

EUROOPAN KOULUTUSJÄRJESTELMÄT VERTAILUSSA

”Vertailututkimus koulutusjärjestelmien hallinnosta neljässä Euroopan maassa”

Finanss hallinto ja
julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
1.12.2003

Sanna Kiviniemi

Sisällys

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa	4
1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen toteutus	6
1.3 Tutkimuksen eteneminen	9

2 Vertailu tutkimusmenetelmänä

2.1 Vertailututkimuksen määritelmä ja käsite	10
2.2 Vertailututkimuksen etenemismallit ja edellytykset	12
2.3 Vertailututkimuksen sovellettavuus	15
2.4 Vertailututkimuksen ongelmia ja tulevaisuuden suuntaa	16

3 Euroopan koulutusjärjestelmät vertailussa

3.1 Koulutusjärjestelmien kansainvälinen ja eurooppalainen ulottuvuus	19
3.2 Aikaisempi tutkimusperinne	21
3.3 Koulutusjärjestelmien vertailun haasteet	23

4 Koulutuspolitiikka Eu:ssa

4.1 Koulutuspolitiikka ja Eu	25
4.2 Eu:n koulutuspolitiikan muotoutuminen ja periaatteet	28
4.3 Eu:n koulutuspolitiikan toteuttamisvälineet	
4.3.1 Koulutuspolitiikan sääntelypohja	30
4.3.2 Avoin koordinaatio	31

5 Koulutusjärjestelmien hallinnon vertailu	
5.1 Perustelut tutkimuskohteiden valinnalle	36
5.2 Koulutuksen lainsäädäntöperusta	36
5.3 Koulutuksen rahoitus	
5.3.1 Suomi	40
5.3.2 Ruotsi	41
5.3.3 Iso-Britannia	42
5.3.4 Alankomaat	44
5.4 Koulutusjärjestelmän hallinto, ohjaus ja vastuiden jakautuminen	
5.4.1 Suomi	45
5.4.2 Ruotsi	48
5.4.3 Iso-Britannia	51
5.4.4 Alankomaat	56
5.5 Koulutusjärjestelmän hallinnon valvonta ja tarkastus	
5.5.1 Suomi	63
5.5.2 Ruotsi	64
5.5.3 Iso-Britannia	65
5.5.4 Alankomaat	67
5.6 Koulutusjärjestelmien vertailu	68
6 Yhteenveto ja päätelmät	75
Viitatut lähteet	78

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Koulutusjärjestelmien vertailun teema liittyy ajankohtaiseen keskusteluun koulutusjärjestelmien vertailukelpoisuudesta ja tehokkuudesta sekä niiden arvioinnista. Koulutusjärjestelmien vertailut antavat päättäjille laajemman kehyksen oman maan koulutuksen suunnittelussa, toteutuksessa sekä resurssien käytön ja tulosten arvioinnissa. Myös päätöksenteon tueksi tarvitaan sekä määrällistä että laadullista informaatiota ja tietoa koulutuspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen asteesta eli vaikuttavuudesta. Näiden lisäksi tiedonkeruu on tarpeellista myös koulutuksen rahoituksen ja valvonnan osalta. Keskinäiset suhteet koulutusjärjestelmän toiminnoissa kertovat koulutusjärjestelmän rakenteen taustan ja antavat tietoa koulutuksen kehittämistä varten. Tulevaisuudessakin tarvitaan yhä enemmän kansainvälistä vertailua ja vertailevaa analyysiä päätöksenteon tueksi. (Opetusministeriö 1995, 3 ja Jäppinen 1995, 21)

Erityistä kiinnostusta koulutuksen vertailun saralla on herättänyt juuri Suomen koulutusjärjestelmä, sillä muun muassa brittitutkijat tekevät tällä hetkellä selvitystä pirkanmaalaisesta koulumaailmasta tarkoituksena saada selville, mikä on oikean koulun aloitustiän takana (kts. Aamulehti 26.3.2003 ja Aamulehti 29.3.2003) Myös Suomessa on tehty vertailututkimusta Euroopan koulutusjärjestelmistä. Esimerkiksi Turun yliopistossa on toteutettu usean maan koulutusjärjestelmätarkasteluita (kts. Heino 2000 ja Palonen ym. 1992). Myös Tampereen yliopistossa järjestettävissä Koha-opinnoissa (Korkeakouluhallinnon ja johtamisen opintokokonaisuus) tehdään koulutusjärjestelmävertailuja. Lisäksi koulutusjärjestelmätarkasteluita on tehnyt paljon mm. OECD (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, the Organization for Economic Cooperation and Development) ja siihen liittyvä koulutusindikaattoriprojekti INES (kts. Opetusministeriö 1995, 3). Suomessa vertailuyksiköitä on mm. Vaasan yliopistossa (Center of Comparative Public Policy and Management) ja Helsingin yliopistossa, joissa on tehty paljon vertailututkimuksia. Vertailut eivät kuitenkaan ole olleet pelkästään koulutuksen sektoriin keskittyneitä.

Aikaisempiin vertailututkimuksiin viitaten tutkimukseni siivittää hyvin tämänhetkistä keskustelupintaa Euroopan koulutusjärjestelmistä sekä niiden kehittämisestä ja yhtenäistämistä. Euroopassa on hyvin laaja koulutusjärjestelmien verkosto ja myöskin sen vuoksi koulutuksen prosessien ymmärtäminen on tärkeää. Tutkimuksen teeman ajankohtaisuutta lisää myös se, että Eu:ssa yksi jäsenmaiden syventyneen yhteistyön alueista on koulutus. Jäsenmailla onkin tarve kehittää koulutusjärjestelmiään yhä vertailukelpoisemmiksi jäsenmaiden rajat ylittäen. (Lempinen 2002) Unionin tavoitteena on, että Euroopan koulutusjärjestelmät mukautetaan sekä tietoon perustuvan talouden tarpeisiin että työllisyyden tasoon ja tarjontaan liittyen (Euroopan komissio 2000). Koulutuspolitiikka ei siis ole jäämässä Euroopan integraation ulkopuolelle.

Aiheen ajankohtaisuutta voi perustella myös sen Eu-ulottuvuudella, sillä Eu:n koulutuspolitiikan tavoitteet koskettavat koko koulutuksen kenttää ja ohjaavat yhteistyötä. Suomessa koulutusjärjestelmien teema on saanut viime aikoina jalansijaa mm. seminaarin kautta (kts. Opetusministeriön verkkolehti 2003). Koulutuksen tärkeään osuuteen Eu:n tavoitteessa menestykseen on viitattu myös puolueiden tasolla (kts. esim. Iivari 2002). Koulutusasiat näin ollen kuuluvat entistä tiiviimmin Eu:n toimialaan, joten sen myötä tässä tutkimuksessa on aiheellista tarkastella koulutusjärjestelmiä myös Eu:n näkökulmasta (Sarhimaa 2001). Koulutuksen teema on lisäksi yleinen globalisaatioon kytkeytyvä keskustelun aihe (Ball 2001, 21).

Koulutukseen suhtaudutaan voimakkaan välineellisesti, vaikka se on keskeinen instrumentti taloudellisen, poliittisen ja yhteiskunnallisen muutoksen hallitsemiseksi. Koulutuksen kannalta välittömän paine aiheutuu laajenevan kansainvälistymisen seurauksena, mikä näkyy mm. kiihtyvänä kansainvälisenä kilpailuna. Yhteisön kilpailukyvyyn lisäämisessä, keskinäisen luottamuksen ja koheesion rakentamisessa sekä solidaarisuuden vahvistamisessa koulutus ja kasvatus on nähtävä keskeisenä tekijänä. Sitä varten on pidettävä huoli jäsenmaiden koulutusjärjestelmien tasosta ja vertailtavuudesta. (Raivola 1994, 11)

Vertailevan menetelmän soveltamisen taustalla on perusteltu ajatus, että kaiken tiedonsaannin katsotaan edellyttävän vertailua (Hänninen 1986, 28:1, 11-20). Vertailevaa tutkimusta on toteutettu jo kautta historian, mm. Aristoteleen ja Platonin ajoilta lähtien kaikki yhteiskuntatieteellinen tutkimus on ollut vertailevaa (Salminen 1999, 7). Tällä hetkellä sillä näyttää kuitenkin olevan erityinen tilaus, sillä Eurooppa yhdentyy lainsäädännön, talouden ja valuuttajärjestelmän sekä hallinnon menettelymuotojen osalta nopeasti. Hallinnollisten järjestelmien riippuvuus lisääntyy, julkista hallintoa uudistetaan ja vertailevia tutkimusprojekteja käynnistetään. Hallintotieteilijänä näen myös vertailututkimuksen hallintotieteellisen ulottuvuuden kun kerran vertaileva menetelmä on pysynyt jatkuvasti esillä hallintotieteiden tutkimussuuntana (Salminen & Lehtinen 1982, 8).

Jo hallintotiede sinänsä vaatii vertailevaa tutkimusotetta. Toisaalta tieteenalan kehittymiselle on nähty edellytykseksi mahdollisuus muodostaa hallintoa koskevia propositionia, jotka eivät sitoudu ainoastaa yhteen valtioon. (Em.) Hallintovertailun kehityksen tulevaisuus lepääkin vahvasti hallintovertailujen varassa (Salminen 2000, 14). Vertailuotteen tekevät välttämättömäksi myös globaali kehitys, alueelliset integraatioprosessit ja kulttuurien välinen johtaminen (Em., 11).

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen toteutus

Tutkimukseni ideana on tarkastella neljän Euroopan maan koulutusjärjestelmien hallintoa. Tutkimusmenetelmänä on vertailututkimus, joka on saanut jalansijaa juuri koulutuksen arviointikentässä (kts. luku 3). Tutkimukseni tarkoituksena on selvittää vertailututkimuksen näkökulmasta miten kyseisten Euroopan maiden koulutusjärjestelmien hallinto on järjestetty: minkälainen on koulutusjärjestelmän hallinto/koordinointi sekä vastuun jakautuminen keskushallinnon, alue- ja paikallishallinnon sekä koulutuslaitoksen tasolla, mitä yhtäläisyyksiä ja eroja on maiden koulutusjärjestelmien hallinnon välillä. Intressini tarkastella sekä yhtäläisyyksiä että eroja perustuu sille, että mielestäni ei ole syytä lähteä suoraan erojen analysointiin. Eu-jäsenyyden myötä kohteena olevilla mailla on yhteisiä tavoitteita ja päämääriä, joiden puitteissa koulutusjärjestelmiä on kehitetty

yhtenäisemmiksi. Maiden sisäiset politiikat kulkevat kuitenkin osittain eri suuntiin. Näin ollen täytyy olla tietoinen yhtäläisyyksistä ja samankaltaisuuksista, jotta voi havaita eroja. Sisäisten poliittikalinjausten erilaisuus tekeekin maakohtaisen tarkastelun ja vertailun tarkoituksenmukaiseksi.

Koulutusjärjestelmien hallinnon tarkastelun kohteena yleisen tason lisäksi on maiden korkeakoulujärjestelmien hallinto. Keskittymistä korkeakoulutukseen ja erityisesti yliopistohallintoon esimerkiksi jatkokoulutuksen sijaan perustelen sillä, että korkeakoulut ovat aina olleet koulutusjärjestelmän kansainvälinen osa, mikä näkyy mm. laajana tutkijoiden vaihtona. (Jäppinen 1995, 21)

Johdantona koulutusjärjestelmien hallinnon tarkasteluun selvitän myös koulutusta koskevaa lainsäädäntöä ja rahoitusta. Tarkastelun kohteena on myös koulutusjärjestelmän hallinnon valvonta ja tarkastus. Se liittyy läheisesti koulutusjärjestelmän koordinointiin, joten sen erillinen käsittely on aiheellista. Maiden koulutusjärjestelmien rakennetta en käy yksityiskohtaisesti läpi vaan esitän tutkimukseni kannalta oleellimmat taustatiedot.

Vertailuperustana käytän Suomen koulutusjärjestelmän hallintoa, johon vertaan muiden kolmen Euroopan maan koulutusjärjestelmiä. Vertailun kohteena ovat Ruotsi, Iso-Britannia ja Alankomaat. Ison-Britannian osalta tarkastelen Englannin ja Walesin koulutusjärjestelmien hallintoa. Rajauksen olen tehnyt tietoisesti, sillä Skotlannin koulutusjärjestelmä perustuu erilliseen lainsäädäntöön. Skotlannin mukaan ottaminen vertailu kohteeksi johtaisi Ison-Britannian osalta myös maan sisäisten erojen analysointiin, mikä ei tutkimukseni tarkoituksen kannalta ole järkevää. Pohjois-Irlannin rajaaminen pois tarkastelusta johtuu siitä, että alueen koulutusjärjestelmän hallinto vastaa hyvin paljon Englannin ja Walesin hallintoratkaisuja.

Kohteena olevat maat ovat kaikki Eu:n jäsenmaita, joten ne ovat siis osa Eu:n koulutuspolitiikkaa. Tämän takia olen ottanut mukaan myös Eu:n näkökulman (luku 4). Sen osalta tarkastelen miten Eu koordinoi jäsenmaiden koulutuspolitiikkaa, miten ohjaus ja koordinointi unionin tasolla on muotoutunut ja mitkä ovat politiikan toteuttamisen keskeiset periaatteet sekä minkälaisia politiikan toteuttamisvälineitä

unioni käyttää koulutuspolitiikassa. Erityisenä tarkastelun kohteena on tämän hetken suuri nousija Eu:n koulutuspolitiikassa, ”avoin koordinaatio”, sen määritelmä ja idea koulutusosalalla.

Vertailututkimusta koskevan teoriaosan aineisto koostuu suurilta osin Vaasan yliopiston julkaisuista (Salminen 2000, Salminen 1999, Salminen & Lehtinen 1982 sekä Hyyryläinen 1999). Koulutusjärjestelmien vertailun osalta tietolähteenä käytän Eurydice-tietoverkkoa (www.eurydice.org). Eurydice-tietoverkko on kokoelma koulutuksesta Euroopassa, joka yhdessä Cedefop:in (Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus) kanssa julkaisee tietoa koulutus- ja alkuvalmennusjärjestelmistä Eu:ssa. Tietoverkko sisältää noin satasivuiset englanninkieliset kuvaukset kunkin Euroopan maan koulutusjärjestelmästä. Tällä hetkellä se kattaa kaiken saatavilla olevan datan Euroopan maista, jotka ovat mukana Euroopan Sokrates- yhteisöohjelmassa. Tietoverkko löytyy internetistä ja se sisältää perustietoa mm. koulutusjärjestelmien hallinnosta ja rakenteesta koulutuksen kaikilta tasoilta. Se sisältää myös viimeisimmät uudistukset kyseisen maan koulutusjärjestelmässä. Suomessa Eurydice-yhteistyötahona on Opetushallituksen Eurydice-yksikkö. Ensimmäinen Eurydice-julkaisu valmistui vuonna 1990 ja tietoverkkoa on päivitetty viimeksi syyskuussa 2003. Olen kuitenkin poiminut tiedon tätä tutkimusta varten ennen viimeisintä päivitystä, joten maiden koulutusjärjestelmien hallinnosta laatimani kuvaukset perustuvat vuoden 2003 kevään tietoihin.

Tietoverkko antaa edellytykset koulutusjärjestelmien väliselle vertailulle, sillä järjestelmäkuvausten perusrakenne on sama ja liitetyt tilastotiedot on standardisoitu. Tutkimuksessani esitettävät koulutusjärjestelmien kuvaukset (luku 5) perustuvat tietoverkosta poimitun tiedon suomennokseen. Maakohtaisissa kuvauksissa keskeisimmät koulutusjärjestelmän organisaatiotahot on esitetty englanniksi sulkeissa. Tutkimukseni avainkäsitteet käsittelen niiden käytön yhteydessä.

1.3 Tutkimuksen eteneminen

Tutkimukseni on laadullinen tarkastelu neljän Euroopan maan koulutusjärjestelmien hallinnon yhteispiirteistä ja eroista. Tutkimuksen teoriaosa muodostuu vertailututkimuksesta tutkimusmenetelmänä ja sen käytöstä erityisesti koulutusjärjestelmien vertailussa. Tutkimus etenee siten, että luvussa kaksi esittelen vertailututkimusta tutkimusmenetelmänä: määritelmä, siihen liittyvät käsitteet, etenemismallit ja edellytykset, sovellettavuus sekä vertailututkimuksen ongelmia ja tulevaisuuden suuntaa. Luku kolme sisältää vertailututkimuksen kansainvälisen ja eurooppalaisen ulottuvuuden koulutuksen kentässä: aikaisempi tutkimusperinne ja kansainvälistymisen haasteet.

Teoriaosa sisältää myös koulutuspolitiikan toteuttamisen linjaukset Eu:n taholta, sillä kohteena ovat maat tuovat mukanaan myös Eu:n koulutuspolitiikan kehityksen. Tätä teemaa käsittelen luvussa neljä, jossa keskityn tarkastelemaan Eu:n toteuttamaa koordinoitua koulutuspolitiikan osalta, koulutuspolitiikan muotoutumista ja periaatteita sekä sääntelykeinoja sekä tämän hetken koordinoitumismenetelmää, ns. avointa koordinaatiota. Koulutusjärjestelmien hallinnon tarkastelu luvussa viisi käsittää maakohtaiset tarkastelut seuraavilta alueilta: lainsäädäntö, rahoitus, hallinto, ohjaus ja vastuiden jakautuminen sekä koulutusjärjestelmän hallinnon valvonta ja tarkastus. Kunkin maan järjestelmästä esitän koulutusjärjestelmän hallinnon kuvauksen aluksi keskushallinnon tasolla ja sen jälkeen alue- ja paikallishallinnon sekä koulutuslaitoksen tasoilla. Lopuksi esitän vertailevan analyysin maakohtaisten kuvausten perusteella sekä yhteenvedon ja tulkinnat kattaen koko tutkimukseni.

2 Vertailu tutkimusmenetelmänä

2.1 Vertailututkimuksen määritelmä ja käsite

Vertailu kuuluu osana kaikkeen tieteelliseen tutkimustyöhön (Salminen & Lehtinen 1982, 8). Yhteiskuntatieteissä puhutaan vertailusta kuitenkin useissa eri merkityksissä. Ensinnäkin puhutaan varsinaisesta vertailevasta analyysistä (Hänninen 1986, 11-20). Toiseksi vertailu on määritelty myös systemaattiseksi vertailtavissa olevien ilmiöiden vertaamiseksi, jonka tarkoituksena on havaita yhtäläisyyksiä ja eroja (Lindblad 1981, ref. Salminen 1999, 11 kts. myös Salminen 1999, 15). Vertailu onkin ajan myötä toiminut aluksi yhtäläisyyksien, yleisyyksien ja yleisten teorioiden etsimisenä ja on sen jälkeen johtanut myös erojen havaitsemiseen. Menetelmälliset säännöt ja periaatteet ovat syntyneet myöhemmin. (Salminen 1999, 15) Myös Opetushallitus näkee vertailun ylikansallisena yhteisten piirteiden paljastamisen metodina (Opetushallitus 1996, 28). Yleistettävyyden selvittämisen metodina vertailututkimuksen näkee myös Takala (Takala 1984, 3).

Vertailu nähdään jokaisen ihmisen arkipäiväisenä mentaalisenä toimintana. Siitä juontuu komparatiivinen ajattelu, joka liittyy vertailututkimuksen tiedon systemaattiseen syventämiseen. (Opetushallitus 1996, 28) Dahlin mukaan julkishallinto ei olisi edes mahdollista ilman vertailevaa tutkimusta, sillä vertailun kautta löytyvät kansalliset rajat sekä periaatteet (Dahl 1947, 7:1, 1-11, ref. Salminen 1999, 11 ja Salminen 2000, 13).

Hallintovertailun merkittävimpiä nimiä ovat Weber ja Riggs. Weberin tutkimukset kattavat laajoja tutkimusalueita yhteiskunnasta, hallinnosta ja taloudesta (kts. esim. Weber 1978 ja Riggs 1962) Hän korosti vertailun merkitystä yhteiskuntatieteiden kehittymiselle (Salminen & Lehtinen 1982, 8). Weberin vertailumenetelmien ydin on ymmärtämisessä, joka tapahtuu selittäen ja kausaalisesti. Vertailu ei ole hänen mukaan kuitenkaan pelkkää kausaalisuhteiden tutkimista. (Salminen 2000, 14-15). Weberin vertailulle on tyypillistä tutkimukselliset asetelmat, joissa tarkoituksellinen motiiviperusteinen toiminta ryhmitellään. Hän keskittyi tutkimuksissaan myös

ideaalityyppien rakentamiseen ja todellisuuden vertailuun: ideaalityyppejä vertaillaan keskenään ja niiden kautta muodostetaan uusia hypoteeseja. Toiseksi Weber vertasi analogioiden kautta, sillä vertaamalla historiallisia ilmiöitä voidaan arvioida selkeämmin ilmiöiden eroja ja yhtäläisyyksiä. Weber korosti myös kohteiden, ilmiöiden ja tapausten erilaisuutta. Vertailuhistorian yhtenä suurena saavutuksena pidetään Weberin luomaa byrokratian ideaalimallia. (Weber 1978, ref. Salminen 1999, 18-19)

Riggs vertailumenetelmän edelläkävijänä vastaavasti muodosti luokitteluja, jaotteluja ja ideaalimalleja. Hän kiinnitti erityisesti huomiota yhteen vertailun perusongelmaan, vertailtavuuteen. (Riggs 1962, 1-46 ja 1964 sekä 1973, ref. Salminen 2000, 15-16). Vertailua on tarkastellut myös Mill (kts. esim. Mill 1970). Hänen mukaan vertailu on tietyn kohteen vertaamista toisen kohteen ominaisuuksiin. Hän esitti neljä kausaalimetodia ja viisi metodista sääntöä tai kriteeriä induktiivista päättelyä varten. Millin metodina on löytää tutkittavan ilmiön syy. Jokaisella ilmiöllä on katsottu olevan syynsä eli samoissa olosuhteissa tulee tapahtumaan aina sama ilmiö. (Mill 1970, 253-266, ref. Salminen 2000, 18)

Vaikkakin vertailevaa tutkimusmenetelmää on paljon tutkittu ja käytetty, käsitykset vertailevasta tutkimusmenetelmästä ja sen sisällöstä eivät ole täsmentyneitä ja yksimielisiä. Vertailun käsite on määritelty siis hyvin väljästi ja yleisesti. Jotkut tutkijat ovat esittäneet, että vertailusta on kyse silloin, kun jokin ilmiö otetaan edustamaan jotakin ryhmää. Ymmärrettäessä vertailu vain laajasti tutkimusprosessiin itsestään kuuluvana osana, ei voida puhua vielä varsinaisesta vertailumenetelmästä. (Salminen & Lehtinen 1982, 8) Vertailevaa tutkimusmetodia valottaa myös vertailevan analyysin selvittäminen (Em., 17-18).

Toisaalta on olemassa hyvin tiukkojakin määritelmiä, jotka määrittävät vertailun vain tekniikaksi (Em., 10). Vertailun lähimetodeja ovat tilastollinen, kokeellinen, heuristinen ja case-tutkimuksen metodi (Salminen 2000, 13). Vertailevassa menetelmässä on siis samaa kuin kokeellisessa menetelmässä. Tilastollisessa menetelmässä taas käytettyjen tapausten määrä on liian pieni vaikutussuhteiden

kartoittamiseksi. Tilastollisen ja vertailevan menetelmän välillä ei ole kuitenkaan tarkkaa rajaa (Salminen & Lehtinen 1982, 11-12).

Vertailututkimuksen määritelmien kattavuuden kirjo on siis laajaa. Tutkimukseni menetelmälliseksi ongelmaksi se ei kuitenkaan synny, sillä yhdyin Salmisen määritelmään vertailututkimuksesta: ”vertailulla selitetään ja/tai tulkitaan tutkittavien kohteiden eroja ja/tai yhtäläisyyksiä systemaattisesti ja kattavasti. Vertailulla pyritään etsimään yleistettävyyttä tai erityisyyttä tutkittavissa kohteissa. Se edellyttää vertailtavuutta; toisin sanoen prosessia, jossa esiintyy riittävästi samankaltaisuutta erojen tutkimiseksi tai riittävästi erilaisuutta samankaltaisuuden tutkimiseksi”. (Salminen 2000, 13) Tutkimuksessani käyttämä Eurydice-tietoverkko tukee juuri näitä edellytyksiä. Vertailun kattavuuden rajoite on kuitenkin olemassa tutkimuksen laajuuteen nähden.

