

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

87

KOULUTUS-
PALVELUT
- KILPAILUA
JA VALINNAN-
VAPAUTTA

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Helsinki 1995

ISBN 951-561-123-7

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

J-Paino Ky

Helsinki, helmikuu 1995

KOULUTUSPALVELUT - KILPAILUA JA VALINNANVAPAUTTA. Palvelujen tutkimus- ja kehittämishankkeen koulutuspalvelujen työryhmän loppuraportti. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1995. (C, ISSN 0788-5016, No 87) ISBN 951-561-123-7.

TIIVISTELMÄ: Koulutuspalvelujen työryhmä on käsitellyt markkinaperusteisten ratkaisujen käyttöönottoa koulutuspalvelujen sektorilla. Työryhmä käsitteli teoreettisesti ehtoja, joilla markkinamekanismit on tuotavissa koulutusjärjestelmään. Syvämmmin käsiteltiin tilaaja-tuottaja- ja koulutussetelimalleja. Kummastakin teoreettisesta vaihtoehdosta on viimeisten vuosien aikana saatu kokemuksia. Tilaja-tuottajamallin käyttö työvoimapolitiittisen koulutuksen ostoissa on lisännyt kustannustehokkuutta vajaa 20 % ja samalla se on edistänyt koulutuksen asiakaslähtöisyyttä. Vastaavasti ammatillisessa opettajankoulutuksessa on vuodesta 1994 lähtien ollut käytössä koulutussetelin opintoviikkoperusteinen rahoitussovellutus. Opintoviikkoperusteisesta rahoituksesta on saatu tehokkuutta edistäviä tuloksia. Kummatkin kokeilut ovat kapealle koulutussektorille kohdentuvia, joten niiden perusteella ei ole saatavissa laajalaisempaa tietoa markkinamekanismien soveltuvuudesta koko koulutussektorille. Tästä syystä koulutustyöryhmä esittää kokeiluhankkeiden laajentamista koulutuksen eri tasoille ja samalla käynnistettyjen hankkeiden systemaattista jatkoseurantaa.

ASIASANAT: markkinaperusteiset tuotantotavat, tilaaja-tuottajamallit, koulutussetelit, koulutuksen tehokkuus, valinnanvapaus

KOULUTUSPALVELUT - KILPAILUA JA VALINNANVAPAUTTA. Palvelujen tutkimus- ja kehittämishankkeen koulutuspalvelujen työryhmän loppuraportti. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1995. (C, ISSN 0788-5016, No 87) ISBN 951-561-123-7.

ABSTRACT: The educational services working group has investigated the feasibility of introducing market-based approaches into the educational services sector. The working group considered under what conditions in theory market mechanisms might be brought into the educational system. Purchaser-supplier and education voucher models were considered in more depth. In recent years experience has been gained of both these theoretical alternatives. Use of the purchaser-supplier model in purchases of vocational training has increased cost-effectiveness by some 20% and at the same time has encouraged a customer-oriented approach. Similarly, a voucher funding system based on numbers of studying weeks has been in use in professional teacher training since 1994. The studying week funding system has brought an increase in efficiency. Both these experiments are confined to a narrow educational sector, thus they cannot be used to judge the applicability of market mechanisms to the educational system as a whole. For this reason the educational working group proposes extension of the experimental projects to different levels of education and continued systematic monitoring of the projects already started.

KEY WORDS: market-based provision methods, purchaser-supplier model, education voucher, educational efficiency, freedom of choice

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO	7
2. KOULUTUSPALVELUJEN KEHITTÄMINEN	9
3. KOULUTUSPALVELUJEN ASIAKASLÄHTÖISYYDEN LISÄÄMINEN	11
3.1. Reppuraha	11
3.2. Koulutuspalvelujen profiloituminen tuotepërheajattelun suuntaan	12
3.3. Muut joustavuutta lisäävät ratkaisut	14
4. MARKKINAOHJAUKSEN SOVELTAMINEN KOULUTUSPALVELUIHIN	16
4.1. Tilaaja-tuottajamalli	16
4.2. Koulutusseteli	18
5. OPETUSTOIMESSA SAATUJA KOKEMUKSIA MARKKINAOHJAUKSESTA	20
5.1. Markkinaohjausta sisältävät mallit Suomessa	20
5.1.1. Ammatillisen opettajankoulutuksen koulutusraha	20
5.1.2. Työvoimakoulutuksessa toteutettu ostojärjestelmä	22
5.2. Kansainväliset kokemukset markkinaperustaisista ohjaus- ja tuotantotavoista sekä koulutusrahaideasta	26
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	27
LÄHTEET	29
LIITE:Markkinaperusteinen ohjaus koulutuspalveluiden tuotannossa ja jakelussa sekä koulutusrahaidean sovelluksia eräissä maissa	
Reijo Paronen/Opetushallitus/suunnitteluryhmä	31

1 JOHDANTO

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus asetti 14.1.1994 julkisten palvelujen markkinaperusteisia ratkaisuja kehittävän hankkeen. Hanke on jakaantunut eri julkisten palvelujen sektorien työtä koordinoivaan johtoryhmätyöskentelyyn ja toimialakohtaiseen työryhmätyöskentelyyn.

Koulutuspalvelujen työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallintojohtaja Kari Pitkänen opetushallituksesta ja jäsenenä kehityspäällikkö Simo Juva Suomen Kuntaliitosta, sivistystoimen päällikkö Matti Rasila Suomen Kuntaliitosta, neuvotteleva virkamies Vuokko Korpinen työministeriöstä, neuvotteleva virkamies Marja Granlund valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Timo Lankinen opetusministeriöstä ja sihteerinä opetusneuvos Tuija Kirveskari opetushallituksesta.

Julkisten palvelujen markkinaperusteisten ratkaisujen kehittämisprojektin koulutuspalvelujen työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella markkinamekanismien tuomista koulutuspalveluihin.

Työryhmä on kuullut selvitysmies Esa Ahosta korkeakoulujen koulutusseteliratkaisusta ja käynyt peruskeskustelua markkinamekanismien vaihtoehtoisista mahdollisuuksista koulutusjärjestelmässä. Jaoston jäsen Simo Juva on tarkastellut asiaa kunnallisen järjestelmän näkökulmasta raportissaan Näkökohtia koulutuksen perusturvasta (1994). Vastaavasti selvitysmies Esa Ahonen on esittänyt raportissaan Koulutussetelit korkeakouluissa korkeakoulujen mahdollisuuksista ottaa käyttöön koulutussetelijärjestelmä (1994). Kummatkin raportit täydentävät olennaisesti koulutusjaoston työskentelyä.

Työryhmä on tilannut markkinaperusteisista ratkaisusta saatuja kansainvälisiä kokemuksia käsittelevän raportin opetushallituksesta, Reijo Paroselta. Selvitys on osa työryhmän kokonaisesitystä.

Työryhmä ei ole tässä vaiheessa kyennyt arvioimaan markkinaperusteisiin ratkaisuihin siirtymisen kustannusvaikutuksia, sillä oppivelvollisuuskoulun osalta yhteiskunnalla on velvoite turvata tietyt kansalaisen sivistykselliset perusoikeudet maksutta. Tällöin palvelujen kilpailuttaminen tuottaa kustannusetua vain silloin, kun kilpailu toteutuu olemassa olevan infrastruktuurin sisällä. Harvaan asutuilla seuduilla, erityisesti oppivelvollisuuskoulun osalta, saattavat markkinamekanismit tuoda tullessaan jopa lisäkustannuksia koulutuspalveluihin.

Yksilön näkökulmasta koulutuspalvelujen joustavoittaminen on tavoitteellista. Se voidaan toteuttaa joko kilpailuttamalla varsinaiset koulutuspalvelut tai niiden osia tai toteuttamalla joustavuus opetuksellisin ja opetussuunnitelmallisin keinoin.

Yhteiskunnan resurssien käytön näkökulmasta tarkasteltuna on vaikeaa nähdä paljonko koulutuspalvelujen kilpailuttaminen toisi enemmän säästöä kuin muilla rationalisointikeinoilla on saatu aikaan viimeisinä vuosina. Merkittävää on todeta, että samanaikaisesti koulutoimen säästöjen kanssa on yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia laajennettu kaikissa oppilaitosmuodoissa. Raportin myöhemmissä luvuissa osoitetaan, että markkinaperusteisten palvelujen kustannusvaikutusten ohella asiakaslähtöinen joustavuus on saavutettavissa myös opetussuunnitelmallisilla ym. ratkaisuin.

Koulutuspalvelujen työryhmä näkee, että joitakin normeja tulee purkaa tai päätöksentekoa viedä lähemmäksi toteutusta koulutuspalvelujen joustavoittamiseksi. Samalla on jatkettava jo käynnistettyjä joustavuutta lisääviä kokeiluja ja mahdollisesti käynnistettävä uusia hankkeita, joilla selvitetään markkinamekanismien tuomia uusia haasteita koulutuspalveluille.

2 KOULUTUSPALVELUJEN KEHITTÄMINEN

Julkisen menokehityksen kääntäminen kustannuksia säästävään suuntaan, julkisen vallan päätöksenteon hajauttaminen mahdollisimman lähelle tuotantoa ja hyvinvointipalvelujen asiakaslähtöisyyden lisäämisen tarve ovat johtaneet palvelujen tuottamisen, rahoitusrakenteen ja jakelukanavien uudistamistarpeeseen.

Opetustoimen menokehitys oli kasvava 1980-luvulla, aina vuoteen 1992 asti. Kasvu ei selity ikäluokan koon muutoksilla, vaan koulutuspalvelujen rakenteellisilla uudistuksilla ja opetuksen asiakaslähtöisyyden lisääntymisellä. Tarkasteluajankohtana otettiin käyttöön tuntikehysjärjestelmä, toteutettiin keskiasteen koulunuudistus, joka pidensi koulutuspituuksia useilla aloilla ja laajennettiin merkittävästi aikuis-koulutusta.

Taulukko 1. Opetustoimen menokehitys vuosina 1980-1992

Vuosi	Perus- koulut	Lukiot	Eräät valtion oppilaitokset	Ammatillinen ja yleissivistävä koulutus	Korkea- koulut	Muut menot	Yhteensä	Yhteensä 1 992 hinnoin
1980	5 503	780	91	1 764	989	22	9 149	22 259
1985	8 979	1 544	170	3 689	1 879	40	16 302	24 576
1990	13 490	2 158	327	7 425	3 816	91	27 306	29 763
1991	14 196	2 273	409	8 694	5 009	91	30 672	31 245
1992	13 929	2 283	407	8 917	4 927	83	30 545	30 545

Vuodesta 1992 lähtien opetustoimen menokehitys on kääntynyt laskevaan suuntaan. Siitä viitteitä antavat taulukossa 1 esitetyt luvut. Syynä muutokseen ovat järjestelmälliset toimenpiteet, joilla kustannuksia on leikattu rahoitusjärjestelmää uudistamalla ja ryhtymällä merkittäviin opetuksen uudistuksiin.

Opetustoimen kustannuksia leikattaessa tulee ottaa huomioon, että osa sen alueelle sijoittuvista palveluista kuuluu kansalaisten perusoikeuksiin. Hallitusmuodon VIII luvusta on johdettavissa yksilön sivistykselliseksi oikeudeksi kansakoulun maksuttomuus ja oikeus perustaa yksityiskouluja. Lisäksi kotiopetus rajataan julkisen viranomaisen valvonnan ulkopuolelle. Erityisesti kansakoulun (peruskoulun) maksuttomuudesta seuraa, että mahdollisten markkinamekanismien käyttöönotossa ei vanhemmille voida säilyttää maksettavaksi koulumaksuja. (Juva, 1994.4-5.) Tällöin puhtaasti kustannusten alentamismielessä markkinamekanismit eivät tuo perusopetukseen merkittäviä säästöjä.

Vastaavasti kustannusmielessä on tarkoituksenmukaista turvata kansalaisille oikeus ainakin yhdenkertaiseen ammatilliseen koulutukseen tai lukion käymiseen. Aikuis-koulutuksen menokehitystä on karsittavissa siten, että erityisesti henkilöstökoulutuk-sen rahoitusvastuuta tulee siirtää yrityksille. Periaatteessa markkinamekanismit asia-kaslähtöisyyden lisäämiseksi ja kustannusten alentamiseksi ovat mahdollisia oppivel-vollisuusiän jälkeisessä koulutuksessa suhteellisen rajoituksetta.

3 KOULUTUSPALVELUJEN ASIAKASLÄHTÖISYYDEN LISÄÄMINEN

Koulutuspalvelujen asiakaslähtöisyyden lisäämisen tavoitteena on mahdollistaa asiakkaan päätöksenteko-oikeus itseään koskevissa tilanteissa ja toisaalta lisätä joustavuutta palvelujen hankkimisessa. Asiakaslähtöisen ajattelun perusta nojautuu sellaiselle tasa-arvopolitiikalle, jossa tunnustetaan yksilön oikeus saada kykyjensä mukaisia koulutuspalveluja. Periaate poikkeaa jossain määrin 1970- ja -80 lukujen tasa-arvopolitiikasta.

Asiakkaiden tarpeet yleensä liittyvät palvelujen joustavaan saatavuuteen ja korkeaan laatutasoon. Harvemmin koulutuspalvelujen asiakkaat vetoavat kansalaisten tasa-arvoon, oikeudenmukaisuuteen tai kohtuulliseen hintaan. Useimmiten kansalaiset eivät edes tiedosta koulutuksen yksikkökustannuksia. Lisäksi kansalaisten halukkuus maksaa välittömiä kustannuksia on vaatimaton. Palvelujen oikeudenmukaisuudelta asiakkaat vain odottavat, että ne ovat saatavissa sopivalla tavalla.

Koulutusjärjestelmä on tarjonnut vasta viimeisinä vuosina asiakkaille mahdollisuuksia tehdä päätöksiä omaa opiskelua koskevissa ratkaisuisissa. Eritoten peruskoulu-, lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa vapausasteita on lisätty vähentämällä opetussuunnitelmista pakollisten aineitten osuutta. Lisäksi nykyinen rahoituslainsäädäntö sallii oppilaan itsenäiset valinnat osittain muusta kuin omasta koulusta.

3.1 Reppuraha

Reppurahajärjestelmän tavoitteena on antaa oppilaalle mahdollisuus valita koulu yksilöllisten tarpeitten mukaan. Reppurahajärjestelmä on eräin poikkeuksin turvattu nykyisellä koulutuksen rahoitusjärjestelmällä. Reppurahajärjestelmää voidaan toteuttaa usealla tavalla. Olennaista on se, että koulutuksen rahoitusratkaisut tai muut säädökset eivät sido koulutuspaikan valintaa.

Reppuraha eräin rajoituksin on jo käytössä ammatillisessa koulutuksessa, jossa oppilaalla on oikeus valita koulutuspaikka oman harkintansa mukaan. Peruskoulussa teoreettisesti on oppilaalla sama oikeus olemassa, mutta vain koulupiirinsä tai oppilaaksiottoalueensa puitteissa. Joustavia koulutusvalintoja peruskoulussa tulee helpotamaan huomattavasti koulupiirin rajojen hävittäminen. Tällöin oppilas voi valita joko koulun tarjoamien ainevalintojen tai muiden koulun tarjoamien palvelujen vuoksi oppilaitoksen, joka ei maantieteellisesti ole lähinnä kotia.

Puhtaan reppuraha-ajattelun pitäisi sisältää myös mahdollisuus valita osoitettujen resurssien puitteissa esimerkiksi koulutuspaikaksi yksityinen oppilaitos. Järjestelmä ei ole ihanteellisen joustava. Koulutusjaosto katsookin, että reppurahakäytännön

kehittäminen edellyttää ao. luvan antamisen siirtämistä kunnalliselle tasolle. Kunnallisen tason päätöksenteosta seuraa, että kansalaiset ovat jossain määrin eriarvoisessa asemassa kotikuntansa resurssien ja kiinnostuksen puitteissa.

