

Raimo Lapiolahti

Koulutuksen arviointi kunnallisen koulutuksen järjestäjän tehtävänä

Paikallisen arvioinnin toteutumisedellytysten
arviointia erään kuntaorganisaation
näkökulmasta



Raimo Lapiolahti

Koulutuksen arviointi kunnallisen
koulutuksen järjestäjän tehtävänä
Paikallisen arvioinnin toteutumisedellytysten
arviointia erään kuntaorganisaation
näkökulmasta

Esitetään Jyväskylän yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi yliopiston Musica-rakennuksen salissa (M103)
elokuun 24. päivänä 2007 kello 12.



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

JYVÄSKYLÄ 2007

Koulutuksen arviointi kunnallisen koulutuksen järjestäjän tehtävänä

Paikallisen arvioinnin toteutumisedellytysten
arviointia erään kuntaorganisaation
näkökulmasta

Raimo Lapiolahti

Koulutuksen arviointi kunnallisen
koulutuksen järjestäjän tehtävänä
Paikallisen arvioinnin toteutumisedellytysten
arviointia erään kuntaorganisaation
näkökulmasta



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

JYVÄSKYLÄ 2007

Editors

Pauli Kaikkonen

Department of Teacher Education, University of Jyväskylä

Irene Ylönen, Marja-Leena Tynkkynen

Publishing Unit, University Library of Jyväskylä

URN:ISBN:9789513929138

ISBN 978-951-39-2913-8 (PDF)

ISBN 978-951-39-2871-1 (nid.)

ISSN 0075-4625

Copyright © 2007, by University of Jyväskylä

Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä 2007

ABSTRACT

Lapiolahti, Raimo

The evaluation of schooling as a task of the communal maintainer of schooling – what are the presuppositions of the execution of evaluation in one specific communal organization

University of Jyväskylä 2007, 190 p.

(Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research

ISSN 0075-4625; 308)

ISBN 978-951-39-2913-8 (PDF), 978-951-39-2871-1 (nid.)

Diss.

For all the maintainers of schooling in Finland, the obligation of evaluation was enacted by the renewal of the Finnish schooling legislation 1998. How the municipalities have succeeded in this administratively motivated task was the starting point for thorough examination of at least one of those many changes in school that I had witnessed during my professional life. This study is two hold. First, (A) I studied the conditions created by the Finnish evaluation paradigm for execution of local evaluation by using literal sources. Second, (B) I examined the execution of local evaluation and the factors effecting that in a quite large municipal organization using the qualitative methodology.

My philosophical presumption was that the knowledge exists in the organizational narratives such as in protocols, memos and strategy plans and above all, it exists in the stories of the members of the municipal educational organization as they have written or told them. I gathered the data mainly during year 2004 by interviewing thirty actors from different levels of organization and also assessed the execution of evaluation by observing the working group that was creating and organizing the evaluation system of a specific communality. The era of the examination was the term of office of the Municipal Council from 2001 to 2004. Many of those interviewed are very experienced and they are still mandated with their confidential posts or as officials.

I have used data triangulation and theory triangulation to minimize the biases of subjectivity when interpreting the possibilities in organizing the local evaluation. Literal sources indicate that the Finnish evaluation paradigm has been affected by international influences. Secondly, it seems that the starting point for the administration has been to modernize the control demands of today. The third point of view was that the presupposition of local evaluation was not known and that the problems of the execution of evaluation were not examined properly. Discussion of evaluation and the scientific examination are lacking as well.

In the organization itself there are many factors affecting the fulfilment of evaluation in the organization of maintainers. It is the question of communication between the actors in communal organizations, ways of actions and decision making. That is why it is very challenging to create an active and well-designed local evaluation system.

Keywords

Evaluation, local evaluation, evaluation paradigm, schooling policy, quality of education, effectiveness of schooling

Authors adress Raimo Lapiolahti
Masonrinne 4
40520 Jyväskylä
raimo.lapiolahti@kolumbus.fi

Supervisors Phd Jukka Alava
The Institute of Educational Leadership
University of Jyväskylä

Professor Lars Bjork
University of Kentucky

Reviwers Professor Kyösti Kurtakko
University of Lapland

Professor Erkki Olkinuora
University of Turku

Opponent Professor Kyösti Kurtakko
University of Lapland

ESIPUHE

Olen nähnyt työurani aikana monien kouluelämää koskeneiden uudistusten tulevan ja menevän. Ne ovat vaikuttaneet omalla tavallaan minun ja kollegoideni arkeen. Yleensä poliittisesti päätettyjen ja hallinnollisesti toimeenpantujen uudistusten perusteita ei kyseenalaisteta. Niiden vaatimusten mukaan vain toimitaan. Työhistoriani aikana monet kysymykset ja uudistusten nopea tempo jäivät askarruttamaan. Erityisesti lyhyeksi jäänyt koulukohtaisen opetus suunnitelman vaihe jätti jälkeensä kysymyksiä. Vuoden 1999 alusta voimaan astuneessa koulutuslainsäädännön uudistuksessa koulutuksen järjestäjille säädetty itsearviointivelvollisuus johti pohdintoihin, jotka eivät päästäneet minua otteestaan. Olin kysymyksineni tuntemattoman polun alussa tietämättä, mihin se lopulta johtaa.

Olin liikkeellä otollisella hetkellä ja onnekaskin, kun minusta tuli Jyväskylän yliopiston Rehtori-insituutin ensimmäisen jatko-opintoryhmän jäsen. Kiitän alustavien kysymysten pohdinnasta alkaneesta, ja koko tutkimusprosessin ajan jatkuneesta uhrautuvasta sekä kärsivällisestä ohjauksesta johtaja, Phd, Jukka Alavaa. Jatko-opintoryhmän kannustavassa ilmapiirissä on ollut hyvä työskennellä. Kentuckyn yliopiston ja Rehtori-insituutin prosessori Lars Bjorkin tulo ohjaajaksi toi opiskeluun kansainvälisyyttä, joka kiteytyi osaltani erinomaisella tavalla Rehtori-instituutin ja Kentuckyn yliopiston yhteistyössä järjestämässä oppilaitosjohtamisen seminaarissa Lexingtonissa kesällä 2005. Kiitän professori Bjorkia innostavasta ja lämminhenkisestä ohjauksesta. Tutkimuksen menetelmällisten ratkaisujen pohdintaan olen saanut tukea varsinaisten ohjaajieni lisäksi KL Pekka Räihältä. Kiitän työni esitarkastajia, professori Kyösti Kurtakkoa ja professori Erkki Olkinuoraa, työhöni kohdistuvista perusteellisista ja kannustavista huomautuksista. Tutkimukseni viimevaiheen opastuksesta ja neuvoista kiitän professori Pauli Kaikkosta.

Olen saanut tukea, ohjausta ja neuvoja myös Jyväskylän yliopiston muulta henkilöstöltä tutkimusprosessin eri vaiheissa. Osa-aikaopiskelijana annan suuren arvon ja kiitän yliopistoa siitä, että minulla oli työhuone käytettävissäni pääkirjastolla kahden vuoden ajan.

Kiitos kuuluu myös tutkimani kunnan arviointia suunnittelevan ryhmän jäsenille ja haastattelemilleni virkamiehille sekä luottamushenkilöille ja muille osallisille. Ilman heidän panostaan tutkimuksen teko ei olisi ollut mahdollinen. Kiitän työnantajani eri muodoissa saamastani tuesta.

Väsymätöntä tukea olen saanut kotoani ja muilta läheisiltä. Kiitän vaimoani Marjukkaa kannustavista kommentista ja keskusteluista tutkimukseni kaikissa vaiheissa. Ne ovat auttaneet näkemään asioita eri näkökulmista. Ennen kaikkea ne ovat auttaneet jaksamaan leipätyön ja tutkijan roolin välisessä vänkäraossa. Omistan työni edesmenneille vanhemmilleni.

Masonrinteellä kesäkuussa 2007

Raimo Lapiolahti
Kasvatustieteen maisteri

KUVIOT

| | | |
|---------|--|-----|
| KUVIO 1 | Koulutusjärjestelmän informaatiovirrat ja niiden suunnat .. | 35 |
| KUVIO 2 | Suomalaisen arviointiparadigman kehitysvaiheita 1900-luvun jälkipuoliskolla | 42 |
| KUVIO 3 | Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli (OPH 1998) ... | 65 |
| KUVIO 4 | Käsitys kuntaorganisaation toimijoista ja heidän hallussaan olevan koulutuksen arviointiin liittyvän tiedon luonteesta | 75 |
| KUVIO 5 | Teoriasidonnaisen aineiston käsittely | 80 |
| KUVIO 6 | Kunnan koulutusorganisaation toimijat | 86 |
| KUVIO 7 | Haastateltavien poiminta | 91 |
| KUVIO 8 | Organisaatiotyypit kuntaorganisaatiossa | 128 |
| KUVIO 9 | Kategoriailmaukset organisaatiotasolla | 137 |

TAULUKOT

| | | |
|------------|--|-----|
| TAULUKKO 1 | Käsitys tutkimuksen ontologiasta, epistemologiasta ja metodologiasta | 74 |
| TAULUKKO 2 | Arviointiryhmän teemat ja niiden sisältö | 104 |
| TAULUKKO 3 | Organisaatiokategoriat | 126 |

SISÄLLYS

ABSTRACT

ESIPUHE

KUVIOT JA TAULUKOT

SISÄLLYS

| | | |
|---|---|----|
| 1 | JOHDANTO | 9 |
| 2 | ASEMOINTIA | 13 |
| | 2.1 Ville - opetustoimen "asiakas" | 15 |
| | 2.2 Käytännön koulumiehen tie tutkijaksi | 16 |
| | 2.3 Tutkimusaiheen pohdintaa | 19 |
| 3 | KOULUTUSPOLITIikka ON YHTEISKUNTAPOLITIikkaA..... | 26 |
| | 3.1 Keskustelua koulutuksen tavoitteista..... | 26 |
| | 3.2 Hallinnon hajauttaminen..... | 28 |
| | 3.3 Koulutusjärjestelmän muutokset kiinni ajassa..... | 30 |
| | 3.3.1 Valtion ja koulutuksen järjestäjän välinen suhde..... | 32 |
| | 3.3.2 Kuntaorganisaation haasteet koulutusjärjestelmälle | 36 |
| 4 | NÄKÖKULMIA SUOMALaiseEN ARVIOINTIPARADIGMAAN..... | 40 |
| | 4.1 Valtataistelua opetuksen kehittämisen ohjaamisesta..... | 46 |
| | 4.2 Arviointeihin kohdistuvia odotuksia | 52 |
| | 4.3 Suomalaisen hallinnon ohjausajattelun lähtökohtia..... | 53 |
| | 4.4 Opetusministeriön arviointistrategia ja käsitteistö..... | 54 |
| | 4.4.1 Näkemyksiä arvioinnin toimeenpanosta | 55 |
| | 4.4.2 Kansallinen arviointi | 56 |
| | 4.4.3 Paikallinen arviointi | 58 |
| | 4.5. Arviointi ja OPM:n kehittämissuunnitelma 2003–2008 | 59 |
| | 4.6 Vuoden 1998 koulutuslainsäädännön arviointisäädökset..... | 60 |
| | 4.7 Tuloksellisuus koulutuksen arvioinnin pääteema..... | 62 |
| | 4.7.1 Tehokkuuden arviointi | 65 |
| | 4.7.2 Vaikuttavuuden arviointi | 66 |
| | 4.7.3 Taloudellisuuden arviointi..... | 66 |
| | 4.7.4 Koulutuksen järjestäjäarviointin visiot..... | 67 |
| 5 | TUTKIMUKSEN TEOREETTiset JA METODOLOGiset VALINNAT .. | 71 |
| | 5.1 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat..... | 71 |
| | 5.2 Tutkimusmenetelmä kvalitatiivinen vai kvantitatiivinen..... | 76 |
| | 5.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusote | 78 |
| | 5.4 Tutkimuskysymykset..... | 79 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 6 | TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN | 82 |
| 6.1 | Tutkimuksen rajaaminen..... | 83 |
| 6.2 | Ilmiön tapahtumapaikka | 83 |
| 6.2.1 | Kunnan koulutusorganisaatio | 85 |
| 6.2.2 | Opetuslautakunnan ja opetusviraston rooli..... | 85 |
| 6.2.3 | Koulun asema kuntaorganisaatiossa..... | 87 |
| 6.3. | Tutkimusaineiston kerääminen..... | 88 |
| 6.3.1 | Arviointiryhmän työn seuraaminen..... | 89 |
| 6.3.2 | Tutkimushaastattelut ja niiden analyysi..... | 90 |
| 6.3.3 | Toimielinten pöytäkirjat..... | 93 |
| 7 | JÄRJESTÄJÄARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT | 94 |
| 7.1. | Valtiovallan luomat edellytykset järjestäjäarvioinnille..... | 94 |
| 7.2. | Kuntaorganisaatio ja järjestäjäarviointi | 101 |
| 7.2.1 | Arviointiryhmä ja koulupalvelujen arviointi..... | 101 |
| 7.2.2 | Organisaatiotarinat | 106 |
| 7.2.2.1 | Opetusviraston ja -lautakunnan tasolla | 107 |
| 7.2.2.2 | Ylimmällä päätöksenteon tasolla | 114 |
| 7.2.2.3 | Koulun tasolla | 120 |
| 7.3. | Kunnallisen organisaation haasteet arvioinnille..... | 126 |
| 7.3.1 | Organisaatiokulttuuri ja arvot | 126 |
| 7.3.2 | Suunnittelu- ja päätöksentekokulttuuri | 129 |
| 7.3.3 | Näkökulmia järjestäjäarviointiin..... | 134 |
| 8 | JOHTOPÄÄTÖKSET | 141 |
| 8.1 | Järjestäjäarvioinnin edellytykset kuntaorganisaatiossa | 142 |
| 8.2 | Järjestäjäarvioinnin toimeenpanon edellytykset kunnassa | 143 |
| 8.3 | Yhteenveto johtopäätöksistä | 146 |
| 9 | TUTKIMUKSEN ARVIOINTI | 147 |
| 9.1 | Kirjallisen tausta-aineiston luotettavuus..... | 148 |
| 9.2 | Tutkimuksen empiirisen osan luotettavuus | 150 |
| 9.2.1 | Tutkimuksen tieteenfilosofiset ratkaisut ja tutkimusetiikka ... | 151 |
| 9.2.2 | Tutkimuksen uskottavuus ja vaikuttavuus..... | 152 |
| 9.2.3 | Yhteenveto luotettavuustarkastelusta..... | 153 |
| 10 | POHDINTA..... | 155 |
| | SUMMARY | 159 |
| | LÄHTEET | 166 |
| | LIITTEET | 178 |

1 JOHDANTO

Aleksis Kiven (alkuperäinen teos vuodelta 1870) teoksessa Seitsemän Veljestä kuvataan Jukolan veljesten opintietä Lukkarin koulussa: ”Pidättäkää nyt ja syökää te puuhevoset, möykyttäkää kuin märehtivät pukit tarhassa. Mutta muistakaa, tämän aterian perästä ei pidä tuleman huulillenne yhtään suuruksen murenta ennen kuin aapisto on päässä, te visakalloiset sonnit.”

Koulutuksen tavoitteen määrittely ja toimeenpano oli Kiven maailmassa selkeää ja yksinkertaista. Palaute oli suoraa ja välitöntä sekä ruumiillisesti että henkisesti. Toisin on nykyään, vaikka oppimisen perusprosessit ovat samat, oppimisen ympäristö ja koko maailma sekä sen haasteet ovat kansallisten vaatimusten lisäksi globaalit. Koulutuksen kehittämisen kannalta olennaisten signaalien tunnistaminen on muuttuvassa toimintaympäristössä haastavaa.

Aikanaan kirkon toimeenpaneman opetuksen (Raivola 1999; Kivinen 1988) ja myöhemmin yhteiskunnan järjestämän kansanopetuksen tehtävä oli ensisijaisesti yleissivistävä. Kansansivistyksen aika muuttui aktiivisen koulutuspolitiikan aikakaudeksi kuusikymmentäluvulta lähtien. Opetuksen poliittinen ohjaus oli voimakkaimmillaan juuri peruskoulua edeltävällä kuusikymmentäluvulla ja vielä seitsemänkymmentäluvulla, jolloin uskottiin massiiviseen suunnittelun voimaan ja suuriin järjestelmiin. Peruskoulu-uudistus oli suuri ponnistus niin pedagogisesti kuin didaktisestikin, mutta uudistuksen airuina ja koulutustilaisuuksien pääesiintyjinä olivat hallinnon edustajat, eikä uudistukseen liittyvä muunlainen, esimerkiksi tieteellinen pohdinta ollut oikein muotia seitsemänkymmentäluvun suunnitteluilmapiirissä.

Peruskouluun kulmineoitui yhteiskunnallinen tasa-arvokeskustelu edelleen 1980-luvulla. Mahdollisuuksien peruskoulussa tasokursseissa nähtiin uhka koulutuksen tasa-arvolle. Koulutustarjonta kehittyi niin, että alimpia tasokursseja suorittaneiden tie jatko-opintoihin estyi. Niinpä tasokurssit saivat väistyä ja käyttöön otettiin tuntikehysjärjestelmä, joka siirsi opetuksen hallinnoinnin kuntatasolle. Tarkastuksiin perustuva kontrolli alkoi väistyä 80-luvun puolivälissä ja teki normiohjauksen symboleista, koulutoimen tarkastajista tarpeettomia. Koulutuksen ohjaustavan muuttuminen 1990-luvulla normiohjauksesta informaatio-ohjattuun suuntaan toi koulutusjärjestelmäämme muualta peräisin olevia, kansainvälisiä käsityksiä koulun tuloksellisuudesta. Tuolloin alettiin puhua

globaalista kilpailusta ja pärjäämisestä kansakuntana. Ei siis ihme, että huoli koulutuksemme tasosta ja sen seurauksena koulutuksen uudistamistarpeet nousivat aika ajoin keskusteluun.

Elinkeinoelämä on ollut usein viime vuosikymmeninä aloitteellinen pelin avaaaja koulutuspoliittisessa keskustelussa. Kun keskustelu muuttui koko yhteiskuntaa kiinnostavaksi, koulutuspolitiikasta tuli tärkeä yleispolitiikan osa-alue. Kuusikymmentäluvulta lähtien vuosikymmeniä vallassa ollut punamul-tayhteistyö koulutuspolitiikassa päättyi yhdessä poliittisen oikeiston kanssa yh-deksänkymmentäluvulla samalle kansainvälistä kilpailukykyä korostavalle uralle. Voidaan todeta, että koulutuspolitiikan peruslinjaukset ja sisältö olivat laajasti hyväksytyjä riippumatta istuvan hallituksen pohjaväristä.

Normien purun jälkitilassa hyvin pitkälle yhteneväisesti Ison-Britannian mallien mukaisesti säädettiin koulutuksen arviointivelvollisuus kaikkiin ope-tuslakeihin. Nykyään kansallisen tason yleissivistävän ja ammatillisen koulu-tuksen arviointitoiminnan kehittämistä vastaa koulutuksen arviointineuvos-ton sihteeristö, joka toimii Jyväskylän yliopiston erillislaitoksena. Lääninhalli-tukset vastaavat alueellisesta peruspalveluiden arvioinnista. Paikallisen tason arviointi on säädetty koulutuksen järjestäjä tehtäväksi.

Nykyinen opetuslainsäädäntö arviointivelvoitteineen on ollut voimassa jo seitsemän vuotta, mutta järjestäjäarvioinnista ei näytä tulleen laajasti käytettyä työvälinettä koulutuksen järjestäjien keskuudessa. Arvioinnin käytännön toteut-tamista koskevaa pohdiskelua on ollut julkisuudessa nykyisten opetuslakien voimassa olon aikana vähän. Monet kunnat ovat tehneet opetusviranomaisten määräysten mukaisesti arviointisuunnitelman eli arviointistrategiaksi kutsutun asiakirjan, mutta käytännön arviointitoiminnan toteutumisesta ja varsinkin arvi-ointitulosten hyödyntämisestä päätöksenteossa on varsin vähän tietoja. Ilmeisesti on niin, että paikallisen koulutuksen arviointivelvollisuuden toteuttamiseen liit-tyy tekijöitä, jotka tekevät siitä ilmiönä vaikeasti haltuun otettavan. Keskustelu ja pohdinta jäivät yhdeksänkymmentäluvulla käytyyn nykyisen opetuslainsäädän-nön valmisteluvaiheeseen, jolloin formuloitiin arvioinnin toteuttamisen periaat-teet. Kriittinen pohdinta on puuttunut sekä ylimmiltä opetusviranomaisilta että toimeenpanijoilta. Sen vuoksi koulutuksen kentällä arviointi on jouduttu otta-maan annettuna velvollisuutena ilman perusteellista pohdintaa siitä, millaisia haasteita arviointivelvollisuus tuo koulutuksen järjestäjille.

Julkisella sektorilla arviointi liittyi olennaisesti tuloksellisuuskeskusteluun tilanteessa, jossa hallinnollisia normeja ja säädöksiä oli purettu. Vilho Hirven (1996) mukaan pelkän luottamuksen varaan ei yhteiskunnan rahoittamaa toi-mintaa haluttu jättää, vaan puhdas säädöksiin ja normeihin perustuva ohjaus muuttui tuloksilla ja informaatiolla ohjaamiseksi. Opetuslakeihin (1998) liittyy-nyt pohdiskelu keskittyi yläkäsitteen aseman saaneeseen tuloksellisuuteen ja sen alakäsitteiksi vakiintuneisiin: tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Michael Fullanin (2001) mukaan hallinto näyttää toistuvasti ajattelevan, että kun säädetään laki, loppu hoituu kentällä kuin itsestään ilman pohdintaa siitä, mitä haasteita se tuo toimeenpanijoille. Tällaiseen johtopäätökseen voisi tulla, kun muistaa, että jo parin vuoden kuluttua nykyisen opetuslainsäädännön

voimaan tulosta valtion kouluviranomaiset ihmettelivät, miksi kunnat eivät olleet kyenneet käynnistämään lainsäädännön edellyttämällä tavalla oman toimintansa arviointia. Hidas eteneminen ei vielä herättänyt pohtimaan asiaa sen syvällisemmin, vaikka voitiin todeta, että vain suuret kunnat ja niiden opetus-toimen esikunnat olivat toimeenpanoon ryhtyneet.

Opetushallituksen arviointimalli, jonka pääteemat ovat tuloksellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus, rakentui muutamien kotimaisten asiantuntijoiden ja ulkomaisten, lähinnä brittiläisen mallin mukaisesti. Opetusministeriön arviointistrategia (OPM 97) pitää sitä lähtökohtanaan ja Sivistysvaliokunnan mietintökin (SiVM 3/1998vp) näyttäisi siihen pohjautuvan. Kun koulutuksen arviointi on motivoitu puhtaasti hallinnollisesta näkökulmasta, tulee väistämättä pohtineeksi, millaisia haasteita arviointivelvollisuus luo koulutuksen järjestäjille käytännössä ja teoreettisesti. Lain valmistelussa olisi ehkä ollut syytä pohtia kentän valmiuksia järjestäjäarvioinnin toteuttamiseen, koska kritiikkiä 1998 lainsäädännön valmistelua koskevasta komiteamietinnöstä (KM 1996:4) annetuissa lausunnoissa kuitenkin esitettiin. Kriittiseen pohdintaan olisi ollut aineksia jo Rajasen raportin (2001) perusteella. Niinpä koulutuksen arviointiin paneuduttuani on tullut mieleeni kysymys: Mikä ylätasoin hallinnon ja perustason toimijoiden välisessä suhteessa on muuttunut, vai onko mikään muuttunut?

Useimmilla on jonkinlainen käsitys kunnasta ja sen eri hallintosektoreiden toiminnasta. Asemasta tai tehtävästä riippuu, miten kuntaorganisaation ja sen tehtävä hahmotetaan. Esimerkiksi kunnan rahoitusjohtaja, opetustoimen kehittämispäällikkö ja opettaja painottavat eri asioita ja näkökulmia. Harvalla kunnallinen organisaatio on yksi harmoninen kokonaisuus; merkitysten kirjo ja painopisteet vaihtelevat. Se on yhdelle yhdenlainen ja toiselle toisenlainen. Kukin yksilö muokkaa itselleen "käsikirjoituksen" tai "tarinan", jonka varassa todellisuutensa rakentaa. Keskeiseksi nouseekin kysymys, miten organisaatiossa muodostuu ymmärrys, jonka varassa koko organisaatio toimii ja tekee tarvittavia siirtoja, joilla olemassa olo turvataan ja kuntalaisten palvelut tuotetaan? Yhteiskunta haluaa, että koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista suomalaisessa koulutusjärjestelmässä voidaan seurata. Se on periaatteessa koulutuslainsäädännön toteuttamisen turvaksi säädetyn arviointivelvollisuuden tehtävä.

