85
Herranen, Jatta
Ammattikorkeakoulu diskursiivisena tilana. Järjestystä, konflikteja ja kaaosta.
Joensuu 2003, 218 s.

86
Koskela, Hannu
Opiskelijoiden haasteellisuudesta ammattiopintoihin sitoutumisen substanssiteoriaan. Grounded theory -menetelmän soveltaminen ammattioppilaitoksen opettajien kuvauksiin opetettavistaan.
Joensuu 2003, 355 s.

87
Mäntylä, Elina
Kuudesluokkalaisen oppilaan reflektio ja metakognitio itseohjautuvuusvalmiutta harjoittavassa opiskeluprojektissa.
Joensuu 2003, 209 s.

Kannen maalaus
Erkki Koponen: Nuorta elämää

ISSN 0781-0334
ISBN 952-458-320-1

Joensuun yliopisto
University of Joensuu

Raila Oksanen

Laadun määrittely perusopetusta koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa

88

JOENSUUN YLIOPISTO

University of Joensuu
2003

KASVATUSTIETEELLISIÄ JULKAISUJA

PUBLICATIONS IN EDUCATION

Raila Oksanen

Laadun määrittely perusopetusta koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa

N:o 88

JOENSUUN YLIOPISTON KASVATUSTIETEELLISIÄ JULKAISUJA

UNIVERSITY OF JOENSUU PUBLICATIONS IN EDUCATION

N:o 88

Raila Oksanen

LAADUN MÄÄRITTELY PERUSOPETUSTA KOSKEVASSA KUNNALLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Esitetään Joensuun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi Joensuun yliopiston Educa-rakennuksen salissa P1, Tulliportinkatu 1, keskiviikkona 18.6.2003 klo 12.

Vastaväittäjä: professori Eija Syrjäläinen (HOKL)
Kustos: professori Päivi Atjonen

Julkaisija Joensuun yliopisto
Kasvatustieteiden tiedekunta
Publisher University of Joensuu
Faculty of Education

Julkaisutoimikunta
Editorial Staff Chair Prof., PhD Marja-Liisa Julkunen
Editor Senior Assistant Päivi Harinen
Members Professor Eija Kärnä-Lin
Senior Assistant Pertti Väisänen
Secretary MA Arja Sallinen

Vaihdot Joensuun yliopiston kirjasto / Vaihdot
PL 107, 80101 JOENSUU
puh. (013) 251 2677, fax (013) 251 2691
email: vaihdot@joensuu.fi
Exchanges Joensuu University Library / Exchanges
P.o. Box 107, FIN-80101 Joensuu, FINLAND
tel. +358-13-251 2677, fax +358-13-251 2691
email: vaihdot@joensuu.fi

Myynti Joensuun yliopiston kirjasto / Julkaisujen myynti
PL 107, 80101 JOENSUU
puh. (013) 251 2652, fax (013) 251 2691
email: joepub@joensuu.fi
Sales Joensuu University Library / Sales of publications
P.o. Box 107, FIN-80101 Joensuu, FINLAND
tel. +358-13-251 2652, fax +358-13-251 2691
email: joepub@joensuu.fi

ISSN 0781-0334
ISBN 952-458-320-1

Joensuun yliopistopaino
Joensuu 2003

Oksanen, Raila
LAADUN MÄÄRITTELY PERUSOPETUSTA KOSKEVASSA KUNNALLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Joensuu 2003. 268 s ja 5 s liitteitä. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteellisiä julkaisuja n:o 88.

ISSN 0781-0334
ISBN 952-458-320-1

Avainsanat: laatu, arviointi, perusopetus, koulu, luokanopettaja, koulutuslautakunnan jäsen, virkamies, päätöksenteko

---

Tiivistelmä

Tutkimuksen tehtävänä oli selvittää, miten luokanopettajat, koulutuslautakunnan jäsenet ja kouluvirkamiehet määrittelevät koulujen laadun ja asiakkuuden. Lisäksi tarkoituksena oli tutkia koulujen arvioinnin funktiota ja sen yhdistämistä perusopetuksen rahoitukseen. Keskeinen lähtökohta oli, että ihmiset muodostavat erilaisia käsityksiä, jotka perustuvat yksilöiden aiempiin kokemuksiin, oletuksiin sekä tietoon laadusta, asiakkuudesta ja arvioinnista. Teoreettiset lähtökohdat muodostuivat koulutusta ja kunta-alaa käsittelevistä laatuteorioista, joissa koulujen laadun määrittelemistä ja arviointia on käsitelty uusliberalistisen kunnallisen päätöksenteon kohteena. Keskeisessä asemassa oli Heinosen (1999) esittämä kunnallisen yksikön toimintamalli, jonka mukaan koulujen laadun määrittelemisestä sekä arvioinnista vastaavat luottamushenkilöt, sen kehittämisestä virkamiesjohto ja parantamisesta opettajat.

Laatu ymmärrettiin määriteltävissä olevana ilmiönä, joka tulee näkyväksi liitettäessä johonkin objektiin, esimerkiksi opetukseen tai kouluun. Koulutusta voidaan arvioida sen tavoitteiden, toiminnan ja lopputulosten kautta. Koulutuksen arvioiminen perustuu lakiin ja arviointia käytetään niin kansallisena kuin kunnallisena ohjausmekanismina. Edelleen arvioinnin tulosten tulisi toimia kehittämisen välineenä. Koulutuksen järjestämistä ja koulujen asiakkuutta tarkasteltiin hyvinvointipalvelujen näkökulmasta. Koulujen asiakkuus on perinteisesti muodos-

tunut viranomaisten ja kansalaisten välisestä toimeksiantosuhteesta eikä asiakkaiden tekemät valinnat ole ohjanneet koulujen toimintaa. Angloamerikkalaisissa tutkimuksissa koulujen ylläpidon tilivelvollisuutta korostettiin. Siksi teoreettisessa tarkastelussa analysoitiin myös koulutuksen vapaiden markkinoiden merkitystä koulujen rahoitukseen.

Aineisto hankittiin puolistrukturoiduin teemahaastatteluin. Pääaineisto (n = 33) kerättiin keväällä 1997 ja validiteettia vahvistava suppeampi aineisto (n = 6) syksyllä 2001. Sisällöllisen kuvauksen laajentamiseksi tutkimukseen osallistui luokanopettajia (n = 20), koulutuslautakunnan jäseniä (n = 11) sekä kouluhallinnon virkamiehiä (n = 2) samasta kunnasta.

Aineiston analysoinnin tuloksena koulujen laadun nähtiin muodostuvan kouluympäristöstä, resursseista, ammattitaitoisesta henkilökunnasta, yksilöllisestä opetuksesta, viihtyisästä ilmapiiristä ja työyhteisön hyvinvoinnista. Taloudellisten tekijöiden katsottiin vaikuttavan eniten laadun muuttumiseen. Laadun määritelmissä opettajien, luottamushenkilöiden tai virkamiesten näkemykset eivät merkittävästi poikenneet toisistaan, mutta vuosien 1997 ja 2001 aineistoissa oli merkittävä ero suhtautumisessa koulujen taloudellisiin resursseihin. Pääaineistossa sen merkitys välillisenä laadun ominaisuutena korostui.

Koulujen laadun arviointia pidettiin vaikeana, jopa mahdottomana tehtävänä. Koulujen arvioinnin mittariksi annettiin oppilasarvioinnin välineitä. Koulut suorittivat itsearviointia pääsääntöisesti keräämällä palautetta oppilaiden huoltajilta. Systemaattista sisäistä tai ulkoista koulujen arviointia ei ole suoritettu. Laadun arvioinnin tulosten ei katsottu voivan toimia rahoituksen perusteena, mutta arvioinnin tulosten yhdistäminen rahoitukseen hyväksyttiin, jos ns. heikkoja kouluja tuetaan.

Kouluja katsottiin ylläpidettävän niin yksilöitä kuin yhteiskuntaa varten. Koulujen odotettiin vastaavan oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin ja antavan valmiuksia jatko-opiskeluun ja elämään. Oppilaita ei koettu asiakkaiksi ja varsinkin opettajat olivat taipuvaisia säilyttämään koulutuksen järjestäjän viranomaisroolin suhteessa asiakkaisiinsa. Koulutuslautakunnan jäsenet nimesivät muita useammin koulun tehtäväksi perinteisiä sosiaalitoimen tehtäviä ja olivat valmiita ottamaan koulujen kasvatustehtävään mukaan oppilaiden perheet.

Tutkimuksen tuloksien perusteella luokanopettajilta, päättäjiltä ja virkamiehiltä puuttui jaettu tavoitteisto ja yhteinen vuorovaikutuksellinen terminologia. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää kunnan koulutoimen strategiatyöskentelyssä ja koulujen laadun kehittämisessä.

Oksanen, Raila
DEFINITION OF THE QUALITY OF PRIMARY EDUCATION IN THE CONTEXT OF FINNISH LOCAL EDUCATION POLICY

Joensuu 2003. University of Joensuu. Publications in Education. No. 88.

ISSN 0781-0334
ISBN 952-458-320-1

Keywords: quality, evaluation, primary education, school, local educational policy,

Abstract

The purpose of this study was to explain how primary school teachers, members of the local school board and head of educational departments define the quality and clients of primary schools. An additional task was to examine the functions of evaluation and to connect the results of evaluation with annual budgets for schools. The general assumption lying behind this research was related to a constructive understanding of the phenomena of quality, clients and evaluation. The essential theoretical assumptions of the research were examined for influence of quality management theories, development and evaluation theories. Moreover, education policy and the supplieroclient relationship were examined from the viewpoint of the welfare services.

The data were collected by means of semiostructured interviews (n = 33) in spring 1997 and smalleroscale research in winter 2001. The target group consisted of primary school teachers (n = 20), members of the local school board (n = 11) and civil servants in the educational department (n = 2).

Analysis of the data showed that the quality of education was regarded as consisting of several elements: the school environment, the professional teaching staff, economic resources, individual learning and the atmosphere in the school as a teaching and learning community. Educational quality was greatly influenced by the economic situation of the school and the community. The teachers, decisionomakers and civil servants all shared the same views on quality.

The evaluation of schools was considered to be difficult, and there was a notable lack of the knowledge concerning the measurement of quality in the context of primary schools. Some schools had performed self-evaluations by sending questionnaires to pupils' parents and guardians. The target group turned down the suggestion of any link between evaluation results and a school's annual budget other than the possibility of providing additional support for weak schools.

The function of a school was seen to be a dualistic one. Children were expected to gain skills and knowledge and society future employees. Pupils were not considered in the capacity of client, although the teachers in particular had a tendency to maintain a supplier-client relationship based on their position of the authority. The members of the school board were more willing to extend the tasks of the schools than were either the teachers or the civil servants.

The results suggest that primary school teachers, members of local school boards and heads of educational departments lack any shared visions or strategies for education and common terminology for the quality of education and schools.

Esipuhe

Haluan muistaa seuraavia henkilöitä työni tukemiset. Aloitin väitöskirjani laatimisen professori emerita Leena Ahon opastuksella. Hänen ohjauksessaan pääsin sisälle tiedeyhteisöön ja tieteellisen tutkimuksen tekemiseen. Tutkimukseni ei olisi valmistunut ilman professori Päivi Atjosen vaativaa ja kannustavaa ohjausta. Haluan lausua lämpimät kiitokseni hänelle siitä työstä ja tuesta, jota tutkimukseni loppuunsaattamiseksi sain. Edelleen haluan muistaa professori Seppo Hölttää avartavista ja mielenkiintoisista keskusteluista, joita tutkimukseni eri vaiheissa kävimme tutkimukseni jäsentämiseksi.

Väitöskirjani esitarkastajille professori Eija Syrjäläiselle Tampereen yliopistosta sekä professori Kauko Hämäläiselle Helsingin yliopistosta haluan esittää kunnioittavat kiitokseni rakentavasta palautteesta, jonka avulla pystyin viimeistelemään väitöskirjani.

Haluan erityisesti muistaa niitä koulutuslautakunnan jäseniä, kouluvirkamiehiä, rehtoreita ja opettajia, jotka osallistuivat tutkimukseni haastatteluihin. Kiitän Joensuun yliopiston tutkijayhteisöä, jonka kanssa aloitin jatko-opinnot. Erityisesti ajatuksissani ovat Koulu, opetus ja oppiminen – tutkimusryhmän jäsenet ja yhteiset mukavat ja mielenkiintoiset seminaarimme.

Jatko-opintoni eivät olisi toteutuneet ilman Joensuun yliopiston, Joensuun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan ja kasvatustieteen laitoksen sekä Suomen Kulttuurirahaston Peruskouluväen rahaston taloudellista tukea. Kiitän myös Joensuun yliopiston luokanopettajan koulutusohjelmaa Comenius apurahasta ja Suomen Konkordialiittoa matka-apurahasta, joiden turvin minun oli mahdollista osallistua kansainvälisiin konferensseihin sekä opiskella K.U.Leuvenissa, Belgiassa.

Olen ollut etuoikeutettu jatko-opiskelija, sillä olen tutkimusprosessini ajan voinut elää ja tehdä työtä siinä viitekehyksessä, jota tutkin. Haluan muistaa työnantajiani Itä-Suomen lääninhallituksessa, Mäntyharjun kunnassa sekä Kouvolan kaupungissa ymmärtäväisestä suhtautumisesta opintoihini. Virkavapaudet osaltaan mahdollistivat jatko-opintojeni valmistumisen. Koulutoimenjohtaja Anne Erikssonia tahdon kiittää käsikirjoitusluonnoksen oikolukemisesta sekä hyödyllisistä keskusteluista.

Lämpimimmät kiitokseni haluan osoittaa lapsuudenperheelleni sekä ystävilleni, jotka ovat jaksaneet ymmärtää ja tukea opintojani. Kolle-

gani Sirkku Penttinen on ollut kouluasiantuntijana ja ystävänä vertaansa vailla. Kiitän Sinua Sirkku ilojen ja surujen jakamisesta. Haluan lausua sydämelliset kiitokseni ystävälleni Elina Hartikaiselle myötäelämisestä. Hänen kanssaan käymäni kasvatustieteelliset keskustelut ja politiikasta puhumiset ovat osaltaan auttaneet yli tutkimukseni ongelmien. Hän on myös auttanut monissa käytännön asioissa ja opettanut minua olemaan lempeämpi itselleni. Elina, Sinulle kiitokseni ystävyydestäsi.

Isäni kannustamana valitsin tutkimusaiheekseni koulun laadun määrittelyn. Aihe on ollut todella vaativa ja ilman vanhempieni, Ossi ja Marjatta Oksasen kannustusta tutkimus ei olisi koskaan valmistunut. Äiti, rakkaat kiitokset Sinulle!

Kimmo, Sinua tahdon kiittää, että olet antanut minulle omaa aikaa, mutta tarvittaessa olet kuitenkin ollut läheläni.

Kouvolassa 5.5.2003

Raila Oksanen

Sisällys

1 Johdanto 1
1.1 Tutkimuksen taustaa 2
1.2 Tutkimustehtävä 7

2 Arvioinnin asema suomalaisen koulutusjärjestelmän kehittämisessä 10
2.1 Koululaitos Suomessa ja sen kehittämisen perinteet 10
2.1.1 Koulujärjestelmän kehittyminen 1990-luvulle 11
2.1.2 Kohti 2000-luvun koulujärjestelmää ja siihen liittyvää päätöksentekoa 13
2.2 Arviointi ja sen funktiot koulutuksessa 16
2.2.1 Koulutuksen laadun arvioinnin traditiot ja haasteet lainsäädännön näkökulmasta 19
2.2.2 Koulutuksen kansallinen arviointi 21
2.2.3 Koulutuksen tuloksellisuuden arvioiminen 28
2.3 Koulutuksen paikallinen arviointi 33
2.3.1 Paikallinen arviointi perusopetuslain näkökulmasta ... 34
2.3.2 Koulut sisäisen ja ulkoisen arvioinnin kohteina 37
2.3.3 Tuloksellisuuden ja markkinaohjautuvuuden sopivuus koulukontekstiin 40
2.3.4 Paikallisen arvioinnin näkökulma tutkimuksessani 44
2.4 Kokoavia ajatuksia perusopetuksen arvioinnista 47

3 Arviointi laadun etsimisen välineenä 50
3.1 Laadun määrittelemisen problematiikka 50
3.1.1 Asiakas tuotteen ja sen laadun arvioitsijana 51
3.1.2 Näkökulmia laadun hallintaan 55
3.2 Suomalaisia laatukäsityksiä 1990-luvulla 64
3.2.1 Yrityselämän laatukäsitysten sopivuus kouluihin 64
3.2.2 Laadun hallinnan ymmärtäminen julkisissa palveluissa, esimerkkinä koulutuspalvelut 68
3.3 Katsaus koulutuksen laatua käsiteleviin tutkimuksiin 72

3.4 Oppilas vai raha? Koulun laadun määrittelemisen ydinongelma ... 79
3.4.1 Opetus- ja oppimisprosessien laadun muodostuminen ... 81
3.4.2 Kenellä on valta ja taito määritellä koulujen laatua? ... 84
3.5 Keskeisiä ajatuksia koulutuksen laadun ymmärtämisestä ... 85

4 Koulut kunnallisen päätöksenteon tuottamina hyvinvointipalveluina ... 88
4.1 Kunnallinen päätöksentekoprosessi muuttuneessa hallintokulttuurissa ... 90
4.2 Päätöksentekoprosessin eteneminen kuntahallinnossa ... 93
4.1.2 Kunnan poliittis-hallinnolliset toimijat ... 93
4.2.2 Aloitteesta toimeenpanoon ... 96
4.3 Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjako kunnallisessa päätöksenteossa ... 97
4.3.1 Luottamushenkilön asema poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa ... 99
4.3.2 Lautakunnan jäsenenä kunnallisessa päätöksenteossa ... 104
4.4 Virkamiehen asema kunnallisessa päätöksenteossa ... 107
4.5 Päätelmiä kunnallisesta päätöksenteosta laadun arvioinnin näkökulmasta ... 109

5 Hyvinvointipalvelut laadun näkökulmasta - Koulutuspalvelujen tuotanto ja asiakkaat ... 112
5.1 Koulutuspalvelujen tuotannon tarkastelua laatuteoreettisista lähtökohdista ... 112
5.2 Hyvinvointipalvelujen laadun arvioimisen viimeaikaiset muutokset ... 116
5.2.1 Asiakkuuden muodostuminen hyvinvointipalveluissa ... 117
5.2.2 Asiakkuuden muodostuminen koulutuspalveluissa .. 120
5.2.3 Perusopetuksen asiakkaan määrittelyn problematiikka ... 122
5.3 Pohdintaa hyvinvointipalveluista ja niiden asiakkaista ... 126

6 Tutkimusongelmat 129

7 Toteutus 132
7.1 **Tutkimuksen paradigma ja metodologiset perustelut** 132
7.2 **Aineistonkeruun käytännön toteutus** 138
7.3 **Kohderyhmän kuvaus** 139
7.4 **Analysointiprosessin kuvaus** 141
7.5 **Tutkimusprosessin ja -tulosten luotettavuuden pohdintaa** 143

8 Tulokset ja niiden tarkastelu 150
8.1 **Laadun määrittelemisen retoriset näkökulmat** 150
8.1.1 Laadun ymmärtäminen koulukontekstissa 155
8.1.2 Laadukas koulu - tavoitteellisen toiminnan tulosta vai sattumaa? 161
8.1.3 Koulun ilmapiirin ja työyhteisön toimivuuden merkitys koulun laadukkuudelle 167
8.1.4 Koulun laadukkuutta edistävät ja heikentävät tekijät 173
8.1.5 Luokkatyöskentelyn laadun ominaisuuksia 183
8.1.6 Kokoava tarkastelu laadukkaasta koulusta 185
8.2 **Koulujen asiakkuutta etsimässä – koulutuspalveluiden järjestämisen tarkoitus** 191
8.2.1 Perusopetuspalvelujen määritteleminen asiakaskeskeisestä näkökulmasta 191
8.2.2 Asiakas-käsitteen soveltuminen perusopetuksen kouluihin 201
8.2.3 Perusopetuksen asiakkaiden määritteleminen 205
8.2.4 Yhteenveto koulujen asiakkuudesta 207
8.3 **Koulujen laadun arvioinnin toteuttaminen** 209
8.3.1 Arvioinnin ymmärtäminen ja tarkoitus perusopetuksen yhteydessä 210
8.3.2 Koulujen arvioinnin toteuttaminen 213
8.3.3 Koulujen arvioinnin menetelmät 220
8.3.4 Koulujen laadun arvioimisen ja rahoituksen yhdistämisen problematiikka 224

8.3.5 Pohdintaa poliittisen johdon näkemyksistä koulujen laadun ja rahoituksen suhteesta 231
8.4 Tulosten kokoava tarkastelu 234

9 Pohdinta 239
9.1 Tulosten tarkastelua 239
9.2 Tutkimuksen merkityksen arviointia ja jatkotutkimusaiheita 243

Lähteet 246

Liitteet 269

Kuviot

Kuvio 1. Kunnallisen yksikön toimintamalli Madsenin mukaan 6
Kuvio 2. Tuloksellisuuden ominaisuudet 29
Kuvio 3. Koulutoimen laadun arviointi Ahosta ja Robsonia mukaillen 45
Kuvio 4. Demingin ympyrä; PDCA-kehä oppimiselle ja kehittämiselle 60
Kuvio 5. Kunnan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat 63
Kuvio 6. Laadun periaatteet 65
Kuvio 7. ”Mitä” ja ”miten” -käsitysten nelikenttä 67
Kuvio 8. Julkisten palveluiden laatustrategia 70
Kuvio 9. Kokonaisvaltaisen laadunhallinnan toiminta ja vaikutukset luokassa 82
Kuvio 10. Politiikan, hallinnon ja tuotannon kolmikanta 89
Kuvio 11. Kunnanvaltuustossa päätettävän asian etenemisjärjestys 96
Kuvio 12. Kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit ja tehtävät kunnallisessa päätöksentekoprosessissa - tarkennettu malli 99
Kuvio 13. Luottamushenkilön edustusroolit 102
Kuvio 14. Koulutuspalvelun osapuolet 121
Kuvio 15. Tutkimustehtävän jäsentyminen tutkimusongelmiksi 130

Taulukot

Taulukko 1. Esimerkki kunnan arviointijärjestelmästä 36
Taulukko 2. Koulutuksen arvioinnin kohteet 38
Taulukko 3. Laadun vahvuudet ja heikkoudet 54
Taulukko 4. Laadun ajanjaksot Sallisia mukaillen 56
Taulukko 5. Prosessien laadun ohjausmenetelmät 57
Taulukko 6. Kokonaisvaltaisen laadunhallinnan (TQM) keskeisimmät osat 59
Taulukko 7. Tutkimuksen kohdejoukko 140
Taulukko 8. Kohdejoukon ikärakenne ja opettajien työvuodet koulussa 141
Taulukko 9. Koulutuslautakunnan jäsenten nimeämät tärkeimmät laadukkaan koulun piirteet vuoden 1997 aineistossa 156
Taulukko 10. Koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten näkemys luokkatason laadun ominaisuuksista vuoden 1997 aineistossa 184
Taulukko 11. Suhtautuminen asiakas-käsitteeseen 202
Taulukko 12. Koonta luokanopettajien, koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten näkemyksistä laadun arviointiin soveltuvista menetelmistä 221

1 Johdanto

Hautamäki (1995) on teoksessaan ”Kaupunkiko yritys?” käyttänyt sienirihmastometaforaa itseohjautuvasta kunnallisen organisaation verkostomaisuudesta seuraavasti:

> *Käsittääkseni ideana on, että organisaatioita ei enää ohjata keskuksesta annetuilla tavoitteilla ja strategioilla, vaan organisaation yksiköt etsivät itse oman suuntansa. Tällaista organisaatiomallia voisi verrata sienirihmastoon, jossa kaikki osat ovat yhteydessä toisiinsa ja jokainen osa pyrkii itsenäisesti kehittymään. Eri rihmastot kietoutuvat toisiinsa ja ovat milloin lähempänä ja milloin kauempana. Rihmaston osat reagoivat herkästi ympäristöön. Otollisissa oloissa rihmasto leviää nopeasti, mutta se kykenee myös herkästi vetäytymään paikoista, joissa ei ole elämisen tai kasvun edellytyksiä. Rihmastossa ei ole keskusta ja jokainen osa tuo elinvoimaa rihmaston muille osille. (emt. 23.)*

Suomalaista 1990-luvun koulutuspolitiikkaa on rakennettu sienirihmastoteorian mukaisesti. Hyvinvointipalvelut joutuivat rakenteellisten muutoksien ja säästötoimien kohteeksi ja samalla vaatimukset palvelujen, kuten koulujen, laadun nostamisesta kävivät kiivaina. Julkisten palvelujen ja hallinnon säätelyä vähennettiin voimakkaasti, itseohjautuvuutta lisättiin ja toiminnan tuloksellisuutta ja laadukkuutta ryhdyttiin arvioimaan. Koulukohtaisten opetussuunnitelmien voimaantulo vuonna 1994 ja pedagogisista prosesseista eli oppimisesta ja opettamisesta saatu uusi tutkimustieto lisäsivät paineita kohti koulutuksen kansallisia ja paikallisia arviointeja. ”Sienirihmastojen” eli koulujen odotettiin reagoivan ympäröivään yhteiskuntaan herkästi, ja niinpä lainsäätäjät vastasivat näihin vaatimuksiin vuoden 1999 alussa voimaan astuneen uudistetun perusopetuslain viidennessä luvussa: kaikille koulutuksen järjestäjille tuli velvollisuus arvioida järjestämäänsä koulutusta. Lain hengen mukaisesti arviointi tuli nähdä kehittämisen eikä kontrollin välineenä. *”Otollisissa oloissa rihmasto leviää nopeasti, mutta se kykenee myös herkästi vetäyty[mään] paikoista, joissa ei ole elämisen tai kasvun edellytyksiä* (Hautamäki 1995, 23)”. Kunnallisen palvelutuotannon odotettiin muuttuvan arvioinnilla ohjattavaksi ja suhdanteiden mukaan joustavaksi toiminnaksi.

Yhteiskunnan rooli koulutuksen tuottajana on viime vuosina muuttunut voimakkaasti. 1990-luvulla vahvistettujen koululakien myötä Suomessa siirryttiin noudattamaan uusliberalistista koulutuspolitiikkaa, jossa keskeisimmät poliittiset ratkaisut tehdään kunnissa. Koulutyön käytännöistä päättävät koulut ja opettajat (vrt. Rajanen 2000). Koulutusorganisaatioita on muokattu yritysten kaltaisiksi, markkinavoimien[1] ohjaamiksi "firmoiksi" (Scheerens 1993, 29) siten, että koulutuksen järjestämiseen vaikuttavat oppilaat ja heidän huoltajansa tekemällä koulupaikkaa ja oppiaineita koskevia valintoja. Suomalainen hajautettu koulutuspolitiikka yhdistettynä kunnalliseen itsehallintoon muodostaa tilanteen, jossa hyvinvointipalvelujen järjestäminen demokraattisesti voi muodostua lähes mahdottomaksi. Vapaat koulutuksen järjestämisen markkinat nähdään vaaratekijöiksi koulutukseen perinteisesti liitetyille hyveille, kuten tasa-arvolle ja tasavertaisuudelle (katso Lehtisalo & Raivola 1999). Voivatko avatut koulujen ja koulutuksen markkinat, jotka määräytyvät kysynnän ja tarjonnan mukaan, noudattaa kunnallista koulutuspoliittista linjaa ja samalla täyttää kansallisesti asetetut tavoitteet? Miten näitä markkinoita voidaan ohjata kunnan poliittis-hallinnollisen päätöksenteon kautta? Hajautetun päätöksenteon seurauksena kiinnostus koulutuksen laatuun ja laadun arviointiin on lisääntynyt. Koulutusalalla (esim. Syrjäläinen 1997; Annala 1998; Raivola 2000) käydään kiivasta keskustelua yritysmaailman johtamiskulttuurien ja ennen kaikkea termistön soveltamisesta esimerkiksi yleissivistävien oppilaitosten johtamiseen.

1.1 Tutkimuksen taustaa

Koulutuksen laatua on tutkittu varsin laajasti (esim. Lockwood 1992; Murgatroyd & Morgan 1992; Deming 1993; Harvey & Green 1993; Cuttance 1994; Davies & Ellison 1995; Sallis 1996; Winch 1996; Galloway & Wearn 1998), mutta yleissivistävien koulujen ja

[1] Markkina-käsite ymmärretään tässä tutkimuksessa tarjonnan ja kysynnän abstraktina kohtauspaikkana (vrt. Heinonen 1999, 75). Myös Hämäläinen, Taipale, Salonen, Nieminen ja Ahonen (2002, 23) käyttävät koulumarkkina-käsitettä.

varsinkin perusasteen 1. - 6. luokkien laadunmäärittely Suomessa on ollut puutteellista. Koulujen laatututkimukset ovat keskittyneet lähinnä analysoimaan oppimisen laatua eli arvioimaan oppilaiden oppimistuloksia (Opetushallituksen selvitykset 1990- ja 2000-luvuilla) tai olleet osa Pisan tutkimuksia, joiden tarkoituksena on selvittää lasten valmiuksia kohdata tulevaisuuden haasteet (Koulutuksen tutkimuslaitos & Opetushallitus 2001). Oppimistulosten perusteella ei ole analysoitu opetuksen laatua. Lyytisen (1988, 1989) tutkimuksissa näkökulma on ollut koulun työkäytäntöjen arvioinnissa.

Koulutuksen kansallisen tuloksellisuuden arviointitutkimuksissa (Clarkson 1995; Opetushallitus 1995, 1997, 1998; Nikkanen 1998) paino on selkeästi ollut toisen tai kolmannen asteen koulutuksessa. Näissä oppilaitoksissa on määritelty asiakkuutta, laadun ominaisuuksia ja sovellettu eri laadunhallintamenetelmiä, kuten laatupalkintoja, varsin aktiivisesti. (Hakkarainen 1995; Kaukonen 1996; Vaso 1998; Kekäle & Lehikoinen 2000; Sohlo 2000.) Myös varhaiskasvatuksen laatukysymykset (esim. Hujala-Huttunen & Tauriainen 1995; Parrila 2002) olivat kiinnostuksen kohteina 1990-luvun puolessa välissä. Laukkanen (esim. 1995, 1996, 1997a, 1997b, 1998b, 2000) ja Raivola (1992, 1995, 2000) ovat laajentaneet 1990-luvulla käytyä koulutuksen arviointikeskustelua makrotason ja kansainvälisten evaluaatiotutkimuksien sekä koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnin suuntaan. Vielä 1990-luvun alkupuolella Nikki (1993) pohti tulosajattelun soveltamista koulutukseen. Evaluaatioita arvioinneista eli metaevaluaatioita on Suomessa laadittu vähän, poikkeuksen muodostavat Rajanen (2000) sekä Lumijärvi ja Kaarlejärvi (2000). Jälkimmäiset tutkivat eri ministeriöiden kykyä hyödyntää arviointitutkimuksia. Kyseisen tutkimuksen mukaan opetusministeriö ei ollut vielä 1990-luvulla vakiinnuttanut arviointitapojaan.

Hämäläinen, Taipale, Salonen, Nieminen ja Ahonen (2002, 10) toteavat, että rehtorin työ on tärkeästä asemastaan huolimatta saanut opetusalan kirjallisuudessa vain vähän huomiota. Koulutuksen laadun kehittämistutkimukset ovat pääsääntöisesti tarkastelleet opettajayhteisöä, mutta 1990-luvun loppupuolelta lähtien koulun johtamiseen kohdistettiin entistä enemmän tutkimuksia (mm. Erätuuli & Leino 1992; Ojala 1998; Huusko 1999; Tukiainen 1999; Vulkko 2001; Mustonen 2003). Eräitä laatuajatteluun kiinteästi liittyviä käytäntöjä, kuten oppivia organisaatiota, on Suomessa tutkittu lähinnä muun kuin perusopetuksen yhteydessä (esimerkiksi Sarala & Sarala 1996; Kontkanen

1994; Salo & Kuittinen 1998). Willmanin (2001) väitöskirjatutkimus luokanopettajien tiimityötä koskevista tulkinnoista on harvoja poikkeuksia ammatillisten ja ammattikorkeakoulututkimusten joukossa.

Viittaan usein perusopetuslakiin, jolla tarkoitan 1.1.1999 voimaan tullutta Perusopetuslakia (628/1998) ja 20.11.1998 hyväksyttyä Perusopetusasetusta (852/1998). Tutkimustehtäväni kannalta laki ja asetus ovat merkittäviä, sillä niiden voimaantulosta lähtien koulutuksen järjestäjällä on ensimmäistä kertaa ollut lakisääteinen velvollisuus arvioida järjestämäänsä koulutusta ja sen vaikuttavuutta Suomessa. Viitatessani kuntalakiin (tai kunnallislakiin), tarkoitan vuoden 1995 kuntalakia (Kuntalaki 365/1995). Sen myötä valtion ohjaus suhteessa kuntiin väheni huomattavasti ja kuntien vastuut strategiatyöskentelystä ja itseohjautuvuudesta lisääntyivät merkittävästi. Kuntalaki velvoittaa tarkastuslautakunnan arvioimaan valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamista.

Koululakiuudistuksen jälkeen koulujen laadukkuutta koskevaa kirjallisuutta on julkaistu aiempaa enemmän. Poikkeuksen muodostavat Anttosen, Helakorven, Juutin, Summan ja Suonperän (1995) sekä Pässilän, Niinikurun, Rokan, Ojasen ja Koskisen (1995) koulujen laatua käsittelevät oppikirjat. Oman tutkimussuuntansa muodostavat ns. "Effective School"- tutkimukset (Suomessa mm. Hämäläinen 1988, 1995; Halinen 1993), joiden tarkoituksena on ollut toimivan koulun määrittely. Koulujen tuloksellisuutta on sivuttu kunnan tuloksellisuutta tarkastelevissa tutkimuksissa (esim. Partanen 1992; Lumijärvi 2000). Perusopetuksen koulujen itsearvioinnista ja laadunhallinnasta tehdyistä käytännön sovelluksista ja projekteista on tehty selvityksiä ja tutkimuksia jonkin verran 1990-luvun loppupuolella (erityisesti Suomen Kuntaliiton alaisen Efektian Oppi ja laatu -hanke sekä Opetushallituksen Arviointi-sarja.)

Julkisiin palveluihin on kohdistettu mittavia laadun kehittämishankkeita (mm. Valtionvarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto 1998). Julkishallintoon on pyritty siirtämään yrityksistä laadunhallintavälineitä, kuten Suomen laatupalkintokriteeristö, joka on sovellus eurooppalaisesta laatupalkintokriteeristöstä. Koulupuolella muun muassa Syrjäläinen (1997) on tutkinut laatupalkinnon soveltumista yleissivistäviin oppilaitoksiin. Annala (1998) on tutkinut indikaattorien soveltumista yksittäisen koulun arviointiin ja kehittämiseen. Ensimmäisten joukossa Pori (Leinonen 1994; 1998) ja Oulu yhdistivät koulujen itsearvioinnit koulutuksen järjestäjän arviointiin 1990-luvun puolessa välissä.

Rajaan tutkimukseni niin, että jätän oppimisen laatuun ja opetussuunnitelmiin kohdistuneet tutkimukset teoreettisen tarkastelun ulkopuolelle.

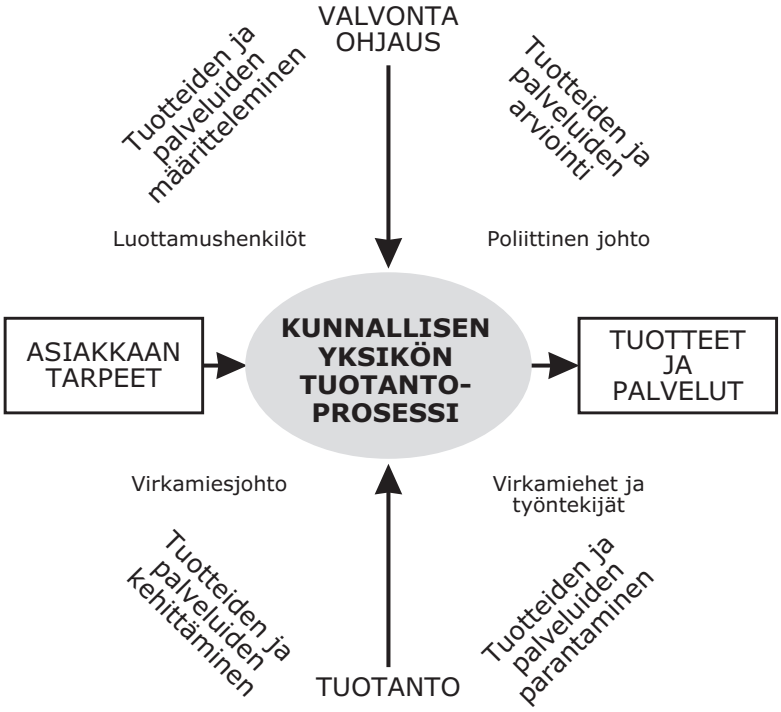
Koulujen rahoitusta ohjaavien koulutuslautakunnan jäsenten tai valtuutettujen ymmärrys laadusta ja arvioinnista on jäänyt kasvatustieteellisessä tutkimuksessa ja keskustelussa kokonaan vaille huomiota ennen koululakiuudistusta (vrt. Rajanen 2000, 2). Lakiin perustuvan arviointivelvoitteen oltua voimassa parisen vuotta Rajanen (2000) on laatinut selvityksen Opetushallitukselle kuntien arvioinnin tilasta. Metaarvioinnissa selvitettiin arviointisuunnitelmien laadinnan yleisyyttä ja koulutuksen järjestäjän suorittaman arvioinnin laajuutta. Selvityksen mukaan koulutuksen arviointijärjestelmien vahvistaminen valtuustoissa on ollut varsin vaatimatonta. Se, että arviointijärjestelmät hyväksytään koulutusmuodosta vastaavassa lautakunnassa tai vastaavassa toimielimessä, kuvastaa Rajasen mukaan sitä, että

> *paikallisen tason arvioinnissa ei vielä ole kyetty luomaan sellaisia toimintatapoja, jotka integroituvat koulutuksen arvioinnin toimintalinjojen menettelytapojen (policy development) ja poliittisen kehittämisen (political development) [kanssa]. Tämä on keskeistä, koska koulutuksen järjestäjän tai ylläpitäjän koulutuspoliittisella tahdolla on suuri merkitys koulutuksen ja sen arvioinnin kehittämiseen osallistumisessa. ... Se, millaista arviointitietoa paikallisella tasolla saadaan, on yhteydessä paitsi kulloisiinkin arviointitiedon intresseihin, myös arviointijärjestelmän rakenteeseen. Tässä prosessissa myös paikallisen tason arvioinnin tavoitteista päättävillä on keskeinen rooli. Selvityksen tulos osoittaa, että koulutuksen tavoitteista paikallisella tasolla päättävät eivät vielä kaikkialla tiedosta vastuutaan, velvollisuuksiaan ja oikeuksiaan tässä suhteessa.* (emt. 2000).

Tutkimukseni teoreettisen taustan muodostavat perusopetuksen laatu, sen määrittely ja arviointi kunnallisessa päätöksenteossa. Koulutuksen laadunmäärittelyn lähtökohtana on Harveyn ja Greenin (1993) laatima korkeakoulujen laadun ominaisuuksien luokittelu sekä Lillrankin (1990, 1998a, 1998b) ja Tuomisen, Lillrankin ja Tuurnan (2000) tutkimukset laadun ymmärtämisestä, Turtiaisen (2000) julkisen sektorin laadun määrittelyä ja hallintaa käsittelevä tutkimus sekä Laukkasen (1995, 1996, 1997b) tutkimukset koulutuksen päätöksenteosta arvioinnin ja evaluaatiotutkimusten näkökulmasta.

Tutkimukseni käsittelee poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon

perustuvaa koulutuspalvelujen laadun määrittelyä. Poliittis-hallinnollisen tutkimuksen lähtökohtana ovat hyvinvointipalvelujen laatua käsittelevä kirjallisuus (esim. Hautamäki 1993; 1995), kunnan päätöksentekoa ja itsehallintoa käsittelevä kirjallisuus (esim. Heuru 2000; Oulasvirta & Brännkärr 2001) sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleja ja valtasuhteita tarkastelevat tutkimukset (Möttönen 1997; Majoinen 2001). Heinosen (1999, 139) esittämästä kunnallisen yksikön tuotantoprosessi -kuviosta (kuvio 1) löytyvät tiivistetysti tutkimusongelmieni mukaiset poliittis-hallinnollisen päätöksentekoprosessin näkökulmat. Keskeiset kysymykseni muodostuvat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaa (koulutuspalvelujen määritteleminen, arviointi, kehittäminen ja parantaminen) ohjaavasta laadun määrittelystä.



Kuvio 1. Kunnallisen yksikön toimintamalli Madsenin mukaan (Heinonen 1999, 139)

Myös Alexanderin (1996, 70) mukaan koulun toimintaan vaikuttavat poliitikkojen välittämät yhteiskunnan eri tahojen odotukset ja paineet sitä kohtaan. Heinonen kuvaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työjakoa suhteessa prosessin palveluihin, asiakkaan tarpeisiin, ohjaukseen ja tuotantoon. Työnjako poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon välillä on selkeä. Luottamushenkilöt ohjaavat ja valvovat päätöksillään kunnan toimintaa ja virkamiehet toteuttavat palvelutuotantoa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Heinosen mukaan kunnallisen palvelun tuotantoprosessissa tuotteet ja palvelut tulisi määritellä ja kehittää asiakkaan tarpeiden mukaisesti.

Kunnallisten päätöksentekijöiden tai opettajien käsityksiä peruskoulun laadun ominaisuuksista ei ole tutkittu lainsäädännön muuttumisen jälkeen. Tutkimukseni tarkoituksena on selvittää, mitä luokanopettajat, koulutuslautakunnan jäsenet ja virkamiehet ymmärtävät koulun laadulla ja miten koulujen laatua arvioidaan. Rajaan koulutuksen tarjonnan tarkastelun tuottajapuoleen. Teoriaosuudessa sivuan asiakkuuden ymmärtämistä, mutta tutkimustehtävääni ei kuulu selvittää asiakkaan näkemyksiä koulujen laadukkuudesta. 1990-luvulla muun muassa Räty, Snellman, Mäntysaari-Hetekorpi ja Vornanen (1995) ovat jo selvittäneet vanhempien tyytyväisyyttä peruskoulun toimintaan. Katson, että tekemäni rajaus on mahdollinen, sillä koulutuslautakunnan jäsenten voidaan katsoa toimivan kuntalaisten edustajan roolissa ja siten toimivan myös kunnallisten palveluiden asiakkaiden edustajana (vrt. Juutinen 1994, 78).

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimukseni lähtökohdat ovat monitieteiset: koulu ja opettajien ymmärrys ovat kasvatustieteellistä tutkimusta, laadun problematiikka ja kehittäminen kuuluvat taloustieteiden ja johtamisen tutkimusalaan. Vastaavasti koulutuslautakunnan työskentely ja kunnallinen päätöksenteko kuuluvat kunnallishallinnon tutkimusalaan. Tutkimukseni selvästi yksi kasvatustieteellinen lähtökohta muodostuu arvioinnista ja evaluaatiotraditioista, ja tämän voi katsoa kuuluvan koulun kehittämistutkimuksiin, sillä ensisijaisena tarkoituksena on käsiteanalyysin avulla selkeyttää koulujen laadun määrittelyä perusopetukseen liittyvän päätöksenteon yhteydessä.

Kunnallisen palvelutuotannon ohjauksen näkökulmasta viimeiset lainsäädännön muutokset ovat olleet merkittäviä, sillä kunnallisten palveluiden laadun määrittelyvastuu siirtyi kuntien luottamushenkilöille. Paikallisessa koulutuspolitiikassa noudatetaan lainsäätäjien tahtoa koulutuksen tavoitteiden toteuttamisesta. Kunnallisten toimintojen ohjaus ja valvonta kuuluvat luottamushenkilöille. Pyrin lisäämään ymmärrystä paikallisesta koulutuspoliittisesta päätöksentekoprosessista osana koulujen laadun hallintaa. Teoreettiset lähtökohdat kokoan yhteen luvussa 6, jossa myös esittelen tarkemmin tutkimukseni keskeiset ongelmat.

Tutkimustehtäväni perustuu oletukseen, ettei koulujen laatua voida kehittää, elleivät ensin opettajat, virkamiehet ja luottamushenkilöt ole määritelleet, mitä laadulla peruskoulujen yhteydessä tarkoitetaan, sitoutuneet laadun hallintaan sekä arviointijärjestelmän toteuttamiseen, toisin sanoen määritelleet, mikä on perusopetuspalvelun laatutaso. Syvennän laadun käsitettä koulutuksen laadun teoreettisella pohdinnalla luvussa 3 ja aineistoni näkökulmasta tarkastelen samaa teemaa luvussa 8.1.

Poliittisen johdon suorittama arviointi on noussut keskeiseksi julkisten palveluiden laadun parantamisen välineeksi. Kunnassa ja kunnan koulutoimessa lakisääteinen arviointivelvoite on koulutuksen järjestäjällä ja kunnan tarkastuslautakunnalla. Voidakseni tulkita arvioinnin ja laadun yhteyttä toisiinsa tarkastelen arviointia ja sen kehittämistä osana suomalaista yhteiskuntaa, koulutusjärjestelmää ja koulutuspoliittista päätöksentekoa. Luvussa 2 selvitän myös, miten arviointia käytetään koulun laadun määrittelyn ja kehittämisen välineenä kansallisella ja kunnallisella tasolla. Arvioinnin problematiikkaan palaan tulososuuden luvussa 8.3.

Lamavuosina kunnallista koulutuspolitiikkaa ohjasi lähinnä raha ja erityisesti sen niukkuuden säätely. Lamaa seurasi julkisten palveluiden laadun merkityksen korostaminen yksilön - asiakkaan - tarpeiden tyydyttämiseksi. Palveluiden järjestämisessä asiakkaan tarpeet ovat keskeisiä ja myös koulutuksen teoreettisessa keskustelussa ryhdyttiin puhumaan asiakkaista oppilaiden sijaan. Uudenlaisten johtamisteorioiden ymmärtämiseksi pohdin luvussa 5 asiakkuuden yhteyttä hyvinvointipalvelujen tuotantoon. Luvussa 4 selvitän luottamushenkilöiden ja virkamiesten rooleja kunnallisessa palvelutuotantoprosessissa. Luvussa 8.2 analysoin tutkimustuloksiani koulujen asiakkuudesta ja koulujen ylläpidon funktiosta.

Kokoavasti sanoen tutkimukseni tavoitteena on kuvata, miten luokanopettajat, kunnalliset päätöksentekijät ja kunnan virkamiehet ymmärtävät perusopetuksen laadun, tunnistavat perusopetuksen asiakkuuden ja tuottamisen sekä näkevät koulujen laadun arvioinnin.

2 Arvioinnin asema suomalaisen koulutusjärjestelmän kehittämisessä

Suomalainen koulutusjärjestelmä on vuosikymmenien ajan ollut ristiriitaisten tahtotilojen kohteena. Koulutusjärjestelmä on heijastanut senhetkistä poliittista tahtoa ja pyrkinyt vastaamaan tyytymättömyyteen, joka on kohdistunut aikaisempiin koulutusjärjestelmiin. Koulutusjärjestelmää, koulutuksen tavoitteita, sisältöä ja laatua muokataan aikakautensa poliitikkojen käsityksiä vastaavaksi. 1990-luvulla siirryttiin keskitetystä koulutuspolitiikasta hajautettuun päätöksentekojärjestelmään, jolloin koulutuspoliittinen valta siirtyi kansallisen tason ohjauksesta kuntatasolle. Samanaikaisesti koulutukseen pyrittiin omaksumaan palvelutuotannossa käytetty systemaattinen laadunhallinta.

Lähtökohtanani on ennakkokäsitys, että luokanopettajien, koulutuslautakunnan jäsenten ja koulutoimen virkamiesten ymmärrys laadusta eroaa toisistaan (vrt. Tuominen, Lillrank & Tuurna 2000). Koulutuspoliittiset ratkaisut voidaan ymmärtää eri osapuolten näkemyksien kompromissina, poliittisen jaon täytäntöönpanon tuloksina (Lehtisalo & Raivola 1999, 29). Tutkimukseni painopiste on koulutuksen laatu -ilmiön ymmärtämisessä, ei niinkään teoreettisen mallin rakentamisessa. Viitekehyksen aluksi selvitän lyhyesti, millainen on suomalainen koulutusjärjestelmä, jossa tutkimukseni kohderyhmäni toimii. Näin luon kontekstia koulutuksen laadun ymmärtämiselle.

2.1 Koululaitos Suomessa ja sen kehittämisen perinteet

Suomalaisen koulutusjärjestelmän perusta on yhdeksänvuotinen peruskoulu. Suomessa on noin 580 000 peruskoulun oppilasta vajaassa neljässä tuhannessa peruskoulussa. Monista Euroopan maista poiketen kuntien lakisääteinen velvollisuus järjestää esiopetusta toteutui vasta vuoden 1999 perusopetuslain yhteydessä, vaikka esiopetusta on annettu vuosikymmenten ajan esimerkiksi päiväkodeissa. Ominaista suomalaiselle koulutusjärjestelmälle on koulutuksen maksuttomuus perusopetuksesta yliopisto-opintoihin asti.

Aiemmin peruskoulun jako ala-asteeseen (luokat 1 - 6) ja yläastee-

seen (7 - 9) oli selkeä. Nykyisessä perusopetuslaissa (1.1.1999 alkaen) säädetään vain 9-vuotisesta perusopetusta antavasta koulusta. Peruskoulun ala- ja yläasteen välillä ei ole välitutkintoa eikä näin ollen kouluasteiden välillä ole oppilaiden siirtymiselle rajoituksia. Päinvastoin, vuoden 2002 perusopetuksen tuntijako pyrkii edelleen häivyttämään astejakoa (Laki perusopetuksen tuntijaosta 1435/2001). Oppivelvollisuuden suorittanut nuori saa peruskoulun päätteeksi peruskoulun päättötodistuksen. Ikäluokan suuruus on noin 65 000 lasta ja tulevaisuudessa ikäluokat pienevät, mikä osaltaan vaikuttaa koulutuksen rakenteeseen ja järjestämiseen. Toisen asteen koulutukseen osallistuminen on nuorille vapaaehtoista, mutta 25 - 34-vuotiaista reilut 4/5 on suorittanut yhden tutkinnon toisen tai kolmannen asteen koulutuksessa (Opetushallitus 2002).

Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat perusopetusta antavat 1 – 6 luokkien koulut (ala-asteet). Käytän perusopetus-käsitettä samoin kuin käsitettä käytetään nykyisessä perusopetuslaissa eli yläkäsitteenä kuvaamaan peruskoulujen organisaatioita ja niiden normein ohjattua toimintaa kokonaisuudessaan (vrt. Perusopetuslaki 628/1998). Erottaakseni ammatillisen perusopetuksen peruskouluissa annettavasta perusopetuksesta, käytän tutkimuksessani jälkimmäisten yhteydessä pelkkää opetus-käsitettä.

2.1.1 Koulujärjestelmän kehittyminen 1990-luvulle

Suomalaista koulutuspolitiikkaa johtaa opetusministeriö Opetushallituksen avustuksella. Opetusministeriö vastaa koulutukseen ja kulttuuriin liittyvän lainsäädännön ja rahoituksen valmistelusta, Opetushallitus opetussuunnitelmien ja arvioinnin kansallisesta kehittämisestä. Suomessa eduskunta käyttää ylintä valtaa koulutuspoliittisten linjausten ja lainsäädännön laatijana. Lainsäädännön ohella eduskunta ohjaa koulutuksen keskeisimpiä toimintoja vuositasolla budjetoinnin kautta. Julkisin varoin ylläpidetty perusopetus on riippuvainen valtion rahoitusosuuden määristä. Kuntatasolla valtion rahoituksen osuus on opetus- ja sivistystoimen rahoituslain mukaisesti laskennalliset 57 prosenttia (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998). Viime vuosina koulutuksen osuus valtion menoista on ollut runsaan kymmenen prosentin luokkaa. Perusopetuksen osuus koulutuksen menoista on noin neljännes. Muista OECD maista poiketen Suomessa koulu-

tusmenojen kehitys bruttokansantuotteesta 1990-luvulla oli laskeva ja läheni vuosikymmenen vaihtuessa viittä prosenttia. Bruttokansantuoteosuudella mitattuna koulutuksen kokonaismenot ovat OECD-maiden keskimääräistä tasoa, mutta muihin Pohjoismaihin verrattuna lähes prosentin alhaisemmat. (Opetusministeriö 1998, 19; Hämäläinen ym. 2002, 29.)

Suomalaiset arvostavat koulutusta ja koulutusjärjestelmää. Koulutuksen oletetaan antavan aineellista ja aineetonta hyvinvointia niin yksilöille kuin kansakunnalle. Koulutus on tukenut yksilöiden hyvän elämän saavuttamista ja yhteiskunnassa tasa-arvoistumista. Valtiovalta on katsonut koululaitoksen ylläpitämisen olevan yhteiskunnassa olennaista jo lähes 150 vuoden ajan, mutta siirtänyt vastuun opetuksen järjestämisestä kansalaisten (kuntien) tehtäväksi alusta alkaen. Vuonna 1866 säädettiin Kansakouluasetus, jonka mukaisesti kunnat saivat oikeuden perustaa kansakouluja ja koulutoimen hallinto erotettiin kirkon hallinnosta lopullisesti vuonna 1872 säädetyn koulujärjestyksen myötä. (Lehtisalo & Raivola 1999, 103.) Heurun (2000, 44) mukaan kansakoululaitos ei siten ole missään vaiheessa ollut valtionhallinnon alaista toimintaa vaan nimenomaan kansanopetuksen, köyhäinhoidon, lainajyvästön ja terveydenhuollon on voitu katsoa kuuluneen kuntien itsehallinnon alaisuuteen 1800-luvun puolesta välin lähtien.

Uuden kansakunnan kansallistunteen vahvisti vuonna 1921 voimaan saatettu yleinen ja yhtenäinen oppivelvollisuuslaki, jonka tavoitteena oli taata jokaiselle kansalaiselle tasavertaiset mahdollisuudet oppivelvollisuuden suorittamiseen. (Opetusministeriö 1998, 15.) Perusopetuksen näkökulmasta seuraavat suuret koulutuspoliittiset linjaukset luotiin 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa, jolloin monivaiheinen siirtyminen yhtenäiseen peruskouluun tapahtui. Lehtisalon ja Raivolan (1999, 133) mukaan opetusjärjestelmän rakenne peruskoulussa tuli muodostaa siten, että perusopetuksen oppimäärän suorittamisen tuli tuottaa jatko-opintokelpoisuus kaikkiin keskiasteen oppilaitoksiin. Kansallinen opetussuunnitelma ohjasi koulutuksen järjestämistä ja koulutarkastajajärjestelmä kontrolloi, että järjestelmä toimi siten kuin oli tarkoitettu.

Suomalaisen koulutusjärjestelmän keskeisiä tavoitteita ovat olleet demokratian ja tasavertaisuuden edistäminen. Tämä ilmenee kolmella tavalla. Ensimmäiseksi jokaisella kansalaisella on oikeus saada tasokasta koulutusta huolimatta taustastaan, varallisuudestaan, kansallisuudestaan, kielestään tai asuinpaikastaan. Toiseksi tasa-arvoa on tukenut

yhtenäinen koulutusjärjestelmä, peruskoulu (Hautamäki, Mäkelin, Savaspuro, Seppänen & Vepsäläinen 1990, 79; Lehtisalo & Raivola 1999, 121-122). Kansallinen koulutuspolitiikka on konsensuksen seurausta ja peruskoulujen rinnalla on toiminut vain joitain uskonnollisia yksityiskouluja ja valtion erityiskouluja. Kolmas tasa-arvoisuuden ominaisuus muodostuu Opetushallituksen asettaessa kaikkia kouluja koskevat yleiset opetussuunnitelmalliset perusteet ja arvioinnin kriteerit.

Viime vuosiin asti koulujen välillä oli hyvin vähän vaihtelua koulutuspolitiikan toteuttamisessa. Jo vuonna 1985, mutta erityisesti vuoden 1994 jälkeen, opetussuunnitelman säätely on väljentynyt, ja nykyisin opetussuunnitelmille asetetaan vain yleiset kansalliset periaatteet. Vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen tarkoituksena oli yhdistää hallinnollinen ja pedagoginen päätöksenteko (Atjonen 1993; Hämäläinen & Jokela 1993, 12). Kunnallisen päätöksenteon asema esimerkiksi opetussuunnitelmien laatimisessa on muodostunut hyvin keskeiseksi, ja yhtenäisen kansallisen koulutuspolitiikan on katsottu vaarantuneen koulutuspoliittisen päätöksenteon desentralisoinnin myötä.

Se, miten hyvin koulutuksen järjestämisen hyveet ja odotukset ovat toteutuneet, ovat luoneet vaikutelmaa koulutusjärjestelmän laadukkuudesta (vrt. asiakastyytyväisyys laatuteorioissa). Ymmärrys laadusta on yksi aikansa heijastuma. Yhteiskunnallista muutosta kuvastaa se, että käsitykset koulutusjärjestelmän laadukkuudesta ovat kääntyneet kahdessakymmenessä vuodessa lähes ylösalaisin. Koulutusjärjestelmän ja koulutuksen laadun parantamiseen pyrittiin 1990-luvulle esimerkiksi uudistamalla lainsäädäntöä, kehittämällä erilaisia arviointi- ja laadunhallintajärjestelmiä ja lisäämällä valinnaisaineiden määrää ja vapautta valita koulu (vrt. Perusopetuslaki 628/1998.). 1970-luvun yhtenäinen massakoulutus jäi historiaan, ja koulutuksen ohjaaviksi arvoiksi nousivat yksilön tarpeet ja oikeudet.

2.1.2 Kohti 2000-luvun koulujärjestelmää ja siihen liittyvää päätöksentekoa

Paikallinen koulutuspoliittinen päätösvalta korostui 1990-luvulla, kun kunnat laativat kunta- ja koulukohtaisia opetussuunnitelmia. Linjauksella pyrittiin tukemaan koulutuksen paikallisia tavoitteita ja vastaamaan paikallisiin tarpeisiin. Tavoitteena oli, että kunnalliset pää-

töksentekijät ilmaisivat oman koulutuspoliittisen tahtonsa hyväksymällä koulukohtaiset opetussuunnitelmat osana kunnan koulutuspoliittisia tavoitteita. Päätöksenteon siirtyminen kuntiin loi uudenlaisen toimintakulttuurin, jossa taloussuunnitteluun liitettiin koulutoimen toiminnan suunnittelu osana kunnan strategiatyöskentelyä. Kuntalaki (365/1995) edellytti tavoitteiden toteutumisen arviointia, mikä osaltaan loi jatkuvan kehittämisen kehän koulujen opetussuunnitelmille ja kuntatasolla kunnan koulutuspoliittisille tavoitteille.

Kuntalain (365/1995) mukaisesti kunnanvaltuusto määrittelee kunnassa käytettävät toimivaltuudet. Yleensä perusopetukseen liittyviä asioita hoitaa koulu/koulutus/opetus- tai sivistyslautakunta, joka käyttää toimivaltaansa kunnan koulutuspolitiikan johtamiseen ja toteuttamiseen. Tässä tutkimuksessa käytän *koulutuslautakunnan* nimeä. Koulutuslautakunta, sen alaiset toimielimet tai viranhaltijat hyväksyvät koulujen opetussuunnitelmat, vuotuiset työsuunnitelmat, palkkaavat opettajien virkojen viranhaltijat ja esittävät ehdotuksensa koulutoimen budjetiksi kunnanhallitukselle/kunnanvaltuustolle. Lisäksi koulutuksen järjestäjällä on vastuu itsearvioida järjestämäänsä koulutusta ja osallistua kansalliseen tai kansainväliseen arviointityöhön. (Perusopetuslaki 628/1998). Koulutuslautakunnan jäsenten koulutusasioiden asiantuntemus ja käsitykset koulujen laadukkuudesta ovat siten keskeisessä asemassa koulutoimen kehittämistyössä.

Valtio supisti 1990-luvulla mm. opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia, mistä seurasi useissa kunnissa suuria taloudellisia vaikeuksia. Samanaikaisesti koulutuksen järjestämistä koskevaa päätösvaltaa oli siirretty kuntatasolle. Rahavaikeuksista selviytyäkseen kunnat käyttivät uutta päätösvaltaansa koulujen lakkauttamiseen ja opettajien lomauttamiseen. Lisäksi laatuajattelu levisi teollisuudesta julkishallintoon ja hyvinvointipalveluihin. On ymmärrettävää, että kouluviranomaiset ja päättäjät alkoivat olla hyvin kiinnostuneita mm. koulutuksellisen tasa-arvoisuuden toteutumisesta ja koulujen laadusta. Paikallisen tason arvioinnin avulla haluttiin selvittää, miten verovaroja oli käytetty koulutuksen järjestämiseksi ja millaisia tuloksia näillä rahoilla saatiin. Arvioitiin, oliko julkisia varoja käytetty koulutukseen taloudellisesti oikeutetusti. (Rajanen 2000, 17.)

Ensimmäisten haastattelujeni suorittaminen ajoittui kouluhallinnon desentralisoinnin murrosvaiheeseen, 1990-luvun loppupuolelle. Muutamia vuosia aikaisemmin lääninhallitusten toimivaltuuksista oli poistettu tarkastustoiminta, vaikka koulujen subjektiivisella arvioin-

nilla on suomalaisessa yhteiskunnassa ollut vankat perinteet (vrt. tarkastajajärjestelmä). Samaan aikaan kouluhallitus muutettiin keskusvirastosta liikelaitokseksi, Opetushallitukseksi. Vanhat arvioinnin perinteet murenivat, ja arviointia haluttiin käyttää uudella tavalla muuttuneessa ohjausjärjestelmässä. Esimerkiksi koulutuksen arvioinnin ja rahoituksen välille pyrittiin luomaan aiempaa suorempaa yhteyttä. Vuonna 2000 lääninhallituksille palautettiin osa arviointitoimivaltuudesta sisällyttämällä lääninhallitusten tehtäviin sisäasiainministeriön alainen peruspalveluiden arviointi, mutta kunnallisen arvioinnin asema keskeisenä ohjausvälineenä korostui (Rajanen 2000, 16).

Kouluhallinnon päätäntävallan siirtäminen keskushallinnosta kuntiin ei ole suomalaisessa päätöksentekokulttuurissa erikoisuus vaan yleinen poikkihallinnollinen trendi. Hallintohierarkian madaltamisen johdosta paikallisella tasolla tehtyjen päätösten oletetaan olevan keskusjohtoista päätöksentekojärjestelmää tarkoituksenmukaisempia, läpinäkyvämpiä ja toteuttavan tilivelvollisuuttaan kuntalaisille tehokkaammin. (Rajanen 2000, 16.) Kyse on päätöksenteon laadun parantamisesta, sillä yleisesti odotetaan, että paikallisella tasolla tehtävät päätökset ovat yksilöllisempiä ja palvelevat kuntalaisia paremmin kuin keskushallinnossa tai valtakunnantasolla tehdyt massapäätökset (vrt. Seppänen 1999, 32.) Samaan lähtökohtaan perustuu ratkaisuvallan siirtäminen kunnassa mahdollisimman lähelle asianomaisia. Koulutuslautakunta voi delegoida osan tehtävistään ja ratkaisuvaltaansa johtosäännöllä alemmille toimielimille tai viranhaltijoille, kuten koulujen johtokunnille, koulutoimenjohtajalle tai rehtoreille. Vain vajaassa kymmenessä vuodessa suomalainen koulutuspolitiikka on päätynyt tilanteeseen, jossa ääritapauksessa koulussa voidaan päättää määrärahojen käyttämisestä koulun johtokunnan hyväksymän opetus- ja työsuunnitelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Rehtorilla on toimivaltuudet palkata koulun tarvitsema henkilökunta, ja johtokunta voi arvioida koulun toimintaa. Oppimateriaali ja opetusmenetelmät ovat tietenkin opettajakohtaisesti vapaasti valittavissa.

Huolimatta koko ikäluokkaa koskevasta tasavertaisen koulutuksen mukanaan tuomista hyveistä, peruskoulua kohtaan on kohdistettu koko sen olemassa olon ajan voimakasta arvostelua. Kasvatustieteellisessä keskustelussa koulujen perustehtävän kritisoidaan olevan hukassa, koulutusjärjestelmän arvioidaan toimivan lasten ja nuorten etujen vastaisesti tai epäonnistuneen perustehtävässään ja koulunsa päättäneiden nuorten tiedonhallintatason epäillään laskeneen. Arviointia ohjaavat

taloustieteelliset arvot kasvatuksellisten ja opetuksellisten arvojen kustannuksella. (Uusikylä 1998; Puolimatka 1997, 330; Vuorinen 2000, 18.) Kasvatustieteilijät arvostelevat yhtenäisen koulutusjärjestelmän ja opetussuunnitelmallisten tavoitteiden vähättelevän lasten erityistarpeita ja unohtavan erityisesti lahjakkaiden lasten tarpeet (Hautamäki ym.1990, 79-80; Uusikylä 1998, 163). Hyvistä oppimistuloksista huolimatta suomalaiset lapset viihtyvät koulussa huonosti ja voivat pahoin niin fyysisesti kuin henkisesti (Rimpelä 2000). Samalla, kun pohditaan, kenen ehdoilla koulutusta järjestetään, pohditaan myös kysymystä, kenen tarpeisiin koulutusta järjestetään. Tällöin tarkastellaan koulujen ylläpitäjän ja asiakkuuden funktioita.

2.2 Arviointi ja sen funktiot koulutuksessa

Kansallinen koulutusjärjestelmä perustuu kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen. Koulutusta ylläpidetään verovaroin, ja sen sisällöstä ja laadusta päättävät yhteiskunnan ylimmät poliittiset päättäjät, kansanedustajat. Tehtävästään suoriutuakseen poliitikot tarvitsevat tietoa koulutuksen tasosta (laadukkuudesta) ja tekemiensä päätöksien vaikutuksista kouluihin. Yhteiskuntamme on rakennettu hyödyntämään arviointitietoa ja tilastoja esimerkiksi sosiaalisten järjestelmien suunnittelussa ja kehittämisessä (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 131; Hirvi 1996, 94-95). Lakisääteinen koulutuksen arviointi on osa yhteiskunnan tiedon tarpeesta. Arvioinnista on muodostumassa koulutuksen keskeisin ohjausmekanismi (Laukkanen 1996, 47; 1998b, 47.) Arvioinnin odotetaan antavan vastauksia yhteiskunnassa esitettyihin kysymyksiin ja vaikuttavan sitä kautta kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Yhteiskunnallisesti sävytetty analyyttinen ja strateginen arviointi politisoituu helposti (Leimu 1997, 109).

Arvioinnilla tarkoitetaan jonkin asian arvon ja ansion määrittelyä (Fink 1995, 2; Robson 2001, 18). Arvioinnin juuret ovat arvoissa ja ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamisen mittaamisessa (Stenval 1996, 1; Sivistysvaliokunta 1998). *Arviointi liittyy yleensä menneisyyteen*, sen näkökulma on retrospektiivinen, jolloin sen avulla selvitetään jo tapahtuneita asioita, kartoitetaan nykytilaa suhteessa menneeseen tai määritellään laadun taso. Poliittiset päätöksentekijät katsovat päätöksiä tehdessään tulevaisuuteen, mutta päätöksenteon tueksi tehdyt arvioinnit - ja arvioitsijat - katsovat taaksepäin (Laukkanen 1996, 17).

Poikkeuksen muodostavat etukäteisarvioinnit (policy-analyysit), jotka keskittyvät ohjelmien ja toiminnan tulevaisuuden vaihtoehtojen selvittämiseen.

Arviointi on ilmiönä monivivahteinen. Se heijastaa ajassa tapahtuvia yhteiskunnan muutoksia. Sen luonteeseen kuuluu, että arvioinnin kohde tai ilmiö kuvaillaan systemaattisesti, aikaisemmat tapahtumat ja nykyinen tilanne kartoitetaan ennen varsinaisen arviointiprosessin suorittamista. Arvioinnissa tavoitteiden ja saavutettujen tulosten arvioiminen ei riitä, vaan analyysiin tulisi liittää hyvien ja huonojen vaikutusten eritteleminen. Arviointitulokset suhteutetaan edeltä asetettuihin tavoitteisiin, jolloin suoritukselle voidaan antaa hyötyarvo. Hyöty pyritään määrittämään ennalta, mutta sen lopullisen arvon pystyy toteamaan vasta koko arviointiprosessin jälkeen. (Laukkanen 1995, 117, 124; 1996,12; 1998, 47; Jakku-Sihvonen 1997.) Koulutuksen arvioinnin tuloksien odotetaan kuvastavan koulutuksen laadukkuutta. Äärimmillään arvioinnin tuloksista tulkitaan kansakunnan sivistystaso, yhteiskunnan kehittyneisyys tai kansainvälinen kilpailukyky. (Leimu 1997, 108.)

Yhteiskunnan innovaattorit ja reformistit hyödyntävät arviointitietoa koulujen laadun kehittämisessä (Stenval 1996, 2). Eri oppimis- ja johtamisteoriat, kuten konstruktivismi tai laatujohtaminen, vaikuttavat kouluihin siten, että perinteiset oppilaisiin kohdistuneet testaa-opeta-testaa-mallit eivät riitä tuottamaan tarvittavaa tietoa päätöksentekijöille tai vanhemmille koulutuksen laadusta (Raivola 1995, 28). Arviointia perustellaan usein asiakkaiden tiedontarpeella. Asiakkaat odottavat saavansa valintojaan tukevaa tietoa myös yhteiskunnan ylläpitämistä hyvinvointipalveluista. Siten vanhemmat odottavat saavansa vertailutietoa esimerkiksi eri koulujen laadukkuudesta. (vrt. Räty ym. 1995.)

Arvioinnin suorittamisen välineet määräytyvät sen tarkoituksen ja arviointikohteiden mukaan. Arviointiin vaikuttavat siitä vastaavien päättäjien arvot. Jokainen arvoperusta luo erilaisen lähtökohdan arvioinnin suorittamiselle, ja arviointi voi perustua toistensa kanssa vastakkaisiin arvoihin, kuten tehokkuuteen, oikeudenmukaisuuteen, tuloksellisuuteen, demokratiaan tai tasa-arvoon. (Ahonen 1984, 2; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 23.) Jos palveluiden arvioinnin tuloksiin liitetään yleisesti positiivisina pidettyjä ominaisuuksia, kuten paremmuus, hyöty tai luksus, samalla itse arviointiprosessi voi muuttua negatiivisluonteiseksi. Tällöin arviointi nähdään erottelevana toiminto-

na: mittaamisena, erotteluna tai jaotteluna (Stenval 1996, 2), joilla on ainakin julkisissa palveluissa epätasa-arvoistava luonne. Erityisesti julkisten palveluiden odotetaan olevan samanarvoisia kaikille kansalaisille. Julkisten palvelujen arvioinnin tulee olla luotettavaa ja arviointikohteensa kattavaa, ja esimerkiksi koulutuksen yhteydessä, arvioinnin odotetaan parantavan koulutuksen laatua.

Arviointitutkimuksella tarkoitetaan tutkimusta, jossa arvioinnille on selkeästi määritelty kohde ja se suoritetaan tieteellisin menetelmin (Lumijärvi & Kaarlejärvi 2000, 13). Arviointitutkimusta voidaan tarkastella sen lähestymistavan mukaan. Fink (1995) tarkastelee arviointia eksperimentaalisesta, kuvailevasta ja havainnoivasta näkökulmasta sekä näiden yhdistelmistä. (Fink 1995, 72-80.) Heinonen (2001) on viime aikoina tarkastellut eri arviointitraditioita ja sijoittanut ne suomalaisen koulutusjärjestelmän eri tasoille. Hän jaottelee arvioinnin lähestymistavat useita lähteitä hyödyntäen eksperimentaaliseen, teoriaperusteiseen, tulkinnalliseen, pragmatistiseen ja kriittiseen luokkaan. Koska Heinosen artikkeli on varsin tuore, ei tässä yhteydessä ole tarpeen syventyä eri traditioihin. (Heinonen 2001, 32-44.)

Systemaattisen arviointitiedon hyödyntämistä päätöksenteossa kutsutaan tietojohtamiseksi (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 49). Tietojohtamista voidaan käyttää suunnitelmallisena ohjausmekanismina niin, että arvioinnin suunnitteluvaiheessa arvioinnin kohteet rajataan siten, että arvioinnin tuloksiksi saadaan halutunlaista tietoa. Raivola (1995, 46) on jo useita vuosia sitten kysynyt, kenellä on valta päättää arvioinnin kohteista, jotta arviointia ei suoriteta vain arvioinnin tai manipuloinnin takia. Vuoden 2002 alkupuolen koulutuspoliittista keskustelua värittivät pohdinnat siitä, kuka saa hankkia tietoa perusopetuksen tilasta eli arvioida perusopetusta Suomessa. Keskustelussa olivat lopuksi vastakkain Opetushallitus ja yliopistollinen tutkimuslaitos. Perusopetuksen arviointi päätettiin antaa tutkimuslaitoksen tehtäväksi. Tietojohtamista ei kaikkien tutkijoiden mukaan (esim. Laukkanen 1998b, 49) ole onnistuttu siirtämään käytäntöön, sillä laadullista tietoa asioiden olotiloista ei osata hyödyntää käytännössä, ja tällöin arviointitulokset voivat jäädä irrallisiksi tai esimerkiksi vaille ajallista vertailua. Vajaaksi jäänyt arviointiprosessi ei hyödytä ketään, kuten ei myöskään arviointiprosessi, joka on muuttunut toiminnan päätarkoitukseksi. (Norris 1995, 33; Huuskonen ym. 1997, 15.)

Laukkasen (1998b, 48) mukaan arviointi on kansainvälisesti muodikas trendi, jota käytetään paikallisten kehittämisprosessien ohjaus-

välineenä ja tulosjohtamisen välineenä. Arviointi voi olla jokin monista johtamisteorioista, joista suurin osa tulee ja menee, mutta vain harvat jäävät. Laukkasen mukaan vielä ei voida sanoa, mikä on arvioinnin pysyvyys osana julkisen sektorin ”laatubuumia”. Väistämättä arviointi on nykyisin vahva osa koulujärjestelmää ja sen ohjausta.

2.2.1 Koulutuksen laadun arvioinnin traditiot ja haasteet lainsäädännön näkökulmasta

Viime vuosina suomalainen koulutusjärjestelmä ja koulutuspolitiikka ovat käyneet läpi suuria muutoksia siirtyessään keskitetystä koulutusjärjestelmästä yhdeksi maailman hajautetuimmaksi koulutusjärjestelmäksi. Perinteisiä koulutuksen normiohjauksen välineitä on hävinnyt, ja arviointia on ryhdytty käyttämään välineenä keskeisten koulutuspoliittisten linjausten tekemisessä (Stenval 1996, 1-6). Poliittiset päättäjät ja kansalaiset ovat kiinnostuneita koulutuksen sijoitettujen rahojen vaikutuksista, kuten myös siitä, miten koulutuksen sisältö vastaa yksilöiden ja yhteiskunnan tarpeisiin. (esim. Heinonen 2001, 48-51.) Samoin julkisiin palveluihin kohdistuvaa rahanjakoa perustellaan yhä laajemmin arvioinnista saaduilla tuloksilla.

Koulutarkastajajärjestelmä toimi koko kansakoululaitoksen olemassaoloajan ja peruskoulujärjestelmän aikana lähes pari vuosikymmentä. Koulutarkastajien kouluissa suorittamalla arvioinnilla ei ollut samanlaista poliittista funktiota kuin nykyisellä jopa tieteellisin menetelmin suoritetulla arvioinnilla on (Laukkanen 1995, 117). Koulutarkastajajärjestelmä muistutti enemmän laatukontrollia kuin laadunvarmistusta tai - viitaten edelle - osaa laajemmasta koulutuspoliittisesta arvioinnista. Tarkastajajärjestelmä lakkautettiin Suomessa 1990-luvulla vastoin yleiseurooppalaista suuntausta.

Koulutusta ohjataan lailla ja asetuksilla, mutta vastuu koulujen käytännön laadusta ja sen parantamisesta on nykyisin kunnassa paikallisten arviointi- ja kehittämisohjelmien varassa. Vuonna 1999 voimaan tulleen Perusopetuslain viidennen luvun 21. pykälässä todetaan koulutuksen arvioinnista (Perusopetuslaki 628/1998):

> *Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteutumista ja tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä.*
>
> *Opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta*

ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua 3 momentin mukaiseen ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.
Opetushallitus huolehtii asianomaisen ministeriön päättämien perusteiden mukaisesti arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. Ministeriö voi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun kuin Opetushallituksen tehtäväksi.
Arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa.

Kaikki koulutuslait modernisoitiin samanaikaisesti, ja esimerkiksi arviointivelvoite säädettiin kaikille koulumuodoille. Tarkoituksena on, että perusopetuksesta yliopisto-opetukseen asti tapahtuu oppilaitoksen itsearviointia ja sen ulkopuolista arviointia. (Juva 1998.) Perusopetuslain perusteissa arviointia tarkastellaan kuudesta näkökulmasta: 1) idean, 2) tarkoituksen, 3) itsearvioinnin, 4) ulkopuolisen arvioinnin, 5) julkisuuden ja 6) arvioinnin ja rahoituksen välisen yhteyden näkökulmasta. Perusopetuslain tarkoituksena on, että koulutuksen järjestäjä arvioi laissa säädettyjen tavoitteiden ja tarkoituksen toteutumista. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Sivistysvaliokunta korostaa mietinnössään, että arvioinnin tulee perustua lakiin ja noudattaa yleisiä koulutuspoliittisia linjauksia, kuten tuloksellisuuden arviointia. Arvioinnin kohteita ovat mm. koulutuksen ja kasvatuksen tavoitteiden toteutuminen, opetuksen saatavuus, opetusjärjestelyt, koulutusjärjestelmä, rakennukset, välineistö, oppivelvollisuus ja opettajien sekä johtajien toiminnan arviointi. Lisäksi arviointia suoritetaan kouluhallinnosta, resurssienjaosta ja koulutuksen järjestämisestä. Arvioinnin avulla halutaan sekä kvantitatiivista että laadullista informaatiota kouluista ja koulutusjärjestelmästä. Saadun tiedon oletetaan olevan luotettavaa, vertailtavaa ja helposti päivitettävää. (Sivistysvaliokunta 1998.)

Perusopetuksen arvioinnin tulee keskittyä keskeisten perusopetuslaissa asetettujen tavoitteiden arviointiin. Lain mukaan arvioinnin tärkein tehtävä on tuottaa tietoa koulutuksesta opetuksen kehittämistä ja oppilaiden oppimisen edistämistä varten. Arvioinnin toinen keskeinen koulutuspoliittinen funktio on koulutuksellisen tasa-arvoisuuden ja oppivelvollisuuden toteutumisen selvittäminen. Perusopetuslain ”henki” lähtee oppilaan oikeuksien toteutumisesta ja oppilaiden välisestä tasavertaisuudesta. Tätä selvitetään kansallisilla ja ulkoisilla arvioinneilla. (Juva 1998; Sivistysvaliokunta 1998.)

Perusopetuksen hallinnon yhteydessä käytetään yleensä kolmea arviointimuotoa: etukäteisarviointia, prosessiarviointia eli itsearviointia ja tulosarviointia. Lisäksi hallinnon arvioinnissa hyödynnetään tarveanalyysejä, joiden kohteena ovat julkisten toimenpiteiden vaikuttavuus ja tehokkuus sekä erityisesti harjoitetun politiikan tuotosten ja vaikutusten etukäteisanalysointi. Hallinnon evaluaatiotutkimuksen tarkoituksena on tutkimuksellisin keinoin rikastuttaa ja kehittää käytännön hallintoa ja sen sovelluksia sekä organisatorista järjestystä. (Ahonen 1985, 1.) Koska hyvinvointipalvelujen arvioinnista löytyy suomeksi varsin kattavia esityksiä esimerkiksi Sinkkoselta ja Kinnuselta (1994), Laukkaselta (1998), Vuorenmaalta (2001) sekä Heinoselta (2001), keskityn teoriaosuudessa selventämään tarkemmin etukäteisarviointia, itsearviointia ja tulosarviointia.

2.2.2 Koulutuksen kansallinen arviointi

Suomessa lakisääteinen arviointivelvoite kohdistuu koulutusjärjestelmän kolmeen eri tasoon: kansalliseen, paikalliseen eli koulutuksen järjestäjään ja koulutasoon (vrt. Perusopetuslaki 1998). Organisaatiotutkimuksissa käytetyn jaottelun mukaisesti näistä voidaan käyttää nimityksiä makro-, meso- ja mikroarvioinnit (Heinonen 2001, 53-57.) Opetusministeriön (1997) laatimassa ”Koulutuksen arviointistrategiassa” määritellään tarkemmin kansallisen eli makrotason arvioinnin perusteista. Se muodostuu ministeriön tai eduskunnan toimeenpanevista arvioinnista, ja opetusministeriö määrittää kansalliset arvioinnin perusteet ja kohteet. Opetushallitus vastaa opetusministeriön alaisena kehittämisyksikkönä kansallisten opetussuunnitelmien laatimisesta ja toistaiseksi arvioinnin kehittämisen perusteista. Osa opetusministeriön arviointivallasta on delegoitu yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen arvioinnista vastaavalle arviointineuvostolle. Perusopetuksen osalta Opetushallitus on käyttänyt ministeriön arviointivaltaa. Vuonna 2003 perusopetuksen arviointi siirtyy Jyväskylään sijoitettavalle koulutuksen arviointineuvostolle. Ministeriön oman toiminnan arvioinnissa hyödynnetään ulkoisia arvioitsijoita. (Lumijärvi & Kaarlejärvi 2000, 30-32.) Ministeriön arviointisuunnitelmat laaditaan vuodeksi kerrallaan (Opetusministeriö 1997).

Makrotason arviointi keskittyy esimerkiksi organisaation tai koko koulutusjärjestelmän arviointiin (Huuskonen ym. 1997, 15). Arvioin-

nin tuloksia käytetään poliittisina ohjausmekanismeina, jolloin arviointi voidaan tulkita poliittiseksi ilmiöksi tai tutkimusvälineeksi riippuen arvioinnin tarkoituksesta ja käytetyistä menetelmistä. Kansallisilla arvioinneilla pyritään saamaan vastauksia poliittisiin, taloudellisiin ja sosio-kulttuurisiin ongelmiin sekä määrittelemään, miten yhteiskunta on pystynyt vastaamaan julkisille palveluille asetettuihin vaatimuksiin ja tavoitteisiin. Toimiva arviointi edellyttää, että makrotasolla määritellyt arvioinnin kohteet ja tarkoitus kohtaavat käytännön. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 22; Laukkanen 1998, 47.) Käytännössä kansalliset arvioinnit toteutuvat siten, että kehittämisvirastot päättävät, mitä ja miten arvioidaan. Kouluissa voidaan suorittaa esimerkiksi valtakunnallisia kokeita. Makrotason arvioinneissa esiintyy ongelmia esimerkiksi tulosten jakamisessa, arvioinnin suorittajan ja kohteiden välisen yhteistyön puuttumisessa ja sitoutumisessa (Levin 1996, 49.) Samoin arviointituloksien edellyttämät jatkotoimenpiteet ja tukitoimet voivat kansallisella tasolla jäädä vähälle huomiolle.

Opetusministeriön suorittama etukäteisarviointi

Suomessa makroarviointi kohdistuu koulutusjärjestelmän toimivuuteen vaikuttaviin kansallisten päättäjien päätöksiin. Kohteet liittyvät yhteiskunnan tarpeiden tyydyttämiseen ja koulutusjärjestelmän toimintaedellytyksiin. Kansallisille arvioinneille on ominaista, että ne sisältävät suosituksia ja kannanottoja tai koskevat arviointihankkeiden käynnistämistä. Laukkasen (1997b) mukaan Suomessa kansallisilla arvioinneilla on poikkeuksellisen suuri vaikutus kansalliseen koulutuspolitiikkaan. (Laukkanen 1997b, 354-356.) Lumijärvi ja Kaarlejärvi (2000) ovat vastaavasti todenneet, että suomalaisessa politiikassa ei vielä hyödynnetä systemaattista arviointia valtion strategisessa ohjauksessa tai toimintojen priorisoinnissa. Heidän mukaansa harvalla ministeriöllä on hallinnonalakohtainen arviointiohjelma; opetusministeriöillä on tosin ollut vuodesta 1997 lukien koulutuksen arviointistrategia. Lumijärven ja Kaarlejärven arvion mukaan opetusministeriön hankkimalla arviointitiedolla on heikko yhteys hallinnonalan tulosohjaukseen, poliittiseen päätöksentekoon ja päivittäisjohtamiseen. Silti arvioinneilla on vaikutusta pitkän linjan strategiatyöskentelyyn. Tulossopimuksissa arviointitiedon merkitykselle ei vastaavasti anneta tarpeeksi arvoa. Opetusministeriö hyödyntää arviointitietoa lakien valmistelussa jopa siten, että koululakiuudistusta voidaan pitää etukä-

teisarvioinnin esimerkkiprosessina. (Lumijärvi & Kaarlejärvi 2000, 33, 71; Valtiovarainministeriö 2000, 29.)

Etukäteisarvioinnilla tarkoitetaan päätöksentekoa ja toimintaa seuraavien vaikutusten selvittämistä ennakolta. Tämän kaltaiset arvioinnit ovat Suomessa harvinaisempia, ja jälkikäteisarviointeja käytetään yhteiskunnassamme etukäteisarviointeja useammin. Sen sijaan etukäteisarvioinnit korvataan usein nykytilan analyyseilla. Etukäteisarviointina voidaan kuitenkin ymmärtää esimerkiksi määräaikaiset kokeilut ja pilottihankkeet (akvaariokoulut, LUMA-kokeilut, opetussuunnitelman pilottikunnat jne.), joita käytetään jonkin verran koululaitoksen kehittämisen yhteydessä. (Valtiovarainministeriö 2000, 13, 16, 21.)

Koulutuspoliittisen päätöksenteon hajauttaminen aiheuttaa ministeriössä ongelmia systemaattisten etukäteisarviointien suunnitteluun ja suorittamiseen. ”Esimerkiksi opetustoimen alueella ei enää selvitetä vaikutuksia kunnallisiin organisaatioihin ja henkilöstöön, koska kunta voi entistä itsenäisemmin päättää näistä asioista” (Valtiovarainministeriö 2000, 21). Tästä seuraa, että käytännössä kunnallinen päätöksenteko muuttaa ministeriön etukäteen suoritetun arvioinnin lopputuloksia. Tämä on varsin mielenkiintoinen kysymys, jota on aihetta pohtia koulutuksen laadun näkökulmasta hypoteettisen tapahtumakulun avulla:

Opetusministeriössä laaditaan perusopetuksen laatustrategia, johon kirjataan laadukkaan koulun tunnusmerkit ja toimintatavat. Ministeriö suorittaa etukäteisarvioinnin laadun toteutumisesta ja arvioinnin tulosten perusteella tekee laadun kehittämisen rahoituspäätöksiä. Kunnassa päättäjien poliittiset voimasuhteet ovat erilaiset kuin valtakunnanpolitiikassa ja päätöksenteko pohjautuu erilaisiin arvoihin kuin valtakunnan päätöselimissä. Kunnassa ajetaan ns. “omaperäistä koulutuspolitiikkaa”, ja kunnan päättäjien käsitykset koulujen laadusta poikkeavat huomattavasti ministeriön olettamista laadun kriteereistä ja asettamista tavoitteista. Joitakin vuosia myöhemmin jälkikäteisarvioinnin seurauksena huomataan, että “omaperäisen koulutuspolitiikan” kunta ei ole saavuttanut ministeriön asettamia laatutavoitteita omalaatuisen politikoinnin takia. Mitä sitten tapahtuu? Nykyään ei mitään. Tulisiko kunnan itse ymmärtää muuttaa politiikkansa suuntaa vai tulisiko valtiovallalla olla keinoja ohjata tai rankaista kuntaa? Kansallisten koulutuspolitiikkojen näkökulmasta hankkeen onnistuminen oli varmistettu etukäteisarvioinnilla.

Opetushallituksen rooli kansallisten arviointien toteuttajana

Opetushallitus vastaa opetusministeriön alaisena kehittämisvirastona perusopetukseen kohdistuvista kansallisista arvioinneista. Opetushallituksen arviointijärjestelmä muodostuu kolmesta osasta: koulutusindikaattoreista, hankeperustaisesta arvioinnista ja oppimistuloksien arviointijärjestelmästä. Hankeperustainen arviointi kohdistuu opetusministeriön ja Opetushallituksen keskenään sopimiin aihealueisiin (vrt. sisäasiainministeriön tekemät sopimukset peruspalvelujen arviointikohteista lääninhallitusten kanssa) esimerkiksi koulutusjärjestelmän toimivuuteen, opetussuunnitelman perusteiden toteutumisen arviointiin ja syrjäytymisen syiden ja ennaltaehkäisyn arviointiin. (Opetushallitus 1997, 96-97.) Perusopetuksen arvioinnin tärkeimmät kohteet ovat opetus ja ne piirteet, jotka ovat ominaisia myönteiselle oppimisympäristölle ja kannustavalle opetukselle. Vuonna 1997 Opetushallitus nimesi kahdeksan opetukseen vaikuttavaa kriteeriä: opetussuunnitelma ja opetuksen tavoitteisuus, ylläpitäjän, rehtorin ja opettajan vastuu toiminnan laadusta, motivoiva oppimisympäristö, laadukas opettaminen ja mielekäs oppiminen, oppimateriaalit, oppilasarviointi, oppimisen tulokset ja oppilaan oikeus aikuisen erityiseen tukeen. Myös koulun psyykkinen ja fyysinen ympäristö, kouluviihtyvyys ja kouluympäristö sekä oppimisympäristön turvallisuus nousevat siten opetukseen ja oppilaan koulutukselliseen perusturvaan vaikuttaviksi tekijöiksi. (Opetushallitus 1997, 86-91.)

Oppimistuloksien arviointi on osa Opetushallituksen toteuttamaa perusturvan arviointia. Perusopetuksen 1. - 6. luokilla oppimistulosten arviointi muodostuu oppimaan oppimisvalmiuksien kehittymisen, opiskeluorientaation, motivaation, oppijaminäkuvan ja kommunikaatiovalmiuksien arvioinneista. Vuosiluokkien 7 – 9 kouluissa oppimaanoppimisvalmiuksien ja kommunikaatiotaitoarviointien lisäksi arvioidaan ainekohtaista oppimista. (Opetushallitus 1997, 97.) Opetushallitus on laatinut arviointiraportteja muun muassa peruskoulun opetussuunnitelmauudistuksesta (Norris, Asplund, MacDonald, Schostak & Samorski 1996), perusopetuksen ja erityisopetuksen tilasta (aiemmin esim. Blom, Laukkanen, Lindström, Saresma & Virtanen 1996), oppimistuloksista ja opetuksen laadun arviointiperusteista peruskoulussa ja lukiossa (Jakku-Sihvonen 1997) sekä oppimisedellytysten tasosta eli opetuksen laadusta perusopetuksen luokilla 1. - 6. (Korkeakoski, Hannén, Lamminranta, Niemi, Pernu & Uurto 2001). Kan-

salliset arvioinnit ovat kohdistuneet myös perusopetuksen yksittäisiin oppiaineisiin, kuten matematiikan oppimistuloksiin (Niemi 2001) ja äidinkielen oppimisen tilaan (Korkeakoski 2001). Lisäksi arvioinnin kohteena ovat olleet 1. - 6. luokkalaisten oppimaan oppiminen (Hautamäki, Arinen, Bergholm, Hautamäki, Kupiainen, Kuusela, Lehto, Niemivirta & Scheinin 1999). Useimmissa raporteissa on oppimistulosten ja asenteiden rinnalla arvioitu koulutuksellisen tasa-arvoisuuden toteutumista.

Kansallisilla ja kansainvälisillä arvioinneilla on vaikutusta suomalaiseen koulutuspolitiikkaan (Laukkanen 1997a). Oppimistulosten arviointihankkeissa tehdään kansainvälistä yhteistyötä esimerkiksi OECD:n kanssa. Loppuvuodesta 2001 julkaistu OECD:n raportti, ns. Pisan raportti (Koulutuksen tutkimuslaitos & Opetushallitus 2001), peruskoulunsa päättäneiden nuorten luonnontieteiden, matematiikan ja äidinkielen osaamisesta ajoittui samaan ajankohtaan, jolloin eduskunta valmisteli ja hyväksyi uuden perusopetuksen tuntijaon. Lisätunteja saivat luonnontieteet, matematiikka ja äidinkieli eli ne oppiaineet, joista viime vuosina on laadittu - jopa ristiriitaisia - kansallisia arviointiraportteja Opetushallituksessa. Joulukuussa 2001 julkaistu OECD:n raportin mukaan suomalaiset nuoret olivat kyseisissä aineissa OECD-maiden parhaimpia tai lähellä kärkeä. OECD:n raporttia seurasi eduskunnassa varsin vilkas keskustelu, jossa pääsääntöisesti pohdittiin, tarvitaanko uuteen tuntijakoon lisätunteja niihin aineisiin, joissa nuoremme jo menestyivät. Varsin mielenkiintoinen kysymys on, miten arviointiraportit vaikuttivat lopulliseen tuntijakopäätökseen.[2]

Erityisesti kansainvälistä vertailtavuutta varten Opetushallituksen tehtävänä on edelleen laatia koulutusindikaattoreita eli hankkia ja tuottaa kvantitatiivista tietoa koulutuksesta. Koulutusindikaattoreita käytetään lähinnä koulutuksen tuloksellisuuden arvioimisessa, ja ovat siten kouluhallinnon makrotason työvälineitä. Indikaattorit ovat yksinkertaistettua tietoa (esimerkiksi tunnuslukuja koulunsa kesken jättä-

[2] Olivatko viime vuosien opetushallituksen julkaisemat raportit mm. äidinkielen ja matematiikan tilasta laadittu tuntijako-uudistusta silmällä pitäen? Oliko OECD:n raportin julkistaminen joulukuussa 2001 ns. taktinen veto, jolla pyrittiin vaikuttamaan esimerkiksi valinnaisaineiden tuntimääriin? Vai elääkö koulutuspoliittinen päätöksenteko omaa elämäänsä ja kansainväliset ja kansalliset arvioinnit omaansa?

neistä tai päättötodistuksen saaneista), jota hyödynnetään koulutuksen suunnittelussa, johtamisessa ja päätöksenteossa. (Scheerens 1995, 19; Annala 1998, 22.) Opetushallitus kerää sekä vuosittain että määräaikaisesti indikaattoritietoja. Säännöllisesti vuosittain koottavat tiedot indikoivat koulutuksen toteutumistrendejä. Otantaperustaiset määrävuosittain mitatut indikaattoritiedot kartoittavat koulutuksessa tapahtuvaa kehitystä etsien siitä kehittämiskohteita. (Opetushallitus 1997, 96.)

Blakey ja Heath (1992) toteavat, että koulutuksen ”tuloksellisuuden mittaamiseen ei ole löydettävissä yhtä yksiselitteistä mittaria - ei edes silloin, kun tyydytään arvioimaan oppilaiden tiedollista suoriutumista. Mittarin valinta ei koskaan ole vain tekninen kysymys, vaan heijastaa mitä suurimmassa määrin toiminnan taustana olevia arvoja.” (Blakey & Heath 1992 ks. Halinen 1993, 62.) Laatuanalyysin näkökulmasta indikaattorin sisältämää tietoa voi olla vaikea ymmärtää ja ristiriitaista tulkita, sillä yksi indikaattori voi edustaa useita laadun elementtejä (resurssit, prosessi ja tulokset) ja erilaista kehittymistä (positiivinen - negatiivinen) riippuen analyysiin kohdistuneista ennakkooletuksista. Koulutuksessa kvantitatiiviseen tietoon perustuvat vaikuttavuuden ja tehokkuuden mittarit eivät ole riittäviä, vaan rinnalle tarvitaan laadullista tietoa.

Osana kansallisia arviointeja Opetushallituksen tehtävänä on laatia arviointiin tai arviointijärjestelmään kohdistuvia arviointeja eli metaevaluaatioita (Heinonen 2001, 24). Yleensä metaevaluaation kohteena ovat arvioinnin menetelmät tai tiedon luotettavuus. Vuonna 2000 Opetushallitus (toim. Rajanen) laati arviointiraportin kuntien suorittamasta koulujen arvioinnista. Keskeistä raportin tuloksissa oli, että vuonna 2000 vain 32 prosentilla kunnista oli käytössään paikallinen perusopetuksen arviointijärjestelmä. Lakiin perustuva kuntien arviointivelvoite oli siten alkanut toteutua varsin heikosti. Mielenkiintoista on, että perusopetuslain 21§:n kolmannen momentin mukaiseen arviointikyselyyn kuntien arviointihankkeiden tilasta vastasi vain 78 prosenttia kunnista ja koulutuksen järjestäjistä (Rajanen 2000, 25).

Standardien käyttäminen kansallisessa koulutuspolitiikassa

Laatujohtamisessa standardeilla on ollut oma keskeinen roolinsa, ja tässä yhteydessä on syytä pohtia lyhyesti kansallisten standardien merkitystä koulutuksen arvioinnille, vaikka kysymys standardeista ei

sinänsä ole keskeinen tutkimukseni tehtävälle. Aikaisempaa pohdintaa koulutuksen standardeista löytyy mm. OECD:n julkaisuista.

Teollisuus- ja palvelutuotannossa standardeja käytetään organisaation prosessien kehittämiseen. Tuotteet valmistetaan vastaamaan ennalta määriteltyjä ominaisuuksia, standardeja. Standardoimisjärjestelmät, kuten ISO 9000 (International Organisation for Standardization), määrittelevät tuotteille, prosesseille tai toiminnalle laadukkuuden ominaisuudet, joita voidaan mitata ja tarkkailla (Morgan & Everett 1990, 24). Usein standarditaso saa pisteitä: mitä matalampi pistemäärä, sitä heikommasta prosessista on kyse. Sertifikaatti on puolueettoman arvioitsijan arvio organisaation, yrityksen tai toimintayksikön kyvystä täyttää sille asetetut laadunvarmistuksen vaatimukset. (Voutilainen ym. 2001, 14).

Suomessa julkisissa palveluissa tai koulutuksessa standardien käyttäminen on vierasta. Åhlberg (1996, 92) katsoo, että standardit pilkkovat koulutusprosessit liian pieniin osiin, jolloin koulutuksen kokonaisuus katoaa. Standardien pelätään yksinkertaistavan asioita ja prosesseja (Jalava & Virtanen 1997, 19; Voutilainen ym. 2001, 13-14), ja palvelutuotannon standardoiminen on myös ristiriidassa asiakaslähtöisyyden kanssa (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 118), jota esimerkiksi koulutuspalveluiden yhteydessä korostetaan (vrt. Perusopetuslaki 628/1998). Miten oppilaiden henkilökohtaiset tarpeet voidaan yhdistää kontrolloiviin standardeihin? Korostavatko standardit yhteiskunnan vai yksilöiden tarpeita? Entä voidaanko kunnissa kehittää opetusta standarditulosten perusteella?

Opetushallituksen laatimat kansalliset ohjeet oppilasarvioinnille ja oppimistulosten arviointi voidaan nähdä yrityksenä standardoida opetusta. Toisaalta opetussuunnitelmat voidaan jo nyt ymmärtää standardeina - kirjoitettuina tavoitteina oppimiselle. Perusopetuslaki korostaa opetuksen järjestämistä oppilaan edellytysten mukaisesti, ja toisaalla viranomaiset arvioivat oppimismäärien saavuttamista valtakunnallisin standardein, kokein. On liian aikaista sanoa, miten Opetushallituksen laatimat 9. luokkalaisten oppilasarvostelun perusteet ovat vaikuttaneet koulujen toimintaan. Ovatko arviointiperusteet jo muodostuneet standardeiksi? Osa perusopetuksen tavoitteistosta on standardoinnin ulottumattomissa. Asennemuutosta kuvaava standardi on käytännössä mahdotonta laatia, mutta jo nyt on olemassa toimintatapoja, jotka voidaan muuttaa päätöksentekoa helpottaviksi standardeiksi. Esimerkiksi lakiin perustuvat standardoidut luokkakoot vaikuttaisi-

vat yksittäiseen kouluun ja kunnallisen koululaitoksen rakenteeseen.