2.2 Vertailututkimuksen etenemismallit ja edellytykset

Edelliseen lukuun viitaten vertailu on kattava menetelmä. Käsitteiden paljouden lisäksi vertailumenetelmän soveltamiseksi voidaan käyttää erilaisia malleja tai tekniikoita. Tutkimuksen lähetymistavat ja muut kyseisen tutkimuksen erityispiirteet määräävät mitä tekniikka käytetään. Vertailevan hallintotieteen näkökulmasta malleja on kehitetty vain harvoja. Niiden testaus ei ole myöskään ollut jatkuvaa. Vertailevaan tarkasteluun on kerrottu olevan kuitenkin riittävästi materiaalia. (Peters 2000, 192) Materiaalin riittävyys on kuitenkin ristiriidassa vertailututkimuksen hitaan kehityksen sekä tiedon saannin ja saatavuuden kanssa (kts. Salminen 2000, 23 ja Opetushallitus 1996, 30).

Vaikka vertailevasta tutkimuksesta on tutkijoilla on erilaiset käsitykset, sen etenemismalleilla näyttää olevan tietty yhteneväisyys. Salminen ja Lehtinen ovat tulkinneet tutkimuksen etenemisen seuraavasti. Ensimmäinen vertailevan analyysin vaihe on ilmiön ominaisuuksien kuvaaminen. Tämän pohjalta edetään havaintojen lajitteluun ja ryhmittelyyn. Kolmannessa vaiheessa etsitään relaatioita muuttujien välillä. Heidän mukaan vertailevassa analyysissä on tarkoituksenmukaista pyrkiä

testaamaan muodostettuja oletuksia ja malleja. (Salminen & Lehtinen 1982, 17-18)
Tämän tutkimuksen osalta em. määritelmä ei pääse oikeuksiinsa, sillä tavoitteena ei ole etsiä relaatioita muuttujien välillä eikä myöskään testata muodostettuja malleja.

Salminen ja Lehtinen määrittelevät myös vertailun etenemistekniikat. Ensimmäinen tekniikka on ns. yhteisen nimittäjän löytäminen, joka mielestäni liittyy juuri ominaisuuksien kuvaamiseen ensimmäisessä vaiheessa. Tämän vaihtoehdon on kerrottu soveltuvan juuri kansainvälisiin vertailuihin. Toisena tekniikkana on rinnastustekniikka. Sen tavoitteena on muodostaa sääntöjä, jotka voidaan määritellä vain hyvin laajalla perspektiivillä. Kolmanneksi voi käyttää ns. analogiaa. Se kattaa kahden eri tilanteen vertailun kahdessa instituutiossa. Tarkoituksena on päästä niistä laajempiin päätelmiin. Tavoitteena analogiassa on tutkia suhteellisen pieniä yksiköitä ja soveltaa niihin sellaisia säännönmukaisuuksia, jotka on jo löydetty ja testattu muissa yhteyksissä. (Em., 19-20)

Vertailututkimuksen etenemismalleja on tarkastellut kattavammin Smelser. Hän on erottanut de Tocquevillen tärkeimmät vertailustrategiat seuraavanlaisesti:

- kahden tapauksen vertailut, joissa erilaiset syyt suhteutetaan erilaisiin vaikutuksiin
- yhden tapauksen vertailut, joissa vertaillaan valtion sisäisesti erilaisten syiden erilaisia vaikutuksia
- kahden tapauksen vertailut, joihin liitetään kolmas erilainen tapaus
- erilaisten tapausten yleisten piirteiden hahmottaminen tietyn todennäköisen selityksen aikaansaamiseksi
- harkittua keinovalikoimaa käyttävät vertailut, joilla pyritään eliminoimaan tietyt ideat tai ratkaisemaan ristiriidat

(Smelser 1976, ref. Salminen 1999, 16. ja de Tocqueville 1835, ref. Salminen 1999, 16)

Smelserin tekemä erottelu tuo ilmi, että tutkimukseni perustuu erilaisten tapausten yleisten piirteiden hahmottamiselle. Tarkoitukseni ei ole kuitenkaan tietyn todennäköisyyden julki tuominen. Tämän mukaan soveltaisin vertailuasetelmaa puutteellisesti. Ratkaisu tälle ongelmalle löytyy Salmisen laatimasta taulukosta vertailumetodin asetelmista (kts. seuraava sivu). Taulukon mukaan tutkimukseni

metodisena asetelmana on rinnastava, monen tapauksen tai ilmiön vertailu, jossa tapausten välillä vallitsee tasapaino. Vertailumethodin variaatioista on kyseessä kvalitatiivinen vertailuote.

Methodinen asetelma	Variaatiot	Erityishuomiot
Kontekstivertailu	tapaus laajemmassa tai suppeammassa ympäristössä	mallien, teorioiden tai vastaavien löyhä vertailu
Yhden tapauksen/ilmiön vertailu	historiallinen/ poikkileikkaus, heuristinen analogia, arvaus, keksiminen	case-tutkimus tai case-ryhmien tutkimus, temaattiset ja mallintavat vertailut
Kahden tapauksen/ilmiön vertailu	erojen ja/tai yhtäläisyyksien systemaattinen vertailu, mahdollista myös luonteeltaan hyvin erilaisten järjestelmien vertailu	ominaispiirrekeskeisyys ja –runsaus, kvalitatiivinen tutkimusote
Rinnastava, monen tapauksen/ilmiön vertailu	erojen ja yhtäläisyyksien systemaattinen vertailu, myös illustratiivinen ja analyttinen	tapausten ja muuttujien tasapaino, kvalitatiiviset/kvantitatiiviset vertailuotteet
Kattava vertailu	kulttuuri- tai maaryhmään nojaava kokonaisselvitys	kvantitatiiviset vertailu- ja tilastometodit, mukaan lukien monimuuttujat

Taulukko 1. Vertailun asetelmat (Salminen 1999, 56 ja Salminen 2000, 25-26)

Vertailututkimuksen koulutuksen kenttään tuo Takala. Hänen mukaan vertaileviin päätelmiin voi edetä kolmella eri tavalla. Ensimmäisessä tavassa tutkitaan tiettyä koulutuspoliittista ratkaisua tai koulutusjärjestelmän osaa eri maissa yhdestä teoreettisesta näkökulmasta. Tällöin voidaan myös verrata keskenään eri alueita tietyn maan sisällä. Toisena vaihtoehtona on tutkia eri osakysymyksiä ja koulutusjärjestelmän eri osia tietyn maan puitteissa yhdestä teoreettisesta näkökulmasta. Kolmas vaihtoehto on tutkia tiettyä koulutuspoliittista ratkaisua tai koulutusjärjestelmän osaa eri teoreettisista näkökulmista. Nämä vaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia vaan täydentäviä. Ideaalimallina koulutuspolitiikan ja koulutusjärjestelmien tutkimuksessa olisikin kaikkien suuntien mukaisesti etenevä

tutkimus, jonka perusteella voitaisiin tehdä päätelmiä eri teoreettisten näkökulmien käyttökelpoisuudesta ja niiden suhteesta toisiinsa. Päätelmät eivät voisi kuitenkaan olla kovin kattavia. (Takala 1984, 3-5) Oman tutkimukseni laajuuteen nähden en pyri laatimaan Takalan mainitsemaa teoreettista näkökulmaa ja analysoimaan sen käyttökelpoisuutta.

2.3 Vertailututkimuksen sovellettavuus

Kaikki tutkimus, jossa rinnastetaan ja kuvataan ilmiöitä ei ole vertailevaa tutkimusta vaan vertailevalla tutkimuksella on tietty käsiteperusta ja se edellyttää tiettyjä ehtoja (Salminen & Lehtinen 1982, 8). Yksi ehto on tutkimuksen rajaaminen (Salminen 1999, 7). Vertailumethodin rajaus on tehtävä, sillä yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta tutkimus on laajasti ymmärrettynä aina vertailevaa. Samalla kun ote on välttämätön, se on myös tilannesidonnainen. (Salminen 2000, 11-12) Eri tutkimusten tulosten kasaaminen edellyttää myös, että kutakin teoreettista näkökulmaa edustavat käsitteistöt ovat eri tutkimuksissa olleet joissain määrin yhtenäisiä (Takala 1984, 19).

Vertailututkimuksen soveltamista tukee mm. Kohn. Kohnin mukaan vertailuun kannattaa ryhtyä mikäli tutkimuskohde on tutkittavissa vain vertaillen tai ennalta tiedetään miten asiat on kansallisesti ja halutaan edetä loogisesti tarkastelemalla pätevätkö yhdessä kohteessa havaitut asiat, ilmiöt ja kehityspiirteet muissa kohteissa. (Kohn 1989, 96-97, ref. Hyyryläinen 1999, 14) Vertailumenetelmällä tehtyjen tutkimuksien kautta käy ilmi mille tutkimusalueille menetelmä sopii ja mihin sitä tulisi suunnata (Salminen & Lehtinen 1982, 14). Vertailututkimuksen käyttöä perustelee se, että empiriaan perustuvaa väittämää on vaikea muodostaa ilman vastakohtaisuutta esiintuovaa vertailua. Vertailu tekee mahdolliseksi sekä yleistämisen (induktion) että todistamisen (deduktio). Vertailussa voidaan tutkia kerralla kuitenkin hyvin vähän tapauksia, joten on tarkoituksenmukaisempaa perustaa vertailu teorialle kuin pyrkiä muodostamaan sitä. (Em., 10)

Erityisesti analyyttisyyteen pyrkivässä tutkimuksessa vertailu näyttäisi olevan käyttökelpoinen menetelmä (Em., 9). Menetelmä on katsottu käyttökelpoiseksi myös

hallinnollisten järjestelmien tutkimisessa, joten monitieteisenä menetelmänä sitä käytetäänkin suhteellisen paljon tieteellisessä tutkimuksessa. (Lijphart 1971, 683-685, ref. Salminen & Lehtinen 1982, 12). Pohjimmiltaan vertailevan tutkimuksen ideaperustuu sille, että on olemassa muutoksen prosessi, joka ilmenee eri järjestelmissä. Vertailevalle menetelmälle on myös ominaista, että tutkittavien tapauksien ympäristö on erilainen. Tämä auttaa näkemään asioiden todellista luonnetta ja keskinäisiä suhteita. (Salminen & Lehtinen 1982, 12-13 ja Opetushallitus 1996, 29) Menetelmän käyttämättömyyden syynä on voinut olla yhdenmukaisuusien itsestänselvyys. Verrattavaa voi siis olla vain vähän. Weber on myös korostanut sitä, että julkinen hallinto on vertailun näkökulmasta mielenkiintoinen, koska niissä on politiikan sijaan kyse lakien toimeenpanosta. (Peters 2000, 192)

Suomessa tehtävä tutkimus joutuu suurilta osin tukeutumaan ulkomaisen tutkimuksen tuloksiin. Kysymys onkin, mihin suomalaisen tutkimuksen resurssit tulisi suunnata, jotta vältettäisiin päällekkäisyyttä ja saataisiin paremmin hyödynnettyä aikaisempien tutkimusten tuloksia. Tutkimuksen kehittämisen kannalta Takalan mukaan kannattaisi tutustua enemmän kansainvälisiin tutkimusuuntauksiin. Olisi myös luontevaa suunnata suomalaista tutkimusta oman koulutusjärjestelmämme sellaisiin piirteisiin, jotka ovat erilaisia Euroopan näkökulmasta. (Takala 1984, 20-21) Tieteellisiin yleistyksiin pyrkivän vertailevan tutkimuksen tulisikin suuntautua eri prosessien analyysiin, jossa on mukana useita maita (Teune 1975, 197, ref. Salminen & Lehtinen 1982, 12).

2.4 Vertailututkimuksen ongelmia ja tulevaisuuden suuntaa

Globaalit ja eurooppalaiset ilmiöt tuovat haasteita tutkimukselle. (Salminen 2000, 8) Vertailtavuuden perusongelmana on nähty vertailevan menetelmän luonne. Vertailevassa tutkimuksessa on mukana vähän tutkittavia tapauksia, mutta paljon muuttujia. Ongelmaa voidaan kuitenkin vähentää lisäämällä tutkimustapauksia. Tutkimuskohteiden määrän lisäämisen tulee kuitenkin olla valikoivaa. Ongelmaa voi pienentää myös yhdistämällä tutkimuksessa käytettäviä läheisiä muuttujia. Laajoissa tutkimuksissa taas ongelmaksi tulee tietojen reliabiliteetin varmistaminen. Lisäksi on

varmistuttava, että käytetyt mittarit ovat valideja ja että mittarit ja käsitteet vertailukelpoisia. (Salminen & Lehtinen 1982, 20-21) Erityisesti vertailevan hallintotutkimuksen ongelmana on ollut hallintoa koskevien yleistysten tekeminen tai niiden puuttuminen (Salminen 1999, 19).

Vertailevassa tutkimuksessa joudutaan usein käyttämään sekundäärilähteitä. Suurempi ongelma näyttäisi olevan kuitenkin se, että eri teorioiden kesken on eroja siinä, kuinka vaikea niitä on muuttaa mitattavaan muotoon. Ongelmana on myös eri teoreettisten näkökulmien käsitteellinen suhde. (Takala 1984, 20) Etenkin koulutusjärjestelmien vertailussa tutkimusotteita on myös kritisoitu siitä, etteivät ne ota huomioon kulttuurien erilaisuutta. Tämä on välttämätöntä, koska kaikkien mittausten standardit juontuvat kulttuurista. Kulttuuritaustaa vasten vertailun tulisi tehdä asioita ymmärrettäväksi. (Opetushallitus 1996, 29)

Kansainvälisten vertailujen vaikeutena on nähty olevan koulutusjärjestelmien tavoitteiden, rakenteiden ja kuvausten erilaisuus. Tutkimuksessani tämä ongelma on ratkaistu käyttämällä Eurydice- tietoverkkoa, joka on luotu juurikin kansainvälisiä vertailuja palvelevaksi. Tietoverkko tukee myös tavoitetta, että vertailtavien tapausten tulee olla vertailtavissa. Mitkään kaksi tai useampi maa eivät koskaan ole täysin samanlaisia hallintonsa suhteen. Vertailtavuus toteutuu kuitenkin sillä ehdolla, että maiden välillä on riittävästi yhtäläisyyksiä. Samanlaisten maiden vertailussa etsitään aina ensisijaisesti maiden välisiä eroja. Toisenlaisesta näkökulmasta erot saattavat näyttää pieniltä, mutta tutkimuskohteiden sisällä ne ovat merkittäviä. Tutkijan kannattaa keskittyä myös selittämään eron ja etsimään sille seurauksia. Näin löytyy myös valtioiden samankaltaisuuden ulottuvuus. (Hyryläinen 1999, 16-17)

Kritiikki vertailumetodia kohtaan on ollut suhteellisen ankaraa, mutta ristiriitaistakin. Hallintovertailujen käyttökelpoisuus, tarpeellisuus ja uskottavuus ovat olleet kritiikin kohteena. Vertailun käsitteen on myös sanottu olevan kehittymätön. Huonot tilastot tai tilastoinnin kapeus on havaittu myös ongelmina. Kulttuurierot eri maiden välillä ovat suuret, minkä takia vertailujen perustana olevat maakuvaukset täytyvät olla huolellisia. (Salminen 2000, 22-23)

Vertailevassa tutkimuksessa koulutuspolitiikan kentässä on pyritty selvittämään samanlaisuuksia, järjestämään ilmiöitä ja tutkimaan eroja. Suora ilmiöiden vertailu ei kuitenkaan ole välttämättä riittävän haastavaa tutkimuksellisesti. Selitysten etsiminen on seuraava askel. Tällöin mennään pintaa syvemmälle etsimällä selitystä eroavaisuuksille mallien ja trendien kautta. (Opetushallitus 1996, 29)

3 Euroopan koulutusjärjestelmät vertailussa

3.1 Koulutusjärjestelmien kansainvälinen ja eurooppalainen ulottuvuus

Jo tutkimukseni johdannosta kävi ilmi, että tulevaisuudessa olemme entistä sidotumpia kansainväliseen viitekehykseen. Vaikka päätämme omasta koulutuspolitiikastamme, päätöksiä ei tule tehdä tuntematta mitä kansainvälisellä tasolla tapahtuu (Jäppinen 1995, 30). Koulutuspolitiikan kansainvälisyyttä heijastaa myös historia, sillä kansallinen korkeakoulupolitiikka alkoi vasta 1960-luvulla. Kansainvälisyysnäkökulman tarkoituksena on ollut vaikutusten saaminen omaan koulutuslaitokseen ja sen kehittämiseen. (Em., 21) Se on ilmennyt parempien tai parhaiden käytäntöjen etsimisenä ja soveltamisena oman maan koulutusjärjestelmään. Em. tapaan, parastamiseen, perustuu benchmarking-menetelmä, joka on noussut vallitsevaksi vertailunäkökulmaksi koulutusjärjestelmien arvioinnissa. Menetelmä mahdollistaa naapureiden hyvistä ja huonoista kokemuksista oppimisen ja se edesauttaa myös oman paremmuuden markkinointia. (kts. esim. Karjalainen 2002, 11 ja Karjalainen ym. 2001, 25-27)

Myös eri maiden hallitukset ovat havainneet tarpeelliseksi lisätä koulutusjärjestelmiensä tehokkuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Erityisesti koulutusjärjestelmien vertailun tuottamiseen ja kehittämiseen on panostanut OECD, jonka tutkimukset ja tilastotiedot ovat mahdollistaneet myös koulutusjärjestelmien eri osien vertailun. (Opetushallitus 1996, 5 ja Lempinen 2002) OECD on ollut muutoinkin vahva tekijä kansainvälisessä korkeakoulupolitiikassa. Sen vahvuutena on koettu asiantuntijuus ja kattavuus. Korkeakoulupolitiikan kannalta järjestö on merkittävä koulutus- ja tiedepolitiikan arvioinnissa, niihin liittyvissä suosituksissa sekä kansainvälisissä vertailuissa. (Jäppinen 1995, 22)

Koulutustason nostaminen on keskeinen asia yhteiskunnan hyvinvoinnin lisäämisessä ja koulutus nähdään kaikissa OECD-maissa investoinniksi inhimilliseen pääomaan. Kun yhteiskunnan koulutusrahoitusta vähennetään niin rahoitusvastuuta siirtyy yrityksille ja koulutuslaitokselle itselleen. (Laukkanen 1996, 15-16)

Koulutusasioiden suhteellinen osuus myös Eu:n budjetissa on pienentynyt (Sarhimaa 2001). Tulevaisuudessa odotetaan siis uudentyyppistä koulutusajattelua ja tämän seurauksena koulutuksen kehittämistarpeita koskien koulutuksen sisältöä ja järjestämistapoja. Kaikissa maissa pyritään lisäämään koulutuksen tuotosta ja vaikuttavuutta. Tuotosta ei voida parantaa vain lisäämällä määrärahoja vaan vaikuttamalla koulutuksen laadun tekijöihin. Näin ollen koulutuksen vertailututkimus tulee tärkeäksi. Suomen kannalta erityisen tärkeä foorumi koulutuksen vertailussa on OECD. (Laukkanen 1996, 16-17)

Kansainvälisyyden tärkeyttä henkii myös Eurooppa-ulottuvuus, joka on keskeisimpiä koulutuspoliittisia termejä. Sillä tarkoitetaan jäsenmaiden kielten, historian, instituutioiden ja kulttuurin tuntemisen ohella kielitaidon parantamista ja monipuolistamista, tiivistä yhteistyötä, opettajien koulutusta ja vaihtoa, opiskelijoiden liikkuvuutta jäsenmaiden välillä, opetussuunnitelmien eurooppalaistamista, tutkintojen ja jäsenmaissa suoritettujen opintojaksojen tunnustamista sekä yleistä informaatioverkostoa ja kulttuurin tilannekartoitusta. Kansallisen yhteenkuuluvuuden rinnalle tulisi siis herättää eurooppalainen identiteetti, yhteisten arvojen tunnustaminen, toisten kunnioittaminen ja keskinäisen riippuvuuden hyväksyminen. (Raivola 1994, 10)

Vertailevan tutkimuksen nousukausi vallitsee Eurooppa-ulottuvuuden myötä Eu:ssa, jonka toteuttamalla tutkimuksilla pyritään lisäämään jäsenmaiden koulutusjärjestelmien tuntemusta (Laukkanen 1996, 30). Eurooppalaisesta näkökulmasta katsoen koulutusyhteistyö on laajentunut 30 vuoden ajan kansainvälisten yhteistyöohjelmien, suositusten ja tutkintojen tunnustamisen kautta. 2000-luvun näkyvimpiin uudistuksiin kuuluu tutkintorakenteiden yhdenmukaistaminen, ns. Bolognan prosessi, jonka tavoitteena on eurooppalaisen korkeakoulutuksen alueen rakentaminen. (Lempinen 2002 ja Opetusministeriö 2003)

Kansallisten kysymysten voidaan sanoa muuttuvan eurooppalaisiksi. Eurooppalaisen yhteistyön tavoitteena koulutuspolitiikassa onkin talouden kilpailukykyyn, työvoiman liikkuvuuden ja paremman työllisyyden edistäminen sekä niiden myötä koulutuksellisten sisämarkkinoiden luominen. Myös laadun parantaminen on noussut

keskeiseksi päämääräksi. Tavoitteena on, että eurooppalaiset koulutusjärjestelmät olisivat kansainvälisesti katsoen huippuluokkaa. Tämä tavoite edellyttää kaikkien Euroopan maiden koulutusjärjestelmiltä myös kykyä vastata yhteiskunnan ja talouselämän muutoksiin. Samalla järjestelmistä on tehtävä yhteensopivia, jotta ihmiset voivat kouluttautua unionin alueella. (Lempinen 2002)

Korkeakoulutasolla huomattavinta on mielestäni se, että korkeakoulut ovat olleet ensin kansainvälisiä ja sen jälkeen rinnalle on tullut kansallisuus.

Korkeakouluajattelun kansallistumisen syynä oli korkeakouluopiskelijoiden huima kasvu. Sen myötä tarvittiin korkeakoulupoliittista ohjausta ja uusi politiikka edellytti kansainvälistä yhteistyötä, jolle asetettiin uusia vaatimuksia. Näin syntyi kansainvälinen korkeakoulupoliittika. Korkeakoulupoliittikan Suomessa voidaan katsoa syntyneen 60-luvulla, jolloin säädettiin ensimmäinen laki koskien korkeakoululaitoksen kehittämistä. (Jäppinen 1995, 21-22)

3.2 Aikaisempi tutkimusperinne

Vertailututkimusta koulutusjärjestelmistä on tehty hyvinkin paljon. Tutkimusintressiä Suomen koulutusjärjestelmään siivittää brittiläisten tällä hetkellä työstämä tutkimus, jossa tarkastelun kohteena on esikoulun aloitusikä (Aamulehti 26.3.2003 ja 29.3.2003). Opetuksen laadun parantamiseen tähtäävässä tutkimuksessa vertailun perustana tutkijat käyttävät pirkanmaalaisia kouluja. Tutkijat yrittävät selvittää miten koulun aloitusikä vaikuttaa oppimiseen, sillä aikaisempien tutkimusten mukaan suomalaislapset ovat kuitenkin olleet menestyksekkäämpiä teini-iässä.

Suomi on myös itse ollut mukana vertailututkimuksen toteutuksessa. Esimerkiksi Turun yliopisto oli mukana EGSIE-tutkimuksessa (Education Governance and Social Integration and Exclusion in Europe), jonka kohteena oli kahdeksan maan koulutusjärjestelmien hallinnointi (Heino 2000). Kyseinen tutkimus keskittyi maiden koulutuksen hallinnoinnin muutoksen tarkasteluun viimeisenä kymmenenä vuotena ja se oli rajattu koskemaan perus- ja keskiasteen koulutusta.

Koulutusjärjestelmätarkasteluita on tehty Suomessa aikaisemminkin. Seitsemän

maan koulutusjärjestelmävertailu toteutettiin myöskin Turun yliopistossa (Palonen ym. 1992). Maita tarkasteltiin reformien näkökulmasta ja tutkimuksen kohteena oli myös Euroopan ulkopuolisia maita. Vertailun kohteena omassa tutkimuksessani on mukana samoja maita kuin em. tutkimuksessa Alankomaita lukuunottamatta.