Yksilötasolla jokaisella suomalaisella on kouluun läheinen suhde. Siellä hän on monet vuodet viettänyt, eväitä ja oppeja elämäänsä saanut. Opetusyhteisössä eletyt vuodet eivät jätä kylmäksi ketään. Koulu on koko elämää värittävä tunnekokemus. Jokainen jäsentää sen yhteiskunnallisena tekijänä kokemustensa mukaisesti. Yksilöt kokevat asiat eri tavoin, ja sen vuoksi organisaation eri tasoilla toimivien näkökulmien sovittaminen on haastavaa. Pystytäänkö tunnistamaan eri tilanteissa ja eri ajankohtina vallitsevat tekijät? Onko syntyvä tarina jonkin henkilön virka-asemansa puolesta kokouksen esittelytekstiin kirjaama ja hallintoelimen kollektiivisena toimijana hyväksymä käsitys asiasta vai mitä se on? Niinpä mitä enemmän arviointi-ilmiötä tutkii, sitä monitahoisempaa sen näkee.

Suomalainen koulutuksen arviointiparadigma näyttäisi rakentuvan yksinomaan käsitteiden tuloksellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus ympärille. Mikä on näiden hallinnointikäsitteiden yhteys koulutuksen tulokseen, joka tehdään pääosin koulussa, oppilaan, opettajan ja muun kouluhenkilökunnan inhimillisessä vuorovaikutuksessa. Väistämättä koulutuksen arviointiin liittyvät tuloksellisuuskäsitteet herättävät monia kysymyksiä. Millaisia haasteita moniulotteinen inhimillinen vuorovaikutuskenttä tuo arviointi-ilmiöön kunnallisessa toimintaympäristössä? Mitä ongelmia ilmiön haltuunotto tarjoaa tekijöilleen? Onko arvioinnin tuloksilla vaikutusta kunnassa tehtäviin päätöksiin? Toteutuuko lainsäädännön asettama velvoite koulutuksen järjestäjätasolla? Voiko nykyinen lakisääteinen koulutuksen arviointijärjestelmä toimia järjestäjätasolla lain edellyttämällä tavalla? Onko koulutuksen arviointi klisee vai todellinen mahdollisuus koulutuksen järjestäjälle tutkia omaa toimintaansa ja saada sen avulla päätöksenteossa tarvittavaa tietoa?

Edellä olevat kysymykset kulminoituvat asiantuntijaorganisaatiossa toimijoiden välisiin toimivaltasuhteisiin ja tapaan, joilla tavoitteet määritellään. Kunnissa johtaminen perustetaan strategiaan linjauksiin, kunnallisdemokraattiseen päätöksentekoon ja tavalla tai toisella järjestettyyn toiminnan tulosten arviointiin. Julkisella sektorilla seurantajärjestelmä on yleensä rakennettu jonkin valmiin mallin varaan. Tutkimuksen kohteena olevassa kunnassa strategiat perustuvat kaikilla sektoreilla Nortonin ja Kaplanin (2001) luomaan tuloskorttijärjestelmään, jota mm. tutkimani kunnan sivistystoimen strategiaprosesseissa on rakennettu. Haasteellisuutta tuloskorttijärjestelmän soveltaminen tuo opetustoimeen, jonka keskeiset toiminnan tavoitteet on kirjattu valtakunnalliseen opetussuunnitelmaan eikä niinkään kunnan omiin, poliittisessa prosessissa syntyneisiin tavoitteisiin.

Suomessa on ja tapahtuu koulutuksen arvioinniksi kutsuttu ilmiö, jolle eduskunta on antanut arvovaltansa ja säätänyt siitä määräykset koulutuksen erityislainsäädäntöön vuoden 1999 alusta voimaan astuneessa opetuslainsäädännön uudistuksessa. Siitä lähtien arviointi on ollut koulutuksen tuloksellisuuden valtakunnallinen doktriini. Se halutaan kuitenkin ensisijaisesti nähdä opetuksen järjestäjän oman toiminnan arvioinnin ja kehittämisen työkaluna. Koulutuksen arvioinnin parissa työskentelevien kannanotoista (ks. Korkeakoski 2006; Niemi 2005) päätellen näyttäisi arviointiasiassa olevan koulutoimen eri tasoilla suuri epätietoisuus, missä järjestäjäyhteisöissä arviointiasiassa menään. Ihmettelyä pidemmälle ei ole oikein päästy peruskysymyksestä, että olisiko nyt tässä vaiheessa syytä itse arviointijärjestelmän arviointiin. Kuka kysyisi Anderssenin (1972) sadun lapsen tavoin: ” Eikö keisarilla ole vaatteita?”

Lähestyn tutkimustehtävääni kahdesta näkökulmasta. Tarkastelen aluksi kirjallisen lähdeaineiston perusteella suomalaisen arviointiparadigman lähtökohtia viime vuosikymmenten koulutuspolitiikan kehitysvaiheiden näkökulmasta. Toisena tehtävänä on tutkia laadullisin menetelmin koulutuksen järjestäjäarviointia eräässä kunnallisessa toimintaympäristössä esiintyvänä ilmiönä, mutta paneudun myös arviointiin vaikuttaviin organisaatiotekijöihin. Arviointi kirjallisiin dokumentteihin, tutkimani kunnan opetustoimen arvioinnin toi-

meenpanoa valmistelevan ryhmän työstä syntyneen seuranta-aineiston ja haastattelemalla koottuun aineistoon perustuvasti, millaisen haasteen arviointilainsäädännön (1999) määrittelemä velvoite on tuonut koulutuksen järjestäjille, sillä niiden tulee arvioida järjestämäänsä koulutusta. Miten ylipäättään yksittäinen koulutuksen järjestäjäorganisaatio on tähän asti velvoitteestaan selvinnyt? Syventävänä tutkimusaineistona, osin myös tutkimuksen luotettavuustarkastelussa käytän erilaisista koulutusta järjestävistä yhteisöistä lähtöisin olevien tiedonantajien kuvauksia arviointi-ilmiön tilasta heidän omassa koulutusyhteisössään vuoden 2004 lopulla.

2 ASEMOINTIA

Organisaatio voidaan nähdä metaforisesti Morganin (1986) tavoin erilaisina elävän organismin kaltaisina järjestelminä. Joka tapauksessa organisaation jäsenet näkevät maailman omien silmälasiansa lävitse. Näkymää muokkaavat erilaiset uskomukset, ideologiat, elämänkokemus ja yksilön asema ja tehtävä organisaatiossa. Kansalaisen näkemys kuntaorganisaatiosta määrittyy kunnan tarjoamina lakisääteisinä tai vapaaehtoisina palveluina. Kuntalainen muokkaa näkemyksensä sen mukaisesti, millaisia palveluita on tarjolla. Hänen näkemyksensä on varmasti erilainen kuin opettajan, vanhemman tai oppilaan käsitys asioista. Opettaja ja rehtori toimivat samassa yhteisössä, mutta tehtävästä ja toimenkuvan erilaisuudesta johtuu, että heilläkin on eri tavalla painottuva näkemys oppimiseen ja kouluyhteisön toimintaan liittyvistä asioista. Mitä mahtaa ajatella opetuksesta ja sen tuloksellisuudesta kunnan opetusviraston virkamies tai opetuslautakunnan puheenjohtajisto? Mitä ajattelevat koulusta ja sen tekemisistä johtavat virkamiehet ja päättäjät? Keskeiset toimijat joka tapauksessa luovat perusteet, joilla kunnan opetustointa johdetaan ja sitä koskevia päätöksiä tehdään. Kokonaisuutena toimijakenttä ei ole vain osiensa summa vaan siihen vaikuttavat organisaation omat lainalaisuudet, päätöksentekoon liittyvät toimintatavat ja valtasuhteet, kulttuuriset tekijät sekä monet tunnistettavat ja tunnistamattomiksi jäävät kitkatekijät.

Organisaatio Morganin (1986) tavoin nähtynä tuo mieleen kuvan luonnonlakien tavoin toimivasta yhteisöstä. Siinä osalliset määrittelevät itseään toisiin organisaation jäseniin nähden jatkuvasti erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa ja suhteissa. Näissä syntyy merkityksiä asioille ja ilmiöille. Koulutuksen arvioinnin oletetaan tuovan näkyväksi yhteisiä merkityksiä organisaation eri tasoilta. Niistä ajatellaan syntyvän yhteisissä prosesseissa tietopohja, jota voi käyttää hyväksi kehittämisprosesseissa ja päätöksen teossa (Laulainen 1999, 94). Minunkin tarinani koulusta, koulutuksesta, koulutusta järjestävästä organisaatiosta ja siinä toteutuvasta koulutuksen arvioinnista on vain yksi, lukemattomien prosessien muovaama tarina.

Olkoon seuraavan alaluvun (2.1) pieni fiktiivinen tarina muistin virkistykseksi koulusta ja sen perusparista: opettajasta ja oppilaasta, jotta totuus ei unoh-

tuisi, kun yhteiskunnan asettamien koulutustavoitteiden mukaisesta tuloksellisuudesta tai muista ajan ilmiöistä puhutaan. Tarina syntyi tutkimuksen varhaisessa vaiheessa, kun pohdin, mikä minun paikkani on kouluihmisenä osana suurempaa kokonaisuutta, miten minä sen näen ja miten muut siinä maailmassa tai sen maailman asioista päättävät näkevät koulutuksen toimintoketjuun liittyviä prosesseja. Käsitykseni mukaan koulutusjärjestelmä kohtaa todelliset asiakkaansa koulun ja kansalaisten rajapinnassa. Koulutuksen asiakkuuden toista puolta, koulutuksen järjestäjien vastuuta yhteiskunnalle, on päätetty seurata opetuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä mm. säätämällä koulutuksen järjestäjälle itsearviointivelvollisuus. Luvussa 2.2 avaan omien silmälasieni luomaa maisemaa tutkimusaiheeseen.

2.1 Ville - Opetustoimen "asiakas"

Ville on aloittamassa koulunkäyntiään monien tarhakavereidensa kanssa. On kouluun tutustumispäivä. Pelottaa, mutta uteliaisuus saa mielen reippaaksi. Ville päättää kysyä heti sopivan tilanteen koettaessa tulevalta opettajaltaan: "Mitenkähän minä tulen sinun kanssasi toimeen. Sanonko opeksi vaiko etunimeltä. Mä oon tottunu sanomaan asiat suoraan, niin kuin meidän äitikin." Siitä alkaa Villen ja Marjatan yhteinen taival suomalaisessa peruskoulussa.

Ville on nykyistä lapsisukupolvea, tarhat käytyinä kolmella paikkakunnalla. Yksi äiti, kaksi isää ja väliaikoina vain äidin kanssa elettyä suomalaista lähiöelämää. Pikkusisko on tarhassa vielä. Kaverit samasta rapusta, karkit lähi-Ärrältä. Villen miehuisin kaveri, Ismail, on paras korttelin nappulaliigassa. Sen kanssa on ihan kiva pelata. Karkkeja ei Ville kyllä sille anna, kysyköön isältään. Siinä seurassa tuntee itsensä joukkueen parhaaksi pelaajaksi tai ainakin toiseksi parhaaksi. Saattaapa siinä olla sitäkin, että Ismailin isä seurustelee Villen äidin kanssa.

Villen tuleva opettaja on Marjatta, keski-ikäinen luokanopettaja, ensin PKO (peruskoulun opettaja) ja sitten KM (kasvatustieteen maisteri) monien vuosien kesäopiskelun ja talvien uurastuksen jälkeen. Mikäs siinä, samalla tuli erikoistumisopinnojen myötä jossakin vaiheessa vähän palkanlisää. Varsinkin kun omat lapset olivat jo isoja, Marjatta on tykännyt opiskella kesäaikaan. Siinä ne kesät kuluivat mielekkään tekemisen merkeissä, ja tiedonlisä työvuosien ohella auttaa ymmärtämään lapsia ja heidän oppimistaan. Lapset ovat kaikki kaikessa ja sen vuoksi Marjatta on halunnut kehittää itseään, vaikka työtoverit eivät jaksanut ymmärtää, että joku vielä opiskelee "omalla ajalla ja omalla rahalla". Marjatta kyllä miettii toimintatapaansa joskus, varsinkin, kun aviomies keskisuuren alihankintafirman toimitusjohtaja, ihmettelee kunnan kitsautta lähettää opettajia koulutukseen.

Villen ja Marjatan koulu on kaksisarjainen (kaksi rinnakkaisluokkaa kaikilla kuudella luokka-asteella) lähiökoulu, jossa opettajakunta on keski-ikältään melko nuorta väkeä. Tosin paras innovaatiokyky ja elinvoima on osalta opettajia jo ehtinyt valahtaa karttakepin varteen. Monia 90-luvun lamavuosien aikana tehtyjä budjettilleikkauksia ei aina jaksettu kokea pelkästään innovaation lähteenä, vain muutos on pysyvää -totuuden edessä. Eikä silloin tehtyjä "säästöjä" ole sitä paitsi takaisin kuulunut.

Kunnassa on käyty viimeisten vuosien aikana strategiaprosessi, jonka osana opetustoimi on laatinut omat strategiansa. Luonnollisesti koulukin on käynyt oman arvokeskustelunsa ja sovittanut omat strategiansa ja tavoitteensa kunnan strategioihin. Kerran on koulutoimenjohtajakin käynyt Marjatan lähiökoulussa korostamassa strategiatyön tärkeyttä YT-palaverin alussa. Ei kahviakaan ehtinyt juomaan. Kalvoista oli Marjatalle jäänyt mieleen, miten vaikea se strategiaprosessi oli ollut.

Marjatan koulussa käydään joka vuosi koulun tavoitteisiin liittyvää keskustelua ja asioista sovitaan yhdessä, jaetun johtajuuden hengessä. Vanhemmatkin ovat keskusteluissa mukana. Marjatta on tyytyväinen, että rehtori hoitaa koulua hyvin. Saa-

pahan keskittyä rauhassa omaan työhönsä. Marjatan mielestä hänen esimiehensä on leadership tyyppinen johtaja. Sellainen määrittely tuntuisi sopivan Eeroon. Siinä sanassa on hohtoa. Näistähän oli puhuttu työyhteisökoulutuksessa. Tosin saisi se Eero joskus olla tiukempi kiinteistöpuolen ”lepsiiluun”. Kiinteistöhoitaja on käynyt vuosien aikana kymmeniä kertoja kutsuttuna ihmettelemässä Marjatan luokan lämpötilaa talvipakkasilla, mutta ei ole huomannut repsottavaa patteritermostaattia saatikka korjannut sitä.

Marjatta havahtui Villen kysymykseen. Hymyili hänelle kauniisti, niin kuin opettajat aina tekevät. Sinunkaappoihin Marjatta ei sentään suostunut, vaan vastasi: ”Tervetuloa kouluun, niin mikä sinun nimesi olikaan?”

2.2 Käytännön koulumiehen tie tutkijaksi

Katselen koulutodellisuutta erilaisten roolien hiomin silmälasein. Niitä ovat hioneet vuodet opettajana eri koulumuodoissa, johtajana ja rehtorina, kunnan kouluhallintovirkamiehenä, luottamushenkilönä ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän hallituksessa ja valtuustossa sekä kunnallisena päättäjänä lautakunnassa ja kunnanvaltuustossa. Työurani alkoi kesällä 1974 Oulun lääninhallituksessa, jossa olin opettajaksi opiskelun loppuvaiheessa suorittamassa kouluhallinnon keskimmäiseen arvosanaan kuuluvaa harjoittelua. Elettiin peruskoulun siirtymävaiheen jälkivaihetta, jolloin kirjoituspöydällä leivottiin hallintopäätöksin kansakoulunopettajista peruskoulun opettajia. Olin siis käytännössä toteuttamassa erästä suomalaisen koulutusjärjestelmän merkittävää vaihetta. Koulutoimentarkastaja laittoi nimensä harjoittelijan laatimiin siirtopapereihin ja niin sai mm. Sievin kunta peruskoulunopettajansa. Suuria linjoja pantiin näin toimeen.

Olen koulu-urani aikana seurannut opetushallinnon kehittymistä monissa eri rooleissa kuusikymmentäluvulta alkaen. Koulutusjärjestelmä on nostanut koko ajan uusia kysymyksiä, jotka ovat askarruttaneet. Muutokset ovat seuranneet toinen toistaan niin, että uusi aalto on ollut jo koulutuksen toimeenpanijoiden ajatuksissa, kun edellisen aallon pärskeet vielä hämmentävät. Monet asiat ovat jääneet vaille vastausta, mutta vähitellen kyky nähdä ja arvioida kokonaisuuksia on kehittynyt. Omaa hämmennystäni kuvaa Ronald Laing’in (1970) teoksesta *Knots* lainatun runon synnyttämä mielikuva:

”There is something I don’t know
 that I am supposed to know.
 I don’t know what it is I don’t know,
 and yet am supposed to know,
 and I feel I look stupid
 if I seem both not to know it
 and not know what it is I don’t know.
 Therefore, I pretend I know it.
 This is nerve-wracking
 since I don’t know what I must pretend to know.
 Therefore, I pretend I know everything.
 ...” (Laing 1970, 56.)

Erilaiset pohdinnat ovat risteilleet mielessäni vuosien varrella usein juuri opetussuunnitelma- ja muiden järjestelmäuudistusten yhteydessä. Uudistukset on tietysti mielletävä kulloiseenkin aikaan liittyviksi välttämättömyyksiksi ja yhteiskunnan eri sektoreiden kehittämistarpeisiin liittyviksi muutoksiksi, mutta on niissä aina ollut mukana myös annos muualta tulleita vaikutteita ja tuntemattomaksi jääviä piirteitä. Koulutuksen ohjausjärjestelmän kahdeksankymmentäluvun puolivälissä alkanut, nykypäivään ulottuva muutos on siitä hyvä esimerkki. Kahdeksankymmentä luvulta lähtien opeteltiin ajattelemaan, että koulutuksen resursointijärjestelmään ei enää kuulunut normeilla ohjaaminen. Tarkastuksiin perustuva jälkikäteiskontrolli tuli tarpeettomaksi, ja samalla myös suunnitteluajakauden kuulunut koulutoimen tarkastaja-instituutio katosi. (Laukkanen 1994, 14.) Koulutoimen tarkastaja oli tuon instituution ilmentymä, pelätty tai ainakin kunnioitettu hallintovirkamies. Hallinnollisten normien purkaminen merkitsi kunnille vapautta järjestää opetuksensa annettujen resurssien rajoissa haluamallaan tavalla.

Yleensä ajatellaan, että jokin uusi tuo mukanaan positiivisen muutoksen. Haluan tarkoituksellisesti unohtaa tämän itsestään selvyuden ja kysyä: "Mitä tuli tilalle, vai tuliko mitään?" Nyt kun peilaan tarkastusjärjestelmää nykyiseen, ajattelen tarkastusjärjestelmästä neutraalin myönteisesti. Ei tarkastajien käynti koululla tainnutkaan olla niin huono asia, kun silloin tuntui ja koettiin. Tarkastajat antoivat näkemästään asiallista palautetta ja toivat käynnillään kouluihin opetushallinnon ajankohtaisia terveisiä. Mukaviakin persoonallisuuksia he olivat. Mitäs siitä, jos rehtorin korvat punoittivat vääränlaisista merkinnöistä vuositarkisteessa tai kellonsoittoajoissa olleesta virheestä tai opettajan mielenrauha järkkyy tarkastajan huomauttaessa pitämättömistä kokeista. Tarkastustilanteissa ei luonnollisestikaan päästy kovin syvälle rajallisen ajan vuoksi, mutta niissä koulu sai tarpeellista ulkopuolista palautetta. En osannut nuorena koulunjohtajana 1970-luvulla toimiessani edes ajatella koulutarkastuksia järjestelmän vaatimana kontrollointikeinona. Siihen oli tottunut jo omana kouluaikanaan. Kun tarkastajat katosivat 90-luvun alkuun mennessä, katosi myös järjestynyt palaute koululle ja rehtorille. Palautteen puutetta ei voine pitää hyvänä asiana mistään näkökulmasta, olivatpa yhteiskunnan myöntämät vapausasteet mitkä hyvänsä. Miten koulu, rehtori ja opettaja voivat käsittää onnistuneensa työssään, kun he kuulevat vain yleisesti, että strategisesti opetustoimi on kunnan menestystekijä? Oli helpottavaa, kun tarkastaja oli työnsä tehnyt ja huomautuksensa kirjannut tarkastuskertomukseensa. Kun tarkastajan Ladan perävalot olivat häipyneet sumuun, saattoi kokea, että siihenastinen työ koulussa oli saanut hyväksynnän ja siitä voitiin lähteä jatkamaan kohti uusia haasteita.

Tarkastusten tavoite oli ennalta määrättyjen normien noudattamisen varmistaminen, jota normiohjaus terminä tarkoittaa. Tarkastuksista siirryttiin tavoiteohjaukseen ja myöhemmin ns. informaatio-ohjattuun seurantaan tutkimmalla, miten hyvin sovitut tavoitteet on annetuilla voimavaroilla saavutettu (mm. Lehtisalo & Raivola 1999, 96). Ohjaustavan muutos ja siihen sisältynyt normien purkaminen sekä päätösvalan siirtäminen johtivat opetuslainsäädännön uudistamiseen. Vuoden 1999 alusta voimaan astuneen koulutuslainsäädännön uudis-

tuksen tärkeä näkökulma oli koulutuksen arviointivelvoitteen kirjaaminen lakiin.

Opetusministeriön arviointistrategiassa (Opetusministeriö 1997) formuloitua koulutuksen arvioinnin tavoitteet siirtyivät toimeenpantaviksi. Tarkastusjärjestelmästä luopumisesta ja siirtymisestä uuden koulutuslainsäädännön aikaan oli ajallisesti yli kymmenen vuotta. Sinä aikana ei ollut käytännössä tarkastuksia eikä mitään muutakaan arviointi- tai palautejärjestelmää. Oliko lainsäädäntöön kirjattu arviointivelvollisuus sittenkin jonkinlainen uusi normi vai puhuttiinko jälkiseurannasta nyt vain eri nimellä? Olihan se periaatteessa jälkikontrollia tarkastusten tapaan. Mitä arviointivelvollisuus käytännössä merkitsee omassa kunnassani ja onko sillä vaikutusta yksittäisen koulun elämään? Miten tämän uuden asian toimeenpano onnistuisi? Kyse oli suuresta järjestelmätason uudistuksesta, jota voi verrata seitsemänkymmeneen, kahdeksankymmeneen ja yhdeksänkymmeneen luvuilla sekä tällä vuosikymmenellä toimeenpantuihin opetussuunnitelmauudistuksiin. Näyttää siltä, että joko uudistukset seuraavat toisiaan liian nopeasti tai odotukset niitä kohtaan ovat epärealistisia. Opetussuunnitelmauudistuksista saadut kokemukset vahvistavat näitä epäilyjä, sillä Leevi Launosen mukaan (2000) kuntakohtaisen opetussuunnitelmankin pystyivät tekemään vain suuret kunnat 80-luvulla. Arviointilainsäädännön syn-tyaikaan olivat lähellä kokemukset koulukohtaisten opetussuunnitelmien laatimisesta. Niiden katsottiin epäonnistuneen jo pari vuotta vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen jälkeen. Sille asetetut tavoitteet eivät olleet toteutuneet (Arviointi 11/1996; ks. myös Sarjala 2003, 201–202).

Työurani aikana kokemistani järjestelmätason uudistuksista lakiin kirjattu arviointivelvollisuus koulutuksen järjestäjille tuntui opetussuunnitelmauudistuksia haastavammalta. Se oli erilainen asia, kun mihin jokapäiväisessä koulutyössä oli tottunut. Opetussuunnitelman kehittämien oli kuitenkin ollut arkipäivää, mutta arviointivelvollisuudelle ei tuntunut löytyvän tartuntapintaa aikaisemmasta kokemuksesta, sillä kysehän oli muustakin kuin varsinaiseen opetukseen liittyvästä oppimisen arvioinnista. Uudistus toimeenpantiin uuden ajattelutavan hengen mukaisesti. Ohjeistusta pyrittiin välttämään. Tästä uudesta tilanteesta alkoivat ensimmäiset pohdinnat, jotka johtivat kysymykseen: riittääkö arvioinnista ja sen tarkoituksesta käytettävissä oleva tieto (informaatio-ohjaus) käynnistämään arviointimenettelyjä järjestäjäorganisaatiossa? Tutkimussuunnitelmavaiheessa työni otsikko perustui tuohon kysymykseen. Ilmiön haltuunotto pelkästään toimeenpanoon liittyvänä kysymyksenä osoittautui liian yksipuoliseksi. Ilmeisesti organisaatiossa erilaiset yhdessä koetut asiat eivät toteudu lineaarisesti ja ne saavat erilaisia merkityksiä.