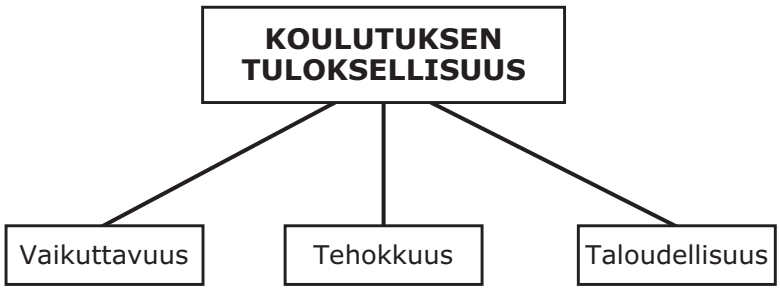
Standardit voidaan asettaa oppimis-opetus-prosessissa opetukseen, kuten Yhdysvalloissa on tehty. Siellä opettajien ammattitaidolle on asetettu minimistandardit esim. Scholastic Aptitude Test, SAT ja the American Collage Test, ACT. Standardoitujen testien tarkoituksena on kertoa esimerkiksi opettajan matematiikan, kielten opettamisen taidoista tai opettajien ammattitaidon laadusta. Tosin esimerkiksi Ornstein ja Levine (1989, 26-28) arvostelevat, että testitulokset eivät riitä selittämään opettajuuden laatua tai ammatillista kasvua. (vrt. Glatthorn & Fox 1996; Niemi ym. 1998).

Eräs sovellus koulutuksen standardoimisesta on englantilainen koulutarkastusjärjestelmä. The Office for Standards in Education (OFSTED) olisi vapaan suomennoksen mukaan ”koulutuksen standardoimistoimisto”. Kyseinen viranomainen asettaa kansalliset tavoitteet koulujen vaikuttavuuden arvioinnille. 1980-luvulla vaikuttavuutta uskottiin parannettavan standardien avulla. Siirryttäessä 1990-luvulle tarkastustoiminta muuttui siten, että tarkastajat (jäsenet Her Majesty´s Inspectorate, HMI) arvioivat koulua lähinnä neljästä näkökulmasta: oppilaiden oppimisen, tuotetun koulutuksen laadun, resurssien tehokkaan käyttämisen ja koulun menestymisen oppilaiden henkisen, moraalisen, sosiaalisen ja kulttuurisena kehittäjänä (Gray 1997, 11). Suomessa ei viimeksi mainitusta näkökulmasta ole tutkittu koulujen laadukkuutta lainkaan. Sen sijaan Opetushallitus on tutkinut esimerkiksi oppimista, ammatillisen koulutuksen laatua, perusopetuksen tilaa ja rahoitusta.

2.2.3 Koulutuksen tuloksellisuuden arvioiminen

Sivistysvaliokunta on perusopetuslain (628/1998) perusteissa todennut, että koulutuksen järjestäjän tulee arvioida järjestämänsä koulutuksen vaikuttavuutta ja koulutuksen kehittämisen tulee perustua tuloksellisuuden arviointiin. (Sivistysvaliokunta 1997). Koulutukseen on vakiintunut käsitehierarkia (kuvio 2), jossa vaikuttavuus, tehokkuus ja taloudellisuus (vrt. liite 1) nähdään koulutuksen tuloksellisuuden ominaisuuksina (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 118-119; Opetushallitus 1995). Koulutuksen tuloksellisuusajattelun juuret ovat kahdella taholla: julkisen sektorin tulosjohtamisessa ja angloamerikkalaisen Effective School (School Effectiveness) -tutkimuksissa. Koska Suo-

messa kunnallinen koululaitos on perinteisesti ollut voimakkaasti kansallisesti normitettua ja keskusjohtoisesti ohjattua, katson, että koulutuksen tuloksellisuusajattelu on julkisen hallinnon tulosjohtamisen seurausta.



Kuvio 2. Tuloksellisuuden ominaisuudet (Opetushallitus 1995)

Edellä esitetty Opetushallituksen laatima tuloksellisuuskaavio on tuloksellisuuden arvioinnin teoreettinen kehys. Se ei sisällä laadullisia tai kvantitatiivisia tunnuslukuja koulutuksen laadusta. Tuloksellisuuskaavio on makrotason arvioinnin työväline, eikä sen avulla pyritä selvittämään esimerkiksi yksilön oppimisen laatua. Kouluhallinnossa tuloksellisuus-käsitettä on määritelty kirjavasti ja sen synonyymina on käytetty käsitteitä tehokkuus, vaikuttavuus tai hyödynnettävyys. Myös laatu ja tuloksellisuus on ymmärretty synonyymeiksi. Näkemykseni mukaan 1990-luvun alkupuolen Opetushallituksen julkaisemat raportit edustivat tätä näkemystä. Toisen koulukunnan mukaisesti laatu ja tuloksellisuus ovat molemmat omia käsitteitä ja molemmilla on omat johtamisfilosofiansa ja -teoriansa. Erot muodostuvat käsitteisiin liitettävistä ominaisuuksista. (Clarkson 1995, 77- 83; Raivola 1998). Raivola (1998) erottaa laatu- ja tuloksellisuus-käsitteet siten, että tuloksellisuus on laadun yläkäsite (vrt. Möttönen 1997, 61). Toivottujen tulosten toteutuessa toiminta on tuloksellista. Kuitenkin laadukas tuote tai palvelu, joka on saatu aikaiseksi mittaamattomilla kustannuksilla, ei voi muodostua tulokselliseksi. Vastaavasti saavutetuilla tuloksilla mitattu toiminta voi olla heikkolaatuista.

Lumijärvi (2000, 36) on laatinut esimerkkimittarin peruskoulutuksen tuloksellisuusketjulle. Lumijärvi jakaa koulutuksen tulokselli-

suuden koulutuksen vaikuttavuuteen, laatuun, koulutusprosessien sujuvuuteen ja taloudellisuuteen sekä koulutushenkilöstön aikaansaannoskykyyn (vrt. tasapainotettu mittaristo Kaplan & Norton 1996; Lumijärvi 2000). Lumijärven esimerkissä koulutuksen laadun kriteereiksi on määritelty sisällöllinen asiantuntevuus, ajanmukaisuus ja innostavuus, opiskelulle myönteinen työilmapiiri ja kouluyhteisön turvallisuus. Oppimistulokset ovat vaikuttavuuden kriteereitä, opetuksen suunnitelmallisuus ja tavoiteltu koulutuspäivän hinta ovat sujuvuuden ja talouden kriteereitä, ja henkilöstön aikaansaannoskykyä mitataan mm. osaamisen kehittämisen ja työkyvyn kautta. (Lumijärvi 2000, 36.) Palaan luvussa neljä tarkastelemaan luottamushenkilöiden asemaa kunnallisten strategioiden laatijoina ja tulosten arvioitsijoina.

Tässä tutkimuksessa laatu nähdään em. tuloksellisuuskaavion mukaan ominaisuutena, joka vaikuttaa niin vaikuttavuuden, tehokkuuden kuin taloudellisuuden onnistumiseen. Laatu ymmärretään osana tuloksellisuutta siten, että laadun tulee olla läsnä esimerkiksi koulun tai koulutusjärjestelmän kaikessa toiminnassa tuloksellisuuden saavuttamiseksi. Esimerkiksi opetus voi olla vaikuttavaa, mutta itse oppimisprosessi voi olla epämiellyttävä tai oppilas ei koe opetusta motivoivaksi. Talouden ja laadun suhde on monimutkaisempi, mutta taloudellisuuden tavoittelussa laadulla on merkittävä rooli. Jos talous on liian kireällä, toiminta kärsii.

Vaikuttavuus, tehokkuus ja taloudellisuus

Julkisten palveluiden tai tuotteiden tuloksellisuus muodostuu asiakkaan saamista laadullisesti ja määrällisesti kohtuukustannuksin tehdyistä oikeista palveluista ja tuotteista. Toiminnan vaikuttavuus ja tehokkuus ovat toisistaan riippuvaisia tuloksellisuuden ominaisuuksia. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tuotantoprosessin aineettomia kykyjä saada aikaan haluttuja vaikutuksia ja muutoksia yksilöissä ja yhteiskunnassa. Laajemmin tarkasteltuna julkisten palvelujen tuloksia suhteutetaan niihin yhteiskuntapoliittisiin vaikutuksiin ja hyötyihin, joita kyseisen palvelun järjestämisellä on haluttu saada aikaiseksi (Saarinen 1990, 4, 23; Raivola 2000, 195). Vaikuttavuus on palvelujen laadun ominaisuus. Vaikuttavuutta arvioidaan tarkastelemalla suunniteltujen ja saavutettujen tavoitteiden suhdetta toisiinsa. (Partanen 1992; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 139). Mitä paremmin tavoitteet saavutetaan, sitä vaikuttavampaa koulutus on ollut. Koulutusjärjestelmän

vaikuttavuus muodostuu siten asetettujen koulutuksellisten päämäärien saavuttamisesta. (Levacic & Glover 1997, 235.)

Creemersin ja Scheerensin (1994, 129-130) mukaan koulutusprosessin laadukkuutta voidaan tarkastella neljän ominaisuuden kautta: resurssien, opettamis- ja oppimisprosessien, oppilaan oppimistulosten ja koulutuksen vaikutusten kautta. Koulutusprosessi ei voi olla vaikuttava ilman, että se on tuotettu tehokkaasti, ja koulutusprosessi ei ole tehokas ellei se ole myös vaikuttava. Kun koulutuksen vaikuttavuutta halutaan tehostaa, keskitytään opetussuunnitelman ja opettamisen kehittämiseen eli ominaisuuksiin, jotka lisäävät oppimisesta saatavaa arvoa (Wright 1997, 5). Laatujohtamisen oletetaan lisäävän koulutuksen vaikuttavuutta (Kennedy 1991, 19). Yksilötasolla koulutuksen tulokset muodostuvat yksilön tiedollisista, affektiivis-sosiaalisista ja toiminnallisista muutoksista. (Lyytinen 1995, 2.) Koulun ulkopuoliset vaikutukset siirtyvät yksilöistä yhteiskuntaan, ja usein ne näkyvät viiveellisesti (Lumijärvi 1988, 51; Mann 1988, 3; Raivola 2000, 195).

Tehokkuuskäsite on peräisin teollisuudesta ja liike-elämästä. Aluksi tehokkuudella tarkoitettiin liikeyrityksen tasapainokykyä, voittoa tavoittelemattomassa organisaatiossa vaikutuksia, toimivuutta ja tuloksellisuutta. Nykyisin tehokkuudella ymmärretään prosessin panoksien (input), tuotoksien (output) ja vaikutuksien (outcome) välistä suhdetta: mitä suurempi erotus panoksien ja tuotteiden välillä on lopputuloksen eduksi, sitä tehokkaampaa toiminta on ja sitä parempaa tuotantoprosessien ulkoinen kannattavuus on. Vaikeuksia tehokkuuden arvioinnissa ilmenee silloin, kun julkisen palvelun tuloksia ryhdytään mittaamaan rahassa (Simon 1979, 204).

Vaikuttavuus ja koulujen tehokkuus paranee, kun koulujen sisäistä toimintaa kehitetään (vrt. Seppänen 1999, 33). Kun tehokkuus liitetään suoritukseen tai sisäiseen tehokkuuteen, se on osa taloudellisuuden ominaisuuksia. (Simon 1979, 210; Lumijärvi 1998, 9.) Tehokkuutta voidaan arvioida standardein. Tulosjohtamisen alkuaikoina nimenomaan suoritteet ja niiden mittaaminen olivat keskeisiä myös julkisella sektorilla (Lumijärvi 1990, 57.) Yrityksen sisäinen tehokkuus muodostuu kustannuksien ja vaikutuksien välisestä suhteesta. Palvelu on tehokkaimmillaan, kun maksimaalinen tulos saadaan aikaiseksi annetuilla resursseilla (Levacic & Glover 1997, 235), toisin sanoen, mitä pienemmät kulut ovat, sitä taloudellisempaa toiminta on. Koulutuksen yhteydessä tulisikin puhua tehokkuuden sijasta tuottavuudesta. Koulutuksen funktion näkökulmasta on olennaista, että koulu-

tusjärjestelmälle asetettu toimintatehtävä toteutuu. Toisaalta koulutuksen järjestämisen tehokkuus ja taloudellisuus korostuvat silloin, kun yhteiskunnan taloudellinen tilanne heikkenee ja koulutukseen on mahdollista osoittaa vähemmän määrärahoja.

Kustannustehokkuus muodostuu vaikuttavuuden ja tehokkuuden yhdistelmästä. Koulutuspalveluiden yhteydessä käyttäisin kustannustehokkuuden sijaan käsiteparia "vastinetta rahoille". (Levacic & Glover 1997, 236.) Kun kansalaiset kokevat, että he saavat koulujen ylläpidosta vastinetta maksamilleen verorahoille, voidaan yhteiskunnan katsoa suoriutuneen koulutuksen järjestämisvelvollisuudestaan ja täyttäneen tilivelvollisuutensa hyvin. Julkisella sektorilla, esimerkiksi rajavartiolaitoksessa, tuloksellisuutta tarkastellaan vaikuttavuuden lisäksi tuottavuuden ja taloudellisuuden kautta (Wahlström 1998, 54). Tuottavuudella tarkoitetaan suoritteiden tuottamiseen sitoutuneen työpanoksen määrää. Tuottavuuden arvioimisessa painopiste on organisaation sisäisen tehokkuuden eli toimintatehtävän (mission) toteutumisessa. Esimerkiksi voidaan olettaa työhönsä sitoutuneen ja kouluttautuvan opettajan tuottavuuden olevan hänen huonosti työssään viihtyvää kollegaansa parempi. Lähimenneisyydestä löytyy esimerkkejä yhteiskunnan epäonnistumisesta kehittää koulujen sisäistä toimintaa ja koulutusjärjestelmän ulkoisia rakenteita siten, että koulujen taloudellisuutta ja kustannustehokkuutta olisi parannettu. Olisiko opettajien lomautuksilta 1990-luvulla vältytty, jos koulujen toimintarakenteita olisi voitu muuttaa ja siten kustannustehokkuutta lisätä? (vrt. Seppänen 1999, 33).

Näen koulutuksen tuloksellisuuden arvioimisen kansallisena kysymyksenä. Kansallisen tuloksellisuuden arvioimisen rinnalla kunnissa ja valtion virastoissa on noudatettu tulosjohtamisen oppeja jo 1980-luvulta lähtien. Niinpä ei ole ollut yllätys, että tulosjohtaminen on omaksuttu koulutukseen 1990-luvun alkupuolella opetusministeriön ja Opetushallituksen markkinoimana (vrt. Niemi & Louekoski 1995; Opetushallitus 1995). Sen soveltuvuudesta koulutukseen on aika ajoin esitetty varsin voimakasta kritiikkiä, mutta nykyisin merkittävä osuus mm. yliopistojen ja korkeakoulujen rahoituksesta tulee tulosrahoituksena. Mitä ilmeisimmin perusopetuksen puolella ns. projektirahat voidaan nähdä aktiivisen koulun palkkioina. Näkemykseni mukaan tulosjohtamisella on pyritty myös vastaamaan julkisiin palveluihin ja hallintoon kohdistuneisiin laatuvaatimuksiin. Siksi on tarpeen pohtia tulosjohtamista hieman lähemmin eräänä kuntien laadun arvioinnin,

hallinnan ja kehittämisen välineenä. Laadun käsitteeseen palaan luvussa 3.

2.3 Koulutuksen paikallinen arviointi

Kansallisten ja kunnallisten arviointien lisäksi Suomessa suoritetaan alueellisia arviointeja esimerkiksi lääninhallituksissa. Sisäasiainministeriö neuvottelee opetusministeriön kanssa peruspalvelujen arvioinnin kohteista. Kansallisissa ja alueellisissa arvioinnin suorittamisissa korostetaan tieteellistä tutkimusotetta. (Jakku-Sihvonen 1997; Opetusministeriö 1997, 2.) Kuntien vastuulla oleva koulujen ja opetuksen järjestämisen arviointivelvollisuus on seurausta vuoden 1994 opetussuunnitelmasta, 1995 kuntalaista ja vuoden 1998 perusopetuslaista. Käytännössä samaa arviointitietoa voidaan hyödyntää koulutusjärjestelmän eri tasoilla (Kogan 1990, 237). Tarkastelen seuraavaksi paikallista arviointia koulutuksen järjestäjän näkökulmasta.

Kunnassa valtuusto edustaa makro-, koulu meso- ja yksittäinen opettaja tai oppilas mikrotasoa. Viimeksi mainittuihin kohdistuvat arvioinnit ovat esimerkiksi oppimisprosessien, oppilaiden oppimistuloksien tai opetuksen arviointeja. Kouluihin ja oppilaitoksiin kohdistuvien arviointien kohteita ovat esimerkiksi koulutusohjelmien toimivuus tai opetussuunnitelmien tarkoituksenmukaisuus. Makrotasolla arviointi muodostuu yleensä koulutusorganisaatioiden tai -järjestelmän arvioinneista (Heinonen 2001, 53-57). Makro-, meso- ja mikrotason käsitteitä käytetään varsin vaihtelevasti myös kansallisesta, paikallisesta ja koulujen arvioinneista. Tutkimuksessani jaottelen käsitteet siten, että kansallisilla arvioinneilla tarkoitan makrotason arviointeja. Sen sijaan mesotaso käsitteenä ei kohdistu tarpeeksi selkeästi kunnallisiin arviointeihin, joten käytän kuntatason eli koulutuksen järjestäjän arvioinnista yleiskäsitteitä paikallinen, koulutuksen järjestäjän tai kunnallinen arviointi. Valtuuston, lautakunnan tai koulun arvioinnin suorittajan mainitsen myös erikseen.

Koulutuksen järjestäjän arviointia on hankala määritellä yksiselitteisesti, sillä kunnissa on vaihtelevia käytäntöjä ja jokaisessa kunnassa toimivaltuudet määritellään omalla tavallaan. Koulutuksen järjestäjän arvioinnilla tarkoitan Perusopetuslaissa (628/1998) mainittua arviointia, jota käytännössä tekevät valtuusto, tarkastuslautakunta, koulutuslautakunta ja koulut muodostaen kunnassa kokonaisuuden. Koulu-

tuksen järjestäjän arvioinnissa koulutoimenjohtaja on keskeisessä roolissa arvioinnin koordinoijana ja toteuttajana.

2.3.1 Paikallinen arviointi perusopetuslain näkökulmasta

Paikallisen arvioinnin tarkoituksena on, että oppilaiden huoltajat ja kuntalaiset saavat luotettavaa tietoa paikallisesta koulutuksesta ja sen laadusta. Arviointeja tehdään myös paikallisen päätöksenteon tueksi ja kansallisia vertailuja varten (Jakku-Sihvonen 1995, 10; Rasila & Nygård 1995, 57). Hajautetussa koulutusjärjestelmässä opetussuunnitelman kansallisten perusteiden, niiden käytännön toteuttamisen ja saavutettujen tavoitteiden arvioinnin välille muodostuu mahdollisesti ristiriitoja (Kogan 1990; Miron 1996). Paikallisten viranomaisten tehtävänä on parantaa paikallista koulutusta kehittämissuunnitelman sekä koulukohtaisten opetussuunnitelmien avulla. Käytännössä kunnissa laaditaan opetus- ja kehittämissuunnitelmat, joiden toteutumista arvioivat samat henkilöt, jotka ovat ne laatineet. Vahvan kansallisen opetussuunnitelmallisen ohjauksen puuttuessa arvioinnin sisällölle ei voida laatia tarkkoja kansallisia ohjeita, ja näin kansalliset viranomaiset vähitellen menettävät otteensa kunnallisesta koulutuspolitiikasta. (Vrt. Valtiovarainministeriö 2000, 21.) Samaan aikaan paikallisten päättäjien valta kasvaa, kun tavoitteiden asettelu monipuolistuu ja muodostuu entistä arvaamattomammaksi (Kogan 1990, 235-236). Paikalliset saavat tietoa, mutta kansalliset tahot jäävät vaille riittävää informaatiota kuntien tuloksista.

Arviointi on nähtävä kunnissa koulutuksen laadun kehittämisen välineenä (Rajanen 2000, 89). Lainsäädäntöuudistukseen asti, vuoteen 1998, koulutuksen arvioinnille ei laadittu yhteisiä tai systemaattisia toimintatapoja. Kunnallisille arvioinneille on vasta 2000-luvulla muotoutumassa yleisiä arviointimenetelmiä ja -käytäntöjä (Laukkanen 1996, 28). Arvioinnin omaksumista perusopetukseen on hidastanut valtion heikko ohjaus arvioinnin käyttöönotossa. Ensin säädettiin perusopetuslaki, jossa määrättiin arvioinnista. Sen jälkeen ryhdyttiin pohtimaan, miten kunnat suoriutuvat uudesta arviointivelvoitteestaan. Ministeriö ei opastanut kuntia arvioinnin ”saloihin” ennen syksyä 2001, jolloin se suoritti arvioinnin perusopetuslain toteutumisesta ja järjesti alueellisia koulutustilaisuuksia arvioinnista kuntien edustajille. Ministeriö edellytti, että vuoden 2002 loppuun mennessä kunnilla tuli olla arviointijärjestelmä.

Valtiovalta ryhtyi vuonna 2001 laatimaan paikallisille arvioinneille ohjeita. Suomesta löytyy toki paljon kuntia, joissa arviointityöhön ryhdyttiin ennen lakiuudistusta ja heti lain tultua voimaan 1998. Esimerkiksi Oulussa ja Porissa on laadittu arviointisuunnitelmat 1990-luvun puolessa välissä, ja molemmissa kaupungeissa kunnallisissa arvioinneissa hyödynnettiin koulujen systemaattista itsearviointia. (Annala 1998; Leinonen 1994). Silti väitän, että kunnat, joissa ei ole toimivaa arviointia[3], ovat vielä vuonna 2002 olleet enemmistönä. Rajasen (2000) suorittaman metaevaluaation mukaan vain kolmanneksella kunnista oli toimiva arviointijärjestelmä parisen vuotta sitten. Perinteistä keskushallintokeskeistä johtamista kuvastaa se, että Opetushallitus on laatinut perusteet kansallisen koulutusjärjestelmän tuloksellisuuden arvioinnille, ja kyseistä mallia suositellaan sovellettavaksi myös paikallisiin arviointeihin (vrt. Sivistysvaliokunta 1998). Vaikka tulosjohtamisen periaatteet sinänsä sopivat koulutuksen arviointiin, käytännössä Opetushallituksen tuloksellisuusmalli on varsin raskas kunnissa tai kouluissa sovellettavaksi.

Kunnallisen arvioinnin tahot ja ongelmat

Vuodesta 1995 lukien kuntalain 71§:n mukaan kunnassa tulee olla valtuuston asettama tarkastuslautakunta hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. (Kuntalaki 365/1995.) Käytännössä tarkastuslautakunta seuraa eri palvelualueiden toimintaa ja taloutta lähinnä hallinnonalakohtaisten toimintakertomuksien ja mahdollisten lautakuntien laatimien raporttien pohjalta (taulukko 1). Valtuuston tulisi tehdä arviointia yksi tai kaksi kertaa vuodessa esimerkiksi siten, että ennen seuraavan vuoden tavoitteiden asettamista suoritetaan väliarviointi senhetkisen toimintavuoden tavoitteiden saavuttamisesta. Tällöin voidaan vielä kyseisen toimintavuoden aikana oikaista toimintalinjoja kohti asetettuja tavoitteita ja mahdollisesti muuttaa resurssointia. (Kuntalii-

[3] Tarkoitan toimivalla arviointijärjestelmällä muutakin kuin hyllyssä pölyyntyvää arviointisuunnitelmavihkosta, ts. järjestelmällistä arviointitoimintaa, jolla on vaikutusta käytännön päätöksentekoon ja toimintaan.

ton yleiskirje 26.9.2000; Mäntyharjun kunnan tilintarkastaja: henkilökohtainen tiedonanto 20.9.2001)

TAULUKKO 1. Esimerkki kunnan arviointijärjestelmästä

Arvioinnin taso	Arvioinnista vastaava	Arvioinnin valmistelija/ suorittaja	Arvioinnin kohde
Valtuusto	Tarkastus-lautakunta	Kunnanjohtaja Koulutoimen-johtaja	Valtuuston asettamat tavoitteet
Lautakunta	Koulutus-lautakunta	Koulutoimen-johtaja	Perusopetuslain toteutuminen, koulutuspoliittisen ohjelman tavoitteet, palvelualueen toimintatavat
Palvelu-yksiköt	Koulut, oppilaitokset Johtokunnat	Rehtorit	Työsuunnitelman tavoitteet ja koulun toimintatavat
Henkilökohtainen taso	Koulut, oppilaitokset	Rehtorit Opettajat	Oman työskentelyn itsearviointi

Valtuuston arvioinnin toteuttaminen edellyttää, että kunnanvaltuusto on asettanut tavoitteet siten, että niiden toteutumista todella voidaan arvioida. Tavoitteiden tulee olla konkreettisia, selkeästi määriteltyjä ja yhteydessä kunnan taloussuunnitteluun. Tavoitteiden asettamisen yhteydessä tulisi myös pohtia, mikä määrä tavoitteita on mahdollista todellisuudessa suorittaa ja arvioida olemassa olevilla resursseilla. Onnistunut tavoitteidenasetteluprosessi edellyttää kunnan eri päätöksentekijöiden ja luottamushenkilöiden ja virkamiesten keskinäistä vuorovaikutusta. (Kuntaliiton yleiskirje 26.9.2000; Mäntyharjun kunnan tilintarkastaja: henkilökohtainen tiedonanto 20.9.2001.)

Tarkastuslautakunnan tekemää arviointia täydentää koulutuslautakunnan arviointi hallinnonalan toiminnoista. Lautakunta voi delegoida arviointitehtäviä koulujen johtokunnille tai viranhaltijoille. Lautakunta arvioi koulutuspoliittisen ohjelman eli kunnan koulutuksel-

listen tavoitteiden ja toimintatapojen toteutumista. Kuntaliiton mukaan kunnan koulutuspolitiikka muodostuu koulutuspoliittisesta ohjelmasta, vuosittaisesta talousarviosta ja toimintasuunnitelmasta, opetussuunnitelmista ja -ohjelmista sekä koulutuspalvelujen arviointisuunnitelmasta. (Kuntaliiton yleiskirje 31.8.2001.) Käytännön toteutus tapahtuu kouluissa lukuvuosittaisten suunnitelmien mukaisesti.

Laukkanen (1996, 26) on epäillyt paikallisen arvioinnin toimivuutta. Kunnallisissa arvioinneissa on hänen mukaansa kaksi keskeistä ongelmaa: koulutoimeen kohdistuneiden säästöjen ja kuntien henkilöstöpolitiikan takia kunnissa ei ole tarpeeksi koulutoimen virkamiehiä suorittamaan arviointia ja analyysia paikallisista kouluoloista, eikä koulu- tai kuntatason päätöksenteossa ole tarpeeksi todisteita siitä, että arvioinnin tuloksia todella hyödynnetään koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Myös Rajasen (2000, 90) mukaan luottamushenkilöiden ja virkamiesten puutteellinen koulutus vaikeuttaa esimerkiksi arviointikohteiden ja -menetelmien valintaa ja käyttöä. Koulutuksen arvioinnin näkökulmasta on valitettavaa, että Suomessa on kuntia, jossa koulutoimen johdon tehtäviä hoitavat henkilöt, joilla ei ole pedagogista pätevyyttä tai opettajakokemusta.

Laukkasen (1997b, 357) mukaan arviointitarpeiden kartoittamiseen vaikuttavat kunnan päättäjien tietoisuus koulutuksen roolista paikallisessa kehittämistoiminnassa. Toisaalta kunnissa koulutukseen investoimisen ja inhimillisen pääoman kasvun välillä on paljon epävarmuustekijöitä ja todennäköisempää on, että kunnan toimet nostaa kuntalaisten koulutustasoa realisoituvat muualla kuin omassa kunnassa.

2.3.2 Koulut sisäisen ja ulkoisen arvioinnin kohteina

Koulun itsearvioinnin tarkoitus on koota opettajat, oppilaat, vanhemmat, kouluviranomaiset, koulutuslautakunnan jäsenet ja muu kouluyhteisö pohtimaan koulun toiminnan laatua ja sen kehittämistä. Koulun henkilöstö voi arvioida esimerkiksi tyytyväisyyttään työhönsä sekä arvioida työnsä tuottavuutta saadun palautteen avulla (Järvelin ym.1992, 59-60; Nakari 1992, 75-81). Koulutuksessa on mitattu perinteisesti suorituksia, toisin sanoen, ovatko ihmiset tehneet sitä, mitä heidän on odotettu tekevän ennalta asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Koulutarkastajat arvioivat opettajien toimintaa ja opettajat arvioivat oppilaiden opinnoissa edistymistä. Selkeiden tavoitteiden saavut-

tamista seuraamalla on pyritty takaamaan koulutuksen laadukkuus. (Norris 1996, 33.) Taulukosta 2 selviää koulutuksen arvioinnin painopisteiden viimeaikaiset muutokset.

TAULUKKO 2. Koulutuksen arvioinnin kohteet (Heinonen 1998)

Arviointi	Ennen	Nykyisin
Arvioinnin näkökulma	Perinteiset didaktiset kysymykset	Oppimaan oppimisvalmiudet ja avoin oppimisympäristö
Arvioinnin kohde	Yksilön suoriutumiskyky Opetus, opetussuunnitelmat, koulutusohjelmat ja kouluorganisaatio	Itseohjautuvat oppimisprosessit Oppivat organisaatiot
Arvioinnin tarkoitus	Kontrolloiva ja ennustava Tietoa hyödynnettiin päätöksenteossa	Oppimisen edistämisen, kehittämisprosessien tukeminen ja kehitys Tukee itsearviointitaitojen kehittämistä ja osallistumista

Koulujen arvioinneilla on samoja tehtäviä kuin kunnallisilla tai kansallisilla arvioinneilla: tuottaa tietoa toiminnasta kehittämistä, päätöksentekoa ja resurssien jakamista varten. Suonperä (1996) määrittelee sisäisen arvioinnin tavoitteena olevan ”koulun kehittämistä määrällisesti ja laadullisesti mitattavien koulun vaikuttavuuteen liittyvien tekijöiden avulla”. Kouluihin kohdistuvan ulkoisen arvioinnin tavoitteena ”on koulutyön tuloksellisuuden alueellinen, kansallinen ja kansainvälinen vertailu määrällisesti mitattavien tekijöiden avulla”.

Yksilöön kohdistuneilla arvioinneilla on pitkät perinteet suomalaisessa koulutuspolitiikassa. Oppilaan opinnoissa edistyminen on ollut arvioinnin kohteena koululaitoksen alusta asti, ja myös peruskoulun historiaan kuuluvat kansalliset päättökokeet sekä oppimistulosten arvioinnit (vrt. Opetushallituksen Arviointi-sarja). Myöhemmin suoriu-

tumiskykyjen arvioimisesta on tullut osa oppimisprosessien arviointia. Oppimistulosten arvioinnin odotetaan olevan niin luokissa kuin kansallisesti järjestelmällistä ja jatkuvaa, vaikka samanaikaisesti luokkakoot suurenevat ja pieniä kouluja suljetaan (Karsten 1998, 397).

Koulun itsearviointi voidaan jakaa implisiittiseen ja eksplisiittiseen itsearviointiin. Implisiittinen itsearvioinnin lähestymistapa korostaa opetustoiminnan osana tapahtuvaa itsereflektiota, joka muodostuu tekijäntiedosta, työn tuottamasta jatkuvasta palautteesta ja ammatillisesta kasvusta. Implisiittisen itsearvioinnin odotetaan olevan luonteva osa asiantuntijaorganisaation oman toiminnan kriittistä tarkastelua. Eksplisiittinen itsearviointi muodostuu erillisistä arviointihankkeista, joiden tarkoituksena on koulun tai opetuksen kehittämistarpeiden selvittäminen. Eksplisiittisen arvioinnin toteuttamisessa hyödynnetään tutkimustoiminnalle ominaisia menetelmiä, usein empiiristä tutkimusotetta. (Kurkela & Tawaststjerna 1999, 140-143.)

Laatuajattelussa keskeisellä sijalla on organisaation kyky tunnistaa asiakkaan tarpeet ja vastata niihin. Asiakas on usein prosessien ulkopuolinen taho, joka arvioi prosessia odotustensa ja kokemustensa perusteella (Silén 1997). Toisinaan asiakas voi olla aktiivinen toimija prosessissa, jolloin hänen arvionsa muodostaa osan prosessin sisäisestä arvioinnista. Koulussa itsearviointi tapahtuu oppilaan, opettajan tai opettajien suorittamana. Sisäisessä arvioinnissa arvioidaan esimerkiksi tavoitteita, koulutusprosesseja, resursseja tai oppilaan oppimistuloksia laadullisessa tai kvantitatiivisessa muodossa. Itsearvioinnin tarkoitus on arvioitsijan oman työn vahvuuksien ja heikkouksien selvittäminen sekä koulun prosessien kehittäminen. Erilaiset itsearvioinnin työvälineet, kuten portfoliot, soveltuvat myös oppilaiden itsearviointiin.

Vanhempien oikeus valita lapsensa koulu on ollut yksi syy ryhtyä arvioimaan ja kehittämään koulujen sisäistä laatua. Ruotsalaisen tutkimuksen mukaan vanhemmat uskovat juuri omien valintamahdollisuuksien johtavan koulujen laadun kehittämiseen. He uskovat opettajien työskentelevän entistä paremmin, opetusta kehitettävän ja vanhempien kiinnostuvan vaikuttamaan koulutuksen, jos vanhemmilla olisi vapaus valita lapsensa koulu. (Miron 1996, 41-42.) Kiistatta koulutuksen rakenteellisilla ratkaisuilla ja laadulla on voimakas yhteys (Glatter, Woods & Bagley 1997, 200). Myös Kallonen-Rönkkö ja Atjonen selittävät koulutuksen laadun kehittyvän opettamisen kehittymisen kautta. Heidän mukaan opetuksen tasoa voidaan nostaa poistamalla oppiainejakoisuutta ja tukemalla kokonaisopetusta, joka tapah-

tuu lisäämällä integrointia oppiaineiden välillä. Lisäksi oppimistilanteissa tiedon asema ja käsittelytavat tulee organisoida uudelleen. (Kallonen-Rönkkö & Atjonen 1992, 1.) Tämä edellyttää koululta toimivaa itsearviointijärjestelmää.

2.3.3 Tuloksellisuuden ja markkinaohjautuvuuden sopivuus koulukontekstiin

Tulosjohtamisen rinnalla puhutaan usein tulosohjauksesta ja tulosarvioinnista. Jälkimmäisellä tarkoitetaan arviointia, jonka kohteena ovat toiminnan tulokset eli asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Taloustieteellisessä tutkimuksessa ja esimerkiksi julkisella sektorilla tavoitearvioinnin käytännöstä 1990-luvulla käytettiin termiä tulosjohtaminen. Tulosjohtamisen ja tulosohjauksen ero muodostuu ohjaavan tahon asemasta. Tulosohjaukseksi katsotaan organisaation ulkopuolinen ohjaus, ja esimerkiksi Möttösen (1997, 62) mukaan tulosohjausta tapahtuu valtionhallinnossa keskushallinnon ja toimintayksiköiden välillä asetettaessa tulostavoitteita. Kunnissa päättäjien ja viranhaltijoiden välinen suhde perustuu johtamiseen, ei ohjaukseen, joten kunnallishallintoon on vakiintunut tulosjohtamisen käsite.

Redfern (1980, 8,12) toteaa, että koulujen tulosjohtamisessa huomio keskitetään oppilaiden oppimistuloksiin ja hyvinvointiin. Oppisaavutukset osoittavat, mitä oppilas on oppinut. Redfern edellyttää, että opetuksen tavoitteet tulisi asettaa oppilaiden tarpeiden ja kiinnostuksen kohteiden perusteella. Käytännössä suomalainen sovellus koulujen tulosjohtamisesta on toisenlainen. Suomessa tulosjohtamisessa arvioinnin funktio muodostuu toimintojen parantamisesta. Paikalliset arviointitarpeet mukailevat kansallisia tarpeita. Myös kunnat tarvitsevat tietoa koulujensa toimintaedellytyksistä, niiden tuloksista ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Oleellisia kysymyksiä ovat asiakkaiden tarpeiden kohtaaminen, prosessin toiminnan analysointi ja onko toiminta sitä, mitä sen on edellytetty olevan. (Robson 2001, 107.) Prosessin arvioinnin avulla pyritään erittelemään toiminnan elementtejä tai löytämään toiminnassa olevia puutteita sekä selvittämään, mitä ohjelmassa tai toiminnassa tapahtuu, miten se voidaan tehdä paremmaksi ja minkälaisia vaikutuksia sillä on. Toimintoihin keskittyminen avaa näkökulmia myös prosessien johtamiselle ja toimintaohjelmien uudelleenorganisoimiselle. (Fink 1995, 3.)

Rahoituksella tulosta

Suomessa tulosjohtamista on sovellettu yliopistoihin siten, että edellisen talousarviokauden tulokset toimivat perusteena seuraavan toimintakauden määrärahan myöntämiselle. (Hölttä 1995, 15; Sohlo 2000.) Yliopistot saavat tulosrahaa esimerkiksi suoritettujen tutkintojen mukaisesti. Tulosjohtamisen omaksumista koulutukseen kritisoidaan muun muassa siksi, että määrälliset tulokset syrjäyttävät laadulliset tulokset, vaikka koulutuksen laadullisten tulosten, keskeisimmin oppimisen, voidaan katsoa olevan koulutuksen tärkein anti. Vapaaseen markkinatalouteen ja hyviksi arvioitujen tulosten palkitsemiseen perustuvan budjetoinnin katsotaan vaarantavan valtion määräävää asemaa koulutusasioissa. Vapaa markkinatalous heikentää valtiovallan koulutuspoliittista ohjausvoimaa ja samalla sallii koulujen ”kaupallistuvan”. (Winch 1996, 2.)

Yhdysvalloissa on tutkittu koulutuksen tuloksellisuuden ja rahoituksen välistä yhteyttä. Heikkoja tuloksia selitetään muun muassa resurssien epätasaisella jakaantumisella, rahojen mielikuvituksettomalla käyttämisellä, organisaatioiden byrokratisoitumisella, toiminnan epäonnistumisella, tukipalveluihin keskittymisellä opetuksen sijaan ja kustannuksia nostavien toimintojen lisäämisellä. (Odden & Clune 1995, 6-7.) Koulutukselle on ominaista, että järjestettäessä koulutusta, tarjotaan (provide) opetuspalveluja sen sijaan, että tuotetaan (produce) laadukkaita oppimistuloksia. Tämän kaltainen toiminta lisää koulutuksen tukipalvelujen (kouluruokailu tai iltapäiväkerhot) kustannuksia sen sijaan, että rahat kohdennettaisiin suoraan opetukseen. (Odden & Clune 1995, 7.) Suomessakin on käyty varsin vilkasta keskustelua esioppilaiden kuljetusedusta, mutta keskustelu opetussuunnitelmallisista tavoitteista ei ole yltänyt lähellekään koulumatkakeskustelua. Katson, että julkisuus ruokkii tämänkaltaista tukipalvelujen ylikorostamista jutuillaan ”kumiperunoista” tai koulutaksien ”töppäilyistä”.

Suomessa koulutuksen tuloksellisuudelle voi muodostua ongelmaksi koulutuksen kokonaiskustannuksia nostavat laajat opetuksen tuki- ja oheispalvelut. Hyvinvointiyhteiskunnan tehtäväksi on vuosien saatossa siirtynyt perinteisesti perheille ja vanhemmille kuuluneita tehtäviä. Monia koulutukseen liittyviä tuki- ja oheispalveluja (esimerkiksi kouluruokailu tai iltapäiväkerhotoiminta) on perusteltu suomalaisten naisten kodin ulkopuolella tapahtuvalla työnteolla. Sinänsä hyvää tarkoittavilla ja lapsen hyvinvointia edistävillä toiminnoilla voidaan toisaalta

heikentää opetuksen laatua, sillä uusien toimintojen järjestäminen tavallisesti rahoitetaan jo olemassa olevilla resursseilla (Odden & Clune 1995, 7).

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden laskentaperusteet on pyritty muodostamaan mahdollisimman tasapuolisiksi, mutta huomioimaan esimerkiksi kunnan taajama-asteesta tai vesistöistä johtuvat koulutuksen järjestämisen erityiskustannukset. Kunnan perus- ja lukio-opetuksen valtionosuuden laskentaperusteet määräytyvät oppilaskohtaisesti, toisin kuin ammatillisen ja ammattikorkeakoulun valtionosuuden laskentaperusteet. Niiden ja aikuiskoulutuksen rahoitus määräytyy kunnissa asukaspohjaisesti kunnan omavastuuosuuden kautta. Järjestelyn on kritisoitu kohdistuvan väestörakenteeltaan vanhusvoittoisiin kuntiin varsin epäoikeudenmukaisesti, koska kyseiset kunnat maksavat laskennallisesti opiskelevien ikäluokkien suuruuteen verrattuna suhteellisesti enemmän kunnan omavastuuosuutta. Rahoitus on nimenomaan laskennallista eikä raha todellisuudessa kierrä kunnan tilien kautta. (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998.)

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus ei ole enää ns. korvamerkittyä rahaa. Kunta voi käyttää saamansa valtionosuudet haluamallaan tavalla. Suomessa koulutuksen järjestämisessä ja rahoituksessa korostetaan tasa-arvoisuutta eikä suomalaisen koulutuksen uhkana ole pidetty yhdysvaltalaisen sosiaalisen eriarvostavuuden mahdollisuutta. Yhdysvalloissa koulutuksen rahoitus usein tukee sosio-ekonomisesti ja oppimistuloksiltaan parempien alueiden kouluja (Odden & Clune 1995, 6). Näin ei Suomessa ole ollut, mutta julkisuudessa käydään aiheesta keskustelua ja esimerkiksi Turun yliopistossa (Olkinuora & Mattila 2001) on selvitetty koulujen jakaantumista hyviin ja huonoihin. Eriarvoistumisesta on aivan viime aikoina esitetty varsin huolestuneita lausuntoja ja esimerkiksi Sarjala (2002, 4) on todennut, että myös Suomessa voidaan nykyisin puhua perusopetuksen tulosten perusteella hyvinvoinnin eriarvoisesta jakautumisesta. Jakku-Sihvosen (2002) mukaan koulujen välillä on todellisia eroja ja osa eroista on yhteydessä koulun toimintaympäristöön. Edelleen Jakku-Sihvosen mukaan erityisesti pääkaupunkiseudulla koulujen eroavuudet ovat yhteydessä ”mitä ilmeisimmin koulutukselliseen hyväosaisuuteen ja toimintaympäristön sosiodemografisiin piirteisiin” (Jakku-Sihvonen 2002, 61). Englannissa on arviointi viety niin pitkälle, että ns. huonoja kouluja voidaan tuloksettomina sulkea.

Kouluilta vaaditaan entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin tuo-

tettuja koulutuspalveluja. Koulujen odotetaan olevan myös entistä laadukkaampia. Vuosikymmenestä toiseen kysytään myös, saadaanko koulutukseen sijoitetuille rahoille toivottua vastinetta. Erityisesti viime aikoina Suomessa koulutuksen tilivelvollisuus on joutunut entistä kovempien paineiden kohteeksi. Samanlaisia vaatimuksia koulutukseen sijoitettavien rahojen tuottavuudesta on esitetty esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Hollannissa (Ornstain & Levine 1989, 298; Karsten 1998, 397). Yhtäältä kansalaisten hyväksyntä on tullut keskeiseksi palvelujen järjestämisessä, ja toisaalta kansalaisten esittämien vaatimusten määrä on vaikeuttanut palveluja koskevaa päätöksentekoa. Poliittinen päätöksenteko pyrkii vastaamaan väestön vaatimuksiin, ja tilivelvollisuus tulkitsee palvelujen onnistumista (Stewart & Ranson 1994, 56-57). Hyvinvointipalveluiden, kuten koulutuksen, vaikutuksista osa näkyy vasta vuosien kuluttua palvelun tuottamisesta ja käyttämisestä. Julkiselle sektorille on jouduttu kehittämään osittain keinotekoisia liike-elämän johtamistapoja osoittaa tilivelvollisuuden toteutuminen. Vallitsevin julkisen sektorin tavoitteisiin sidottu johtamisen järjestelmä on tulosjohtaminen (Möttönen 1997, 46).

Tuloksellisuuden seurannan avulla katsotaan voitavan hillitä julkisten menojen kasvua, lisätä palvelujen määrää ja parantaa julkisten palvelujen laatua. Taloudellisen tilanteen heikentyessä tehokkuuden vaatimus, kustannustehokkuus ja tuloksellisuus muodostuvat merkittäviksi kriteereiksi julkishallinnossa, ohjauksessa sekä rahanjaossa. (Lumijärvi 1990, 6; Heuru 2000, 378-379.) Näin tapahtui myös 1990-luvun lamavuosina, jolloin tulosjohtamisen nimissä yhteiskunnan menoja leikattiin. Seurauksena oli varsin epämääräinen ja kielteinen kuva siitä, mitä tulosjohtamisella tarkoitettiin ja niinpä tulosjohtaminen liitettiin pitkään supistamispolitiikkaan. (Seppänen 1999, 33.)

Möttönen (1997) tarkastelee väitöskirjassaan kunnallista tulosjohtamista poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden tehtävänjaon sekä valtasuhteiden toteutumisen näkökulmasta. Kyseisessä kontekstissa tulosjohtaminen sai määritelmän johtamismallista, ”jonka ydinasia on tavoitteiden asettaminen ja tavoitteiden saavuttamisen seuranta, mutta joka sisältää organisaation kokonaiskehittämiseen liittyviä muitakin elementtejä” (emt. 1997, 61). Näillä muilla elementeillä Möttönen tarkoittaa visio-, laatu-, tiimi- tai prosessijohtamista ja näihin liittyviä johtamisosioita. (emt. 1997, 61.) Tiivistetysti Möttösen mukaan tulosjohtamisessa on kyse tavoitteiden suuntaisen toiminnan seurannasta. Myös Lumijärvi (1990) määrittelee tulosjohtamisen tar-

koittavan ”yksilöiden ja varsinkin yksiköiden tulosvastuuseen perustuvaa johtamisjärjestelmää, jossa suoritusten objektiivisella mittaamisella on keskeinen sijansa” (Lumijärvi 1990, 38). Lumijärvi toteaa myös tuloksellisuuden olevan laaja-alainen kokonaistoimivuuden kuvaaja, jossa tuloksellisuuden nelikentän arvioiminen muodostuu sisäisestä tehokkuudesta, laadusta, sisäisestä sosiaalisesta toimivuudesta ja vaikutuksista. (Lumijärvi 1990, 44.) Sopiikin kysyä, miksi tätä julkisen hallinnon varsin humaania, mutta kattavaa tuloksellisuuskäsitettä ei sovellettu koulutukseen perinteisen (tavara) tuottavuuden tuloksellisuuskäsitteistön sijaan.

2.3.4 Paikallisen arvioinnin näkökulma tutkimuksessani

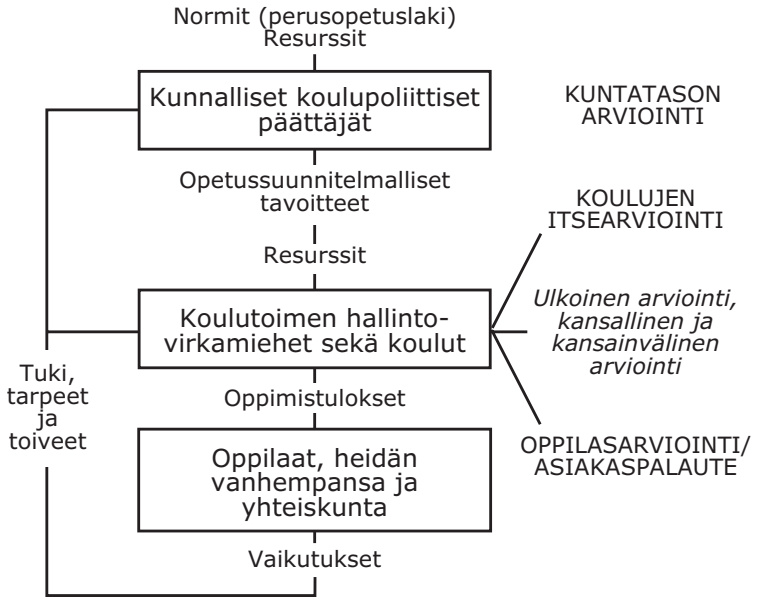
Arvioinnin näkökulma muodostuu arviointikriteerien, arvioitsijan aseman, käytetyn menetelmän ja tutkimusalueen mukaan (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 185). Laadun määrittelyn ymmärtämisessä korostuu koulutuspoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä tavoitteita asettavan päättäjän, toimeenpanosta vastaavien virkamiesten ja opettajien asema arvioijana. Ajatukseni tavoitteiden asettamisesta ja niiden saavuttamisen arvioinnista mukailee Ahosen (1985, 6) mallissa esitettyjä hallinnon arviointikentän suhteita toisiinsa. Ahosen mukaan päätöksentekijä asettaa tavoitteita, normeja ja säätelee voimavaroja. Päättäjän toiminnan tuotokset voivat tapahtua yksittäin tai samanaikaisesti. Seuraavalla tasolla toimeenpano-organisaatiossa ja -prosesseissa toteutetaan päätöksentekijöiden antamien resurssien ja sääteleminen normien mukaisesti tavoitteita. Nämä suoritteet ovat hallinnollisia tai yhteiskuntapoliittisia tuotoksia tai koulutuksen kaltaisia hyvinvointipalveluja. Koulutoimessa koulutuslautakunta ja koulut säätelevät, millaista koulutusta opetuspalvelujen käyttäjät saavat. Koulutuspalvelujen vaikutukset ovat sekä yksilöihin kohdistuvia (oppiminen) että kollektiivisia (kansalaisten koulutustason nousu yhdistettynä kansantalouden kasvuun). (emt. 4.)

Robson (2001) tiivistää arvioinnin näkökulmat tarpeiden, prosessien, vaikutusten ja tehokkuuden arviointiin. Tarvearviointia (policy-analyysia) käytetään yleensä käynnistettäessä uutta toimintaohjelmaa, palvelua tai interventiota. Jo olemassa olevassa toiminnassa tarvearviointia voidaan hyödyntää selvitettäessä palvelun kykyä vastata sen kohderyhmän tarpeisiin. Vaikutusten arviointi on koulutuksen yhteydes-

sä varsin hankala kysymys. Yhtäällä koulun sisällä arvioidaan yksilön tavoitteiden saavuttamista ja toisaalla pohditaan, miten koulutuksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan arvioida. Vaikuttavuusarvioinnin kautta pyritään selvittämään, seuraako koulutuksesta etukäteen kaavailtuja vaikutuksia. (Robson 2001, 77.) Tämän kaltainen tieto on erityisen tärkeää koulutuksen järjestämisestä päättäville luottamushenkilöille ja virkamiehille.

Prosessien arviointi kohdistuu toteutetun palvelun ydinprosessien toiminnan ja toimivuuden arviointiin. Koulujen laadun määrittelyn näkökulmasta oleellisinta on pohtia opetus-oppimis-prosessien tuloksia ja vaikutuksia. Tehokkuuden arviointi on varsin lähellä prosessien arviointia, tosin näkökulma ei ole prosesseissa sinänsä, vaan prosesseihin panostettujen kustannusten ja prosesseja seuraavien hyötyjen suhteen arvioinnissa. (Robson 2001, 78.) Kansantaloustieteilijät ovat yrittäneet laskea koulutuksen hyödylle rahallista arvoa. Koulun sisäisten prosessien eli opettamisen tehokkuus on sitä vastoin ollut melkein tabu!

Sijoittamalla Ahosen (1985, 5-9) ja Robsonin (2001, 77-79) kuvaamat arvioinnin lähestymistavat Ahosen esittämään hallinnon arvioinnin kenttään, saan koulutoimen laadun arvioinnin kehikon (kuvio 3).



Kuvio 3. Koulutoimen laadun arviointi Ahosta ja Robsonia mukaillen

Kehikossa rinnastan päätöksentekotason arvioinnin tasoon. Kunnallisten päättäjien toiminta eli normien noudattaminen, koulutuspoliittisten tavoitteiden asettaminen ja resurssien jakaminen liittyvät laillisuusarviointiin (vrt. Ahonen). Myös Heinonen (1999) on antanut päättäjille saman tehtävän (katso kuvio 1). Asetettujen tavoitteiden saavuttamista arvioidaan koulutuksen vaikutusten arvioinnilla. Oppimistulosten suhteuttaminen käytettyihin resursseihin kertoo koulutuksen tehokkuudesta (vrt. Ahonen ja Robson). Koulutuksen käyttäjien ja päättäjien välinen vuorovaikutus kohdistuu asiakkaiden vaatimuksiin ja tarpeisiin. Molempia voidaan mitata tarveanalyysin avulla (vrt. Robson).

Katson, että Ahosen ja Robsonin esittämät arvioinnin eri näkökulmat tulee yhdistää arvioitaessa koulutuksen järjestäjänä koulutuksen laadukkuutta. Kokonaisvaltaista laatua ei voida saavuttaa ilman laillisuutta, tarpeiden, vaikutusten ja prosessien laadullisuutta tai tehokkuutta. Silti koulutuksen järjestäjän näkökulmasta oppilaat voivat saavuttaa hyviä oppimistuloksia vaikka päättäjät eivät ole muodostaneet selkeitä tavoitteita. Koulutuksen vaikutukset voivat olla positiivisia vaikka päätöksentekoprosessi ei ole ollut normien mukaista. Vaikka tulokset yksittäisen oppilaan kohdalla ovat positiivisia, koko järjestelmä voi epäonnistua järjestämään koulutusta lain mukaan ja tällöin prosessin kokonaislaadukkuus heikkenee.

Hallinnon arvioinnin kaavion yhtymäkohta tutkimusasetelmaani muodostuu prosesseja yhdistävistä nuolista. Palvelun käyttäjät eli koulutuspalveluiden asiakkaat esittävät vaateita päätöksentekijöille (koulutuslautakunnan jäsenille) koulutuspalveluiden prosesseista. Tyytyväisyys päätöksentekijöiden toimintaan punnitaan kerran neljässä vuodessa kunnallisvaalien yhteydessä.[4] Ahonen on lisännyt kuvionsa toiseen laitaan

[4] Pienillä paikkakunnilla lautakunnissa voi olla useita jäseniä, jotka eivät ole olleet kunnallisvaaliehdokkaina. ”Vaaleilla valittujen valtuutettujen lisäksi on keskeisillä luottamushenkilöpaikoilla kunnanhallituksessa ja lautakunnissa monia sellaisia, jotka eivät ole testauttaneet vaaleissa kannatustaan kuntalaisten keskuudessa. Tämän on arvioitu hämärryttävän luottamushenkilöiden poliittista ja moraalista vastuuta suhteessa kuntalaisiin.” (Majoinen 1995, 17). Leväsvirran (1999, 195, 232) mukaan lautakunnan jäsenet ”ovat todennäköisimmin myös uusia luottamushenkilöitä” ja ”toimivat aktiivisesti oman toimintasektorinsa puolesta melko irrallaan puolueista”. Näiden valintaorganisaation ulkopuolelta tulleiden lautakunnan jäsenten luottamusta ei voida kunnallisvaaleissa mitata. Palaan tarkemmin luottamushenkilön rooliin luvussa 4.3.

arviointi-instituution muistuttamaan arvioinnin ohjaavasta luonteesta. Hän tarkastelee arvioinnin kenttää mm. laillisuuden selvittämisen, toiminnallisen tai taloudellisen tehokkuuden, vaikuttavuuden tai vaikutusten arvioinnin, organisoinnin tehokkuuden ja informaatiojärjestelmien näkökulmista. (Ahonen 1995, 4.) Oma kiinnostukseni kohdistuu laatu-käsitteen sijoittumiseen kaavion nuolien väliin.

2.4 Kokoavia ajatuksia perusopetuksen arvioinnista

Arvioinnilla tarkoitetaan jokin ilmiön arvon tai hyödyn määrittelyä (Fink 1995, Robson 2001) ja sen avulla pyritään selvittämään asian mennyttä olotilaa suhteessa nykyiseen (Laukkanen 1996). Arvioinnin yhteydessä nousee esille runsaasti toiminnan tuloksellisuutta kuvaavia käsitteitä. Ennen laatu-käsitteen (luku 3), asiakkuuden (luku 5) ja hyvinvointipalvelujen (luku 4) syvempää tarkastelua, pohdin tutkimukseni kannalta keskeisiä käsitepareja, laatu – vaikuttavuus ja tehokkuus – taloudellisuus. Samoin tutkimukseni kannalta on mielenkiintoista pohtia, miten julkisten koulutuspalveluiden tuloksellisuuden ja sen ominaisuuksien arviointi on yhteydessä koulujen laadun määrittelyyn.

Tutkimuksessani tuloksellisuus ja laadukkuus ymmärretään erillisinä käsitteinä. Perusopetuslain perusteissa (Sivistysvaliokunta 1998) todetaan, että koulutuksen tuloksellisuutta tulee arvioida. Opetushallitus (1995) on laatinut tuloksellisuuden arviointimallin, jossa tuloksellisuus muodostuu vaikuttavuudesta, tehokkuudesta sekä taloudellisuudesta. Tämän tutkimuksen kannalta olennaisin tuloksellisuuden ominaisuus on vaikuttavuus, jolla ymmärretään suunniteltujen ja saavutettujen tavoitteiden suhteen arvioimista toisiinsa. Kouluissa tämä tarkoittaa sen opetus- ja työsuunnitelmallisten tavoitteiden saavuttamista. Koulun toiminnan vaikuttavuus on yhteydessä koulun laadukkuuteen siten, että koulun sisäisen laadun kehittämisellä on välittömiä vaikutuksia vaikuttavuuden paranemiseen.

Kun tehokkuutta tarkastellaan toimintojen ulkopuolelta, muodostuu tehokkuus taloudellisuuden alakäsitteeksi. Tehokkuus on tällöin yhteydessä toiminnan kannattavuuteen – ja organisaation taloudellisuuteen. Koska kouluja ylläpidetään voittoa tavoittelemattomina organisaatioina ja järjestämisvelvollisuus perustuu lainsäädäntöön, ei nii-

den kannattavuutta voida arvioida samoin kuin liikeyritysten. Siksi koulujen ja muiden julkisten palveluiden tarkastelussa tehokkuuden sijaan tulisi tarkastella koulujen sisäistä tehokkuutta eli toimintatehtävän toteumista. Tätä ns. tuottavuutta voidaan parantaa esimerkiksi kehittämällä opettajien täydennyskoulutusta.

Tässä jaksossa olen tarkastellut koulutuksen arviointia kansallisesta, kunnallisesta sekä koulun näkökulmasta. Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin näkökulma tuottaa erilaisen lopputuloksen kuin laatunäkökulma. Yhden yksilön heikko tulos ei erotu kansallisissa tutkimuksissa, mutta muuttuu osaksi tuloksellisuutta kuvaavaksi tunnuslukua (Kajanto 1995, 11). Yksilökeskeisempi lähtökohta koulutuksen tuloksellisuuden tarkasteluun on inhimillisen pääoman teoria (Schultz 1961), jossa oletetaan, että sijoittamalla inhimilliseen kasvuun, tiedolliseen ja taidolliseen, se korreloituu positiivisesti yksilön ja yhteiskunnan taloudelliseen hyvinvointiin. Inhimillisen pääoman optimi voidaan saavuttaa, kun koulutuksen järjestämisessä kohdennetaan koulutus yksilöiden ja työelämän tarpeita vastaavaksi.

Arvioinnin tarkoituksena on edistää koululakien tavoitteiden toteutumista ja turvata koulutuspalveluiden laadukkuus sekä koulutuksen järjestäjien välinen vertailukelpoisuus (Rajanen 2000, 13). Toisinaan arviointiin kohdistuu pelkoja ja epärealistisia toiveita. Sarjala (1999) onkin sanonut osuvasti: ”Arviointi sinänsä ei korjaa ensimmäistäkään epäkohtaa, ei tuo lisäresursseja. Toisaalta arviointi ei välttämättä ohjaa tai arvota koulutyötä, kuten on epäilty, joskin tällainen vaara on olemassa... On täysin mahdollista, että arviointi muuttaa koulun toimintapolitiikkaa nopeammin kuin esimerkiksi opetussuunnitelmauudistus. (emt. 1999.)”

Rajanen (2000, 2) on todennut, että kunnallisten koulutoimen arviointijärjestelmien kehittäminen on lähtenyt liikkeelle kouluista ja oppilaitoksista käsin, eikä koulutuksen järjestäjien tekemänä, kuten lainsäätäjät olisivat tarkoittaneet arvioinnin tapahtuvan. Rajanen näkee seurauksekseksi sen, että arvioinnin hallinnollisten ja taloudellisten yhteyksien hahmottamiseen tulee ongelmia. Suunnittelun ja rahoituksen rinnalla organisaation toiminta-ajatus (missio) on keskeinen laadun indikaattori non profit -organisaatiolle (Kanter & Summer 1994, 220). Voittoa tuottamattomana organisaationa koulun tulee arvioida toimintaansa, toiminnan tarkoitusta ja laatua ennen taloudellisia aspekteja.

Voittoa tuottamattoman organisaation arvioinnin monimutkaisuus

muodostuu sosiaalisten arvojen ylivallasta suhteessa taloudellisiin arvoihin. Joillekin koulutuksen näkökulmille on mahdotonta antaa laadullista arvoa eikä esimerkiksi henkistä ja moraalista kasvua voida arvioida numeroin. (Hakkarainen 1995, 8.) Tällaisten muutosten mittaamisen on todettu olevan sekä liian vaikeaa että kallista. Vastaavasti haluttuja oppimistuloksia pystytään arvioimaan, kuten myös opetussuunnitelman teoreettisia ja käytännön sovellutuksia. (Winch 1996, 6.) Siksi julkisia palveluja ohjataan suunnittelun ja rahoituksen kautta ennemmin kuin vaikutusten arvioinnin kautta. Rahoituksen katsotaan vaikuttavan organisaation toimintaan enemmän kuin prosessien tai tuotteiden kontrolloinnin (Kanter & Summer 1994, 232). Siksi tulosjohtaminen on ollut niin toivottu johtamistapa julkisiin palveluihin.

Toteutuvatko perusopetuslain tavoitteet koulutuksen kehittämisestä vai muodostuuko arviointi käytännössä lain toteutumisen kontrollointivälineeksi? Käytännössä arviointia suoritetaan jo tapahtuneesta koulutuksesta, ja sen vaikutukset kehittämiseen eivät siten tule olemaan yhtä välittömiä kuin koululait niiden edellyttäisivät olevan. Koulutusprosessien uudelleenorganisointi vie aikaa, eikä se välttämättä tule vaikuttamaan yksittäiseen oppilaaseen. Toisaalta ajan myötä koulutuksen kehittäminen voi vaikuttaa kokonaisen ikäluokan oppimiseen. Näkisin tämän kaltaisen arviointijärjestelmän olevan lähempänä laatukontrollia kuin laadunvarmistusta. Tältä osin vuoden 1998 perusopetuslaki on alusta alkaen ollut valitettavan vanhanaikainen, vaikka laki mahdollistaa myös modernien johtamisteorioiden hyödyntämisen ja prosessien aikaisen arvioinnin ja kehittämisen kouluissa. Arviointia tullaan joka tapauksessa tekemään ja arviointitietoa tullaan hyödyntämään niin kansallisessa kuin kunnallisessa päätöksenteossa. Siksi ei ole sama, mitä tietoa kerätään, mistä ja millä keinoin tai milloin kansainvälisiä, kansallisia tai kunnallisia arviointiraportteja julkaistaan (vrt. aikaisempi esimerkki tuntijakopäätöksestä).

3 Arviointi laadun etsimisen välineenä

Laman jälkeisessä Suomessa laatujohtaminen nousi yhdeksi keskustelluimmista johtamismenetelmistä julkisessa hallinnossa ja koulutusorganisaatioissa (Huuskonen ym. 1997; Asikainen 1998; Heinonen 1999; Kekäle & Lehikoinen 2000; Maaherran laatupalkintoraati 2000; Sohlo 2000). Sarkastisesti ajatellen palvelun laadun korostaminen siirsi kansalaisten huomion pois säästöjen negatiivisista vaikutuksista hyvinvointipalveluihin. Suomeen luotiin 1990-luvulla illuusiota, jonka mukaan koulutuksen laadukkuus kasvoi supistuvista resursseista huolimatta. ”*Suomen koulutusjärjestelmä on maailman parhaimpi*a”, sanottiin yleisesti juhlapuheissa. Laadun käsitteestä kasvoi mantra, jota hokivat opettajat puolustaen ammattitaitoaan, poliitikot heikkeneviä resursseja ja viimeisenä konsultit ennakoiden koulutuksen vapautuvissa markkinoissa tuottavan markkinaraon. Oliko laatujohtamisessa sitä voimaa, jota taloudellisesta ahdingosta kärsivä julkissektori tarvitsi koulutuksen kansainvälisen vertailukelpoisuuden säilyttämiseksi? Miten liike-elämästä sovellettu laatuajattelu koulutusalalla ymmärrettiin? Onko yrityksiin menestyksekkääksi todetulla johtamistavalla mahdollisuuksia koulutuksessa ja kasvatuksessa?

Koulutuspoliittinen päätöksenteko on politikointia, johon vaikuttavat poliittisten puolueiden taktikointi tai taustaryhmiin perustuvat tunnesyyt toisinaan tosiasioita enemmän. Päätöksenteko voi päätyä vain yhteen mahdolliseen ratkaisuun (Lehtisalo & Raivola 1999, 248). Koulutuksen laadukkuuteen vaikuttava kunnallinen päätöksenteko on moniportaista, ja päättäjien käsitykset laadusta oletettavasti vaihtelevat heidän taustojensa mukaisesti. Laadulle ei voida antaa vain yhtä määritelmää, ja laatuun liittyvässä päätöksenteossa joudutaan kohtaamaan kompromisseja. Tässä luvussa selvitän, mitä koulutuksen laadulla tarkoitetaan. Voidakseni ymmärtää perusopetuksen laadun määrittelyn moninaisuutta, tarkastelen ensin laatua muiden alojen teoreettisena kysymyksenä ja lähestyn sitä kautta koulutuksen laatua.

3.1 Laadun määrittelemisen problematiikka

Laatua on määritelty sekä kansainvälisissä että kansallisissa tutkimuksissa (OECD 1989; Lillrank 1990, 1998a, 1998b; Vaso 1998;

Savolainen 1998; Tuurala 1998; Raivola 2000; Turtiainen 2000). Sille ei ole pystytty antamaan yleisesti hyväksyttyä määritelmää (OECD 1989, 27; Segers & Dochy 1996, 118) ja sen on katsottu olevan liian erityinen, analyyttinen ja monisärmäinen termi yksiselitteisesti ymmärrettäväksi (Harvey & Green 1993,10; Glasser 1994, 17; Reeves & Bednar 1994, 419, 440; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 116; Kaukonen 1996, 47; Stammis 1996, 6; Jalava & Virtanen 1997, 19; Virtanen 1999, 12; Laukkanen 2000, 96). Eittämättä laadun käsite on ”niljakas”, sillä sen ymmärtäminen vaihtelee tilanteen ja ajan mukaan (Harvey & Green 1993, 9-10; Sallis 1996, 1, 12).

Laadun ymmärtämiseen vaikuttavat ympäröivä yhteiskunta, aikakausi, tapa ja asiayhteys, jossa sitä pyritään määrittelemään. Lisäksi siihen vaikuttavat odotukset, aikaisemmat kokemukset, arvot ja tarpeet. Käsitteenä se rinnastetaan ominaisuuteen, piirteeseen tai substanssin ilmenemismuotoon ja sitä käytetään samoin kuin abstrakteja käsitteitä hyve, kauneus ja arvo, jotka saavat määritelmän ”katsojan silmissä”. Laatu nähdään määreenä, jonka kuluttaja antaa tuotteelle (OECD 1989, 27; Segers & Dochy 1996, 118; Stammis 1996, 6; Peters 1998, 152). Laadun käsitteen sosio-kulttuuriset juuret ovat voimakkaan yhteiskuntasidonnaisia (Govinda & Varghese 1993, 5).

Laatuun liittyvä sanasto ja kielikuvat ovat peräisin taloustieteen termistöstä (OECD 1989, 31). Laatu voi kuvata tuotteen tai palvelun positiivisia ja negatiivisia ominaisuuksia, oleellista on erilaisuus, jota määritellään laadun kriteereillä tai standardeilla (Hakkarainen 1995, 3, 6). Perinteisesti laatu on yhdistetty tuotteiden ylellisyyteen ja statukseen (Sallis 1996, 14), hyvää parempaan (Valtiovarainministeriö & Kuntaliitto 1994), vaikka laatu sinänsä tarkoittaa asiakkaan vaatimusten ja tarpeiden mukaisuutta, virheettömyyttä ja toiminnallisten ominaisuuksien tuottamista ennalta määrätyllä kustannustasolla (Lillrank 1998b). Grönroosin (2001, 155) mukaan jotkut laatuattribuutit vaikuttavat koettuun laatuun palvelussa myönteisesti, mutta toisten vaikutus jää vähäiseksi tai mitättömäksi.

3.1.1 Asiakas tuotteen ja sen laadun arvioitsijana

Koulujen asiakkuus on viime vuosina ollut varsin kiistelty aihe. Käsitteenä se on peräisin liike-elämästä, jossa palvelun tai tuotteen käyttäjä vertaa kokemustaan odotuksiinsa, tarpeisiinsa, havaintoihin-

sa ja muodostaa näin käsityksensä palvelun tai tuotteen laadukkuudesta. (Byrnes, Corensky & Byrnes 1994, 24-25; Stammis 1996, 18; Silén 1997, 14.)

Mitä paremmin asiakkaan kokemukset ovat vastanneet tai jopa ylittäneet hänen odotuksiaan, sitä paremmaksi hän mieltää tuotteen tai palvelun laadun verrattuna toisiin samankaltaisiin tuotteisiin. (Järvelin ym. 1992, 10, 32, 41-44, 94; Lumijärvi 1998, 42; Grönroos 2001, 105-106.) Julkisten palveluiden asiakkaiden, kuten yhteiskunnan tai huoltajien tyytyväisyyden mittaaminen vaatii yrityksen asiakasta monimutkaisempia mittareita. Paneudun hyvinvointipalvelujen asiakkuuden problematiikkaan tarkemmin luvussa 5.

Asiakkaan merkittävän roolin tunnistaminen on johtanut asiakaslähtöisyyden korostamiseen palvelualoilla. Monille yksityisille yrityksille siitä on muodostunut elinehto poiketen esimerkiksi julkisista palveluista ja kouluista. Asiakastyytyväisyys voi muodostua samanaikaisesti ristiriitaisista piirteistä, kuten joustavuudesta ja pysyvyydestä tai muuttumattomuudesta. Tyytyväisyyteen vaikuttavat palvelun, tuotteen tai prosessin tarkoituksenmukaisuus ja hyöty. Toisaalta jokin erityinen piirre voi esimerkiksi jossakin tuotteessa kuvastaa erinomaista laatua tai nostaa sen arvoa ja taas jossakin toisessa yhteydessä sama ominaisuus voi vaikuttaa päinvastoin. (vrt. Lecklin 1997, 24.) Myös koulujen ominaisuudet voivat aiheuttaa erilaisia reaktioita oppilaissa ja heidän huoltajissaan. Koulutuksen yhteydessä tarkasteluun tulevat myös koulutuksen vaikutukset yhteiskuntaan. Saavutetaanko koulutuksen avulla yhteiskuntaan hyvinvoinnin lisäarvoa? Tai tukevatko perusopetuksen tavoitteet yhteiskunnan kestävää kehitystä?

Perinteisesti laadun on nähty muodostuvan palvelun tavoitteen, tarkoituksen ja lopputuotoksen ja -tuloksien välisestä yhteydestä (Segers & Dochy 1996, 118). Samoin muodostuu koulutuksen vaikuttavuus. Laatua pyritään kuvaamaan mieluummin tuotantoprosessin lopputuloksen laadukkuuden kuin prosessien laadukkuuden kautta. Virheetön tuote on laadukas tuote. Kangasojan (1996, 3) mukaan laatu on kuitenkin laajempi käsite kuin toiminnan tulokseen liittyvät ominaisuudet. Hyvän laadun saavuttamiseksi prosessit muodostuvat halutunlaisista toiminnoista, kouluissa opettajien tulisi noudattaa heille annettuja toimintatehtäviä. Lumijärvi (1990, 62) liittää laadun myös suoritteisiin ja niiden tuottamiseen liittyviin ominaisuuksiin, jotka vaikuttavat hänen mukaansa suoritteeseen kohdistuvaan arvostukseen. Prosessit, jotka eivät tue laadulle asetettuja tavoitteita, muodostuvat

kokonaisuuden näkökulmasta arvottomiksi. (Jalava & Virtanen 1997, 20.) Kouluissa opetussuunnitelmasta poikkeava toiminta ei yleensä anna lisäarvoa lapsen kokonaisvaltaiselle kehittymiselle. Huonosti suunniteltu tai toimimaton prosessi tuottaa huonolaatuisia tai virheellisiä tuotteita tai palveluja ja yleensä vain vahingossa korkealaatuisia lopputuloksia (Clarkson 1995, 84). Myös peruskoulujen historiaan kuuluu epäonnistumisen jaksoja. Näihin katson kuuluneen ajanjakson, jolloin matematiikan opetuksessa keskityttiin joukko-opin opettamiseen eikä pohdittu senhetkisten peruskoululaisten todellisia matemaattisia tarpeita.

Tuotantotalouden puolella ja aikaisemmissa suomalaisissa laatututkimuksissa prosessien laatua tarkastellaan jakamalla se tekniseen ja toiminnalliseen laatuun (esim. Sinkkonen & Kinnunen 1994, 117). Tekninen laatu muodostuu tuotteen lopputuloksen tai palvelun seurauksista. Sen katsotaan sisältävän kustannustehokkuuden tai vastaavia tehokkuuden kaltaisia arvoja (Jalava & Virtanen 1997, 40). Teknistä laatua pyritään parantamaan laatujohtamisella, jolloin prosessin huomion kohteena on lopputulosten laadukkuuden tai vaikutusten kehittäminen. Kouluissa teknisen laadun kehittäminen tarkoittaa oppisaavutusten parantamista kehittämällä esimerkiksi oppilaiden ja opettajien välistä kommunikointia, opetuksen joustavuutta, koulujen toimintavalmiutta tai vuorovaikutusta. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 117.) Palvelualoilla ja julkisissa palveluissa teknisen laadun parantaminen edellyttää systemaattisen asiakaslähtöisyyden omaksumista (Virtanen 1999, 12). Toiminnallinen laatu muodostuu teknisten ominaisuuksien realisoitumisesta käytännössä organisaation prosesseissa. Toiminnot ovat yhteydessä toisiinsa ja muodostavan toistensa kanssa sidoksia, linjoja ja ketjuja, toisin sanoen prosesseja tavaran tai palvelun tuottamiseksi (Valtiovarainministeriö & Kuntaliitto 1994, 7). Koulussa toiminnallisen laadun kehittäminen voi muodostua esimerkiksi oppilashuollon ja erityisopetuksen yhteistyön tehostamisesta.

Reeves ja Bednar (1994, 437) ovat tarkastelleet laatua erinomaisuuden, arvojen, standardien ja asiakaslähtöisyyden näkökulmasta (taulukko 3). Heidän analyysinsa mukaisesti arvokeskeinen laatu on yhteydessä kustannustehokkuuteen. Suomessa valtio ohjaa perusopetuksen kustannustehokkuutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen kautta. Perusopetuksen rahoitusjärjestelmässä otetaan huomioon esimerkiksi maaseutumaisten kuntien asukastiheys ja pienten koulujen olemassaolo (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1998).

TAULUKKO 3. Laadun vahvuudet ja heikkoudet (Reeves & Bednar 1994, 437)

Määritelmä	Vahvuus	Heikkous
Erinomaisuus	Hyöty markkinoinnissa ja inhimillisen pääoman hyödyntämisessä, kansainvälisesti tunnistettavissa oleva, ei standardoitu, mutta nopea edistyminen	Vähän käytännön ohjeita, mittaaminen vaikeaa, piirteet voivat muuttua dramaattisesti, edellyttää, että riittävä määrä asiakkaita valmiita maksamaan luksuksesta
Arvo	Yhdistää lukuisia ominaisuuksia, sisäinen tehokkuus ja ulkoinen vaikuttavuus tärkeää, sallii erilaisten kohteiden ja kokemusten vertailun	Vaikeaa poistaa yksilöllisiä tekijöitä arvon määrityksestä, kyseenalainen sisältö, laadun ja arvon rakenne erilainen
Vaatimusten mukaisuus	Työväline tarkkaa mittaamista varten, parantaa tehokkuutta, tarpeellinen maailmanlaajuisille strategioille, voi yhdenmukaistaa asiakkaiden tarpeita, sopivan suppea määritelmä joillekin asiakkaille	Käyttäjät eivät tiedä tai välitä sisäisistä vaatimuksista, ei sovi palvelualalle, voi heikentää organisaation omaksumiskykyä, vaatimukset tulevat pian vanhanaikaiseksi muuttuvilla markkinoilla, sisäinen näkökulma
Odotusten mukaisuus tai ylittyminen	Arvioi asiakkaiden näkökulmia, sopii monille teollisuusaloille, joutuu vastaamaan muuttuvien markkinoiden tarpeisiin, laaja-alainen määritelmä	Monimutkaisin määritelmä, vaikea mitata lyhyen ja pitkän aikavälin eroja, odotukset epäselviä, reagointi yliherkkää, ennakkoodotukset vaikuttavat käsityksiin

Kangasoja (1996) on Reevesin ja Bednarin (1994, 437) tavoin tarkastellut koulun laatua poikkeuksellisuuden, tasaisuuden ja virheettömyyden, tarkoituksenmukaisuuden, tehokkuuden ja muutoksen näkökulmista. Kangasojan mukaan koulun poikkeuksellista laatua, erinomaisuutta, ei yleensä voida suoraan tunnistaa, vaan koululle muodostuu jostain syystä poikkeuksellinen laatumaine. Maine vetää puoleensa hyviä oppilaita ja siten laatumaine vahvistaa itseään. (Kangasoja 1996, 6.) Olkinuora ja Mattila (2001) ovat Turussa suorittamassaan

tutkimuksessa päätyneet samaan: hyvät koulut valikoivat sosio-ekonomiselta taustaltaan koulutetumpien vanhempien lapsia ja vahvistavat siten koulun mainetta.

Petersin (1997) mukaan laatu on nykyisin niin itsestään selvä ominaisuus, että sen tulisi olla osa jokaisen yrityksen tai organisaation johtamista. Voittaakseen kilpailun, tuote tai palvelu herättää asiakkaan kiinnostuksen. Koulut poikkeavat siten suuresti yrityksistä, koska kouluilla ”pakko-organisaatioina” on aina riittänyt asiakkaita laadusta huolimatta. Tai kuten Peters toteaa, tuotteen tai palvelun tulee olla niin hyvä, että se saa asiakkaan rakastumaan itseensä! Myös koulut ovat uudenlaisen toimintakulttuurin edessä, kun yhä useampi kunta on poistanut koulupiirirajat. Ja mikä voisi olla koululaitokselle haasteellisempaa kuin saada kahdeksasluokkalaiset vaikkapa rakastumaan äidinkielen viiteentoista sijamuotoon! Miten muilla aloilla on varmistettu prosessien ja tuotteiden laadukkuus, että samaan kohteeseen ”rakastumisia” koetaan kerta toisensa jälkeen?

3.1.2 Näkökulmia laadun hallintaan

Yhteiskunnan muutokset luovat eri organisaatioille erilaisia tapoja selviytyä kohtaamastaan murroksesta. Niin teollistumisen alkuaikoina kuin 2000-luvun tietoyhteiskunnassa on pyritty hallitsemaan vallitsevia toimintatapoja siten, että niiden kehittäminen uudessa tilanteessa olisi mahdollisimman helppoa. Vaikka useimmat johtamis- ja tuotantotavat ovat vuosien kuluessa jääneet käytöstä pois, löytyy organisaatioiden toiminnasta eri aikoina joitakin yhteisiä piirteitä. Yksi tällainen ominaisuus on pyrkimys parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Katsaus erilaisiin laadunhallintatapoihin on tarpeen, sillä voidaan kysyä, minkälaisin keinoin koulussa voidaan vastata vaatimuksiin laadusta.

Laatukontrolli

Käsitys laadusta ja siihen liitettävistä näkökulmista on vaihdellut aikakausittain (Silén 1997). Laatuajattelun juuret ovat teollisuudessa, jossa liukuhihnateollisuus loi tarpeen ryhtyä kontrolloimaan tuotettujen tavaroiden ominaisuuksia. 1920-luvulla Taylor erotti tuotteen suunnittelun ja varsinaisen tuotannon toisistaan. Valmistusosastolla ei aina pystytty tuottamaan suunnitteluosaston tarkoittamaa tuotetta, ja syn-

tyi tarve valvoa tuotantoprosessin lopputuotteita. Laatuajattelun ensimmäinen vaihe, laatukontrolli, aloitettiin (taulukko 4).

TAULUKKO 4. Laadun ajanjaksot Sallisia (1996, 8) mukaillen

Aika	Laadun aikakausi
Ennen 1900-lukua	Käsityöläisen kokonaisvaltainen työskentelytapa ja vastuu työnsä laadusta
1900 - 1920	Esimiehen suorittama laadun kontrollointi
1920 - 1940	Tarkastukseen perustuva laadun valvonta
1949 - 1960	Tilastollinen prosessien kontrollointi
1960 - 1980	Laadun varmistus / kokonaisvaltainen laadun kontrollointi laatuosastojen vastuulla
1980 - 1990	Kokonaisvaltainen laadun hallinta (TQM)
1990 - luvulla	TQM, laadun hallinta ja jatkuvan kehittämisen periaate koko organisaatiossa
1990 - 2000-luvulle	BSC, Balanced Score Card eli tasapainotettu mittaristo

Laatukontrollin (quality control, QC) avulla sananmukaisesti kontrolloidaan tuotteen laatua vertaamalla lopputuotosta ennalta asetettuihin tuotannon tai toiminnan tavoitteisiin tai standardeihin. Pääpaino on virheellisten suoritteiden erottamisessa virheettömistä (Morgan & Everett 1990, 24). Laatukontrolli on siis peräisin teollisuudesta ja laatukontrollin soveltaminen esimerkiksi palveluihin ja koulutukseen on nykyisin vaikeaa, koska näillä aloilla virheet pyritään eliminoimaan etukäteen.

Koulujen toiminnasta on löydettävissä laatukontrolliin rinnastettavia toimintatapoja: Koepapereissa oppilaan väärät vastaukset seulotaan oikeista. Koenumero muodostuu oikeiden ja väärien vastausten suhteesta ja arvio oppilaan opinnoissa edistymisestä tehdään tältä pohjalta. Perusopetuslaissa (628/1998) kontrollin näkökulmaa on pyritty keventämään vuoden 1985 peruskoululakiin verrattuna. Perusopetuslaki korostaa niin oppilaan kuin koulun itsearviointitaitoja ja opettajien antaman kirjallisen palautteen asemaa oppimisen edistäjänä. Myös todistukset voivat perustua oppilaan ensimmäisten kouluvuosien ajan

oppilaan oppimisen arviointiin sanallisesti numeroarvioinnin sijasta.

Laadunvarmistaminen

Toisen maailmansodan jälkeen Japanissa siirryttiin kohti nykyaikaista laatuajattelua. Japanilaisilla teollisuustuotteilla ei ollut kovin hyvä maine, ja japanilaiset alkoivat työskennellä kaikin tavoin maineensa korjaamiseksi. Yhdysvalloissa vähälle huomiolle jääneet taloustieteilijät Juran ja Deming kutsuttiin Japaniin, jossa teollisuustuotannon laadun tason kohottaminen käynnistyi noudattaen heidän oppejaan. Alun perin Deming lähestyi laadunvarmistusta ja tuotantoprosesseja teknisestä näkökulmasta. Laatukontrollin sijaan japanilaiset pyrkivät hallitsemaan tuotantokustannuksia järkeistämällä tuotantoprosessejaan (taulukko 5) ja hallitsemalla prosesseja tilastollisesti (SPC). Kustannustehokkuutta saatiin aikaiseksi pienentämällä puutteellisesta laadusta aiheutuvia kustannuksia systemaattisella prosessien kehittämisellä. Laadun ja taloudellisen hyödyn yhteys vahvistui (Biaudet & Virtanen 1991, 7), jolloin alkoi laadunvarmistuksen aikakausi.

TAULUKKO 5. Prosessien laadun ohjausmenetelmät (Kells 1992, 18)

LAADUN	OHJAUSJÄRJESTELMÄ	
Laadunvarmistus	Raportoi julkisuuteen, valtiolle ja asiakkaille	
Laadunvarmistus	Varmistaa sisäisten ohjausjärjestelmien toimimisen	Meta-evaluaatio
Laadunvarmistus Laadun arviointi Laatukontrolli	Arvioi lopputuloksia suhteessa tarkoituksiin, standardeihin tai normeihin	Tulosvastuu/ tilivelvollisuus
Laadun arviointi Laatukontrolli	Arvioi panoksien sopivuutta ja projektien ja palveluiden toimivuutta niiden pohjalta tehdään tarvittavat muutokset	(Evaluaatio)
Laatukontrolli		
Laatukontrolli	Muutokset johtajan, sisäisten strategioiden ja ulkopuolisen arvioinnin paineesta	

Joukko suomalaisia tutkijoita (Voutilainen ym. 2001) on todennut laadunvarmistamisesta, että sen avulla ei ”kurkotella ’taivaisiin’, vaan vaatimusten mukaisten tuotteiden aikaansaamisen turvaamiseen” (emt. 12.) Toisin sanoen pyritään takaamaan, että tuote on asiakkaan vaatimusten mukainen. Tuotanto- tai palveluprosessi pyritään järjestämään siten, että haluttu lopputulos saavutetaan ennalta sovituilla ohjaus- ja kehittämismenetelmillä (Sohlo 2000). Jos laatukontrollin avulla pyritään siis etsimään valmiista tuotteista virheitä, laadunvarmistuksessa nämä virheet pyritään eliminoimaan ennalta ja tuotteen tai toiminnan taso pyritään saavuttamaan suunnittelun ja järjestelmällisten toimenpiteiden avulla. (Biaudet & Virtanen 1991, 12; Morgan & Everett 1990, 24-25; Kells 1992, 18.) Laadunvarmistusta käytetään yleisesti esimerkiksi korkea-asteen koulutuksessa (Morgan & Everett 1990; Kells 1992; Cuttance 1994; Segers & Dochy 1996; Sohlo 2000).

Kokonaisvaltainen laadunhallinta (TQM)

Deming korosti johtamisen ihmisläheisyyttä, ja työntekijöiden osaamista ryhdyttiin kunnioittamaan ja hyödyntämään yrityksen menestystekijänä. Kontrollin ja ulkoisen varmistamisen sijaan uskottiin, että jokainen työntekijä haluaa tehdä parhaansa (Martin 1993; Byrnes & Corensky 1994; Cuttance 1994). Useiden laatuteorioiden yhteissummana syntyi kokonaisvaltainen laadunhallinta (TQM) (Martin 1993, 10). TQM:n lähtökohdaksi muodostui koko organisaation toimivuus ja asiakaslähtöisyys. Enää ei keskitytty etsimään virheellisiä tuotteita, vaan tarkoituksena oli löytää prosessien heikkoudet ja taloudelliset ongelmat, poistaa ne ja kehittää prosesseja pysyvästi paremmiksi (Järvelin ym. 1992; Hakkarainen 1995; Lau & Anderson 1998). Laadunhallinta (taulukko 6) etenee siten, että T → *koko* (total) organisaatio sitoutuu laatuun, Q → asiakkaan tyytyväisyyden innoittamana *laatua* (quality) kehitetään jatkuvasti. Laun ja Andersonin (1998, 87-89) mukaan laadunhallintaprosessi epäonnistuu usein tässä vaiheessa, koska organisaation laadun määrittelyä ja asiakkaan tarpeiden tunnistamista ei seuraa M → ylimmän johdon strateginen työskentely laadun saavuttamiseksi, vaan laadun kehittäminen jätetään yksin työntekijöiden vastuulle.

TAULUKKO 6. Kokonaisvaltaisen laadunhallinnan (TQM) keskeisimmät osat (Lau & Anderson 1998, 88)

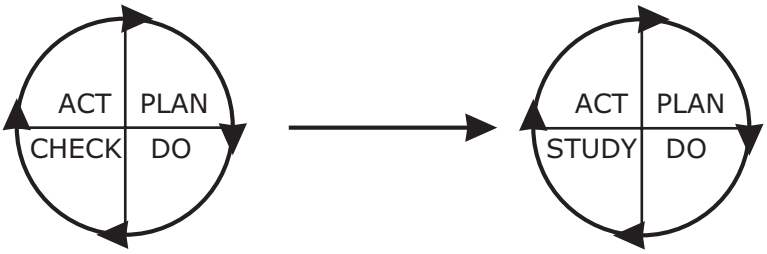
KOKONAIS-VALTAINEN	LAADUN	HALLINTA
1. Vaatimus henkilökunnan osallisuudesta ja tiimityöskentelystä	1. Asiakaslähtöinen (sisäiset ja ulkoiset)	1. Vaatimus ylimmän johdon sitoutumisesta
2. Jokainen kehittää käsitystään laadun omistamisesta	2. Painopiste jatkuvassa kehittämisessä	2. Yrityksen tarkoituksen ja arvojen vakiinnuttaminen
3. Koskettaa yrityksen jokaista tasoa ja toimintoa	3. Tekninen kysymys: taitojen ja tiedon opetteleminen	3. Kriittinen johtajuus
4. Sovelletaan systeemiajattelua	4. Ihmisläheinen kysymys: rohkaisu innovaatioihin	4. Tarvittavat muutokset organisaation kulttuuriin

TQM oli yksi johtamisteoreettinen muoti-ilmiö (Lau & Anderson 1998, 87), jota ei liene sovellettu suomalaisiin peruskouluihin. Kokonaisvaltaista laadunhallintaa on käytetty esimerkiksi Yhdysvalloissa alaasteilla oppimisprosessien kehittämisvälineenä 1990-luvun alkupuolella (Abbott 1997, 106-107). Oppilaat opetettiin ymmärtämään oppimisprosesseja, hallitsemaan ja arvioimaan opiskeluaan. Oppimisprosessista pyrittiin tekemään yhteinen prosessi, jossa oppilaat ymmärrettiin asiakkaina, joilla oli oikeus osallistua oppimisprosessiin täysivaltaisina jäseninä. Abbottin (1997) mukaan laadukas oppimiskokemus muodostuu sekä konstruktivistisista että behavioristisista oppimistilanteista.

Demingin ympyrä

Yksi tunnetuimmista laadunhallinnan työvälineistä on ns. Demingin ympyrä (kuvio 4), joka tunnetaan myös PDCA-nimellä (Deming 1993; Byrnes, Corensky & Byrnes 1994, 10; Morgan & Murgatroyd 1994, 37; Clarkson 1995, 85). Demingin ympyrä on sovellus Shewhartin 1950-luvulla kehittämästä taloustieteellisestä teoriasta. Deming huomasi, että teollisuudessa, koulutuksessa ja päätöksenteossa toimi-

taan olettaen, että kaikki ihmiset ovat samanlaisia. Oppimisen, työskentelyn, tuntemisen ja elämisen erilaisuudet kielletään. (Deming 1993, 111, 135.) Ehkäpä tämä oli Demingillä mielessä, kun hän sovelsi PCDA-ympyräänsä kohti oppimisen ja kehittämisen kehää.



Kuvio 4. Demingin ympyrä; PDCA-kehä oppimiselle ja kehittämiselle (Deming 1993, 135)

PDCA-laatuympyrä soveltuu hyvin koulujen laadunhallinnan työvälineeksi. Koulun laatutyö aloitetaan suunnitelman (plan) laatimisella. Kouluissa laaditaan lukuvuosittaiset suunnitelmat, joiden pohjalta kouluvuosi käytännössä toteutetaan (do). Opettajat toteavat usein, että ”ainahan me olemme arviointia [assessment] tehneet”. Arvioitu on, tehty hieman itsearviointia, mutta arviointi on ollut oppilaiden opintomenestyksen arviointia eikä kohteena ole ollut koulun toiminta, tavoitteiden ja toimintatapojen dokumentoitu arviointi. Koska arviointia tehdään kehittämistä varten (Rajanen 2000, 18), väliarviointi (check) tulee suorittaa siinä vaiheessa kouluvuotta, jolloin koulun toimintaan voidaan vaikuttaa. Arvioinnin pohjalta tehdään tarvittavat korjaukset (act) ja toteuttamissuunnitelma (plan).

Demingin toinen koulupuolen laatusovellus on koulutuksen jatkuva laatu (Continuing Quality of Education, CQE), jonka tarkoituksena on edistää koulutusprosesseja. Koulutuksen jatkuva laadunkehittäminen toteutuu a) korostamalla yksilöiden suoritusta osana prosesseja ja b) hyödyntämällä tilastollisia tietoja yksilöiden lopputuloksista (Gartner 1993, 149). Demingin teorioita on kokeiltu luokkatyöskentelyssä (Gartner 1993; Byrnes & Corensky 1994) ja työyhteisöissä. Glasser (1994, 18-24) on tarkastellut työyhteisöä Demingin ajatusten näkökulmasta ja päätynyt tiivistämään Demingin laadun nel-

jätoista askelta viideksi pääperiaatteeksi. Glasser korostaa kannustavan ja luottavaisen ilmapiirin merkitystä. Toiseksi hän toteaa, että työntekijöiltä tulisi odottaa vain merkityksellistä toimintaa ja siten parasta mahdollista työtulosta. Neljänneksi Glasser korostaa johdon asemaa jatkuvan arvioinnin ja kehittämisen aikaansaajana. Lopuksi Glasser toteaa vain hyvin tehdyn työn tuovan tyydytystä tekijälleen.

Suhteellinen laatu

Suhteellisesta laadusta voidaan puhua silloin, kun samankaltaisten toimintojen tai instituutioiden laatua arvioidaan ja arvioinnin pohjalta toiminnot tai instituutiot asetetaan arvojärjestykseen (Kells 1992, 17; Cuttance 1994, 99). Koulutusalalla yliopistojen arviointineuvosto on arvioinut eri yliopistojen suhteellista laatua nimeämällä vuosittain laatuyksikköjä. Kun laadunvarmistamiseen liitetään henkilöstön sitouttaminen ja jatkuva kehittäminen, voidaan alkaa puhua laadunhallinnasta (quality management, QM). Vastaavasti laadun kehittämisellä ymmärretään prosessin tiettyyn osaan kohdistuvia määriteltyjä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on parantaa tai tehostaa sen vaikuttavuutta prosessissa (Morgan & Everett 1990, 24).

Henkilökohtainen laatu osana kokonaisuuden laatua

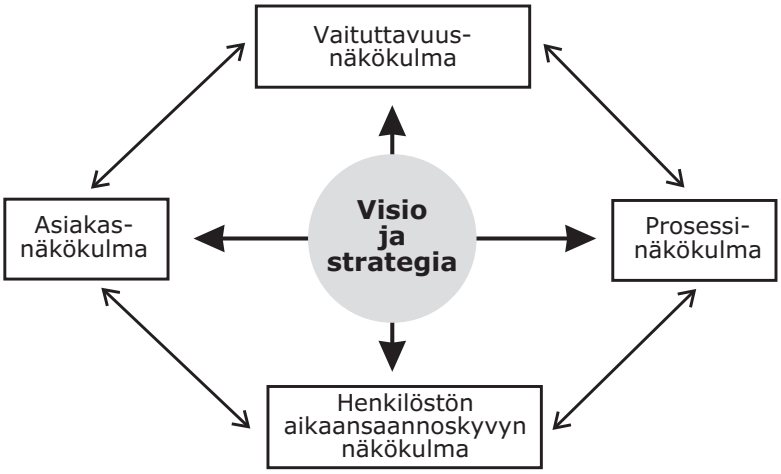
Deming on todennut, että ”laadukkuus kärsii, jos se pysyy samana; laadukkuutta voidaan ylläpitää vain jatkuvan kehittämisen kautta” (Glasser 1994, 17-18). Laadukkaat prosessit tuottavat tasokkaita lopputuloksia, jotka vastaavat asiakkaiden odotuksia (Cuttance 1994, 103; Silén 1997, 13). Nykyisin laatu liitetään harvoin vain standardeihin tai tuotteen kontrolliin, sillä laadun hallinnasta on tullut osa koko tuotantoprosessia, oman työn kunnioittamista ja oman ammattitaidon ylläpitämistä (Teollisuustieto 1997, 7). Laadukkaita tuotteita voi syntyä vain hyvinvoivissa ja kehittyvissä organisaatioissa (Helakorpi 1997, 34, 35). Työyhteisön kehittämistä korostavassa laatuajattelussa painopiste on siirtynyt yksittäisen suoritteen arvioinnista henkilökohtaiseen kokonaisvaltaisen laadun kokemiseen ja tuottamiseen. Yksittäisen suorituksen merkitys kokonaisuuden laadulle on merkittävä. Henkilökohtaisen laadun korostamisen katsotaan johtavan entistä laadukkaampiin työprosesseihin ja parantavan lopputuotteen laatua (Helakorpi 1997, 34; Lecklin 1997; 26). Väite, jonka mukaan laatu on muodos-

tunut organisaatioiden ja systeemien toimintojen kaiken kattavaksi kokonaisvaltaiseksi yläkäsitteeksi, pitänee paikkansa (Huuskonen ym. 1997, 28).

Kaksituhattaluvulle siirryttäessä laatuajattelussa lähdettiin henkilökohtaisen laadun merkityksestä: on tärkeää voimaannuttaa (empowerment) henkilöstö tietoiseksi oman työpanoksensa merkityksestä tuotantoprosessien laadukkuudelle. Kondan (1997, 361) mukaan sitouttaminen onnistuu kahdella ehdolla: työn tavoitteet ovat selkeästi asetetut ja työntekijöille annetaan mahdollisimman suuri vapaus valita keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Koulutusalalla voimaantumisorientaatiosta on kokemusta esimerkiksi Yhdysvalloista, jossa on toteutettu Accelerated School Project (ASP) -projekti, jonka tarkoituksena oli erityisoppilaiden/riskirajalla olevien oppilaiden kehityksen nostaminen ns. normaalien oppilaiden tasolle hyödyntäen yhteistoiminnallisia työskentelytapoja ja arviointia (Levin 1996, 50). Suomalaiset koulut ovat voimaantumisorientoituneita: opetusta ohjaa opetussuunnitelman tavoitteet ja opettajilla pedagoginen vapaus näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tasapainotettu mittaristo (BSC)

Laadunhallinnan ja strategisen johtamisen uusin suuntaus on tasapainotettu tuloskortisto (Balanced Score Card, BSC) tai tasapainotettu mittaristo (Kaplan & Norton 1996; Lumijärvi 2000). Tuloskortisto painottaa strategian ja vision selkeyttämistä, syy-seuraus-suhteiden selvittämisestä, mittareiden tunnistamista ja määrittämistä. Mittarit tukevat päätöksentekoa ja ohjausta. (Kaplan & Norton 1996, 10-11; Voutilaisen ym. 2001, 211.) Lumijärvi (2000, 9) vastaavasti toteaa, että tuloksellisuuden mittaamisessa yhdistetään tuloslaskenta laadullista ja inhimillistä kehitystä kuvaaviin mittareihin. Lähtökohtana ovat organisaation visio tulevaisuudesta ja strategiset linjaukset (kuvio 5), sillä yrityksen näkökulmasta oleellisinta on saavuttaa hyvä tulos. Tulosta voidaan tarkastella neljästä talouden, asiakkaan, prosessien ja henkilöstön näkökulmasta. (emt. 200, 11-12.)



