (81 §) mukaan toimielinten on sovittava kokoonpanossaan jäsenkuntien valtuustoissa

edustettujen ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Kun kuntayhtymä-mallia suunniteltiin 1990-luvun alussa, sen perusteena oli, että kuntayhtymä olisi yhteistyömuotona vapaaehtoinen, mutta lakisääteinen. Lisäksi se voisi laaja-alaisesti huolehtia peruskunnille kuuluvista tehtävistä. Sen tuli myös toteuttaa kansanvaltaisuutta välittömämmin kuin muut sen hetkiset yhteistyömuodot. Kuntayhtymän organisaation tulisi olla suppea ja sillä tulisi olla ainoana pakollisena elimenä joko suoralla kansanvaalilla tai jäsenkuntien valtuustojen valitsemana valtuusto. Jäsenkuntien tuli myös riittävästi pystyä valvomaan kuntayhtymien toimintaa. (Sisäasiainministeriö 1991, 32–34.) Kuntalakiin tehtiin kuntayhtymästä lisäys 1992 (Laki kunnallislain muuttamisesta 979/1992). Lain lisäys sisälsi pykälät kuntayhtymän perussopimuksesta, oikeustoimikelpoisuudesta, yhtymäkokouksesta, muista toimielimistä ja niiden kokoonpanoista, viranhaltioista ja työntekijöistä, rahoituksesta, eroamisesta, päätösten julkisuudesta, valituksesta sekä lääninhallituksen valvonnasta. Samalla lain lisäyksen tullessa voimaan silloiset kuntainliitot muuttuivat kuntayhtymiksi. Vuoden 1995 kuntalakiin (KuntaL 365/1995) pykälää vielä muokattiin nykyisenlaisiksi.

Aivan kuten isäntäkuntakin voi kuntayhtymä valita palvelutuotannon järjestämisen omana palvelutuotantona, kuntayhtymän liikelaitoksen tai osakeyhtiön kautta. Kuntayhtymä voi myös olla mukana liikelaitoskuntayhtymässä. Se voi myös järjestää palvelut ostopalveluina yrityksiltä tai yhteisöiltä. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 30.) Ammatillinen koulutus on yksi perinteinen kuntayhtymien toimiala. Kuntien yhteisellä hallinnoinnilla ne ovat pystyneet ottamaan paremmin huomioon alueelliset koulutustarpeet. (Siitonen & Valkama 2003, 61.) Kuntayhtymien avulla on voitu tarjota kuntalaisille palveluita, joihin yksittäisillä kunnilla ei olisi ollut mieltä tai resursseja lähteä yksin tuottamaan. Puitelaki (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007) vaikuttaa myös kuntayhtymien toimintaan. Puitelaki asettaa palvelun järjestämisen rajaksi 50.000 asukkaan väestöpohjan. Monen olemassa olevan koulutuskuntayhtymän nykyinen yhteistyöalue ei kata tätä vaatimusta, vaan edessä on uusien kuntien liittyminen kuntayhtymään tai kuntayhtymien yhdistyminen tai kokonaan uusien kuntayhtymien luominen.

### **5.3 Liikelaitoskuntayhtymä**

Kunnat ja kuntayhtymät voivat perustaa myös liikelaitoksia hoitamaan liiketoiminnan tai liikelatoudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa palvelutarjontaansa. Nimikkeistön kanssa tulee olla tarkkana. Nimitystä kunnan liikelaitos käytetään kunnan perustamasta liikelaitoksesta ja nimitystä kuntayhtymän liikelaitos kuntayhtymän perustamasta liikelaitoksesta. Liikelaitoskuntayhtymässä kyse on kuntien tai kuntayhtymien perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen. Liikelaitoskuntayhtymä on oma oikeushenkilö ja sen tehtävistä on sovittava perussopimuksessa. (KuntaL 87a §.)

Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan Kuntalain 365/1995 kuntayhtymää koskevia säädöksiä sen luvussa 10a olevin poikkeuksin. Yhtymäkokous on pakollinen ja se pidetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Jäsenkuntien kunnanhallitukset tai valtuustojen päättämät muut kunnan toimielimet sekä perussopimuksessa sovitut kuntayhtymien toimielimet valitsevat edustajansa kuhunkin yhtymäkokoukseen erikseen. Yhtymäkokous toimii ylimpänä päättävänä elimenä, jonka tehtäviin kuuluvat muun muassa päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, hyväksyä johtosääntö, valita johtokunta, hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta. Toimivallanjako suhteessa hallitukseen ja johtajaan on sama kuin osakeyhtiössä. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 31; KuntaL 87b §; Lahtinen 2008.)

Kunnallisella liikelaitoksella tulee olla myös johtokunta, joka valvoo liikelaitoskuntayhtymän etuja. Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan valinnassa voidaan poiketa kunnallisvaalien suhteellisesta poliittisesta edustavuudesta. Johtokunnan tehtävänä on ohjata, valvoa sekä kehittää toimintaa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa. Lisäksi se seuraa ja raportoi tavoitteiden saavuttamisesta, päättää nimenkirjoitusoikeuksista, valitsee ja irtisanoo liikelaitoksen johtajan ja jollei johtosäännössä ole toisin määrätty, se päättää myös kunnallisen liikelaitoksen merkittävistä investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista sekä muista toimintaa koskevista merkittävistä asioista. Sillä on oikeus käyttää liikelaitoksen puhevaltaa. Johtokunta hyväksyy myös liikelaitoskuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman, jotka laaditaan pelkästään liikelaitoskuntayhtymälle, eivätkä ne ole kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tapaan vain erillinen osa kunnan tai kuntayhtymän

talousarviota ja suunnitelmaa. Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtäviin sovelletaan myös kuntayhtymän hallitusta koskevaa pykälää KuntaL 86 §. Johtokunta päättää kaikesta muusta kuin yhtymäkokoukselle ja johtajalle kuuluvista asioista. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 31; KuntaL 87c, 87e §; Lahtinen 2008.)

Liikelaitoksen johtajana toimii kuntaan tai kuntayhtymään virkasuhteessa oleva johtaja, joka voi olla nimikkeeltään toimitusjohtaja. Hän toimii johtokunnan alaisena ja hänellä on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei asiasta ole toisin määrätty johtosäännössä. Hänen tehtäviinsä kuuluu johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, esitellä asiat johtokunnan kokouksessa ja pitää johtokunta ajan tasalla merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista. Johtaja myös huolehtii johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta, hallinnosta sekä taloudenhoidon ja sisäisen valvonnan järjestämisestä. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 31; KuntaL 87d §; Lahtinen 2008.)

## **5.4 Osakeyhtiö**

Kunnallinen osakeyhtiö on oma oikeushenkilö siinä missä liikelaitoskuntayhtymäkin. Osakeyhtiön toimintaa ja hallintoa säätelee osakeyhtiölaki (624/2006). Kuntalakia niihin sovelletaan valittaessa kunnan edustajia yhtiön hallintoon sekä yhtiön toimialaa määriteltäessä. Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, mutta tästä voidaan määrätä yhtiöjärjestyksessä toisin. Kuntien perustamat osakeyhtiöt eivät ole perustettu tavoittelemaan puhdasta liikevoittoa. Usein osakeyhtiön perustamisen taustalla on joustavuuden hakeminen kunnallisiin toimintoihin. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 32.) Osakeyhtiöt voivat olla yksityisiä tai julkisia, mutta tähän ei vaikuta se omistajan julkisuus vaan osakkeilla käytävä kaupankäynti (Anttiroiko et al. 2003, 168).

Uusi osakeyhtiölaki (624/2006) on helpottanut osakeyhtiön perustamista. Erillistä perustamiskokousta ei tarvita vaan riittää, että tiedossa on osakkeenomistajat perustamistoimen alkaessa. Osakeyhtiö perustuu osakkeenomistajien allekirjoittamaan kirjalliseen perustamissopimukseen, jossa on mainittu sopimuksen päivämäärä, kaikki osakkeenomistajat ja kunkin merkitsemät osakkeet, osakkeesta yhtiölle maksettava määrä eli merkintähinta, osakkeen maksuaika, yhtiön hallituksen jäsenet ja tarvittaessa yhtiön toimitusjohtaja, hallintoneuvoston jäsenet ja tilintarkastajat. Tärkeä osa

perustamissopimusta on myös osakeyhtiön toimintaa säätelevä yhtiöjärjestys, jossa on aina mainittava yhtiön toiminimi, kotipaikka sekä toimiala. Osakeyhtiö syntyy, kun se on rekisteröity kaupparekisteriin. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 32–33; Osakeyhtiölaki 2 luku 2–3 §.)

Osakeyhtiön toimielimiä ovat muun muassa yhtiökokous, joka on osakkeenomistajien muodostama ylin päättävä elin. Kunnan on mahdollista vaikuttaa osakeyhtiön toimintaan yhtiökokouksen kautta, sillä kunnanhallitukset edustavat kuntia yhtiökokouksessa. Toivottavaa olisi, että kunnat ohjeistaisivat edustajiaan osakeyhtiön yhtiökokoukseen, jotta kuntien toimintapoliittiset periaatteet tulisivat kokouksessa esille. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 32–33; Lahtinen 2008.)

Yhtiökokouksen tehtävänä on muun muassa valita osakeyhtiön hallituksen jäsenet. Hallitus on pakollinen elin, jonka tehtävä on huolehtia yhtiön hallinnon ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Lisäksi sillä on yleistoimivalta päättää asioista, jotka eivät kuulu nimenomaan lain mukaan yhtiökokoukselle. Hallitus valitsee myös mahdollisen toimitusjohtajan. Toimitusjohtajan tehtävään kuuluu yhtiön juoksevan hallinnon hoitaminen. Ylempi toimielin eli yhtiökokous voi tarvittaessa ottaa myös hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asian itselleen päätettäväksi. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 32–33; Lahtinen 2008.)

Toisen asteen koulutuksessa osakeyhtiömalli tarkoittaa, että toimintaan sovelletaan kuntalain sijasta osakeyhtiölakia. Yhtiön johdolla, hallituksella ja toimitusjohtajalla on erilainen asema ja vastuu kuin esimerkiksi kuntayhtymän vastaavilla elimillä. Vaikka osakeyhtiöt eivät kuulu kuntien organisaatioon, ne kuuluvat kuntakonserniin. Silti on erittäin tärkeä huomioida, että päätöksenteon julkisuudelle ei ole samanlaisia vaatimuksia kuin kunnallisissa organisaatioissa. Osakeyhtiö on joustavampi omistajapohjan laajentamisessa ja mukaan on mahdollista ottaa myös yksityisen elinkeinoelämän edustajia. Osakeyhtiöt myös vastaavat itsenäisesti henkilöstöstä ja tuotantotekijöiden hankkimisesta. Lisäksi ne voivat hankkia rahoitusta myös normaaleilta rahoitusmarkkinoilta. (Suomen Kuntaliitto 2007a, 32; Lahtinen 2008.)

Osakeyhtiössä henkilökunta on työsopimussuhteessa, joka eroaa kunta-alan vastaavista sopimuksista. Nämä sopimukset voivat vaihdella aloittain huomattavasti kunnalliseen

verrattuna. Lisäksi on ammatillisessa koulutuksessa osakeyhtiömallissa huomioita, että kuntien ja kuntayhtymien oppilaitokset ovat saaneet investointien ja ostopalveluina toteutettavien tukipalvelujen arvonlisäveroista helpotuksen, mutta osakeyhtiöillä ei samanlaista etua ole. Näiden kulujen kompensoimiseksi osakeyhtiöt voisivat jatkossa saada korotettua valtionosuusrahoitusta. Yksi merkittävä houkutin ammatillisen koulutuksen järjestämisessä osakeyhtiömuotoisesti on se, ettei uuden puitelain mukainen väestöpohjavaatimus koske yksityistä koulutuksen järjestäjä eli säätiötä tai osakeyhtiötä (Lahtinen 2008).

Yhtiömuotoisessa hallinnossa etuina on nopean päätöksenteon mahdollisuus ja rakenteiden yksinkertaistuminen. Toisaalta kunnallisen demokratian puolesta tilanne heikkenee. Kunnan päätöksentekoa elimet eivät enää suoraan päättää yhtiön asioista. Lisäksi julkisuusperiaate ei koske yhtiöitä, joten yhtiön ei tarvitse tiedottaa päätöksistään tai toiminnastaan. Kansalaisten oikeusturva heikkenee ylipäänsä, kun yhtiön päätöksiä ei tarvitse perustella eikä niistä voi valittaa. (Valkama 1994b, 231–232.)

## **5.5 Muita yhteistyömalleja**

Satunnaisena ja kevyenä yhteistyömuotoina voitaisiin käyttää yhteisiä opettajien virkoja (Kuntalaki 76§). Tämä ei tarkoita viranomaisen toimivallan siirtämistä toimielimelle, vaan kustannusten ja hyötyjen jakamista. Tällainen yhteistoimintamuoto on joustava tapa vastata tehtäväkohtaisiin vaatimuksiin ja tarpeisiin. (Sisäasiainministeriö 1992, 20.) Jos kunnat perustavat yhteisiä opettajanvirkoja, voisi opettajat käydä useammassa koulussa opettamassa ainettaan tai liian pienten ryhmäkokojen puuttuessa turvautua useamman koulun yhteisopetukseen. Uusi teknologia mahdollistaa sen, ettei oppilaiden tarvitse siirtyä paikasta toiseen, vaan opetus voidaan järjestää virtuaalisesti. Video- ja verkkoyhteyksillä on mahdollista järjestää opetusta useassa paikassa yhtäaikaaisesti tai koordinoitusti. Tällöin yhteistyö jäisi yksittäisiä opettajia tai oppiaineita koskevaksi. Varsinkin lukioissa tällainen yhteistoiminta olisi tervetullutta esimerkiksi harvinaisempien kieliopintojen tarjonnan laajentamiseksi.

Kuntien yhteistoiminta on voinut tapahtua lisäksi säätiöiden, yhdistysten ja osuuskuntien kautta. Näissä malleissa on muistettava, että kun kunta toimii yksityisoikeudellisin toimintatavoin, sen toimintaan kohdistuu yritystoiminnallisia eli yksityisoikeudellisia

periaatteita. Kunta ei saa tavoitella pelkästään voittoa liiketoiminnassaan ja eikä se saa ottaa taloudellista riskiä, joten kunnan toiminta on tällaisessa toiminnassa rajoittua. (Anttiroiko et al. 2003, 169.) Yhteistoiminta voi toimia myös erilaisten vapaamuotoisten yhteistyöfoorumien ja työryhmien kautta sekä epävirallisten palaverien ja neuvottelujen avulla. (Sisäasiainministeriö 1992, 19–23.)

Laajempaan yhteistoimintaan soveltuu esimerkiksi yhteinen ylläpitäjä – malli, jossa oppilaitokset olisivat edelleen itsenäisiä yksiköitä, mutta oppilaitosten yhteistyötä koordinoimaan perustetaan yhteinen ylläpito-organisaatio. Koulutuksen valtionosuudet jäävät oppilaitoksille ja kunnille itselleen, mutta kukin kustantaisi yhteisen elimen ylläpitoa. Yhteistyöelimen tehtävä on koordinoida yhteisen opetuksen järjestämisen sekä rakentaa opintotarjonnan niin, että opiskelijat voivat hyödyntää tarjolla olevia opintoja muistakin kuin omasta oppilaitoksestaan. Yhteistoiminta voi olla painottunutta joihinkin erityisaloihin, esimerkiksi verkko-opintojen kehittämiseen, työelämään tutustumiseen ja erilaisten yhteisten projektien tai hankkeiden toteuttamiseen tai sen tehtäväksi voidaan antaa koko toiminnan koordinointi. Oppilaitosten työskentely on muuten itsenäistä, mutta erityisalan osalta toimitaan yhteistyössä.