Kun sekä kuntakohtaisessa että koulukohtaisessa opetussuunnitelmatyössä ei onnistuttu etenemään kouluviranomaisten asettamien ”tavoitteiden suunnassa”, joutuu pohtimaan arviointivelvollisuuden toteuttamiseen liittyviä näkökulmia erilaisin kysymyksin. Miten koulutuksen järjestäjän ajateltiin onnistuvan arvioinnin toimeenpanossa kunnallisen toimintakentän moninaisuudessa, jos opetussuunnitelmatyöstä saatujen kokemusten perusteella järjestelmätason, periaatteessa lähellä koulua ja opetusta olevasta uudistuksesta, ei ollut sel-

vitty aikaisemmin? Miten voidaan löytää yhteinen arvopohja ja siitä määrittyvät tavoitteet, jotka taipuvat mitattaviksi? Miten arviointi onnistutaan koordinoimaan kunnan hallinnon tasojen kesken niin, että se toteutuu täyttäen arvioinnille asetetut tavoitteet? Mille pohjalle siis arviointi on rakennettava, jotta se tuottaa päätöksenteossa tarvittavan tiedon? Liittyykö ylläpitäjän toimintakulttuuriin ja toimintaympäristöön sellaisia piirteitä, joiden hallinta ei ole riittävältä osin kontrolloitavissa? Onko olemassa sellaisia havaittavia ja tuntemattomaksi jääviä tekijöitä, jotka joko estävät tai haittaavat arviointitiedon hyödyntämistä? Onko mahdollista luoda ylläpitäjäarviointiin niin hyvin toimiva palautejärjestelmä, että se tuo ajantasaisesti opetuksen toteuttamisessa ja kehittämisessä tarvittavan tiedon kouluille eli niiden tarvitseman palautteen? Onko arviointijärjestelmän kehittäminen mahdollista ilman kunnollista resursointia tai riittävää arvioinnin toimeenpanoon liittyvää koulutusta? Onko lopultakin nykyisen koulutuslainsäädännön koulutuksen järjestäjille säädetty arviointivelvoite vain normiohjauksen väline, jolla kuntien ja valtion välinen suhde muotoiltiin ajan henkeen sopivaksi? Nämä, lähinnä retoriset kysymykset, eivät ole sellaisenaan tutkimuskysymyksiä, mutta ne johdattavat tutkimuksen aihepiiriin ja suuntaavat tutkimuksen kysymyksen asettelua.

2.3 Tutkimusaiheen pohdintaa

Koulutuksen arviointi näyttää olevan hallinnollinen ilmiö. Sitä ei ole suomalaisessa tutkimuksessa avattu kovin syvällisesti ja aiheesta tehty suomalainen tutkimus on ollut toistaiseksi vähäistä, ellei peräti olematonta (Sahlberg 2003, 518). Marita Vuorenmaa (2001) on tehnyt saman havainnon kaksituhatta luvulle tultaessa. Siitä huolimatta, että arviointivelvollisuuden kirjaamisesta lakisääteiseksi velvollisuudeksi on kulunut jo seitsemän vuotta, aiheeseen liittyvää tutkimusta on edelleen tehty vähän. Viime aikoina on ilmestynyt pari aiheeseen liittyvää väitöskirja-tutkimusta: Aini Oravakankaan (2005) koulun tuloksellisuutta ja Eva Maria Raudasojan (2005) paikallisen arvioinnin kehittämisprosessia koskevat väitöskirjat. Raudasojan tutkimus on luonteeltaan tapaus- ja toimintatutkimus, jonka tavoitteena on ollut kehittää Oulun kaupungin järjestäjäarviointia. Oravakankaan (2005) filosofinen tutkimusote valottaa koulun tuloksellisuuden problematiikkaa suomalaisessa yhteiskunnassa ja kouluelämässä. Oravakankaan tutkimuksen keskeisimmäksi sanomaksi kiteytyy koulujen ja opettajien maailmaa hallitseva informaatiotulva, jonka hän nimeää informaatioähkyksi. Tietotulvaa ja tuloksellisuusajattelua ruokkii se, että kansainvälisen kilpailukyvyyn korostamisen nimissä inhimillinen kasvu tukahtuu. Hän pohtii mm., mitä tulevaisuuden vaatimukset ovat, ja mitä ydinosaamista pitää opettajan työssä säilyttää ja millaisia opetukseen liittyviä valintoja opettajan on mahdollista tehdä. Onko aikaa kasvatukselle ja saako kasvava aikaa ja tilaa kasvaa? Onko aikaa opiskelijan kysymyksille? (Oravakangas 2005, 213–214.) Oravakangas vie tuloksellisuuspohdintansa kouluopetuksen ytimeen. Edellä kuvatut näkökulmat

usein puuttuvat arviointikeskustelusta tai ne eivät nouse järjestelmäkeskeisen ajattelun kilpailijaksi.

Molemmat sekä Oravakankaan että Raudasojan tutkimukset nostavat esille järjestäjäarvioinnin toimeenpanoon liittyviä periaatteellisia ja käytännön kysymyksiä. Koska arviointi-ilmio on monitahoinen ja laaja, siihen on vaikea päästä käsiksi hierarkkisessa kuntaorganisaatiossa. Käsitystä tilanteesta vahvistaa mm. Koulutuksen arviointisihteeristön ja Länsi-Suomen lääninhallituksen paikallisen arvioinnin koulutusohjelman raportti (1/2005), jossa kuvataan erilaisin menetelmin toteutettua arvioinnin kehittämistä erityyppisissä koulutuksen järjestäjäyhteisöissä. Lukijalle syntyy yleiskuvana positiivinen vaikutelma koulutusyhteisöjen yrityksistä paneutua vakavasti paikalliseen arviointiin. Raportista nousi esille joitakin arvioinnin onnistumisen kannalta merkityksellisiä piirteitä. Tärkeänä pidettiin mm. arviointiin osallistuvien sitoutumista arvioinnin suunnitteluun ja toimeenpanoon. Myös laadullisen ja määrällisen arvioinnin tasapainoa pohdittiin. Kävi ilmi, ettei toimeenpantujen arvioinnin kehittämisprojektien tuloksia määrätietoisesti käytetty koulutuksen järjestäjän koulutusta koskevassa päätöksenteossa. Hyödynnettävyys näyttää tässä mielessä jäävän toivomusasteelle. Johtopäätöksissä nostettiin esille arviointien puutteellinen resursointi sekä taloudellisesti että työpanoksena. Sitä ei kuitenkaan pohdita, miksi tällaiset asiat käsitetään resurssiongelmaksi. Vai onko kyse siitä, että arvioinnin ydintä on vaikea tavoittaa? Järjestäjäarviointi näyttää raportin perusteella kehittyvän jossakin määrin koulutasolla opetuksen kehittämisvälineenä ja järjestäjän tasolla apuna opetussuunnitelman kehittämisessä. (Räsänen & Rönnholm 2005.) Toisaalta Karjalainen ja Huusko (2004) pitävät koulun kehittämisprosessia jo käsitteenä erittäin vaikeana työkaluna. Kulttuurisessa ja yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä tapahtumien päällekkäisyys, yhtäaikaisuus, intuitiivisuus ja moniulotteisuus soveltuvat huonosti perinteisinä prosesseina kuvattaviksi. Lisäksi sosiaalisen toiminnan sääntömaailma on erittäin monimutkainen. Se vaikuttaa usein kaoottiselta, sillä yhtä aikaa käynnissä olevia prosesseja on useita, ja ne voivat tähdätä erilaisiin tavoitteisiin. Arviointi on mallisesimerkki vaikeasti hahmotettavasta ja monia prosesseja sisältävästä sosiaalisen toiminnan muodosta. (Karjalainen & Huusko 2004, 9.)

Edellä olevat näkemykset ovat esimerkkejä näkökulmista, joita koulutuksen arviointi on kirvoittanut. Olen todennut tutkimustani varten lähdeaineistoa etsiessäni arviointiin liittyvien kannanottojen olevan enimmäkseen yksittäisten kirjoittajien tai koulutuksen arviointijärjestelmää suunnittelemassa olleiden tai sitä läheltä seuranneiden käsityksiä. Kattavaa tutkimuksellista näkökulmaa arviointi-ilmioon liittyvistä näkökohdista on ollut vaikea löytää. Periaatteellinen keskustelu ei ole tavoittanut laajasti myöskään arvioinnista käytännössä vastuussa olevia koulutuksen toimeenpanijoita. Niistä keskeisimpiä ovat koulutuksen järjestäjäorganisaatioissa toimivat virkamiehet: opetustoimen johtajat, kehittämisestä vastaavat virkamiehet, suunnittelijat ja rehtorit. Arviointitoiminnan käynnistymättömyyttä osoitti koulutuksen järjestäjille annettu määräys laatia arviointistrategia vuoden 2002 loppuun mennessä (Rajanen 2000, 2).

Arvioinnin etenemisestä tehty uusi seurantatutkimus (2005) osoittaa, että ongelmallisia asioita ovat edelleen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa arviointitiedon keräämiseen ja käsittelyyn, arviointitaidon puutteellisuuteen, taloudellisiin resursseihin sekä arviointikoulutuksen riittämättömyyteen keskittyvät näkökulmat. Edellä on lueteltu oikeastaan kaikki periaatteelliset ja käytännön arviointityössä esiin tulevat ja koetut haasteet. Käytännön ongelmien lisäksi myöskään vaativaan yhteiskunnalliseen prosessiin kuuluvaa moniäänisyyttä koulutuksen arvioinnista käytävään keskusteluun ei näyttä liittyvän. (Ks. Sahlberg 2004; Vuorenmaa 2001.)

Uusi vuosituhat ehti pitkälle ennen kuin arviointi oli esillä käytännön kouluelämässä, kuten esimerkiksi rehtoreiden kokouksissa ja koulutustilaisuuksissa. Saadun informaation perusteella syntyi arvioinnista vaikutelma velvollisuudesta ja normiohjauksen tapaisesta määräyksestä, joka pitäisi ottaa jotenkin toiminnassa huomioon. Vaikka ensivaikutelma oli negatiivinen, myöhemmin arviointi alettiin nähdä mahdollisuutena vaikuttaa päättäjiin. Olivathan vaikuttamisen keinot koettu opetustoimessa muuten vähäiseksi yritettäessä torjua kunnissa koko yhdeksänkymmentäluvun jatkuneita budjettileikkauksia. Ilmiön haltuunotto askarrutti monia toimeenpanoon liittyvän vähäisen informaation vuoksi. Arviointi oli lähinnä opetussektorin hallinnon ytimessä olevien sisäistä keskustelua ja opetusviranomaisten seminaarien asialistojen vakioaiheita. Rehtorit ja opettajat eivät olleet siinä mukana. Luottamushenkilönä kunnanvaltuustossa toimiessani ja pöytäkirjoista asian tarkistettuani saatoin todeta, ettei asia ollut mitenkään esillä tutkimuksen kohteena olevan kunnan ylimmällä päätöksenteon tasolla vielä ainakaan vuoden 2004 loppuun mennessä valtuustokauden 1997–2000 kahden viimeisen vuoden aikana eikä koko valtuustokaudella 2001–2004. Kiinnostavaa on, että yleisessä keskustelussa ja virallisissa yhteyksissä kuten kunnan opetushallinnon pöytäkirjoissa (Opetuslautakunta § 33/26.3.2002) arviointiin viitataan hyvin positiivisesti ja sitä pidetään hyödyllisenä toimintana koulutuksen ylläpitäjäorganisaation päätösten valmistelun kannalta ja päätöksen teossa. Suoranaista yhteyttä arviointitoiminnan vaikutuksista päätöksentekoon ei tuntunut kuitenkaan olevan, ainakaan valtuutetun näkökulmasta.

Petri Uusikylä (1999) näkee asian niin, että poliittiset ja hallinnolliset päätöksentekotilanteet noudattavat vain harvoin oppikirjamaista, selkeää tavoitteiden ja keinojen harmoniaa. Hän toteaa edelleen, että tosiasiasa päätökset syntyvät usein varsin kaoottisen prosessin tuloksena. Alunperin tällaisen teoreettisen päätöksen teon mallin (cabbage can theory) esittivät Cohen, March ja Olsen (1972). Tavoitteet ja keinot sekoittuvat keskenään, päätöksentekijöiden preferenssit ja perustelut muuttuvat kaiken aikaa ja toimintaa määräävät erilaiset tilannesidonaisuudet, poliittinen tarkoituksenmukaisuus sekä aikaisemmat päätökset. (Cohen, March & Olsen 1988, 294–297; ks. myös Uusikylä 1999, 25.)

Koulutuksen arviointia koskevissa laeissa määritellään ylläpitäjälle arviointivelvollisuus ja sivistysvaliokunnan mietintö (SiVM 3/1998vp) antaa lainsäädännölle hengen ja perustelun. Kyseisten lakien valmisteluaineistosta ja sivistysvaliokunnan mietinnöstä nousivat esiin kolme keskeistä ilmausta: *tehok-*

kuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus. Eri kirjoittajat ovat avanneet näitä termejä melko samalla tavalla. (Arajärvi & Aalto-Setälä 1999; Jakku-Sihvonen 2001; ks. myös Raivola 1999.) Arajärven ja Aalto-Setälän Opetuslainsäädännön käsikirja artikuloi uuden koulutuslainsäädännön sisältöä 1990-luvun tulosjohtamisideologian termein. Niinpä voidaan sanoa, että suomalaiseen arviointiparadigmaan sisältyvän arviointimallin käsitteistö luotiin Opetushallituksessa ja opetusministeriössä.

Yhdeksänkymmentäluvulla koulutuskonsultit vyöryttivät kentälle tuloksellisuuden ja laadun käsitteistöä. Se oli ajan hengen mukaista ja sen kuviteltiin edistävän normien purkamisen jälkitilassa tehokkuutta ja tuloksellisuutta, jotka edistivät noihin aikoihin useimmissa OECD-maissa taloudellista säästötavoitetta. Päätösvaltaa siirrettäessä toimintoketjussa alemmille tasoille, vihittiin virastojen ja laitosten johtoa sekä henkilöstöä tulosjohtamisideologian ja strategia-työskentelyn saloihin. Tuohon aikaan eri puolilla maailmaa kehitetyt erilaiset tulos- ja laatujohtamismallit tulivat niminä tutuiksi. Tuolloin koetut kertaluontoiset, parin päivän mittaiset koulutuspyrähdykset eivät synnyttäneet koulutusjärjestelmässämme havaittavia muutoksia. Tähän yritysten sarjaan voidaan liittää myös niin sanottu opetustoimen taloudellisuus- ja tuloksellisuushanke (OTTO).

Vuorelan ym. raportissaan (1994) kuvaamaa ajattelua yritimme soveltaa myös omassa koulussani. Koska koulumme ei ollut hankkeen pilottioppilaitos, ei OTTO arviointimalli juurtunut käytännöksi ilman hankkeeseen kuuluvaa ohjausta. Arviointimenettely oli kaikkine matriiseineen melko vaikea ja paljon aikaa vievä jatkuvaan käyttöön. Sen ansioita olivat systemaattisuus ja tavoite saada käsitteellisistä asioista ymmärrettäviä ja mitattavia. Se paljasti myös vaikeuden tehdä arviointiin liittyvät käsitteelliset asiat ymmärrettäviksi edes oman koulun tasolla. Mitä oli siis esimerkiksi koko kunnan toiminnalle asetetuista tavoitteista saavutettu, jos eri koulujen saamien tulosten keskiarvoina oli jollakin arvioitavaksi valitulla osa-alueella saavutettu 36.6 % asetetusta tavoitteesta?

Mm. Lumijärvi ja Jylhäsaari (1999) ovat kuvanneet erilaisiin 1900-luvun puolivälistä alkaen kehitettyihin laatujohtamismalleihin kohdistuvaa kritiikkiä. Heidän näkemyksensä mukaan laadun kohottaminen on nähty ongelmalliseksi mm. laadun määrittelyyn liittyvien vaikeuksien vuoksi. Ongelmalliseksi nähtiin nousevan myös lisääntynyt paperityö ja muodollisuus sekä epärealistiset odotukset työntekijöiden sitoutumiseen. Onpa laatujohtaminen nähty myös ideologisena välineenä työelämän ongelmien hallinnassa. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 26.) Jos tasapainotetun mittaristonmallia käytetään, on koko organisaation kannalta välttämätöntä selkeyttää, mitä mallin mukaisella tuloksellisuudella ymmärretään (Selivuo 2004, 34). Nämä alun perin teollisen tuotantoprosessin kehittämiseen tarkoitetut tuotanto-, johtamis- ja laatumallit ovat omalta osaltaan palvelleet arviointiajattelun kehittämistä myös julkisella sektorilla. Taustalla on ollut mm. Kaplanin ja Nortonin (1996) kehittämä *balanced score card* -malli. Vaikka siitä ei välttämättä sillä nimellä ole aina suoranaisesti sovellettu, ovat esimerkiksi Lumijärvi ja Jylhäsaari (1999) laatineet sen perusteella tasapai-

notetun mittariston -mallin, jonka on koettu soveltuvan myös julkisyhteisöjen käyttöön.

Haparoivista kokeiluista kiinnostukseni oman koulun itsearviointiin jäi itämään, vaikka arvioinnin kehittäminen kouluyksikön tasolla jäi puolitiehen osittain senkin vuoksi, että kunnassa oltiin luomassa koko opetustointia koskevaa arviointijärjestelmää. Arviointivelvollisuuden kirjaaminen vuoden 1999 lainsäädäntöön yhdessä *opetustoimen tuloksellisuus* hankkeen (OTTO) kanssa vahvisti käsitystäni siitä, että jokaisen yhteisön velvollisuus on tarkkailla tekemisiään suhteessa tavoitteisiin. OTTO-arviointi osoittautui kuitenkin vaativaksi tehtäväksi, kun tavoitteena oli kehittää koulukohtaista arviointia koulun kehittämistä palvelevaksi.

Yhdeksänkymmentäluvun puolivälissä alkanut kiinnostus arviointi-ilmiötä kohtaan yhdistyneenä monipuoliseen kokemukseen oman kuntani ja edellisen työpaikkani koulu- ja kunnalliselämästä vaikutti osaltaan innostumiseeni ryhtyä tähän tutkimustehtävään. Olen nähnyt työ- ja luottamustehtävissä, millaisten erilaisten käsitysten ja lainalaisuuksien maailmassa kuntayhteisö toimii kaikkine osa-alueineen. Havaitsin, että ajatukset yhteisön tahdosta on julkilausuttu kirjallisesti ilmaistussa muodossa, kuten strategia-asiakirjoissa, pöytäkirjoissa, työryhmien muistioissa ja erilaisissa virkamieskunnan laatimissa selvityksissä. Paitsi, että niissä on ilmaistu yhteisön julkilausuttu tahto, ovat ne osaltaan myös toiminnan legitiimiyden ilmentymiä. Olen myös nähnyt, että jotkin julkilausutut tarinat saivat helpommin kannatusta kuin toiset. Jotkut asiat näyttävät myös tärkeämmiltä tai ne koetaan tärkeämmiksi kuin toiset, ja ne etenevät organisaatiossa päätöksentekoon asti helpommin kuin toiset. Eräs painoarvon mittari on se, kuka niitä pitää tärkeänä, kenen tarina onkaan vaikuttavin ja hyväksyttävvin, kun päätöksiä valmistellaan, ja miten keskinäinen toimijasema strategisesti määrittyy (ks. Lehtimäki 2000). Kun julkilausutun tahdon toinen puoli on myös organisaation erilaisissa tehtävissä toimivat ihmiset ja heidän tahtonsa sekä ideologiansa, pidän kuntaorganisaatiota varsinaisena tarinatalona. Tuntui alusta asti selvältä, millaisen luonteen tutkimukseni saisi. Organisaatiosta nouseva kirjallinen ja haastatteleamalla koottu tai arviointiryhmän työn seuraamisessa syntynyt aineisto sisältävät juuri niitä tarinoita, joista on löydettävissä tutkimaani ilmiötä koskevaa aineistoa. Se ryhmitetään teemoiksi ja niistä sitten arviointiaiheeseen liittyvät tulkinnat nousevat tutkimuksen kohteeksi (Eskola & Suoranta 1998, 22–23).

Mielestäni on hyödyllistä tarkastella koulutuksen arvioinnin logiikkaa organisaation sisällä olevan näkökulmasta. Yleensä koulutuksen järjestelmämuutokset ja niihin liittyvät opetussuunnitelma- ym. uudistukset ovat seuranneet toisiaan, ilman että niitä on tutkimusmielessä ehditty syvällisesti tarkastella ainakaan toimeenpanotason näkökulmasta. Ilmiö on tuttu muuallakin, ei vain meillä Suomessa. Meillä yhdeksänkymmentä luvun konsultit ilmaisivat asian sanomalla: ”vain muutos on pysyvää.” Toteamuksen analogian mukaisesti Daniel Duke (2004) kuvaa muutosten toimeenpanon problematiikkaa useiden amerikkalaisten tutkijoiden näkemyksiä myötäillen ja toteaa, että muutoksen vaunut menevät ja tulevat muotivillitysten lailla ja uusia toimeksiantoja vyöryy

kouluihin. Koulut ovat jatkuvan sopeutumisen, vaihtelun ja mukautumisen näyttämönä. (Duke 2004, 33.) Vaikka Duken näkemys perustuu kokemuksiin amerikkalaisesta koulumaailmasta, tuntuu se selitysvoimaiselta myös meidän oloissamme, sillä ovathan suuret, suhteellisen lyhyin aikavälein toteutetut järjestelmä uudistukset olleet luonteenomaisia suomalaisessa koulutusjärjestelmässä 1900-luvun jälkimmäiseltä puoliskolta lähtien.

Arviointi-ilmiön toteutumisen haasteet ovat moninaiset (Karjalainen & Huusko 2004). Miten se näyttäytyy vai näyttäytyykö ollenkaan kokonaisessa kuntaorganisaatiossa hallinnon toimintaan liittyvänä ilmiönä? Väistämättä periaatteellisten pohdintojen lisäksi tulee mieleen omasta taustastani lähtevä praktinen näkökulma. Miten järjestjäarviointi toimeenpannaan kouluyhteisössä, ja miten arvioinnin tulokset viedään koulua hyödyttävään prosessiin, palvelemaan koulun kehittämistä? Elina Rissanen (2002) on selvittänyt koulun itsearviointia. Hänen mukaansa arviointi auttoi opettajia kehittämään opetusta ja heidän välistä yhteistyötä, mutta ongelmana olivat aikapula sekä käsitteiden ja menetelmien hallinnan puutteet. Hänen mukaansa hyöty itsearviointityöstä saadaan vasta sitten, kun siihen voidaan käyttää kouluissa riittävästi aikaa ja menetelmät ovat jäsentyneet. Rissanen johtopäätökset vastaavat käsitystäni arviointiprosessin haasteista. Praktista näkökulmaa näkee pohdittavan todella vähän siihen nähden, miten tärkeä se arvioinnin toimeenpanon ja mahdollisten muutosten implementoinnin kannalta on. Arvioinnin näkökulmaksi valikoituu helposti yksinomaan hallinnon akuuteista tarpeista nousevia näkökulmia, joista keskeisimmät ovat talouteen liittyvät tunnusluvut eli mitä rahalla saadaan.

Miten koulutuksen arviointi näyttäytyy yksittäisen kunnan hallinnollisessa toimintoketjussa, kun on kulunut seitsemän vuotta opetustoimen arviointilainsäädännön voimaantulosta? Ovatko informaatio-ohjatulle järjestelmälle ladatut vahvat odotukset toteutuneet? Miten arviointi on asettunut kunnallisen koulutuksen järjestäjän toimintaan? Kuka siitä vastaa kunnassa ja millaisen roolin se on kuntaorganisaatiossa saanut? Olipa sen toteutumisaste tällä hetkellä millainen tahansa, opetusministeriön kehittämissuunnitelman (2003–2008) viesti on kuitenkin se, että koulutuksen arviointi on tullut jäädäkseen koulutusjärjestelmäämme (Opetusministeriö 2003). Koulutuksen järjestäjien velvollisuutena on huolehtia, että arviointivelvollisuus tulee hoidetuksi.

Monien kirjoittajien näkemyksen mukaan arvioinnin kiehtovuutta tutkimusaiheena lisäävät käsitykset, että koulutuksen toimeenpanoon ja koulutusta koskeviin uudistuksiin sisältyy vahva yhteiskuntapoliittinen lataus ja poliittisen vallan käytön leima (Laitila 1999; Raivola 1999; Lumijärvi & Jylhäsaari 1999; Lampinen ym., 2003; Raudasoja 2005). Monitasoisessa kunnallisen asiantuntijaorganisaation asioiden valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanojärjestelmässä on sijaa moninaiselle ja monitasoiselle vallankäytölle. Valta organisaatiossa on sosiaalisessa suhteessa olevien välinen olotila, jossa toisilla toimijoilla on enemmän valtaa kuin toisilla (Pfeffer 1996, 360). Kuntaorganisaatiossa se on hierarkkista, tehtäviin sidottua ja mitä suurimmassa määrin muodolliseen asemaan, toimenkuvaan ja määritelyihin vastuisiin, mutta myös toimijoiden hen-

kilökohtaiseen osaamiseen ja organisaatiossa vallitseviin suhteisiin liittyvää (Greiner & Schein 1988, 25–27).