Kuvio 5. Kunnan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat (Lumijärvi 2000, 12)

Tasapainotettua mittaristoa on sovellettu kunta-alan tuloksellisuusarvioinneissa 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Kunnan palvelujen arvioinnin ja kehittämisen lähtökohtana on kunnan strategia ja siihen liittyvä suunnittelu. Mittariston rakentaminen perustuu neljään ydinkysymykseen alkaen henkilöstön aikaansaannoskyvyn tunnistamisesta edeten prosessien sujuvuuden ja taloudellisuuden sekä asiakaslaadun ydinalueisiin. Lopuksi tarkastelun kohteena ovat strategian ja vision näkökulmasta vaikuttavuuden ydinalueet. Kaikkiin ydinalueisiin liitetään mittaaminen ja menestystekijöiden löytäminen siten, että ydinalueiden arvioimisessa mikään osa ei yksinään hallitse arviointiprosessia. (Lumijärvi 2000, 34.)

Edellä esitetyn laadunhallinnan näkökulmien perusteella voidaan todeta, että laadulla ymmärretään prosessien ominaisuuksia ja systemaattista kehittämistoimintaa. Laadun vaalimiseksi ja parantamiseksi on niin liike-elämässä kuin koulutuksessa laadittu lukuisia teorioita ja menetelmiä, joilla kaikilla on yhteinen päämäärä, organisaation menestyminen. Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena selvittää, miten kunnan poliittis-hallinnolliset toimijat määrittelevät koulun laadun ja miten heidän mukaansa laatua voidaan arvioida ja kehittää. Empiirisessä aineistossani voin hyödyntää erityisesti uusimpia laadunvarmistamiseen ja kehittämiseen liittyviä periaatteita, koska näitä teorioita

voidaan parhaiten soveltaa koulutukseen.

Tarkoituksenani ei ole määritellä koulutuksen laatua historiallisesta näkökulmasta vaan selventää laadun käsitettä peruskoulujen 1 – 6 luokkien yhteydessä. Tutkimustehtävän selventämiseksi on tärkeämpää luoda poikkitieteellinen kuva laadusta aikaperspektiiviin sidotun kirjallisuuskatsauksen sijaan. Arvioinnin traditiosta löytyy mm. Laukkaselta (1996, 1998) sekä Vuorenmaalta (2001) tutkimuksia. Laadun historiasta ja laatufilosofian kehittymisestä ovat tehneet laajoja tutkimuksia Suomessa mm. Lillrank (1990, 1998a), Silén (1998, 2001), Tuominen, Lillrank ja Tuurna (2000), Turtiainen (2000), Tuurala (1998), Vaso (1998), Åhlberg (1996; 1997) ja muualla muun muassa Juran (1992), Deming (1993), Kolarik (1995), Prescott (1995), Reeves ja Bednar (1994), Sallis (1996) ja Stammis (1996). Siksi totean, että tutkimustehtävän näkökulmasta ei tässä yhteydessä ole tarpeen paneutua syvemmin laadun historiaan tai sen eri suuntauksiin ja painotuksiin. Sen sijaan tutkin seuraavaksi lähemmin suomalaisten yritysten työntekijöiden, julkisen sektorin teorioiden ja koulutussektorin laadun ymmärtämistä.

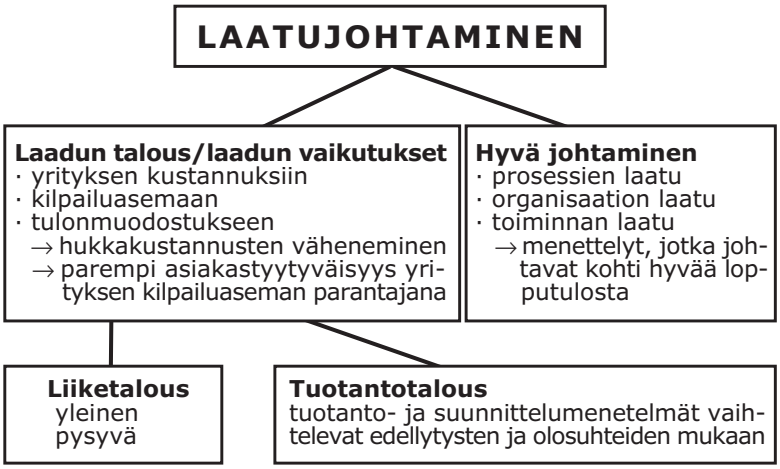
3.2 Suomalaisia laatukäsityksiä 1990-luvulla

Laadun historia osoittaa, miten laatuteoriat ovat kiertäneet teollisuustuotannosta palvelujen kautta osaksi julkisia palveluja ja siten myös koulutusta. Ymmärtääkseni ja luodakseni kehykset koulutukseen liittyvälle laatuajattelulle, tarkastelen minkälaisia laatukäsityksiä suomalaisessa yhteiskunnassa, niin yrityspuolella kuin julkisissa palveluissa on viime vuosina ollut. Yritysmaailman käsitteet voivat tuntua ensin etäisiltä, koska liike-elämässä käytetty termistö poikkeaa kasvatustieteellisestä käsitteistöstä varsin paljon. Osa opettajista vastustaa taloustieteellisen käsitteistön käyttämistä kouluissa (vrt. Syrjäläinen 1997), mutta tämän tutkimuksen näkökulmasta on avartavaa tarkastella laatua ilmiönä monitieteellisestä näkökulmasta.

3.2.1 Yrityselämän laatukäsitysten sopivuus kouluihin

Suomalaisessa liike-elämässä laadun merkitys yrityksen menestykselle on tunnustettu jo 1980-luvulla, ja 1990-luvulla yritysten eri osa-

puolten käsitykset laadusta on kartoitettu jo varsin tarkkaan. Esimerkiksi Savolainen (1997) on tutkinut laatujohtamisideologian kehkeytymisprosessia suomalaisissa perheyrityksissä, Tuominen, Lillrank ja Tuurna (2000) ovat kartoittaneet suomalaisten yritysten laatukäsityksiä 1990-luvun loppupuolella ja Kekäle, Repka, Mathew, Ueno, Pereira ja Silva (2000) suomalaisyritysten laatuasenteita sekä käytännön sovellutuksia. Tuomisen ym. (2000) mukaan laadun semiotiikkaa selitetään tavaran tai palvelun toteutuksen virheettömyytenä ja asiakkaan kokemuksena saamastaan tavarasta, palvelusta, tiedosta tai niiden yhdistelmästä. Laadun johtaminen kohdistuu yrityksissä sekä talouteen että johtamiseen (kuvio 6).



Kuvio 6. Laadun periaatteet (Tuominen, Lillrank & Tuurna 2000, 13)

Vulkon (2001) mukaan koulujen ja yritysten eroavuudet ovat nykyisin vähentyneet, kun kouluille on asetettu tehokkuus- ja laatukriteereitä. Kouluja tarkastellaan yleensä pedagogisen ja hallinnollisen johtamisen näkökulmasta (emt. 65, 68), eikä koulujen toimintakulttuuriin ole kuulunut systemaattinen laatujohtaminen. Silti koulujen toimintaa voidaan tarkastella analogisena yritysten kanssa: koulujen välinen kilpailu oppilaista on viime vuosina lisääntynyt ja vaatimukset tilivelvollisuuteen kasvaneet. Hallinnollinen (talous ja tehokkuus) johtaminen on ollut korostuneessa asemassa. Pedagoginen johtaminen (vaikuttavuus ja laatu), joka kohdistuu opetuksen, kouluyhteisön sekä tukipalveluiden kehittämiseen on ollut toissijaista.

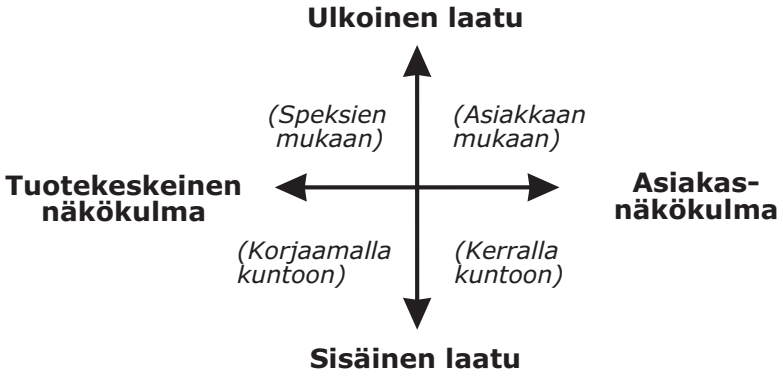
Liiketaloudellisesti tarkasteltuna laatu nähdään pysyvänä ja yleisenä käsitteenä. Tuotantotaloudessa keskeistä on tunnistaa vaihtelevat olosuhteet ja edellytykset tuotanto- ja suunnittelumenetelmien toteuttamiseksi. (Tuominen ym. 2000, 11, 13.) Johtaminen pitää sisällään prosessien organisaation ja toiminnan laadun. Pyrkimyksenä on löytää menettelyt, jotka johtavat laadukkaaseen lopputulokseen. Suomalaisissa yrityksissä ”laadun maailmankuva”, kuten Tuominen ja muut sitä kutsuvat, ja johtamiskäytännöt muodostavat organisaation laatukulttuurin, joka ilmenee yhteisenä arvomaailmana, toimintatapoina ja tyyleinä. Hautamäen (1995, 16) mukaan yrityskulttuurilla tarkoitetaan ”yrityksen henkilöstön yleisesti hyväksymää uskomusjärjestelmää, jonka perustana ovat ihmisen fyysiset ja sosiaaliset tarpeet”. Hän yhdistää yrityskulttuurin henkilöstön kognitiivisiin malleihin. Kun organisaation toiminnalle ei ole määriteltävissä selviä laatustandardeja, korostuu organisaation laatukulttuurin asema. Näin voi olettaa myös kouluissa tapahtuvan. Työn suorittajilla ja organisaation johtajilla on erilaiset näkemykset laadusta ja siten myös koulu- ja laatukulttuurista.

Yrityksissä asiakastyytyväisyys nousee keskeiseksi laadun ominaisuudeksi. Johtajat ja toimihenkilöt selittävät laatua työntekijöitä useammin asiakastyytyväisyyden kautta. Kekäle ym. (2000) ovat havainneet, että suomalaiset yritykset suosivat asiakaskeskeisiä laatutyövälineitä, kuten asiakastyytyväisyysmittauksia, voimaantumisorientaatiota, strategisia katsauksia ja aktiivisia asiakaskontakteja. Yrityskulttuuriin eivät juuri kuulu vertaisarvioinnit, laatukontrolli eikä yleisenä tapana ole palkita työntekijää hyvän laadun suorittamisesta. Palkitseminen on vierasta myös julkiselle sektorille ja kouluille. Toisaalta mestariperinteeseen liitetty ammattiylpeys, ja oman työn laadukkuus koetaan tuotantoprosessissa tärkeimpänä työntekijän henkilökohtaisen laadun määritteenä. Tämä korostaa itsearvioinnin asemaa. (Kekäle ym. 2000, 47; Tuominen ym. 2000, 91, 94-96.)

Glasserin (1994, 18-24) mukaan kannustava, lämmin ja luottavainen työilmapiiri kannustaa hyvään työskentelyyn. Työssä keskitytään vain olennaisiin ja hyödyllisiin työtehtäviin ja työntekijöiltä odotetaan vain parasta työsuoritusta. Olennaisiksi tekijöiksi yrityksissä nousivat tiedottaminen laadun tasosta, yhteistyön tehostaminen asiakkaiden kanssa ja työntekijöiden ammattitaidon kehittäminen. Johtajalla on siten keskeinen asema henkilöstön innostajana. Vulkon (2001, 73) mukaan koulujen johtajuus on muuttunut byrokraatista asiantuntijayhteisön vetäjäksi. Erääksi laadun parantamispyrkimykseksi voi tulki-

ta Perusopetuslain 3§:n velvoitteen opetuksen järjestämisestä yhteistyössä kotien kanssa (Perusopetuslaki 628/1998). Mutta Tuomisen ym. (2000) tutkimuksessa työntekijät kokivat johtoa ja toimihenkilöitä useammin laitehankintojen parantavan toiminnan laatua. Yritysten laadun kehittämishankkeiden haasteeksi nousee siten johtajien taito yhdistää yksilökeskeinen laatuajattelu organisaation yhteiseksi päämääräksi. (emt. 91, 97, 101.)

Lopuksi esitän Tuomisen, Lillrankin ja Tuurnan (2000, 98) tutkimuksesta laadun käsityksistä muodostetun nelikentän (kuvio 7). Laatua lähestytään yhdistämällä siihen mitä- ja miten-kysymykset. Yrityksen laatu muodostuu akselilla tuotekeskeisyys-asiakaskeskeisyys. Tuotteen ulkoinen laatu muodostuu toimintaohjeiden (speksien) noudattamisesta ja sen sisäistä laatua voidaan muokata tuotantoprosessin aikana esimerkiksi korjaamalla tuotetta siten, että se vastaa haluttua lopputulosta. Jos laatua tarkastellaan ulkoisen laadun ja asiakkaan näkökulmasta, muodostuu laadukkuus asiakkaan tarpeiden tyydyttämisestä. Sisäisessä laadussa lähtökohtana on, että asiakas saa ensimmäisellä kerralla sitä, mitä haluaa.



Kuvio 7. ”Mitä” (tuotenäkökulma vs. asiakasnäkökulma) ja ”miten” (sisäinen laatu vs. ulkoinen laatu) -käsitysten nelikenttä (Tuominen, Lillrank & Tuurna 2000, 98)

Tutkimukseni empiirinen osuus rakentuu Tuomisen ym. tutkimuksen kaltaiselle tutkimusasetelmalle - tarkoitus on vastata samoihin kysymyksiin laatukäsityksistä perusopetuksen yhteydessä. Tutkimukseni kohteena ovat kolme Tuomisen ym. tutkimukselle analogista ryhmää:

poliittiset päättäjät (johtajat), virkamiehet (keskusjohto) ja opettajat (työntekijät). Lähestyn tutkimusongelmieni määrittelyä tarkastelemalla seuraavaksi laadun käsitettä (”mitä”) julkisten palvelujen näkökulmasta ja sitä, ”miten” se ilmenee koulutuksessa erityisesti perusopetuksessa.

3.2.2 Laadun hallinnan ymmärtäminen julkisissa palveluissa, esimerkkinä koulutuspalvelut

Tutkimuksessani laatua käsitellään koulutuksen ja erityisesti yleissivistävän koulutuksen näkökulmasta. Yhteiskunnallinen laatu sisältää opetuksen ja kasvatuksen laadun (Savolainen 1998, 6). Voidakseni selittää laadun käsitettä tästä perspektiivistä, on tarpeen selvittää ensin, miten laadun käsitettä voidaan lähestyä muiden tieteenalojen laatuteorioista sekä miten laatu ymmärretään julkisissa palveluissa.

Normitukseen perustuva laadun varmistaminen

Julkisten palvelujen laadukkuus on pyritty perinteisesti varmistamaan lainsäädännöllä ja valvonnan ja kontrollin avulla. Laatu on ymmärretty ominaisuutena, jota voidaan tarkastaa: onko laatua vai ei? On ymmärrettävää, että varsinkin koulutuksessa keskitetyn koulutuspolitiikan aikoihin keskushallintovetoinen tarkastustoiminta vastasi politiikkojen ja kansalaisten tarpeeseen saada tietoa järjestetyn koulutuksen laadusta. Koska oli tarkastettu, koulun täytyi olla laadukas. Tarkastustoiminta tuki lähinnä hallintoa - koulujen todelliseksi kehittämisvälineeksi siitä ei ollut.

Koulutarkastajajärjestelmä lopetettiin jo 1980-luvulla, ja nykyisin lääninhallitusten sivistysosastojen tarkastajat lähinnä toimivat apuna kuntien omassa laadunvarmistustoiminnassa antamalla informaatio-ohjausta. Toisaalta laatukontrollin ja jälkikäteisarvioinnin muotoja on koulutusalalla edelleen olemassa. Esimerkiksi hallinto-oikeudet ja läänihallitukset käsittelevät kouluja koskevat kantelut ja valitukset. Jos kanteluita ja valituksia katsotaan toisesta näkökulmasta, huomataan niiden olevan hallinnon, hallintomenettelyn ja päätösten sisällön ja laillisuuden laadun kontrollointia. Laadun varmistamisen valitus- ja kantelumenettelyn kautta on tavalliselle kansalaiselle liian järeä keino ohjata kunnallista koulutuspolitiikkaa. Voisiko kunnan tarkastuslautakunnalle ajatella siirrettäväksi joitakin kouluja koskevia valitusasioi-

ta nykyisten valitusviranomaisten sijaan?

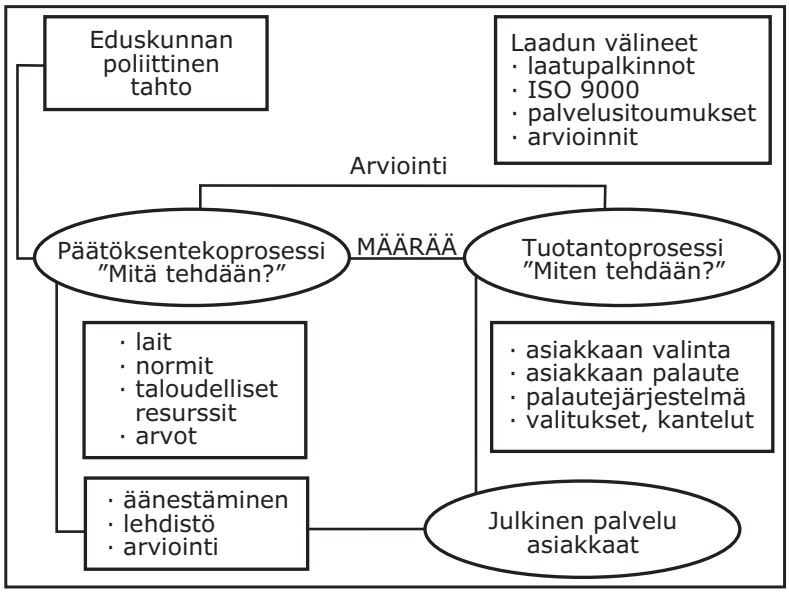
Normiohjaukseen perustuva julkisten palvelujen laadukkuus muodostuu kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista samoin kuin julkisten yhteisöjen velvollisuuksista suhteessa kansalaiseen. Normituksen kautta pyritään siten takaamaan ennalta määrätyn tasoinen laatu kansalaisille (Biaudet & Virtanen 1991, 12; Cuttance 1994, 100, 102) ja vastaamaan esimerkiksi oppivelvollisuusikäisten lasten sivistyksellisiin tarpeisiin. Laatua pyritään hallitsemaan eri tavoin, esimerkiksi asettamalla normeja palveluille ja arvioimalla peruspalvelujen toteutumista, saavuttamista jne. Erityislainsäädäntöön, kuten perusopetuslakiin (638/1998), on kirjattu laadullisia, asiakaslähtöisiä tavoitteita ja oikeuksia. Yksittäisinä esimerkkeinä perusopetuslain mukaan oppilaalla on oikeus saada edellytystensä mukaista opetusta tai oppilaalla on oikeus tuki- ja erityisopetukseen. Ilman näitä ennakoivia toimenpiteitä voisi monen nuoren perusopetuksen oppimäärä jäädä suorittamatta.

Laadunvarmistamisessa virheiden ja huonon laadun estäminen on keskeisessä osassa. Koulutuksen laadukkuutta ei voida standardein tai kontrollin avulla varmistaa, koska opetus- ja oppimisprosesseissa molemmat osapuolet ovat inhimillisiä toimijoita ja sinällään arvaamattomia. Perinteiset laadunvarmistamisen menetelmät yksittäisinä toimintoina eivät välttämättä riitä yksilöiden näkökulmasta. Koulutuksen laadun tulisikin perustua kokonaisvaltaiseen laadunhallintaan (esim. TQM) ja systemaattiseen tasapainotettuun tuloksellisuusarviointiin (esim. BSC), jossa on huomioitu koulujen erityispiirteet.

Kokonaisvaltaisen laadunhallinnan tarkoituksena on tehostaa taloudellisesti ja toiminnallisesti tuotantoprosesseja. Tasokkaat prosessit tuottavat taloudellisesti tasokkaita lopputuotteita, koska prosessien sisällä on vähemmän hävikkiä valmistus- tai palveluprosessiin liittyvän sitoutumisen takia (Cuttance 1994, 103). Koulutus kohtasi taloudellinen rationalismin 1990-luvulla (Yarrow & Millwater 1994, 258), ja Suomessa se näkyi esimerkiksi siten, että kuntien taloudellisen ahdingon vuoksi opettajia lomautettiin muiden kuntatyöntekijöiden tavoin. Samanaikaisesti puhuttiin julkisten palvelujen laatustrategioista. Miten kuntien sanat ja teot laadunhallinnasta muka kohtasivat toisensa? Opettajia ei pyritty sitouttamaan entistä enemmän opetus-oppimis -prosesseihin. Erityisesti koulutuksessa olisi odottanut, että vaihtoehtoisia toimintatapoja olisi kehitetty vastapainoksi kouluihin kohdistetuille supistustoimille.

On vaikea sanoa, kumpi 1990-luvulla vaikutti enemmän koulujen

arvioinnin uuteen tulemiseen, päätöksenteon hajauttaminen vai laatuajattelun omaksuminen julkishallinnossa. Hajautetussa koulutuksen päätöksentekojärjestelmässä ja profiloituneiden koulujen maailmassa koulujen väliset opetussuunnitelmalliset eroavuudet voivat muodostua suuriksi, ja yleiset, yhteisiksi koetut arvot katoavat (Linnakylä 1998, 176). Liike-elämän ja palvelualueen laatujohtaminen oli muovautunut 2000-luvulle siirryttäessä koulutuksessa arviointijohtamiseksi. Toisaalla julkisia palveluja vapautettiin markkinavoimien kilpailulle, ja johtamiskulttuuriin pyrittiin omaksumaan yksityissektorin toimintamalleja (Seppänen 1999, 32; Doig & Wilson 1998, 269, 271). Asiakaslähtöisyys, sitoutuneisuus, tehokkuus, arviointi ja vaatimus jatkuvasta kehittämisestä olivat uudenlaisia vastauksia yhteiskunnan poliittis-hallinnollisen organisaation tehottomuuden ongelmiin. Erityisesti Valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto (1998) toimivat promoottoreina kuntien tietoisessa laatutyöskentelyssä laatiessaan "Julkisten palveluiden laatustrategian" (kuvio 8).



Kuvio 8. Julkisten palveluiden laatustrategia (Valtiovarainministeriö & Suomen Kuntaliitto 1998, 6)

Kuviossa 8 esitetty julkisten palvelujen järjestämistä koskeva päätöksentekoprosessi on sovellettavissa kuntien kuvaamiseen. Valtuusto edustaa kunnan poliittista tahtoa ja päättää esimerkiksi kunnan koulutuspoliittisista tavoitteista. Valtuusto ohjaa koulutuslautakuntaa päättämään tuotantoprosesseista eli koulutuksen järjestämisestä. Asiakkaat, esimerkiksi oppilaiden huoltajat, saavat tietoa kuntansa kouluista ja niiden laadukkuudesta mm. paikallislehdistön kautta. Vanhemmat hyödyntävät koulujen laatimia palvelusitoumuksia tai mediasta saamaansa tietoa päättäessään lapsensa koulupaikasta. Kun kunnan toiminnassa kaikki ei tapahdu kuntalaisen mielestä laillisesti tai oikein, antavat he ensin palautetta opettajalle ja kouluun, koulutuslautakunnalle tai tekevät ääritapauksessa valituksia valtuustolle tai ylemmille viranomaisille. Havaintojeni mukaan valitukset ja kantelut perustuvat usein kuntalaisten ja koulutuksen järjestäjän erilaisiin näkemyksiin koulujen laadusta. Tutkimuksessani keskeisessä asemassa on päätöksentekoprosessin (mitä tehdään?) vaikutus tuotantoprosessiin (miten tehdään?). Näitä vaikutuksia voidaan selvittää arvioinnin avulla.

Julkishallinnossa laadunhallintaan liitetään yleisesti muutama perusajatus. Ensimmäiseksi organisaatiolla on oltava selkeä visio, toiminta-ajatus ja käsitys strategiasta, miten tuottaa haluamaansa palvelua. Toiseksi suorituskyvyn ylläpitämisessä hyödynnetään arvioinnin avulla saatua tietoa. Lopuksi laadunhallintaan liittyy nykyisten prosessien kehittäminen entistä paremmiksi ja siten laadun tason nostaminen. (Cuttance 1994, 103.) Kyseisiä elementtejä kuvataan organisaation laatukäsikirjassa. Laatukäsikirjassa määritellään myös haluttu lopputulos, sen laatu, arvioinnin ohjeet ja mahdollisia kehittämistoimenpiteitä (Vainio 1995, 201-202).

Julkisissa palveluissa 1990-luvulla ryhdyttiin laatimaan laatukäsikirjojen kaltaisia asiakirjoja kuten palvelusitoumuksia. Koulutuspalveluissa laatukäsikirjoja vierastetaan, vaikka laatukäsikirjan kaltaiset dokumentit, kuten opetussuunnitelmat, ovat toisaalta koulutuksessa arkipäivää. Koulukohtaiset opetussuunnitelmat voivat toimia koulun laatukäsikirjana edellyttäen, että ne sisältävät koulun toiminta-ajatuksen, vision, opetuksen tavoitteet, opetussuunnitelmallisen toimintaohjelman (strategian) ja oppilaiden arvosteluohjeet ja koulun arviointisuunnitelman. Jälleen kerran on havaittavissa taloustieteiden ja kasvatustieteiden termistössä sisällöllistä yhteyttä. Koulutuksessa on itse asiassa useita valmiita välineitä laadunhallintaa varten - termit ovat vain toiset kuin taloustieteissä, jonka johtamisteorioiksi laadunhallin-

ta mielletään. Koulutuksen keskusjohtoisesti hallinnoitu laatukontrolliperinne (koulutarkastajajärjestelmä ja sen lakkauttaminen) on tuonut koulutuspalvelut eri kautta samaan liike-elämän kanssa. Linkki käsitteiden yhtäläisyyden ymmärtämisen väliltä vain on puuttunut.

Organisaation laatufilosofia on yksilöllinen perustuen juuri sen organisaation asiakkaiden odotuksiin ja antamaan palautteeseen, asetettuihin tavoitteisiin ja toimintakulttuuriin (Lumijärvi 1988, 42; Järvelin ym. 1992, 10, 32, 41-44, 94). Työvälineet, tavoitteiden saavuttaminen ja edistyminen tulisivat olla jatkuvan arvioinnin kohteena, ja epäkohtien ilmetessä prosessia tulisi pyrkiä kehittämään kohti haluttuja lopputuloksia. Yhteiskunnassa suoritetaan harvoin makrotason arviointia palveluiden tavoitteiden saavuttamisesta. Toisaalta sisäasiaministeriön alainen peruspalvelujen arviointi on viime vuosina saanut enemmän julkista huomiota ja kasvattanut merkitystään. Oleellinen muutos julkisten palveluiden arviointiin tuli vuoden 1995 kuntalaissa, jolloin valtio siirsi itsehallintovaltaa kunnille. Itsehallinnon myötä kuntien vastuu palvelujen laadusta lisääntyi merkittävästi.

3.3 Katsaus koulutuksen laatua käsiteleviin tutkimuksiin

Katsauksessa koulutuksen laatua käsittelevään kirjallisuuteen voidaan nähdä laatututkimuksen tulleen koulutukseen yliopistojen ja korkeakoulujen (Astin 1982; Reynolds 1985; Reid, Hopkins & Holly 1987; Salisbury 1992, 1993; McGaw, Piper, Banks & Evans 1992; Bradley 1993; Harvey & Green 1993; Cuttance 1994; Sommerville 1996) sekä aikuiskoulutuksen (Vaso 1998) kautta. Koulupuolella Effective School (Hämäläinen 1988; Rymhs, Allston & Schulz 1993; Creemers & Scheerens 1994; Annala 1998) -tutkimukset voidaan nähdä pyrkimyksenä määritellä laadukas koulu. Toisaalta kasvatustieteen hallinto-organisatoriset tutkimukset muodostavat omia koulukuntiaan koulutuksen laadun selittämisessä: Effective School-teoriat, koulujen kehittämistutkimukset, koulutusindikaattorien raportoinnit, amerikkalaiset excellent school -tutkimukset, oppimistulostutkimukset jne. Voidaanko koulujen laatua, hyvyyttä, menestystä tai paremmuutta selittää ilman, että koulutuksen yhteydessä laatu ilmiönä ensin määritellään?

Pohdinnat koulutuksen ja koulujen laadusta ovat maailmanlaajuisia. Sen osoittaa kansainvälisten organisaatioiden, kuten OECD:n, kiinnostus aiheeseen (1989, 133). Suomessa koulutuksen laatukeskus-

telu avautui 1990-luvun alussa vallinneen taloudellisen laman myötä. Tällöin julkisille palveluille asetettiin vaatimuksia kustannustehokkuudesta ja samanaikaisesti koulutukselta odotettiin entistä parempia tuloksia ja laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Myös useimmat muutkin OECD-maat ilmaisivat huolestuneisuutensa kansallisten koulutusjärjestelmiensä laadukkuudesta. OECD:n kanta laadun määrittelyyn on sittemmin muuttunut, ja sen seurauksena 1990-luvulla aloitettiin INES-projekti. Hankkeen tavoitteena oli saavuttaa aikaisempaa rajatumpi määritelmä koulutuksen laadulle esimerkiksi laatimalla koulutukselle tunnuslukuja eli indikaattoreita. (Scheerens 1995, 19.) Annala (1998) on Suomessa yhdistänyt indikaattoreiden käytön koulujen tehokkuustutkimuksiin (Effective School Movement) sekä koulujen kehittämiseen (vrt. emt. 1998, 56-57, 76).

Laatujohtaminen on siis peräisin yritysmaailmasta, ja sillä tarkoitetaan yrityksen kokonaisjohtamista, johon kuuluvat käytännön menetelmät ja tekniikat, joiden avulla yrityksen toimintaa ohjataan ja valvotaan. Tämän kaltainen johtamisen näkökulma toimii teollisuudessa, mutta koulutuksessa inhimillisten prosessien ominaisluonteen takia ei voida käyttää samoja menetelmiä kuin teollisuudessa. (Segers & Dachy 1996, 119.) Joitakin laatujohtamiseen liittyviä teorioita on sovellettu koulutukseen, ja yksi suosituimmista teorioista on ollut kokonaisvaltainen laadunhallinta (TQM). Erityisesti Yhdysvalloissa ja Australiassa (Lookwood 1992; Bradley 1993; Martin 1993; Mc Gormick 1993; Morgan & Murgatroyd 1993; Murgatroyd & Morgan 1993: Greenwood & Gaunt 1994; Sallis 1996) TQM:a on kokeiltu sikäläisen perusopetuksen yhteydessä.

Suomessa kokonaisvaltaista laadunhallintaa ei ole siirretty yhtä innokkaasti kouluihin kuin liike-elämään. Åhlbergin (1997) näkökulma on ollut laadun jatkuvassa parantamisessa ja kestävän kehityksen periaatteiden siirtämisessä koulutukseen. Annala (1998) on ollut mukana Oulun kaupungin koulutuspalveluiden kehittämisprojektissa ja tutkinut koulujen tuloksellisuuden arvioimista indikaattoreiden avulla. Viime vuosina suomalaisissa kouluissa on sovellettu oppivien organisaatioiden teorioita (esim. Nikkanen 1998; Willman 2001).

Suomen laatupalkinnon sovellus kouluihin

Etelä-Suomen maaherra on osaltaan pyrkinyt edistämään koulujen ja oppilaitosten laadunhallintaa myöntämällä vuosittain Maaherran

laatupalkintoja. Oppilaitoksen laadun kehittämisen keinot ovat kunkin oppilaitoksen itsensä valittavissa. (Maaherran laatupalkintoraati 2000). Koska Suomen laatupalkintokriteeristön sovellutuksia on käytetty laajalti ammatillisessa koulutuksessa ja aikuiskoulutuksessa (Vaso 1998), on tarpeen tarkastella koulupuolen sovellusta Oppi & Laatu – hanketta tässä yhteydessä lyhyesti (vrt. Syrjäläinen 1997; Efektia 1998).

Laatupalkinnon mukaan koulutusprosessi jaetaan neljään osaan: menettelyyn, soveltamiseen, tuloksiin ja parantamiseen. Periaatteessa arviointi perustuu samoihin lähtökohtiin kuin Demingin ympyrä. Suunnittelua (menettely) seuraa toiminta (soveltaminen), jota arvioidaan (tulokset). Tulokset toimivat toiminnan kehittämisen perusteena (parantaminen). Organisaation toimintaa ohjaavat keskeiset liike-ideat ja kilpailuasetelma

Syrjäläinen (1997) on tutkinut Oppi & Laatu -hankkeen toimivuutta kahdessatoista helsinkiläisessä koulussa, joille 1990-luvun puolessa välissä laatu ja laadun arvioiminen olivat varsin outoja. Laatukäsikirjojen ja koulujen opetussuunnitelmien välillä ei nähty yhteyttä. Sen sijaan mittaaminen ja vertailu yhdistettiin rahoitukseen siten, että tavoitteiden ja saavutettujen tulosten välille suhteessa rahoitukseen muodostuu korrelaatio. Samoin laadun arvioimisen ja oppilaiden oppimistulosten arvostelun välillä oli korrelaatio, joka näkyi koulujen yleisen tuloksellisuuden mittaamisessa. Syrjäläisen mukaan laatujohtaminen koettiin uhkaavana, sillä se yhdistettiin liike-elämän arvoihin kuten kilpailemiseen ja ulkopuoliseen arviointiin. Oppi & Laatu -hanke oli alussa pettymys kouluille, sillä sen filosofian ei katsottu kohtaavan koulujen tarpeita eikä sen katsottu tukevan koulujen itsearviointiprosesseja tai kehittämishankkeita. Syyksi nähtiin laatufilosofioiden vieraat perinteet taloustieteissä. Erityisesti liike-elämän arvot, terminologia ja toimintatavat koettiin kouluissa vieraiksi. Koulut korostivat rooliaan koulutusinstituutioina, joiden lopputuloksia ei voida suoraan mitata. (Syrjäläinen 1997, 108-109.)

Syrjäläisen (1997) mukaan laatujohtamista tuli edelleen kehittää sopiakseen paremmin kouluihin. Opettajat tarvitsevat apua arvioinnin kehittämiseen sen sijaan, että heille yritetään siirtää liike-elämästä arviointi-ideologiaa, jonka ajatusmaailma on vieras. Koulutuksen ”arviointieksperteissä” on mukana henkilöitä, joilla ei ole käsitystä nykyisistä kouluista, opetuksesta tai koulutuksen tavoitteista. Ei siis ihme, että edellä esitetty kaavio Oppi & Laatu -hankkeen ohjeista ei ole miellyttänyt kouluja. Mihin perustuu ajatus, että koulujen tulisi kilpailla

keskenään? Eikö kouluilla ole ennen kaikkea keskeisiä toimintaperiaatteita ja tavoitteita eikä liikeideoita? Yhteiskunnan rahoittamia koulutuspalveluja ei voida myydä, joten liikeideasta puhuminen tässä yhteydessä todellakin vain sekoittaa opettajia.

Koulutuksen laadun käsitteen ymmärtäminen

Laadukkaan koulun ja koulutuksen laadun määritelmät vaihtelevat kulttuurin, aikakauden ja määrittelijän aseman mukaan. Koulutuksen laatu on yhteydessä oppilaan saavuttamiin tietoihin ja taitoihin sekä kykyihin hyödyntää niitä myöhemmin elämässään. Kasvatustieteellisessä tutkimuksessa laatu ymmärretään väljästi. Laatu voi olla positiivinen ja turvallinen oppimisympäristö tai kustannustehokkaasti toimiva oppilaitos. Laadukkaan koulun ymmärretään tuottavan hyviä oppimistuloksia. Taloustieteilijät (Schultz 1961; Psacharopoulos 1988) tutkivat koulutuksen laatua inhimillisen pääomateorian näkökulmasta ja arvioivat koulutuksen laadukkuutta koulutuksesta seuraavan hyödyn kautta. Yksi yleisimpiä käsityksiä on nähdä koulutuksen vaikutukset eli vaikuttavuus laadukkuuden synonyymina (Scheerens 1993, 19).

Laadun ollessa osa asiayhteyttä tai ilmiötä huomataan, että laatu muodostuu rakenteen ja sisällön keskinäissuhteesta. Tästä seuraa toiminta, jonka laatua määritetään. Volanen (1990, 91) tarkastelee laatua suhteessa koulutuksen rakenteeseen ja liittää koulutuksen rakenteen ja sisällön välisen suhteen päätöksentekoon. Volanen toteaa, että molemmat ovat politiikanteon läpäisemiä. Rakenteesta päätetään koulutusjärjestelmän ylimmissä poliittisissa päätöksentekoelimissä, kuten eduskunnassa. Koulutuksen sisällön laadusta päätetään Opetushallituksessa ja paikallisista tavoitteista päättävät kunnalliset päättäjät.

Kun laatu ymmärretään kuvailevana terminä, se liitetään ominaisuuteen, luonteenpiirteeseen tai perusolemuksen kuvailuun. Kouluun liittyvillä asioilla eli oppilailla, opettajilla, koululla ja koulutusjärjestelmällä on paljon ominaisuuksia, joita voidaan kuvailla. Yksinkertaisimmillaan koulutuksen laadun katsotaan muodostuvan niistä ominaisuuksista, joita koulutukselta halutaan (Valtionvarainministeriö & Suomen Kuntaliitto 1994). Vastaavasti normatiivisena terminä laadun katsotaan tulkitsevan poliittista tahtoa. Kolmannen tulkinnan mukaan laadun (quality) katsotaan olevan määrän (quantity) vastakohta (OECD 1989, 28). Laadun kuvailevalle näkökulmalle ei voida antaa normatiivista tulkintaa. Koulutuksen yhteydessä laatua voidaan käsitellä nor-

matiivisena (ohjeellisena) tai kuvailevana. OECD (1989, 28) nimeää laadun käsitteelle neljä eri näkökulmaa:

Ominaisuus tai osa olemuksesta	⇒ *Kuvaileva*
Erinomaisuuden arvo tai arvoisuus	⇒ *Normatiivinen*
Hyve tai erinomaisuus	⇒ *Normatiivinen*
Laadullinen ominaisuus tai arviointi	⇒ *Kuvaileva tai normatiivinen*

Koulutuksen laatuun liitetään osittain samoja ominaisuuksia kuin tuotanto- ja palveluyrityksien laadukkuuteen. Teollisuudessa ja liike-elämässä (Lecklin 1997, 24-25; Lillrank 1990, 41-48; Silén 1997, 13; Turtiainen 2000, 37) laatu muodostuu seuraavista ominaisuuksista:

- valmistuskeskeinen tai tuotannon laatu
- tuotteen laatu
- kustannuskeskeinen laatu
- kilpailukykyisyys
- asiakastyytyväisyyteen perustuva laatu
- yhteiskunnallinen tai ympäristön laatu.

Edellä mainituista laadun ominaisuuksista jokaisella on vahvuutensa ja heikkoutensa. Valmistuskeskeinen tai tuotannon laatu korostaa valmiiden tuotteiden yhdenmukaisuutta, ja standardien tai normien toteutumista valvotaan laatukontrollin kautta. Koulutusalalla tämänkaltainen ajattelu ei ole vierasta: keskitetyn koulutusjärjestelmän aikoihin koulutuksen laatu pyrittiin takaamaan juuri koulutarkastajien kontrollin kautta. Kun oppimistulosten katsotaan olevan koulutuksen tuote, voidaan ajatella, että oppilaan edistymistä valvotaan seulomalla kokeista oikeat ja väärät vastaukset (Morgan & Everett 1990), oppilaan oppimista arvostellaan. Jos koulutuksen tuotteeksi katsotaan oppimaan oppimisen taidot, kontrollointi monimutkaistuu. Tällöin on parempi käyttää laadukkuutta varmistavia eikä kontrolloivia toimenpiteitä.

Kun koulutuksen laatua tarkastellaan valmistuskeskeisen laadun näkökulmasta, koulutuksen tuote on ensin määriteltävä. Koulutuksen laatukeskustelun alkuaikoina tuotteeksi ymmärrettiin koearvosanat, oppimistulokset ja oppimisen kohteena oleva tieto. Arvosanat, joita oppilaat ja opiskelijat saavat esimerkiksi kokeiden perusteella, perustuvat usein opettajan subjektiiviseen näkemykseen. Arvosanat ovat väline, jonka avulla oppilaan oppimisen taso selitetään. Tekeekö oppi-

las arvosanoilla mitään, jos hän ei pysty soveltamaan oppimaansa elämäänsä tai parantamaan elämänlaatuaan? (Deming 1993, 52). Arvosanoja annetaan usein aikuisten maailmaa varten ja erityisesti aikuisten tekemää vertailua varten, jotta oppilaiden oppimisesta saataisiin mitattua suhteellista laatua. Tällöin arvosanat muodostuvat kilpailukykyisyyden ominaisuuksiksi ja varsinainen koulutuksen laadun kriteeri, oppiminen, unohdetaan. Lapsi tarvitsee tulevaisuudessaan tietoja ja taitoja, kuten lukeminen, kirjoittaminen ja laskeminen. Tietojen ja taitojen oppiminen ja opitun soveltaminen muodostavat koulutuksen tuotteen (Abbott 1997, 109). Jos tuotteen laadulla tarkoitetaan tuotteen suorituskykyä, niin oppilaan soveltamiskyky muodostuu koulutuksen laaduksi.

Jos tuotteella tarkoitetaan opetusprosesseja seuraavaa oppimista, tuotteen käyttäjä, asiakas, on oppilas. Tuotekeskeinen laatu ymmärrettynä tuotteen suorituskyvyksi (Turtiainen 2000, 37) voidaan nähdä keskeiseksi koulutuksen järjestäjän näkökulmasta. Erityisesti nykyisen perusopetuslain voidaan katsoa edellyttävän yksilöllisiin tarpeisiin vastaavien oppimisprosessien luomista (Perusopetuslaki 628/1998). Perusopetusta voidaan myös tuotteistaa toisistaan eroaviksi opetuspalveluiksi, esimerkkinä tästä erityisoppilaan oikeus henkilökohtaiseen opintosuunnitelmaan.

Turtiainen (2000, 40) kritisoi aikaisemmin esitettyjä laadun ominaisuuksien luokitteluja suppeiksi. Laatu on semiteoreettinen ominaisuus, joka saa merkityksen vasta toisen ilmiön tai teorian yhteydessä. Turtiainen korostaa, että laadun verifioinnissa on käytetty erityisesti liikkeenjohdon teorioita. Tutkimukseni peruslähtökohdan mukaan koulujen laadun kehittämisen edellytyksenä on, että se ilmiönä määritellään, ja siten kasvatustieteelliseen keskusteluun tulee laatuun liittyviä uusia terminologisia ulottuvuuksia. Turtiainen lisää julkisten palvelujen laadun ominaisuuksiin vallan ja yhteiskunnallisuuden. Turtiaisen mukaan ”laatu itsessään ei ole mitään, vaan johonkin liittyneenä laadusta voidaan ilmasta jotakin” (emt. 39). Julkishallinnolle ja -palveluille on ominaista vallankäyttö, johon liittyy yhteiskunnallisia vaikutuksia. Koulutuksen vaikutukset yksilöissä näkyvät usein vuosien kuluttua koulutuksen päätyttyä. Yhdyn Turtiaisen näkemykseen käsitteistön puutteellisuudesta ja nostan koulutuksen keskeisimmäksi laatuominaisuudeksi yhteiskunnallisen laadun. Yhteiskunnallista laatua on se, miten koulutettu henkilö pystyy siirtämään oppimaansa tietoa käytäntöön ja - konstruktivismin hengessä - soveltamaan sitä edelleen.

Näin ollen koulutuksen yhteydessä yksilön ja yhteiskunnan toiminnan tulokset ja vaikutukset menevät ristikkäin.

Yliopistojen näkemyksiä laadusta

Korkeakoulutuksen yhteydessä laadunhallintaan liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu taloustieteellisestä näkökulmasta jo parisen vuosikymmentä (Astin 1982). Suomessa korkeakoulujen laatututkimuksia tehtiin 1990-luvulla, jolloin myös perustettiin opetusministeriön alaisuuteen korkeakoulujen arviointineuvosto johtamaan arviointityötä. Laatu on nähty tuloksellisuuden mittarina, ja siksi tärkeänä kehittämisalueena, koska yliopistojen ja korkeakoulujen rahoitus tulee enenevästi tulosarvioinnin kautta (esim. Åhlberg 1994; Sohlo 2000; Kekäle & Lehikoinen 2000, 7).

Koulutusprosessin osapuolten laatukäsityksiä on tutkittu varsin vähän. Näitä tutkimuksia löytyy lähinnä aikuiskoulutuksesta tai yliopistoista, esimerkiksi Hakkaraisen (1995) raportti yliopistopedagogiikan laadusta, Vason (1998) väitöskirja ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten laadun määrittelystä sekä kehittämisestä, Sohlon (2000) yliopistojen rehtorien neuvostolle tekemä tutkimus yliopistojen rehtorien käsityksistä yliopistojen laadusta tai Kekäleen ja Lehikoisen (2000) tutkimus eri tieteenalakulttuureista.

Sohlon tutkimuksessa keskeiset tutkimusongelmat muodostuivat laadun ymmärtämisestä, varmistamisesta, kehittämisestä, mittareista ja johtamisesta. Yliopistojen rehtorit eivät jakaneet yhtenäistä näkemystä yliopistojen laadun muodostumisesta vaikka Sohlon tutkimuksessa keskeisellä sijalla olivat yliopistojen ydinprosessit eli tutkimustoiminta, opetus ja yliopistojen yhteiskunnallinen palvelutoiminta. Yksittäisissä vastauksissa laatu ymmärrettiin laatuteorioista tutuilla määritelmillä, kuten ”asetettujen tavoitteiden täyttämisellä” tai ”jokainen yliopistolainen tekee työnsä ja tehtävänsä parhaalla mahdollisella tavalla”. Sohlon mukaan yliopistoille on vaikeaa - ellei mahdotonta - määritellä yleislaatua. Yliopistojen rehtoreiden mukaan laatu muodostuu yliopiston eri osien laadukkuudesta. Yleislaadukkuutta kuvastaa tiedeyhteisön imago tai sijoittuminen ranking-listoilla. (Sohlo 2000, 141.) Kekäle ja Lehikoinen (2000, 11-12) toteavat yliopistojen laadun arvioinnin vaikuttaneen huippuyksikköpolitiikan ja palkitsemisjärjestelmien muodostamiseen, mikä osaltaan saattaa vääristää yliopistojen tieteenalojen perustehtävien toteutumista ja kehittämistä.

3.4 Oppilas vai raha? Koulun laadun määrittelemisen ydinongelma

Laadunhallinnan omaksuminen vaatii organisaatiolta ajattelun, koulutuksen ja kehittämistapojen muuttamista. Laadun kontrolloinnista siirryttiin laadunvarmistamisen kautta kokonaisvaltaiseen laadunhallintaan, jossa koko organisaatio ja sen toiminta ja toiminnallinen ympäristö ovat systemaattisen kehittämisen kohteita. Tasapainotetussa mittaristossa on yhdistetty talousjohtaminen inhimillisten suorituskykyjen hallintaan. Henkilöstön osaaminen on tulosten saavuttamisessa keskeisessä asemassa. (Lumijärvi 2000, 9.) Virheiden etsimisen sijaan asiakkaan tyytyväisyys, organisaation ongelmanratkaisutaidot sekä virheistä oppiminen ovat nousseet keskeisiksi (Sarala & Sarala 1994.) Puhutaan oppivasta oppilaitoksesta (Annala 1998).

Koulutuksen laadun keskeisin ero tuotteiden ja muiden palveluiden laatuun verrattuna on koulutuksen vaikutusten, vaikuttavuuden ja poikkeuksellisuuden korostaminen. Esimerkiksi Salmion (1993), Harveyn ja Greenin (1993) sekä Sohlon (2000) mukaan koulutus on laadukasta, kun se on vaikuttavaa eli sen avulla saavutetaan ne tavoitteet, jotka sille on asetettu. Perusopetuksessa tämä tarkoittaa, että oppilaat ovat oppineet ne tiedot, taidot ja asenteet, joihin opetuksella pyritään. Koulutuksen laadun yksi ominaisuus muodostuu koulutuksen siirrettävyydestä miten hyvin koulutuksessa opittuja tietoja ja taitoja voidaan siirtää käytäntöön. Tavaratuotannossa positiivinenkin poikkeavuus muodostaa laatu-uhan, mutta koulutuksessa poikkeavuus voi merkitä positiivista piirrettä, joka edesauttaa koulutuksellisten tavoitteiden tai huipputulosten saavuttamista. Laadukkuus muodostuu koulun paremmuudesta verrattuna muihin samankaltaisiin koulutuspalveluihin. Korkea-asteen koulutuksen laadukkuuden ominaisuuksiksi voidaan lisäksi nimetä tehokkuus, koulutustarpeen tyydyttäminen, kustannustehokkuus ja yksilöiden motivoituminen lisäopintoihin. (Harvey & Green 1993; Salmio 1993, 44.)

Perusopetuksen laatuun ei voida liittää kaikkia samanlaisia määreitä kuin korkeakoulussa. Yliopistojen arviointi perustuu usein suhteellisen laadun arvioimiseen ja vertailutiedon etsimiseen (Sohlo 2000, 141). Peruskoulun tarkoituksena on ”edistää... tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa... sekä turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella” (Perusopetuslaki 628/1998). Perusopetuslain tiukka tulkinta ei suosi positiivista poikkeavuutta saati oppilaitosten välistä

kilpailua tai vertailua ns. eliittioppilaitosten löytämiseksi. Samoin perusopetuksen asema suhteessa yhteiskuntaan on toisenlainen kuin korkeakoulujen ja yliopistojen. Perusopetuksen tehtävänä on antaa lapsille yleisiä valmiuksia elämää ja jatko-opintoja varten. Korkea-asteen oppilaitoksien tehtävänä on tuottaa työvoimaa tuleville työnantajille. Spesifeillä opintolinjoilla, kuten luokanopettajankoulutusohjelmalla, on varmoja asiakkaita tulevissa työnantajissa kunnan koulutoimissa. Perusopetuksen koulutusaika pyritään pitämään jokaisen yksilön osalta vakiona, eikä se siten voi muodostua koulun laadun mittariksi kuten yliopistoissa (Salmio 1993, 44).

Tuotekeskeinen laatu, ymmärrettynä tuotteen suorituskykynä, perustuu suunnitteluun (Lillrank 1998a, 33). Peruskoulun yhteiskunnallisen tehtävän toteuttamiseksi Opetushallitus laatii perusopetuksen valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet. Perusopetuksen tavoitteiden toteutuessa voidaan perusopetuksen todeta olevan laadukas. Koulutuksen arvioinnin tavoitteena on muuttaa koulutuksen laadun taso konkreettisiksi ominaisuuksiksi, joihin positiivisesti vaikuttamalla parannetaan koulutuksen laatua. Tutkimustehtävääni liittyvä kysymys on oletetun laadun ja rahoituksen välinen suhde. Tulisiko laadukkaita kouluja palkita vai heikoimpia kouluja tukea laadun parantamiseksi? Missä on koulujen suorituskyvyn ja kustannustehokkuuden raja?

Yleisesti hyväksytyt laatumääritteet ovat olleet varsin harvinaisia yleissivistävässä koulussa. Laatukeskustelu alkoi kouluissa julkisen hallinnon tulosajattelun seurauksena. Terminologia jäi taloustiede- ja teknologiapainotteiseksi. Uusitalon (1994) mukaan laatukoulunimikkeitä ei tulisi ottaa käyttöön, mutta laadukkaita kouluja ja niiden arvioimista hän ei pidä vääränä. Koulussa laatu, joka näkyy koulusaavutuksina, on helpoimmin tunnistettavissa ja siten yleisimmin arvioinnin kohteena. Koulussa oppilaat kokevat laadun eri tavoin, ja joillekin oppilaille koulun laadukkuus muodostuu opettajan läheisyydestä ja luokan turvallisesta ilmapiiristä. Tällaista laatua on vaikea mitata, mutta sen tulokset näkyvät oppilaissa heidän aikuistuttuaan (Uusitalo 1994).

Kouluille ja opetukselle on ominaista asettaa positiiviset kasvatustavoitteet. Hirven (1993) mukaan koulujen kehittämisessä tulisi painottaa opetuksen laadun parantamista, esimerkiksi kehittämällä opettajan työtä lähemmäksi oppimaan ohjaajan roolia. Opetus kehittyy vain opettajien muuttuessa ja Hirven mukaan opettajan työn tuloksien palkitseminen, urakehityksen edistäminen ja palkkausjärjestelmän uudistaminen kuuluvat keskeisesti opetusalan kehittämiseen. Seurauksena on kou-

lujen kehityksen nopeutuminen yhteiskunnassa (emt. 3-5.)

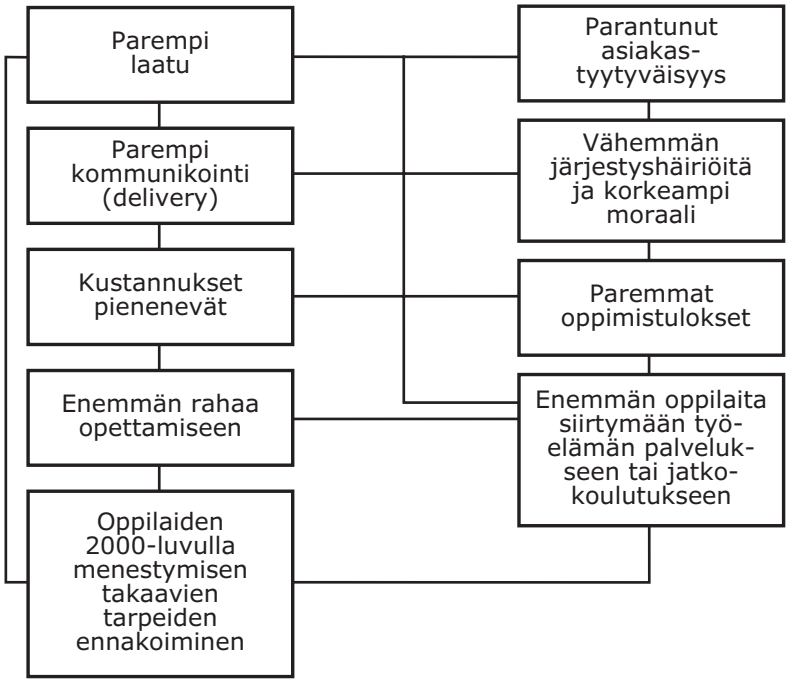
Yksinkertaisimmillaan perusopetuksen tarkoituksena voidaan nähdä se, että lapsi oppii oppimisen taitoja ja uusia asioita. Koulujen tarkoituksena on järjestää sellaisia oppimisprosesseja, jotka muodostavat lapsen tai nuoren oppimisen mahdollisimman vaikuttavaksi. Laadukkaiden opetus-oppimis-prosessien voidaan olettaa vaikuttavan oppilaan oppimiseen enemmän kuin huonolaatuisten prosessien. Toisaalta opetus-oppimis -prosessien hyvä laatu on kouluissa epäsuora tavoite. Todelliset koulutusprosessien seuraukset ovat nähtävissä pitkän aikavälin jälkeen: tulevaisuuden työpaikka, hyvä palkka tai elintaso. Tästäkin syystä koulutuksen tuotetta, oppimista ja sen seurauksia, on erittäin vaikeaa määritellä ja mitata. Kenen tuote oppiminen pohjimmiltaan on, oppilaan vai koulun? (Clarkson 1995, 80, 83.) Schultzin (1961) inhimillisen pääomateorian mukaan oppiminen on oppilaan ansio, mutta joidenkin muiden näkemysten mukaan hyvä tulos on koulun ansio.

3.4.1 Opetus- ja oppimisprosessien laadun muodostuminen

Kouluinstituutiolle on olemassa oikeutus vain oppilaan oppimisen kautta. Koulun voidaan katsoa onnistuneen tehtävässään, kun se on osaltaan auttanut oppilaita menestymään elämässä. (Verho 2000, 11-12). Suomessa on tutkittu varsin laajasti opettamista ja opettajuutta ja opettajuuden laadulle on luotu teoreettisia viitekehyksiä ja nimittäjiä (Niemi ym.1998). Opetuksen laadun katsotaan muodostuvan niistä toiminnoista, jotka pyrkivät edistämään koulutuksellisten tavoitteiden saavuttamista. (Astin 1982, 15; Clarkson 1995, 77; Hakkarainen 1995, 16, 22.) Osa laadun elementeistä muodostuu opettajan valmiuksista toimia monipuolisena asiantuntijana (Niemi ym.1998, 31-42, 60-67.)

Kokonaan toinen kysymys on, miten opetuksen laatu muodostuu (kuvio 9.). Koulutuksen laatuun vaikuttaa eniten opettajien ammattitaito niin pedagogina kuin kasvattajana. Eksperttiopettaja pyrkii myös jatkuvasti kehittämään omia taitojaan oppimisen tukijana ja opettajana. (Meriläinen 1999, 98). Opettajan työn kokonaisvaltaisuus luo hyvän pohjan systemaattiselle laadunhallinnalle ja kehittämiselle. (Martin 1993, 17-18.) Hämäläisen ja Jokelan (1996, 117) mukaan opetuksen laatuun vaikuttavat muun muassa opettajan ominaisuuksista empaattisuus, huolehtivaisuus ja se, että opettaja arvostaa työtänsä. Myös

laatuteorioissa oman työn arvostus on keskeisiä laadun ominaisuuksia. (Glasser 1994; Lillrank 1998).



Kuvio 9. Kokonaisvaltaisen laadunhallinnan toiminta ja vaikutukset luokassa (Byrnes & Cornesky 1994, 22)

Byrnesin ja Corneskyn (1994, 22) mukaan luokassa laadukkuus paranee, jos oppilaiden tyytyväisyys kohenee. Kokonaisvaltaisen laadunhallinnan näkökulmasta on oleellista, että koulussa jokainen työntekijä haluaa tehdä parhaansa ja tulosta heikentävät ongelmat tunnistetaan ja poistetaan (vrt. Jävelin 1002; Lau & Anderson 1998). Byrnes ja Cornesky olettavat, että keskeinen opetuksen laatua heikentävä tekijä on opettajien ja oppilaiden välisen vuorovaikutuksen problemaattisuus ja oppilaiden tyytyväisyyteen vaikuttaa parantunut kommunikointi opettajan ja oppilaiden välillä. Kommunikoinnin kehittymisestä seuraa vähemmän järjestyshäiriöitä ja parempi työskentelymoraali, jotka parantavat oppimistuloksia. Kun oppimistulokset kohenevat,

pienenevät koulutuksen muut kustannukset ja rahaa jää enemmän opettamiseen. Mitä enemmän on rahaa varsinaiseen opettamiseen, sitä enemmän oppilaita saadaan siirtymään jatko-opintoihin ja työelämään. Edellytyksenä on, että oppilaiden menestymisen takaavat tarpeet pystytään ennakoimaan ja opetus järjestämään tarpeiden mukaan.

Koulutuksen laatua ei voida arvioida ilman, että koulutuksen prosessien laatua arvioidaan. Oppilaan oppiminen ja kasvaminen ovat standardoimattomia koulutuksen prosessien lopputuloksia, joita harvemmin voidaan suoraan nähdä tai mitata. Vaikka kaikille koulutuksen tuotoksille ei voida asettaa standardeja, niin koulutuksen tarkoitusperistä ollaan yleisesti samaa mieltä. Esimerkkinä näistä kirjoittamattomista laatutavoitteista voisi mainita pyrkimyksen muuttaa myönteisesti oppilaan elämää.

Abbotin (1997, 109) mukaan koulutuksen tuote on oppilaan edistyminen. Hänen mukaansa koulutusalan johtajien tulee kysyä itseltään, mikä on heidän toimialansa ja tuotteensa. Abbotia vapaasti siteeraten ”huomataan, että koulutuksen toimialana ei ole tiedon siirtäminen opettajalta oppilaalle. Monille kasvattajille on todella radikaalia huomata, että opettajien tehtävänä on luoda oppimisen mahdollisuuksia lapsille. Ensisijaisia kasvatuksen tavoitteita on auttaa oppilaita kasvamaan yksilöiksi ja auttaa heitä löytämään oma elinikäisen oppimisen polkunsa.” (Abbott 1997, 109.)

Koulutuspalveluihin Demingin ajatuksien soveltaminen ei ole ongelmatonta, kuten Gartnerin (1993) sekä Karapetrovicin ja Willbornin (1997) esimerkit yliopistoista osoittavat. Molemmissa tutkimuksissa selostetaan ns. nollatoleranssin vaikeutta opiskelijoiden arvioinnissa. Koulutuksessa arvostelun traditio lähtee oletuksesta, että kaikki eivät voi saavuttaa kiitettävää arvosanaa vaan jokaisessa luokassa on hyvin ja huonosti suoriutuvia oppilaita tai opiskelijoita. ”Kaikille kiitettäviä -vahingon” sattuessa joko koulutuksen tavoitteet on asetettu liian vaatimattomiksi tai opettaja ei ole ollut tehtäviensä tasalla. Miksi juuri kouluissa ollaan pessimistejä eikä uskota, että kaikki pystyvät laatuun? Gartner kritisoi lisäksi koulujen tapaa järjestää kokeita. Hän kysyy, eikö olisi huomattavasti tehokkaampaa saada oppilaat opiskelemaan juuri ne asiat, joiden osaamista halutaan mitata. (Gartner 1993, 154-156.) Nykyisinhän kokeissa seulotaan ne asiat, joita oppilaat eivät ole oppineet.

3.4.2 Kenellä on valta ja taito määritellä koulujen laatua?

Keskustelu koulutusjärjestelmän laadusta, sen rakenteesta ja sisällöstä on viime vuosina jäänyt vähemmälle huomiolle kuin peruskoulu-uudistuksen alkuaikoihin. Kansallinen koulutuspolitiikka ja siihen liittyvä suunnitelmallisuus, tavoitteet, arviointi sekä rahoitus muodostavat makrotason laadun. Paikallinen koulutuspolitiikka on usein kiinnostunut yksilöistä ja koulutuksen vaikutuksista yksilön elämään. Koulutuksen laatujärjestelmän eri näkökulmien tiedostaminen, ymmärtäminen ja hallinta ovat Suomessa vielä varsin vähän tutkittu aihe (Savolainen 1998, 7).

Tuotanto- ja palvelualojen laadunhallinta lähtee yleensä toiminnan päämäärän ja tuotteen määrittelystä. Koulut organisaatioina nähdään hierarkkisiksi ja byrokraattisiksi organisaatioiksi, joiden toiminnan tavoitteet eivät ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Koulujen laadun arvioinnin yhtenä vaikeutena on koulutusorganisaatioiden asiantuntijakeskeisyys, jolloin tavoitteiden tai prosessien toteutumista on vaikea arvioida. Niinpä, ”sisäinen kehittäminen, laatukysymykset ja toiminnan arviointi ovat viime aikoina tulleet oleellisiksi osiksi koulun sisäistä toimintaa. Asiantuntijuuden varjeleminen saattaa kuitenkin estää tai hidastaa esimerkiksi arviointihankkeiden tunkeutumisen opettajuuden omimmalle alueelle, opetustyöhön.” (Salo & Kuittinen 1998, 215-216.)

Helakorpi (2001, 140) tarkastelee oppilaitoksen laatukäsitettä kolmesta näkökulmasta: 1) laatupolitiikasta ja -strategiasta, 2) toimintaprosessien hallinnasta ja 3) toimintaympäristöstä ja laadunvarmistamisesta. Koulujen laatupolitiikka lähtee toimintaympäristön tuntemisesta. Keskeisessä asemassa laatustrategiassa on oppilaitoksen johtaminen ja koulutuksen suunnittelu. Toimintaprosessien hallintaan kuuluvat opetussuunnitelmallinen suunnittelu ja tuki-, arviointi- ja kehittämisprosessit. Toimintaympäristö ja laadun varmistus käsittävät henkilöstön ammattitaidon ylläpidon, ulkoisten suhteiden hoitamisen ja arviointijärjestelmän kehittämisen.

Palvelualalta omaksutussa asiakaslähtöisessä laatuajattelussa koulun toiminnalle on keskeistä, että ydinosaaminen pystytään muuttamaan oppilaiden tarpeita vastaaviksi palveluiksi ja tuotteiksi (Helakorpi 1997, 35). Koulutuksessa tuotteeksi virheellisesti mielletään tiedon siirtäminen opettajalta oppilaalle. Jopa koulutusalalla työskenteleville havainto koulutuksen todellisesta tuotteesta - *oppimisen mahdollistamisesta* -

voi Abbottin (1997, 107) mukaan olla yllätys. Laadun yksi merkittävimpiä ominaisuuksia on sen hyödyllisyys. Glasserin (1994, 17) mukaan suurin osa kouluissa suoritettavista tehtävistä on hyödyttömiä, mikä ylläpitää koulujen heikkoa laatua. Kuten luvussa 2.2.3 totesin, koulun vaikuttavuuden parantamiseksi tulee koulun sisäistä tehokkuutta kehittää. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kouluissa ja opetuksessa keskitytään opetussuunnitelman kannalta olennaiseen.

Opetushallituksen rinnalla monet etujärjestöt pyrkivät vaikuttamaan koulutusjärjestelmään ja opetuksen tavoitteisiin. Erityisesti teollisuuden edustajat ovat vaatineet niin laadun parantamista kuin laatuosaamista perusopetukseen. Savolainen (1998, 6-7) liike-elämän puolelta on esittänyt huolestuneisuutensa suomalaisten laadunhallitsijoiden riittävyydestä. Hän toteaa laadun lähtevän asenteista ja samalla katsoo, että varhaiskasvatuksella ja peruskoulutuksella on keskeinen rooli lasten hyvän käyttäytymisen, tavoitteellisuuden, vastuullisuuden ja yrittäjyyden ja yrityksellisyyden luomisessa. Samassa yhteydessä Savolainen kiteytti koulujen laadun muodostuvan muun muassa opetuksellisten tavoitteiden asettelusta, saavuttamisesta, seurannasta ja analyysistä sekä työrauhaan ja käyttäytymiseen liittyvistä tekijöistä. (Vrt. Byrnes & Cornesky 1994.)

Teollisuuden edustajat odottavat, että peruskoulussa lapset ja nuoret oppivat yhteistoiminnallisia taitoja, projekti- ja tiimityöskentelytaitoja sekä monitieteellistä ajattelua. Nämä saavutetaan monipuolisen koulutuksen avulla. (Teollisuustieto 1997, 5-7.) Jos teollisuuden edustajat painottavat prosessityöskentelytaitojen saavuttamista, Savolaisen näkemys kasvatuksen laatujärjestelmästä on lopputuloskeskeinen ja erityisesti pitkän aikavälin vaikutuksiin painottuva. Savolaisen käsityksessä yhteiskunnallinen vaikuttavuus yhdistyy opetuksen yksilölliseen vaikuttavuuteen.

3.5 Keskeisiä ajatuksia koulutuksen laadun ymmärtämisestä

Olen edellä tarkastellut laadun käsitettä yrityselämän, julkisten palvelujen ja koulutuksen yhteydessä. Koulutuksen laadukkuuden ja tuloksellisuuden yhteydessä käytetään liike-elämästä peräisin olevia käsitteitä, joiden yleisesti arvellaan sopivan huonosti koulutukseen

(esim. Silén 1997; Syrjäläinen 1997.) Koulutukseen usein liitettäviä arvoja, kuten tasa-arvoisuus, luovuus, yhteistyö ja itsenäisyys on vaikea mieltää arvioitaviksi laadukkuuden ominaisuuksiksi. Laatujohtamisessa painopiste on prosesseissa ja lopputuloksissa. Toisaalta koulutuksella on omat traditionsa kontrollin ja taloudellisen ohjauksen käytöstä. (Laukkanen 1996.) Eri organisaatiot – erilaisuudestaan huolimatta – jakavat joitakin näkemyksiä laadusta sekä sen hallinnasta.

Koulutuksen laatujohtamisessa lähdetään oletuksesta, että tunnistamalla asiakkaat ja heidän tarpeensa, ja kehittämällä opettajien ammattitaitoa sekä esimerkiksi opetussuunnitelmia ja oppimateriaalia koulutus kokonaisuudessaan paranee. Laatujohtamisessa tavoitellaan mikrotasolle muutoksia. Tuloksellisuuden arvioiminen toimii retrospektiivisesti eikä arvioinnissa huomioida pitkän aikavälin vaikutuksia yhteiskuntaan tai oppilaisiin. Laatuajattelussa näkökulma on tulevaisuudessa, ja koulutuksen tavoitteena on saavuttaa juuri niitä elämän lisäarvoja, joita yksilöt ja yhteiskunta koulutuksen järjestämisen seurauksena haluavat saavuttaa. (Deming 1993; Abbott 1997.)

Käsitteen määrittelyn vaikeudesta huolimatta laatu ilmiönä on tunnistettavissa ja tiedämme tai tunnemme, kun sen kohtaamme, kuten Clarkson (1995, 79) toteaa. Laatu voi olla siten ylivertaisuutta verrattuna muihin samankaltaisiin tuotteisiin tai palveluihin tai arvokeskeistä näkemystä laadusta, jolloin tuotteen laadun ja rahallisen arvon suhde on mahdollisimman hyvä (Biaudet & Virtanen 1991, 7; Valtionvarainministeriö & Suomen Kuntaliitto 1993, 8; Tervonen 1994, 13). Koulutuspalveluissa laatupoikkeamaa voi seurata todellinen menestys, kun liike-elämässä tuotannossa tapahtuvat poikkeamat voivat olla yritykselle kohtalokkaita. Toisaalta myös julkisissa palveluissa huomaamme laadun puuttumisen yleensä heti (Sallis 1996, 1), mutta toisin kuin liike-elämän puolella, yleensä emme voi valita tai vaihtaa palvelun tuottajaa tyytymättömyydestämme huolimatta.

Volanen (1990, 91) on tiivistänyt koulujen laadullisen kehittämisen realisoituvan sisällöllisen uudelleenmäärittelyn ja koulutuksen järjestämiseen liittyvien rakenteellisten ratkaisujen kautta. Rakenteellisilla ratkaisuilla pyritään tukemaan oppimisprosessin pedagogisia ja didaktisia ratkaisuja. Helakorven (1997; 2001) mukaan laatuajattelu parhaimmillaan toteuttaa uusia pedagogisia malleja ja antaa opiskelijoille mahdollisuuden suuntautua lahjakkuutensa mukaan. Edelleen Helakorpea (1997; 2001) siteeraten: “Kunnan yhteinen laatujärjestelmä on ainoastaan kehys, joka auttaa oppilaitoksia luomaan omat jär-

jestelmänsä. Laatuajattelun perusfilosofia ymmärretään väärin, jos oppilaitoksia ryhdytään kilpailuttamaan keskenään. Rahavirtojen ohjaus ja toiminnan kehittäminen pitäisikin pitää erillään". Koulutusalalla yliopistot ja ammattikorkeakoulut saavat osan rahoituksesta ns. tulosrahana. Tulisiko perusopetuksessakin varautua uusliberalistisessa hengessä tehtävään mahdolliseen rahoituksen muuttamiseen?

Yksinkertaisimmin, selkeimmin ja trendikkäimmin koulun laadukkuuden määrittelee Verho (2000) toteamalla, että "*laadukas koulu rakentaa asiakkaittensa tulevaisuutta*" (emt. 12). Hänen mukaansa jokaisen koulun tulisi sitoutua samoihin laatupolitiikan periaatteisiin kuin kansainvälistynyt suomalainen puunjalostusyritys: asiakaskeskeisyyteen, jatkuvaan kehitykseen, kaikkien sitoutumiseen ja vastuuseen ympäristöstä. Verhon näkemys koulujen laadukkuudesta on helppo hyväksyä. Vain aktiivisella laadun kehittämisellä koululaitos ja koulut voivat vastata lasten ja yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin. Vain sitoutumalla tavoitteelliseen toimintaan koulut voivat toimia tehokkaasti ja koulutuksen paras mahdollinen vaikuttavuus voidaan saavuttaa. Vain ottamalla vastuuta ympäristöstä, on tulevaisuus, jota varten kouluja kannattaa ylläpitää.

Luvuissa kaksi ja kolme olen tarkastellut perusopetusta eli koulua palvelutuotannon johtamisen näkökulmasta. Osana modernina koulutuspalvelujen ohjausta luvussa 2. tarkastelun kohteena olivat arviointi ja erityisesti koulutuksen tuloksellisuuden arviointi. Tässä jaksossa syvennyin laadun problematiikkaan. Koulutuspalvelujen järjestämisen lähtökohdat poikkeavat yritystoiminnan perusteista. Seuraavassa jaksossa perehdyn kouluun yhteiskunnan ylläpitämän hyvinvointipalveluna. Keskeisessä asemassa on kouluihin liittyvä kunnallinen päätöksenteko.

4 Koulut kunnallisen päätöksenteon tuottamina hyvinvointipalveluina

Hallintotieteiden ja kasvatustieteen yhteisenä tutkimuskohteena luottamushenkilöiden rooli kunnallisessa koulutuspoliittisessa päätöksenteossa on ollut harvakseltaan tutkittu aihe. Hallintotieteissä 1970-luvulla luottamushenkilöiden ja virkamiesten yhteistyötä lautakunnan päätöksentekoprosessissa on tutkinut mm. Lehtimäki (1978), ja 1980-luvulla on kartoitettu päätöksentekijöiden käsityksiä osallistumismahdollisuuksistaan (esim. Hoikka & Kiljunen 1983). Hallintotieteissä Majoinen (1995) on tarkastellut kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistämistä ja mahdollistavaa valtuustoa (2001), Möttönen (2001) tulosjohtamista ja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden valtasuhteita (1997) ja Leväsvirta (1999) kuntaa toimintaympäristönä. Kuntalain uudistamisen jälkeen kohteena on ollut esimerkiksi kunnallinen itsehallinto (Heuru 2000; Heuru, Mennola & Ryynänen 2001).

Yksi mielenkiintoisimpia hallintotieteiden tutkimuskohteita on kunnalliseen vallankäyttöön liittyvät aiheet. Tutkimusasetelmani näkökulmasta olennaista on esimerkiksi Möttösen (1997, 94-99) havainto vallan keskittymisestä kunnassa päätöksentekijäeliitille, johon kuuluvat kunnanhallituksen jäsenet ja johtavat virkamiehet. Vastaavasti eliitin reunoilla toimivat lautakunnat ja niiden työskentelyssä mukana olevat virkamiehet. Tutkimukseni empiirisessä osuudessa mukana olevista haastateltavista kolme henkilöä kuuluu kohdekuntani vallan eliittiin. Vaikka vallankäyttö kuuluu lautakunnan päätöksentekoon, ei valtasuhteiden lähempi tarkastelu ole olennaista tutkimusongelmieni näkökulmasta. Rajaan tutkimukseni ulkopuolelle poliittis-hallinnolliseen valtaan ja valtaelitismiin liittyvät aspektit, joita esimerkiksi Möttönen (1997) sekä Ruostetsaari ja Holttinen (2001) ovat tarkastelleet kunnanvaltuutettujen näkökulmasta.

Kasvatustieteiden puolella Atjosen (1993) tutkimus kunnan perusopetuksen opetussuunnitelmaprosessista on harvoja koulun kehittämistutkimuksia, jossa luottamushenkilöt on nähty osana koulujen kehittämisprosesseja. Oikeustieteellisissä tutkimuksissa esimerkiksi Heuru (2000) on tutkinut kunnan johtamisen ja päätösvallan muutosta ja Junkkari (2001) kouluja hyvinvointipalveluina, niiden markkinointia ja eri tahojen vastuuta markkinoinnista kuluttajasuojalainsäädännön

näkökulmasta.

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleja ohjaavat näkemykset laadusta koulutuksen tuotantoprosessin nelikentässä (katso kuvio 1. s. 4.) Koulutuksen tuotantoprosessilla ymmärrän hyvinvointipalvelun tuottamiseen liittyvän kunnallisen päätöksenteon. Koulutuksen järjestämisestä päätetään kunnallisessa päätöksentekoprosessissa, toimeenpanosta ja toteuttamisesta vastaavat virkamiehet ja opettajat. Yhdyn Möttösen (1997, 79) näkemykseen, että kuntakentässä politiikka ja hallinto eroavat toisistaan, vaikka niiden kunnallisen itsehallinnon ihanteen mukaisesti tulisi toimia yhteen. Siten tutkimukseni perustuu lähtöoletukseen, että hallintovirkamiesten ja luottamushenkilöiden näkemykset eroavat toisistaan laadunmäärittelyssä. Myös Hautamäki (1995) on esittänyt poliittis-hallinnollis-tuotannollisen kolmikannan (kuvio 10) osana kaupungin strategista johtamista. Koska haluan tutkimuksessani vastata kysymykseen, millaiset ovat luokanopettajien, luottamushenkilöiden ja virkamiesten käsitykset perusopetuksen laadun muodostumisesta ja roolit kunnallisessa päätöksentekoprosesseissa perusopetuksen laadun edistäjinä, tarkastelen seuraavaksi tarkemmin kunnallista politiikkaa, hallintoa ja palvelutuotantoa koskevia tutkimuksia.

Kuvio 10. Politiikan, hallinnon ja tuotannon kolmikanta (Hautamäki 1995, 78 mukaillen)

Oletan, että luottamushenkilöiden tapa ymmärtää laatua heijastuu tavoitteiden määrittelyyn koulutuspoliittisissa päätöksissä. Laadun toteutuminen opetuksessa perustuu siten sekä taktisiin että operatiivisiin tavoitteisiin ja päätöksiin. Tarkastelen myös koulutuksen "tuotantoprosessin" toista puolta eli asiakkuutta hyvinvointipalvelujen laatuteoreettisesta näkökulmasta. Tutkimukseni ongelmien ulkopuolelle rajautuu puhdas organisaatiotutkimus, poliittisen järjestelmän, hallintomenettelyn, päätöksentekomenettelyn ja menetelmien tai päätöksentekijöiden poliittisen käyttäytymisen tutkiminen, joihin esimerkiksi Noponen (1992), Paloheimo ja Wiberg (1997) sekä Mäenpää (2002) ovat suuntautuneet. Samoin oman traditionsa muodostavat kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän valta- ja vastuusuhteiden tutkimukset (esim. Möttönen 1997; Bäcklund 2001; Ruostetsaari & Holttinen 2001), jotka rajaan tutkimusongelmieni ulkopuolelle.

4.1 Kunnallinen päätöksentekoprosessi muuttuneessa hallintokulttuurissa

Kunnan tehtävänä on järjestää asukkailleen ns. julkisia palveluja. Palveluita, jotka kohentavat kansalaisten elintasoa ja elämänlaatua, kutsutaan hyvinvointipalveluiksi. Kunnan jäsenellä on oikeus osallistua kunnan hallinnon, poliittisen päätöksenteon ja hyvinvointipalveluiden tuotannon hoitamiseen. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 8, 10, 12.) Perustuslain 16§:ssä määritellään sivistyksellisestä hyvinvointipalvelusta, maksuttomasta perusopetuksesta, johon jokaisella kansalaisella on oikeus. Lasten koulunkäyntioikeus määräytyy oppivelvollisuuden kautta. Perusopetuksen kunnallisesta järjestämisvelvollisuudesta säädetään perusopetusta koskevassa erityislain neljännessä pykälässä. (Perusopetuslaki 628/1998; Suomen perustuslaki 731/1999.)

Päätöksenteko määritellään prosessiksi, jossa ongelman havaitsemista seuraa ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen, vertailu ja parhaan vaihtoehdon valitseminen toimeenpanoa varten (Lehtimäki 1978, 2). Nykyään päätöksentekoprosessissa on olennaista toimeenpanoa seuraavien vaikutusten arviointi. Arviointia ja sen yhteyttä laadun hallintaan olen tarkastellut luvussa 2. Päätöksenteko on politiikkaa, sillä politiikaksi ymmärretään ihmisten välinen vuorovaikutus, jonka aikana käsitellään esiin nousseita ongelmia. Politiikan avulla vaikutetaan myös poliittisten organisaatioiden päätöksentekoon. (Paloheimo & Wiberg

1997, 47-48, 2000.)

Länsimaisen yhteiskunnan poliittiselle päätöksenteolle on ominaista uusliberalistisen arvomaailman noudattaminen. Sen hengessä keskitettyjä ohjausjärjestelmiä ja valtiovallan monopoleja puretaan. Euroopan unionissa jokainen jäsenvaltio päättää kuntiensa itsehallinnon laajuudesta itsenäisesti. Suomessa kunnallishallinto on viime vuosikymmenen aikana korostanut paikallista päätöksentekoa, ohjausta ja valvontaa, vaikka viime aikoina on jonkinasteista suunnanmuutosta ollut yksittäisissä asioissa nähtävissä. Kunnallisesta itsehallinnosta on muodostunut oikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan kunnan lakiin perustuvaa valtaa hoitaa ja päättää julkisista sekä kuntalaisten edun mukaisista asioista (Heuru, Mennola & Ryynänen 2001, 14, 39). Kunnallinen päätöksentekojärjestelmämme mukailee yleispohjoismaista hallintomallia, jonka keskeiset periaatteet ovat keskeisellä sijalla myös tässä tutkimuksessa (Mäenpää 1997, 25; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 7):

- kunnallisen itsehallinnon korostaminen
- demokraattisen päätöksenteon ja avoimuuden ihannoiminen
- kunnallisveron merkityksen korostaminen kunnallistaloudessa
- kunnallisten hyvinvointipalveluiden tuottamisen keskeinen rooli
- kuntien aktiivinen toimiminen paikallisessa sääntelyssä ja
- luottamushenkilö- ja virkamieshallinnon yhdistäminen.

Hallinnon hajauttamista on tapahtunut viime vuosina useissa läntisissä maissa. Suomessa talouskasvu kääntyi negatiiviseksi 1990-luvun alkupuolella (Asikainen 1998, 100) ja antoi lisävauhtia suomalaiselle sovellutukselle desentralisoinnista ja kunnallisen itsehallinnon kehittämisestä. Suomessa siirryttiin uudenlaiseen kuntahallintoon vuonna 1995 kuntalain uudistamisen myötä. Perusopetuksen osalta suurin osa keskusjohtoisista säätelymekanismeista purettiin vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen ja vuonna 1998 hyväksytyn perusopetuslain myötä. Perusopetuslaista poistettiin lähes kaikki toimivaltamääritykset. Näin kouluhallinto osaltaan siirtyi tukemaan kunnallista itsehallintoa.

Hallinnon ja palvelutuotannon hajauttamista perusteltiin alun perin taloudellisen tehokkuuden lisäämisellä, mutta varsin pian kunnallista päätöksentekoa ryhdyttiin suosittelemaan viranomaisen läheisyydellä asiakaskuntaansa. Heurun (2000) mukaan demokratialle ei voida asettaa tehokkuutta vaativaa ennakkoehtoa, kuten nykyinen kunnallishallinto tekee, vaan demokratian näkökulmasta oleellisinta on,

mikä organisaation toimielin omaa päätöksentekovallan. Tehokkuusvaatimus korostaa päätöksenteon nopeutta, vaikuttavuutta ja taloudellisuutta. (emt. 52-54.) Siten hajautetulla päätöksenteolla ei tarkoiteta rajatonta vapautta kunnissa vaan vapautta vastata kuntalaisten odotuksiin avoimessa ja sujuvassa kunnallishallinnossa.

Möttönen (2001, 9, 82) käyttää julkishallinnon uusimmasta kehityssuunnasta managerialismi-sanaa, Heuru (2000) sekä Ruostetsaari ja Holttinen (2001) managerismia. OECD-maissa hallinnon suunta tunnetaan New Public Management (NPM) -käsitteellä (Möttönen (2001, 9). Managerismi tarkastelee organisaation johtamisen kehityssuuntia. Sen mukaan julkiset palvelut noudattavat näennäismarkkinoita, joilla korostetaan asiakkaan vaikutus- ja valitsemismahdollisuuksia.

Kunnallisen hallinnon hajauttamisen rinnalla valtionhallinnossa on tapahtunut 1990-luvun loppupuolella voimakkaita organisatorisia muutoksia valtion toimintayksiköiden muututtua liikelaitoksiksi. Kunnissa on yhtiöitetty lähinnä toimintoja, jotka vaativat vähän julkisen vallan käyttöä, esimerkiksi energialaitoksia tai elinkeinotoimintaa. (Hautamäki 1995, 69; Asikainen 1998, 100, 120-122.) Kaikkiin kunnan toimintoihin eivät vaihtoehtoiset tuotantomuodot sovellu. Liikelaitostaminen edellyttää, että palvelutuotannon kilpailukykyä voidaan arvioida. Esimerkiksi opetuksen järjestämisen tavoitteet perustuvat tasaarvoisuuden ihanteeseen eikä kunnan sisällä koulujen välille ole tarkoituksenmukaista järjestää näennäistä kilpailua. Tällaisessa tilanteessa koulutuksen järjestämisen vertailukohteeksi tulisi muodostua kunnan koulutuspalvelujen tuotanto ja laatu suhteessa muiden kuntien koulutuspalvelujen tuotantoon (Möttönen 2001, 82, 176). Tarkastelen koulutuksen järjestämistä ja asiakkuutta tarkemmin luvussa 5.

Managerismille on tyypillistä, että luottamushenkilöorganisaation asema ja tehtävät ovat epäselvät. Managerististen menetelmien käyttö lisää palveluorganisaation itsenäistä asemaa. (Möttönen 2001, 180.) Kun kuntien palvelut järjestetään tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti, lautakunta muuttuu yrityksen hallituksen kaltaiseksi toimielimeksi, joka tukee johtajien toimintaa. Viranhaltijaorganisaation itsenäistyessä luottamushenkilöiden asema muuttuu entistä enemmän uskotun päätöksentekotehtävän suorittajaksi, joka ei käytä poliittista harkintaa eikä asioiden poliittista ohjausta (emt. 131). Suuntaus on päinvastainen kuntalain tavoittelemalle kuntalaisten osallisuuden lisäämiselle ja demokratian kehittämiselle. Samoin luottamushenkilöiden toimiminen ns. kumileimasimina ei sitouta heitä vastaamaan kunnan taloudesta,

toiminnasta ja kuntayhteisön kehittämisestä. (Majoinen 1995, 13.) Kun managerismin ja edustuksellisuuden problematiikkaan liitetään valtuustojen ja lautakuntien toiminnan heikko koordinointi (ks. Ruostetsaari & Holttinen 2001, 48), ei toisaalta ole yllätys, että poliittis-hallinnollinen toiminta kunnassa ei tapahdu vertikaalisesti.

4.2 Päätöksentekoprosessin eteneminen kunta-hallinnossa

Kunnallista itsehallintoa ohjataan kunta- ja hallintomenettelylainsäädännöllä. Lainsäädännön rinnalla kunnan hallintojärjestelmä on sidottu kunnan maantieteelliseen sijaintiin ja historialliseen perintöön. Jokaisen kunnan hallinto perustuu kunnan omiin käytäntöihin, kokemuksiin ja tapoihin, jotka luovat lähtökohdat kyseisen kunnan poliittiselle päätöksenteolle. (Anttiroiko 1998, 50, 52.) Kunnallisia päätöksiä ei voida tarkastella rationaaliselta pohjalta pohtien, ovatko päätökset tosia vai epätosia. Poliittiset ja hallinnolliset päätökset ovat joko mielekkäitä, oikeudenmukaisia tai tarkoituksenmukaisia tai näiden ominaisuuksien vastakohtia (Simon 1979; Raivola 2000, 13). Päätöksien validiuden sijaan tarkastelen seuraavaksi kunnallisen päätöksenteon etenemistä sekä päättäjien ja virkamiesten asemaa päätöksenteossa erityisesti laadun määrittelijöinä.

4.1.2 Kunnan poliittis-hallinnolliset toimijat

Kunta muodostaa dualistisen organisaation, johon kuuluvat luottamushenkilöt ja viranhaltijat eli työntekijät. Kuntalain (365/1995) mukaan kunnassa toimivat toimielimet ja viranomaiset, joista ensimmäiset muodostuvat monijäsenisistä tahoista kuten valtuustosta, kunnanhallituksesta, lautakunnista ja mahdollisista johtokunnista, jaostoista sekä toimikunnista. Viranomaisella ymmärretään yleensä yksittäistä henkilöä, mutta se voi olla myös monijäseninen toimielin. (Heuru ym. 2001, 144-145.)

Kunnallinen itsehallinto perustuu edustukselliseen demokratiaan. Kuntalaiset äänestävät keskuudestaan edustajansa valtuustoon, jossa käytetään kunnan ylintä päätösvaltaa. Viranhaltijat valmistelevat ja

panevat täytäntöön poliittisten elimien päätökset. Paikallista päätöksentekoa voidaan tarkastella jakamalla kunnallishallinto poliittiseen ja suorittavaan hallintoon. Hautamäki (1995,78) käyttää termiä poliittis-hallinnollinen päätöksenteko. Jaolla pyritään muodostamaan hallinto joustavaksi ja vähemmän byrokratiakeskeiseksi. (Leväsvirta 1999, 17; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 8.) Julkinen hallinto on Suomessa organisoitu massatuotantomallien mukaisesti siten, että mahdollisimman samankaltaisia palveluja tuotetaan mahdollisimman monelle. Se, mikä toimielin päätökset tekee, osoittaa kunnan luottamushenkilöiden edustuksellisen demokratian sisäistämisen tasoa. Yksittäisessä kunnassa toimintavalmiuksien määrittelyt kirjataan kunnan hallintosääntöön (Kuntalaki 365/1995).

Viranhaltijoiden toiminnan tulisi perustua valtuustossa päätettyihin poliittisiin (strategisiin) tavoitteisiin. Suomalainen kunnallisen demokratian perinne on korostanut mahdollisimman laajojen ryhmittymien hyväksyntää päätettäville asioille. Siksi strategiset tavoitteet ovat usein hyvin yleisluontoisia. Valtuusto voi halutessaan tai huomaamattaan antaa poliittisen vallan viranhaltijoiden suorittavaksi hallinnoksi. Tämä konkretisoituu tilanteissa, jossa asian käsittelyn yhteydessä valtuusto jättää asettamatta jatkotyöskentelylle ja seurannalle tavoitteet, jolloin soveltamispäätöksen tekijöille, viranhaltijoille, jää omaa tulkinnanvaraa asian täytäntöönpanosta. Tällöin asian jatkovalmistelu tai eteneminen on viranhaltijan aktiivisuudesta kiinni. (Sainio 1994, 34-35.) Viranhaltijoiden rooliin kunnallishallinnossa palaan luvussa 4.2.

Leväsvirran (1999) mukaan uudistetun kuntalain tarkoituksena oli vahvistaa valtuuston asemaa suorittavan hallinnon asemasta. Työnjako korostaa luottamushenkilöiden ja erityisesti valtuuston edustuksellista roolia demokratian toteuttajana ja hallinnon kontrollin suorittajana. Matalan hallintohierarkian katsotaan huomioivan keskitettyä hallintoa paremmin kansalaisten vaihtelevat tarpeet ja toiveet suhteessa käytettäviin resursseihin. (Leväsvirta 1999, 17; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 8; Suominen 2001, 214.) Sama tavoite oli maamme viimeisimmällä valtionosuusuudistuksella.

Uusin hallintotieteellinen ja kunnallisalan tutkimus (mm. Möttönen 1997, Heuru 2000, Ruostetsaari & Holttinen 2001; Bäcklund 2001) on lähes yksimielisesti päätynyt toteamaan, että valtuutettujen rooli tavoitteidenasettajana ja linjojenvetäjänä ei ole onnistunut, ja todellisuudessa päätösvallan siirtyminen kuntiin ei ole vahvistanut kansalaisvaltaa eikä muuttanut poliittis-strategisia prosesseja. Päätösvallan

delegoiminen on merkinnyt tosiasiallisesti erityisasiantuntijoiden (viranhaltijoiden) ja joissakin tapauksissa erityisasiantuntijalautakunnan (kuten Helsingissä) roolien korostumista. Suorittavan hallinnon ja esittelijöiden asema on vahvistunut. Valtuustoon tulee usein päätettäväksi vain yksi vaihtoehto, jolloin maallikkopäätöksenteolle ei ole kunnissa juuri jäänyt tilaa. (Sainio 1994; Leväsvirta 1999; Bäcklund 2001; Ruostetsaari & Holttinen 2001; Suominen 2001.)

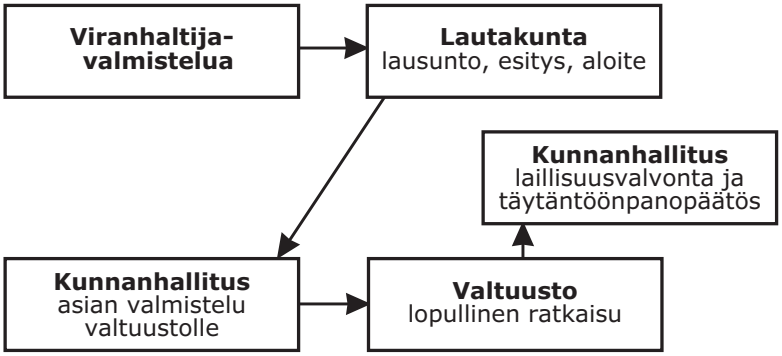
Kunnalliset päätökset voidaan jakaa neljään luokkaan: 1) strategisiin eli pitkän aikavälin, 2) taktisiin eli lyhyen aikavälin, 3) operatiivisiin eli käytännön soveltaviin ja 4) rutiinimaisiin eli viranomaistoiminnan jokapäiväisiin päätöksiin. Kunnallisessa päätöksenteossa on usein vaikea erotella, mitkä asiat kuuluvat strategisiin, taktisiin tai operatiivisiin päätöksiin. Kunnallisten luottamuselinten tehtäväksi nähdään useimmiten strategisten linjausten tekeminen ja poliittinen hallinto on erityisesti valtuuston päätehtävä. (Sainio 1994.) Strategiset linjaukset ohjaavat kunnan toiminnan suuntaa ja määrittelevät keskeiset liikkeet kohti asetettuja tavoitteita. Palvelujen laatutason määrittely on osa strategista työskentelyä. Operatiiviset päätökset perustuvat strategisiin linjauksiin (Pardey 1991, 17), ja niitä viranhaltijat tekevät päivittäisessä työskentelyssään. Siten operatiiviset ja rutiinipäätökset edustavat suorittavan hallinnon päätöksentekoa.

Lautakunta käyttää kunnassa sekä strategista että taktista päätösvaltaa. Koulutuslautakunta päättää asioita, joilla on suora yhteys järjestetyn koulutuksen laatuun. Myös laadun ymmärtäminen ja käsite on poliittinen, sillä – kuten Laukkanen (2000, 96) toteaa – laadukkuus on sitä, mikä nähdään tavoiteltavana ja arvokkaana. Lautakuntien jäsenet edustavat eri taustayhteisöjä erilaisine arvoineen. Itse asiassa lautakunnan jäsenet voivat edustaa täysin vastakkaisia ideologioita, ja juuri laatuun liittyvät kysymykset ovat usein voimakkaasti arvopohjaisia. Lautakunnan tehdessä päätöstä, joka vaikuttaa suoraan opetuksen laatuun, päätös perustuu päättäjien arvojen konsensukseen tai enemmistön poliittisiin arvoihin, periaatteisiin, joita ei päätöksentekoprosessin aikana muuteta, mutta jotka muuttuvat poliittisen vallan vaihduttua (vrt. Hargreaves 2000, 5). Simonin (1979) mukaan päätökset perustuvat päämäärän valintaan ja siihen sopiviin käyttäytymistapoihin. Jokainen päätös on kompromissi, joka on muodostunut senhetkisistä ratkaisuvaihtoehdoista parhaimmaksi todetusta. Tehty päätös syrjäyttää jonkin toisen vaihtoehdon tulevaisuuden ohjaamiseksi. (emt. 48-49.) Simonin ajatusta soveltaen koulutuksen laatuun liittyvät ky-

symykset eivät siten ole välttämättä parhaita toimintamalleja, vaan senhetkisessä tilanteessa päätöstä tekemässä olevien päättäjien käsitysten kompromissi.

4.2.2 Aloitteesta toimeenpanoon

Päätöksenteko etenee kokousmenettelyn kautta. Asia voi tulla useilla eri tavoilla vireille esimerkiksi aloitteen, lakisääteisyyden tai viranhaltijan kiinnostuksen kautta (kuvio 11). Asian valmistelusta vastaavat viranhaltijat. Tämän tutkimuksen näkökulmasta on mielenkiintoisinta pohtia juuri tätä vireille tulon ja lautakunnan päätöksen väliin mahtuvaa toimintaa ja vuorovaikutusta. Valmistelun tarkoituksena on selvittää päätettävän asian sisältö siten, että päätöstä tehtäessä luottamushenkilöillä on käytettävissään edellytykset oikeudenmukaiseen ja lailliseen ratkaisuun. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 81). Päätöksenteon näkökulmasta tavoitteena on saavuttaa ratkaisu, jossa laadun taso on optimaalinen.



Kuvio 11. Kunnanvaltuustossa päätettävän asian etenemisjärjestys (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 81)

Ihanteellisen päätöksentekoprosessin kuvaaminen on Hakamäen ja Majoisen (1992, 84) mukaan lähes mahdotonta. Luottamushenkilön näkökulmasta todellinen päätöksenteko ei rajaudu vain päätöksentekohetkeen vaan se on osallistumista koko asian käsittelyprosessiin. Samaan johtopäätökseen on päätynyt myös Möttönen (1997). Hakamäki ja Majoinen eivät kuitenkaan erittele, miten luottamushenki-

löt käytännössä voisivat vaikuttaa viranhaltijoiden tekemiin esityksiin saadakseen oman näkemyksensä jo valmisteluvaiheessa esille. Toisaalta he korostavat luottamushenkilöiden aktiivista työskentelyä tulevaisuusverstaissa, suunnitteluseminaareissa ja jalkautumista kuntalaisten pariin. (emt. 84-85.) Voidaanko näillä menetelmillä todella saavuttaa syvempää osallistumista päätöksentekoon? Itse näkisin ensisijaiseksi keinoksi luottamushenkilöiden hallitun osallistumisen (keskittymisen) poliittiseen päätöksentekoon sekä strategia- ja arviointityöskentelyn. ”Valta on valtuustolla - jos vain itse niin haluaa!” (Bäcklund 2001, 21). Nykyisin valtuustolla on kunnan strategiaan vaikuttava rooli, ei strategian laatijan roolia (Majoinen 2001, 306).

Koulutukseen liittyvä päätöksenteko keskittyy kolmen olennaisen kysymyksen ympärille: 1) sisältöön eli mitä oppilaiden tulisi oppia, 2) tapaan eli miten tiedonsiirron tulisi tapahtua ja 3) tuloksiin ja seurauksiin eli minkälaiset tavoitteet opetukselle tulisi asettaa? Fitzgibbonsin (1981) mukaan perusopetuksen järjestämisessä on kyse sukupolvien välisestä tiedonsiirrosta seuraavalle sukupolvelle. Prosessin aikana joudutaan päättämään, mikä karttuneesta tiedosta on seuraavalle sukupolvelle opettamisen arvoista. (emt. 7, 19.) Yleensä opetussuunnitelmalliset tavoitteet ja sisältö hyväksytään koulutuslautakunnassa. Tiedonsiirron tavasta eli didaktisista ja pedagogisista kysymyksistä käydään harvemmin keskustelua poliittisissa toimielimissä. Suomessa opettajien professionaalinen rooli on hyvin voimakas ja yleensä - ellei ongelmia esiinny - poliittinen hallinto ei puutu suorittavan tason toimintaan. Koulutuslautakunnan jäsenten rooli ei siten sisällä pedagogisen johtamisen roolia (vrt. Hofman 1995). Minkälainen on sitten luottamushenkilöiden rooli kunnallisessa koulutuspoliittisessa päätöksenteossa, siihen pureudun seuraavassa luvussa.