Suomessa koulutusjärjestelmiä on tutkinut myös Määttä. Hän on tarkastellut korkeakoulujen hallintomalleja sekä korkeakoulun autonomian, tarkoituksen ja sisäisen hallinnon kytkentöjä. Tutkimuksensa ensimmäisessä osassa Määttä vertaili Suomen korkeakoulujen eri hallintomalleja. Toisessa osassa tarkastelun kohteena olivat korkeakoulujen organisaatiouudistuksen lähtökohdat sekä korkeakoulujen hallinnon rakenne ja toiminta. (kts. Määttä 1971 ja Määttä 1972)

Tampereen yliopistossa järjestettävissä Koha-opinnoissa (Korkeakouluhallinnon ja johtamisen opintokokonaisuus) tehdään myöskin koulutusjärjestelmävertailuja. Vertailut koskevat erityisesti korkeakoulujärjestelmää ja tarkastelut ovat usein hyvin täsmennettyjä ja koskevat tiettyä korkeakoulun toimintoa, esim. koulutuksen tukipalveluita. Koulutusjärjestelmätarkasteluita on tehnyt myös mm. OECD ja siihen liittyvä koulutusindikaattoriprojekti INES. OECD tuottaa erityisesti kansainvälistä koulutusjärjestelmien vertailutietoa ja se on tehnyt koulutusjärjestelmätarkasteluita hyvinkin paljon. Tutkimuksen kohteena on ollut mm. korkeakoulupolitiikka ja erityisesti korkeakoulujen ohjausjärjestelmä (OECD/DEELSA/ED 1994). INES:n tutkimusten tarkoituksena on ollut resurssien ja tuloksien yhteyden selvittäminen niiden säätelyprosessien kautta (Opetusministeriö 1995, 3). INES julkaisee myös Education at a Glance- teosta, josta suomennoksen on tehnyt OECD (kts. OECD 1993 ja Opetusministeriö/Opetushallitus 1994).

3.3 Koulutusjärjestelmien vertailun haasteet

Aikaisempaan tutkimusperinteeseen viitaten koulutusjärjestelmien vertailu ei ole tämän vuosikymmenen juttu. Vertailevassa tutkimuksessa on kuitenkin edetty melko hitaasti, mihin on monia syitä. Esimerkiksi suurin osa vertailututkimuksista käsittelee kerralla vain muutamaa maata, koska samanlaisten tietojen saaminen useasta maasta on hankalaa ja kallista. On havaittu, että käytettävissä ei olekaan ollut paljon vertailukelpoista tietoa ja vertailut ovat jääneet vain joidenkin koulutusasteiden tarkasteluksi historianäkökulmasta. Vaikeinta vertailututkimuksessa on tehdä teemakohtaisia vertailuja, sillä niiden saaminen mielenkiintoisiksi on haasteellista. Ei riitä, että tarkastellaan vain joitakin ulkoisia piirteitä vaan edellytetään syvempiä analyysejä. Syväanalyseissä tarvitaan myös koulutusjärjestelmien rakenteiden kuvausta, koska koulutustasojen jaot vaihtelevat maittain (Opetushallitus 1996, 30).

Perusongelmana on se, että koulutusjärjestelmien ulkoisten piirteiden takaa saattaa ilmetä seikka, joka hankaloittaa vertailuja. Maiden koulutusjärjestelmien vertailu jonkin teeman suhteen edellyttääkin kyseisten maiden koulutuspolitiikan hyvää tuntemusta, jotta esille nostetut asiat tulevat ymmärretyiksi, ja jotta niistä voidaan tehdä johtopäätöksiä. (Em., 29) Järjestelmävertailujen lisäksi tarvitaan myös politiikka-analyysiä. Koulutusta koskevia päätöksiä ei tule siis tehdä tuntematta tarkoin muiden maiden ratkaisuja ja tietämättä mitä kansainvälisellä tai Euroopan tasolla tapahtuu. (Jäppinen 1995, 30) Laajaan kontekstiin paneutumiseen ei kuitenkaan yleensä ole mahdollisuuksia (Opetushallitus 1996, 29). Vertailun ongelmien yksi ratkaisu on ulkopuolinen, riippumaton tarkastelu. Sitä kautta nähdään paremmin ongelmat. Kriittinen ulkopuolinen näkemys onkin yksi koulutuspolitiikan kehityksen edellytys (Jäppinen 1995, 30).

Koulutuspolitiikka on kansallinen asia, mutta koulutusjärjestelmien innovaatioihin ei mailla ole patenttia. Kansainvälinen yhteistyö koulutuksen saralla on joka tapauksessa välttämätöntä. Edellytetään, että koulutusjärjestelmämme on kilpailukykyinen ja joustava. Taustalla tässä on elinikäinen oppiminen, sillä koulun kehittämisen tulisi olla jatkuva prosessi. (Sarjala 1996, 12)

Lähtökohtahan on se, että Euroopan maat ovat erilaisia ja eri maiden koulutusjärjestelmät poikkeavat toisistaan paljonkin. Yhteistyö koulutuksen saralla ei välttämättä tähtää yhdenmukaistamiseen vaan erojen havaitsemiseen ja hyväksymiseen. Perimmäinen tarkoitus on kuitenkin oman maan tarpeet, sillä koulutuksen kehittäminen lähtee kansallisesta strategiasta. Osaamisella ja tiedolla kilpaileminen on kova haaste koko Euroopan näkökulmasta, sillä vaikkakin koulutustaso nousee, erot Euroopan sisällä ovat suuret. (Lempinen 2002 ja Sarhimaa 2001)

4 Koulutuspolitiikka Eu:ssa

4.1 Koulutuspolitiikka ja Eu

Eu:ssa vallitsee kielen, kulttuurin ja järjestelmien monimuotoisuus.

Koulutusjärjestelmiä on kehitetty kansallisissa puitteissa ja suhteellisen erillään toisistaan. Mailla on erilaiset säännöt, opetussuunnitelmat ja koulutusohjelmat.

Koulutuksen monimuotoisuutta arvostetaan, mutta samalla tarvitaan yhä enemmän yhteistyötä ja liikkuvuutta. Tietoisuus yhteistyön tarpeesta on lisääntynyt viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Sen myötä koulutuspoliittinen toiminta on aktivoitunut. (Euroopan komissio 2002, 5 ja Raivola 1994, 9) Eu:n koulutuspolitiikalla tarkoitetaan poliittisten ja hallintoelinten jäsenmaita koskevia sitovia päätöksiä.

Politiikka lausutaan myös tavoitelausumin, pöytäkirjoin, toimintaraportein ja kansallisesta suunnittelu- ja toteutusvastuussa olevien poliitikkojen ja virkamiesten tapaamisilla ja yhteistyöllä. Koulutuspolitiikan toteuttamisen ensisijainen väline Eu:ssa on monimuotoinen koulutusjärjestelmä (Raivola 1994, 5-9).

Vaikka koulutusasioiden suhteellinen osuus Eu:n budjetissa on pienentynyt, koulutusasiat kuuluvat entistä tiiviimmin Eu:n toimialaan. Unionilla ei ole kuitenkaan päätäntävaltaa koulutusasioissa ja koulutuspolitiikasta Eu-tasolla on säädettykin vain yksi direktiivi. Eu:ssa koulutusjärjestelmien rakenne ja opetusohjelmien sisältö ovat jäsenvaltioiden vastuulla. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti Eu voi tukea tai täydentää maiden toimia tietyillä koulutusaloilla laadun ja lisäarvon tuottamiseksi. Euroopan laajuisen koulutusyhteistyön tarve on siis olemassa. Koulutuksen järjestäminen on kuitenkin jäsenvaltion sisäinen asia, vaikka paineita kansainvälistymiseen onkin. (Sarhimaa 2001 ja Euroopan komissio 2002, 5)

Koulutukseen suhtaudutaan voimakkaan välineellisesti, vaikka se on keskeinen instrumentti taloudellisen, poliittisen ja yhteiskunnallisen muutoksen hallitsemiseksi. Koulutuksen kannalta välittömin paine aiheutuu laajenevan kansainvälistymisen seurauksena, mikä näkyy mm. kiihtyvänä kansainvälisenä kilpailuna.

Yhtenäistymispaineita koulutukseen tulee myös muista yhteiskuntasektoreista, sillä yhteisön kilpailukyvyyn lisäämisessä, keskinäisen luottamuksen ja koheesion

rakentamisessa sekä solidaarisuuden vahvistamisessa koulutus on nähtävä keskeisenä tekijänä. Sitä varten on pidettävä huoli jäsenmaiden koulutusjärjestelmien tasosta ja vertailtavuudesta. On sanottukin, että koulutuksen lopputulosten on oltava yhteismitallisia eri järjestelmien erityislaatuudesta huolimatta. (Raivola 1994, 7 ja 11)

Paineita kansainvälistymiseen tulee myös koulutusjärjestelmän sisäisistä tavoitteista: koulutusjärjestelmän on oltava avoin ja joustava. Jokaisen jäsenmaan koulutustaso on oltava niin riittävä, ettei yhteisön kilpailuasema maailmanmarkkinoilla vaarannu. Koulutus nähdään lisäksi keskeisenä innovaatiojärjestelmän osana. Siksi sen laatu myös kansallisista intresseistä katsottuna on varmistettava. (Em., 11 ja 17)

Yhteistyötä myös eri järjestelmien välillä on tehostettava. Erityisesti on painotettava koulutuksen tasa-arvon toteutumista. Koulutusta ei pidä kuitenkaan eristää muusta yhteiskunnallisesta toiminnasta. Tavoitteisiin on pyrittävä yhdessä mm. paikallisten sektoriviranomaisten kanssa. (Em., 11) Yhteistyö ja tietoisuus muiden maiden tilasteesta alaa vallanneen benchmarking-menetelmän kautta on yksi kannustusväline oman toiminnan parantamisessa (Lempinen 2002).

Yhteisöä on syytetty demokratiavajeesta, sillä päätökset valmistellaan salaa asiantuntijoiden toimesta ja päätetään kansallisen päätösvallan ulottumattomissa. Koulutussektori on ottanut kritiikin vakavasti. Yhteisön koulutusnäkemystä on kritisoitu myös taloudellisen funktion korostamisesta. Näin menetellen yhteisö on toteuttanut alkuperäistä tehtäväänsä taloudellisena liittymänä. Kulttuurin siirto- ja kehittämistehtävät ovat koulutusjärjestelmän kansallisia tehtäviä, joihin yhteisö ei halua eikä voi puuttua. Sen sijaan se on ottanut voimakkaasti kantaa koulutuksen valikointitehtävään vaatiessaan lähes kaikissa asiakirjoissaan mm. koulutustarjonnan monipuolistamista. (Raivola 1994, 7)

Koulutuksen subsidiariteettiperiaatteen kunnioittamiseen on ollut joissakin maissa yhteiskuntafilosofinen suhtautuminen. Yhteiskunnalliset palvelutehtävät on hoitanut taho, joka on siihen parhaiten kyennyt. Palvelujen tarjoajan ja valtion suhde on ollut lähinnä rahoitussuhde. Eurooppalainen henki on ollut valmis tukemaan ns.

ruohonjuuritasoa, mutta ei virallista organisaatiota. Tämä näkyy selvästi yhteisön tavoitteesta muodostaa ihmisten Eurooppa. Samanlainen kiista on ajatusten välillä, jotka painottavat koulutusta työllisyys- ja elinkeinopolitiikan välineenä. (Em.)

Keskeistä eurooppalaisen koulutuksen kilpailukyvyyn parantamisessa on kuitenkin koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantaminen. Tutkintorakenteiden läpinäkyvyys parantaa kansalaisten mahdollisuuksia hyödyntää vapaan liikkuvuuden oikeutta Euroopassa. Tutkintojen keskinäinen tunnustaminen on ollutkin jo pitkäaikainen Eu-politiikan alue. Tällä hetkellä on käynnissä korkeakoulutasoa koskeva tutkintojen harmonisointi, ns. Bologna-prosessi. Vaikkakin Bolognalta puuttuu sitovuus ja velvoittavuus, siitä voi tulla esille vähitellen sitovia osia. (Opetusministeriö 2003).

Eu:n jäsenvaltioiden koulutusasioista vastaavat ministerit ja Euroopan komissio asettivat vuonna 2002 tavoitteet, jotka on saavutettava kansalaisten ja koko unionin edun kannalta vuoteen 2010 mennessä. (Euroopan komissio 2002, 4)

Eurooppa-neuvoston mukaan: ”Siitä on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta.” Muutokset edellyttävät haastavaa ohjelmaa mm. koulutusjärjestelmien nykyaikaistamiseksi. Eurooppa-neuvosto kehotti aloittamaan laajan keskustelun koulutusjärjestelmien konkreettisista tavoitteista. (Em., 7)

Tavoitteiden myötä Eu:n koulutusalueella alkaa vaihe, jonka perustana ovat erilaiset järjestelmät ja yhteiset tavoitteet. Jäsenvaltioiden odotetaan myös osallistuvan näihin tavoitteisiin. (Em., 4) Vaateita jäsenmaita kohtaan on tullut myös Eurooppa-neuvoston taholta. Se on tehnyt pyynnön, että neuvosto, komissio ja jäsenvaltiot ryhtyisivät tarvittaviin toimenpiteisiin omaan toimivaltaansa kuuluvilla aloilla tavoitteiden saavuttamiseksi. (Euroopan komissio 2000) Koulutusjärjestelmien tulevaisuuden tavoitteita koskeva yksityiskohtainen työohjelma hyväksyttiin helmikuuussa 2002. Siinä luetellaan tärkeimmät välineet, joilla tuetaan ja mitataan edistymistä. (Euroopan komissio 2002, 8)

Eu:ssa yhteisiä järjestelmiä tai toimenpiteitä voidaan hyväksyä vain neuvostossa kokoontuvien opetusministerien ja Eu:n parlamentin yhteisellä päätöksellä. Näiden alueiden lisäksi Eu:ssa on käynnistetty useita koulutusalaan koskevia aloitteita, jotka perustuvat jäsenmaiden poliittiseen yhteistyöhön. Aloitteiden pohjana ei ole Eu-direktiivit vaan ne perustuvat suosituksiin, komission tiedonantoihin, neuvotteluihin tai muihin valmisteluasiakirjoihin. Tämäntyyppinen poliittinen yhteistyö on viime vuosina saanut koulutusallalla useita muotoja (kts. luku 4.3.2). (Em., 6)

4.2 Eu:n koulutuspolitiikan muotoutuminen ja periaatteet

Yhteisö on 1980-luvun puoliväliin asti varovaisesti pyrkinyt muotoilemaan koulutuspoliittista kantaansa, ei tekemään varsinaista koulutuspolitiikkaa, johon sillä ei olisi ollut välineitäkään. Poliitiikan muotoilussa pyritään välttämään ylirationaalista suunnittelua. Tavoitteita ei siis määritellä etukäteen tiukan tarkasti ja sitovasti vaan toimintapolitiikan muotoilu on valta- ja arvopoliittinen prosessi, jossa ajetaan jäsenmaiden kansallisia etuja. Parhaiten se toimii valvomalla jäsenmaiden organisaatioiden toimintaa ja tuloksia, joilla on keskeinen merkitys toimintajärjestelmässä. (Raivola 1994, 8)

Politiikan tekeminen on kokoonpanoprosessi, jossa identifioidaan mahdolliset vastustajat ja kannattajat sekä hankitaan muodolliselle päätöksenteolle tarpeellinen tuki. Edellytyksenä on, että päätöksenteon kohteena olevan instituution kulttuurin luonne tunnetaan tarkoin ja päätöksenteossa on mahdollisuus käyttää sekä negatiivisia että positiivisia näkökohtia halutun tavoitteen saavuttamiseksi. Koulutuspolitiikassa tämä on vaikeaa, koska koulutusinstituutio on voimakkaasti sidonnainen historiaansa ja kulttuuriinsa. Esteen koulutuspoliittisen yhtenäistähön muodostumiselle perustaa jo kansallisella tasolla koulutusjärjestelmän sisäisen toimintalogiikan johdosta opettajakunta, joka itsenäisessä työssään voi vesittää päätökset, joita ei pidä mielekkäinä. (Em.)

Koulutuspolitiikan muotoutumisen lisäksi on tarkoituksenmukaista kartoittaa Eu:n koulutuspolitiikan yleisperiaatteita, jotka ovat

- Läheisyysperiaatteen kunnioittaminen.
- Hyvin organisoidun yhteistyön korostaminen sekä kansallisten koulutusjärjestelmien että koulutusinstituution ja muiden yhteiskunnan osa-alueiden välillä. Yhteisön puuttumisen koulutusjärjestelmien toimintaan on tuotava lisäarvoa toiminnalle.
- Tarvittaessa yhteisön on ryhdyttävä välittömään suoraan toimintaan. Tähän antaa oikeuden em. lisäarvon saavuttaminen. Yhteisön on toimittava katalysaattorina kansalliselle koulutuspolitiikalle.
- Koulutuksen intressiryhmien osallistuminen valmistelu- ja suunnittelutyöhön on varmistettava.

(Raivola 1994, 12)

Eu:ssa korostuu subsidiariteettiperiaate, jonka mukaan päätöksenteko on tehtävä mahdollisimman lähellä sen kohdetta, kansalaista. Toisaalta kuitenkin jäykkä läheisyysperiaatteen noudattaminen tekisi mitättömäksi yhteisön aloitteet kansallisen koulutuspolitiikan tukemiseksi. Koulutuksen sektori ei myöskään ole aina ollut unionin asialistalla tärkeimpiä ja keskeisimpiä. Komissio ja ministerineuvosto ovat laatineet useita kymmeniä koulutusta koskevia päätöslausemia ja työstäneet muistioita, raportteja ja tutkimuksia, joilla on ollut suuri ohjaava merkitys jäsenmaiden koulutusajattelulle. Erityisesti säännölliset opetusministerineuvoston kokoukset ovat tuottaneet ainakin moraalisesti velvoittavia päätöslausemia ja johtopäätöksiä. (Em., 5-6)

Eu-politiikan toteuttamiselle on siis useita metodeja. Metodit jaetaan viiteen ryhmään, joista kovin metodi on yhteisömetodi, joka koostuu normien annosta, tulkinnasta ja soveltamisesta. Avointa koordinaatiota pidetään Eu-politiikan ns. pehmeänä metodina ja se nähdään reittinä pehmeiden politiikkametodien problematiikkaan. Pehmeä metodi toteutuu Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja komission suositusten perusteella. Niillä ei ole kuitenkaan sitovaa voimaa. (Ahonen 2003, 223-224) Seuraavaksi käsittelemme erikseen yhteisömetodia ja avointa koordinaatiota.

4.3 Eu:n koulutuspolitiikan toteuttamisvälineet

4.3.1 Koulutuspolitiikan sääntelypohja

Euroopan unionissa koulutuksen järjestämisen muodot, rakenteet ja sisällöt kuuluvat asioihin, joista jäsenmaat päättävät itse. Unioni ei tee päätöksiä, jotka muokkaavat jäsenmaiden koulutusjärjestelmiä tai –politiikkoja. Koulutuspolitiikka ei ole kuitenkaan jäämässä Euroopan integraation ulkopuolelle, päinvastoin. Kun kehittämisen linjauksia tehdään, siirtyy käytännön valtaa jäsenvaltiosta Eu:lle ilman eurooppalaista lainsäädäntöä. Unionia ei siis voida selkeästi erottaa lainsäädännön tasolla. (Lempinen 2002)

Eu:lla ei ole sopimuksin esitettyä normistoa tai lainsäädäntöä, joka antaisi raamit yhteisössä harjoitettavalle koulutuspolitiikalle. Rooman sopimuksen tasolla esiintyy vain yksi koulutusta käsittelevä artikla. Se antaa mahdollisuuden esittää yleisiä periaatteita jäsenmaiden ammatilliselle koulutukselle ja ohjata tutkintojärjestelmän kehittämistä. Eu:n harjoittamaan koulutuspolitiikkaan liittyvät koordinoitidirektiivit, joita luonnehtii ns. minimiperiaate. Periaatteella tarkoitetaan sitä, että jäsenmaa voi omassa maassaan asettaa tiukemmat standardit, mutta sen on tunnustettava muissa jäsenmaissa alhaisemmilla standardeilla tuotetut kelpoisuudet. Koordinoitidirektiivit ovat sitovia, mutta ne voivat joustaa eli koordinointi ei koske maan oppisisältöjä ja koulutuksen organisointia. Direktiivit eivät kuitenkaan ole suorina, sillä niiden perusta ei ole koulutuksellinen vaan niissä on kyse koulutuksen ja työn liitännäsongelman helpottamisesta. Nämä ovat ns. sektoridirektiivejä. Yleisiä koulutusdirektiivejä on säädetty vähän. (Raivola 1994, 5-6)

Yhteisön norminannossa on noudatettava laillisuuperiaatetta: vain niistä asioista päätetään, jotka sopimuksessa on määritelty ratkaisuvallan piiriin. Normit neuvostossa ja parlamentissa on yleensä annettava määränemmistöllä ja päätökset yhteistoiminnasta yksimielisesti. Koulutuksen monitahoisten liittymien vuoksi valmisteluissa kuullaan yleensä talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa ja keskeisissä asioissa hankitaan parlamentin mielipide. (Em., 10) Eu:n integraation syventyminen on yhdenmukaistanut julkishallintoon kohdistuvaa oikeudellista

sääntelyä. Eurooppalainen hallinto-oikeus koskee kuitenkin vain sellaista hallintotoimintaa, jolla on merkitystä yhteisön oikeuden kannalta. Kansallinen julkishallinnon toiminta jää eurooppalaisen hallinto-oikeuden ulkopuolelle. (Husa 2000, 60-61)

Näyttää siltä, että yhteisöön liittyminen ei ole ainakaan tiukentanut koulutuspoliittista norminantoa siitä, mihin pohjoismaissa on totuttu. Eu:ssa on lainsäädännöllisesti suhteellisen vähän koulutusta suoraan koskevia normeja. Direktiivi on siirrettävä kansalliseen lainsäädäntöön. Näin ollen ymmärretään ettei normeja haluta laajentaa sinne, missä niitä ei ole totuttu soveltamaan. Kun koulutuksen rakenteita, kestoja ja tutkintoja ei voida eikä tule ohjata direktiivein, on koulutusinstituution toiminnan tulosten laadusta ja riittävydestä yhteisön kannalta huolehdittava muilla keinoin. Toimintavaihtoehtoina jäävät toiminta- ja informaatioverkostojen rakentaminen ja henkilöstövaihdon tukeminen. Kolmas keino on ylikansallisten yhteisprojektien organisointi eri osapuolten välillä. (Raivola 1994, 7-13)

Maastrichtin sopimukseen kuuluu omana kappaleenaan kaksi artiklaa koulutukseen liittyen, jotka ovat saaneet sisältönsä Sokrates-ohjelmasta. Niiden puitteissa kansallista päätäntävaltaa pidetään loukkaamattomana, joten yhteistyö ja koulutuksen sopeuttaminen on tarkoitus aikaansaada kannusteiden avulla. Toimenpiteiden ulkopuolelle suljetaan koulutuslainsäädännön harmonisoiminen. Konkreettisina tavoitteina nähdään erityisesti opiskelija-, opettaja- ja nuorisovaihtojen edistäminen sekä informaatiövaihdon kehittäminen ja Eurooppa-dimension ottaminen mukaan opetukseen. (Em., 9)

4.3.2 Avoin koordinaatio

Avoin Eu:n koulutuspolitiikan toteuttamisessa on tällä hetkellä avoin koordinaatio. Avoimen koordinaation on määritellyt Eurooppa-neuvosto asettaessaan Eu:lle strategisen päämäärän saavutettavaksi vuoteen 2010 mennessä (kts. luku 4.1). Tällöin avoin koordinaatio määriteltiin menetelmäksi, jota voidaan käyttää poliitikkojen koordinointiin eri aloilla, esim. koulutusosalalla. Tämän avoimen koordinoitimenettelyn

pääasiallisena tavoitteena on lisätä lähentymistä Eu:n tärkeimpiin päämääriin auttamalla jäsenvaltioita kehittämään asteittain omia politiikkojaan niiden suuntaisiksi. Menetelmä siis toimii välineenä, jolla mitataan ja tuetaan edistymistä tässä tavoitteessa. Se keskittyy yhteisten ongelmien ja tavoitteiden selvittämiseen, hyvien toimintatapojen levittämiseen, edistymisen ja saavutusten mittaamiseen. Näillä edistetään kansallisten toimien lähentymistä yhteisiin päämääriin ja verrataan eurooppalaisia saavutuksia Euroopan tasolla sekä maailmanlaajuisesti. (Euroopan komissio 2002, 7-10 ja Opettaja-lehti 2002)

Uutena käsitteenä menetelmä on määritelty myös keinoksi levittää hyviä toimintatapoja ja auttaa jäsenvaltioita kehittämään asteittain vastaavia toimintoja omassa maassaan. Yksityiskohtaisemmin sillä tarkoitetaan arviointimenetelmää, jolla seurataan asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Menetelmän välineitä ovat indikaattorit, vertaileva analyysi, hyvien toimintatapojen vertailu sekä keskinäiseksi oppimisprosessiksi tarkoitetun määräämällisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen. (Opettaja-lehti 2002)

Jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen koordinointi oli ensimmäinen yhteys, jossa käsitettä avoin koordinointi käytettiin. Eurooppa-neuvosto on myöhemmin lausunut julki laajennuksia avoimen koordinoinnin alaan sekä strategian, jonka tärkeisiin toimenpanoihin avoin koordinointi kuuluu. Sen mukaan strategian toimeenpano taataan parantamalla olemassa olevia prosessia, ottamalla käyttöön avoin koordinaatio kaikilla tasoilla ja kytkemällä se entistä vahvempaan Eurooppa-neuvoston rooliin. (Ahonen 2003, 225-226) Avoin koordinoitimenetelmä on oltava mukautettavissa myös eri politiikan aloille ja Eu:n tulevaan kehitykseen (Euroopan parlamentti 2003).