Tilaaaja-tuottaja – mallilla voidaan kunnissa järjestää myös koulutuspalveluja. Malissa korostetaan palvelun järjestämisen ja tuottamisen eroa. Malli soveltuu kaikkiin edellä esitettyihin toimintatapoihin. Minkään kunnan tehtävä ei ole tuottaa opetusta vaan järjestää sitä. Tällöin kunta voi tuottaa palvelun tilaamalla sen joltain muulta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta taholta. Toiminta perustuu sopimukseen, joilla toimintaa ohjataan. Kyse voi olla pitkäaikaisesta yhteistyöstä tai vain yksittäisestä palvelun tuottamisesta. Malli soveltuu sekä julkisen että yksityissektorin kanssa tehtyihin palvelusopimuksiin. Tilaaaja-tuottaja – mallin taustalla on kilpailuttaminen. Kunnan tehtävä on tarjota hyvää palvelua tehokkaasti ja taloudellisesti, joten kilpailuttamalla ja hakemalla sopiva palvelun tuottajaorganisaatio saadaan verorahoille vastinetta. Kunnat voivat päätyä myös ratkaisuun, jossa oma tuotanto on edullisinta ja parasta. Myös yhteistoimintaorganisaatiot voivat hyödyntää mallia. Kurssitarjonta voidaan järjestää niin, että oppilaitokset tilaavat jonkin kurssin, jonka joku yhteistoiminnassa mukana oleva oppilaitos tuottaa muille. Palvelun voi tuottaa myös yhteistoimijoiden verkostosta ulkopuolella oleva oppilaitos.

## 5.6 Yhteenvetoa eri vaihtoehtoista

Taulukko 2. Koulutuspalvelun järjestämismallien vertailua

	Isäntäkunta	Kuntayhtymä	Osakeyhtiö	Liikelaitos-kuntayhtymä
Puitelain asukaspohja	koskee	koskee	ei koske	koskee
Rahat	isäntäkunnalle	kuntayhtymälle	osakeyhtiölle	liikelaitos-kuntayhtymälle
Hallintoon sovellettava laki	kuntalaki	kuntalaki	osakeyhtiölaki	kuntalaki
Toimintaa ohjaa	sopimus yhteistyöstä	perussopimus	osakeyhtiölaki	perussopimus
Julkisuus	koskee	koskee	vain julkisen vallan osalta	koskee
Palvelusuhteet	työ- ja/tai virkasopimus	työ- ja/tai virkasopimus	työsopimus	työ- ja/tai virkasopimus
Oma oikeushenkilö	ei	ei	on	on
Sisäinen sääntelyperusta	kuntalaki/sopimukset	perussopimus/johtosääntö	yhtiöjärjestys	perussopimus/johtosääntö
Järjestämislupa	isäntäkunnalla	kuntayhtymällä	osakeyhtiöllä	liikelaitos-kuntayhtymälle
Henkilöstö	isäntäkunnan palveluksessa	kuntayhtymän palveluksessa	osakeyhtiön palveluksessa	liikelaitos-kuntayhtymän palveluksessa
Hallinto	kunnanvaltuusto/-hallitus, yhteinen toimielin	perussopimuksen mukaiset toimielimet	yhtiökokous, hallitus	yhtymäkokous, muut perussopimuksen mukaiset toimielimet

Järjestämismallien vaihtoehtoja ei voida suoraan sanoa, mikä on paras ja toimivin malli. Tämä määräytyy aina toimijoiden ja tilanteen mukaisesti. Selkeimmin malleista eroaa osakeyhtiömalli, koska siinä poiketaan niin kuntalain ohjauksesta, henkilöstön asemasta kuin puitelain asukaspohjasta. Siinä voi olla mukana myös ulkopuolisia toimijoita. Isäntäkunnat ovat suoraan rinnastettavissa yksittäisiin kuntiin. Niiden toiminta perustuu yhteisiin sopimuksiin, mutta koulutuksenjärjestäminen tapahtuu vain yhden kunnan toimesta. Malli perustuu luottamukseen siitä, että isäntäkunta huomioi myös sopimusosapuolet. Liikelaitoskuntayhtymämalli on rinnastettavissa pitkälti kuntayhtymään eikä sen toiminnasta ei ole vielä laajoja kokemuksia.



Kuntayhtymä on selkeästi rakenteellinen malli, jota ohjataan kuntalailla. Kuntayhtymää voidaan pitää tasapuolisena ja kuntalähtöisenä hallinnointitapana, sillä hallinnossa on mukana kaikkien kuntien edustajat. Kun valtionosuudet siirtyivät suoraan kuntayhtymän päätettäväksi, myös kuntien kiinnostus on vähentynyt ja kuntayhtymät ovat saaneet toimia melko itsenäisesti. Toiminta on kuitenkin ollut avointa. Jos osakeyhtiöt yleistyvät toisen asteen koulutuksessa, on huomioitava, että toiminnan läpinäkyvyys ja hallinnon seuranta. Osakeyhtiötä eivät koske samanlaiset julkisuusvelvoitteet kuin kunnallisia yksiköitä. Kuntalaisten kannalta onkin merkittävää, kuinka demokratia toteutuu läpinäkymättömässä hallinnossa. Myös henkilöstön asema eroaa muista malleista.

Kuntayhtymä on hallintonsa puolesta vaihtoehtoisista joustavin. Isäntäkuntamallin hallinto on säädetty laissa niin, että isäntäkunta järjestää oman hallintonsa puitteissa yhteisen palvelun järjestämisen ja tätä varten muodostetaan kunnan hallintoon yhteinen toimielin. Osakeyhtiön ylintä päätösvaltaa käyttää yhtiökokous ja toimintaa muuten ohjaa hallitus. Liikelaitoskuntayhtymässä ylin päätösvalta on yhtymäkokouksella ja muuta toimintaa ohjataan perussopimuksen mukaisilla toimielimillä. Kuntayhtymässä yhtymäkokous ei ole pakollinen. Yhtymäkokouksesta päätetään perussopimuksessa kuten kuntayhtymän muustakin hallinnosta ja toimielimistä.

## 6. Yhteistoiminnan esimerkkejä toisen asteen koulutuksessa

Satakunnan koulutuksenjärjestäjien kokoamishanke kertoo niistä mittakaavoista, joissa muutoksia tapahtuu. Kyse ei ole pelkästään yksittäisten kuntien tai oppilaitosten välisestä yhteistyöstä vaan muutokset koskettavat maakuntia ja menevät niiden rajojen ylikin. Mukana ovat monet koulutuksenjärjestäjät, jotka ovat pitkään toimineet omilla ehdoillaan ja luoneet oman toimintakulttuurinsa. Vaikka maakuntaa voitaisiin pitää alueellisesti yhtenäisenä alueena, sen sisälle mahtuu erilaisia jännitteitä ja toimintatapoja. Hanke toimii esimerkkinä laajemmasta yhteistoiminnan muodostamisesta, sen prosessinomaisesta luonteesta sekä minkälaisia tavoitteita yhteistoiminnan lisäämisellä tavoitellaan.

Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä on toiminut melkolailla tasaisesti jo 50 vuotta. Nytkään se ei ole valmis ensimmäisten joukossa laajempaan yhteistyöhön, vaan haluaisi aikaa tunnustella. Sillä ei ole tarvetta pakkoliitoksiin, sillä sen oma väestöpohja ylittää puitelain määräämään määrän. Nyt se lähteekin neuvottelemaan toiminnallisesti ja kulttuurisesti lähimpänä olevan maakunnan toimijan kanssa. Koulutusta on järjestetty ja jatkossakin halutaan järjestää kuntayhtymämuotoisena ja siksi yhteistoiminnan laajentamisessa on ollut tärkeää löytää samoin ajattelevia kumppaneita.

Länsirannikon koulutusosakeyhtiön muodostumisen taustalla vaikuttavat monet seikat. Koska Porille koulutuskuntayhtymä ei ole tuttua ja Raumalla kuntayhtymän avulla on toteutettu vain aikuiskoulutusta, oli kahden itsenäisen koulutuksen järjestäjän helpompi lähteä kokeilemaan jotain uutta järjestämistapaa. Kun mukaan lähti vielä säätiö, oli helppo tehdä ratkaisu osakeyhtiömuotoiseksi. Kumppanin etsintä oli helppoa myös siinä mielessä, että maakunnan kaksi suurinta ammatillisen koulutuksen järjestäjää ovat samoilla linjoilla koko maakuntaa koskevan yhden järjestäjän mallin kehittämisessä sekä valmiita nopeuttamaan tätä prosessia. Myös osakeyhtiö on molemmille luonteva järjestämismuoto jatkossakin.

Opinlakeus kuvaa hyvin, että yhteistyön ei aina tarvitse olla niin rakenteellisesti mullistavaa. Tämän tyylinen yhteistyö on yleisempää lukiokoulutuksen järjestäjien kesken. Kun ammatillisella puolella ollaan tottuneempia kiinteiden yhteistyörakenteiden rakentamiseen, haluavat lukiot sekä kunnat säilyttää asemansa itsenäisinä lukiokoulutuksen järjestäjinä. Pitkistä perinteistä ja toimintatavoista on vaikea luopua

varsinkin, kun sille ei ole asetettu mitään reunaehtoja ulkopuolelta, kuten ammatilliselle koulutukselle. Opinlakeuden toiminta on hyvä esimerkki siitä, että vapaaehtoisella yhteistyöllä saadaan tarjottua opiskelijalle enemmän ja samalla kehitetään myös opetustapoja.

## **6.1 Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa**

### **6.1.1 Toimijat ja tavoitteet**

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamishanketta Satakunnassa, joka kulkee myös nimellä toisen asteen ammatillisen koulutuksen länsisuomalainen malli, ovat kehittämässä Satakunnan ammatillisen koulutuksen järjestäjät sekä näiden kumppaneita: Pohjois-Satakunnan koulutuskuntayhtymä, Huittisten kaupunki, Uudenkaupungin kaupunki, Länsi-Suomen ammatillisen aikuiskoulutuksen kuntayhtymä, Porin kaupunki, Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä, Rauman kaupunki, Harjavallan kaupunki, Nakkilan kunta, Vammalan seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä, Satakunnan oppisopimuskeskus ja Porin Aikuiskoulutussäätiö. Mukana toiminnassa on lisäksi Satakuntaliitto, joka oli hankkeen alkuunpanevana voimana. (Ammatillisen koulutuksen... 2006b; Ammatillisen koulutuksen... 2007d.)

Hankkeen tavoitteena on koota Satakuntaan ja sen kanssa aktiivista yhteistyötä tekeville alueille mahdollisimman laaja-alainen ammattiopisto. Ammatillista peruskoulutusta halutaan kehittää ja siitä halutaan muodostaa aluekehityksen aktiivinen vaikuttaja sekä elinkeinopolitiikan kehittämisväline. Samalla halutaan tarjota nuorille sekä aikuisille laadukasta opetusta. Myös koulutuksen tasapuolinen tavoitettavuus peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa tulee olla alueella turvattu. (Ammatillisen koulutuksen... 2006a; Laakkonen 30.4.2008.)



Kuva 1. Satakunnan kartta (Satakuntaliitto 2008)

### 6.1.2 Yhteistyön taustalla

Hanke sai alkunsa Satakuntaliiton 1999–2003 toteuttamasta toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen ja koordinoinnin esiselvityksestä, joka sai kunnilta positiivista palautetta. Jatkoselvittelyssä Satakuntaliitto esitti, että Satakunnan ammatillista koulutusverkostoa kehitettäisiin niin, että koulutuksen järjestäjiä vähennettäisiin muodostamalla silloisista kymmenestä järjestäjästä kolme tai neljä järjestäjää vuoteen 2008 mennessä. Tästä edettäisiin niin, että vuonna 2012 Satakunnassa olisi vain yksi ammatillisen koulutuksen järjestäjä. (Laakkonen 30.4.2008; Ammatillisen koulutuksen... 2006b.)

Vuonna 2006 Opetusministeriö käynnisti ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamiseksi vauhdittamishankkeen (Opetusministeriö 2006d), jolloin Rauman kaupunki reagoi kutsumalla koulutuksen järjestäjät yhteen. Satakuntaliitto jäi taka-alalle, kun koulutuksen järjestäjät lähtivät itse kehittämään yhdistymistä. Mukaan pyydettiin myös maakunnan ulkopuolelta tärkeitä yhteistyökumppaneita. (Laakkonen 30.4.2008.) Samoihin aikoihin valtakunnallisesti alettiin muokata kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen tiimoilta uutta puitelakia (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007), jossa esitettiin ammatillisen koulutuksen järjestämisen edellytykseksi 50 000 asukkaan väestöpohjaa. Satakunnan kunnista vain Porin ja kuntayhtymistä vain Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymän asukasmäärät ovat tässä mielessä riittävät.

Vaikka ulkopuolelta alettiinkin esittää vaatimuksia ja ehdotuksia, toiminnassa haluttiin edetä vapaaehtoisen yhteistyön pohjalta. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006–2008 –hankesuunnitelma esitettiin 31.7.2006. (Ammatillisen koulutuksen... 2006a.) Hankkeen tarkoitus on edetä prosessinomaisena yhteistä tavoitetta kohti. Suunnittelun vastuun siirtyminen toimijoille itselleen koettiin hyvin tärkeäksi. Kun tekijät ovat itse mukana suunnittelemassa ja toteuttamassa, on sitoutumisaste korkea ja kehittäminen lähtee omista lähtökohdista ja tarpeista. Toki muiden mallit ja ulkopuolinen tuki oli tervetullutta toiminnan eteenpäin viennissä, mikään ulkopuolinen taho ei pääse liikaa sanelemaan toimintaa. (Laakkonen 30.4.2008.)

### 6.1.3 Yhteistyöpohja ja hallinto

Satakunnassa on ammatillisessa koulutuksessa tehty yhteistyötä aiemminkin. Maakunta on muokkaantunut ammatillisessa koulutuksessa luonnollisten koulutukseen hakeutumisalueiden mukaisesti neljään alueeseen. Satakuntaa halkova Kokemäenjoki muodostaa jokivarren alueet, jossa toisessa päässä Pori ympäristöineen muodostaa läntisen alueen ja toisessa päässä Harjavalta-Kokemäki-Huittinen ympäristöineen kaakkoisen alueen, jolla on myös yhteistyötä Pirkanmaan puolelle. Pohjois-Satakunta muodostaa oman laajan toiminta-alueensa, jolla on yhteistyötä Etelä-Pohjanmaan suuntaan ja eteläisellä alueella eli Raumalla ympäristöineen on yhteistyötä Vakka-Suomen suuntaan. (Laakkonen 30.4.2008.)