3.2 Koulutuspalvelujen profiloituminen tuoteperheajattelun suuntaan

Koulutuspalvelujen profiloitumisen keskeinen perusajatus on se, että päämäärästä riippumatta hyväksytään kansalaisten yksilölliset koulutustarpeet mutta samalla hyväksytään, että järjestelmä haluaa päättää taloudellisista ratkaisuista. Palvelujen profiloituminen tai tuoteperheajattelu ovat lähtöisin yritysmaailmasta, jossa kokonaiskustannuksia lasketaan vapauttamalla resursseja sellaisesta standardipalvelusta (massatuotannosta), jota asiakas ei halua. Vapautunut resurssi käytetään pitkälle vietyjen asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseen. Kustannusten oikean kohdentumisen ohella tuoteperheajattelu edistää asiakastyytyväisyyttä ja palvelujen joustavuutta.

Massapalvelut (standardipalvelut)

Standardipalveluilla on Suomessa toteutettu tasa-arvopolitiikkaa. Niillä on pyritty turvaamaan kansallista osaamisen tasoa ja vähentämään heitteillejättöä. Massapalvelujen perustavoite on hyvinvointivaltion ihmisoikeudellinen vastaus kansalaisille. Massapalvelujen ongelmana on se, että ne johtavat palvelujen tarvitsijat vaivalloisiin ja turhauttaviin rutiineihin. Useimmiten palvelujen sisältö on liian tekninen, se ei ota huomioon yksittäisen kansalaisen tarpeita. (Hautamäki & al, 1990, 90-91.) Tyypillinen massapalvelun esimerkki löytyy keskiasteen uudistuksen yhteydessä toteutetusta opetussuunnitelman uudistuksesta. Valtakunnalliset opetussuunnitelmat laadittiin keskitetysti. Niihin jätettiin tietty joustovara, mutta se ei yltänyt yksittäisen opiskelijan tarvitsemälle tasolle.

Standardipalvelun myönteisenä piirteenä on se, että se turvaa tietyn kansallisen koulutustason. Suomalaisten lukutaito on tyypillinen myönteinen esimerkki hyvästä tuloksesta. Vastaavasti massapalvelujen heikkoutena on se, että ne johtavat koulutuskäytäntöjä helposti standardeiksi, joita ei testata todellisuuden kanssa yhdenpitäviksi. Kielteinen esimerkki palvelujen kohdentumattomuudesta on nuorten kyllästyminen koulun työskentelytapoihin tai aikaisempina (ennen työttömyyttä) vuosina nuorten merkittävä ammatillisen koulutuksen keskeyttämisprosentti (15%).

Massapalvelut ovat myös ohjanneet palvelujen tuottamisen normittamista. Opettajien palkanmaksun perusteet on siitä tyypillinen esimerkki.

Erikoistuminen, asiakaslähtöiset palvelut

Erikoistumisen tavoitteena on laajalti tarjotun (massatuote) palvelun tai tuotteen erilaistaminen. Erilaistamisen perustana ovat sekä kansalaisten yksilölliset tarpeet, yhteiskunnan erityiset kehittämishaasteet (aikasidonnaisia) että palvelun tai tuotteen kehittämiskäytännöt. Olennaista erikoistumiselle on se, että tuote olemassa olevassa muodossaan täydentää massapalveluja. Osa erikoistuneista palveluista voi olla pitkäkestoisia (esimerkkinä mainittakoon erityislahjakkaiden koulutus, oppimisvaikeuksien tukeminen) osa vastaavasti elinkaareltaan on huomattavasti lyhyempää kuin standardipalvelut. Erikoistuneilla tuotteilla on kansalaisia suoraan palveleva- ja toisaalta palvelujärjestelmää kehittävä tehtävä. (Hannukainen, 1990,95, Horne, 1992,564.)

Karsittu peruslinja

Karsitun peruslinjan mukaisilla koulutuspalveluilla pyritään muokkaamaan hyvinvointipalveluiksi luokiteltavaa koulutusta. Tavoitteena on usein kustannusten säästö, toisaalta karsitun peruslinjan avulla voidaan kehittää myös kansalaisten koulutustarjontaa tarpeita vastaavaksi.

Koulutus on yksi niistä hyvinvointipalveluista, joissa kansalaisella on tietty perusturva. Tästä syystä on ajateltu, että karsittu peruslinja soveltuu oppivelvollisuuskoulun ulkopuolisiin palveluihin. Karsitun peruslinjan tuotannon on toteutettava seuraavia periaatteita:

- palvelujen pitää turvata kansallinen sivistys- ja osaamisen taso,
- palvelujen tuotannon tulee olla niin houkutteleva, että se ohjaa kansalaiset jatkuvan koulutuksen periaatteen mukaisesti käyttämään myös muita palvelumuotoja,
- palvelujen tulee tukea kansalaisten yksilöllisiä koulutustarpeita kustannustehokkaasti ja
- palvelujen tulee olla vaivattomasti saatavilla.

Vaivaton saatavuus on suomalaisen koulutusjärjestelmän, erityisesti aikuiskoulutuksen keskeinen kehittämistavoite. Nykyisin oppilaitosmuotoiseen koulutukseen hakeutuvan aikuiskoulutettavan pitää odottaa kokonainen vuosi seuraavaa valtakunnallista opiskelijavalintaa päästäkseen edes pyrkimään koulutukseen.

Hollannissa vaivaton koulutuspalvelujen saatavuus on ratkaistu aikuiskoulutettavien osalta siten, että joka toinen kuukausi on sisäänotto peruspalveluihin.

Itsepalvelu

Itsepalvelujen tavoitteena on säästää kustannuksia niillä alueilla, joilla kansalainen selviytyy itsenäisesti ja samalla tavoitteena on lisätä koulutuspalvelujen joustavuutta. Suorat asiakasyhteydet ja massapalvelujen standardointi mahdollistavat itsepalvelujärjestelmien kehittämisen. Kaikilla julkisen palvelun sektoreilla on mahdollisuudet etsiä hyvin rutiininomaisille palveluille itsepalveluvaihtoehto. Koulutussektorilla erityisesti oheispalvelut sisältävät elementtejä, jotka houkuttelevat etsimään kansalaisen omavastuista ratkaisua. (Hautamäki & al, 1990, 90-93.) Myös koulutuspalveluissa eräät itseohjautuvat ratkaisut ovat käyttökelpoisia joko koko palvelun tuottamiskeinona tai ositettuna. Aikuiskoulutuksessa näitä ratkaisuja on toteutettu menestyksellisesti. Esimerkkeinä mainittakoon ammatillisessa aikuiskoulutuksessa käytössä olevat etäopetusratkaisut, kielten opiskeluun kehitetyt itseohjautuvat materiaalit jne.

Maissa, joissa maantieteelliset etäisyydet ovat hankalia koulutuspalvelun saavutettavuuden johdosta, on käytössä myös peruskoulusta lähtien itsepalveluratkaisuja. Tällaisia alueita ovat muun muassa Grönlanti ja Islanti. Myös Isossa-Britanniassa ja Australian osavaltioissa on aikuiskoulutuksessa menestyksellisesti käytetty itsepalveluratkaisuja. Vaivattomin tie etsiä itsepalveluratkaisuja ovat ne palvelut, joissa kansalainen voi toimia sähköisten viestimien avulla.

3.3 Muut joustavuutta lisäävät ratkaisut

Peruskoulussa ovat nykyisin joustavat kouluvalinnat mahdollisia. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä vastaavasti antaa oppilaalle mahdollisuuden valita koulutuspaikkansa myös oman kunnan ulkopuolelta. Hakeutuminen kotikunnan ulkopuoliseen ammatilliseen koulutukseen on tavanomaista. Ammatillisen koulutuksen rahoituslainsäädäntö mahdollistaa myös itsenäisten ainevalintojen teon muusta kuin omasta oppilaitoksesta. Käytännössä koulujen lukujärjestystekniset syyt estävät kuitenkin oppilaitten joustavat, yksilölliset ainevalinnat.

Nuorisoasteen koulutuskokeiluissa on panostettu merkittävästi alueen oppilaitosten yhteiseen ja sen oppimista tukeviin kokonaisratkaisuihin. Vastaavasti ammatillisessa aikuiskoulutuksessa on viimeisten vuosien ajan ollut mahdollista suorittaa opintoja moduuleina ja osoittamalla osaamisensa näyttökokeilla. Erityisesti työvoimapolitiikassa koulutuksessa on kiinnitetty huomiota opiskelijoiden yksilöllisiin koulutustarpeisiin korostamalla lähtötason mittausta, järjestämällä koulutus moduuleina ja tarjoamalla mahdollisuus tutkinnon suorittamiseen näyttökokein.

Oppilaan joustavien koulutuspalvelujen saanti tulee olemaan haaste lähivuosina kaikilla koulutusasteilla. Tavoitteeseen pyritään lisäämällä opetussuunnitelmissa oppilaitosten päätöksentekovaltaa, rajoittamalla kaikille pakollisten oppiaineitten määrää ja tuomalla koulutusjärjestelmään systemaattisesti tutkintojärjestelmän.

Palvelujen laatutasosta huolehtiminen

Opetussuunnitelmien ja koulutuspalvelujen joustavuuden lisääminen tuovat tullessaan uuden tyyppisen kontrolloitavuuden haasteen. Kansalaisten tulee voida luottaa, että tarjolla olevat koulutuspalvelut ovat riittävän korkeatasoisia. Samalla kun joustavuutta lisätään, kasvaa kuitenkin yhdenmukaisuuden ja vastaavuuden vaatimukset.

Joustavuuden ja yksilöllisyyden lisäämisen johdosta koulutusviranomaisten ja koulutusta tarjoavien oppilaitosten on arvioitava koulutuksen kansallista ja kansainvälistä laatutasoa. Tulevaisuudessa myös laadun ja hinnan suhde on merkittävä näkökulma. Sitä voidaan kutsua koulutuksen arvoksi. Arvonäkökulmasta laatua tulee arvioida erikseen organisaation, yhteisön ja yhteiskunnan tai toisaalta yksilön näkökulmasta. Kun arvoa käytetään laadun mittana, on samalla otettava huomioon yksilö- ja yhteisötasolla oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino. Olennaisia kysymyksiä ovat

- * missä määrin yksilöllä on velvollisuuksia osallistua korkean laatutason saavuttamiseen ja
- * mitkä ovat hänen oikeutensa yhteiskunnan kansalaisena tiettyyn panostukseen, esimerkiksi koulutusrahaan.

Laatua voidaan hyödyntää kilpailutekijänä, silloin kun asiakkaitten tarpeita tyydytetään ja toisaalta kustannuksia alennetaan.

4 MARKKINAOHJAUKSEN SOVELTAMINEN KOULUTUSPALVELUIHIN

Laatukilpailun ohella markkinaohjauksella tavoitellaan myös kustannusten säästöä palvelujen kokonaishinnassa. Kustannussäästöä ajatellaan syntyvän tehottomuuden vähenemisestä palvelujen tuottajia kilpailuttamalla. Markkinamekanismeista käytetyimmät koulutuspalveluissa ovat nk. koulutusrahaidea, ja tilaaja-tuottajamalli.

4.1 Tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja-tuottaja mallilla on viimeisinä vuosina pyritty vähentämään viranomaisten roolia itse tuotantoprosessista. Tilaaja-tuottajamallissa palvelut voidaan jakaa pelkästään koulutuspalveluihin, koulutuksen oheispalveluihin tai niiden kokonaisvaltaiseen yhdistelmään. Koulutuspalvelujen tilaajana voi toimia virkamies tai joissakin tapauksissa myös tilaajana voi olla yksityinen taho. Tilaaja-tuottajamallilla on koulutuspalvelujen sektorilla todettu lukuisia sisäisiä ja ulkoisia myönteisiä vaikutuksia kansainvälisissä vertailuissa. Useimmat myönteiset vaikutukset ovat opetuksen laatua parantavia (Paronen, 1994).

Tilaaja-tuottajamallin ja jakelukanavien mukanaan tuomat uudenlaiset haasteet

Jakelukanavien laajentaminen nopeuttaa ja joustavoittaa palvelujen tarjontaa. Ne tuovat kuitenkin julkiselle viranomaiselle uudenlaisia haasteita. Haasteiden luonne liittyy kansallisen koulutustason ylläpitämiseen. Markkinaperustaiset tuotanto- ja jakelutavat lisäävät valtaa ja vastuuta kahden suuntaisesti.

Tilaaja-tuottajamalli mahdollistaa sekä virkamies että kansalainen ostajalle mahdollisuuden arvioida haluaako ostaa koulutuspalvelut myönteisestä ja kannustavasta oppilaitoksesta vai kielteisesti opetustoimeen suhtautuvasta organisaatiosta (Pardey, 1991, 141). Lisäksi tilaaja-tuottajamallin käyttö mahdollistaa oppilaitosten henkilöstön kehittymisen haluttuun suuntaan, kun ulkopuoliset tekevät ostopäätöksiä henkilöstön tietyn osaamisen perusteella. Tilaaja-tuottajamalli varmistaa myös, että ainakin menestyvissä koulutusorganisaatioissa valmistaudutaan tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseen. Ongelmallista on se, miten turvataan kansalaisten tasa-arvoisuus koulutuspalvelusten saannissa. Harvaan asutuilla alueilla ei kilpailua ole enemmälti synnyttävissä.

Jakelukanavan erottaminen tuottamisesta vapauttaa tuotekehittelyä, koska tällöin ei olla sidoksissa jakelijan osaamiseen. Päätökset jakelukanavan valinnasta tulee tehdä toisaalta taloudellisin kriteerein toisaalta sen mukaan miten tavanomainen tai harvinaisen palvelutuote on kansalaisen näkökulmasta. Harvoin toistuva, harvoja koskeva standardi- tai erikoispalvelu voi olla kauempanakin asiakkaasta; vastaavasti

kenttäkanava on perusteltu jatkuvakäyttöisissä standardipalveluissa. Hautamäki & al, 1990, 195-214.)

Jakelukanavan valinnasta kuvaavan peruskriteeristön ovat esittäneet Hautamäki, Mäkelin, Seppänen ja Vepsäläinen Palvelustrategiat julkisessa hallinnossa teoksaan kuvion 1 muodossa:

Kuvio 1: Palvelujen asiakasnäkökulma

	Asiakaskohtainen palvelu	Standardipalvelu	Rutiinipalvelu
Palvelu koskee monia ja toistuu usein	Asiantuntijakanava lähellä asiakkaita	Kenttäkanavan palvelu lähellä asiakkaita	Monipalvelupiste tai pääte lähellä asiakkaita
Palvelu koskee harvoja ja toistuu harvoin	Asiantuntijakanavan läheisyys ei ole kriittistä	Kenttäkanavan läheisyys ei ole kriittistä	Kevyet kanavaratkaisut järkeviä: puhelin, telefax, posti jne.

(Hautamäki & al, 1990)

Julkisten palvelujen ongelma on se, että liian suuri osa palveluista luokitellaan standardipalveluiksi, joiden pitää olla useimpien kansalaisten saatavilla. Periaatteessa koulutuspolitiikassa tulee kyetä määrittämään

- minkä tasoisena ja laajuisena toistuva standardipalvelu tuotetaan ja toisaalta
- sallitaanko vaihtoehtoisten jakelukanavien olemassaolo ja pidetäänkö niitä laatutasoa kohottavina.

Mikäli hyvinvointipalvelun tehokkuuden näkökulmasta pidetään suotuisana vaihtoehtoisten kanavien olemassaolo, tulisi lisäksi päättää kuinka monta jakeluvaihtoehtoa valitaan.