4.3 Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjako kunnallisessa päätöksenteossa

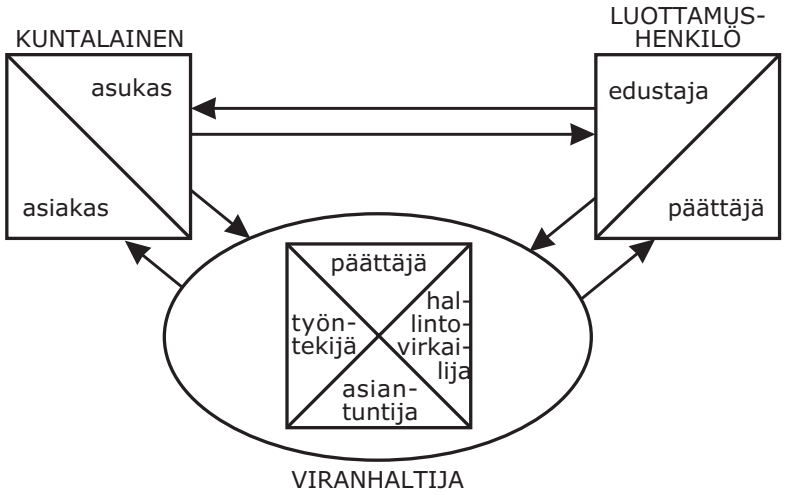
Aikaisempien tutkimusten perusteella oletan, että kunnallisessa päätöksentekoprosessissa toimivilla luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on toisistaan poikkeavat roolit, tehtävät ja käsitykset esimerkiksi koulutuksen laadusta. Leväsvirta (1999) määrittelee rooli-käsitteen kuvaukseksi yksilöstä hänen ollessaan osa kokonaisuutta, ryhmää, yh-

teisöä tai yhteiskuntaa pitäen lähtökohtanaan itseensä kohdistuvia odotuksia. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden voidaan siten olettaa selittävän omaa rooliaan juuri heihin kohdistuvien rooliodotusten kautta. Luottamushenkilöt ja viranhaltijat muodostavat vuorovaikutussuhteessaan vastarooliparin, jossa toisen osapuolen toiminta heijastuu vastapuoleen etsien tasapainoa näiden kahden rooliryhmän välille. (emt. 40-41.) Tämä edellyttää kummankin osapuolen roolin tunnistamista tasapainoisen päätöksentekoprosessin saavuttamiseksi.

Möttönen (1997) on tutkinut kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävän- ja vallanjakoa tulosjohtamisen näkökulmasta. Möttösen mukaan tulosjohtamiseen perustuva tavoiteratio-naalinen ohjaus on ristiriidassa poliittis-hallinnollisen toimintaympäristön kanssa. Tulosjohtamisen työnjako kunnissa perustuu oletukseen, että luottamushenkilöt ottavat liike-elämän ns. ”päämiehen” aseman eli toimivat omistajien (kuntalaisten eli veronmaksajien) edustajina ja asettavat kunnan toiminnalle tavoitteet, joita virkamiehet toimissaan toteuttavat. Möttösen tutkimuksen mukaan poliittiset päättäjät eivät kuitenkaan ohjaa kunnan virkakoneistoa toiminnan tavoitteiden kautta, vaan luottamushenkilöt katsovat tehtäväkseen osallistua myös operatiiviseen päätöksentekoon (emt. 361, 373.) Myös Heuru (2000) ja Ruostetsaari ja Holttinen (2001) ovat päätyneet samaan tulokseen omissa tutkimuksissaan.

Hautamäen (1995, 49) mukaan politiikan ja viranomaishallinnon työjaon tarkastelussa noudatetaan viittä keskeistä periaatetta: 1) demokraattinen päätöksenteko, 2) demokraattinen valvonta, 3) julkisuus, 4) viranomaishallinnon toteuttaminen ja 5) kunnan edun huomion ottaminen. Näiden linjausten mukaan päättäjien - ja erityisesti valtuutettujen - tulee tehdä keskeiset arvovalinnat, päättää toiminnan tavoitteista, palveluista ja rahoituksesta sekä valvoa päätösten toteuttamista, palvelujen laatua ja saatavuutta ja kansalaisten oikeuksien toteutumista. Viranomaisten tehtävänä on toteuttaa päättäjien linjausten mukaisesti palvelut. Kaupungin toiminnan tulee olla läpinäkyvää ja vaikuttavaa.

Juutinen (1994) jakaa kunnallisen päätöksentekoprosessin roolit ja tehtävät kuntalaisten, luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden rooleihin ja tehtäviin (kuvio 12.). Kuntien välillä kilpaillaan asukkaista (Heinonen 1999, 14), sillä asukasmäärät ovat suorassa yhteydessä valtionosuuden määräytymisperusteisiin, verotuloihin ja siten kunnan kykyyn ylläpitää ja kehittää kuntalaisten hyvinvointia palveluverkkonsa kautta.



Kuvio 12. Kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit ja tehtävät kunnallisessa päätöksentekoprosessissa - tarkennettu malli (Juutinen 1994, 78)

Tutkimuksessani rajaan päätöksentekoprosessin roolitarkastelun luottamushenkilöihin ja kunnallisiin viranhaltijoihin. Luottamushenkilöt toimivat kuntalaisten edustajina, joten tutkimuksessani kuntalaisten äänen katsotaan osittain tulevan esille edusmiestensä kautta koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Vastaavasti koululaisten ja heidän vanhempiensa rooli korostuu tarkasteltaessa koulutuspalvelujen asiakkuutta.

4.3.1 Luottamushenkilön asema poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa

Kun kuntalainen tulee valituksi kunnalliseen luottamustoimeen, hän muuttuu luottamushenkilöksi, joka yhtäällä edustaa kunnallisessa päätöksenteossa kuntalaisia ja toisaalla toimii kunnallisena päättäjänä. Luottamushenkilö-kuntalaisena hän oletettavasti käyttää myös kunnan järjestämiä palveluja, joten hän on siten myös asiakas. (Heinonen 1999, 49; Juutinen 1994, 78.) Hänelle kuuluu myös rahoittajan rooli (Heuru ym. 2001, 37), koska hän maksaa erilaisia veroja ja maksuja.

Kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välinen ymmärrys asiakkuudesta on Heinosen (1999, 49) mielestä kadonnut, ja yrityksistä huolimatta kuntalaiset ovat loitonneet kunnallisesta päätöksenteosta ja siten itsehallinnon ohjausmekanismeista. Luottamushenkilöiden päättäjän rooli muodostuu kuntalaisten edustajan roolia tärkeämmäksi. Myös jako poliittiseen ja suorittavaan hallintoon aiheuttaa ongelmia, sillä luottamushenkilöiden ja virkamiesten välillä voi esiintyä vakavaa luottamuspulaa, samoin kuntalaisten ja päättäjien välillä. Kuntalaiset eivät luota politiikkoihin ja poliitikot ovat toisaalla vieraantuneet kansasta (Sainio 1994, 6; Suominen 2001, 220).

Luottamushenkilö edustaa taustaryhmiänsä - vai edustaako?

Luottamushenkilöt edustavat toiminnassaan kuntalaisia ja käyttävät kunnan ylintä päätösvaltaa. Heillä on yleensä poliittisen ryhmän tuki toiminnassaan ja he ovat poliittisessa vastuussa kuntalaisille ja rikosoikeudellisessa virkavastuussa toiminnastaan. Luottamushenkilöt valitaan vaaleilla neljäksi vuodeksi kerrallaan. Kunnallisia luottamuselimiä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat, joista tutkimukseni rajautuu koulutuslautakuntaan. Kunnanhallituksen valmistelusta kunnanvaltuusto vastaa kokonaisuudessaan kunnan hallinnosta, toiminnasta sen laadusta ja taloudesta. Kunnanhallitukselle kuuluvat kunnassa laillisuuden valvonta ja asioiden täytäntöönpano. Valtuusto voi delegoida osan päätösvallastaan lautakunnille, esimerkiksi perusopetuksen järjestämiseen ja sen laadun arviointiin liittyvissä asioissa koulutuslautakunnalle. (Kuntalaki 365/1995.)

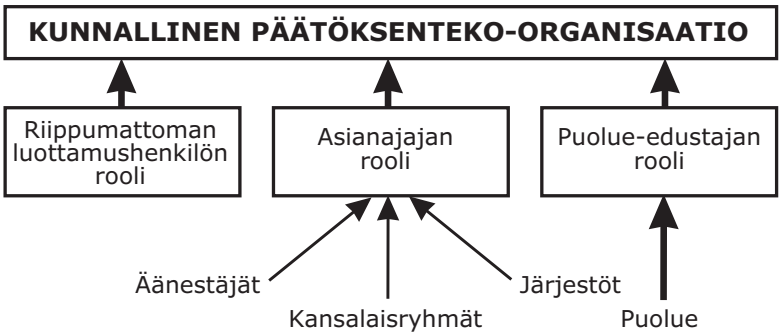
Lautakunnan jäsenen ei tarvitse olla kunnanvaltuuston jäsen, mutta lautakunnan jäsenen vaalikelpoisuudesta on säädetty, että henkilö, joka on kunnan palveluksessa, jonkin lautakunnan alaisuudessa ei täytä lain edellyttämää kelpoisuutta kyseiseen toimielimeen (Oulasvirta & Brännkärr 2001). Tämä rajaa oman kunnan opettajat ja rehtorit pois koulutuslautakunnasta, mutta esteitä valtuusto- tai hallitustyöskentelylle ei ole. Toisaalta Majoinen (2001) pohtii ns. valiokuntamallin vaikutusta poliittisen vastuun ”kasvottumiseen”. Lautakunta, jonka kaikki jäsenet ovat valtuutettuja, turvaa sen, että valtuutetut pääsevät osallistumaan asian valmisteluun alusta asti, ja siten päätöksentekijät tulevat kuntalaisille tutummiksi. (emt. 283.)

Luottamushenkilöiden toiminta kulminoituu usein poliittisen ryhmän toiminnaksi. Ryhmäpäätöksillä pyritään varmistamaan asioiden

eteneminen halutulla poliittisella tavalla. Yksittäisen luottamushenkilön vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset, sillä Suomessa kunnallinen päätöksenteko vaatii määräenemmistön tuen päätökselle. Luottamushenkilöiden päätöksenteon merkitystä tarkasteltaessa 1980-luvulla kunnallisvaaliehdokkaat kokivat kunnallisten päätöksentekijöiden vaikutusmahdollisuudet vaatimattomiksi. Vaikka tuolle aikakaudelle oli tyypillistä valtion keskushallinnon ohjaus, mikä todellakin rajoitti vaikuttamisen mahdollisuuksia, näki neljännes vastanneista tilanteen luottamushenkilöiden näkökulmasta optimaaliseksi. (Hoikka & Kiljunen 1983, 1.)

Samansuuntaisia tuloksia on saatu vuosituhannen vaihteessa KuntaSuomi 2004-tutkimuksessa. Yksittäinen luottamushenkilö koki vaikutusmahdollisuutensa vähäisinä (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 30). Äänestäjien puolella usko päätöksentekoon oli kovilla, sillä läheskään kaikki kuntalaiset eivät luottaneet luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksiin. Oulasvirta ja Brännkärr (2001) raportoivat kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimuksesta, jonka mukaan ”2/3 kuntalaisista katsoo kunnallishallinnon luisuneen virkamiesten hallintaan ja luottamushenkilöiden jääneen vaille todellista valtaa” (emt. 34). Voiko yksittäinen lautakunnan jäsen siten vaikuttaa koulujen laadukkuuteen? Miten heidän tilannettaan voisi parantaa?

”Hyvän pohdinta on osa luottamushenkilön työtä”, toteavat Hakamäki ja Majoinen (1992, 48). Vaikka kunnallispolitiikka perustuu edelleen puoluepolitiikkaan, eivät päättäjät enää omaksu kritiikittä puolueiden arvomaailmaa tai ideologiaa. Poliittisten puolueiden auktoriteettiasema päättäjien mielipiteen muodostajana on heikentynyt kehittyneiden vuorovaikutusyhteyksien, tiedon saannin helppouden, kohonneen koulutustason, yksilöllisyyden korostumisen ja kantaaottavan rohkeuden lisääntymisen myötä (emt. 42-43). Eräät tahot (esim. Oulasvirta & Brännkärr 2001, 30) ovat esittäneet, että luottamushenkilöt voisivat olla toimissaan itsenäisessä suhteessa äänestäjiinsä ja poliittisiin ryhmittymiin (kuvio 13). Tällöin heidän toimintansa olisi taustaryhmien intressien asianajajan tai puolueen edustajan paineista riippumatonta.



Kuvio 13. Luottamushenkilön edustusroolit (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 29)

Jo nyt joissakin kunnissa toimii varsin suurehkoja määriä luottamushenkilöitä puolueista sitoutumattomien ryhmissä. Ideaalia itsenäisestä päätöksentekijästä on lähes mahdotonta saavuttaa. Jos päättäjällä ei ole omaa käsitystä esimerkiksi siitä, minkälainen laatutasoa kunnan koulujen tulisi saavuttaa, on hänen helppo omaksua puolueensa ja taustaryhmänsä kanta määrittelyyn ja asioiden hoitamiseen. Kun päättäjän poliittinen rooli heikkenee, vahvistuu hänen taustaryhmiensä intressien ajajan rooli. Myös kunnan virkamiesten valta kyseisessä tilanteessa lisääntyy.

Jos kunnassa toimii suurehko riippumattomien ryhmittymä päätöksenteossa, on todennäköistä, että he vähin erin ryhmittyvät keskenään eli muodostavat puolueeseen rinnastettavan yhteenliittymän. Aikaisemmin selostamani määräenemmistön vaatima päätöksentekotilanne edellyttää voimien yhdistämistä kirjavassa puoluekentässä haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Riippumattomista luottamushenkilöistä muodostuu sitoutumattomien luottamushenkilöiden ”puolue”, jonka poliittista toimintaa saattaa kuvata parhaiten arvaamattomuus.

Aktiivinen luottamushenkilö

Millaiseksi luottamushenkilöt ja virkamiehet näkevät hyvän luottamushenkilön? Vapaakuntakokeilujen alkuvaiheessa Heikkilä ja Korpipää (1991) selvittivät sivistystoimen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksiä hyvistä ja huonoista luottamushenkilöistä. Hyvä luottamushenkilö hallitsi kokonaisuuden ja jätti yksityiskohdat sikseen. Hän oli perehtynyt, koulutettu, aktiivinen ja motivoitunut otta-

maan asioista selvää, kyvykkyyden lisäksi myös innostunut. Lautakunnan esittelijä vaikutti omalla toiminnallaan lautakunnan jäsenten työskentelyyn valmisteluvaiheen asiakysymyksiin perehdyttämisen kautta. Huonoksi luonnehdittiin luottamushenkilöä, joka katsoi asioita liian subjektiivisesti ja jonka kiinnostus lautakunnan toimintaan oli rajallinen ja vaillinainen. Luottamushenkilön omien kiinnostuksen kohteiden, arvostusten tai politikoinnin ei katsottu saavan vaikuttaa lautakuntatyöskentelyyn liian voimakkaasti. Majoisen (2001) mukaan tämä on käytännössä mahdotonta, sillä luottamushenkilöt mieltävät edelleen voimakkaasti edustavansa taustaryhmiään eivätkä esimerkiksi koko kunnan etua (vrt. valtuutettujen suhde strategiatyöskentelyyn). Kun puhutaan kouluasioita hoitavasta lautakunnasta, niin oman, kenties kaukaisen kouluajan muisteleminen ja piittaamattomuus nykyisestä kehityksestä haittaavat myös laadukasta lautakuntatyöskentelyä (Heikkilä & Korpipää 1991, 10-11).

Luottamushenkilö tekee päätöksensä valitsemalla asian valmisteluja päätöksentekovaiheessa ilmenneistä ratkaisuvaihtoehdoista yhden, joka edistää toivottujen tavoitteiden saavuttamista (Simon 1979, 103). Yleensä päättäjällä on perustelu valinnalleen: mielipide, johtopäätös, vastaväite, varma käsitys tai kannanotto. Jos päätöksen takana ei ole päättäjän poliittinen tai ideologinen periaate, päätyminen johonkin ratkaisuun voi olla seurausta siitä, että päättäjä punnitsee itselleen edullisimman ratkaisun. Yleensä päätöksen takana ovat päättäjän henkilökohtaiset käsitykset, asenteet tai hyödyn tavoittelu joko itselleen tai samastumisryhmälleen (emt. 234). Päätöksen ratkaisun käytännön toteutuksen helppoudella ei ole päättäjälle merkitystä. Taustaryhmistä riippumattomien luottamushenkilöiden suuri määrä päätöksenteossa saattaa lisätä sattumanvaraisuutta. Päätöksien perustelut muodostuvat päättäjän arvoista, mikä jättää arvostelun mahdollisuuden niille, joiden perusteluja (arvolähtökohtia) ei ole päätöstä tehdessä otettu huomioon riittävästi. (Hakamäki & Majoinen 1992, 28-29, 37.) Koska käsitys laadusta perustuu määrittelijän arvoihin, ei kollektiivisesti päätetty laadun määrittely ole kollektiivisesti ymmärretty käsitys laadusta.

Kansalaiset haluavat osallistua kunnallisten asioiden hoitamiseen, koska se nähdään välineenä tai itseilmauksen keinona omien päämääriensä toteuttamisessa. Äärimmillään poliittinen osallistuminen on vallan tavoittelua, mutta politikoinnin motiivina pidetään useimmiten omien tai viiteryhmän etujen edistämistä. Henkilön arvomaailma tai aatteelliset näkemykset voivat olla myös innoittajina henkilökoh-

taiseen osallistumiseen. (Noponen 1992, 243-244; Paloheimo & Wiberg 1997, 201.) Toisaalta viime aikoina Suomessa ns. epäpoliittinen toiminta ja anarkismi ovat saaneet kannatusta jopa aktiivisen poliittisen kerrostuman parissa.

4.3.2 Lautakunnan jäsenenä kunnallisessa päätöksenteossa

Koulutuslautakunnissa toimii luottamushenkilöitä, jotka ovat tavoitelleet valtaa ja siihen päässeet. Heidän voidaan katsoa kuuluvan osin kunnalliseen poliittisen kerrostuman kärkijoukkoon ja osin vallanpitäjiin. Paloheimon ja Wibergin (1997) mukaan poliittiseen kerrostumaan kuuluvat kansalaiset katsovat voivansa vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon osallistumalla. Mitä huonommilta päätökset näyttävät tai mitä parempia ”palkintoja” päätöksenteosta on saatavissa, sitä todennäköisempää on kansalaisten osallistuminen. Useilla heistä on selkeä käsitys, miten he voivat edistää omia tavoitteitaan ja näkemyksiään poliittisen osallistumisen kautta. Lautakunnassa toimiminen ei mahdollista ammattipolitikointia, jolloin poliittinen toiminta ei muodostu heille perhettä, työelämää tai harrastuksia tärkeämmäksi, mutta se on ns. välttämätön paha oman ja viiteryhmän hyvinvoinnin edistämiseksi. (emt. 205-206.)

Aikaisempien tutkimusten perusteella luottamushenkilöiden roolin voidaan perinteisesti katsoa jakautuvan joko päättäjän tai edustajan rooliin. Useat kunnalliset luottamushenkilöt kokevat luottamustoimiaan hoitaessa ristiriitoja suhteessa kaksijakoiseen rooliinsa (vrt. kuvio 12). Päättäjän roolissa lautakunnan jäsenen tulisi tarkastella päätettävää asiaa koko sivistystoimen näkökulmasta ja toteuttaa työskentelyssään kunnan sivistysstrategisia linjauksia. Tällöin päättäjän toiminta perustuu rationaaliseen päätöksentekoon ja asiantuntijan rooli pääsee hänessä esiin. Kunnallisena päättäjänä luottamushenkilön päätökset perustuvat kunnan kokonaisedun tarkasteluun yksittäisten kuntalaisten edunvalvonnan sijaan. Tällöin päättäjän rooli hallitsee edustajan roolia. (Juutinen 1994, 31; Heinonen 1999, 53.)

Edustajan roolissa luottamushenkilö toteuttaa edustuksellista demokratiaa, mutta samalla samastuu taustaryhmäänsä ja saattaa ajaa pienen kuntalaisryhmän etua. Tällöin päätöksenteko perustuu tunteisiin. Heinonen toteaa, että ”poliitikkojen tehtävänä onkin juuri asiakkaiden tarpeiden ja odotusten tulkitseminen päätöksentekotilanteis-

sa" (Juutinen 1994, 31; Heinonen 1999, 53.) Samankaltaista roolien ristiriitaa esiintyy viranhaltijoilla asiantuntijan ja resurssien jaosta päättävän viranhaltijan roolien kanssa.

Lautakuntatyöskentely on interaktiivista päätöksentekoa. Päättäjät ja viranhaltijat ovat tietoisesti vuorovaikutuksessa keskenään, jotta he löytäisivät keinoja vaikuttaa muiden ihmisten toimintaan. Oletetaan, että lautakunnan esittelijä päättää, että koulujen laatua tulee kohentaa ja että se tapahtuu ryhmäkokoja pienentämällä. Hänen tulee vuorovaikutuksellisen päätöksenteon kautta saada koulutuslautakuntansa vakuuttuneeksi, että laatua voidaan parantaa vain viiden luokanopettajan viran perustamisella. Oletuskunnassamme lautakunnan toimivaltuudet riittävät virkojen perustamiseen, joten se päättää virkojen perustamista äänestystuloksen 4-3 jälkeen. Yksittäiset lautakunnan jäsenet ovat tällöin tehneet yksilöllisiä päätöksiä kollektiivisen päätöksenteon yhteydessä. (vrt. Paloheimo & Wiberg 1997.)

Lautakunnan jäsenet työskentelevät omalla toimialallaan varsin itsenäisesti. Tämä ei ilmeisesti riitä heille, sillä he ovat muita luottamushenkilöitä tyytymättömämpiä luottamusmiestehtäviinsä ja yleiseen kunnallishallintoon. Leväsvirran (1999, 232) mukaan naiset olivat suhteellisesti enemmän edustettuina lautakunnan jäsenissä kuin valtuustoissa ja hallituksissa. Lautakuntien jäsenet eivät olleet yhtä puoluesidonnaisia kuin valtuustojen ja hallitusten jäsenet, ja heidän toimintansa oli myös irrallista muusta kunnallishallinnosta ja kuntalaisista. Lautakunnan jäsenille kuntalaisten edustajan rooli ei välttämättä ole selvä. Päättäjän roolissa lautakunnan jäsenet eivät pysty tai halua ottaa kokonaisuuksia huomioon. Onko heille annettu liian haastava tehtävä kykyihin nähden vai kasautuuko lautakuntiin enemmän "yhden asian edustajia" suhteessa muihin kunnallisiin päättäjiin? Leväsvirran mukaan lautakunnan rooli muuttuu kunnallishallinnon murroksessa. Hän näkee lautakuntia uhkaavan samansuuntaisen kohtalon kuin kunnanvaltuustoja: liian haasteellinen tehtävä, jolloin valta liukuu asiantuntijoille. (emt. 236.) Vastaavasti Majoisen (1995, 116) tutkimuksessa jotkut valtuutetut totesivat delegoinnin menneen jo nyt niin pitkälle, että kunnan tärkeimmät päätökset tehdään asiantuntijalautakunnissa valtuuston sijaan.

Koulutuslautakunta henkilöstöstä ja taloudesta päättävänä elimenä

Hofman (1995) on tutkinut koululautakuntien toiminnan vaikutusta koulujen laadukkuuteen Hollannissa. Hofman huomasi, että koululautakuntien työskentely on hyvin hallintopainotteista. Koululautakunnat saivat arvioida omaa työskentelyään ja minkälaisiin kysymyksiin he aikaansa käyttävät. Tulokset olivat varsin karuja: 44 % ajasta kului hallinnollisiin kysymyksiin, kuten henkilöstöasioihin tai talouteen. Lautakunnat arvioivat käyttävänsä vain 24 % koulujen organisaatiokysymyksiin tai kasvatuksellisiin/koulutuksellisiin kysymyksiin. Hofmanin tutkimuksessa selvisi myös, että mitä enemmän koululautakunta antoi kouluasioissa päätäntävaltaa koulun johdolle, opettajille sekä vanhempaintoimikunnalle ja vanhemmille yleensä, sitä parempia tuloksia koulu saavutti matemaattisissa ja kielellisissä testeissä. Hofmanin loppupäätelmä onkin, että koululautakuntien päätöksenteko tulisi järjestää siten, että koulujen henkilökunta ja vanhemmat voivat vaikuttaa koululautakunnan harjoittamaan politiikkaan (emt. 318, 321, 325) ja sitä kautta koulujen laatuun.

Opettajat eivät ole voineet osallistua oman toimialansa lautakuntatyöskentelyyn vuoden 1995 jälkeen (Kuntalaki 365/1995). ”Kansalaisen rooli puolestaan etsii tasapainoaan” (Heuru ym. 2001, 58). Itsehallinnollisen kunnan jäsen ei tule tyytymään pelkkään asiakkaan rooliin vaan hän haluaa olla myös vaikuttava ja osallistuva yksilö. ”Sellaiseksi ei kuitenkaan muututa yhtäkkiä. On nähtävissä, että esimerkiksi osallisuushankkeen monet projektit ovat edesauttaneet tässä kansalaiskasvatuksessa” (emt. 58). Hofmanin tutkimuksessa ei selvitetty eri työskentelytapoja, mutta hänen tutkimustuloksiensa perusteella on tärkeää, että myös suomalaiseen kunnalliseen koulutuspoliittiseen päätöksentekojärjestelmään kehitetään uudenlaisia vuorovaikutus- ja osallisuuskanavia luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja opettajien välille asioiden valmisteluvaiheeseen. Nyt tällaiset kanavat puuttuvat käytännössä kokonaan.

4.4 Virkamiehen asema kunnallisessa päätöksenteossa

Weberiläisen hallintoteorian mukaan byrokratialla tarkoitetaan yksilöiden toiminnasta eroavaa rationaalista organisaatiota tai virkamiesvaltaan perustuvaa organisatorista tehottomuutta. Toisaalta byrokratialla tarkoitetaan yhteiskuntaa itseään, julkista hallintoa tai sen suhteetonta kasvua. Weberin teoria pyrkii ymmärtämään yhteiskunnan sosiaalista toimintaa yksilöiden toiminnan kautta. Julkinen hallinto toimii pääosin virkamiesten toiminnan välityksellä. Virkamiesten toimintaa ohjataan yleisillä menettelyohjeilla ja rekrytoinnin kautta. (Salminen & Kuoppala 1985, 58-60.)

Viranhaltijat ovat luottamushenkilöiden valitsemia henkilöitä, joiden tehtävänä on huolehtia kunnan suorittavaan hallintoon liittyvistä kysymyksistä ja valmistella kunnallisia asioita luottamushenkilöiden päätöksentekoa varten. He työskentelevät virkasuhteessa kuntaansa ja heidän työhönsä liittyvät toimivaltuudet on yleensä määritelty luottamushenkilöiden toimesta. Viranhaltijoiden oletetaan olevan oman toimialansa asiantuntijoita. (Simon 1979, 53.) Päätöksenteon delegointi on vahvistanut viranhaltijoiden päättäjän roolia ja kyseisestä roolista on tullut entistä itsenäisempi, sillä varsin harvoin viranhaltijapäätöksiä käytännössä alistetaan muun kunnallisen toimielimen vahvistettavaksi. (Möttönen 1997.)

Kuntalain 44§:n mukaan kuntaan perustetaan virkoja kunnallisia viranomaistehtäviä varten. Virkamiehen virkatehtäviin kuuluu asian ottaminen valmisteluun päätöksentekoa varten. Asia on voinut tulla vireille toisessa luottamuselimessä tai virkamies itse voi ottaa haluamansa asian esille, eikä lautakunta voi estää asian valmistelua ja joutumista lautakunnan käsittelyyn. (Lehtimäki 1978, 3.) Kunnan koulutoimen esittelijällä on siten paljon mahdollisuuksia vaikuttaa koulutoimessa tehtävään päätöksentekoon, jolla voidaan vaikuttaa koulujen laatuun. Virkamiehen tulee toiminnassaan noudattaa hyvän hallinnon periaatteita: laillisuus-, puoluettomuus-, suhteellisuus- ja palveluperiaatetta sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta (Oulasvirta & Grännkärr 2001, 83). Julkishallintoon kohdistuu Mäenpään (2002) mukaan ”uudenlaisia laadullis-sisällöllisiä odotuksia ja vaatimuksia myös hyvinvointipalvelujen tuottamisessa”. Kansalaiset odottavat lainmukaista hallintotoimintaa ja hyvinvointipalveluihin liittyvien etujen ja palve-

lujen sijaan määrällisesti enemmän ja laadullisesti parempaa palvelua yhteiskunnalta ja sitä kautta viranomaisilta. (emt. 1-2.)

Juutisen (1994, 78-79) tutkimuksen mukaan viranhaltijan rooli (kuvio 12) on kunnallisessa päätöksentekoprosessissa monipuolinen. Suhteessa kuntalaiseen (asiakkaaseen) viranhaltija voi käyttää professionaalisen asiantuntijan ja työntekijän rooliin sisältyvää valtaa. Luottamushenkilöihin suhteutettuna viranhaltijat voivat käyttää sekä asiantuntemusvaltaansa että hallintomenettelyyn sisältyvää asemavaltaa eli säädellä päätöksentekoprosessia haluamallaan tavalla. Päätöksenteon delegointi ja desentralisointi on vahvistanut viranhaltijoiden päättäjän asemaa, mikä on vastaavasti heikentänyt luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia päättäjinä. Juutisen mukaan luottamushenkilötyöskentelyä tulisi kehittää kuntalaisten suuntaan, jotta heidän edustajan asemansa vahvistuisi. Myös koulujen yhteydessä lähdetään oletuksesta, että oppilaiden huoltajien voidessaan vaikuttaa kouluun, se kehittyy huoltajien näkökulmasta laadukkaammaksi ja asiakastyytyväisyys paranee (vrt. Kjellman & Andersson 1996; Karsten 1998).

Yleensä viranhaltijoilla on selkeä käsitys omasta esittelijän ja valmistelijan roolistaan kunnallisessa päätöksenteossa. Juutisen (1994) tutkimuksen tulosten perusteella vain neljännes viranhaltijoista koki toimivansa ensisijaisesti asiantuntijana. Viranhaltijoiden kokeman ristiriitaisuuden syyksi koettiin useimmiten se, ”että vaikka asiantuntijana tiedetään, miten jokin asia esimerkiksi pitäisi resurssoida, niistä päätöksiä tehdessä ei kuitenkaan realiteetit tietäen voida toimia asiantuntemuksen vaatimalla tavalla” (emt. 30). Juutisen tutkimus on suoritettu ennen kuntalakiuudistusta ja siten myös ennen kunnan vahvistunutta itsehallintoa, joka entisestään korosti esittelijöiden asiantuntijuutta.

Suomessa opettajia postmodernin yhteiskunnan päätöksentekojärjestelmässä ei ole tutkittu. Vuoden 1995 kuntalakiuudistuksen jälkeen johtavat kouluviranomaiset eivät ole olleet vaalikelpoisia kunnanvaltuustoihin eivätkä opettajat työskentelykuntansa kouluasioista päättävään lautakuntaan (Kuntalaki 365/1995). Opettajien legitimiteetti kunnallisessa koulutuspoliittisessa päätöksenteossa asiantuntijalautakunnan poliitikkoina on poistunut, mutta heidän roolinsa koulutusasioiden asiantuntijana tulisi olla vastaavasti vahvistunut. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan päättäjien, virkamiesten ja opettajien näkemyksiä perusopetuksen laadusta. Tutkimusasetelman syvällisemmässä tarkastelussa voidaan pohtia, käyvätkö päättäjät dialogia asiantuntijoiden kanssa tai muodostavatko päättäjät mielipiteensä ja toimintatapansa

päätöksentekoprosesseissa yhteistyössä päätöksentekoprosessien kohteiden asiantuntijoiden kanssa (vrt. Hofman 1995).

Suomalaisen yhteiskunnan viimeaikaiset muutokset ovat muuttaneet opettajiin ja kouluihin kohdistettuja odotuksia. Erityisesti hyvinvointivaltion mureneminen, desentralisoituminen ja institutionaaliset muutokset ja niiden vaikutukset prosesseissa toimiviin ihmisiin ovat hämärtäneet koulujen ja opettajien toimenkuvia sekä asemaa yhteiskunnassa. Toisaalta opettajat nähdään ennen kaikkea kasvattajina, joiden ensisijainen tehtävä on tukea lapsen ja nuoren kasvua ja kehitystä. Toisaalta opettajiin ja kouluihin kohdistuu voimakkaita paineita avautua ja laajentaa yhteistyötä ja toimintaa niin perheitä kuin yhteiskuntaa, yrityselämää ja yhteisöjä kohtaan. (Niemi, Syrjälä & Viilo 1998, 15, 75-76.)

Yllättävää Niemen, Syrjälän ja Viilon tutkimuksessa opettajiin ja kouluun kohdistuvista odotuksista on, että opettajien yhteiskunnallinen toimiminen kunnallisessa päätöksenteossa ei noussut millään lailla esille, vaikka tutkijoiden mukaan juuri vallan siirtyminen keskushallinnosta kuntiin on ollut yksi keskeisistä opettajuutta muuttavista tekijöistä. Voiko tämän perusteella muodostaa johtopäätöksen, että hallinnon madaltaminen ei ole vaikuttanut opettajien asemaan - ei ainakaan, että opettajien toimiminen paikallisessa päätöksenteossa olisi tullut välttämättömäksi?

Koulutusta koskevaan päätöksentekoon osallistuvat monet eri tahot: vanhemmat, päättäjät, äänestäjät, kouluviranomaiset ja opettajat. Opettajat tekevät ensisijaisia päätöksiä opetustapahtuman kulusta, miten he opettavat tai mitä sisältöjä he opetuksessa korostavat. Opettajat vastaavat siten opetuksen laadusta. Kouluviranomaiset vastaavasti palkkaavat opettajat ja päättävät niistä olosuhteista, joissa opettajat tekevät omat päätöksensä opettamisesta. (Fitzgibbons 1981, 11, 13.) Siten päättäjien voidaan katsoa olevan suoraan vastuussa osasta koulujen laadun ominaisuuksista.

4.5 Päätelmiä kunnallisesta päätöksenteosta laadun arvioinnin näkökulmasta

Kunnallisessa päätöksenteossa avoin ilmapiiri viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on perusedellytys päätöksenteon sujuvuu-

delle. Asioiden hoito perustuu asioista keskustelemiseen ja yhteisiin linjauksiin. Juutinen (1994) korostaa edustuksellisen demokratian haasteellisuutta kuntalainen-luottamushenkilö-viranhaltija-kehikossa. Vaikka yhteydenpitoa ja tiedonkulun merkitystä pidetään tärkeänä, käytännössä sen myönnetään toteutuvan huonosti. (emt. 62, 80-82.) Kansalaisten tulisi antaa luottamushenkilöille ja valmisteleville virkamiehille palautetta koulutuksen laadusta. Myös virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä tulisi olla keskustelufoorumeita, joissa voidaan käydä arvo-, tavoite- ja laatukeskustelua virallisen päätöksenteon ulkopuolella. Olennaisena osana ovat toimintojen arvioinnit ja kunnan tuloksellisuusarviointi. Kaikki edellä mainitut toiminnot ovat tarpeen koulutuksen laadun määrittelyssä.

Aiempien tutkimusten (Juutinen 1994; Möttönen 1997; Leväsvirta 1999) perusteella viranhaltijoiden rooli politiikan ja hallinnon keskellä on kunnallisen itsehallinnon myötä suurentunut, vaikka kuntalakiuudistuksella oli päinvastainen tarkoitus. Viranhaltijat ovat vahvistaneet asemaansa suhteessa kunnan politiikkaan, kun samanaikaisesti viranhaltijoiden asiantuntijarooli estää luottamushenkilöitä saamasta samassa suhteessa sijaa hallinnon puolelta. Luottamushenkilöt eivät ole osaltaan omaksuneet tavoitteiden asettajan ja seuraajan roolia, vaan poliittiset päätöksentekijät katsovat tehtäväkseen osallistua operatiivisten asioiden päätöksentekoon. Tulosjohtamisen myötä ”päätösvaltaa on delegoitu poliittisilta päätöksentekijöiltä viranhaltijoille, mutta poliittisille päätöksentekijöille ei tunnu korvautuvan valtaa tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan liittyvällä päätösvallalla niin kuin tulosjohtamisen tavoitteinen mukaan pitäisi tapahtua” (Möttönen 1997, 373). Viranhaltijoiden laatukäsitykset nousevat siten entistä keskeisimmiksi koulutuksen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa.

Huolestuneisuus kuntalaisten poliittisesta passiivisuudesta on saanut monet tutkijat (mm. Majoinen 2000) ehdottamaan, että päättäjien edustajan roolia tulisi vahvistaa. Tällöin luottamushenkilön päättäjän rooli heikkenee ja vaarana on, että ajaessaan taustaryhmiensä etuja päättäjät eivät pysty strategiatyöskentelyyn eivätkä näkemään kuntaa kokonaisuutena, jonka tehtävänä on tuottaa laadukkaita palveluja tasavertaisesti kaikille kuntalaisille. Yksilön ja yhteisön etu esimerkiksi hyvinvointipalvelujen järjestämisessä ja käyttämisessä voi olla hyvinkin ristiriitaisessa asemassa keskenään. Opportunismi eli oman edun tavoittelu toisten kustannuksella on viime aikoina suomalaisessa päätöksenteossa voitu nähdä jopa hyväksyttävänä piirteenä.

Koulutuksen järjestämistä koskeva päätöksenteko perustuu arvoihin. Arvot heijastuvat myös päättäjien laatukäsityksiin ja sitä kautta toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Hofmanin (1995) tutkimuksen mukaan koulutuslautakunnassa päätetään hallinnollisista asioista pedagogisten kysymysten sijaan. Kuntalaki (1995) ja perusopetuslaki (628/1998) mahdollistavat pitkälle viedyn kunnallisen itsehallinnon koulutuksen järjestämistä koskevissa kysymyksissä. Koulutuslautakunnalla on paljon harkintavaltaa kuntansa koulutuksen laadukkuuden määrittelyssä. Silti hallinnollisista asioista päättäminen ei sulje ulkopuolelle koulun laatukysymyksiä. Opetuksen käytännön järjestelyjen näkökulmasta pätevien sijaisten palkkaaminen, virkojen auki julistaminen tai riittävien resurssien turvaaminen ovat lautakunnan tekemiä laatuun liittyviä suuria linjauksia.

Luottamushenkilöiden vallan sanotaan siirtyneen virkamiehille. Rajasen (2000) mukaan vain yhä useampi kunta toimii ilman päätoimista koulutoimenjohtajaa. Pienillä paikkakunnilla yleensä rehtori tai kunnansihteeri hoitaa oman työnsä ohessa koulutoimenjohtajan tehtävät. Tämä on huolestuttava suuntaus, sillä rehtori koulutuslautakunnan esittelijänä keskittää kunnassa käytettyä kouluhallinnollista valtaa. Entäpä tilanne, jossa koulutuksen järjestämiseen liittyviä asioita esittelee henkilö vailla pedagogista pätevyyttä. Miten kunnissa voidaan taata koulutusasioiden valmistelussa riittävä asiantuntijuus?

Koulut kuuluvat hyvinvointipalvelujen kehityspalveluihin. Kunnallinen päätöksentekoprosessi muodostuu politiikasta, hallinnosta sekä palvelutuotannon järjestämisestä (Hautamäki 1995, 78). Kunnallista tuotantoprosessia säätelevät toisaalla normit ja siihen liittyvä ohjaus ja valvonta, toisaalla asiakkaan tarpeet. Olen edellä tarkastellut kunnallista politiikkaa ja hallintoa. Koska kunnallisten palvelujen asiakkuus muodostuu yleensä viranomaisten ja kansalaisten muodostamista valtarakenteista, on hyvinvointipalvelujen asiakaskunta yleensä rajallinen. Näin myös perusopetuksessa. Seuraavassa luvussa tarkastelen koulujen järjestämistä ja asiakkuutta tästä näkökulmasta.

5 Hyvinvointipalvelut laadun näkökulmasta - Koulutuspalvelujen tuotanto ja asiakkaat

Hyvinvointipalvelujen tuottaminen perustuu lakiin ja se rahoitetaan verovaroin. Hyvinvointipalveluilla eli merithyödykkeillä tarkoitetaan poliittisen päätöksenteon tuloksena syntyneitä markkinahyödykkeitä, julkisia palveluja, joilla on erityistä arvoa eli meriittiä ihmisille. Mahdollisuudet käyttää kyseisiä hyödykkeitä eivät saisi olla yhteydessä kansalaisen tulotasoon, ja siksi poliittisesti on päätetty tarjota hyödykkeitä kansalaisille joko ilmaiseksi tai subventoituun hintaan. Useiden palveluiden yhteiskunnallista ylläpitoa perustellaan yleisellä hyvinvoinnin lisäämisellä ja kansalaisten keskinäisellä tasa-arvolla, taloudellisella kasvulla, oikeudenmukaisuudella jne. Hyvinvointipalveluihin kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä sivistyspalvelut. Koulutus on yksi keskeisimmistä nyky-yhteiskunnan hyvinvointipalveluista ja sen katsotaan kuuluvan hyvinvointipalveluissa ns. kehityspalveluihin. (Hakamäki & Majoinen 1992, 22; Hautamäki 1995, 43; Paloheimo & Wiberg 1997, 119; Junkkari 2001, 8, 11.)

5.1 Koulutuspalvelujen tuotannon tarkastelua laatuteoreettisista lähtökohdista

Hyvinvointipalvelu kohdennetaan usein rajatulle käyttäjäpiirille, esimerkiksi oppivelvollisuusikäisille tai vanhuksille (Junkkari 2001, 12). Hyvinvointipalvelujen käyttäjän rooli on muuttunut kuluttajan rooliksi ja kansalaisen rooli alamaisesta asiakkaaksi. Kansalaiset odottavat saavansa yhteiskunnalta yhteisvastuullisesti tuotettuja sosiaali-, terveys- ja sivistyspalveluja ja teknisen huollon palveluja läheltään ja vähin kustannuksin. Hyvinvointipalvelujen odotetaan olevan entistä joustavampia, laadukkaampia ja niiden odotetaan vastaavan kansalaisen yksilöllisiin tarpeisiin. Näistä merithyödykkeistä on tullut jokaisen kansalaisen perusoikeuksia (Hakamäki & Majoinen 1992, 22; Junkkari 2001, 2, 35.)

Perusopetuksella hyvinvointipalveluna on muutamia erityispiirtei-

tä. Ensinnäkin, koulutuspalvelut muodostuvat kahdensuuntaisesta velvollisuudesta: yhteiskunnalla on velvollisuus ylläpitää kouluja, ja oppilailla on varsin tarkoin määräyksin sanktioitu oppivelvollisuus. Usein hyvinvointipalvelun käyttäminen ei velvoita kansalaista mihinkään suhteessa valtioon (Junkkari 2001, 36), joten perusopetuksen voidaan nähdä olevan tässä suhteessa poikkeus hyvinvointipalvelujen joukossa. Toiseksi perusopetuksella tarkoitetaan opetus- ja kasvatuspalveluja, joiden kohteena ovat alaikäiset lapset, joiden ei voida olettaa maksavan saamastaan palveluista. Perusopetuksen yhteydessä ei voida täten puhua asiakkuudesta liiketaloudellisena terminä, vaan enemmänkin on kyse viranomais-alamais-suhteesta (Lillrank 1998a, 93), vaikka suuntaus on koko ajan enemmän kohti kuluttajan roolia (Junkkari 2001). Koulutus on hyvinvointiyhteiskunnan yksi keskeisimpiä verovaroin ylläpidettyjä palvelualoja ja tämänkaltaisen palvelutuotannon toivotaan myöhemmin hyödyntävän yhteiskuntaa oppilaiden oppimien tietojen ja taitojen kautta esimerkiksi nostamalla kansakunnan koulutustasoa. Tätä käsittelen tarkemmin seuraavassa luvussa.

Yhteiskunta järjestää koulutuspalveluja toimeksisaajan roolissa (Lillrank 1998a, 94). Hautamäen (1993, 186) mukaan yhteiskunta on ottanut itselleen koulutuksen järjestämisvallan, koska viranomaiset uskovat, että koulutuspalveluiden käyttäjillä ei ole tarpeellisia tietoja koulutuksesta ja opetuspalveluista. Tällöin viranomaiset katsovat, että vain heillä on tarpeellinen asiantuntijuus koulutuksen laadun määrittelyyn. Toinen syy, miksi kunnan palvelujen asiakkaiden näkemyksiä ei ole kerätty aktiivisesti, perustuu oletukseen, että asiakkaiden näkemykset tulevat esille edustuksellisen demokratian välityksellä (Heinonen 1999, 53). Laadun määrittelyn näkökulmasta tämä tarkoittaa, että luottamushenkilöt edustavat kuntalaisia ja kunnallisina päättäjinä heillä on kuntalaisten antamat valtuudet määritellä koulutuspalvelujen laatua. Norris (1995) arvostelee, että sosiaalinen välimatka hyvinvointipalveluista päättävien, työntekijöiden ja käyttäjien välillä on suuri, sillä päätöksentekijöiden elämäntilanteet kohtaavat harvoin julkisten palvelujen työntekijöiden (opettajien) tai palveluiden käyttäjien (oppilaiden) elämäntilanteita. (emt. 33.)

Suhtautuminen hyvinvointipalvelujen järjestämiseen on vuosien saatossa muuttunut. Kunnat ovat vastanneet perinteisesti niiden järjestämisestä, mutta 1990-luvulla kunnat muuttuivat palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi tai hankkijaksi. EU:n myötä normiohjauksen purku on kohdistunut erityisesti taloudellisten lainalaisuuksien

purkamiseen. Tämä aiheuttaa ristiriitaisia tilanteita ja kunnille paineita muuttaa kunnan toimintoja itsenäisiksi päätöksenteon ulottumattomissa oleviksi yksiköiksi. (Mäenpää 1997, 15). Hyvinvointipalvelut voidaan toki järjestää kunnassa, mutta 1990-luvulla toteutettu valtionosuusuudistus mahdollisti, että kunta voi hankkia yksityisiltä yrittäjiltä haluamiaan palveluja tai yhtiöittää oman tuotantonsa palvelut (Möttönen 2001). Ehkä harvemmin käytetty mahdollisuus on yhteisöllistää kunnallisia palveluja. Jos kunta päätyy käyttämään muita kuin perinteisiä palvelutuotantotapoja, tulee luottamushenkilöistä palvelun tilaajia, jotka vastaavat kuntalaisille ostetun palvelun laadusta (Hakamäki & Majoinen 1992, 23, 82; Saisio 1994, 97, 101) ja sen normien mukaisuudesta.

Esimerkkinä julkisten palvelujen markkinaohjauksesta ovat teknisten palveluiden tai vaikkapa kunnallisen asuntojärjestelmän yhtiöittäminen tai yksityistäminen (Möttönen 2001). Kuntalaisten on jo nyt joissakin kunnissa mahdollista valita päivähoitopalvelunsa kunnallisen ja ostopalveluna tuotetun perhepäivähoidon välillä. Perusopetuksen puolella vastaavaa suuntausta ei julkisen vallan toimesta ole vielä nähtävissä, toteaa Heinonen (1999), joka on tutkinut 1990-luvun lopulla kunnan sisäistä yrittäjyyttä asiakaskeskeisyyden näkökulmasta ja vaihtoehtoisia tuotantotapoja kunnallisille palveluille.

Suoralla markkinamekanismilla tarkoitetaan julkisten palvelujen tuottajien kilpailuttamista yksityisten palvelun tuottajien kanssa (Heinonen 1999, 19; Junkkari 2001, 43). Perusopetuslaki mahdollistaa, että kunta voi hankkia perusopetuslain 7. ja 8.§:ssä mainitulta rekisteröidyltä yhteisöltä tai säätiöltä tai valtion oppilaitokselta perusopetusta (Perusopetuslaki 628/1998). Käytännössä markkinamekanismi toimii yksilötasolla, mutta ei koulutuksen järjestäjien välillä (Junkkari 2001, 59). Varsinkin suurissa kaupungeissa vanhempien valinnanmahdollisuudesta kilpailevat kunnan koululaitoksen koulujen kanssa yksityiset ja kunnalliset koulut keskenään. Mutta myös koulutuspalveluissa on tavoitteita kohti vapaampia markkinoita. Toisen asteen koulutuskuntayhtymillä tai yksityiskouluilla on pyrkimyksiä kohti laajempaa itsehallintoa ohi kunnallisen demokratian.

Julkisissa palveluissa asiakastyytyväisyys hyväksytään yhdeksi prosessien ohjausmenetelmäksi. Asiakaslähtöisyyden ohjauksen merkitystä kunnan toimintoihin on arvioitu varsin vähän (Heinonen 1999, 17), vaikka asiakaslähtöisyys on muodostunut julkishallinnossa byrokratiaa keskeisemmäksi arvoksi ja julkisen sektorin toimintaa kontrol-

loidaan entistä vähemmän. Viranomaiskeskeisestä toiminnasta ollaan siirtymässä esimerkiksi laatujohtamisen kautta tilanteisiin, joissa tuottaja ja tilaaja toimivat yhteistyössä palvelun järjestämiseksi. Koulutuksen järjestämisessä toteutetaan edustuksellista demokratiaa. Kouluissa oppilaat ja heidän vanhempansa on hyväksytty osallisiksi oppimisprosesseja koskevaan päätöksentekoon (Wright 1997, 6). Katson aktiivisen vanhempaintoimikuntatyöskentelyn tukevan yhteistyön tavoitteita johtokuntia paremmin ainakin pienemmissä kouluissa. Suomessa koulujen ja kotien välinen yhteistyö on saanut lakisääteisen velvoitteen perusopetuslain (628/1998) kolmannessa momentissa, jossa säädetään koulun yhteistyöstä kotien kanssa. Aihetta on myös tutkittu jonkin verran viime vuosina (Vuorinen 2000; Siniharju 2003).

Junkkari (2001) on tutkinut yleissivistävän koulutuksen markkinoiden vapautumista ja siihen liittyvää markkinointia ja sen oikeudellisia raameja. Tulevaisuudessa opetuspalvelut muuttuvat entistä yksilöllisemmiksi, sillä oppilaalla on subjektiivinen oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta omien edellytysten mukaisesti. Junkkarin (2001) mukaan perusopetuslainsäädäntö sisältää markkinaideologisia piirteitä: 1) kunnallista päätösvaltaa on lisätty koulutuspalvelujen järjestämisessä, 2) ostopalvelut ovat mahdollisia kunnissa, 3) tavoitteena on hyvä laatu, 4) korostetaan erikoistumista ja yksilöllisyyttä sekä 5) valinnanvapauden mahdollisuus on korvannut entisen koulupiirijaon. Koulutus tulee edelleen järjestää yhdenvertaisesti ja maksuttomana. (emt. 61.)

Julkisten koulutuspalvelun tuottajien kesken käydään kilpailua oppilaista, sillä oppilasmäärät ovat suoraan yhteydessä valtion rahoitukseen. Toisaalta opetuspalveluiden tehokkuuden maksimoimiseksi kunnat eivät ole kovinkaan kiinnostuneita varsinaisen opetuksen ostopalveluista, sillä opetuksen järjestämisestä säädetään nykyäänkin laeilla. Toisin on koulutuksen oheispalvelujen kanssa, joiden tuottamisesta ei ole säädetty yhtä tarkkaan ja joita kunnat ovat jo vanhastaan hankkineet muiltakin palvelun tuottajilta. (Junkkari 2001, 56-60.) Tukipalvelujen mahdollisimman edullinen järjestäminen tai hankkiminen vapauttaa resursseja opettamiseen, mikä Byrnesin ja Corneskyn (1994) mukaan parantaa suoraan opetuksen laatua.

5.2 Hyvinvointipalvelujen laadun arvioimisen viimeaikaiset muutokset

Hyvinvointipalveluiden laadunhallinta on ollut yksi keskeisimpiä uusia tutkimusalueita julkishallinnossa (Kennedy 1991; Valtiovarainministeriö & Suomen Kuntaliitto 1994; Lillrank 1998a). Hyvinvointipalvelujen laatuun vaikutetaan määrittelemällä lainsäädännössä organisaation vastuualue, säätelemällä organisaation rakennetta, resursseja ja henkilöstön kelpoisuutta sekä asettamalla toiminnalle yleiset tavoitteet. Monet hyvinvointipalvelut ja niitä ohjaavat lait ovat vanhoja eikä säädöksissä ole määritelty palvelujen laadun tasoa. Perusopetuslaissa (628/1998) on annettu viitteitä tavoiteltavasta koulutuksen laadusta, mutta todellisuudessa laatutavoitteet jäävät koulutuksen järjestäjän päätettäväksi. Syksyllä 2001 opetusministeriössä perustettiin työryhmä laatimaan koulujen laatusuosituksia, joista ensimmäiset, terveellisen ja turvallisen oppimisympäristön perusteet valmistuivat talvella 2002 (Opetusministeriö 2002).

Julkisten palveluiden laadunvarmistus perustuu normi- ja talousohjaukseen ja nykyisin myös tietoon ja informaatioon perustuvaan ohjaukseen (Huuskonen ym. 1997, 7-8). Informaatio-ohjaus korostaa prosessien ja tulosten arvioinnin sekä evaluoinnin merkitystä. Toisaalta juuri koulutusalalla on pitkät perinteet säännöllisestä arvioinnista oppilasarvioinnin muodossa (Kennedy 1991, 19). Nykyisen perusopetuslain (628/1998) mukaan koulutuksen järjestäjän tulee arvioida koulutuksen vaikuttavuutta, joten odotettavissa on, että koulutuksessa normiohjauksen ja resurssiohjauksen rinnalle nousee informaatio-ohjaus.

Laman johdosta syntyneet uudenlaiset palvelutuotantotavat ja markkinamekanismit ovat muuttaneet kuntalaisten käsityksiä kunnallisten palvelujen tuotannosta positiivisemmiksi kuin ennen lamaa. Asikainen (1998, 101-102) tulkitsee tapahtunutta muutosta, että kuntalaiset ovat hyväksyneet kyseiset muutokset ja arvostavat kuntien palvelutuotannossa sitä, että kuntiin kohdistuneista säästötoimista huolimatta palvelutarjonta on pystytty pitämään ennallaan. Asikainen ei ole tutkinut suhtautumista perusopetuspalvelujen palvelukuvan kehittymiseen. Otaksun, että tutkimuksen tulos olisi voinut olla negatiivisempi, jos siihen olisi liitetty mukaan perusopetus ja esimerkiksi koulujen lakkautukset.

Kuntien taloudellinen kasvu ei näytä korreloivan niiden positiivisten palvelukuvien kanssa. Asikaisen (1998) mukaan kunnat ovat pys-

tyneet niukkoina vuosinaan muodostamaan hyvin positiivisen kokonaiskuvan palveluistaan. Palvelut koetaan aikaisempaa laadukkaimmiksi, entistä joustavammiksi, helppotajuisemmiksi ja tehokkaammiksi. Toisaalta kunnassa tuotetaan palveluja, jotka koetaan vanhahtaviksi, mutta joiden palvelukuva on positiivinen. Tällaisia ovat esimerkiksi terveyskeskuksen palvelut. (emt. 105, 107.) Asikainen ei ota kantaa, johtuuko palvelujen vanhanaikaisuuden kokeminen siitä, että kuntalaiset ovat jo varsin lyhyessä ajassa sisäistäneet uudenlaiset kunnalliset tuotantotavat hyvinvointipalveluissa ja niihin liittyvät laadunvarmistamistavat entisten sijaan. Paikalliseen palvelutuotantoon liitettävät negatiiviset ominaisuudet johtuvat yleensä siitä, että kansalaiset eivät koe kunnan suoriutuneen sille annetuista tehtävistä eli edistämään kuntalaisten hyvinvointia (Heinonen 1999, 49).

5.2.1 Asiakkuuden muodostuminen hyvinvointipalveluissa

Vapailla markkinoilla asiakkaan subjektiivisesti kokema laatu säätelee hänen valintojaan. Koulujen markkinat eivät ole liike-elämän markkinoiden kaltaisia vapaaseen markkinatalouteen perustuvia ostoja myyntitapahtumia, vaan teoreettisessa tarkastelussa korostetaan koulutuspalvelujen erityisluonnetta yhteiskunnan järjestämänä hyvinvointipalveluna. Oppilaiden vanhempien asema alaikäisten lastensa huoltajina korostuu vapautuneilla koulutusmarkkinoilla. Koulujen markkinointiin liittyvää problematiikkaa Suomessa on pohtinut aiemmin Junkkari (2001).

Keskeisimmät laatufilosofiat (TQM, Kaizen jne.) lähtevät oletuksesta, että tuotteen, palvelun tai ilmiön laatua arvioi käyttäjä, kuluttaja tai - kuten taloustieteissä kyseinen henkilö nimetään - asiakas. Yleisesti tuotteen tai palvelun tilaajan ymmärretään muodostavan asiakkuussuhteen yritykseen. Suoran asiakassuhteen eli laskun maksajan tunnistaminen on yleensä helppoa, mutta toisinaan maksaja on eri organisaatio tai taho kuin palvelun tai tuotteen käyttäjä. Esimerkiksi koulutuspalvelut maksetaan yhteiskunnan puolesta kansalaisten verovaroista, vaikka vain rajattu käyttäjäkunta käyttää niitä. Laatukirjallisuudessa käydään varsin vilkasta keskustelua siitä, miten epäsuorissa asiakassuhteissa asiakkuus muodostuu. Joidenkin tutkijoiden mukaan niin toimituksen tilaaja kuin toimituksen saaja ovat molemmat suoria asiakkaita. Epäsuora asiakas on asiakasketjun myöhempi osapuoli (Leck-

lin 1997, 87-88). Koulupuolella tämä tarkoittaisi peruskoulunsa päättäneen nuoren jatko-opinto oppilaitoksia.

Laatuteoriat korostavat asiakkaan tyytyväisyyttä, työntekijöiden sitoutumista ja prosessin lopputulosta (Weaver 1992, 2). Yrityksissä asiakkaan tyytyväisyyden merkitys on kiistatonta: tyytyväinen asiakas palaa käyttämään tuotetta tai palvelua uudelleen (Stammis 1996, 159; Galloway & Wearn 1998, 36). Liike-elämässä asiakkaan tyytyväisyys hyväksytään yleisesti kilpailueduksi. Julkisten palveluiden asiakastyytyväisyyden ja laadunvälinen yhteys ei ole yhtä suoraviivainen kuin teollisuus- tai palvelutuotannossa. Julkisten palveluiden laadun ja asiakkuuden yhteys perustuu kansalaisen rooliin, ja siksi asiakkuus muodostuu eri tilanteissa ja eri palvelujen yhteydessä eri tavoin (Potter 1994, 256). Esimerkiksi perusopetus kokonaisuutena on hyvinvointipalvelu, jota periaatteessa käytetään vain kerran elämän aikana. Perusopetuksen päättötodistuksen jälkeen säilyy oikeus korottaa arvosanoja, mutta itse koulunkäyntioikeus päättyy päättötodistukseen.

Lillrankin (1998a, 93-94) mukaan julkisten palveluiden asiakkaan roolia voidaan tarkastella suhteessa palvelun tuottajaan kolmesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma tarkastelee kansalaisia suhteessa lakiin ja viranomaisiin, jolloin muodostuu ns. viranomais-alamais-suhde, jota säädellään poliittis-hallinnollisin normein tai tarvittaessa pakkokeinoin. Vaikka Suomessa ei varsinaisesti ole ollut koulupakkoa vaan oppivelvollisuus, yhteiskunta korostaa edelleen koulun pakollisuutta ja joukkomuotoisuutta (Vuorinen 2000, 18). Siksi näkisin koulutuspalveluissa oppilaiden ja heidän huoltajiensa muodostavan niin viranomais-alamais-suhteen kuin Lillrankin toisena esittämän kansalainen toimeksiantajana -suhteen.

Toisessa näkökulmassa korostuu yhteiskunnan ja viranomaisten asema palvelun tuottajana. Kansalainen toimii palvelutuotannon toimeksiantajana ja luottaa yhteiskunnan asiantuntemukseen palvelun tuottajana. Lillrank esittää koulut ja sairaanhoidon esimerkkeinä kansalainen toimiksiantajana -suhteesta. Lillrankin esimerkin mukaisesti ”opettajat ja opetushallituksen virkamiehet tietävät oppilaita paremmin, mitä tulee opiskella ja miten” (Lillrank 1998a, 94). Laatu muodostuu tällöin tuote- ja suunnittelukeskeisyydestä, kouluissa opetussuunnitelmista sekä opetuksen järjestämisestä.

Kolmannessa esimerkissä kansalainen, esimerkiksi oppilaan huoltaja, muodostaa pseudoasiakkuus-suhteen. Tällöin palvelun suorittaja ei pyri muodostamaan asiantuntijan roolia suhteessa asiakkaaseen.

Asiakassuhde perustuu asiakkaan suorittamaan valintaan ja vaikka palvelun tuottajana toimiikin yhteiskunta, nämä palvelut ajautuvat helposti markkinavoimien ohjaamiksi. Vuorisen (2000, 17-18) mukaan samalla tavoin on käymässä kouluille. Yhteiskunnan siirryttyä modernista aikakaudesta kohti postmodernia yhteiskuntaa ovat uudet koululait pakottaneet koulut kilpailemaan keskenään tulevista oppilaistaan. Perusopetuksen markkina-alueena toimii lähes poikkeuksetta yksi kunta. (Gewirtz ym. 1995.) Koulujen laadusta muodostuu ”harhakäsityksiä” sen mukaan, miten hyvin jokin koulu tässä keskinäisessä oppilaskilpailussa suoriutuu.

Mäenpää (2002) tarkastelee julkisten palvelujen asiakkuutta hallinto-oikeudellisena oikeussuhteena tai yksityisoikeudellisena sopimussuhteena. Julkisten palveluiden asiakkuuksissa on yleensä molempien oikeussuhteiden piirteitä. Mäenpään mukaan lakisääteisen palvelun käyttäjän ja viranomaisen suhde on yleensä hallinto-oikeudellinen. Esimerkiksi koulutuspalvelun sisällöstä päättävät asiakkaan sijasta eri hallintoelimet ja koulutuksen järjestämisestä säädetään hallinto-oikeudellisin normein ja viranomaispäätöksin. (emt. 18.)

Asiakkaiden tarpeet heijastelevat heidän aikaisempia kokemuksiaan. Yhteiskunnan on mahdotonta vastata kaikkiin yksilöiden esittämiin tarpeisiin. Hyvinvointipalvelut, kuten koulut, suunnitellaan, toteutetaan ja arvioidaan yhteiskunnan puolesta massapalveluina. Kuitenkin näiden palveluiden odotetaan vastaavan asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin. Mielenkiintoinen kysymys onkin, missä laajuudessa yhteiskunnan tulee toimia esimerkiksi erityisjärjestelyjä tarvitsevien lasten koulunkäynnin järjestämisessä vanhempien asettamilla ehdoilla. (vrt. Kogan 1990, 243; Miron 1996, 44.) Kouluhallinnon virkamiehenä tiedän, että yhteiskunnan on mahdotonta vastata kaikkiin huoltajien esittämiin toiveisiin, sillä kunnan rahakirstun sisältö on rajallinen ja usein valinnanvapauskin käytännössä näennäistä. Nykyisillä laeissa määritellyillä opintososiaalisilla eduilla ei täysin vapaita koulutuksen markkinoida voida järjestää. Ei siis ole ihme, että päättäjät kohtaavat todellisia ristiriitoja edustajan, asiantuntijan ja päättäjän rooleissaan päättäessään jo pelkästään hyvinvointipalveluiden määrästä – sen laadusta puhumattakaan.

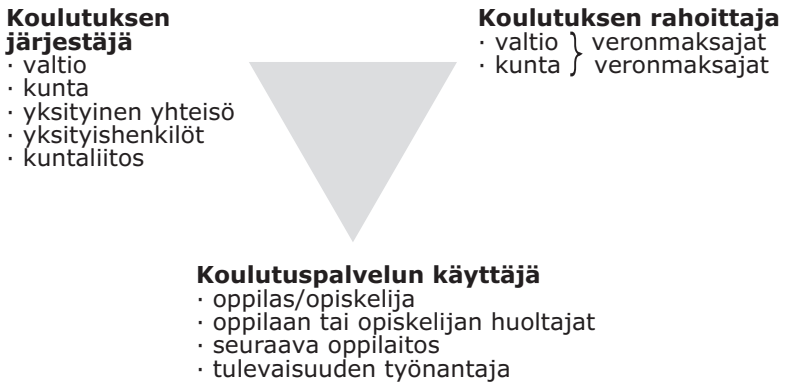
5.2.2 Asiakkuuden muodostuminen koulutuspalveluissa

Hyvinvointipalveluissa asiakkuus muodostuu eri tavoin kuin liike-elämässä ja tätä eroavuutta on tutkittu yhteiskunnan eri aloilla varsin vilkkaasti. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla Outinen, Holma ja Lempinen (1994) ovat tutkineet terveydenhuollon asiakkuutta ja Tuurala (1998) lastensuojelun asiakkuutta. Yhteiskuntatieteissä Turtiaisen (2000) tutkimuskohteena on ollut työhallinnon asiakkuus. Oikeustieteiden puolella Junkkari (2001) on tutkinut yleissivistävän koulutuksen valinnanvapautta, asiakkuutta ja koulujen markkinoinnin juridiikkaa.

Miten koulutuspalveluiden asiakkuus sitten muodostuu verrattuna muihin julkisten palveluiden asiakkuuksiin? Koulutuspalveluprosessien eri osapuolet voidaan jaotella neljään ryhmään heidän roolinsa mukaisesti: *käyttäjiin*, joita ovat oppilas, hänen vanhempansa, seuraava koulu ja tulevaisuuden työpaikka. Koulutuksen *toimeenpanevat* opettajat ja *hallinnosta* päättävät hallintovirkamiehet. Päätöksentekijät, kuten paikallisen koulutuslautakunnan jäsenet edustavat koulutuksen *hankkijoita* ja rahoituksenantajia. (Morgan & Everett 1990, 25.)

Asiakas-käsitteen käyttämistä koulutuspalveluissa kritisoitiin varsinkin 1990-luvun alkupuolella kiivaasti. Asiakas ymmärrettiin kapeasti liike-elämän terminä ns. tilaavana ja maksavana asiakkaana, jolla on oikeus vaatia saamansa palvelun luonne. Tietenkään vastuulliset aikuiset ja kasvattajat eivät voi hyväksyä tilannetta, jossa lapsi sanelisi aikuisille, mitä tai miten hän haluaa oppia tai kehittyä. Tarpeet ja halut tulee erottaa toisistaan. Asiakkuutta ei ole ymmärretty osana hyvinvointiyhteiskunnan toimeksiantosuhteita. Jos asiakkuutta tarkastellaan hieman laajemmin, huomataan, että monessa tilanteessa asiakas ei välttämättä itse suoraan maksa saamastaan palvelusta, mutta silti käyttää tai kuluttaa kyseistä palvelua (esimerkiksi neuvolapalvelut ja perusopetus). Koulutuksessa asiakkuus usein perustuu tällaiseen oikeuteen saada palvelua, vaikka siitä ei itse maksaisikaan. (Pardey 1991; Wright 1997; Lillrank 1998a.)

Raivola (2000, 25) tarkastelee koulutuksen asiakkaita kolmesta näkökulmasta: opiskelijat primaariasiakkaina, opiskelijoita vastaanottavat organisaatiot sekundaariasiakkaina ja kokonaisyhteiskunta tertiaali-asiakkaana. Asiakaskäsite avautuu helpommin, kun sitä tarkastellaan koulutuspalvelujen tuottajan ja käyttäjän välisessä suhteessa. Junkkarin (2001, 128) mukaan koulutuspalvelun järjestäjä ja rahoittaja ovat erillisiä yksikköjä (kuvio 14).



Kuvio 14. Koulutuspalvelun osapuolet (Pardey 1991, 12; Junkkari 2001, 129)

Yhdyn Junkkarin näkemykseen, että vastuu koulutuspalveluiden järjestämisestä on kunnilla ja että valtio rahoittaa osin yleissivistävää koulutusta. Kuitenkin 1990-luvun opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusleikkauksien vaikutukset näkyvät monissa kunnissa ja kouluissa edelleen lähes kymmenen vuotta myöhemmin. Kunnat ovat viime vuosina joutuneet ottamaan entistä suurempaa taloudellista vastuuta kuin mitä rahoituslainsäädännössä kuntien osuudeksi on säädetty. Aiemmin olen todennut deregulaation ja desentralisaation voimistaneen kuntien itsehallintoa. Koulutuspoliittisissa kysymyksissä taloudellisen vastuun siirtyminen kuntiin lisää niiden itseohjautuvaa asemaa. Kuvaamani kehitys tukee asiakas-ajattelun siirtymistä koulutuspalveluihin. Päätöksenteon siirryttyä tarpeeksi lähelle palvelun käyttäjää esimerkiksi kouluihin, ei voida välttyä oppilas/asiakas- ja koulu/palveluntuottaja -asetelmasta.

Koulutuspalvelujen eri osapuolet tavoittelevat eri etuja koulutusprosesseista. Valtio osallistuu koulutuksen rahoitukseen lähinnä yleishyödyllisistä näkökulmista: sitä seuraavan henkisen pääoman kasvu turvaa valtion jatkuvan kehityksen ja kilpailukyvyn ja se edistää kansalaisten keskinäistä yhdenvertaisuutta ja yhteiskuntarauhaa. Koulutuksen järjestäjän intresseihin kuuluu ihanteellinen määrä palvelun käyttäjiä koulujen ylläpitoon määrätyn valtionosuuden maksimoimiseksi. (Junkkari 2001; Pardey 1991.) Toisaalta nykyisin koulutuspalvelujen

käyttäjien intressit lähenevät kuluttajan etuja. Oppilaalle ja hänen huoltajilleen ovat perinteisesti olleet tärkeitä koulutuspalvelujen helppo saatavuus, maksuttomuus ja laatu. Nyt tietoiset kuluttajat odottavat hyvinvointipalvelujen mahdollistavan yksilöllisyyden ja henkilökohtaisen kehityksen omien valintojen kautta. (Junkkari 2001, 129.)

Laatuajattelu lähtee asiakkaan tarpeiden aavistamisesta, etenee niiden tunnistamiseen ja toteuttamiseen (Pardey 1991, 14). Elleivät luokanopettajat, viranomaiset ja päättäjät ole hahmottaneet itselleen, keitä varten kouluja ylläpidetään, ei koulujen laadun kehittämiselle ole edellytyksiä. Tarkastelen seuraavaksi koulutuspalvelujen käyttäjien asemaa hyvinvointipalvelujen näkökulmasta sekä voiko liike-elämän lainalaisuudet asiakaskeskeisyydestä toimia perusopetuksen yhteydessä.

5.2.3 Perusopetuksen asiakkaan määrittelyn problematiikka

Koulutuksen asiakkaan tunnistaminen voi olla vaikeaa, jos asiakas nähdään vain palveluja tilaavana ja maksavana asiakkaana. Tällöin koulujen asiakkaita olisivat palvelujen hankkijat, poliittiset päätöksentekijät ja laajemmin nähtynä koko yhteiskunta. Jos asiakkuutta tarkastellaan koulujen funktion kautta, huomataan, että koulujen tarkoitus muodostuu lasten oppimisesta ja, että opetuspalveluita käyttävät juuri oppivelvollisuusikäiset lapset. Kasvattajat määrittelevät, mitä tietoja ja taitoja lasten tulee koulussa oppia. Edelleen perusopetus tarkoittaa oppilaille oppivelvollisuutta ja koulutuksen järjestäjille järjestämispakkoa. Koulutuspalveluita tuotetaan poliittisen päätöksenteon toimeksiannosta, mutta palveluja käyttävät oppilaat. Oppilaat ovat peruskoulujen asiakkaita ja koulujen toiminnassa tulisi näkyä, että opetuspalveluiden tehtävänä on muodostaa sellaisia oppimisprosesseja, joiden kautta oppilaat saavat tietoja ja taitoja, joita he voivat hyödyntää myöhemmin elämässään. (Wright 1997; Lillrank 1998a.)

Asiakas voi olla henkilö, joka saa tuotteen tai palvelun tai yksikkö, joka saa edellisen prosessin tuotteen (Stammis 1996, 159). Koulujen oppilaiden rooli ei ole yhtä selkeästi määriteltävissä kuin asiakkaat tuotanto- tai liike-elämän prosesseissa. Varsinaisessa opetus-oppimis-prosesseissa asiakas on oppilas ja välillisesti hänen vanhempansa, jotka voivat olla tyytyväisiä, kun lapsi suoriutuu koulusta. Oppilaat oppivat ja voivat myöhemmin hyödyntää koulussa saavuttamiaan tietoja ja tai-

toja siten, että he voivat opiskella seuraavassa oppilaitoksessa lisätietoja ja -taitoja tai myydä osaamistaan työmarkkinoille ja hyötyä taloudellisesti oppimisestaan. Siten oppilaat määritellään koulujen ensisijaisiksi asiakkaiksi. Ennen kuin oppilaat ovat kasvaneet yhteiskunnan täysivaltaisiksi jäseniksi, heidän huoltajansa edustavat heitä koulutuksen markkinoilla. Valintoja tekevänä tahona huoltajat muodostavat yhdessä lastensa kanssa koulujen ensisijaisia asiakkuuksia. Toisen näkökulman mukaan huoltajat eivät suoranaisesti itse hyödy lastensa koulutuksesta samalla lailla kuin heidän lapsensa ja siksi perusopetuksen toissijaisiin asiakkaisiin koulun henkilökunnan, seuraavien oppilaitosten ja muun yhteiskunnan ja veronmaksajien kanssa kuuluvat myös vanhemmat. (Bradley 1993, 65; Byrnes ym. 1994, 175; Greenwood & Gaunt 1994; Davies & Ellison 1995, 6.)

Opetustapahtumassa ei ole varsinaisesti sisäisiä asiakasketjuja, jotka muodostuvat sisäisistä asiakkuuksista ellei esimerkiksi luokanopettajan tekemää perustyötä lukemaan, kirjoittamaan ja laskemaan opettamista nähdä osana opetuksen asiakasketjua. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna alkuopetuksesta siirtyminen uuden opettajan tai opettajien opetettavaksi kolmannelle luokalle ja kuudennelta seitsemännelle luokalle siirtyminen olisivat osa sisäisiä asiakkuuksia. Koulun voidaan ajatella muodostuvan juuri näistä perustaidoista (lukeminen, kirjoittaminen, laskeminen ja taideaineet) ja muiden aineiden edistämistä soveltamistaidoista. Silloin näiden oppimistapahtumien välille muodostuisi asiakasketjuja.

Joidenkin tutkijoiden mukaan oppilas ei ole koulussa vain asiakkaan roolissa, vaan hänet nähdään myös koulun työntekijänä (Weaver 1992, 3; Davies & Ellison 1995, 6). Kun oppilas on aktiivinen tiedonhakija ja -käsittelijä, koulutuksen järjestäjän rooli muuttuu. Aikaisempi toimeksisaajan asema muuttuu radikaalisti ja seurauksena voi olla siirtyminen kohti Lillrankin (1998a, 94) esittämää pseudo-asiakkuutta. Olisiko ”ajautuminen” kohti koululaitosta, jossa oppilaat ja heidän huoltajansa suorittavat opetussuunnitelmalliset valinnat parhaaksi katsomallaan tavalla, tuho nykyiselle yhteiskuntarakenteelle vai uudenlainen alku postinformaatioyhteiskunnalle?

Hyvinvointiyhteiskunnan palvelut voidaan järjestää markkinavoimien ohjaamalla tavalla. Yksilöiden oikeudesta valita on tullut arvo sinänsä. (Winch 1996, 2.) Vuonna 1999 voimaan tulleen perusopetuslain valmistelun yhdeksi keskeisimmäksi kysymykseksi nousi niin sanottu perusopetuksen markkinoiden vapautuminen. Vapaamielisim-

missä kommenteissa vaadittiin, että lapsen huoltajilla tulee olla vapaat mahdollisuudet hakea lapselleen oppilaspaikkaa haluamastaan koulusta. Valinnan vapauteen oli erityisesti kiinnostusta suurissa kaupungeissa, joissa koulut voivat erottua toisistaan profiloitumisen kautta.

Viime vuosikymmenten pohjoismaisissa koulu-uudistuksissa on ollut voimakkaasti uusliberalistisia vaikutteita. Koulun asema ja tehtävä ovat jäsentyneet jälkimodernin yhteiskunnan vaatimusten mukaiseksi. Ruotsalaista esimerkkiä noudattaen (Kjellman & Andersson 1996, 10; Miron 1996; Karsten 1998) suomalaiset koulutusreformistit ovat ottaneet uusliberalistiset periaatteet uusiksi perusopetuksen ohjausmenetelmiksi: koulun legitiimiä asemaa on pyritty keventämään lisäämällä vanhempien valintamahdollisuuksia. (Winch 1996, 2; Vuorinen 2000, 13, 16.) Valintaoikeus on Suomessa saanut lakiin perustuvan aseman samalla, kun nykyiseen perusopetuslainsäädäntöön on liitetty ns. lähikoulun ja toissijaisen koulun periaatteet. Toisaalta vieläkään ei voida puhua perusopetuksen vapaista markkinoista, sillä sama laki säätelee oikeutta ns. toissijaiseen kouluun esimerkiksi koulumatkaetuuden epäämisen kautta (Perusopetuslaki 1999). Tällaista osittaista valinnanvapautta kutsutaan koulutuksen kvasimarkkinoiksi (Gorard 1998, 6).

Koulutuksen markkinoiden vapautuminen asettaa oppilaat ja huoltajat uuteen asemaan suhteessa kuntaan. Koulutuspalvelujen käyttäjistä tulee asiakkaita, jotka tekevät valintoja koulupaikan suhteen. Suomalaiselle yhteiskunnalle on varsin tyypillistä, että kansalaisille annetaan vapaus valita ilman, että yhteiskunta järjestää riittävän konsultoinnin tai opastuksen valintojen tekemiseen. (Vrt. Ormond 1997, 30.) Koulupaikan valinnalla voi olla koko elämään heijastuvia vaikutuksia, ja siksi vanhempien tulisi saada riittävää opastusta lapsensa koulupaikan valinnassa.

Vanhemmille suodun oikeuden lastensa koulun valintaan on katsottu tukevan yksilöiden hyvinvointia. Gorardin (1998, 5) mukaan useimmat kasvatustieteilijät näkevät koulutuksen vapaat markkinat vahingollisina ja eripuraisuuden aiheuttajina, vaikka vanhempien valinnanvapaus olisi periaatteessa suotuisaa heidän lapsillensa sekä sosiaalisesti että koulutuksellisesti. Valintamahdollisuus tukee yksilöiden henkilökohtaisia tavoitteita, ominaisuuksia ja samalla mahdollistaa kasvatuksen ja opetuksen kautta tuen omille arvoilleen ja aatemaailmalleen. (Gray 1994, 34; Potter 1994, 256; Syrjäläinen 1997, 23.) Valinnaisuus mahdollistaa vanhempien koulutuksellisten kasvatusta-

voitteiden, kiinnostusten, tarpeiden ja odotusten täyttymisen lastensa koulutuksessa. Yrityksen tuotteet vastaavat sitä paremmin asiakkaiden tarpeita, mitä tiiviimpää yhteistyö tuotekehittelystä lähtien on. Partnership-tasolle viety yhteistyö sisältää monia eri toimintamuotoja (Lecklin 1997, 112), näin voi olla myös koulutusprosesseissa.

Vanhemmille annettu valintamahdollisuus on haluttu Ruotsissa luoda mahdollisimman laajaksi ja rajoittamattomaksi, vedoten heidän aktiivisempaan yhteistoimintaan koulujen kanssa. Asiasta on saatu varsin positiivisia tuloksia. (Kjellman & Andersson 1996, 10; Karsten 1998, 395.) Ruotsissa on tutkittu, miksi huoltajat halusivat juuri valitsemansa koulun lapselleen. Koulun sosiaalisen ilmapiirin lisäksi vanhemmat arvostivat koulun mukavuutta ja läheisyyttä, lapsen ystävien koulunkäyntiä samassa oppilaitoksessa ja koulun profiloitumista (Miron 1996, 42). Huomattavaa on, että koulutusmarkkinoiden vapauduttua 1990-luvulla yksityiskoulujärjestelmä sai lakisääteisen ja hyväksytyn aseman ruotsalaisen julkisen koulutuksen rinnalle. Englannissa sen sijaan on pitkät perinteet julkisen ja yksityisen koulujärjestelmän rinnakkaiselosta. Siellä kouluvalinnat ovat perustuneet vanhempien omaan arvioon koulun laadukkuudesta (Gorard 1998, 5).

Vanhempien suorittaman kouluvalinnan takana voi olla arviointi koulun vaikuttavuudesta. Perusopetuksen koulun valinta on pitkäaikainen sitoutuminen palvelun tuottajan ja koulutuspalvelun käyttäjän välillä. Tämä edellyttää, että koulutuksen vaikuttavuuden arvioimiseksi koulutuksen päämäärät ja tavoitteet ovat selkeät. Yleissivistävän koulutuksen vaikutukset heijastuvat myöhemmin lapsen tekemiin valintoihin ja elämään, ja koulutuksen hyöty tulee esille viiveellisesti vuosien kuluttua. (Junkkari 2001, 13.) Gorard (1998, 8) toteaakin hieman sarkastisesti, että ”tämä on jotakin, mistä edes ammattilaiset, opettajat ja akateemiset tutkijat eivät ole yhtä mieltä”.

Davies ja Ellison (1995) toteavat, että nimenomaan koulujen tulisi murtaa vanhakantainen ajattelu toimeksisaaja-asiakas-suhteesta ja ryhtyä ajattelemaan koulujen ja yhteiskunnan muodostamaa verkostoa. Kokonaisvaltaisen laadunhallinnan (TQM) kaltaiset asiakaskeskeiset teoriat (ks. luku 3.1.2) tukevat tuottaja-asiakas -ajattelua ja erottavat turhaan koulujen sisäisen maailman ja ulkopuolisen yhteiskunnan toisistaan. Tavoitteena tulisi olla sarja vuorovaikutteisia linkkejä ja asiakkuuksia koulujen ja yhteiskunnan välillä. (emt. 5.)

1990-luvun koulutuspoliittisen keskusteluun nousi opintoseteli (voucher) yhtenä valintoja tukevana käytännön ratkaisuna. Voisiko

voucher olla ratkaisu lasten kouluvalintojen tukemiseen? Opintosetelin ideana oli, että oppilas tai opiskelija voisi ostaa opintosetelillään koulutuspalveluja koulutuksen eri järjestäjiltä. (Hautamäki 1993.) Opintosetelin toteuttaminen ei saanut kannatusta perusopetuksen parista eikä sitä käsitykseni mukaan ole missään perusopetuksen koulujen välillä Suomessa kokeiltu. Vasta vuonna 2001, lähes kymmenen vuotta myöhemmin, julkisuuteen nousi uudelleen keskustelua voucherien käytöstä yliopistoissa. Opintosetelin kehittämisen sijaan perusopetuslainsäädäntöä valmisteltiin kohti vanhempien suoraa subjektiivista oikeutta valita lapsensa koulu. Lähikouluperiaatteen ja toissijaisen koulun kirjautuminen vuoden 1999 perusopetuslakiin oli osoitus uusliberalististen koulutussuunnittelijoiden ja konservatiivisempien lainsäätäjien eri linjauksista koulujen markkinoilla. Voi vain odottaa, milloin opintosetelikeskustelu laajenee uudelleen perusopetuksen puolelle. Voisiko opintoseteleihin perustuva rahoitusmuoto korvata osan nykyisestä kunnan valtionosuusjärjestelmästä ja siten aktivoida väestötappioalueilla kunnat yhteistyöhön ylläpitämään yhdessä 1. - 6. luokkien kouluja?

Lopuksi, koulujen vapailla markkinoilla valintapäätökset suoritetaan koulun kokonaislaadukkuuden perusteella (Pardey 1991, 167) sekä arvioiden kyseisen oppiahjon antama hyöty lapselle. Yksilön näkökulmasta koulutuksella saavutettava hyöty on koulutus-tuotetta tärkeämpää. Koska hyvinvointipalvelut eivät voi tuottaa suoraa taloudellista voittoa, tulee niiden hyöty määritellä muutoin. Koulutuksesta saavutettava hyöty (benefit) voi olla paremman jatkokoulutuspaikan saavuttaminen tai menestyminen työelämässä. Katsoisin, että koulutuksen hyöty muodostuu jokaiselle ihmiselle omalla tavallaan eikä sen suuruutta välttämättä pystytä aina määrittelemään.

5.3 Pohdintaa hyvinvointipalveluista ja niiden asiakkaista

Olen edellä tarkastellut kunnallista koulutuspalvelujen järjestämistä koulujen asiakkaiden näkökulmasta. Lillrank (1998a) toteaa: ”Koulun asiakkaita, sanan varsinaisessa merkityksessä, eivät ole lapset ja heidän vanhempansa, vaan poliittiset päätöksentekijät, jotka valitsevat tietynlaisen koulupolitiikan, maksavat kouluille budjettirahaa tiettyjen suoritteiden aikaansaamisesta ja käyttävät saadut tulokset poliitti-

sen prosessin legitiimisyyden turvaamiseksi. Verovaroin kustannetun palvelun suorittajille, tässä tapauksessa koulujen rehtoreille ja opettajille, tulee siis ohjaavaa informaatiota neljältä eri suunnalta: valitsijoina ovat erilaisten normien määrittäjät, maksajina taloushallinto ja käyttäjänä kansalaiset, jotka saattavat joskus ilmaista mielipiteensä suoraan, mutta joiden puolesta puhuu myös epälukuinen määrä edusmiehiä. Asiakaslähtöiseen toimintaan verrattuna ohjaus on todella monimutkainen." (Lillrank 1998a, 44.)

Kunnallishallintoa käsittelevässä kirjallisuudessa törmää usein lausahdukseen: "Päätöksentekoa ohjaavat kuntalaisten todelliset tarpeet." Laatuteoreettisesta näkökulmasta tämä tarkoittaa, että kuntalaiset rinnastetaan liike-elämän asiakkaisiin. Onko se käytännössä mahdollista? Ensinnäkin voidaan kyseenalaistaa kuntalaisten todelliset tarpeet. Ovatko kaikki kuntalaisten esille tuomat tarpeet todellisia vai onko osa niistä kuvitteellisia tai ihanteita? Kenen tarpeet ovat tarpeellisemmat tyydyttää kuin toisen kuntalaisen? Niiden taustaryhmienkö, joiden edustajat "huutavat lujimpaan" kunnallisessa päätöksenteossa? Tällöin päätöksentekijät eivät toimi päättäjinä vaan opportunisteina, kaikkia kuntalaisia ei kohdella tasavertaisesti eikä kaikkien kuntalaisten (asiakkaiden) todellisia tarpeita tyydytetä. Päätöksentekoa ei ohjaa kokonaisuuden tarkastelu, mikä aiheuttaa epäarvoisuutta kuntalaisten kesken. Voisi siis kyseenalaistaa valtion ja kuntien roolit ja perätä, millaisten eturyhmien mielihaluja yhteiskunnan tulisi rahoittaa. Tulisiko valtion ja kuntien keskittyä perustehtäviinsä eli järjestämään hyvinvointipalveluja, jotka edistävät yhdenvertaisesti kansalaisten hyvinvointia?

Aivan viime aikoina julkisessa keskustelussa on ryhdytty pohtimaan hyvinvointivaltion tuhoutumista. Individualistit ovat kokeneet vahvan kunnallishallinnon liiallisen kansalaisista huolehtimisen haittaavan yksilöllisten ratkaisujen tekemistä. Samoin hyvinvointiyhteiskunta on ulottanut huolenpitonsa niihinkin, jotka eivät sitä tarvitse tai halua. (Hakamäki & Majoinen 1992, 8.) Tämä voidaan tulkita siten, että osa kansalaisista on yhteiskuntaa laatutietoisempaa ja he toivovat saavansa niin yhteiskunnan kuin yksityistenkin järjestämissä palveluissa yksilöllisempiä ratkaisuja. Ristiriita muodostuu vasta silloin, kun osa kansalaisista on valmis maksamaan näistä palveluista ja osa ei. Julkisten palveluiden uudenlaisten tuotantotapojen, kuten tilaaja-tuottajamallin tai palvelusetelijärjestelmän, markkinavoimia rajoitetaan siten, että vapaa kilpailu kohdistuu joko palvelujen kysyntään tai tarjontaan, mutta ei molempiin (Seppänen 1999, 32). Jos koulutus ymmärretään

Lillrankin (1998a) tavoin poliittisten päätöstentekijöiden tilaamana julkisena palveluna, huomataan, että koulutuksen tarjontaa rajoitetaan lainsäädännön kautta. Yksilöt eivät Suomessa voi hankkia perusopetuspalvelujen laatua rahalla.

Julkisten palveluiden vaikuttavinta ohjausta on talousohjaus. Rahoituspäätökset muodostuvat päättäjien arvomaailman mukaisiksi, sillä julkisten palveluiden kysyntä on usein laajempaa kuin niitä pystytään tuottamaan (Stewart & Ranson 1994, 67) ja usein palvelujen järjestämisessä päädytään sopuratkaisuihin (Lehtisalo & Raivola 1999, 29). Niukkenevien resurssien yhteiskunnassa koulutuksen järjestämisen laatu tulee määritellä siten, että se vastaa mahdollisimman monien kuntalaisten tarpeisiin.

Teoreettisessa tarkastelussa en ole pohtinut valtion ja kunnan ulkopuolisen rahoituksen merkitystä asiakkaalle koulujen laadukkuuden kehittämisessä. Suomalaiseen kulttuuriin ei toistaiseksi ole kuulunut yksityisten tai yritysten taloudellinen tuki peruskouluille. Ulkopuolisen rahoituksen hyväksymisestä ei ole annettu valtakunnallisia ohjeita - ehkä juuri sen harvinaisuuden takia. Jos yhteiskunnan rahoituksen rinnalle muodostuisi yksityisiä rahavirtoja, se muuttaisi hyvinvointipalvelujen järjestämisen luonnetta varsin radikaalisti. Suuntaus ei ole yksiselitteisesti huono, koska ulkopuolisen rahoituksen mukana koulut pakotettaisiin määrittelemään laadukkuutensa sekä arvioimaan ja kehittämään toimintaansa. Näkisin julkisten palveluiden keskeisimpänä ongelmana suhteessa laatuun sen, että hyvinvointipalvelujen järjestäjät eivät tällä hetkellä ole käytännössä tilivelvollisia toimintansa laadusta mihinkään suuntaan (vrt. Raivola 2000, 9).

”Puhtaiden markkinavoimien” omaksuminen kouluihin voi epäonnistua tilanteessa, jossa koulut alkavat valita oppilaitaan sen sijaan, että oppilaat ja heidän huoltajansa valitsevat koulunsa. Kyseisen kaltainen tilanne on mahdollinen silloin, kun kouluun on enemmän halukkaita tulijoita kuin sinne voidaan ottaa, jolloin karsinta suoritetaan pääsykokein tai muulla valintajärjestelmällä (Gorard 1996, 6-7; Miron 1996, 43). Tällöin koulun valintaoikeus muuttuu koulutuksen näennäismarkkinoiksi tai kvasi-markkinoiksi, joita nykyinen lähikouluperiaate ylläpitää Suomessa. Perusopetuslainsäädäntö rajoittaa vapaata hakeutumista kouluun esimerkiksi sallimalla sen, että oppilaat asetetaan taipumustensa mukaisesti paremmuusjärjestykseen ja vain parhaimmat heistä hyväksytään koulun oppilaiksi (Perusopetuslaki 628/1998).

6 Tutkimusongelmat

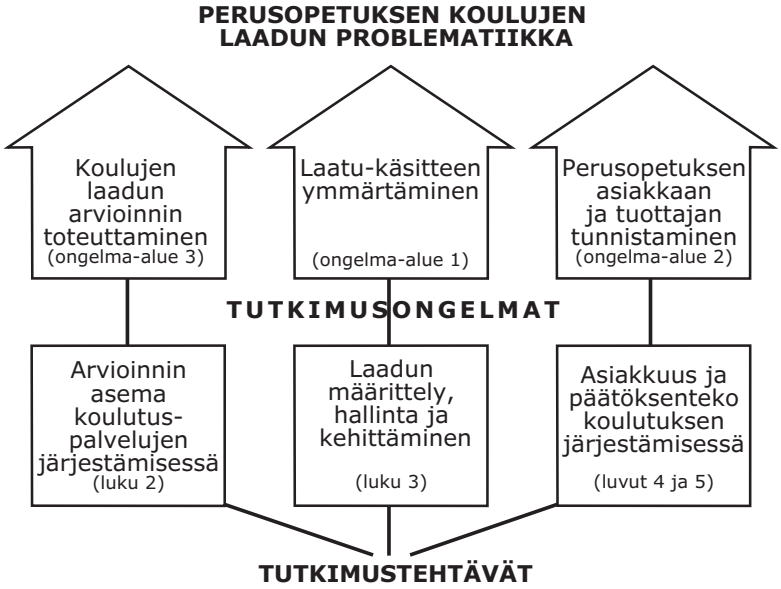
Koulutuksen laatua voidaan tarkastella esimerkiksi oppilaiden oppimistulosten, yhteiskunnallisten vaikutusten, siirrettävyyden, tehokkuuden tai taloudellisuuden näkökulmasta (Harvey & Green 1993; Clarkson 1995; Stammis 1996; Syrjäläinen 1997; Peters 1998). Koulun laatuun vaikuttavat esimerkiksi koulutusjärjestelmän rakenne sekä opetettavat sisällöt (Volanen 1990). Koulutuksen laadun näkökulma vaihtelee ominaisuuden tai erityispiirteen määrittelystä (OECD 1989) erinomaisuuden, arvon, sopivuuden ja odotuksiin vastaavuuden määrittelyyn (Reeves & Bednar 1994). Keskeisellä sijalla koulujen laadun määrittelyssä on asiakkaiden eli oppilaiden tulevaisuuden tarpeiden tunnistaminen.

Suomalaisen julkisen hallinnon uudistuspolitiikka on Ahosen (1994) mukaan ”tutkimusaiheena sekä haastava, että ehdottomasti tutkimuksen arvoinen kohde”, mutta ”varsin vaikea kohde” (emt. 8). Sen tutkimuskohteet ja ongelmat muodostuvat useimmiten moni- ja poikkitieteellisistä lähtökohdista ja sen tutkimuksen edellytyksenä on makrotason reunaehtojen sekä poliittis-hallinnollisten piirteiden tunteminen. Hyvinvointipalvelujen lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että julkiselle toiminnalle luodaan oma laatupolitiikkansa ja yhteiskunnan yleisessä kehittämisessä seurataan kansainvälisiä innovaatioita. (emt. 8, 10.)

Koulutusjärjestelmän ja -politiikan nopeat muutokset ovat johtaneet koulutuksen tutkimusnäkökulmien monipuolistumiseen. Esimerkiksi tuloksellisuusajattelu on vahvistanut koulutuksen taloustiedettä, koulutussuunnittelua ja koulutuspolitiikan tutkimusalueita. Uusimpien johtamisteorioiden käsitteistö on perustunut taloustieteiden terminologiaan eikä sitä ole onnistuttu vakiinnuttamaan kasvatustieteelliseen tutkimuskenttään. (Nurmi 1995, 27.) Vaikka koulutuksen makrotutkimuksissa on perinteisesti suhtauduttu varauksellisesti koulutuksen taloustutkimukseen, on erityisesti viime vuosina kasvatustieteiden ja taloustieteiden välille muodostunut tarvetta tutkia koulutussektorin ilmiöitä talouden näkökulmasta.

Tutkimukseni kuuluu kasvatustieteen alaan, mutta sen tarkoituksena on tarkastella osin monitieteellisesti, miten luokanopettajat, koulutuslautakunnan jäsenet ja kunnan koulutoimen virkamiehet määrittelevät ja ymmärtävät koulun laadun käsitteen, asiakkuuden perusopetuksessa sekä koulujen arvioinnin osana koulun laadun hallintaa. Ennakkokäsitykseni mukaan kohderyhmäni laadun ymmärtäminen

poikkeaa toisistaan ja siksi vaatii tutkimusta. Toisaalta koulutuspoliittiset ratkaisut voidaan ymmärtää eri näkemyksistä muodostuviksi kompromisseiksi, jolloin poliittisen vallanjaon mukainen täytäntöönpano edellyttää konsensuksen löytämistä (Lehtisalo & Raivola 1999, 29). Tarkoituksenani on saada tietoa koulujen laadun kehittämistä varten. Tutkimusaineisto on kerätty kahtena eri ajankohtana, vuosina 1997 ja 2001. Siten tarkastelussa keskeiseen asemaan nousevat muutokset vastaajien näkemyksistä tutkimuksen muista kohdealueista. Tutkimustehtäväni on jäsentynyt teoreettisen tutkimustiedon perusteella seuraaviksi tutkimuksen ongelma-alueiksi (kuvio 15).



Kuvio 15. Tutkimustehtävän jäsentyminen tutkimusongelmiksi

Tutkimustehtäväni on jäsentynyt seuraaviksi tutkimusongelmiksi:

Tutkimusongelma-alue 1. Laatu-käsitteen ymmärtäminen

Miten luokanopettajat, kunnalliset päätöksentekijät sekä kunnan virkamiehet

- ymmärtävät perusopetuksen laadun käsitteen
- määrittelevät perusopetuksen 1. - 6. luokista muodostuvien koulujen laadukkuuden

- tunnistavat koulun laadun muutostarpeiden aiheuttajia
- näkevät laadukkaan koulun ja opetuksen vuorovaikutuksen?

Tutkimusongelma-alue 2. Perusopetuksen asiakkaan ja tuottajan tunnistaminen

Mikä on luokanopettajien, kunnallisten päätöksentekijöiden ja kunnan virkamiesten käsitys

- perusopetuksen järjestämisen tarkoituksesta
- perusopetuksen asiakkaista?

Tutkimusongelma 3. Koulujen laadun arvioinnin toteuttaminen

Miten luokanopettajien, kunnalliset päätöksentekijät ja kunnan virkamiehet

- katsovat perusopetuksen kouluja voitavan arvioida
- näkevät arvioinnin tarkoituksen
- hahmottavat arvioinnin ja koulujen rahoituksen välisen yhteyden?

7 Toteutus

Konstruktivistisen näkemyksen mukaan uusi tieto rakentuu aikaisemman tiedon perustalle. Ymmärrys laadusta vaihtelee sen tarkastelun ajankohdan ja kontekstin mukaan (esim. Govinda & Varghese 1993, 5.) Laatuteorioissa korostetaan jonkin tuotteen tai palvelun laadukkuuden muodostuvan sitä käyttävän henkilön aikaisempien odotuksien, tarpeiden ja koetun laadun suhteesta (esim. Grönroos 2001). Luokanopettajien, päättäjien ja virkamiesten näkemykset laadun osatekijöistä ovat osa suhteellista todellisuutta ilmiöstä, jota tässä tutkimuksessa kutsutaan koulun laaduksi. Siten tutkittavien aikaisempi tieto toimii perustana laadukkuuden ymmärtämiselle. Samalla tavalla tutkimuksessani ymmärrys laadusta rakentuu konstruktivistisen näkemyksen mukaisesti aikaisemman koulujen laatua käsittelevän tiedon perustalle. Tarkastelen tässä luvussa tutkimukseni taustasitoumuksia ja metodologisia ratkaisuja.