Hankesuunnitelmassa (Ammatillisen koulutuksen... 2006a) selvitettiin hankkeen lähtökohtia sekä asetettiin toiminnalle tavoitteet. Rauman kaupunki hallinnoi hanketta, mutta tärkein toimintaelin on hankkeen ohjausryhmä, jossa on edustettuna kaikki mukaan lähtevät koulutuksen järjestäjät sekä Satakuntaliitto. Lisäksi laajennetussa ohjausryhmässä maakunnan elinkeinoelämää edustaa Rauman ja Satakunnan kauppakamarit sekä Satakunnan Yrittäjien edustajat. Lisäksi mukaan voidaan ottaa Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunnan TE-keskus, seudulliset kehittämiskeskukset ja sekä mukana olevien koulutusjärjestäjien henkilökunnan edustajat. Ohjausryhmän lisäksi mukana olevien oppilaitosten rehtorit muodostavat ohjausryhmän työjaoston. Yksityiskohtainen valmistelu tapahtuu hankkeessa mukana olevien koulutuksen järjestäjien nimeämissä työryhmissä. Hankkeen edistymisestä tiedotetaan myös oppilaitosten henkilöstölle luottamusmiesten kokoontumisien kautta.

Oman ongelmansa yhteistyön luomiselle luovat aktiiviset yhteistyösuhteet maakunnan ulkopuolelle. Vaikka rajojen ylittävään yhteistyöhön ei ole esteitä, niin esimerkiksi Opetusministeriö tekee suunnitelmia alueellisesti maakuntien kanssa. Opetusministeriö omalla toiminnallaan ajaa vahvan maakuntakeskuksen mallia. Kun Satakunnassa maakuntakeskuksena olevalla Porilla on jo vankka asema ammattikorkeakouluverkon keskuksena, olisi toivomuksena, että ammatillisen koulutuksen keskus olisi muualla eli tämän hankkeen myötä Raumalla. (Laakkonen 30.4.2008.)

#### 6.1.4 Toiminta

Tavoitteena ovat toisen asteen koulutuksen kehittäminen alueen aktiiviseksi vaikuttajaksi ja laadukkaan opetuksen takaaminen on mahdollista saavuttaa tehokkaasti kokoamalla maakunnan ammatillisen koulutuksen voimavarat yhteen mahdollisimman laajasti. Hanketta voidaan tarkastella kahden eri prosessin kautta. Hanke on jaettu kolmeen etenemislinjaan sekä toisaalta kolmeen vaiheeseen (ks. liite 1). Vaiheessa I (2006–2008) on tarkoitus suunnitella yhteistyötä, toteuttaa vapaaehtoisia oppilaitosten yhdistymisiä ja aloittaa ammattiopiston perustamissopimuksen valmistelu. Vaiheessa II (2008–2012) syntyneet yhteistyötahot luovat sopimukseen perustuvan yhteisen toimielimen, jonka kautta harjoitellaan yhden koulutuksen järjestämisen mallia. Vaiheessa III (2013-) Satakunnan alueelle muodostetaan yksi ammatillisen koulutuksen järjestäjä. Toisaalta hanketta voidaan tarkastella etenemislinjoina, joissa ensimmäisessä muodostetaan vapaaehtoisia yhdistymisiä, toisessa oppisopimuskoulutuksen yhteistyötä ja kolmannessa sitoudutaan suunnittelemaan yhden koulutuksenjärjestäjän mallia. Hankkeen mukana olevilta koulutuksen järjestäjiltä tiedusteltiin, olivatko ne valmiita sitoutumaan yhden koulutuksen järjestäjän malliin. Vastauksista ainakin kaksi oli kielteistä, mutta nämä tahot halusivat olla kuitenkin mukana vielä vaiheen II mukaisessa sopimus pohjaisessa yhteistyössä, mutta jonka jälkeen eivät tulisi vaiheen III yhdistymiseen enää mukaan. (Laakkonen 30.4.2008; Ammatillisen koulutuksen... 2006c, 2007b, 2007c, 2007e ja 2007f.)

Nyt vaiheen I loppuessa ollaan muodostamassa Rauman ja Porin kaupunkien, Länsi-Suomen ammatillisen aikuiskoulutuksen kuntayhtymän sekä Porin Aikuiskoulutussäätiön yhteistä osakeyhtiötä. Samoin esimerkiksi neuvotellut Pohjois-Satakunnan ja Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymän välillä ovat käynnissä. (Laakkonen 30.4.2008, Ammatillisen koulutuksen... 2008a 11.) Alun perin oli tarkoitus muodostaa kolmesta neljään koulutuksen järjestäjää alueelle siirryttäessä vaiheeseen II, mutta nyt niitä onkin syntymässä enää kaksi. Rauman va. opetustoimenjohtaja Seppo Laakkosen (30.4.2008.) mukaan osa mukana olevista koulutuksenjärjestäjistä olisivat halunneet jättää vaiheen II kokonaan pois ja siirtyä suoraan vaiheeseen III eli yhteen yhteiseen järjestäjään. Vaihe II on kuitenkin tärkeä luottamus pääoman kasvattamisessa toimijoiden kesken.

Vaihe II (ks. liite 2) on toiminnallinen sopimusvaihe, jossa simuloidaan uuden III –vaiheen toimintoja, tilannetta sekä koulutuksen ennakointia. Tämän vaiheen aikana kehitetään koko alueen koulutusta yhdessä sekä esiinnyttään esimerkiksi

Opetusministeriöön päin yhtenä koulutuksen järjestäjänä. Tarkoituksena on muodostaa sopimusperusteinen toimija, koulutuksenjärjestäjien yhteistyöryhmä, jossa on kaikkien järjestäjien edustajat, jolle koulutuksen järjestäjä luovuttaisivat osan toimivallastaan ja jota rahoitetaan järjestämislupien sisältyvien opiskelijamäärien mukaan. Koulutuksen järjestämislupia tällaiselle sopimusperusteiselle toimijalle ei Opetusministeriö voi kuitenkaan siirtää, sillä toimijan tulisi myös itse toteuttaa koulutusta, jota se ei sopimukseen perustuen kuitenkaan tee. (Ammatillisen koulutuksen... 2007a, 2007e ja 2007f; Laakkonen 30.4.2008.)

Lukiokoulutuksessa olisi vielä hakeutumisalueena lähilukiot ja ammatillisessa koulutuksessa säilyisi nykyiset neljä hakeutumisaluetta, pohjoinen, eteläinen, läntinen sekä kaakkoinen alue, joiden toiminnallista yhteistyötä tiivistetään vaiheen aikana. Näille hakeutumisalueille muodostetaan jatkossa aluefoorumit, joissa mukana ovat niin elinkeinoelämän toimijoita, ammatilliset järjestöt kuin alueen lukiot. Aluefoorumit ovat siksi tärkeitä vaikuttajia alueidensa koulutuksen kehittämisessä. (Laakkonen 30.4.2008.)

Vaiheessa III (ks. liite 3) vuoteen 2013 mennessä tavoitteena on, että nykyiset järjestäjät yhdistyvät yhdeksi toimijaksi, jolla on perustutkinto- ja aikuiskoulutuksessa kehittämis- ja toteuttamisvastuu ja joka jakaantuu maakunnassa neljään laajaan alueelliseen toimivallan ja -vastuun kantavaan koulutuksen toteuttajaan. Vaiheessa III tulee eteen myös organisaatiomuodosta päättäminen. Koska nyt ollaan perustamassa osakeyhtiötä, jossa on mukana säätiö, ei kuntayhtymä ole näiden osapuolten kanssa mahdollista. Myös liikelaitoskuntayhtymä jäänee vaihtoehtoista ulkopuolelle, sillä siinä osapuolten tullee olla joko kuntia tai kuntayhtymiä. Toisaalta ratkaisuna voi olla osakeyhtiö malli. Vaihtoehtona voidaan esittää perusopetuksen osalta myös liikelaitoskuntayhtymää tai kuntayhtymää ja tämän nopean reagoimisen vaativan aikuiskoulutuspuolen osakeyhtiöitä. (Ammatillisen koulutuksen... 2007f; Laakkonen 30.4.2008.)

Hankkeen tavoite ammatillisen koulutuksen toimimisesta aluekehityksen ja elinkeinopolitiikan vaikuttajana edellyttää, että ammatillinen koulutus pystyy täyttämään alueen työnantajien niin määrälliset kuin laadullisetkin odotukset. Yhteistyöllä halutaankin vastavalmistuneille paremmin työpaikkoja omalta kotiseudultaan, työnantajille osaavaa työvoimaa omalta alueeltaan sekä kunnille nuoria veronmaksajia. Koulutusta voitaisiin järjestää työnantajien ja koulutuksenjärjestäjien välisenä tilaaja-tuottaja - mallilla, jossa



yhä enemmän huomioitaisiin maakunnan elinkeinoelämän tarpeet. (Ammatillisen koulutuksen... 2006c; Laakkonen 30.4.2008.)

Rauman va. opetustoimenjohtaja Seppo Laakkonen (30.4.2008) totesi, että hankkeen tavoite koulutuksen tavoitettavuudesta toteutuu, jos alueen ammatillinen verkko pidetään tarpeeksi kattavana. Toivottavaa olisi, että sekä lukio- että ammatillinen koulutus voisi onnistua kotoa käsin, sillä moni vanhempi ei vielä haluaisi antaa 16-vuotiaan muuttaa opintojen perässä toiselle paikkakunnalle. Peruskoulun päättäneelle nuorelle pitäisi taata opiskelupaikka kotipaikan mukaiselta hakeutumisalueelta, jolloin ammatillisen ja lukiokoulutuksen aloituspaikkojen tulisi olla yhtä suuri kuin ikäluokan määrä alueella. Tämä edellyttää alueen kaikkien toisen asteen koulutuksen järjestäjien mukaan tuloa suunnitteluun.

Laakkosen (em.) mukaan hanke on myös varautunut myös siihen, että jollain aikavälillä puhutaan vain toisen asteen koulutuksen järjestäjistä eikä erotella ammatillista ja lukiokoulutusta selvästi erilleen. Jatkossa alueen lukioiden on mahdollista tulla mukaan muodostettavaan koulutuksenjärjestämismalliin. Satakunnassa on 17 lukiokoulutuksen järjestäjää ja viidessä niistä on alle 100 oppilasta. Pienet lukiot eivät pysty tarjoamaan laajaa kurssivalikoimaa ja tärkeää onkin silloin kysyä, kumpi on tärkeämpää kunnille lukioiden omistus vai laadukas opetus.

## **6.2 Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä**

### **6.2.1 Toimijat, yhteistyöpohja ja hallinto**

Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymän muodostavat Kokemäen, Harjavallan, Ulvilan ja Huittisten kaupungit sekä Kiukaisten, Euran, Köyliön, Säskylän ja Nakkilan kunnat yhdessä. Toimipaikoiksi ovat vakiintuneet Kokemäen ja Ulvilan toimipisteet sekä kuntayhtymän omistama liikelaitos, Huittisissa sijaitseva aikuiskoulutuskeskus. (Kokemäenjokilaakson ammattiopisto 2008.)



*Kuva 2. Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä (Kokemäenjokilaakson ammattiopisto 2008.)*

Heti yleisten ammattikoulujen toiminnan alussa 1940–1950-luvulla kuntia yritettiin saada innostumaan kuntainliittojen perustamisesta. Syynä oli kuntien omien varojen niukkuus ja toisaalta toive saada aikaiseksi koko valtakunnan kattava ammatillisen koulutuksen verkko. Maakunnassa Kokemäenjokilaakson ammattikoulun kuntainliiton perustamisen aikoihin ei toiminut ammattikouluja muualla kuin Raumalla ja Porissa. Kokemäenjokilaakson ammattikoulun kuntainliitto perustettiin vuonna 1954 ja perustajakuntina silloin olivat Kokemäki, Kauvatsa, (kuntaliitoksella yhdistetty Kokemäkeen 1969), Harjavalta, Kiukainen, Eura, Köyliö, Säkylä sekä Huittinen. Peipohjan ammattikoulun aloitti toimintansa vuonna 1957. Myöhemmin 1980-luvulla kuntainliittoon liittyi Ulvila sekä Nakkila ja Kullaa (kuntaliitoksella yhdistetty Ulvilaan).

Samoihin aikoihin silloiseen maakuntaan syntyi kolme muutakin ammattikoulukuntainliittoa. (Lehtinen 2007, 23–25, 28, 229.)

Perustamisvaiheen lainsäädäntö oli voimassa toiminnan ensimmäiset 30 vuotta. Vuonna 1987 nimi muutettiin voimaan tulleen ammatillisia oppilaitoksia koskevan lain myötä. Yleisten ammattikoulujen tilalle tuli ammatilliset oppilaitokset, joten uudeksi nimeksi tuli Kokemäenjokilaakson ammatillisen koulutuksen kuntainliiton ylläpitämä Kokemäenjokilaakson ammattioppilaitos. Seuraava iso lakiuudistus eli uuden kuntalain voimaantulo vuonna 1995 muutti kuntainliitot kuntayhtymiksi ja jälleen nimeä vaihdettiin. Uudesta nimestä Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä jätettiin sana ammatillinen pois. Ehkä jo silloin alettiin ennakoida koulujärjestelmän nykyisenlaisia muutoksia. Kuntayhtymäksi muuttumisen yhteydessä muokkaantuivat nykyisenlaiset hallinto- ja organisaatiomuodot. Samoihin aikoihin säädettiin uusi laki ammatillisesta koulutuksesta. Kokemäen ja Ulvilan oppilaitosten yhteiseksi nimeksi tuli vuonna 2001 nykyinen Kokemäenjokilaakson ammattiopisto. (em., 101–102, 131–133, 143–145.)

Kuntayhtymän hallinto koostuu yhtymävaltuustosta, yhtymähallituksesta sekä erilaisista tulosityksiköistä. Ylin päätävä on yhtymävaltuustolla, joka muodostuu jäsenkuntien edustajista. Jokaisesta jäsenkunnasta on yksi jäsen 3000 asukasta kohden, jonka mukaan tällä hetkellä muodostetaan 26-jäseninen valtuusto (Uvila 5, Eura ja Huittinen 4, Harjavalta ja Kokemäki 3, Kiukainen, Nakkila ja Säkyliö 2 ja Köyliö 1 = 26). Kuntayhtymän perussopimuksessa yhtymävaltuuston tehtäviksi määrätään muun muassa yhtymän hallinto- ja tarkastussäännön, talousarvion ja suunnitelman sekä tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapaudesta päättäminen. Sen tehtävänä on myös päättää toiminnan ja talouden tavoitteista sekä valita kuntayhtymän johtaja ja talousjohtaja. (Lehtinen 2007, 273–275.)

Yhtymähallituksen tehtävänä on johtaa kuntayhtymän hallintoa, koulutuspalvelujen järjestämistä sekä taloudenhoitoa. Valtuusto valitsee toimikaudekseen 11-jäsenisen hallituksen ja nimeää sille puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Hallituksen tehtäviin kuuluvat valtuuston päätösten valmistelu, täytäntöönpano ja laillisuuden valvonta, yhtymän edun valvominen, yhtymän edustaminen ja sen puhevallan käyttäminen sekä yhtymän toimintojen organisoinnista ja siihen liittyvistä asioista päättäminen. Hallituksen rinnalla toimii johtamista varten perustettu yhtymäjohtajan yksikkö, jonka tehtävä on vastata operatiivisesta toiminnasta ja hallintoon liittyvien asioiden valmistelusta ja

toimeenpanosta. Yksikön muodostavat toiminnasta vastaava kuntayhtymän johtaja ja talousjohtaja. Jokaisen oppilaitosyksikön toiminnasta vastaa oma rehtori. (Lehtinen 2007, 273–275.)