Jakelukanavat voivat olla omistus- tai merkittävään subventiopohjaan perustuvia, portaittaisia ja sopimukseen pohjautuvia. Erityisesti asiakaskohtainen, ei toistuva palvelu on perusteltua rakentaa sopimuksen varaisesti. Asiakas voi itse tehdä sopimuksen palvelun tuottamisesta tai sitten julkinen viranomainen voi toimia sopimusosapuolena.

Asiakaskohtainen palvelu edellyttää joka tapauksessa asiantuntijakanavan luomista. Asiantuntijakanavan tehtävänä on auttaa asiakasta tunnistamaan palvelun tarve, tekemään alustavia arvioita valintapäätöksen vaikutuksista jne. Olennaista on auttaa asiakasta saamaan tarvitsemaansa palvelua. Se merkitsee, että koulutuspalveluista ja palvelujen vaihtoehtoista asiakkaan on saatava luotettavaa tietoa. Tästä seuraa opintojen ohjauksen merkittävä lisätarve.

Koska asiakaslähtöiset palvelut ovat kalliita, on niiden määrästä sovittava esimerkiksi vuotuisen valtion menoarvion yhteydessä ja samanaikaisesti standardoimalla rutiinipalveluja vapautettava resursseja asiakkaan erityistarpeisiin.

Suomessa on eräällä tavalla nykyisen valtionapujärjestelmän mukaisesti olemassa tilaaja-tuottajamallin perusidea. Varsinainen tuotannon kilpailuttaminen puuttuu kuitenkin vielä, poikkeuksen tekee työvoimapoliittinen koulutus, jossa 1990-luvulla on menestyksellisesti kokeiltu tilaaja-tuottajamallia.

4.2 Koulutusseteli

Koulutussetelin tavoitteena on julkisen rahoituksen vapauttaminen (esim. valtionapujärjestelmä) tai muu normiperustan kehittäminen joustavuutta lisäävään suuntaan. Lisäksi se edistää kansalaisen valinnan vapautta niin, että hän ei ole sidottu yhteen ainoaan tuottajaan. Koulutussetelijärjestelmän tavoitteena on antaa oppilaalle mahdollisuus valita koulu yksilöllisten tarpeitten mukaan. Valinnan vapaus voidaan osoittaa joko rajallisena joihinkin tuottajiin, joiden kanssa julkinen viranomaisen on saattanut tehdä esisopimuksen tai sitten valinnan vapaus voi olla rajoittamaton. Rajoittamattomuuteen sisältyy myös se mahdollisuus, että kansalainen tietyn julkisen rahoituksen yli menevältä kustannusosalta osalta rahoittaa itse palvelunsa tuottamiseen.

Koulutusseteli on rahoitusmuoto, jossa joko

- * kansalainen saa käyttöönsä tiettyä julkista palvelua kohtaan tietyn suuruisen setelin, jolla hän voi hankkia joko rajoitetusti tai vapaasti esimerkiksi koulutuspalvelua
- * seteli voidaan osoittaa myös palvelun tuottajalle.

Koulutussetelille on ominaista, että palvelua ei rahoiteta ainakaan kokonaan panosohjauksella, vaan se sisältää myös tietyn etukäteen sovitun tuotosvaatimuksen. Koulutussetelin myönteisenä piirteenä on se, että se poistaa tyhjäkäytön resurssointia.

Kriittistä koulutuspalvelujen alueella on määritellä se, paljonko yhteiskunta tarvitsee koulutussetelijärjestelmässä nk. turvaverkostoa. Pitkälle vietynä järjestelmä saattaa poistaa yhteiskunnasta sellaista osaamista, joka on merkittävää, mutta sitä tarvitaan

vain esimerkiksi kriisitilanteissa. Koulutussetelin jalostunut muoto ottaa huomioon myös turvaverkostotarpeen. Sen rakentamisen ja ylläpitämisen suunnitteluvastuu on tilaajalla. Setelin käytön edellytyksenä ruotsalaisten kokemusten mukaan ovat seuraavat kriteerit:

- tiedotuksen vapaasta koulun valinnasta pitää saavuttaa kaikki kansalaiset
- asiakkaitten vaikutusmahdollisuudet saamansa palvelun laatuun on turvattava
- oppilaitoksilla on oltava mahdollisuus harkintansa mukaiseen resurssien (olemassaolevien) käyttöön
- koulutuksen valtakunnalliset kokonaiskustannukset on kyettävä ennalta määrittelemään samoin myös keskikustannukset
- setelijärjestelmän ollakseen merkityksellinen on tuotettava kustannustehokkuutta
- järjestelmän on nostettava kilpailun avulla palvelun laatutasoa (Pyddoke & al, 1993,28-29.).

Vaatimukset ovat moninaiset, mutta perustellut. Lisäksi toiminnan valvonnan on oltava julkisten palvelujen osalta viranomaisten hallinnassa edellyttäen, että viranomaisilla säilytetään veronmaksajien edun valvonta.

Palvelusetelin koulutussektorilla tulee täyttää seuraavat kriteerit ollakseen tehokas:

- * opiskelijoilla ja heidän vanhemmillaan tulee olla oikeus vapaasti valita koulu,
- * opiskelijoilla tulee olla oikeus vapaaseen koulunkäynnin aloittamiseen ja
- * kouluilla tulee olla oikeus itsenäisesti päättää omasta resurssien käytöstä (Chubb & Moe,1992,12).

Koulutussetelien käyttö on eräin poikkeuksin turvattu nykyisellä koulutuksen rahoitusjärjestelmällä. Järjestelmää voidaan toteuttaa usealla tavalla. Olennaista on se, että koulutuksen rahoitusratkaisut tai muut säädökset eivät sido koulutuspaikan valintaa.

5 OPETUSTOIMESSA SAATUJA KOKEMUKSIA MARKKINA-OHJAUKSESTA

Opetustoimen sektorilla nykyinen lainsäädäntö turvaa suhteellisen hyvin asiakkaan mahdollisuudet valita koulutuspalveluja. Merkittävää on kuitenkin todeta, että milloin yksityiskoulujärjestelmä hyväksytään vaihtoehtoiseksi koulutusmuodoksi, pitäisi nykyistä lainsäädäntöä laajentaa niin, että yksityiskoulu voisi olla muukin kuin kieli tai uskonnollinen koulu. Lisäksi yksityiskoulua koskeva päätöksenteko tulee olla joko kunnallisella viranomaisella tai opetusministeriöllä.

5.1 Markkinaohjausta sisältävät mallit Suomessa

5.1.1 Ammatillisen opettajankoulutuksen koulutusraha

Vuonna 1992 selvitettiin ammatillisten opettajankoulutuslaitosten kustannusrakennesen aikaisiin kirjanpitoasetuksiin perustuen. Sen perusteella todettiin, että samaa valtakunnallista opetussuunnitelmaa noudattavan koulutuksen hinta opiskelijakohtaisesti vaihteli oppilaitoksesta toiseen 90 000 markasta 37 000 markkaan. Kustannusero oli kohtuuton. Lisäksi laadullinen arviointi osoitti, että kallis hinta ei korreloinut koulutuksen laadullisiin tavoitteisiin, vaan kustannuserot selittyivät aivan muista syistä. (Kangasniemi, Luopajarvi, 1992,43-51.)

Koulutuksen yksikkökustannusten vaihtelu edellytti rahoitustilanteen järkipäätämistä, erityisesti kun kustannusrakenteella ei ollut positiivista korrelaatiota koulutuksen laadullisiin tuloksiin.

Opintoviikkoperustaiseen rahoitukseen siirtyminen

Ammatillisessa opettajankoulutuksessa toteutetun tuloksellisuuden arvioinnin jälkeen lähdettiin etsimään ammatillisen opettajankoulutuksen oikeaa kustannusrakennetta. Tiedettiin halvimman ja kalleimman yksikön kustannusrakenne, mutta sen perusteella ei ollut vedettävissä johtopäätöksiä tulevasta toivotusta yksikköhinnasta. Sovittiin, että ensivaiheessa määritetään ammatillisen opettajankoulutuksen opiskelijakohtainen yksikköhinta.

Kustannusten leikkausten ohella vapautettiin opiskelija kilpailuttamaan laatutasoa. Ratkaisu toteutettiin siten, että opiskelijoille annettiin oikeus koulutusohjelman tavoitteiden puitteissa valita opintoja muistakin kuin omasta opettajankoulutuslaitoksesta. Tästä syystä oli määriteltävä opiskelijan liikkumisen rajat ja toisaalta opettajankoulutuslaitoksen velvoite maksaa opiskelijan muualla syntyviä koulutuskustannuksia. Päätettiin jakaa kokonaiskustannukset opintoviikon hinnaksi.

Erityispalvelut

Ammatillisten opettajankoulutuslaitosten (13 laitosta) kanssa laadittiin lukuvuodelle tulossopimus. Tulossopimuksessa otettiin kantaa myös siihen, paljonko julkisin varoin opettajankoulutusta aloituspaikkoina kokonaisuudessaan rahoitetaan kyseisenä ajanjaksona. Aloituspaikkojen rajaaminen ei ole koulutusraha-ajattelun periaatteiden mukaista, mutta se oli välttämätöntä tehdä kahdesta syystä:

- Oli syntynyt kokemus, että vallitsevassa työllisyystilanteessa opettajan koulutukseen oli hakijoita moninkertaisesti enemmän kuin alan työllisyys tarjoaa työpaikkoja. Periaatteessa hallintoviranomaisilla ei ollut mitään sitä vastaan, että työttömät hankkivat itselleen koulutusta. Syy rajoitukseen oli se, että opettajankoulutuksen on 100 % valtion rahoittamaa. Oli turvattava, että julkisten menojen osuus ei kasva hallitsemattomasti.

Itsepalvelutuotteet/ asiakaslähtöisyys

Tulossopimuksessa sovittiin myös resurssien muusta tehokkaasta käytöstä. Ammatilliseen opettajankoulutukseen hakeutuu runsaasti opiskelijoita, joilla on sekä kasvatustieteen opintoja että opettajankokemusta. Vuonna 1995 voimaan astuvissa opettajien kelpoisuuksissa säädetään myös, että yli 5 vuotta opettajantyötä tehneet saavat 5 opintoviikon laajuisen vapautuksen opettajankoulutuksen opinnoista. Näillä perusteilla katsottiin, että osalle opiskelijoista tarjotaan vain 20 opintoviikon laajuinen opetus. Tulossopimuksessa sovittiin, että 20 % opettajankoulutukseen valittavista resurssoidaan vain puuttuvien opintokokonaisuuksien osuus. Tätä nimitettiin nk. näyttökokeella opintonsa suorittavat.

Tehokkuuden ja laadun varmistaminen

Opintoviikkojen ja opiskelijoiden aloituspaikkojen mukainen rahamäärä myönnettiin oppilaitosten käyttöön kokonaisuudessaan vuoden 1994 alusta (osa valtion menoarviokäytännön mukaisesti oli myönnetty jo vuonna 1993). Sovittiin, että mikäli oppilaitokselle ei synny riittävästi 40- tai 20 -opintoviikon laajuisten mukaisia opiskelijoiden suorittamia opintoviikkoja, palauttaa oppilaitos kokonaismäärästä vajaaksi jäävien opintoviikkokokonaisuuksien mukaiset rahat opetushallitukselle. Tällä sopimuksen osalla haluttiin saada aikaan kaksi asiaa:

- poistettiin samaan tavoitteeseen tähtäävän, samantasoisien päällekkäiskoulutuksen kokonaisrahoitus
- otettiin käyttöön silloin valmisteilla olleen ammattitutkintolainsäädännön mukainen työskentelytapa, näyttötutkinnot.

- näyttötutkintojen tavoitteena on vähentää päällekkäisen, samantasoisen opiskelun määrää.

Kokemukset opintoviikkoperustaisesta rahoituksesta

Merkittävä osa ammatillisista opettajankoulutuslaitoksista koki uudistuvan sopimus-käytännön yhteiskunnan kannalta perusteltuna, mutta ne näkivät myös, että ratkaisu johtaa vallitsevien työtapojen merkittävään muuttamiseen. Ratkaisun kokonaisvaikutukset yksittäisen opettajankoulutuslaitoksen näkökulmasta olivat suuret. Toiminnan tehostaminen vähentää mm. tarpeettoman henkilöstön määrää.

Kustannussäästöä syntyy pitkällä aikavälillä merkittävästi (taulukko 2). Osa säästöistä on päällekkäisen koulutuksen poistumisesta johtuvaa (näyttökoe), osa todellisia yksikköhinnan oikeasta tasosta johtuvaa. Järjestelmä on toiminut nyt vajaan vuoden. Sen on todettu lisänneen joustavia opiskelijakohtaisia koulutusratkaisuja, edistäneen opettajankoulutuslaitosten palvelujen korkeaa laatua ja lisänneen hallinnon ja opettajankoulutuslaitosten yhteisneuvotteluja. Hallinnon saneleva rooli on selkeästi muuttunut. Pitkän aikavälin vaikutuksista ei voi tässä vaiheessa ennakoida.

Taulukko 2. Ammatillisten opettajankoulutuslaitosten kustannusten kehitys vuosina 1990-95, miljoonaa markkaa

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
kokonaiskustannukset	40,4	45,4	52,9	53,2	43,5	38,6

5.1.2 Työvoimakoulutuksessa toteutettu ostojärjestelmä

Työllisyyskoulutuksen rahoitusjärjestelmä perustui vuoteen 1991 saakka valtionapuperusteiseen rahoitukseen. Koulutuksen toteuttamisen päätöksentekojärjestelmä oli jaettu kahdelle hallinnonalalle. Koulutuksen rahoituksesta ja pääasiallisesti myös koulutuksen sisällöstä päätti keskitetysti ammattikasvatushallitus ja työvoimaviranomaiset päättivät koulutuksen työvoimapoliittisesta tarpeellisuudesta. Tässä järjestelmässä ei voitu riittävällä tavalla yhteensovittaa työvoimapoliittisia koulutustarpeita ja koulutuspoliittisia näkökohtia. Keskitetty päätöksentekojärjestelmä lisäksi jäykisti ja hidastutti alueellisten ja paikallisten koulutustarpeiden huomioon ottamista. Valtionapuperusteisessa rahoitusjärjestelmässä työllisyyskoulutuksen järjestäjillä ei ollut suoranaista rahoituksellista tarvetta reagoida nopeasti ja tehokkaasti koulutuksen

kysynnän määrässä, rakenteessa ja sisällössä tapahtuviin muutoksiin. Myöskään koulutuksen taloudellisuuteen ei ollut tarvetta kiinnittää huomiota.

Ostojärjestelmälle asetettuja yleisiä tavoitteita

Esiintyneiden epäkohtien poistamiseksi siirryttiin vuonna 1991 työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen kysyntäpohjaiseen ostojärjestelmään, joka perustuu kilpailuttamiseen. Uudistuksessa asetettiin tavoitteeksi, että koulutus pystyisi nopeasti ja tehokkaasti vastaamaan työelämän määrällisiin, laadullisiin ja alueellisiin muutoksiin. Lisäksi tavoitteena oli yhtenäistää ja yksinkertaistaa koulutuksen toteuttamista koskevaa päätöksentekojärjestelmää saattamalla työvoimapoliittinen vastuu ja rahoitusvastuu samalle viranomaiselle ja siirtämällä päätöksentekovaltaa alue- ja paikallistasolle.

Ostojärjestelmä käytännössä

Työvoimapoliittisen koulutuksen päätöksenteko on viety lähelle työhallinnon asiakkaita ja koulutuksen järjestäjiä, ts. alueatasolle työvoimapiireihin ja paikallistasolle työvoimatoimistoihin. Työministeriö asettaa työvoimapiirien kanssa käytävien tulostavoiteneuvottelujen pohjalta työvoimapiireille vuosittain tulostavoitteet ja jakaa tarvittavat resurssit sekä seuraa tavoitteiden toteutumista. Tavoitteet asetetaan koulutuksen kohdentamiselle työhallinnon keskeisiin asiakasryhmiin, kuten työttömiin ja työttömyysuhan alaisiin. Edelleen tavoitteita asetetaan koulutuksen vaikuttavuudelle ja taloudellisuudelle. Tulosoheutusprosessin kautta ministeriö seuraa tavoitteiden toteutumista ja huolehtii siitä, että resurssit tulevat käytettyä.