Avoin koordinointi on työllisyys- ja sosiaalipolitiikan lisäksi laajentunut muille politiikkalohkoille. Vuonna 2000 avoimen koordinoinnin soveltamisalaa laajennettiin etenkin hyvinvointipolitiikkojen piirissä, jolloin myös aiempia menetelmiä nimettiin uudelleen avoimeksi koordinaatioksi. Avoin koordinointi kattoi Eu:n toimintaloista kolmanneksen keväällä 2003, mutta sen käyttöönotto on kuitenkin edennyt eri

nopeuksia eri toimintaloikoilla. Juuri koulutuslalla sen soveltamista lykättiin vuoteen 2002. (Ahonen 2003, 226-228)

Eu:n eri toimialueet ovat kehittäneet avoimesta koordinaatiosta itselleen omat sovelluksensa (kts. esim. Euroopan parlamentti 2003) Opetus-, koulutus- ja nuorisoasioissa se rakentuu jo vakiintuneille menettelytavoille. Tavoitteena opetuslalla on opetus- ja koulutusjärjestelmien laadun parantaminen, pääsyn parantaminen oppimiseen sekä opetuksen ja koulutuksen avaaminen koko maailmaan nähden. Tällä alueella on määritelty myös indikaattorit menetelmän soveltamiseksi. (Ahonen 2003, 229)

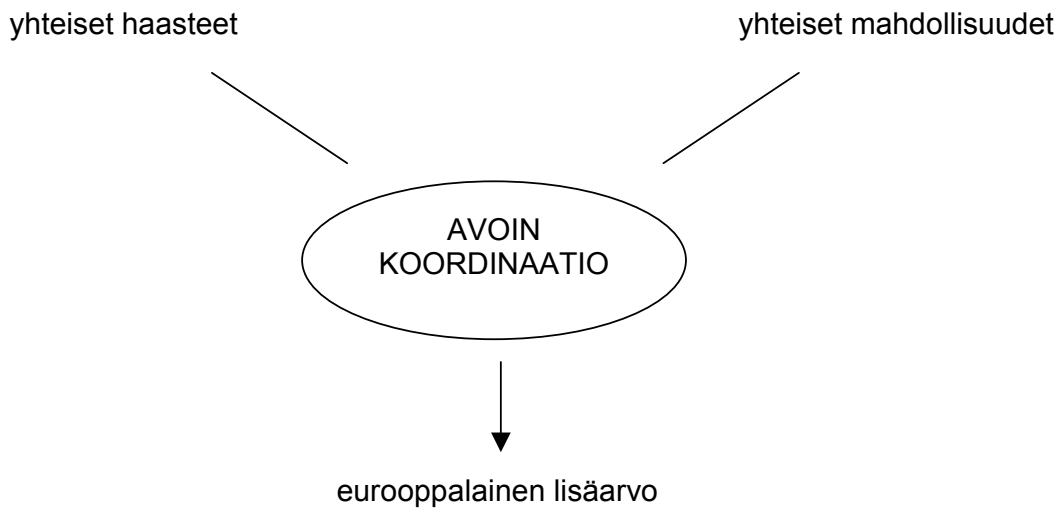
Vastuu yhteisten tavoitteiden saavuttamisesta kuuluu ensisijaisesti 'erilaiset järjestelmät ja yhteiset tavoitteet'- ohjelmaan osallistuville maille. Neuvoston ja komission työskentelyyn kuuluu Eu:n puitteissa ja avoimen koordinoinnin mukaisesti pääasiallisesti se, että ne mahdollistavat tämän prosessin toteuttamisen tukemalla jäsenvaltioita niiden toimissa parantaa koulutusjärjestelmiään tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden lisäksi täytäntöönpanoprosessiin kuuluu Euroopan talousalueen maat ja ehdokasmaat, yhteensä kolmekymmentä maata. (Euroopan komissio 2002, 32)

Opetusalalla avoimella koordinoinnilla on tarkoitus kehittää johdonmukaista ja kokonaisvaltaista strategiaa yhteisön toiminnan ja ns. eurooppalaisen lisäarvon kasvattamiseksi. Strategiassa on kaksi pääasiallista toiminta-aluetta:

- Yhteisiin haasteisiin liittyvät toimet, joiden tarkoituksena on edesauttaa jäsenvaltioita parantamaan koulutusjärjestelmiään.
- Koulutusalan kansainvälistä toimintaa koskevien mahdollisuuksien hyödyntäminen.

(Opettaja-lehti 2002)

Toiminta-alueiden kautta avointa koordinaatiota voisi kuvata seuraavasti:



Kuva 1. Avoin koordinaatio

Menetelmän tavoitteet koulutusallalla voidaan määrittellä keinoksi mahdollistaa vastavuoroinen vertailu ja oppiminen sekä vähentää samalla muutoksiin ja uudistuksiin kuuluvia riskejä. Muutokset ja uudistukset ovat tehokkaimpia kun ne perustuvat parhaaseen saatuun kokemukseen ja kun niitä voidaan vertailla. Jotta hyviä käytäntöjä voitaisiin siirtää toisiin maihin, on oleellista tietää tärkeimmät tekijät, jotka vaikuttivat uudistusten onnistumiseen muualla. Muuten ongelmaksi koituu jäljittely, jolla ei saavuteta toivottuja tuloksia. Kun on tiedossa, että muutkin pyrkivät ohjaamaan muutosta tiettyyn suuntaan, uudistaminen on yhä kannustavampaa ja siihen liittyvät poliittiset riskit vähenevät. Tästä on kyse avoimessa koordinoitimenettelyssä. Näitä keinoja on käytettävä, jotta koulutusjärjestelmien tulevaisuuden tavoitteita koskeva yksityiskohtainen työohjelma voitaisiin panna onnistuneesti täytäntöön. (Euroopan komissio 2002, 10)

Koulutusallalla avointa koordinaatiota tuetaan myös muilla eurooppalaisilla yhteistyömuodoilla, joita ovat yhteisön ohjelmat, toimintaohjelmat, päättäjien vierailut, vertailevat ja tulevaisuutta koskevat tutkimukset, tilasto- ja muiden tietojen keruu, kokeiluhankkeet ja vastaavat. (Opettaja-lehti 2002) Toisilta oppiminen on avoimen koordinoitimenetelmän keskeinen osatekijä ja tärkein tapa, jolla tämä menetelmä voi

tukea alueellisten ja kansallisten koulutuspoliitikkojen parantamista. (Euroopan komissio 2002, 35)

Kuten aiemmin mainitsin, avointa koordinaatiota pidetään Eu-politiikan ns. pehmeänä metodina, joka toteutuu Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja komission suositusten perusteella. Niillä ei ole kuitenkaan sitovaa voimaa. Eu:ssa pehmeät politiikkametodit ovat kovien metodien katvealueita, mutta pidemmällä aikavälillä ne ovat edeltäneet kovempien metodien sovelluksia. Ainakaan vielä vuonna 2003 avoimella koordinaatiolla ei ollut Eu-oikeudellista pohjaa huolimatta työllisyyspolitiikan koordinoinnin asemasta perustamissopimuksessa. On myös kiinnitetty huomiota siihen, että avoin koordinaatio ja eurooppaoikeudellinen norminanto etenevät rintarinnan. (Ahonen 2003, 223-231)

Joissakin yhteyksissä on korostettu, että avoimen koordinoitimenettelyn tavoitteena ei ole pyrkiä yhdenmukaistamiseen vaan molemminpuolisen oppimisprosessin avulla tietynlaiseen yhtenäisyyteen. Se on vain yksi toimintamahdollisuus, jolla ei ole tarkoitus korvata lainsäädäntötyötä. Erillisiä politiikan lohkoja on käsiteltävä eri tavoin ja käyttää erityisiä avoimia koordinoitimenetelmäprosessia. Tosiasia on, että Euroopan parlamentti on ainoa toimielin, joka voi Euroopan tasolla valvoa poliittisia prosesseja ja avointa koordinoitimenetelmää. Tulee kiinnittää huomiota siihen, että menetelmän on oltava avoin, joustava ja läpinäkyvä. Euroopan parlamentin lisäksi myös jäsenvaltioiden parlamenteilla on oltava asianmukainen vaikutusvalta ja vastuu avoimessa koordinoinnissa. (Euroopan parlamentti 2003)

5 Koulutusjärjestelmien hallinnon vertailu

5.1 Perustelut tutkimuskohteiden valinnalle

Vertailututkimuksen kohdemaina ovat Suomi, Ruotsi, Iso-Britannia ja Alankomaat. Vertailuperustana on Suomen koulutusjärjestelmä, jonka relevanttiutta voi perustella sen kiinnostavuudella. Vastaavasti Ruotsi naapurimaanamme, pohjoismaana ja Eu:n jäsenenä on monin tavoin vaikuttanut suomalaiseen koulutukseen, sillä Ruotsin koulutuspolitiikan ratkaisuja löytyy meidän järjestelmästämmme. Ruotsi on myös toinen esimerkki, Suomen lisäksi, pohjoismaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta, jossa valtion rooli on noussut keskeiseksi (Palonen ym. 1992, 11-12). Isoa-Britanniaa taas on pidetty mallimaana sovelletuille koulutuspolitiikan ratkaisuille. Tämä vuoksi on tarkoituksenmukaista ottaa maa mukaan tarkasteluun. Iso-Britannia on myös kielisyyden takia ollut paljon käytetty vertailumaa. (Opetusministeriö 2002, 32) Alankomaat hyvinvointimaana on perusteltu tutkimuskohde. Se on tullut tunnetuksi mm. 1980-luvulla korkeakoulupolitiikan laajamittaisista uudistuksista (esim. New Public Management), jotka on toteutettu tiukan talouden politiikalla (Palonen ym. 1992, 11-12).

5.2 Koulutuksen lainsäädäntöperusta

Suomessa on yksityiskohtainen opetustointa koskeva lainsäädäntö. Instituutioita koskevaa lainsäädäntöä on haluttu kuitenkin kehittää yleisen puitelainsäädännön suuntaan. Ensimmäisen ja toisen asteen koulutusta sekä aikuiskoulutusta koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 1999, jolloin instituutioihin perustuva lainsäädäntö korvattiin yhtenäisemmällä lainsäädännöllä. Koulutusjärjestelmä säilytettiin ennallaan, mutta uudessa lainsäädännössä kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien sekä koulujen itsensä päätösvaltaa lisättiin. Koulutuksen järjestäjät siis päättävät tällä hetkellä itsenäisesti oppilaitoksista, joissa koulutusta annetaan. Myös työaikajärjestelyistä päätetään paikallisesti. Perusopetuksen merkittävin jako oli peruskoulun jako ala- ja yläasteeseen. Se on kuitenkin poistumassa.

Suomessa yliopistoja koskeva laki uudistettiin vuonna 1998. Yliopistolaisissa ja yliopistoasetuksessa säädetään mm. yliopistojen tehtävistä sekä tutkimuksesta ja opetuksesta. Korkeakoulututkintoja säätelee erillinen lainsäädäntö asetusten tasolla. Asetuksissa säädetään myös ammattikorkeakoulututkinnoista. Varsinainen ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö sisältyy erilliseen ammattikorkeakouluja koskevaan säädöstöön. (Eurydice/Eurybase Suomi 2002, 5)

Ruotsissa säädökset koulutusjärjestelmästä sisältyvät lakiin koulutuksesta (the Education Act), lakiin korkeakoulutuksesta (the Higher Education Act) sekä lukuisiin muihin säännöksiin ja määräyksiin. Vuodesta 1998 lähtien mm. esikoulutoiminta ja kouluikäisten lasten päivähoito siirrettiin sosiaalipalvelulain (the Social Services Act) piiristä koulutuslakiin. Säädökset ja lait koulutusjärjestelmän osalta asettaa parlamentti, joka myös päättää määrärahojen yleisestä kohdentamisesta koulutukselle osana budjettiprosessia. Hallituksen tehtävänä on antaa määräyksiä ja yleisiä linjauksia koskien kaiken tasoista koulutusta. Hallitus myös asettaa opetus suunnitelman (syllabi) peruskoulutusjärjestelmälle. Ylemmän toisen asteen koulutukselle ja aikuiskoulutukselle opetus suunnitelman asettaa kansallinen kouluvirasto (the National Agency of Education).

Koulutusjärjestelmä on viime vuosikymmenen aikana käynyt läpi perusuudistuksia, jotka ovat muuttaneet valtion roolia. 1980-luvulla ja 1990-luvun alkupuolella Ruotsin julkishallinto koki pitkän tähtäimen hajautusprosessin, kun tavoite- ja tulos-painotteista ohjausjärjestelmää alettiin soveltamaan. Sillä korvattiin tarkkoihin säädöksiin ja lähestymistapoihin perustuva näkökulma. Hallituksen antamien puitteiden mukaan paikallishallinnon viranomaisille annettiin laajaa autonomiaa koulujen hallinnossa. Lainsäädännön, määräysten ja opetus suunnitelman sekä valtionapujen kohdentamisen kautta valtio on laatinut yksityiskohtaisia ohjeita ja sääntöjä koulutustoimille. Vastuu useista merkittävistä alueista korkeakoulutuksesta on siirretty keskushallinnosta koulutuslaitoksen tasolle. (Eurydice Sweden 2001, 7)

Ison-Britannian koulutusjärjestelmän lainsäädäntöperusta sisältyy parlamentin säädöskokoelmaan (a series of Acts of Parliament). Oleellisin normi on laki koulutuksesta (the Education Act) vuodelta 1996, joka kumosi aiemmat säädökset

muuttamatta kuitenkaan niiden sisältöä. Tätä koulutuslakia sovelletaan sekä Englannissa että Walesissa. Parlamentin antamat lait antavat ministereille tai muille viranomaisille lainsäädäntövaltaa hallinnollisten yksityiskohtien sääntelyyn delegoidun lainsäädäntövallan tai toissijaisen lainsäädännön kautta. Tämä tulee esille määräysten kautta, joita antaa ministeri/kansliapäällikkö (Secretary).

Kansallinen opetussuunnitelma (the National Curriculum) otettiin koulutuksen uudistuslakiin vuonna 1988. Tämä laki toi korkeatasoista vallan delegointia kouluille erityisesti rahoituksen osalta. Muiden uudistuksien kanssa delegointi laajensi koulujen autonomiaa johtamisessa ja rahoituksessa. Jatko- ja korkeakoulutusta koskeva lakiuudistus (the Further and Higher Education Act) astui voimaan vuonna 1992. Laki erotteli yliopistot ja ammattikorkeakoulut ja sen puitteissa perustettiin myös uudet rahoitusinstituutit (funding councils) jatko- ja korkeakoulutuslaitoksille. Laki myöskin muutti jatkokoulutuslaitokset paikallishallinnon kontrollista korporatiiviseksi elimiksi eli itsenäisiksi juridisiksi henkilöiksi. Laki koulujen standardeista ja kehyksestä (the School Standards and Framework Act) vuodelta 1998 siirsi standardit lainsäädännön tasolle ja määritteli uuden kehyksen yhteisöstä ja rahoituksesta sekä vapaaehtois kouluista. (Eurydice United Kingdom 1999, 11)

Viime vuosien aikana toteutettu laaja-alainen koulutuksen uudistusohjelma henkii Ison-Britannian koulutuksen agenda, jonka punaisena lankana on tällä hetkellä koulutusstandardien lisääminen, sosiaalisen väheksymisen poistaminen ja mahdollisuuksien avaaminen elinikäiselle oppimiselle. (Em.) Perus- ja lukiokouluille on hiljattain laadittu uudet opetussuunnitelmat ja oppimäärät sekä peruskoulun opetussuunnitelmia on muutettu niin, että se kattaa myös kuusivuotiaiden esikoululuokat ja koululaisten iltapäiväkodit. Tällöin myös esikoulutukselle laadittiin ensimmäinen opetussuunnitelma. Korkea-asteen koulutusala on laajentunut ja niissä on ryhdytty soveltamaan tavoiteohjausta. (Eurydice Iso-Britannia 2003)

Alankomaissa on parlamentaarinen järjestelmä, jossa parlamentti yhdessä hallituksen kanssa muotoilee lainsäädännön. Hallitus vastaa täytäntöönpanosta. Kaksi valtion ministeriä (State Secretaries) ovat vastuussa asetettujen politiikan rajojen puitteissa ensimmäisen ja toisen asteen koulutuksesta sekä kulttuurista ja

mediasta. Koulutusjärjestelmästä säädelään keskuslaeilla, joiden toteuttamisesta vastaa delegoidun lainsäädäntövallan kautta koulut. (Eurydice Netherlands 2002, 3-4) Koulun käynnin velvollisuus tulee oppivelvollisuuslaista (the Compulsory Education Act) vuodelta 1969. Se täytääntöönpantiin kunnallisten viranomaisten taholta, joiden tehtävänä on varmistaa lain noudattaminen sekä julkisissa että yksityisissä kouluissa. Keskeisimpiä uudistuksia Alankomaissa on ollut koulun aloitusiän muuttaminen neljään vuoteen vuonna 2002. Aikaisemmin koulu aloitettiin kuitenkin jo neljän vanhana, vaikkei laki siihen velvoittanutkaan. (Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 4-6)

Korkeakoulutus kuuluu lakiin korkeakoulutuksesta ja tieteellisestä tutkimuksesta vuodelta 1993 (the University Education Act). Laki sisältää noin 16 lakia ja määräystä käsittäen lait yliopistokoulutuksesta ja avoimesta yliopistosta. Ennen vuotta 1986 ammatillinen korkeakoulutus säädeltiin toisen asteen koulutuslain kautta (the Secondary Education Act) ja lainsäädännön eriyttämisen jälkeen se perustui lakiin ammatillisesta korkeakoulutuksesta (the Higher Education Act). Vuodesta 1986 lähtien ammatillisen korkeakoulutuksen asema siis nostettiin toisen asteen koulutuksesta ylemmälle koulutustasolle. Samalla useita instituutioita sulautui.

Julkisrahoitteisten korkeakoululaitosten halintorakenne juontuu laista korkeakoulutuksesta ja tutkimuksesta (the Higher Education and Research Act) vuodelta 1997. Lain merkitys oli kasvattaa yliopistojen autonomiaa ja tehdä niiden hallinto ammattimaisemmaksi. Opiskelijat ja henkilökunta eivät enää istu hallintoelimessä, mutta ovat edustettuna sen sijaan muussa toimielimessä. (Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 11)

5.3 Koulutuksen rahoitus

5.3.1 Suomi

Suomessa kunnat ja kuntayhtymät ylläpitävät pääosaa ensimmäisen ja toisen asteen oppilaitoksista. Perusasteen oppilaitoksista on yksityisten tahojen ylläpitämiä vain noin 1% . Lukioista 7% ja ammatillisista oppilaitoksista 19% on vastaavasti yksityisten ylläpitämiä (1999). Vuodesta 1993 alkaen valtio on vähitellen luopunut ammatillisten oppilaitosten ylläpidosta. Oppilaitoksia ylläpitävät kunnat, kuntayhtymät ja yksityiset yhteisöt saavat valtionrahoitusta oppilaitosten käyttö- ja perustamiskustannuksiin. Rahoitusperusteet ovat yleensä yhdenmukaiset oppilaitosten opetusmuodosta riippumatta. Valtio myöntää ja maksaa valtionrahoituksen koulutuksen järjestäjälle, joka käytännössä vastaa oppilaitoksen toiminnasta.

Investointimenojen valtionrahoitus vaihtelee 25-50%:iin laskennallisesti määritellyistä kustannuksista. Valtionosuusprosentti on riippuvainen kunnan verotulojen määrästä. Myös yksityisen yhteisön ylläpitämä oppilaitos voi saada valtionavustusta investointimenoihinsa. Investointimenojen valtionrahoituksen edellytyksenä on, että opetusministeriö on hyväksynyt hankkeen talousarvion mukaiseen valtakunnalliseen rahoitussuunnitelmaan.

Opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä uudistettiin vuoden 1993 alusta, jolloin siirryttiin menoperusteisesta rahoituksesta laskennalliseen rahoitusjärjestelmään. Nykyiseen muotoonsa rahoitusjärjestelmä on kehittynyt useiden muutosten kautta. Valtionosuus ensimmäisen ja toisen asteen koulutuksen rahoituksesta on keskimäärin 57% ja kuntien osuus 43% laskennallisista kustannuksista. Rahoitusperuste määräytyy opiskelijamäärän tai muun suoritteen ja opetusministeriön mainittua suoritetta kohden vahvistaman yksikköhinnan perusteella. Opetus- ja kulttuuritoimen sektorikohtainen rahoitus on osa kuntien valtionosuusjärjestelmää, jonka muut osat ovat sisäasiainministeriön hallinnoima kuntien yleinen valtionosuus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sektorikohtainen

valtionosuus. Rahoitusjärjestelmä kokonaisuudessaan tasaa kuntien välisiä tulo- ja menopohjissa olevia taloudellisia eroja.

Suomessa yliopistot ovat valtion yliopistoja ja niiden toimintaa rahoitetaan valtion budjetista. Niillä on kuitenkin sisäisissä asioissaan laaja autonomia. Valtionhallinnossa on viime aikoina siirrytty normiohjauksesta tulosohjaukseen ja kaikkien yliopistojen osalta tulosbudjetointiin siirryttiin vuonna 1994. Koulutuksen rahoituksen peruserä on, että yliopistot ja opetusministeriö sopivat määrärahoista vuosittaisissa tulosneuvotteluissa. Varat osoitetaan yliopistolle yhtenä kokonaissummana, jonka kohdentamisesta yliopistot päättävät itse. Ulkopuolisen rahoituksen osuus on lisääntynyt yliopistoissa viime vuosina. Se on kuitenkin koskenut lähinnä tutkimustoimintaa. Yliopistojen perusrahoitus muutettiin laskennallisin perustein määräytyväksi vuodesta 2003 alkaen. (Eurydice/Eurybase Suomi 2002, 16-18)

5.3.2 Ruotsi

Ruotsissa julkisen tuen piiriin kuuluvista kouluista 7% on yksityisiä (1995). Yksityinen koulu voi saada kunnan tukea samoin perustein kuin muut kunnalliset oppilaitokset. Myös korkea-asteella toimii joitakin yksityisiä oppilaitoksia, joista osa saa valtionapua toimintakustannuksiinsa. (Eurydice Ruotsi 2003) Perusasteen koulutus rahoitetaan yhdessä keskus- ja paikallishallinnon kanssa. Kunnallisverotulot ovat pääasiainen tulo paikallishallinnossa. Lisäksi paikallishallinto saa valtion avustusta, joka sisältää valtionavun ja veron sekä rakenteellisen tasapainotusmaksun. Rakenteellinen tasapainotusosa määräytyy useiden eri tekijöiden, mm. väestön rakenteen, perusteella. Vastuualueellaan jokaisella kunnalla on oikeus päättää resurssien allokoinnista ja koulutoiminnan järjestämisestä. Valtion rahoitus ei ole suoraan linkitetty juuri koulujen organisoimiseen. Kunnilla on siis vapaus käyttää valtionapuja myös muihin palveluihin. Kuntien lautakunnat (committees) kohdentavat jokaiselle koululle budjetin kattaen palkat, opetusmateriaalikustannukset ja muut varustukset sekä vuokrat. Tulot, kuten kiinteistön vuokrat, käytetään menojen

tasapainottamiseksi. Jos kunta vakavasti laiminlyö koulutuslain tai kunnan omien säännöksiensä mukaiset tavoitteensa, hallituksella on väliintulo-oikeus.

Lisäksi valtio jakaa erityisiä valtionapuja (state grants) mm. tutkimukseen ja kehitykseen sekä täydennyskoulutukseen (in-service training) koulun henkilökunnalle ja lukuisille itsenäisille ylemmän toisen asteen kouluille. Opetusmateriaali ja kouluruoat peruskoulussa ja useissa ylemmän toisen asteen kouluissa ovat ilmaisia. Kunnat ovat velvollisia järjestämään myös maksuttoman koulukuljetuksen peruskoululaisille, jos oppilas käy kunnan koulua.