### **6.2.2 Toiminnan linjauksia**

Jo kuntainliiton ensimmäisen vuosikymmenen aikana hahmottuivat vielä nykyäänkin toimintaa ohjaavat periaatteet, joita olivat tieto, taito ja tahto. Ne kiteyttävät, että missä tahansa opiskelijoiden suorituksessa tarvitaan suorittamiseen tarvittavaa tietoa, harjoittelemalla saatua taitoa sekä tahtoa päämäärän saavuttamiseksi. Koulun tarkoituksena oli antaa oppilaille ammatin hallintaan riittävät tiedot sekä käytännön ammattitaidot. Jo toiminnan alussa muodostui yhteistyöstä tärkeä osa toiminnan luonnetta. Yhteistyötä luotiin koulutuksen ja alueen eri sidosryhmiin, varsinkin opiskelijoiden vanhempien kanssa haluttiin tehdä yhteistyötä nuorten opintojen edistämiseksi. (Lehtinen 2007, 43.)

Ammatillisten oppilaitosten yleiset tehtävät ja tavoitteet kirjattiin vuoden 1987 laissa uudelleen. Oppilaitoksen tarkoitus oli antaa työelämän ja yhteiskunnan edellyttämiä valmiuksia sekä ammattitaidon ja sen ylläpitämiseksi sekä jatko-opintojen harjoittamiseksi tarpeellisia valmiuksia. Lisäksi koulutuksen tuli edistää opiskelijoiden arvomaailmaa eli luonnon suojelemista, rauhan edistämistä, kansainvälistä yhteistyötä ja sukupuolten tasa-arvoa. Opetuksen tuli antaa valmiudet persoonallisuuden kehittämiseen sekä perehdyttää yrittäjyyteen ja yritystoimintaan. Koulutuskuntayhtymäksi muuttuessa tuli kuntayhtymän tehtäväksi järjestää laaja-alaista ja monimuotoista ammatillista koulutusta. Sillä piti olla myös ympäröivään elinkeinoelämään liittyvä palvelu- ja kehittämistehtävä. (Lehtinen 2007, 101, 273)

### **6.2.3 Yhdistymisneuvotteluja**

Kuntayhtymä ei ole alkuvuosien jälkeen sekä Ulvilan ja Nakkilan liityttyä merkittävästi muuttunut. Oppilaitosverkostoa on yritetty laajentaa väliaikaisilla yksiköillä niin Ulvilassa, Huittisissa, Eurassa, Säkylässä kuin Harjavallassakin, mutta toimipisteiksi on vakiintunut Kokemäen oppilaitoksen lisäksi vain Ulvilan toimipiste. (Lehtinen 2007, 56.) Nyt oppilaitosverkosto on kasvamassa, kun nykyiseen kuntayhtymään ollaan lisäämässä nykyisten jäsenkuntien omia oppilaitoksia. Harjavallan sosiaali- ja terveystalouden oppilaitos sekä Nakkilan Satakunnan käsi- ja taideteollisuusoppilaitos liitetään kuntayhtymän

oppilaitoksiksi, muodostaen uudet tulosityksiköt. Toiminta molemmissa oppilaitoksissa jatkuu entisellään. (Ryömä 28.4.2008.)

Työn alla on myös yhteistyöneuvottelut Pohjois-Satakunnan ammatti-instituutin kanssa. Instituuttia ylläpitää Pohjois-Satakunnan koulutuskuntayhtymä, jossa on mukana yhdeksän kuntaa. Jäsenkuntia ovat Honkajoki, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Kihniö, Lavia, Merikarvia, Pomarkku ja Siikainen. Koulutus on aloitettu Kokemäenjokilaakson ammattiopiston kanssa samaan aikaan vuonna 1957. Pohjois-Satakunnan ammattioppilaitos ja kauppaoppilaitos yhdistyivät vuonna 1995 Pohjois-Satakunnan ammatti-instituutiksi. (Pohjois-Satakunnan ammatti-instituutti 2008.)

Neuvottelujen ja mahdollisen uuden kuntayhtymän perustamisen taustalla on muun muassa puitelain asettama ammatillisen koulutuksen väestömäärä minimi. Vaikka Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä ei tarvitsisi lisää kumppaneita taatakseen puitelain mukaista väestöpohjaansa, Pohjois-Satakunnan koulutuskuntayhtymä tarvitsee. Pohjois-Satakunnan koulutuskuntayhtymä käy neuvotteluja myös Etelä-Pohjanmaalle päin, mutta Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä olisi mieluisampi kumppani. (Ryömä 28.4.2008.)

Molemmat kuntayhtymät ovat aloittaneet toimintansa kuntainliitoina samaan aikaan 1950-luvulla ja ovat kulttuurillisesti samantapaisia maaseutualueen merkittäviä koulutuksen järjestäjiä. Molemmilla kuntayhtymällä on yhdeksän jäsenkuntaa, joista vain Ulvilassa on tällä hetkellä yli 10 000 asukasta. Molemmilla on myös ollut samantyylinen menneisyys ilman suuria nytkähdyksiä. Myös Satakunnan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamishankkeessa molemmat koulutuskuntayhtymät ovat olleet samoilla linjoilla. Kummallakaan ei ole voimakasta intressiä yhden järjestäjän malliin, eikä varsinkaan osakeyhtiömuotoiseen hallintorakenteeseen, vaikka molemmat hankkeessa ovatkin mukana. (em.)

Jos kuntayhtymät päätyvät yhdistää toimintansa, perustetaan uusi Satakunnan koulutuskuntayhtymä sekä Satakunnan ammattiopisto. Koska Pohjois-Satakunnan ja Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymillä on tällä hetkellä melko erilaiset koulutustarjonnat, molempien koulutustarjonta laajenee ja monipuolistuu. Oppilaitokset jatkaisivat toimintaansa fyysisesti entisellään ilman oppilaitosrakenteen muutoksia, mutta

opetukseen saataisiin nykyiset järjestämisluvat yhdistämällä uusia painoaloja sekä opetuksen laajentumista molempien nykyisten kuntayhtymien alueella. (Ryömä 28.4.2008.)

Nyt Satakuntaan syntyvät kaksi isoa ammatillisen koulutuksen järjestäjää tuovat myös tasapainoa alueella vallinneisiin epätasapainoisiin voimasuhteisiin. Koska Pori on yksinään ollut maakunnan keskuksena hyvin voimakas neuvottelujen osapuoli, muodostaisivat nyt Satakunnan koulutuskuntayhtymä (n. 96 000 asukasta) ja Porin ja Rauman muodostama Länsirannikon ammatillisen koulutuksen osakeyhtiö (n. 100 000 asukasta) tasapainoisemman neuvotteluasetelman. (em.)

Kuntien palvelu- ja rakenneuudistuksen myötä Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä kohtaa myös toisenlaista kuntayhteistyötä. Merkittävä muutos kuntayhtymän jäsenistössä tapahtuu, kun Eura ja Kiukainen liittyvät toisiinsa kuntainliitoksella. Syntyneeseen Euraan liittyisivät myöhemmin myös Köyliö ja Säkyliä. Kokemäenjokilaakson kuntayhtymän yhtymähallituksen puheenjohtaja Ryömä naurahtaakin, että kun nykyiset yhdeksän kuntayhtymän jäsenkuntaa supistuvat ensin kuudeksi, voidaan tulevaisuudessa uusien kuntaliitosten jälkeen päätyä kahteen tai peräti yhteen kuntaan kuntayhtymän alueella. (em.)

### **6.3 Länsirannikon ammatillisen koulutuksen osakeyhtiö**

#### **6.3.1 Toimijat, yhteistyöpohja ja hallinto**

Suunnitteluvaiheessa nimellä Länsirannikon ammatillisen koulutuksen osakeyhtiö on vuonna 2009 toimintansa aloittava koulutusosakeyhtiö, jonka perustavat Porin kaupunki, Rauman kaupunki, Länsi-Suomen ammatillisen aikuiskoulutuksen kuntayhtymä/Laitilan kaupunki ja Porin Aikuiskoulutussäätiö. Nyt perustettava osakeyhtiö kuuluu osaltaan Satakunnan ammatillisen koulutuksen järjestäjävoimien kokoamishankkeeseen. (Laakkonen 30.4.2008; Länsirannikon ammatillisen... 2007; Ammatillisen koulutuksen ...2008b.)

Yhteistyö on mielenkiintoinen, koska nyt yhteistyössä aloittavat maakunnan keskuksena ja mm. ammattikorkeakouluverkkoa voimakkaasti ohjaava Porin kaupunki ja maakunnan ammatilliseksi keskuksiksi tavoitteleva Rauman kaupunki. (Laakkonen 30.4.2008).

Aiemmin molemmat ovat vastanneet kuntansa ammatillisesta koulutuksesta itse. Yhteistyöhön lähtisi mukaan myös Länsi-Suomen ammatillisen aikuiskoulutuksen kuntayhtymä, jonka muodostavat Rauman kaupunki sekä maakunnan ulkopuolinen Laitilan kaupunki. Lisäksi yhteistyöhön sitoutuu Porin aikuiskoulutussäätiö. Näin ollen uuden osakeyhtiön intressit ovat perusopetuksen lisäksi voimakkaasti ammatillisessa aikuiskoulutuksessa. (Länsirannikon ammatillisen... 2007.)

Nykyisin Laitilan ja Rauman kaupunkien muodostama Länsi-Suomen ammatillisen aikuiskoulutuksen kuntayhtymä järjestää aikuiskoulutusta, jonka toteuttaa Länsi-Suomen aikuiskoulutuskeskus Innova. Tässä kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous ja toimintaa ohjaa yhtymähallitus. Aluksi ammatillisen koulutuksen järjestäjäyhteistyötä kaavailtiin Rauman, Uudenkaupungin sekä Länsi-Suomen ammatillisen aikuiskoulutuskeskus Innovan välillä, mutta samanaikaisesti aloitettiin Satakunnan selvitystyö maakunnan ammatillisen koulutusverkon kehittämiseksi. Yhteistyön kehittämisessä päädyttiin Satakunnan laaja-alaiseen ammatillisen koulutuksen verkostoon. (Laakkonen 30.4.2008; Laitilan kaupunki 2008.)

Porin Aikuiskoulutussäätiö aloitti toimintansa 1967 tehtävänänsä järjestää ammatillisia perus-, täydennys- ja uudelleen koulutuskursseja. Silloin Porin kaupunki oli yhtenä säätiön perustajana. Nyt sen hallitukseen kuuluvat Porin kaupungin, teollisuus- ja kauppapiirien sekä työntekijäpiirien edustajat. Valtuuskunnassa työntekijäpiirien edustus vaihtuu Porin vammaisneuvoston edustukseksi. (Innova 2008.)

Aloittavan osakeyhtiön myötä maakuntaan ja sen rajan ylikin syntyy merkittävä koulutusorganisaatio. Länsi-Suomen ammatillisen aikuiskoulutuksen ja Porin Aikuiskoulutus ovat alueensa suurimmat aikuiskouluttajat, joiden osuus on 3/4 maakunnan aikuiskoulutuksesta. Myös Porin ja Rauman kaupungit ovat maakunnan suurimmat perustutkintokoulutuksen järjestäjät, jotka vastaavat 2/3 maakunnan koulutuspaikoista. (Laakkonen 30.4.2008; Porin kaupunki 2007a ja 2007b; Rauman kaupunki 2007.)

Uuden yhteistyön hallintomallia pohtiessa, vaihtoehdoksi nousi osakeyhtiö, joka mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin sekä mahdollistaisi elinkeino- ja työelämän osallistumisen koulutusta koskevaan

päätöksentekoon. Osakeyhtiömuotoisen toiminnan puolestapuhujina ovat toimineet Rauman ja Porin kaupungit. Innova suosi osakeyhtiön sijasta liikelaitoskuntayhtymän perustamista, jonka esteeksi muodostui yhteistyöhön mukaan tuleva Porin aikuiskoulutussäätiö. Säätiö ei voi olla kuntayhtymän eikä siis liikelaitoskuntayhtymänkään jäsen, joten vaihtoehtoista ei oikeastaan jäänyt realistisena vaihtoehtona jäljelle kuin osakeyhtiö. Oli hallintomalli mikä tahansa, Innova ei voi olla perussopimuksensa mukaan mukana osakeyhtiön osakkaana, vaan yhteistyössä tulee osakkaaksi Laitilan kaupunki. (Laakkonen 30.4.2008; Laitilan kaupunki 2008.)

Perustettavan yhtiön on tarkoitus toimia voittoa tavoittelematta. Ainakin alkuvaiheessa koulutusta järjestettäisiin nykyisten koulutuksen järjestäjien omistamissa toimitiloissa. Myös nykyiseen henkilöstöön sovellettaisiin kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain (13 §) henkilöstön asemaa koskevia säännöksiä ja tavoiteltaisiin nykyisenlaista henkilöstön työsuhdeturvapolitiikkaa. Tavoitteena on, ettei suunnitelluilla järjestelyillä ole vaikutusta vakinaisen henkilöstön työ- ja virkasuhteiden pysyvyyteen. Vaikka toimintaa ei koskekaan enää täysin kunnalliset julkisuusperiaatteet, esimerkiksi henkilöstön palkkatiedot eivät jatkossa ole julkisia, jolleivät henkilöt itse anna lupaa julkaista niitä, on tarkoitus informoida omistajia mahdollisimman avoimesti. (Länsirannikon ammatillisen... 2007; Laakkonen 30.4.2008; Rauman kaupunki 2007.)

Aiesopimuksessa valmistelutyön ohjaukseen perustetaan aiesopimuksen ohjausta ja valvontaa varten luottamushenkilöistä koostuva ohjausryhmä, jossa on jäseniä 2-5 kustakin sopimusosapuolesta. Käytännön valmistelutyötä johtamaan perustetaan kymmenjäseninen viran- ja toimenhaltijoista koostuva johtoryhmä, jossa Rauman, Porin ja Laitilan kaupungeilla on kullakin kaksi edustajaa, Porin Aikuiskoulutussäätiöllä kaksi sekä opettajien edustajia yksi ja muuta henkilökuntaa edustamassa yksi jäsen. Johtoryhmän tehtävänä on laatia aloittavalle yhtiölle yhtiöjärjestys sekä osakas- ja yhteistyösopimukset. Jäsenmääristä ja yksityiskohdista sovitaan perustamissopimuksessa ja osakassopimuksessa. Lisäksi näissä sopimuksissa sovitaan osakkeista, päätösvallasta sekä elinkeino- ja työelämän osallistumisesta toimintaan. Osakeyhtiön ylin elin tulee olemaan yhtiökokous, joka valitsee yhtiölle hallituksen sekä hallintoneuvoston. (Länsirannikon ammatillisen... 2007; Laakkonen 30.4.2008.)