Vastuu työvoimakoulutuksen hankinnoista on työvoimapiirien toimistoilla. Työvoimapiirin toiminta-alue on riittävän laaja koulutustarpeiden selvittämisen ja niiden koordinoinnin kannalta, jolloin myös koulutushankintojen tuloksellisuus on parhaiten saavutettavissa. Työvoimapiirien toimistot suunnittelevat työvoimakoulutuksen kiinteässä yhteistyössä alueensa työvoimatoimistojen kanssa. Tästä johtuen koulutuksen kysyntään voidaan vastata nopeasti.

Koulutuksen suunnittelu

Työhallinto käyttää koulutuksen suunnittelussaan pohjatietona erilaisia ennusteita ja selvityksiä työvoiman tarjonnan ja kysynnän määrällisistä ja laadullisista muutoksista sekä muun ammatillisen koulutuksen tarjonta- ja tuotostietoja.

Koulutuksen suunnittelu tapahtuu työvoimapiireissä ja työvoimatoimistoissa, joilla on parhaimmat edellytykset selvittää sekä elinkeinoelämän että työvoiman koulutustarpeita. Työvoimakoulutuksen suunnittelun laadun ja systematiikan kehittämiseksi toteutti työministeriö vuosina 1992-93 kehittämishankkeen, jossa etsittiin uusia asiakaslähtöisen koulutustarpeiden kartoitusmenetelmiä. Asiakaslähtöiset suunnittelu-

menetelmät otettiin käyttöön vuonna 1994. Niissä vastataan työnantaja/ yrityslähtöisyyteen ja vastaavasti myös työnhakijoiden tarpeisiin.

Koulutuksen hankinta

Koulutuksen hankintamenettely perustuu kilpailuttamiseen. Työvoimapiirit ja työvoimatoimistot lähettävät tarjouspyynnöt potentiaalisille koulutuksen järjestäjille. Tarjoksista valitaan se, joka vastaa parhaiten koulutukselle asetettuja laatu- ja tehokkuuskriteereitä. Kilpailuttamisen kautta työvoimakoulutuksen tuottajien lukumäärä on laajentunut huomattavasti, niin että kunkin koulutustavoitteen toteuttamiseen kyetään valitsemaan tilanteeseen soveltuvin kouluttaja.

Työhallinto ottaa ostotoiminnassaan huomioon koulutuksen järjestämiskustannuksien lisäksi myös opiskelijoille maksettavien opintososiaalisten etuuksien kustannukset siltä osin kuin hankinnoilla on niihin vaikutusta.

Hankinnoista tehdään kirjallinen sopimus. Sopimuksen toteutusta seurataan ja mikäli toteutusvaiheessa ilmenee epäkohtia, niihin puututaan koulutuksen aikana. Koulutuksen toteutusta pyritään räätälöimään asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden mukaisesti.

Ostojärjestelmän kautta on työvoimakoulutuksen kustannuksia saatu alentumaan vuoden 1991 kustannustasosta, 149 markkaa opiskelijapäivä, vuoteen 1993 mennessä 129 markkaan/ opiskelijapäivä.

Koulutuksen seuranta

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuuden lyhyen aikavälin arvioimiseksi seurataan koulutettujen työhön sijoittumista kaksi kuukautta koulutuksen jälkeen. Kun yhteiskunnanpainostus työvoimakoulutukseen on merkittävästi lisääntynyt, on katsottu tarpeelliseksi ryhtyä laajemmin selvittämään työvoimakoulutuksen työllistävää ja muuta vaikuttavuutta sekä arvioimaan seurantamenettelyn kehittämistarpeita. Tätä varten työministeriö käynnisti keväällä 1993 laajan kolmen tutkimuksen hankekokonaisuuden, jossa tutkitaan työvoimakoulutuksen vaikutuksia yksilön, yrityksen ja työvoimapolitiikan näkökulmasta.

Ensimmäisenä tämän tutkimushankkeen osana on valmistunut Johtamistaidon Opiston dosentti Pauli Juuti vuosina 1993-1994 tekemä tutkimus "Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus yrityksen näkökulmasta". Tutkimus tehtiin kyselylomake- ja haastattelututkimuksena ja sen kohteena oli runsaat 300 yritysjohtajan edustajaa. Tutkimuksen keskeisimpänä tuloksena oli se, että yritykset arvioivat työvoimakoulutuksen olevan heidän kannaltaan hyödyllistä ja vaikuttavaa. Yritykset katsoivat mm. koulutuksen järjestelyjen ja opetuksen sekä oppimistulosten olleen hyviä. Mitä enemmän yrityksen edustajalla oli kokemusta työvoimakoulutuksesta sitä myönteisempi oli

työvoima- koulutusta koskeva arvio. Yritysten kritiikki kohdistui lähinnä siihen, että toivottiin kuultavan enemmän koulutuksen suunnittelussa ja työvoimatoimistojen tiedottavan enemmän koulutusmahdollisuuksista. Tutkimuksen yhteydessä tuotettiin menetelmä työvoimakoulutuksen yrityskohtaisen vaikuttavuuden arviointia varten.

Yksilökohtaista vaikuttavuutta koskeva tutkimus on meneillään Jyväskylän Yliopiston Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen tekemänä. Tutkija Iiris Mikkonen tekee mittavaa seurantatutkimusta, jossa tutkimuksen kohteena ovat kaikki noin 5000 työvoimakoulutuksen toukokuussa 1993 aloittanutta. Lisäksi seurataan yksittäisillä koulutuspaikoilla syksyllä 1992 aloittaneita. Tutkimuksessa selvitetään koulutettavien odotuksia ennen koulutusta, koulutuksen kokemista koulutuksen päättymisvaiheessa ja lisäksi seurataan koulutuksen vaikuttavuutta vuosi ja kaksi vuotta koulutuksen jälkeen. Tutkimuksen ensimmäinen osaraportti, jossa käsitellään koulutukseen haikutumisen motivaatiota ja koulutuksen kokemista, kokemuksista valmistui vuoden 1994 lopulla. Tutkimuksen toinen osaraportti ilmestyy loppuvuodesta 1995.

Johtopäätöksiä

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen ostojärjestelmän toimivuudesta voidaan vetää seuraavia johtopäätöksiä:

- työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen ostojärjestelmä sekä opiskelijoiden opintososiaalisten etuuksien rahoitus- ja maksatusjärjestelmä on osoittautunut toimivaksi
- koulutushankintojen kilpailuttamisen kautta työvoimaviranomaisilla on mahdollisuus valita kuhunkin tilanteeseen soveltuvin koulutuksen järjestäjä; koulutuksen järjestäjien valikoima on laajentunut huomattavasti
- järjestelmän kautta koulutuksen taloudellisuutta voidaan tehostaa; taloudellisuutta on saatu tehostettua olennaisesti sekä vuonna 1992 että vuonna 1993
- työelämän määrällisiin, laadullisiin sekä alueellisiin muutoksiin ja tarpeisiin voidaan vastata nopeasti ja tehokkaasti alue- ja paikallistasolle viedyllä päätöksenteolla
- järjestelmän kautta koulutusta voidaan suunnata työvoimapoliittisesti taroituksenmukaisesti; työhallinnon keskeisiin asiakasryhmiin ja työelämän ammattitaitovaatimusten mukaisesti
- koulutuksen hankintamenettelyssä on mahdollista ottaa huomioon yksilöiden ja yritysten koulutustarpeet; yritykset ovat olleet tyytyväisiä työvoimakoulutukseen.

5.2 Kansainväliset kokemukset markkinaperustaisista ohjaus- ja tuotantotavoista sekä koulutusrahaideasta

Markkinamekanismien tuominen julkisiin palveluihin on asetettu tavoitteeksi monissa OECD maissa. Yksittäisissä valtioissa on kokeiltu markkinamekanismien erilaisia sovelluksia kuitenkin koordinoimatta tai selvittämättä systemaattisesti yhteiskunnan odotuksia, toimintamekanismeja ja toiminnan tavoitteita. Useimmiten yksittäisillä markkinaperusteisilla ratkaisuilla on pyritty ratkaisemaan laajempia haasteita kuin mihin yksittäinen tekniikka esimerkiksi koulutusraha sinällään antaa mahdollisuuksia. Vuonna 1991 julkaistussa teoksessaan Pardey korostaa, että markkinaperusteisilla ratkaisuilla tulee pyrkiä myös taloudellisiin vaikutuksiin. Joissakin tapauksissa esimerkiksi koulutusseteli tai muu palveluseteli automaattisesti kaikille kansalaisille jaettuna voi kansantaloudellisesti tulla kalliimmaksi kuin perinteiset rahoitusmuodot (Pardey, 1991, 21).

Kansainväliset kokemukset osoittavat, että markkinamekanismit eivät aina turvaa asiakkaan mahdollisuuksia saada ilmaista koulutusta. Koulutuspalvelujen, ollakseen asiakaslähtöisiä, tulee toteuttaa tuoteajattelulle perustuvia arvoja. Tuottajien on myös kyettävä ilmaisemaan asiakkailleen minkälaisia koulutuspalveluja organisaatio tarjoaa, ketkä ovat keskeisimmät asiakasryhmät ja keskeiset toimintoja ohjaavat periaatteet. Pitkälle vietyinä markkinamekanismien tulo koulutuspalveluihin edellyttää myös oppilaitosten kykyä tehdä yhteistyötä ja jakaa koulutusmarkkinoilla tuotevastuuta. Saadut kokemukset osoittavat, että vain parhaimmat koulut kykenevät kertomaan minkälaista opetusta niissä tarjotaan.

Ruotsissa markkinamekanismien käyttöönoton perustana ovat olleet sekä yksilöllisen jouston lisääminen koulutuspalveluissa että päätöksenteon hajauttaminen. Kokemukset vaihtelevat myönteisistä eriasteiseen epäröintiin. Tanskan kokemukset viestittävät selkeästi, että markkinamekanismien toteuttaminen edellyttää koululainsäädännön uudistamista, erityisesti oppilaitosten itsenäisyyden asteen lisäämistä kaikilla toiminnan alueilla. Ranskassa saadut kokemukset osoittavat, että markkinamekanismien vaikutuksesta monoliittinen järjestelmä murtuu väistämättä. Yhteiskunnan on kyettävä sopimaan, että se myös on mahdollista koulutuspoliittisesti. Yksityiskohtaisemmin eräiden OECD maiden kokemuksia tarkastellaan liitteenä olevassa raportissa (liite).

Liitteenä olevan raportin (Paronen, 1994) yksikään tarkastelunmaa ei ole kyennyt suunnittelemaan ja toteuttamaan markkinaperustaisia ratkaisuja toimintaperiaatteiden mukaisesti. Niiden tarjoamat kokemukset rohkaisevat kuitenkin kehittämään koulutuspalvelujen kilpailuttamista silloin kun yhteiskunta on kyennyt sopimaan mihin koulutuspalveluihin kansalaisella on kaikissa tilanteissa oikeus ja mitkä palvelut sisältyvät yksilöllisen elämäntilanteen mukaisesti harkinnanvaraisiin palveluihin. Yhteiskunnan tulee kyetä myös määrittelemään kokonaisvaltaisemmin hyvinvointipoliittikkansa tavoitteet ja sen toteuttamisen periaatteet.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Koulutuspalvelujen joustavoittaminen ja tehokkuuden lisääminen ovat keskeisiä yhteiskunnallisia haasteita. Saadut kokemukset tilaaja-tuottajamallista ja koulutusseteli-hankkeesta antavat viitteitä siitä, että vastaavanlaiset rahoitus- ja ohjausmuodot ovat siirrettävissä muillekin koulutuspalvelujen sektoreille. On kuitenkin huomattava, että erityisesti markkinajärjestelmään siirtymisvaiheessa julkisen viranomaisen ohjailua tarvitaan melkoisesti (vrt. kokemukset ammatillisen opettajankoulutuksen opintoviik-koperustaiseen rahoitusjärjestelmään siirtymisestä ja työvoimapolitiisessa koulutuk-sessa toteutetut ratkaisut). Hallintoviranomaisten panos järjestelmän kehittämiseen tulisi myös laskea kokonaiskustannuksiin. Lisäksi järjestelmän vakiinnuttua tarvitaan kansalaisten perusoikeuksiin liittyvissä palveluissa tietyn asteista laadun kontrollia. Eräitten maitten kokemukset osoittavat, että laadunvalvontajärjestelmästä voidaan rakentaa myös kallis järjestelmä.

Peruskoulun kehittäminen

Peruskoulun piiriasta tulee luopua, jotta aito opiskelupaikan valinta mahdollistuu. Kuitenkin tulee oppilaan kotikunnalle jättää oikeus osoittaa koulutuspaikka kunnan oppilaaksiottoalueelta. Kunnan päätöksentekovaltaan tulee sisältyä mahdollisuus poikkeuksien myöntämiseen. Samanaikaisesti on kannustettava peruskouluja opetuk-sen valinnaisuuden ja omaleimaisuuden lisäämiseen joko tekemällä yhteistyötä mui-den oppilaitosten kanssa tai opetusmenetelmällisin ratkaisuin.

Koulutuksen asiakaslähtöisyyttä edistää se, että yksityiskoulujen perustamispäätös siirretään kunnalliselle viranomaiselle tai opetusministeriölle. Jotta yksityiskoulujär-jestelmä ei lisääisi yhteiskunnan kustannuksia, on perusteltua toteuttaa se olemassa-olevan infrastruktuurin sisällä ja olosuhteissa, joissa kilpailuttaminen tuo myös talou-dellista etua. Koska peruskoulun opetus on kansalaiselle maksutonta, tulee kunnan kaikissa tapauksissa varautua oppilaspaikan ylläpitämiseen. Harvaan asutuilla alueil-la olemassa olevan infrastruktuurin laajentaminen aiheuttaa erityisesti taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille kohtuuttoman lisäkustannuserän.

Ihanteellisessa muodossa yksityiskoulun perustamispäätöksen tulisi noudattaa tuote-perheajattelua siten, että kaikissa ratkaisuissa luvan ei tarvitse kattaa koko perus-koulun opetusta. Sopimus yksityisestä opetuksen tarjonnasta voidaan tehdä myös tiettyyn opetuksen osa-alueeseen tai oppilaitten erityistarpeeseen.

Lukio

Markkinamekanismien tuominen lukion toimintaan on täysin mahdollista joko tilaa-ja-tuottajamallin tai koulutusseteliratkaisun mukaisesti. Keskeistä lukion

kehittämisessä on se, että vapaa oppilaaksihaku on säilytettävä ja sen ohella tulee lukioitten omaleimaisuutta ja erikoistumista mahdollistaa.

Ammatillinen koulutus

Ammatillisessa koulutuksessa on vapaa oppilaaksihakujärjestelmä. Koulutuksen kustannuksia rajattaessa tulisi sopia montako ammatillista peruskoulutusta yhteiskunta on valmis rahoittamaan jatkossa yhdelle henkilölle. Lisäksi kustannusten alentamiseksi ammatillisen koulutuksen sisällä on kehitettävä aikaisempien opintojen hyväksilukujärjestelmää.

Ammatillisen koulutuksen asiakaslähtöisyyden kehittämisessä keskeinen haaste on palvelujen laadun ja monipuolisen tarjonnan ylläpitäminen. Koulutuspalvelujen laadun eräänä indikaattorina tulee pitää oppilaitoksen kykyä edistää työhön sijoittumista. Asiakaslähtöisyys edellyttää, että oppilaalla tulee ennalta olla oikeus tietää miten eri ammatilliset oppilaitokset kykenevät edistämään nuorten työmarkkina-kelpoisuutta.