Ruotsissa korkeakoulutus rahoitetaan suoraan valtion taholta. Määrärahat yliopistoille ja muille korkeakoulutuslaitoksille (university colleges) perustuvat hallituksen esitykseen parlamentille ja ne koostuvat parlamentin määrittämästä kokonaissummasta kullekin instituutiolle. Peruseriaate allokointijärjestelmässä on, että määrärahat ovat sidottuja saavutettuihin tuloksiin. Tulokset perustuvat oppilaiden ansaitsemiin opintoviikkoihin ja kokopäiväisten opiskelijoiden määrään oppilaitoksessa. (Eurydice Sweden 2001, 9-10)

5.3.3 Iso-Britannia

Julkisrahoitteiset koulut saavat rahoituksensa paikallisviranomaisten (Local Education Authority LEA) kautta. Kaikki julkisrahoitteisten koulujen uusiutuvat kustannukset (recurrent costs) rahoitetaan kokonaisuudessaan ja myös suuri osa pääomakustannuksista (capital expenditure). Paikallisviranomaiset ovat vapaita päättämään kuinka paljon kaikista saatavilla olevista tuloresursseista kohdistavat koulutukselle. Suurin osa näistä saadaan keskushallinnolta, jonka rahoitus perustuu hallituksen standardiarviointiin LEA:n menoista ja tuloista. Loppuosa rahoituksesta tulee paikallisviranomaisilta, ensisijaisesti veroista. Vuodesta 1999 lähtien rahoitusjärjestelyjä korjattiin. Kouluissa vallitsi edelleenkin korkeaa delegointia rahoituksen osalta ja uudet järjestelyt kasvattivat sitä entisestään. Tällöin laadittiin myös rahoituskaava (formulae), jonka LEA:t asettavat yhdessä koulujen kanssa.

Budjetointiperusteina ovat oppilaiden määrä ja ikä. Rahoituskaava sisältää myös muita tekijöitä mm. oppilaiden erikoistarpeita.

Ensimmäisen ja toisen asteen koulutus on ilmaista. Joihinkin toimintoihin koulut voivat pyytää vapaaehtoista rahoitusta. Koulun hallintoelin (governing body) ja rehtori ovat kokonaan vastuussa koulun vuosibudjetin käytöstä, joka käsittää henkilöstökulut, varustukset, kirjat ja oppimateriaalin, juoksevat kustannukset sekä korjaukset ja ylläpidon. Paikallisviranomaiset ja koulutuslaitokset saavat myös erityisiä avustuksia joihinkin ministeriön määrittelemiin projekteihin. Koulut voivat myös kerätä lisärahoitusta lahjoituksilla ja koulun tiloja vuokraamalla. (Eurydice United Kingdom 1999, 15)

Lainan kokonaismäärästä, jonka LEA voi ottaa rahoittaakseen koulun pääomakustannuksia, päättää vuosittain keskushallitus. Jokainen paikallisviranomaisen saa vuosittaisen pääomakehyksen (Annual Capital Guideline), joka on hallituksen arvio paikallisviranomaisen pääomakustannustarpeista. Toinen lähde pääomarahoitukseen ovat yksityiset rahoittajat. Jokaisen paikallisviranomaisen vastuulla on miten saatavilla olevat resurssit allokoidaan kaikkien palveluiden kesken, joista koulutus on yksi. Allokoinnissa tulee ottaa huomioon lakisääteiset vastuut ja paikalliset erityistarpeet. Vaikka koulun hallintoelimien kanssa neuvotellaan rahoitustarpeesta, lopullinen vastuu on LEA:lla.

Korkeakoululaitokset rahoitetaan pääasiassa keskushallinnosta Englannin ja Walesin korkeakoulutuksen rahoitusinstituutioiden (the Higher Education Funding Councils) kautta. Neuvostot ovat hallituksen määrittämien suuntaviivojen rajoissa vastuussa siitä, miten rahoitus jaetaan instituutioille. Rahoituksen määrä riippuu opiskelijoiden ja opetettavien oppiaineiden määrästä. Melkein kaikki tutkimukseen kohdistettu rahoitus perustuu suoraan tutkimuksen laatuun ja volyymiin. Muut rahoituslähteet ovat tutkimusavustuksia, lukukausimaksuja, lahjoituksia tai rahoitus perustuu esim. tutkimusinstituutioiden (the Research Councils) kanssa tehtyihin sopimuksiin. Kaikki yliopistot ja muut korkeakoululaitokset ovat autonomisia instituutioita, joiden hallintoelin on vastuussa kaikista kustannuksista ja rahoituksen hallinnasta.

Opiskelijat ovat vastuussa opiskelukustannuksista kuten opiskelumateriaalista, mutta voivat kuitenkin saada rahoitusta opintolainana. (Eurydice United Kingdom 1999, 16)

5.3.4 Alankomaat

Oppilaitokset jakautuvat pääasiallisesti julkisen sektorin ja yksityisten tahojen ylläpitämiin. Rahoituksen kannalta ne ovat kuitenkin tasavertaisia. (Eurydice Alankomaat 2003) Kaikkien koulutustasojen ja lähteiden (julkinen/yksityinen) rahoitus tulee pääasiassa kokonaan keskushallinnon rahoituksesta. Opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriö hallinnoi melkein kaikkia keskushallinnon menoja koulutuksessa lukuunottamatta maataloustieteellistä koulutusta (the Ministry of Agriculture, Nature, Management and Fisheries).

Rahoituksen jakamiseen on olemassa useita rahoitusjärjestelmiä, joiden tarkoituksena on luoda yksiköille laaja institutionaalinen autonomia.

Rahoitusjärjestelmät ovat seuraavanlaisia.

- Londo-järjestelmä (the Londo-system), joka on suunniteltu rakennushankintojen rahoittamiseksi, opetusmateriaalin hankkimiseksi ja ylläpitämiseksi ennaltamäärättyjen normien perusteella.
- Henkilöstön muotoutumiseen liittyvä budjettijärjestelmä, joka antaa laajan autonomian henkilöstöressurssien käytölle.
- Kokonaissummarahoitus (lump-sum funding), joka antaa kouluille harkintavapauden budjetin käytöstä henkilöstö- ja toimintakuluihin.

Londo-järjestelmä ja henkilöstön muotoutumiseen perustuva budjetointijärjestelmä kohdistavat rahoitusta erityisille toimintoalueille, kokonaissummaan perustuva järjestelmä taas kohdistaa rahoituksen kaikentyyppisille kuluille yhteisrahoituksena.

Peruskoulujen ja erityiskoulujen sekä julkisen ja yksityisen toisen asteen koulutuksen saama rahoitus kattaa henkilöstökulut, tilat ja toiminnot. Suurin osa kuluista maksetaan suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle, mutta perusasteella tilakustannukset maksetaan suoraan paikallisviranomaiselle. Kuten perus- ja

erityiskoulutuksessakin, henkilöstön muotoutumiseen perustuvaa budjettijärjestelmää ja kokonaisrahoitusta käytetään rahoitusmallina toisen asteen koulutuksessa.

Vuonna 1993 laki korkeakoulutuksesta ja tutkimuksesta antoi korkeakoululaitoksille autonomiaa koskien rahoituspolitiikkaa. Korkeakoulut saavat vuosittaisen budjetin valtiolta, jonka määrä riippuu oppilaitoksen rekisteröityjen opiskelijoiden määrästä. Uudet rahoitusjärjestelmät on esitelty myös korkeakoulutukselle ja avointa yliopistoa lukuunottamatta on käytössä kokonaisrahoitus, joka perustuu oppilaiden ja opintosuoritusten (study performance) määrään. Keskushallinto kustantaa n. 90% korkeakoulutuksen kustannuksista. Opiskelijoille koulutus on ilmaista 16 ikävuoteen saakka ja opiskelijoilla on oikeus myös perusavustukseen ja lisäavustukseen tai lainaan. (Eurydice Netherlands 2002, 6-7)

5.4 Koulutusjärjestelmän hallinto, ohjaus ja vastuiden jakautuminen

5.4.1 Suomi

Suomessa koulutuspoliittiset linjaukset tehdään eduskunnassa ja valtioneuvostossa. Valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi kehittämissuunnitelman, joka sisältää kunkin koulutusalan ja -tason kehittämistoimenpiteet sekä tutkimuspolitiikan linjaukset. Valtioneuvosto, opetusministeriö ja opetushallitus vastaavat näiden linjausten toimeenpanosta keskushallinnon tasolla. Opetusministeriö koulutuksen vastuuministeriönä on ylin viranomainen. Se vastaa kaikesta julkisin varoin tuetusta opetustoimesta. Opetusministeriö valmistelee koulutusta koskevan lainsäädännön ja tarvittavat päätökset sekä osaksi se valmistelee myös valtion talousarvion valtioneuvostolle. (Eurydice/Eurybase Suomi 2002, 7)

Suomen koulutusjärjestelmästä voidaan erottaa ylempi ohjausosa ja varsinainen toimeenpano-osa. Ohjausosaan kuuluvat edellä mainitut valtiollisen päätöksenteon elimet eduskunnasta valtioneuvostoon. (Opetusministeriö 2002, 29)

Opetusministeriön toimialaan kuuluvat opetus ja tutkimus. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat suoraan opetusministeriön alaisia. Opetusministeriö vastaa myös kulttuuri-, kirkko-, nuoriso- ja liikunta-asioiden hallinnoinnista. Merkittävimmät koulutusalat opetusministeriön hallinnonalan ulkopuolella ovat lasten päivähoido (sosiaali- ja terveysministeriö), sotilaskoulutus (puolustusministeriö), poliisi- ja rajavartijakoulutus sekä pelastusalan koulutus (sisäasiainministeriö). (Eurydice/Eurybase Suomi 2002, 7)

Opetusministeriön yhteydessä ja myös sen tukena toimii useita asiantuntijaelimiä kuten korkeakoulujen arviointineuvosto (KKA). KKA:n tehtävänä on avustaa korkeakouluja ja opetusministeriötä korkeakoulujen arviointia koskevissa asioissa sekä edistää sen alaan kuuluvaa tutkimusta. Ministeriön kanssa läheisessä yhteistyössä toimii myös opetushallitus. Se on suunnittelu- ja arviointiviranomainen, jonka toimialaan kuuluvat perus- ja toisen asteen koulutus sekä aikuiskoulutus. Opetushallitus vastaa koulutuksen tavoitteiden, sisällön ja menetelmien kehittämisestä opetusministeriön kanssa tekemän tulossopimuksen pohjalta. Tulossopimus laaditaan vuosittain ja siinä sovitaan opetusministeriön antamista tehtävistä opetushallitukselle. Opetushallitus myös laatii ja hyväksyy valtakunnalliset opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet. Se vastaa myös koulutusjärjestelmän arvioinnista korkeakoulujen arviointia lukuunottamatta, josta vastaa KKA. Lisäksi opetushallitus avustaa opetusministeriötä koulutuspoliittisten päätösten valmistelussa. Opetushallitusta johtaa johtokunta, jonka jäsenet edustavat koulutuksen asiantuntijoita, työmarkkinaosapuolia sekä kuntia ja opettajia. (Em., 7-8)

Valtion *aluehallinto* on jaettu kuuteen lääniiin. Kussakin läänissä on yleisenä hallintoviranomaisena lääninhallitus, joka toimii ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa riippuen kyseisen hallinnonalan tehtävästä. Opetusministeriön hallinnonalan asioita kussakin lääninhallituksessa hoitaa sivistysosasto, jota johtaa lääninsivistysneuvos. Vuonna 1994 tuli voimaan alueiden kehittämistä koskeva laki, joka synnytti aluehallinnon tasolle myös maakuntien liitot. Niiden tehtävänä on laatia alueelliset kehittämisohjelmat yhdessä alueensa kuntien ja valtion viranomaisten sekä elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa. Alueelliseen kehittämistyöhön osallistuvat myös TE-keskukset työvoimatoimistoinen.

Paikallishallinnosta vastaavat pääasiassa kunnat, joiden itsehallinto perustuu perustuslakiin. Kuntien toimintaa ja hallintoa säädellään erillisellä kuntalailla. Kunnissa ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto. Hallinnon järjestämiseksi kunnanvaltuusto hyväksyy tarpeelliset hallinto-, talous- ja johtosäännöt. Kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat. Opetustoimen hallinto kunnissa toimii kuntalain yleisten säännösten mukaisesti. Kunnat vastaavat paikallistasolla perusopetuksen järjestämisestä ja osittain myös rahoituksesta. Kuntien tärkeimpänä tehtävänä on tarjota jokaiselle oppivelvolliselle mahdollisuus edellytystensä mukaiseen oppimiseen. Lähes kaikki perusopetusta järjestävät koulut ovat kuntien ylläpitämiä.

Opetuksen järjestämisen lisäksi kuntien tulee huolehtia oppilashuollosta. Se käsittää mm. koulukuljetuksen ja –ruokailun. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta, mutta niillä on velvollisuus osallistua niiden järjestämisen kustannuksiin. Kunnilla onkin kuntalain mukaan viisi mahdollisuutta hankkia tehtäviensä hoidon edellyttämät palvelut:

- tuottamalla kyseiset palvelut itse
- liittymällä kuntayhtymään, joka tuottaa kyseiset palvelut
- hankkiutumalla osakkaaksi yhtiöön tai muuhun yksityisoikeudelliseen yhteisöön, joka tuottaa kyseiset palvelut
- hankkimalla kyseiset palvelut toiselta julkisyhteisöltä
- hankkimalla kyseiset palvelut yksityiseltä palvelujen tuottajalta

Nämä vaihtoehdot eivät tule kuitenkaan kyseeseen kaikkien lakisääteisten palvelujen osalta. (Eurydice/Eurybase Suomi 2002, 8-9)

Päiväkodit, peruskoulut ja lukiot ovat pääasiassa kuntien ylläpitämiä. Ammatilliset oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut ovat vastaavasti kuntien, kuntayhtymien tai yksityisten säätiöiden omistamia. Valtio ylläpitää lähinnä erityisopetusta antavia yleissivistäviä ja ammatillisia oppilaitoksia. Kaikki yliopistot ovat valtion omistuksessa. (Em., 9)

Yliopistoilla on laaja itsehallinto sisäisissä asioissaan. Vuonna 1998 tuli voimaan kaikkia yliopistoja koskeva yliopistolaki, joka sisältää mm. säännökset yliopiston

hallituksesta ja rehtorista sekä johtosäännöstä. Muusta organisaatiostaan ja hallinnostaan yliopistot päättävät itse. Yliopistoa johtavat rehtori sekä hallitus, jossa ovat edustettuina yliopiston professorit, muut opettajat ja tutkijat sekä muu henkilökunta sekä opiskelijat. Yliopiston johtosäännössä voidaan määrätä, että hallitukseen voidaan valita edustajia myös yliopiston ulkopuolelta. Yliopiston hallitus päättää yliopiston jakaantumisesta tiedekuntiin ja muihin yksiköihin sekä näiden alaisiin laitoksiin. (Eurydice/Eurybase Suomi 2002, 9-10)

Yliopistojen ohjaus perustuu tulosohjaukseen ja neuvottelumenettelyyn. Opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa sovitaan toiminnan tavoitteet ja määrärahat. Yliopistot raportoivat tavoitteiden toteutumisesta toimintakertomuksessaan ja KOTA-tietokannassa. Opetusministeriö raportoi hallinnonalansa toimintakertomuksessa eduskunnalle ja valtiontilintarkastajille. (Em., 16)

Suomen koulutusjärjestelmän toimeenpano-osaan kuuluvat yliopistokorkeakoulut, ammattikorkeakoulut, ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitokset, yleisivistävän koulutuksen oppilaitokset sekä aikuiskoulutuksen kenttä. (Opetusministeriö 2002, 29)

5.4.2 Ruotsi

Koulutus Ruotsissa on järjestetty julkisen sektorin taholta, missä laaja vastuu koulutuksesta kuuluu parlamentille ja hallitukselle. Valtion tehtävänä on laatia ohjeita ja sääntöjä koulutustoiminnoista ja varojen käytöstä. Se on myös vastuussa koulutusjärjestelmän kehityksestä ja parannuksista sekä taloudellisen avun järjestämisestä opiskelijoille. Valtion täytyy myös varmistaa, että koulutoimintaa valvotaan ja arvioidaan. Hallituksen tehtävänä on vastaavasti määrätä opetussuunnitelma peruskoulutusjärjestelmälle. Parlamentin ja hallituksen valtuutukseen nähden nämä julkisen koulutusjärjestelmän tehtävät suoritetaan valtion virastoissa, opetus- ja tiedeministeriön (the Ministry of Education and Science) alaisuudessa. Etenkin järjestelmän seuranta ja arviointia koskevat tehtävät, on

siirretty valtion virastojen vastuulle. (Eurydice Sweden 2001, 7-8 ja Eurydice Ruotsi 2003)

Koulutus esikoulusta korkeakoulutukseen ja tutkimukseen on siis varsinaisesti opetus- ja tiedeministeriön vastuulla. Tärkeimmät koulutuslaitokset tai -sektorit, jotka eivät kuulu opetus- ja tiedeministeriön alaisuuteen ovat maataloustieteellinen yliopisto (maatalousministeriö, the Ministry of Agriculture), poliisikoulutus (oikeusministeriö, the Ministry of Justice) ja sotilaskoulus (puolustusministeriö, the Ministry of Defence). Työmarkkinakoulutus (labour market training) kuuluu teollisuus-, työ- ja viestintäministeriön alaisuuteen (the Ministry of Industry, Employment and Communications).

Ministeriöt keskittyvät pääosin valmistelemaan hallituksen lakiasetuksia parlamentille ja tekevät lakialoitteita, säädöksiä ja yleisiä ohjeita valtion virastoille. Nämä (keskushallinnon virastot) suhteellisen itsenäiset yksiköt ovat vastuussa lakien ja hallituksen päätösten toimeenpanosta sekä valvonnasta. Opetus- ja tiedeministeriön alaisuudessa koulutuksen vastuutahoja ovat valtio, maakunnat (county councils), kunnat ja yksityiset koulutuksen järjestäjät. Käytännön tasolla kaikki julkisrahoitteinen yliopistotasoa alempi koulutus on järjestetty kuntien tasolta kun taas suurin osa korkeakoulutuksesta johdetaan keskushallinnon tasolta. (Eurydice Sweden 2001, 7) Keskushallinnossa merkittäviä organisaatiotahoja ovat myös kansallinen kouluvirasto (the National Agency for Education) ja korkeakouluvirasto (the National Agency for Higher Education). Niiden tehtävät keskittyvät koulutuksen valvontaan, tarkastukseen ja arviointiin. (kts. luku 5.5.2) Kansallinen kouluvirasto ja kansallinen korkeakouluvirasto myös edesauttavat parlamenttia ja hallitusta saamaan kokonaisvaltaisen kuvan vastuualueestaan.

Ruotsissa korkeakoulujen opiskelijavalintojen yhteistyöstä vastaa valtion virasto (The National Admission Office to Higher Education). Viraston toiminta on ensijaisesti rahoitettu yliopistojen ja muiden korkeakouluopetusta antavien oppilaitosten taholta. Kansallinen opintotukilautakunta (The National Board of Student Aid) on vastuussa opintotuen hallinnoinnista ja valvonnasta. Opintotuella tarkoitetaan tässä

opiskelijoiden perusopetuksen jälkeiseen opetukseen kohdennettua tukea. Em. kansalliset virastot kokoavat vuosittain raporteja toiminnastaan hallitukselle. (Em., 8)

Paikallistasolla kunnat ovat lakiin ja säädöksiin sidottuina velvollisia järjestämään peruspalveluita, joista koulutus on yksi. Kunnat vastaavat koulujen perustamisesta ja toiminnasta valtakunnallisten opetussuunnitelmien, tavoitteiden ja ohjeiden mukaisesti. Koulutuslain mukaan jokaisen kunnan opetussuunnitelmasta ja opetusohjelmasta on koulujen johdettava yleiset tavoitteet koulusuunnitelmiin (school plan), jotka kunnanvaltuusto (Municipal Council) hyväksyy. Koulusuunnitelmasta tulee selkeästi käydä ilmi toimet, joihin ryhdytään kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kunta on velvollinen tarkkailemaan ja arvioimaan koulusuunnitelmia, hankkimaan valtiolle relevanttia tietoa koulutoimien arvioinnista ja laadun auditoinneista. Lisäksi koulutusta koskevan lain mukaan kuntien vastuulla on, että koulut pitävät yllä samantasoisia standardeja koko maassa. (Eurydice Sweden 2001, 8 ja Eurydice Ruotsi 2003)

Jokainen kunnanvaltuusto nimittää yhden tai useamman lautakunnan (committee), jonka tehtävänä on varmistaa, että koulutoimintaa johdetaan valtion säädösten ja ohjeiden mukaisesti sekä opetussuunnitelmassa asetettuja tavoitteita noudattaen. Lautakuntien tehtävänä on myös huolehtia, että koulujen ulkoiset olosuhteet ovat asianmukaiset, kouluilla on riittävät puitteet toiminnan järjestämiseksi, koulujen toiminta kunnassa on koordinoitu ja päteviä opettajia palkataan. Niiden vastuulla on myös varmistaa, että kunnalliset varat on kohdistettu asianmukaisesti koulutoimille ja, että opetussuunnitelmassa ja yleisissä suuntaviivoissa asetetut tavoitteet saavutetaan. (Eurydice Sweden 2001, 8)

Hallinnon järjestäminen vaihtelee kunnasta toiseen kuten resurssien jakokin. Pieni osa opetussuunnitelmista ylemmällä toisella asteella on järjestetty maakuntien toimesta. Myös ne, kuten kunnatkin, nimittävät yhden tai useamman lautakunnan, joiden tehtävänä on varmistaa, että koulutoimintaa johdetaan valtion säännösten ja suuntaviivojen rajoissa.

Koulutuslaitoksen tasolla jokaisen koulun on koulusuunnitelman lisäksi laadittava työsuunnitelma, joka perustuu opetussuunnitelmaan ja paikallisiin prioriteetteihin. Tavoitteet asettavat oppilaat ja opettajat tarpeiden ja koulun oppilasarakenteen suhteessa. Työsuunnitelma listaa kaikki toimenpiteet ja toiminnot jotka on suunniteltu varmistamaan, että tavoitteet saavutetaan. Tavoitteiden saavuttamista tarkaillaan ja arvioidaan säännöllisesti. (Em., 9)

Ruotsissa korkeakoulutusta annetaan yliopistoissa ja muissa yliopisto-opetusta antavissa oppilaitoksissa, joille on annettu korkeaa autonomiaa useilla merkittäväillä alueilla. Valtionyliopistoja on 14 ja yliopisto-oppilaitoksia 23. Valtion johtamia yliopistoja ja yliopisto-oppilaitoksia pidetään keskushallinnon virastoina, sillä niitä johtaa keskushallitus. Ero näiden kahden instituution (yliopisto ja yliopisto-oppilaitos) kanssa koskee jatko-opintoja ja tutkimusmahdollisuuksia. Niiden lisäksi on yksityisiä oppilaitoksia, jotka saavat myöskin valtioneuvostusta. Ruotsissa ei ole erityistä ei-yliopistollista korkeakoulutusta eli ammattikorkeakoulutusta. (Eurydice Sweden 2001, 7 ja 23)

Korkeakoulutuksen osalta hallitus määrää yleensä rahallisia tavoitteita ja standardeja. Yliopisto on vastuussa kurssirakenteista ja sisällöistä, saatavilla olevien resurssien käyttämisestä sekä hakumenettelystä. (Em., 9)

5.4.3 Iso-Britannia

Ison-Britannian eri alueiden (Englanti, Wales, Pohjois-Irlanti ja Skotlanti) koulutusjärjestelmistä Englannin ja Walesin järjestelmät ovat lähes samanlaiset. Myös Pohjois-Irlannin koulutusjärjestelmä noudattaa pitkälti samaa kaavaa. Skotlannin koulutusjärjestelmää koskee erillinen lainsäädäntö ja koulutusjärjestelmän rakenteessa, hallinnossa ja organisoinnissa sekä valvonnassa ja terminologiassa, on eroja muihin alueisiin. (Eurydice United Kingdom 1999, 11)

Keskushallinnon tasolla hallitus avustaa koulutusjärjestelmän kehityksen asettamisessa. Toimeenpano toteutuu yhteistyössä muiden keskus- ja

paikallishallinnon toimijoiden kanssa. Hallitus myös kohdentaa varoja useille julkisille elimille, jotka liittyvät koulutukseen ja opettamiseen. Keskushallinnon tasolla valtion opetus- ja työministeriö (the Secretary of State for Education and Employment) on vastuussa parlamentille kehitys- ja hallintotoimista koulutuksen, opetuksen ja työllisyyden saralla. Ministeriöllä on siis laaja vastuu koulutuksen hallinnonalasta. Englannissa koulutusjärjestelmän vastuutaho on Department for Education and Employment eli DfEE (opetus- ja työministeriö). Valtion opetus- ja työministeriö on vastuussa DfEE:stä, joka hallinto-osastona huolehtii koulutus- ja valmennusmenetelmistä Englannissa. Osastoon kuuluu vakituisia valtion virkamiehiä, joita johtaa pysyvä sihteeristö. Se on jaettu lukuisiin vastuuosastoihin. Osastot ovat vastuussa eri asioista tai sektoreista koulutus- tai työllisyyspalveluissa. Walesissä vastaava taho on virasto (Welsh Office WO), joka on vastuussa koulutusosastostaan, kansalliskokouksen opetusvirastosta (the National Assembly for Wales Education Department). Em. elimellä on samanlaiset vastuut kuin Englannin DfEE:llä. (Em., 11-12 ja Eurydice Iso-Britannia 2003)

Isossa-Britanniassa on myös useita ei-osastollisia/ministeriöllisiä julkisia elimiä (non departmental public bodies NDPBs), jotka eivät ole hallituksen osastoja (government department) eivätkä hallituksen osia. Ne yleensä toimivat menettelytapojen ja suuntaviivojen puitteissa, jotka on asettanut osastollinen ministeriö. Niiden tehtäviin kuuluu toimeenpanoa, hallintoa, lainsäädäntöä ja liiketoiminnallisia tehtäviä. Pätevyys- ja opetussuunnitelmaviranomainen QCA (the Qualifications and Curriculum Authority) on lakiin perustuva edellä mainitun kaltainen ei-osastollinen elin, jonka jäsenet nimittää valtion opetus- ja työministeriö. Jäsenistöön kuuluu henkilöitä, joilla on koulutus-, valmennus- sekä liiketoiminnallista kokemusta ja tuntemusta rahoituksellisista sekä ammatillisista asioista. (Eurydice United Kingdom 1999, 12)

QCA:n perustehtävä on toimia neuvoa-antavana elimenä asioissa, jotka koskevat mm. koulun opetussuunnitelmaa, oppilaitoksia tai työpaikkoja Englannissa. Se on vastuussa opetussuunnitelmaa koskevan lainsäädäntöjärjestelmän kehittämisestä ja johtamisesta. Se hankkii myös mm. opetusmateriaalia. QCA on lainsäädäntöelin julkisille tutkinnoille ja julkisrahoitteisille loppututkinnoille sekä on vastuussa

kansallisista ammattistandardiohjelmista. Se asettaa tai hyväksyy kansallisia standardeja, akkreditoi ja valtuuttaa pätevyys- sekä määrittelee ja pitää yllä standardeja, jotka koskevat laadunvarmistusta ja joita palkitsemiselimet (awarding bodies) edellyttävät. Palkitsemiselimet antavat sekä yleistä että ammatillista pätevyys- ja koulutus- ja muiden laitosten hyväksymisestä, arvostelun standardisoinnista ja laadun varmistuksesta. Ne ovat itsenäisiä, voittoa tavoittelemattomia organisaatioita, jotka rahoitetaan tutkintomaksuilla. Englannin QCA:n kanssa yhteistyössä toimii ACCAC (the Qualifications, Curriculum and Authority for Wales), joka on QCA:ta vastaava taho Walesissa.