### **6.3.2 Yhteistyön taustalla**

Länsirannikon ammatillisen koulutuksen osakeyhtiö on tulosta Satakunnan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämishankkeen ensimmäisestä vaiheesta. Hankkeen taustalla on vapaaehtoinen alueen ammatillisen koulutuksen kehittäminen sekä opetusministeriön vuonna 2006 aloittama ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhdittamishanke ja valtakunnallisen kunta- ja palvelurakennemuutoksen 50 000 asukkaan väestöpohjan saavuttaminen. Nykyisen ammatillisen koulutuksen järjestäjien verkko ei katsota vastaavan tarpeeksi joustavasti opiskelijoiden ja työelämän muuttuviin odotuksiin. Tavoitteena on muodostaa Satakuntaan yksi vahva ammatillisen koulutuksen järjestäjä vuoteen 2013 mennessä. (Ammatillisen koulutuksen ...2008b; Porin kaupunki 2007b; Rauman kaupunki 2007.)

Hankkeessa mukana olevista koulutuksen järjestäjistä osa on esittänyt toiminnan nopeuttamista ja osa on toivonut luottamuksen rakentamiselle ja yhteistyön totutteluun rauhallista etenemistä. Neljä länsirannikolla toimivaa vahvaa ammatillisen koulutuksen järjestäjä oli valmiita nopeaan toimintaan ja tämä sai osapuolet ryhtymään toimintaan mahdollisimman nopeasti. Kun pienemmän kunnat pohtivat asemaansa suurten toimijoiden rinnalla ja koulutuksen jakautumista suurimpien toimijoiden, Porin ja Rauman kesken, päättivät suurimmat toimijat yhdistää voimansa. Satakunnan koulutuksen on arvioitu jakaantuvan kolmeen tai neljään alueeseen. Nyt syntyvä osakeyhtiö yhdistää eteläisen ja läntisen toiminta-alueen. Toisaalta keskusteluasteella on myös pohjoisen sekä kaakkoisen toiminta-alueen välinen yhdistyminen. (Laakkonen 30.4.2008.)

Koska uuden toimintayksikön haluttiin olevan merkittävä vaikuttaja alueen elinkeinoelämässä, nousi osakeyhtiömalli ensisijaiseksi hallintomalliksi. Osakeyhtiöön saataisiin tarvittaessa myös mukaan ulkopuolisia elinkeinoelämän vaikuttajia. Säätiön mukaan tuleminen lopulta ratkaisi hallintomallin valinnan. Osakeyhtiön katsottiin olevan myös tarpeeksi joustava hallintomalli toimimaan nopeaa reagoimista vaativalla aikuiskoulutuksen osa-alueella. (em.)

### **6.3.3 Toiminnan tarkoitus**

Uuden osakeyhtiön tarkoitus on varmistaa alueellaan koulutuksen oikeudenmukainen saavutettavuus ja tasa-arvoiset mahdollisuudet jatkaa peruskoulun jälkeen opintoja ammatillisessa koulutuksessa. Yhteistoiminnalla halutaan saada myös merkittävämpi rooli

alueen kehittämisessä sekä elinkeinoelämässä. Lisäksi halutaan parantaa koulutuksen resurssien hyödyntämistä ja elinkeinoelämän ja koulutuksen tarpeisiin vastaamista. Isommat yksiköt ovat myös opetusministeriön toiveiden mukaisia, sillä niillä on paremmat mahdollisuudet hakea uusia kehittämiskumppaneita niin valtakunnallisesti kuin kansainvälisestikin. (Länsirannikon ammatillisen... 2007.)

Yhteistyön kautta odotetaan käytettävissä olevien resurssien hyötykäytön ja taloudellisten toimintaedellytysten parantuvan. Tiiviillä yhteistyöllä halutaan parantaa koulutustarpeen ennakointia alueella. Nykyisessä tilanteessa alueen aloituspaikat ja opiskelijamäärät eivät täsmää. Kun toiminta saataisiin yhdistettyä, myös aloituspaikat sekä rahoitus voitaisiin jakaa tasapuolisesti eikä tyhjäkäyntiä syntyisi. Jos vielä mukaan saataisiin alueen lukiot, saataisiin ennakoinnista vielä tarkempaa. Yhteistyötä on lukioiden kanssa tarkoitus muutenkin parantaa esimerkiksi yhdistelmäopintojen järjestämisen kautta. (Laakkonen 30.4.2008; Rauman kaupunki 2007.)

Lisäksi uuden osakeyhtiön myötä halutaan kehittää ammatillista koulutusta kokonaisuutena. Varsinkin jos mukaan saadaan vielä elinkeinoelämästä vaikuttajia, niin pystytään paremmin vastaamaan alueen työvoimatarpeisiin. Paremmalla työelämän ja koulutuksen kohtaamisella saadaan myös kasvatettua ammatillisen koulutuksen vetovoimaisuutta. Tulevaisuudessa on tarkoitus liittyä Satakuntaan muodostettavaan yhteen ammatillisenkoulutuksen järjestäjään, joten nykyinen osakeyhtiö on vain välivaihe. Uuden järjestäjän hallinnointimalliin vaikuttanee myös säätiön mukana oleminen. Osakeyhtiö ei voi myöskään olla mukana kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, joten nämä mallit vaatisivat uuden osakeyhtiön purkamista tai siirtymistä syntyvän kuntayhtymän alaisuuteen. Rauman va. opetustoimenjohtaja Seppo Laakkonen hahmotteleekin, että toiminta voisi jatkossa jakaantua kahtia perusopetuksen ja aikuiskoulutuksen järjestämiseen niin, että perusopetusta harjoittaisi liikelaitos-/kuntayhtymä, joka omistaisi aikuiskoulutukseen suuntauneen osakeyhtiön. (Laakkonen 30.4.2008.)

## 6.4 Opinlakeus

### 6.4.1 Toimijat

Tällä hetkellä Opinlakeuden muodostavat Etelä-Pohjanmaan lukiot, ammatilliset oppilaitokset, aikuiskoulutuskeskukset ja kansanopistot: Alajärven, Alavuden, Evijärven, Härmän, Ilmajoen, Jalasjärven, Jurvan, Kauhavan, Kuortaneen, Kurikan, Lappajärven, Lapuan, Nurmon, Teuvan, Vimpelin, Ylistaron ja Ähtärin lukio, Kauhajoen lukio ja aikuislinja, Seinäjoen lukio, aikuislinja ja Etelä-Seinäjoen toimipiste, Kauhajoen evankelinen, Lapuan kristillinen sekä Etelä-Pohjanmaan opisto, Härmänmaan, Järviseedun, Ähtärin ja Suupohjan ammatti-instituutit, JAKK, Koulutuskeskus Sedu, Kuortaneen urheiluopisto, Suomen yrittäjäopisto sekä TEAK Oy. (Opinlakeus 2007 ja 2008.)



Kuva 3. Opinlakeuden kartta (Opetushallitus 2008).

#### 6.4.2 Tavoitteet

Yhteistoiminnalla halutaan tarjota opiskelijoille monipuolisempia ja henkilökohtaisia opiskeluvaihtoehtoja. Tavoitteena on hyödyntää ja yhdistää maakunnallista osaamista, voimavaroja ja kehittämistoimintaa sekä tarjota opiskeluun liittyviä palveluita sekä laajentaa kurssitarjontaa alueen opiskelijoille. Tärkein toimintamuoto on yhteisen opintotarjottimen ylläpito. Tarjolla on Opinlakeus-oppilaitosten tuottamaa verkko-opetusta sekä verkoston opiskelijoille suunnattua lähiopetusta. Opetuksen lisäksi Opinlakeus järjestää yhteistyössä maakunnalliset koulutusmessut sekä opettajien täydennyskoulutuksen. (Opinlakeus 2007 ja 2008; Vuorenmaa 29.4.2008.)

Toiminta lähtee asiakas- eli opiskelijälähtöisesti eli opiskelijoille halutaan tarjota sellaisia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia, joita oma oppilaitos ei tarjoa, mutta jotka sopivat opiskelijan omaan kehittymiseen. Lisäksi tarjotaan erilaisia mahdollisuuksia valita erilaisten opiskelumenetelmien välille. Näin yritetään huomioida paremmin myös opiskelijoiden erilaisuus oppimistyylien osalta. (Opinlakeus 2007 ja 2008; Vuorenmaa 29.4.2008.)

Myös opettajat ja oppilaitokset hyötyvät yhteistoiminnasta. Opettajille tarjotaan mahdollisuus laajentaa opiskelijakuntaansa ja toisaalta saadaan paremmat edellytykset järjestää kursseja, joiden järjestämiseen eivät omat opiskelijamäärät riittäisi. Opiskelijat voivat olla myös motivoituneempia, saadessaan osallistua haluamalleen kurssille. Opettajat ja muu henkilöstö hyötyvät myös yhteisesti järjestetystä täydennyskoulutuksesta. Oppilaitosten ja opettajien oma toiminta on muuttunut ja monipuolistunut yhteisen suunnittelun ja tekemisen myötä. Siitä on osaltaan tullut haasteellisempää, mutta samalla mielekkäämpää. (Opinlakeus 2007 ja 2008.)

Kunnille ja seutukunnille yhteistyö tarjoaa laajat opiskelumahdollisuudet alueen oppilaitoksissa. (Opinlakeus 2008). Tämä lisää nuorten hakeutumista alueen oppilaitoksiin ja samalla estävät osaamisen valumisen muille alueille. Opintojen avulla moni nuori tutustuu myös alueensa elinkeinoelämään, eikä töiden perässä välttämättä tarvitse muuttaa muualle. Näin alue pystytään säilyttämään elinvoimaisena jatkossakin. (Vuorenmaa 29.4.2008.)

### 6.4.3 Yhteistyöpohja ja hallinto

Aluksi Opinlakeus perustettiin Opetushallituksen, Länsi-Suomen lääninhallituksen ja Etelä-Pohjanmaan liiton tuella olevana ESR – kehittämishankkeena 2005–07, jonka tarkoitus oli luoda koko maakunnan lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten yhteinen verkko-opetuksen kehittämisverkosto. Alueella toimi jo ennestään erilaisia oppilaitosverkostoja ja verkostohankkeita, kuten Senuko, Viviisi, Etelä-Pohjanmaan etälukiot ja Etelä-Pohjanmaan lukioiden virtuaaliverkosto. Hankkeen tarkoitus oli saada koottua pienemmän oppilaitosverkostot maakunnallisesti yhteen. Opinlakeus lopulta yhdisti alueelliset verkostot ja käynnisti toimintansa 1.8.2007. Opinlakeuteen kuuluvat lähes kaikki Etelä-Pohjanmaan toisen asteen oppilaitokset. (Opinlakeus 2007; Vuorenmaa 29.4.2008.)

Opinlakeudessa työskentelee kokoaikainen koordinaattori sekä 50 % osa-aikainen projekti- ja viestintäsihteeri sekä osa-aikainen verkko-opetuksen asiantuntija. Koska hallinnollisesti Opinlakeus sijaitsee yhden kuntayhtymän sisällä, ovat osa-aikaiset työntekijät työssä myös kuntayhtymän puolella. Tällaisella yhteistyöllä on saatu hoidettua sekä henkilökuntaa että hallinnollisia toimintoja. Esimerkiksi kirjanpidossa ja laskutuksessa Opinlakeus hyödyntää kuntayhtymän hallinnosta henkilöitä pienellä osa-aikaprosentilla. Opinlakeus on kuitenkin aivan oma itsenäinen yksikkönsä, jolla on oma budjetti ja hallinto. (em.)

Ylimpänä päättävänä elimenä toimii joka toinen kuukausi kokoontuva ohjausryhmä. Sen kokoonpano muodostetaan yhteistyössä maakuntaliittojen ja seutukuntien edustajien kanssa. Toiveena olisi saada mukaan mahdollisimman paljon verkosto-oppilaitosten kuntien valtuustoissa istuvia henkilöitä eli rahoittajien edustajia, jotta kuntien ja verkoston yhteistyö toimisi paremmin. Nyt ohjausryhmässä on mukana kunnanjohtaja, luottamushenkilöitä sekä rehtoreita. Kunnallisvaalien myötä ohjausryhmäkin vaihtuu. (em.)

Ohjausryhmän tehtävänä on suunnitella, mitä verkostossa tapahtuu ja mitä on tulossa. Ohjausryhmän lisäksi rehtorit kokoontuvat neljä kertaa vuodessa suunnittelemaan käytännön tason suunnittelua eli mitä kurseja on missäkin oppilaitoksessa alkamassa ja mitä kullakin on tarjottavana muille oppilaitoksille. Näiden lisäksi oppilaitosten opintojenohjaajat suunnittelevat käytännössä opintotarjottimen rakentamista ja erilaisille

hankkeille, kuten messuja varten on omat työryhmänsä. (Opinlakeus 2007; Vuorenmaa 29.4.2008.)

Toiminnan ja hallinnon yhtenä esikuvana toimi Senuko -yhteistyö, joka oli syntynyt nuorisokoulukokeilun myötä. Siinä alueella toimineet 11 oppilaitosta sekä lukio- että ammatillisesta koulutuksesta muodostivat yhteistoimintaverkoston. Tämä malli toimi esikuvana varsinkin Opinlakeuden taloushallinnan puolella. Jokainen kunta ja kuntayhtymä maksavat Opinlakeudessa mukana olevien oppilaitostensa opiskelijamäärien mukaiset vuosimaksut, jotka laskutetaan alkuvuodesta. Nyt maksu on 10 eur/opiskelija. (Vuorenmaa 29.4.2008.)

#### **6.4.4 Toiminta**

Toiminta perustuu tilaaja-tuottaja – malliseen palvelujen hankintaan. Toiminta perustuu itsenäiseen ja vapaaehtoiseen yhteistyöverkoston, joka ei ole riippuvainen kuntayhtymärakenteista eikä kuntarakenteista tai niissä tapahtuvista muutoksista. Opinlakeus ei itse järjestä kursseja vaan toimii oppilaitosten välisen opetustarjonnan koordinoijana. Tilaajat ja tuottajat ovat pääasiassa oman verkoston sisäiset oppilaitokset. Vain harvoin opetusta hankitaan verkoston ulkopuolelta. Jos jotakin toivottua kurssia eivät omat oppilaitokset toteuta, voidaan opiskelijat ohjata hankkimaan opetus verkoston ulkopuolelta esimerkiksi ilta- tai kesäopintoina. (Opinlakeus 2008; Vuorenmaa 29.4.2008.)

Toiminnan vahvana taustaedellytyksenä on ollut teknologian nopea ja laajamuotoinen kehittyminen. Verkostossa on keskitytty hyödyntämään ja kehittämään varsinkin verkko-opetusta. Tämä auttaa oppilaitosten yhteistyön onnistumiseen, vaikka välimatkaa oppilaitosten välillä olisikin. Opinnoissa painottuu voimakkaasti erilaiset verkko-opiskelumuodot Moodle -oppimisympäristöstä videoneuvotteluihin ja verkkokursseihin. (Opinlakeus 2007; Vuorenmaa 29.4.2008.)

Vaikka esikuvana toimikin Senuko, toimintamuodoissa tapahtui muutosta. Kun Senukossa oppilaitokset sijaitsivat melko lähellä toisiaan, opiskelijat pystyivät opiskelemaan kursseja helpommin toisissa oppilaitoksissa lähiopetuksena. Nyt kun aluetta ja oppilaitosverkostoa laajennettiin, samanlaiselle yhteistoimintamuodolle ei ollut enää samanlaisia edellytyksiä. Yhteistyötä alettiin kehittää enemmän verkko-opintopainotteiseksi. Osalla oppilaitoksilla

on verkoston sisällä yhä yhteisiä lähiopetusviikkoja, mutta pääsääntöisesti opetuksen tulee olla helposti kaikkien saatavilla, jolloin verkko-opetus korostuu. (Vuorenmaa 29.4.2008.)