Korkeakouluopetus

Korkeakouluopetuksen luonteeseen kuuluu toisaalta tiukka tieteenalakohtainen kontrolli, toisaalta yksilöllinen mahdollisuus koota opintoja omien koulutustarpeittensa mukaisesti. Koulutussetelijaistelu pitäisi saattaa ainakin sivuaineopintojen piiriin, niin että opiskelija aidosti voisi hankkia opintoja myös oman korkeakoulunsa ulkopuolelta.

LÄHTEET

- Hannukainen. (1991): Laatuyritykset. Tammerpaino, Tampere.
- Hautamäki, A. & al. (1990): Palvelustrategiat julkisessa hallinnossa. Gummerus, Jyväskylä.
- Horne. (1992): Financial Management and Policy. Prentice-Hall. New Jersey.
- Juva, S. (1994): Näkökohtia koulutuksen perusturvasta. Kuntaliitto, Helsinki.
- Kangasniemi, J. & Luopajarvi, T. (1993): Tuloksellisuus ammatillisessa opettajankoulutuksessa.
- Kirveskari, T. (1995): Koulutusraha ammatillisessa opettajankoulutuksessa. Jyväskylän yliopisto, Johtamiskoulutus. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Leithwood, K. (1990): The Principal's role in Teacher Development. Teoksessa Joyce, B. Changing School Culture Through Staff Development. The 1990 ASCD Yearbook.
- Lumijärvi, I. (1991): Tulosarvioinnin kehittämisen tutkimisesta. Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskus, työraportti 22.
- Mintzberg. (1991): The strategy process. Prentice Hall international, USA.
- Mickwitz, Y. (1963): Maksutase; teoksessa Yhteiskuntatieteiden käsikirja. Otava, Keuruu.
- Partanen, T. & al. (1991): Yritystalous I. Kirjayhtymä, Helsinki.
- Pyddoke & al. (1993): Statens offentliga utredningar 1993:47. Tukholma.
- Sanders. 1994 / 17.6: Voucher scheme offers power to the students. The Times, Lontoo.
- Sipilä. (1992): Asiantuntijapalvelujen markkinointi. Gummerus, Jyväskylä.
- Uusitalo, L. (1993): Neuvottelutalous -jälkimoderni talous- ja yhteiskuntamuoto. Teoksessa Suomi 2020. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1993/4.

Vaherva, T. & Juva, S. (1985): Koulutuksen talous. Tammi, Helsinki.

Vaxholm kommun. (1994): Valfrihet i kommun. Vaxholm.

Reijo Paronen
Opetushallitus/suunnitteluryhmä

**MARKKINAPERUSTEINEN OHJAUS
KOULUTUSPALVELUIDEN TUOTAN-
NOSSA JA JAKELUSSA SEKÄ KOULU-
TUSRAHAIDEAN SOVELLUKSIA
ERÄISSÄ MAISSA**

**1. JULKISTEN PALVELUIDEN TUOTANNON JA JAKELUN MARKKINA-
PERUSTEISEN OHJAUKSEN MALLEJA**

Eräs keskeinen etenemistapa julkisen sektorin viime aikojen uudistamispyrkimyksissä on asettaa julkinen toiminta kilpailutilanteeseen ja soveltaa siihen yksityisen yrittäjämaailman toimintamalleja. Tarkoituksena on muuttaa hallinnon ohjausta markkinaohjauksen suuntaan.

Eri tapoja soveltaa markkinamekanismeja hallintoon ja julkisiin palveluihin on teoreettisesti tutkittu melko paljon, mutta niiden käytöstä ei vielä ole saatavissa riittävästi tietoa. Esim. USA:ssa jo 1980-luvulla hankkeita ja suunnitelmia oli runsaasti, mutta yksiselitteistä arviota tuloksista ei vielä ole olemassa, vaikka asiasta on keskusteltu jatkuvasti. Keskustelu on koulujen osalta keskittynyt ennen muuta yksityisten ja julkisten koulujen suhteeseen sekä vanhempien valintaoikeuksiin. Eniten kiistaa lienee aiheuttanut kysymys, pitäisikö julkisten varojen jako yksityisille kouluille ylipäättään sallia. Kattavien ja tasapuolisten selvitysten puute johtuu siitä, että käytännön hankkeita ei sittenkään ole vielä ehditty seurata riittävän pitkään. OECD:ssä on kuitenkin paraikaa käynnissä laajahko selvitystyö, jonka aineistoa on käytetty hyväksi myös Suomen valtiovarainministeriön laatimissa selvityksissä. OECD:n hankkeen tarkoituksena on selvittää, mitä eri maissa käytössä olleiden markkinamekanismien perusteella voidaan sanoa niiden vaikutuksista (OECD, PUMA-projekti 1990)

Markkinamekanismeja voidaan luokitella eri tavoin. Jokaisella mekanismilla on omat erityispiirteensä, mistä johtuen yleistyksen ovat vaikeita. Hallinnon perusrakenteiden ja yhteiskuntapoliittisten järjestelmien erilaisuus tekee vertailun vaikeaksi. Markkinamekanismien käyttö, hyöty sekä mahdollisuus toimia ja onnistua riippuu

ratkaisevasti kulloisestakin tilanteesta ja vallitsevista olosuhteista. Lisäksi kaikkia markkinamekanismeja voidaan toteuttaa hyvinkin erilaisin muodoin, mikä edelleen vaikeuttaa järjestelmien keskinäistä vertailua.

Erään markkinamekanismien luokituksen on esittänyt amerikkalainen City University of New Yorkin professori E.S. Savas. Julkispalveluihin soveltuvia markkinamekanismeja olisivat Savaksen luokitusta hieman mukaillen lähinnä seuraavat:

- * Hinnoittelu
- * Tehtävän tai palvelun siirto, jossa eri mahdollisuuksina
 - ostopalvelu
 - palvelusopimukset
 - edustussopimusten käyttö
 - palveluseteli (voucher)
 - julkinen tuki
- * Säätelyn purku (deregulaatio)
- * Luopuminen

OECD:n jo tähän asti keräämän kokemuksen perusteella markkina-tyyppiset mekanismit ovat osoittautuneet vaihtelevammiksi ja monimutkaisemmiksi instrumenteiksi kuin tähän asti on haluttu uskoa. Parannusten aikaansaaminen niiden avulla ei ole koskaan itsestään selvää, ei nopeaa, saati helppoa. Niiden soveltaminen on lähes aina pitkäkö oppimisprosessi, jossa julkiseen hallintoon joudutaan ymppäämään kokonaan aikaisemmasta poikkeavaa "business-tyyppistä" toimintamallia. Vaadittavasta perusteellisesta ajattelutavan muutoksesta johtuen kehitys ei tapahdu hetkessä, minkä vuoksi prosesseille tulee yleensä antaa runsaasti aikaa.

2. PALVELUSETELIT L. VOUCHERIT

Palveluseteli l. voucher on eräs viime aikoina eniten esillä ollut markkinamekanismi. Puhtaimmassa muodossaan se on väline, jonka julkinen valta, yleensä valtio tai joissain tapauksissa kunta antaa asiakkaalle ilmaiseksi tai subventoitua maksua vastaan ja jolla asiakas voi maksaa palvelusta ja päättää näin itse, mistä ja keneltä hän palvelun hankkii. Palveluseteli on siis tapa suunnata julkinen tuki suoraan kuluttajalle. Palveluiden tuotannon uskotaan näin altistuvan kilpailulle, muodostuvan tehokkaammaksi ja kustannuksiltaan halvemmaksi.

Palveluseteleillä on tusinoittain erilaisia muotoja. Kaikilla niistä on kuitenkin kaksi yhteistä piirrettä. Ensinnäkin kattosumma, joka rajoittaa määrällisesti asiakkaan saaman tuen, toisin kuin yksinomaan julkisen sektorin tuottamassa tai kokonaan rahoittamassa palvelussa, jossa usein sitoudutaan kattamaan kaikki palveluun

liittyvät kulut jatkui palvelun käyttö kuinka pitkään tahansa. Toiseksi palveluseteli on käytettävissä vain tiettyjen, määriteltyjen hyödykkeiden ja palvelujen hankkimiseen, ja edut on tarkoitettu niinkään määritellyille edunsaajaryhmille. Palveluseteli ei siis ole vaihdettavissa muihin palveluihin saatikka aineellisiin hyödykkeisiin. Toistaiseksi puhtaasti määritelmän mukaisia palvelusetelijärjestelmiä ei ole ollut kovin paljon käytössä. Myös Suomessa on tälläkin hetkellä järjestelmiä, joilla on eräitä palvelusetelin piirteitä ja jotka myös vaikuttavat samansuuntaisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi opintoraha ja vähemmässä määrin kotihoidontuki. Opintoraha on kuitenkin kestoltaan rajoittamaton, joten tässä suhteessa se eroaa voucherista.

Palveluseteliä on monissa maissa käytetty esimerkiksi alhaisen tulotason perheille ruoka-, asunto- ja terveystalvelujen hankkimisen ohella myös sellaisiin palveluihin, joista valtio on luopunut. Palveluseteleiden käytön on katsottu näissä yhteyksissä johtavan tarjonnan sopeutumiseen, hintojen laskuun sekä palveluiden laadun parantamiseen ja monipuolisuuden lisääntymiseen. Ratkaisevaa ei tällöin ole, onko palvelujen tarjoajan omistuspohja julkinen vaiko yksityinen.

Palveluseteleiden käyttö edellyttää, että on olemassa tarpeeksi tuottajia ja aitoa näiden välistä kilpailua ja että palvelujen tarjonta on riittävää ja monipuolista. Palveluseteleitä käyttäessään kuluttajat vaikuttavat valinnoillaan palvelujen laatuun. Tästä syystä palveluseteleiden käyttöön väistämättä liittyy myös palveluiden laadun arviointi.

Palveluseteleiden käyttöä on perusteltu myös niiden hallinnoinnin helppoudella ja hallinnollisten kustannusten alhaisuudella. Vastustajat ovat ottaneet esille tasa-arvon vaarantumisen, mikä on huomattu etenkin palveluseteleitä ja niiden kattamia palveluita koskevan tiedonsaannin yhteydessä.

Palvelusetelijärjestelmiä on tutkittu, kokeiltu ja sovellettu viime vuosina ennen muuta Pohjoismaissa, Yhdysvalloissa, Iso-Britanniassa, Alankomaissa ja jossain mitassa myös Venäjällä. Keski- ja Etelä-Euroopan väkirikkaissa valtioissa kehitys markkinahajauksen suuntaan on ollut hitaampaa, ja hallintojärjestelmät ovat pitkälti pysyttäneet vanhoissa totutuissa käytännöissä.

3. PALVELUSETELIHANKKEET KOULUTUSJÄRJESTELMÄN PALVELUIDEN TUOTANNOSSA JA JAKELUSSA = KOULUTUSRAHA-, KOULUTUSETELIJÄRJESTELMÄ

Oleellista palvelusetelijärjestelmälle koulutuksen alueella eli koulutusrahajärjestelmälle on, että koulutuspalvelujen tarjonta ei ole monoliittinen, vaan siten differentioidun, että erilaisia palvelujen tuottajia on olemassa, vallitsee valinta- ja kilpailutilanne, jonka luonteen mukaisesti palveluiden laatu ja hinnat saattavat vaihdella

huomattavastikin. Ammatillisen ja aikuiskoulutuksen osalta edellytyksiä voucher-järjestelmiin näyttäisi monissakin maissa olevan luonnostaan, mutta silti lähes kaikki voucher-kokeilut ovat tähän mennessä tapahtuneet peruskoulutuksen piirissä. Koska kyseessä on huomattavasti laajempi asia kuin pelkkä rahoituksen tekninen jakojärjestelmä, joudutaan seuraavassa käsittelemään myös koulutuksen yksityistämispyrkimyksiä so. ns. vapaakoulujärjestelmiä etenkin niissä maissa, joissa koulujärjestelmä muutoin on ollut hyvin yhtenäinen ja käytännöllisesti katsoen kokonaan yhteiskunnan ylläpitämä. Kysymys on tällöin useimmiten ennen muuta oppilaiden ja heidän vanhempiensa valintaoikeuksien lisäämisestä, mistä johtuen esille tulevat myös kansalaisen perusvapauksiin kuuluvat kysymykset.

Koulutusrahajärjestelmä merkitsee käytännössä kohderyhmän jäsenille, opiskelijoille, ja joissakin tapauksissa oppilaan opiskelijaksi kirjoittautumisen myötä suoraan valitulle oppilaitokselle suunnattavaa todellista tai laskennallista rahasummaa, jonka arvosta oppilaat voivat oman valintansa mukaan hankkia haluamastaan lähteestä yhteiskunnan kohderyhmälle tällä tavoin takaaman koulutuksen määrän. Järjestelmä toimii eri tavoin eri koulutusasteilla. Järjestelmä edellyttää aina vaihtoehtoista tarjontaa. Hinta- / laatusuhde on tällöin keskeinen, ja se taas perustuu koulutuksen alueella joko tarjotun koulutuspalvelun laadun täsmälliseen määrittelyyn suhteessa johonkin yleiseen laatustandardiin kuten opetussuunnitelmaan tai sitten kuluttajien preferenssien ja erilaisten tarjonnan muotojen muodostaman yhtälön ratkaisuun. Peruskoulutuksessa, jonka kohdalla useimmissa maissa vallitsee tosiasiainen koulupakko, järjestelmä tuo esille uutena ulottuvuutena koulujen valinnan ja niiden keskinäisen kilpailun myös silloin kun järjestelmä ja koulujen omistuspohja muuten on yhtenäinen.

Anglosaksisessa maailmassa voucher-ajattelua esiintyi jo 1700-luvulla (Adam Smith, Thomas Paine). Nykyisessä muodossaan voucherin idea tulee Milton Friedmanilta, joka vuonna 1955 määritteli käsitteen sen nykyisessä muodossa. Voucher-järjestelyillä lienee pisimmät käytännön perinteet Yhdysvalloissa. Kokemuksia on niin onnistuneista kuin epäonnistuneistakin palvelusetelijärjestelmistä. Sosiaalihuollon puolella voucher-järjestelmä osoittautui USA:ssa kustannuksiltaan muita ohjausmuotoja edullisemmaksi, ja se toi markkinoille myös jonkin verran lisää kustannuksiltaan edullista palvelusten tarjontaa.

Koulutuksen alalla ovat kokemukset Yhdysvalloissa yleisesti ottaen olleet sekä hyviä että huonoja, keskustelu on ollut kuumaa ja jatkunut melko vilkkaana 1970-luvun lopulta aina nykyhetkeen asti. Ensimmäinen rajoitettu käytännön kokeilu tapahtui Alum Rockissa, Kaliforniassa. Kokeilussa otettiin käytäntöön vouchereita, joiden avulla oppilaiden oli mahdollista valita mikä koulu hyvänsä, julkinen tai yksityinen. Vuonna 1993 vain yksi voucher-järjestelmä, sekin rajoitettu, oli käytännössä USA:ssa Milwaukee'ssa Wisconsinissa.

Julkisen vallan jakamien, myös yksityisiin oppilaitoksiin oikeuttavien koulutusvouchereiden puolestapuhujat toivovat yleensä voivansa näin antaa myös köyhille perheille mahdollisuuden samoihin oikeuksiin kuin mitä varakkaammat jo ennestään nauttivat. Voucherien vastustajat taas väittävät julkisen tuen kohdistamisen yksityiskouluille merkitsevän etuoikeutettujen tukemista ja julkisen vallan ylläpitämien koulujen tason huonontumista entisestään. Negatiivisia kokemuksia koulutuspuolen palveluseleleistä on Yhdysvalloissa saatu eritoten laatukysymysten kohdalla. Äärimmäisenä tapauksena on, että eräät koulutusinstituutit jättivät palvelujen tarjoamisen sikseen - vietyään sitä ennen kuitenkin opiskelijoiden rahat. Yhdysvalloissakin on ensisijaisesti puhuttu vapaan koulunvalinnan mahdollisuuden puolesta. Näitä mahdollisuuksia on muodossa tai toisessa kokeiltu 43 osavaltiossa. Kokemukset ovat olleet hyvinkin erilaisia, niin lupaavan myönteisiä kuin epäonnistumiseen päätyneitäkin. Näyttää siltä, että yhteiskunnan sosiaalisella rakenteella ja koulutusjärjestelmän kehityksasteella on paljonkin osuutta siihen, missä suhteessa saatavat hyödyt ovat sivutuotteena syntyviin haittoihin.