7.1 Tutkimuksen paradigma ja metodologiset perustelut

Vaatimus autonomisesta ja praktisesta kasvatustieteellisestä tutkimuksesta rajaa tieteenalan kasvatuskäytäntöjä hyödyntävään kasvatuksen tutkimukseen. Tällöin kasvatustiede pyritään Anttosen (1996, 52-53) mukaan pitämään puhtaana ja pyyteettömänä tieteenalana, vapaana muista yhteiskuntatieteistä ja yhteiskunnallisista sidoksista. Koulujen laadun määrittelyä koskevan tutkimuksen voi katsoa kuuluvan kasvatustieteen kehittämistutkimuksiin kohteensa laadun ja koulun takia. Kyseisen ilmiön tarkastelu vain kasvatuksellisista tai koulutuksellisista lähtökohdista olisi ollut kapeaa sen voimakkaiden taloustieteellisten ja johtamisteoreettisten sidoksien takia. Siksi valita teoreettisille lähtökohdille moniperspektiivinen näkökulma ja poiketa autonomian vaatimuksesta, oli tutkimuksessani tietoista. En pyri tarkastelemaan koulujen laatua vain kasvatuksellisista lähtökohdista, vaan tutkimukseni problematiikka muodostuu koulutuksellisista, yhteiskunnallisista, hallintokulttuurisista ja johtamisteoreettisista lähtökohdista. (vrt. Anttonen, 1996, 61). Muun muassa Metsämuuronen (2002, 14) on todennut, että yhteistyö ja keskustelu muun tieteenalan kanssa on hedelmällistä ja johtaa parempaan

lopputulokseen. Kävikö tutkimuksessani näin, sitä tarkastelen tutkimuksen luotettavuuden yhteydessä.

Laadun tarkastelu perusopetuksen päätöksentekoon liittyvästä näkökulmasta ei ole aikaisemmin ollut tutkimuskohteena, joten tutkimukseni voidaan katsoa kuuluvan myös kasvatustieteen käsiteanalyyttisiin tutkimuksiin. Tutkimukseni keskeinen lähtökohta on, että ihmiset muodostavat erilaisia käsityksiä kohtaamistaan ilmiöistä. Nämä käsitykset perustuvat yksiöiden aiempiin kokemuksiin, käsityksiin sekä tietoon tarkasteltavasta ilmiöstä. Edelleen vaikka emme voi nähdä abstrakteja käsitteitä, kuten laatua tai arviointia, on niitä mahdollista tutkia osana koulujen todellisuutta, ilmiönä, johon ihminen voi toiminnallaan vaikuttaa. Laadun määrittely on yhteydessä sen ymmärtämiseen ja niihin merkityksiin, joita haastateltavat antavat laadulle (vrt. Anttiroiko 1992, 18-19; Syrjälä, Ahonen, Syrjäläinen & Saari 1994, 77, 114; Dey 1995, 10; Järvinen & Järvinen 2000, 11). Tutkimuksessani pyrin perusopetuksen laatuun ja arviointiin liittyvää ymmärrystä tarkastelemalla lisäämään inhimillistä tietoa koulujen laatuun vaikuttavasta päätöksenteosta.

Metodologiset ratkaisut

Alasuutari (1994, 18) sekä Hirsjärvi ja Hurme (2000) toteavat, että kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten ”suuntausten väliset epistemologiset erot eivät ole niin suuria ja ylitsepääsemättömiä kuin aiemmin on ajateltu” (emt. 27). Deyn (1995) mukaan laadulliselle tutkimukselle tehdään vääryyttä, jos sitä tarkastellaan vain yhdestä näkökulmasta aineiston analysoinnin menetelmänä. Deyn mukaan kvalitatiivisen tutkimusperinteen alle mahtuu kymmeniä erilaisia tapoja lähestyä tutkittavaa ilmiötä, kerätä aineistoa, analysoida ja raportoida. Perinteisiä kvantitatiivisia menetelmiä voidaan käyttää kvalitatiivisessa tutkimuksessa täydentävinä menetelminä. (emt. 1-2, 4.) Keskustelussa kvalitatiivisten tai kvantitatiivisten menetelmien paremmuudesta olisi Straussin ja Corbinen (1990, 40) mukaan olennaisempaa keskustella, milloin toinen metodologia on toista sopivampi tutkimuksen lähestymistavaksi. Koska näiden kahden tutkimussuuntausten sopivuutta kasvatustieteeseen on pohdittu runsaasti, ei tässä yhteydessä eri tutkimusstrategioiden tarkempi esittely ole tarpeen. Sen sijaan tarkastelen lyhyesti, miksi päädyin noudattamaan tutkimuksessani kvalitatiivisia lähtökohtia.

Kvalitatiivista tutkimusotetta käytetään, kun tarkastelun kohteena on luonnollisen ilmiön yksityiskohtaisten rakenteiden tutkiminen. Dey vertaa kvalitatiivisen tutkimuksen tekemistä omeletin valmistamiseen: Vain kananmunat rikkomalla ja vatkaamalla ne takaisin yhteen voi valmistua munakas (Dey 1995, 30). Toisaalta maukasta munakasta ei voi valmistaa ilman hyvää reseptiä, joten teoriassa olen tarkastellut koulujen laatuun ja arviointiin vaikuttavia teorioita ja käytännön päätöksentekoa. Kvalitatiivisen tutkimusotteen käyttäminen on perusteltua, kun tutkimuksen kohteena ovat laadulliset ominaisuudet, joita halutaan korostaa ja joita on vaikea mitata valmiilla kvantitatiivisilla mittareilla (vrt. Anttiroikko 1992; Metsämuuronen 2003, 177.) Koska tutkimustehtävänäni ei ollut testata aikaisempia laatuun tai arviointiin liittyviä teorioita (vrt. Layder 1995, 21) ja laadun ymmärryksen yleistettävyys on myös rajallinen, tarvitsin menetelmän, jonka avulla pystyisin kuvaamaan koulujen laatua (vrt. Dey 1995, 10, 29). Hyvän mittarin avulla pystytään erottamaan ilmiölle tyypilliset ominaisuudet.

Metodin esittely ja perustelut

Anttilan (2002) mukaan asenteiden, kokemuksien ja havaintojen tutkimiseen sopivat hyvin haastattelut ja kyselyt. Haastattelu on suora vuorovaikutustilanne tutkittavan ja tutkijan välillä, ja siksi se soveltui menetelmällisesti parhaiten tutkimukseni toteuttamiseen. Nämä tutkimustilanteet yleensä nauhoitetaan ja kuunnellaan, litteroidaan sekä analysoidaan uudelleen ja uudelleen. (Anttila 2002.) Haastattelut jaetaan edeltä suunniteltuihin strukturoituihin, aiheellisesti rajattuihin teeman ja tilanteen mukaan muuttuviin syvähaastatteluihin. Varsinkin kaksi viimeksi mainittua vaativat valppautta aistia haastateltavaa, jotta suunniteltu aineisto saadaan kerätyksi. Strukturoitu haastattelu ei anna juuri mahdollisuuksia reagoida tutkittavan henkilön vastauksiin. Sen sijaan teemoja mukailevat kysymykset sallivat jokaisen vastaajan reagoivan niihin näkemyksensä mukaisesti. (Vrt. Anttila 2002.) Valitsin puolistrukturoidun teemahaastattelun tiedonhankintatavakseni, koska koulujen laadukkuus on abstrakti tutkimuskohde ja oli tutkimusajankohtana koulutuksessa verrattain uusi aihe. Lisäksi koulujen laadun ymmärtämisestä on vaikea laatia etukäteen suljettuja monivalintakysymyksiä, kattavia tarkistuslistoja tai kyselylomakkeita, joten niiden avulla tutkimustehtäväni vaatimaa tietoa ei olisi saavutettu. Haastattelujeni teemat käsittelivät laadukasta koulua, sen arvioi-

mista, laadun parantamista ja siitä vastaamista, opetuksen laadukkuuden muodostumista, peruskoulujen asiakkuutta sekä laadun ja rahoituksen yhteyttä.

Haastatteluissa on olennaista, että ne etenevät haluttujen teemojen varassa. Siten oli luonnollista suorittaa tiedonkeruu yksilöllisinä tuokioina ja noudattaa pääsääntöisesti edeltä käsin suunniteltua teemarunkoa ja järjestystä. Puolistrukturoidun menetelmän avulla voidaan tutkimustilanteissa käyttää luontevia sanamuotoja ja muuttaa käsittelyjärjestystä tarpeen mukaan. Haastattelut ovat ”haastattelijan ja haastateltavan yhteistyön tulosta, koska haastattelija esimerkiksi saattaa vahvistaa haastateltavaa” (Hirsjärvi & Hurme 2000, 23, 47-48.) Näin kävi muutaman haastateltavan kanssa, minkä katson kuuluvan luonnolliseen vuorovaikutukseen suoritettaessa kvalitatiivista tutkimusta niinkin vaikeasta aiheesta kuin koulujen laadukkuuden muodostuminen. Hirsjärven ja Hurmeen (2000, 18) mukaan tutkija voi vaikuttaa tutkimukseen osana sosiaalista todellisuutta ja tutkimusprosessia.

Perusopetuksen koulujen laadun ymmärtämistä ei aiemmin ole kuvailtu laatuteoreettisista lähtökohdista. Tutkimustehtäväni näkökulmasta olennaisinta oli lisätä haastattelujen avulla kasvatustieteelliseen tutkimukseen ymmärrystä sellaisista koulujen laadunhallinnan käsitteistä kuin laatu, laatujohtaminen, asiakkuus ja arviointi. Teemahaastattelut etenivät edeltä laatimieni kysymyksien pohjalta (liite 2). Haastattelujen aluksi vastaaja vastasi taustatietoja koskeviin kysymyksiin, joita olivat vastaajan sukupuoli, ikä, koulutus, asema ja kokemus tehtävässään. Lisäksi kysyin opettajilta heidän koulunsa, työvuodet kyseisessä koulussa, miltä luokka-asteelta vastaajalla oli eniten opetuskokemusta, mitä luokkaa hän opetti haastattelujen aikana ja viimeisenä viitenä vuotena opettaneiden luokkien suurimmat ja pienimmät oppilasmäärät. Tutkimusasetelman mukaisesti analysoinnin yhteydessä keskeisimmäksi taustamuuttujaksi muodostui vastaajan asema kunnan poliittis-hallinnollisessa toimintaympäristössä (vrt. Hautamäki 1995; Heinonen 1999).

Teemahaastattelut alkoivat laatuteemaan johdattelemisella siten, että kysyin ensimmäiseksi, oliko haastateltava ollut jossakin laatuun liittyvässä koulutuksessa. Jos haastateltavalla oli kokemusta laatukoulutuksesta, pyysin kertomaan tarkemmin koulutuksen sisällöstä. Apukysymysten avulla yleensä siirryin suoraan laatu-käsitteen ymmärtämiseen siten, että pyysin vastaajaa nimeämään laatuun ja laadukkuuteen yleisesti liittyviä ominaisuuksia. Tuotannossa ja palvelualoilla laatua tar-

kastellaan tuote- tai asiakaskeskeisestä näkökulmasta ja sen ominaisuudet muodostuvat ulkoisista tai sisäisistä ominaisuuksista (vrt. Tuominen ym. 2000, 98). Yleisesti koulutuksen laadusta on todettu, että sen toiminnan laatu muodostuu rakenteen ja sisällön välisestä suhteesta (Volanen 1990, 91). Koulun laatua koskevilla kysymyksillä selvitin vastaajan käsityksiä ominaisuuksista, jotka rakenteellisina tai sisällöllisinä ratkaisuina vaikuttavat koulujen laadukkuuteen. Monien laatututkimusten (vrt. esim. OECD 1989; Järvelin ym. 1992; Byrnes ym. 1994) mukaisesti oletin, että ymmärrys laadusta ei ole stabiili, vaan laadun ominaisuudet voivat muuttua ja siten vaikuttaa koettuun laatuun. Laadun määrittelyä tarkensin kysymyksillä ominaisuuksista, jotka vaikuttavat koulun laadun muuttumiseen joko parantavasti tai heikentävästi. Syvensin laatuteeman ulottumaan myös opetuksen laatuun.

Suoritin tutkimukseni ensimmäiset haastattelut 1990-luvun puolen välin jälkeen, jolloin uusinta uutta julkisten palvelujen laadunhallinnassa edusti kokonaisvaltainen laadunhallinta (TQM). Kyseisen laatufilosofian mukaan laadunhallinnassa on olennaista sen kokonaisvaltaisuus eli ulottaminen organisaation kaikkiin toimintoihin, laadun määritteleminen asiakaslähtöisesti ja johtamisen ja hallinnan korostaminen (Deming 1993; Glasser 1994; Lau & Anderson 1998.) Koska laatuajattelun mukaisesti asiakkaalla on keskeinen rooli tuotteen tai palvelun laadun määrittelijänä (Byrnes ym. 1994; Lecklin 1997), tutkimukseni toisena tehtävänä oli tunnistaa perusopetuksen asiakkaat. Peruskoulujen asiakkuus poikkeaa esimerkiksi toisen asteen tai yliopistojen asiakassuhteista, koska sen riippuvuus yhteiskunnasta on suurempi (vrt. Lillrank 1990; 1998a), päädyin haastatteluissa tarkastelemaan koulujen asiakkuutta kahdesta toisistaan poikkeavasta näkökulmasta: kuntien velvollisuudesta ylläpitää koulutuspalveluja (minkä takia koulutuspalveluja järjestetään tai ylläpidetään?) ja liike-elämän asiakkuuden tunnistamisesta (onko kouluilla asiakkaita? ketkä ovat koulujen asiakkaita?). Jos asiakaskäsite oli vastaajalle täysin vieras, teemaa käsiteltiin koulun ja sen sidosryhmien muodostamina verkostoina.

Johtajien ja päätöksentekijöiden sitoutumista laadun hallintaan selvitin kysymyksillä, jotka kohdistuivat vastuunottoon sekä vaikutusmahdollisuuksiin koulujen laadusta. Edelleen laadusta vastaamista selvitettiin kysymyksillä, jotka käsittelivät vastaajien rooleja poliittis-hallinnollisessa toiminnassa.

Tutkimustehtäväni kohdistui kolmen laatuajattelussa keskeisen käsitteen ymmärtämiseen: laadun, asiakkuuden ja arvioinnin ymmär-

tämiseen. Arviointiin liittyvissä kysymyksissä keskeistä oli koulun laadun arvioitavuus ja arvioinnin tulosten yhdistäminen koulujen rahoitukseen. Päähaastattelujen suorittamisen aikoihin nykyistä perusopetuslakia valmisteltiin eikä arviointivelvoitteesta vielä ollut päätetty (vrt. Perusopetuslaki 628/1998). Julkisuudessa käytiin varsin kiivasta keskustelua, tulisiko arvioinnin tapahtua koulujen suorittamana itsearviointina vai ulkopuolisten tahojen suorittamana ulkoisena arviointina. Esimerkiksi Opetushallitus (1995) suositteli molempia arviointitapoja. Siten tuntui luonnolliselta selvittää kohderyhmäni näkemyksiä arvioinnin suorittajista ja siitä, kenen tulisi arvioida kouluja.

Käytin kysymystä standardeista eli minimioppimääristä johdattelukysymyksenä seuraavaan teemaan eli tuloksellisuuden arvioimiseen. Standardeihin liittyvän problematiikan jätin analysoinnin ja raportoinnin ulkopuolelle todettuani sen kuuluvan kansalliseen koulutuspolitiikkaan.

Tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimuksia esitettiin toistuvasti ja samalla koululainsäädäntöä valmisteltiin managerismin (NPM) hengessä vapauttamaan koulutuksen markkinat kysyntäperustaisiksi (Partanen 1992; Opetushallitus 1995). Samoin kysymys arvioinnin ja rahoituksen suhteesta nousi laman seurauksena korostetusti esille julkisten palvelujen yhteydessä. Varsin pian ensimmäisten haastattelujeni jälkeen huomasin, että kysymys ”mitä mieltä olet, että arvioinnin tulokset toimisivat rahanjaon perusteena myös peruskoulutasolla?” oli suurimmalle osalle haastateltavista liian vaikea. Se vaati uudelleen muotoilun siten, että täsmensin sitä kysymällä arvioinnin ja rahoituksen yhdistämistä joko hyviä palkitsevana tai heikkoja tukevana toimenpiteenä.

Haastattelu päättyi rahoitusta koskeviin kysymyksiin. Tässä vaiheessa lopetin nauhoituksen ja pyysin haastateltavia täyttämään kyselylomakkeen, jossa oli neljätoista asenneväittämää. Koska aiheeseen liittyvää valmista mittaria ei ollut mahdollista käyttää, laadin väittämät teemahaastattelun pääteemojen mukaan. Koska kyselyaineisto ei lopulta tuonut oleellista lisäinformaatiota laadullisella otteella toteutettuun tulostarkasteluun, jätin sen kokonaan pois.

7.2 Aineistonkeruun käytännön toteutus

Tutkimusprosessi alkoi kolmen koehaastattelun tekemisellä Joensuussa alkuvuodesta 1997. Tuolloin haastattelin ala-asteen rehtorin, luokanopettajan ja koulutuslautakunnan puheenjohtajan. Tiedonkeruutilanteen jälkeen pyysin haastateltavia arvioimaan kysymyksiä ja haastattelutilannetta, ja annetun palautteen perusteella muokkasin kysymyksenasettelua ja teemarungon rakennetta. Esihaastattelujen aineiston litteroin ja suoritin haastattelun teemoja myötäilevän luokittelun, mutta jätin esihaastattelusta saamani aineiston tässä julkaisussa raportoidun pääaineiston ulkopuolelle.

Myös tutkimukseni varsinainen kohdekunta sijaitsee Itä-Suomessa. Ensimmäisten haastattelujen suorittamiseen sain tutkimusluvan kohdekuntani koulutoimenjohtajalta helmikuussa 1997. Empiirisen osan aineistonkeruu tapahtui kevään 1997 aikana ja toinen osuus joulukuussa 2001. Tutkimusprosessi eteni seuraavasti:

· Koehaastattelujen suunnittelu	1/97 - 2/97
· Koehaastattelut	2/97
· Menetelmän analysointi	2/97
· Luokanopettajien ja rehtoreiden haastattelut	3/97
· Luottamushenkilöiden ja virkamiesten haastattelut	3/97 - 4/97
· Uusintahaastattelut	12/2001

Luokanopettajien ja rehtoreiden haastattelut ajoitin koulupäivien ajaksi. Haastattelutilanteen aikana ystäväni toimivat tutkimusapulaisina valvoen haastattelemani luokanopettajan luokkaa. Useimmat opettajat kokivat järjestelyn hyväksi, mikä osaltaan loi vuorovaikutukselle kohtalaisen vapautuneen ja luottavaisen tunnelman. Opettajien haastattelut kestivät keskimäärin 50 minuuttia. Haastattelin kolmesta neljään opettajaa päivässä kahden viikon ajan. Luottamushenkilöiden ja virkamiesten haastattelut suoritin myös kevään 1997 aikana.

Muutaman vuoden takaisen aineiston luotettavuus herätti epäilyjäni pitkin koodausprosessia, joten päädyin tutkimukseni validiuden parantamiseksi suorittamaan tutkimukseni toisen haastatteluosuuden joulukuussa 2001. Tällöin haastatteluihin osallistui kolme luokanopettajaa (n = 3), koulutuslautakunnan puheenjohtaja (n = 1) ja koulutoimenjohtaja (n = 1). Ennakkoon sovituista seitsemästä haastattelusta kaksi peruuntui, jolloin pyysin heitä palauttamaan heille lähettämäni aikaisemman litteroidun haastattelun kommentteineen ja täyttämään

asenneväittämät. Näin sain vielä yhden rehtorin vastauksen kirjallisena joulukuussa 2001.

Uusintahaastatteluihin valitsin yhden opettajan jokaiselta koululta, joka oli osallistunut tutkimukseeni vuonna 1997. Neljäs opettajahaastateltava oli luokanopettaja, joka tällä välin oli siirtynyt omassa koulussaan rehtorin tehtäviin. Tutkimusaineistojen keruun välissä oli vaalikausi vaihtunut, joten koulutuslautakunnasta valitsin haastateltaviksi henkilöt, jotka olivat osallistuneet haastatteluihin jo edellisellä kaudella. Näitä lautakunnassa oli kaksi, joista toinen toimi jatkohaastattelujen aikaan koulutuslautakunnan puheenjohtajana. Lautakunnan toinen luottamushenkilönä jatkava jäsen lupautui joulukuussa 2001 tutkimukseeni uudelleen mukaan, mutta hänen kohdaltaan aineiston hankinta epäonnistui. Aikaisemmalla kerralla haastattelemani opetuspäällikkö oli siirtynyt paikkakunnalta pois, mutta koulutoimenjohtaja oli edelleen tavoitettavissa. Haastattelujen teemat ja väittämät olivat samat kuin vuoden 1997 keväällä. Nauhoitin haastattelut, mutta haastattelujen litteroinnin sijasta kirjoitin haastatteluista nyt vain olennaisimmat asiat.

7.3 Kohderyhmän kuvaus

Haastattelututkimuksen yhteydessä käytetään usein saturaation käsitettä (vrt. Eskola & Suoranta 1998, 62; Hirsjärvi & Hurme, 2001, 60; Tuomi & Sarajärvi 2002, 89). Tällä tarkoitetaan tutkimuksen kohderyhmän rajaamista siten, että kohderyhmää laajennetaan niin kauan, kun haastatteluissa ilmenee olennaisesti uutta. Muun muassa Eskola ja Suoranta (1998) sekä Tuomi ja Sarajärvi (2002) toteavat aineiston kyllääntymispisteen vaihtelevan, mutta haastattelututkimuksissa jo viidentoista haastattelun jälkeen kyllääntyminen on mahdollista saavuttaa. Päädyin rajaamaan tutkimukseni kohdejoukon harkinnanvaraisesti 33:een. Tosin haastattelujen koodauksen yhteydessä huomasin, että saturaatiopiste luokanopettajien (n = 20) osalta saavutettiin noin 12 - 15 haastattelun jälkeen.

Haastattelututkimuksen kohderyhmänä olivat erään itäsuomalaisen kunnan kaikki koulutuslautakunnan jäsenet (n = 11) ja kouluvirastosta ne virkamiehet (n = 2), jotka valmistelivat perusopetusta koskevia asioita koulutuslautakunnalle (taulukko 7). Siten koulutuspalvelukeskuksen johtavista virkamiehistä haastattelin opetuspäällikön ja

koulutoimenjohtajan, joista jälkimmäinen toimi esittelijänä koulutuslautakunnassa. Luottamushenkilöiden 4-vuotiskausi oli alkanut tammikuussa 1997, ja seitsemän heistä (63 %) oli ns. vanhoja luottamushenkilöitä eli toiminut jo koulutuslautakunnan jäsenenä aikaisemmin. Lautakunnan jäsenistä enemmistö (55 %) oli naisia. Koulutuslautakunnan jäsenistä kolmella oli opettajan kelpoisuus: yksi oli eläkkeelle jo siirtynyt peruskoulun opettaja ja rehtori, yksi toimi luokanopettajana naapurikunnassa ja yksi opettajana ammatti-instituutissa.

TAULUKKO 7. Tutkimuksen kohdejoukko

Kohderyhmä	**n**	**%**
Koulu A *	1 + 6**	
Koulu B	1 + 6**	
Koulu C	1 + 5**	
Opettajat yhteensä	3 + 17	61
Koulutuslautakunta	11	33
Virkamiehet	2	6
Yhteensä	33	100

* yksi luokanopettaja kieltäytyi haastattelun nauhoittamisesta
** lukumäärässä yksi rehtori ja saman koulun haastatellut luokanopettajat

Tutkimuksen luokanopettajat olivat kolmelta eri koululta siten, että jokaisen koulun rehtorin (n = 3) lisäksi haastateltiin 5 - 6 opettajaa (n = 17). Koulut olivat suurin piirtein samankokoisia, isohkoja, 1. - 6. luokkien kouluja eri puolilta kuntaa. Haastateltavat opettajat valitsin yhdessä koulun rehtorin kanssa siten, että haastatteluun osallistui jokaisen luokka-asteen luokanopettaja jokaisesta koulusta (vrt. lumipallo-otanta Metsämuuronen 2003, 45). Yhden rehtorin laajan opetusvelvollisuuden takia haastattelin hänet kaksoisroolissa eli luokanopettajana ja rehtorina. Haastatellut rehtorit olivat kaikki miehiä.

Haastatellut opettajat olivat eri-ikäisiä. Heistä naisia oli 65 % (taulukko 8). Tutkimukseen mukaan valittiin erilaisissa työsuhteissa olevia opettajia (määräaikainen, vakinainen virka jne), mutta edellytin heiltä luokanopettajan kelpoisuutta. Yksi luokanopettaja oli aiemmin toiminut koulunsa rehtorina ja siirtynyt sittemmin takaisin luokanopettajan tehtäviin. Taustatiedoissa selvitettiin opettajien opettamien luokkien oppilasmäärät viimeisen viiden vuoden aikana (vuosina 1992 - 1997). Luokkakoot vaihtelivat 16 – 37 oppilasta.

TAULUKKO 8. Kohdejoukon ikärakenne ja opettajien työvuodet koulussa

Ikäjakauma	Vaihteluväli vuosina	Keski-ikä	Työvuodet koulussa ka
Rehtorit	38 - 49	42	17
Luokanopettajat (n = 16)*	24 - 54	39	15
Luottamushenkilöt	18 - 61	44	
Virkamiehet	51 - 54	53	

* yksi luokanopettaja ei täyttänyt taustatietoja kyselylomakkeeseen

Luokanopettajat ja rehtorit olivat koulutukseltaan pääosin alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita. Luottamushenkilöt edustivat koulutustaustaltaan kaikkia koulutusasteita, mutta suhteessa enemmän perusasteen tai toiseen asteen koulutusta. Koulutuslautakunnan jäsenistä vain yhdellä oli ylempi ja yhdellä alempi korkeakoulututkinto.

7.4 Analysointiprosessin kuvaus

Analysointiprosessin toteuttamisessa tukena ovat olleet Alasuutarin (1994), Eskolan ja Suorannan (1998) sekä Eskolan (2001) laadullisen tutkimuksen aineiston analysoinnin prosessikuvaukset. Fenomenografia tutkii ihmisten erilaisia käsityksiä ympäröivästä yhteiskunnasta (Järvinen & Järvinen 2000). Koulujen laatu on ilmiö, jonka oletetaan olevan suomalaisessa yhteiskunnassa itsestäänselvyys, ainakin jos laatua tarkastellaan sen analysoinnin näkökulmasta. Kuten Clarksonkin (1995) on todennut, laatua on vaikea eritellä tai määritellä, mutta jos laatu puuttuu, huomaamme sen välittömästi. Fenomenografisen tutkimusotteen mukaisesti tarkoituksena oli siten saada huomaamaton ilmiö eli koulujen laatu ja siihen liittyvät ominaisuudet näkyviksi. (vrt. Laine 2001, 29; Järvinen & Järvinen 2000, 87.)

Kvale (1996) jakaa haastattelujen analysoinnin merkitysten tiivistämiseen, luokitteluun, narratiiviseen strukturointiin ja merkitysten tulkintaan. Aineistoni analysointiprosessi käynnistyi keväällä 1997, jolloin haastattelut litteroitiin teksteiksi ja siirrettiin tietokoneympäristöön. Kukin haastattelu muodosti oman primääritekstinsä ja teks-

tien käsittelyä varten annoin jokaiselle primääritekstille luokittelumerkinnän (P1 - P33). Samoja tunnistemerkintöjä olen käyttänyt myös aineiston raportoinnin yhteydessä. Tutkimukseni lähtökohdat mahdollistivat aineiston tulkinnan siten, että rakensin aineistoa uudelleen litteroidun ja koodatun materiaalin pohjalta (esim. Dey 1995, 40, 46). Litteroinnin yhteydessä päädyin ensimmäiseksi avoimiin koodeihin noudattaen haastattelun teemoja (vrt. Strauss & Corbin 1990, 72). Analysoinnin teknisenä apuna käytin koko analysointiprosessin ajan kvalitatiivisen aineiston ATLAS-ti aineistonkäsittelyohjelmaa.

Aineistoni koodausprosessi ajoittui oman ammatillisen identiteettini etsimisen ja kehittymisen ajanjaksoon. Ensimmäisten avointen koodausten jälkeen siirryin töihin kouluhallinnollisiin tehtäviin, ja tutkimusprosessini keskeytyi pariksi vuodeksi. Aloittaessani tutkimusaineiston analysoinnin uudelleen luin työtehtävissäni samanaikaisesti tutkimusaiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta, mietintöjä, muistioita, ohjekirjeitä ja muita vastaavia kouluhallintoon liittyviä asiakirjoja, jotka kaikki osaltaan ovat ohjanneet ajatteluani ja vaikuttaneet aineistoni analysointiin. Koska tutkimusprosessini on edennyt ajallisesti sykleittäin, olen analysointiprosessin kanssa samanaikaisesti päivittänyt tutkimukseni teoreettista osuutta. Analysointiprosessin syklisyys on vaikuttanut myös aineistoni koodauksen siten, että näkemykseni aineiston luokittelusta on analysointiprosessin aikana muuttunut. Kvale (1996) puhuu narratiivisesta strukturoinnista, jonka katson merkitsevän sitä rakennetta, jonka tutkija aineistostansa analysoinnin yhteydessä rakentaa. Kvalitatiivisen tutkimusotteen mukaisesti tähän rakenteeseen vaikuttaa tutkijan ymmärrys. Esimerkiksi analysointiprosessin alkuvaiheessa keskityin laadun ominaisuuksien tunnistamiseen, mutta työhistoriani vuoksi ymmärrykseni koulujen laadusta laajeni käsittämään laadun ominaisuuksien lisäksi siihen liittyviä seurauksia. Siten laadun arvioinnin ja koulujen rahoitukseen liittyvät kysymykset muodostuivat aiottua keskeisemmiksi analysointiprosessissa.

Koodauksen avulla pyrin tunnistamaan aineistosta niitä merkityksiä, joita tutkimustehtäväni edellytti ja joita haastatteluaineiston perusteella oli mahdollista ilmiöstä paljastaa (vrt. Järvinen & Järvinen 2000, 86). Tästä seurasi, että haastateltavan yksi näkemys (vastaus) saattoi tulla koodatuksi useampaan luokkaan. Ensimmäistä arviointia tehdessäni sijoitin tekstin yleensä useampaan yleisluontoiseen koodiluokkaan. Aineiston tultua tutummaksi ryhdyin luomaan uusia tarkempia koodiluokkia laajojen teemojen sijaan. Menetelmäkirjallisuu-

dessa tästä työvaiheesta käytetään mm. nimitystä aineiston pilkkominen tai luokittelu (vrt. Deyn omeletti-teoria) ja tätä vaihetta seuraa yhtäläisyyksien, eroavuuksien ja uudelleenrakentamisen vaihe ennen tulkintaa.

Laatukäsitteeseen liittyvän analysoinnin yhteydessä havaitsin, että haastateltavat käyttivät laadun määrittelyn ja laadun parantamisen yhteydessä vastaesimerkkejä. Esimerkiksi laadukasta koulua määriteltiin aloittamalla ”no, ei ainakaan sellainen koulu, joka...”. Johtuiko tämä kysymystenasettelusta vai onko enemminkin kyse suomalaisuuteen ja hyvän vähättelyyn liittyvästä ilmiöstä? Löfström on todennut, että ”kulttuurisia identiteettejä rakennetaan usein kontrastiivisesti, konstruoimalla ja esittämällä jokin toinen yhteisö vastakohtana omalle yhteisölle ja kulttuurille” (Moilanen & Räihä 2001, 60). Suomalaisessa kulttuurissa hyvää (laatua) on paljon vaikeampi käsitellä kuin huonoa ja siksi hyvää on helpompi tarkastella dikotomisesti huonon kautta. (Vrt. emt. 57.) Aineiston analysoinnissa olen huomioinut dikotomisuuden esimerkiksi tarkastelemalla laadun muuttumisen yhteydessä samanaikaisesti laadun paranemisen ja heikkenemisen ominaisuuksia.

Analyysin aikana olen tiivistänyt haastattelumateriaalia luettavampaan muotoon, pyrkien säilyttämään haastattelun tyypillisimmät piirteet ja sitaateissa haastateltavalle ominaisen esittämistavan (vrt. myös Järvinen & Järvinen 2000, 87). Toisaalta tulkitessani esimerkiksi koulujen laatuun liittyviä merkityksiä teksti ei ole tiivistynyt, vaan kuten Kvale (1996) toteaa, teksti ei tulkintojen myötä tiivisty vaan pikemminkin laajenee tutkijan näkökulman tullessa aineistoon mukaan.

7.5 Tutkimusprosessin ja -tulosten luotettavuuden pohdintaa

Eettisyys tutkimustehtävää toteuttaessa

Koska haastatteluaineistoni on suhteellisen pieni (n = 33), pyrin suojaamaan haastateltavieni yksityisyyttä muun muassa käyttämällä suorien sitaattien yhteydessä lähinnä omaa koodausta helpottavia luokittelumerkkejä. Tutkimustehtävänäni oli tarkastella luokanopettajien, koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten koulujen laadun ymmärtämistä. Jotta näitä kolmea ryhmää voidaan tarkastella kutakin

erikseen, olen sisällyttänyt luokittelumerkkeihin lyhenteet lo (luokanopettaja), r (rehtori), ltk (koulutuslautakunnan jäsen) ja vm (virkamies). Samoin luokittelumerkinnöistä selviää haastateltavan sukupuoli (n/m). Vuoden 2001 haastattelujen sitaatteihin olen lisännyt vuosiluvun erottaakseni ne samojen henkilöiden aikaisemmista vastauksista.

Poliittis-hallinnollisessa tutkimuksessa mielenkiinnon kohteeksi usein nousee eri puolueiden jäsenten edustamat ideologiat ja voimasuhteet. Myös laatuun liittyvä ymmärrys on voimakkaasti yhteydessä määrittelijän arvoihin. Minun tapauksessani poliittisten päättäjien edustamilla taustaryhmillä ei kuitenkaan ollut tutkimustehtävän näkökulmasta merkitystä. Aineiston analysoinnissa ja tulkinnassa olen pyrkinyt tietoisesti pitäytymään niin yleisellä tasolla, että yksittäisen koulutuslautakunnan jäsenen poliittinen tausta ei tulkinnassa tule esille. Henkilöllisyyksien suojaamiseksi en ole esitellyt koulutuslautakunnan poliittisia voimasuhteita. Samasta syystä olen jättänyt myös yksilöimättä kohdekuntani ja sen viitekehyksen, missä kohderyhmäni toimii. Näkisin myös, että tutkijan oman maailmankatsomuksen tiedostaminen on poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistuvassa tutkimuksessa tärkeää tutkimuksen sisäisen validiuden säilyttämiseksi.

Validiteetti

Tieteelliselle tiedolle annetaan muutamia yleisesti hyväksyttyjä kriteerejä, joiden suhteen tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella. Metsämuuronen (2003, 12-13) nimeää mm. yleisesti tunnetut tiedonhankintamenetelmät, tutkijan tiedonkäsityksen ja käsityksen todellisuudesta, tutkimuksen toistettavuus samankaltaisissa oloissa vastaavanlaisten tulosten saavuttamiseksi sekä tutkijan kriittisen suhtautumisen niin teoriaan kuin tuloksiin tieteellisen tiedon laadun kriteereinä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa menetelmällistä toistettavuutta olennaisempaa on tarkastella tutkitun ilmiön eri näkökulmien kattavuutta, uskottavuutta ja luotettavuutta eli tutkimuksen sisäistä validiutta (Tynjälä 1991, 390). Kvalitatiivisen tutkimusperinteen mukaan esimerkiksi haastattelutilanteessa vastaajan odotetaan tulkitsevan ilmiötä konstruktivistisesti. Aineiston keruuseen jätetään joustoa ja yleisesti hyväksytään, että aineiston analyysiin vaikuttaa tutkijan ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä (vrt. Cohen & Manion 1995, 30).

Validiteetilla tarkoitetaan mittareiden kykyä mitata niitä ominaisuuksia, joita sillä on tarkoitettu mitattavaksi. Menetelmällisesti puo-

listrukturoitu teemahaastattelu on käytännöllinen tutkimusmenetelmä, koska se sallii pienen liikkumavaran haastattelutilanteessa mahdollisimman korkean sisällöllisen validiuden saavuttamiseksi. (Vrt. Eskola & Suoranta 1996.) Anttila (1998, 409-410) tarkastelee laadullisen tutkimuksen validiteettia neljästä eri näkökulmasta: aineiston, havaitsemisen, ilmiön kuvaamisen ja tulkinnan sekä tutkimuksen tavoitteiden validiteetin näkökulmasta. Sisäistä validiteettia tarkastellessa esitetään laadullisessa tutkimuksessa kysymys, miten hyvin tutkimusstrategia on valittu tutkittavan kohteen olemuksen mukaisesti (emt. 403). Metodin validiutta tarkastellaan sen sopivuudesta suhteessa teoriaan ja metodologiaan (vrt. Metsämuuronen 2003, 173).

Pääsääntöisesti tutkimuksessani valitulla tutkimusmenetelmällä saavutettiin se, mitä tarkoituksena oli, mutta myös odottamattomia ongelmia ilmeni. Laatu, laatuteoreettiset käsitteet ja toimintatavat olivat monelle haastateltavistani varsin vieraita. Vastaajilla oli vaikeuksia erottaa koulun ja yksittäisen opettajan opetuksen laadun ominaisuuksia toisistaan. Jälkeenpäin ajatellen haastattelujeni tueksi olisin voinut laatia kuvion, jonka avulla olisin havainnollistanut yksilöiden, kouluja kuntatason eron. Aineiston analysointivaiheessa vastaajien puheesta oli toisinaan lähes mahdotonta erottaa, tarkoittiko vastaaja vastauksellaan laadukkaan koulun vai laadukkaan opetuksen ominaisuuksia. Tämä on voinut osaltaan heikentää hieman tulosten tulkinnan ja raportoinnin selkeyttä.

Sisäistä validiteettia voi arvioida tarkastelemalla teorian laajuutta suhteessa tutkittavaan ilmiöön ja pohtimalla, tutkittiinko tutkimuksessa sitä, mitä oli tarkoitus tutkia eli tässä tutkimuksessa luokanopettajien, päättäjien sekä virkamiesten koulujen laadun määritelmiä, koulutuksen järjestämisen tarkoitusta, koulujen asiakkuutta ja koulujen laadun arvioimista. Tutkimuksen luotettavuus teorian ja aineistojeni kattavuuden perusteella toteutui hyvin. Saavuttaakseni mahdollisimman laajan sisällöllisen kuvauksen koulujen laadusta kohderyhmässäni oli edustettuna kaikki kunnan poliittis-hallinnolliset toimijat: luottamushenkilöt (koulutuslautakunnan jäsenet), poliittinen johto (koulutuslautakunnan puheenjohtajat), virkamiesjohto (koulutoimenjohtaja ja opetuspäällikkö) sekä virkamiehet (rehtorit) ja työntekijät (luokanopettajat). Sukupuolijakaumassakaan ei ollut vääristymiä. (vrt. Isaac & Michael 1995, 88.)

Edelleen tutkimuksen sisällön analyyttistä yleistämistä voidaan tehdä silloin, kun tutkimuksen teoriaa ja empiriaa voidaan ”keskusteluttaa”

keskenään. Laadun, arvioinnin sekä asiakkuuden teoreettinen tarkastelu kasvatustieteellisestä, hallintotieteellisestä, johtamisteoreettisista sekä evaluaatiotraditioiden näkökulmasta mahdollisti tutkimuksen tuloksien vuoropuhelun teorian kanssa. Tutkimuksessani myös nousi esille samansuuntaisia tuloksia kuin aikaisimmissa kasvatustieteellisissä tutkimuksissa ja edellä mainituissa muissa yhteiskunnallisissa tutkimuksissa.

Kuitenkin voidaan katsoa, että asiakkuudesta olisi muodostunut luotettavampi kokonaiskuva, jos haastattelut olisi ulotettu oppilaisiin sekä heidän huoltajiinsa. Näin olisi voitu tarkastella myös koulujen primaarilaadukkuutta ensisijaisten asiakkaiden näkökulmasta ja tutkia, miten koulutuksen tuottajien ja käyttäjien käsitykset kohtaavat toisensa. Oppilaiden ja vanhempien näkemykset olisivat lisänneet tutkimuksen analyyttista yleistettävyyttä, mutta rajasin koulujen asiakkaat tutkimukseni kohderyhmästä jo tutkimusprosessini alkaessa lähinnä kahdesta syystä. Oppilaiden ja heidän huoltajiensa ottaminen mukaan tutkimukseen olisi muuttanut sen luonnetta merkittävästi. Nyt näkökulma oli koulutuksen järjestämisessä ja luonne asiakkuuden osalta lähinnä kartoittava. Lisäksi asiakkaiden näkökulma koulujen laadusta vaatisi kokonaan oman tutkimuksensa sen sisällöllisen ja empiirisen laajuuden vuoksi.

Ulkoisella validiudella tarkoitetaan tutkimuksen tulosten yleistettävyyttä (Isaac & Michael 1995, 88; Anttila 1998, 404). Laatu on aikaansa ja kontekstiinsa sidonnainen käsite (Peters 1998), mikä tuli esille myös haastatteluissani. Erityisesti yhteiskunnan taloudellisen tilanteen parantuminen heijastui vuoden 2001 haastatteluihin eivätkä haastateltavat korostaneet rahan ja resurssien merkitystä koulujen laadun edellytyksenä yhtä laajasti kuin vuonna 1997. Tynjälän (1990, 391) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa on luontevaa, että haastateltava voi muuttaa käsitystään tutkittavasta ilmiöstä haastattelun aikana. Kyseessä on tällöin haastattelutilanteen muodostama tiedostusprosessi, jossa haastateltava on konstruoituaan ilmiötä päätynyt uudenlaiseen ajatusrakennelmaan.

Cohenin ja Manionin (1995) mukaan tapaustutkimuksen tarkoituksena on tutkia ilmiötä niin syvällisesti, että siitä saavutettavan tiedon avulla voidaan tehdä yleisiä johtopäätöksiä asiasta. Vaikka laadun sanotaan olevan voimakkaan kulttuurisidonnainen käsite, ohjaavat koulujen laadun ymmärtämistä eräät yleisesti hyväksytyt arvot. Koulujen odotetaan saavan aikaan positiivisia muutoksia lapsissa ja nuorissa. Samoin koulujen odotetaan antavan lapsille ja nuorille niitä tie-

toja ja taitoja, joita he tarvitsevat elämässään menestymiseen. Oppineiden nuorten odotetaan myös hyödyntävän yhteiskuntaa ja lisäävän yhteiskunnan yleistä hyvinvointia kohonneen koulutustason myötä. Vaikka kunnallinen päätöksentekotapa voi vaihdella kunnittain, ovat edellä mainitut koulujen laadukkuuden perustavoitteet jokaisen suomalaisen koulutuslautakunnan, koulutoimen virkamiehen ja luokanopettajien kirjoittamattomina ohjeina. Tutkimukseni tulokset ovat siten lisänneet ymmärrystä koulujen laadusta ja soveltuvin osin ovat siirrettävissä muihin olosuhteiltaan samankaltaisiin kuntiin.

Tutkimuksen muu kriittinen tarkastelu

Metodisella triangulaatiolla tarkoitetaan esimerkiksi kahden eri tutkimusotteen käyttämistä samassa tutkimuksessa (vrt. Tynjälä 1990, 392; Cohen & Manion 1995, 233). Menetelmällisen triangulaation lisäksi tutkimuksessa voidaan tuloksen luotettavuuden lisäämiseksi käyttää eri näkökulmia ja teorioita tai peräti eri tutkimussuuntauksia (vrt. Tynjälä 1990, 393). Cohen & Manion (1995, 235) tarkastelevat triangulaatiota myös ajallisesta, alueellisesta, teoreettisesta ja tutkijanäkökulmista. He myös yhdistävät analysoinnin eri tasot toisiinsa luotettavuuden lisäämiseksi. Aloittaessani tutkimusprosessia kiinnostukseni kohdistui lähinnä opettajien käsityksiin laadukkaasta opetuksesta. Toisaalta olin myös kiinnostunut kunnallisten luottamushenkilöiden toiminnan vaikuttavuudesta, koska olin jonkin verran itse ollut mukana järjestötoiminnassa. Luotettavuutta voidaan lisätä vertaamalla eri näkökulmia toisiinsa, ja Tynjälä (1990, 393) antaa esimerkin, jossa sairaalahenkilökunnan näkökulmaa verrataan potilaan näkökulmaan. Analogisesti koulujen laatua voidaan tarkastella yhdistämällä ja vertaamalla luokanopettajien, koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten näkökulmia laadusta toisiinsa.

Olisiko tutkimuksen problematiikkaa pitänyt lähestyä vain yhden tieteenhaaran esimerkiksi kasvatustieteellisestä tai laatuteoreettisesta näkökulmasta? Tutkimuksen problematiikka muodostui monitieteellisestä viitekehyksestä, joka on myös yksi tutkimuksen luotettavuuden varmistamisen keino silloin, kun tutkittavana on niin kompleksinen ilmiö kuin laatu (vrt. Tynjälä 1990; Anttila 1998). Tutkimuksessa laatua tarkastellaan kasvatustieteellisistä, kunnallistieteellisistä, juridisista, johtamis- ja laatuteoreettisista sekä evaluaatiotutkimusten teoreettisista lähtökohdista. Juuri teoreettisen, menetelmällisen tai analysoin-

nin triangulaatiota pidetään yleisesti kvalitatiivista tutkimusta käsitteleväss kirjallisuudessa tutkimuksen validiteetin varmistamisen keinona (esim. Cohen & Manion 1995; Isaac & Michael 1995; Layder 1995; Anttila 1998). Pitäytyminen vain kasvatustieteelliseen näkökulmaan olisi heikentänyt tutkimuksen luotettavuutta.

Reliabiliteetti

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimustilanteen ja aineiston analyysin luotettavuutta (vrt. Tynjälä 1999, 391). Eskolan ja Suorannan (1996, 166) mukaan tutkimuksen reliabiliteetti on sitä suurempi, mitä paremmin tutkimus voidaan toistaa samalla tavoin ja saavutetaan samat tulokset. Cohen ja Manion (1995) tarkastelevat toistettavuutta ajallisena triangulaationa. Keräsin tutkimukseni aineiston keväällä 1997. Tutkimukseni reliabiliteetin tarkistamiseksi suoritin aineiston keruun samoilla menetelmillä ja mittareilla uudelleen syksyllä 2001. Pääsääntöisesti täydennysaineiston havainnot olivat samansuuntaisia kuin vuoden 1997 aineistossa, joten aineiston keruun osalta tutkimustilanteen voi katsoa toteutuneen samoin.

Toisaalta uusintahaastatteluissa paljastunut tieto, että kunnan poliittis-hallinnolliset toimijat määrittelevät koulujen laadun, arvioinnin ja sen kehittämiseen samoin kuin viisi vuotta aikaisemmin, herättää kysymyksiä. Miksi laatuajattelua koskeva tietous ei ole parantunut? Koulujen muuttumisen sykli on tunnetusti hidas. Atjosen (1992, 88) mukaan vaatimattomankin uudistuksen omaksuminen voi viedä 6 - 7 vuotta, mutta haastattelujen välisenä aikana Suomessa on ollut todellinen ”laatubuumi”, ja myös koulutusalalla laatutietoisuuden olisi yleisesti voinut olettaa lisääntyneen.

Tynjälän (1990, 396) mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta ei voida arvioida ainoastaan teknisestä näkökulmasta menetelmällistä validiteettia ja reliabiliteettia tarkastelemalla, vaan luottavuuden arvioinnin kohteena on koko tutkimus, sen vaikutus sosiaaliseen maailmaan, sovellettavuus ja tulkinta. Tutkimusaineiston kriittisen arvioimisen esimerkkinä Tynjälä (emt. 393) mainitsee tutkijan mahdollisuuden perehtyä syvällisesti tutkimuksen ympäristöön sekä henkilöihin. Tutkimukseni kohdekunnan valitsin harkinnanvaraisesti oman mielenkiintoni mukaisesti. Valintaan vaikuttivat tietämykseni kyseisestä kunnasta, mutta myös tutkimuksen käytännön järjestelyjen toteuttaminen.

Lopuksi

Olen ollut etuoikeutettu jatko-opiskelija, kun olen voinut lähes koko tutkimusprosessini ajan työskennellä kouluhallinnon eri tehtävissä ja toimia vastaavissa luottamushenkilöorganisaatiossa, joita tutkin. Minulla on ollut mahdollisuus seurata kuntaorganisaatioiden, koulujen toiminnan ja päätöksenteon muuttumista viimeisen viiden vuoden ajan erilaisilta ”aitiopaikoilta” tarkastajana, koulutoimenjohtajana ja rehtorina. Tämä on osaltaan lisännyt ymmärrystäni kunnallisesta koulutuspoliittisesta päätöksenteosta ja mahdollistanut, että havaittuani muutoksia tutkimukseni toimintaympäristössä, olen voinut välittömästi arvioida muutoksen merkitystä myös tutkimukselleni.

Työsuhteitteni ”pätkittäisyydestä” johtuen tutkimusprosessini on edennyt sykleittäin. Palatessani taukojen jälkeen takaisin aineistoni analysointiprosessiin, päivitin samanaikaisesti tutkimukseni teoreettista osuutta lukemalla aiheeseen liittyvää eri tieteenalojen kirjallisuutta. Selostamani tilanne on edellyttänyt reflektiivistä otetta tutkimustyöhön (vrt. Tynjälä 1999, 393). Kouluhallinnon arjen tunteminen on toisaalta vaikeuttanut tieteellisen näkökulman löytämistä ja tutkimani ilmiön teoreettisesti perusteltua käsitteellistämisen tekemistä, koska hallinnon päätöksenteko ja toteuttaminen poikkeavat tieteellisen argumentoinnin periaatteista. Myös tulosten tulkinnassa on tällöin vaarana, että argumentointi perustuu omakohtaiseen rajalliseen kokemukseen eikä tutkimusaineiston oikeuttamaan tulkintaan.

8 Tulokset ja niiden tarkastelu

Esitän tässä luvussa tutkimukseni puolistrukturoitujen teemahaastattelujen tulokset ongelma-alueittain (vrt. luku 6). Aloitan tarkastelemalla luvussa 8.1 koulujen laatu-käsitteen ymmärtämistä (tutkimusongelma-alue 1). Luvussa 8.2 siirryn raportoimaan asiakas-käsitteen ja koulujen asiakkuuden tunnistamista toisen tutkimusongelman mukaan. Kolmas tutkimusongelma-alue sisältää koulun laadun arvioinnin toteuttamisen problematiikan. Kohderyhmäni käsityksiä laadun arvioinnista ja sen yhteydestä rahoitukseen esittelen luvussa 8.3. Tulosten kokoava tarkastelu on luvussa 8.4.

8.1 Laadun määrittelemisen retoriset näkökulmat

Laatu on monisärmäinen käsite, jota ei voida yksiselitteisesti määritellä (Glasser 1994; Kaukonen 1996; Stammis 1996). Laadun ymmärtämiseen vaikuttavat määrittelijän asema, ympäröivä yhteiskunta, aika, asiayhteys tai tapa. Lamaa seurannut julkisen sektorin taloudellinen niukkuus ja henkinen lamaannus korostuivat vuoden 1997 vastauksissa. Palaan tähän teemaan tarkemmin luvussa 8.1.4. Ympäröivän yhteiskunnan muutokset näkyivät erityisesti rahoituksen ja laadukkuuden pohdinnoissa ja vuosien 1997 ja 2001 haastatteluaineistoja suurimmat muutokset vastauksissa koskivat näitä teemoja. Kokonaisuutena ottaen voi huomauttaa jo tässä vaiheessa, että kahtena ajankohtana tehtyjen haastattelujen väliset erot olivat hyvin vähäiset huolimatta siitä, että laatukysymyksistä voisi yleisesti arvioiden nähdä keskustelun lisääntyneen kyseisenä ajanjaksona.

Lähestyin perusopetuksen laadun määrittelyä yleisen laadun ymmärtämisen kautta. Pyysin luokanopettajia, koulutuslautakunnan jäseniä ja virkamiehiä kertomaan, mitä heille tulee laadusta mieleen, ja minkälainen esine tai palvelu on heidän mielestään laadukas. Seuraavassa esimerkissä laadun ymmärtämisen yksilöllisyys on yhdistetty sen määrittelyn vaikeuteen: *...kaikki kokee sen niin eri tavalla... Koska se on kuitenkii henkilökohtasia ne näkemykset sitten loppujen lopuks.* (P24, lo, n.) Laatu-käsitteen selittämisen ongelma on noussut esille aikaisemmissakin tutkimuksissa (esim. Harvey & Green 1993; Jalava & Virtanen 1997), ja sen hankaluus myönnettiin haastatteluissa yleisesti. Laa-

tu käsitteenä ja siihen liitettävien ominaisuuksien moninaisuus ja subjektiivisuus hyväksyttiin myös. Laadun arvioimisen nähtiin olevan vaikea (P27) siihen liittyvien ristiriitaisten näkemysten takia. Ei siis ollut ihme, että aineistoni perusteella laadulle ei pystytty antamaan yksiselitteistä määritelmää, vaan se sai kirjavan joukon selityksiä niin opettajilta kuin päättäjiltä.

”Kaikki osaset loksahtaa kohdalleen, kaikki mist’ se koostuu“

Laatuajattelun juuret ovat teollisuudessa (Juran 1992; Deming 1993), jossa käsityöläisten kokonaisvaltaisen työskentelytavan korvasi 1910-luvulla liukuhihnateollisuus. Tällöin tuotteen suunnittelu- ja valmistusvaiheet erotettiin toisistaan. Tuotteen laadukkuutta valvoivat ensin esimiehet ja myöhemmin erityiset laaduntarkastajat. (Sallis 1996.) Segersin ja Dochyn (1996) mukaan laatu on perinteisesti liitetty palvelun tavoitteen ja lopputuloksen väliseen yhteyteen. Osa haastatelluista yhdisti laadun edelleen juuri seulovaan laatutarkastukseen. Laadun oletettiin siten liittyvän teollisuustuotantoon tai teknologiaan ja semioottisesti yhdistyvän ns. “koviin“ arvoihin. Toisaalta, kuten seuraavasta esimerkistä ilmenee, haastateltava ensin yhdistää laadun tuotantoon ja tarkastukseen, mutta ryhtyy lopulta pohtimaan, onko laatu sittenkin onnistumista. Onnistumisen näkisin olevan hyvin lähellä asiakaslähtöistä laatuajattelua, jossa, kuten Silén (1997) määrittelee, laadun määrää asiakastyytyväisyys:

> *P16: Mutt tuo on tuo laatu-sana, että siitä jotenkii voi tulla semmonen negatiivinenkii mielleyhtymä. Mitä se loppujen lopuksi on se laatu? Se on loppujen lopuksi metallinen sana, sellanen kova sana. Miullekin tuli heti ne autot mieleen siinä alussa.*
> *RO: Oisko siulla joku toinen sana, mitä vois käyttää laadun sijasta koulutuksen yhteydessä?*
> *P16: Joku vois olla, joku pehmeempi sana - onnistuminen! Se vois olla ehkä parempi sana. Tarkottaaks onnistuminen, onks se nytten sama asia? Sitt ajatellaan, onko onnistuminen laadukasta?* (P16, lo, m)

Laatu käsitteenä oli eräälle, peräti jo 25 vuotta opettajana toimineelle haastateltavalle sen verran vaikea, että haastattelijakin sai opastusta osakseen.

> *Tää on niin uus termi mulle, ainakin täss yhteydessä. Ett en ihan miellä vielä, ett mikä se on. Koska kun nyt kaikenlaista konsulttitoimintaa Suomessa on turhankin paljon melkein. Ett tietysti hyvähän se on pistää ihmiset miettimään asioita ja pohtimaan. Mutta saavutetaanko millään tämmösella teemalla tai? Ihmisestä itestäähän se on kiinni, ett mihin tulokseen päästään. Ei se siitä aatteesta ja jostakin termistä riipu. Käytetään nyt tässä sanaa laatu tai tulos tai jotain muuta suomen kielen tai vieraan kielen termiä.* (P22, r, m)

Pienen pohtimisen jälkeen kaikki vastaajat löysivät useita esimerkkejä laadusta ja laadukkuudesta. Kun laadukkuus liitettiin esineisiin ja tavaroihin, nousi kotimaisuus yhdeksi suosituimmaksi laadukkuuden määreeksi. Muita esineisiin liitettyjä laadukkuuden ominaisuuksia olivat esimerkiksi tuoreus, kestävyys, toimivuus, pitkälle kehittyneisyys, ulkonäkö ja ajattomuus. Palvelujen laadukkuuteen liitettiin oikea-aikaisuus, säännönmukaisuus, hyvin tehty työ, luotettavuus, yksilöllisyys, vuorovaikutuksellisuus ja samantasoinen palvelu. Kolmanneksi laatua tarkasteltiin suhteessa muuhun, esimerkiksi työhön, siten, että laadukkuus muodostui työssä viihtymisestä. Koska työilmapiiri oli keskeinen koulun laadukkuuden ominaisuus, tarkastelen tätä näkökulmaa tarkemmin laadukkaan koulun ominaisuuksien yhteydessä luvussa 8.1.2.

Laatu näkyy elämässä ja työssä

Vastauksissa laadukkuus liitettiin myös kustannustehokkuuteen ja tuotteiden tai palveluiden virheettömyyteen:

Työ pitää tehä kerralla kuntoon ja virhekustannukset, kaikki ne pitää karsii pois. (P15, ltk, n). Vastaavanlaisia tuotanto- ja palveluprosessien laadun määritelmiä tuotteille ja palveluille on annettu lukuisissa aikaisimmissa taloustieteellisissä tutkimuksissa (esim. Järvelin ym. 1992; Seger & Dochy 1996; Sil...n 1997). Laatuteorioissa tunnetuin koko organisaatioon vaikuttava laadunhallintateoria on TQM (Total Quality Management) eli kokonaisvaltainen laadunhallinta. Myös TQM lähtee oletuksesta, että organisaation kaikki työntekijät sitoutuvat tavoitteisiin, pyrkivät virheettömään työtulokseen omalta osaltaan ja sitoutuvat laadun jatkuvaan kehittämiseen (esim. Lau & Anderson 1998). Kun työ tehdään kerralla kuntoon, virhekustannukset vähenevät, kus-

tannustehokkuus kasvaa ja kokonaislaadukkuus paranee. Samansuuntainen laadun johtamis- ja hallintateoria on tasapainotettu mittaristo (vrt. Lumijärvi 2000; Kaplan & Norton 1996).

Laadunhallintateoriat lähtevät oletuksesta, että laatu muodostuu prosesseista, jotka ovat kokonaisuuden näkökulmasta merkityksellisiä (Jalava & Virtanen 1997). Selvittäessäni kohderyhmäni näkemystä laatu-käsitteen muodostumisesta havaitsin, että laadun yleisen määrittelyn yhteydessä haastateltavat pohtivat laadukkuutta hyvin kokonaisvaltaisesta näkökulmasta suhteessa elämään ja elintapoihin. Erityisesti naisopettajat korostivat fyysistä hyvinvointia laadukkaan elämän ominaisuutena:

> *Tietysti elämänlaatu. Miten elää ja miten hoitaa itteään, siihen tietysti kuuluu osana se ruoka. Liikkuminen ja oman kehon hoitaminen. Ja se, että ei keskity elämässä pelkästään vaan esimerkiks työhön vaan, että elämän pitää olla paljon muutakin. Senkin mie koen tavallaan laaduks.* (P2, lo, n)

> *Laatuun liittyy ehdottomasti elämisen taso. Ja se ihmisen henkinen hyvinvointi. Mutta kyllä siihen liittyy myös tää fyysinen hyvinvointi ja fyysiset olosuhteet. Ne tukevat tätä henkistä hyvinvointia.* (P5, lo, n)

Koulu nähtiin laadukasta elämää vahvistavana instituuttina, erilaisten valmiuksien antajana. Todettakoon tässä yhteydessä, että laadukkaan koulun tai koulun tehtävän määrittelyn yhteydessä elämänlaatu ei enää varsinaisesti noussut koulun funktiosta esille, vaan elämän laadun tavoittelu oli korvautunut haastateltavien puheissa yleisemmällä lausahduksella elämässä selviytymisestä: *Yleensäkin se elämässä pärjääminen, se [on] varmasti kaikista tärkein, että [saa] semmoset tiedot ja taidot, ett pärjäis elämässä eteenpäin.* (P27, lo, n)

Luokanopettajien ja koulutuslautakunnan jäsenten näkemykset laadun yleisistä ominaisuuksista eivät poikenneet toisistaan sanottavammin. Joidenkin koulutuslautakunnan jäsenten vastauksista heijastui heidän "siviilitaustansa" ja omaan ammattiin liittyvä laatutietoisuus, mutta muuten kyseiset kaksi ryhmää määrittelivät laadun samoin. Myös Hakamäki ja Majoinen (1992) ovat todenneet, että luottamushenkilöiden päätösten takana ovat yleensä heidän henkilökohtaiset käsityksensä ja asenteensa eikä päätöksen toteuttamisen helppous tai vaikeus todellisuudessa vaikuta luottamushenkilön varsinaiseen päätöksente-

koon. Koulutuslautakunnan jäsenten oli siten helppoa visioida teollisuuden tai liike-elämän laatuteorioiden soveltamisella koulutoimeen - käytännön toteutuksesta vastaisivat muut tahot.

Laadun määrittelyn ongelmallisuus nousi kaikissa haastatteluissa esille. Kaikki haastateltavat hyväksyivät, että laatu ilmiönä on olemassa ja sille voi nimetä ominaisuuksia. Govinda ja Varghese (1993) ovat todenneet, että laatu-käsitteen ymmärtäminen on yhteiskuntasidonnaista siten, että määritelmä paljastaa henkilön sosiokulttuurisen taustan. Koulutuslautakunnan jäsenten koulutustausta vaikutti työelämässä saavutettua osaamista vähemmän laadun määrittelemiseen. Yrityspuolen monet laadunhallinnan esimerkit aineistossani ovat tuskin vain sattumaa, vaan teollisuusyhteiskunta on sitä sosiokulttuurista ympäristöä, jossa kohderyhmäni elää. Monet lautakunnan jäsenet työskentelevät teollisuudessa tai ovat niiden yhteistyötahoina. Tuotantoyhteiskunnan kovien realiteettien vastapainona nähtiin ”pehmeämpi” elämisenlaatu ja elämisen taso, joita naisopettajat muita enemmän korostivat.

Vaikka palveluissa ja teollisuudessa laatuun pyritään vaikuttamaan erilaisin standardein ja laatujärjestelmin, koulutuksessa laatu nähtiin edelleen määrän vastakohtana, sillä *määrällä ei voi laatua korvata* (P22, r, m). Laatuajattelun ytimekästä sisäistämistä kuvastaa vastavalmistuneen luokanopettajan toteamus, että laatu muodostuu, kun *kaikki osaset loksahtaa kohdalleen, kaikki mist se koostuu* (P24, lo, n). Julkisten palvelujen laatuhankkeilla pyrittiin 1990-luvun loppupuolella kehittämään kansalaisten ja julkisten organisaatioiden laatutietoisuutta. Julkisten palvelujen laatustrategia (Valtiovarainministeriö & Suomen Kuntaliitto 1998) perustuu pitkälti organisaation itseohjautuvuuteen myös toiminnan laadun arvioimisessa. Näkemykseni mukaan kunnissa ja erityisesti opetuspalveluissa ei ole perinteitä määritellä, mitä ovat ne *kaikki osaset*, jotka *loksahtaa kohdalleen*. Koulujen laadunhallinta voi onnistua vain, jos laadun ominaisuudet tunnistetaan.

Retoriikka laadun määrittelyssä oli kirjavaa ja käsitteenä se koettiin hankalaksi määritellä. Vastaajien käsityksiin laadusta vaikuttivat heidän arvonsa ja kokemukset esimerkiksi työelämässä. Laatuun liitettiin ominaisuuksia, jotka edustivat klassisia arvoja ja olivat tuttuja yritysten mainonnasta. Tällaisia olivat muun muassa kestävyys, toimivuus ja ajattomuus. Myös virheettömyys (vrt. Juran 1992) ja laadun kokonaisvaltaisuus nousivat voimakkaasti esiin haastatteluissa. Tarkastelen seuraavaksi, mistä kaikesta perusopetuksen 1. - 6-luokkien koulujen laatu haastateltavieni näkemyksen mukaan muodostuu.

8.1.1 Laadun ymmärtäminen koulukontekstissa

Perinteisesti koulun laadukkuuden mittareina ovat toimineet koulun oppilaiden oppimistulokset, joita on arvioitu valtakunnallisin kokein. Toiminnan laillisuutta on valvottu arvioimalla, onko koulutus järjestetty lainsäätäjän toivomalla tavalla. Käytännössä valvonnan suorittivat lääninhallitusten koulutarkastajat. Tarkastajajärjestelmän purkaminen, opetussuunnitelmien koulukohtaistuminen ja kuntalain muuttuminen ovat muuttaneet koulujen asemaa suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan ja päätöksentekoon (Lehtisalo & Raivola 1999). Koulun laadukkuutta ei ohjata opetusministeriöstä tai lääninhallituksista ohjekirjein, vaan koulun laadukkuuden määritteleminen ja laadusta vastaaminen tapahtuu kunnissa ja kouluissa. Koulun laadukkuuden määrittelyn perusasiakirjana toimii opetussuunnitelma.

Vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen vaikutukset näkyivät kohdekuntani koulujen profiloitumisena. Koulujen omaleimaisuudesta ja erilaisuudesta johtuva laadukkuuden kirjavuus ja sitä kautta määrittelyn hankaluus nousivat esille koulutuslautakunnan puheenjohtajan avauspuheenvuorossa: *on vähän tietysti miusta vaikee sanoo, että mikä koulu on laadukas. Joku koulu on laadukas jollain toisella alalla, toinen taas toisella, että ei sillä tavalla voi ihan varmuudella sanoo, että tämä on nyt se.* (P18, ltk, m). Vuoden 2001 koulutuslautakunnan puheenjohtaja (P20) ei enää vastaavaa ongelmaa nostanut esiin.

Lukuisat koulujen kehittämistutkijat (esim. Lyytinen 1989; Creemers & Scheerens 1994) ovat nimenneet vaikuttavan koulun ominaisuuksiksi oppilaan perustaitojen hankinnan korostamisen, oppilaiden oppimiseen kohdistetut positiiviset odotukset, voimakkaan johtajuuden, oppilaiden edistymisen jatkuvan seurannan ja oppimista edistävän järjestelmällisen ilmapiirin. Etsiessäni vastausta luokanopettajien, päättäjien ja virkamiesten perusopetuksen laadukkuuden ymmärtämiseen, korostuivat molemmilla haastattelukierroksilla samat teemat: ammattitaitoinen henkilökunta, työilmapiiri sisältäen kehittämishalukkuuden, riittävät resurssit ja toimiva työyhteisö. Myös fyysinen ympäristö koettiin koulujen laadun keskeiseksi ominaisuudeksi. Nostalgiset muistelot vanhoista hyvistä ajoista, kuten *tietysti laadukas koulu ois miun mielestä sitä (huokaus), mitä se oli ennen vanhaan* (P15, ltk, n), olivat vastauksissa poikkeus. Heikkilä ja Korpipää (1991) ovat todenneet, että oman kouluajan muisteleminen on yksi suurimpia esteitä koulujen kehittämiselle.

Koulutuslautakunnan jäsenet koulujen laadun määrittelijöinä

Useimmissa kunnissa koulutuslautakunta hyväksyy opetussuunnitelmat ja muutokset niihin. Toisin sanoen koulutuslautakunta asettaa tavoitteet koulujen toiminnalle, näin myös kohdekunnassani. Hofmanin (1995) mukaan poliittisen hallinnon rooliin ei perinteisesti ole kuulunut osallistuminen suorittavaan toimintaan, vaan päättäjät ovat kunnioittaneet opettajien professionaalista roolia ja jättäneet pedagogisen johtamisen rehtoreille ja opettajille. Koulutuslautakunnan työskentely on siten hallintopainotteista ja politisoitunutta toimintaa (Möttönen 1997). Tarkastellessani koulutuslautakunnan jäsenten nimeämiä laadukkaan koulun ominaisuuksia (taulukko 9), havaitsin Hofmanin väitettä tukevan ilmiön toistuvan päättäjien näkemyksissä vastaus vastaukselta. Koulutuslautakunnan jäsenet tarkastelivat koulun laadukkuutta mieluummin koulusta ulospäin näkyvien ominaisuuksien kuin koulun sisäisten toimintojen tai tavoitteiden kautta. Lautakunnan jäsenet pitäytyivät poliitikon roolissaan. (vrt. Juutisen [1994] luottamushenkilöiden roolit tai Heinosen [1999] kunnallisen yksikön toimintamalli.)

TAULUKKO 9. Koulutuslautakunnan jäsenten (n = 11) nimeämät tärkeimmät laadukkaan koulun piirteet vuoden 1997 aineistossa

Laadukkaan koulun piirre	Mainintojen määrä
(Fyysinen) kouluympäristö	7
Ammattitaitoinen henkilökunta	6
Luokkakoko	4
Työntekijöiden väliset suhteet	4
Taloudellinen tuki	4
Koulun ilmapiiri, opetusilmasto	3
Yhteistyö koteihin	3
Järjestys/turvallisuus	3
Tulevaisuuden valmiudet	3

Koulutuslautakunnan tehtävänä on huolehtia koulujen rahoituksesta, päättää rakentamis- ja peruskorjaushankkeista, palkata vakinaiset viranhaltijat ja ratkaista koulujen lukkiutuneet tilanteet. Kaikki nämä koulun arkisesta opetustoiminnasta ulospäin suuntautuneet toiminnot heijastuivat koulutuslautakunnan jäsenten vastauksista. Mutta useat

päättäjät kiinnittivät huomionsa myös resurssien riittävyyteen, koulun viihtyisyyteen - myös henkiseen - ja toimiviin luokkayhteisöihin. Esimerkiksi resursoinnin, koulusaneerausten tai luokkakoon määrittelyt kuuluvat hallinnon ratkaisuihin ja vaikuttavat välillisesti lasten oppimiseen. Niissä muutamissa vastauksissa, joissa koulutuslautakunnan jäsenet pohtivat laadukkuutta koulun toiminnan kautta, lähtökohtana olivat koulun työilmapiiriin liittyvät kysymykset ja koulun tukipalvelujen merkitys toiminnalle:

> *Ensinnäkin miusta kaikki nää oheispalvelut, mitä koulussa voi olla, niin ne myöskin liittyy laatuun. Minkälainen siellä on esimerkiksi oppilashuolto ja oppilashuollolliset palvelut, kuraattoripalvelut, oppilaanohjauspalvelut ja ei suinkaan vähimpänä, ruokahuolto on erittäin merkittävä.* (P18, ltk, m)

Koulutuslautakunnan jäsenet tarkastelivat koulun sisäistä toimintaa päättäjän roolista. Päättäjän tehtäväksi nähtiin hyväksyä sellaiset toiminnot, jotka parantavat kansalaisten kokonaisvaltaista hyvinvointia. Myös Hakamäki ja Majoinen (1992) sekä Junkkari (2001) ovat aiemmin todenneet, että hyvinvointi- eli merithyödykkeiden odotetaan antavan lisäarvoa kansalaisille. Ne odotetaan järjestettävän joustavasti ja niiden odotetaan vastaavan yksilöiden tarpeisiin. Aineistossani esimerkkeinä laadukkaan koulun ominaisuuksista, joilla nähdään vaikutusta yksilöiden kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin, ovat edellä mainitut koulujen tukipalvelut, lyhyet koulumatkat ja viihtyvyys. Myös järjestyksen ja turvallisuuden katsottiin olevan koululaisten perusoikeuksia:

> *Järjestys. Elikkä se järjestys syntyy yleensä siitä hyvästä työilmapiiristä, työmotivaatiosta - jos ei oo oppilaalla motivaatiota eikä opettajalla, ni se on aika vaikee sillon saavuttaa tälläsii yhteisiä osaamisarvoja tai oppimisarvoja.* (P23 ltk, m)

Uusintahaastattelujeni jälkeen opetusministeriö (2002) on kiinnittänyt huomiota koulujen terveelliseen ja turvalliseen oppimisympäristöön. Ministeriön työryhmä on laatinut laatuvaatimukset turvallisen opiskeluympäristön takaamiseksi ja esittää konkreettisina toimenpiteinä muun muassa koulujen työturvallisuusvaatimusten nostamista, koulutapaturmien seurantaa ja kansallisen uudisrakentamis- ja korjausrakentamisohjelman laatimista. (Opetusministeriö 2002.) Valtioneuvostossa on myös valmisteilla perusopetuslain (628/1998) tarkistaminen, jonka yhteydessä on suunnitteilla palauttaa opettajalle vuo-

den 1985 peruskoululaissa olleita kurinpitomenetelmiä yleisen työrauhan ylläpitämiseksi.

Koulutuslautakunnan jäsenet mainitsivat laadukkaan koulun muodostuvan myös valintamahdollisuuksista, koulutussuunnittelusta, koulutuslautakunnan tuesta, opettajien koulutusmahdollisuuksista, johtamisesta, moniarvoisuudesta, yhteistyöverkostoista, vuorovaikutuksellisuudesta ja koulutuksen arvostuksesta. Lautakunnan jäsenten rohkeus tai tietämys ei riittänyt pohtimaan pedagogisia kysymyksiä, sillä vain harva luottamushenkilö uskaltautui puhumaan opetuksen sisällöistä, menetelmistä tai kasvatustyöstä. Aikaisimmissa tutkimuksissa (esimerkiksi OECD 1989) hyvin tärkeäksi laadukkaan koulun ominaisuudeksi nimetty pedagoginen johtajuus ei tässä yhteydessä noussut esille juuri ollenkaan.

Koulutuslautakunnan opettajajäsenten vastuu pedagogisista kysymyksistä

Lautakunnan opettajajäsenet pohtivat luonnollisesti muita lautakunnan jäseniä enemmän yleisiä pedagogisia tai didaktisia näkökulmia, esimerkiksi: *Että se ammattitaitonen henkilökunta suunnittelee työtänsä. Mitä enemmän suunnittelee, sitä parempaa laatua myös saa aikaseks, koska tulee monet asiat mietittyä ihan eri tavalla.* (P3, ltk, n). Näkökulma oli lähinnä opettajakeskeinen.

Perusopetuslainsäädännössä (vrt. Perusopetuslaki 628/1998) ja Peruskoulun opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 1994) korostettu kaikille tasavertainen perusopetus ei tuntunut huolestuttavan läheskään kaikkia koulutuslautakunnan jäseniä. Luokanopettajat korostivat lautakunnan jäseniä enemmän koulun tasavertaistavaa roolia. Sen sijaan useat lautakunnan jäsenet toivoivat kouluihin yksilöllisempää opetusta. Monet viittasivat samassa yhteydessä tukiopetukseen, joten lautakunnan jäsenten puhuessa yksilöllisestä opetuksesta he tuskin tarkoittivat lahjakkaiden lasten opettamista, vaan ns. heikompien oppijoiden tarpeisiin vastaamista. Yksilöllisyydellä katsottiin voitavan vaikuttaa oppimisen lisäksi oppilaiden henkiseen kasvuun ja syrjäytymisen estämiseen. Yksilöllisen opetuksen esteenä nähtiin opettajien aikapula.

> *Miusta on laadukkuutta yksilöllisyys, ... Se opetus on semmosta yksilöllistä, että lapset oppii sitten muutakin kun pelkkää kirjatietoa, että siin on sitä muutakin käyttäytymisen mallia*

> *ja muuta tämmöstä kanssakäymisen mallia ja kodin ja koulun mallia. Ehkä siin just tää puoli korostuu tänä päivänä, kun tuntuu, ett on aika kaikennäköstä ongelmatiikkaa vino pino, että nyt lapset sitten pärjäis elämässä, ett se kai on se tarkotus siinä sitte.* (P20, ltk, n)

> *Että ois opettajalla enemmän aikaa antaa sitä yksilöllistä opetusta, niin se takais sen, että se laatu ois tasasempaa. Nyt ketkä ei pärjää niin hyvin, niin ne putoo.* (P25, ltk, n)

Päähaastattelujen aikana vuonna 1997 koulutuslautakunta oli toiminut vasta parisen kuukautta ja luottamushenkilöiden ulkoisen tarkkailijan asennetta voidaan selittää sillä, että lautakunnan jäsenet eivät vaalikauden alussa olleet tiedostaneet koulujen sisällöllisen kehittäjän tai muutoksen mahdollistajan roolejaan. Tätä oletusta ei kuitenkaan tue tieto, että päättäjistä seitsemän yhdestätoista oli kokeneita luottamushenkilöitä.

Ovatko koulutuslautakunnan tehtävät tänä päivänä luottamushenkilöille liian laajat ja vaikeaselkoiset, jolloin kunnallispoliitikot eivät käytännössä halua tai osaa puuttua kuin koulun ulkoisiin ominaisuuksiin? Koulutuslainsäädäntö ei mahdollista "mutuun" perustuvaa päätöksentekoa, vaan nykyisten politiikkojen tulee olla valveutuneita ja aikaansa seuraavia, jotta he pystyvät vaikuttamaan oman kuntansa koulutuksen järjestämiseen. Nykyinen kunnallispoliittinen päätöksenteko vaatii perehtymistä kunnallistalouteen, lainsäädäntöön ja toimialan jatkuvaa seurantaan. Päätöksentekijän on kyettävä strategiseen ajatteluun, missä roolissa he eivät kuitenkaan viimeaikaisten tutkimusten (vrt. Möttönen 1997; Heuru 2000; Majoinen 2000; Ruostetsaari & Holttinen 2001) mukaan ole onnistuneet. Lautakunnan jäsenten tulee pystyä myös koulun laadun määrittelyyn.

Heikoimmassa asemassa kunnallisessa päätöksenteossa ovat ne luottamushenkilöt, jotka ottavat itselleen kuntalaisten edustajan roolin päätöksentekijän roolin sijaan. Käytännössä yksittäisen päätöksentekijän vaikutusmahdollisuudet voivat olla varsin vaatimattomat, sillä päätöksenteko edellyttää määräenemmistön hyväksyntää päätöksille (Hoikka & Kiljunen 1983). Usein valtuusto linjaa kunnan toimintaa siten, että lautakunnassa ei voida päättää todellisten valintojen pohjalta vaan se on pakotettu päättämään valtuuston linjausten mukaisesti. Kun koulutuslautakunnan jäseneksi päätyy valtuustoa ja kunnanhalli-

tusta useammin henkilö, jolla ei ole puoluetaustaa ja joka kokee olevansa lautakunnassa jonkin kansalaisryhmän tai järjestön asianajajan roolissa (Leväsvirta 1999; Oulasvirta & Brännkärr 2001), taustaryhmän puuttuminen kunnallisessa päätöksenteko-organisaatiossa osaltaan vaikeuttaa yksittäisten näkemysten ja lupausten eteenpäin viemistä. Itse näkisin, että käytännön koulutyö, paikallispolitikointi ja koulutusalan valtakunnalliset normit ja tavoitteet eivät kohtaa toisiaan. Siksi jotkut koulutuslautakunnan jäsenet jäävät ulkopuolisiksi koulutuskysymyksistä ja ottavat kantaa vain koulujen ulkoisiin kysymyksiin sisäisen laadun sijaan.

Seuraavassa koulutuslautakunnan jäsenen pohdinnassa on tiiviisti lähes kaikissa muissa vastauksissa esiintyneet laadun ominaisuudet. Alleviivauksilla olen nostanut tulosteni keskeiset teemat esiin.

> *Laatu, niin kun mie sanoin, että se on kokonaisvaltaisempi asia: se on ihmissuhteitten, se on opetuksen, se on jossain määrin myös taloudellinen kysymys, myöskin henkilökunnan hyvinvoinnin ja tämmönen kokonaisuus - oppilaitten hyvinvoinnin kokonaisuus siinä. Jos se on tasapainossa. Aina se, että meillä on nyt kaikki laadukkaat välineet, ei takaa sitä, että koulu voi hyvin. Se näkyy siinä, kuinka se suhtautuu siihen opetukseen, kuin se suhtautuu välineisiin ja toinen toisiinsa. Ja se on niin kokonaisvaltainen juttu, että sitä pitäs kehittää, arvioida ja kannustaa jotenkin enemmän semmoselta inhimilliseltä taholta käsin* (P14, ltk, m).

Kyseinen luottamushenkilö yhdisti siis kokonaisvaltaiseen laatuun opettajien inhimilliset ominaisuudet, koulun ilmapiirin, toimivan vuorovaikutuksen opettajien ja oppilaiden kesken, taloudelliset ja materialistiset resurssit, kehittämistoiminnan, arvioinnin ja lautakunnan antaman kannustuksen. Pari muutakin lautakunnan jäsentä näki kannustamisen ja positiivisen palautteen ylläpitävän koulujen laatua. Ilmiönä se on sinänsä yllättävä, sillä suomalaiseen yrityskulttuuriin ei perinteisesti ole kuulunut laadusta palkitseminen (vrt. Tuominen ym. 2000). Sen sijaan tulosjohtamisella on perinteitä julkishallinnossa ja koulutusalalla, perusopetuksessa ilman kytkentää rahoitukseen. Tarkastelen seuraavaksi koulujen laadukkuuden muodostumista tavoitteellisen toiminnan ja toimintatehtävän toteutumisen kautta (vrt. tehokkuus esim. Opetushallitus 1995).

8.1.2 Laadukas koulu - tavoitteellisen toiminnan tulosta vai sattumaa?

Kunnallisen yksikön tuotantoprosessi perustuu luottamushenkilöiden poliittiseen toimintaan. Luottamushenkilöiden tehtävänä kunnan palvelutuotannossa on tuotteiden ja palveluiden määritteleminen asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. (Hautamäki 1995; Heinonen 1999.) Käytännössä tämä tarkoittaa perusopetuksen yhteydessä sitä, että luottamushenkilöt hyväksyvät paikallisissa ja koulukohtaisissa opetussuunnitelmissa, koulutuspoliittisissa strategioissa ja vuosittaisissa työsuunnitelmissa perusopetukselle tavoitteet. Suomalaisessa yhteiskunnassa demokratian ja tasavertaisuuden ihanne on ohjannut hyvinvointipalvelujen järjestämistä. Näihin ihanteisiin perustui myös peruskoululaitos ennen vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistusta.

Perusopetuksen järjestämisestä ja hallinnosta säädetään Kuntalaissa (365/1995) ja Perusopetuslaissa (628/1998). Perusopetus on osa kunnallista itsehallintoa ja se tulisi järjestää kunnan strategisten linjausten ja tavoitteenasettelun mukaisesti. Lainsäädäntö mahdollistaa kunnan omaleimaisuuden ja omien tavoitteiden näkymisen yksittäisessä koulussa. Käytännössä - kokemukseni mukaan – joidenkin koulujen toimintaa todella ohjaavat opetussuunnitelmat, toisten koulujen ei. Suurempi houkutus on järjestää opetus oppikirjojen mukaan (vrt. Atjonen 1993; Syrjäläinen 2002).

Vaikka reilu neljännes lautakunnan jäsenistä totesi, että laadukas koulu valmentaa tulevaisuuteen, ei heistä kukaan pohtinut koululaitoksen rakennetta tai opetussuunnitelmien sisältöä valmiuksien antamisen näkökulmasta. Koulutuslautakunnan jäsenten näkemykset laadukkaasta koulusta eivät viittaa kouluun tavoitteellisena instituutiona. Koulun laadukkuutta ei arvioida sisällön ja rakenteen välisellä yhteydellä, kuten esimerkiksi Volanen (1990) lähestyy laadun problematiikkaa. Vaikka jotkut koulutuslautakunnan jäsenet mainitsivat jatkoopintokelpoisuuden saavuttamisen laadukkaan koulun elementtinä, varsinaisiin oppimistuloksiin ja *sovittujen perustietojen ja -taitojen oppimiseen* (P20, ltk, n) viittasi suoraan vain pari lautakunnan jäsentä.

> *Miten oppilaat pärjää, miten he oppivat. Että onko se miten tasasta, jos suurin osa luokasta saa vitosia kokeista ja sitten muutama vaan saa niitä kiitettäviä numeroita, niin kyllä siin jotain silloin koulun opetuksen laadussakin täytyy olla vikaa.*

> *Ja sitten, miten sijottuu jatkokoulutuksiin, sillä on minusta kanssa hirveen suuri merkitys.* (P25, ltk, n)

Jatko-opintoihin sijoittumista pidetään yleisesti yhtenä perusopetuksen laadun mittarina (vrt. Opetushallitus 1995). Olennaisesti jatko-opintokelpoisuuden saavuttamiseen liittyy oppilaan opintomenestys. Perusopetukselle asetetaan opetussuunnitelmassa tiedolliset ja taidolliset tavoitteet, joiden saavuttamista arvioidaan arvosanoilla. Oppilaan muuttuminen tavoitteiden suuntaan muodostaa yhden koulutuksen vaikuttavuuden ulottuvuuksista (vt. Redfern 1980; Scheerens 1993; Robson 2001), ja vaikuttavuus on osa koulutuksen tuloksellisuutta (Opetushallitus 1995).

Tavoite koulutuksen vaikuttavuudesta osana kunnan strategiaa

Koulutuksen laadun määrittelyssä on ehdottomasti vaativinta pohtia koulutuksen vaikuttavuuden ja sen arvioinnin yhteyttä laatuun. Vaikuttavuus on muuta kuin hypoteettinen kysymys siitä, että jos osa oppilaista saa viitosia kokeista, mutta saavuttaisi jatko-opintokelpoisuuden, olisiko koulutus silloin ollut vaikuttavaa. Jos viitosen saajat eivät saavuttaisi jatko-opintokelpoisuutta, silloinko koulutus ei olisi ollut vaikuttavaa? Miten silloin on mahdollista sanoa, että saman luokan oppilaille, jotka ovat saavuttaneet kiitettävillä arvosanoilla jatko-opintokelpoisuuden, koulutus ei ole ollut vaikuttavaa? Verhon (2000) mukaan koulun katsotaan onnistuneen tehtävässään eli olleen vaikuttavaa silloin, kun se on osaltaan auttanut oppilaitaan menestymään elämässä, minkä arviointi puolestaan on oikeastaan mahdotonta.

Sama koulutuslautakunnan jäsen, joka korosti opetuksen tavoitteellisuutta, pohti koulutuslautakunnan roolia tavoitteiden asettajana arvioiden kuntakohtaisten tavoitteiden asettamista ja selkeyttä suhteessa oppimistavoitteisiin seuraavasti:

> *Pitäis olla yhteisesti sovitut, mitä se laatu on, tietysti ens alkuun. En mie tiiä onks meill, kyllhän me kauheen kauniisti sanotaan tässä johdanto-osassa tästä koulutoimesta, mitä se on... Se on sellasta ympäripyöreetä sanahelinää kuitenkin, ett se ei silleist sano mitään konkreettisempaa. Ett laadukasta koulutyö tietysti sillon on, yhteiset oppimistavotteet on yks tärkee asia, myöskin ihmisenä kasvaminen - se puoli.* (P20, ltk, n)

Koulutoimen strategia vaikuttaa jääneen irralliseksi niin kunnan kuin koulujen toiminnasta. Yleensäkin koulutoimen tavoitteiden asettelu perustuu konsensukseen ja siten tavoitteet jäävät väistämättä yleisiksi (Lehtisalo ja Raivola 1999). Yleisluontoisia tavoitteita ei kukaan koe omikseen eikä tunnu kantavan niistä vastuuta. Pitäisikö Suomessa koulutuksen tavoitteissa näkyä selkeämmin valtaapitävien linjaukset ja poliittiset painotukset? Tällöin vallassa olevat päättäjät valvoisivat tavoitteiden saavuttamista nykyistä paremmin. Kuntalaki edellyttää selkeää työnjakoa kunnissa. Luottamushenkilöt vastaavat strategiasta ja päättävät koulutuksen järjestämisestä tavoitteineen. Virkamiesten tehtävänä on huolehtia operatiivisista toimista. (mm. Majoinen 1995; 2001.) Jos luottamushenkilöt suhtautuvat asettamiinsa tavoitteisiin todeten ne ”sanahelinäksi” ilman konkreettisia toimenpiteitä, voidaan koko koulutoimea koskeva strategiatyöskentely kyseenalaistaa.

Tuloksellisesti toimivan koulun ominaisuudet osana laadukkaan koulun ominaisuuksia

Tuloksellisesti toimivan koulun (Effective School) laadullisiksi piirteiksi nimetään selkeä käsitys koulun perustehtävästä ja sisäistynyt tavoitetietoisuus (Hämäläinen 1995). Luottamuskautensa alussa olevilla koulutuslautakunnan jäsenillä oli tavoitteiden asettajan rooli vielä löytämättä. Sen sijaan koulutuslautakunnan valmistelijan ja esittelijän pohdinnoissa tavoitteiden asettaminen oli mukana. Nämä henkilöt katsoivat muun muassa opetusministeriön linjausten vaikuttavan kunnalliseen koulutuspolitiikkaan ja toimivan kunnissa asetettujen tavoitteiden perustana.

> *Se pystyy vastaamaan ajan haasteisiin eli se pystyy muuttumaan... ja muuttamaan opetustaan niin, että se parhaalla mahdollisella tavalla antaa lapselle sen ajan hengessä olevaa opetusta.... Laadukkaan koulun tulokset, kyll ne yleensä poikkee positiivisesti.* (P17, vm, n)

> *... riippuvaisia koulutuksen tavotteista, valtioneuvostosta, opetushallituksesta, kunnan ja sitten koulun omista tavotteista, että nää pitäs tässä ketjussa hahmottaa kokonaisuutena. Ellei tätä tajua, niin silloin on laadusta vaikea lähteä puhumaan, koska laatu on kyllä olemassa. ... riippuu myös siitä, kun laadukkaasta tavarasta tää kustannuksilla laadukas voidaan tuot-*

> *taa ... mutta kun ei oo vielä valmiina tää laatuajattelu koko kasvatus- ja opetusorganisaatiossa, niin mulla on ainakin se kuva toistaseks, että se on kuitenkin lähettävä liikkeelle sitten näistä ihan luokkahuoneista.* (P21, vm, m)

Liike-elämässä kilpailukykyisen laadukkuuden katsotaan muodostuvan, kun edeltä käsin asetetut tai oletetut tavoitteet saavutetaan (Lecklin 1997). Samaa näkökulmaa ajettiin koulutoimeen 1990-luvulla, jolloin Oppi & Laatu -hankkeen koulutustilaisuuksissa luennointiin kouluorganisaation kilpailukyvyn tunnistamisesta. Tutkimuskaupunkini osallistui kyseisen hankkeen koulutustilaisuuksiin samoihin aikoihin, kun suoritin ensimmäiset haastatteluni 1997. Kohdekoulujeni opettajat eivät olleet osallistuneet luennolle ennen haastattelujani. Kaikki opettajat eivät hyväksyneet koulussa saavutettavia tiedollisia ja taidollisia saavutuksia perusopetuksen kilpailukyvyn mittareiksi, vaan myönteinen asenne oppimiseen voi olla joillekin oppilaille tärkein koulussa saavuttava asia: *...koulu voi olla laadukas vaikkei kaikki oppilaat saavutakkaan hyviä oppimistuloksia. Jos ne saa innokkaan tai hyvän asenteen oppimiseen vaikkei ne olis kympin, yhdeksikön oppilaita, niin se on jo mun mielestä hyvä, laadukas koulu*" (P31, lo, m)

Koulun opetussuunnitelmaan on kirjattuna kaikki koulun tavoitteet, ja siten se voidaan ymmärtää koulun toimintaa ohjaavana laatukäsikirjana. Tämän kaltainen ajattelu näytti olevan vieras opettajille, sillä vain viidennes luokanopettajista katsoi laadukkaan koulun ominaisuuksiin kuuluvan tavoitteiden asettamisen. Pari opettajaa mainitsi toiminta-ajatuksen määrittelyn ja hyvien tulosten yleensä indikoivan laadukasta koulua. Vain kolmannes opettajista nosti esille laadukkaan koulun piirteeksi opetussuunnitelmalliset tavoitteet. Silloinkin tavoitteet esitettiin yleisluontoisina, epäprofessionaalisessa muodossa, kuten:

> *Opetetaan taitoja, mitä tarvitaan kun lähdetään ulos elämään....Opitaan käyttämään apuvälineitä [tietokoneet]... Perustaitojen hallinta* (P6, lo, n).

> *Koulu, joka tuottaa semmosia oppilaita, jotka pystyy selviytymään sitten jatkossa, niin elämässä niillä opeilla, mitä koulu on jakanut. Eli osaa soveltaa sitä tietoa tai käytäntöön - se selviytyy sit sillä. On tärkeetä osaa soveltaa, ett se ei ollu tämmöstä ulkoo pänttäämistä.* (P7, lo, m)

Opettajakunnasta löytyi myös poikkeuksia. Seuraavat vastaukset kuvastavat hyvin tavoiteorientoituneita ja laatutietoisia luokanopettajia, joille työskentely esimerkiksi Demingin (1993) laatuympyrän kaltaisissa kehittämissykleissä (katso luku 3.1.2) on osa päivittäistä koulutyötä: *Koulu, jolla on selkeet tavotteet tavallaan sitt vielä sille omalle työlle ja kaikki on sitoutunu niihin tavotteisiin* (P24, lo, n). Opettajat, jotka olivat sisäistäneet oppimisen mahdollistamisen olevan koulun tuote (Abbott 1997), ymmärsivät laadun määrittelyn ja kehittämisen oleva sen laadukkuuden perusedellytyksiä. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkuvaa toiminnan arviointia ja elinikäisen oppimisen toteuttamista yksittäisen opettajan elämässä.

> *... että opetus on sellasta tietyn tasosta. Että sitä koko ajan kehitetään sitä työtä tai tätä opetusta. Ett pysytään ajan hermolla, ett tulokset on hyviä. ...Että me itekkii pystytään sitä laatua kontrolloimaan, kun meillä on jonkinlainen arviointisysteemi. Ett on tätä itsearviointia opettajilla ja oppilailla kanssa. Ja on tietyt tavotteet ja tietty toiminta-ajatus... Ett meijjän koululla on tietty toiminta-ajatus, ett kaikki kattoo samaan suuntaan. Ett kaikki tajuaa, ett mihin me ollaan menossa. Ja sitten on tavotteet, ett minkä avulla me päästään siihen. Ja sitten sitä pitää myöskin arvioida. ...Koulutus!* (P12, lo, n)

Palaan haastateltavan ao. sitaatin loppuosassa mainitsemaan arviointi-teemaan tarkemmin luvussa 8.3. Toisaalta arviointi liittyy kiinteästi tuloksellisuuteen ja kunnan itsehallinnon kontrolliin. Kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan kunnan oikeutta päättää kunnan ja kuntalaisten edun mukaisista asioista (Heuru ym. 2001). Keskeistä itsehallinnossa on kunnan palvelutuotannosta päättäminen (Hautamäki 1995) ja tilivastuullisuus kuntalaisille. Poliittiset päättäjät määrittelevät hyvinvointipalvelujen, kuten perusopetuksen, järjestämisestä ja palvelujen laadusta kunnan toimintastrategiassa. Koulutuksen laadun määrittely on poliittis-hallinnollisen päätöksenteon keskeinen tehtävä (Fitzgibbons 1981). Päätöksenteko perustuu arvoihin (Simon 1979), samoin laadun ja tavoitteiden määritteleminen. Ellei koulutuksen laatua osata tai voida määritellä, jää kunnan strategiatyöskentely ja vuoden 1995 kuntalain mukainen kunnallinen itsehallinto perusopetuksen osalta vajaaksi. Näkemykseni mukaan näin on käynyt monissa kunnissa.

Aikaisempien tutkimusten (vrt. Möttönen 1997; Heuru 2000;

Majoinen 2001) mukaan päättäjillä on vaikeuksia omaksua uutta tavoitteidenasettajan rooliaan eikä koulujen tavoitteiden asettamista mielletä osaksi kunnan strategiatyöskentelyä. Ollaan tilanteessa, jossa perusopetuksen laatuakaan ei ole tarpeen määritellä. Koulujen laadun määrittelyn irrallisuus kunnan päätöksenteosta johtuu osittain perinteiden puuttumisesta. Aikaisempi koulutarkastusjärjestelmä valvoi keskitetysti kuntaorganisaatioiden ulkopuolelta koulujen toimintaa.

Luokanopettajista vain kolmannes nosti esille opetussuunnitelmallisten tavoitteiden merkityksen. Muutamia vuosia aikaisemmin Kosusen (1994) väitöskirjatutkimuksessa 75 prosenttia luokanopettajista oli katsonut opetussuunnitelman olevan välttämätön työnsä jäsentäjä ja suunnannäyttäjä opetustyölleen. Kosusen väitöskirja ajoittui opetussuunnitelmauudistuksen kanssa samaan ajankohtaan ja alkuinnostuksen katoamista kuvastaa vain pari vuotta myöhemmin ulkomaisten asiantuntijoiden laatima arviointiraportti opetussuunnitelmauudistuksesta (Norris ym. 1996). Siinä todettiin, että vaikka kouluissa tiedostettiin opetussuunnitelman mahdollisuudet, monille ”näky oli vielä liian sirpaleinen, ongelmallinen ja monimutkainen, jotta sitä olisi voinut jäsentää ja hallinta johdonmukaisesti ja tyydyttävästi” (Norris ym. 1996, 40.) Edelleen muutamia vuosia myöhemmin Syrjäläinen (2002) raportoi opetussuunnitelmien hyödyntämisestä seuraavaa: ”Opettajien kärsivällisyyttä koettelee perustyön päälle kasattu suunnittelu ja raportointi, joka ei kuitenkaan käytännön työtä ole juurikaan muuttanut, vaan suurelta osin opetussuunnitelmatyö on jäänyt jaksamista koettelevaksi paperiuudistukseksi, joka on verottanut opettajien aikaa oman opetuksen suunnittelusta ja kehittämisestä. Tämä ei kait ole ollut uudistuksen tarkoitus.” (Syrjäläinen 2002, 40).

Haastattelujeni voi katsoa vielä ajoittuneen vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen ns. sisäänajovaiheeseen. Vuoteen 1994 saakka opetussuunnitelmista päätti Kouluhallitus ja kunnallinen vaikutus opetussuunnitelmiin oli vaatimatonta, käytännössä mahdollista vain kunnallisen opetussuunnitelman osalta. Koulukohtaisia painotuksia ei ollut mahdollista laatia. Atjosen (1993) mukaan luokanopettajat eivät peruskoululain aikaan olleet kiinnostuneita opetussuunnitelmista sen normatiivisen luonteen takia. Sen sijaan Kosusen (1994) mukaan 1990-luvulle siirryttäessä opetussuunnitelman merkitys opettajan apuvälineenä työn suunnittelussa lisääntyi ja opettajien asenteet opetussuunnitelmia kohtaan muuttuivat aikaisempaa myönteisemmiksi. Kun esimerkiksi OPEPRO-loppuraportissa Luukkaisen (2000) mukaan tule-

vaisuudessa opettajien valmiuksia opetussuunnitelman laadintaan tulee systemaattisesti vahvistaa, näkee Syrjäläinen (2002) opetussuunnitelmaprosesseissa jo opetukselle haitallisiakin piirteitä sen työläyden vuoksi.

Opettajien suhtautumisella opetussuunnitelmauudistukseen on yhtymäkohtia alan kirjallisuuden kuvaamaan koulujen tapaan suhtautua mihin tahansa koulu-uudistukseen. Keskusjohtoisten pyrkimysten ja paikallisten intressien yhdistäminen on yleensä aina hankalaa. Koska opetussuunnitelmaan liittyvä problematiikka ei kuulunut tutkimustehtävääni, en ryhdy tarkemmin erittelemään, miksi opettajat eivät nostaneet keskeisempään asemaan opetuksen suunnittelua ja ennen kaikkea opetussuunnitelman toteuttamista osana koulujen laadunhallintaa. Sen sijaan siirryn tarkastelemaan toista keskeistä koulun laadukkuuden teemaa – yhteistyötä, joka mm. opetussuunnitelmaprosessin myötä lisääntyi kouluissa.