Vuorenmaan (29.4.2008.) mukaan vaikuttaa siltä, että vapaaehtoisten kurssien suorittaminen on yleisempää ammatillisessa koulutuksessa kuin lukiopuolella. Lukioissa kun tavoitteena on hyvin vahvasti ylioppilaskirjoitukset, niin ylimääräisiä kursseja mieluummin karsitaan. Moni suorittaa kursseja myös pelkästään harrastepohjalta. Nyt suosiossa ovat erikoiset kielet, joilla ei välttämättä pääse työelämässä hyödyntämään. Lukiolaisten toivotaan huomioivan enemmän ammatillisen koulutuksen tarjontaa, esimerkiksi kaupan- ja hallinnon sekä sosiaaalialalta.

## 7. Lopuksi

On mielenkiintoista tarkastella laajempien ajatussuuntien vaikutuksia yksittäisiin toimijoihin. Hallinnossa pitkään vallalla ollut rakenneteoreettinen, byrokratiaa ja rakenteita vahvistava malli, on joutunut joustamaan uusien toimintavaatimusten edessä. Julkisissa palveluissa on menty kohti joustavampaa hallintoa, markkinoistumista ja yksilöllisimpiä ratkaisuja. Kansalaisten asema on muuttunut asiakassuhteiksi ja kuluttajiksi, jotka ohjaavat toimintaa omilla valinnoillaan. Valtion roolia ei ole missään teoriassa kokonaan poistettu, vaikka päätösvaltaa ja rakenteita onkin madallutettu. Julkiset palvelutkin halutaan säilyttää jossain mielessä, vaikka markkinavoimia palvelujen tyydyttämiseen tarjotaankin. Julkisen hallinnon rooli on säilynyt ohjaavana osapuolena, mutta se on väljentänyt ohjaushihnaansa. Esimerkiksi koulutusta koskevat lait eivät ole enää tiukasti yksiselitteisiä vaan ne antavat mahdollisuuden muokata toimintaa omanlaiseksi. Laki ei määrää, miten koulutus tulee järjestää vaan se asettaa reunaehdot tutkinnoille, joiden puitteissa koulutuksen järjestäjät itse päättävät järjestämistavoista. Tämä on johtanut erilaisten toimintatapojen sekä kirjavaan toisen asteen koulutuksen syntymiseen.

Yhteistoiminta ei ole pelkästään koulutusta koskeva ilmiö. Uuden hallinta-ajattelun myötä julkinen hallinto on lähtenyt rakentamaan erilaisia toimintaverkostoja. Yleisesti ottaen julkinen hallinto seuraa yritysmaailmassa tapahtuvia muutoksia ja kehittämislinjoja ja ammentaa sieltä julkisellekin puolelle soveltuvia toimintatapoja. On huomattu, että yritykset ovat saaneet hyötyä yhteistoiminnallisesta toiminnasta, joten myös julkisella sektorilla on lähdetty hakemaan toiminnan tehostamista voimavaroja yhdistämällä. Kuntien ja oppilaitosten välisen yhteistyön tarkastelu on juuri nyt ajankohtaista. Suomessa on menossa laaja kunta- ja palvelurakenneuudistus (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007), jossa kunnat etsivät uusia yhteistoiminnallisia tapoja, joko kuntaliitosten tai uusien yhteistyörakenteiden kautta. Nämä ratkaisut vaikuttavat myös koulutuksen järjestämiseen kunnissa. Koko hankkeen tarkoituksena on esimerkiksi vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, selkeyttää valtion ja kunnan tehtävienjakoa, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia sekä parantaa tuottavuutta. Vuoden 2007 alussa voimaan tulleen puitelain tarkoituksena on edesauttaa rakenneuudistuksen toteutuminen. Keskeisinä muotoina rakenneuudistuksen toteuttamisessa ovat kuntajakojen muutokset sekä yhteistoiminta-alueiden perustaminen.



Puitelain keskeinen määritelmä yhteistoiminta-alueelle on alueen asukasmäärä. Moni pieni kunta joutuukin hakemaan yhteistyökumppaneita ympäriltään, jotta asukasmäärä olisi palveluille riittävä. Ammatillisessa koulutuksessa väestöpohjaksi on asetettu 50 000 asukasta. Tällöin viiden alle 10 000 asukkaan kunnan yhteinen ammatillinen koulutus ei ole vielä riittävää yhteistyötä. Jo toimivat kuntayhtymätkin joutuvat hakemaan uusia yhteistyökumppaneita.

Koulutuspolitiikka on myös muokkaantunut hallinnon ja yhteiskunnan muutosten myötä. Koulutuksessakin ollaan menossa kohti yksilökeskeisiä ratkaisuja, kilpailua sekä verkostoja. Tärkeäksi on noussut tarjota mahdollisuuksia ja valinnan vapautta luoda yhä yksilöllisempiä tutkintoja omien mieltymysten mukaan. Oppilaitokset ovat joutuneet laajentamaan opetustarjontaansa houkutelukseen opiskelijoita. Samalla ne ovat joutuneet miettimään resurssiensa riittävyyttä opetustarjonnan laajentamiseen. Jotta pystyttäisiin tarjoamaan erilaisia opintoja, on tullut eteen pakko etsiä uusia toimintatapoja ja ratkaisuja. Kehittämällä yhteistyötä saadaan hyödynnettyä väheneviä resursseja sekä kehitettyä jopa uusia opetustapoja. Monet verkostot ovatkin tuoneet mukanaan myös verkko-opintojen kehittämisen.

Vaikka hallinnon tiukka ohjaus on löystynyt, asettaa se silti velvollisuuksia oppilaitoksille. Yksi tällainen velvollisuus on kirjattuna lakiin eli koulutusten järjestäjien tulee olla yhteistyössä toistensa kanssa. Toteutustavat ja mallit sekä toiminnan intensiivisyys jäävät järjestäjien itsensä päätettäväksi. Yhteistyössä onkin haluttu korostaa sisältä syntyviä yhteistoiminnallisia ratkaisuja. Kun toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen sekä molemminpuoliseen hyötyyn, yhteistyön voidaan katsoa toimivan hedelmällisemmin kuin pakkoon perustuvassa yhteistyössä. Tällöin myös yhteistyön sisäinen tasapaino on vakaampi, eikä yhteistyö kuluta resursseja sisäisiin valtakamppailuihin. Puitelaki onkin ristiriitainen toimi näinä aikoina, kun hallinnon muutoksilla on haluttu vahvistaa muun muassa kuntien asemaa päätöksenteossa. Nythän valtio puuttuu kuntien väliseen yhteistyöhön asettamalla reunaehdoja ja ohjaa kuntien toimintaa, vaikka tätä ohjausta on yritetty vähentää uusien hallinnonmuutosten myötä. Tämä on hyvä muistutus siitä, että vanhat rakenteet elävät yhä ja vaikuttavat voimakkaasti toiminnan taustalla.

Tutkielmassani esittelemäni toimintavaihtoehdot, isäntäkuntamalli, kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymä sekä osakeyhtiömalli, antavat raameja yhteistoiminnan

rakentamiselle, mutta ne ovat lain puitteissa muokattavissa toimijoidensa näköisiksi. Esimerkiksi isäntäkuntamallissa yhteistyö perustuu sopimuksiin, jotka muokkaantuvat toiminnan ja toimijoiden mukaisiksi. Kuntayhtymällä voi olla omia liikelaitoksia tai se voi toimia tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti. Liikelaitoskuntayhtymät eivät ole vielä aloittaneet toimintaansa, sillä niitä koskeva laki on tullut voimaan vasta hiljattain. Osakeyhtiöissä kuntien lisäksi toiminnassa voivat olla mukana elinkeinoelämän eri osapuolia. Näiden mallien mukainen yhteistoiminta muokkautuu mukana olevien kuntien mukaan. Mallit tarjoavat toimintaraameja ja hallintomalleja, joista voidaan valita itselleen sopivin malli. Niiden paremmuus toisiinsa nähden on tapauskohtaista.

Toimintaa määrittää myös se, ketkä jätetään toiminnan ulkopuolelle. Yhteistyön syntyminen voi olla luontevaa, mutta kuntien väliset suhteet, vanhat patoutumat, ristiriitaiset toiminnot ja toistensa aliarvostaminen voivat olla hankaloittamassa tätä. Yhteistyössä tärkeää on löytää mieluinen kumppani, jotta toimintoja voidaan kehittää maltillisesti. Sisäiset ristiriidat ja valtataistelut luovat sisäisiä jännitteitä, jotka estävät yhteistoiminnan periaatteiden toteutumista. Luottamuksen on toimittava kaikkiin toimijoihin nähden. Yhteistoiminnan aloittamiselle ja yhteisen sävelen löytymiselle onkin varattava riittävästi aikaa. Ulkoapäin ohjatut yhteistyörakenteet eivät välttämättä toimikaan, jos sisäistä konsensusta ei löydy. Toisaalta yhteistyön lisääminen voi olla rikastuttava ja uutta luova prosessi, mutta mahdollisuus on myös toimintakulttuurien pahoihin törmäyksiin ja sisäisiin liittoutumiin.

Kuntien välinen yhteistyö ei ole mikään uusi ilmiö toisen asteen koulutuksessa. Tutkin neljää erilaista ja laajuista toisen asteen koulutuksen yhteistoimintaa. Tapauksista käy hyvin selville se, että yhteistyön rakentaminen on pidempiaikainen prosessi. Satakunnan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamishanke kuvastaa hyvin yhteistyön rakentamisen laajuutta. Tarkoituksena on saada maakuntaan yksi ammatillisen koulutuksen järjestäjä, johon myös lukiokoulutuksen on mahdollista liittyä myöhemmin. Opiskelijoille halutaan taata mahdollisuus toisen asteen koulutukseen omalla alueellaan sekä tarjota erilaisia tutkintojen rakentamisvaihtoehtoja. Yhteistyö nähdään oleellisena asiana koko maakunnan kehittämisessä. Vaikka näyttääkin siltä, että yhteistyö olisi syntymässä melko helposti ja kunnat olisivat sitoutuneet yhden järjestäjän mallin kehittämiseen, myös ristiriitaa on havaittavissa. Kaikki kunnat eivät ole yhtä innokkaina sitoutuneet mallin kehittämiseen. Taustalla vaikuttavat niin maakunnan aikaisemmat

valtasuhteet kuin hankkeen toteutusnopeuden ja hallinnoimistavan tuomat mielipide-erot. Osa haluaisi hankkeen nopeutuvan, mutta osalle on tärkeää saada aikaa totutella ja rakentaa luottamusta mahdollisiin uusiin kumppaneihin. Kun kyseessä on koko maakunta, on pelkona, että koulutus ja sen järjestäminen keskittyy maakunnan keskukseen tai isompiin kuntiin. Nykyiset maaseutukuntayhtymät haluavat pitää oman alueensa koulutuksen hengissä eivätkä välttämättä halua lähteä luovuttamaan päätösvaltaansa maakuntakeskuksiin.

Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä toimii esimerkkinä kuntayhtymärakenteesta sekä muospaineista, jotka kohtaavat kaikkia koulutuksen järjestäjiä. Kuntayhtymällä ei ole tarvetta lähteä laajentamaan toimintaansa eikä etsimään yhteistyökumppaneita saavuttaakseen puitelain väestöpohjamäärää. Sillä on myös pitkät perinteet ja hyväksi havaittu toimintamalli. Nyt edessä ovat kuitenkin neuvottelut toisen kuntayhtymän kanssa sekä mukana olo koko maakunnan hankkeessa. Tulevaisuudessa se joutuu miettimään asemaansa maakunnan sisällä sekä alueellisena toimijana ja hankkeen kautta mahdollista uutta hallintomallia. Tilanne on erilainen verrattuna Länsirannikon ammatillisen koulutuksen osakeyhtiön perustamiseen. Sen taustalla on kaksi voimakasta itsenäistä kuntaa koulutuksen järjestäjänä. Osakeyhtiömalli oli mieleinen ja sopiva mukana olevan säätiönkin takia. Osakeyhtiö nähtiin joustavana ja nopeana tapana reagoida muun muassa aikuiskoulutuksen nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Osapuolia yhdistää myös yhteisymmärrys yhden koulutuksenjärjestäjän nopeasta toteuttamisesta.

Opinlakeus kuvaa väljempää yhteistyön järjestämistä sekä keskittymistä opetusmuotojen kehittämiseen. Jotta yhteistyöaluetta saatiin laajennettua, oltiin valmiita muuttamaan tiiviimpää pienemmän alueen yhteistyötä väljemmäksi ja erimuotoiseksi. Opinlakeus on lähtenyt ratkaisemaan laaja-alaisen yhteistyön toteuttamista keskittymällä verkko-opetuksen kehittämiseen. Nykyteknologia antaa valmiuksia yhteistyön erilaiseen rakentamiseen. Enää ei olla sidottuja aikaan ja paikkaan, joten myös koulutuksessa voidaan hyödyntää opetustarjontaa kunta- ja oppilaitosrajoja ylittäen. Toiminnan sujuvuuden kannalta on muodostettu vapaatoiminen yhteistyön organisointielin ilman kiinteää hallintorakennetta.

Koska lukiot ovat vasta nyt heräämässä yhteistyön tarpeellisuuteen ja koska yhteistoiminta on yleisempää ja tiiviimpää ammatillisen koulutuksen puolella, huomaan itsekkin

kallistuneeni tarkastelemaan yhteistoiminnan muotoutumista enemmän ammatillisella puolella. Aktiivisuuseroihin vaikuttaa myös näiden kahden koulutuksen erilaiset taustat sekä säädökset. Kun ammatillista koulutusta alettiin kehittää kunnalliseksi toiminnaksi, aloitettiin oppilaitosverkoston kokoaminen heti alkuun laajalla yhteistoiminnalla. Lukiot taas ovat perinteisesti olleet kuntien statussymboleja. Vieläkin eroja löytyy siinä, että ammatillinen koulutus tulee pitkälti toimeen valtionosuuksilla sekä omaehtoisella rahoituksella, siinä missä lukiokoulutus toimii yhä valtionosuuksin sekä kunnan rahoittamana. Yleissivistävää koulutusta on ilmeisesti pidetty ammatillista koulutusta tärkeämpänä ja arvokkaampana. Toisaalta tämä eriarvoisuus on myös edesauttanut ammatillisen koulutuksen tehostamista sekä suurempien ja taloudellisempien yksiköiden muodostamista. On ristiriitaista, että kunnat panostavat koulutukseen, josta ei valmistuta mihinkään ammattiin ja opiskelijoiden valmistuttua yleensä jatketaan korkeakouluihin muille paikkakunnille. Toivottavaa tietysti on, että valmistuttuaan nämä palaisivat kotiseudulleen takaisin, mutta hyvin usein korkeasti koulutetut kasaantuvat kasvukeskuksiin. Ammatillinen koulutus taas tuottaa heti ammattipätevyyden eikä jatkotutkinnoille ole välttämättömyyttä. Lisäksi ammattiin valmistuvat myös usein hakeutuvat työelämään kasvukeskustenkin ulkopuolelle.