Suomessa koulutusseteliasiaa on käsitelty konkreettisesti verrattain vähän. Suomen kuntaliitto on tosin kiirehtinyt lausumaan, että sen mielestä palvelusetelit eivät sovelu peruskouluihin, lukioihin tai ammattikouluihin. Koulujen välistä kilpailua voitaisiin kuitenkin liiton mielestä tehostaa, mikä helpottuisi, jos annettaisiin oppilaiden valita vapaasti koulunsa. Koulujen saama määräraha voisi tällöin määräytyä oppilasluvun perusteella.

4. VAPAAKOULU JA SKOLPENG-JÄRJESTELMÄ RUOTSISSA

Ruotsissa ovat useat eri tahot painottaneet, että parempi tuottavuus voidaan saada aikaan vain lisäämällä kilpailua julkisella sektorilla (mm. tuottavuusdelegaatio ja hallituksen budjettikannanotot). Markkinoita muistuttavien ratkaisujen luominen julkiselle sektorille on nähty vaihtoehtona yksityistämiselle. Aikaisempien vuosien kehityksen havaittiin 1990-luvun alussa johtaneen tilanteeseen, että tuli välttämättömäksi saada julkisen sektorin resurssien käyttöön suurempaa joustavuutta ja tehokkuutta. Erilaisten ohjaustapojen kehittelyä onkin ollut käynnissä hyvin monilla tahoilla. Selkeimpänä kehityslinjana on nähtävissä tuottaja- ja tilaajaroolin erottaminen toisistaan. Mahdollisuuksia kilpailuun eri tyyppisten tuottajien välillä on pyritty lisäämään. Uudentyyppisten tuottajien tulo julkisen sektorin perinteiselle toimintalueelle on johtanut siihen, että Ruotsissa on ryhdytty kiinnittämään entistä enemmän huomiota niihin vaatimuksiin, joita julkiselle sektorille yleensä asetetaan. On nähty tarpeelliseksi tutkia, miten julkisen hallinnon kontrollia ja rahoitusta voidaan käyttää omistajatahosta riippumatta erityisesti sosiaali- ja koulutusalan perustavoitteiden saavuttamiseen.

Ruotsissa on lisäksi huomattavan paljon pohdittu ostopalvelujen käytön lisäämistä. Samalla on kuitenkin korostettu, että ostopalveluita lisättäessä "virkamiestilaajan" on

käytävä kiinteää dialogia varsinaisen tilaajan eli poliittisen päättäjän kanssa. Samoin on kiinnitettävä huomiota vaatimusten erittelyyn ja siihen, että kilpailua todella hyödynnetään. Tärkeää on myös laatukontrolli ja kustannus-vertailu. Yksityistämässä Ruotsi on aikaisemmin edennyt varovaisesti ja askel askeleelta. Aiempi porvarillinen hallitus painotti voimallisesti markkinamekanismien käyttöä ja otti politiikakseen myös koulutuksen yksityistämisen.

Opetusalalla otettiin käyttöön "skolpeng" -järjestelmä. Tässä järjestelmässä jokaista oppilasta kohti on tietty määräraha, skolpeng, jonka saa se koulu, jonka oppilas valitsee opinahjokseen. Keväällä 1991 Valtiopäivät päättivät, että kunnat saavat lukuvuoden 1992 / 93 alusta luovuttaa peruskouluressinsa sekä kunnallisille että vapaille kouluille (fristående skolor) siten, että oppilaille ja vanhemmilla on mahdollisuus valita koulut niin suurena määränä kuin se käytännössä on mahdollista. Vuonna 1992 hyväksytyssä laissa säädettiin, että kuntien on annettava vapaille kouluille varoja per oppilas 85 % siitä, mitä kunnalliset koulut keskimäärin saivat saman vuoden kuluessa. Samanaikaisesti edellä kuvattujen toimenpiteiden kanssa koulujen valinta myös julkisen sektorin omien koulujen kesken tuli mahdolliseksi, mikä käytännössä merkitsi, että yhteiskunnan rahoitus seuraa aina oppilasta, minne tahansa hän meneekään.

Lukukausimaksut ruotsalaisissa yksityiskouluissa ovat aina olleet vähäiset muutamaa harvaa poikkeusta lukuunottamatta. Tyypillisimmillään ne ovat olleet 5 000 kruunun tienoilla vuodessa. Uusi järjestelmä vähentää riippuvuutta lukukausimaksuista, ja niinpä lukuvuonna 1992/1993 hyväksytyistä vapaakouluista 90 % ei kantanut mitään lukukausimaksuja, kun taas puolessa niistä kouluista, jotka oli hyväksytyt aikaisemmin, oli vuoden 1993 puolivälin tienoilla käytössä lukukausimaksu. Järjestelmän on myös väitetty suosivan liiaksi vapaakouluja ja antavan niille ylikompensaatiota, mm. siksi, että sanotaan jopa 80 %:n vapaakouluista kattavan kaikki kustannuksensa jo 75 % valtionosuustasolla (Antman, KRUT s. 42), mikä kylläkin samalla osoittaa, että yksityiset koulut pyörivät merkittävästi alhaisemmin kustannuksin kuin kunnan omat koulut.

Vapaakoulu (fristående skola) on laitos, jota ylläpitävät juridiset tai fyysiset henkilöt eli jokin muu kuin valtio tai kunta. Tavallisesti on kyse säätiöstä, taloudellisesta tai aatteellisesta yhdistyksestä, osakeyhtiöstä tai yrityksestä. Kysymys on siis yksityis-oikeudellisesta yhteisöstä. Minimioppilasmääriä ei liene määritelty, mutta kourallinen oppilaita tuskin voi antaa koululle ja sen oppilaille sitä vapautta oppiaineiden valinnan suhteen, mitä säännöksissä muutoin edellytetään. Vuonna 1992 hyväksytyjen vapaakoulujen määrä peruskoulutasolla valtakunnassa oli 90, ja niistä oli runsas 60 % valtiontukeen oikeutettuja. Peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa vapaakoulujen määrä oli tuolloin nelisenkymmentä. Kaikki vapaakoulut ovat periaatteessa avoinna kaikille hakijoille. Koulujen tulee antaa oppilaille oleellisesti samat valmiudet ja palvelut kuin yhteiskunnan ylläpitämien koulujen. Syksyllä 1994 vapaakoulujen määrä lienee ollut yhteensä 230 kpl, ja hakemuksia uusien perustamiseksi oli tuolloin sisällä noin 300.

Ensimmäisenä täytenä toimintavuonna 1992/1993 yksityisissä kouluissa kävi 9 946 oppilasta, mikä merkitsi vain 1,1 % kaikista peruskoulun oppilaista. Kuitenkin suurissa yli 200 000 asukkaan kaupungeissa 3,5 % oppilaista kävi yksityisiä kouluja. Näiden koulujen keskimääräinen koko oli 94 oppilasta.

Vaikka tehdyt uudistukset ovat antaneet uusia vapausasteita valinnan suhteen, ovat konkreettiset tulokset kuitenkin vielä valtakunnallisesti edellä kuvattujen lukujen valossa aika tavalla marginaalisia. Koulun valinnasta ei ole muodostunut aktiivista valintatilannetta pääosalle ruotsalaisista perheistä, ja edelleen valtaosa oppilaista menee oman alueensa kouluun. Kuitenkin järjestelmästä on tullut potentiaalinen ase vanhempien käteen erityisesti taajaan asutuilla alueilla. Koulut ovat myös tulleet vastaanottavaisemmiksi vanhempien toiveille ja muutamat kouluista ovat myös yrittäneet rakentaa omaa erillistä identiteettiä itselleen. Näillä seikoilla on pidemmän päälle positiivinen merkitys myös yhtenäiskoulujärjestelmän tason nostamisessa.

Eräiden yksittäisten koulujen kokemuksia on esitetty mm. OECD:n selvityksessä *School, a Matter of Choice* (s.110). Mielipiteitään ovat esittäneet mm. Tukholman pohjoispuolella sijaitsevan Järvan koulupiirin koulujen rehtorit. Heidän mukaansa

- * Kilpailu parantaa laatua ja sitoutumista. Tarvitaan markkinointia, jotta oppilasvirta muihin kouluihin saadaan loppumaan. (Husby)
- * Kokeilu on ollut suuriarvoinen. Vaihtoehtoisuus täytyy luoda tietoisesti, ja valinnan tulee tapahtua "kouluun ei "koulusta". (Åkalla)
- * Kehitys on ollut positiivista. taloudellisin termein ilmaistuna se on merkinnyt lisäpanostuksia oppimiseen. Koululla on hyvä maine, millä on ollut positiivinen vaikutus henkilökuntaan. (Ärvinge).

Helsingborgissa sijaitsevan Wieselgrenin koulun osalta, joka on erikoistunut musiikkiin ja jalkapalloon, annetaan ymmärtää, että vaikka "markkinoiden luominen pakollisen koulutuksen piiriin vaatiikin stimulointia ja vaikka aloite annetuissa rajoissa jääkin yleensä kunnallisille viranomaisille, vanhempien tekemät valinnat ovat antaneet koululle ja sen rehtorille lisääntyvää joustavuutta päätöksenteossa, mikä on ennenäkemätöntä Ruotsin oloissa. Koulun rehtori uskoo vakaasti erikoistuneen tarjonnan lisäävän jatkossa esim. painotetun musiikinopetuksen kysyntää.

Uusi koulutusjärjestelmä on kuitenkin aiheuttanut erittäin laajan koulutuspoliittisen keskustelun, jossa esiintyy myös vahvaa kritiikkiä. Peter Antman toteaa (KRUT s.45), että mitä suurempi määrä alueella on hyvinkoulutettujen vanhempien lapsia, sitä enemmän hakeudutaan vapaakouluihin. Oppilaiden keskiarvot vapaissa kouluissa ovat myös selvästi korkeammat kuin kunnan kouluissa. Vaikka vapaakoulujen määrä valtakunnallisesti oli vuonna 1993 vain 1,5 % kaikista kouluista, kuului niistä kuusi valtakunnan 25 parhaan koulun joukkoon. Vapaakouluista on näin myös helppompaa selvittää jatko-opintoihin.

Mitä tulee koulutuksen kokonaiskustannuksiin, ei objektiivisia kokonaisselvityksiä liene tehty. Göteborgin kaupunginkanslian laskelmien mukaan vapaakoulujen oppilasmäärä on kaupungissa kaksinkertaistunut, mutta koulutuksen kustannukset ovat saman ajanjakson kuluessa kuusinkertaistuneet. Vapaakoulujen lisääntyminen samaan aikaan kun kunnan koululaitoksen varoja leikataan, on nähty koulutuksellisen tasa-arvon vastaisena kehityksenä (Gunilla Granath, KRUT). Sosiaalidemokraattien raportissa arvioidaan, että skolpeng-kokeilut ovat aiheuttaneet kunnille erittäin merkittäviä lisäkustannuksia.

Käsitellyllä kysymyksellä on Ruotsissa muutoinkin vahva poliittinen lataus. Valinta-oikeus ainakin siinä muodossa kuin se ilmenee skolpeng- ja vapaakoulujärjestelmässä oli kuuma poliittinen kysymys 18.9.1994 pidettyjen valtiopäivävaalien edellä. Erityisesti oppositiossa olevat sosiaalidemokraatit näkivät järjestelmässä yrityksen palauttaa vanha rinnakkaiskoulujärjestelmä. Sosiaalidemokraattien johtaja Ingvar Carlsson hyökkäsi jatkuvasti porvarillista koulupolitiikkaa vastaan ja ilmoitti selvästi, että mikäli sosiaalidemokraatit pääsevät valtaan, koulurahajärjestelmä poistetaan (esim. DN 15.8.1994). Juuri ennen vaaleja Carlsson vielä totesi, että vapaakoulujärjestelmän kautta maahan oli syntynyt eliittikouluja kuntien tuella. Tämän perusteella uskottiin, että sosiaalidemokraatit purkavat valtaansa päästyään ainakin osan säätiöiden perustamista kouluista. Vaikka tämän ei vielä sinällään tarvitse merkitä kaikkien olemassa olevien vapaiden koulujen valtiontuen lakkaamista, olivat porvarilliset piirit erittäin huolestuneita vapaakoulujen tulevaisuudesta. Tätäkin enemmän huolestuneita olivat monet siirtolaisryhmät, jotka tällä tavalla ovat saaneet itselleen omia kouluja: mm. Ruotsin suomalaisilla on Tukholmassa tällainen koulu. (HS. 17.9.1994)

5. TANSKAN SÄÄDELLYN LIBERAALI KOULUTUSJÄRJESTELMÄ

Tanskan julkisen sektorin uudistusohjelmassa (Julkinen sektori vuonna 2000, 1991) uskotaan, että markkinatyypiset mallit valtaavat alaa julkisten palvelujen tuotannossa 1990-luvulla. Tanskassa ollaan siksi muuttamassa taloudellisia ja hallinnollisia säännöksiä sellaisilla suurilla hallinnonaloilla kuin sosiaaliturvassa, terveydenhuollossa ja koulutuksessa. Työtä markkinamekanismien tuomiseksi julkiselle sektorille on tehty jo useita vuosia. Koska näistä uudistuksista on saatu hyviä kokemuksia, halutaan niiden käyttöä nyt laajentaa kattavammaksi.

Muutosten tavoitteena on tarjota kansalaisille vapaus valita eri instituutioiden ja palvelujen välillä. Tarkoituksena on luoda tuottavuutta lisäävä kilpailu instituutioiden välille. Näin eri laitokset saisivat - toisin kuin ennen - suoraa kannustusta laatu- ja tuotekehittelynsä asiakkaiden vaatimuksista ja toiveista lähtien. Tämän toivotaan johtavan uuteen ja entistä joustavampaan palveluun, joka voi olla jotain niinkin tavallista kuin asiakkaiden toiveisiin paremmin soveltuvat aukioloajat. Käytäntöön on eräillä aloilla otettu myös vouchereita.

Jotta markkinatyypistä mallia voidaan soveltaa, on yksittäisten instituutioiden saattava olla itsenäisempiä ja niiden on voitava toimia ilman, että ylemmät viranomaiset puuttuvat niiden toiminnan yksityiskohtiin. Määrärahat näille yksiköille on siksi Tanskan hallituksen näkemyksen mukaan jaettava yhteenkoottuna summana, jota voidaan sitten käsitellä vapaasti ottaen kuitenkin huomioon poliittisesti asetetut tavoitteet, hallinnon rakenteet ja tulosvaatimukset. Vuoden 1991 alkuun mennessä tämä malli oli otettu käyttöön kaikkein täydellisimmässä muodossaan ammatillisen koulutuksen uudistuksen yhteydessä teknisissä opistoissa ja kauppaopistoissa. Opiskelija voi valita vapaasti koulujen välillä ja käyttöön on otettu "taksamittari-jakoon" perustuva kokonaismääräraha. Taksamittari-järjestelmä tarkoittaa, että oppilaitos saa avustusta sen mukaan, kuinka monta opiskelijaa sinne hakeutuu. Eli kuvaannollisesti mittari raksuttaa joka kerran kun uusi oppilas kävelee sisään ja ilmoittautuu oppilaaksi. Järjestelmä on periaatteessa hyvin samantapainen kuin Ruotsin "skolpeng"-järjestelmä.