8.1.3 Koulun ilmapiirin ja työyhteisön toimivuuden merkitys koulun laadukkuudelle

Heikkilä-Laakson (1999) mukaan postmoderneissa kulttuureissa työyhteisön kollektiivista voimaa tulisi kehittää siten, että vapautta ja vastuuta siirretään niille työyhteisön jäsenille, jotka kokevat omaavansa vähiten valtaa suhteessa itseensä tehdä jotain tärkeää. Toisaalta esimerkiksi Rajakaltio (1999) on tutkimuksessaan todennut, että opettajat kokevat työnsä yksilösuorituksena, jolla ei ole yhteyttä koko työyhteisön kehittämiseen. Moderni laatuajattelu lähtee juuri päinvastaisesta oletuksesta: laatua voidaan kehittää, jos koko organisaatio on sitoutunut yhteisiin tavoitteisiin. Keskeisenä työskentelymuotona tavoitteiden saavuttamiseksi nähdään tiimityöskentely. (Lau & Anderson 1998.) Tiimin erottaa työryhmistä sen funktionaalinen luonne. Tiimi on tavoitteellisen toiminnan työväline, eikä tiimissä oleminen ole itsetarkoitus. Tiimityöskentelyssä tärkeintä on se tavoite, jota varten tiimi on perustettu. Toiminta tiimeissä perustuu aina vapaaehtoisuuteen, joten olemuksensa puolesta se sopii hyvin asiantuntijaorganisaation suunnittelun työvälineeksi.

Luokanopettajien laatumäärityksille oli ominaista määritelmien opettajalähtöisyys, joka on tullut esille myös aikaisemmissa tutkimuksissa opettajien yksilösuoritusten korostumisena (Rajakaltio 1999).

Opettajat pohtivat laadukkuutta oman työnsä käytännön toteuttamisen ja työilmapiirin kokemisen näkökulmasta huomattavasti enemmän kuin oppilaan oppimistulosten tai -tapojen kautta. Myös laatuun vaikuttavien ulkoisten piirteiden nimeäminen suodatettiin opettajan professionalismin läpi. Tällä tarkoitan, että opettajat tarkastelivat esimerkiksi koulun fyysistä ympäristöä ja välineistöä opettamisen näkökulmasta siten, että he pyrkivät selittämään oman opettamisen kautta koko koulun laadukkuuden ominaisuuksia. Tästä voi päätellä, että opettajat ymmärtävät koulun laadukkuuden muodostuvan yksittäisten opettajien ammattitaidosta ja opettamisesta, vaikka useat heistä korostivatkin sisäisen keskustelun, työyhteisön ja yhteistyön merkitystä.

Aikaisemmin mm. Honkala (1997) ja Rajakaltio (1999) ovat todenneet, että koulujen kulttuuri on perinteisesti korostanut yksityisyyttä ja yksilöllisiä suorituksia. "Oppilaitten on edellytetty saavuttavan tuloksia yksin, opettajan on odotettu olevan expertti suljetun ovensa takana ja koulun täytynyt tietää tehtävänsä muilta kyselemättä" (Honkala 1997.) Tämä on estänyt muun muassa uusien ideoiden leviämisen opettajien keskuudessa ja hidastanut yksilöiden ammatillista kehittymistä. Myös haastatteluissa nousi esille opettajien yksilöllisen työskentelyn negatiivisia piirteitä. Liian eriytyneen työskentelyotteen katsottiin haittaavan mm. kasvatustavoitteiden saavuttamista ja lisäävän konfliktiriskiä opettajien kesken:

> *No, yks tärkeimmistä mun mielestä on se, että opettajat tulis vetää saman suuntasesti eli positiiviseen suuntaan. Eli jos sovitaan jostakin yhteisistä asioista, mistä pietään kiinni, jotta oppilaalle ei tuu semmonen käsitys, että yks lupaa toista ja toinen toista ja vedetään eri suuntiin ja tulee törmäyksiä.* (P7, lo, m.)

Luokanopettajien koulua koskevissa laatumäärityksissä oli myös toinen huomiota herättävä piirre: useat opettajat nimesivät laadukkaan koulun ominaisuuksia dikotomisessa muodossa antaen merkityksiä ominaisuuksille, jotka heikentävät koulun laadukkuutta. Opettaja saattoi mainita koulun ilmapiiriä heikentäviä piirteitä, esimerkiksi, että opettajat eivät tehneet yhteistyötä.

Ammattitaitoinen henkilökunta ja yhteishenki takaavat toimivan työilmapiirin

Ammattitaitoista henkilökuntaa pidettiin koulun laadukkuuden perusedellytyksenä. Vaikka ammattitaitoisen opettajiston tulee *olla hyvin valveutunutta*, (P7, lo, m), vain harvat opettajat selittivät, mitä ominaisuuksia kuuluu opettajan ammattitaitoon. Niemi ym. (1998) ovat katsoneet opetuksen laadun muodostuvan niistä opettajan valmiuksista, jotka muodostavat hänestä monipuolisen kasvatuksen asiantuntijan. Aineistossani nuoret miesopettajat esittivät, että luokanopettajien tulisi voida opettaa omia lahjakkuus- ja vahvuusalueidensa aineita, sillä *kaikkee ei voi yksi ihminen* osata (P19, lo, m). Ammattitaitoon katsottiin siten kuuluvan omien vahvuuksien ja heikkouksien tunnistaminen.

Byrnes ja Cornesky (1994) ovat todenneet, että koulun vuorovaikutustilanteet ovat suorassa yhteydessä koettuun laatuun. Samansuuntaisesti tutkimuksessani korostuivat opettajien vuorovaikutustaidot ja ennen kaikkea se, että *osaa ilmasta itseään oppilaan tajusesti* (P7, lo, m). Byrnesin ja Corneskyn mukaan parempi kommunikointi vähentää luokassa järjestyshäiriöitä ja sitä kautta vaikuttaa oppimistuloksiin.

Luokanopettajien vastauksissa työyhteisön toimivuus ja työntekijöiden keskinäinen yhteishenki nousivat keskeisimmiksi laadukkuuden edellytyksiksi, esimerkiksi näin: *Työyhteisö on aika toimiva. ...työyhteisössä viihtyy ...ei oo opettajanhuoneessa klikkejä. Se vaikuttaa siihen, ett on yhteishenki* (P1, lo, n) tai *siell otetaan kaikki huomioon, kaikki työyhteisön jäsenet* (P24, lo, n). Työyhteisöön tai koulun ilmapiiriin viittasi lähes kolme neljästä luokanopettajista. Opettajien välisten suhteiden katsottiin vaikuttavan koko koulun opetusilmastoon. (vrt. Helakorpi 1997; Mäki 2000).

Myös koulutuslautakunnan jäsenet pohtivat työyhteisön ilmapiirin ja toimivuuden merkitystä koulun laadukkuudelle. Työilmapiirin nähtiin vaikuttavan koulun yleiseen järjestykseen ja sitä kautta lisäävän työmotivaatiota (P23). Motivaatiolla oli osuutensa myös yhteisiin arvoihin perustuviin prosesseihin.

> *Keskinäinen luottamus ja eräällä tavalla tiimityöskentelyssä on, ...ett työskentelyssä opitaan kunnioittamaan toista, ottamaan huomioon ja jakamaan ja yli tiettyjen rajojen. Ei olla semmosia ahtaita ja opitaan kuuntelemaan niissä ryhmissä ja tiimissä. Ett se ilmapiiri muovautuu toisiaan tukevaks ja sit*

siinä on hyvä olla, niin se motivoi opettajia työskentelemään, panostamaan ja myöskin ideoimaan sitä. Ja pystyy varmaan paremmin hyödyntämään olemassa olevat puitteet, välineet ja mahollisuuvet. (P14, ltk, m)

Työyhteisön ilmapiirin ja laadun välillä on todettu aikaisemmissa tutkimuksessa (mm. Rajakaltio 1999) olevan selvä positiivinen korrelaatio. Tässä tutkimuksessa koulun työyhteisön rooli korostui laadun edellytyksenä. Työyhteisöä tarkasteltiin lähinnä kolmesta näkökulmasta:

- inhimillisestä yhteistyön toimivuuden näkökulmasta: *Ihmissuhteet kun ei toimi, niin se heikentää varmasti. Mie luulen, ett se ihmissuhdeaspekti täss on se kaikkein tärkein.* (P28, ltk, n)
- koulun opettajien työilmapiiriin vaikuttavien tekijöiden näkökulmasta: *Kun työyhteisössä on huono ilmapiiri eikä se koko homma pelaa.* (P21, vm, m). Tai *Työilmapiiri koulussa, minkälainen se on. Se on yks merkittävä laadun nostaja ja kehittäjä. Jos ei esimerkiks opettajien ja koulun muun henkilökunnan kohdalla oo oikeen henkilösuhteet kunnossa, niin ei se laatu kyllä sillon voi olla kovin korkeella siellä koulussa, valitettavasti.* (P18 ltk, m).
- oppilaiden koulussa viihtymiseen vaikuttavien tekijöiden näkökulmasta: *Ja laadukas koulu on tietysti koulu, missä oppilailla on hyvä olla.*(P8, lo, n).

Työyhteisön katsottiin muodostuvan ammattitaitoisen henkilökunnan keskinäisestä yhteistyöstä, positiivisesta henkisestä ilmapiiristä, työyhteisön toimivuudesta ja fyysisestä ympäristöstä johtuvasta viihtymisestä.

Laadukas koulu on miun mielestä sellanen koulu, missä työntekijät on tavallaan sisäistäny sen oman työnsä, niin että työntekijä tekee sitä työtään, satsaa siihen myöskin osan itsestänsä. Ja laadukas koulu on tietysti koulu, missä oppilailla on hyvä olla ja aikuisilla on hyvä olla. Ja laadukas koulu on sitten sellanen, miss on tietysti nää ulkoset olosuhteet sellaset, että siellä viihtyy ja on ne välineet, mitä tarvitaan opiskelussa ja työskentelyssä, niin on saatavilla ja että se ympäristö on viihtysä. Ja miust sekin [on] laatua, ett siell on silmälle semmosta näkemistä ja katsomista. (P8, lo, n)

Opetusministeriö (2002) on laatinut kansallisen ohjeistuksen oppilaiden turvallisten oppimisympäristöjen takaamiseksi. Mielenkiintoinen kysymys, johon tässä tutkimuksessa en löytänyt vastausta, oli, miksi haastateltavat pohtivat työyhteisöä koulussa työskentelevien aikuisten näkökulmasta eivätkä laajentaneet näkökulmaansa lapsiin, joita varten kouluja ylläpidetään. Näkemykseni ei ole aivan uusi, sillä Honkala (1997) on aiemmin korostanut koulun roolia työpaikkana, jossa oppilaat ja opettajat muodostavat yhteisön, jonka työskentelyä ohjaavat yhteiset päämäärät, mutta jossa yhteisön aikuisten on vaikeaa muistaa, että kouluja ylläpidetään oppilaita varten. Honkalan mukaan koulujen ainoa tehtävä on oppilaiden menestymisen varmistaminen. Honkalaa lainatakseni: "Koulun toimintaan liittyviä ratkaisuja tehdään helposti ja huomaamatta opettajien, kunnan, vanhempien tms. tahojen etuja toteuttaen ja oppilaan edusta tinkien. Keskustelu koulusta opettajien työpaikkana ja siihen liittyvistä luontais- tai muista eduista tulisi pystyä pitämään erillään keskustelusta, jolla määritellään koulun ja opettajan työn tavoitteita. Tämän eron tekeminen on usein vaikeaa, kun oma persoona on tärkein työväline ja toisaalta työn sisältö on kasvavien persoonien ohjaamista, tukemista ja oppimaan auttamista. Opettaja näkee helposti itsensä vapaana taiteilijana, jonka työn tavoite on itseilmaisullisten tarpeitten tyydyttäminen, oppilaitten tai kollegojen kanssa viihtyminen tms. sinänsä arvokas asia." (Honkala 1997, 470.)

Koulujen tehtävänä ei ole toimia opettajan henkilökohtaisten intentioiden toteuttamiskenttänä, vaan koulujen tehtävä on normitettua ja sen tavoitteista säädetään opetussuunnitelmassa. Yhteiskunta ja veronmaksajat odottavat saavansa hyvinvointipalvelujen ylläpitämisestä vastinetta – usein juuri yhteiskunnan kehityspalveluiden, kuten koulutuksen, odotetaan lisäävän yhteiskunnan hyvinvointia. Myös tulosvastuun vaatimus on lisännyt paineita koulujen kehittämiseksi. (Hautamäki 1995; Odden & Clune 1995; Raivola 1995). Salon ja Kuittisen (1998) näkemyksen mukaan kouluissa opettajat varjelevat asiantuntijuuttaan ja voivat vastustaa arviointia ja sitä seuraavia kehittämishankkeita peläten oman asiantuntijuuden laadun paljastuvan muille. Syrjäläinen (2002) toteaa, että opettajat ovat uupuneita useiden peräkkäisten kehittämishankkeiden jälkeen eikä ns. virallinen kehittäminen jaksa kiinnostaa. House ja McQuillan (2000) jakavat koululuudistukset kolmeen: teknisiin, poliittisiin ja kulttuurisiin, joista viimeisen kaltaiset hankkeet vaikuttavat kouluyhteisön vuorovaikutukseen ja autonomiaan. Koulut eivät tietenkään ole ainoita organisaati-

oita, jotka joutuvat monien ristiriitaisten odotusten keskellä pohtimaan, mitä varten niitä ylläpidetään ja mikä niiden perustehtävä on nykyisin ja tulevaisuudessa.

Rehtorin rooli koulun työyhteisön ilmapiirin muodostumisessa

Laatuteorioissa korostetaan organisaation johdon roolia ja sitoutumista asetettujen tavoitteiden suuntaiseen toimintaan ja kehittämiseen. Esimerkiksi Tuominen ym. (2000) toteavat, että yrityksissä johdon keskeinen haaste on yhdistää yksilösuorituskeskeinen laatu organisaation yhteiseksi päämääräksi. Vaikka koulujen toimintakulttuurissa on keskeistä sosiaalinen paine yhdenmukaiseen ajatteluun, ovat jotkut koulut taipuvaisia säilyttämään kunnalliseen byrokratiaan liittyvää alamaisuus-asennetta eli opittua avuttomuutta ja siirtävät asiat hierarkiassa ylempänä oleville virkamiehille, koulussa rehtorille (Rajakaltio 1999). Sama ilmiö oli havaittavissa luokanopettajien vastauksissa, kuten e*li toi [rehtorin nimi] on siis todella semmonen, ett se ajaa asioita eteenpäin ja taistelee viimeseen asti meijän opettajien puolesta, puoltaa ja tukee.*(P2, lo, n).

Vastuu koulun kehittämisestä tai opettajatyöyhteisön ilmapiiristä langetettiin varsin helposti rehtorin harteille. Rajakaltion mukaan kyseinen asenne toimii opettajilla suojakeinona oman osallistumattomuuden puolesta.

> *Ei meilt opettajilta voida silleen vaatii miun mielestä hirveesti kuitenkaan. Kyll siin on joku oltava semmonen, joka niitä laittaa eteenpäin ja tekee niitä aloitteita.* (P24, lo, n)

> *Tietysti se koulun johtaja tai rehtori on aika avainasemassa siinä myös sitte. Että hänellä on sellanen näkemys, että ei jymähetä paikoilleen vaan aina pietään vireillä sitä laadun kehittämistä.* (P3, ltk, n)

Ilmapiirin luomisessa koulun rehtorin rooli muodostui siis keskeiseksi. Aikaisempien tutkimusten mukaan (Honkala 1997) rehtorikeskeinen johtaminen viestii koulun työkulttuurin yhteistyösuhteiden vähäisestä määrästä. Aineistostani voi tehdä samansuuntaisia havaintoja. Työyhteisön vaatimattomia yhteistyömuotoja harmiteltiin ja ne myös tunnistettiin koulujen laatua heikentäviksi ominaisuuksiksi. Rehtorin roolia koulun kehittämishankkeiden toteuttajana korostettiin ja

samalla vahvistui kuva koulujen vähäisistä yhteistyösuhteista. Neljä vuotta varsinaisia haastatteluja myöhemmin suoritettujen uusintahaastattelujen perusteella kohderyhmät vastasivat pääsääntöisesti samansuuntaisesti. Joitakin muutoksia asenteissa oli kuitenkin tapahtunut, esimerkiksi pedagogisen johtajan merkitys oli neljässä vuodessa hieman lisääntynyt.

8.1.4 Koulun laadukkuutta edistävät ja heikentävät tekijät

Virkamiehillä oli laadusta ja varsinkin sen välinearvosta kehittämistyössä laajempi näkökulma kuin luokanopettajilla ja lautakunnan jäsenillä yleensä. Molemmat virkamiehet viittasivat laatuajattelun soveltamiseen koulujen kehittämistyössä jo "lämmittelykysymysten" aikana. Koulutuslautakunnan jäsenten näkemyksistä poiketen virkamiehet eivät nähneet teollisuuden laatuvälineiden soveltuvan suoraan koulujen ja koulutoimen laadunhallintaan vaan he kritisoivat varsin suoraan yritysten laadunhallinnan kopioimista kouluihin.

> *Sinällään tää laatuasia voi tarjota aika hyvän ja tosi hyvänkin välineen koulun työn kehittämiseen. Jos se nähhään positiivisesti eikä taas juututa siihen esimerkiks, että mikä varmaan tulee itsekullekkin mieleen, ett on nää teollisuuden hurjat standardit ja käsikirjat ja kyllhän kait niit koulumaailmassa on laadittu ja varmaan laaditaankin, mutt ne pitäs [olla]sinne soveltuvat. Eli tavallaan, jos se nähhään se itsearviointi, oman työn kehittämisen välineenä, niin sillonhan varmaan tää laatuasia jää ja kaikki siihen liittyvä arviointi nähhään hyvänä. Se on sitt paljon meist ittestämme kiinni ja yksiköistä kiinni ja se on must aika tärkeessä asemassa, tässäkin on yksikön vetäjä.* (P17, vm, n)

> *...tää on uus lähestymistapa, joka on tästä ISO-laatuhankkeesta teollisuudesta, että tietysti aina uus lähestymistapa tuo uutta näkökulmaa asioitten hoitamiseen. Tietysti niitten soveltaminen taas kasvatus- ja opetusorganisaatioon, niin sen soveltamisessa on ongelmia jatkuvasti ja tulee olemaan.* (P21, vm, m)

Laatuteorioissa jatkuva laadun parantaminen eli toimintojen kehittäminen on tavoitteiden asettamisen rinnalla keskeisin laadukkuu-

den tekijä (vrt. Martin 1993; Åhlberg 1997). Myös perusopetuslaki (628/1998) edellyttää kouluilta jatkuvaa itsearviointia ja arvioinnin hyödyntämistä kehittämisen välineenä. Koulun kehittämisen nosti vain neljännes luokanopettajista tärkeäksi laadun ominaisuudeksi. *On semmoset ihmiset, jotka haluaa pysyy ajantasalla, myöskin vanhat eikä vaan oota eläkeikää* (P11, lo, n). Kehittämishalukkuus ymmärrettiin persoonallisena piirteenä.

Koulutuslautakunnassa nähtiin koulujen kehittäminen ja kehittyminen tärkeäksi laadun edellytykseksi. Åhlbergin (1996) mukaan kouluyhteisö hyötyy eniten mahdollisimman pitkälle kehittyneistä jäsenistä, jotka täydentävät toistensa heikkouksia ja puutteita omilla vahvuuksillaan. Aineistossani koulujen kehittymisen edellytyksenä nähtiin opettajien kehittäminen esimerkiksi säännöllisen täydennyskoulutuksen kautta. Kehittämishalukkuus on erityisesti eksperttiopettajan ominaisuuksia (vrt. Glatthorn & Fox 1996; Meriläinen 1999), mutta ammatissaan kehittymistä edellytetään kaikilta opettajilta.

> *Ehkä opettajia - kaikki henkilökuntahan - vois siis enemmän kouluttaa välilläkin kurssimuotosesti tai kurssiluontosesti tai ihan miksei siis kyllähän heillä varmaan nyt sen verran aikaa, että ja jokaisen ihmisenhän pitäs miun mielestä koko elämänsä ajan, jos vaikka on hyvän ammatin hankkinut, niin sitä koulutust ottaa lisää, että ainahan tietoo tulee kaikess asiass uutta.* (P29, ltk, n)

> *...on valmis tekemään semmosta pitkäjännitteistä työtä sen koulun kehittämiseks. Ja on valmis myös kritisoimaan itseään ja omaa toimintaansa. Ja on suuntautunut myöskin ulkopuoliseen maailmaan, että ei oo semmonen sisäänpäin kääntyny. Ja suuntaa tulevaisuuteen, ottaa tulevaisuuden haasteet huomioon.* (P24, lo, n)

Vain harva liitti oman työn tai koulun arvioimisen systemaattiseen kehittämiseen. Vastauksissa myös koulun kehittymisen tarkoitus vaihteli. Toisten mielestä koulua tuli kehittää tämän päivän tarpeisiin (P4, ltk, m) ja toisten näkemyksen mukaan tulevaisuuden tarpeita varten (P24, lo, n). Luukkaisen (2000) mukaan tulevaisuuden opettajuus edellyttää opettajilta kykyä jatkuvasti jäsentää ympäristön muutoksia sekä suhteuttaa niitä omiin realistisiin työskentelymahdollisuuksiin. Tästä näkökulmasta koulun tehtävänä olisi tulevaisuuden tarpeisiin

vastaaminen ja siksi koulusta tulisi pitää huolta.

Toisaalta aivan viime aikoina on esitetty varsin voimakasta kritiikkiä koulujen kehittämistoiminnasta. Muun muassa Syrjäläinen (2002) on esittänyt, että ns. viralliset koulu-uudistukset jäävät kouluissa ohuiksi eivätkä suunnitelmat ole siirtyneet käytännön opetustyöhön. Sen sijaan toinen toistaan seuraavat kehittämishankkeet uuvuttavat opettajia ja vievät opettajien ajan ja huomion pois varsinaisesta tehtävästään, opettamisesta. Siten laatu ei toivotulla tavalla parane vaan jopa heikkenee perustehtävän kohdalla.

Tuominen ym. (2000) tutkivat yritysten laatua nelikentässä, joka muodostuu ulkoisen ja sisäisen laadun sekä tuote- ja asiakaskeskeisistä akseleista. Luokanopettajat nimesivät keskeisimmiksi laadun muuttumiseen vaikuttaviksi ominaisuuksiksi työyhteisön toimivuuden ja yleiset ilmapiiritekijät. Koulun laatuun vaikuttavat opettajien mukaan opettajien ammattitaito, koulun fyysinen ympäristö, opetusvälineet ja -materiaalit, kasvatustietoisuus, elämässä tarvittavien tietojen ja taitojen omaksuminen, koulun kehittyminen ja kehittäminen sekä se, että opettajat voivat opettaa omien vahvuusalueidensa oppiaineita. Ominaisuudet sijoittuvat Tuomisen ym. nelikentässä ennemminkin ulkoiseen kuin sisäiseen laatuun ja ovat lähempänä tuotekeskeistä (opettaminen) kuin asiakaslähtöistä (oppimisen mahdollistaminen) laatua. Vuoden 1997 haastatteluissa vaikuttavimmaksi laadun muuttujaksi nimettiin kuitenkin raha, mutta vuoden 2001 aineistossa kunnan taloudellinen tilanne ei ollut enää yhtä keskeisessä roolissa.

"Se on se raha se konsultti, mikä määrittelee kaikki!"

Ensimmäisten haastattelujen ajankohta ajoittui 1990-luvulla suoritettujen taloudellisten säästöjen jälkeisiin vuosiin. Vuosikymmenen puolessa välissä valtio oli leikannut opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia. Voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa budjetti asettaa toiminnalle rajat, joiden sisällä toiminta on järjestettävä (Huuskonen ym. 1997). Valtion rahoituksen supistuminen näkyi erityisesti muuttotappiokunnissa. Myös tutkimuskuntani oli kamppaillut 1990-luvulla työttömyyden, väestökadon ja elinkeinoelämän vaikeuksien kanssa. Vaikeita taloudellisia aikoja on tässä yhteydessä välttämätöntä korostaa, sillä ne heijastuivat esimerkiksi koulujen laadukkuuden määrittelyihin. Laadun määrittely ja ymmärtäminen ovat aikaan ja paikkaan sidoksissa, eikä yhteiskunnan ylläpitämää instituutiota siten voi-

da irrottaa laadun tarkastelussa vallitsevasta yhteiskunnallisesta tilanteesta. Myös Norris ym. (1996) ovat korostaneet opetussuunnitelmauudistuksen arviointiraportissaan Suomen heikon kansantalouden 1990-luvulla olleen este koulujen muutokselle.

Laman ja taloudellisten säästöjen vaikutuksen pystyi aistimaan lähes jokaisen luokanopettajan ja koulutuslautakunnan jäsenen vastauksista kysymyksiin, minkälaiset asiat voisivat edistää koulun muuttumista laadukkaammaksi ja minkälaiset asiat heikentävät koulun laatua. Seuraavassa koulutuslautakunnan jäsenen kommentissa kiteytyy luottamushenkilö-päätöksentekijän tuska taloudellisista päätöksistä ja kotikunnan epävarmasta tulevaisuudesta:

> *Nää on niin rajuja ratkasuja, mitä myö tehään. Tokihan myö tiijetään, että se oppilasmäärä, opettajamäärä ja nää kaikki on tehtävä. Jotenkin ne tuntuu kauheen kovilta, kun aatellaan, että [kunta] nyt itkee sitä, kun muuttosuuntaus on vika suuntaan. Kun tääll on tämmöset asiat, kyll viesti menee, että miten [kunnan] esimerkiks koulu ja tämmöset. Että ei mehän saahakkaan tänne millonkaan ketään, eikä ne nuoretkaan palaa tänne vaikka aattelee tätä koulutuksen janaa, että luulis, että voitais tulla takas omaan kotikuntaansa palvelemaan ja tekemään sen eteen töitä, maksamaan sinne veroja, mutta niin harvahan - tietysti se on nyt ilman muuta selvää - että tähän jokaiselle täältä opiskelemaan lähtevälle voi löytyy työpaikkaa, mutta se näkemys pitäs olla tämmönen, mahollisimman moni vois ainakin palata tänne* (P15, ltk, n.)

Koska raha sai haastatteluissa suuren merkityksen, syvennyn tarkemmin kohderyhmien käsityksiin rahan vaikutuksesta laatuun. Suhtautuminen rahaan oli kaksijakoista. Toisaalta siihen suhtauduttiin alistuneesti. *Ainakin tän kokemuksen perusteella, mitä miull on, niin kyll miull on semmonen kuva, että se on se raha se konsultti, mikä määrittelee kaikki* (P15, ltk, n). Tällöin rahan mahdin koettiin jättävän alleen kaiken muun. Taloudellisesta niukkuudesta saatettiin muodostaa suojakilpi, jonka taakse kätkeydyttiin lausumaan kaihoten toiveita siitä, mitä kaikkea tehtäisiin, jos vain rahaa olisi enemmän. Samanaikaisesti myös kansallisella tasolla esitettiin samansuuntaisia ajatuksia esimerkiksi opetussuunnitelmauudistuksen toteutumisesta: ”Lisäksi, jos kerran huomattavan runsaasti rahoitetut uudistukset ovat epäonnistuneet, mitä mahdollisuuksia ahdingossa olevalla kansantaloudella olisi muuttaa

kaukaa periytyviä, syvään juurtuneita koululaitoksen rakenteita ja käytänteitä, joihin monet opettajat selvästikin vielä uskovat?" (Norris ym. 1996, 88.)

Toisille vastaajille taloudelliset tekijät olivat vain yksi osa koulun resursseja, joiden vähyys hankaloitti päivittäistä toimintaa, mutta joiden runsaus ei olisi taannut laadukkuutta. *Mutt ei tietyst se kalleinkaan välttämättä oo laadukkain.* (P17, vm, n). Taloudellinen tiukkuus ei kuitenkaan muodostunut esteeksi oman työn monipuoliselle tekemiselle, vaan toimi lähinnä kimmokkeena uudenlaisten työtapojen omaksumiselle.

> *Ett on varoja sitten toteuttaa ja sen lisäks eihän varojakaan välttämättä tarvii, jos on sitten luokat esimerkiks pienempiä, ett pystyy vähemmälläkin varoilla toteuttamaan sitten projekteja. Mut ett sillon, jos on luokat isoja, niin siinä sitten tarvitaankin aika kekseliäisyyttä, ett saa sellasta laadukasta, vähän erikoisempaa.* (P27, lo, n)

Luokanopettajat kokivat kevätlukukauden puolessa välissä puutteen kunnon opetusmateriaaleista ja -välineistä haittaavan normaalia opetustyötä siinä määrin, että asetettujen tavoitteiden saavuttaminen oli vaarassa. Pari opettajaa totesi, että *opetusvälineitä ei oo riittävästi ja tarvikkeita tällä hetkellä. ...Kyllä pitäs voida olla ees perustavarat.*(P5, lo, n)

Tutkimukseni aineiston keruun kanssa samaan aikaan Tilastokeskus raportoi, miten lama oli vaikuttanut lapsiin. Yli-Pietilä (1997b, 35-38) tarkasteli tarkemmin peruskoulun opettajien ja oppilaiden kokemuksia koulutoimeen kohdistuneista säästöistä. Yli-Pietilän havaintojen suuntaisesti materiaalipuute tuli tutkimuksessani esille. Taloudellisten resurssien niukkuuden katsottiin vaikuttavan koulukiinteistöjen kunnossapitoon ja sitä kautta kouluviihtyvyyteen. Toisaalta koulujen viihtyisyys muodostui ennen kaikkea ihmisten välisistä suhteista, koulun ilmapiiristä ja koulun vuorovaikutustraditioista.

Opetusryhmien koko rahan ja opettajien toimenkuvan kysymyksenä

Kohdekuntani perusopetuksen voi katsoa ajautuneen säästöjen takia erittäin vaikeaan taloudelliseen tilaan. Tilanne oli pakottanut koulut tekemään ratkaisuja, jotka niin luokanopettajat kuin koulutuslautakunnan jäsenet kokivat koulujen laatua heikentäviksi. Luokanopettajat kertoivat isoista opetusryhmistä ilman "jakotunteja" tai koulu-

avustajia. Avustajien palkkaamiseen ei riittänyt kaupungin rahaa, joten avustajat olivat määräaikaisia, työllistämisvaroin palkattuja henkilöitä, joilta usein puuttui ammattitaito. Yleisimmin kritisoitiin juuri isoja opetusryhmiä, tukiopetuksen, kerhojen ja jakotuntien vähyyttä sekä materiaalien ja välineiden puutetta, sillä näiden puuttumisen katsottiin heikentävän koulujen laatua. Myös Yli-Pietilän (1997b) mukaan opettajat arvostelivat laman jälkeen eniten tukiopetuksen leikkaamista ja ryhmäkokojen kasvattamista (emt. 35-36), minkä katsottiin vaikuttavan erityisesti heikompien oppilaiden oppimismahdollisuuksin. Tulokseni osoittivat opetusryhmistä samaa.

> *Mul on esimerkiks kuvaamataidossa nyt semmonen 37[oppilaan] ryhmä, niin se rajaa ihan hirveesti. Siinä laatu kärsii kyllä kovasti, kun ei pysty teettämään, pitää heti ajatella, mitä työtä voi tehä ja mitä työtä ei voi tehä.*(P1, lo, n)

> *Luokka-avustaja, syksyllä oli hyvin näppärä, mutta tällä hetkellä jouduttiin luopumaan hänen luokkatunneistaan. Hän ei selviydy näistä opettajana, sellasesta roolista, mitä vaaditaan: napakkaa otetta tuoss luokassa ison joukon kanssa ja tuntui, että mulla on avustettava. ... ett tässä sanosin, että kouluavustajaksi ei sovellu joku työtön, joka vaan lähetetään työvoimatoimistosta.* (P5, lo, n)

Koulutuslautakunnan jäsenet olivat erityisen huolestuneita heikoimpien oppilaiden selviytymisestä suurissa opetusryhmissä ilman tukiopetusmahdollisuutta. Koulun koko ei noussut yhtä merkittäväksi laadukkaan koulun ominaisuudeksi kuin kohtuullisen kokoiset opetusryhmät. Kohdekoulut olivat kaikki vähintään kaksisarjaisia, ja monet opettajat kokivat oman koulunsa pieneksi kouluksi. Vasta neljänsadan oppilaan koulut todettiin suuriksi. Vain yksi haastateltava totesi, että hänen käsityksensä mukaan pienemmät kouluyksiköt ovat suurempia laadukkaampia. Mortimoren, Sammonsin, Stollin, Lewisin ja Ecobin (1988) mukaan alle 160 oppilaan koulut näyttävät hyötyvän koulunsa koosta. Samoin varsinkin nuorempien oppilaiden luokat, joissa oppilasmäärä oli alle 24 oppilasta, korreloivat oppilaiden edistymisen ja kehitykseen positiivisesti.

Opettajat ja lautakunnan jäsenet olivat yksimielisiä siitä, että ihanteellinen opetusryhmä ei voi olla kohtuuttoman iso, *peruskoulun alaluokilla varmaan alle kakskytt oppilasta ois opti[mi]* (P13, ltk, m). Luokkakoon suu-

reneminen heikensi opetuksen monipuolisuutta ja suurissa luokissa keskityttiin ns. perusopetukseen. Opettajat kokivat suuret opetusryhmät raskaina ja uhkaksi työssä jaksamiselleen. Voimavarojen hupeneminen vaikutti ensimmäiseksi *opettajien työn suunnitteluun* (P3, ltk, n).

> *Laadun heikkenemisestä? Yks keskeinen asia tietenkin on nyt tää taloudellinen tilanne, joka aiheuttaa sen, että tuntikehys pienenee ja se aiheuttaa ryhmäkokojen suurenemista ja siinä jää sitten ne väliinputoajanuoret jää sivuun ja se on minusta valitettavaa. On taloudesta johtuen hyvin vähän käytettävissä, niinku tukee tätä jälkeenjääneitten opiskelumahdollisuutta. Ja kerhotoiminta on aika olematonta, et se on melkein vapaa-ehtosuuden pohjalta, että kyllhän nää vaikuttaa ilman muuta siihen opetuksen tasoon. Sitten vielä tietenkin tää ryhmäkoon suureneminen, rauhattomuutta ja jopa se heijastuu sieltä kotien pahoinvoinnista hyvin vahvasti, että viestejä siitä, että ala-asteella alkaa olla jo levottomuuksia koulussa. Eli sen työnrauhan kärsiminen on valitettavaa"* (P4, ltk, m)

Suurten opetusryhmien katsottiin estävän opettajien oppilaskeskeisen ja yksilöllisen opetuksen. Suurissa ryhmissä opettajalla oli luonnollisesti vähemmän henkilökohtaista aikaa oppilasta kohden. Opetuksen sijaan opettajat joutuivat käyttämään aikaa järjestyksen ylläpitoon ja opetusjärjestelyjen organisoimiseen, josta mm. Byrnes ja Cornesky (1994) ovat todenneet, että vähentyneet järjestyshäiriöt vaikuttavat positiivisesti oppimistuloksiin.

Useissa puheenvuoroissa kerrottiin kotien lisääntyneistä ongelmista, jotka heijastuivat oppilaan kautta kouluun. Opettajat kertoivat joutuvansa työssään ohjaamaan perheitä kasvatukseen liittyvissä ongelmissa. Perheiden tukeminen on perinteisesti kuulunut sosiaalitoimen perhetyölle, mutta näyttää entistä enemmän siltä, että koulujen odotetaan laajentavan toimintaa myös tähän suuntaan. Aineistossani erityisesti koulutuslautakunnan jäsenet toivat koulujen yhteydessä voimakkaasti esille perhefunktion tukemisen siinä muodossa, että opettajien tulisi ottaa enemmän vastuuta kokonaisvaltaisesta perhetyöstä ja lasten syrjäytymisen ehkäisystä. Myös kansalliset tahot (mm. Luukkainen 2000) ovat laajentamassa opettajan työnkuvaa, kuten seuraavasta opettajankoulutuksen kehittämisen loppuraportista ilmenee: "Opettajan on uskaltauduttava kohtaamaan oppilas entistä korostetummin yksilöinä omina valmiuksineen, taustoineen ja tavoitteineen.

Myös opettajuus tulee hahmottaa tästä lähtökohdasta. Opettaja tarvitsee tähän tukea. Nykyinen opettajankoulutus perustuu liiaksi perinteisen koulun malliin oppiaineineen, opetustunteineen, lukujärjestyksineen ja muine sisäisine hierarkioineen. Opettajankoulutuksen tulisi toimia esimerkkinä ja inspiroivana mallina niille odotuksille, joita yhteiskunnallinen kehitys asettaa opetusmenetelmien, opetussuunnitelman, päätöksentekomallien ja tiedonhankinnan taitojen kehittämiselle tietointensiivisessä maailmassa." (Luukkainen 2000, 231.) Onko tämä todella se suunta, johon koulujen tulee kehittyä? Palaan tähän teemaan koulun tehtävän ja asiakkuuden tarkastelun yhteydessä.

Henkisen pääoman vaikutus koulutuksen laatuun

Lähes kaikissa haastatteluissa korostettiin henkisen pääoman ja taloudellisten resurssien yhteyttä. Osa vastaajista näki henkisten tekijöiden olevan taloudellisia tärkeämpiä, mutta varsinkin opettajat esittivät vastakkaisia näkemyksiä: rahaa tarvitaan turvaamaan opetuksen laatu. Tämä on ymmärrettävää, kun suhteuttaa opetuksen opettajien kertomuksiin esimerkiksi oppimateriaalin tai -välineiden tilasta. Tällöin raha sai koulun laadukkuuden tekijänä välineellisen, selittävän arvon: miten laatua voitaisiin parantaa, jos olisi enemmän rahaa käytettävissä? Pääsääntöisesti taloudelliset resurssit ja henkiset arvot katsottiin toisensa poissulkeviksi ominaisuuksiksi. Joistakin luokanopettajien vastauksista muodostui myös käsitys, että opetuksen yhteydessä ei ole suotavaa puhua rahasta. Nämä opettajat "vihjasivat", että lasten opettaminen on niin "pyhä" asia, että siitä muodostuvista kustannuksista keskusteleminen on sopimatonta. *Ett onhan meitä, toiset on hirveen materialistia, toisille sitt se raha ei oo hirveen tärkee. Jos sinne nyt sattus semmosia, joille nyt raha ei oo tärkee vaan joku muu laatua - elämisen laatua vaikka tai sitten työnlaatu tai yhessä olemisen laatua, opiskelun - tämmöset asiat - niin se vois olla toisenlaista.* (P8, lo, n.) Näille opettajille opetuksen kustannustehokkuus ei ole koulun laadun ominaispiirre.

Osa haastatelluista epäili taloudellisesta lamasta vuosia jatkuneen julkisen keskustelun vaikuttaneen koulutukseen siten, että opettajat olettivat taloudellisen tilanteen olevan edelleen heikompi kuin se todellisuudessa oli. Laman katsottiin aiheuttaneen henkistä lamaannusta. Oli syntynyt negatiivinen asenne, joka muodostui taloudellista tilannetta suuremmaksi esteeksi kehittää opetusta ja koulua. Koulun

heikko taloudellinen tila ei joidenkin vastaajien mielestä ollut este, vaan kehittämisen paikka, kuten toinen virkamiehistä totesi: *Ett tietysti ne vaikuttaa, mutta ei se välttämättä merkitse sitä, ett jos tehhään halvemmalla niin tehään huonolaatuista. Sitt vaan panostetaan, pitäs pystyy panostamaan vähän eri asioihin.* (P17, vm, n.) Yksittäisten opettajien henkisen pessimismin nähtiin vaikuttavan koko koulun ilmapiiriin ja työyhteisön työmotivaatioon heikentävästi. Kierre koulun laadukkuuden heikkenemiseksi nähtiin alkavan näin:

> *P33: Mutt se muutos siinä ajassa oli aika selvästi nähtävissä, miten määrärahoja on koulun puolelta hävinny ja sehän vaikuttaa laatuun heti. Myöskin sillä tavalla, ett ihmiset kokee sen, ett meill ei oo rahaa mihinkään. Me ei pystytä mitään tekemään. Se vaikuttaa siihen henkiseen laatuun heti, että vaikkei se niin fyysisesti oiskaan, niin tavallaan alitajusesti tekee sen, ett kun meiltä otetaan varoja pois, niin me ei pystytä enää tekemään, vaikk aika paljon pystyskin vielä tekemään. ... Ja ehkä sitt jollaki, just tää, kun tää taloudellinen puoli on menny ainakin [tässä kunnassa] todellakii heikoks, ett jatkuvasti tulee näit säästövaatimuksia, niin se vaikuttaa siihen, että myöskin ilmapiiri heikkenee ja se työmotivaatio häviää ja se heikentää sillon sitä työn laatua. Ett tavallaan antaa periksi liiankin helposti. Toisaaltahan se - ehkä hulluu sanoa - mutt toisaalta lama vois olla myöskin semmonen henkinen kehittäjä, ett täytyy rueta miettimään keinoja, millä mie pääsen hyvään tulokseen vaikkei miulla ookkaan kaikkea sitä materiaa käytössä, ett... ehkä liian helposti annetaan periksi siinä. Sen vois jossakin mielessä myöskin hyödyntää sen tilanteen.*
> *RO: Oliks sitä sitt totuttu liian hyvään?*
> *P33: On. Mie oon sitä mieltä, on totuttu liian hyvään. Kun ajatellaan tänä päivänä, mitä kaikkee meill kouluss on käytössä, niin en mie oikeestaan voi sanoo, mitä meiltä puuttuis kuitenkaan.*
> *RO: Eli siun mielestä on aika hyvä tilanne teijjän koulussa?*
> *P33: On, kyll mie pidän kaikkinensa sitä hyvänä.* (P33, lo, m)

Opettaja, joka näki laman ja taloudellisten säästöjen olevan mahdollisuus, ei ollut näkemyksensä kanssa yksin. Samansuuntaisia ajatuksia oli myös parilla muulla luokanopettajalla ja koulutuslautakunnan jäsenellä. Kuitenkin enemmistö tästä näkökulmasta laatua tarkas-

telleista luokanopettajista ja lautakunnan jäsenistä arvioi tiukan taloudellisen tilanteen jatkuessaan kiristävän opettajien keskinäisiä välejä ja heikentävän työilmapiiriä, joita juuri pidettiin merkittävinä koulutyön laadun kannalta.

Taloudellinen niukkuus esti opettajia kehittämästä itseään ja ammattitaitoaan, ja useat koulutuslautakunnan jäsenet kantoivat huolta opettajien henkisestä ja tieto-taidollisesta uusiutumisesta. Myös opettajat itse kertoivat, että koulutukseen osallistumista oli rajoitettu. Samoin koulun kyky uudistua sisältäpäin, tietoisuus kehittämisvastuusta ja huoli koulumaailman kehittymisestä niin ikään tulivat esille parissa vastauksessa.

> *Nyttenkin kun säästetään, kaikest pitää säästää, niin totta kai laatu aina kärsii, mitä enemmän säästetään, mistä tahansa: opetusmateriaaleista, yleensäkin koulutiloista. Jos ei pystytä korjaamaan, niin se laatu huononee siitä. Jos ei oo varaa kouluttaa opettajii uudelleen tai siis lisäkoulutusta antaa... niin se opetuskin siin, että ei sitt sitä oo välttämättä sitä uutta tietoo siihen, miten kasvattaa, miten opettaa.* (P29, ltk, n)

Uusintahaastatteluissa talouden ja laadukkuuden yhteys oli niitä harvoja teemoja, joissa haastateltavien vastaukset poikkesivat haastattelukertojen välillä toisistaan. Vuoden 2001 haastatteluissa opettajat eivät enää tuoneet yhtä selvästi esille taloudellisen ahdingon vaikutuksia koulun laatuun. Taloustilanne oli koulujen näkökulmasta helpottunut. Kiinnitin huomiota tähän jo haastattelutilanteessa ja tein teemahaastattelun varsinaisesta kysymysrungosta poiketen lisäkysymyksiä liittyen talouden sen hetkisiin vaikutuksiin päivittäiseen koulutyöhön. Muutamassa vuodessa koulujen taloudellinen tilanne oli luokanopettajien mielestä selvästi helpottunut. He kertoivat esimerkkejä siitä, miten luokkakoot olivat pienentyneet, ja heillä oli opetustunteja enemmän käytettävissään. Suuntaus oli samankaltainen jokaisessa koulussa.

Rahan puuttuminen ja jatkuva supistamispolitiikka vaikuttivat luokanopettajien asenteisiin siten, että käsitykset todellisista toimintamahdollisuuksista eivät olleet opettajille selviä. Kunnan koulutoimen rahoituksen katsottiin korreloivan opettajan työn arvostamiseen. Kunnan koulutoimeen sijoittamilla rahoilla ja niiden mukanaan tuomalla viestillä arvostamisesta on siten suuri vaikutus koulujen toimintaan. Supistamispolitiikka - vaikka kouluilla menisikin taloudellisesti myös supistamisen jälkeen kohtalaisesti - viesti opettajille opetusalan aliar-

vostamista, joka taas heikensi työmotivaatiota. Miten tehokkuusajattelu ja koulujen arvostus yhdistetään opetusalalla siten, että opettajat eivät koe arvostuksen puutetta? Miten toimintaedellytykset ja hyvinvointi koulutusalalla säilytetään, mutta tehokkuusajattelukin hyväksyttäisiin osaksi koulujen toiminnallisia tavoitteita?

8.1.5 Luokkatyöskentelyn laadun ominaisuuksia

Tutkimukseni tarkoituksena oli siis selvittää, mitä luokanopettajat, koulutuslautakunnan jäsenet ja kouluviranomaiset ymmärtävät koulujen laadukkuudella. Edellä olen tarkastellut laatua perusopetuksen organisaation eli koulun näkökulmasta. Tutkimustehtäväni koskee juuri koulujen laatua, mutta koska koulut ovat asiantuntijaorganisaatioita, joissa yksittäisen opettajan toiminta muodostaa osan kokonaisuuden laadusta (vrt. Salo & Kuittinen 1998), on tässä yhteydessä tarpeen pohtia opetuksen laadun muodostumista.

Heikkilä-Laakson (1999) mukaan perinteiset opetusmenetelmät eivät enää riitä, vaan "nykyihmisen opettaminen niin työelämässä kuin muissa oppimistilanteissa ja oppimisympäristöissä tulisi reilusti kyseenalaistaa, koska asiat eivät enää ole ennalta sovittuja ja tulevaisuutta ei voi määritellä vuosiksi eteenpäin". Heikkilä-Laakso kyseenalaistaa nykyisiä opetustapoja ja toteaa, että se saattaa johtaa valhetodellisuuksien oppimiseen, jolloin oppilaille ei muodostu valmiuksia toimia muuttuvassa yhteiskunnassa. Opettajien kyky muuttua muuttuvassa yhteiskunnassa ja ammattitaidon kehittäminen ovat entistä keskeisimmässä roolissa (vrt. myös Luukkainen 2000).

Tarkastelin erikseen kunnan poliittis-hallinnollisten toimijoiden näkemyksiä luokkatason laadun muodostumisesta. Keskeisimmäksi näkökulmaksi muodostui opettajan ammattitaito (taulukko 10.). Tästä olivat niin lautakunnan jäsenet kuin virkamiehet yksimielisiä. Oleelliseksi molemmat ryhmät näkivät kodin ja koulun välisen yhteistyön sekä yleisen hyvinvoinnin luokassa. Sen sijaan koulutuslautakunnan jäsenet nostivat lisäksi laadukkaan luokkatyöskentelyn ominaisuuksiksi opettajien välisen yhteistyön, luokkakoon, olennaiseen keskittymisen, opetuksen tavoitteet, opettajan ominaisuudet ja opetuksen tukitoimet.

TAULUKKO 10. Koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten näkemys luokkatason laadun ominaisuuksista vuoden 1997 aineistossa

Koulutuslautakunnan jäsen	Virkamies
OPETTAJAN AMMATTITAITO P3: Ammattitaitonen henkilökunta suunnittelee työtänsä, motivaation virittäminen, perusasiat opettaa sillä tavalla, ett kaikki ne suurin piirtein oppii. P20:ammattitaito muutenkin hanskassaan P29: luennoiva opetus siis on huonoa, että sen pitäs olla semmosta missä pääsee molemmin puolin siin olemaan mukana ja sanomaan omii mielipiteitä. ...että opettaja osais ottaa huomioon semmoset oppilaat, jotka ei välttämättä hirveesti puhu.	P17: Miten se opettaja työskentelee, minkälaisia työmenetelmiä se käyttää, miten se toteuttaa opetussuunnitelman tavotteita omassa työssään?
KODIN JA KOULUN VÄLINEN YHTEISTYÖ P14: vanhemmat vois olla mukana aktiivisemmin. ... luokkatoimikunnissa ja vanhempaintoimikunnissa se, että kyllä sillä varmasti positiivinen vaikutus voi olla. P20: Yhteistyö olis sitten vanhempiin päin.	P17: ...yhteistyön kodin kanssa. Ja kotien näkökulmien kuulemisen ja siihen toivottavasti reagoimisen.
HYVINVOINTI LUOKASSA P14: Että luokat muodostuu aika pitkälti vähän niin kun lottovoitto, siis se lottorivi.... jostakin voi tulla hyvä luokka siihen vaikuttaa oppilaat ite, niitten taustat, niitten arvomaailma. Kaikki tämä. Sitten myöskin opettajat ja sit se luokkaympäristö, onko se kuin viihtysä? Onko se just tällanen kannustava? P25: minkälainen yhteys oppilaalla ja opettajalla on keskenään, minkälaiset kemiat heillä on, jos menee oikein pahasti ristiin niin on tukos välissä.	P21: Se kaikkein olennainen osa, miten se ihminen kasvaa ja voi hyvin siinä ympäristössä sillä hetkellä.
OPETTAJIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ P3: ryhmätyötoiminta opettajien keskenP29: opettajat pitää yhteistyötä, jos ongelmiikin löytyy jollain oppilaalla niin löytyyks se vain toisesta aineesta vai molemmista aineista vai mikä siinä on.	
LUOKKAKOKO P13: Luokan koko ei oo, ei voi olla kohtuuttoman iso.	
KESKITTYMINEN OLENNAISEEN P13: Just se keskittymien siihen aiheeseen, opettaja kokee haasteena ne, jokaisen yksilön siellä, todella yritetään eikä keskitytä muihin asioihin. P23: Opettajalla on riittävästi aikaa keskittyä siihen opetustyöhön elikkä määrällisesti on opettamiseen riittävää aikaa, on se sitten yksi oppilas tai luokkayhteisö	
OPETUKSEN TAVOITTEET P13: Opiskelu elämää varten, ruokailut - ne onkin miun mielestä täällä Suomessa varsin hyvin P15: Pitää olla tavotteet sill opettajallakin ja oikeestaan luokall yhteiset tavotteet ja siitä lähetään yhessä - siis eihän se laatutyö oo yhen ihmisen työtä, vaan sitähän tehään tiimeissä, että tää ajatus pitäis ensin sisäistää koko sen luokan ja pyrkii yhes tämmösiin tavoitteisiin ottaen huomioon, mitä on käytettävis myös rahaa tai tälleen. P28: Oppimistapahtuma toteutuu tavotteiden mukaan.	
OPETTAJAN OMINAISUUDET P15: sehän riippuu siitä koko luokkatyöskentelyn laadukkuus siitä opettajasta. Jos se on oikein väsynyt ja poikki ja muutenkin vähän tämmönen, miten se sitä laadukkuutta voi sitt siirtää sinne lapsiin tai nuoriin. P18: Jos opettaja tai opettajakunta on yhteistyöhalunen ja -kykynen, niin se kyllä lisää laadukkuutta. Ja se tulee se laatu sitten opettajan mukana sinne luokkaan ja opetustilanteeseen. Ja jos opettajat on uudistushalukkaita ja innovatiivisia, niin kyllä se minun nähäkseni tätä kautta lisää laatua. P20: Peruskouluasteella vielä vaikutta hirveest, miten paljon opettajasta tykätään. Se täytyy olla tietyllä lailla empaattinen ja huomioi muut. Tälläsii luonteenpiirteitä vaaditaan, että saa lapset mukaansa.	
TUKITOIMET P23: Mikä on heikentäny laatuu? Kun ollaan tukitunneista jouduttu paljon kutistamaan, niin se heikompien oppilaiden osalta näkyy. P28: Ei se luokkaopetus riitä tänä päivänä. Ett niitä muita apukeinoja, ett just sosiaalista vuorovaikutusta ja kansainvälistymistä.	

Byrnesin ja Corneskyn (1994, 22) mukaan luokkatason laadukkuus paranee, kun oppilaiden menestymisen takaavat tarpeet pystytään ennakoimaan ja opetus järjestämään näiden tarpeiden mukaisesti. Asiakastyytyväisyys paranee, kun opettajien ja oppilaiden välistä kommunikointia kehitetään. Vuorovaikutuksen syventyminen näkyy parantuneena hyvinvointina luokassa, mikä korreloi oppimistuloksiin ja koulunsa suorittaneiden lukumäärään. Sekä koulutuslautakunnan jäsenet että virkamiehet korostivat opettajan ammattitaidon merkitystä luokkatason laadukkuuden ominaisuutena. Keskeisellä sijalla olivat myös hyvinvointi luokassa ja opetuksen tavoitteiden asettaminen. Sen sijaan Byrnesin ja Corneskyn (1994) tutkimuksen mukaan luokkatason laadukkuus paranee, jos varsinaiseen opetukseen sijoitetaan enemmän rahaa. Aineistossani korostettiin opetuksen tukitoimien tai -palvelujen parantavan koulujen ja opetuksen laatua. Tämä oli ristiriitainen tulos Byrnesin ja Corneskyn tutkimuksen kanssa ja kuvastanee suomalaisen hyvinvointivaltion ja anglo-amerikkalaisen yhteiskunnan eroa. Suomalaisessa hyvinvoinnissa keskeisellä sijalla ovat helposti palvelutuotannon ulkoiset ominaisuudet.

Toinen huomattava piirre koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten määrittelyissä luokkatason laadukkuudesta oli eri tahojen välisen yhteistyön korostaminen. Vastauksissa toivottiin aktiivista yhteistyötä niin kotien ja koulun välille kuin opettajien välistä yhteistyötä. Aiemmin olen raportoinut, miten opettajat korostivat omaa yksilöllistä työskentelyrooliaan. Huomioitavaa on, että opetuksen yhteydessä muutama koulutuslautakunnan jäsen korosti opettajan yksilöllistä roolia ja heidän persoonaansa ja yksilöllisiä ominaisuuksiaan. Opettajan yksilöllisten taipumusten katsottiin vaikuttavan luokkatason laadukkuuteen esimerkiksi ulkoisia ominaisuuksia (luokkakoko, tukitoimet jne) enemmän.

8.1.6 Kokoava tarkastelu laadukkaasta koulusta

Olen tarkastellut ensimmäistä tutkimusongelmaani eli luokanopettajien, koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten tapaa käsitteellistää laatua. Aineistoni perusteella koulun kokonaisvaltainen laatu muodostuu koulutuslautakunnan jäsenten näkemien ulkoisten piirteiden, virkamiesten tavoitteellisuuden ja luokanopettajien pedagogisen ja didaktisen näkemyksen yhdistymisestä. Asiakkaan eli oppilai-

den yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen huolestutti erityisesti koulutuslautakunnan jäseniä. Seuraavaan kertomukseen olen koonnut luokanopettajien keskeisimmät näkemykset tarinaksi laadukkaasta koulusta. Sitaatit ovat haastateltavilta, mutta muokattu luettavampaan muotoon sisällöllistä merkitystä muuttamatta.

Olen melkein 39-vuotias luokanopettaja Tavallisesta Kunnasta. Olen toiminut lähes 15 vuotta luokanopettajana ja tällä hetkellä työskentelen Ihanne Koulussa.

Koulun fyysiset ominaisuudet
Ihanne koulun ympäristö on viihtyisä (P8). Sen ympärillä on vähän metsää ja tämmöstä tilaa eikä koulua ole tarvinnut aidata, koska toi tie tuossa vieressä ei ole niin vaarallinen esimerkiksi. (P27) Jos aatellaan ala-astetta, niin on tärkeää, että se on turvallinen. Siihen liittyy jollain tavalla sen koulun koko. Ett näkisin pienien yksikköjen olevan siinä mielessä parempia (P26.)

Meillä on uusi koulutalo (P5), missä on ulkoset olosuhteet sellaset, että siellä viihtyy. Koulussamme on silmälle semmosta näkemistä ja katsomista. Rakennus on lämmin ja hyvin tuuletettu ja oppimisvälineet ja tällaset on toimivat, liitutaulut on kohallaan. Meillä on kaikki ne välineet saatavilla, mitä tarvitaan opiskelussa ja työskentelyssä.(P8.) Ja meillä on mukavat istuimet ja oppilaiden pulpetit on sopivalla korkeus. Täällä on hyvä valaistus (P27).

Koulun tavoitteet
Meidän koulun tavoitteet ja tietty toiminta-ajatus on määritelty siten, että kaikki kattoo samaan suuntaan. Ett kaikki tajuaa, ett mihin me ollaan menossa. Ja sitten ne myöskin arvioidaan, että ollaanko me saavutettu ne tavoitteet. Me itekkii pystytään sitä laatua kontrolloimaan, kun meillä on jonkinlainen arviointisysteemi. (P12.) Yks osa sitä on se, kun oppilaat lähtee ylä-asteelle, niin sit kysyn, että miten he on pärjännyt. Tulee niin kun tavallaan laadun palautusta. (P7.) Meillä on tätä itsearviointia, opettajilla ja oppilailla kanssa (P12). Laadussa mennään eteenpäin, koulua kehitetään parempaan entiseen verrattuna (P22).

Meidän mielestä pelkkä semmonen ajankuluttaminen, hauskanpito, ei oo riittävä peruste koululle. Opettamisella pitäs olla jotain

kosketuspintaa sen kanssa, ett sillä on joku tarkotus, miks tehdään tälläsiä asioita. (P26.) Yks tärkeä seikka on, että koulu voi olla laadukas vaikkei kaikki oppilaat saavutakkaan hyviä oppimistuloksia. Se, ett jos ne saa innokkaan tai hyvän asenteen oppimiseen niin se on jo mun mielestä laadukas koulu. Ett näillä pitäs saaha säilymään se innokkuus siihen koulunkäyntiin (P31.)

Meidän koulun käyneet oppilaat pystyy selviytymään sitten jatkossa, elämässä niillä opeilla, mitä koulu on jakanut. Ne osaa soveltaa sitä tietoa. Myös miust on tärkeetä, ett he osaa soveltaa et se kouluaika ei ollu tämmöstä ulkoo pänttäämistä. Miun mielest myös laadukkaan koulun oppilaat osaa myös käyttäytyä hyvin elämässä ett se ei oo pelkästään tietojen opettamista vaan se on myös hyvien tapojen - joka tuntuu viime aikoina unohtuneen. (P7.)

Opettajat

Yks tärkee, miust on semmonen hyvä henki koulussa, yhteishenki kaikkien koulussa olevien ihmisten kesken. Ett se ei tarkota pelkästään, ett opettajat tulee, osaa tehdä hyvin yhteistyötä. Siihen pitää sisältyä muu henkilökunta ja se työskentely niitten lasten kanssa. (P33.) Opettajahuoneessamme ei ole klikkejä ja se vaikuttaa siihen, että meillä on semmonen yhteishenki (P1). Opettajat haluaa olla myös tekemisissä, ei vaan pelkästään kolleegoina, se rikastaa hirveesti sitä ilmapiiriä (P2). Ja siell otetaan kaikki huomioon, kaikki työyhteisön jäsenet, jokainen on linkki sitä yhtä kokonaisuutta (P24.) Työntekijät on tavallaan sisäistäny sen oman työnsä, niin että työntekijä tekee sitä työtään, niin että satsaa siihen myöskin osan itsestänsä (P8.)

Kun me asiantuntevat, koulutetut opettajat (P27) jutellaan kaikista asioista, niin saa myös vinkkejä sit omaan työhön ja rikastuttaa sitä (P2). Opettajat on valmiita tekemään semmosta pitkäjännitteistä työtä sen koulun kehittämiseks. Ja ollaan myös valmiita kritisoimaan itseään ja omaa toimintaansa. Työntekijät on ammattitaitosia. (P24.)

Opetuksen järjestäminen

Yks edellytys on tietysti riittävän pienet ryhmät, jossa sitä laadukasta opetusta pystyy sitten toteuttamaan. Silloin jaksan jatkuvasti paneutua työhöni ja seuraan oppilaitani - onneksi minulla on myöskin mahdollisuus siihen, että normaali luokkatilanteessa voin huo-

mata, jos jollakin lapsella on sellasia vaikeuksia tai ongelmia, mitä opettajan on mahdotonta parantaa tai korjata. Silloin meillä on tämmönen tukijärjestelmä, jonka avulla se oppilas voitas saada semmoseen ryhmään, missä se sais itselleen laadukasta opetusta. (P9.) Minulla on aikaa ja voimavaroja tälle henkiselle alueelle antamaan jotakin, ett ei vaan pelkästään opettamiseen (P5). Se on sellaista kokonaisvaltaista kasvatusvastuuta lapsesta (P6). Ehkä sen takia laps tuntee olonsa turvalliseks juuri meidän koulussa (P9).

Meillä on semmosta monipuolisuutta niiko aineissakin (P10). Sitten aineeseen erikoistunut opettaja opettaa sitä kyseistä ainetta, niin sillohan se laatu kasvaa siinä, kun se osaa opettaa sillä tavalla värikkäästi sitä (P16). Se on ihan hyvä, että kuka tietty alaa hallitsee vähän paremmin, niin opettaa semmosta, ett voijjaan vaihella sillein, että ei olla silleen sidottu yhteen luokkaan. Kaikkeehan ei voi yksi ihminen osata. (P19.)

Välillä meillä on pitempi työjakso ja vasta sitten mennään välitunnille. Siinä kerkee jo jotain (P11.) Lahjakkaat ovat jäänneet vähemmälle ja heidän tarpeisiin vastaaminen on ollut vielä hyvin vähäistä. Ett itsellekkin on ollu tärkeämpää nämä tavalliset ja vähän heikommat oppilaat, että heihin olen kiinnittänyt huomiota. Mutta laadukkaan koulun pitäs pystyä uudistumaan ja tarjoomaan jotain semmosta, tästä normaalista rutiinista poikkeavaakin toimintaa. (P26.)

Niin ja taloustekijät, sitä rahaa on millä tehdään (P32) Meillä on sen verran määrärahoja, että saa toteuttaa erilaisia projekteja (P27). Hallinnolliset asiat sun muut tietysti saadaan ite päättää. Tavoitteena meillä on oman opetuksen kehittäminen ja asioiden ratkominen niin kun parhaaks näkee ilman turhaa byrokratiaa (P30).

Koulun ulkopuolinen maailma
Yhteydenpito kotiin pitää olla toimivaa ja siihen pitää olla semmost innokkuutta, ett se ei saa olla, sitä ei saa kokea vastenmielisenä (P33). Meidän koululla vanhemmat käy usein (P8).

Meillä on kummikoulu ulkomailla (P16). Ja ollaan suuntauduttu muutenkin ulkopuoliseen maailmaan, että ei oo semmonen sisäänpäin kääntyny koulu. Samoin koulumme suuntaa tulevaisuuteen, ottaa tulevaisuuden haasteet huomioon (P24).

Lopuksi

Koulujen laadun määrittelyn perusteena toimivat Perusopetuslaissa (1998) ja Opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 1994) määritellyt tavoitteet. Luottamushenkilöillä on Kuntalakiin (1995) perustuva velvollisuus asettaa kunnan eri toimintayksiköille tavoitteita ja määritellä toimintatapoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Voidaan siten olettaa, että perusopetuksen laatu määritellään valtuuston hyväksymässä kunnan strategiassa tai koulutuspoliittisessa ohjelmassa.

Perusopetuksen organisaation laadun määrittelyssä muodostuu ongelmaksi erottaa koulun laatu opetuksen laadusta. Aineistossani useat laadun ominaisuudet olivat sekä koulun että yksittäisen opettajan ominaisuuksia. Koulut muodostuvat itsenäisisten asiantuntijoiden muodostamista yhteisöistä ja kouluista puhutaan asiantuntijaorganisaatioina (Salo & Kuittinen 1998). Osa opettajista katsoi, että organisaation laatu tarkoittaa samaan kuin yksittäisten asiantuntijoiden muodostama laatu yhteensä.

Heinosen (1999) mukaan virkamiehet ja työntekijät vastaavat yhdessä kunnallisen yksikön tuotteiden ja palveluiden parantamisesta. Heikkilä-Laakson (1999) mukaan koulujen perinteiset työskentelytavat eivät enää riitä vaaditun laadun saavuttamiseen. Opettajien tulisi rohkeasti kyseenalaistaa nykyisiä oppimistilanteita ja -ympäristöjä, jotta koulujen laatu voidaan säilyttää tai parantaa (vrt. Norris ym. 1996). Byrnes & Cornesky (1994) katsovat koulujen kokonaisvaltaisen laadun parantuvan lisäämällä koulujen asiakastyytyväisyyttä. Keskeistä tällöin luokkahuonetyöskentelyssä on opettajan ja oppilaiden vuorovaikutuksen kehittyminen. Tällöin koulun laadun paraneminen lähtee yksittäisen opettaja opetuksen kehittämisestä. Työntekijän laadun korostaminen osana yhteisön laatua on keskeinen piirre laatuteorioissa (Cuttance 1994; Lau & Anderson 1998; Tuurala 1998.)

Aineistoni perusteella luokanopettajat ja rehtorit arvioivat koulun laadukkuutta lähes yksinomaan palvelujen järjestämisen (tuotannon) näkökulmasta. Luokanopettajien näkemyksen mukaan laadukas koulu muodostuu esisijaisesti koulukiinteistön ja välineistön ominaisuuksista, koulun hyvästä työskentelyilmapiiristä, ammattitaitoisesta opettajakunnasta, monipuolisista opetusjärjestelyistä ja oppilaiden ”jatkossa pärjäämisestä”. Opetussuunnitelmallis ja tavoitteita, koulun itsearviointia ja systemaattista kehittämistyötä piti vain muutama opettaja laadukkaan koulun ominaisuutena. Koulujen taloudellinen ylläpito eikä

koulun toimintatehtävän toteutuminen nousseet koulun laadun ominaisuudeksi vaikka luokanopettajat ja rehtorit katsoivat, että aika, resurssit ja raha parantavat koulujen laadukkuutta eniten. Vuoden 2001 haastatteluissa luokanopettajat korostivat edellistä haastattelukierrosta enemmän opetussuunnitelmallisia tavoitteita ja painotuksia koulun laadun parantamisessa ja vähemmän talouden merkitystä.

Vastaavasti Heinonen (1999) olettaa kunnallisesta tuotantoprosessista, että luottamushenkilöt määrittelevät tuotteen ja palvelut. Palvelun tai tuotteen määritteleminen edellyttää, että luottamushenkilö tuntee kunnallisen palvelun esimerkiksi koululaitoksen. Laatuteoreettisesti olennaista on tunnistaa asiakkaiden tarpeet eli koulujen yhteydessä koululaisten tarpeet. Aineistoni perusteella luottamushenkilöt katsoivat laadukkaan koulun antavan oppilaille valmiudet jatko-opintoihin (P4; P15; P25) myös siten, että hitaammat oppilaat oppivat ja ”pärjäävät” (P15, P25). Heidän näkemyksensä mukaan koulu on opetuksen ohella tiedostanut kasvatusvastuunsa (P14; P18). Laadukkaassa koulussa on toimivat ja riittävät opetustyön tuki- ja oheispalvelut, kuten oppilashuolto, tukiopetus ja ruokahuolto (P4; P15; P18). Toisaalta koulun laadun ominaisuudeksi koettiin yksilöllinen opetus (P13; P23).

Edelleen luottamushenkilöt määrittelivät koulutuspalveluja tilojen, järjestyksen ja ammattitaitoisen henkilökunnan kautta. Tilojen tulee olla riittävät, viihtyisät sekä opettajien käytössä tarpeeksi välineistöä ja oppimateriaalia (P3; P13; P20; P28; P29). Laadukkaassa koulussa vallitsee järjestys ja kuri (P15; P23; P28; P29) sekä hyvä työilmapiiri (P14; P20; P23). Opetustyötä ja tukipalveluja tekevät pätevät ja ammattitaitoiset henkilöt (P3; P20; P28). Opetusryhmät ovat pieniä (P13; P18) ja työntekijöillä on mahdollisuus toteuttaa haluamiaan opetusmetodeja ja -ajatuksia (P3). Koulussa annettu opetus on hyvää (P29), sillä opettajat suunnittelevat työnsä (P3), työskentelevät tiimeissä tai ryhmissä (P3; P14) ja pitävät kiinteästi yhteyttä oppilaiden vanhempiin (P20). Koulun kehittämisestä ollaan kiinnostuneita (P3; P14; P29).

Luottamushenkilöiden muita määritelmiä laadukkaalle koululle olivat mm. johtaminen (P20), koulun omaleimaisuus (P18), opetuksen taloudellisuus (P3), opettajat ottavat oppilaat palkan sijaan haasteena (P13); luottamus; toisten kunnioittaminen ja huomioon ottaminen; olemassa olevien resurssien hyödyntäminen, luovuus (P14), moniarvoisuus; yksilön vapaus; erilaisuus; työmotivaatio (P23), elävä, vuorovaikutuksellinen, jokainen tekee oman tehtävänsä siellä (P28). *Se kokonaisuus toimii, niin se on sillon sitä laatua. Sillon se on onnistunut.* (P28.)

Aineistossani yhteistyön merkitys korostui yksittäisten työntekijöiden laadun parantamisen keinona. Esimerkkeinä työyhteisöjen kehittämisestä opetuspäällikkö mainitsi jaksamiseen, positiiviseen ajatteluun ja tuloksellisuuteen liittyvät koulutukset. Opetuspäällikön näkemyksen mukaan juuri tämänkaltaiset koulutukset olivat *laatuun panostamista*, sillä, jos *ihmiset on sitte muutosvalmiimpia tai jaksavat vähän enemmän ja sitä kautta taas tulee uusia näkökulmia*.

8.2 Koulujen asiakkuutta etsimässä – koulutuspalveluiden järjestämisen tarkoitus

Laatuteoriat ovat perinteisesti korostaneet asiakkaan roolia osana yrityksen menestymistä (esim. Lecklin 1997; Silén 1997; Peters 1998). Mitä paremmin palvelun tai tavaran valmistaja, tuottaja tai myyjä on pystynyt vastaamaan asiakkaan odotuksiin ja tarpeisiin, sen parempana asiakas on kokenut saaneensa hyödykkeen laadun. Myönteisen kokemuksen perusteella asiakas valitsee saman hyödykkeen tuottajan uudelleen ja takaa näin yrityksen menestymisen. (Stammis 1996.) Koulujen asiakkuus muodostuu toisin. Samaa koulutuspalvelua ei voida käyttää uudelleen, joten koulutuksen järjestämistä ohjaavat rakenteet ja tarpeet kuin liike-elämässä. Tutkimukseni empiirisessä osuudessa teemahaastattelun kysymyksellä, miksi koulutuspalveluja ylläpidetään tai järjestetään, pyrittiin selvittämään luokanopettajien, koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten näkemyksiä koulutuspalvelujen järjestämisen tarkoituksesta ja selvittämään perusopetuksen järjestämisen asiakasorientaatiota.

8.2.1 Perusopetuspalvelujen määritteleminen asiakaskeskeisestä näkökulmasta

Hyvinvointipalvelujen asiakkaat eivät ole yhtä selvästi määriteltävissä kuin liike-elämän puolella. Hyvinvointipalveluille on tyypillistä, että palveluja rahoittavat eri tahot kuin niiden käyttäjät. (Potter 1994.) Esimerkiksi perusopetuksen rahoituksesta vastaavat kaikki veronmaksajat, mutta opetuspalveluja käyttävät oppivelvollisuusikäiset koululaiset. Lillrankin (1998a) mukaan hyvinvointipalveluille on ominais-

ta, että palvelun käyttöä ei voi valita vapailta markkinoilta kuten liike-elämän hyödykkeitä vaan palvelun käyttö perustuu velvollisuuteen (oppivelvollisuus) tai yhteiskunnan sallimaan pakkovaltaan (poliisi). Hyvinvointipalvelujen käyttö perustuu usein normitettuun oikeuteen saada kyseistä palvelua, kuten jokaisella oppivelvollisuuden piirissä olevalla on subjektiivinen oikeus saada perusopetusta ja joitakin siihen välittömästi liittyviä tukipalveluja. Yksilöiden oikeudesta saada perusopetusta säädetään Perustuslaissa (731/1999) ja Perusopetuslaissa (628/1998). Vastaavasti kunnan velvollisuudesta järjestää opetusta ohjaa Perusopetuslaki (628/1998).

Koulujen yhteydessä asiakas-käsite on ollut kiistanalainen termi. Aikaisemmissa tutkimuksissa on arvioitu asiakas-käsitteen soveltuvan perinteisessä liiketaloudellisessa kontekstissaan huonosti hyvinvointipalveluihin, kuten perusopetukseen (esim. Syrjäläinen 1997), sillä koulutuksen yhteydessä asiakkuuden on katsottu muodostuneen lähinnä kansalaisen alamaisen tai toimeksiantajan rooleista (Lillrank 1998a). Molemmissa tapauksissa yhteiskunnan koulutuksen järjestäjän asiantuntijan asema on korostunut. Aiemmasta poiketen, hyvinvointipalvelujen käyttäjä muistuttaa entistä enemmän kuluttajaa ja suoraa asiakasta (Junkkari 2001).Näin julkisten palvelujen asiakkuus lähenee yritysten asiakkuutta.

Perusopetusta yhteiskuntaa varten

Viranomaiset ovat ottaneet kansalaisilta koulutuksen järjestämisvastuun hallinto-oikeudellisin normein, koska ovat katsoneet omaavansa kansalaisia (alamaisia) paremman asiantuntijuuden koulutuksen järjestämistä ja sisältöjä koskevissa kysymyksissä (Hautamäki 1993; Mäenpää 2002). Viranomaisten ylivalta kansalaisiin perustuu poliittis-hallinnollisiin normeihin ja tarvittaessa normiston noudattamisesta säädetään pakkokeinoin. Viranomais-alamais -suhteeseen perustuvien koulutuspalvelujen luonteeseen kuuluu, että opetus järjestetään pääsääntöisesti massapalveluna (Vuorinen 2000), johon yksilöt voivat vaikuttaa vain vähän. Koulutusta järjestetään, jotta yhteiskunnassa yksilöiden tasa-arvoisuus ja hyvinvointi lisääntyisivät ja yhteiskunnan taloudellinen kasvu jatkuisi. (Hakamäki & Majoinen 1992; Hautamäki 1995; Lillrank 1998a.)

Aineistossani perusopetuksen järjestämisen yhteiskunnallinen funktio muodostui lähinnä kolmesta tekijästä: lakisääteisestä velvollisuu-

desta, yhteiskunnan tarpeisiin vastaamisesta ja yksilöiden ”sopeuttamisesta” vallitsevaan yhteiskuntaan. Lähes puolet koulutuslautakunnan jäsenistä näki, että yhteiskunta yksinkertaisesti ylläpitää koulutuspalveluja, koska järjestämisestä on säädetty laissa. *Sehän on lakisääteistä. Siitä on ihan lait asetettu ja laitettu* (P15, ltk, n). Tällöin koulutuksen järjestäjä viranomaistahona korostui suhteessa koulutuspalvelujen käyttäjiin, asiakkaisiin. Koulutuslautakunnan roolin voi tulkita tällöin toimeksisaajan edustajaksi, joka koulutusta järjestäessään toteuttaa lähinnä valtiovallan tahtoa (vrt. Lillrank 1998).

Seuraavassa vastauksessa perusopetuksen lakisääteisyyttä tarkastellaan oppivelvollisuuden kautta: *Sehän tietysti ei kato sitä, että meijän täytyy koulussa se oppiminen - voijaan sitt järjestää yksityisesti kotiinkin - mutta, että kyllä ne lähinnä sen takia järjestetään näitä palveluja koulupalveluja, koska meillä on tää oppimisvelvollisuus.* (P25, ltk, n). Junkkarin (2001) mukaan hyvinvointipalvelujen käyttäminen ei yleensä velvoita kansalaisia vastapalveluksiin tai toimenpiteisiin suhteessa yhteiskuntaan. Perusopetus muodostaa poikkeuksen hyvinvointipalvelujen joukossa, sillä sen käyttämiseen liittyy velvollisuus. Vaikka oppivelvollisuus ei perustu pakkoon, on yhteiskunnalla oikeus edellyttää, että oppilas osallistuu perusopetukseen tai muuten suorittaa perusopetuksen oppimäärän. Silti velvollisuutta koskeva normitus ei ole aukotonta, ja vuosittain nuoria jää vaille perusopetuksen päättötodistusta tai perusopetuksen oppimäärän suorittamista.

Haastateltavani katsoivat koulutuksen järjestämisen muodostuvan dualistisesta tehtävästä: 1) valmentaa yksilöitä hyvän elämän hallintaan, johon oleellisena osana kuuluu 2) oleminen ja työskentely yhteiskunnassa. Tutkittavat arvioivat, että koulutuksen järjestämisen funktio oli muuttunut yhteiskunnasta kohti yksilöllisempien tavoitteiden saavuttamista yksilön elämän aikana. Myös Luukkainen (2000) on todennut, että koululaitos on siirtymässä kohti yksilöllisempää suuntausta, ja tämä tulisi ottaa huomioon mm. opettajankoulutuksessa.

Yhteiskunnan perustehtävänä nähtiin massoihin vaikuttaminen, *kansan sivistäminen* (P23, ltk, m) siten, että koulut käytyään yksilöt saavuttivat *erilaista osaamista, että kansakunta pärjää* (P20, ltk, n) ja *että se yhteiskunta yhteiskuntana kasvais ja vaurastuis* (P13, ltk, m). Vastaavanlainen koulutusoptimismi on ollut vallitsevaa koko suomalaisen koululaitoksen ajan. Useimmat kuitenkin katsoivat, että yksilöiden hyvinvointi tulee liittää yhteiskunnan hyvinvointiin. Toinen virkamiehistä korosti koulun tehtävää teollisuuden työntekijöiden tuottajana,

koska *meillä ihmisillä on hyvä olla.... Ja että se koulu toimittaa sellasia yksilöitä, että ne pärjäävät teollisuudessa, että tekevät teollisia - vastaavia - hyvin menestyvät kaikkialla.* (P21, vm, m)

Myös yhteiskunnan kansainvälistyminen ja kansalaisten liikkumisen lisääntyminen asettavat koulutuksen järjestämiselle ja tavoitteiden asettamiselle uusia haasteita. Koulujen nähtiin muuttuneen paikallisen työvoiman kouluttajista kohti haastavampaa yksilön tarpeisiin vastaajan roolia. Tämä on ristiriidassa muun muassa teollisuuden edustajien ja liike-elämän edustajien (Teollisuustieto 1997; Savolainen 1998) koulutukseen kohdistamien odotuksien kanssa. He odottavat lasten ja nuorten oppivan perusvalmiudet työskennellä moderneissa tuotanto- ja palveluammateissa. Aineistoni perusteella koulujen odotettiin ennen kaikkea antavan lapsille valmiuksia selviytyä moniarvoistuvassa hyvinvointiyhteiskunnassa. Samankaltaisia vaatimuksia kouluille ovat esittäneet mm. Deming (1993) ja Abbott (1997). Tämän tavoitteen toteutumisen nähtiin vaarantuvan samalla, kun koulutuspalvelut altistuivat markkinavoimille. Kuitenkin lukuisat laatu- ja hyvinvointiteoriat (Gewirts, Ball & Bowe 1995; Potter 1994; Lecklin 1997) lähtevät oletuksesta, että palvelujen tuotanto tulee järjestää asiakkaan tarpeiden mukaisesti.

> *Mutta vastaisuudessahan Suomi-osakeyhtiö ei välttämättä oo enää sellanen koko paketti, vaan tääll on [tämä kunta]-osakeyhtiö ja Helsinki-osakeyhtiö ja sitä varten jotkut pääasiat painottuu tällein kuntasektorilla ja koulutus tulee muuttumaan myös jollakin tapaa, koska [tämä kunta] ei kouluta suinkaan enää oppilaita [tätä kuntaa] varten, vaan [tämän kunnan] on kasvatettava oppilaita menestymään yksilöinä elämässään. Siin onkin iso haaste, ko se paketti on aivan erillainen miun mielestä, ku sanotaan kuuskyt luvulla miunkin koulussa. Ett ihan selvästi yhteiskunta kasvatti itseään varten, mutta ei se enää oo niin. Tämmöset kansalaisyhteiskunnat, ne ei välttämättä oo enää niin voimallisii, ku ennen muinoin ja sitte, sitä varten se yhteiskunnalta tuleva tuki ei oo enää sellasta, ku se on ehkä joskus ollu. Ja nää koulut, nii ne joutuu sitt keräämään rahaa joko sitte vanhemmilta, jotka huolehtii eteenpäin lapsiaan elämässään..*(P13, ltk, m.)

Lautakunnan jäsen oli huomannut saman, minkä Laukkanen (1997b) inhimillisestä pääomasta. Laukkasen mukaan kunnissa ei voi-

da varmasti odottaa koulutukseen investoitujen resurssien realisoituvan paikallisena inhimillisen pääoman kasvuna, vaan on todennäköisempää, että nuoret vaihtavat asuinpaikkaansa opiskelujensa mukana, asettuvat asumaan pysyvästi muualle ja jäävät siten toteuttamaan koulutustason nousua ja inhimillisen pääoman kasvua johonkin muuhun kuntaan. Ruuhka-Suomen ulkopuolella kunnalliset päättäjät yrittävät kaikin keinoin pohtia, miten saisivat kuntiensa nuoret palaamaan kotikonnuilleen veronmaksajiksi. Varsin monen kunnan kotisivuilta voi lukea, että kyseisten kuntien kilpailuvaltti suhteessa naapurikuntiin on laadukas koululaitos.

Markkinaohjautuvissa koulutuspalveluissa vanhempien taloudellinen ja henkinen vastuu lastensa kouluttamisesta kasvaa, mikä vastaavasti aikaisemmissa ruotsalaistutkimuksissa (esim. Kjellman & Andersson 1996) oli arvioitu positiiviseksi suuntaukseksi. Aineistossani markkinaohjautuvuuden katsottiin lähinnä vahingoittavan yksilöitä ja uhkaavan heidän välistään tasa-arvoa. Koulujen odotettiin olevan monipuolisia, moderneja oppilaitoksia, joissa yksilöt ja heidän tarpeensa huomioidaan ja joissa yksilöt voivat tehdä itsenäisiä valintoja. Ristiriitaista tässä näkemyksessä todellisuuteen on, että koulutuksen järjestäjille ei annettu vastaavanlaista toimintavapautta suhteessa koulutuksen järjestämiseen. Koulutuksen järjestämisestä säädetään normein, järjestämisluvat myöntää opetusministeriö. Käytännössä voi koulunsa kuitenkin vapaasti valita vain osa suomalaisista lapsista.

Koulutuspoliittiset ihanteet edustavat usein konsensukseen perustuvia yleishyödyllisiä arvoja. Tämä oli havaittavissa myös analysoidessani koulutuslautakunnan jäsenten näkemyksiä koulutuksen tehtävästä. Pääsääntöisesti haastateltavat toivat esille koulutukseen liitettyjä, yleisesti hyväksyttyjä arvoja ja ominaisuuksia, mutta joissakin puheenvuoroissa puhujan poliittinen maailmankatsomus tuli esille hänen korostaessaan itselleen tärkeitä koulutuksen järjestämiseen liittyviä arvoja.

> *Elämää varten ja kaikkea. Ja sitten nimenomaan jatko-opintojen, ammattiin valmistautumiseen. Ja sitten tietenkin tänä päivänä tohon kansainväliseen toimintaan, että koulu myös antamaan siihen valmiudet. Tieto-taito yks keskeinen asia. Ja ennen kaikkea miusta se on tärkeetä, että me pystytään antaa sellasta opetusta, joka on tasapuolinen koko valtakunnassa, että näillä nuorilla on aivan samat mahdollisuudet sitten jatkoopintoihin ja edetä ammatissa ja elämässä. Miusta se on hyvin keskeinen asia.* (P4, ltk, m)

Suomalaisessa yhteiskunnassa on perinteisesti arvostettu demokratiaa ja kansalaisten tasavertaista kohtelua. Vuoden 1997 aineistossa haastateltavat (n = 33) korostivat yksilöllisyyttä tasa-arvoisuutta enemmän. Vain kaksi koulutuslautakunnan jäsentä katsoi koulutuksen tehtäväksi antaa tasavertaiset valmiudet jatko-opintoihin ja työelämään kaikille lapsille ja nuorille kotipaikkakunnasta riippumatta. Sen sijaan useat lautakunnan jäsenet ja luokanopettajat korostivat yksilön inhimillisiä tarpeita ja yksilön kykyä menestyä elämässä.

Vaikka julkisessa keskustelussa onkin ollut havaittavissa aivan viime aikoina viitteitä yltiöyksilöllisyyden kritisoinnista, ei vuoden 2001 haastatteluissa vielä ollut suuria näkemyseroja vuoden 1997 aineistoon. Koulujen tehtävä nähtiin edelleen dualistisena *turvata hyvä henkilökohtainen elämä ja turvata elinvoimainen elinkeinoelämä*. (P21, vm, m). Koska koulujen järjestämistehtävä nähtiin moniulotteisena yhteiskunnan työntekijöiden tuottamisesta yksilöiden hyvinvoinnin parantamiseen, tarkastelen seuraavaksi koulutuksen järjestämistä asiakkuuden näkökulmasta.

Perusopetusta toissijaisia asiakkaita, perheitä, varten

Koulutuslautakunnan jäsenet ja luokanopettajat ymmärsivät koulutuspalvelujen järjestämisen ydin osin ristiriitaisesti. Yhden lautakunnan jäsenen näkemyksessä korostui koulun asema tavoitteellisena instituutiona. Hän totesi, että *ei se koulu oo mikään hoivalaitos, vaan sen eteen työskennellään kaikk* (P23, ltk, m). Sen sijaan pari kolme luokanopettajaa viittasi koulun funktioon myös hoitopaikkana, joka vapauttaa vanhemmat muualle:

> *No, kyl tulis elämä aika vaikeeks järjestää. Siis loppujen lopuks on kuitenkin niin moni tekijä tässä koulussa sen oppimisen lisäks vielä. Suurin osa vanhemmista kuitenkin käy töissä, ett tää on tavallaan myös tämmönen hoitopaikka. Mut kyl siinä on tärkein se, et kyl jokaisen täytyy - eikö se laissa - että pitää oppia lukee ja kirjottaa ja muuta. Se oiskin jännä ajatus, jos ei ois.* (P2, lo, n.)

> *Onko pakko olla koulussa? Mä sanon, ei! Suomessa, mää sanonkin, mää en oo täällä mikään pakottaja. Että Suomessa on oppivelvollisuus ja se tarkottaa tiettyjen asioitten oppimista. Jos sull on, kysypä isältä tai äidiltä, onko niillä varaa ottaa*

> *siulle kotiopettaja. Sull on aivan mahollisuus. Ne on yllättäen kuule kattoo, monttu auki, ett eiks ookkaan koulupakko.... Vaikka sanotaan, että eihän koulu saa olla, mutt onhan se vanhemmillekin. Jos vanhempien pitäis, onhan se helpotus. Monethan sanoo, ett helpotus, ku laps menee kouluun. Sillon säännöllinen elämänrytmi jo sekin.* (P11, lo, n)

Yhteiskunnan nähtiin järjestävän perusopetusta, jotta vanhempien ei tarvitse järjestää lapsilleen opetusta kotona. Muun muassa Raivola (1997, 22) on aikaisemmin esittänyt samansuuntaisia näkemyksiä koulun päivähoito- ja säilytysfunktiosta. Yhteiskunnan voidaan katsoa saaneen itselleen opetuksen järjestämisvaltuudet kansalaisilta, ja tällöin koulutusta järjestetään kansalainen-toimeksiantaja-suhteessa (Lillrank 1998a). Kansalaiset eli tässä tapauksessa lasten huoltajat luottavat, että yhteiskunta pystyy järjestämään koulutuksen yksilöitä paremmin. Kun yhteiskunta saa tehtäväkseen lasten hyvinvoinnista huolehtimisen, vanhemmat vapautuvat muun työelämän palvelukseen. Juuri tämä perheasiakkaana -näkökulma tuli edellä korostuneesti esille.

Yhteiskunnalle toimeksisaajan rooli koulutuksen järjestäjänä ei ole ongelmatonta. Viranomaisten ottaessa yhden tehtävän hoidettavakseen ovat kansalaiset antamassa monia muita kyseiseen palveluun kiinteästi liittyviä tehtäviä yhteiskunnan vastuulle. Monien luokanopettajien näkemys oli, että kouluille on yhä enemmän siirretty tehtäviä, jotka perinteisesti ovat kuuluneet kodeille tai sosiaalitoimen perhetyöntekijöille. Näitä opettajien mainitsemia tehtäviä ei ole määritelty perusopetuslaissa ja ne muodostaisivat kokonaan uuden normituksen perusopetuksen yhteyteen. Osa opettajien mainitsemista esimerkeistä liittyi kotien antamaan hoivaan, osa uusavuttomuuteen ja osa yhteiskunnan muutoksiin. Kiviniemi (2000) on siteerannut sivistysvaliokuntaa ja todennut, että ”muutosten myötä erityisesti opettajien kasvatustehtävä on viime aikoina korostunut ja opettajan tulisi kyetä ottamaan huomioon myös oppimisvaikeuksiin ja syrjäytymiseen liittyvät ongelmat, samoin hänen tulisi omata yhteistyövalmiuksia muiden palvelusektorien kanssa”. Varmaan juuri näitä Kiviniemen kuvaamia ongelmia opettajat olivat kohdanneet työssään, kun kertoivat, että he voivat kodin ja koulun yhteistyön nimissä joutua koko kodin tukipilariksi.

Opettajat olivat selvästi epävarmoja, miten laajana heidän tulisi nähdä koulujen asiakaskenttä tai miten syvälle heidän tulisi pureutua oppilaiden ja heidän perheidensä ongelmiin. Vastaavasti parin koulu-

tuslautakunnan jäsenen puheenvuorot tukivat ajatusta, että koulujen tuleekin painottaa toimintaansa kohti perheen kokonaisvaltaisempaa hoitamista.

> *Jos asiakkaina mielletään oppilaat, niin miusta pitäs ottaa paljon kokonaisvaltaisemmin juuri perheet. Mie näkisin nyt tässä sen asetelman, että tässä opetuksessa, oppimisessa on kysymys nimenomaan kasvatuksesta, kasvusta, ja monet perheet ovat nimenomaan - kouluille on siirtynyt hirmu paljon tämmöstä kasvatuksen tehtävää. Ja jos nyt sanotaan suoraan, että jos tään päivän tilanne on se, että perheessä ei siihen kyetä ja ei koulussa kyetä, niin sitä suuremmalla syyllä pitäs tuota yhteistyötä tehä. Ja usein nämä sosiaaliset ongelmat ja muut kun tulee, niin sillon tulee eräällä tavalla koululle semmonen asiakasperhe-suhde siihen.* (P14, ltk, m)

Tämän kaltainen näkemys kouluista perheitä varten poikkeaa perusopetuksen lainsäädännössä säädetystä koulun tehtävästä. Nykyisessä perusopetuslaissa ei sanaa ”kasvatus” mainita koulun tehtävänä (puhutaan kasvun tukemisesta) ja kuitenkin yhteiskunnassa ollaan kouluille siirtämässä entistä enemmän sellaisia kasvatustehtäviä, jotka kuuluvat oleellisesti lasten hoivaan (esim. joidenkin koulujen aloittamat aamiaiskokeilut). Näkisin koulujen antaman kasvatuksen olevan juuri institutionaalisen rakenteensa ansioista erilaista kuin sen kasvatuksen, jota lapsen tulisi saada kodeissa. Kouluilla on haastateltavieni kertoman perusteella jo nyt vaikeuksia suoriutua pelkästä opetustehtävästään. On vaikea hyväksyä tilannetta, jossa kouluille siirretään sellaisia tehtäviä, jotka kuuluvat selvästi yhteiskunnassa yksilöille ja perheille.

Tikkanen (2002) on todennut, että koulujen tehtävänä on se, mikä koulujen tehtäväksi on annettu eli opetus. Koulun tehtävänä ei ole lasten hoiva siinä laajuudessa kuin yhteiskunta on ottamassa toimeksisaajana perheiden kasvatustyön tukemisen (vrt. Lillrank 1998a). Korkeakoski (2002, 221) raportoi, että erityisesti yläasteilla oppilaiden asiantuntija-avun tarve on suuri. Tikkanen korostaa, että on sekä oppilaan että koulun henkilöstön etu, että lapsen kasvuun tai kehitykseen liittyvät ongelmat hoidetaan siellä, missä on ongelmaan liittyvä paras asiantuntijuus. Linkkinä eri asiantuntijatahoihin toimii koulun oppilashuoltoryhmä. Näkemykseni mukaan toinen vaihtoehto on saada kouluihin henkilöstöä, jonka tehtävänä olisi tukea koulun kautta perheitä ja lasten asemaa perheissä, esimerkiksi koulukuraattorit. Moni-

ammatillinen yhteistyötä tehdään jo nyt monien erityisoppilaiden koulunkäynnin tukemiseksi (Martikainen 2002), mutta varhaiskasvatuksen kokemusten perusteella, ko. toiminta tulisi laajentaa kaikkien perusopetuksen oppilaiden hyvinvoinnin tueksi (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002). Lisäksi opetussuunnitelmallisissa perusteissa tulisi sosialisaation ja koulun sivistystehtävän merkitystä entisestään korostaa tiedollisten tavoitteiden rinnalla.

Koulujen tehtävänä kasvun, tietojen ja taitojen opettaminen

Pardey (1991) ja Junkkari (2001) määrittelevät koulutuksen asiakkaiksi oppilaat (opiskelijat), heidän huoltajansa, seuraavan oppilaitoksen ja tulevaisuuden työnantajat. Koulutuksen järjestämisvelvoite perustuu perusopetuslain (628/1998) toiseen pykälään, jonka mukaan opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ja antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Perusopetuslain näkökulmasta koulutuksen ensisijaisia asiakkaita ovat siten oppilaat ja opetuksen järjestämisessä tulee huomioida heidän edellytyksensä ja tulevaisuuden tarpeensa.

Koulun tehtävän määrittelyssä korostuivat tietojen ja taitojen opettaminen ja oppiminen. Kuten aikaisemmin totesin, laadun yleisen määrittelyn yhteydessä haastateltavani puhuivat elämän laadusta ja laadukkaasta elämästä (vrt. luku 8.1). Koulujen laadun yhteydessä näkökulma oli muuttunut elämässä selviytymisen edellyttämien tietojen ja taitojen oppimiseksi laadukkaan elämän sijaan. Sama näkökulma painottui koulun tehtävän määrittelyissä. Ne opettajat, jotka korostivat oppilaiden tulevaisuudessa selviytymistä, korostivat myös oppilaiden kykyä soveltaa koulussa oppimaansa.

> *Miust semmonen koulu, joka tuottaa semmosia oppilaita, jotka pystyy selviytymään sitten jatkossa elämässä niillä opeilla, mitä koulu on jakanut, että eli osaa soveltaa nyt sitä tietoa tai sitä, mitä se vaan käytäntöön se selviytyy sit sillä. Miust on tärkeetä osaa soveltaa, et se ei ollu tämmöstä ulkoo pänttäämistä. ...Miun mielest laadukkaan koulun oppilaat osaa myös käyttäytyä hyvin elämässä, ett se ei oo pelkästään tietojen opettamista, vaan se on myös hyvien tapojen, joka tuntuu viime aikoina, ett se on unohtunu. Niitä opetetaan ja niitä siirretään elämän tilanteeseen todellakin.* (P7, lo, m)

Enemmistö opettajista tarkasteli koulun tehtävää lasten tiedollisten tavoitteiden saavuttamisen kautta. Hyvien käytöstapojen ja luontevan käytöksen oppiminen nähtiin osaksi koulussa annettavaa taitojen opetusta. Tiedollisten ja taidollisten tavoitteiden rinnalla opettajat pohtivat lasten kasvatusta ja kasvua. Koulujen sivistystehtävää (vrt. Korkeakoski 2002, 226-227) korosti vain yksi luokanopettaja painottaessaan avoimesti ihmiseksi kasvattamista tietojen opettamisen sijaan:

> *Miun mielestä tämmönen kasvattaminen ja ihmiseks kasvattaminen ja kehittäminen, niin se olis se koulun ykköspäämäärä ja se ykköslaadun tae. Kaikki, mie en kyllä arvosta tätä tietoa lähimainkaan niin korkeelle, että tietysti nää välineaineet sanotaan matematiikka, äidinkieli, jotka on sitt välineet kaikeen muuhun tai moneen muuhun, niin on määrätyllä tavalla sitt tärkeitä, ett ne pitäis yrittää hoitaa oikeen kunnolla. Mutt sanotaan sitt tämmöset historiat ja muut, jotka tiedot sitt pystyy, kun antaa oppilaille keinot käteen, niin hakemaan ne tiedot sitte muualtakii, kun siitä, että opettaja pänttää siellä päähän ja tätä kautta. Ett mitä vanhemmaks mie oon tullu, niin sitä enemmän mie oon kallistunu tälle kannalle, että tällein sen koulutyön pitäis painottuu. Mutt ehkä se on just tää koko yhteiskunta, joka on muuttunu sillä tavalla, ett se tavallaan näyttäs vaativan tätä, ett kouluss ees pitäs jotakin ihmissuhdetta rakentaa, ku ne tuntuu oleva hujanhajan pienillä ihmisillä jo alusta pitäen, ku tulevat kouluun.* (P8, lo, n)

Koulun laadukkuuden määrittelyn yhteydessä korostettiin koulun kyky vasta oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin (vrt. 8.1.2). Näissä määritelmissä painotettiin oppilaan kykyä oppia uusia asioita, ja laatua parantavana tekijänä mainittiin mm. mahdollisuus tukiopetukseen. Jos perusopetusta järjestettäisiin samoista lähtökohdista kuin asiakaslähtöisiä palveluorganisaatioita, oppilaat tulisi kohdata kokonaisvaltaisesti ja kunkin yksilön opetus järjestää hänen edellytystensä vaatimalla tavalla. Näin todetaan perusopetuksen järjestämisestä perusopetuslain kolmannessa pykälässä, mutta käytännössä tiedolliset ja taidolliset tavoitteet menevät usein sosiaalisten taitojen opettamisen edelle. Nykyinen perusopetuslainsäädäntö (628/1998) mahdollistaa myös koulujen profiloitumisen kasvatuksellisiin kysymyksiin. Jos koulut profiloituisivat tietotekniikan, liikunnan tai musiikin sijaan ihmisyyteen kasvuun, muodostuisi myös näitä arvoja kunnioittaville oppilaille ja hei-

dän huoltajilleen todellisia valinnanmahdollisuuksia koulupaikkansa suhteen.

Pseudo-asiakkuus perusopetuspalvelujen hankinnassa

Pseudo-asiakkuudella tarkoitetaan yksilön mahdollisuuksia valita jokin tuote tai palvelu (Lillrank 1998a). Koulutusalalla yhteiskunta ei asiantuntijana enää rajoittaisi yksilön valintoja vaan vastuu koulupaikan valinnasta olisi yksilöllä. Vain yksi luokanopettaja (P27) tarkasteli oppilasta ja hänen huoltajaansa myönteisessä sävyssä valintoja tekevinä asiakkaina, jotka voivat *vaihtaa koulun, jos sä haluut mennä semmoseen, missä on tärkeempii asioita sulle. Niin kun valinnan vaihtoehto* (P27, lo, n). Tämän opettajan mielestä koulujen ei tarvitse olla sisällöiltään yhtenäisiä. Muut vastaajat näkivät koulujen välisen kilpailun vaarantavan oppilaiden ja koulujen tasavertaisuutta suhteessa yhteiskuntaan eivätkä näin ollen hyväksyneet koulutukseen pseudo-asiakkuuksien muodostumista. Haastattelujen jälkeen voimaan tullut perusopetuslainsäädäntö (Perusopetuslaki 628/1998) sen jossain määrin mahdollistaa. Tosin viime aikoina Opetushallituksen selvityksissä on havaittu, että oppilaiden ja heidän huoltajiensa tekemät valinnat vaarantavat koulutuksellista tasa-arvoa ja edistävät joidenkin väestöryhmien syrjäytymisuhkaa (vrt. Kartovaara 2000, 37, 39; Jakku-Sihvonen 2002).