Vallan näkökulma tekee jokaisesta koulutuksen järjestäjäorganisaatiosta erilaisen, vaikka kuntalain (365/1995) mukaan periaatteessa kuntien hallintojärjestelmä toimii samalla tavalla niiden koosta riippumatta. Erikokoisten kuntien toimintarakenteen yhtäläisyys jää monilta osin vain periaatteelliseksi, sillä kunnan koko määrittää hallintojärjestelmän toimijoiden väliset valtasuhteet ja suhteiden moninaisuuden. Suuressa kunnassa on samalla organisaatiotasolla useita toimijoita. Siitä voidaan implisiittisesti johtaa, että mitä enemmän toimijoiden välisiä sosiaalisia suhteita organisaatiossa on, sitä monimutkaisempi on organisaation sisäinen valtarakenne. Yhteisenä piirteenä erilaisissa kuntaorganisaatiossa on hierarkkinen poliittinen päätöksenteko ja kutakuinkin samalla tavalla järjestetty opetustoimi. Siitä ei ole pääteltävissä, että jokin yleisenä käsitteenä nimeltä tunnettu ilmiö, kuten koulutuksen arviointi, tapahtuisi samalla tavalla kaikissa kunnissa. Sen vuoksi arviointia on hyödyllistä tarkastella kunnallisen organisaation toimintaan liittyvänä ilmiönä sen erilaisista näkökulmista, ei vain hallinnollisena ilmiönä tai annettuna totuutena.

3 KOULUTUSPOLITIikka ON YHTEISKUNTAPOLITIikka

Omassa ajattelussani koulutuksen arviointi jäsentyy kehityskaarena kuusi-kymmentäluvulta tähän päivään. Eletty elämä ja kokemukset koulutuksen muutosprosesseista ovat muovanneet käsityksen, jonka pohjalle tutkimukseni rakennan. Seuraavassa kuvaan tärkeimpiä kehityskulkuja. Niinpä tutkimuksen ymmärtämisen kannalta on välttämätöntä liittää arviointi osaksi koulutuksen historiallista kehitystä, yhteiskunnallisia valtavirtauksia. Luvun tehtävä on johdattaa lukija maailmaan, jota tutkimus koskee ja josta tutkimukseen liittyvät valinnat nousevat (Kyrö 2003).

3.1 Keskustelua koulutuksen tavoitteista

Kuusikymmentäluvulta alkanut koulutusjärjestelmämme muutos vei koulutuspolitiikkaa järjestelmäkeskeiseen suuntaan. Peruskoulu-uudistusta perusteltiin nimenomaan yhteiskunnallisilla näkemyksillä, kuten kansanvaltaisuudella, pohjasivistyksen yhtenäistämällä ja koulutusmahdollisuuksien aluepoliittisella tasa-arvoisuudella (Lampinen 2003; Launonen 2000; Lehtisalo & Raivola 1999). Koulu-uudistus lankesi aikaan, jolloin koko yhteiskunnassa yleisesti tavoiteltiin demokraattisuutta, mutta esimerkiksi koulutuksen tasa-arvon konkretisointi osoittautui vaikeaksi tehtäväksi (Lampinen 2000, 69).

Uudistusten keskeisiä sisältöjä ovat käsitykset yksilöstä kasvatuksen kohteena ja yhteiskunnan jäsenenä. Mm. vuoden 1966 koulunuudistustoimikunta ehdotti peruskoulun päämääräksi *kulttuuri-ihmisen kasvattamista*, mutta tätä tavoitetta ei kelpuutettu vuoden 1970 peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintöön, vaan siihen kirjattiin päämääräksi *oppilaan persoonallisuuden kehittäminen*. Yksilön asema on ollut esillä vahvasti myöhemmissäkin opetussuunnitelmauudistuksissa. Autio kiteyttää oivallisesti uudistuksen ytimen ja toteaa voimakkaan yhteiskunnallisen muutoksen konkretisoituvan mm. 1970-luvun alun kouludemokratiakokeiluissa (Autio 1993, 170–173). Edellinen keskustelu

osoittaa, että koulutuksen toteuttamiseen liittyy aina vahva yhteiskunnallinen kiinnostus ja pyrkimys vaikuttaa koulutuksen avulla yhteiskunnalliseen kehitykseen.

Launosen (2000) mukaan seitsemänkymmentäluvun puolivälistä lähtien opetusviranomaisten tutkimuksen ja seurannan kohteena olivat peruskoulun opetus- ja kasvatustavoitteet, kun niitä ilmeisesti ei ollut onnistuttu määrittelemään riittävän selkeästi peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietinnössä. Hän pohtii, että oliko sittenkin kyseessä modernin rationaalisen yhteiskuntasuunnittelun yritys löytää vielä kansallisesti yhtenäinen arvomaailma suomalaisen koulukasvatuksen pohjaksi. (Launonen 2000, 235, ks. myös Kivinen 1988, 215.) Launonen jatkaa ja toteaa, että yhteiskunnan kehittyminen postmoderniin suuntaan on hillinnyt myöhemmin pyrkimystä löytää koko yhteiskunnalle yhteiset kasvatustavoitteet. Niinpä myöhemmissä opetussuunnitelmauudistuksissa kasvatustavoitteiden määrittely on uudistusten hengen mukaisesti jätetty paikallisella tasolla päätettäväksi. Vuoden 1985 opetussuunnitelman perusteet antoivat kunnille entistä suuremmat mahdollisuudet omiin opetussuunnitelmallisiin ratkaisuihin. Ylhäältä annettuun ohjeistukseen tottuneissa kunnissa ei ollut kuitenkaan heti valmiutta ryhtyä omatoimiseen opetussuunnitelmatyöhön. Niinpä vain suurissa kunnissa ja kaupungeissa kyettiin opetussuunnitelmiin sisällyttämään kuntien omia tavoitteita. (Launonen 2000, 235.)

Ilmeisesti oli niin, että pari vuotta 1994 opetussuunnitelmauudistuksen käynnistymisestä, ei viranomaispiireissä uskottu enää koulukohtaisen opetussuunnitelmatyön turvaavan kaikkialla Suomessa yhtenäisiä oppimisen edellytyksiä. Kuitenkaan kokemukseni mukaan kentällä ei ollut mitään havaintoa konkreeteista viranomaistahojen toimista opetussuunnitelmatyön tueksi. Ehkä sitä ei katsottu tarpeelliseksi, kun odotettiin jo kehityksessä olevan arviointiparadigman muutosta. Sirkka Ahonen (2001) kuvaa koulutuksen rytmivaihdosta ja siihen liittyvää yhteiskunnallista keskustelua erilaisten voimien temmellyskenttänä. Hänen mukaansa opetussuunnitelman uudistaminen oli virkamiesveitoista, etujärjestöjen näkemysten esiin marssia tulosvastuisen koulun kehittämiseksi siitä huolimatta, että Eduskunnan sanottiin ottaneen vallan koulutuksen kehittämisessä hyväksyessään selonteon (1991). Koko yhdeksänkymmentäluvun alkupuolen ajan koulutusjärjestelmää kehitettiin uusliberalistiseen suuntaan: hallinnon vapausasteita ja vanhempien valinnan vapautta lisättiin. Poliittinen ote koulutuspolitiikkaan oli kuitenkin vahva. Se näkyi niin, että uusliberalistinen kehitys hidastui aika nopeasti, kun eduskunta vastusti koulun kehittämistä markkinavetoiseen suuntaan. (Ahonen 2001, 160–175.)

Taloudellinen lama lienee osaltaan vaikuttanut sekä lainsäädännön kehittämiseen että käsitykseen opetussuunnitelman vapausasteista (vrt. tasokurssien poistaminen). Leevi Launosen (2000) käsityksen mukaan kuntakohtaisen opetussuunnitelman toteutumiseen ei uskottu 1980-luvulla, vaikka ajateltiin, että kuntatasolla kyettäisiin kasvatustavoitteet määrittelemään. Siinä ei siis onnistuttu, sillä hänen mukaansa 1980-luvun kuntakohtainen opetussuunnitelma sisälsi kaikkein vähiten kasvatuksen päämääriin ja arvoihin liittyvää kasvatusfilosofista pohdintaa. (Launonen 2000, 235.) Koulukohtaisten opetussuunnitelmi-

en vaihe ei opetusviranomaisten näkemyksen mukaan ollut sen menestyksellisempi, ja paikallisten toimijoiden kykyyn hallita opetussuunnitelmaprosessia ei uskottu kuin hetken aikaa 90-luvun puolivälissä. Yhdeksänkymmentäluvun taloudellinen lama ja siitä johtuva tarve korostaa yhtenäistä kansallista koulutuspolitiikkaa lienee ollut ensisijainen syy viedä opetussuunnitelman kehittämisvastuuta takaisin valtakunnan tasolle. Vilho Hirven (1996) perään kuuluttaman luottamuskultuurin kehittymisestä ei oikeastaan ehdittykään saada näyttöä opetustyön kannalta keskeisimmästä, koulukohtaisesta opetussuunnitelmaprosessista. Vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen aloittamisesta oli kulunut vasta pari vuotta, kun ryhdyttiin valmistelemaan seuraavaa opetussuunnitelmapäätöstä. Vuoden 2004 (Opetushallitus 2004) opetussuunnitelman perusteiden valmistelu etenikin sitten tiukasti valtakunnallisessa ohjauksessa.

Koulutussuunnittelun vapausasteet ja usko niiden toteutumiseen ovat vaihdelleet viime vuosikymmeninä. Opetussuunnitelman kunta- ja koulukohtaisen vaiheen epäonnistumisen kokemusten olisi luullut olleen tiedossa, kun koulutuksen arviointivelvollisuutta säädettiin koulutuksen järjestäjien velvollisuudeksi. Sen olisi luullut myös ohjanneen viranomaisia ajattelemaan koulutuksen arviointivelvollisuuden vaatavuutta sen toimeenpanijoille. Tämä on hyvin merkittävä näkökulma tutkimukseni jatkokehittelyssä.

3.2 Hallinnon hajauttaminen

Keskitetty suunnittelu ja päätöksenteko alkoivat vähitellen väistyä 1980-luvun puolivälissä, jolloin valtion ja kuntien keskinäistä päätös- ja toimivallan jakoa muutettiin. Hallinnon hajauttamiskomitean (1988) tavoitteena oli hallinnon rakenteiden keventäminen ja hallinnon hajauttaminen. Vapaakuntalaki (Laki 718/1988) syvensi kehitystä. Muutoksen tavoitteena oli hallinnon palvelukyvyyn parantaminen, joka on ollut esillä myöhemminkin eri ministeriöiden kannanotoissa (mm. Sisäasiain ministeriö 15/2005). Hallinnollisesta ohjauksesta siirryttiin tavoiteohjaukseen, jota Sulkunen (2005) pitää informaatio-ohjauksena kuvaavana terminä. Hän perustelee väitettään sillä, että EU:ssa laaditaan puiteohjelmia monista asioista ja asetetaan kehittämistavoitteita. (Sulkunen 2005, 43.)

Jo vuonna 1985 voimaan tullessa peruskoulu- ja lukiolainsäädännössä paikallinen päätösvalta lisääntyi, kun ryhmäkosäännökset korvattiin tuntikehysjärjestelmällä. Lainsäädännön uudistuksen painopiste oli tuolloin koulutuspoliittisten ja hallinnollisten ratkaisujen toteuttamisessa. Hallinnon aseman säätely oli edelleen keskeinen niin kuin se oli ollut peruskoulujärjestelmään siirtymisen alkuajoista lähtien. Asiaa kuvaa hyvin eräs lainsäädännön näennäistä tasa-arvoa korostava ratkaisu: peruskoulusta lakkautettiin tasokurssit hallinnollisena toimenpiteenä ilman opetussuunnitelmaan liittyviä pedagogisia perusteita. Opetusryhmien määrän ja koon säätelystä vain todettiin, että niistä voidaan päättää paikallisesti (Laukkanen 1998, 93). Tämä hallintoa korostava aika edeltää mielenkiintoisella tavalla yhdeksänkymmentäluvun aikana tapahtunut-

ta kehitystä. Se johti siihen, että vuosikymmenen lopulla voimaan astuneeseen koulutuslainsäädännön uudistukseen kirjattiin koulutuksen järjestäjälle velvoite arvioida omaa toimintaansa. Uskottiinko siihen hallinnossa todella, kun hallinnon näkökulmasta kokemukset opetussuunnitelmauudistuksista olivat olleet vaatimattomat?

Joka tapauksessa kahdeksankymmentä luvun puolivälin koululainsäädäntöuudistus oli opetustoimen hallinnollisen ohjaustavan muutoksen ensiaskel. Kun siirryttiin tavoiteohjaukseen, luovuttiin pitkät perinteet omaavasta valtion kouluviranomaisen tarkastustoiminnasta (Laukkanen 1994). Yhdeksänkymmentä luvulle tultaessa säätelyn ajateltiin kohdistuvan tuloksiin eikä niinkään prosesseihin, joilla ne tuotetaan. Tuolloin toteutuneet valtionosuusuudistus, kehysbudjetoinnin käyttöönotto ja tulosohtaus, hallinnollisten lupien perkaus ja vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistus lisäsivät muutosvauhtia siinä määrin, että uutta vaihetta voitiin pitää eräänlaisena irtiottona menneestä (Hirvi 1995, 88).

Alava (2002) sekä Lehtisalo ja Raivola (1999) pitävät järjestelmäkeskeisen opetushallinnon kulminaatiopisteenä vuotta 1991, jolloin hallitus esitti selonteon Eduskunnalle kansallisesta koulutuspolitiikasta. Nyt ensimmäistä kertaa kansallista koulujärjestelmää tarkasteltiin kokonaisuutena. Selonteko oli kaksikulotteinen ja osin ristiriitainen. Se tarkasteli seikkaperäisesti koulutuspolitiikan kehitystä 1970- ja 1980-luvuilla, mutta samalla se katsoi tulevaisuuteen ja sisälsi koulutuksen pitkän tähtäyksen kehittämisenäkökulman. Selonteossa painotettiin historiasta nousevia ideologisia argumentteja, mutta samalla se heijasti näkyvissä olevia uusia vaatimuksia markkinasuuntautuneisuudesta, koulutuksen laadusta ja jatkuvasta koulutuksesta. Eduskunta tuki selonteossa esitettyjä linjauksia ja totesi, että selonteko luo hyvän pohjan ja antaa hyvät lähtökohdat kehittää koulujärjestelmää tulevaisuudessa. (Alava 2002; Lehtisalo & Raivola 1999, 117–118; ks. myös Ahonen 2001, 163–165.)

Selonteko käynnisti laajan koulutuspoliittisen keskustelun, joka johti ensimmäiseen koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan vuosille 1991–1996. Sen jälkeen suunnitelmia on julkaistu viiden vuoden välein. Laaja poliittinen yhteisymmärrys, konsensus, korostaa niiden merkitystä koulutuksen kehittämisen ohjaajana. Hallitusohjelmien ja kehittämissuunnitelmien takana ovat olleet poliittiset ryhmät laidasta laitaan, hallituspohjasta riippumatta (Seppänen 2006, 300). Siten kahdeksankymmentäluvun lopulla koulutuspolitiikan johtoryhmän muistion pohjalta syntynyt keskustelu ja kehitysmuutosten henki nosti koulutuspolitiikan yleistavoitteiksi koulutustason nostamisen, koulutuksen ja koulutusjärjestelmän laadun parantamisen sekä jatkuvan koulutuksen periaatteen ja tasa-arvon. Koulutusideologiat olivat vahvasti painotuksissa vielä mukana (Laitila 1999, 162–172), mutta havaittavissa olivat jo uudet markkinahenkäykset (Lehtisalo & Raivola 1999).

3.3 Koulutusjärjestelmän muutokset kiinni ajassa

Koulutusjärjestelmä on kansallisen kehityksen tulos. Mm. Kivinen (1988) on tutkinut koulutuksen järjestelmäkehitystä 1800-luvulta alkaen. Hänen havaintojensa mukaan koulutus on vähitellen institutionaalistunut ja tullut osaksi valtiollista järjestelmää. Kouludoktriinien määrittelemä lähtökohta kutakin aikakautta varten ulottuu 1866 kansakouluasetuksesta viimeisimpien vuosikymmenten nopeisiin muutoksiin (Kivinen 1988, 9-11.) Koko 1900 -luvun loppupuolen suurten järjestelmämuutosten lähtökohdat voidaan liittää OECD:n piirissä esiintyneisiin koulutuspoliittisiin linjauksiin. Sarjalan ja Laukkasen (2000) katsauksessa OECD:n roolista lähihistorian koulutuspoliittisessa keskustelussa mainitaan mm. 60-luvulta alkanut suunnittelukausi ja huomion kiinnittäminen opetussuunnitelman kehittämiseen. Kahdeksankymmentäluvulla opetussuunnitelmien ei katsottu yksin riittävän johtamisvälineeksi. Tarvittiin tuloksellisuusindikaattoreita, joilla saatettiin viestiä opettajille hallituksen vaatimuksista ja joilla voitiin tuottaa tietoa hallinnolle sekä suurelle yleisölle koulutuksen tuloksista. Koulutuksen yhteiskunnalliset tavoitteet näkyivät meillä mm. peruskoulu-uudistuksessa ja koulutuksen tasa-arvokysymyksissä. Keskustelua näistä aiheista käytiin mm. nuorisokoulu keskustelun yhteydessä. Suomalainen keskustelu päätäntävällän hajauttamisesta noudatti kansainvälistä, OECD:n piirissä käytyä keskustelua. (Sarjala & Luukkainen 2000, 11-16; ks. myös Ahonen 156).

Koulutuksen järjestämisen näkökulmasta on kyse toimijoiden välisestä valtasuhteesta, joka perustuu osittain lainsäädäntöön ja paikallisella tasolla koulutuksen järjestäjän omiin määräyksiin. Olipa koulutuksen ohjausjärjestelmän nimi mikä tahansa, kyse on tavasta kontrolloida säädetyn tehtävän onnistumista. Selvimmin toimijoiden välisen suhteen voi kiteyttää tällä tavalla ylätason toimijoiden välillä. Koulutuksen järjestäjätasolla, kun on kyse ihmisten konkreetista toiminnasta eli vaikkapa koulutuksen järjestämisestä, vaikuttavat organisaation toimintaa yleisesti säätelevät lainalaisuudet, yhteiskuntapoliittiset linjaukset ja niiden pohjalta säädetty lainsäädäntö ja muut sen kaltaiset määräykset. Kunnallisessa koulutuksen järjestäjäorganisaatiossa on kyse myös paikallispoliittisesta vallan käytöstä ja siihen liittyvästä ihmisten välisestä sosiaalisesta kanssakäymisestä.

Eri tason toimijoiden näkökulmasta koulutusprosessi ja sen arviointi saavat erilaisia merkityksiä. Lainsäätäjä tarkastelee koulutuksen arviointia koko järjestelmän näkökulmasta (ks. Kehittämissuunnitelma 2003-2008). Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on luoda edellytykset koulutusprosessin toimeenpanolle. Sen tuottamaa tulosta seurataan valtakunnallisin arvioinnein, ja koulutuksen järjestäjä myös itse arvioi sitä joko kehittääkseen järjestämänsä koulutusta tai saadakseen tietoa päätöksenteon tueksi. Keskustelua käydään kentällä jatkuvasti tilanteesta, joka nähdään Kuviossa 1. Siinä tilanne kuvataan yksinkertaistettuna koko arviointijärjestelmän näkökulmasta. Valtakunnallinen arviointi ulottuu koulun tasolle ja tulokset osoittavat koulujen ja niissä opiskelevien oppimisen tason. Kun järjestelmän eri tasoilla suoritettava arviointi ei suoranaises-

ti muodosta yhtenäistä jatkumoa tai että eri tasoilla suoritettavat arvioinnit olisivat toistensa osia, niin on aihetta pohtia, mikä on silloin eri tahojen suorittaman arvioinnin todellinen funktio osana kokonaisuutta tai kokonaisuuden osana. Voisi jopa pohtia, kyetäänkö valtakunnan tason arvioinneilla osoittamaan riittävän luotettavasti, mille tasolle suomalaiset koululaiset sijoittuvat kansainvälisesti. Yleisessä kielenkäytössä koulujemme opetuksen taso on yhtä kuin menestyminen PISA-tutkimuksissa (2000). Mikä on koulutuksen järjestäjän itsearvioinnin eli oman toimintansa arvioinnin todellinen rooli, kun tärkeä kehittämisen osa-alue on eräiden kirjoittajien mielestä oppia hyödyntämään valtakunnallisten arviointien tuloksia? Linnakylän & Välijärven (2005) mukaan arviointien oppilas- ja koulupalautetta on jatkuvasti monipuolistettu, jotta koulut ja opettajat saisivat mahdollisimman paljon kehittämissideoita. Kiinnostus palautteen saamista kohtaan on kirjoittajien käsityksen mukaan ollut yllättävän suurta. Nimenomaan koulut ovat halunneet tietää lisää tulosten tulkinnan mahdollisuuksista ja omaa kouluansa koskevista kehittämishaasteista. (Linnakylä & Välijärvi 2005, 48.)

Mielenkiintoisen lisän arviointien merkityksen pohdintaan tuo Ritva Jakku-Sihvonen (2005). Hän on ollut keskeinen toimija suomalaista arviointijärjestelmää luotaessa yhdeksänkymmentäluvun alusta 2000-luvun alkuun. Jakku-Sihvonen näkee nyt vuosikymmentä myöhemmin tarpeen tehdä tarkistuksia opetustoimen arviointeihin, joiden alkuperäisenä tavoitteena oli koulutuksen tasa-arvon edistäminen. Hänen Helsingin Sanomissa Vieraskynä-palstalla (HS/2.6.2005) julkaistun näkemyksensä mukaan otantaan perustuvien valtakunnallisten oppiaine- ja oppimaanoppimisvalmiustutkimusten rinnalle kehittynyt Opetushallituksen kaupallistunut arviointitoiminta pirstoo kansallista koulutuspolitiikkaa. Kun otantaan perustuvassa arvioinnissa yksittäisten koulujen tulokset eivät mahdollista ranking-listoja, tarjoavat myyntituotteina kehitetyt arvioinnit kunnille helpon keinon selvittää kiusallisesta arviointivelvollisuudesta, mutta samalla ne tuovat velvollisuuden julkistaa koulukohtaisten arviointien tulokset korkeimman hallinto-oikeuden keväällä 2005 tekemän päätöksen mukaisesti (ks. Simola 2005). Jakku-Sihvosen mukaan ostamalla arviointitietoja kunnat asettavat asukkaat ranking-ideologian kirojen kohteeksi. Kaupallistunut opetushallinnon toimintakulttuuri vie pohjaa arviointien luotettavuudelta. (Jakku-Sihvonen 2005.)

Onko paikallinen arviointivelvollisuus kiusallinen velvoite vai vain tehtävä, joka jostakin syystä ei toteudu odotetulla tavalla. Jakku-Sihvosen näkemys antaa aihetta edelleen pohtia, mitä tällainen kehitys merkitsee koulutuksen järjestäjän näkökulmasta. Millaiset tekijät ohjaavatkaan koulutuksen järjestäjän ylläpitämää koulutusta, jos päädytään siihen, että paikallista arviointia ohjaa kaupallistunut liiketoiminta, jota tässä tapauksessa myös Opetushallituksen arviointitoiminnan voi katsoa olevan? Syntynyt ristiriita on jo nyt ongelma, johon on syytä paneutua. Olennainen peruskysymys on: millä ja kenen arvoilla koulutusta ohjataan, jos ohjausjärjestelmä pirstoutuu satunnaisen arviointitoiminnan temmellyskentäksi?

3.3.1 Valtion ja koulutuksen järjestäjän välinen suhde

Koulutusta ohjataan lainsäädännöllä ja muilla sitovilla määräyksillä, joista merkittävien lainsäädännön ohella on Opetussuunnitelman perusteet (2004) asiakirja ja siihen liittyvä valtioneuvoston tuntijakopäätös (2001). Lainsäädännön kaltaisesti vaikuttava asia on valtion harjoittama resurssiohjaus, vaikka suoraan perusopetusta ja lukiokoulutusta koskevia resurssimääräyksiä ei ole valtion ja kunnan välisessä suhteessa. Kunta saa valtiolta rahaa järjestämiään toimintoja varten kuntien valtionosuuslaissa (Laki 1147/1996) säädetyllä tavalla yleisenä asukas pohjaisena valtionosuutena tai sen lisäksi tehtäväkohtaisena valtionosuutena. Jos kunta ei kykene järjestämään valtiolta saamallaan rahalla kaikkia palveluja, joita kunta on velvoitettu lakisääteisesti toimeenpanemaan, on sillä normiohjauksen kaltainen vaikutus kunnan toimintaan. Rahoitustavasta johtuu, että perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa informaatio-ohjaus ei toimi sellaisena kuin se toimii opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen välisissä talous- ja tulosneuvotteluissa. Kunta ei välttämättä kykene kokonaan käyttämään koulutuksen laskennallisia valtionapujaan järjestämäänsä opetukseen, vaan laskennallisesta summasta ohjautuu rahaa kunnan muiden toimintasektoreiden menojen katteeksi.