Jatkokoulutuksen rahoitusinstituutit (the Further Education Funding Councils) Englannissa ja Walesissa ovat lakisääteisiä em. ei-osastollisia elimiä. Niiden tarkoituksena on turvata jatkokoulutuksen fasiliteetteja niille, jotka haluavat jatkaa opintoja oppivelvollisuuden jälkeen. Jäsenet nimittää ministeriö (Secretary of State) ja jäsenillä on oltava tietoa koulutuslainsäädännöstä sekä kokemusta mm. liiketoiminnasta ja rahoituksesta. Instituutit jakavat rahaa jatkokoulutuslaitoksille mm. tutkimukseen ja opetukseen. Ne myös tarkastavat standardien laatua ja saavutuksia jatkokoulutussektorilla.

Korkeakoulutuksen rahoitusinstituutit (the Higher Education Funding Councils) ovat em. vastaavia elimiä korkeakoulutuksen sektorilla. Tutkimusrahoituksen jakamistahoina on myös lisäksi kuusi tutkimusneuvostoa (Research Councils) ja taiteen ja humanististen tieteiden tutkimuslautakunta.

Opettajien koulutusvirasto virasto (the Teacher Training Agency TTA) on lakisääteinen ei-osastollinen elin, jonka jäsenet nimittää ministeriö. Jäsenistöön kuuluu opetusosalta kokemusta omaavia. Sen tehtävänä on varmistaa, että Englannissa on riittävät edellytykset opettajien koulutukseen ja sen rahoittamiseen. Walesissa kyseisiä tehtäviä hoitaa Korkeakoulutuksen rahoitusneuvosto (the Higher Education Funding Council for Wales). (Eurydice United Kingdom 1999, 12)

Paikallistasolla Englannin ja Walesin paikalliset koulutusviranomaiset ja Pohjois-Irlannissa opetus- ja kirjastolautakunnat vastaavat julkisen tuen piiriin kuuluvan koulutuksen järjestämisestä alueellaan. (Eurydice Iso-Britannia 2003)

Kouluopetuksen ja aikuiskoulutuspalveluiden järjestämisestä ja hankkimisesta vastaavat demokraattisesti valitut paikalliset valtuustot Englannissa ja Walesissa. Ne on nimitetty paikallisviranomaisiksi (Local Education Authority LEA) Useimmilla niistä on lautakunta (committee), joka päättää ja valvoo vastuiden toimeenpanoa yhdessä kunnanvaltuuston jäsenien kanssa. Jäsenillä täytyy olla kokemusta koulutuksesta tai heidän täytyy olla tutustuneita koulutusolosuhteisiin paikallisella tasolla. Laki koulutuksen standardeista ja kehyksestä (the School Standards and Framework Act) vuodelta 1998 edellyttää, että koulutustoimikunnalla on myös vanhempien edustajia. Koulutuksen hallinto on paikallistasolla delegoitu koulutuksen johtajalle (the Chief Education Officer). (Eurydice United Kingdom 1999, 12-13)

Paikallisviranomaisten tärkeimmät tehtävät ovat

- Hankkia riittävä määrä koulutuspaikkoja alueelleen ja varmistaa, että niissä tarjotaan riittävästi esikoulutusta.
- Laadun varmistaminen ja kehityssuunnitelmat standardien korottamiseksi koulutuksen tasolla.
- Budjetin asettaminen koulutuspalveluille alueellaan ja rahoituksesta päättäminen yksittäisille kouluille tai muille aikuiskoulutuksen yksiköille.
- Päättää kouluihin pääsystä ja pääsymaksuista sekä valintamenettelyistä.
- Arvioida ja varustautua oppilaiden erityistarpeisiin, koulupsykologian ja koulutuksen hyvinvointipalveluiden järjestämiseen sekä varmistaa koulujen säännöllinen yhteistyö.
- Järjestää asianmukaista koulukuljetusta.
- Palkata henkilöstöä tietyihin kategorioihin.
- Järjestää riittävää aikuiskoulutusta ja hankkia nuorisopalveluja.

Paikallisviranomaist ei kuitenkaan nimitä, erota tai johda koulun henkilöstöä. Se kuuluu koulun hallintoelimelle. (Em.,13)

Paikallistasolla koulutuksen toimijavyöhykkeet (Education Action Zones) uuden tyyppisenä organisaatiomuotona ovat alkaneet muotoutua heikommille alueille tavoitteena standardien parantaminen vyöhykkeen kouluissa. Ne sisältävät noin kaksikymmentä koulua aina yhdessä ryhmässä. Ne toimivat yhteistyössä paikallistasolla vanhempien, esikoulutusta ja opetusta järjestävien tahojen kanssa sekä liiketoiminnan, LEA:n, yhteisöjen, valmennus ja urapalveluiden, TEC:ien (Training and Enterprise Councils), oppilaitosten, lakisääteisten virastojen (esim. poliisi) sekä muiden tahojen kanssa. Strategisen tavoitteen vyöhykkeelle asettaa toimintafoorumi, jonka jäsenet ovat vyöhykkeen eri tahoilta.

TEC:t sekä CCTE:t (Chambers of Commerce, Training and Enterprise) ovat itsenäisiä yhtiöitä, jotka asettaa hallitus. Ne on perustettu paikallistason opetuksen järjestämiseksi. (Eurydice United Kingdom 1999, 13)

Instituutiotasolla koulujen johtokunnilla on huomattavan korkea autonomia ja oppivelvollisuuden jälkeistä ja korkea-asteen koulutusta tarjoavat organisaatiot ovat täysin autonomisia. (Eurydice Iso-Britannia 2003). Julkisella rahoituksella toimivat koulut hoitavat itse kouluhallinnon ja johtamisen. Päivittäinen vastuu johtamisesta on delegoitu koulun rehtorille. Koulun hallintoelimellä on laajaa valtaa ja tehtäviä mm. budjetin ja henkilöstön määrän ja koostumuksen osalta sekä oppilaiden luokalle jättämisestä. Riippuu kuitenkin koulun koosta ja kategoriasta (perusaste vai korkea-aste) koskeeko päätösvalta myös oppilaiden hyväksymisiä. Hallintoelin päättää koulun ja sen opetussuunitelman yleisestä johtamisesta suhteessa kansalliseen opetussuunnitelmaan. Sen tehtävänä on valvoa koulun johtamista standardien parantamiseksi. Rehtori ja henkilöstö raportoivat hallintoelimelle koulun toiminnasta ja hallintoelimen täytyy varmistaa tuloksellisuus laajemmalle paikallisyhteisölle. Vuosittaisen raportin laatimista vaaditaan laissa.

Koulun hallintoelimen rakenne vaihtelee koulun koon ja tason suhteessa ja se muuttui osittain vuonna 1999. Hallintoelimissä tulee nykyään jatkuvasti olla vanhempien, opettajien, LEA:n sekä koulun hallintoelimen valitsemia jäseniä sekä rahaston valitsemia henkilöitä (foundation governors) esim. huolehtimaan ja suojelemaan koulun uskonnollista luonnetta. Jäsenistöön kuuluu myös rehtori.

Uudistuksen myötä hallintoelimiin kuuluu myös koulun ei-opettavan henkilöstön valitsevia jäseniä.

Jatkokoulutukseen kuuluvat jatkokoulutuslaitokset (yleiset ja erikoistuneet), sixth form-oppilaitokset (kokopäiväopetusta 16-19 vuotiaille) ja kolmannen asteen oppilaitokset (em. yhdistelmä). Näille on annettu korkeaa autonomiaa omalla sektorillaan alkaen vuodesta 1993. Hallintoelin on tilivelvollinen oppilaitoksen johtamisesta ja julkisrahoituksen asianmukaisesta käytöstä ja sillä on täysi vastuu kouluhallinnon sisäisestä organisoinnista. Aikuiskoulutuspalvelut ovat LEA:n vastuulla. Niiden järjestämistyyli voi vaihdella suuresti. Palveluita voidaan järjestää esim. koulutuskeskuksen tai kunnallisen koulun kautta.

Korkea-asteen koulutusjärjestelmä on samanlainen Englannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa sekä Skotlannissa. Jako yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin lakkautettiin vuonna 1992, jolloin muodostettiin yksi korkea-asteen koulutusjärjestelmä. Joitakin eroja on kuitenkin olemassa vieläkin, esim. ammatillisen koulutuksen painottamisessa entisissä ammattikorkeakouluissa. (Eurydice Iso-Britannia 2003) Jatkokoulutuslaitokset ovat laillisesti riippumattomia. Niiden hallintoelimillä on laaja vastuu koulutuksen järjestämisestä käsittäen opetuksen ja arviointimenetelmät sekä sisäisen organisoinnin. Kaikilla yliopistoilla ja muilla korkeakoululaitoksilla on valta määrätä tutkinnoistaan. (Eurydice United Kingdom 1999, 13-14)

5.4.4 Alankomaat

Alankomaissa oppilaitokset jakautuvat pääasiallisesti julkisen sektorin ja yksityisten tahojen ylläpitämiin oppilaitoksiin. Koulutusjärjestelmässä keskusjohtoinen koulutuspolitiikka yhdistyy hajautettuun hallintoon ja johtamiseen. Keskushallitus valvoo koulutusta säädösten ja määräysten kautta suhteessa perustuslakiin. Laaja vastuu sekä julkisesta että yksityisestä koulutuksesta on valtiolla, jota edustaa opetus, kulttuuri ja tiedeministeriö ja lainsäädäntövallan tasolla parlamentti. (Eurydice

Alankomaat 2003 ja Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 6 sekä Eurydice Netherlands 2002, 3-4)

Keskushallinnon päätökset koskevat mm. kurssien pituutta, pakollisia ja valinnaisia aineita, tuntien minimi- ja maksimimääriä, tutkintojen opetussuunnitelmia, kansallisia tutkintoja, pätevyyststandardeja, opetustunteja, normeja luokalle jättämisestä sekä palkkoja. Keskushallituksen tehtävänä on myöskin edistää koulutuksen innovaatioita. (Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 8)

Opetus-, kulttuuri ja tiedeministeriötä johtaa poliittisella tasolla ministeri ja hänen kaksi valtion ministeriä (State Minister), joilla kullakin on omat vastualueensa. Ministeriöllä on myös toimeenpaneva hallitus, jolla on laaja vastuu ministeriön johtamisesta ja politiikan valmistelusta sekä toimeenpanosta. Toimeenpanevan hallituksen näkökulmasta ministeriö käsittää 21 keskushallitusta ja kymmenen toimeenpanevaa virastoa. Kuusi hallinto-osastoa on vastuussa tieteen kehityspolitiikasta koulutussektoreilla. Nämä ovat ensimmäisen asteen koulutuksen hallinto-osasto, toisen asteen koulutuksen hallinto-osasto, aikuiskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen hallinto-osasto, korkeakoulutuksen osasto, yliopistokoulutuksen osasto sekä tutkimus ja tiedepolitiikan osasto. Ne pitävät yllä oman sektorinsa yhteistyötä. Muut neljä osastoa ovat vastuussa kaikkien sektoreiden asioista. Niihin luetaan mm. informaation ja kommunikointiteknologian osasto sekä lainsäädäntö- ja laillisten toimien osasto. (Em., 7)

Opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriö kontrolloi koulutusta lainsäädännön ja muiden säännösten kautta noudattamalla perustuslain säädöksiä. Yleisvastuuviranomaisena se valvoo koulutusjärjestelmän rakennetta ja rahoitusta, valtion ylläpitämien oppilaitosten hallintoa, tarkastustoimintaa, tutkintoja sekä opintotukea. Ministeri on lisäksi vastuussa tiede-, kulttuuri- ja mediapolitiikan koordinoinnista. Kontrollia voidaan harjoittaa laadullisia ja määrällisiä standardeja määrittämällä, joita koulut käyttävät tuloksiaan ja saavutuksiaan mitatessa. Standardien lisäksi on myös muita järjestelykeinoja rahallisten ym. resurssien allokoimiseksi sekä niiden olosuhteiden määrittämiseksi, joita koulujen tulee noudattaa.

Opetus, kulttuuri ja tiedeministeriön vastuu koskee erityisesti perus ja toisen asteen koulutusta. Ministeriö ei aseta kouluja, mutta päättää normeista niiden perustamiseksi. Nämä linjaukset pätevät sekä julkisessa että yksityisessä koulutuksessa. Opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriö on vastuussa myös koulutuksen tarkastuksesta. Ministeriön alaisuudessa on sitä varten perustettu elin, the Education Inspectorate (kts. tarkemmin luku 5.5.4). Myös kontrollia harjoitetaan samalla tavoin sekä julkisille että yksityisille kouluille. (Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 6-8)

Alankomaiden koulutusjärjestelmään kuuluu myös toimeenpanevia virastoja: the Central Funding Institution Agency, the Education Inspectorate, the Education Council ja Technology Advisory Council. Koulutuslaitosten rahoitusvirasto (The Central Funding of Institutions Agency) on toimeenpaneva virasto, joka on vastuussa lainsäädännön ja rahoituskehysten rajoissa rahoituksesta koskien koulujen perustamista sekä tutkimuslaitoksia ja organisaatioita. Sen tehtävät käsittävät informaation johtamista, kokoamista ja hankkimista näistä instituutioista rahoitusprosessia varten. Vuodesta 1996 koulutuslaitosten rahoitusvirasto sai viraston aseman ja sittemmin se on muotoutunut itsenäiseksi osaksi opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriötä.

Valvonta laki (the Supervision Act) 1998 mahdollisti tarkastusyksikön (the Education Inspectorate) toiminnan. Ammatillisena ja itsenäisenä yksikkönä sen tehtävänä on antaa koulutusinstituutioille ohjeita standardien parantamiseksi oman laadunvarmistusjärjestelmänsä perustella. Yksikön toiminta perustuu itsearviointeihin. Vuosittaiset tarkastukset toteutetaan kaikissa koulutusinstituutioissa, mutta ne ovat vähemmän intensiivisiä kouluissa, joissa on korkeat opetusstandardit ja hyvin kehitetty laadunvarmistusjärjestelmä. (Em., 7)

The Information Management Group on itsenäinen hallinnollinen viranomainen. Sillä on muodollinen lakisäätösuhteellinen suhde ministeriön kanssa ja se on vastuussa mm. opintotukilain (the Student Finance Act) toimeenpanosta. Se myös kerää koulu- ja kurssimaksuja. Sitä johdetaan julkisella lailla ja rahoitetaan suoraan ministeriön budjetista. Muut autonomiset viranomaiset koulutuksen saralla ovat rahastoja (the Staff Replacement Fund ja Collective Redundancy Payments Fund). Näitä rahastoja

johdetaan yksityisen lain turvin ja rahoitetaan koulutuslaitoksien kautta kanavoiduista maksuista. Em. viranomaiset eivät ole osa opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriötä.
(Em., 8)

Alankomaissa on myös muita kansallisia virastoja (National Apprenticeship Agencies), joiden hallitukset sisältävät edustajia työnantajien yhdistyksistä, markkinaunionin organisaatiosta ja kouluista. Virastojen tehtävänä on mm. järjestää tutkintoja ja hankkia tukea opiskelijaharjoittelijoille. Toimintaa varten on kontaktihenkilö (councillor), joka toimii yhteyshenkilönä koulun ja työn välillä.
(Eurydice Netherlands 2002, 5-6)

Maakuntahallinnon tasolla maakunnilla on rajoitettu rooli kun on kyseessä koulutuksen johtaminen ja sen sisältö. Ne eivät voi olla toimivaltaisia viranomaisia koulutuslaitoksille, mutta niiltä vaaditaan lähinnä lakisääteisiä valvontatehtäviä ja juridisia toimivaltatehtäviä, jotka käsittävät tehtäviä koskien säännösten noudattamisen valvontaa sekä julkisessa että yksityisessä perus- ja toisen asteen koulutuksessa. Maakuntien tehtävänä on myös järjestää aikuiskoulutusta. (Eurydice Netherlands 2002, 4 ja Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 7)

Alankomaissa on 12 maakuntaa. Niitä jokaista johtaa maakuntavaltuusto (council), joka edustaa koko maakunnan väestöä. Sen jäsenistö valitsee maakunnallisen toimeenpanijan. Maakunnan tasolla toimeenpanoelin on vastuussa päivittäisestä hallinnosta ja lakien toimeenpanosta maakunnassa. Maakuntavaltuuston tehtävänä on varmistaa, että julkisia ensimmäisen ja toisen asteen kouluja on riittävästi. Se toimii valituselimenä yksityisille kouluille koskien kunnallisten viranomaisten antamia päätöksiä. (Em., 8)

Koulujen johtaminen ja hallinto perus- ja toisen asteen sekä ammatillisella koulutusasteella on paikallisesti järjestetty. *Paikallisella tasolla* kunnilla on kaksijakoinen rooli koskien kaikkia alueellaan toimivia oppilaitoksia (sekä julkisia että yksityisiä). Kunnat toimivat valvovina paikallisviranomaisina ja julkisen sektorin ylläpitämien oppilaitosten toiminnasta päättävinä viranomaisina. Kunnat myöskin varmistavat, että oppivelvollisuuslakia (the Compulsory Education Act) noudatetaan.

Säätiöt ja yhdistykset taas vastaavasti ovat toimivaltaisia viranomaisia yksityisille kouluille. (Eurydice Netherlands 2002, 3-5) Kunnilla paikallisviranomaisena on kuitenkin erityistä lakisääteistä valtaa ja vastuita koskien sekä julkisia että yksityisiä kouluja. (Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 7)

Perusasteella kuntien tehtävät sisältävät majoituksen, tilojen ja laitteiden sekä materiaalin hankinnan, suunnittelun ja koordinoinnin sekä lisähenkilöstön nimittämisen. Toisella asteella kunnilla on lakisääteinen vastuu rakennusten tehokkaan käytön varmentamisesta. Lisäksi ne toimivat tällä alueella melkein poikkeuksetta toimivaltaisina viranomaisina. Kunnanvaltuuston tehtävänä on säätää julkiset koulut ja vastata yksityisten koulujen perustamisesta. (Eurydice Netherlands 2002, 5)

Kunnallisilla viranomaisilla on mm. seuraavanlaisia tehtäviä ja vastuualueita:

- tehdä tarpeellisia muutoksia vuosisuunnitelmiin koskien koulujen tiloja
- rahoittaa tiloja, muita tilafasilitteetteja ja juoksevia kustannuksia
- pitää yllä koulujen neuvontapalveluja
- allokoida resursseja koulutuksellisia haittoja välttääksään
- pitää huolta toisen kielen opetuksesta
- ostaa aikuiskoulutusta erityisille kohderyhmille
- huolehtia koulukuljetuslain toimeenpanosta
- valvoa opivelvollisuuslain noudattamista

(Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 8)

Kunnallisten viranomaisten tehtävänä on varmistaa lain noudattamista sekä julkisissa että yksityisissä kouluissa. Tämä tapahtuu koulun toimiston (school attendance office) kautta. Lain mukaan jokaisella kunnalla on oltava yksi tällainen toimisto, jolla on vastuu tästä tehtävästä. Pienissä kunnissa kyseinen toimisto hoitaa muitakin tehtäviä. (Em., 5)

Koulutuslaitosten tasolla sekä julkisia että yksityisiä kouluja johdetaan toimivaltaisen viranomaisen tai koululautakunnan (school board) kautta. Se on vastuussa lainsäädännön ja määräysten toimeenpanosta kouluissa. Toimivaltainen

viranomaisen julkisissa kouluissa on kunnallinen viranomaisen. (Em., 7)
Toimivaltaiselta viranomaiselta edellytetään vastuullisuutta koskien koulujen johtamista perustuen lakisääteisiin ehtoihin. (Eurydice Netherlands 2002, 5)

Kaikilla kouluilla tulee olla laillisesti tunnistettu toimivaltainen viranomaisen, joka yleisesti tunnetaan koulun hallituksena. Se johtaa ja hallinnoi koulua tai kouluja, jotka kuuluu sen vastuualueeseen. Hallinto käsittää pääasiassa materiaali- ja juoksevista asioista sekä henkilöstökuluista huolehtimisen. Jokapäiväinen hallinto perus- ja toisen asteen kouluissa voi olla delegoituna rehtorille, mutta viimeisin vastuu jää silti toimivaltaiselle viranomaiselle itselleen. (Eurydice Netherlands 2002, 5 ja Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 9)

Lautakuntien/johtokuntien tehtävät ja vastuut ovat hyvin samanlaisia sekä julkisissa että yksityisissä kouluissa. Ne sisältävät päätöksien tekemistä koskien mm. opetussuunnitelmaa, opetusmateriaalin valintaa, koulujen perustamissuunnitelmia, rehtorin, opettajien ja muun henkilöstön nimittämistä, oppilaiden hyväksymistä sekä rahallisten resurssien ja järjestelyjen hallinnointia. Toimivaltaisen viranomaisen julkisissa kouluissa tulee varmistaa, että kouluilla on riittävät toimintaedellytykset ja lakisääteisiä määräyksiä noudatetaan. Lautakunta/johtokunta on vastuussa toimistaan kunnanvaltuustolle. (Eurydice Netherlands 2002, 5)

Korkeakoulutus sisältää ei-yliopistollisen ammatillisen korkeakoulutuksen (HBO), yliopistokoulutuksen (WO) ja avoimen yliopisto-opetuksen (OU). Yliopisto-opetusta annetaan kolmessatoista yliopistossa. Yhdeksän yliopistoa tarjoaa koulutusta laajalta koulutusalueelta, kolme yliopistoista on teknillisiä ja lisäksi on maataloustieteellinen yliopisto. Kymmenen yliopistoista on julkista ja kolme yksityisiä. Hallitus antaa yliopistoille kehyyksen, jonka puitteissa niiden tulee toimia. Sama laillinen kehys pätee myös ammatillisen korkeakoulutuksen instituutioille. Yliopistolla on toimivaltaisen viranomaisen vastuu koskien opetus- ja kuulustelusääntöjä. Yksiköiden koulutus- ja tutkintosäännöksissä yliopistolta vaaditaan opetusohjelman tarkentamista: tutkinto-ohjelmien sisältö, pääaineet sekä muoto koskien eri tutkintoja. Päivittäinen johto yliopistoissa käsittää toimeenpanoelimen ja yliopiston valtuuston (university council). Toimeenpanoelin on vastuussa toiminnastaan suoraan ministerille ja yliopiston

valtuustolle. Yliopiston valtuustossa on jäsenenä akateemista henkilökuntaa, tuki- ja hallintohenkilökuntaa sekä opiskelijoita. (Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 11 ja Eurydice Netherlands 2002, 22-23)

Ammattikorkeakouluilla ja yliopistoilla on erilaiset hallintorakenteet. Yliopistojen hallintolain (the University Government Act) mukaan yliopistojen hallintorakenne koostuu valvontaelimestä (supervisory board), toimeenpanoelimestä ja dekaanista. Toimeenpanoelin on vastuussa kaikista hallinto- ja johtamistoimista yliopistossa. Se on vastuussa valvontaelimelle ja sen tulee tiedottaa valvontaelimelle kaikista asioista, joita em. voi tarvita päätöksenteossa tai muissa toimissaan. Yliopiston opiskelijat ja henkilökunta ovat edustettuna erillisessä toimielimessä (participation body). Toimeenpanoelimen yläpuolella on siis valvontaelin. Se nimittää ja erottaa toimeenpanoelimen jäsenet sekä valvoo yliopiston johtamista ja hallintoa. Se myös hyväksyy johtamis- ja hallintosäännökset, toimintasuunnitelmat, budjetit ja vuosiraportit. Valvontaelin koostuu ministerin nimittämistä jäsenistä. Se on vastuussa ainoastaan suoraan ministerille, jolle se raportoi toiminnastaan.