8.2.2 Asiakas-käsitteen soveltuminen perusopetuksen kouluihin

Stammisin (1996) mukaan asiakas on henkilö, joka hankkii tuotteen tai palvelun. Samoin asiakkuus voi muodostua prosessiketjuissa edellisen ja seuraavan prosessinomistajan välille. Yleensä asiakas hankkii tuotteen tai palvelun halujensa ja tarpeidensa perusteella ja maksaa siitä. Kun asiakkuus ymmärretään yksin maksavan asiakkaan näkökulmasta, peruskoulujen asiakkaan määrittely muodostuu hankalaksi. Perusopetuksen yhteydessä asiakkuutta tulee tarkastella suhteessa yhteiskuntaan, jolloin asiakkuus muodostuu viranomaisten ja kansalaisten välisistä toimeksiannoista. Koulutusalalla asiakkuus perustuu lapsen ja nuoren oikeuteen saada opetuspalveluja yhteiskunnalta (Pardey 1991; Wright 1997). Hautamäen (1995) mukaan kunnallinen palvelutuotanto muodostuu politiikan, hallinnon ja palvelutuotannon kol-

mikannasta. Perusopetukseen sovellettuna Hautamäen määritelmä tarkoittaisi, että poliitikot määrittelisivät koulutuksen tavoitteet, hallinto järjestäisi koulutuksen ja itse palvelutuotannossa määriteltäisiin koulujen asiakkaiden tarpeet. Vastaavasti Junkkarin mukaan koulutuspalvelujen tuotannossa toimivat koulutuksen järjestäjät, koulutuksen rahoittajat ja koulutuspalvelun käyttäjät (Junkkari 2001). Myös Morgan ja Everett (1990) ovat jaotelleet koulutuspalveluprosessin osapuolet neljään: käyttäjiin, toimeenpanijoihin, hallintoon ja päätöksentekijöihin. Toisen päätutkimusongelmani näkökulmasta on tarpeen tarkastella, miten päättäjät, viranomaiset ja luokanopettajat ymmärtävät perusopetuksen järjestämisessä asiakkuudella ja kenet he tunnistavat koulujen asiakkaiksi.

Koska asiakas-käsite oli 1990-luvulla varsin ristiriitainen koulujen yhteydessä (vrt. Syrjäläinen 1997), lähestyin asiakkuuden määrittelyn problematiikkaa terminologian määrittelyn kautta. Selvitin aluksi kohderyhmäni käsityksiä asiakas-käsitteen soveltumisesta kouluihin. Luokanopettajien suhtautuminen käsitteeseen oli pääsääntöisesti kielteistä (taulukko 11). Opettajat korostivat, että heidän suhteensa oppilaisiin on *ihmissuhde, se työsuhde* (P8, lo, n), jota ei voi siten nimittää asiakassuhteeksi.

TAULUKKO 11. Suhtautumien asiakas-käsitteeseen

	Käyttää käsitettä	Epävarma tai ei osaa sanoa	Kielteinen suhtautuminen
Luokanopettajat (n = 20)	6	5	9
Virkamiehet (n = 2)	1		1
Koulutuslautakunnan jäsenet (n = 11)	1	3	7
	8	8	17

Asiakkuus ymmärrettiin osaksi liike-elämän lainalaisuuksia, jotka ovat vieraita koulutusalalle. Perinteisessä liiketaloudellisessa merkityksessään asiakas on palvelun tai tuotteen hankkiva henkilö, joka ostaessaan palvelun päättää, mitä haluaa (vrt. asiakas on aina oikeassa). Opettajat ymmärsivät asiakkuuden muodostuvan ostotilanteesta, jossa henkilö ostaa tuotteita tai palveluja rahaa vastaan. Tämä vääristi opettajien näkemyksiä siten, että opettajat antoivat koulujen asiakkaista esimerkkejä, joiden mukaan oppilaat päättäisivät opetuspalveluista, vaikka

eivät hanki tai maksa sitä itse (vrt. maksaja päättää, ei myyjä*). Mie en haluais, ett se menee siihen, että 'hyvää päivää, saako tänään yhden tunnin opetusta matematiikassa, kiitos!'* totesi pitkään luokanopettajana työskennellyt mies (P33). Luokanopettajien asiakas-käsitteen ymmärtämisessä korostui palvelun käyttäjän päätösvalta palvelun hankinnasta. Opettajien kielteinen suhtautuminen viittaa myös siihen, että opettajat ovat taipuvaisia ylläpitämään yhteiskunnassa koulutuksen toimeksisaajan roolia asiakaslähtöisyyden sijaan.

Toisesta näkökulmasta tarkasteltuna luokanopettajien voidaan katsoa suhtautuvan erittäin kielteisesti koulutuksen kustannustehokkaaseen järjestämiseen. Jälleen kerran palaan taloudellisten resurssien ja koulutuksen järjestämiseen liittyvään problematiikkaan. Miksi osan opettajista tuntuu olevan vaikea hyväksyä keskustelua koulutuksen kustannuksista? Heidän näkemyksensä mukaan taloustieteen teoriat ja termit eivät kosketa heidän opetustyötänsä eikä koulutusalaa.

> *Ei! Miusta se on naurettavaa! Ne ei oo meille mitään asiakkaita, joita - siis siinä merkityksessä. Meillä yritetään nyt muuntaa kieltä, sen semantiikka on eri ja siihen liittyy joku maksullinen palvelu, miun mielestä aina. Ja miun mielestä se asiakas-sana on jotenkin niin karskin kova. ...Kyll mä on tietenkin sitä mieltä, ett palvellaanhan me ympäröivää yhteiskuntaa, että se ei suinkaan sulje pois hyvää palvelua ja tasokkuutta ja laatua. Mutta miusta se tekee... miusta se on keski-ikästen talousmiesten keksimä termi, niiden joilla ei oo mitään muuta mielessä, ku se, että ihmisen pitää olla joku taloudelle tuottava yksikkö ja muuten se on vaan joku kuluerä.* (P5, lo, n)

Vastaavanlaiseen liike-elämän terminologian välttämiseen koulutuksen yhteydessä on päätynyt myös Syrjäläinen (1997) tutkimuksessaan laatuajattelun soveltumisesta kouluihin. Syrjäläisen mukaan laatujohtaminen koettiin uhkaavaksi, sillä sen pelättiin tuovan kouluihin mukanaan liike-elämän arvot, käsitteistön, koulujen välisen kilpailun ja ulkopuolisen arvioinnin.

Aineistossani (n = 33) vain kolme opettajaa hyväksyi varauksettomasti asiakas-käsitteen koulutukseen. Osa opettajista myönsi, että termi on tullut viime vuosina myös kouluihin, *mutta kyllähän se vähän ainakin on semmonen vitsin aihe* (P31, lo, m).

> *Se on semmonen termi, jota nyt käyttää psykologit ja tämmöset (naurahtaa). Asiakas? No, kyllähän se tavallaan on tietysti asi-*

> *akas, siin ei tietysti oo yksittäiselle asiakkaalle hirveesti aikaa. Mutt ehkä erityiskoulussa oppilaat on enemmän asiakkaita, kun siellä tehään sitte henkilökohtasia opetussuunnitelmia, että kyllähän siitä, täällä ne asiakkaat kärsii silleen, ett ei aika riitä, jos on kolkyt oppilastakii luokassa. Mutta kyllä tietyst opettaja yrittää siihen, että se näkis jokaisen omana persoonana. Ett siinä mielessä asiakkaita.* (P16, lo, m)

Asiakkuus liitettiin henkilökohtaiseen palveluun (vrt. Winch 1996). Edellä luokanopettaja katsoi, että erityisoppilaat saavat henkilökohtaisempaa palvelua kuin yleisopetuksen oppilaat, sillä erityisopetuksessa oppilaalle laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Perustuuko tämän kaltainen asiakkuuden aitouden ”arvuuttelu” näkemykseen, jonka mukaan asiakkuuden laatu on suhteessa käytettyyn aikaan, resursseihin tai oppilaan itseohjautuvuuskykyyn? Joidenkin tutkimuksien (Weaver 1992; Davies & Ellison 1995) mukaan oppilaan asema koulussa on enemmän kuin mitä liike-elämässä asiakkaalla ymmärretään. Tällöinkään oppilaan asiakkuuden laatu ei muodostu suhteessa käytettyyn aikaan tai resursseihin vaan asiakkuuden rinnalla oppilaat ovat koulun työntekijöitä.

Poliittis-hallinnollisten toimijoiden näkemykset asiakas-käsitteestä

Virkamiesten näkemykset asiakas-käsitteen käyttämisestä jakaantuivat kahtia. Toisen viranhaltijan mukaan asiakas-termi on käyttökelpoinen myös koulujen yhteydessä ja toisen suhtautuminen oli kielteinen: *...aikonaan koulusta puhuttiin ja sitten tulosyksiköstä. Se on miusta ihan höpö höpö. Koulu on koulu ja piste.* (P21, vm, m.)

Koulutuslautakunnan jäsenet edustavat kuntaorganisaatiossa selkeimmin koulutuspalveluiden hankkijoita (Morgan & Everett 1990). Luottamushenkilöt tekevät koulutuksen rahoitusta koskevat päätökset ja asettavat toiminnalle tavoitteet (Junkkari 2001). Palveluiden hankkijoina heidän tulisi määritellä, minkälaista koulutuspalvelua he haluavat järjestettävän oppivelvollisille lapsille, perusopetuksen ensisijaisille asiakkaille. Koulutuslautakunnan jäsenten näkemys asiakas-käsitteestä oli kielteinen. Jotkut lautakunnan jäsenet eivät ymmärtäneet, mitä asiakkaalla tarkoitettiin. Asiakkaista ei katsottu voitavan puhua *vakavassa merkityksessä* vaan *lainausmerkeissä* sillä yritysmaailmassa *asiakas on ns. aina oikeassa ja asiakkaan hyväks pyritään tekemään siinä*

suhteessa, että asiakas voi määrätä (P3, ltk, n). Erään koulutuslautakunnan jäsenen mielestä *voihan sitä kaikkii nimiä käyttää* sillä *miusta se on ihan sama mikskä sitä kutsutaan, koska eihän sitä muuta sitä, mikä se on todellisuudess, kuitenkaan.* (P28, ltk, n). Oppilas on edelleen oppilas vaikka asiakkaaksi kutsuttaisiin.

Voin yhtyä edellä mainitun lautakunnan jäsenen näkemykseen, että asiakkuus on kiinni suhtautumisesta, ei nimikkeestä. Toisaalta omasta kokemuksestani voin todeta, että *tietyst se voi ehkä heijjastaa* (P28, ltk, n), mitä käsitettä käyttää. Ajatellessani hallintovirkamiehenä oppilaita ja heidän huoltajiansa asiakkaina, suhtaudun päätöksenteossa heihin toisella tavalla kuin jos päätöksenteossa miellän itseni koulutuksen järjestämisen toimeksisaaneen organisaation edustajaksi. Tällöin tulee helposti omaksuttua viranomaisen rooli: viranomainen tietää kuntalaisia paremmin, miten koulutus tulee järjestää ja mitä koulussa tulee oppia. Asiakkuus tulisi koulujen yhteydessä ymmärtää teoreettisena yläkäsitteenä, joka pitää sisällään liike-elämän maksavia asiakkaita muistuttavat asiakassuhteet, mutta myös hyvinvointipalvelujen ”alamais”-asiakkaat, toimeksiantajat ja valintoja suorittavat pseudoasiakkaat (vrt. Lillrank 1998a). Näkisin, että asiakasta ja asiakkuutta tulisi koulutuksen yhteydessä tarkastella koulutuksen funktion ja lasten tulevaisuuden tarpeiden näkökulmasta. Tällöin asiakkuus ei muodostu asiakaslähtöisyydestä (vrt. asiakas maksaa ja määrää, mitä haluaa) vaan asiakaskeskeisyydestä (vrt. minkälaista opetusta tämä lapsi tarvitsee, jotta hän selviytyy tulevaisuudessa?)

8.2.3 Perusopetuksen asiakkaiden määritteleminen

Aikaisimmissa tutkimuksissa koulutuksen asiakkaat on jaoteltu ensisijaisiin ja toissijaisiin sen mukaan, miten välittömästi asianomainen hyötyy saamastaan koulutuksesta (Pardey 1991). Yleisimmin koulujen asiakkaiksi ymmärretään ensisijaisesti oppilaat. Nuorimpien koululaisten yhteydessä lasten huoltajat valintoja tekevinä aikuisina ovat myös koulujen asiakkaita. Mitä pidemmälle koulutusjärjestelmässä edetään, sitä laajemmaksi muodostuu koulutuspalveluiden asiakaskunta. Perusopetuksen toissijaisen asiakkuuden muodostavat oppilaan valitsemat jatko-opintojen oppilaitokset ja tulevaisuuden työnantajat. (Pardey 1991; Junkkari 2001.) Laajimmillaan koulutuksen asiakkuuden katsotaan ulottuvan palvelun hankkijoihin eli poliittisiin päätöksentekijöihin veron-

maksajien edustajina tai koko yhteiskuntaan (Wright 1997, Lillrank 1998a). Yhteiskunta sijoitetaan määrittelijän maailmankatsomuksen mukaisesti joko ensisijaiseksi tai toissijaiseksi asiakkaaksi.

Aikaisemmissa tutkimuksissa muun muassa Davies ja Ellison (1995) ovat määritelleet asiakkuuksia koulujen ja yhteiskunnan muodostamien verkostojen kautta. Hyödynsin Davisin ja Ellisonin verkostoajattelua selvittäessäni haastateltavieni näkemyksiä koulujen asiakkaista. Jos haastateltavani oli ilmaissut, että ei hyväksynyt asiakas-käsitettä perusopetuksen yhteydessä, pyysin häntä nimeämään koulujen asiakkaiden sijasta ne tahot, jotka kuuluvat koulun muodostamaan verkostoon. Asiakasajatteluun tai verkostoajatteluun perustuvissa vastauksissa ei ollut sanottavammin eroja. Ennemminkin näkisin asiakkuuden määrittelyn laajuuden olleen yhteydessä haastateltavan yhteiskuntakäsitykseen ja maailmankatsomukseen.

Luokanopettajien, koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten esittämissä koulujen asiakkaiden määrittelyissä ei ollut merkittäviä eroavuuksia. Vain muutamaa poikkeusta lukuunottamatta koulujen ensisijaisena asiakkaana nähtiin oppilas ja sitä selitettiin käyttäjän näkökulmalla. Tavallisimmin asiakkuuden pohdinta laajeni lapsen huoltajiin, jotka nähtiin alaikäisten lasten puolesta oppiaine- tai kouluvalintoja tekevinä aikuisina (vrt. Pardey 1991).

> *Koulun asiakkaat mie ainakin miellän nää kolmeen ryhmään. Nää oppilaathan on asiakkaita ja näitten oppilaitten huoltajat on yks kohderyhmä ja tietysti sitten yhteiskunnan muut tämmöset, jotka oottaa koululta palveluja, niin peruskoulun alaasteen jälkeen tietysti joku asiakasryhmä on yläasteet ja nämä keskiasteen koulut, muut, joihin me toimitetaan sitten nää omat asiakkaat jatkohoitoon. Että yhteiskunta kokonaisuudessaan, niin kai ne sitten aikuisenakin edellyttää, että jonkinlaisia tuloksia, jotain laatua täällä on sitten kehitetty.* (P22, r, m)

> *Oppilas tietysti jos oikein pitkälle mennään, mutta kyllä myöskin huoltaja. Sillä kahella tasolla nyt lähinnä, oppilas ja huoltaja. ... jos sitä lähetään miettimään, niin voihan sitä ajatella, ett periaatteessa kaikki kuntalaiset, veronmaksajat tai yhteiskunta kokonaisuudessaankin, jos ajatellaan oikeen laajassa mielessä.... jos tietysti puhutaan yksittäisestä koulusta, niin sillon tietysti se ehkä rajautuu näihin siinä lähiyhteisössä asuviin.* (P17, vm, n)

Selkeän poikkeuksen asiakkuuden määrittelyyn toivat luokanopettajat ja rehtori koulusta, jossa toimi joitain erikoistuneita luokkia. Ensisijaisten asiakkaiden lisäksi haastatteluissa nousi voimakkaasti koulun yhteistyötahojen merkitys koululle myös koulun asiakkaina.

> *RO: Eli yritykset asiakkaina?*
> *P32: Joo, yritykset ja yhteisöt. Kyll se koko tään yhteiskunta täss on, ett siis meillä, jos aattelee tän koulun näit erikoisluokkien kautta, niin onhan se meill on musiikkiluokilla on omat asiakkaansa. Ja siinä saa kai aika monenlaista... talouselämän kanssa ollaan entistä enemmän tekemisissä. Se aika, jolloin koulussa ei tämmösistä asioista voinu puhua, se on kyll tänä päivänä ollutta ja mennyttä.* (P32, r, m)

Esittämäni sitaatti kuvastaa, että Suomesta löytyy kouluja, joissa koulu toimiessaan yhteistyösuhteissa yrityksiin ja ympäröivään yhteiskuntaan, ei ole vain saajana. Koulun henkilökunta arveli, että koulu voi vastavuoroisesti antaa koulutyön ohessa hyvin paljon yhteistyötaholle omasta osaamisestaan ja toiminnasta.

8.2.4 Yhteenveto koulujen asiakkuudesta

Laatuajattelussa keskeisellä sijalla on toiminnan kehittäminen asiakkaan tarpeita vastaavaksi. Tuloksellinen toiminta edellyttää, että toimintojen kohteena olevat asiakkaat ja heidän tarpeensa tunnistetaan. (mm. Lecklin 1997). Koulutusalalla asiakas-käsitettä on vierastettu sen liiketaloudellisen alkuperän takia (Syrjäläinen 1997). Myös tämän tutkimuksen aineistossa suhtauduttiin pääsääntöisesti kielteisesti asiakaskäsitteen käyttöön perusopetuksen oppilaiden yhteydessä. Koulutuksen järjestämisen traditio perustuu viranomais-alamais-suhteeseen, jossa yhteiskunta viranomaisineen on tiennyt kansalaisia paremmin, mitä, miksi ja miten kansalaisten tulisi oppia. Traditio on valitettavasti edelleen voimissaan eikä edes kunnallisen itsehallinnon korostamisella ole voitu vaikuttaa siihen, että koulut pystyisivät nopeasti muuttumaan yksiköiksi, jotka onnistuisivat vastaamaan tulevaisuuden tai edes tämän hetken tarpeisiin. Tuloksistani voi tulkita, että koulutuksessa halutaan pitää kiinni aikaisemmasta ja ylläpitää koulujen järjestämisessä viranomais-alamais-asetelmaa.

Valtiovalta on säätänyt uusista opetuksen tavoitteista, arviointivel-

voitteesta ja asettanut tuloksellisuus- ja laatuvaateita koulutuksen järjestäjille. Toisaalta muutokselle ei ole luotu todellisia edellytyksiä. On vaarana, että näin käy myös asiakaskeskeisyyden kanssa koulutuspalveluissa. Ensisijaisena esteenä viranomais-alamais -suhteen muuttamiselle on riittämätön opettajien täydennyskoulutus. Käytännössä taloudellisesti lähes mahdoton vaatimus edellyttäisi, että kaikki Suomen opettajat osallistuisivat koulujen kehittämistä ja asiakkuutta koskevaan täydennyskoulutukseen. Vasta sen jälkeen kouluja voitaisiin kehittää siten, että ne pystyisivät vastaamaan yksilöiden tarpeisiin. (vrt. Luukkainen 2000.) Näkemykseni mukaan nykyinen koululaitos ei muodosta tältä osin toimivaa järjestelmää.

Koulutussektorin perinteiset rakenteet ylläpitävät rajoitettuja vuorovaikutustilanteita opettajien ja oppilaiden välillä. Opettajilla tulisi olla mahdollisuuksia aitoihin vuorovaikutustilainteisiin jokaisen oppilaan kanssa, sillä opettajan ja oppilaiden välisen vuorovaikutuksen lisääntyminen korreloi koulujen tuloksellisuuden kanssa (Byrnes & Cornesky 1994). Oppilaan näkökulmasta massamuotoinen opetus vaihtuisi yksilöllisempään ja itsenäisempään työotteeseen. Lisäksi perheiden ja koulun kasvatustyötä tukemaan tarvitaan perhetyöntekijöitä ja koulukuraattoreita, jotta lapsen kokonaisvaltaisiin tarpeisiin voidaan vastata. Käytännössä yksittäisen opettajan työnkuvaa tulisi muuttaa siten, että yksinään työskentelyn sijaan käytettäisiin sosiaalisempia työmuotoja, kuten pari- tai tiimityöskentelyä. Yhteistyön merkitys nousi esille aineistossani.

Asiakaskeskeisyyden esteeksi nähtiin suuret luokat, ääritapauksena vuoden 1997 aineistossa 37 oppilaan kuvataiteen ryhmä. Luokkakokojen pieneneminen ja lisätilojen rakentaminen lisäisivät asiakaskeskeisyyttä, mutta samalla myös yhteiskunnan koulutusmenoja. Yhteiskunnan arvomaailman säilyessä ennallaan koulutukseen ei ole ohjattu riittäviä resursseja tai annettu aitoja mahdollisuuksia siirtyä järjestämään koulutusta oppilaskeskeisesti.

Virkamiesjohdon näkemys koulutuspalvelujen kehittämisestä asiakaskeskeisesti

Tutkimuksessani virkamiesjohtoa edustivat kohdekuntani koulutoimenjohtaja, opetuspäällikkö ja koulujen rehtorit. Juutisen (1994) mukaan kunnallisen viranhaltijan asema kunnallisessa päätöksenteossa muodostuu päättäjän, työntekijän, hallintovirkailijan ja asiantunti-

jan rooleista. Heinonen (1999) on jakanut kunnallisen yksikön tuotantoprosessissa tuotannosta vastaavat viranhaltijat virkamiesjohtoon sekä virkamiehiin ja työntekijöihin. Tämän jaon mukaan virkamiesjohdon tehtäviin kuuluu tuotteiden ja palveluiden kehittäminen.

Johtavat viranhaltijat ovat koulutuksen asiantuntijoita ja heidän tietonsa ja ymmärryksensä koulujen laadukkuudesta on keskeisessä asemassa päätettäessä kunnassa aloitettavista kehittämishankkeista. Perusopetuslain (1998) mukaan arvioinnin tulee toimia kehittämisen välineenä, ja virkamiesjohdon kyky hyödyntää arvioinnin tuloksia on merkittävää toimintojen muuttumiselle. Koulutuslautakunnan valmistelijoina ja esittelijöinä heillä on valtaa säädellä koulutuksen päätöksenteon kohteita ja kulkua (vrt. Juutinen 1994). Siten käytännössä johtavilla viranhaltijoilla on toimeenpanovalta ja -vastuu koulujen laadun kehittämisestä.

Postmodernissa yhteiskunnassa myös hyvinvointipalveluja odotetaan järjestettävän asiakaslähtöisesti (vrt. Hakamäki & Majoinen 1992; Hautamäki 1995; Junkkari 2001). Kuntien palvelujen uudelleenjärjestelyistä on käyty keskustelua koko viime vuosikymmenen ajan ja esitetty muun muassa koulujen markkinoiden vapauttamista. Virkamiesjohdon toiminta sijoittuu asiakkaiden tarpeiden ja tuotannon muodostamaan sektoriin. Koulutoimenjohtaja kertoi vuonna 1997, että kohdekuntani oli lähtenyt mukaan systemaattiseen laadunhallintaan. Hän katsoi koulun sisäisen toiminnan kehittämisvastuun olevan opettajilla ja koulun rehtorilla. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna on tärkeää, että kaikki koulutuksen järjestämisen eri osapuolet jakavat yhteisen näkemyksen koulujen asiakkaista ja asiakkaiden tarpeista. Vuonna 2001 koulutoimenjohtaja tiivistetysti määritteli koulujen vastuun laadusta siten, että opettajien tehtävänä oli tukea lasten oppimista ja rehtoreiden tehtävänä on tukea opettajia kasvatus- ja opetustehtävissään. Koulutuslautakunnan tehtäväksi koulutoimenjohtaja näki riittävien resurssien turvaamisen.

8.3 Koulujen laadun arvioinnin toteuttaminen

Arviointitiedosta on muodostumassa koulutuksessa keskeisin ohjausmekanismi. Lander ja Ekholm (2000) esittävät, että Pohjoismaissa arviointikäytänteet ovat muodostuneet tyydyttämään enemmän päättäjien kontrollin ja vaikuttamisen tarpeita kuin koulujen kehittämistä.

Arvioinnilla tarkoitetaan arvon ja ansion määrittelyä asialle, tuotteelle ja palvelulle sekä ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamisen mittaamista (Fink 1995; Stenval 1996; Sivistysvaliokunta 1998; Robson 2001). Arviointi liittyy siten toiminnan tai palvelun menneisyyden arvottamiseen.

Perusopetuslain (628/1998) mukaan koulutuksen järjestäjän tulee suorittaa arviointia järjestämästään koulutuksesta ja oppilaitoksen itsearviointia omasta toiminnastaan. Molempien arviointitapojen tulee toimia kehittämisen välineenä. Myös kuntalaissa (365/1995) velvoitetaan kunnan tarkastuslautakunta arvioimaan kunnanvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunnan suorittamalla arvioinnilla on kunnan toimintaa ohjaava merkitys, ja arvioinnin vaikutusten tulisi näkyä kunnan rahanjaossa.

8.3.1 Arvioinnin ymmärtäminen ja tarkoitus perusopetuksen yhteydessä

Suoritin tutkimukseni empiirisen pääosuuden ensimmäiset haastattelut keväällä 1997, jolloin uusi kuntalaki oli ollut voimassa reilun vuoden ja uutta koululainsäädäntöä valmisteltiin. Aineistoni perusteella voi todeta, että koulujen arviointitradition murroskohdassa virkamiehillä oli eniten tietoa arvioinnin eri funktioista koulutuksessa. Virkamiehet katsoivat arvioinnin soveltuvan välineeksi *työskentelyyn, kehittämiseen, opetuksen kehittämiseen, eteenpäin menoon* (P17, vm, n) ja koulun kehittämiseen (vrt. Perusopetuslain 628/1998, viidennen luvun 21§): *ei se oo kyttäämistä, mutta oman työn auttamista* (P21, vm, m). Sen sijaan virkamiehet eivät liittäneet arviointia kunnan strategiseen johtamiseen, kuten vuoden 1995 kuntalainsäädäntö olisi edellyttänyt.

Koulutuslautakunnan jäsenten näkemykset arvioinnin tarkoituksesta jakaantuivat useampaan näkökulmaan. Arviointi nähtiin kehittämisen välineenä, mutta myös keinona saada lautakuntaan tietoa koulujen toiminnasta (vrt. Lander & Ekholm 2000). Heinosen (1999) esittämässä kunnallisen tuotantoyksikön toimintamallissa juuri luottamushenkilöille on annettu tuotteiden ja palveluiden määrittelemistehtävä ja poliittiselle johdolle arviointitehtävä; toisin sanoen kunnan poliittis-hallinnolliset toimielimet ja viranhaltijat vastaavat palvelutuotannon valvonnasta ja ohjauksesta (Hautamäki 1995; Heinonen 1999;

Majoinen 2001). Arviointi nähtiin koulujen laadun ja kehittymisen välineeksi. Osa lautakunnan jäsenistä mielsi lapset ja heidän vanhempansa koulujen asiakkaiksi, joilla on oikeus saada tietoa koulun laadusta, *et millä tavalla sitä koulua viedään eteenpäin, minkälaisia tuloksia siellä saadaan* (P4, ltk, m). Myös koulutuslautakunnan jäsenten odotettiin saavan arvioinnin avulla tietoa päätöksenteon tueksi.

Vaikka arviointi ensisijaisesti liitettiin hyvien oppimistulosten arviointiin, toivat koulutuslautakunnan jäsenet keskusteluun arvioinnin yhteiskunnallisemman tarkoituksen. Arviointi nähtiin välineenä oman koulun, alueen tai paikkakunnan hyvinvoinnin kehittämiseksi. Arvioinnillahan on lakiin perustuva tehtävä tuottaa tietoa kansallista päätöksentekoa varten (Perusopetuslaki 628/1998). Arvioinnin oletettiin vaikuttavan yhteiskuntaan siten, että sen avulla voidaan estää yhteiskunnan tai sen yksittäisen toimintayksikön *paikoilleen jämähtäminen* (P12, lo, n).

> *Varmaan kaikkein suurin tekijä tänä päivänä on se, että me ollaan niin nopeesti muuttuvassa maailmassa ja se ... voi olla myös jonkinlainen uhkakuva koulutusjärjestelmälle... Kun puhutaan kunnallisesta päätöksenteosta, niin se luottamustoiminnan ja virkamiestoiminnan kiinteämpi verkosto pitää luoda ... ja sitä kautta ennen kaikkea siihen arvostukseen, koska ihmisten arvostus koulutoimintaa kohtaa pitäs saada lisääntyyn. ... Koska yhteiskunnan tilanne saattaa hypätä niin pienellä aikavälillä, meillä ei välttämättä koko kansa pysy mukana ja jos sillon tällästä nopeeta arviointia voijjaan kehittää jo koulumaailman kautta.* (P23, ltk, m)

Suonperän (1996) ja Helakorven (2001) mukaan arvioinnilla on kaksi keskeistä tehtävää: koulun sisäisen tiedon tuottaminen sen kehittämistä varten ja tiedon tuottaminen koulun ulkopuolelle sitä koskevaa päätöksentekoa ja resursointia varten. Samat tehtävät annettiin koulutuksen järjestäjälle perusopetuslaissa (1998). Aineistoni perusteella koulutuslautakunnan jäsenet tarkastelivat arviointia molemmista näkökulmista. Luokanopettajat sen sijaan näkivät arvioinnin tarkoituksen muodostuvan lähes kokonaan sisäisen eli implisiittisen tiedon tuottamisesta (vrt. Kurkela & Tawaststjerna 1999). He katsoivat tarvitsevansa tietoa, jotta erityisesti opettajat *pystyis kehittämään ajan hengessä itteensä* tai *persoonaansa* ja *vaihtaan opetustyyliään, ettei samalla tavalla aina opettais* (P12,lo, n). Muissakin yhteyksissä korostu-

nut opettajien individualismi tuli arvioinnin tarkoituksen yhteydessä esiin, sillä harvat opettajat tarkastelivat arviointia organisaation työvälineenä. Oman työn arvioinnin merkitys myönnettiin, mutta lieneekö syynä aiemmin todettu opettajan työn laaja-alaistuminen, sillä arviointiin ei haluttu käyttää aikaa. Ilman *arviointia ei tuu laatukaan. Ne liittyy käsikädessä toisiinsa. Siit laadusta ei saa tulla kuitenkaan se elämän tärkein asia* (P7, lo, m). Voi olla, että arviointiin liittyi pelkoja, joita ei haluttu tunnustaa ja siksi arviointia vähäteltiin.

Koululaitoksella on pitkät perinteet kontrolloivan arvioinnin suorittamisesta. Arvioinnin kohteena ovat käytännössä olleet koulujen yksilöt sekä oppilaat ja opettajat. Arvioinnilla on mitattu yksilöiden suoriutumiskykyä (vrt. Heinonen 2001). Aineistossani arviointiin liitettiin edelleen kontrollointi, vaikka koulutarkastajajärjestelmä oli lakkautettu haastatteluhetkeä useita vuosia aikaisemmin. Opettajat, joiden vastauksista kuvastui heikko ammatillinen itsetunto, vierastivat ulkoista arviointia muita enemmän. *Ei tuntuisi kivalta, jos olisi ulkopuolinen tarkastaja* (P6, lo, n).

Joidenkin opettajien käsitteistöön ei kuulunut sana arviointi, vaan se ymmärrettiin arvostelun synonyymina. Eräs naisluokanopettaja (P6) pohti, menivätkö tarkastajien laatimat raportit ja opettajien itsearviointiraportit kouluvirastoon, jossa sitten valvottaisiin yksittäisen opettajan toimintaa. Landerin ja Ekholmin (2000) mukaan Skandinaviassa arviointi kohdistuu opettajiin epäsuorasti koulujen kautta. Luokanopettajat kokivat oman opetustyönsä hyvin autonomisena, johon ei kuulunut ulkopuolinen ohjaus tai työn laadukkuuden arviointi. Tämä on tyypillistä yksilöille asiantuntijaorganisaatioissa (Salo & Kuittinen 1998). Ulkopuolista arviointia pidettiin jopa ammatillisesti loukkaavana. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna on ymmärrettävää, että opettajat pitivät työnsä ulkopuolista arviointia vastenmielisenä. Aikaisemmissa tutkimuksissa mm. Honkala (1997) sekä Salo ja Kuittinen (1998) ovat todenneet opettajan työn olevan hyvin itsenäistä. Honkalan mukaan opettajat kokevat olevansa vapaita taiteilijoita, joille opetustyö merkitsee itseilmaisullisten tarpeitten tyydyttämistä. Husu (2002) kiistää osan tästä itseilmaisun vapaudesta toteamalla, että argumentoinnin tulee olla ammatillista, eikä henkilökohtaisiin mieltymyksiin ja mielipiteisiin ole opettajan toiminnassa sijaa.

Husun (2002) mukaan koulujen toimintamallina on vahva opettajan autonomia, joka perustuu opettajan itsenäisen toiminnan kunnioittamiseen. Lander ja Ekholm (2000) arvioivat, että opettajien auto-

nomista opetuksen asiantuntijan asemaa pyritään murtamaan arvioinnin avulla. Huoltajille ja oppilaille suunnatut mielipidekyselyt lisäävät vanhempien vaikutusta päivittäiseen ”koulunpitoon”. Tarkastelen seuraavassa alaluvussa koulujen arvioinnin toteuttamista. Aineistossani nousi yhdeksi keskeiseksi arviointitavan esimerkiksi koulujen suorittamat kyselyt huoltajille. Erona muihin Pohjoismaihin Suomessa kansallinen tai paikallinen kouluhallinto ei ole määrännyt kouluja keräämään tietoa huoltajilta vaan aloite on tullut opettajilta ja kouluilta itseltään.

Opetushallitus (Korkeakoski, Hannén, Lamminranta, Niemi, Pernu & Uurto 2001) on viime vuosina pyrkinyt selvittämään, miten koulujen laadukkuutta voidaan arvioida opetuksen ja oppimisen kautta. Koulujen laadukkuutta tarkastellaan myös tuloksellisuuden ominaisuuksien taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta (Opetushallitus 1995). Kansallisessa koulutuspolitiikassa koulujen laadun arvioimista ei enää kyseenalaisteta; sen sijaan kiivaan keskustelun kohteena ovat nykyisin arvioinnin kohteet ja keinot. Nähtäväksi myös jää, miten suomalaisten lasten hyvät tulokset Pisan osaamistutkimuksissa (Koulutuksen tutkimuslaitos & Opetushallitus 2001) tulevat vaikuttamaan arvioinnin suuntaamiseen.

8.3.2 Koulujen arvioinnin toteuttaminen

Selvitin koulujen laadun arvioinnin toteuttamista kysymällä, *voiko koulujen laatua arvioida* ja pyytämällä haastateltaviani selostamaan, *miten arviointi tapahtuu*. Aineistonkeruuni ajoittuivat ajankohtaan, jolloin suurin osa opetushenkilöstöstä oli ollut töissä jo koulutarkastajajärjestelmän aikana, mutta koulujen itsearviointikäytännöt eivät olleet vakiintuneet. Vastaukset vaihtelivat valtakunnallisten kokeiden merkityksen korostamisesta opettajien tulospalkkaukseen. Mitään yhtenäistä vakiintunutta linjausta koulujen itsearvioinnin kohteista tai toteuttamistavoista ei löytynyt.

Opettajien epävarmat vastaukset arvioinnin toteuttamisesta kuvastivat ennen kaikkea arviointia koskevan selkeän kansallisen ohjeistuksen puuttumista. Näkemykseni mukaan opettajat olivat vailla tarvitsemaansa teoreettista tietoa arvioinnista, jotta he olisivat voineet soveltaa sitä omaan työhönsä ja työyhteisönsä toimintaan. Useiden opettajien vastauksissa laadun arvioinnin toteuttaminen käytännössä sekä

kiellettiin että myönnettiin samassa vastauksessa. Epävarmuus ja tietämättömyys olivat luokanopettajien haastatteluissa voimakkaasti esillä, kuten seuraavassa sitaatissa: *Miten laitat mittaria sitten... No, periaatteessa ei voi, jos ihan tarkkoja o. Siis aatellaan, että, millä laadulla opetat, ett tota. Se on aika vaikeesti mitattavissa. Pitäs keksii, joku eksakti kohta, mikä... Ett se on aika laaja käsite.* (P10, lo, n). Vaikutti siltä, että arvioinnin kehittämisen vaarana olivat samat markkinoiden vääristymät, tuen puuttuminen, infrastruktuurin ja voimavarojen valjastamattomuus kuin opetussuunnitelmauudistuksen takkuamisessa 1990-luvulla (vrt. Norris ym. 1996).

Oppilaiden oppimisen arvioiminen

Luokanopettajista (n = 20) lähes kaikki (16) katsoivat, että koulujen laatua voidaan arviointia. Kahden opettajan kanta koulujen arviointiin jäi epäselväksi ja kaksi opettajaa otti kielteisen kannan arvioimiseen. Kaikki opettajat näkivät laadun arvioinnin olevan käytännössä hankalaa pääsääntöisesti kolmesta syystä, epäselvyydestä mitä, millä kriteereillä ja minkälaisilla mittareilla arvioidaan. Koulun laadun arviointia tarkasteltiin yleisesti oppilaiden oppimistulosten ja elämässä menestymisen kautta, mihin liitettiin oppilaiden henkisen kehittymisen mittaamiseen vaikeus. Aikaisempienkaan tutkimusten mukaan (mm. Uusitalo 1994) koulun laadulle ei voida antaa vain koulusaavutuksiin liittyviä ominaisuuksia, vaan sen kokeminen vaihtelee oppilaittain. Yhdelle oppilaalle koulun laadukkuus voi muodostua oppimistuloksista, toiselle opettajan läheisyydestä tai koulun ilmapiiristä.

Luokanopettajien mukaan koulussa saavutettujen henkisten ominaisuuksien arvioiminen on käytännössä mahdotonta, koska vaikuttavuuden arviointiin ei ole olemassa sopivia mittareita eikä elämässä menestymistä voida määritellä yksiselitteisesti. Koulujen tuotteet poikkeavat yritysten tuotteista inhimillisyytensä kautta. *Kun elämän henkisiä arvoja on vaikee mitata mun mielestä käytännössä, että mun mielestä se näkyy sitten käytännössä. Oikeestaan sen jälkeen, kun ne on lähteny täält ulos täältä talosta. Se on mun mielestä, se on vaikee asia, miten niitä mittaat.* (P 7, lo, m). Useimmat opettajat totesivat myös, että koulun vaikutukset näkyivät oppilaassa ja hänen elämässään vasta vuosien kuluttua, jolloin koulun vaikutusta olisi mahdotonta erotella muista tekijöistä ja siten arvioida koulun laadukkuutta. Ongelma on havaittu aikaisemmissa koulutuksen vaikuttavuus-tutkimuksissa (esim. Harvey

& Green 1993; Opetushallitus 1995). Käytännössä vaikuttavuuden pitkittäistutkimukset ovat hankalia ja kalliita toteuttaa. Koulutuksen vaikuttavuus-tutkimukset ovat lähellä elinkaaritutkimuksia, jollaisia on suoritettu esimerkiksi Jyväskylän yliopistossa.

Opettajilla näytti olevan käsitys, että jos jotakin suoritusta ei voida arvioida numeroin tai rahassa, niin silloin sitä ei voida arvioida objektiivisesti ollenkaan. Esimerkiksi eräs opettaja totesi, että *ei ole mitään semmosta mittaria jossakin eksaktissa tutkimuksessa, ett voitas ihan numerollisesti esimerkiks osottaa, että tää on kaheksikon koulu* (P9, lo, n). Useiden opettajien puheenvuoroissa korostettiin, että juuri kouluissa on paljon ominaisuuksia, joille ei voida antaa kuin aineetonta arvoa ja joita ei siten voida mitata. Opettajat katsoivat koulujen olevan yhteiskunnan erityistapauksia, joita tulisi kohdella eri tavoin kuin kunnan muita palveluyksikköjä.

> *Kun se mittaaminen on niin äärettömän hankalaa täll koulupuolella. Ainakin markoissa mitattuna. Että ainoa, mitä voidaan mitata, niin voidaan arvostella oppilaita ja tutkii, mitä ne on oppinu. Ett siihen kai se loppujen lopuksi jää sitten. Mutta kun se kaikki ei oo sitä numerolla mitattavaa. Ett kyllä voidaan ainakin yrittää. Ja kyllähän monet arvostelee ja arvioi koulua, että muullakin tavalla.* (P22, r, m)

Erityisen kielteisesti suhtauduttiin koulutuksen arvon muuttamiseen rahaksi. Joillekin opettajille tuntui riittävän, että koulusta suoritetaan subjektiivista arvostelua (P22) ilman pyrkimystä objektiivisuuteen. On ristiriitaista, että koulutuksen hankkijat ja veronmaksajat haluavat tietoa, onko koulutukseen sijoitetuille rahoille saatu vastinetta (vrt. Raivola 2000), mutta koulutuspalvelujen työntekijät eivät näitä saavutuksia halua mitattavaksi. Tässä suhteessa koulut poikkeavat yrityksistä. Liike-elämän puolella laatu nähdään yhtenä tärkeimpänä kilpailukyvyn ominaisuutena (vrt. Silén 1997) ja yritykselle on eduksi pystyä esittämään, että kaikki sen yksiköt ovat tuloksellisia (Lumijärvi 1990). Hyvinvointipalvelujen järjestäminen perustuu toisenlaisiin inhimillisiin lähtökohtiin ja julkiset palvelut lähes aina järjestetään ”tappiollisina”. Toistaiseksi Suomessa ei tehottomia, heikkolaatuisia tai tuloksettomia hyvinvointipalveluja ole lopetettu kannattamattomina.

Useat opettajat tarkastelivat koulun laadukkuuden arviointia yksilösuoritusten, oppilaiden oppimistulosten näkökulmasta, kuten seuraavasta esimerkistä ilmenee. Kysyessäni ”Missä määrin koulun laatua

on mahdollista mitata eli arvioida?" haastateltava rehtori tarkensi kysymystäni: *Siis koulun laatua, ei oppilaiden oppimista?* (P 22, r, m). Erityisen ongelmalliseksi arveltiin koulun marginaalitehtävien laadun arvioiminen. Marginaalitehtävillä tarkoitan kasvatuksellisia tavoitteita, joiden saavuttamiseksi tehdään poikkihallinnollista yhteistyötä esimerkiksi kunnan sosiaali- ja terveystoimen ja muiden vastaavanlaisten tahojen kanssa, jolloin koulun osuutta kokonaisprosessista on hankala erottaa.

> *...joskus tehään valtavasti työtä yhen ihmisen eteen, jotta saatas sen elämä tavallaan reilaan tai sen ympäristö semmoseks - lähinnä se useimmiten muista, kun niistä lapsista kiinni. Voihan sitä muista asioista, ett saatas ne semmoseks menemään, ett niil ois mahollisuus johonkin. Mutta tuota miten näitä sitten mittaat? Niit ei voi millään rasvamittarilla tökkii niin kun juustoo, koputtelee ja kääntelee. Jos se oisikin niin helppoo, ett lapset ois, sit pyörähtäs, mitattas, punnittas, vähän koputeltas ja katottas, ett mihin on menny. Mutt kun koulu ei koskaan - kun ne on tietyn määrän täällä eikä me olla ainuita vaikuttajii. Miust se ongelma tulee siinä, että miten sitten mitataan se.* (P30, r, m.)

Kokemukseni mukaan vuoden 1997 jälkeen on kouluihin perustettu aiempaa enemmän opettajan työtä tukevia koulun, terveydenhuollon ja mahdollisten muiden tahojen yhteistyöelimiä. Näissä oppilashuoltoryhmissä käsitellään oppilaan psyykkiseen, fyysiseen ja sosiaaliseen kasvuun liittyviä ongelmia (vrt. Tikkanen 2002.) Siten nykyisin edellä mainittujen marginaalisten kysymysten arvioimisen tulisi olla koulussa vuoden 1997 tilannetta helpompaa.

Osa opettajista nimesi keskeiseksi laadun mittariksi sen, miten oppilaat ovat menestyneet yläasteella. *Onko se saanut semmoset perusvalmiudet ja selviytymismallin?* (P9, lo, n) jo ala-asteella, että menestyminen 7. - 9. luokilla oli mahdollista? Koulujen toissijaiset asiakkuudet (Junkkari 2001) tulivat näin haastatteluissa kiertoilmaisun kautta esiin. Ala-asteen tehtävänä nähtiin luoda jokaiselle oppilaalle perusedellytykset selviytyä elämässään ja yläaste nähtiin seuraavana portaana kohti aikuisuutta. Miten *sitä voi mitata? Jollain mittarilla, en tiedä. Ootas.. se on varmaan mittarina on ne oppilaat, jotka täältä lähtee, että mitä niille on jääny täältä käteen.* (P2, lo, n.) Kohdekuntani ala- ja yläasteiden välille ei ollut kehitetty mitään systemaattista asiakaspalautejärjes-

telmää vuonna 1997 eikä vastaavanlaista järjestelmää myöskään mainittu vuoden 2001 haastatteluissa.

Asiakaspalautteen kerääminen

Liike-elämässä laadunhallinnassa keskeisellä sijalla on palvelun järjestäminen asiakaslähtöisesti (vrt. Martin 1993; Lau & Anderson). Tuotteen tai palveluprosessin ulkoinen laatu muodostuu tällöin asiakkaan tarpeiden tai toiveiden mukaiseksi ja sisäinen laadukkuus sen oikeellisuudesta (Tuominen ym. 2000). Jotta yritys menestyisi, se tarvitsee tietoa asiakkaan tarpeista ja kokemuksista esimerkiksi asiakaspalautteen kautta. Saatua palautetta hyödynnetään yrityksen kehittämisessä. (Järvelin ym. 1992.)

Koulutus on perinteisesti järjestetty viranomais-alamais-asetelmasta. Asiakkailta kerätty palaute ei ole ollut tarpeen, koska yhteiskunnassa koulutuksen järjestämisestä vastanneet tahot ovat ”tienneet oppilaita paremmin, mitä tulee opiskella ja miten” (Lillrank 1998a; Mäenpää 2002). Tulokseni osoittavat, että kouluissa ollaan vähitellen siirtymässä kohti asiakastietoisempaa aikakautta. Esimerkiksi muutama luokanopettaja kertoi koulussaan kerättävän palautetta oppilailta tai vanhemmilta laadun arvioimiseksi. Nämä opettajat (esim. P8 ja P12, eri kouluista) viittasivat puheissaan itsearviointiin, oman työn arvioimiseen ja oppilaiden vanhemmille suunnattuihin kyselyihin: *lähetettiin kaavakkeen, missä sitten oli määrätyt asiat esille koulun laatuun liittyen juuri tai tähän, miten lapsi kokee koulunkäynnin, ja vanhempi kokee koulun käynnin. Ja saatiin siitä sitte vastaukset ja saatiin palaute. Ett tällä tavallahan sitä sitt kyllä voi koulun sisällä ainakin mitata, ett saa vähän vinkkiä, ett mitä mieltä ne vanhemmat on.* (P8, lo, n). Luokanopettajat eivät haastatteluissaan selostaneet, oliko arvioinnin tuloksia hyödynnetty koulun kehittämisessä. Kyselyt ovat ominaista pohjoismaiselle arviointikulttuurille (Lander & Ekholm 2000).

Vaikka useissa kouluissa kerättiin palautetta koulun toiminnasta, luokanopettajien suhtautuminen sen keräämiseen oli kaksijakoista. Toisaalta palautetta kaivattiin, jotta tiedettäisiin, miten on omassa työssä onnistuttu. Toisaalta siihen suhtauduttiin edelleen kielteisesti. Vuoden 2001 aineisto poikkesi tässä suhteessa vuoden 1997 aineistosta. Ehkäpä useamman vuoden kokemukset palautteen keräämisestä olivat muuttaneet opettajien käsityksiä kielteisemmiksi.

Nyt on menny koulu semmoseks, että vanhemmat sieltä mel-

> *kein sanelee ja opettajan pitäs sitten hypätä kuin hiiri tyhjässä tynnyrissä jokasen puhelun jälkee, että miten. Ett vanhemmat on ottanut aktiivisesti kyllä myöskin osaa, mutt sitt toisaalta tulee just se hankaluus, että kun ne ottaa sen aina sen oman lapsensa kannalta vaan.* (P8, lo, n, 2001)

Vuoden 2001 haastatteluissa eräs luokanopettajista kertoi opetuksen järjestämisen muodostuneen aikaisempaa huomattavasti hankalammaksi sen jälkeen, kun kodin ja koulun yhteistyö ja asiakaspalautteen kerääminen lisääntyivät. Vanhemmat olivat alkaneet kokea, että he voivat "määrätä" koulun toiminnasta ja opetuksellisista tavoitteista (vrt. Lander & Ekholm 2000). Tämä vanhempien näkemys on ristiriitainen koulutuksen yhteiskunnallisen funktion kanssa, sillä koulutuspalvelujen perustana on massamuotoisten hyvinvointipalvelujen järjestäminen (Vuorinen 2000), ja yhden yksilön tarpeisiin vastaamisella on rajat.

Koulujen arvioinnin hankaluus

Toinen virkamiehistä totesi laadun arvioinnin toteuttamisesta, että *vaikeeta se on, jos se ois helppoo, niin se ois tehty jo aikasemmin.* (P17, vm, n). Virkamiesten mukaan arviointia toteutettiin esimerkiksi kerran vuodessa käydyissä tuloskeskusteluissa (P21, vm, m) ja vertailukuntien välillä tapahtuvana vertaisarviointina (benchmarking vertailu). Jälkimmäisen avulla pyritiin löytämään laadukkaita ratkaisuja, parantamaan laatua ja kustannustehokkuutta (P17, vm, n). Arviointia suoritettiin myös esikuvavertailuna.

Luokanopettajat tarkastelivat koulun laadun arviointia pääsääntöisesti oppimistulosten seurannan kautta. Opettajat eivät hyväksyneet koulujen keskinäistä vertailua oppimistulosten tai toiminnan arvioinnin perusteella. Toisaalta samanaikaisesti juuri Opetushallitus selvittää koulujen välisiä eroja tarkastelemalla tasa-arvon toteutumisen nimissä muun muassa oppimistulosten yhteyksiä demografisiin tekijöihin (Kuusela 2002). Perusopetuslain (Sivistysvaliokunta 1998) perusteissa todetaan, että arviointia suoritetaan koulun tai kunnan koulutuksen kehittämistä varten eikä eri arviointikohteita tulisi sijoittaa ns. ranking-listoihin. Opettajat katsoivat koulutuslautakunnan vaikuttavan päätöksillään yksittäisten koulujen toimintaan siinä määrin, että koulujen objektiivinen arviointi ei enää kunnassa ole mahdollista. Esimerkiksi yksi rehtori

(P33) kritisoi koulujen vertaisarviointia kieliohjelmien perusteella – ohjelmien, joiden toteuttamiskoulut oli aikaisemmin päätetty koulutuslautakunnassa. Koulujen vertailevaa arviointia ei nähty mielekkääksi, sillä osan koulujen ominaisuuksista ei katsottu johtuvan koulun sisäisistä toiminnoista vaan olevan seurausta kunnallisesta päätöksenteosta tai muista ulkoisista tekijöistä. Arvioinnin suorittaminen tällaisissa tilanteissa nähtiin turhauttavana ja epäoikeudenmukaisena.

> *... en mä kyllä semmosta mittaria oo nähny... Enkä, eikä mulla oo mielessä, miten sitä vois jotenkin vuodesta toiseen jonkun tarkan mittarin avulla arvioida. ...Joku ulkopuolinen tietysti varmaan vois nähdä asioita eri tavalla, joka olis täällä havannoimassa.* (P26, lo, m)

Vaikka koulujen vertailusta ei pidetty, nousi joidenkin opettajien näkemyksissä esille, että joku ulkopuolinen pystyisi suorittamaan objektiivista arviointia kouluista tai koko kunnan koululaitoksesta. Kunnan sisäisessä arvioinnissa, objektiivisuuden pelättiin katoavan ja vaikuttavan arviointituloksiin. Vuoden 2001 aineistossa koulutoimenjohtaja palasi ulkopuolisen suorittamaan arviointiin todeten sen vaativan työyhteisöltä *itsetunnon korkeutta*, mutta ajan olevan *jo kypsä* (P21, vm, m, 2001).

> *Ja jos mie opetan kolmeekytkahta oppilasta, niin voiko se laatu olla sama, kun sillä opettajalla, joka sitt taas vastaavasti opettaa sitä kahtakymment oppilasta? Ja toisaalta oppilaat on erilaisia, meille on testattu oppilaita eli noin yleisesti ottaen musiikkiluokilla, niin on tämä yleislahjakkuus taso, hiukan varmaan sitä rinnakkaisluokkaa korkeampi, mutt toisaalta musiikkiluokalla on aina myöskin heikkoja oppilaita. ...Ett miten tää nyt sitten arvioidaan se laatu esimerkiks täss kahdessa tapauksessa?* (P8, lo, n)

Arvioinnin hankaluus muodostui jokaisen luokan ja koulun erityispiirteistä sekä lopputulokseen vaikuttavista muuttujista. Sen takia koulujen paremmuusjärjestykseen asettamiseen ja tuloksen sekä rahoituksen yhdistämiseen suhtauduttiin erittäin kielteisesti. Oppimistulosten arviointi nähtiin opettajien ja opetushallituksen kansallisten kokeiden yksinoikeudeksi ja useat opettajat esittivät koulun laadun arviointivälineeksi kansalliset kokeet. Miten muuten arviointia kouluissa voidaan suorittaa ja millaisia keinoja kohdekunnassani oli käy-

tetty vuosina 1997 ja 2001? Tarkastelen seuraavassa alaluvussa arviointitapoja ja –tekniikoita.

8.3.3 Koulujen arvioinnin menetelmät

Opetushallitus, Kuntaliitto ja lukuisat yksityiset yritykset ovat vuoden 1997 jälkeen tuottaneet materiaalia koulujen itsearvioinnin ja koulutuksen järjestäjän arvioinnin tueksi. Myös Internetistä voi nykyään imuroida valmiita arviointisuunnitelmia ja -kyselyjä. Vuonna 1997 ei tilanne ollut näin hyvä ja systemaattinen arviointi olisi edellyttänyt kuntaa ja kouluja laatimaan omat arviointisuunnitelmansa ja -menetelmänsä. Perusopetuslaki, jossa säädettiin arvioinnin suorittamisesta, tuli voimaan 1998, ja paria vuotta myöhemmin Rajasen (2000) tutkimuksen mukaan vain kolmanneksella kunnista oli arviointijärjestelmä. Kohdekuntani ei kuulunut tähän kolmannekseen, sillä vuoden 2001 aineistossa ei kunnallinen arviointijärjestelmä noussut esille missään haastattelussa. Edelleen vuonna 2001 koulutoimenjohtaja totesi arviointiin liittyen, että [*arviointi*]*kulttuuri on edelleen arka* (P21, vm, m, 2001). Kohdekuntaani ei ollut laadittu kuntakohtaista arviointisuunnitelmaa edelleenkään vuoteen 2001 mennessä. Sen sijaan Opetushallitus oli suorittanut auditointia muistuttavan ulkoisen arvioinnin kyseiseen koulutoimeen ja laatinut vierailustaan raportin vuonna 1997.

Koulujen arvioinnin kirjavuus

Tutkimukseeni osallistuneilla kouluilla ei ollut vuonna 1997 vakiintuneita arviointitapoja, mutta vuonna 2001 kahteen kolmesta koulusta keräsi vanhemmilta säännöllisesti palautetta. Arviointia suoritettiin jonkin verran, mutta käytännöt vaihtelivat kouluittain, eikä *tääl mitään sellasta yhtenäistä tapaa ei oo, miun mielestä* (P3, ltk, n). Myös se, mikä miellettiin arvioinniksi, vaihteli vastaajan mukaan.

> *Pelkästään se kysymys oppilaille joskus, että mitä mieltä sie olit esimerkiks tästä työskentelykeinosta, ei tartte kysyy sitä, että olinks miä siun mielestä hyvä vai huono opettaja, vaan se, että ottaa oppilailta myös palautetta vastaan vaikka myös kirjallisesti. Kyllähän sitä saa joka päivä ja huomaa, jos ne on tylsistyneen näkösiä, niin ei oo varmaan menny ihan perille nyt tää*

keino, mutta että tietyllä tapaa myös konkreettisesti myös oppilailta saada sitä tietoo ja sitte tietenki koulu, henkilökunnan täytys keskenään antaa. (P3, ltk, n)

Joillekin vastaajille arviointia olivat vain koulun ulkopuolelta toimitetut lomakkeet tai ulkopuoliset tarkastajat, toisille vastaajille arvioinnista kävivät oppilaiden vanhempien kanssa käydyt viralliset tai epäviralliset keskustelut. Implisiittisellä itsearvioinnilla tarkoitetaan opetuksessa tapahtuvaa itsereflektiota (Kurkela & Tawastjerna 1999), jolloin opettaja arvioi tietojaan ja työtään tavoitteenaan ammatillinen kasvu. Arvioinnin menetelmät vaihtelevat arvioinnin tarkoituksen mukaan. Taulukkoon 12 olen kerännyt haastatteluissa esille tulleet keskeisimmät arviointimenetelmät. Vain osa haastatteluissa esille tulleista menetelmistä on todellisuudessa koulujen tai kouluviraston käytössä. Suurin osa laadun arviointiin soveltuvista menetelmistä esitettiin vastaajan visiointina siitä, millä menetelmillä arviointia voitaisiin suorittaa.

TAULUKKO 12. Koonta luokanopettajien, koulutuslautakunnan jäsenten ja virkamiesten näkemyksistä laadun arviointiin soveltuvista menetelmistä

Virkamiehet	Koulutuslautakunnan jäsenet	Luokanopettajat
• vertailukuntien benchmarking • kyselylomake • laadun varmistaminen • taloudellinen tuotteistaminen • esikuvavertailun • itsearviointi • tuloskeskustelut • jatko-opintopaikkojen seuranta	• itsearviointi (oppilaat, opettajat) • palaute (oppilailta, vanhemmilta, vanhepainyhdistyksiltä) • oppilasarviointipalautekeskustelut kyselyt/tilastot • ulkopuoliset tutkimukset • koulun kummitoiminta • ulkopuoliset arvioitsija • opetushallituksen arviointi • laatukonsulttien käyttö • työterveyshuollon työyhteisötutkimukset • henkilökohtainen kontakti • raportointi • ongelmatilanteissa koulutuslautakunnan työyhteisön arvioiminen • vuosikertomukset (vuoden 2001 aineistossa)	• arviointikokoukset • kaavakkeet • arviointikeskustelut

Vastauksissa oli jälleen kerran havaittavissa arvioinnin selkeän ohjeistuksen puuttuminen. Esitetyistä menetelmistä osa on arvioinnin kohteita (esim. jatko-opintopaikkojen seuranta, työyhteisön arvioiminen) ja osa funktioltaan muuta kuin laadun arviointia (oppilasarviointi, koulun kummitoiminta). Samoin vastauksissa olivat ”iloisesti sekaisin” niin kansalliset, kunnalliset, koulujen, konsulttien, opettajien, opettajayhteisöjen ja muiden tahojen arvioinnit, tilastoinnit, seurannat, kyselyt, vertailut ja tutkimukset. Syrjäläisen (2002) tutkimuksessa arviointiuudistuksesta todetaankin, että sen ohjeistus oli sekavaa ja heikkoa, asioita työstettiin takaperoisesti ja lisäksi paljon tuli tehtyä turhaa ja turhauttavaa työtä.

Perusopetuslaki (1998) velvoittaa kouluja suorittamaan itsearviointia oppimisen edistämiseksi ja koulun kehittämiseksi. Koulujen itsearviointimenetelmät vaihtelivat kouluittain ja aineistoni perusteella näytti, että arviointikäytännöt saman kunnan eri kouluilla vaihtelivat suuresti. Useimmille kouluille oli muodostumassa omia arviointitapoja. Yksi suosituimmista koulun itsearviointitavoista oli kerätä palautetta oppilaiden huoltajilta ja linkittää arviointi oppilasarviointiin, kuten seuraavasta sitaatista ilmenee:

> *Meillä on ollu välillä silleen, että ennen sitä joulutodistuksen antamista, niin myö ollaan laitettu, meill on erillainen kaavake yks-kakkosille ja toinen sitte kolme-kuutosille, miss koulun työtä, oppilas ensin arvioi omaansa ja sitt meill oli esim. pienillä niin, että jos se hirveesti heitti siitä, mitä opettaja oli ajatellu, niin opettaja laitto siihen jonkun merkinnän ja sitt se käytettiin kotona. Koti arvioi. Ja sitt vasta tuli todistukset. ... Ett se arviointihan tietysti, sillähän saa tietoo oman työnsä tuloksista ja näkee onks se ollu tavallaan laadukasta elikkä onks se oppi menny perille. Ja sittenhän sillä voijjaan arvioida muitakin kun sitä opittua asiaa, sitä lapsen käytöstä ja näitäkin muita asioita, sosiaalisia ja kaikkia.* (P10, lo, n)

Aineistossani esille tulleita itsearviointimenetelmiä ei voi kuitenkaan luokitella eksplisiittisiin itsearviointimenetelmiin, jotka muodostuvat asiantuntijaorganisaation oman toiminnan kriittisestä tarkastelusta (Kurkela & Tawastsjerna 1999). Perustelen väitteeni sillä, että kohdekouluni eivät reflektoineet omaa toimintaansa organisaationa, vaan arviointia suoritettiin lähinnä koulutoimiston määräyksestä. Myös käytetyt arviointimenetelmät olivat enemminkin mielipidekyselyjä

(vanhemmille, vanhempainyhdistyksille jne) kuin eksplisiittiselle arvioinnille ominaisia, kehittämistarpeiden tunnistamiseen kohdennettuja empiirisiä tutkimuksia. Jälleen kerran päädyn pohtimaan, miksi opettajat eivät halua arvioida omaa työtänsä ja pohtia kriittisesti oman organisaation toimintaa.

Kouluvirastossa arviointiin suhtauduttiin käytännönläheisesti. Koulujen arviointia pyrittiin ohjaamaan osaksi vuosittaista työsuunnittelua siten, että kouluja pyydettiin määrittelemään tavoitteet työsuunnitelmissa lukuvuodeksi kerrallaan. Kouluja pyydettiin toimittamaan koulutoimistoon *palautetta/koulun omaa näkemystä siitä, miten ovat tavotteissaan onnistuneet* (P17, vm, n). Kuten aikaisemmin jo totesin, virkamiehet eivät yhdistäneet koulujen arviointia kunnan strategiatyöhön, kuten Kuntalaki (1995) edellyttäisi.

Opettajan oman työn arviointi

Luokanopettajat ymmärsivät itsearvioinnin lähinnä opettajakunnan suorittamana arviointina itselleen asettamiensa tavoitteiden toteutumisesta. Yleisin näkemys oli, että opettajat suorittavat itsearviointia koko ajan osana opetustaan. Arviointi ei ole systemaattista eikä sen tuloksia dokumentoida (vrt. Kurkela & Tawastsjerna 1999). *Jokainenhan arvioi omaa työtänsä periaatteessa, tuota siellä luokassa* (P10, lo, n). Joidenkin luokanopettajien mukaan koulun itsearviointiin kuului oppilaiden suorittama arviointi omasta työskentelystään ja mahdollinen arviointi opettajien onnistumisesta.

> *RO. Eli miten siun mielestä lyhyesti se itsearviointi toimii?*
> *P24: No, siin pitää lähtee opettajista, ett ne sitoutuu siihen oman työn arvioimiseen. Ja sitte mie luotan silleen yhteistyön voimaakii, että kyll mie nään. ...Ett kyll miun mielest pitäs olla semmonen, ett kyll opettajat on valmiita esimerkiks seuraamaan toistensa tunteja ja sanomaan: toss meni ihan mukavasti ja toss taas ei oikeen, huomas ettei oikein onnistunu. Ett semmonen avoin ilmapiiri.*
> *Ja siinäkin mieless yhteistyötä, ett vois olla esimerkiks semmosii työryhmii, jotka tavallaan arviois koulun tavotteiden toteutumista. Ett se ois läpi lukuvuoden kestävää, semmossa arvioinnissa ei oo mitään mieltä, että esimerkiks jouluna: täss on nyt nää numerot tai täss on nyt nää sanalliset arvioinnit, nyt mä mietin itse täss viis minuuttia, miten mull on tää syksy nyt*

> *menny. Ett kyll se pitää olla hyvin pitkäjännitteistä. Sitä pitää koko ajan silleen miettiä, ett nyt mä oon tähän päässy ja nyt näin. Ett se tuo siihen omaan työhönkin ja koko siihen koulutyöhön tiettyä varmuutta ja semmosta, ett se ei oo vaan, ett kuha täss nyt jotain vaan haihatellaan ja mennään... semmost tiettyy tavotteellisuutta se tuo varmast lisää.* (P24, lo, n)

Nuorimmat opettajat suhtautuivat muita haastateltavia myönteisemmin itsearviointiin ja työyhteisön sisäiseen arviointiin. Koulun kehittämistoiminnan edellytyksenä nähtiin avoin ilmapiiri sekä opettajien välinen yhteistyö. Koulun ongelmia tulisi arvioida avoimesti ja niiden voittamiseksi käydä luottamuksellista ja avointa keskustelua.

8.3.4 Koulujen laadun arvioimisen ja rahoituksen yhdistämisen problematiikka

Suomessa ei ole tutkittu perusopetuksen rahoituksen ja koulujen laadun arvioinnin yhdistämisen mahdollisuutta, mutta esimerkiksi Stewart ja Ranson (1994) ovat Yhdysvalloissa esittäneet, että koulutukseen sijoitettujen rahojen tulee antaa vastinetta yhteiskunnalle tai yksilöille. Suomessa perusopetuksen kansallinen rahoitus on pyritty järjestämään mahdollisimman demokraattisesti ja tasavertaisesti kuntien kesken. Valtiovalta ei ole säätänyt kunnan kouluihin kohdistuneesta paikallisen rahoituksen tasavertaisuudesta mitään. Toisin sanoen, kunta voi käyttää saamansa opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusperusteiden mukaisen valtionosuuden haluamallaan tavallaan.

Nykyinen perusopetuslainsäädäntö edellyttää koulutuksen järjestäjää arvioimaan järjestämäänsä koulutusta ja sen vaikuttavuutta (Perusopetuslaki 628/1998). Lainsäädäntö ei kuitenkaan määrittele arvioinnin ja rahoituksen välistä yhteyttä muuten kuin toteamalla, että arvioinnin tuloksia tulisi hyödyntää koulutuksen kehittämisessä. Vaikka tulosjohtaminen omaksuttiin 1990-luvulla julkisten palveluiden ohjenuoraksi, ei perusopetuksen varsinaiseen lakitekstiin tullut mainintaa tulosohjauksesta. Perusopetuslain perusteissa sen sijaan todetaan, että perusopetuksen tuloksellisuuden arviointia tulee suorittaa (Sivistysvaliokunnan esitys 1997.)

Yksittäisen kunnan näkökulmasta opetustoimen kustannukset lisääntyivät, mutta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet väheni-

vät. Ehkäpä oli koulujen onni (tai onnettomuus), että 1990-luvulla koulutuksen valtion rahoitusta leikattiin ja aiemman taloudellisen tason saavuttaminen kunnissa vei 2000-luvulle asti. Koulutoimen talousvaikeudet olivat niin suuria, että kunnat käytännössä suoriutuivat pakollisista velvollisuuksistaan, mutta tulospalkitsemiseen ei rahaa jäänyt. Koulutuslautakunnan pitkäaikaisen jäsenen sanoin valtion rahoituksen suuntaus oli 1990-luvulla huono: *Valtiovallan taholtahan suuntaus, ett entistä enemmän sysätään kuntien päälle erilaisia velvotteita ja tässä opetustoimessakin, että valtionavut entisestään pienenee, se on semmonen negatiivinen piirre.* (P4, ltk, m). Kun koulut eivät voineet toteuttaa tulospalkitsemistaan tai toimia markkinaohjatusti, kansalaisten tasavertaisessa kohtelussa voitettiin, mutta toisaalta koulujen kehittämisessä hävittiin paljon. Raha kun yleensä on varsin tehokas yllyke toimintojen muuttamiselle.

Valtiovallan rahoituksen pieneneminen ei ole ainoa syy kunnallisten koulutusmäärärahojen osuuden kasvuun. Useissa muuttotappiokunnissa, joissa väestörakenne on viime aikoina muuttunut radikaalisti, kunnan kokonaispalvelutuotannon rakenteelliset ratkaisut koulutoimen osalta ovat jääneet poliittisesti vaikeina tekemättä (vrt. Majoinen 2001). Toinen syy kuntien haluttomuuteen investoida koulutukseen johtuu koulutusinvestointien ja inhimillisen pääoman kasvun heikosta suorasta vaikutuksesta kuntaan ja seutukuntaan. Laukkasen (1997) mukaan on todennäköisempää, että kuntalaisten koulutustason realisoituminen tapahtuu muualla kuin omassa kunnassa. Saman suuntauksen tunnisti yksi koulutuslautakunnan jäsen:

> *Mutta vastaisuudessahan Suomi-osakeyhtiö ei välttämättä oo enää sellanen koko paketti, vaan tääll on [tämä kunta]-osakeyhtiö ja Helsinki-osakeyhtiö ja sitä varten jotkut pääasiat painottuu tällein kuntasektorilla ja koulutus tulee muuttumaan myös jollakin tapaa, koska [tämä kunta] ei kouluta suinkaan enää oppilaita [tätä kuntaa] varten, vaan [tämän kunnan] on kasvatettava oppilaita menestymään yksilöinä elämässään. Siin onkin iso haaste, ko se paketti on aivan erilainen miun mielestä, ku sanotaan -60-luvulla miunkin koulussa. Ett ihan selvästi yhteiskunta kasvatti itseään varten, mutta ei se enää oo niin.* (P13, ltk, m)

Tässä yhteydessä on todettava, että esimerkiksi toisen asteen koulutuksen valtion opetus- ja kulttuuritoimen kuntien rahoitusosuuteen

on tullut haastattelujen jälkeen muutoksia. Ennen kunnat maksoivat konkreettisesti rahaa jokaisesta toisen asteen oppilaitoksessa opiskelevasta oppilaasta ns. pääluvun mukaan. Nykyisen toisen asteen koulutuksen valtionosuuden laskentaperusteissa raha ei enää kierrä kunnan kautta, vaan kunnat maksavat ns. kunnan omavastuuosuudessa toisen asteen koulutuksesta asukasluvun mukaan. Siten siteeraamani koulutuslautakunnan jäsenen (P13) visiointi koulutuksen laajemmasta yhteisöllisyydestä on jo osittain toteutunut.

Kohderyhmän käsitykset koulujen tulosohjauksesta

Tulosjohtamisella tarkoitetaan tavoitteiden suuntaisen toiminnan seurantaa. Tulosohjauksella vastaavasti tarkoitetaan keskushallinnon ja toimintayksiköiden välille asetettujen tulostavoitteiden suuntaista toimintaa, jonka onnistumista arvioidaan keskushallinnosta käsin. Tulosarvioinnin avulla arvioidaan, ovatko asetetut tavoitteet eli toiminnan tulokset saavutettu. (Lumijärvi 1990; Möttönen 1997.) Tulosjohtamisessa toimintayksikön tavoitteiden saavuttaminen liitetään rahoitukseen siten, että hyvästä tuloksesta voidaan (taloudellisesti) palkita.

Opetushallitus (1995) esitti tuloksellisuuskehikkonsa vuonna 1995, mutta kyseiseen arviointimalliin ei yhdistetty tuloksellisuuden palkitsemiseen tai korjaaviin toimenpiteisiin perustuvaa rahoitusmallia. Koska Suomessa keskustelu perusopetuksen koulujen rahoituksen liittämisestä tulosohjaukseen on varsin vierasta, nousi tutkimukseni haastatteluissa yhdeksi keskeisimmäksi teemaksi koulujen laadun arvioinnin tulosten toimiminen koulujen rahanjaon perusteena. Luokanopettajat ”tyrmäsivät” kyseisen ajatuksen täysin. Liike-elämän tulosohjauskeskustelun vaikutukset näkyivät opettajien vastauksissa siten, että lähes poikkeuksetta opettajat mielsivät laadun arvioinnin myötä rahoituksen kohdistuvan palkitsevasti hyvää tulosta tekeviin yksiköihin tai yksilöihin. Tämän kaltaisen kehityksen katsottiin eriarvoistavan kouluja ja kansalaisia.

RO: Jos sitä laatua arvioitais ja arvioinnin tulokset toimis rahanjaon perusteena?
P5: Tuota, se on miusta ihan kauhee visio. Ei!
RO: Voitko ihan lyhyesti perustella?
P5: No, mää aattelen sitä, ett kaikilla meillä ihmisillä on niin erillaiset lähtökohdat ja vaikk on, sanotaan, että mä aattelen esimerkiks, koulu on sellasella alueella, missä on vaikka täm-

möstä vuokrataloaluetta ja lapsill on kotona, lasten perheillä työttömyyttä, alkoholisointia tai jotain, niin me ei poisteta sitä sillä, että ei anneta niille mahdollisuuksia. Meijjän pitää kuitenkin hyväksyy, että meillä on olemassa mustia alueita elämässä ja kyllä meidän kuuluu viedä niitä, että... mie en halua, että Suomi slummiutuu. Meidän tää Elintaso-Suomi on sillon totaalisesti viety. Koska sielläkin on olemassa niitä, jotka itse asiassa aikuisena, kun ne on elämästä pienen pätkän talloneet sitä tietynlaista elämäntapaa, niille on koulu voinnu ehkä antaa jotain, kun ne jatkaa pitkän matkan vielä omaa elämäänsä ja käyvät omaa psyykkistä prosessiaan vielä läpi ja luovat uudet puitteet ja katsovat taaksepäin, niin ne näkee ehkä kahdenlaista elämää. Ja jos ne tarttus siihen toiseen, niin se on aina voitto. Ja koulu on sillon tehnyt tehtävänsä. Ja ei missään tapauksessa piä viedä mahdollisuuksia pois. (P5, lo, n)

Vaikka luokanopettajat muuten haastattelujen aikana tarkastelivat koulujen laatua lähinnä opettamisen ja työyhteisön toimivuuden kautta, tuloksellisuuden ja rahoituksen yhteydessä tarkastelunäkökulmaksi vaihtuivat oppilaiden oppimistulokset, tai kuten edellä, koulun mahdollisuudet vaikuttaa lapsen elämänvalintoihin. Tässä yhteydessä luokanopettajat pitivät perusopetuksen tehtävänä antaa kaikille lapsille tasapuoliset mahdollisuudet elämään oppimisen kautta (vrt. luku 8.1.1). Oppimistuloksiin katsottiin vaikuttavan koulun ohella monet muut tekijät, kuten lasten taustat, eikä näiden tuloksien katsottu siten mittaavan edes osaa koulun kokonaislaadukkuudesta. Arvioinnin yhdistäminen rahoitukseen koettiin epäoikeudenmukaiseksi heikkojen oppilaiden kohdalta ja tämän kaltaisen rahoituksen katsottiin vaarantavan lasten tasa-arvoiset mahdollisuudet hyvän elämän rakentamiseen. Kuitenkaan kaikesta oppilaiden oppimisesta - tai lähinnä oppimisvaikeuksien voittamisesta - ei katsottu koulun olevan vastuussa. Myös koulujen moninaisten tavoitteiden rinnastaminen toisiinsa ei opettajien mukaan ole mahdollista eikä kouluja kohtaan oikeudenmukaista.

Kun miun mielestä se laatu on sitä - ei sitä opiskelussa pärjäämistä vaan sitä - että elämässä on pärjättävä. Miust sitä on niin vaikea arvioida. Ett ensinnäki sen takia, kun sitä on niin vaikea arvioida, niin ei sitä pysty sitten varmaan ... jossakin koulussa on painotettu esimerkiks jotakin käsitöitä, niin niillä on usein näyttelyitä ja näitä, niin onko se sitten sen laadukkaam-

> *paa, jos jossakin koulussa on käyttäytymistapoja tai tämmösiä painotettu, mikä ei sit tavallaan näy. Eikä siitä, mun mielestä se, että miten näkyy ulkopuolelle - sit on näyttelyitä, esittelyjä ja semmosia, esitelmiä ja kaikkia tapahtumia - niin ei se välttämättä taas takaa sitä laatua kuitenkaan.* (P27, lo, n)

Opettajat eivät mieltäneet tulosohjausta tavoitteiden suuntaisen toiminnan seuraamiseksi. Vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen jälkeen kunnan kouluissa on mahdollista noudattaa hyvin erilaisia opetuksellisia tavoitteita ja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi kouluilla on hyvin vapaat toimintamahdollisuudet. Husun (2002, 130) mukaan suomalaisessa koulutuspolitiikassa on merkittävää, että ”tavoiterationaalisen ketjun koko opetusjärjestelyjä koskeva osa on opettajien päätettävissä”. Haastateltavieni vastauksista kuvastui, että opettajat eivät olleet haastatteluhetkellä vielä omaksuneet koulujen itseohjautuvuutta osaksi omaa toimintaansa, vaan kouluja odotettiin ohjattavan edelleen keskitetysti.

> *No, en mie ehkä pitäs hyvänä. Se vois mennä tiettyyn semmoseen, jos katottais tietyt keskiarvot tai mistä sitä katottais, niin se vois mennä hyvin semmoseks teoreettiseks pänttäämiseks. Päntättäs vaan jotain tiettyä asiaa ja saatais sitt näit numeroita: lue nää vaan, nää kysytään, ett onks se sitten laatua sekään?* (P19, lo, m)

Tiukimman tulkinnan mukaan voisi todeta, että osa opettajakunnasta vastusti eniten heille annettua vastuuta ja vapautta vaikuttaa koulun omaleimaiseen toimintaan. Myös muissa tutkimuksissa (vrt. Syrjäläinen 2002) osa opettajista on tuonut esiin kaipaavansa keskitettyä ohjeistusta, mutta osa opettajista on nähnyt vapauden kouluilla olleen mahdollisuus ammatilliseen kehittymiseen, uusien työtapojen kokeilemiseen tai opetuksen eriyttämiseen. Näin ajattelevat opettajat ovat todennäköisesti löytäneet myös virallisen rahoitusjärjestelmän rinnalla toimivan niin yritysten kuin valtion virallisen ”tulosrahoituksen” eli perusopetuksen yhteydessä projektirahat (esim. Opetushallituksen virtuaalikouluhanke, Luku Suomi-hanke ym.).

Suurimmaksi ongelmaksi laadun arvioinnin ja rahoituksen välillä todettiin arvioinnin hankaluus. Yleisesti opettajat epäilivät, että niin tarkkaa mittaria koulun laadusta ei pystytä laatimaan, että rahanjaosta tulisi oikeudenmukainen. Epäilyjä herätti myös sellaisen tahon löytä-

minen, joka pystyisi suorittamaan objektiivisen arvioinnin. Arvioinnin suorittaminen rahoituksen takia katsottiin aiheuttavan koulujen välillä epätervettä kilpailua, joka ei edistä koulujen tavoitteiden saavuttamista. Myös tieteellistä evidenssiä löytyy muun muassa muista Pohjoismaista (vrt. Lander & Ekholm 2000), että koulujen keskeisellä kilpailuttamisella ei ole saavutettu sitä laadun parantumista, mihin sen avulla on pyritty.

Tutkittavat epäilivät, että arviointi voi vääristää koko koulun toimintaa siten, että kouluissa opetetaan vain niitä asioita ja toimintoja, joita tiedetään arvioitavan. Toisena ongelmana nähtiin, että koulut itse laativat omat opetussuunnitelmat ja vuosittaiset työsuunnitelmat ja toimivat asettamiensa tavoitteiden mukaisesti, mutta tavoitteet hyväksytään koulutuslautakunnassa. Koulutuslautakunnan tehtävänä on päättää, miten yhtenevää tai kirjavaa koulujen tavoitteet suhteessa toisiinsa voivat olla. Tavoitteiden suuntainen toiminta ei voi olla vastoin kunnan etua, ja koulutuslautakunta voi asettaa kouluille tavoitteita, joita ne eivät koe omikseen. Tästä voi muodostua arviointiin käytännön ongelmia. Kolmas ristiriita, joka ilmeni arvioinnin tulosten ja rahoituksen yhdistämiseen liittyvissä näkemyksissä, koski ymmärrystä tavoitteiden saavuttamisen palkitsemisesta. Näkemykseni mukaan on kaksi eri asiaa palkita tavoitteiden saavuttamisesta tai palkita tavoitteiden ylittämisestä. Useimmat haastateltavistani yhdistivät arvioinnin ja rahoituksen suhteen jälkimmäiseen eli tavoitteiden ylittävän toiminnan palkitsemiseen. Myös tässä tapauksessa päätösvalta kyseisen kaltaisesta rahoitustoiminnasta on koulutuksen järjestäjällä.

Laadusta palkitseminen

Laatupalkinnot palkitsevat organisaatioita tai niiden osia hyvästä tuloksesta (mm. Vaso 1998; Maaherran laatupalkintoraati 2000). Myös haastattelemani koulutoimenjohtajan mukaan laadukas työ tulisi palkita eikä ajatus ollut täysin poissuljettu opettajienkaan keskuudessa, vaikka tuloksien ja rahoituksen yhdistämiseen suhtauduttiin yleisesti kielteisesti. Asenteet koulujen tulosten ja rahoituksen välillä olivat neljässä vuodessa hiukan lieventyneet, ja arvioinnin tuloksien käyttämiseen rahanjaon perusteena suhtauduttiin aiempaa myönteisemmin. Pääaineistossa kyseiseen teemaan oli suhtauduttu hyvin kielteisesti.

Yliopistoissa osa rahoituksesta tulee suoraan suhteessa saavutettuihin tuloksiin (vrt. Kekäle & Lehikoinen 2000). Perusopetuksen puo-

lella tämä ei ole ollut tapana, vaan koulujen rahoitusta on aiemmin säädelty tiukoin normein. Vasta nykyinen kuntalaki (365/1995) ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998) ovat mahdollistaneet paikallisen normituksesta vapaan budjetoinnin. Opettajat katsoivat, että tuloksellisuuden palkitsemiseen käytetyn rahan tulisi olla jotain ”extraa”, joka ei olisi pois koulujen perusrahoituksesta.

> *P10: Jos ois ollu tälläset laatumittarit ja huomattais, mutt ne pitäis olla sitt tehty kaikilla ja sitt sellasii, että onks nää koulut hyväksyny, ett tällasia asioita mitataan. Ja hyväksyny, ett nää on nyt ne laadun ja hyvän tuota... Sitten määrätyss voiss tietysti, jos ois ylimäärästä rahaa, niin vois jakaa sitä liikaa, sitä vähän tasasemmin pois. Että sais jotain ylimääräistä. Jos on harrastuneisuutta johonkin ylimääräseen tai todetaan, ett se on hyvä...*
> *RO: Niin, ett tavallaan palkitaan sitten?*
> *P10: Palkittas sitte.* (P10, lo, n)

Toinen haastatelluista virkamiehistä suhtautui kielteisesti koulujen laadun palkitsemiseen: *Ei miust ne ei voi yksin toimia. Meijj täytyy jokaisessa peruskoulussa antaa se tasokas perusopetus. Sitt vois olla joku potti siellä, tämmönen palkkio tän yli, jota voitas jakaa. Mutt ei se must yksinomaan kyll voi toimii rahanjaon perusteena peruskoulussa.* (P17, vm, n.) Palkitsemisen katsottiin epätasa-arvoistavan kouluja. Tämän virkamiehen näkemyksiin yhtyivät myös monet opettajat ja lautakunnan jäsenet. Kaikkien koulujen tehtävänä huomattiin olevan laadukkaan perusopetuksen antaminen eikä erikoisuuksilla ”kikkailu”. Kuitenkin kaikenlaisen ”kikkailun” avulla oletettiin saatavan koululle enemmän tulosrahaa.

> *Ne jotka kehittää, ... se on laadun palkitsemista ja muutamat purnaa sitä vastaan, että kaikille, semmoset ei pidä paikkaansa, mutta että ne, jotka kehittää, ne myös säteilee ulospäin ja myös palkitsee niitä ihmisiä ja kannustaa eteenpäin. Jotkut ei haluu sitä tehä, niin olkoon peruslaatua sitten. Ei rankaista huonoja kouluja, mutta...* (P21, vm, m)

Englantilainen tiukan tulosohjauksen koulutuspolitiikka, jossa koulu voidaan sulkea huonojen tulostensa takia (mm. Gewirtz ym. 1995), ei Suomessa olisi toivottu suunta haastateltavieni mukaan. Lähes kaikki haastateltavani katsoivat, että heikkolaatuisia kouluja tulisi tukea

taloudellisesti sen sijaan, että laadukkaita kouluja palkittaisiin. Jotkut haastateltavat tosin epäilivät, voidaanko rahalla nostaa koulun laadukkuutta. *No, en mie tiiä välttämättä tuleeks se rahalla sitä tasoa. No, tietyt edellytykset tulee tietysti silleisti, ett pystytään tekemään, mutt eikö-hän se oo sitt paljonki henkilökunnast kiinn, mitä siell tapahtuu... ei rahallakaan.*(P19, lo, m)

Yleisesti rahan katsottiin luovan edellytykset koulun laadun parantamiseksi. Koulutuksen rahoituksella arvioitiin olevan selkeä yhteys koulujen laatuun, mutta ratkaisevimmaksi laadun tekijäksi todettiin opettajien ominaisuudet, tiedot ja taidot. Jos opettajien tehtäväksi odotetusti todettiin ammattitaitoisuus, niin luottamushenkilölle nähtiin riittävän rahoituksen turvaaminen kouluille.

> *Vaikka se varmaan 90 prosenttisesti vähintään se on niillä työntekijöillä se vastuu... tietysti kaikki vaatii rahaa, niin poliittiset päättäjät vastaa tietenkin siitä, että he antaa sen tarvittavan resurssin siihen, että tätä koulutusta voidaan järjestää laadukkaasti.* (P3, ltk, n)

Koulujen palkitseminen laadukkaasta työstä koettiin pääsääntöisesti vieraaksi koulutusalalla. Suomalaisissa työyhteisöissä ei ole ollut tapana palkita yksittäistä työntekijää hyvän työtuloksen suorittamisesta (Kekäle ym. 2000). Useissa kunnissa on palkitsemisjärjestelmiä, jotka perustuvat työvuosiin. Niihin perustuvat myös opettajien palkkojen rakenteet. Vaikka koulutuksessa on pitkät perinteet ulkoisesta arvioinnista, ei arviointi ole johtanut hyvästä laadusta palkitsemiseen tai huonosta laadusta rankaisemiseen.

8.3.5 Pohdintaa poliittisen johdon näkemyksistä koulujen laadun ja rahoituksen suhteesta

Heinosen (1999) mukaan kunnallisessa tuotantoprosessissa tuotteiden ja palveluiden arviointitehtävä kuuluu poliittiselle johdolle. Kuntalain (365/1995) mukaan kunnan tarkastuslautakunnan tehtävänä on suorittaa valvontaa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Samoin koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus arvioida järjestämäänsä koulutusta ja sen vaikuttavuutta (Perusopetuslaki 628/1998). Arvioinnin tulosten ymmärtämiseksi poliittisen johdon tulee tuntea ne oppilaiden, heidän huolta-

jiensa ja yhteiskunnan tarpeet, joiden perusteella peruskoulujen laatu on määritelty ja järjestetty.

Perusopetuslain (1998) mukaan arvioinnin tulee toimia kehittämisen välineenä. Siksi ei ole sama, mitä arvioinnin keinoja kunnissa koulujen järjestämisestä ja koulujen vaikuttavuudesta käytetään. Esimerkiksi benchmarking eli vertaisarviointi antaa vastaavanlaiselta organisaatiolta tietoa heidän toimintatavoistaan, joita voidaan soveltaa oman organisaation kehittämisessä. Molemmat tutkimukseni virkamiehistä kertoivat esimerkkejä kohdekuntani koulutoimen suorittamasta vertaisarvioinnista. Vuonna 1997 kohdekuntani opetuspäällikkö kertoi, että kunta oli mukana benchmarking-vertailussa mahdollisimman laadukkaiden ratkaisujen löytämiseksi, laadun parantamiseksi ja kustannustehokkuuden lisäämiseksi. Opetuspäällikkö katsoi vertaisarvioinnin käyttämisessä olevan vielä ongelmia, sillä ennen varsinaisia kehittämistoimia tuli selvittää, miksi eri kuntien välillä oli eroja: *pitäs saaha kaivettuu irti, ett mitä kaikkee siel takan on*. Vastaavasti tutkimuksessani nykyisin muotiin tulleiden ranking-listojen ei arvioitu toimivan kehittämisen välineenä, sillä ne eivät sisällä kehittämisratkaisuja ja ovat siten turhia perusopetuslain näkökulmasta. Vapailla koulutusmarkkinoilla erilaisilla ranking-listoilla vastaavasti ohjataan asiakasvirtoja eri kouluihin.

Tutkimukseni kohdejoukosta poliittiseen eliittiin kuuluivat koulutuslautakunnan puheenjohtajat ja lautakunnan jäsen, joka oli myös kaupunginhallituksen jäsen. Vuoden 1997 koulutuslautakunnan puheenjohtaja oli jättänyt koulutuslautakunnan vaalikauden jälkeen, ja vuoden 2001 haastatteluihini osallistui uusi puheenjohtaja. Hän oli toiminut koulutuslautakunnan jäsenenä useita kausia ennen puheenjohtajuuttaan. Vuoden 1997 haastattelujen perusteella koulutuslautakunnan puheenjohtajan (P18) mukaan koulujen arviointia on mahdollista suorittaa useita kertoja vuodessa esimerkiksi oppilaiden itsearviointina opituista kokonaisuuksista. Samoin opettajat voivat arvioida oppilaiden onnistumista ja omaa onnistumistaan kokonaisuuden opettamisesta.

Puheenjohtajan (P18) mukaan arviointia voidaan suorittaa sekä itsearviointina että ulkoisena arviointina. Hänen puheessaan oli vivahteita Kurkelan ja Tawastsjernan (1999) mainitsemasta eksplisiittisestä itsearvioinnista, jossa asiantuntijaorganisaatio arvioi toimintaansa kriittisesti: *Koulun tulisi tulla kuorestaan ulos ja omaa laatuansa tarkastella* (P18, ltk, m). Edelleen, puheenjohtajan näkemyksen mukaan ulko-

puolisen arvioinnin vaarana on, että koulut laitetaan arvojärjestykseen ja oppilaat voivat valita koulunsa vapaasti. Puheenjohtaja ei hyväksynyt perusopetuksen arvioinnin ja rahoituksen yhdistämistä, vaan koulujen palkitsemiselle tulisi hänen mukaansa olla muut keinot.

Vuoden 2001 koulutuslautakunnan puheenjohtajan (P20) mukaan koulujen arviointia voidaan suorittaa esimerkiksi huoltajille suunnattujen asiakastyytyväisyysmittausten ja kyselyjen avulla. Koulutuslautakuntaan saadaan arviointitietoa oppilaiden koulumenestyksestä, peruskoulun suorittaneiden tai jatkokoulutuspaikkojen saaneiden määrästä sekä ammattitaitoisten ja pätevien viranhaltijoiden lukumääristä. Lisäksi puheenjohtaja (P20) katsoi, että koulujen itsearviointien tuloksien tulisi olla kouluviraston ja lautakunnan tiedossa. Puheenjohtajan mukaan on tärkeämpää selvittää syyt, miksi joku koulu on hyvä tai menestyi arvioinnissa kuin lähteä oitis palkitsemaan. Silti puheenjohtaja hyväksyi palkitsemisen, *jos katsotaan tämmösesti ihan objektiivisesti linjassaan, niin on ihan paikallaan ja miust heikompien tukeminen varmaan sitte*. (P20, ltk, n, 2001)

Arviointia tulisi suorittaa sekä koulujen itsearviointina että ulkoisena arviointina. Koulun toimintaa voivat arvioida asiakkaat, vanhemmat ja kouluvirasto eli tahot, jotka puheenjohtajan mukaan ovat *pikkusen jyvällä, mitä siellä koulussa tapahtuu*. Koulun itsearvioinnin kohteena tulisi olla koulun tavoitteet ja niiden toteutuminen, miten yhteistyö vanhempien kanssa on toiminut ja vanhempien tyytyväisyys. Koulutuslautakunnan puheenjohtajan (P20) näkemyksen mukaan *semmosta ihan kunnollista arviointia ei* vuonna 2001 ollut kunnassa tapahtunut. Rajasen (2000) mukaan vain kolmanneksessa kunnista oli tuohon aikaan toimiva arviointijärjestelmä päätöksenteon tukena. Sen sijaan kohdekunnassani hyödynnettiin koulutuslautakunnan puheenjohtajan mukaan tietoja peruskoulun suorittaneiden lukumääristä tai jatko-opintoihin päässeistä. Nämä tiedot kerättiin myös vuosikertomukseen.

Lopuksi

Atjonen (1993) on todennut, että ”opettajien näkemys opetussuunnitelmasta ja sen toteuttamisen ehdoista muodostuu ilmeisesti eri tekijöistä kuin hallintovastuullisten käsitys”. Tämä selittänee myös kohderyhmäni arviointiin liittyvissä näkemyksissä olevia eroavuuksia. Atjosen mukaan opettajat ymmärtävät opetussuunnitelman muodostu-

van oppiaineista, oppimääristä, opetusmuodoista ja oppimateriaaleista. Virkamiesten näkemys opetussuunnitelmasta sisältää markat, tunnit/tuntikehyksen, lainsäädännön ja päätöksenteon (emt. 65). Siten on luonnollista, että tavoitteelliset ominaisuudet ovat laadun arvioinnin kohteita. Näin myös aineistossani. Opettajat korostivat opetukseen ja oppimiseen liittyviä ominaisuuksia ja hallintovirkamiehet ja lautakunnan jäsenet puhuivat taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja palkitsemisesta. Koska virkamiehille on luonnollisempaa kuin opettajille tarkastella asioita myös taloudellisesta näkökulmasta, ei ole yllättävää, että varsinkin koulutoimenjohtaja suhtautui tuloksista palkitsemiseen muita myönteisemmin.

Aineistossani taloudelliset resurssit muodostuivat varsin keskeiseksi ominaisuudeksi, joka vaikuttaa koulujen laatuun. Laadun määritelmissä katsottiin koulujen riittävän rahoituksen parantavan koulujen laadukkuutta ja vastaavasti taloudellisten resurssien puutteen heikentävän laatua. Pääsääntöisesti koulujen hyvien tulosten palkitsemiseen taloudellisilla resursseilla suhtauduttiin kielteisesti. Sen sijaan katsottiin, että jos koulujen laatua voidaan arvioida ja arvioinnin tulokset toimivat rahoituksen perusteena, tulee heikkoja tuloksia saaneita yksiköitä tukea. Jatkossa olisikin tarpeen tutkia, minkälaisia vaikutuksia yksittäisten koulujen rahoituksella on niiden laatuun. Voiko *raha olla konsultti, mikä määrittelee kaikki* vai ovatko lasten ja aikuisten välisessä kasvatuksessa ja opetuksessa inhimilliset ominaisuudet sittenkin tärkeimpiä?

8.4 Tulosten kokoava tarkastelu

Tutkimukseni tarkoituksena oli selvittää, miten kunnallisen yksikön tuotantoprosessin eri osapuolet määrittelevät perusopetuksen 1. - 6. luokkien koulujen laadun, asiakkuuden sekä arvioinnin funktion. Lisäksi tarkastelin opettajien, päättäjien ja virkamiesten suhtautumista laadun arvioinnin tulosten ja rahoituksen yhdistämiseen. Tutkimuksen viitekehyksessä esitin Heinosen (1999, 139) kunnallisen yksikön toimintamalliin (kuvio 1) perustuvaa nelikenttää, jossa kunnallisen yksikön tuotantoprosessia tarkastellaan poliittis-hallinnollisista lähtökohdista siten, että tuotteiden ja palveluiden a) määrittelemisestä vastaavat luottamushenkilöt, b) arvioinnista poliittinen johto, c) kehittämisestä virkamiesjohto ja d) parantamisesta virkamiehet ja työnteki-

jät. Tuotantoprosessien valvonta ja ohjaus ovat osa poliittista päätöksentekoa ja järjestäminen virkamieshallintoa. Esimerkiksi koulujen ylläpidon perusta muodostuu koulujen asiakkaiden tarpeista ja koulujen tavoitteiden ja toiminnan määrittely perustuu näihin yksilön sivistyksellisiin tarpeisiin ja koulujen yhteiskunnallisiin tehtäviin.

Käytän tulosten loppukoonnissa Heinosen nelikentän työnjakoa ja tarkastelen luottamushenkilöiden eli koulutuslautakunnan jäsenten näkemyksiä koulujen laadusta (tutkimusongelma 1). Laadun määrittelyyn vaikuttavat koulujen asiakkuuden ymmärtäminen sekä näiden tarpeiden tunnistaminen (tutkimusongelma 2). Arviointiin liittyvässä problematiikassa keskeistä on poliittisen johdon näkemys arvioinnista (tutkimusongelma 3). Tuotannon kehittämisestä ja parantamisesta vastaavat virkamiesjohto sekä virkamiehet ja työntekijät kaikki yhdessä (tutkimusongelmat 1,2,3).

Luottamushenkilöt koulun laadun määrittelijöinä

Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden toimintaa ohjaavat heidän arvonsa, kokemuksensa sekä ymmärryksensä asiakkaiden eli tässä tapauksessa lasten ja nuorten koulutustarpeista (vrt. Simon 1979, Hakamäki & Majoinen 1992). Päättäjinä luottamushenkilöiden tulee toimia koko kunnan edun mukaisesti, kun taas edustajina luottamushenkilöt toimivat puolueiden tai kansalaisryhmien edunvalvojina. Luottamushenkilön itselleen ottama rooli vaikuttaa hänen ymmärrykseensä koulujen laadusta. (vrt. Juutinen 1994.)

Aineistoni perusteella luottamushenkilöt katsoivat laadukkaan koulun fyysisten ja aineellisten ominaisuuksien olevan riittävät ja viihtyisät. Samoin koulun työilmapiiri on hyvä ja koulussa vallitsee järjestys. Opetustyötä ja tukipalveluja tekevät pätevät ja ammattitaitoiset henkilöt. Opetusryhmät ovat pieniä ja opetus voidaan järjestää yksilöllisesti siten, että laadukas koulu antaa oppilaille valmiudet jatko-opintoihin, jopa hitaammat oppilaat oppivat ja selviävät opetustyön tuki- ja oheispalveluiden, kuten oppilashuollon ja tukiopetuksen avulla. Luokanopettajat, koulutuslautakunnan jäsenet sekä virkamiehet ovat pääsääntöisesti yksimielisiä laadukkaan koulun ominaisuuksista.

Poliittisen johdon näkemys koulujen arvioimisesta sekä sen yhdistämisestä rahoitukseen

Kunnallisessa tuotantoprosessissa palveluiden arviointitehtävä kuuluu poliittiselle johdolle. Tutkimuksessani poliittiseen eliittiin kuuluivat molemmat koulutuslautakunnan puheenjohtajat. Kuntalain (365/1995) mukaan kunnan tarkastuslautakunnan tehtävänä on suorittaa valvontaa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Samoin koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus arvioida järjestämäänsä koulutusta sekä sen vaikuttavuutta (Perusopetuslaki 628/1998). Koulutuspalvelujen arviointi edellyttää, että poliittinen johto kykenee tunnistamaan ne asiakkaiden tarpeet, joihin koulutuspalveluiden tavoitteet ja toiminta on suhteutettu. Edelleen perusopetuslain (1998) mukaan arvioinnin tulee toimia kehittämisen välineenä. Siksi ei ole sama, mitä arvioinnin keinoja koulutuspalvelujen järjestämisestä ja sen vaikuttavuudesta käytetään. Kuntatasolla vertaisarvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää koko koululaitoksen kehittämiseen, mutta koulujen väliset ranking-listat eivät sisällä kehittämisratkaisuja eivätkä toimi siten kehittämisen välineinä.