Koulutusjärjestelmän eri toimintatasojen vuoropuhelulle rakentuvan arviointijärjestelmän kehittäminen on vaativa ja monitahoinen tehtävä. Kuntayhteisön strategiseen johtamiseen, asioiden valmisteluun ja poliittiseen päätöksentekoon kuuluvan kunnan opetushallinnon ja ruohonjuuritason maailman kohtaaminen synnyttävät kentän, jonka haltuunotto on koulutuksen arvioinnin näkökulmasta erittäin haastava, eikä arvioinnin kenttä "ole helposti haltuun otettavissa" (Haveri 2000). Haveri peilaa käsitystään mm. siten, että helpoimpia ovat sellaiset arvioinnit, joissa on kyse rajoitettujen ja suhteellisen selkeiden tavoitteiden toteutumisen arvioinnista. Hän näkee, että monimutkaisuus kasvaa hankkeiden koon myötä, kun tavoitteet hämärtyvät ja kun intressiryhmien määrä kasvaa. (Haveri 2000, 14-15) Yleisesti ajatellaan ja arvioinnille asetettu yleinen periaate on, että arvioinnin tulee perustua niihin arvoihin (Guba & Lincoln 1989, 109; Siv 3/1998; Lumijärvi 1999, 12), joiden nojalla yhteisö toimintaansa toteuttaa. Arvoista johdetaan strategiat ja niihin liittyvät pitkän ja lyhyen tähtäimen tavoitteet. Aikomukset kirjataan yleensä yhteisön toimintaa ohjauviksi normeiksi virallisina päätöksinä. Kangasoja (2001) mielestä "kunnan koulutuspolitiikan ja sen toteuttamisen arviointi on mahdotonta, ellei ole koulutuspoliittisia tavoitteita ja niistä johdettuja erilaisia tarkennettuja tavoitteita" (Kangasoja 2001, 65).

Periaatteessa informaatio-ohjaus on merkinnyt isoa ajatustapamuutosta ja pyrkimystä uudenlaiseen ohjausjärjestelmään, jossa kontrolli ei perustu suoraan säädösten noudattamisen valvontaan, vaan toiminnan tuloksiin, jotka syntyvät koulutuksen järjestäjien hallinnoimissa koulutusorganisaatioiden prosesseissa. Valtakunnan tasolla valtion kouluviranomaisen ja koulutuksen järjestäjän keskinäinen toimivalta- ja ohjaussuhde oli pitkälle kahdeksankymmentäluvulle saakka tiukasti normiohjattu ja tarkoin säädetty. Se toteutui kirjallisina normeina ja tarkastuksina. Käytännön koulumaailmassa se koettiin niin, että

kuntien oma hallinto oli postikonttori, joka merkitsi ohjauskirjeet tiedoksi ja välitti ne kouluille noudatettavaksi. Rehtorit lukivat kirjeiden sisällön opettajille opettajien kokouksissa. Kirjeet vietiin diaariin ja arkistoitiin, eikä niihin juurikaan palattu.

Asteittainen ajattelutavan ja toimivallan uudelleenjärjestely näkyi mm. tasokurssijärjestelmän purkuna ja vapaakuntakokeiluna (Laki 718/1988) ennen varsinaista säädösten vapauttamista (deregulaatiota), joka sitten huipentui lopulta mm. koulutuslainsäädännön kokonaisuudistukseen. Alettiin puhua informaatio-ohjatusta koulutusjärjestelmästä, jonka kontrolli perustui lakisääteiseen arviointijärjestelmään. Kun ei enää ollut normeihin perustuvaa kontrollijärjestelmää, kehittyi tai ainakin ajateltiin koulutusjärjestelmän kehittyneen informaatio-ohjauksen suuntaan siten kuin Lehtisalo ja Raivola (1999) määrittelevät sen. Heidän mukaansa informaatio-ohjaus perustuu neuvotteluun. Resurssit myöntävä yksikkö ja tulosityksikkö sopivat tulosneuvotteluissa laadulliset ja määrälliset tavoitteet ja niiden saavuttamiseen tarpeelliset resurssit budjettikaudelle. Organisaatiolle jätetään vapaus suunnitella prosessinsa haluamallaan tavalla, ja ainoastaan suoritteet ratkaisevat. (Lehtisalo & Raivola 1999, 96.)

Vaikka ohjaustavan nimi muuttui, ei se merkinnyt yhteiskunnan kontrollista luopumista. Toiminnallisen vapauden rinnalla on muita järjestelmiä, joilla valtio kontrolloi rahoittamaansa toimintaa. Sellainen on mm. lääninhallitusten toimeenpanema peruspalveluiden arviointi, joka koskee myös perusopetusta. Arviointiin liittyviä kontrolliajatuksia ei viranomaistaholla juurikaan ole haluttu lausua ääneen. Kuitenkin Jukka Sarjala (2002) epäili koulutuksen järjestäjien halua toimia lainmukaisesti, kun hän totesi, että kaikki koulutuksen järjestäjät eivät ole ottaneet todesta lakiin sisältyvää velvoitetta arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Hänen mukaansa myös arviointeihin osallistumisprosentteissa olisi ollut toivomisen varaa. Hän näki arviointivelvoitteen laiminlyönnin omavaltaisuutena ja kohtuuttomana muita kohtaan, sillä laiminlyönnit pienentävät arviointien otosta ja vähentävät niiden luotettavuutta. Hän pahoittelee, että Suomessa ei ole selkeästi sanktioitu sitä, jos kunta rikkoo lakeja. (Sarjala 2002, 10–11.)

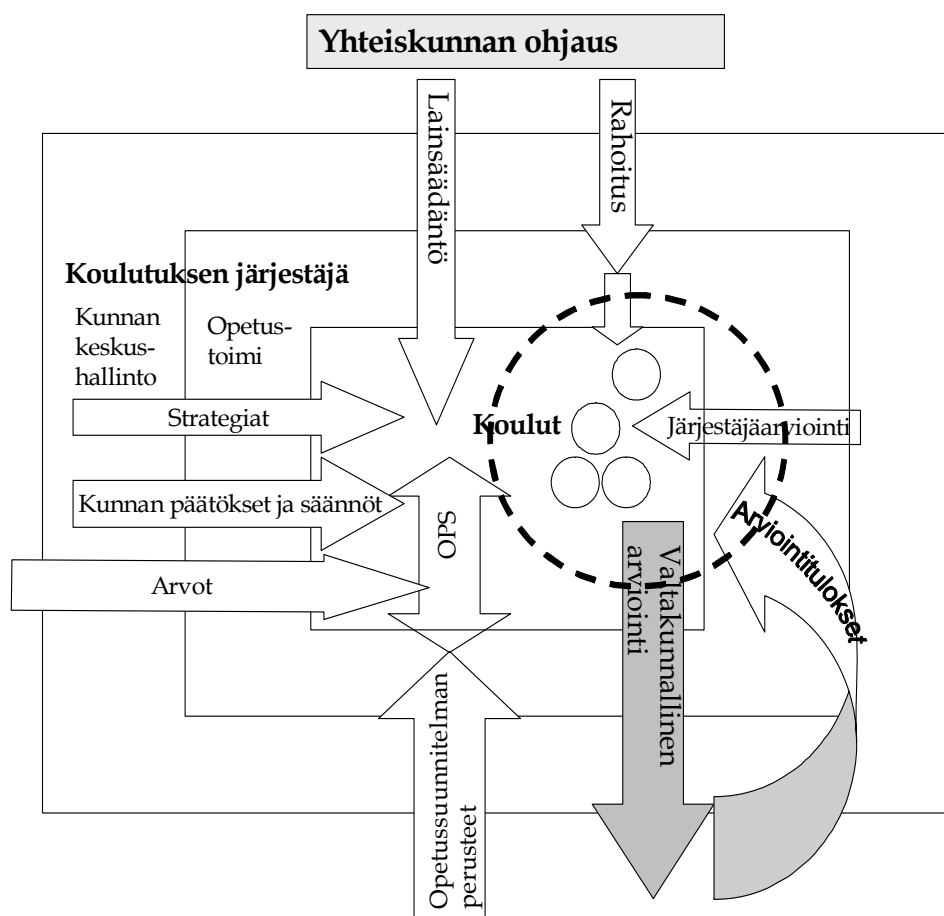
Julkilausutusta informaatio-ohjausajattelusta huolimatta koulutusjärjestelmässämme on siis edelleen *normiohjausta*. Lait ja asetukset sekä muut *viranomaismääräykset* kuten *opetussuunnitelman* perusteet ja siihen liittyvä *tuntijako* yhdessä taloudellisen *resurssiohjauksen* kanssa luovat raamit ja ohjaavat opetuksen toimeenpanoa. Varsinkin tiukentuva kuntatalous on kaventanut koulujen toimintamahdollisuuksia viime vuosina. Siinä mielessä kuin Lehtisalo & Raivola (1999) esittävät, kunnan järjestämässä perus- ja lukiokoulutuksessa ei ole sopimismenettelyä koulutuksen järjestäjän ja yksiköiden välillä. Siitä johtuu, että yksiköiden toiminnan ja tulosten arviointi, palaute ja siihen liittyvät mahdolliset seuraukset ovat sattumanvaraisia. Informaatio-ohjatussa järjestelmässä on normiohjaukseen viittaavaa *informaation yksisuuntaisuus*. Olen kuvannut kuviossa 1, miten informaatiovirta kulkee organisaation uloimmilta kehiltä: valtakunnan ja kunnan tasolta, kohti opetuksen ydintä eli koulua. Toiseen suuntaan informaation kulku ei ole yhtä vuolas, sillä organisaation toimijoiden välinen

suhde on enemmän valtasuhde kuin ohjaukselliseen näkemykseen perustuva. Hierarkkisessa järjestelmässä valtaa käyttää aina ylemmällä organisaatiotasolla oleva alemmalla tasolla oleviin nähden. Koulutuksen arviointijärjestelmän voi osin nähdä nykyisen vallitsevan koulutuksellisen ajattelun ja vallanjaon painopisteen ilmiänsä (Laukkanen 1997, 361).

Kun koulutuksen järjestäjille annettiin määräys laatia arviointistrategia vuoden 2002 loppuun mennessä, kyseessä oli selvä esivallan käsky, ei niinkään informaatiolla ohjaaminen. Mm. vallankäyttöön viittaavat piirteet tekevät vuorovaikutuksesta ongelmallisen. Eri toiminnan tasojen ja niitä edustavien toimijoiden välille syntyy *vuorovaikutukseton tila*, joka ilmenee kaksisuuntaisen informaation puutteena eri kohdissa organisaatiota. Näin ollen arviointijärjestelmänkään olemassa olo ei automaattisesti takaa osapuolten välille vuorovaikutuksellisuutta, joka auttaisi organisaatiotasojen toimijoita kohtaamaan. Informaatio-ohjauksen ajattelutapaan sisältyvä vuorovaikutteisuus on olennainen periaate. Yksisuuntaisuus ei periaatteessa kuulu neuvottelevaan järjestelmään.

Termi informaatio-ohjaus onkin nähtävä ensisijaisesti sen koulutuksen ohjaustavan muutoksen nimenä. Koulutuksen järjestäjille annettiin vapausasteita ylläpitämänsä koulutuksen järjestämiseen. Tarkan ennakkoon tapahtuvan budjetti- ja normiohjauksen sijasta oli tarkoitus seurata, miten hyvin sovitut tavoitteet annetuilla voimavaroilla saavutetaan. (Lehtisalo & Raivola 1999, 96.) Julkisen sektorin järjestämän koulutuksen tulosvastuu on aidoimmillaan mm. yliopistojen ja korkeakoulujen sekä ammattikorkeakoulujen opetusministeriön kanssa käymissä tulosneuvotteluissa, joissa asetetaan kutakin koulutusyksikköä koskevat laadulliset ja määrälliset tavoitteet ja niiden saavuttamiseen tarvittavat resurssit. Kunnat saavat järjestämäänsä perusopetusta ja lukiota varten laskennallisen valtionosuuden osana yleistä valtionosuutta. Kuntayhtymien ylläpitämät ammatilliset oppilaitokset ja erilaisten omistajayhteisöjen ylläpitämät ammattikorkeakoulut saavat opiskelijamäärään perustuvan valtionosuuden lyhentämättömänä käyttöönsä. Kuviossa 1 on kuvattu auki koulutuksen toimijoiden vuorovaikutuskenttää. Tässä tutkimuksessa käytetään koulutusorganisaation toiminnan tasojen kuvaamisessa sisäkkäin olevia hallinnon tasoja. Esitystapa toistuu miltei kaikissa tämän tutkimusraportin kuvioissa. Kuvaustapa tuo perinteisiä hierarkkisia organisaatiokaavioita paremmin esille nimenomaan organisaatioiden paikan yhteiskunnassa. Inessiivi sijamuotona on tässä lähtökohtana. Olemme jonkin sisässä, vaikka joissakin tilanteessa voi yksilötasolla tuntua, että on ulkona kaikesta. Yhtä tärkeä kuvioihin liittyvä näkökulma on myös niiden selkeä ja hyvä luettavuus. Kuvioista 1 nähdään, että koko yhteiskunnan vaikutus ulottuu opetustapahtuman ytimeen eli koulun tasolle joko suoraan valtakunnan tasolta tai sitten välillisesti kunnan päätöksenteko-organisaation kautta. Lainsäädäntö ja opetuksen toimeenpanoa koskevat kansalliset määräykset, kuten opetussuunnitelman perusteet, ulottuvat suoraan yksittäiseen kouluun ja sen yksittäiseen opetustapahtumaan asti. Opetusta koskevien normien ohella valtiovallan rahoituspäätökset vaikuttavat kouluun välillisesti, sillä koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus käyttää harkintaa, miten se käyttää koulutusta varten saamansa valtionosuuden.

Yhteiskunnan rooli koulutusorganisaation ohjaajana määrittyy ontologisesti lainsäädäntöön ja muihin sitoviin määräyksiin kirjattuina teksteinä, joiden epistemologia rakentuu kuntaorganisaation prosessissa, joista osassa on poliittinen näkökulma. Esimerkiksi vallan ja vastuun suhde on vaihdellut muutaman viime vuosikymmen aikana suorasta kontrollista toisella tavalla ilmaistuun kontrollointiin, jota informaatio-ohjausajattelu edustaa. Normien purku ja ohjauksen muuttuminen informaatio-ohjauksen suuntaan ovat tuoneet koulutuksen järjestäjäorganisaatiolle mahdollisuuksia ohjata järjestämäänsä koulutusta omin päätöksin.



KUVIO 1 Koulutusjärjestelmän informaatiovirrat ja niiden suunnat

Kuviossa 1 kuvattu valtakunnallinen koulutusjärjestelmä on sellainen yhteiskunnasta kouluun ulottuva kokonaisuus, jossa periaatteessa voisi ilmetä kaksisuuntaisuutta informaatiovirtaa. Emme kuitenkaan tiedä täsmälleen, millaisia vaikutuksia valtakunnallisten arviointien tuloksilla on itse koulutustapahtumaan ja koulujen toimintaan, sillä palautevaiheessa koulun ja opetushallinnon välissä on vielä koulutuksen järjestäjän oma harkinta. Kuviossa 1 tämä mahdollinen arviointitiedon vuorovaikutuskenttä on ympyröity. Miten tulokset analysoidaan? Miten tuloksia hyödynnetään koulujen opetuksessa? Mitä vaikutuksia

arviointituloksilla on kunnan koulutusta koskevaan päätöksentekoon? Aikaisemmin totesin Linnakylään ja Välijärveen (2005) viitaten, että koulut ovat olleet yhä kiinnostuneempia arviointien palautetiedosta. Tämä johtaa periaatteenliseen kysymykseen siitä, mikä onkaan koulutuksen järjestäjän rooli, jos yksittäiset koulut ovat kiinnostuneita asioimaan suoraan valtakunnallisia arviointeja järjestävien tahojen kanssa. Todellista tietoa kuntien ja koulujen sisäisistä arviointitiedon hyödyntämisprosesseista ei ole kattavasti käytettävissä. Ei myöskään ole luotettavalla tavalla arvioitavissa, missä määrin valtakunnalliset arvioinnit riittäisivät koulujen tarpeisiin ja opetuksen kehittämiseen.

Oletettavasti valtakunnallisten arviointien tuloksia käytetään ylätasolla lainsäädännön kehittämisen ja opetussuunnitelman perusteiden tarkistamiseen. Millainen on yhteiskunnan toimeenpaneman koulutuksen koko arviointitoiminnalle asettama tiedon intressi, kun kouluviranomaiset (esim. Niemi 2005; Löfström, Metsämuuronen, Niemi, Salmio & Stenvall 2005; Rajanen 2000) ovat arvioinnin tilaa koskevissa kirjoituksissa tavan takaa olleet huolestuneita siitä, että arviointi ei ole vakiinnuttanut asemaansa opetuksen kehittämisen välineenä opetuksen kentällä? Edelleen Niemi (2005) toteaa valtakunnallisesta arvioinnista, että se on etupäässä keskittynyt oppimistulosten arviointeihin tietyissä oppiaineissa perusopetuksen päättövaiheessa. Pohdintansa johtopäätöksensä hän nostaa esille kysymyksen: pitäisikö ryhtyä myös muihin toimenpiteisiin opetustoimen tasa-arvoisen saavutettavuuden ja opetuksen laadun turvaamiseksi etenkin perusopetusta ajatellen. (Niemi, 2005, 245.) Hän ei pohdi kuitenkaan, mitkä seikat osoittavat, että koulutuksen laatu ja tasa-arvo eivät olisi toteutuneet. Jos vastaus on, että ne eivät toteudu, mitä asialle sitten olisi tehtävä? Vastausta kysymykseen ei saa niistä raporteista, joissa kerrotaan arviointien toteutumisesta erilaisissa koulutusyhteisöissä (Niemi 2006). Niinpä raportissa kerrottujen arviointien vaikuttavuuden ja tulosten hyödynnettävyyden toteaminen on pelkästään kirjoittajien näkemysten varassa.

3.3.2 Kuntaorganisaation haasteet koulutusjärjestelmälle

Tämän tutkimuksen kannalta kuntaorganisaation muutosvaihe ei ole pääroolissa, mutta se kuvaa hyvin sitä tilannetta, jossa kuntaorganisaatio on toiminut ja toimii muutoksen aikana ja senkin jälkeen. Vaihtelevat tavoitteet ja väliin tulevat muuttujat nostavat esiin haasteita luotettavan arviointitiedon hankkimiselle. Erityisesti muuttuva kuntakenttä tulee olemaan haaste koulutuksen paikalliselle arvioinnille, kun tuttu ja jotenkin ennalta arvattava toimintakulttuuri muuttuu kuntien yhdistymisen seurauksena. Jos joitakin arviointikäytänteitä on ollut olemassa, niitä on joka tapauksessa sovitettava uuteen tilanteeseen, uusien toimijoiden kanssa.

Kunnan tehtävänä on järjestää ihmisten tarvitsemia opetus- ja muita palveluja. Osa kunnan hoidettavaksi määräytyistä tehtävistä on lakisääteisiä ja osa vapaaehtoisia. Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä koulutus ovat merkittäviä palvelualueita niin työllistäjinä kuin taloudellisilta vaikutuksiltaan. Perinteisen mallin mukaan kunnat ovat tuottaneet palvelut itse ns. "omana työnä". Valtio on pienentänyt kuntien valtionosuuksia samaan aikaan, kun kunnille on lisätty

lakisääteisiä velvoitteita. Niinpä vähitellen on tosissaan tehty aloitteita kuntajajatuksen uudistamiseksi, jotta myös harvaan asuttujen seutujen palvelurakenne voidaan turvata. Suurempien kuntakokonaisuuksien aikaan saamista pidetään välttämättömänä. Samaan aikaan on kuultu ehdotuksia valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta niin, että kunnat saisivat verotulot suoraan itselleen palveluiden järjestämistä varten. Vaikka nykyisestä valtionosuusjärjestelmästä luovuttaisiin, uskotaan että tulonmuodostukseltaan erilaisten valtakunnan osien palvelurakenteen turvaamiseksi olisi edelleen oltava jonkinlainen verotulojen tasejärjestelmä.

Oletettavasti pitkään melko stabiilina säilynyt kuntajako kokee suuria muutoksia lähivuosina (L 196/9.2.2007). Kuntien taloudellisten toimintaedellytysten heikentyminen muuttaa käytännössä palvelurakenteen. Palveluiden järjestämiseen tarvittavat organisaatiot tulevat isommiksi ja kilpailu palveluiden tuottamisesta tulee osaksi toimintakulttuuria. Se tuo mukanaan institutionaalisen kuntaorganisaation toimintaan mm. palveluiden kilpailuttamisen yhteydessä muita toimijoita, joiden toimintakulttuuri on erilainen kuin mihin perinteisesti kuntaorganisaatiossa on totuttu (Rhodes 1997, 50). Poliittisen elämän valanjako ja vallankäyttö organisaatiossa järjestyvät uudelleen. Nykyisiä kuntia suuremmissa kuntayksiköissä entistä harvempi voi nousta päätöksenteon huipulle poliittiseksi päättäjäksi. Toimintojen kilpailuttamisen myötä liiketaloudellisesti johdettuja yksiköitä ja jossakin mielessä niiden toimintatapa lähestyyne yritysmäistä toimintatapaa. Johtaminen on tällaisia muutoksia toimeenpantaessa avainasemassa. Toimintaympäristöstä tulee entistä epävarmempi ja monimutkaisempi. Ihmisten on entistä vaikeampi hahmottaa ympäristöään ja käsitellä siihen liittyvää tietoa. Garreth Jones (2004) on kuvannut tätä mm. seuraavasti: mitä korkeampi on ympäristön epävarmuus, sitä vaikeampi on hallita organisaation vuorovaikutusta (Jones, 2004, 83). Varsinkin kuntien laitamilla asuvien ihmisten on vaikea hyväksyä tällaista kehitystä, sillä varmaan kulttuuriset ja fyysiset erot suurkuntien sisällä tulevat kasvamaan. Muuttoliike urbaaneihin kuntakeskuksiin voimistuu. Kuntien toimintakulttuurimuutosta vahvistaa osaltaan kyläkoulujen lakkauttaminen, sillä kylät menettävät kouluverkon tiivistämisen vuoksi toimintakeskuksensa.

Kuntaorganisaation asema julkisten palveluiden tuottajana on muuttunut yhdeksänkymmentäluvun vapaakuntakokeilusta lähtien. Säädösten purku ja normiohjaus sekä tuloksiin perustuva informaatio-ohjaus toi mukanaan tulosvastuukäsitteen ja tuloksellisuusajattelun kuntien kaikille toimintasektoreille. Ainakin teoriassa valtionosuusuudistus antoi kunnille vapauden tuottaa palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla. Yhdeksänkymmentäluvun alusta alkaneet valtionosuuksien leikkaukset ovat käytännössä rajoittaneet kuntien todellista vapautta toimintojensa ja palveluiden järjestämiseen. Viimeiset viisitoista vuotta ovat olleet kunnissa taloudellisten realiteettien sovittamista tarpeisiin ja yhä kalliimmiksi käyviin palveluihin. Taloudesta on tullut voimakkaasti ohjaava normi, kun muodolliset säädökset eivät ole olleet esteenä kunnan päättäjien mielestä tarkoituksen mukaisen toiminnan järjestämiseen. Kuntien saama vapaus hoitaa asioitansa niin innovatiivisesti kuin vain pystyvät on muuttunut

kunnan taloudellisten reunaehtojen tiukentuessa taskujaan käänteleväksi, monessa tapauksessa velkaantuneeksi päivästä toiseen selviytyjäksi.

Kunnat ovat ponnistelleet taloudellisessa ahdingossa toimintojensa turvaamiseksi. Visioita on sorvattu ja strategioita pohdittu, mutta väen väheneminen on noussut keskeiseksi kuntien olemassa oloa uhkaavaksi tekijäksi. Vain harva väestöpohjansa menettänyt kunta kykenee kääntämään väestönsä kasvun nousuun. Helena Vahala (1989) on kuvannut strategisen suunnittelun ja toimeenpanon välistä inkrementalismia kuntien tilanteessa. Ajallisesti monet lähitulevaisuuden ongelmat on ratkaistava näillä näkymin vajavaisin tiedoin ja poliittisesti epävakaaassa tilanteessa. Kunnallisilta päätöksentekijöiltä vaaditaan tässä tilanteessa halua ja kykyä toimia suunnitelmallisesti ja pitkällä tähtäyksellä. Tilanne on mitä otollisin yhteisölliselle oppimiselle ja strategioiden hiomiselle, jotta kuntasektorin toimintakyky kyetään turvaamaan. Kun monet päätöksentekoon vaikuttavat tekijät muuttuvat matkan varrella, on se suuri haaste päätöksenteolle. Mutta muutokseen on totuttava, vaikka lopulliset päätökset saattavat olla jotakin muuta, mihin alun perin pyrittiin. (Vahala 1989, 5–6.)