Tiedekuntatasolla johtaminen ja hallinto on dekaanin vastuulla. Hän huolehtii päivittäisestä tiedekunnan toiminnasta ja on henkilökohtaisessa vastuussa opetuksen ja tutkimuksen järjestämisestä tiedekunnassaan. Dekaanin nimittää yliopiston toimeenpanoelin tai em. nimittää tiedekuntahallituksen (council), jolla on samat vastuut kuin dekaanilla. Dekaanin tai tiedekuntaneuvoston on vastuussa toimeenpanoelimelle, jota siis valvoo valvontaelin. (Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 11)

5.5 Koulutusjärjestelmän hallinnon valvonta ja tarkastus

5.5.1 Suomi

Suomessa koulutus ja opetus on julkista, mikä mahdollistaa koulutuksen tehokkaan kansalaisvalvonnan. Julkisuusperiaatteen vuoksi vanhemmat ja muut koulutuspalveluiden käyttäjät voivat reagoida, jos tuotetut palvelut ovat riittämättömiä. Valtion viranomainen, lääninhallitus, voi kansalaisen kantelun perusteella tutkia kaikkien koulutusten järjestäjien toiminnan lainmukaisuutta. Koulujen toiminta ja opetus on pääsääntöisesti kuntien koulutoimesta vastaavan toimielimen (koulutuslautakunta tai vastaava) valvonnassa. Vastaavasti lasten päivähoidon ja esiopetuksen on kunnan sosiaalitoimesta vastaavan toimielimen valvonnassa.

Opetuksen tulee täyttää yleiset lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Lainsäädännön toteuttaminen, koulutuksen kehittäminen ja oppimisen edellytyksien parantaminen varmennetaan arvioinnin avulla. Arvioinnin tavoitteet ja periaatteet määritellään laissa. Kansallisen arviointijärjestelmän tarkoituksena on, että oppilaitokset toimivat avoimina ja tavoitteellisina toimintayksiköinä.

Vaikka lääninhallituksen tehtävänä on ohjata ja valvoa koulutusta alueellaan, käytännössä tämä on toissijaista kontrollia eikä aktiivista tarkastustoimintaa. Jollei epäkohtia ilmene, lääninhallitus ei puutu koulutuksen järjestäjän toimintaan. Ohjaus toteutuu paljolti informaatio-ohjauksena: lääninhallituksella on oikeus saada koulutuksen järjestäjältä koulutuksen arvioinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Mikäli muut ohjauskeinot eivät johda toivottuun tulokseen ja koulutuksen järjestäjä laiminlyö lakisääteisiä velvoitteitaan, voidaan koulutuksen järjestäjä velvoittaa uhkasakolla korjaamaan epäkohdat.

Yliopistojen ohjaus perustuu tulosohjaukseen ja neuvottelumenettelyyn. Yliopistot raportoivat tavoitteiden toteutumisesta toimintakertomuksissaan ja KOTA-tietokannassa. Keskushallinnon tasolla opetusministeriö raportoi hallinnonalansa toimintakertomuksessa eduskunnalle ja valtioneuvostolle. (Eurydice/Eurybase Suomi 2002, 16)

5.5.2 Ruotsi

Vastuiden jako koulutusjärjestelmässä perustuu sille, että parlamentin ja hallituksen tulee kontroloida koulutustoimia määrittelemällä kansallisia tarkastuskohteita, kun samalla keskushallinnon yksiköt ja kunnat sekä koulutuksen muut järjestäjät ovat vastuussa koulutustoimien toimeenpanon varmistamisesta (Eurydice Sweden 2001, 7)

Koulutusjärjestelmän hallinto perustuu tavoitteisiin ja tuloksiin, joten valtio ja paikallisviranomaiset kuten myös yksittäiset koulut ja korkeakoululaitokset ovat vastuussa koulutoimien tarkkailusta ja valvonnasta suhteessa kansallisen tason tavoitteisiin. Hallitus on viime vuosina päättänyt useimmista laadun valvontamenetelmistä vahvistamaan kouluopetuksen laatua. Tämä uusi valvontarakenne käsittää valtion koulutustarkastajat, joiden tehtävänä on valvoa koulutuksen laatua ja edistää laatutyön kehittämistä paikallistasolla sekä tarkastaa koulutoimintaa erilaisista näkökulmista. Tarkastajat nimitetään vuodeksi kerrallaan (Eurydice Ruotsi 2003 ja Eurydice Sweden 2001, 9)

Valtion kouluvirasto (the National Agency of Education) on pääasiallinen vastuutaho koulutusjärjestelmän valvonnassa. Se suorittaa maanlaajuista tarkkailua, arviointia ja valvontaa koskien kaikkia koulutoimia ja kehitystyötä koulutussektorilla. Sen tehtävänä on myös varmistaa, että tutkimusta toteutetaan ja opettajien täydennyskoulutusta järjestetään.

Tarkastus ja arviointi korkeakoulusektorilla yliopistoissa ja muissa korkeakouluopetusta antavissa oppilaitoksissa on kansallisella tasolla uskottu valtion korkeakouluvirastolle (the National Agency for Higher Education). Korkeakouluvirasto vastaa korkea-asteen koulutuksen arvioinnista, seurannasta ja valvonnasta sekä mm. tiedonvälityksestä ja kansainvälisistä yhteyksistä. Sen tehtäviin kuuluu myös laadun varmistus ja selvitystyöt sekä lain ja korkeakoulusäästösten noudattamisen kontrollointi. Viraston tehtävänä on myös etsiä tietoa muiden maiden tutkintojärjestelmistä ja vastata yliopistojen soveltuvuuskokeiden järjestämisestä sekä

tutkintojen tunnustamisesta. Yksikön rahoitus tulee pääosin yliopistoilta ja muilta korkeakoululaitoksilta. (Eurydice Sweden 2001, 8)

5.5.3 Iso-Britannia

Englannissa ja Walesissa sekä Pohjois-Irlannissa on kansalliset tarkastustoiminnasta vastaavat toimielimet. (Eurydice Iso-Britannia 2003) Koulun hallintoelimellä on yleinen vastuu siitä, että koulun toiminta on tehokasta. Sillä on myös tärkeä rooli koulun toiminnan valvonnassa ja arvioinnissa. Paikallisviranomaisilla (LEA:t) on vastuu alueensa koulujen laadunvarmistuksesta ja ne voivat tarjota tarkastusta ja neuvoa-antavia palveluita. Ne ovat myös vastuussa, että tehottomat koulut ryhtyvät välittömiin toimenpiteisiin. Niiden tehtävä on toimia lisäksi standardien parantamiseksi alueellaan. (Eurydice United Kingdom 1999, 14)

Laaja vastuu kansallisesta koulujen valvontajärjestelmästä Englannissa ja Walesissa on koulujen tarkastajilla (Her Majesty's Chief Inspectors of Schools, HMCI). Niiden muodostama tarkastuselin tunnetaan Englannissa nimellä OFSTED (the Office for Standards in Education) ja Walesissa nimellä OHMCI. Ne ovat ei-ministerillisiä hallintoyksiköitä, jotka ovat riippumattomia DfEE:sta (opetus- ja tiedeministeriö) tai Walesissa WO:sta (Wales Office). Niiden tehtävänä on parantaa laatustandardeja säännöllisen tarkastuksen, julkisen raportoinnin ja riippumattoman neuvonannon kautta. Ne järjestävät tarkastuksia ja liittävät kouluja tarkastustiimeihin. Tiimejä johtaa rekisteröity tarkastaja ja tiimit toimivat kansallisten kehysten rajoissa. Tiimissä tulee olla asianmukaisia tarkastajia ja myös sellainen henkilö, jolla ei ole kokemusta koulujen hallinnosta. Jokaisen tarkastuksen perusteella laaditaan raportti, joka sisältää standardiperusteisen arvioinnin sekä mm. opetuksen ja opetussuunnitelman arvioinnin.

Pysyvä tarkastushenkilöstö (Her Majesty's Inspectors, HMIs) on vastuussa tarvittavan avun hankkimisesta säännelläkseen ja valvoakseen koulun tarkastusjärjestelmää. Tarkastajat tekevät myöskin vierailuja kouluihin raportoidakseen hyvistä käytänteistä opetuksessa ja johtamisessa. Ne laativat

analyysejä selvittääkseen trendejä, arvioivat koulutusmenettelyjen vaikutuksia sekä tekevät seuranta-asioita, joihin tarkastuskäynneillä on kiinnitetty huomiota. Tarkastuselimet Englannissa ja Walesissä OFSTED ja OHMCI ovat myöskin vastuussa aikuiskoulutuksen, opettajankoulutuksen, yksityisten koulujen ja LEA:n tarkastamisesta.

Jatkokoulutuslaitosten neuvosto Englannissa (the Further Education Funding Council for England) on vastuussa rahoittamiensa koulujen laatustandardien asettamisesta. Neuvostolla on tätä varten perustettu tarkastusyksikkö, jossa on tarkastajia mm. teollisuudesta ja kaupan alalta. Ulkopuolisia tarkastuksia tehdään joka neljäs vuosi. Tarkastustiimit arvioivat vahvuudet ja heikkoudet, joiden perusteella tekevät raportin. Tarkastustoiminta alkoi vuonna 1997 ja suuri painotus on tehokkuuden tarkastuksessa, joka perustuu oppilaitosten itsearviointeihin. Neuvosto tekee myös katsauksia ja analysejä jatkokoulusektorilla ja toimii neuvoa-antavana elimenä sekä levittää hyviä käytänteitä. Walesissä tarkastusjärjestelyt ovat samanlaiset. Koulutuksen tehokkuuden arviointia tehdään OHMCI:n taholta. (Eurydice United Kingdom 1999, 14)

Korkeakoulusektorille perustettiin vuonna 1997 laadunvarmistusvirasto (the Quality Assurance for Higher Education, QAA). Se käsittää laadunarviointitehtävät, joita aikaisemmin hoitivat korkeakoululaitosten neuvoston laadunarviointilautakunnat ja auditointityön osalta korkeakoulutuksen laatuneuvosto (the Higher Education Quality Council) ja yliopistojen rehtorit. Uudempi elin on tällä hetkellä kehittämässä koko Ison-Britanniann laajuista laadunvarmistusmenetelmää. Nykyisillä järjestelyillä QAA tekee sekä laitoskohtaisia että teemakohtaisia laatuseurantoja. Teemakohtaisissa tarkastuksissa vierailuja tehdään keräämällä aineistoa koulutuksen laadusta koulutusohjelmien seuraavilla alueilla: opetussuunnitelman muotoilu, sisältö ja organisaatio, opetus, oppiminen ja arviointi, opiskelijan edistyminen ja saavutukset, opiskelijoiden kannustus ja ohjaus, oppimisresurssit sekä laadunvarmistus. Korkeakoulutuksen rahoitusneuvostojen tutkimuksen laatua arvioidaan joka kolmas tai viides vuosi erillisen toimielimen (the Research Assessment Exercises) kautta. Laadunarvioinnin tuloksia käytetään hyväksi resurssien allokoinnissa. (Em., 15)

5.5.4 Alankomaat

Opetus, kulttuuri ja tiedeministeriön rahoittama valtakunnallinen koulutuksen tarkastusvirasto (the Educational Inspectorate) vastaa oppilaitosten toiminnan lainmukaisuudesta, seuraa koulutuksen tilaa tarkastamalla oppilaitoksia, neuvottelee viranomaisten, henkilökunnan sekä alue- ja paikallishallinnon kanssa, antaa raportteja ministeriölle ja toimii neuvoa-antavana tahona. (Eurydice Alankomaat 2003)

Valvonta laki (the Supervision Act) mahdollisti tarkastusviraston toimimaan ammatillisesti ja itsenäisesti sekä antamaan koulutusinstituutioille ohjeita kuinka ne voivat parantaa standardeja oman laadunvarmistusjärjestelmänsä perustella. Lain mukaan ministeri antaa täyden vastuun tarkastusyksikölle. Yksikön toiminta perustuu itsearviointeihin. Vuosittaisia tarkastuksia toteutetaan kaikissa instituutioissa, mutta ne eivät ole niin intensiivisiä kouluissa, joissa on korkeat opetusstandardit ja hyvin kehitetty laadunvarmistusjärjestelmä. Lain mukaan instituutiot saavat rahallista avustusta standardien parantamiseen, joita voidaan hyödyntää esim. ulkopuolisen asiantuntijan palkkaamisessa. Rangaistukset (esim. rahoitusavusta pidättäytyminen) voivat tulla kyseeseen, jos yksikkö ei noudata säännöksiä. Laki täytäntöönpantiin vuonna 2002 koskien ensimmäisen ja toisen asteen koulutusta sekä aikuiskoulutusta ja ammatillista koulutussektoria. Myöhemmin toiminta laajentui koskemaan myös yliopistoja. Tarkastusyksikkö alkoi tehdä lain mukaisia tarkastuksia vuonna 2003. (Eurydice/Eurybase Netherlands 2002, 7)

Julkisen ja yksityisen koulutusjärjestelmien valvonta hoituu koulutustarkastajan/tarkastusviraston kautta (the Inspectorate for Education). Tarkastustoiminta on määritelty tarkoin koulutuslaeissa. Opetus, kulttuuri- ja tiedeministeriö hankkii rahoituksen tarkastukselle, jonka jäsenet ovat valtion virkamiehiä. Ministeri on oikeutettu antamaan ohjeita koskien tarkastajan toimien väliintuloa. Ministerille täytyy raportoida tarkastajan tehtävistä, jotta se voi arvioida tarkastajan työtä. Tarkastusneuvosto (Inspectorate Council) on vastuussa tarkastajasta ja organisaation johtamisesta. Neuvoston jäsenistöön kuuluu ylitarkastaja (Inspector general). Maataloudellisen koulutuksen valvonta hoituu

erillisen ministeriön kautta (the Minister of Agriculture, Nature Management and Fisheries).

Tarkastajan vastuihin kuuluu:

- varmistaa lakisääteisten määräysten noudattaminen
- olla selvillä koulutustilanteesta vieraillemalla kouluissa
- edistää konsultaation kehitystä koulutuksessa toimivaltaisten viranomaisten, kouluhenkilökunnan sekä alue- ja paikallisviranomaisten kanssa
- raportoida ja neuvoa ministeriä

Tarkastaja raportoi havainnoistaan kouluista ja julkisee vuosittain raportin.

Korkeakoulutuksessa valtionsisäinen laadun valvontajärjestelmä yhdistyy ajoittaisiin ulkoisiin laatutarkastuksiin, ns. vierailukomiteoihin. (Eurydice Netherlands 2002, 6)

5.6 Koulutusjärjestelmien vertailu

Yhtäläistä tutkimuskohteena olevilla mailla on se, että maissa on peruskoulutustasoa, toista koulutusastetta sekä yliopistotasoa. Ne on kuitenkin järjestetty maissa eri tavoin ja keskushallinnon rooli suhteessa koulutusjärjestelmään vaihtelee: valtion suhde koulutusjärjestelmään kohteena olevilla alueilla on siis erilainen. Tämä ilmenee myös Turun yliopiston toteuttamasta tutkimuksesta (Heino 2000). Yleistä maissa on keskushallinnon taholta tuleva opetussuunnitelmiin ja niiden perusteisiin pohjautuva ohjaus ensimmäisen ja toisen asteen koulutuksessa.

Suomessa koulujen päätösvaltaa on pyritty lisäämään, joten koulutuksen järjestäjät päättävät tällä hetkellä itsenäisesti oppilaitoksissa annettavasta opetuksesta. Myös Ruotsissa hallintoa on hajautettu johtuen tavoite- ja tulospainotteisen ohjausjärjestelmän käyttöönotosta. Sen myötä paikallishallinnon viranomaisille annettiin laajaa autonomiaa koulujen hallinnossa siirtämällä vastuu useista merkittävistä alueista keskushallinnosta koulutuslaitoksen tasolle. Myös Ison-Britannian koulutusjärjestelmä koki rahoitusuudistuksen, joka yhdessä muiden uudistuksien kanssa laajensi koulujen autonomiaa. Alankomaissa uudistuspolitiikan

keskeisenä ulottuvuutena on ollut erityisesti yliopistojen autonomian lisääminen ja ammattimaisen hallinnon saavuttaminen.

Suomessa on erityisen vähän yksityisten tahojen ylläpitämiä kouluja. Kunnat ja kuntayhtymät ovatkin pääasialliset koulutuksen järjestämistahot perus- ja toisen asteen, lukio- sekä ammatillisissa koulutuksissa. Rahoitusperusteet valtionapuihin ovat kuitenkin samat opetusmuodosta ja koulutuksen järjestäjätahosta riippumatta. Kaikissa kohdemaissa myös yksityinen koulutuksen järjestäjä voi siis saada valtionavustusta, joka maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle. Muissa maissa yksityisen sektorin osuus koulutuksen järjestämisessä on kuitenkin vallitsevampi. Ruotsissa rahoitus kanavoituu kuntien nimittämien lautakuntien kautta kouluille. Ainakaan Suomessa, Ruotsissa ja Ison-Britanniassa valtion rahoitus ei ole sidottu koulujen organisoimiseen. Kohdemaista ainoastaan Suomessa ja Ruotsissa on käytössä kunnallinen tuloverotus.

Suomessa on käytössä laskennallinen rahoitusjärjestelmä, jossa rahoitusperuste määräytyy opiskelijamäärän tai muun suoritteen ja ministeriön vahvistaman yksikköhinnan perusteella. Isossa-Britanniassa hallituksen jakama rahoitus perustuu standardiarvioihin ja paikallisviranomaisen saamaan rahoituskehykseen, jonka budjetointiperusteena on oppilaiden määrä sekä ikä. Isossa-Britanniassa onkin korkeaa vallan delegointia koulutuksen rahoituksen osalta, mutta paikallisviranomaiselle jää kuitenkin lopullinen vastuu rahoituksesta. Alankomaissa on vastaavasti olemassa useita budjetointimalleja mm. rakennushankintojen rahoittamiseen kohdistuva järjestelmä. Ruotsin korkeakoulutuksen rahoitus on järjestetty samoin kuin Suomessa: rahoitus tulee keskushallinnosta kokonaissummana. Ison-Britannian korkeakoulujen rahoitus tulee keskushallinnosta rahoitusinstituutioiden kautta, jotka ovat vastuussa rahoituksen jakamisesta. Suomessa korkeakouluille suunnatun rahoituksen määrä riippuu opiskelijoiden ja oppiaineiden määrästä. Kuten muissakin kohdemaissa, korkeakoululaitoksen hallintoelin on vastuussa kaikista kustannuksista ja rahoituksen hallinnasta. Vaikka Alankomaissa on useita eri rahoitusjärjestelmiä, yliopistoissa on kuitenkin käytössä samantyyppinen kokonaissummarahoitus kuin muissa kohdemaissa.

Kaikissa vertailun kohteena olevissa maissa ministeriö on koulutuksen vastuutahona ylin viranomainen: Suomessa opetusministeriö, Ruotsissa opetus- ja tiedeministeriö, Ison-Britanniassa opetus- ja työministeriö (Englanti) ja Walesin virasto (Welsh Office) sekä Alankomaissa opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriö. Kaikissa kohdemaissa yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat suoraan em. ministeriön alaisia. Suomessa opetusministeriön hallinnonalan ulkopuolelle kuuluu mm. sotilaskoulutus. Samantyyppinen ratkaisu on Ruotsissa, jossa etenkin koulutusjärjestelmän seuranta ja arviointia koskevat tehtävät on siirretty valtion virastojen vastuulle. Suomessa neuvoa-antavana elimenä toimii korkeakoulujen arviointineuvosto ja läheisessä yhteistyössä toimii myös opetushallitus. Ruotsissa erillisiä koulutukseen liittyviä virastoja ovat valtion kouluvirasto ja korkeakouluvirasto, joiden tehtävät keskittyvät lähinnä tarkastukseen ja valvontaan. Opiskelijavalintojen yhteistyötä koordinoi Ruotsissa myös erillinen virasto.

Ison-Britannian koulutusjärjestelmää on hankala verrata suoraan muiden maiden järjestelmään. Englannissa ja Walesissa on erilliset toimielimet ja niillä taas erilliset koulutuksen hallinto-osastot. Alueiden virastoilla ja toimielimillä on kuitenkin keskenään melkein samanlaiset vastuut, mikä helpottaa vertailua. Iso-Britannia erottuu muista tutkimuksen kohteena olevista maista, koska sillä on useita ei-osastollisia julkisia elimiä, jotka eivät ole hallituksen osia eivätkä hallituksen osastoja. Tällaisia ovat mm. pätevyys- ja opetussuunnitelmaviranomainen, jatkokoulutuksen ja korkeakoulutuksen rahoitusvirastot ja opettajien koulutusvirasto. Alankomaiden koulutusjärjestelmän erilaisuus näkyy vastaavasti siinä, että ao. ministeriö on jakautunut moneen osaan. Se käsittää 21 keskushallitusta ja kymmenen virastoa. Ero muihin vertailumaihin on myös siinä, että ministeriö on vastuussa myös koulutuksen tarkastuksesta ja sen alaisuudessa on sitä varten perustettu elin, tarkastusvirasto. Muihin erillisiin toimeenpaneviin virastoihin kuuluu myös mm. koulutuslaitosten rahoitusvirasto. Ne eivät kuitenkaan ole osa ministeriötä. Alankomaissa koulutusjärjestelmän vastuu on jaettu samantyyppisesti kuin Suomessakin, viiteen osaan. Ruotsissa koulutusjärjestelmän hallinto käsittää vain neljä osaa.

Suomessa aluehallinnon tasolla on lääninhallitus ja sivistysosasto sekä maakuntien liitot, jotka toimivat yhdessä alueensa kuntien, valtion viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa. Ruotsissa maakuntien tasolla toimivat myös maakunnanvaltuustot, jotka mielestäni vastaavat juuri Suomen maakuntien roolia. Ruotsissa vain pieni osa opetussuunnitelmista on kuitenkin järjestetty maakuntien toimesta. Alankomaissa aluetasolla toimii myöskin vastaavat hallintoelimet.

Paikallistasolla Suomen kunnissa ylin päätösvalta on valtuustolla, jonka lisäksi nimitetään kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunta sekä tarvittaessa jaostot ja toimikunnat. Suomen kunnilla on useita vaihtoehtoja toteuttaa tehtäviensä hoidon edellyttävät palvelut. Ruotsissa paikallistason hallinto on järjestetty samalla tavoin kuin Suomessa. Erityisesti jokaisen koulun on Ruotsissa laadittava koulusuunnitelma ja työsuunnitelma. Näyttää kuitenkin siltä, että kuntien tehtävät Ruotsissa käsittävät enemmän koulujen valvontaa, laadun arviointia sekä standardien ylläpitoa kuin Suomessa. Myös Ruotsissa perustetaan lautakuntia varmistamaan erityisesti varojen asianmukainen käyttö koulutasolla. Isossa-Britanniassa paikallistasolla koulutuksesta vastaavat paikallisviranomaiset, joista useimmilla on lautakunta. Paikallistasolla on myös erityisiä koulutuksen toimijavyöhykkeitä, jotka pyrkivät standardien parantamiseen alueensa kouluissa. Tällaisia toimijavyöhykkeitä ei ole muissa kohdemaissa. Alankomaissa kunnilla on kaksijakoinen rooli koskien kaikkia alueellaan toimivia kouluja. Ne toimivat sekä toimivaltaisena viranomaisena että valvontaviranomaisena. Niille ei ole määrätty erityisesti laadunvalvontatehtävää kuten esim. Ruotsissa.