Tanskassa on vanhempien oikeus valita lastensa koulu tunnustettu jo vuoden 1885 koululaissa, ja säännös on sittemmin sisällytetty myös maan perustuslakiin. Valintaoikeus on tällöin saanut kansalaisen perusoikeuden luonteen. Suomen tavoin ei Tanskassakaan ole koulupakkoa vaan oppivelvollisuus. Jo tämän vuosisadan alussa yksityiskoulut alkoivat saada valtion tukea.

Aikaisempien uudistusten myötä on Tanskassa tultu hyvin lähelle ammatillisessa koulutuksessa sovellettua mallia myös peruskouluissa ja lukioissa. Yksistään peruskoulutasolla maassa on noin 400 yksityistä koulua ja niissä oppilaita n. 67 000. Osa kouluista on peräisin jo 1800-luvulta. Noin 10 % peruskoulun oppilaista (vuosikurssit 1-9) käy yksityistä koulua ja Kööpenhaminassa luku on jopa 30 %. Mitään muodollista hyväksymistä koulujen perustamiselle ei tarvita. Valtuustot (kunta- ja aluetasolla) päättävät kuitenkin edelleen, kuinka paljon yksittäisten koulujen johtokunnille delegoidaan valtaa. Hallitus on yrittänyt kannustaa mahdollisimman suureen delegointiin ja tilannetta seurataan tiivistä.

Yksityinen koulu, joka hakee valtiontukea, maksaa sisään 30 000 kruunun talletuksen, joka maksetaan takaisin silloin kun koulun oppilasmäärä (vuosikursseilla 1-7) nousee 28:aan. Lisäksi tarvitaan ehdotus koulun säännöiksi. Jokainen kouluyksikkö osallistuu koulutuksen kulujen kattamiseen vähintäinkin 3 000 kruunulla oppilasta kohden, mikä yleensä hankitaan oppilasmaksulla. Näin saadut varat kattavat nykyisin keskimäärin noin 20 % vapaiden koulujen kustannuksista. Koulun toimintarahoista käytetään seuraavia nimityksiä:

- * skolpeng = ne maksut, joista vanhemmat huolehtivat (huom. sanalla eri merkitys kuin Ruotsissa)
- * tillskuld = se osa, jonka valtio maksaa kouluille
- * bidrag = se osa, jonka kunta maksaa takaisin valtiolle.

Valtionapujärjestelmä toimii siten, että kunta joutuu maksamaan valtiolle takaisin 65 % jokaisen vapaakoulussa käyvän oppilaan osalta saamastaan kokonaisvaltionavusta. Sen jälkeen valtio antaa jokaiselle vapaalle koululle vuosittain määriteltävien perusteiden mukaan taloudellista tukea 85 % oppilaskohtaisista käyttökustannuksista. Kunnalle jäävällä erotuksella katetaan mm. pedagogis-psykologista neuvontaa ja vapaakouluista koituvia muita menoja. Koulujen kustannukset eri puolilla maata vaihtelevat erittäin voimakkaasti. Peruskoulutasolla valtio ei suoranaisesti valvo koulujen toimintaa; siitä huolehtivat vanhemmat, jotka myös päättävät, miten toiminta käytännössä toteutetaan. Todettakoon kuitenkin, että vapaita kouluja ei saa ylläpitää ansiomielessä.

Kun oppilasmaksut vuonna 1991 olivat keskimäärin 6 500 kruunua vuodessa, ei maksuista kouluhenkilöstön mukaan ole muodostunut kenellekään oppilaalle mitään todellista kynnyksymystä. Oppilasmaksujen merkitys vähenee lisäksi senvuoksi, että on olemassa stipendin saantimahdollisuuksia sekä valtion rahoittamia vapaaoppilaspaiikkoja vähemmän varakkaiden perheiden lapsille.

Tanskan varsin pitkälle säädelyä ja kenties hieman monimutkaistakin rahoitussysteemiä perustellaan sillä, että vasta antamalla kaikenlaisille kouluille samankaltaiset toimintamahdollisuudet voi kansalaisten valinnanvapaus toteutua täydellisesti. Toisin sanoen Tanskan järjestelmä asettaa valinnanvapauden ensisijaiseksi lähtökohdaksi siinä uskossa, että todella vapaan valinnan toteutuessa myös koulutuksen kokonaislaatu paranee. Vapaat koulut ovatkin osoittautuneet halutuiksi työpaikoiksi opettajille, ja moniin kouluihin on pitkät oppilasjonot, etenkin niihin, joilla on pitkä perinne ja hyvä maine.

Hallintojärjestelmäänsä kehittäessään tanskalaiset ovat yrittäneet etsiä lisää ostopalvelutoimintoja, mutta käytännössä tulokset ovat jääneet odotettua vähäisemmiksi. On keskusteltu laajalti markkinamekanismeista ja niiden soveltamisesta hallintoon; toistaiseksi useimmilla aloilla on tanskalaisten oman arvion mukaan kuitenkin ollut enemmän puhetta kuin aikaansaannoksia.

Jo aiempi hallitus lähti luomaan uutta markkinaelementtiä julkiselle sektorille. Valmistella on ehdotus, jonka mukaan käyttäjille aiotaan antaa vapaus valita vaihtoehtoisten julkisten palvelujen välillä - nyt kuntarajojen ylikin. Monet päivittäin käytetyt palvelut (koulut, päivä-kodit) voidaankin jo nyt valita kuntarajoista välittämättä. Näinollen oppilaitosten kilpailu ja valintamahdollisuus koskevat myös julkisten koulujen keskinäisiä suhteita.

Tanskan valtionalouden näkökulmasta katsoen veropaineiden vähentäminen ja julkisten resurssien tehokas hyväksikäyttö on ollut lähtökohtana markkinamekanismien käytön lisäämiselle. Juuri tästä syystä viimeisten 3-5 vuoden aikana on kehittämistoiminta aktiivisesti orientoitunut tähän suuntaan. Vuonna 1992 julkaistussa hallinnon uudistusohjelmassa "Valg af Velfaerd" kannustetaan mm. ostopalveluiden käyttöön,

joilla ohjelman mukaan taataan kansalaisille todellinen valinnan mahdollisuus. Samalla todellinen kilpailu vahvistaa palvelujen laatua, kun asiakkaat ja palvelujen tarjoajat rupeavat menestymisensä ehtona kiinnittämään asiaan nykyistä enemmän huomiota. Ohjelma pyrkii myös palvelusetelijärjestelmän laajempaan käyttöön.

6. RANSKAN KOKEMUKSET

Vaikka käsite "voucher" on Ranskassa vasta viime aikoina otettu poliittisten työjärjestysten sanastoon, on tämä instrumentti ideana paljon vanhempi. Juuri Ranskassa puhuttiin jo 1800-luvulla koulutuseteleistä "bons d' école", kun harkittiin vaihtoehtoisia tapoja pakollisen peruskoulutuksen toteuttamiseksi. Hanke kaatui pitkälliseen kiistelyyn kirkon ja valtion erosta, ja koko ajatus hautautui enemmän kuin vuosisadaksi.

Noin 5 - 6 % Ranskan koululaisista käy ei-valtiollisia kouluja, joista useimmat ovat toisen asteen oppilaitoksia. Alueelliset erot ovat suuria. Vahvimmin katolisilla alueilla saattaa jopa puolet oppilaista käydä yksityisissä katolisissa kouluissa. Yksityiset koulut saavat valtiontukea sillä edellytyksellä, että alistuvat tietynasteiseen valtion valvontaan. Opettajien ja oppilaiden määrällisen suhteen on oltava sama kuin valtion kouluissa. Valtio myös määrittelee kaikkien vastuullisten opettajien palkat ja myös valtion vahvistamaa opetussuunnitelmaa on kouluissa pakko noudattaa.

Viime vuosikymmenen puolesta välistä alkaen on Ranskan toisen asteen julkisten koulujen oppilaiden valintamahdollisuuksissa tapahtunut huomattavaa vapautumista (assouplissement). Kun oppilaat aikaisemmin määrättiin kouluihin jyrkästi asuinalueensa mukaan, oppilaat voivat nyt joissakin Ranskan osissa hakeutua mihin tahansa alempaan tai ylempään toisen asteen oppilaitokseen tietyllä alueella. Vanha järjestelmä alkoi löystyä, kun oppilaat alkoivat hakeutua yksityisiin kouluihin tai sitten muiden alueiden suositumpiin julkisiin kouluihin tekosyillä tai esim. kotiosoitteita väärentämällä. Parempiosaisempien perheiden oli muita helpompaa manipuloida järjestelmää. Viimeinen naula vanhan järjestelmän arkkuun lyötiin, kun sosialisteihin kuuluva opetusministeri yritti saattaa myös yksityiset oppilaitokset koulupiirijaon kahleisiin. Yritys herätti kansalaisissa niin suuren suuttumuksen, että valinnanvapaus alkoi toteutua myös julkisten koulujen kesken.

Assouplissement-politiikkaa on sovellettu eräillä valituilla maantieteellisillä alueilla kollegeihin (collèges), oppilaiden ikä 11-15 vuotta vuodesta 1988 alkaen sekä lyseoihin (lycées), oppilaiden ikä 15-18 vuotta jo vuodesta 1984 alkaen. Seuraava kuvaus koskee college-tasoa:

- * Uusi politiikka lieventää koulupiirimääräyksiä (la sectorisation) lähinnä saman departementin tai suurkaupungin alueella.

- * Jokaisella tällaisella alueella erityinen komitea vahvistaa koulujen oppilasmäärien ylä- ja alarajat. Mikäli kysyntä pysyy näiden rajojen välissä, perheet voivat valita lapsille minkä tahansa koulun. Oppilaan sisäänpääsy voidaan hylätä, jos hänen kotikouluunsa ei ilmaannu riittävästi oppilaita tai ulkopuolella olevaan kouluun pyrkii liikaa oppilaita. Rajatapauksissa harkitaan oppilaskandidaatin perusteluiden hyväksyttävyyttä ja pitävyyttä. Konkreettisesti vaikkapa halu harvinaisen kielen opiskeluun on painavampi syy kuin tavoitteena olevan oppilaitoksen hyvä maine.
- * Komitean puheenjohtajana toimii opetusministeriön virkamies (Inspecteur d'Académie) ja jäsenenä siihen kuuluu paikallishallinnon edustajia ja vanhempienyhdistysten jäseniä.
- * Koska koulun saama rahamäärä ei oppilasmäärän edellä mainittujen rajojen sisällä vaihdellessa riipu oppilaiden todellisesta määrästä, suosituissa kouluissa luokat ovat suurempia kuin vähemmän suosituissa, koska jokaista opettajaa kohden tulee enemmän oppilaita.

Ranskan johtava koulutussosiologi Robert Ballion on tehnyt havaintoja assouplissement-politiikasta 1980-luvun puolivälissä ja toteaa tuolloin mm. seuraavaa:

- * Useimpien vanhempien mielestä oikeus valita koulu on osa kansalaisten perusvapauksia.
- * Keskimäärin noin 11 % valitsi koulun oman asuinalueen ulkopuolelta. 3 / 4 hakijoista hyväksyttiin. Hakijoiden määrä oli keskimääräistä suurempi urbaaneilla alueilla.
- * Koulujen suosio vaihteli suuresti.
- * Koulut voidaan jakaa useaan ryhmään sen perusteella, miten suuri positiivinen tai negatiivinen oppilasbalanssi kullakin koululla on.
- * Eri sosiaaliryhmillä on hyvin erilainen taipumus valita kotialueen ulkopuolisia kouluja. Absoluuttisesti pienin ryhmä valinnan toteuttaneita tuli maanviljelijäperheistä.

Ranskan opetusministeriön selvitys vuodelta 1991 antoi varsin samansuuntaisia tuloksia. Eri sosiaaliryhmien väliset erot olivat kuitenkin hieman tasoittuneet. Mielenkiintoinen löytö oli se, että 20 %:ssa aktiivisista "valitsijaperheistä ainakin yksi perheenjäsenistä oli opettaja !

Ranskan esimerkki todistaa, miten jo pienikin vapausasteen lisäys voi murentaa monoliittisen järjestelmän. Pelkästään valinta yksityisten ja julkisten koulujen välillä oli toiminut tähän suuntaan. Vaikka uusi politiikka saattaa korostaa trendiä kohti sosiaalisesti segregoitunutta koulua, sen vastapainona on tasa-arvoisempi pääsy parempina pidettyihin kouluihin. Erityisesti se sallii valinnan alempaan keskiluokkaan

kuuluville perheille, joilla ei ole tarvittavia yhteyksiä ja mahdollisuuksia manipuloida järjestelmää siinä tilanteessa, jossa kaikkien virallisesti pitää mennä omaan paikalliseen kouluun. Varsinaisista voucher-järjestelyistä koulutuksen alueella Ranskassa ei tällä hetkellä käytettävissä olevien lähteiden varassa ole tietoa, vaikka eräitä muita markkinaperusteisen ohjauksen malleja kuten ostopalveluiden käyttöä onkin aktiivisesti harkittu.

7. KOULUTUSJÄRJESTELYISTÄ SAKSASSA

Saksassa koulutusjärjestelmää on vuonna 1991 tapahtuneen yhdistymisen jälkeen jouduttu tarkastelemaan uudenlaisena tehtävänä. Perustavoitteena on ollut yhtenäistää 11 vanhan ja 5 uuden osavaltion järjestelmät toimivaksi kokonaisuudeksi. Myös Berliinin vähittäinen muuttaminen pääkaupungiksi vaatii hallintojärjestelmältä paljon huomiota osakseen. Näistä laajoista tehtävistä johtuen katseet ovat osittain kääntyneet sisäänpäin, ja voimia ei riitä siinä määrin kuin eräissä muissa maissa hallinnon laadullisiin kehittämistoimiin. Maa on myös ilmoittanut, ettei sillä ole mitään systemaattista kehittämishankkeiden seurantaohjelmaa. Eräitä perusselvityksiä hallinnon palvelutason parantamiseksi tiedetään kuitenkin tehdyn 1980-luvulla.

Saksan koulujärjestelmässä perusaste (Grundschule) käsittää yleensä neljä, kahdessa osavaltiossa 6 vuosiluokkaa. Se on kaikille oppilaille erityisopetuksen oppilaitoksia lukuunottamatta yhteinen. Seuraava aste jakautuu alemman ja ylemmän tason toisen asteen koulutukseen, joissa molemmissa on sekä valtakunnallisesti että osavaltioittain erilaisia koulumuotoja.

Näyttää siltä, että vaikka lainsäädäntö vielä siirryttäessä peruskoulusta alemman toisen asteen koulutukseen onkin esim. koulun valinnan osalta jättänyt sananvaltaa niin kouluille kuin kouluhallinnollekin, lainsäädännön kehittäminen ja koulutuspolitiikka ovat kuitenkin kasvavassa määrin jättämässä koulutyypin ja koulun valinnan käytännössä vanhempien oikeudeksi.

Useimpia koulutusinstituutioita ylläpitävät Saksassa julkiset viranomaiset. Koulutuksen julkinen rahoitus rakentuu seuraaville järjestelyille.

- * Oppilaitokset saavat vain pienen osan käytössään olevista varoista lukukausimaksuina tai muina opiskelijoiden suorittamina maksuina suurimman osan tullessa suorina maksuosoituksina budjettien kautta.
- * Tietyt ammatillisen koulutuksen opiskelijaryhmät saavat hallitukselta apurahoja elinkustannusten kattamiseen.
- * Julkisen rahoituksen järjestelmät ovat tulosta poliittisen ja hallinnollisen systeemin päätöksentekojärjestelmästä, joiden mukaan julkisen kulutuksen eri muodot on suhteutettu liittovaltion, osavaltioiden (Länder) ja kuntien

väliseksi tehtäväjaoiksi, jossa otetaan huomioon niin koulutuspolitiikan kuin konkreettisempienkin tavoitteiden vaatimukset.