Koulutuksen järjestäjän tasolla yhtenäinen ja tunnistettava koulutuksen arviointijärjestelmä on kehittynyt edelleen hitaasti (Raudasoja 2005). Kootun yhtenäisen tiedon hankinta päätöksenteon pohjaksi on kunnissa edelleen käynnistymässä ja esimerkiksi tutkimukseni kohteena olevassa kunnassa arvioinnin toimeenpanoa on suunniteltu jo vuodesta 2001 lähtien. Koulutuksen arviointistrategia on laadittu vuonna 2002. Kevään 2004 aikana käynnistettiin koulupalvelujen arvioinnin suunnittelu. Koteihin suunnattu kysely tehtiin syksyllä 2004. Koulupalvelujen arviointi on tärkeä näkökulma, mutta millaista muuta arviointia kunnan järjestämän koulutuksen tuloksellisuuden osoittaminen vaatisi. Saa-daanko sillä kootuksi ydinprosesseista relevanttia tietoa ja kyetäänkö sitä käyttämään hyväksi opetuksen kehittämisessä ja kunnallisessa päätöksenteossa ovat olennaisia pohdinnan aiheita. Relevantit indikaattorit järjestäjätason toimintoprosesseista ja niiden johtamisesta ovat kehittämisen kannalta yhtä olennaisia kuin kenties palvelua arvioivat asiakaspalautteet. Miten ja millaisena arviointi tulisi toteuttaa, jotta siitä kehittyisi väline koulun ja koulutuksen järjestäjän kanssa käytäviin keskusteluihin? Ilman toimivaa palautejärjestelmää kerätyn arviointitiedon hyödyntäminen jää sattumanvaraiseksi. Fullan´in ajatusta mukaillen opetukseen liittyvä muutos osittain epäonnistuu sen vuoksi, että sen kehittäminen on usein ajateltua monimutkaisempaa (Fullan 2001, 96). Jonkin kyselyn tuloksena käynnistytävä kehittämisshanke ei ehkä toteudu pelkän palautetiedon perusteella erilaisissa koulujen toimintakulttuureissa (Hargreaves 1994).

Haasteita arvioinnille asettaa myös se, minkä tasoista arviointitietoa haetaan. Kun opetus tapahtuu kymmenissä kouluyksiköissä, hallinnon yksipuolinen näkemys ja voimat eivät yksin riitä käyttökelpoisen arviointijärjestelmän rakentamiseen ilman opetuksen ammattilaisten mukana oloa. Mahdollisten arviointitulosten virheellinen tulkinta saattaa johtaa pahimmillaan viihteelliseen pintatietoon, jos ei löydetä ilmiöiden takana olevia todellisia tekijöitä. Esimerkiksi koulujen rankkaaminen pelkästään ylioppilaskirjoitusten perusteella pa-

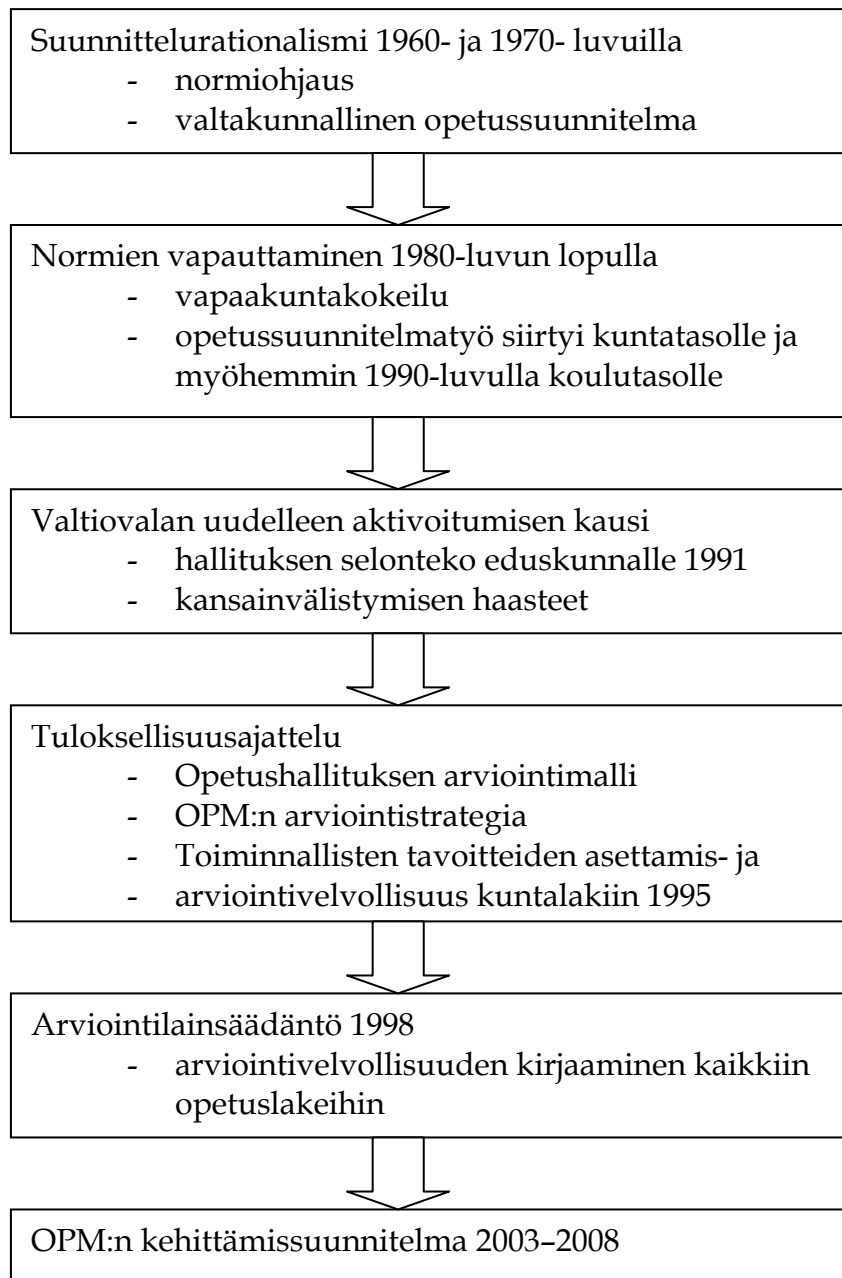
remmuusjärjestykseen ilman analyysiä kaikista asiaan vaikuttavista tekijöistä on vain haitaksi koko arviointitoiminnalle. Ei sekään paljon vie asioita eteenpäin, jos toimintaa kuvataan pelkästään taloudellisin indikaattorein. Usein ne kuvaavat enemmän kunnan taloudellisesta tilaa kuin koulutuksellisten tavoitteiden saavuttamista.

4 NÄKÖKULMIA SUOMALASEEN ARVIOINTIPARADIGMAAN

Arviointiparadigma -termin merkitys hallinnollisessa toimintaympäristössä on ongelmallinen. Kyrön (2003) mukaan tutkimusprosessissa paradigma -käsitteen avulla havainnollistetaan tutkimuksen tieteenfilosofisten sitoumusten ja metodologisten ratkaisujen välistä yhteyttä. Tiedeyhteisö näkee sen lähtökohtaole- tusten ja arvojen kehikkona, jonka sisällä tutkijayhteisö toimii (Haaparanta & Niiniluoto 1998, 22). Suomalaisen opetushallinnon arviointiparadigma ei nojaa eikä sille haeta perusteluja tieteen traditiosta, vaan se pohjautuu mitä suurim- massa määrin hallinnoinnista lähtevään ajatteluun ja on sidoksissa toimin- taympäristön muutoksiin. Tässä tutkimuksessa paradigma -termillä ei ole sitä merkitystä, jolla kuvataan tieteen vallankumouksessa anomalioiden kautta syn- tyviä normaalitieteen kehitysvaiheita (Kuhn 1970), vaan sillä ymmärretään pa- radigmamuutoksen nykyään yleistynyttä merkitystä. Nurmi (2004) kuvaa sitä seuraavasti: ”Käsite on kaiken kaikkiaan ollut varsin osuva, koska se on omak- suttu myös yleisemmässä merkityksessä niin, että nykyisin keskustellaan lähes minkä tahansa sosiaalisten käytänteiden paradigmoista.” Sulkunen (2005) pitää arviointia ja arviointitutkimusta ainakin retoriikan tasolla esiin nousseena il- miönä, jonka epäteoreettisuus ei yllä tieteellisestä kumouksesta syntyneeksi paradigmaksi. Teoreettisuutta koskevasta rajoituksesta huolimatta käytän pa- radigma -termiä kuvaamaan suomalaisen koulutuksen arviointijärjestelmän kehitystä. Sisältäähän se kuitenkin ajattelutavan ja järjestelyn, jolla lainsäädän- nön määrittelemä tehtävä on ajateltu panna toimeen. (Sulkunen 2005, 39.)

Seuraava katsaus liittää arviointiparadigman kehittymisen keskushallin- non tarpeista lähtevään ohjaukseen. Laukkasen (1998) mukaan suomalaisen arviointiparadigman synty 1990-luvulle tultaessa näyttäisi nousseen esille *en- sinnäkin* eräänlaisena muotiasiana anglosaksisten maiden esimerkin mukaisesti. Toteaapa hän, että mitä suuret edellä sitä pienet perässä. *Toiseksi* evaluaatio nähtiin välineenä hallita koulutusjärjestelmää, kontrolloida sitä. (Ks. myös Laukkanen 2005, 240; Pohjola 1997, 423.) Laukkanen ei näe sen liittyvän mihin- kään koulutuspolitiikan muutosvaiheeseen. *Kolmanneksi* evaluaation avulla keskushallinto ”uuslegitimoi” toimenpiteensä tilanteessa, jossa hallitusten toi-

menpiteet kärsivät perustelukriiseistä. Evaluaatiota on alettu käyttää toiminnan laatuun puretuvana perusteluna, ja oikeutuksena vaatia toiminnan kehittämistä. Tällaiset perustelut koskivat useampia talouden kriiseissä olleita OECD-maita. Talous ei ollut ainoa syy perustella kehittämisvaateita, vaan taustalla oli Laukkasen mukaan myös kontrollointimahdollisuuksien vähentyminen, kun säädöksiä purettiin. Evaluointi toimi uudelleensäätelyn (reregulaatio) keinona. *Neljänneksi* evaluaatio nähtiin osana suunnittelurationalismia. Toiminnan kehitystä pyrittiin hallitsemaan tutkimuksellisilla lähestymistavoilla. *Viidenneksi* Laukkanen kiteytti evaluaation roolin julkishallinnossa tilivelvollisuuteen. Julkisten varojen käyttökontrolli oli hallitusten politiikassa tietoisesti synnytettyä ja säädeltyä ja se liittyi perustelukriisien ratkaisemiseen. (Laukkanen 1998, 44–45; ks. myös Mawhood 1997, 134.) Aiheesta on kirjoitettu tutkijapiireissä varsin vähän, eikä arvioinnilla ole ollut teoreettisesti selkeää pohjaa. Se oli pikemminkin adoptoitu yhteiskunnan palvelukseen poliittisen toiminnan uskottavuuden tueksi USA:ssa 1960-luvulla ja Pohjoismaissa 1980- ja 1990-luvuilla (Albæk 1997, 371–372). Siten ilmiö näytti saavan hallinnollisen ja poliittisen tarkoituksenmukaisuuden leiman, kun se kirjattiin vuoden 1999 alussa voimaan astuneisiin opetuslakeihin velvollisuutena. Noin kymmenen vuoden jaksoon kahdeksankymmentäluvun lopulta yhdeksänkymmentäluvun lopulle mahtui isoja koulutusjärjestelmään ja yhteiskunnalliseen ohjausjärjestelmään kohdistuvia muutoksia, jotka osaltaan vaikuttivat suomalaisen arviointiparadigman kehittymiseen. Olen kuvannut kehitysvaiheet pääpiirteissään kuviossa 2.



KUVIO 2 Suomalaisen arviointiparadigman kehitysvaiheita 1900-luvun jälkipuoliskolla

Yhdeksänkymmentäluvulle tultaessa hallintoajattelu alkoi muuttua. Palvelu tuli asettaa hallinnon edelle ja päätösvaltaa tuli siirtää lähemmäs asiakkaita. Nämä olivat myös ensimmäisiä merkkejä uusliberalistisen ajattelun voimistumisesta. Hallinnon keventämisen ajatuksiin liittyivät erityisesti elinkeinoelämän käsitykset markkinahenkisyyden siunauksellisuudesta Yhdysvaltojen ja Britannian koulutuspolitiikassa. Näissä maissa teollisuus kritisoi voimakkaasti yleistä koulua 1980-luvun alussa. Puhetapa muuttui meilläkin siten, että koulukasvatuksesta tuli palvelua, oppilaista ja heidän vanhemmistaan asiakkaita ja valtionavuuista kilpailun kannustimia. (Ahonen 2001, 155–157.)

Kansainvälisillä virtauksilla oli vaikutuksensa myös meillä tapahtuneeseen kehitykseen, vaikka Vilho Hirvi (1995) näki suomalaisen koulutuksen ohjauksajattelun kehittymisen pohjautuvan kansallisen ajattelun muuttumiseen normiohjauksen kauden jälkeen 1990-luvulla. Tuolloin irtaannuttiin 1960- ja 1970-lukujen suunnittelukaudesta. Varsinkin 1980-luvulla kehittäminen siirtyi virkamieskoneistolle. Kahdeksankymmentäluvun kansainvälinen kehitys vaikutti kaikkialla Länsi-Euroopassa, ja talouteen liittyvät tekijät olivat ajattelun taustalla kaikissa OECD-maissa. Oppia otettiin meillä niin kuin muissakin Pohjoismaissa anglosaksissa maissa vallinneesta tuloksellisuusajattelusta (Laukkanen 1998; Lundgren 1990; House 1990; Ahonen 2001, 167).

Paineet suomalaiseen koulutuspoliittiseen keskusteluun tulivat siten sekä ulkoa että sisältä. Osoituksena sisäisistä lähtökohdista oli lähetekeksustelu vuonna 1991. Hallituksen Eduskunnalle esittämästä selonteosta käytiin voimakas periaatteellinen väantö. Keskustelua käytiin mm. koulutuksen tasa-arvosta ja vasemmiston hellimän nuorisokoulun uhasta (Lampinen ym. 2003). Ahosen (2001) mukaan keskusta ja oikeisto kokivat, että lukion ja ammatillisen koulutuksen lähentämien tuhoasi lukion koulutuksellisen tasa-arvon nimissä. Selonteosta käydyssä keskustelussa vain joidenkin teemojen osalta mielipiteet jakaantuivat poliittisiin rintamalinjoihin. Yhteinen näkemys puolueiden kesken löytyi. Eduskunta ei vienyt kovinta markkinahenkisyyttä opetuslainsäädäntöuudistukseen eikä opetussuunnitelman uudistukseen vuosikymmenen lopulla. (Ahonen 2001, 175.) Käyty keskustelu osoittaa, että toimintaympäristössä havaittavat poliittiset ja muut virtaukset vaikuttavat kehittämislinjauksiin. Jos valtiolta kirjaa tavoitteensa politiikkaohjelmiin ja käyttää niiden julkittuomiseen tietynlaista terminologiaa, on sillä taipumusta vähitellen toteutua. Käsitteitämme tieteestä, kouluista ja organisaatioista hallitsee se kieli, jota käytämme keskustellessamme niistä. Tämä tarkoittaa, että paradigmoilla ja metaforilla rakennetaan maailmankatsomuksia, jotka rakentavat sosiaalista maailmaa. (Guba & Lincoln 1989.) Guban ja Lincolnin mielestä paradigmat ovat normatiivisia ja kertovat kannattajalleen, mitä tulee tehdä tarvitsematta pohtia pitkäkestoisia olemassa oloon tai tietoon liittyviä merkityksiä, jotka luovat puitteet, näkökulmat ja tavat jäsentää todellisuuttamme. (Guba & Lincoln 2001, 53–54.)

Suomalainen koulutuksen arviointiparadigman luojina opetusministeriö ja Opetushallitus ovat olleet keskeisesti vaikuttamassa sen syntyyn. Sen vuoksi on ymmärrettävää, että painopiste arviointiparadigmaa koskevassa ajattelussa on hallinnollinen. Reijo Laukkanen (1998) on pohtinut väitöskirjassaan opetustoimen keskushallinnon arviointiajattelua 1970-luvulta 1990-luvulle. Hän on luokitellut 70-lukua keskusjohtoisuuden kaudeksi, 1980-luvun loppua keskushallinnon etäältä ohjauksen kaudeksi ja 1990-lukua keskushallinnon uudelleen aktivoitumisen kaudeksi. Laukkanen näki, että kullakin näistä kausista tehtiin arviointia ja sitä käytettiin tuen saamiseksi poliitikalle, ratkaisemaan linjavalintaa, muodostamaan yleistä käsitystä tai kontrolloimaan toimintaa. Johtopäätöksenään Laukkanen toteaa, että arviointiajattelun muodostumisen näkökulmasta 1970- ja 1980-lukujen arviointipolitiikat olivat lähinnä symbolisia. (Laukkanen 1998, 5, 140–141.)

Edelleen Laukkasta siteeraten voidaan todeta, että keskushallinnon uudelleen aktivoitumisen kausi alkoi vuonna 1991, kun hallitus oli esittänyt selonteon Eduskunnalle kansallisesta koulutuspolitiikasta. Keskushallinnon aktivoitumiseen johtanut koulutuspolitiikka siirsi päätösvaltaa kuntiin ja antoi kouluille mahdollisuuksia profiloitua omilla suunnitelmillaan. Näin normiohjauksesta siirryttiin tulostavoitteilla ohjaamiseen, tiedottamiseen ja arviointiin. Ensisijaisesti arviointitoiminnalla haluttiin varmistaa päätäntävällän hajauttamiseen liittyvä perustelukriisi.

Kansainvälisistä esikuvista suomalaisen arviointiparadigman syntyyn kirjoitetaan varsin vähän. Siitä millaiset kansainväliset lähtökohdat tai yhteydet suomalaisella hallinnon arviointiajattelulla olivat, Laukkanen viittaa managerialistiseen johtamisfilosofiaan vain ohimennen (emt. 142–143). Samaan aikaan Markku Temmes (1994) näkee kansainvälisten virtausten ja siten myös managerialistisen johtamistavan liittyvän hyvinvointivaltion kriisiin ja siitä selviämiseen muissa Pohjoismaissa (Hansson 1997, 180). Hallitusten oli pakko hänen mukaansa kehittää uusia ratkaisuja hyvinvointivaltion tarjoamien palveluiden määrään ja niistä aiheutuviin kustannuksiin (Temmes 1994, 289–290). Kansainväliset esikuvat vaikuttivat suomalaisen johtamisfilosofiaan, jonka ilmentymänä voidaan pitää informaatio-ohjauksen nousua hallintoajattelun lähtökohdaksi. Tällaiseen tulkintaan viittaa Ilpo Ojalan (2003) käsitys, ettei suomalaisessa koulutuksen ohjauksjärjestelmässä esiinny rakenteellisten managerialististen reformien vaikutuksia. Sen sijaan hänen mukaansa vahva desentralisaatio ja johtamista koskevan sääntelyn purkaminen sekä kuntien aseman korostuminen, tuottavat kyllä edellytyksiä managerialistiselle johtamiselle. (Ojala 2003, 217.)

Ojala (2003) näkee suomalaisen koulutuksen järjestelmätasoisena managerialismin rakentuvan kunta- ja oppilaitosvetoiselle desentralisoidulle mallille, jossa johtamisedellytysten managerialistisuus vaihtelee paikallisesti. Suomalaisessa mallissa korostuu koulujen keskinäinen kilpailu asiakkaiden suosiosta koulutuspalveluiden käyttäjänä. Koulujen omaleimaisuutta korostettiin ja rehtoreista tehtiin "toimitusjohtajia" tai ainakin haluttiin kehityksen vievän siihen suuntaan. Rehtoreille delegoitiin päätösvaltaa ja rehtorin henkilökohtaista sekä kouluyksikön taloudellista vastuuta korostettiin. (Ojala 2003, 211–216; ks. myös Nikkanen & Lyytinen 1996, 135.) Käytännössä merkkejä Ojalan esittämästä koulujen keskinäisestä kilpailusta ja tuloksiin perustuvasta toiminnasta ei todellisuudessa ollut juurikaan nähtävissä. Niinpä hänen johtopäätöksensä lienee perustunut noihin yhdeksänkymmentäluvulla esiintyneisiin odotuksiin ja toiveajatteluun siitä, että koulujen välille syntyisi todellista kilpailua oppilaista. Taustalla oli ehkä ajatus, että suosittujen koulujen opetuksessa olisi jokin havaittava ominaisuus, joka vaikuttaisi asiakkaiden eli vanhempien koulun valintaan (Lillrank 1998, 22; ks myös Ahonen 2001, 163; Seppänen 2001, 2006). Kartovaara (2000) esittää OECD:n näkemykseen viitaten, että aiheeseen liittyy ideologiaa ja uskomuksia. Vaille vastausta jää kysymys, mitä koulun valinnalla tarkoitetaan ja mihin sillä pyritään (Kartovaara 2000, 32). Todellisuudessa vapaa koulun valinnan mahdollisuus on edennyt hitaasti (Rinne, Kivirauma & Simola 2002, 655). Piia Seppäsen vuosittu-

analyysi osoitti, että mahdollisuuksia muun kuin lähikoulun valintaan on käytetty siellä, missä siihen on olemassa edellytykset ja valinnaisuuden mahdollisuutena kokeva väestö (Seppänen 2006, 301–303).

Yhteys valtiovallan vallitseviin koulutuksen kehittämisajatuksiin tuli esille selvimmin opetusministeriön kansliapäällikkö Vilho Hirven (1995) kannanotoissa. Hänhän totesi koulutuslainsäädännön valmisteilla olleen (1998) uudistusesityksen kokoavan koko koulutuslainsäädännön uuden ajattelutavan jo tehtyjen uudistusten hengessä. Uudistuneessa koulutuslainsäädännössä yritettiin yhdistää ajattelutapojen ja koulutuksen toimintakulttuurin muutokset ohjausjärjestelmän muutoksiin. Uskottiin myös, että tieto perustuu opettajien, oppilaitosten, opetushallinnon, poliittisten päättäjien ja koulutuksen asiakkaiden asiantuntemukseen ja vuorovaikutukseen. Tässä innostuneessa luottamusta korostavassa ”hehkutuksessa” tuli hyvin esille kansliapäällikkö Hirven myönteinen perusasenne opettajia ja kouluväkeä kohtaan. Minulla oli tilaisuus tutustua hänen ajatuksiinsa jo kahdeksankymmentäluvun alkupuolella, kun hän oli graduohjaajani vuosina 1982–1984. Kun uudistuksen tuulet lakaisivat 1990-luvulla opetustoimen ohjausjärjestelmää, tuntuivat reilu vuosikymmen aikaisemmin kuulemani näkemykset siinä tilanteessa hyvin tutuilta.

Vaikka kansliapäällikkö Hirvi puhui innostavasti uudentalaisesta luottamuskulttuurista, osoittaa Laukkasen (1994) näkemys arvioinnin todellisesta roolista, että vähintään kahdenlaista ilmaa on ollut opetushallinnossa arviointikulttuuriin siirtymisen tarkoituksesta. Laukkanen toteaa, että arviointia on käytetty lähinnä oikeutuksen hankkimiseen koulutuspoliittisille linjauksille ja kontrolloinnille. Arviointipolitiikat olivat lähinnä symbolisia myös siitä näkökulmasta, etteivät ne näytä johtaneen kansainvälisestä arviointikehityksestä käytävissä olevan tiedon hyödyntämiseen suomalaisen arviointikäytännön luomisessa. Lähinnä anglosaksisen maailman, erityisesti Yhdysvaltojen ja Britannian käytäntöihin pohjautuen, Guba ja Lincoln (1989) ovat luokitelleet arvioinnin kehityksen eri arviointisukupolviin sen mukaisesti, millainen niiden ontologinen ja epistemologinen orientaatio on ja millainen käsitys tutkimusparadigmojen käyttökelpoisuudesta kunakin aikana on vallinnut. He näkevät kaikkien kolmen ensimmäisen arviointisukupolven käyttäneen tieteellistä paradigmaa menetelmiä ohjaavana periaatteena. Tieteellisyydellä he tarkoittavat manageriallisuutta ruokkivaa positivistista tutkimusotetta arviointien toimeenpanossa. Äärimmäisellä sitoutumisella tieteellisiin menetelmiin on ollut haitallisia seuraamuksia kuten kontekstisidonnaisuus, määrällisen mittaamisen ylivalta. He totesivatkin kolmen ensimmäisen arviointisukupolven peruslähtökohdan olleen, mitä ei voi mitata, ei voida pitää todellisena. (Guba & Lincoln 1989, 36.)

Neljännän arviointisukupolven lähtökohtana on konstruktivistinen paradigma, joka ontologisesti kieltää objektiivisen todellisuuden olemassa olon. Sen sijaan todellisuus on jokaisen oman mielen konstruoimaa todellisuutta, vaikka monet käsitykset jaetaan. Niinpä pysyviä syy – seuraus lakeja ei voi olla olemassa. Kansainvälistä arviointiin liittyvää pohdintaa oli olemassa, mutta tieteellistä otetta suomalaisessa koulutuksen arviointiajattelussa näyttää pohditun melko vähän. Tutkijoidenkaan kiinnostus ei ollut suurta, vaikka arvioinnille oli

asetettu tavoite ohjata koulutuksen kehittämistä. Sen olisi luullut tarjoavan myös tutkimuksellisia haasteita.