Voidaan myös kysyä, kuinka tasa-arvoista nykyinen toisen asteen koulutuksen järjestäminen on. Kun ammatillista koulutusta säädellään aloituspaikkojen jakamisella, ei lukiokoulutuksessa ole mitään aloituspaikkarakoja. Nyt puitelakikin määrää ammatilliselle koulutukselle 50000 asukkaan väestöpohjan, mutta lukiot saavat edelleen toimia pienillä alueilla. Ei ole mitenkään ihmeellistä, että ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat ryhtyneet laajempiin ja syvempiin yhteistoimintahankkeisiin, kun taas lukiot ovat suuntautuneet enemmän itsenäisten yksiköiden säilyttämiseen ja niiden väliseen löyhempään yhteistyöhön. Myös toisen asteen yhteisiä kehittämishankkeita ja yhteistyökuvioita on eritasoisia ja laajuuksia ja jatkossa toisen asteen koulutukseen syntyy uusia yhteistyökuvioita.

Yhteistoiminnan käsite on mielestäni ristiriitainen seurattessa tämän päivän hallinnon muutosta ja yhdentymisprosesseja. Mielestäni yhteistoiminnan perustana on itsenäisten yksiköiden välinen yhdessä toimiminen. Voidaanko yhdistymistä sitten pitää yhteistyönä? Kun kunnat yhdistyvät, niiden välinen yhteistyö päättyy. Yhteistyö muodostaakin uusia isompia yksiköitä ja päätöksenteon madaltuminen laajeneekin alueita koskevaksi.

Yhteistyöstä onkin helpompaa siirtyä yhdeksi toimijaksi. Tiivis yhteistyö voikin purkaa verkostoja keskittämällä ja monopolisoimalla oppilaitoksia. Pienemmistä yksiköistä muodostetaan isompia, joita jälleen yhdistetään alueellisiin ja maakunnallisiin toimijoihin. Isompien yksiköiden syntyessä herää kysymyksiä, miten niitä hallinnoidaan, kuka niitä ohjaa, miten niihin voidaan vaikuttaa, ja ennen kaikkea, tarvitaanko syntyneissä yksiköissä jälleen byrokratian tuomaa selkeyttä. Voidaankin jälleen pohtia, minkälaista uutta hallintomallia kohti olemme nyt menossa.

## Lähdeluettelo

Ahonen, Sirkka (2003) Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään. Tampere: Vastapaino.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2006a)

Hankesuunnitelma 2006. Luettavissa

<http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/SATAKUNTAALAISEN%20AMMATILLISEN%20KOULUTUKSEN%20J%C4RJEEST%C4J%C4VERKON%20KOKOAMINEN%202006%20BB.pdf> [luettu 29.4.2008]

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2006b)

Ohjausryhmän muistio 1. 8.9.2006. Luettavissa

<http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/Ohjausryhm%C4%201.%20Muistio%2009.2006.pdf> [luettu 29.4.2008]

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2006c)

Ohjausryhmän muistio 3. 10.11.2006. Luettavissa

<http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/Ohjausryhm%C4%203.%20Muistio%2011.2006.pdf> [luettu 29.4.2008]

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2007a)

Ohjausryhmän muistio 8. 20.6.2007. Luettavissa

<http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/Ohjausryhm%C4%208.%20Muistio%2006.2007.pdf> [luettu 29.4.2008]

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2007b)

Ohjausryhmän muistio 9. 28.8.2007. Luettavissa

<http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/Ohjausryhm%C4%209.%20Muistio%2008.2007.pdf> [luettu 29.4.2008]

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2007c)

Ohjausryhmän muistio 10. 2.11.2007. Luettavissa

<http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/Ohjausryhm%C4%2010.%20Muistio%2011.2007.pdf> [luettu 29.4.2008]

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2008a)

Ohjausryhmän muistio 11. 15.2.2008. Luettavissa

[http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/ohjausryhma\\_muistio\\_150208.pdf](http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/ohjausryhma_muistio_150208.pdf) [luettu 29.4.2008]

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2007d)

Lausuntopyyntö, liite 1. Luettavissa

<http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/Lausuntopyynt%F6materiaali/032007%20LIITE%201.pdf> [luettu 29.4.2008]

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2007e)

Lausuntopyyntö, liite 4. Luettavissa

<http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/Lausuntopyynt%F6materiaali/032007%20LIITE%204.pdf> [luettu 29.4.2008]

- Ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2007f)  
 Lausuntopyyntö, liite 5. Luettavissa  
<http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/Lausuntopyynt%F6materiaali/032007%20LIITE%205.pdf> [luettu 29.4.2008]
- Ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon kokoaminen Satakunnassa 2006-2008 (2008b)  
 Luettavissa  
[http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/ammattillisen\\_koulutuksen\\_jarjestajaverkon\\_kokoaminen.htm](http://www.rauma.fi/opetus/Ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/ammattillisen_koulutuksen_jarjestajaverkon_kokoaminen.htm) [luettu 30.4.2008]
- Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere university press.
- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri (2005) Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 4:2005. Luettavissa  
[http://www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/files/4957/2005\\_04\\_verkkojulkaisu\\_tapaustutkimus.pdf](http://www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/files/4957/2005_04_verkkojulkaisu_tapaustutkimus.pdf) [luettu 4.5.2008]
- Farsimadan, Daryoush (2001) Reforming Public Administration Based on New Public Management Concepts. The case of the Public Administration Reform in Kyrgyz Republic. Ekonomi och samhälle. Publications of the Swedish School of Economics and Business Administration Nr 95. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hahkala, Johan (2004) Ammatillinen peruskoulutus. Teoksessa Aakkoset sivistystoimeen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 45–48.
- Harisalo, Risto (1993) Kunta palveluiden järjestäjänä. Helsinki: Suomen kunnallisliitto.
- Haveri, Arto (2002) Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon Tutkimus, Vol.21, 1/2002. Tampere: Hallinnon Tutkimuksen Seura r.y. 4–19.
- Heuru, Kauko (2003) Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Hietaniemi-Virtanen, Niina (2004) Kehittyvä koulutoimi. Tutkimus kuntien koulutuspalveluista 1995-2002. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 49. Acta nro 168. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Vaasan yliopisto.
- Hilpelä, Jyrki (2001) Uusliberalistisen koulutuspolitiikan aatteellinen tausta. Teoksessa Arto Jauhiainen, Risto Rinne & Juhani Tähtinen (toim.): Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura. 139–154.
- Hyden, Goran (1992) Governance and the Study of Politics. Teoksessa Goran Hyden & Michael Bratton (eds.): Governance and Politics in Africa. USA, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Innova (2008) Innova - Länsi-Suomen aikuiskoulutuskeskus. Luettavissa  
<http://www.lakk.fi/default.asp?id=ypwhsrddjhi>

- Itälä, Jaakko (2000) Ammatillisen koulutuksen rooli Suomen rakentamisessa. Teoksessa Suomalaisen ammattikasvatuksen historia. Toimituskunta: Vesa Raitaniemi, Anneli Rajaniemi, Pekka Ruohotie & Kimmo Harra. Okka: Opetus-, kasvatus- ja koulutusalojen säätiö. Tampereen yliopiston Ammattikasvatuksen tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja. 41–69.
- Kemin lyseon ja lukion sekä niiden edeltäjien historia ja matrikkeli 1897-1997 (1997) Kemin suomalainen porvariyhteiskoulu, yhteiskoulu, yhteislyseo, lyseo ja lukio.
- Kivirauma, Joel (2001). Kansainvälistymisen pakot: Kohti eriarvoistavaa koulutuspolitiikkaa. Teoksessa Arto Jauhiainen, Risto Rinne & Juhani Tähtinen (toim.): Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura. 73–90.
- Kokemäenjokilaakson ammattiopisto (2008) Kotisivut luettavissa <http://www.satakola.fi/> [luettu 28.4.2008]
- Kuntalaki 365/1995
- Kuntien yhteistyöryhmä (1991) Kuntien yhteistyöryhmän väliraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Kuntien yhteistyöryhmä (1992) Kuntien yhteistyö ja sen edistäminen. Kuntien yhteistyöryhmän esitys. Kunta- ja aluekehitysosasto. Moniste 1/1992. Tammikuu 1992. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Lahtinen, Matti; Lankinen, Timo; Penttilä, Antero & Sulonen, Arto (2004). Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanoma.
- Lahtinen, Nina (2008) Ammatillisen koulutuksen vaihtoehtoiset organisointimallit. Seminaarimateriaali jaettu Ammattiopistoseminaarissa 24.-24.1.2008, Vantaalla. Finnish Consulting Group, Efekon järjestämä koulutustilaisuus.
- Laitilan kaupunki (2008) Laitilan kaupungin kaupunginhallituksen esityslistat ja pöytäkirjat 29.10.2007. Luettavissa <http://www.laitila.fi/eslpk/kh/2007/29101730.0/index.htm>
- Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998
- Laki kunnallislain muuttamisesta 979/1992
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007
- Lehtinen, Raimo (2007) 50 vuotta Tietoa Taitoa Tahtoa. Kokemäki: Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä.
- Lehtinen, Raimo (2007) 50 vuotta Tietoa Taitoa Tahtoa. Peipohjan ammattikoulusta Kokemäenjokilaakson ammattiopistoon. Kokemäki: Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymä.
- Lehto, Eero (toim.) (1997) Monopoli vai kilpailu? Yksityistäminen, sääntely ja kilpailurajat. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA, julkaisusarja nro 158. Jyväskylä: PS-viestintä Oy, Atena Kustannus.



- Lintunen, Aulis (2000) Ammatillisen koulutuksen hallinto. Teoksessa Suomalaisen ammattikasvatuksen historia. Toimituskunta: Vesa Raitaniemi, Anneli Rajaniemi, Pekka Ruohotie & Kimmo Harra. Okka: Opetus-, kasvatus- ja koulutusalojen säätiö. Tampereen yliopiston Ammattikasvatuksen tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja. 212–229.
- Lorange, Peter & Roos, Johan (1993) Strategic alliances. Formation, implementation and evolution. USA, Cambridge: Blackwell Business.
- Lukiolaki 629/1998
- Länsirannikon ammatillisen koulutuksen osakeyhtiön aiesopimus (2007) Luettavissa: [http://www.rauma.fi/opetus/ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/ammattillisen\\_koulutuksen\\_jarjestajaverkon\\_kokoaminen.htm](http://www.rauma.fi/opetus/ajankohtaista/Ammatillinen%20koulutus/ammattillisen_koulutuksen_jarjestajaverkon_kokoaminen.htm) [luettu 29.4.2008]
- McLean, Iain (1987) Public choice: an introduction. Oxford : Blackwell.
- Mueller, Dennis C. (2003) Public Choice III. Cambridge University press.
- Mustila, Martti (1994) Kunnallisen palvelutoiminnan uudistaminen – Taustatekijät ja muutospaineet. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Tutkimuksia Sarja B 67/1994.
- Myllymäki, Riitta (2004) Hallinnon järjestäminen. Teoksessa Aakkoset sivistystoimeen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 12–13.
- Numminen, Ulla & Blom, Heikki (1999) Yhteistyö – oppilaitosten uusi toimintatapa. Käytännön kokemuksia ja ratkaisumalleja. Kehittyvä koulutus 6/1999. Helsinki: Opetushallitus.
- Numminen, Ulla & Stenvall, Kirsti (2004) Seudulliseen yhteistyöhön! Opetustoimen seudullisia verkostoja. Helsinki: Opetushallitus.
- Numminen, Ulla (1997a) Mistä koulutuskokeiluissa on kyse? Teoksessa Raimo Mäkinen, Maarit Virolainen & Päivi Vuorinen (toim.): Oppilaitosten yhteistyö ja yksilölliset opinnot nuorisoasteen koulutuskokeilussa. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos. 32–44.
- Numminen, Ulla (1997b) Nuorisoasteen koulutuskokeilu ja oppilaitosten alueellinen verkostoituminen. Teoksessa Raimo Mäkinen, Maarit Virolainen & Päivi Vuorinen (toim.): Oppilaitosten yhteistyö ja yksilölliset opinnot nuorisoasteen koulutuskokeilussa. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos. 47–57.
- OECD (1995) Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Opetushallitus (2006) Koulutusjärjestelmä. Toisen asteen koulutus. Luettavissa: <http://www.oph.fi/page.asp?path=1,438,4171,4193> [luettu 29.11.2006]
- Opetushallitus (2008) Lukiopäivät esitys. Opinlakeuden kartta. Luettavissa [www.oph.fi/attachment.asp?path=1,436,13979,65315,75632,77806](http://www.oph.fi/attachment.asp?path=1,436,13979,65315,75632,77806) [luettu 28.4.2008]

- Opetusministeriö (2001) Nuorisoasteen koulutuskokeilun arviointityöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 4:2001.
- Opetusministeriö (2006a) Perusopetuksella rakennetaan koulutuksellista tasa-arvoa ja perusturvaa. (Opetusministeriö, Yleissivistävä koulutus, Perusopetus). Luettavissa: [http://minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivitaevae\\_koulutus/perusopetus/?lang=fi](http://minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivitaevae_koulutus/perusopetus/?lang=fi) [luettu 29.11.2006]
- Opetusministeriö (2006b) Lukiokoulutus on yleissivistävää koulutusta. (Opetusministeriö, Yleissivistävä koulutus, Lukiokoulutus). Luettavissa: [http://minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivitaevae\\_koulutus/lukiokoulutus/?lang=fi](http://minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivitaevae_koulutus/lukiokoulutus/?lang=fi) [luettu 29.11.2006]
- Opetusministeriö (2006c) Ammatillinen koulutus ja sen kehittäminen. (Opetusministeriö, Ammatillinen koulutus). Luettavissa: [http://minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen\\_koulutus/?lang=fi](http://minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/?lang=fi) [luettu 29.11.2006]
- Opetusministeriö (2006d) Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhdittamishanke. Hankkeen kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 5.4.2006. Dnro 1/502/2006.
- Opetusministeriö (2008) Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrän kehitys vuosina 2003 – 2006. Luettavissa: [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattillinen\\_koulutus/tilastoja\\_ja\\_tunnuslukuja/ammattillisen\\_koulutuksen\\_jaerjestaajien\\_maeaeraen\\_kehitys\\_03/kehitys03\\_06.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/tilastoja_ja_tunnuslukuja/ammattillisen_koulutuksen_jaerjestaajien_maeaeraen_kehitys_03/kehitys03_06.pdf) [luettu 18.4.2008]
- Opinlakeus (2007) Opinlakeus - verkosto verkossa. Luettavissa: <http://www.opinlakeus.fi/pdf/opinlakeusverkostoverkossa.pdf> [luettu 28.4.2008]
- Opinlakeus (2008) Opinlakeuden kotisivut. Luettavissa: <http://www.opinlakeus.fi/> [luettu 28.4.2008]
- Osakeyhtiölaki 624/2006
- Oulasvirta, Lasse & Brännkärr, Christer (2001) Toimiva kunta. Helsinki: Kuntakoulutus.
- Pierre, Jon & Peters B. Guy (2000) Governance, Politics and the State. Political Analysis Series. London, UK: MacMillan Press ltd.
- Pierre, Jon (2000) Introduction: Understanding Governance. Teoksessa Jon Pierre (ed.): Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. United States, New York: Oxford University Press.
- Pohjois-Satakunnan ammatti-instituutti (2008) Luettavissa <http://www.psai.fi/info/info.php> [luettu 28.4.2008]
- Porin kaupunki (2007a) Porin kaupungin kaupunginhallituksen esityslistat ja pöytäkirjat. Pöytäkirja 01.10.2007. Luettavissa <http://www.pori.fi/listat/kh/2007/01101300.0/index.html> [luettu 30.4.2008]