- * Rahoituspäätöksiä tehdään kaikilla kolmella tasolla, mutta 90 % rahanjaosta tapahtuu kuitenkin osavaltioiden ja kuntien tasoilla.

Kuten Ranskassa myös Saksassa 5 - 6 % pääasiassa toisen asteen oppilaista valitsee yksityisen koulun. Perusasteella määrä on vain 1 %, kun taas n. 10 % nuorista menee yksityiseen lukioon. Noin puolella yksityiskouluista on katolinen ylläpitäjä. Yksityiset koulut toimivat valtion valvomina, ja todistuksenanto-oikeus on ehdollinen. Kouluja koskevat säännökset ottavat kuitenkin huomioon kunkin koulun koulukselliset erityiskysymykset.

Erityisopetuksessa yksityisen sektorin merkitys on suurempi kuin muilla alueilla. Noin 18 % erityiskouluista (Sonderschulen) oli vuonna 1990 yksityisten ylläpitämiä. Nämä koulut saavat valtion tukea osavaltioilta edellyttäen, että ne täyttävät asetetut vaatimukset. Saksan lainsäädäntöä ei voida kansainvälisessä katsannossa pitää kovinkaan liberaalina. Näin ollen sekä valtionapujen että lupa-asioiden kohdalla esiintyy käytännön kysymyksissä usein byrokraattista ratinaa.

Missään käytettävissä olleessa Saksan koululaitosta koskevassa esityksessä ei löydynt selkeitä mainintoja markkinapohjaisten ohjaustapojen käytöstä tai kokeilusta. Dr. Hans Haenischin tämän kirjoittajan pyynnöstä antaman ilmoituksen mukaan koulutusvouchereita ei Saksassa ole käytössä, eikä sellaisia ole edes suunniteltu (Hans Haenisch, Landesinstitut für Schule und Weiterbildung, Nordrhein-Westfalen, 3.9.1994)

8. VENÄJÄN KOULUNUUDISTUS JA OPETUSHEKKEJÄ KOSKEVAT SUUNNITELMAT

Valtakunnallisen koulutusjärjestelmän uudistaminen on hidasta suotuisissakin oloissa, mutta Neuvostoliiton romahdettua Venäjän koulujärjestelmä on ollut pakko arvioida kokonaan uudelleen. Venäjän taloudellinen tila ei kylläkään ole omiaan edistämään suuria aineellisia ja henkisiä resursseja vaativaa kouluolojen kehittämistä. Venäjän federaation perustuslaki, joka hyväksyttiin 12.12.1993 pidetyssä kansanäänestyksessä ja jonka koulutusartiklat oli esitetty jo koululaissa 10.7.1992, määrittelee kuitenkin uudet valtakunnalliset koulutustavoitteet artiklassa 43 seuraavasti:

- 1 Jokaisella on oikeus koulutukseen.
- 2 Oikeus maksuttomaan ja kaikille avoimeen esikoulu-, peruskoulu- ja keskiasteen ammattikasvatukseen taataan valtion tai kunnan ylläpitämissä oppilaitoksissa ja yrityksissä.

- 3 Jokaisella pääsykarsinnan suorittaneella on oikeus saada maksutonta korkeakouluopetusta valtion tai kunnan ylläpitämässä oppilaitoksessa tai yrityksessä.
- 4 Yleinen peruskouluopetus on pakollista. Vanhemmat tai holhoojat vastaavat siitä, että lapset saavat yleisen peruskouluopetuksen .
- 5 Venäjän federaatio määrittelee liittovaltion yleiset opetusstandardit, ylläpitää erilaisia koulutusmuotoja sekä tukee itseopiskelua.

On kehitetty viisi erilaista koulutyyppiä: 1. tavallinen peruskoulu, 2. peruskoulu, jossa on joitakin poikkeuksellisia valinnaisia aineita, 3. peruskoulu, jossa annetaan syventävää opetusta joissakin valinnaisissa aineissa, 4. lyseo tai college, jossa opetetaan suoraan korkeakouluopintoihin valmentavia aineita sekä 5. kokeilukoulu, jossa tutkitaan uusia opetusmenetelmiä ja -välineitä.

Aikaisemmin kuviteltiin yhtenäisen ja pakollisen koulutuksen lisäävän tasa-arvoa ja valtakunnan vakautta. Uudessa koulujärjestelmässä oppilaiden paikalliset ja yksilölliset tiedontarpeet halutaan ottaa enemmän huomioon. Esimerkiksi Tatarstanissa on alueita, joilla asuu paljon tshuvasseja. Tällaisella alueella sijaitsevassa koulussa pitäisi olla mahdollisuus opiskella alueen kansallista kieltä eli tataarin kieltä, paikallista eli tshuvassin kieltä, yleisvaltakunnallista kieltä eli venäjää sekä jotakin länsieurooppalaista kieltä kuten englantia, ranskaa tai saksaa. Koska näiden kaikkien yhtäaikainen opiskelu on suurimmalle osalle oppilaista mahdotonta, on tehtävä valintoja.

Uuden koululain mukaan keskiasteen koulutus ei enää ole pakollista kaikille. Käytännössä keskiasteen koulutukseen pyrkijöitä joudutaan karsimaan. Periaatteessa keskiasteen koulutuksen tulee olla kaikkien saatavilla, mutta samalla katsotaan, että ei ole lainkaan haitaksi, vaikka oppilaat tässä vaiheessa ymmärtäisivätkin koulutuksen olevan tavoittelemisen arvoinen hyödyke eikä pelkkä velvollisuus tai itsestäänselvyys.

Koulun uudistamisen ongelmat ovat ensisijaisesti taloudellisia. Lain mukaan koulutusmenoihin pitäisi valtion menoista käyttää 10 %, mutta esim. vuonna 1993 rahaa oli budjetoitu vain 5,7 %. Tässäkin tasossa ei valtiovarainministeriö ole pysynyt, ja niinpä esim. elokuussa 1993 voitiin palkoistakin maksaa vain 50 %. Vielä huonompi on tilanne koulutilojen rakentamisen ja korjaamisen suhteen. Niitä on voitu rakentaa ja korjata vain paikallisten viranomaisten ja kansalaisten omin ponnistuksin, ei valtion tuella. Aikaisempina syksyinä nähtyjä opettajien mielenosoituksia ja lakkoja ei kuitenkaan enää ole odotettavissa, sillä tammikuussa 1993 hyväksytty minimipalkkatariffi ja toisaalta palkkauksen siirtyminen paikallisten viranomaisten hoidettavaksi sekä siihen sisältynyt mahdollisuus paikallisiin palkanlisiin on vakaannuttanut tilannetta moniin muihin ammattiryhmiin verrattuna.

Huhtikuussa 1994 hallitus hyväksyi asetuksen "Ensisijaisista keinoista koulutusjärjestelmän tukemiseksi". Siinä kaavaillaan budjettirahoituksen lisäksi mahdollisuuksia antaa maksullista opetusta sekä kehittää koulujen tueksi pankki-, säätiö- ja osakeyhtiötoimintaa.

Myös kansainvälistä tukea koulutuksen kehittämiseksi on haettu. Euroopan Unionin jäsenten ja hakijamaiden opetusministereiden sekä Venäjän opetusministerin yhteisessä kokouksessa, joka pidettiin Pietarissa 15.-16.9.1994, käsiteltiin muun muassa Venäjän opetusjärjestelmän uudistamista. Myös bilateraalinen yhteistyö sekä Euroopan Unionin ja Venäjän välinen yhteistyö olivat kokouksessa esillä.

Yksityiskoulujen asemasta on julkisuudessa puhuttu paljon. Niiden merkitys on ensisijassa vaihtoehtojen tarjoamisessa valtakunnalliselle koulujärjestelmälle. Yksityiskouluissa voidaan helpommin kokeilla uusia menetelmiä ja kehittää opetuksen sisältöä. Määrällisesti niiden osuus ei kuitenkaan ole suuri. Venäjällä on 67 000 koulua ja 20 miljoonaa koululaista. Yksityiskouluja on 500 ja niissä opiskelee 25 000 koululaista. Yksityiskoulujen määrä lisääntyy vielä, mutta opetusministerin arvion mukaan niiden osuus koulujen tai opiskelijoiden määrästä voi nousta korkeintaan 2-3 prosenttiin.

Toisaalta heinäkuussa 1994 presidentti Jeltsin joutui asetuksella kieltämään valtion koulujen yksityistämisen ennen asiaa koskevan lain valmistumista. Vaikka periaatteessa kannatetaan yksityiskoulujen perustamista, on yksityistäminen monessa tapauksessa merkinnyt vain rahastusautomaatin rakentamista entiseen valtionkouluun ilman mitään opetuksen sisällöllistä kehittämistä.

Venäjän hallitus on hyväksynyt Liittovaltion opetuksen kehittämis-ohjelman vuoteen 2000 (opetusministeri Jevgeni Viktorovitsh Tkatchenkon haastattelu, Rossijskie Vesti 1.9.1994 s.1, 2), jonka yhtenä tavoitteena on toteuttaa opetuksen moniväyläinen rahoitusjärjestelmä ("mnogokanal'jana sistema finansirovanija). Se perustuisi henkilöille myönnettävien opetusshekkien - "vautsereiden - käyttöön. Järjestelmä merkitsisi siirtymistä opetuspalveluiden tuottajien suorasta valtionavusta palvelujen käyttäjien tukemiseen. Shekin käyttäjä saisi vapauden valita oppilaitoksensa valtion hyväksynnän saaneiden oppilaitosten joukosta. Oppilaitosten välinen kilpailu aktivoituisi, koska niiden saama budjettirahoitus määräytyisi suurelta osin palveluiden käyttäjien lukumäärän ja palveluiden laadun perusteella. (Erosin, V.I. Perspektivy finansirovaniya obrazovaniya. Pedagogika 4 / 1993, s. 17) Opetusshekkien ohella ammattioppilaitosten lisärahoitusväylän muodostaisi yrityksiltä saatava rahoitus, kun nämä kouluttaisivat työntekijöitään sopimus pohjaisesti. Lisäksi tulisivat lahjoittajien investoinnit sekä uudelleen luotavat ammattiopetuksen alueelliset tukirahastot. (Professional 1-2 /93, s. 41)

Opetusministeri Tkatchenkon mukaan koulutusjärjestelmän siirtyminen uuteen rahoitusmuotoon on tarkoitus toteuttaa kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa

(lukuvuonna 1992 / 93) kehitetään uuden rahoitusjärjestelmän normatiivis-metodinen perusta, kokeillaan uusia rahoitusmalleja joillakin stabiileimmilla alueilla siten, että tähän malliin voisivat vaiheittain siirtyä eri tyyppiset laitokset: koulut, esikoulut, ammattioppilaitokset jne. Alueiden korkein hallinnollinen ja rahoituksesta vastaava henkilökunta uudelleen koulutetaan.

Toisessa vaiheessa (lukuvuonna 1993 / 94) piti suunnitelman mukaan laadittaman metodiset suositukset koealueiden kokeilujen pohjalta, laajennettaman uudelleen koulutettavien virkamiesten piiriä, annettavan käytännön apua alueille sopivimpien, paikalliset olosuhteet huomioonottavien taloudellisten mallien valinnassa ja käyttöönotossa sekä toteutettaman rahoitusjärjestelmäkokeilu kaikilla alueilla.

Uudenlainen rahoitusjärjestelmä edellyttää muutoksia lainsäädännössä esim. siltä osin kuin se koskee oppilaitosten yksityistämistä sekä myös maan talousarviossa ja jopa verotuksessakin.

Edellä mainitun Erosin'in artikkelissa (Pedagogika 3 / 93 ss. 16-20) todetaan, ettei ulkomailta kopioitua koulujärjestelmää voida sellaisenaan istuttaa Venäjän oloihin, vaan on luotava itse asiassa kokonaan uusi järjestelmä - ja tällä saralla on toistaiseksi vain vähän aikaansaannoksia. Järjestelmän käyttöönotto edellyttää monien niin periaatteellisten ja taloudellisten kuin pedagogistenkin kysymysten selvittämistä. Edellä sanotun ja nyt läpikäydyn aineiston perusteella näyttää siltä, että konkreettisia kokeimuksia ei Venäjällä koulutusraha-järjestelmästä vielä ole. Järjestelmä kyllä mainitaan monessakin yhteydessä, ja suunnitelmia sen kokeilemiseksi on olemassa, mutta minkäänlaisia tietoja suunnitelmien toteuttamisesta saati kokeilujen tuloksista ei läpikäydyistä aineistoista ole löytynyt.

LÄHTEET

Ahonen, E. (1994): Koulutussetelit korkeakouluissa, opiskelijan asema korkeakoulujen rahoituksessa, selvitysmiehen raportti opetusministeriön Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarjassa 31.5.1994, liitteinen 51 s.

Beales, J. (1994): School Voucher Programs in the United States: Implications and Applications for California, Policy Study No 172 , Reason Foundation, Santa Monica 1994.

The Education System in the Federal Republic of Germany. Information Dossier for the Education Information Network in the European Union. Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany 1994, 210 s.

Fristående skolor, Bidrag och Elevavgifter, Statens offentliga utredningar 1992 / 38, Utbildningsdepartementet, 147 s.

Fristående skolor, Information från Skolverket , Stockholm 1992, 36 s.

Haenisch, H. (1994): Landesinstitut für Schule und Weiterbildung, tiedonanto 3.9.1994

Harrington-Lueker, D. (1993): Vouchers: The Battle continues, American School Board Journal, Dec. 1993.

Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti, Osaraportti 2, Johan nyt on markkinat, Markkinamekanismit ja niiden käyttö julkishallinnossa, VVM 1993, 37 s. Myös osaraportti 5, Palvelun paikka sekä yhteenvetoraportin käännös Julkisen palvelun kehittäminen OECD-maissa.

Juva, S. (1994): Näkökohtia koulutuksen perusturvasta, lausunto opetusministeriölle, kuntaliitto 15.8.1994.

Konsekvenser av valmöjligheter inom skola etc. / Statens offentliga utredningar 1993: 47, Civildepartementet, 69 s.

KRUT, Kritisk utbildningstidskrift, nummer 74 (2 / 1994), puolueista ja muista organisaatioista riippumaton koulutusalan aikakauslehti. Teemanumero: Skolan - Företag med Klassprofil, Om decentralisering, valfrihet och marknadsstyrning i kommunen, 85 s.

Lacasse, F. (1992): Vouchers, Issues and Experiences, Market - type Mechanism Series No 4, Occasional Papers on Public management, OECD, Paris 1992, 69 s.

Pohjoismaisen seminaarin aineisto Tanskan koulu 1992, Raportti 31, Pohjoismainen kieli- ja tiedotuskeskus, 40 s.

Ruotsin Skolpeng-projektia koskevia sanomalehtiartikkeleita:

- Dagens Nyheter 15.8.1994
- Svenska Dagbladet 12.8. ja 24.8.1994
- Helsingin Sanomat 17.9.1994

School: a Matter of Choice, Centre for Educational Research and Innovation, OECD, 1994, 161 s.

Sulkava, S. - Piispanen, P. (1994): Tietoja Venäjän federaation koululaitoksesta. Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin tiedotuslehtinen 13.9.1994, 4 s.

Venäjän koulutusshakkijärjestelmä. Informaatikko Sirpa Sulkava Venäjän ja Itä-Euroopan Instituutista on tekijän pyynnöstä läpikäynyt seuraavia aikakauslehtiä koskevan aineiston vuosilta 1993-94:

- * Bjulleten' Goskomiteta RF po Vyssemu obrazovaniju
- * Vecernaja srednjaja skola
- * Nacal'naja skola
- * Pedagogika
- * Professional
- * Sociologiceskie issledovanija
- * Ucitel'skaja gazeta.