Hyvä tarkastelun lähtökohta on aiheesta 1990-luvulla Marita Vuorenmaa (2001) väitöskirjassaan kuvaama kotimainen tieteellinen keskustelu. Hän toteaa, ettei koulutuslainsäädännön kokonaisuudistukseen 90-luvun jälkipuoliskolla arviointikorostuksistaan huolimatta synnyttänyt arviointikeskustelua yksittäisiä tekstejä lukuun ottamatta. Arvioinnin perustaan eli arvoihin paneutuminen oli harvinaista, vaikka useimmiten arviointi ja evaluaatio määriteltiin arvosidonnaiseksi toiminnaksi. Edelleen tutkituissa, monilta kirjoittajilta peräisin olevissa arviointiteksteissä tähdennettiin arvioinnin kontekstuaalisuutta tai systeemisyttä. Silti sellaiset arviointikontekstia muuttaneet seikat, kuten esimerkiksi koulutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen korostama arviointi ja sen merkitys tai kansainvälistyminen, eivät näyttäneet lisänneen arvioinnista kirjoittamista. Sen sijaan oli reagoitu arvioinnin kontekstuaalisiin tekijöihin, kuten hallinnon desentralisaatioon, verkottumiseen, ulkoiseen tulosarviointiin sekä koulutusyksiköiden itsearviointin mahdollisuuksiin ja velvoitteisiin. Kontekstuaalisuuden käsitteistön käyttö osoittaa kuitenkin kirjoittajien olevan perillä amerikkalaisen neljännen sukupolven arviointiparadigmasta, jonka ontologia ja epistemologia perustui konstruktivistiseen paradigmaan. (Vuorenmaa 2001; Guba & Lincoln 1989, 43–44.)

Arvioinnista käydyissä keskusteluissa korostuivat tuloksellisuuteen, sen mittareihin ja arviointikriteereihin sekä menetelmiin liittyvät kysymykset. Esimerkiksi eri käsitteiden, kuten tuloksellisuuden ja laadun välisiin suhteisiin ei juurikaan paneuduttu (Vuorenmaa 2001, 37). Vuorenmaa näkee vain yhden kirjoittajan (Raivola 1998) pohtivan tuloksellisuuden ja laadun käsitteistöä. Raivolan mukaan toimintaprosessien jättäminen pois arviointimallista johtaa siihen, että laadun tarkastelu jää analyysin ulkopuolelle. Koulutus- ja kasvatusorganisaatioiden toimintaprosessien arviointia on vaikeaa tehdä kattavasti niiden moninaisuuden vuoksi. Sen arvioimiseksi ei riitä input-throughput-output ajattelu (Raivola 1999, 193, 87; ks. myös Laukkanen 1998, 45 ja Bennett & Harris 1999, 535.)

Yleensä arvioinnin teoreettisia kysymyksiä oli Vuorenmaan (2001) mukaan esillä vain vähäisesti. Keskustelujen ensisijaisena mielenkiinnon kohteena oli korkea-asteen koulutuksen (tuloksellisuuden) arviointi. Kaiken kaikkiaan keskustelua arvioinnista kävi hyvin rajallinen tutkijajoukko. Luonteeltaan se oli hallintokeskeistä ja niissä Vuorenmaan arvion mukaan lienee viitattu usein angloamerikkalaista neljättä arviointisukupolvea edustavien tutkijoiden teksteihin. (Vuorenmaa, 2001, 37; ks. myös Guba & Lincoln 1989, 50–78.)

4.1 Valtataistelua opetuksen kehittämisen ohjaamisesta

Poliittiseen järjestelmään kuuluu yhteiskunnallinen keskustelu ja varsinkin silloin, kun toimijoiden välinen valta-asetelma muuttuu. Niinpä myös koulutuk-

sen arviointilainsäädännön toimeenpano herätti keskustelua, ja valtataisteluaakin. Opetusministeriöllä oli viime vuosikymmenen puolivälissä käsitys, että Opetushallitus, asiantuntijavirasto kykenee tuottamaan opetuksen kehittämiseen tarvittavan tiedon parhaiten. Kriittisiä arvioita ilmaantui, kun arviointineuvoston sijoittumisesta Opetushallituksen alaisuuteen uutisoitiin. Helsingin Sanomat kirjoitti artikkelissaan nimettömän tutkijan suulla: "Opetushallitus saa nykytilanteessa arvioida itse itseään". Edelleen artikkelissa eräs toinen tutkija totesi: "Nythän kansallinen arviointi tuottaa kehittämistarpeita kehittäjien toiveiden eikä koulujen todellisten ongelmien pohjalta". Helsingin Sanomissa käydyssä keskustelussa kritisoitiin Opetushallituksen tutkimuksia asiantunteettomiksi ja tarkoitushakuisiksi. Toisaalta on ihmetelty, ettei laajojen kansainvälisten arviointien tuloksia hyödynnetä koulutuspolitiikassa, kuten esim. päätettäessä tuntijaosta eli lisätunneista eri oppiaineisiin (HS 27.12.01). Kyseisen HS:n artikkelin mukaan lääninsivistysneuvos Heikki K. Lyytinen (nykyisin arviointineuvoston pääsihteeri) Länsi-Suomen lääninhallituksesta painotti, että yliopistoyhteisö on luontainen kyseenalaistaja, kun taas hallinto-organisaatio helposti puolustelee itseään.

Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Pekka Alanen peräsi myös selkeitä pelisääntöjä toimeenpantaviin arviointeihin. Niitä hänen mukaansa tehdään kunnille ja kouluille jopa liikaa, mikä merkitsee tarpeetonta työtä. Kuntaliitto huomautti, että paikallinen arviointi kuuluu kunnan itsehallintoon, ja peruspalveluja arvioivat lääninhallitukset (HS 27.12.01).

Komiteamietinnöstä (KM 1996:4) annetuissa perusopetuslainsäädännön uudistusta koskevissa lausunnoissa (internetlähde/4.1.2004) esitetty kritiikki kohdistui sekä periaatteellisiin eri toimijoiden välisiin suhteisiin että myös arvioinnin käytännön toteutukseen liittyviin seikkoihin. Olennaisin huoli oli valtion kouluviranomaisen (Opetushallituksen) rooli sekä arvioinnin kriteerien määrittäjänä että toimeenpanijana. Mm. Jyväskylän yliopiston koulutuksen tutkimuslaitos piti lakiehdotuksen järjestelmätason työnjaon puutteita vakavana, ja samalla olivat mittavan arviointitoiminnan asettamat organisatoriset ja resurssi-vaatimukset jääneet huomiotta. Niin ikään tutkimuslaitoksen näkemyksen mukaan jäi arvailtavaksi, miten vakavasti koulutusjärjestelmä ottaa sanelemiensa periaatteiden seurannan ja arvioinnin sekä niiden viitteinä syntyvien kehittämissuhteiden toimeenpanon. Arviointi ja sen toimeenpano paljastavat aikanaan, miten tosissaan lain säätäjä on ollut.

Lausunnon antajat kritisoivat käytännön arviointityön toteuttamismahdollisuuksia ja puutteellista resursointia. Tällaisen mittavan koordinoitun ammattityön ei nähty onnistuvan, eikä pidetty mahdollisenakaan nykyaikana ilman sitä varten erikseen osoitettuja resursseja ja järjestelyjä. Arviointivelvoitteen nähtiin tuovan esimerkiksi oppilaitosten henkilökunnalle runsaasti lisätyötä. Eikä sitä lausunnon antajien mielestä millään voinut laskea ylimääräisen oman toimen ohella tehtävän työn varaan.

Alueellisen arvioinnin asemasta ja tehtävänjaosta mielipiteet olivat eriäviä. Kun lääninhallitusten tehtävänä on peruspalveluiden toteuttamisen seuranta, pitivät ne itseään sopivimpana alueellisen arviointitehtävän suorittajana. Kuitenkin

esimerkiksi Turun kaupunki totesi lausunnossaan, että valtakunnallisen arvioinnin ja järjestäjätason arvioinnin välille ei saa luoda tarpeetonta valvontaa aluetason (läänit ja maakuntien liitot) arviointijärjestelmillä. Lausunnoissa ei esitetä vaatimuksia koulutuksen ylläpitäjän toiminnan ulkopuolisesta arvioinnista. Suomen kuntaliitto esitti kyllä, että koulutuksen järjestäjälle tuli säätää velvoite oman toimintansa itsearviointiin, mikä toimisi kyseisen lausunnon antajan mielestä laadun varmennuksena.

Lausunnon antajien varsin yksimielinen toive arviointitoiminnan puolueettomuuden takaamisesta ratkesi opetuslakeihin tehdyllä lakimuutoksella (32/2003.) Valtakunnallista koulutuksen arviointia koordinoi ministeriön alaisuudessa koulutuksen arviointineuvosto, jonka sihteeristö toimii nykyään Jyväskylän yliopiston erillislaitoksena. Ratkaisun nähtiin täyttävän puolueettomuuden ja tieteellisyyden kriteerit. Se koettiin myönteiseksi ja oli toivottu vastaus monien tahojen Opetushallituksen arviointiroolista käytyyn keskusteluun. Ennen Jyväskylään yliopiston alaisuuteen sijoitetun koulutuksen arviointineuvoston työn aloittamista vuonna 2002 kansallisesta arvioinnista huolehti käytännössä joukko virkamiehiä Opetushallituksen ”pääjohtajan esikunnassa”. Apuna sanottiin käytettävän myös ulkopuolisia kentän asiantuntijoita.

Jakku-Sihvonen (2001, 14) toteaa opetustoimessa varsinaisen toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin alkaneen aktiivisesti 1990-luvulla. Hänen ajatuksensa perustui ilmeisesti pääosin siihen, että Opetushallitukselle annettiin lakiin (182/1991) kirjattu velvoite koulutuksen tuloksellisuuden edistämisen ja koulutuksen järjestämisen seurantaan. Marita Vuorenmaan mielestä (2001) tällaista käsitystä laajasta aktiivisesta kehittämisestä ei kuitenkaan saa vielä yhdeksänkymmentäluvun lopullakaan käydystä kasvatustieteellisestä aikakauslehtikeskustelusta (Vuorenmaa 2001, 36–37), vaikka arviointistrategian (1996) julkaisemisen ja koulutuslainsäädännön uudistuksen olisi luullut sitä vauhdittaneen. Arviointitoiminnan käynnistymättömyydestä vielä 2000-luvun alussa saa viitteitä myös sivistysvaliokunnan lausunnosta vuodelta 2001 (SiVL 5/2001vp).

Yhdeksänkymmentäluvulle tultaessa oli valtion tarkastustoiminnasta luovuttu ja edellytykset normien vapauttamiseen olivat olemassa, kuten opetuslainsäädännön henki ja varsinkin vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistus osoittavat. Edellisellä vuosikymmenellä alkanut koulutuspoliittinen suuntaus vähensi ennalta määrittäviä säännöksiä ja lisäsi koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksia järjestää opetus tarkoituksenmukaisella tavalla. Säädösten purkaminen ei merkinnyt kuitenkaan sitä, että koulutuksen kontrollista olisi luovuttu. Suora kontrolli muuttui uudeksi lainsäädännölliseksi velvoitteeksi. Koulutuksen arviointi on saanut yhä keskeisemmän sijan koulutuspolitiikassa 1980-luvulta alkaen, jopa niin keskeisen, että jotkut ovat puhuneet evaluoivan valtion synnystä (Lehtisalo & Raivola 1999, 96; Laukkanen 1998, 45). Tilanne oli outo ja uusi vakiintuneelle koulutusorganisaatiolle, sen ylläpitäjille ja toimeenpanijoille. Tottumattomana ja valmistautumattomana uudistuksen ajattelutavan muutokseen joutuivat koulutuksen järjestäjät luomaan järjestelmän, joka tuottaisi tarvittavan tiedon paikallisen tason koulutuksen tavoitteiden toteutumisesta sekä käytettäväksi päätöksen teossa.

Keskeisesti vuoden 1998 koulutuslainsäädännön uudistuksen valmistelutyössä mukana ollut opetusministeriön kansliapäällikkö Vilho Hirvi (1995) näki ohjausjärjestelmän muutoksen syntyneen tarpeesta murtaa auktoriteetit. Hän mielsi siirtymisen auktoriteeteista luottamuskulttuuriin, mutta esitti samalla muutamia kysymyksiä: ”Voidaanko koko mittava koulutusjärjestelmä jättää pelkän luottamuksen varaan?” Eikö inhimillinen elämä todista, että luottamus on sinisilmäisyyttä? Luottamuskulttuurissa on toki riskinsä, mutta myös huikeat mahdollisuutensa. Kumpia painotetaan? Vai etsitäänkö sopivaa tasapainoa? Jätetäänkö riskit hyödyntämättä riskien pelossa? Hirvi ei tarkoittanut luottamuksella ihmisen vapaata toimintaa epäloogisuuksineen ja inhimillisine puutteineen ja joskus suoranaisine väärinkäytöksineen. Hänen mielestään luottamuksen oli oltava työn perustana ja täytyi uskoa siihen, että osaamisyhteiskunnan kehitysvaiheessa toiminnalla on toisentyypiset valvojansa kuin normikulttuurin aikakaudella. Luottamus tuli testata avoimessa ja entistä vähemmän auktoriteettipelkoisessa vuorovaikutuksessa toimintaympäristön kanssa. Hirven mukaan toimimme verkostoissa, joissa kaikki riippuu kaikesta ja joissa toiminnan oikeutusta ja asiantuntemusta kysytään jatkuvasti (Hirvi 1995, 89).

Hirven optimistisuus ja usko luottamuskulttuuriin eivät näyttäneet saavuttavan kannatusta ainakaan Opetushallituksen johdossa myöhempinä vuosina. Opetushallituksen pääjohtajan Jukka Sarjalan (2002) näkemyksen mukaan kaikki koulutuksen järjestäjät eivät ole ottaneet todesta lakiin sisältyvää velvoitetta arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen toiminnan arviointiin. Hän asettaa koulutuksen järjestäjien vilpittömyyden ja suhtautumisen arviointiin kyseenalaiseksi toteamalla, että arviointivelvollisuuden ylenkatsominen antaa aiheutta epäillä, mitä muuta omavaltaisuutta tai tehtävien laiminlyöntiä oppilaitoksissa tapahtuu. Vantaan ym. kuntien esimerkin nojalla Sarjala peräänkuulutti entiseen sisäministeriin viitaten sanktiointia, koska kuntia ei laiminlyönneistään saada vastuuseen. (Sarjala 2002, 10–11.) Ennen Sarjalan kirjoitusta julkaistu Rajasen raportti ei vahvista Sarjalan käsitystä. Jari Rajanen (2000) toteaa, että kaikkein ongelmallisimpina paikallisen tason arviointia haittaavina tekijöinä pidetään perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa arviointitiedon keräämiseen ja käsittelyyn, arviointitaidon puutteellisuuteen, taloudellisiin resursseihin ja arviointikoulutuksen riittämättömyyteen keskittyviä näkökulmia. Vähiten arviointia haittaa suhtautuminen koulutusta koskeviin säädöksiin. (Rajanen, 2000, 77; ks. myös Ahorinta 2002, 61–84.) Opetushallituksen (2005) selvityksen mukaan koulutuksen järjestäjien itsearviointeja haittasivat edelleen pääosin samat ongelmat kuin neljä vuotta aikaisemmin oli Rajasen raporttiin kirjattu. (Opetushallitus 2005, 18.) Arviointistrategian (arviointisuunnitelman tai ohjelman) puute ei ollut haitannut itsearvioinnin toteuttamista. Ilmeisesti arviointistrategian puuttuminen oli opetusviranomaisten mielestä ratkaisevan tärkeä asia, kun koulutuksen järjestäjille annettiin velvoite arviointistrategian laatimisesta vuoden 2002 loppuun mennessä. Kuitenkin tiedettiin, että sen laatiminen ei siis ollut poistanut keskeisiä arvioinnin toteuttamiseen liittyviä ongelmia.

Kun arvioinnin haasteet olivat tiedossa jo vuonna 2000, kuntien ”kurittoisuuden” syiden olisi luullut herättävän keskustelua. Miksi ne olivat ryhtyneet täyttämään lainsäädännön määrittelemää velvoitetta niin verkkaisesti? Ehkä vallan keskiössä ja arviointijärjestelmän kehittämisessä keskeisesti mukana olleen on ollut vaikea nähdä hallintoalamaisen silmin niitä ongelmia, joita järjestäjäarvioinnin toimeenpanoon sisältyi. Sinkkonen ja Kinnunen (1994) kirjoittavat seuranta- ja arviointitiedon käyttöön sisältyvästä autoritaarisesta ajattelusta, jota hallinnon ylemmät tasot toteuttavat. Arvioinnista on tullut ohjauskeino. Se ei ole vain keino hankkia tietoja päätöksenteolle ja voimavarojen kohdentamiselle, vaan toimii pakotetun tai ”omaehtoisen” muutoksen välineenä. Omaehtoisuus nähdään itsesääteilyä korostavana itsearviointina ja tiedon hankintana, kun taas takaisinsyöttö nähdään ohjauskeinona. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 71–72.)

Sivistysvaliokunta on seurannut lainsäädännön edellyttämällä tavalla koulutuksen arvioinnin toteutumista ja antoi siitä lausuntonsa (SiVL 5/2001 vp), jossa se nojautui opetusministeriön selvitykseen. Ministeriön selvityksessä on merkittävä lausuma koko yhdeksänkymmentäluvun jatkunutta normiohjauksen purkamista koskevan ajattelun kannalta: *”Koulutuksen arvioinnilla on siten keskeinen merkitys ja painoarvo uudessa ohjausjärjestelmässä. Toisaalta on huomattava, että koulutuksen lainsäädännön uudistaminen ei merkinnyt normiohjauksen merkityksen vähentymistä, vaan sillä pikemminkin selkeytettiin toiminnan sisältöä ja toimijoiden oikeuksia koskevaa sääntelyä.”* Oliko sittenkään mikään niin radikaalisti muuttunut, vaikka Hirvi (1995) piti muutosta irtiottona menneestä?

Periaatteessa opetuslainsäädännön uudistuksella lienee ollut tavoitteena ideologisella tasolla jossakin määrin normiohjauksen vähentäminen ja korvaaminen se informaatio-ohjauksella. Opetuslainsäädännön toimeenpanoon liittyviin lakeihin kuitenkin sisältyy normiohjaukseen kuuluvaa sanktiointia. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 57§:n mukaan muun muassa perusopetukseen sovelletaan kuntien valtiosuuslain 24 §:ää, jonka mukaan kunnalle, kuntayhtymälle ja muulle toiminnan ylläpitäjälle, joka on valtiosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, voi lääninhallitus asianomaista ministeriötä kuultuaan sakon uhalla määrätä valtiovuon saajan noudattamaan velvoitetta. Koulutuksen arvioinnin yhteydessä voi tällaisia seikkoja ilmetä. Säännös koskee kaikkia opetuksen järjestäjiä. Olisiko siis arvioinnin tehtävä paljastaa mahdolliset laiminlyönnit? Miten mahdollinen laiminlyönti voitaisiin todeta, kun kunnat arvioivat toimintaansa hyvin erilaisista lähtökohdista ja mitä erilaisimmin menetelmin? Mikä on ylläpitäjän todellinen vapaus oman toimintansa arviointiin? Kuten Fullan (2001) toteaa muutoksen toteuttamisvaihtoehdoista, ajatuksena lienee ollut, että kun säädetään laki, saadaan luoduksi painetta asian toimeenpanoon (Fullan 2001, 111–112).

Koulutuslainsäädännön uudistuksen (1999) asettama koulutuksen arviointivelvoite on haastava koulutuksen järjestäjälle. Kuntien erilainen kyky ja edellytykset lähteä toteuttamaan lainsäädännön sallimaa tai edellyttämää toimintaa näyttää toistuvan myös koulutuksen arviointia koskevan toiminnan käynnistymisessä. Muutamia vuosia aikaisemmin vuoden 1994 opetussuunni-

telmauudistuksen arvioinnissa (Opetushallitus 1996) todettiin, että vaikka kouluissa oli alkanut myönteinen kehitys uudistuksen tavoitteisiin nähden, uudistuksen laajat suunnitelmat eivät olleet toteutuneet odotetulla tavalla. Tähän liittyen englantilaisen East Anglian yliopiston CARE-tutkimuslaitoksen (Centre for Applied Research in Education) työryhmän tekemän tutkimuksen perusteella vain puolella arvioiduista kouluista oli rakenteellista kapasiteettia koulukoh- taisen opetussuunnitelman kehittämiseen, eikä monilla kouluilla ollut mitään suunnitelmallista menettelyä muutoksen tavoitteiden toteuttamiseen. Tutkijat eivät olleet löytäneet paljoakaan todisteita oppiaineiden rajat ylittävien opetus- kokonaisuuksien opetuksesta. Niinpä he ehdottivat, että oppilaitosten tukea uudistustyössä pitää lisätä ja että Opetushallituksen tueksi tarvitaan täysimää- räisesti muun ohjaus- ja tukijärjestelmän käyttöä (yliopistot, lääninhallitukset, täydennyskoulutuskeskukset jne.). Tutkijat ehdottivat myös tuen kohdistamista eniten tukea tarvitseville kunnille ja kouluille. He ehdottivat myös uudistuksen tukemista tiedotuskampanjalla. (Norris ym. 1996.) Saatoin itsekkin kokea, että tukitoimia ei kunnille ja kouluille osoitettu. Luultavasti syynä oli se, että ope- tusviranomaiset olivat menettäneet uskon koulukohtaiseen opetussuunnitelma- työhön jo sen varhaisessa vaiheessa.

Yhdeksänkymmentäluvun kuluessa ja uuden vuosituhanen alkaessa oli olemassa vahvoja vihteitä siitä, että reformeihin liittyy niiden toteutumista hait- taavia hidasteita. Hallinnon byrokratialle rakentuvaan metakulttuuriin saattaa sisältyä alakulttuureja, joita olisi hyvä tuntea (Temmes 1994, 13). Pohdintaa ar- viointien käynnistymättömyyden syistä olisi ollut hyvä jatkaa viimeistään vuo- situhannen vaihteessa tehtyjen selvitysten (mm Rajanen 2000) jälkeen. Ritva Jakku-Sihvonen ja Jari Rajanen (2002) pohtivat tätä meta-arviointiin kuuluvaa aihetta ja kysyvät: "Mitä on se ydinosaaminen, jota ilman koulutuksen arviointi ja siihen perustuva strateginen kehittäminen ja julkinen johtaminen eivät voi toimia?" Kenties joitakin näkökulmia on löydettävissä vastaukseksi tähän ja heidän toiseen kysymykseensä: "Ovatko hyvinvointipalvelujen, esimerkiksi koulutuksen tuottamista ja ohjaamista koskevat ajattelutavan uudistukset, joh- taneet muutoksiin vain koulutusjärjestelmän ja sen organisaatioiden pintaraken- teissa?" (Jakku-Sihvonen & Rajanen 2002, 304.) Syrjälä, Annala ja Willman piti- vät meta-arviointia tarpeellisenä toimivien kouluarviointijärjestelmien kehittä- mistyössä (Syrjälä, Annala & Willman 1997, 15). Arviointien käyttäminen ope- tuksen kehittämisvälineenä on Rinteen, Kivirauman ja Simolan kritiikin koh- teena (2002). He toteavat, että lukemattomia papereita ja raportteja on julkaistu perusteluksi sille, että arviointijärjestelmää ei ole tehty kontrollivälineeksi, vaan tukemaan paikallista, alueellista ja kansallista koulutuksen kehittämistä. Kirjoit- tajat pitävät outona, ettei yksikään valtionhallinnon edustajista tutkimushaas- tattelun aikana ottanut spontaanisti arviointia puheeksi. Syyksi vaikenemiseen he näkevät, että arviointi ei oikein edennyt 1990-luvulla verrattuna siihen reto- riikkaan, jota viranomaiset keskuudessaan käyttivät arviointiasioista puhutta- essa. (Simola, Kivirauma & Rinne 2002, 651.) Sen sijaan kentällä toimivat ovat pohtineet ja nostaneet esille itsearviointijärjestelmän mielekkyyttä koskevia ky- symyksiä. Hyötyläinen (2005) pohtii arviointivelvoitetta itsearvioinnin toteut-

tamisen näkökulmasta. Mitä sen toteuttaminen vaatii teknisesti, mutta myös sitä, miten arvioinnista saadaan lisäarvoa. Miten arviointijärjestelmän rakentamisessa onnistutaan niin, että siitä ei tule kontrollin ja ulkoisen ohjauksen väline. (Hyötyläinen 2005, 24.) Hallinnon ytimessä olevilla näyttää olevan ihan eri pohjilta lähteviä näkemyksiä siitä, miten tulisi suhtautua näihin paikallisiin ”onnettomiin tunareihin”, jotka ovat välinpitämättömiä ja osaamattomia käynnistämään ja toimeenpanemaan koulutuksen järjestäjäarviointia omissa koulutusyhteisöissään. Todennäköisesti arviointiosaamiseen ja toimeenpanoon liittyvien ongelmien pohdinta olisi tuottanut paremman tuloksen kuin sanktioista puhuminen.