Vuoden 1997 haastattelujen perusteella koulutuslautakunnan puheenjohtajan (P18) mukaan arviointia voidaan suorittaa sekä itsearviointina että ulkoisena arviointina. *Koulun tulisi tulla kuorestaan ulos ja omaa laatuansa tarkastella*, hän toteaa. Itsearvioinnin kohteet voivat vaihdella oppilaiden oppimisen arvioimisesta opettajien oman opettamisen arviointiin. Puheenjohtaja katsoi, että ulkopuolisen arvioinnin vaarana on koulujen asettaminen edellä mainittuihin ranking-listoihin tai arvojärjestykseen. Perusopetuksen koulujen laadun arvioinnin sekä rahoituksen yhdistäminen *ei peruskoulutasolla miun mielestä oo oikein*, sillä koulujen palkitsemiselle tulisi keksiä muita keinoja.

Vuoden 2001 koulutuslautakunnan puheenjohtajan (P20) mukaan koulujen arviointia voidaan suorittaa esimerkiksi huoltajille suunnattujen kyselyjen tai asiakastyytyväisyysmittausten kautta sekä arvioimalla kodin ja koulun yhteistyötä. Muita arviointikohteita ovat oppilaiden koulumenestys, peruskoulun suorittaneiden tai jatkokoulutuspaikkojen saaneiden määrä sekä pätevien viranhaltijoiden määrä. Arviointia tulisi suorittaa sekä koulujen itsearviointina että ulkoisena arviointina. Koulun itsearviointi tapahtuisi koulun tavoitteiden ja niiden toteutuminen tarkasteluna. Arviointitulokset tulisivat kouluvirastoon ja päättäjille.

Arviointia ja rahoitusta tähdellisempää olisi selvittää, miksi joku

koulu oli hyvä tai menestyi arvioinneissa. Puheenjohtaja hyväksyi koulujen palkitsemisen, jos se kohdistui heikompien tukemiseen. Vuoden 2001 aineisto oli liian pieni (n = 6), jotta sen perusteella voisi tehdä laajempia yleistyksiä, mutta kokonaisuudessaan suhtautuminen laadun arvioinnin tuloksien käyttämisen rahanjaon perusteena näytti tässä tutkimuksessa olleen harkinnanvaraisen näytteen perusteella muuttuneen myönteisemmäksi.

Luokanopettajien näkemykset perusopetuksen asiakkaista

Opetusjärjestelyt muodostuivat luokkatason laadukkuuden keskeiseksi ominaisuudeksi. Vaikka haastatteluissa asiakas-käsitteeseen suhtauduttiin pääsääntöisesti kielteisesti, koulujen toimintaa katsottiin ohjaavan oppilaiden tarpeet ja koulujen tehtäväksi koettiin oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaaminen. Asiakkuudesta puhuminen yhdistettiin liike-elämän lainalaisuuksiin ja siten sopimattomaksi koulutusalalle. Vuoden 2001 aineistossa luokanopettajat suhtautuivat asiakaskäsitteeseen aikaisempaa myönteisemmin.

Koulutuspalveluiden järjestämisen nähtiin muodostuvan yhteiskunnan ja yksilöiden tarpeista, mutta luokanopettajat kokivat, että opettajien työnkuvaa pyrittiin laajentamaan lisäksi perheiden tarpeisiin. Koulujen odotettiin antavan lapsille perustiedot ja –taidot elämässä selviytymistä varten, kuitenkin niin, että tiedolliset tavoitteet korostuivat suhteessa sivistyksellisiin ja kasvatuksellisiin tavoitteisiin. Vaikka perusopetusta voidaan tarkastella yhteiskunnan ylläpitämänä massahyvinvointipalveluna, katsoivat opettajat, että koulujen tulisi vastata lasten yksilöllisiin tarpeisiin. Suurimpana esteenä yksilökeskeiselle opetukselle nähtiin olevan suuret opetusryhmät.

Opettajat suhtautuivat kielteisesti oppilaiden ja heidän huoltajiensa pseudoasiakkuuksiin. Koulujen välistä kilpailua oppilaista ei hyväksytty perusopetuksen yhteiskunnallisen tehtävän vuoksi. Opettajat eivät myöskään hyväksyneet tilannetta, jossa koulutuksen käyttäjät itse määrittelisivät, mitä oppiaineita opiskelisivat ja miten.

Luokanopettajat ja virkamiehet koulujen kehittäjinä

Hofmanin (1995) mukaan koulutoimen poliittiseen hallintoon ei ole kuulunut osallistuminen suorittavan tahon toimintaan ja siten koulujen kehittämisvastuu käytännössä on kunnan opetushenkilöstöllä.

Aineistossani vain neljännes luokanopettajista mainitsi koulun kehittämisen olevan laadukkaan koulun ominaisuuksia. Opettajat kokivat kehittämishalukkuuden persoonallisena piirteenä, mutta koulutuslautakunnan jäsenet edellyttivät sen olevan osa jokaisen opettajan ammatillista kehittymistä.

Luokanopettajat katsoivat, että koulujen laadukkuuden muuttumiseen vaikuttivat eniten työyhteisön toimivuus sekä sen ilmapiiri. Laadun vaihtelua pyrittiin selittämään myös opettajien vaihtelevalla ammattitaidolla, koulun fyysisellä ympäristöllä sekä muilla aineellisilla resursseilla. Vuoden 1997 aineistossa keskeiseksi koulujen laadukkuuteen vaikuttavaksi ominaisuudeksi nostettiin koulun taloudelliset resurssit. Laman aikana suoritettujen säästötoimien katsottiin heikentäneen koulujen laadukkuutta, koska kouluissa ei ollut enää käytettävissä samoja määriä jakotunteja, avustajia tai opetusryhmiä kuin aiemmin. Myös luokkien oppilasmäärät olivat kasvaneet. Opettajat katsoivat myös, että heidän mahdollisuuksiaan osallistua koulutuksiin oli rajoitettu.

Vuoden 2001 aineistossa taloudelliset resurssit eivät saaneet yhtä keskeistä asemaa kuin vuoden 1997 haastatteluissa. Koulujen laadukkuuteen vaikuttavina ominaisuuksina opetussuunnitelman ja muu koulun sisäisen toiminnan kehittäminen olivat aiempaa useammin esillä.

9 Pohdinta

Tutkimukseni perusopetuksen laadun määrittelystä ajoittui peruskoululaitoksen murrokseen, aikaan, jolloin perusopetuksen järjestämistä koskevaa normistoa vapautettiin merkittävästi. Pääaineistoni kerääminen ajoittui ennen perusopetuslain (628/1998) voimaantuloa, lisähaastattelut suoritin lain oltua voimassa parisen vuotta. Perusopetuslaissa on pyrkimyksiä vapauttaa koulujen markkinat. Liike-elämän puolella vapaat markkinat edellyttävät, että yritykset työskentelevät alueella, jonka osaavat parhaiten ja siten saavuttavat ylivoimaisen kilpailukyvyn suhteessa toisiin samankaltaisiin yrityksiin. Yrityksen kilpailukyky on suorassa suhteessa henkilöstönsä osaamiseen, oppimiskykyyn ja asiakkaiden tarpeiden tunnistamiseen. (Lumijärvi 2000; Otala 2000.) Opetussuunnitelmat mahdollistavat koulujen profiloitumisen, mutta lainsäädäntö ei tue kuntalaisten pseudoasiakkuutta. Koulut voivat vain suurissa kaupungeissa kilpailla keskenään laadulla siten, että sillä on vaikutusta oppilaiden ja heidän huoltajiensa valintoihin.

Tavoitteenani oli selvittää, miten kunnan poliittis-hallinnolliset päätöksentekijät ja luokanopettajat määrittelevät koulujen laadun, asiakkuuden ja rahoituksen. Näkökulma oli laatuteoreettinen, jossa edellä selostetulla tavalla organisaation laatu muodostuu asiakkaan ja hänen tarpeidensa tunnistamisesta. Koulujen toimintaa ohjaavat opetussuunnitelmalliset sekä kunnalliset tavoitteet. Erityisesti asiantuntijaorganisaatiossa keskeisellä sijalla on yksilöiden osaamisen yhdistäminen organisaation osaamiseksi. Perusopetuksen järjestämisessä yhdistyvät luottamushenkilöiden strateginen määrittely laadusta, virkamiesten kehittämistoiminta ja luokanopettajien käytännön työskentely oppilaiden kanssa koulussa.

9.1 Tulosten tarkastelua

Perusopetuksen laadun katsottiin muodostuvan pääsääntöisesti neljästä keskeisestä tekijästä: koulun fyysisestä ympäristöstä, ammattitaitoisesta henkilökunnasta, koulun ilmapiiristä ja työskentelytavoista. Yksittäisen opettajan ammattitaito oli keskeisin opetuksen laadun ominaisuus. Poiketen aikaisimmista tutkimuksista aineistossani koros-

tuivat koulun infrastruktuuri sekä koulujen taloudelliset ja muut aineelliset resurssit. Vuonna 1997 haastateltavani katsoivat rahan vaikuttavan eniten koulujen laadun muuttumiseen, mutta jatkohaastatteluissa aineelliset ominaisuudet eivät saaneet yhtä keskeistä asemaa. Tämä selittyy kohdekuntani taloudellisen tilanteen kohentumisella 1990-luvun laman jälkeen.

Tutkimukseni keskeisin tulos, jolla on suurin merkitys käytännön koulutuksen järjestämisen ja kehittämisen kannalta merkittävä havainto on, että perusopetuksen perustehtävä ei ole selkeä kunnan poliittis-hallinnollisille toimijoille. Tikkanen (2002) on todennut, että koulun tehtävänä on koulu. Lausahduksen takana on ajatus siitä, että koulussa edistetään lapsen oppimisessa vain sitä, mihin koulussa opettajilla on mahdollisuudet. Laatuteoreettisista lähtökohdista tarkasteltuna koulussa keskitytään niihin tehtäviin, jotka hallitaan parhaiten eli kasvattamiseen ja opettamiseen (vrt. Otala 2000). Koulujen osaaminen muodostuu opettamisesta, ei lapsen kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista huolehtimisesta vaikka niin aineistossani kuin julkisuudessa usein väitetään. Tikkasen mukaan osa lapsen ominaisuuksista on täysin koulun ulottumattomissa, ja siksi lapsen näkökulmasta on olennaista, että lapsen kasvuun liittyvät ongelmat käsitellään ja hoidetaan siellä, missä siihen on paras asiantuntijuus. Aineistossani koulutuslautakunnan jäsenet olivat siirtämässä koulujen tehtäväksi lapsen hoivaan ja psykologisen kehityksen häiriöiden hoitamiseen liittyviä tehtäviä. Opettajat vastaavasti kokivat kyseiset tehtävät varsin vaikeiksi ja kuormittaviksi. Syykin on selvä: paras asiantuntijuus näissä kahdessa asiassa ei ole koulussa, vaan hoivan osalta sen tulisi olla kodeissa ja psyykkisen tai sosiaalisen kasvun ongelmien osalta sosiaali- ja terveystoimessa. Vastoin koulutuslautakunnan jäsenten uskomaa, koulujen laatu ei parane sen tehtäväkentän laajenemisen mukana, jos kouluissa ei ole edellytyksiä ja parasta asiantuntijuutta hoitamaan sille uskottuja uusia tehtäviä.

Koulun perustehtävän epäselvyys tuli esille myös suhtautumisessa kouluun tavoitteellisena instituutiona. Koulun toiminnan ja opetus- ja työsuunnitelmallisten sekä strategisten tavoitteiden yhteyttä vähäteltiin ja koululle annettiin jopa päivähoitoon verrannollinen funktio. Samoin koulun ja kunnan tavoitteiden välillä ei nähty juuri olevan yhteyttä.

Virkamiehenä ei voi toimia ilman ajantasaista tietoa toiminnan tavoitteista ja reunaehdoista. Tällä tarkoitan, että virkamiehenä ei voi tehdä päätöksiä ”vähän sinnepäin” olettaen kuuluvan toimivaltuuk-

siin tai uhmaten valtuuston asettamia määräraharajoja. Jos näin menettelee, tietää pian vastaavansa tekemisistä vähintään esimiehille ja pahimmassa tapauksessa lääninhallitukselle tai lääninoikeudelle vastineen muodossa. Jokaisen liikkeen ja päätöksen tulee perustua johonkin lakiin, aikaisempaan päätökseen, valtuuston, lautakunnan tai esimiehen päätökseen. Sen sijaan opettajana voi hyvällä onnella opettaa omassa luokassa ”mitä sattuu ja miten sattuu” vuosia ilman, että kukaan puuttuu opetukseen. Kulttuuri on kuitenkin muuttumassa selvästi. Esimerkiksi lukuvuoden 2002-2003 aikana olen kuullut useista vanhempien tekemistä kanteluista, joiden mukaan opettaja ei ole antanut opetussuunnitelman mukaista opetusta. Opetussuunnitelman merkitystä koko koulun toimintaa ohjaavana asiakirjana ei voi liiaksi korostaa. Opettajien pedagoginen autonomia koskee tavoiterationaalisia opetusjärjestelyjä (vrt. Husu 2002) - ei itse tavoitteita. Opettajan tulee nojata opetuksensa opetussuunnitelman tavoitteistoon, jotta hänen toiminnallaan ovat ne juridiset perusteet, jotka suojaavat opettajan pedagogista autonomiaa.

Pääsääntöisesti perusopetuksen järjestämisen nähtiin muodostuvan dualistisesta tehtävästä, jossa yhdistyvät yhteiskunnan ja yksiöiden saavuttama hyöty koulutuksesta. Koulutuksen ensisijaisiksi asiakkaiksi miellettiin oppilaat ja heidän huoltajansa. Oppilaiden tarpeita ei osattu tai ryhdytty erittelemään, vaan tavoitteet esitettiin yleistavoitteina, kuten luku- ja kirjoitustaidon saavuttamisena tai yläasteella ”pärjäämisenä”. Viime vuosina on ollut ”poliittisesti korrektia” puhua oppilaan yksilöllisistä tarpeista ja koulun tehtävästä vastata näihin tarpeisiin. Erityisesti koulutuslautakunnan jäsenet tukivat tätä näkemystä. Aikaisemmin peruskoulussa (vrt. Hämäläinen ym. 2002) arvossa ollut tasavertaisuus ja tasa-arvoisuus tulivat esille vain parissa puheenvuorossa. Olisiko paluu tasokurssijärjestelmään ratkaisu vastata oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin?

Tutkimukseni toinen tärkeä tulos oli asiakaskeskeisen ajattelun puuttuminen aineistossani. Asiakaskeskeisyys ja asiakaslähtöisyys ymmärrettiin tässä tutkimuksessa siten, että edellisellä tarkoitettiin samankaltaista asiakkuutta kuin liike-elämässä. Tällöin asiakas määrää ja maksaa, mitä haluaa, ja yritys on valmis parantamaan tuotteidensa ja palvelujensa laatua pitääkseen asiakaskuntansa. Hyvinvointipalvelujen asiakaskeskeisyyden ymmärrettiin lähtevän asiakkaan tarpeista. Koulutuksen järjestämisessä tämä tarkoittaa, että koulutusta tarkastellaan kysymällä, minkälaista opetusta lapsi tarvitsee selviytyäkseen tulevai-

suudessa.

Tutkimuksessani haastateltavat ymmärsivät asiakas-käsitteen koulujen yhteydessä kuten liike-elämässä ja asiakkuuteen suhtauduttiin pääsääntöisesti kielteisesti. Erityisesti opettajat olivat myöntyväisiä säilyttämään yhteiskunnan viranomais-alamais-asetelman koulutuksen järjestämisessä asiakaskeskeisyyden sijaan. Koulutuslautakunnan jäsenet suhtautuivat luokanopettajia kielteisemmin asiakaskäsitteen käyttämiseen perusopetuksessa, vaikka toisaalta laadukkaan koulun yhteydessä he korostivat koulun kykyä vastata oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin. Harva haastateltavani syventyi pohtimaan, mitä tarpeita nykyisillä koululaisilla nyt ja tulevaisuudessa on.

Kolmas tutkimusongelmani käsitteli perusopetuksen arviointia ja arviointituloksiin pohjautuvaa rahoitusta. Haastateltavani suhtautuivat teoriassa myönteisesti koulujen laadun arvioimiseen, mutta he pystyivät antamaan vain muutamia käytännön esimerkkejä laadun arviointikohteista ja -tavoista. Arviointi koettiin vaikeaksi ja erityisen ongelmalliseksi nähtiin koulutuksen vaikuttavuuden arvioiminen. Koulujen itsearvioinnin menetelmät olivat lähinnä mielipidekyselyjä, eikä kouluissa aineistoni mukaan saavutettu asiantuntijaorganisaatioille tyypillistä oman toiminnan kriittistä arviointia eli eksplisiittisiä itsearviointitaitoja (vrt. Kurkela & Tawastsjerna 1999). Kouluilla eikä koulutuksen järjestäjällä ollut pysyvää ja toimivaa arviointijärjestelmää vielä joulukuussa 2001.

Koulujen tuloksista palkitsemiseen aineistossani suhtauduttiin kielteisesti. Muutaman vastaajan mukaan hyvistä tuloksista kouluja voidaan palkita. Tulosajattelun vastaisesti lähes kaikki vastaajat katsoivat, että jos koulujen arvioinnin tulokset toimisivat rahoituksen perusteena, tulisi heikkoja tuloksia saaneita kouluja tukea. On sinänsä ristiriitaista, että koko 1990-luvun ajan julkisille palveluille pyrittiin luomaan tulosajatteluun perustuvia ohjausmenetelmiä, mutta juuri haastattelemani poliittiset päättäjät katsoivat, että julkisen rahoituksen tulee olla tasavertaista koulujen kesken. Tulosajattelun mukaan hyvistä tuloksista voidaan palkita, mutta lähes poikkeuksetta haastateltavani olivat valmiita tukemaan heikon tuloksen saaneita yksiköitä. Käänteisesti ajatellen heikkoja tuloksia saaneita yksikköjä palkitaan heikosta tuloksesta.

Voidaan tietysti olettaa, että haastateltavat vastasivat kyseiseen kysymykseen ns. ”poliittisesti korrektisti” ja todellisuudessa suhtautuminen rahoitukseen voi olla tiukempaa. Jotta koulutuksessa ei ajauduta

tehottomuuden tukemiseen, on näkemykseni mukaan keskityttävä edelleen laadun määrittelyyn ja arvioinnin kehittämiseen. Tällöin rahoitusta olennaisempaa on - sivistyslautakunnan puheenjohtajaa lainatakseni - selvittää ne syyt, joista koulujen väliset erot johtuvat.

Olen tutkimuksessani korostanut arviointia koulun kehittämisen välineenä. En todellakaan usko, että arviointi sinänsä voi kehittää koulua mitenkään. Jos arviointi on osa prosessia, jossa sitä käytetään välineenä koulun ongelmien kartoittamiseksi ja prosessia jatketaan siten, että arviointia seuraa kehittämissuunnitelma ja sen toimenpiteiden toteuttaminen, niin arvioinnin merkitys aukeaa koululle. Silloin näkökulma siirtyy menneisyydestä tulevaisuuteen.

9.2 Tutkimuksen merkityksen arviointia ja jatkotutkimusaiheita

Kasvatustieteissä perusopetuksen laadun määritteleminen laatuteoreettisesta näkökulmasta on vasta aluillaan. Vaikka koulut ovat soveltaneet - joskus varsin onnistuneestikin - liike-elämästä lähtöisin olevia laadunhallintamenetelmiä, puuttuu perusopetuksen kouluilta vielä sovellus, jonka ne voivat varauksettomasti hyväksyä. Tutkimuksessani olen selvittänyt yhden kunnan kouluhallinnon virkamiesten ja koulutuslautakunnan jäsenten näkemystä perusopetuksen koulujen laadukkuudesta, asiakkuudesta ja rahoituksesta. Tutkimukseni tuloksia voidaan hyödyntää kunnan poliittis-hallinnollisen päätöksenteon kehittämisessä.

Aineistossani useiden opettajien näkemykset koulujen laadusta olivat kontekstistaan irrallisia ja jäsentymättömiä. Siten myös koulut tarvitsevat tietoa ja välineitä, joiden avulla koulun fyysistä ja toiminnallista infrastruktuuria voidaan jäsentyneesti analysoida. Jotta aikaisemmin mainitsemani perusopetuksen laatusovellus voidaan laatia, johtamistieteiden laatututkijat tarvitsevat perusteellisempaa tietoa nykyisten koulujen rakenteista, tavoitteista ja toimintatavoista. Sarjalan ja Laukkasen (2000, 16) mukaan ratkaisuksi voi muodostua myös muissa OECD-maissa tehty havainto, että opetussuunnitelmien lisäksi koulut tarvitsevat muita johtamisvälineitä, esimerkiksi koulujen tarkastuksia, koulusaavutusten testausta ja toimivuusindikaattoreita, joiden välityksellä valtionhallinto ohjaa opettajien toimintaa ja saa tietoa koulujen tuloksellisuudesta kansalaisten käyttöön.

Kunnallistieteiden puolelta löytyi vähän tutkimuksia, jotka käsittelivät yksittäisen lautakunnan ja tutkimukseni näkökulmasta juuri koulutuslautakunnan toimintaa kuntalakiuudistuksen (1995) jälkeen. Tutkimukseni keskeisenä johtoajatuksena on ollut, että luottamushenkilöiden suorittama laadunmäärittely ja tavoitteiden asettelu näkyy yksittäisen koulun toiminnassa – ellei muuten, niin lautakunnan vuosittaisessa budjetoinnissa. Entisenä johtavana kouluviranomaisena ja politiikasta kiinnostuneena henkilönä olen halunnut uskoa, että koulutuslautakunnalla on mahdollisuus säädellä koulujen laadukkuutta päätöksentekonsa kautta. Tutkimukseni tarkoituksena ei ollut testata mainitsemaani näkemystä, joten poliittis-hallinnollisen organisaation vaikuttavuuden problematiikasta nousee kaksi keskeistä tutkimusaihetta: sen rakenteen toimivuus ja sisällöllisen vaikuttavuuden arvioiminen.

Koko kunnallisala on ankaran rakennemuutoksen edessä. Samalla, kun pohditaan kuntien lukumäärää, näkisin tarpeelliseksi saada tutkimustietoa kunnallisen päätöksenteon toiminnasta ja vaikuttavuudesta. Onko esimerkiksi koulutuslautakunnan päätöksillä todellista vaikutusta koulujen toimintaan vai elävätkö koulut omaa elämäänsä ja päätöksenteko omaansa? Voisiko kunnallisesta organisaatiosta saatu tutkimustieto johtaa kunnallisen poliittis-hallinnollisen organisaatiorakenteen muuttumiseen? Riittääkö nykyisillä luottamushenkilöillä asiantuntemus tehdä koulutusalalle sisällöllisiä päätöksiä? Koska koulutuspalvelut ovat keskeisiä hyvinvointipalveluja, on oleellista, että koulujen toimintaa ja laadukkuutta arvioidaan myös yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta. Laadun problematiikka ja arvioinnin toteuttaminen muodostavat monia jatkotutkimuskohteita taloustieteiden, oikeustieteiden ja sosiaalipolitiikan tutkimussektoreille.

Yksittäisiin kouluihin tai yksilöihin kohdistuvien laadun arviointien suorittaminen tarvitsee tuekseen oikeustieteellistä tutkimusta. Näkemykseni mukaan yksilöiden tai yksittäisen koulun juridinen suoja käytännössä ei ole riittävä ja lain soveltamisesta tarvitaan siten oikeustieteellistä evidenssiä. Myös taloustieteiden puolella koulujen laadukkuuden ja kustannustehokkuuden yhteyttä ei esimerkiksi Suomessa ole tutkittu juuri lainkaan. Aika, jolloin hyvinvointipalveluja järjestettiin kustannuksia laskematta, on ohi. On kansainvälinen suuntaus, että koulutuksen ja myös perusopetuksen hyötynä saatavaa palautetta (rate of return) on ryhdyttävä tutkimaan entistä analyyttisemmin (vrt. Kyrö 2000, 26).

Ajankohtaisin jatkotutkimusaihe on kuitenkin laadun arvioinnin problematiikan jatkotyöstäminen. Parisen vuotta sitten Rajasen (2000) mukaan vain vajaalla kolmanneksella kunnista on toimiva arviointijärjestelmä. Nyt olisi oleellisinta tutkia, arvioivatko kunnat ja koulut laadun ominaisuuksia, tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta vai joitakin toissijaisia ominaisuuksia. Laadun arvioinnin käytäntö edellyttää, että koulun perustehtävää selkeytetään ensin tutkimuksen ja sitten lainsäädännön avulla. Perustehtävän kirkastuttua yksittäisen koulun laadun määrittely ja kehittäminen helpottuu.

Suomalainen koululaitos on viime aikoina saanut paljon kiitosta ja oppimistulosten osalta sen laadukkuuden on todettu olevan kansainvälisessä vertailussa parhaimmistoa. Samaan aikaan toiset tutkimustulokset kertovat, että suomalaisissa kouluissa oppilaat viihtyvät yhtä huonosti kuin oppilaat entisissä Itä-Blokin maiden kouluissa. Onko niin, että peruskoulu (yritys) on pääpiirteittäin kunnossa ja pystynyt luomaan positiivisen imagon, mutta sen brandi eli mielikuva tuotteesta, joka on opetus ja oppiminen, ei ole pystynyt samaan? (vrt. Silén 2001.) Jos näin on, koulujen laadun kehittämisessä on vielä paljon työtä jäljellä.

Lähteet

Abbott, J.E. 1997. The Total Quality Science Lab. The TQM Magazine 9(2),106-110.

Ahonen, P. 1985. Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja. Valtionvarainministeriö. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Ahonen, P. 1994. Uudistuva julkinen sektori: Julkisen sektorin uudistuspolitiikka haasteena Ruususen unestaan heräävälle hallinnontutkimukselle. Tampereen yliopisto. Hallintotiede. C. Työpapereita 8.

Alasuutari, P. 1994. Laadullinen tutkimus. Jyväskylä: Vastapaino.

Alexander, R. 1996. In Search of Good Primary Practice. Teoksessa Woods, P. Contemporary Issues on Teaching and Learning. The Open University. London: Routledge.

Annala, H. 1998. Arviointi koulun kehittämisen välineenä. Indikaattorit koulun arvioinnissa. Oulun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 99.

Anttila, P. 2002. Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. http://www.metodix.com/showres.dll/fi/index/ 28.11.2002

Anttila, P. 1998. Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Taito-, taide- ja muotoilualojen tutkimuksen työvälineet. Artefakta 2. Helsinki: Akatiimi.

Anttiroiko, A-V. 1992. Kunnallistieteellinen tutkimus, II osa. Kunnallistieteellisen tutkielman laatiminen. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 21.

Anttiroiko, A-V. 1998. Oppiva kunnallishallinto. Pohdintoja stewartilaisen oppivan kunnallishallinnon ideasta. Teoksessa Nikkanen, P. & Ruohotie, P. (toim.) Talousnäkökulmia koulun laadun kehittämiseen. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.

Anttonen, E., Helakorpi, S., Juuti, P., Summa, H. & Suonperä, M. (toim.) 1995. Laatua kouluun. Opetus 2000. Juva: WSOY.

Anttonen, S. 1996. Kasvatustieteen suunta kamppailujen kohteena – autonomiaan vai vallan alle. Teoksessa Anttonen, S. & Huotari, V. (toim.) Työn alla kasvatustiede. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Julkaisusarja B-14, 49-65.

Asikainen, T. 1998. Julkisen palvelun kuvan muuttuminen 1987-1996. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 398.

Astin, A.W. 1982. Why Not Try Some New Ways of Measuring Qua-

lity. Educational Record. Spring 1982, 10-15.
Atjonen, P. 1992. Monimuotoisen oppimisympäristön rakentaminen kouluoppimisen laadun kehittämiseksi. Teoksessa Kallonen-Rönkkö, M. & Atjonen, P. (toim.) Näkökulmia kouluoppimisen laadun kehittämiseen 1990-luvulla. Oulun yliopisto. Kajaanin opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja B. Opetusmonisteita ja selosteita 1, 88-92.
Atjonen, P. 1993. Kunnan opetussuunnitelma koulun hallinnollisen ja pedagogisen kehittämisen kohteena ja välineenä: Peruskoulun ala-asteen luokanopettajien kokemukset ja käsitykset kunnan opetussuunnitelman laadinnasta, toteuttamisesta ja kehittämisestä. Acta Universitatis Ouluensis. Serie E 11.
Biaudet, R. & Virtanen, V. 1991. ISO 9000 - Perusta toiminnan kehittämiselle. MET Tekninen tiedotus 3/90. Tampere: Tammer-Paino.
Blom, H., Laukkanen, R., Lindström, A., Saresma, U. & Virtanen, P. (toim.) 1996. Erityisopetuksen tila. Helsinki: Opetushallitus.
Bradley, L. 1993. Total Quality Management for School. Lancaster: Technomic.
Byrnes, M.A. & Cornesky, R.A. 1994. Quality Fusion: Turning Total Quality Management into Classroom Practice. Port Orange, FL: Cornesky & Associates.
Byrnes, M.A., Cornesky, R.A & Byrnes, L.W. 1994. The Quality Teacher. Implementing Total Quality Management in the Classroom. Port Orange, FL: Cornesky & Associates.
Bäcklund, P. 2001. Vaikuttaako valtuusto? Helsingin kaupunginvaltuutettujen näkemyksiä valtuustotyöstä. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 7.
Clarkson, M-L. 1995. Koulutuksen laatu - kehittämisen eri lähestymistapoja. Kokeiluja ja kokemuksia. Teoksessa Kajanto, A. (toim.) Aikuiskasvatuksen arviointi: panoraamoja ja lähikuvia. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura. Aikuiskasvatuksen vuosikirja 36. Jyväskylä: Gummerus, 77-98.
Cohen, L. & Manion, L. 1995. Research Methods in Education. Fourth Edition. London: Routledge.
Creemers, B.P.M. & Scheerens, J. 1989. Conceptualizing School Effectiveness. International Journal of Educational Research 13(7), 691-706.
Creemers, B.P.M & Scheerens, J. 1994. Developments in the Educational Effectiveness Research Programme. International Jour-

nal of Educational Research 21(2), 125-139.
Cuttance, P. 1994. Quality Assurance in Education Systems. Studies in Educational Evaluation Vol 20, 99-112.
Davies, B. & Ellison, L. 1995. Improving the Quality of Schools - Ask the Clients? School Organization 15(1), 5-12.
Deming, W. E. 1993. The New Economics for Industry, Government, Education. Massachusetts Institute of Technology. Center for Advanced Engineering Study.
Dey, I. 1995. Qualitative Data Analysis. A User-Friendly Guide for Social Scientists. New York: Routledge.
Doig, A. & Wilson, J. 1998. What Price New Public Management? In The Political Quarterly Publishing, 267-276.
Efektia. 1998. Oppi ja laatu -hanke. Opetustoimen laadun arviointiperusteet. Helsinki: Libris.
Erätuuli, M. & Leino, J. 1992. Rehtori koulunsa pedagogisena johtajana. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 134.
Eskola, J. 2001. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Jyväskylä: Gummerus, 133-157.
Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Vastapaino.
Fink, A. 1995. Evaluation for Education and Psychology. Thousand Oaks: Sage.
Fitzgibbons, R.E. 1981. Making Educational Decisions. An Introduction to Philosophy of Education. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
Galloway, R.L. & Wearn, K. 1998. Determinants of Quality Perception in Educational Administration. Potential Conflict between the Requirements of Internal and External Customers. Educational Management & Administration 26(1), 35-48.
Gartner, W.B. 1993. Dr. Deming Comes to Class. Journal of the Management Education 17(2), 143-158.
Gewirtz, S., Ball, S.J. & Bowe, R. 1995. Markets, Choice and Equity in Education. Buckingham: Open University.
Glasser, W. 1994. The Control Theory Manager: Combining the Control Theory of William Glasser with Wisdom of W. Edwards

Deming to Explain Both What Quality is and Lead-Managers do to Achieve it. New York: Harper.
Glatter, R., Woods, P.A. & Bagley, C. (eds.) 1997. Choice & Diversity in Schooling. Perspectives and Prospects. London: Routledge.
Glatthorn, A.A. & Fox, L. 1996. Quality teaching through professional development. Thousand Oaks: Corwin Press.
Gorard, S. 1998. Whither Market Forces in Education? International Journal of Educational Management 12(1), 5-13.
Govinda, R & Varghese, N. 1993. Quality of Primary Schooling in India. OECD.
Gray, J. 1997. A Bit of a Curate's Egg? Three Decades of Official Thinking About the Quality of Schools. British Journal of Educational Studies 45(1), 4-21.
Greenwood, M.S. & Gaunt. H.J. 1994. Total Quality Management for Schools. London: Cassell.
Grönroos, C. 2001. Palveluiden johtaminen ja markkinointi. Ekonomia-sarja. Porvoo: WSOY.
Hakamäki S. & Majoinen, K. 1992. Uudistuva luottamushenkilötyö. Huomisen kunta. Helsinki: Vapk-kustannus.
Hakkarainen, P. 1995. Laadun ongelma korkeakouluopetuksessa. Teoksessa Hakkarainen, P. & Lestinen, L. (toim.) Kokeilemalla laatua opettamiseen: kokemuksia pedagogisesta vaihtoehdoista korkeakoulutuksessa. Jyväskylä: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, 1-32.
Halinen, I. 1993. Koulun tuloksellisuus ja itsearviointi. Teoksessa Salmio, K. (toim.) Tuloksellisuuden arviointi koulun kehittämisen välineenä. Opetushallituksen julkaisusarjat. Opetussuunnitelmasarja 16, 57-64.
Harvey, L. & Green, D. 1993. Defining Quality. Assessment & Evaluation in Higher Education 19(1), 9-34.
Hautamäki, A. 1993. Spontaaniin yhteiskuntaan - hyvinvointia ilman valtiota. Teoksessa Andersson, J.O., Hautamäki, A., Jallinoja, R., Niiniluoto, I. & Uusitalo, H. Hyvinvointivaltio ristiaallokossa, arvot ja tosiasiat. Juva: WSOY.
Hautamäki, A. 1995. Kaupunkiko yritys? Kaupungin strateginen johtaminen ja konserniajattelu. Helsingin kaupunki. Tietokeskuksen keskustelualoitteita 4.
Hautamäki, A., Mäkelin, M. Savaspuro, T. Seppänen & Vepsäläinen, A. 1990. Palvelustrategiat julkisessa hallinnossa: hyvinvointi 1990-luvulla. Sitra 111. Suomen itsenäisyyden juhlavuoden

1967 rahasto. Jyväskylä: Gummerus.
Hautamäki, J., Arinen, P., Bergholm, B., Hautamäki, A., Kupiainen, S., Kuusela, J., Lehto, J., Niemivirta, M. & Scheinin, P. 1999. Oppimaan oppiminen ala-asteilla. Helsinki: Opetushallitus. Oppimistulosten arviointi 3.
Heikkilä, A. & Korpipää, S. 1991. Sivistystoimen suunta. Suomen Kuntaliitto. Kuntajulkaisut 3.
Heikkilä-Laakso, K. 1999. Muutos ja muutoksessa eläminen. Teoksessa Hyvinvointi opetustyössä. Työturvallisuuskeskus. Jyväskylä: Gummerus, 7-25.
Heinonen, J. 1999. Kohti asiakaslähtöisyyttä ja kilpailukykyä. Sisäinen yrittäjyys kunnallisen yksikön muutoksessa. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja A-5.
Heinonen, S. 2001. Teoksessa Jakku-Sihvonen, R. & Heinonen, S. Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin. Opetushallitus. Arviointi 2.
Helakorpi, S. 1994. Oppilaitoksen tuloksellisuus ja laadunhallinta. Hämeenlinnan ammatillinen opettajakorkeakoulu. Julkaisuja 100.
Helakorpi, S. 1997. Laatukoulun laatuopetus. Hi-teach (2), 34-35.
Helakorpi, S. 2001. Koulun johtamishaaste. Pedagogia. Tampere: Tammi.
Heuru, K. 2000. Kunnan päätösvallan siirtyminen: Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Acta Universitatis Tamperensis 760.
Heuru, K., Mennola, E. & Ryynänen, A. 2001. Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
Hirvi, V. 1996. Koulutuksen rytminvaihdos. 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa. Keuruu: Otava.
Hofman, R.E. 1995. Contextual Influences on School Effectiveness: The Role of School Boards. School Effectiveness and School Improvement 6(4), 308-331.
Hoikka, P. & Kiljunen, P. 1983. Luottamushenkilöiden asemasta kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnallisvaaliehdokkaiden näkemykset luottamushenkilöosallistumisen vaikuttavuudesta. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos A 1.

Honkala, S. 1997. Koulun työkulttuuri ja yhteistyösuhteiden arvioinnista Teoksessa Jakku-Sihvonen, R. (toim.) Onnistuuko oppiminen: oppimistuloksien ja opetuksen laadun arviointiperusteita peruskoulussa ja lukiossa. Arviointi 3. Helsinki: Opetushallitus, 467-477.

House, E.R. & McQuillan, P.J. 2000. Three Perspectives on School Reform. Teoksessa Hargreaves, A., Lieberman, A., Fullan, M. & Hopkins, D. International Handbook of Educational Change. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 198-213.

Hujala-Huttunen, E. & Tauriainen, L. 1995. Laadun arviointi varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Varhaiskasvatuskeskus.

Husu, J. 2002. Koulun kasvatuskulttuuri, opettajien ammatillinen yhteistyö ja vuorovaikutustaidot. Teoksessa Kansanen, P. & Uusikylä, K. Luovuutta, motivaatiota, tunteita. Opetuksen tutkimuksen uusia suuntia. Jyväskylä: Gummerus, 129-150.

Huusko, J. 1999. Opettajayhteisö koulun omaleimaisten vahvuuksien hahmottajana, käyttäjänä ja kehittäjänä. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteellisiä julkaisuja n:o 49.

Huuskonen, J., Ijäs, N. & Lehtoranta, O. 1997. Julkisten palveluiden laadunarviointi. Arviointikehikko ja näkökulma. Tilastokeskus. Tuottavuudella tulevaisuuteen. Saarijärvi: Gummerus.

Hämäläinen, K. 1988. Hyvin toimiva koulu. Teoksessa Lyytinen, H. (toim.) Itseuudistuvaan koulun. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteen tutkimuslaitoksen julkaisusarja B. Teoriaa ja käytäntöä 19, 83-93.

Hämäläinen, K. 1995. The Effective School - Research Results and Practical Experiencies. In Hämäläinen, K., Oldroyd, D & Haapanen, E. (eds.) Making School Improvement Happen. University of Helsinki. Department of Teacher Education. Studia Pedagogic 7.

Hämäläinen, K., Taipale, A., Salonen, M., Nieminen, T. & Ahonen, J. 2002. Oppilaitoksen johtaminen. Helsinki: WSOY.

Hämäläinen, S. & Jokela, J. 1993. Teacher Quality in Finland. Policy and Practice in Five Primary Schools. Jyväskylän yliopisto. Opettajankoulutuslaitoksen tutkimuksia 54.

Hölttä, S. 1995. Toward Self-Regulative University. University of Joensuu. Publications in Social Sciences No 23.

Isaac, S. & Michael, W.B. 1995. Handbook in Research and Evaluation. For Education and the Behavioral Sciences. Third Edition. San Diego: EdITS.

Jakku-Sihvonen, R. 2002. Perusopetuksen oppimistuloksissa ja opiskeluun asennoitumisessa koulukohtaista vaihtelua. Teoksessa Jakku-Sihvonen, R. & Kuusela, J. Mahdollisuuksien koulutuspolitiikan tasa-arvo. Helsinki. Opetushallitus. Arviointi 7, 27-66.

Jalava, U. & Virtanen, P. 1996. Laatu, innovaatio ja projekti: hyvinvointipalvelujen kehittämisen ydinkysymyksiä. Studia. Helsinki: Kirjayhtymä.

Junkkari. T. 2001. Julkiset palvelut ja koulujen markkinoinnin säännöt. Helsinki: Kauppakaari.

Juran, J.M. 1992. Juran on Quality by Design: the New Steps for Plannin Qyality into Goods and Services. New York: The Free Press.

Juutinen, S. 1994. Kuopiolaisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden käsitykset tiedon muodostumisesta ja välittymisestä kunnalliseen päätöksentekoon. Kuopion yliopisto. Sosiaalitieteiden laitos. Opetussosiaalikeskus 1.

Järvelin, K., Kvist, H-H., Kähäri, P. & Räikkönen, J. 1992. Palveluyrityksen laadun kehittäminen. Jyväskylä: Gummerus.

Järvinen, P. & Järvinen, A. 2000. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpajan kirja.

Kajanto, A. 1995. Lukijalle. Teoksessa Kajanto, A. (toim.) Aikuiskasvatuksen arviointi: panoraamoja ja lähikuvia. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura. Aikuiskasvatuksen vuosikirja 36. Jyväskylä: Gummerus.

Kallonen-Rönkkö, M. & Atjonen, P. (toim.) 1992. Näkökulmia kouluop-pimisen laadun kehittämiseen 1990-luvulla. Oulun yliopisto. Kajaanin opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja. Sarja B: Opetusmonisteita ja selosteita 1.

Kanter, R.M. & Summers, D.V. 1994. Doing Well While Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multi -Pleconstituency Approach. In McKevitt, D. & Lawton, A. (eds.) Public Sector Management. Theory, Critique and Practice. Broughton Gifford: Sage.

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. 1996. Translating Strategy into Action the Balanced Scorecard. Boston: Harvard Business School.

Karapetrovic, S. & Willborn, W. 1997. Creating zero-defect students.

The TQM Magazine 9(4), 287-291.
Karsten, S. 1998. School Autonomy in the Netherlands. The Development of a New Administrative Leyer. Educational Management & Administration 26(4), 395-405.
Kartovaara, E. 2000. Koulun valinta koulutuspoliittisena kysymyksenä – OECD:n näkemyksiä ja suosituksia. Teoksessa Laukkanen, R. & Kyrö, M. (toim.) Oppia OECD:n analyyseistä. Helsinki: Opetushallitus.
Kaukonen, E. 1996. Tiedepolitiikka ja tutkimuksen arvioinnin ongelmat. Teoksessa Laukkanen, R. & Stenvall, K. (toim.) Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa. Tampereen yliopisto. Hallintotiede A. Tutkimuksia 9, 35-56.
Kekäle, J. & Lehikoinen, M. 2000. Laatu ja laadun arviointi eri tieteenaloilla. Joensuun yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Psykologian tutkimuksia 21.
Kekäle, T., Repka, M., Mathews, B.P., Ueno, A., Pereira, Z.L. & Silva, C. 2000. European Quality Management Practices: The Impact of National Culture. In Kekäle, T., Pereira, Z.L. & Mathews, B. (eds.) Quality Management and Training in Three Countries. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 70.
Kells, H.R. 1992. Self-regulation in Higher Education. A Multi-National Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control. London: Jessica Kingsley.
Kennedy, L.W. 1991. Quality Management in the Nonprofit World. Combining Compassion and Performance to Meet Client Needs and Improve Finances. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
Kiviniemi, K. 2000. Opettajankoulutuksen kansalliset koulutuspoliittiset linjaukset 1990-luvulla. Kokkola: Jyväskylän yliopisto. Chydenius-Instituutti. ChyNetti nro 1. Saatavissa: http://www.chydenius.fi/julkaisut/chynetti/artikkelit/chynetti01.html
Kogan, M. 1990. Fitting Evaluation within the Governance of Education. In Granheim, M., Kogan, M. & Lundgren, U.P. (eds.) Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System. London: Jessica Kingsley.
Kolarik, W.J. 1995. Creating Quality: Concepts, Systems, Strategies and Tools. New York: McGraw-Hill.
Kondo, Y. 1997. Quality as a Source of Empowerment. The TQM Magazine 9(5), 357-636.

Kontkanen, L. 1994. Löyhäsidonnaisuus tieto-orgnisaatiossa: Esimerkkinä aikuiskoulutuskeskukset. Liiketaloudellinen aikakausikirja 3.

Korkeakoski, E. 2001. Perusopetuksen äidinkielen oppimistulosten kansallinen arviointi 6. vuosiluokalla keväällä 2000: kirjoituskokeiden tulokset, asenteet äidinkieltä kohtaan ja yhteydet taustamuuttujiin. Helsinki. Opetushallitus. Oppimistulosten arviointi 1.

Korkeakoski, E. 2002. Opetuksen laatu ja oppimistulokset perusopetuksen tavoitteiden kannalta. Teoksessa Kansanen, P. & Uusikylä, K. Luovuutta, motivaatiota, tunteita. Opetuksen tutkimuksen uusia suuntia. Jyväskylä: Gummerus, 211-243.

Korkeakoski, E., Hannén, K., Lamminranta, T., Niemi, E.K., Pernu, M-L. & Uurto, J. 2001. Opetuksen laatu perusopetuksen 1. - 6. vuosiluokkien kouluissa vuonna 2000: koulun tarjoamien oppimisedellytysten vertailevaa arviointia. Helsinki. Opetushallitus. Arviointi 1.

Kosunen, T. 1994. Luokanopettaja kirjoitetun opetussuunnitelman käyttäjänä ja kehittäjänä. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteellisiä julkaisuja 20.

Koulutuksen tutkimuslaitos & Opetushallitus. 2001. Uuden vuosituhannen osaaminen arvioinnin kohteena. Suomen tulevaisuuden osaajat. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos. Opetushallitus. http://www.jyu.fi/ktl/pisa/PisaMain4121.htm

Kurkela, K. & Tawaststjerna, E.T. 1999. Arviointi, kehittämistä ja rahoitusta koskevia huomioita. Teoksessa Heino, T. & Ojala, M-L. (toim.) Musiikkioppilaitosten perusopetuksen arviointi 1998. Opetushallitus. Arviointi 1, 137-150.

Kuusela, J. 2002. Oppimistulosten yhteydet demografisiin tekijöihin. Teoksessa Teoksessa Jakku-Sihvonen, R. & Kuusela, J. Mahdollisuuksien koulutuspolitiikan tasa-arvo. Helsinki. Opetushallitus. Arviointi 7, 67-95.

Kvale, S. 1996. Interviews: an Introduction to Qualitative Research Interviewing. Thousand Oaks: Sage.

Kyrö, M. 2000. Koulutuspolitiikan analyysit ja kansallinen kehittäminen. Teoksessa Laukkanen, R. & Kyrö, M. (toim.) Oppia OECD:n analyyseista. Helsinki: Opetushallitus.

Laine, T. 2001. Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita

tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: Gummerus, 26-43.

Lander, R. & Ekholm, M. 2000. School Evaluation and Improvement: A Scandinavian View. Teoksessa Hargreaves, A., Lieberman, A., Fullan, M. & Hopkins, D. International Handbook of Educational Change. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1119-1134.

Lau, R.S.M. & Anderson, C.A. 1998. A Three-Dimensional Perspective of Total Quality Management. International Journal of Quality & Reliability Management 15(1), 85-98.

Laukkanen, R. 1995. Evaluaatiotutkimuksen yhteyksistä hallinnon päätöksentekoon. Kasvatus 26(2), 116-127.

Laukkanen, R. 1996. Evaluaatiokulttuuri. Mahdollisuuksia ja uhkia. Teoksessa Laukkanen, R. & Stenvall, K. (toim.) Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa. Tampereen yliopisto. Hallintotiede A. Tutkimuksia 9, 11-33.

Laukkanen, R. 1997a. OECD-maiden koulutuspolitiikan analyysi/An Analysis of Educational Policies in OECD Countries. Pariisi: OECD. Helsinki: Opetushallitus.

Laukkanen, R. 1997b. Manageristinen näkökulma koulutuksen arviointiin. Kasvatus 28(4), 351-363.

Laukkanen, R. 1998a. Arvioinnin tutkimusta tarvitaan. Yliopistotieto 3, 47-49.

Laukkanen, R. 1998b. Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 5.

Laukkanen, R. 2000. Vuosituhannen vaihteen koulutuspolitiikan haasteita. Teoksessa Laukkanen, R. & Kyrö, M. (toim.) Oppia OECD:n analyyseista. Helsinki: Opetushallitus.

Layder, D. 1995. New Strategies in Social Research: An Introduction and Guide. Cambridge: Polity Press.

Lecklin, O. 1997. Laatu yrityksen menestystekijänä. Helsinki: Kauppakaari.

Lehtimäki, J. 1978. Päätöksenteko kunnan lautakunnassa erityisesti luottamushenkilöiden ja virkamiesten yhteistyötä ajatellen. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja B-2.

Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1999. Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. Juva: WSOY.

Leimu, K. 1996. Arviointi koulutustutkimuksessa. Teoksessa Laukkanen, R. & Stenvall, K. (toim.) Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa. Tampereen yliopisto. Hallintotiede A. Tutkimuksia 9, 59-78.

Leimu, K. 1997. Arvostelun kultista arviointikulttuuriin: Arviointityön uusia näkymiä. Kasvatus 28(2), 107-111.

Levacic, R. & Glover, D. 1997. Value for Money as a School Improvement Strategy: Evidence from the New Inspection System in England. School Effectiveness and School Improvement 8(2), 231-253.

Levin, H. 1996. Empowerment Evalutation and Accelerated Schools. In Fetterman, D.M., Kaftarian, S.J. & Wandersmand, A. (eds.). Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability. Thousand Oaks: Sage, 49-64.

Leväsvirta, L. 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä: Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Suomen Kuntaliitto. Acta 114.

Lillrank, P. 1990. Laatumaa. Johdatus Japanin talouselämään laatujohtamisen näkökulmasta. Jyväskylä: Gummerus.

Lillrank, P. 1998a. Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Keuruu: Otava.

Lillrank, P. 1998b. Solidaarinen laatupolitiikka. Talouselämä 26.

Linnakylä, P. 1998. Koulutuksen kansallisen ja kansainvälisen arvioinnin haasteita. Kasvatus 29(2), 175-189.

Lockwood, A.T. 1992. Total Quality Management. The National Center for Effective Schools Reseach & Development. Focus in Change 8(Fall).

Lumijärvi, I. 1988. Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa. Vaasan korkeakoulu. Hallintotiede 6. Tutkimuksia 133.

Lumijärvi, I. 1990. Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa. Vaasan korkeakoulu. Hallintotiede 6. Tutkimuksia 133. 3. Uudistettu painos.

Lumijärvi, I. 1998. Katsaus kuntien tuloksellisuusevaluoinnin kehittämiseen. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Lumijärvi, I. 2000. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Kunta-alan tuloksellisuusprojekti. Työturvallisuuskeskus. 4. painos. Helsinki: Edita.

Lumijärvi, I. & Kaarlejärvi, J. 2000. Ministeriöt arviointitutkimusten

hyödyntäjinä. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Hallintotiede 2000 A 23.

Luukkainen, O. 2000. Opettaja vuonna 2010. Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointihankkeen (OPEPRO) selvitys 15. Loppuraportti. Opetushallitus. Helsinki: Hakapaino.

Lyytinen, H.K. (toim.) 1988. Itseuudistuvaan kouluun. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteen tutkimuslaitoksen julkaisusarja B: Teoriaa ja käytäntöä n:o 19.

Lyytinen, H.K. 1989. Tuloksellisesti toimivan koulun ominaisuudet prosessiarvioinnin tukena. Teoksessa Lyytinen, H.K., Jokinen, H. & Rask. S. Koulun työkäytäntöjen arviointi: prosessiarvioinnin näkökulma. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 19-31.

Maaherran laatupalkintoraati. 2000. Jalonen, R. (toim.) Parhaat käytännöt. Esimerkkejä koulujen ja oppilaitosten laadunkehittämistyöstä. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 33.

Majoinen, K. 1995. Mahdollistava valtuusto. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Majoinen, K. 2001. Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Suomen Kuntaliitto. Acta-väitöskirjasarja 2.

Mann, D. 1988. Pedagogy and Politics: Effective Schools and American Educational Politics. In Reynold, D., Creemers, B.P.M. & Peters, T. (eds.) School Effectiveness and Improvement. Proceedings of the First International Congress, London 1988, 2-10. Cardiff.

Martikainen, R. 2002. Moniammatillista yhteistyötä. EVE - erityisopetuksen verkkolehti 16.12.2002. http://www.tornio.fi/eve/yhttyo.htm

Martin, L.L. 1993. Total Quality Management in Human Service Organization. SHSG Sage Human Services Guide 67. Newbury Park: Sage.

McGaw, B., Piper, K., Banks, D. & Evans, B. 1992. Making Schools More Effective. The Australian Council for Educational Research. Hawthorn: Radford House.

Meriläinen, M. 1999. Täydennyskoulutuksen merkitys luokanopettajan ammatilliselle kehittymiselle. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteellisiä julkaisuja N:o 51.

Metsämuuronen, J. 2002. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Helsinki: International Methelp.

Miron, G. 1996. Choice and the Quasi-market in Swedish Education. Oxford Studies in Comparative Education 6(1), 33-47.

Moilanen, P. & Räihä, P. 2001. Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: Gummerus, 44-67.

Moisala, U.E. 1984. Kokonaisvaltainen laatujohtaminen: Teoreettinen sisältö ja käytäntöön soveltaminen. Espoo: Yritysjärjestelmät.

Morgan, J. & Everett, T. 1990. Introducing Quality Management in the NHS. International Journal of Health Care Quality Assurance 3(5), 23-35.

Morgan, C. & Murgatroyd, S. 1994. Total Quality Management in the Public Sector. An International Perspective. Buckingham: Open University Press.

Mortimore, P., Sammons, P., Stoll, L., Lewis, D. & Ecob, R. A Study of Effective Junior Schools. In Creemers, B.P.M. & Scheerens, J. School Effectiveness Research, 753-768.

Murgatroyd, S. & Morgan, C. 1992. Total Quality Management and the Schools. Buckingham: Open University.

Mustonen, K. 2003. Mihin rehtoria tarvitaan? Rehtorin tehtävät ja niiden toteutuminen Pohjois-Savon yleissivistävissä kouluissa. Oulun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Kajaanin opettajankoulutusyksikkö. http://herkules.oulu.fi/isbn9514270037/

Mäenpää, O. 1997. Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Helsinki: Kunnallisalan Kehittämissäätiö.

Mäenpää, O. 2002. Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Forum Iuris.

Mäki, M. 2000. Laadun ilmapiiritekijät ammattikorkeakoulussa. Acta Universitatis Tamperensis 743.

Möttönen, S. 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Acta 86.

Möttönen, S. 2001. Virastosta tuli palvelukeskus: kunnallisen organisaation muutoskertomus. Jyväskylä: PS-kustannus.

Nakari, R. 1992. Työelämän laatu kunnissa. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Työelämän tutkimuskeskus. Kunnallishallinnon työelämän laadun ja palvelutuotannon tuloksellisuuden kehittämisen tutkimusohjelma. Laatu-projekti. Working papers 34.

Niemi, H., Syrjälä, L. & Viilo, M. 1998. Opettajankoulutus ja yhteiskunta. Opettajiin ja kouluun kohdistuvat odotukset kahden yhteistyöseminaarin valossa. Tampereen yliopisto. Opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja A 16.

Niemi, E.K. 2001. Perusopetuksen matematiikan oppimistulosten kansallinen arviointi 6. vuosiluokalla vuonna 2000: matematiikan oppimistulokset, asenteet matematiikkaa kohtaan ja yhteydet taustamuuttujiin. Helsinki. Opetushallitus. Oppimistulosten arviointi 2.

Nikkanen, P. 1998. Tulosvastuullisuus ja laatuvastuullisuus koulutyössä. Teoksessa Nikkanen, P. & Ruohotie, P. Talousnäkökulmia koulun laadun kehittämiseen. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos, 9-13.

Nikki, M-L. 1993. Johdatus tulosajatteluun ja koulutuksen tuloksellisuuden arviointiin. Keski-Suomen lääninhallitus. Sivistysosaston julkaisuja 6.

Noponen, M. 1992. Politiikka tutkimuksen kohteena. Juva: WSOY.

Norris, N. 1995. Koulutusohjelmien arviointi. Teoksessa Takala, S. (toim.) Arviointi ja koulutuksen laadun kehittäminen. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.

Norris, N., Aspland, R., MacDonald, B. Schostak, J. & Zamorski, B. 1996. Arviointiraportti peruskoulun opetussuunnitelmauudistuksesta. Helsinki. Opetushallitus. Arviointi 11.

Nurmi, K. 1995. Johdatus kasvatuksen filosofisiin ja historiallisiin perusteisiin. Helsingin yliopisto. Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Oppimateriaaleja 28.

Odden, A. & Clune, W. 1995. Improving Educational Productivity and School Finance. Educational Researcher 24(9), 6-10.

OECD. 1989. Schools and Quality. An International Report. Paris.

Ojala, I.1998. Oppilaitosten monimuotoistuva johtaminen. Helsinki: Suomen kuntaliitto nro 98.

Olkinuora, E. & Mattila, E. (toim.) 2001. Miten menee peruskoulussa? Kasvatuksen ja oppimisen edellytysten tarkastelua Turun kouluissa. Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan jul-

kaisuja A 195.
Opetushallitus. 1994. Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
Opetushallitus. 1995. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 9. Helsinki: Yliopistopaino.
Opetushallitus. 1997. Koulutuksen perusturva. Arvioinnin lähtökohtia. Helsinki: Edita.
Opetushallitus. 1998. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 7. Helsinki: Yliopistopaino.
Opetusministeriö. 1997. Koulutuksen arviointistrategia. Helsinki: Yliopistopaino.
Opetusministeriö. 1998. Elinikäisen oppimisen rahoittaminen. Suomen raportti OECD:lle. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 57. Helsinki.
Opetusministeriö. 2002. Terveellisen ja turvallisen opiskeluympäristön laadun arvioinnin perusteet perusopetusta varten. Taustamuistio 27. Helsinki: Yliopistopaino.
Ormond, D. 1997. General Report. New Challanges for Public Administration in the Twenty-First Century. IIAS Amsterdam: IOS.
Ornstein, A.C. & Levine, D.U. 1989. Foundation of Education. Fourth Edition. Boston: Houghton Mifflin.
Otala, L. 2000. Oppimisen etu – kilpailukykyä muutoksessa. 3. uudistettu painos. Ekonomia-sarja. Porvoo: WSOY.
Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. 2001. Toimiva kunta. Helsinki: Kuntakoulutus.
Outinen, M., Holma T. & Lempinen, K. 1994. Laatu ja asiakas: Laatutyöskentely sosiaali- ja terveysalalla. Helsinki: WSOY.
Paloheimo, H. & Wiberg, M. 1997. Politiikan perusteet. Porvoo: WSOY.
Pardey, D. 1991. Marketing for Schools. Educational Management Series. London: Kogan Page.
Parrila, S. 2002. Perhepäivähoito osana suomalaista päivähoitojärjestelmää. Näkökulmia perhepäivähoidon laatuun ja sen kehittämiseen. Oulun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Merikosken kuntoutus- ja tutkimuskeskus. http://herkules.oulu.fi/isbn9514268741/html/index.html
Partanen, S. 1992. Tuloksellisuuden arviointi kunnissa. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja 33.

Peters, J. 1998. In the Eye of the Beholder? The TQM Magazine 10(3), 152-153.

Potter, J. 1994. Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit? In McKevitt, D. & Lawton, A. (eds.) Public Sector Management. Theory, Critique and Practice. Broughton Gifford: Sage.

Prescott, B.D. 1995. Creating a World Class Quality Organization: 10 Essentials for Business Success. London: Kogan Page.

Psacharopoulos, G. 1988. Education and Development, a Review. Research Observer 3(1), 99-116.

Puolimatka, T. 1997. Opetusta vai indoktrinaatiota? Valta ja manipulaatio opetuksessa. Tampere: Kirjayhtymä.

Pässilä, T., Niinikuru, L., Rokka, P., Ojanen, T. & Koskinen, M. 1995. Koulusta laatukouluksi. Jyväskylä: Visionääri.

Raivola, R. 1992. Koulutuksen vaikuttavuuden problematiikasta. Teoksessa Lehtisalo, L. (toim.) Vaikuttaako koulutus. Opetusministeriön suunnittelusihteeristön julkaisuja 9, 155-179.

Raivola, R. 1995. Mitä evaluaatio on ja mihin sitä tarvitaan? Teoksessa Kajanto, A. (toim.) Aikuiskasvatuksen arviointi: panoraamoja ja lähikuvia. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura. Aikuiskasvatuksen vuosikirja 36. Jyväskylä: Gummerus, 21-60.

Raivola. R. 2000. Tehoa vai laatua koulutukseen. Aikuiskasvatus. Juva: WSOY.

Rajakaltio, H. 1999. Yhteistoiminnallinen kehittämistapa koulutoimessa. Teoksessa Hyvinvointi opetustyössä. Työturvallisuuskeskus Jyväskylä: Gummerus, 27-49.

Rajanen, J. 2000. Selvitys koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta. Opetushallitus. Arviointi 11.

Rasila, M. & Nygärd, M. 1995. Arviointi kuntien näkökulmasta. Teoksessa Niemi, E.K. & Louekoski, H. (toim.) Opetustoimen arviointi kunnassa. Opetushallitus. Arviointi 6, 57-60.

Redfern, G.B. 1980. Evaluating Teachers and Administrators. Boulder: Westview.

Reeves, C.A. & Bednar, D.A. 1994. Defining Quality: Alternatives and Implications. Academy of Management Review 19(3), 419-445.

Reid, K., Hopkins, D, and Holly, P. 1987. Towards the Effective School. Oxford: Basil Blackwell.

Reynolds, D. 1985. (ed.) Studying School Effectiveness. Basingstoke: The Falmer Press.
Robson, C. 2001. Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Tampere: Tammi.
Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. 2001. Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Kunnallisalan Kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut 29.
Rymhs, R., Allston, D. & Schulz, L. 1993. Effective Teaching Does Make a Difference. The Alberta Journal of Educational Research 39(2), 191-203.
Räty, H., Snellman, L., Mäntysaari-Hetekorpi, H. & Vornanen, A. 1995. Vanhempien tyytyväisyys peruskoulun toimintaan ja koulunuudistuksia koskevat asenteet. Kasvatus 26(3), 250-260.
Saarinen, E. 1990. Tujusen tujot. VKK Tulospalvelut. (Joulukuu).
Sainio, A. 1994. Kohti kansalaisten kuntaa. Suomen Kuntaliitto. Acta 40.
Salisbury, D.F. 1992. Toward a New Generation of Schools: The Florida School Year 2000 Initiative. Educational Technology 6, 7-12.
Salisbury, D.F. 1993. Designing and Implementing New Models of Schooling. International Journal of Educational Research 19(2), 133-143.
Sallis, E. 1996. Total Quality Management in Education. Second edition. London: Kogan Page.
Salo, P. & Kuittinen, M. 1998. Oppiiko koulu organisaationa? Kasvatus 29(2), 214-223.
Salminen, A. & Kuoppala, K. 1985. Julkisvalta, byrokratia, organisaatio. Helsinki: Otava.
Salmio, K. 1993. (toim.) Tuloksellisuuden arviointi koulun kehittämisen välineenä. Helsinki. Opetushallituksen opetussuunnitelmasarja 16.
Sarala, U. & Sarala, A. 1996. Oppiva organisaatio: Oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Oppimateriaaleja 52.
Sarjala, J. & Laukkanen, R. 2000. OECD:n näkökulma lähihistorian koulutuspoliittisessa keskustelussa. Teoksessa Laukkanen, R. & Kyrö, M. (toim.) Oppia OECD:n analyyseista. Helsinki: Opetushallitus.
Savolainen, T. 1997. Development of Quality-Oriented Management Ideology: A Longitudinal Case Study on the Permeation of Quality Ideology in Two Finnish Family-Owned Manufacturing

Companies. University of Jyväskylä. Jyväskylä Studies in Computer Science, Economics and Statistics 37.
Savolainen, T. 1998. Minne menet suomalainen laatu - löytyykö laaduntekijöitä? Laatuviesti (3), 6-7.
Schultz, T. W. 1961. Investment in Human Capital. The American Economic Review 51(1), 1-17.
Scheerens, J. 1993. Basic School Effectiveness Research: Items for a Research Agenda. School Effectiveness and School Improvement 4(1), 17-36.
Scheerens, J. 1995. Internationally Comparable Indicators of Educational Programmes and Processes: Identification, Measurement and Interpretation. In Measuring the Quality of Schools. Indicators of Education Systems. Paris: OECD.
Segers, M. & Dochy, F. 1996. Quality Assurance in Higher Education: Theoretical Considerations and Empirical Evidence. Studies in Educational Evaluation 22(2), 115-137.
Seppänen, T. 1999. Aitoa tehokkuutta julkishallintoon. Hallinto-lehti (2).
Silén, T. 1997. Kansallista laatustrategiaa koskeva selvitys. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Teollisuusosaston tutkimuksia ja raportteja 15.
Silén, T. 2001. Laatu, brandi ja kilpailukyky. Ekonomia-sarja. Helsinki: WSOY.
Simon, H.A. 1979. Päätöksenteko ja hallinto. Ekonomia-sarja 58. 3. Painos. Espoo: W+G.
Sinkkonen, S. & Kinnunen, J. 1994. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22.
Sohlo, S. 2000. Laatu polttopisteessä. Yliopistojen rehtorien näkemyksiä laadusta ja sen kehittämisestä. Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston julkaisuja 1.
Sommerville, A.K. 1996. Changing Culture. Quality Assurance in Education 4(1), 32-36.
Sosiaali- ja terveysministeriö 2002. Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Julkaisuja 9. http://www.stm.fi/suomi/haku/haku01fr.htm
Stammis, D.H. 1996. Total Quality Service. Principles, Practices, and Implementation. Delray Beach: St. Lucie.
Stenval, K. 1996. Arviointipolitiikat ja sivistysstrategiat. Esipuhe teoksessa Laukkanen, R. & Stenvall, K. (toim.) Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos A9.
Stewart, J. & Ranson, S. 1994. Management in the Public Domain.

In McKevitt, D. & Lawton, A. (eds.) Public Sector Management. Theory, Critique and Practice. Broughton Gifford: Sage.
Strauss, A. & Corbin, J. 1990. Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques. Newbury Park: Sage.
Suominen, H. 2001. Valtuustot keskustelemassa lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Yhteiskuntapolitiikka 66(3), 201-223.
Syrjälä, L., Ahonen, E., Syrjäläinen, E. & Saari, S. 1994. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Helsinki: Kirjayhtymä.
Syrjäläinen, E. 1997. Arvioinnin avulla laatua kouluihin - markkinahumua vai koulurealismia. Tampereen yliopisto. Opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja A 11.
Syrjäläinen, E. 2002. Eikö opettaja saisi jo opettaa? Koulun kehittämisen paradoksi ja opettajan työuupumus. Tampereen yliopisto. Opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja A 25.
Teollisuustieto. 1997. Koulutusratkaisut teollisuuden osaamistarpeisiin. Teollisuuden henkilöstö- ja koulutustarvetutkimus. Loppuraportti 27.11.1997. Helsinki: Teollisuus ja työnantajat.
Tervonen, A. 1994. Laadun puutekustannukset: käsite, jaottelu, mittaaminen ja hyväksikäyttö. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Tuotantotalouden osasto. Opetusmoniste 20.
Tukiainen, K. 1999. Peruskoulun rehtorin toimintaprofiili. Helsingin yliopisto. Opettajankoulutuslaitoksen tutkimuksia 206.
Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus.
Tuominen, C., Lillrank, P. & Tuurna, S. 2000. (toim.) Laatukäsitykset suomalaisissa yrityksissä. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Tutkimuksia ja raportteja 24.
Turtiainen, J. 2000. Työhallinto ja laatu: laatutyön erityispiirteitä julkisen hallinnon palvelussa. Acta Universitatis Tamperensis 737.
Tuurala, T. 1998. Laatu, yhteiskunta, lastensuojelu. Stakes. Aiheita 18.
Tynjälä, P. Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien luotettavuudesta. Kasvatus 22(5-6), 387-398.
Uusikylä, K. 1998. Lahjakkuus - avain hyvään vai pahaan? Teoksessa Luukkainen, O. (toim.) Tulevaisuuden tekijät. Uuden opettajuuden mahdollisuudet. Juva: WSOY, 148-165.
Wahlström, K. 1998. Suomessa kehitetty Balanced Scorecard -mittaristo. Yritystalous 1, 53-57.
Vainio, L. 1995. Laatuajattelun periaatteet oppilaitosten toiminnan arvioinnissa ja kehittämisessä. Teoksessa Takala, S. (toim.) Ar-

viointi ja koulutuksen laadun kehittäminen. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.
Valtionvarainministeriö & Suomen Kuntaliitto. 1994. Laatuhaaste. Laatuajattelua julkishallintoon. Tuottavuus- ja laatutyön tukihanke. Kunta- ja laatu -projekti. Helsinki.
Valtiovarainministeriö & Suomen Kuntaliitto. 1998. Julkisten palvelujen laatustrategia. Tuottavuudella tulevaisuuteen - Julkisten palvelujen laatustrategia -projekti. Helsinki: Edita.
Valtiovarainministeriö. 2000. Etukäteisarviointi Suomessa ja EU-maissa. Helsinki. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 7.
Vaso, J. 1998. Ammatillisen aikuiskoulutuksen laatu. Konstruktivistinen tutkimus laadun arviointivälineen kehittämiseksi. Acta Universitatis Tamperensis 588.
Weaver, T. 1992. Total Quality Management. Clearinghouse on Educational Management. ERIC digest. University of Oregon. August (73), 2-3.
Verho, A. 2000. Laadukas koulu rakentaa asiakkaittensa tulevaisuutta. Teoksessa Maaherran laatupalkintoraati. Jalonen, R. (toim.) Parhaat käytännöt. Esimerkkejä koulujen ja oppilaitosten laadunkehittämistyöstä. Etelä-Suomen lääninhallitus. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 33, 11-19.
Willman, A. 2001. Yhteistyön ristiriitaiset puhetavat. Diskurssianalyyttinen näkökulma luokanopettajien tulkintoihin tiimityöstä. Oulun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Acta Universitatis Ouluensis E 47. http://herkules.oulu.fi/isbn9514264053
Winch, C. 1996. Special Issue: Quality and Education. Journal of Philosophy of Education 30.
Virtanen, P. 1999. Laadun arvioinnista uusi työväline. Motivo (3).
Volanen, M.V. 1990. Koulutuksen tuloksellisuus, toiminnallinen kehittäminen ja koulutusindikaattorit. Opetusministeriön työryhmien muistioita 23.
Voutilainen, P., Ritola, O. & Moisio, J. 2001. IMS - johtamisjärjestelmä - laatu, ympäristö ja turvallisuus liiketoiminnan kehittämisessä. Helsinki: Edita.
Vulkko, E. 2001. Opettajayhteisön kokema päätöksenteko kouluorganisaatiossa. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteellisiä julkaisuja n:o 66.
Vuorenmaa, M. 2001. Ikkunoita arvioinnin tuolle puolen. Uusia avauksia suomalaiseen koulutusta koskevaan evaluaatiokeskusteluun. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 176.

Vuorinen, J. 2000. Koti ja koulu keskustelee - jatkoa vanhalle vai jotain uutta. Teoksessa Vuorinen, J. (toim.) Arviointi ja kehityskeskustelu. Koko kuva oppilasta. Opetus 2000. PS-Kustannus. Jyväskylä: Gummerus, 13-29.

Yarrow, A. & Millwater, J. 1994. Resource Provision in Primary Schools. An Australian Perspective. Educational Media International 31(4), 258-264.

Yli-Pietilä, P. 1997a. Opetusministeriö vastaa Lapsen oikeudesta perusopetukseen. Hyvinvointikatsaus (4), 34.

Yli-Pietilä, P. 1997b. Peruskoulun opettajien ja oppilaiden kokemukset koulutoimen säästöistä. Hyvinvointikatsaus (4), 35-38.

Åhlberg, M. 1994. Mitä laatu ja jatkuva laadun kehittäminen voisivat merkitä yliopistoissa? Korkeakoulutieto (3), 70-74.

Åhlberg, M. 1996. Tutkiva opettaja oman teoriansa kehittäjänä ja testaajana. Teoksessa Ojanen, S. (toim.) Tutkiva opettaja 2. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Tampere: Tammer-Paino, 91-106.

Åhlberg, M. 1997. Jatkuva laadunparantaminen korkealaatuisena oppimisena: eheyttävä jatkuva laadunkehittäminen (CQI, joka sisältää mm. TQM, TQC yms.) korkealaatuisena oppimisena ja sen edellytyksistä huolehtimisena: teoreettinen perusta ja alustavia empiirisiä tapaustutkimuksia. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia n:o 68.

Julkaisemattomat lähteet

Heinonen, S. 1998. Koulutuksen arvioinnin teemaseminaari 7.-8.4.1998 Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Koulutusmoniste.

Jakku-Sihvonen, R. 1997. Arviointi. Valtakunnallinen arviointiseminaari 22.-23.10.1997 Helsingissä. Luento.

Juva. S. 1998. Arviointi lakiuudistuksessa. Opetusministeriön järjestämä koululakikoulutus lääninhallituksen tarkastajille 12.-13.3.1998. Helsingissä. Luento.

Kangasoja, M. 1996. Laatuajattelun merkitys koulun kehittämisessä. Efektian ja Keski-Suomen lääninhallituksen Oppi ja laatu -seminaari 8.5.1996 Jyväskylässä. Luentomoniste.

Kjellman, A-C. & Andersson B-E. 1996. Faced with a Difficult Choice - Free choice and market forces in schools. Parents free choice in primary and junior high schools for grades one and seven in Stockholm. Paper presented at the ECER 96, September 25-28, 1996. Sevilla.

Kuntaliiton yleiskirje 26.09.2000. Laatinut Kaija Majoinen.

Kuntaliiton yleiskirje 31.08.2001. Laatinut Veronica Granö-Suomalainen.

Leinonen, J. (toim.) 1994. Koulutoimi. Kehittämisohjelma. Pori 2000.

Leinonen, J. 1998. Case Pori. Itä-Suomen lääninhallituksen Laatufoorumi 27.11.1998. Kuopio. Luento.

Lyytinen, H.K. 1995. Prosessi-indikaattorit ja koulukohtainen kehittäminen. Itäisten läänien lääninhallitusten yhteistyöpalaveri 16.5.1995. Luentomoniste.

Mäntyharjun kunnan tilintarkastaja, henkilökohtainen tiedonanto 20.9.2001.

Sipilä, A. 1997. Jos asiakkaasi ei rakasta tuotettasi, olet epäonnistunut. Kirja-arvostelu teoksesta Peters, T. Hullut ajat vaativat hulluja organisaatioita. Helsingin Sanomat, 30.12.1997.

Raivola, R. 1998. Osaamisella Laatua. Voidaanko laatua mitata? Koulutuksen kansallinen laatuseminaari III, 29.-30.10.1998. Helsingissä. Luento.

Rimpelä, M. 2000. Itä-Suomen lääninhallitus. Sivistysosasto. Syksyllä 2000. Savonlinnassa. Luento.

Sarjala, J. 1999. Arvioinnin arvo nousee. Opetushallituksen tiedote. http://www.oph.fi/ajankohtaista/uua1105.html. 11.5.1999.

Sivistysvaliokunta. 1998. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. SiVM 3/1998 vp - HE 86/1997 vp. Itä-Suomen lääninhallitus. Sivistysosasto. Koulutusmoniste.
Suonperä, M. 1996. Miksi opetustoimen laadun arviointi? Opetustoimen laadun arviointiseminaari 7.5.1996. Joensuussa. Luento.
Tikkanen, T. 2002. Oppilashuoltotyön ja –ryhmien toiminnan kehittäminen. Kouvolan kaupungin oppilashuoltoryhmien koulutuspäivät 14.-15.10.2002. Kouvolassa. Luento.
Vaso, J. 1997. Laadun arviointi itsearviointina. Valtakunnallinen arviointiseminaari 22.-23.10.1997 Helsingissä. Luento.
Opetushallitus. 2002. Yleistietoa Suomen koulujärjestelmästä. http://www.edufi.fi. 8.11.2002.
Wright, A. 1997. The Teacher and Student as Co-managers of the Teaching and Learning Process. Paper presented at ECER 97, September 1997. Frankfurt a.M.

Lait ja asetukset

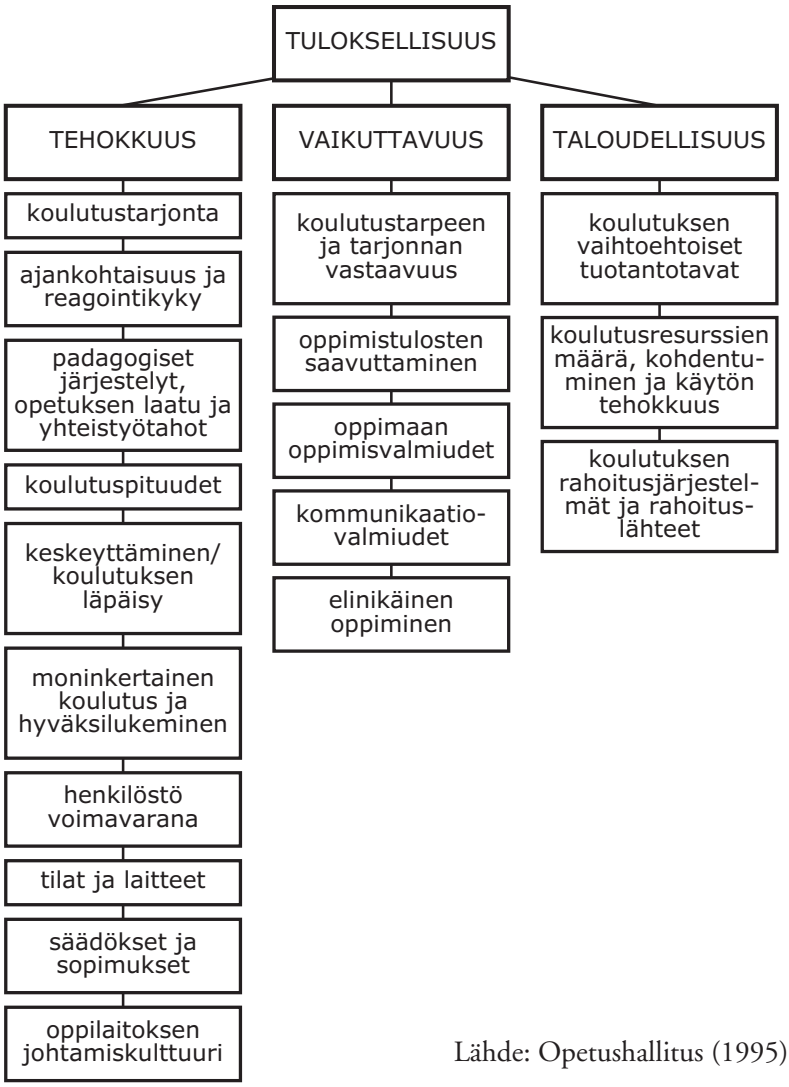
Kuntalaki 365/1995. Suomen säädöskokoelma.
Laki perusopetuksen tuntijaosta 1435/2001. Suomen säädöskokoelma.
Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998. Suomen säädöskokoelma.
Perusopetuslaki 628/1998. Suomen säädöskokoelma.
Perusopetusasetus 852/1998. Suomen säädöskokoelma.
Perustuslaki 731/1999. Suomen säädöskokoelma.

Liitteet

Liite 1 Opetushallituksen tuloksellisuuskehikko
Liite 2 Puolistrukturoitujen haastattelujen teemaluettelo

LIITE 1

Opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnin ulottuvuuksia voidaan jäsentää siten, että kutakin arvioitavaa ulottuvuutta varten määritellään arviointikohteita, jotka on Opetushallituksen mallista tiivistetty seuraavaa kaavioon.



Lähde: Opetushallitus (1995)

LIITE 2

Puolistrukturoitujen teemahaastattelujen teemaluettelo/1997

1. Laatua käsittelevä koulutus
   Aluksi kysyisin laatuun liittyvästä koulutuksesta.
   - Oletko osallistunut johonkin laatua käsittelevään koulutukseen?
     - Jos olet, niin mihin ja milloin?
     - Mitä koulutus käsitteli?
     - Oletko soveltanut oppimaasi työhösi?

2. Laatu yleensä
   Seuraavaksi esitän muutaman yleisemmän kysymyksen laadusta.
   - Minkälaisia asioita yhdistät laatuun ja laadukkuuteen?
     - Voitko nimetä joitakin laadukkaita esineitä, asioita tai palveluja?
     - Mikä niissä viestii laatua?

3. Koulutuksen laatua
   Jos ajatellaan koulutukseen ja kouluun liittyvää laatua, niin
   - Millainen koulu on laadukas? Voitko nimeä laadukkaan koulun ominaisuuksia.
     - Miksi nämä ovat laadukkaan koulun ominaisuuksia?
     - Mitkä asiat edistävät koulun muuttumista laadukkaaksi?
     - Mitkä asiat vaikuttavat koulun laadun heikkenemiseen?

4. Luokkatason laatu
   - Mikä on laadukasta työskentelyä luokassa?
     - Minkä takia nimesit nämä asiat laadun ominaisuuksina?

5. Koulun asiakkaat
   - Minkä takia koulutuspalvelua järjestetään?
   - Onko sinusta koululla asiakkaita/kuluttajia?
     - Jos on, niin kuka tai ketkä ovat sinun koulusi/kuntanne koulujen asiakkaita?
     - Jos ei, niin miksi koululla ei voi olla asiakkaita?
     - Kuka tarvitsee koulujen tarjoamia palveluja?
     - Voiko tätä asiakas käsitettä ajatella vielä laajemmin?

6. Vastuu laadusta ja laadun kehittäminen

- Kuka vastaa koulusi/koulujenne laadusta?
  - Millä tavoin seuraavat tahot vaikuttavat laadun kehittymiseen?
    a) itse
    b) opettajat
    c) rehtori / johtaja
    d) koulun ulkopuoliset tahot esimerkiksi koulutuslautakunta
    e) vanhemmat
- Miten koulun laatua kehitetään?

7. Arviointi

Olemme nyt puhuneet laadusta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Seuraavaksi esittäisin muutaman kysymyksen laadun mittaamisesta eli laadun arvioinnista.

- Missä määrin koulun laatua on mahdollista mitata eli arvioida?
  - Jos voidaan, niin miten?
  - Jos ei voida, niin mikä estää sen? Perustele kantasi.
  - Mihin arviointia tarvitaan?
- Tulisiko koulun laatua mitata koulun ulkopuolelta vai koulun itsearviointina? Perustele kantasi.
  - Mitä mieltä olet siitä, että laadun arvioinnin tulokset toimisivat rahanjaon perusteena myös peruskoulutasolla?
  - Mitä mieltä olet standardien eli vähimmäisoppimäärien käytöstä ala-asteella?
- Miten koulusi/koulujenne laadukkuutta arvioidaan?

Puolistrukturoitujen teemahaastattelujen teemaluettelo/2001

Lähetän Sinulle tulevaa haastattelua varten haastattelun teemat. Ne ovat samoja, joita kävimme läpi keväällä 1997. Otan haastatteluun mukaan aikaisemman haastattelun vastauksesi, joten voimme tarkastella haastattelun yhteydessä, mitkä perusopetuksen laatuun liittyvät käsityksesi ovat muuttuneet vuosien aikana.

1. Aluksi kysyin osallistumisestasi laatuun liittyvistä koulutuksista. Oletko osallistunut viime aikoina johonkin koulutuksen laatua käsittelevään koulutukseen?

2. Seuraavaksi esitän muutaman yleisemmän kysymyksen laadusta.
   Minkälaisia asioita yhdistät laatuun ja laadukkuuteen?

3. Jos ajatellaan koulutukseen ja kouluun liittyvää laatua, niin
   Millainen koulu on laadukas?
   Mitkä asiat vaikuttavat koulun laadun kehittymiseen/heikkenemiseen?

4. Mikä on laadukasta työskentelyä luokassa?
   Minkä takia nimesit nämä asiat laadun ominaisuuksina?

5. Minkä takia koulutuspalveluja järjestetään?
Onko sinusta koululla asiakkaita/kuluttajia?

6. Kuka vastaa koulusi/koulujenne laadusta?
   Millä tavoin seuraavat tahot vaikuttavat laadun kehittymiseen?
   a) itse
   b) opettajat ja rehtori
   c) koulun ulkopuoliset tahot koulutuslautakunta

7. Seuraavaksi esitän muutaman kysymyksen laadun mittaamisesta ja arvioinnista.
   Missä määrin koulun laatua on mahdollista mitata tai arvioida?
   Mihin arviointia tarvitaan?
   Miten koulusi/koulujenne laadukkuutta arvioidaan?

8. Tulisiko koulun laatua mitata koulun ulkopuolelta vai koulun itsearviointina?
   Mitä mieltä olet siitä, että laadun arvioinnin tulokset toimisivat rahanjaon perusteena myös peruskoulutasolla?

Universitas **Ostiensis**
Joensuun yliopisto
University of Joensuu

Joensuun yliopisto
Kasvatustieteellisiä julkaisuja
University of Joensuu
Publications in Education

1. Julkunen, Marja-Liisa. Lukemaan oppiminen ja opettaminen. 1984. 199 s.
2. Huttunen, Eeva. Perheen ja päivähoidon yhteistyö kasvatuksen ja lapsen kehityksen tukijana. 1984. 246 s.
3. Helakorpi, Seppo. Ammattikoulu sosiaalisena järjestelmänä. 1986. 218 s.
4. Maljojoki, Pentti. Nuorten keskiasteen koulutuksen kysynnän yhteydet alueellisiin kehityseroihin Suomessa 1970- ja 1980-luvun vaihteessa. 1986. 309 s.
5. Ihatsu, Markku. Vammaisten oppilaiden sosiaalinen integraatio peruskoulun ala-asteella. 1987. 309 s.
6. Julkunen, Kyösti. Situation- and task-spesific motivation in foreign language learning and teaching. 1989. 248 pp.
7. Niikko, Anneli. Päiväkotihenkilöstön täydennyskoulutus ja päiväkotilasten sosioemotionaaliset taidot. 1988. 225 s.
8. Enkenberg, Jorma. Tietokoneen koulukäyttö, ajattelu ja ajattelun kehittyminen LOGO-ympäristössä. 1989. 366 s.
9. Matilainen, Kaija. Kirjoitustaidon kehittyminen neljän ensimmäisen kouluvuoden aikana. 1989. 222 s.
10. Kotkaheimo, Liisa. Suomalaisen aapisen viisi vuosisataa. Aapisten sisältö ja tehtävät kansanopetuksessa. 1989. 350 s.
11. Ruoho, Kari Zum Stellenswert der Verbosensomotorik im Konzept prophylaktischer Diagnostik der Lernfähigkeit bei finnischen Vorschulkindern im Alter von sechs Jahren. 1990. 299 S.
12. Väisänen, Pertti. Merkityksiä vai merkintöjä? Tutkimus opettajaksi opiskelevien opiskelun yhteydessä olevista tekijöistä. 1993. 346 s.
13. Jauhiainen, Heikki. Esikoululasten ajattelun kehittäminen. Tietokoneen konkreettisten esineiden ja kynä-paperi-tehtävien käyttöön perustuvien menetelmien vertailu. 1993. 306 s.
14. Hilpelä, Jyrki, Ruoho, Kari, Sarola, J.P. (toim.). Kasvatus ja oikeudenmukaisuus. 1993. 234 s.
15. Eskelinen, Taru. Opotunti. Opetusintentiot, mielekkyys ja vastavuoroisuuden kokemukset peruskoulun oppilaanohjaustunnilla. 1993. 257 s.
16. Perho, Kaija. Miten kirjoittaa venäjän aine: Ylioppilaskokelaiden venäjän kielen taidot ja kirjoitelmien taso. 1993. 374 s.

17. Mäkelä, Kaija. Tutkinnonuudistuksen jälkeinen aineenopettajankoulutus opiskelijoiden ja kouluttajien arvioimana. 1994. 250 s.
18. Nuutinen, Pirjo. Lapsesta subjektiksi. Tutkimus vallasta ja kasvatuksesta. 1994. 238 s.
19. Hiltunen, Raili. Peräkkäinen ja rinnakkainen informaation prosessointi K- ABC-testillä mitattuna sekä prosessointitapojen yhteydet koulumenestykseen peruskoulun ensimmäisellä luokalla. 1994. 297 s.
20. Kosunen, Tapio. Opettaja kirjoitetun opetussuunnitelman käyttäjänä ja kehittäjänä. 1994. 372 s.
21. Kantelinen, Ritva. Ruotsin kielen opiskelumotivaatio ammatillisessa koulutuksessa. Tutkimus koti- ja laitostalousalan opiskelijoiden opiskelumotivaatiosta ja siihen yhteydessä olevista tekijöistä. 1995. 260 s.
22. Pitkäniemi, Harri. Kognitiivis-mediatiivisen paradigman soveltaminen opetusvaikutuksen tutkimuksessa: luokkahuoneprosessit, oppijatulkinnat ja oppiminen yhteiskunnallisen oppiaineksen kontekstissa. 1995. 262 s.
23. Vienola, Vuokko. Systeemiteoriaan pohjautuva kaksivuotinen työnohjaajakoulutus - toimintatutkimuksellinen tapaustutkimus. 1995. 194 s.
24. Niiranen, Pirkko. Arka lapsi päiväkodin vertaisryhmässä. 1995. 279 s.
25. Pinola, Timo. Muutto, muutos ja sopeutuminen - perheen näkökulma läänin sisäiseen muuttoon. 1995. 178 s.
26. Peltomäki, Eila. Sosiaalialan ammattikorkeakoulun opiskelijoiden oppimiskokemusten kehittyminen henkilökohtaisessa ohjausprosessissa. 1996. 301 s.
27. Balcytiene, Aukse. Using Hypertext to Read and Reason. 1996. 150 pp.
28. Härkönen, Ulla. Naiskasvattajien käsityksiä tyttöjen ja poikien työn tekemisestä sekä äitien ja isien työkasvatuksesta. 1996. 337 s.
29. Pitkänen, Pirkko. Das “Know-how” des guten Lebens als Wertentscheidungskompetenz im Sinne Platons und unsere aktuellen Bedürfnisse für Wertentscheidungen. 1996. 95 S.
30. Järvelä, Sanna. Cognitive apprenticeship model in a complex technology-based learning environment: Socioemotional processes in learning interaction. 1996. 159 pp.
31. Räisänen, Terttu. Luokanopettajan työn kokeminen ja työorientaatio. 1996. 191 s
32. Ahonen, Kari. Ala-asteen oppilaat musiikin rakenteellisen tiedon käsittelijöinä. 1996. 284 s.
33. Repo, Sisko. Matematiikkaa tietokoneella. Derivaatan käsitteen konstruoiminen symbolisen laskennan ohjelman avulla. 1996. 206 s.
34. Häkkinen, Päivi. Design, Take into Use and Effects of Computer - Based Learning Environments - Designer's, Teacher's and Student's Interpretation. 1996. 231 pp.
35. Alanko, Anna-Liisa. Kotiveräjältä maailman turuille. Kansalliset kasvatusaatteet Immi Hellénin runoissa. 1997. 188 s.

36. Patrikainen, Risto. Ihmiskäsitys, tiedonkäsitys ja oppimiskäsitys luokanopettajan pedagogisessa ajattelussa. 1997. 287 s.
37. Mäntynen, Pirkko. Pikkulasten leikin edellytykset päiväkodissa. 1997. 240 s.
38. Ikonen, Risto. Åbo-tidningar 1771-1808 ja kasvattava yhteiskunta. Kasvatuksen maailma kustavilaisen kauden turkulaislehdissä. 1997. 410 s.
39. Kerola, Kyllikki. Strukturoitu opetus autistisesti käyttäytyvien lasten perheperustaisessa varhaiskuntoutuksessa. Akiva-projektin alkuvaiheet ja kolmen vuoden seuranta. 1997. 220 s.
40. Happonen, Heikki. Fyysisten erityisopetusympäristöjen historiallinen, typologinen ja arvioitu tila Suomessa. 1998. 255 s.
41. Kosonen, Kimmo. What Makes on Education Project Work? Conditions for Successful Functioning of an Indian Primary-level Programme of Nonformal Education. 1998. 357 pp.
42. Puhakka, Helena. Naisten elämänkulku nuoruudesta aikuisuuteen - koulutuksen merkitys elämänkulussa. 1998. 219 s.
43. Savolainen, Katri. Kieli ja sen käyttäjä äidinkielen oppikirjasarjan tuottamana. 1998, 201 s.
44. Pöllänen, Sinikka. Työvaltaisella erityislinjalla opiskelleiden ammatillinen ura ja elämänkulku. 1998. 265 s.
45. Ahonen-Eerikäinen, Heidi. "Musiikillinen dialogi" ja muita musiikkiterapeuttien työskentelytapoja ja lasten musiikkiterapian muotoja. 1998. 354 s.
46. Mäkinen, Laila. Oppilaan itseohjautuvuus ja sitä edistävä ohjaus peruskoulun yläasteelle siirtymisen vaiheessa. 1998. 256 s.
47. Tuominen, Vesa. "Käy hehkuvin rinnoin, mielin puhtahin..." Kansanopistohankkeet Pohjois-Karjalassa vuosina 1890–1934. 1999. 320 s.
48. Siekkinen, Martti. Childcare Arrangements and Children's Daily Activities in Belgium and Finland. 1999. 201 pp.
49. Huusko, Jyrki. Opettajayhteisö koulun omaleimaisten vahvuuksien hahmottajana, käyttäjänä ja kehittäjänä. 1999. 330 s.
50. Pietarinen, Janne. Peruskoulun yläasteelle siirtyminen ja siellä opiskelu oppilaiden kokemana. 1999. 301 s.
51. Meriläinen, Matti. Täydennyskoulutuksen merkitys luokanopettajan ammatilliselle kehittymiselle. 1999. 409 s.
52. Silkelä, Raimo. Persoonallisesti merkittävät oppimiskokemukset. Tutkimus luokanopettajiksi opiskelevien oppimiskokemuksista. 1999. 211 s.
53. Kasurinen, Helena. Personal Future Orientation: Plans, Attitudes and Control Beliefs of Adolescents Living in Joensuu, Finland and Petrozavodsk, Russia in 1990s. 1999. 200 pp.

54. Kankkunen, Markku. Opittujen käsitteiden merkityksen ymmärtäminen sekä ajattelun rakenteiden analyysi käsitekarttamenetelmän avulla. 1999. 270 s.
55. Airola, Anneli. Towards Internationalisation. English Oral Profiency in BBA Studies at North Karelia Polytechnic. 2000. 163 pp.
56. Desta Dolisso, Daniel. Attitudes Toward Disability and the Role of Community Based Rehabilitation Programs in Ethiopia. 2000. 117 pp.
57. Mikkonen, Anu. Nuorten tulevaisuuskuvat ja tulevaisuuskasvatus. 2000. 253 s.
58. Anttila, Mikko. Luokanopettajaopiskelijoiden pianonsoiton opiskelumotivaatio ja soittotuntien tunneilmapiiri Joensuussa, Jyväskylässä ja Petroskoissa. 2000. 177 s.
59. Viiri, Jouni. Vuorovesi-ilmiön selityksen opetuksellinen rekonstruktio. 2000. 206 s.
60. Havu, Sari. Changes in Children's Conceptions through Social Interaction in Pre-school Science Education. 2000. 237 pp.
61. Kuula, Ritva. Syrjäytymisvaarassa oleva nuori koulun paineessa. Koulu ja nuorten syrjäytyminen. 2000. 202 s.
62. Elsinen, Raija. "Kielitaito – väylä Suomen ulkopuoliseen maailmaan." Yliopisto-opiskelijoiden vieraiden kielten oppimiseen liittyviä käsityksiä kielikeskusopettajan tulkitsemana. 2000. 204 s.
63. Karjalainen, Raija. Tekstinymmärtämisen kehittyminen ja kehittäminen peruskoulun ala-asteella. 2000. 167 s.
64. Kochung, Edwards Joash. Support Based Screening Procedure for Preschool in Kenya. 2000. 163 pp.
65. Wilska-Pekonen, Ilona. Opettajien ammatillinen kehittyminen ympäristökasvattajina kokemuksellisen oppimisen näkökulmasta. 2001. 327 s.
66. Vulkko, Eija. Opettajayhteisön kokema päätöksenteko kouluorganisaatiossa. 2001. 163 s.
67. Miettinen, Maarit. "Kun pittää olla vastaanottamassa sitä kansainvälistymistä": pohjoiskarjalaisten luokanopettajien käsitykset monikulttuurisuuskasvatuksesta. 2001. 176 s.
68. Pitkänen, Raimo. Lyhytkestoiset tehtävät luokan ulkopuolisessa ympäristökasvatuksessa. 2001. 195 s.
69. Savolainen, Hannu. Explaining Mechanism of Educational Career Choice. 2001. 196 pp.
70. Lehtelä, Pirjo-Liisa. Seitsemäsluokkalaisten metakognitiot aineen rakenteen oppimis- ja opiskeluprosessissa. 2001. 193 s.
71. Lappalainen, Kristiina. Yläasteelta eteenpäin – oppilaiden erityisen tuen tarve peruskoulun päättövaiheessa ja toisen asteen koulutuksessa. 2001. 182 s.
72. Uosukainen, Leena. Promotion of the Good Life: Development of a Curriculum for Public Health Nurses. 2002. 133 pp.
73. Ihatsu, Anna-Marja. Making Sense of Contemporary American Craft. 2002. 267 pp.

74. Äänismaa, Pirjo. Ympäristökasvatusta kehittämässä kotitalousopettajien koulutuksessa. Kestävän kehityksen mukaisen asumisen ajattelu- ja toimintamallin kehittämistä toimintatutkimuksen avulla vuosina 1995–1998. 2002. 394 s.
75. Penttinen, Marjatta. Needs for Teaching and Learning English in BBA Studies as Perceived by Students, Teachers and Companies. 2002. 235 pp.
76. Kassaye Gebre, Woube. Analysis of Culture for Planning Curriculum: The Case of Songs Produced in the Three Main Languages of Ethiopia (Amharic, Oromigna and Tirigna). 2002. 174 pp.
77. Lindfors, Eila. Tekstiilituotteen teknologiset ominaisuudet. Tekstiilituotteen käyttö- ja hoito-ominaisuuksien tarkastelu kuluttajan näkökulmasta. 2002. 165 s.
78. Kauppila, Juha. Sukupolvet, koulutus ja oppiminen. Tulkintoja koulutuksen merkityksestä elämänkulun rakentajana. 2002. 241 s.
79. Heinonen, Asko. Itseohjattu ja tutkiva opiskelu teknologiakasvatuksessa. Luokanopettajankoulutuksen teknologian kurssin kehittämistutkimus. 2002. 201 s.
80. Raippa, Ritva. Punkin kaksi vuosikymmentä. Etnografiaa ja punkkareiden elämäkertoja. 2002. 261 s.
81. Roshanaei, Mehrnaz. Changing Conception of Sources of Memory Performance. 2002 121 pp.
82. Puhakka, Jorma. Esi- ja alkuopetuksen kehittäminen Suomessa vuosina 1968-2000. Aikalaisvaikuttajien selontekoja tapahtumista ja niihin vaikuttaneista seikoista. 2002. 214 s.
83. Väisänen, Pentti. Työssäoppiminen ammatillisissa perusopinnoissa. Ammatillinen osaaminen, työelämän kvalifikaatiot ja itseohjautuvuus opiskelijoiden itsensä arvioimina. 2003, 197 s.
84. Hotulainen, Risto. Does the Cream Always Rise to the Top? Correlations between Pre-School Academic Giftedness and Perceptions of Self, Academic Performance and Career Goals, after Nine Years of Finnish Comprehensive Schooling. 2003, 230 pp.
85. Herranen, Jatta. Ammattikorkeakoulu diskursiivisena tilana. Järjestystä, konflikteja ja kaaosta. 2003, 218 s.
86. Koskela, Hannu. Opiskelijoiden haasteellisuudesta ammattiopintoihin sitotoutumisen substanssiteoriaan. Grounded theory -menetelmän soveltaminen ammattioppilaitoksen opettajien kuvauksiin opetettavistaan. 2003, 355 s.
87. Mäntylä, Elina. Kuudesluokkalaisen oppilaan reflektio ja metakognitio itseohjautuvuusvalmiutta harjoittavassa opiskeluprojektissa. 2003, 209 s.