- Porin kaupunki (2007b) Porin kaupungin kaupunginhallituksen esityslistat ja pöytäkirjat. Pöytäkirja 01.10.2007. Luettavissa <http://www.pori.fi/listat/kh/2007/01102025.0/index.html> [luettu 30.4.2008]
- Rajala, Päivi (2004) Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus. Teoksessa Aakkoset sivistystoimeen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 21–29.
- Rauman kaupunki (2007). Rauman kaupungin kaupunginhallituksen kokouksen pöytäkirja KH:1.10.2007 §652. Luettavissa <http://www.rauma.fi/ktweb/> [luettu 30.4.2008]
- Rinne, Risto (2001). Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen. Teoksessa Arto Jauhiainen, Risto Rinne & Juhani Tähtinen (toim.): Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura. 91–137.
- Rusko, Rauno (2007) Strategiset allianssit – vaihtoehto kuntaliitoksille? Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Kunnallistieteellinen yhdistys. 3/2007. 324–332.
- Satakuntaliitto (2008) Satakunnan kartta. Luettavissa <http://www.satakunta.fi/sivu.aspx?taso=1&id=156> [luettu 29.4.2008]
- Selkee, Johanna (2004) Kansallinen koulutus- ja kulttuuripoliittinen järjestelmä. Teoksessa: Aakkoset sivistystoimeen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 9–11.
- Siitonen, Pentti & Valkama, Pekka (toim.) (2003) Vaihtoehtoiset palvelutuotantojärjestelmät kaupunkiseudulla. Palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja yleisarviointi Tampereen kaupunkiseudulla. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 54/2003. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Stewart, John (1993) Kuntien uusi johtamistapa – muutos ja johtaminen. Alkuperäinen teos: John Stewart (1986) *The New Management of Local Government*. George Allen & Unwin Ltd, London. Käännös: Juhani Manninen. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Ståhlberg, Krister (1987) Functional and dysfunctional bureaucracies. Teoksessa Jan-Erik Lane (ed.) *Bureaucracy and Public Choice*. Sage Modern Politics Series Volyme 15. UK, London: Sage Publications. 195–209.
- Suomen kuntaliitto (2002) Sivistyksen suunta. Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen kuntaliitto (2007a) Opetus- ja kulttuuripalvelujen erilaisia yhteistyöratkaisuja ja hallintomalleja. Koonnut Jari Alasmäki. Helsinki.
- Suomen kuntaliitto (2007b) Sivistyksen suunta. Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma. 2. uudistettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2008) Yhteistoiminta-alueet. Isäntäkunta. Luettavissa: [http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;117031;117384](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;117031;117384) [luettu 18.4.2008]
- Suomen perustuslaki 731/1999

- Tilastokeskus (2007a) Lukiokoulutuksen opiskelijoita 117 300 vuonna 2006. Luettavissa: [http://www.stat.fi/til/lop/2006/lop\\_2006\\_2007-06-15\\_tie\\_001.html](http://www.stat.fi/til/lop/2006/lop_2006_2007-06-15_tie_001.html) [luettu 18.4.2008]
- Tilastokeskus (2007b) Opetussuunnitelma-perusteisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoita oli 125 700 vuonna 2006. Luettavissa: [http://www.stat.fi/til/aop/2006/aop\\_2006\\_2007-06-15\\_tie\\_001.html](http://www.stat.fi/til/aop/2006/aop_2006_2007-06-15_tie_001.html) [luettu 18.4.2008]
- Toivonen, Esko & Toivonen, Mirja (1974) Kunnallinen ja yksityinen oppikoulu. Helsinki: Suomen Kunnallislitto.
- Valkama, Pekka (1994) Tilaja-tuottaja –malli – mainostempu utopiaan? Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Valkama, Pekka (1994b) Yhtiöittäminen kunnallishallinnossa. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko (toim.) Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehyksenä. KT-tietokeskus. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1994. 223–235.
- van den Berg, Axel (2004) Public Choice, the Public Sector and the Market: Sound of One Hand Clapping? Teoksessa Paulina Dibben, Geoffrey Wood & Ian Roper (ed.) Contesting public sector reforms. Critical Perspectives, International Debates. UK, Hampshire: Palgrave Macmillan. 13–25.
- Vartola, Juha (2004) Näkökulmia byrokraatiaan. Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino Oy.
- Weber, Max (1978) Economy and society. Guenther Roth & Claus Wittich (eds.). Volume two. Los Angeles, USA: University of California Press.
- Volanen, Matti Vesa (1997) Nuorisoasteen koulutuskokeilut koulutuksen kehittämisen ristipaineissa. Teoksessa Raimo Mäkinen, Maarit Virolainen & Päivi Vuorinen (toim.): Oppilaitosten yhteistyö ja yksilölliset opinnot nuorisoasteen koulutuskokeilussa. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos. 9–31.
- Volanen, Matti Vesa (2001) Miksi vain kirjoittamalla ylioppilaaksi? Teoksessa Arto Jauhiainen, Risto Rinne & Juhani Tähtinen (toim.): Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura. 313–328.
- Volanen, Matti Vesa (2005) Opiskeleva pohjoinen Keski-Suomi. Toisen asteen koulutuksen alueellinen kehittäminen. Pohjoisen Keski-Suomen oppimiskeskus. Tutkimuslustoja 22. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Yin, Robert K. (2003) Case study research. Design and methods. Third Edition. Applied Social Research Methods Series Volume 5. USA, Thousand Oaks: Sage Publications.

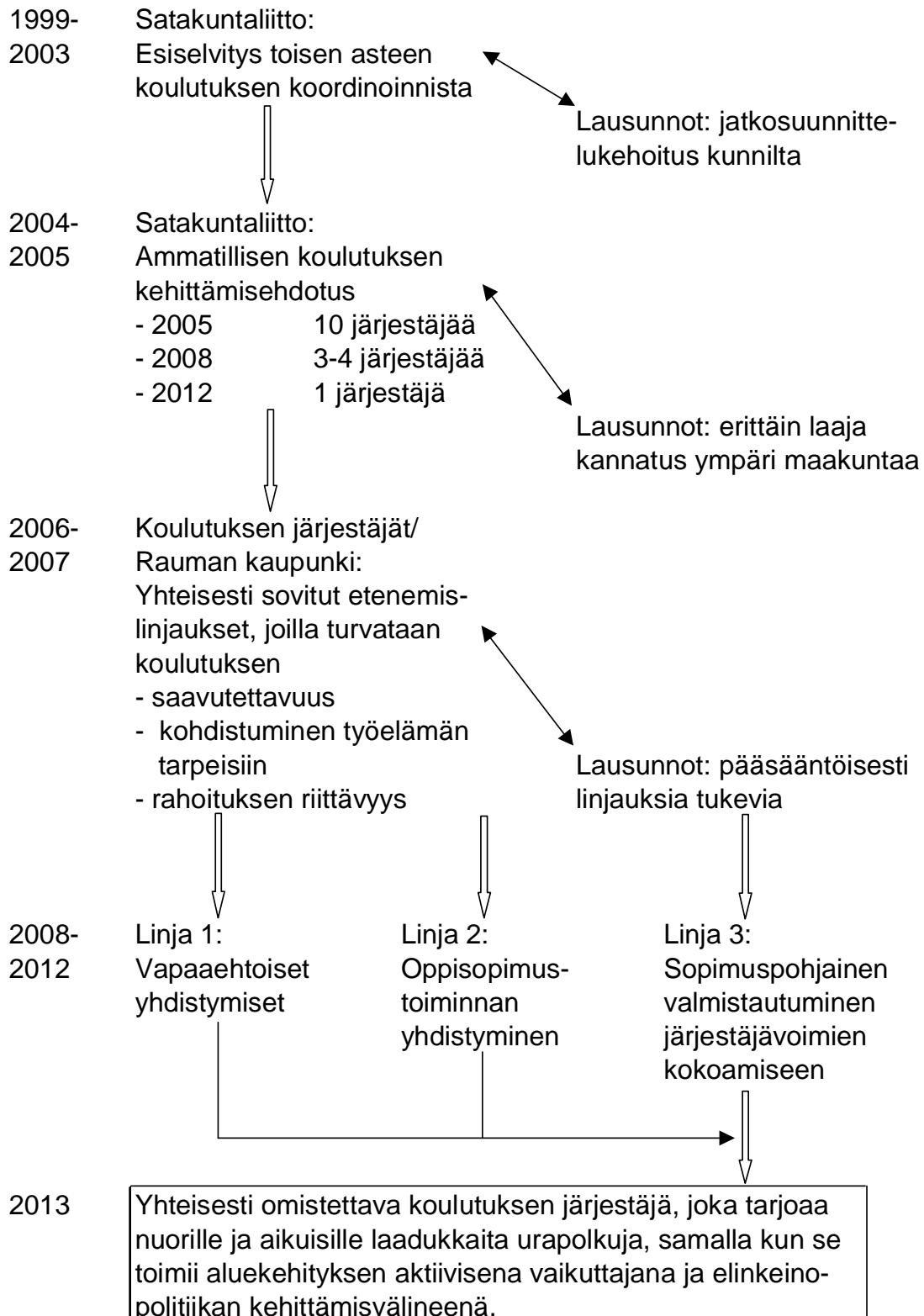
## **HAASTATTELUT**

Vuorenmaa, Esa, koordinaattori, puhelinhaastattelu (Annaleena Ryömä) 29.4.2008.

Laakkonen, Seppo, Rauman va. opetustoimenjohtaja, puhelinhaastattelu (Annaleena Ryömä) 30.4.2008.

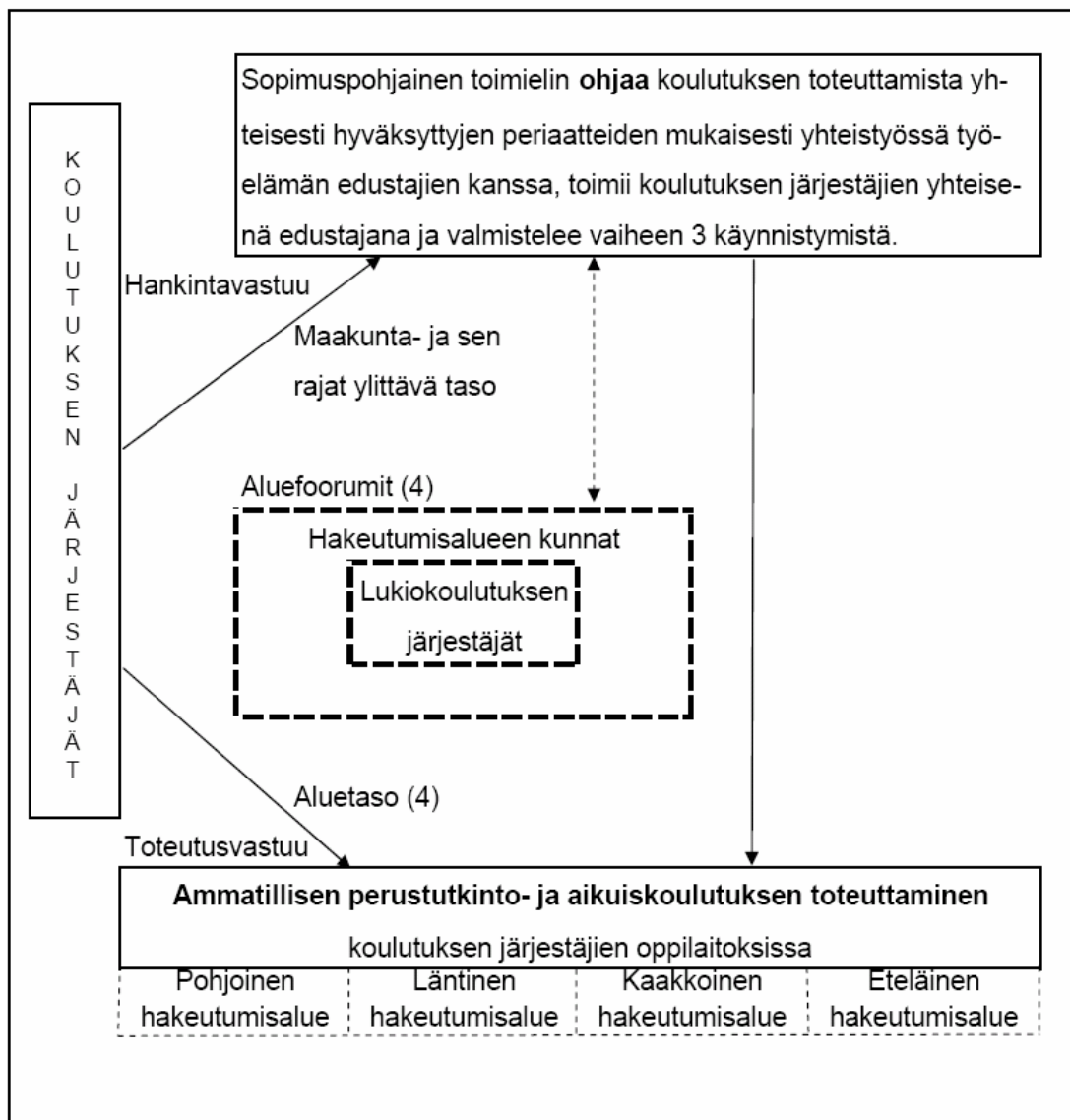
Ryömä, Markku, Kokemäenjokilaakson koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen puheenjohtaja, puhelinhaastattelu (Annaleena Ryömä) 28.4.2008.

## AMMATILLISEN KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJÄMALLIN KEHITTÄMINEN SATAKUNNASSA



## VÄLIVAIHEEN SOPIMUSPOHJAINEN TOIMINTA

Yhden yhteisen koulutuksen järjestäjän malliin sitoutuneet koulutuksen järjestäjät muodostavat välivaiheena kevyen, sopimus pohjaisesti hallinnoidun maakunnallisen (ja mahdollisesti sen rajat ylittävän) toimielimen, jonka tehtävä on koulutuksen ohjaaminen, yhteisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti. Kukin sopimukseen mukaan tuleva koulutuksen järjestäjä nimeää yhden edustajansa.



Koulutuksen järjestäjiä kannustetaan vapaaehtoisin yhdistyksiin.

## YKSI YHTEINEN KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJÄ

Koulutuksen järjestäjät yhdistyvät viimeistään vuoteen 2012 mennessä yhdeksi toimijaksi, joka kantaa koulutuksen toteuttamis- ja kehittämisvastuun sekä perustutkintokoulutuksessa että aikuiskoulutuksessa jakautuneena maakunnassa neljään laajan alueellisen toimivallan ja -vastuun omaavaan koulutuksen toteuttajaan.



Lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön alueilla toimiville koulutuksen järjestäjille varataan mahdollisuus tulla mukaan mallin toteutukseen.