Euroopan näkökulmasta Suomen koulutusjärjestelmä on hajautetuin valtio-kunnatmallin mielessä. Suomen onkin kerrottu edustavan pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia (Heino 2000). Alankomaat on vastaavasti valtionohjauksen näkökulmasta huomattavasti keskitetympi järjestelmä. Sen erityispiirre on valtion keskushallinnon vahva kuntien ohjausote ja rooli kuntien kehittämisessä. Alankomaat onkin Suomen johtamisjärjestelmän ja -menettelyn esikuvamaa. Sen koulutusjärjestelmän erilaisuus on siinä, että se yhdistää keskitetyn koulutuspolitiikan yhdessä keskitetyn koulujen hallinnon ja johtamisen kanssa. Sen hallinnossa on

myös kolmikantahallinnon piirteitä. Ison-Britannian järjestelmää ei voi oikeastaan suoraan verrata Suomen järjestelmään, sillä Isossa-Britanniassa on laaja erikoiskoulujen verkko, jolla on aivan omat painotuksensa. Myös Ruotsissa koulutusjärjestelmien valtakunnallinen hallinto jakaantuu lukuisaan joukkoon pienehköjä, erikoistuneita organisaatioita, joiden tehtävät vastaavat Suomessa lähinnä opetusministeriön ja opetushallituksen tehtäviä. Ruotsissa valtakunnallinen keskushallinto näyttää olevan hajanaisempi kuin muissa maissa.

Vain Pohjoismaissa esiintyy vahva kunnallinen itsehallintoperinne ja sen myötä koulutusjärjestelmän kaksinaismalli. Kaksinaismallilla tarkoitetaan, että on olemassa valtion ohjaus- ja rahoitusrooli sekä kuntien toimeenpanorooli. Järjestelmäerot Euroopassa ovat pikemminkin peräisin hallintorakenteesta, maan erityisolosuhteista ja koulutusjärjestelmien perinteistä. Eroihin ovat vaikuttaneet myös maan koko sekä hallintorakenteiden yhtenäisyys ja jakaantuneisuus. Tästä on hyvänä esimerkkinä Iso-Britannia. Siellä koulutusjärjestelmä jakaantuu Englannin, Walesin ja Pohjois-Irlannin hallintojen vastuulle. Skotlannissa on ihan oma hallintojärjestelmänsä. Sekä Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa koulutusjärjestelmässä ja sen hallinnossa on erityisiä osia, joilla turvataan mm. tasa-arvon toteutumista. Suomessa ei vastaavia rakenteita löydy.

Koulutuksen saralla kunnat ovat huomattavia tekijöitä lukuun ottamatta korkeakoulusektoria, jossa kunnilla ei ole roolia. Tosin on muitakin koulutuksen tarjoajia kuin itsehallinnon omaavat kunnat tai kuntayhtymät. Suomessa on kuitenkin hyvin harvinaista, että joku muu omistaa koulutuslaitokset kuin valtio tai kunta.

Korkeakoulupolitiikkaa harjoitetaan kaikissa maissa, vaikkakin käytännön ratkaisut poikkeavat. Huomattava ero koulujärjestelmistä löytyy juuri korkeakoulutuksesta, sillä Ruotsista puuttuvat kokonaan ammattikorkeakoulut ja hallinto ministeriötasolla käsittää vain neljä pääosaa. Ammattikorkeakouluja vastaavia koulutuslaitoksia esiintyy Suomen lisäksi Alankomaissa, jossa onkin vahva ei-yliopistollinen ammatillinen korkeakoulutussektori. Tämä havainto on tehty myös muissa koulutusjärjestelmien hallinnon tutkimuksissa (kts. Palonen ym. 1992, 11-12). Suomessa vastaavasti ollaan juuri sulauttamassa ammattikorkeakoulu- ja yliopistosektoria kansalliseksi yhtenäisjärjestelmäksi ja Isossa-Britanniassa kyseiset

oppilaitokset muutettiin hiljattain ns. uusiksi yliopistoiksi. Eroava seikka on myös se, että Isossa-Britanniassa yliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä ja toimivat miltei ilman valtionapua. Niiden valtionrahoituksella on myös tiukat ehdot ja sitä myötä myös tiukka tulosohjausote. Ruotsissa vastaavasti kaikki korkeakoulut eivät ole suoraan valtionhallinnon osia.

Suomessa yliopistoissa on laaja itsehallinto. Yliopistoa johtavat rehtori sekä hallitus, jossa ovat edustettuina professorit, muut opettajat ja tutkijat sekä muu henkilökunta ja opiskelijat. Myös Ruotsin yliopistoissa ja yliopisto-opetusta antavissa oppilaitoksissa on korkea autonomia. Yliopistojen vastuut ovat samantasoisia kohdemaissa. Isossa-Britanniassa korkea-asteen koulutusjärjestelmä on samanlainen Englannissa, Walesissä, Pohjois-Irlannissa ja Skotlannissa.

Yliopistokorkeakoulujen omistuspohja, organisointi ja ohjaus vaihtelevat huomattavasti Eurydice-maittain. Erityisesti Suomessa kaikkien yliopistojen julkisomisteisuus ja opintojen maksuttomuus ovat muissa maissa tuntemattomia tekijöitä. Suomessa myös ylemmät ohjaustasot jättävät yliopistoyksiköille enemmän autonomiaa kuin muut tutkimuksen kohdemaat. Niin Ruotsissa kuin Alankomaissa yliopistojen ylin hallintoelin on hallintoneuvosto, jonka jäsenet määrää valtio. Isossa-Britannian yliopistojen autonomian johdosta valtio ei ratkaise niiden hallintoelinten koostumusta vaikkakin rahoituksen ote on voimakas. Alankomaissa on luotu ammattimainen yliopistajohtamisen järjestelmä. Siellä maan hallitus nimittää yliopiston hallintoneuvoston, joka valitsee yliopistoa johtavan hallituksen ja rehtorin. Yliopiston hallintoneuvosto tekee myös tärkeät suuntapäätökset. Hallitus taas valitsee tiedekuntien dekaanit, jotka ovat henkilökohtaisessa vastuussa suoraan hallitukselle.

Suomalaista muistuttava kolmikantahallinnon järjestelmä on voimassa Ruotsissa, joskin sen vaikutusta vähentää valtion nimittämän hallintoneuvoston vaikutusvalta. Opiskelijaedustusta esiintyy jossakin määrin myös alankomaalaisten yliopistojen hallintoelimissä ja joissakin Ison-Britannian yliopistoissa. Suomessa opetusministeriön suoran vaikutuksen lisäksi myös valtionvarainministeriöllä on vaikutusvaltaa käytännön korkeakoulupolitiikkaan. (Palonen ym. 1992, 21-22).

Koulutuksen tarkastustoiminnan osalta maiden välillä esiintyy huomattavia eroja, sillä Suomessa ei ole lainkaan koulujen tarkastustoimintaa. Muiden maiden tarkastustoiminta vastaa kuitenkin huomattavasti sitä, mitä Suomessa on aikaisemmin ollut. Toisaalta Ruotsin nykyisen tarkastustoiminnan voisi saonaa olevan muodoltaan lähinnä arviointi- ja kehittämistoimintaa. Isossa-Britanniassa tarkastus näkyy taas laadunarvioinnin, standardiperusteisen arvioinnin sekä resurssien riittävyyden arvioinnin muodossa. Samoja arviointityyppejä esiintyy myös Alankomaissa. Laadunvarmistustoiminta Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa on kuitenkin organisoidumpaa kuin meillä.

6 Yhteenveto ja päätelmät

Tutkimustehtävänäni oli tarkastella Euroopan koulutusjärjestelmiä, niiden hallintoa, ohjausta ja vastuiden jakautumista. Tarkastelunäkökulmana käytin vertailututkimusta, jonka soveltamiselle Eurydice-tietoverkko antoi hyvät edellytykset. Yhtenä tavoitteenani oli myös selvittää vertailututkimusta tutkimusmenetelmänä. Erityisesti keskityin tarkastelemaan vertailututkimuksen määritelmää, etenemismalleja, sovellettavuutta ja ongelmia. Vertailun kohteena olivat Suomen, Ruotsin, Ison-Britannian ja Alankomaiden koulutusjärjestelmät, joiden välisten yhtenäisyyksien ja erojen analyysissä käytin Eurydice-tietoverkon perusteella laatimiani suomenkielisiä kuvauksia koulutusjärjestelmien hallinnosta. Hallinnon ohella selvitin myös koulutuksen keskeistä lainsäädäntöä, rahoitusta sekä koulutusjärjestelmän hallinnon tarkastusta ja valvontaa.

Tutkimukseni kohteena olevat Eu-maat toivat mukaan myös koulutusjärjestelmien vertailun kansainvälisen ja eurooppalaisen viitekehyksen. Sen osalta keskityin selvittämään aikaisempaa vertailevan tutkimuksen perinnettä koulutuksen kentässä ja kansainvälisten koulutusjärjestelmävertailujen keskeisimpiä haasteita. Eu:n jäsenmaiden koulutuspolitiikkaan vaikuttaa merkittävästi myös Eu:n koulutuspolitiikan koordinointi kovien ja pehmeiden yhteisömetodien kautta. Tämä olikin hyvä foorumi käsitellä Eu:n koulutuspolitiikan sääntelypohjaa ja uutta koordinointimallia, avointa koordinaatiota.

Koulutusjärjestelmien kuvausten perusteella tehdyt havainnot kokosin erilliseen lukuun. Analyysin perusteella syntyi ajatuksia koskien lähinnä muiden maiden hallintoratkaisujen soveltamista Suomen koulutusjärjestelmän hallintoon. Julkista hallintoa koskevat ratkaisut eivät kuitenkaan sellaisenaan siirry maiden välillä pienenä paketteina eikä laajoina kokonaisuuksinakaan. Yksittäiset ratkaisut esimerkiksi pitkäaikaisena prosessina sen sijaan voivat siirtyä. Erityisesti keskus-, alue- ja paikallishallinnon ratkaisuja on vaikea tuoda muualta, sillä maissa vallitsevat erilaiset hallintoperinteet. Huomattavaa käytänteiden siirtämisessä toiseen valtioon on se, että mitä hajautetumpi on siirron kohdemaan hallinto sitä useammalle tasolle

suuntautuvat kansainväliset vaikutteet. Tämä päätelmä käy ilmi myös Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arvioinnissa (Opetusministeriö 2002, 37).

Aina ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista lähteä viemään strategiaan toiseen valtioon. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on tehty sellaisia ratkaisuja, joihin maassamme ei ole syytä mennä, mm. ammattikorkeakoulujen muuttaminen valtiollisiksi yliopistoiksi. Vaikka Ison-Britannian järjestelmäperinne on erilainen kuin meillä, yliopistoautonomialla on annettavaa meille yliopistojen kehittämisen kannalta. Suomessa ei kuitenkaan ole syytä lähteä viemää eteenpäin valtion toteuttamaa yliopistohallituksen jäsenten nimittämistä, sillä se heikentäisi maamme yliopistoautonomiamme. Korkeakoulupolitiikan tavoite lähteekin aina kansallisesta strategiasta (Em., 24).

Koulutusjärjestelmän kehittämiseen liittyy myös monia koulutusjärjestelmän ulkopuolisia seikkoja, joilla on merkittävää painoarvoa koulutuksen muotoutumisessa. Tällaisia ovat mm. hallinnon tasojen suhteet, markkinaperusteisen, julkisen ja kolmannen sektorin suhteet sekä erilaiset rahoitusratkaisut (Opetushallitus 1996, 29). Kansallisten koulutusjärjestelmien kehittyminen on monilta osin ymmärrettävissä myös maiden kulttuuritaustasta sekä sosiaalisista, taloudellisista, poliittisista ja yhteiskunnallisista lähtökohdista käsin, joten välttämättä ei ole perusteltua siirtyä uuteen ratkaisuun muiden perässä (Lempinen 2002). Enemmän näyttöä löytyy kuitenkin siitä, että julkisen sektorin organisaatioiden rakenteessa ja toiminnassa on enemmän eroavaisuuksia kuin yksityisellä sektorilla (Peters 2000).

Korkeakoulut ovat samalla kertaa sekä yleismaailmallisia että kansallisia instituutioita ja niillä on ollut perinteisesti enemmän päätösvaltaa kuin muilla koulutusinstituutioilla. Eräissä maissa yliopistot ovat kehittyneet lähes ilman valtiovallan ohjausta. Tavallisempaa kuitenkin on, että yliopistojen ja korkeakoulujen rakenteet kuvastavat syntyajan yhteiskunnallisia ja poliittisia virtauksia sekä julkisen vallan pyrkimyksiä. (Opetushallitus 1996, 78-79) Tarvitaan kuitenkin vielä paljon kehittämistyötä, sillä kaikki yleiset opit eivät sovellu korkeakoulujärjestelmään. Malliamme pidetään kuitenkin kansainvälisesti mielenkiintoisena ja edistyneenä, vaikkakin korkeakoulujen tulisi löytää sisäisen hallinnon ja johtamisen mallit ja keinot, joilla pyrkii tuloksiin.

(Jäppinen 1995, 29-30) Suunnitelmallinen korkeakoulupolitiikka syntyi 1950-60 luvuilla, jolloin aluepoliittiset keskustelut voimistuivat ja tällöin pohdittiin ensimmäisen kerran desentralisaation ja sentralisaation rajanvetoa. (Palonen ym. 1992, 18-19)

Koulutusjärjestelmien yhteiskunnallista sääntelyä voidaan harjoittaa sekä lainsäädännön että talouden keinoin. Myös eri maiden politiikat ovat vaikuttaneet maiden järjestelmien erilaisuuteen. Keinot ovat kuitenkin vaihdelleet, vaikkakin tavoite on ollut sama. Koulutusjärjestelmän uudistumista sääntelee erityisesti maan hallintakoneiston luonne. Uudistusten myötä järjestelmät ovat sekä samaistuneet että erilaistuneet. Pelkkä koulutuspolitiikka ei kuitenkaan ole vaikuttanut järjestelmien muuttumiseen, sillä yhteiskunnan muutos on osana koulutusjärjestelmän muutosta. Tulevat uudistukset eivät kuitenkaan tähtää vain korkeakoulutuksen laajentamiseen vaan tavoitteena on ollut koulujen autonomian kasvattaminen. Tätä puoltaa siis hallinnon hajuttaminen. Myös tulostavuuksiin ja arviointiin perustuva hallinta saattaa pidättää päätösvaltaa keskustasolla. (Em., 9-10)

Koulutuksen tarkastustoiminta voitaisiin toteuttaa suomessa informaatio-ohjauksen kautta. Myös laadunvarmistusjärjestelmän soveltamisella olisi suomessa käyttöä. Se voitaisiin toteuttaa myöskin informaatio-ohjauksen kautta hyvien käytänteiden avulla. Laadun jatkuva parantaminen on koettu koulutuksen elinehdoksi, jonka puuttumista ei voisi perustella yliopistojen autonomialla. Mallimme laadunvarmistusjärjestelmästä perustuu pitkälti lainsäädäntöön, mikä ei ole kansainvälisesti kovin uskottavaa. Monelta osin kuitenkin kansainvälinen koulutuspoliittinen yhteistyö luo vertailukelpoisia suosituksia suoran norminannon sijasta. (Opetusministeriö 2002, 40-41)

Viitatus lähteet

Aamulehti 2003. Vehmanen M. Brittitutkijat ammentavat oppia tamperelaisesta koulumaailmasta. 26.3.2003

Aamulehti 2003. Vehmanen M. Esikoulun rauhallinen ilmapiiri teki vaikutuksen brittitutkijoihin. 29.3.2003.

Ahonen P. 2003. EU-politiikan avoin koordinointi ”pehmeänä” EU-hallintana: katsaus jatkotutkimusta ajatellen. Teoksessa Poliitikka. Valtiotieteellinen yhdistys ry. 3/2003. Vammalan kirjapaino Oy.

Ball S. 2001. Globaalit toimintaperiaatteet ja kansalliset politiikat eurooppalaisessa koulutuksessa. Teoksessa Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Suomen kasvatustieteellinen seura. Painosalama Oy. Turku.

Euroopan komissio 2002. Koulutus Euroopassa: erilaiset järjestelmät, yhteiset päämäärät vuoteen 2010 saakka. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto. Euroopan yhteisön virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg. Printed in Belgium.

Euroopan komissio 2000. Tiedote EU 3/2000.

<http://www.europa.eu.int/abc/do/off/bull/fi/200003/i1013.htm>. Käytetty 27.5.2003.

Euroopan parlamentti 2003. Analyysi ja avoin koordinoitimenettely työllisyys- ja sosiaalialalla. Mietintöluonnos. Työllisyys- ja sosiaalivaliokunta.

Eurydice Alankomaat 2003. Alankomaiden koulutusjärjestelmä. Opetushallitus. Suomen Eurydice-yksikkö. <http://www.oph.fi/eurydice>. Lyhyt suomenkielinen kuvaus. Käytetty 5.6.2003.

Eurydice Iso-Britannia 2003. Ison-Britannian koulutusjärjestelmä. Opetushallitus. Suomen Eurydice-yksikkö. <http://www.oph.fi/eurydice>. Lyhyt suomenkielinen kuvaus. Käytetty 5.6.2003.

Eurydice Netherlands 2002. The Education System in the Netherlands 2002. <http://www.eurydice.org>. Käytetty mm. 5.6.2003.

Eurydice/Eurybase Netherlands 2002. The Education System in the Netherlands 2002. <http://www.eurydice.org>. Käytetty mm. 5.6.2003.

Eurydice Ruotsi 2003. Ruotsin koulutusjärjestelmä. Opetushallitus. Suomen Eurydice-yksikkö. <http://www.oph.fi/eurydice>. Lyhyt suomenkielinen kuvaus. Käytetty mm. 5.6.2003.

Eurydice/Eurybase Suomi 2002. The Education System in Finland/ Suomen koulutusjärjestelmä 2002. <http://www.eurydice.org>. Käytetty 27.1.2003.

Eurydice Sweden 2001. The Education System in Sweden 2001. <http://www.eurydice.org>. Käytetty mm. 13.2.2003.

Eurydice United Kingdom 1999. The Education System in the United Kingdom 1999 (England and Wales). <http://www.eurydice.org>. Käytetty mm. 13.2.2003.

Heino P. 2000. Kahdeksan Euroopan maan koulutusjärjestelmät kartoitetaan. Aurora 3/2000. <http://www.utu.fi/aurora/3-2000/44fi.html>. Käytetty 27.5.2003.

Husa J. 2000. Hallinnon juridiikan vertailututkimuksen peruskysymykset. Teoksessa Hallintovertailun metodologia. Salminen A. (toim.). Vaasan yliopiston julkaisuja.

Hyyryläinen E. 1999. Reformit, hallintopoliittikka ja yhdenmukaistuminen. Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. Vaasan yliopiston julkaisuja.

- Hänninen S.** 1986. Vertailun demokraattisesta kielestä. *Politiikka* 28:1,11-20.
- Iivari U.** 2002. Oppimisen aikaa. *Stadin demarit* 1/2002.
http://www.stadindemarit.com/ruusu102_meppi.htm. Käytetty 6.6.2003.
- Jäppinen A.** 1995. Korkeakoulupolitiikka ja kansainväliset vertailut. Teoksessa Laukkanen R. (toim.) *Korkeakoulujärjestelmän arviointia*. Opetusministeriö. Opetushallitus. Hakapaino Oy. Helsinki.
- Karjalainen A.** 2002. Mitä benchmarking-arviointi on? Teoksessa *Benchmarking korkeakoulujen kehittämisvälineenä*. Hämäläinen K. & Kaartinen- Koutaniemi M (toim.). *Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu* 13:2002. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Karjalainen A., Kuortti K. & Niinikoski S.** 2001. *Luova koulutusohjelmavertailu. Ajatuksia kansainvälistä benchmarking-arviointia varten*. Oulun yliopistopaino. Oulu.
- Laukkanen R.** 1996. Mitä kansainväliset vertailut kertovat Suomen koulutusjärjestelmästä. Teoksessa *OECD-maiden koulutusjärjestelmät*. Laukkanen R. (toim.) Hakapaino Oy. Helsinki.
- Lempinen P.** 2002. Kilpailukykyä ja liikkuvuutta koulutuksen avulla
http://www.sak.fi/tulosta_uutiset.shtml?2525. Käytetty 27.5.2003.
- Mill J. S.** 1970. *A System of Logic*. Longman. London.
- Määttä P.** 1971. *Vertaileva analyysi korkeakouluhallinnosta 1*. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- Määttä P.** 1972. *Vertaileva analyysi korkeakouluhallinnosta 2*. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- OECD/DEELSA/ED** 1994. *Koulutuspolitiikan arviointia. Suomi*. (suomennos/moniste)

OECD 1993. Education at Glance. OECD Indicators. Paris.

Opettaja-lehti 2002. Avoin koordinoitimenetelmä opetuslalla.

<http://www.194.251.244.92/opettaja/ope0211/juttu5.htm>. Käytetty 6.6.2003.

Opetushallitus 1996. OECD-maiden koulutusjärjestelmät. Laukkanen R. (toim.). Hakapaino Oy. Helsinki.

Opetusministeriö 2003. Yliopistojen kaksiportaisen tutkintorakenteen toimeenpano. Julkaisuja 39: 2002.

http://www.minedu.fi/julkaisut/julkaisusarjat/39_02tutkintorak/39_02tutkintorak.pdf.

Käytetty 6.6.2003.

Opetusministeriö 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Ahonen P., Ojala T. & Temmes M. Helsinki.

Opetusministeriö 1995. Koulutusjärjestelmän arviointia. Laukkanen R. (toim.) Hakapaino Oy. Helsinki.

Opetusministeriö 1994. Euroopan unionin korkeakoulupolitiikka. Raivola R. (toim.). Helsinki.

Opetusministeriö/Opetushallitus 1994. Koulutus kansainvälisessä vertailussa. Laukkanen, R. (toim.). Helsinki.

Opetusministeriön verkkolehti 2003. Koulutuksen eurooppalaiset tavoitteet ohjaavat uudistuksia ja yhteistyötä.

<http://minedu.fi/etusivu/arkisto/2003/0602/euseminaari.html>. Käytetty 6.6.2003.

Palonen T., Rinne R. & Kivinen I. 1992. Korkeakoulujärjestelmä ja reformipolitiikka. Seitsemän maan vertailu. Koulutussosiologian tutkimuskeskus. Painosalama Oy. Turun yliopisto.

Peters B. Guy 2000. Julkisen hallinnon vertailun välttämättömyys ja vaikeus. Teoksessa Salminen A. (toim.) Hallintovertailun metodologia. Vaasan yliopiston julkaisuja.

Raivola R. 1994. Euroopan unionin korkeakoulupolitiikka. Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisu. Opetusministeriö. Helsinki.

Riggs F. W. 1962. Prismatic Society and Financial Administration. Administrative Science Quarterly.

Salminen A. 2000. Hallintovertailu ja vertailumallien käyttökelpoisuus. Teoksessa Hallintovertailun metodologia. Salminen A. (toim.). Vaasan yliopiston julkaisuja.

Salminen A. 1999. Vertailevan metodin tutkimuksellinen perusta. Johdatusta hallintotieteellisen vertailun metodologiaan. Hallintotiede 25. Vaasan yliopiston julkaisuja.

Salminen A. & Lehtinen S. 1982. Hallintotiede ja vertaileva tutkimus. Vaasan korkeakoulun julkaisuja.

Sarhimaa M. 2001. Euroopan unionin koulutuspolitiikan jäljillä <http://www.utu.fi/aurora/5-2001/59.html>. Käytetty 27.5.2003.

Sarjala J. 1996. Elinikäinen oppiminen haasteena koko yhteiskunnalle. Teoksessa OECD-maiden koulutusjärjestelmät. Laukkanen R. (toim.). Opetushallitus.

Suomen kasvatustieteellinen seura 2001. Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Jauhiainen A. ym. (toim.). Painosalama Oy. Turku.

Takala T. 1984. Vertailevasta koulutuspolitiikan ja koulutusjärjestelmien tutkimuksesta. Tampereen yliopiston jäljennepalvelu. Tampere.

Weber M. 1978. *Economy and Society*. Roth G & Clas W (ed.). Los Angeles.
University of California Press Ltd.