4.2 Arviointeihin kohdistuvia odotuksia

Pirjo Linnakylä (2002, 39) pohtii arvioinnin eettisiä ehtoja viitaten mm. Marita Vuorenmaan (2001) väitöskirjatutkimukseen. Hän kysyy mm: Mikä on arvioinnin tarkoitus ja mitkä ovat tavoitteet? Onko arvioinnin tarkoitus kontrolli, tehokkuuden ja taloudellisuuden takaaminen vai pätevän ja luotettavan arviointitiedon hankinta kehittämistarkoituksessa? Merkitseekö avoimuus tulosten julkisuutta ja ketä julkisuus palvelee? Miten tuloksia tulkitaan, kenen eduksi ja millaisin seurauksin? Palvelevatko arvioinnit vain koulutuspolitiikan legitimoimista vai tuovatko ne rehellisesti esille sekä ongelmia että vahvuuksia? Miten arvioitavien etuja ajetaan, mikä oikeus heillä on arviointitietoon ja palautteeseen? Kysymyslistaa voisi jatkaa.

Linnakylän näkemyksen mukaan (emt. 39–40) eettistä näkökulmaa painottaen koulutuksen arviointi ei saa olla itsetarkoitus. Se ei saa palvella vain taloudellisia intressejä, vaan sillä tulee olla jalompia yhteiskunnallisia, sivistyksellisiä, koulutuspoliittisia ja pedagogisia päämääriä. Pahimmillaan arviointi voi tukea arvostuksia, jotka eivät ole yhteiskunnassamme tai kulttuurissamme yhteisesti sovittuja eikä toivottuja. Arviointi voi herättää turhaa kilpailua, palkita vahvoja ja masentaa heikompia, sekä kouluja että oppilaita. Pätevä, teknisesti luotettava, virheetön, ajantasainen ja uskottava arviointitieto ajaa myös arvioitavien etuja. Miten avoimet tulokset voidaan välittää päätöksentekijöille ja julkisuuteen, on vaikea kysymys.

Linnakylä (2005) toteaa myös, että arvioijan tulee tuntea vastuunsa tulosten tulkinnasta. Tulosten tulkitsijan tulee ymmärtää tulosten historiallisen, kulttuurisen, taloudellisen ja sosiaalisen kontekstin merkitys ja näiden perusteella hän tekee johtopäätöksensä. Vastuullinen arvioitsija ei Linnakylän mielestä tee yleistyksiä tai eroja, jos siihen ei ole tutkimuksellisia edellytyksiä. Hänen mielestään eettiset periaatteet voivat olla ristiriitaisia ja monitulkintaisia. Edelleen hän kysyy, että voidaanko esimerkiksi etnisiä vähemmistöjä edustavien lasten tai nuorten oppimistuloksia julkistaa. Onko se edes oikeudenmukaista, kun oppimisen edellytykset ovat puutteellisemmat kuin valtaväestöllä? Kansainvälistyminen ja mediajulkisuus saattavat lisätä eettisiä ongelmia. Ylilyöntejä saattaa

syntyä, kun unohdetaan tutkimukselliset rajoitukset ja halutaan korostaa tai vaimentaa tutkimuksessa ilmenneitä kielteisiä tai julkaisijalle edullisia seikkoja. (Linnakylä, 2005, 129–133.)

4.3 Suomalaisen hallinnon ohjausajattelun lähtökohtia

Markku Temmes (1994) näkee, että suomalaisen hallintoajattelun perinne nojaa vahvasti pohjoismaiseen ja Manner-Euroopan maista peräisin olevaan traditioon. Sinänsä lähinnä amerikkalaisperäinen management-kirjallisuus vaikutti hallintoajatteluun Suomessakin. Ensimmäinen managerialismin aalto koettiin suomalaisessa hallintokulttuurissa vasta 1960- ja 1970-luvuilla. Hänen mukaansa julkisen managerialismin toinen tuleminen liittyy meillä hyvinvointivaltion kriisiin ja siitä selviytymiseksi tarvittavaan sopeutumiskehitykseen, joka on nostanut anglosaksiset hallintoreformit merkittäviksi esikuviksi. Hän liittää suomalaisen hallintoajattelun lähes kaikissa OECD-maissa markkinatalouden ja liiketaloudellisen ajattelun pohjalta kehitelyihin ja toteutettuihin hallintoreformeihin, joiden tavoitteena on ollut yksityistäminen, ostopalvelut, tulosityksiköittäminen ja erilaiset liikelaitos- ja yhtiöittämissmallit. (Temmes 1994, 265, 285.)

Ilpo Ojala (2003) liittää suomalaisen koulutusjärjestelmän muutokset läntisissä hyvinvointivaltioissa 1980-luvun alusta alkaneeseen New Public Managementin sateenvarjon alla toteutettuihin reformeihin. (Kickert 1997, 17–24.) Niiden ydintä ovat desentralisaatio, ohjaavan sääntelyn purkaminen, markkinamekanismien tuominen julkisten palveluiden ohjaamiseen sekä managerialismi, joka Ojalan mielestä pelkistään tarkoittaa taylorismia julkisessa toiminnassa. (Ojala 2003, 10.) Petri Uusikylän (1999) mukaan managerialismin juuret ovat Yhdysvalloissa ja Isossa Britanniassa 1980-luvun alussa käynnistyneessä hallintoreformissa. Tuolloin se tunnettiin paremmin käynnistäjiensä mukaisesti tatcherismina ja reaganisminä esikuviansa mukaisesti, vaikka todellinen toimija hallintoajattelun uudistamisen takana Englannissa oli hallinnon kehittämisohjelman luoja Sir Derek Rayner. Liikkeenjohdollinen ajattelu on omaksuttu myös julkishallintoon, joka näin jäljittelee yksityissektorin toimintamalleja. (Uusikylä, 1999, 21; ks. myös Kickert 1997, 21.) Managerialistista johtamista kuvatessaan Laukkanen (2002) kirjoittaa, että keskeistä siinä on taloudellinen informaatio, kaiken tuotannon evaluointi kustannusten pohjalta, ihmisten käyttäytymisen tarkkailu sekä palkkioiden ja yllykkeiden aktiivinen käyttäminen (Laukkanen, 2002, 260). Näissä lähestymistavoissa yhdistyvät vahva tavoiteorientaatio ja skeptisyys ihmisen toimintaa kohtaan.

Periaatteellinen hyväksyntä tällaiselle kehitykselle lienee ollut yhteiskunnassamme hyvin laaja, sillä koulutuspolitiikan muutos oli vain osa politiikan muutosta 1990-luvulla. Kivinen (1988) toteaa mm., että 1970- ja 1980-lukujen koulutuspoliittisessa vallankäytössä eduskunnan merkitys koulutuspolitiikan suuntaajana väheni ja toisaalta valtioneuvoston, valtionvarainministeriön ja opetusministeriön vaikutusvalta lisääntyi. (Kivinen, 1988, 250.) Tästä syystä

koulutuspolitiikkaan ei kahdeksankymmentäluvun tapaan kohdistunut yhteiskunnallisia paineita, sillä periaatteellista sisällöltään samaa politiikkaa olivat toteuttaneet niin Ahon hallitus kuin Lipposen ensimmäinen ja toinen hallituskin. Olennaista politiikan muutoksessa ei ollut hallitusten kokoonpano. Hallitusten yksituumaisuuteen lienevät vaikuttaneet maailmantalouden ja politiikan nopea muutos, idänkaupan romahtaminen, kansakunnan syvä lama ja liittymisen Euroopan unioniin. (Lampinen ym. 2003, 56.)

Globaalit ja paikalliset muutokset johtivat sittemmin lainsäädännön ja järjestelmien muutokseen. Ojala (2003) on tarkastellut muutosten implementointivaihetta suomalaisen oppilaitosjohtamisen näkökulmasta ja vertaillut koulujärjestelmämme piirteitä brittiläisen koulumaailman ja muiden Pohjoismaiden järjestelmiin. Hän toteaa, että merkittävimmät managerialistiset reformit suomalaisessa koulutusjärjestelmässä rakentuvat desentralisaation (hallinnon hajauttaminen) ja deregulaation (säädösten purkaminen) perustalle. Niiden tuloksena koulutuspalveluiden järjestäjien autonomia on merkittävästi lisääntynyt 1990-luvulla. Yksittäiset reformit liittyvät kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksiin ja koulutuksen lainsäädännön väljentämiseen (Ojala 2003, 211; ks. myös Kivirauma 2001, 73–88).

Edelleen Ojala toteaa, että suomalaisen koulutuspolitiikan sisällöllinen kehittäminen on tapahtunut julkisen koulutusjärjestelmän professionaalibyrokraattisen kehikon sisäisten muutosprosessien ja vapausasteiden lisäämisen kautta. Mahdollistamalla oppilaitosten erikoistuminen ja erilaistuminen on kyetty tarjoamaan vaihtoehtoja erilaistuviin palvelutarpeisiin ilman koulutusjärjestelmän rakenteiden radikaaleja muutoksia eräänlaisen vähittäisen organisaatioevoluution keinoin (Ojala 2003, 211–214).

4.4 Opetusministeriön arviointistrategia ja käsitteistö

Arvioinnille on asetettu vaativa tehtävä koulutusjärjestelmässämme. Sen vuoksi on perusteltua tuoda esiin arviointitoimintaan liittyvät keskeiset asiakirjat ja säädökset. Tähän kuuluvat lainsäädännön keskeiset määräykset ja asioiden valmistelussa ja niiden taustalla olevat linjaukset. Niiden luonnetta ja merkitystä on voitava arvioida koulutuksen järjestäjäarvioinnin toteutumisen näkökulmasta koulutusta järjestävissä yhteisöissä.

Tähän lukuun on kirjattu koulutuslainsäädäntöön kirjoitettuja määrittelyjä siitä, mitä lakeihin kirjattu koulutuksen arviointivelvollisuus tarkoittaa valtakunnan, alue- ja paikallistasolla. Mitä siis arvioinnilla tarkoitetaan suomalaisessa koulutusjärjestelmässä? Yleisesti ottaen arviointistrategiaa (OPM, 1997) voi pitää poliittisen tason tahtotilana, joka tiivistää kahdeksankymmentäluvun lopulta alkaneen hallintojärjestelmämuutoksen voimassa olevaksi arviointiparadigmaksi, joka kumoutuu mahdollisesti uuden hallituksen ohjelmajulistuksessa ja viisivuotiskausittain julkaistavissa kehittämissuunnitelmissa.

Nyt voimassa olevan arviointiparadigman strateginen ilmaus syntyi, kun poliittinen valmius asian ratkaisemiseen oli syntynyt koko yhdeksänkymmentäluvun jatkuneen valmistelutyön tuloksena. Silloinen opetusministeriön kansliapäällikkö Vilho Hirvi mainitsee opetusministeriön ja Suomen kuntaliiton johdon tapaamisen 31. tammikuuta 1996 tilaisuudeksi, jossa käsiteltiin koulutuksen arvioinnin kehittämistä (OPM 1997). Hänen mukaansa tilaisuudessa todettiin uudistuvassa lainsäädännössä arvioinnin osuuden korostuvan.

Kansliapäällikkö Hirvi (emt. 1997) kutsui koolle työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia arviointistrategia. Ryhmän kokoonpano oli seuraava: varatoimitusjohtaja Pekka Alanen Suomen Kuntaliitosta, pääsihteeri Kauko Hämäläinen Korkeakoulujen arviointineuvostosta, sivistystoimen johtaja Matti Rasila Suomen Kuntaliitosta, Pääjohtaja Jukka Sarjala Opetushallituksesta, Pääjohtaja Reijo Vihko Suomen Akatemiasta ja johtaja Jouni Välijärvi Jyväskylän yliopiston koulutuksen tutkimuslaitoksesta. Työryhmä pyysi asiaa valmistelemaan edellä mainituista ryhmän jäsenistä Hämäläisen, Rasilan ja Välijärven sekä lisäksi opetusneuvos Ritva Jakku-Sihvosen Opetushallituksesta ja erikoistutkija Heikki Räsäsen työministeriöstä. Päävastuu työryhmän raportin kirjoittamisesta on ollut Kauko Hämäläisellä.

Arviointistrategiassa (emt. 1997, 2–3) määritellään arvioinnin tarkoitus ja tavoitteet ja todetaan, että arviointijärjestelmä on kokonaisuus, joka muodostuu kansallisesta arvioinnista ja paikallisesta itsearviointista. Järjestelmän tavoitteena on:

- 1) Tukea paikallista/kunnan opetustointia ja oppilaitosten kehittymistä tavoitteellisina ja avoimina toimintayksikkönä
- 2) Tuottaa ja välittää monipuolista, ajantasaista ja luotettavaa tietoa koulutusjärjestelmän toimintaedellytyksistä, toimivuudesta, tuloksista ja vaikutuksista keskeisillä tavoitealueilla kansallisessa ja kansainvälisessä viitekehyksessä.
- 3) Arviointi on keino tukea valitun koulutuspolitiikan toteutumista.

Arviointistrategian keskeinen lausuma on, että kansallinen ja paikallinen arviointi täydentävät toisiaan. Paikalliseen arviointiin sisältyy sekä kuntakohtainen että oppilaitosten sisäinen arviointi. Koulutuksen järjestäjän itsearviointi perustuu oppilaitosten omiin tavoitteisiin valtakunnallisen arviointiparadigman periaatteiden mukaisesti.

4.4.1 Näkemyksiä arvioinnin toimeenpanosta

Arvioinnin on oltava luotettavaa, vertailukelpoista ja sitä on voitava tuottaa paitsi poikkileikkaustietona myös ajallisina seurantasarjoina. Ulkopuolisena arvioijana Opetushallitus voi käyttää esimerkiksi tieteellisiä laitoksia, yliopistoja ja myös ulkomaisia toimijoita. Arviointistrategiaa kirjoitettaessa oli käsitys, että Opetushallitukselle tulee koulutuksen arvioinnin toteuttaminen valtakunnallisesti. Toimeksianto voidaan antaa myös esimerkiksi lääninhallitukselle. Koulutuksen arviointia koskevien pykälien mukaan myös opetusministeriö voi

antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen muun kuin Opetushallituksen tehtäväksi. Näin voi ministeriö painottaa jotakin tärkeänä pitämäänsä arvioinnin kohtaa tai kohdetta ja myös luoda opetushallinnon arvioinnille vertailtavuutta samasta tai läheisestä ilmiöstä, jolloin esimerkiksi kysymyksen asettelulla tai muilla seikoilla voidaan saada esille uusia näkökohtia ja ilmiöitä.

Arviointijärjestelmä on tärkeä osa koulutuksen ja koulutuspalvelujen kehittämistä eikä yksinomaan hallinnollisen valvonnan väline. *Arvioinnin keskeiset tulokset tulee lainsäädännön mukaan julkistaa*, mutta sillä ei tarkoiteta yksittäisten koulujen, oppilaitosten, opettajan tai muun vastaavan pienehkön yksikön arviointituloksia. Arviointistrategiassa todetaan, että tavoitteena ei ole koulujen paremmuuslistojen laatiminen tai joidenkin oppilaitosten julistaminen hyväksi tai huonoiksi.

Opetusministeriön arviointistrategiassa (1997) todetaan mm. seuraavasti:

”Keskeisten tulosten julkistaminen koskee myös oppilaitoksen itsearvioinnin julkistamista. Tämä voi tapahtua esimerkiksi vuosikertomusten yhteydessä tai muulla soveliaalla tavalla esimerkiksi vanhempainkokouksissa, mutta tällöinkin on pidettävä huolta siitä, että julkistetaan keskeiset tulokset, ei yksittäisiä henkilöitä tai luokkia koskevia taikka muita vastaavia hyväksi tai huonoksi leimaavia tietoja. Valtakunnallisten arviointien julkistaminen on tärkeää jo siitä syystä, että näin saadaan aineksia koulutusta koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja mahdollisesti voidaan myös vertailla kansainvälisesti Suomea ja Suomen koulutusjärjestelmää (OPM 1997).”

Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että viime vuosina on ollut tarvetta nostaa tuloksia julkisuuteen. Turun ja Helsingin hallinto-oikeuksien käsitykset arviointitulosten tulosten julkisuudesta ovat olleet ristiriitaiset. Hannu Simola (2005) referoi Turun hallinto-oikeuden hylkäävää päätöstä Turun Sanomien toimittajan tekemästä valituksesta ja katsoi, että koulukohtaiset tiedot ovat tutkimuksen perusaineistoa, joita ei saa julkaista, ja että julkaiseminen aiheuttaisi haittaa koulujen kehittämistyölle. Helsingin hallinto-oikeuden näkemys samantapaisessa tapauksessa on täysin päinvastainen. Se velvoitti päätöksessään luovuttamaan koulukohtaisia tietoja valittaneille yksityishenkilöille ja STT:n toimittajalle. Ainakin Vantaan opetuslautakunta on valittanut Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Simola 2005, 179). Eettinen pohdinta arviointitietojen julkistamisesta ei ole ollut ainakaan julkisessa sanassa kovin yleistä. Pirjo Linnakylä (2004) kysyy virkaanastujaisesityksessään: ”Kuka tarvitsee rankinglistoja? Missä kulkee arviointitulosten avoimen tiedottamisen ja arvioitavien luottamuksen raja?” Tässä on toteutunut Ritva Jakku-Sihvosen (2005) pelkäämä kehitys, kun arvioinnit kaupallistuvat ja kun niiden tulokset voidaan kohdistaa jonkin kunnan toimeenpanemaan arviointiin.

4.4.2 Kansallinen arviointi

Arviointistrategiassa (OPM 1997) todetaan edelleen: Kansallisella arvioinnilla saadaan tietoa koulutuksen tasosta, sisällöstä ja tuloksesta yhteiskunnan, työelämän ja yksilön tavoitteiden suhteen. Näin kansallinen arviointi tuottaa tietoa yhteiskunnan ja koulutuspoliittisen päätöksenteon pohjaksi. Toisaalta myös

valittua koulutuspolitiikkaa tulee arvioida suhteessa yhteiskunnan kehitykseen ja yksilöiden muuttuviin tavoitteisiin.

Kansallinen arviointi tuottaa oppilaitosten ja niiden ylläpitäjien käyttöön arviointitietoa ja välineitä, jotka auttavat niiden omaa itsearviointia. Tavoitteena on myös edistää koulutuksellisen monipuolisuuden ja oppilaitosten itseohjautuvuuden lisääntymistä arvioimalla erilaisten kokeilu- ja kehittämishankkeiden vaikutuksia. Arvioinnilla tarkoitetaan tarkasteltavan kohteen tai toiminnan tulkinnettua analyysiä, joka määrittää niiden tuottaman hyödyn tai arvon. Arviointistrategian mukaan tavoitteena on, että koulutuksen ylläpitäjät kykenevät liittämään oman toimintansa arvioinnista saamansa tiedon kansallisen arvioinnin tietoihin. (Emt 2.) Näin voitaisiin strategian mukaan sovittaa yhteen koulutuspoliittisessa päätöksenteossa tarvittava koulutusjärjestelmän osakokonaisuuksien ja eri toimijoiden pyrkimykset. Oletus oli haastava, kun tiedämme paikallisen arvioinnin tilasta tehtyjen selvitysten tuloksen ja myös ylimpien opetusviranomaisten uskon puutteen (Niemi 2005) valtakunnallisten arviointien hyödynnettävyydestä.

Kansliapäällikkö Hirvi on (1997) OPM:n arviointistrategian esipuheessa todennut, että deregulaatio (säädösten purku) ja desentralisaatio (hallinnon hajuttaminen) on lisännyt oppilaitosten itsenäisyyttä eikä koulutusta enää ohjata yksityiskohtaisilla ohjeilla ja normeilla, vaan asiakaslähtöisesti oppilaitosten ja niiden ylläpitäjien tavoitteiden mukaan. Koulutuksen järjestäjillä eli kunnilla on koulutuksen kehittämismääräyksen vastuu. Kuntien ja oppilaitosten erilaistuminen ja valintamahdollisuuksien moninkertaistuminen ovat osaltaan lisänneet arviointitiedon tarvetta ja julkista kiinnostusta koulutukseen.

Arviointistrategiassa (1997) todetaan, että opetustoimen säädökset, normit ja opetussuunnitelmissa oppilaitoksille määritellyt tavoitteet luovat perustan arvioinnin kohteiden ja kriteerien määrittelylle. Arvioinnin kriteerit perustuvat siten opetustoimen eri tasoilla tehtyihin päätöksiin ja kannanottoihin. (Emt 3.) Hirvi kirjoitti arviointistrategian esipuheessa, että arviointistrategiaa valmistelleen työryhmän raportissa selvitetään erityisesti, miksi ja mitä tulisi arvioida. Samoin täsmennetään arvioinnin yleisiä periaatteita, kuten arviointitulosten julkisuutta ja yhteyttä koulutuksen rahoitukseen. Hirvi totesi edelleen, että arviointistrategiassa esitetyt periaatteet muodostavat lähivuosien kansallisen arvioinnin perusteet. Niiden pohjalta valmistetaan vuosittaiset arviointiohjelmat. (OPM 1997.)

Arviointistrategiassa (OPM 1997) pohditaan edelleen, että arvioitavina olevien organisaatioiden ja niissä työskentelevien ihmisten on saatava ajoissa tietoa arvioinnin tarkoituksesta, ajoituksesta ja arvioinnin seurauksista, ja että arvioinnin tulee antaa tilaa paikallisille tavoitteille, tulkinnoille ja odotuksille. Arvioitavien tulee tietää arvioinnin perusteet ja heillä tulee olla mahdollisuus esittää omat näkemyksensä arvioinnista ja sen tuloksista. Tärkeää on myös huolehtia opiskelijoiden osallistumisesta koulutuksen arviointiin. (Emt. 4.)

Arviointistrategiassa arvioinnille asetetaan korkeita eettisiä vaatimuksia, joista todetaan mm., että yksittäiset arviointitoimet eivät saa millään muotoa vahingoittaa arvioinnin kohteita tai hankaloittaa niiden toimintaa tavoitteiden

saavuttamiseksi. Tutkimuseettisiä näkökulmia halutaan korostaa arviointianaalyyysiin liittyvän tiedon keruun avoimuudella ja vaatimuksella kertoa arvioinneissa käytetyistä menetelmistä. Arviointityössä katsotaan korostuvan arvioijan perehtyneisyys arviointikohteeseen, arvioijan etiikka sekä laaja tieto ja ymmärrys koulutuksen yhteiskunnallisten ja inhimillisten vaikutusten luonteesta. (OPM 1997.) Näiden vaatimusten olemassaoloa ei kuitenkaan pohdita yhdessä tai erikseen valtakunnan ja paikallisen tason toimijoiden osalta. Taustaoletus näyttää siten olevan, että kaikilla koulutuksen järjestäjillä on hallussaan arviointien toimeenpanoon liittyvä ammattitaito ja ymmärrys. (Emt. 4.)

Arvioinnin tulokset sekä arvioinnissa käytetyt tiedot ja menetelmät ovat julkisia. Arvioinnin toimeksiantajan tehtävänä on huolehtia siitä, että kukin arvioinnin kohteena olleen oppilaitoksen ylläpitäjä saa arviointitulokset käyttöönsä. Arviointia varten kerätyn yksilö- ja koulukohtaisen tiedon käsittelijää sitovat samat eettiset normit kuin tutkimustiedon käsittelijää. Opetusministeriö tukee myös arviointien arviointeja ja arvioinnin metodista kehittämistä. Yleisivistävän ja ammatillisen toisen asteen koulutuksen kansallinen arvioinnin toteuttaminen on Opetushallituksen vastuulla. (Emt. 8.)

4.4.3 Paikallinen arviointi

Kunnat ja muut koulukseen järjestäjät sekä oppilaitokset arvioivat järjestämänsä koulutusta sen kehittämiseksi. Kansallinen arviointi tukee irtsearviointia tuottamalla sen tueksi valtakunnallisen viitekehyksen, johon itsearviointi voidaan suhteuttaa. Oppilaitokset ja niiden ylläpitäjät suorittavat itsearviointia oman toimintansa kehittämiseksi ja arviointitiedon sitomiseksi kansallisiin arviointitietoihin.

Paikallinen itsearviointi on koulutuksen järjestäjän oman toiminnan arviointia. Sen tehtävänä on koulutuksen järjestäjän oman toiminnan ohjaaminen ja kehittäminen. Paikallinen itsearviointi kattaa koulutuksen kunnittaisen ja oppilaitoskohtaisen arvioinnin. Itsearviointi toimii siten myös paikallisena laatu järjestelmänä. (OPM 97.)

Edellä oleva toteamus sisältää mielenkiintoisen näkökulman. Siinä tuodaan mukaan käsite laatu koulutuksen järjestäjien pohdittavaksi ilman sen kytkentää arvioinnin pääkäsitteeseen, tuloksellisuuteen ja sen alakäsitteisiin: tehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja taloudellisuuteen. Laadun mukana oloa arviointimallissa on kaivannut mm. Reijo Raivola. Hän pitää puutteena sen jättämistä arviointimallin ja samalla arvioinnin ulkopuolelle (Raivola 1999, 193). Edelleen arviointistrategiassa todetaan, että *koulutuksen järjestäjä voi käyttää hyväkseen myös ulkopuolista arvioijaa sitoakseen oman toimintansa arvioinnin valtakunnalliseen tilanteeseen.*

Arviointistrategia on kuvaus lainsäädännön perusteluja varten. Siinä luvataan paljon mm. tukea koulutuksen järjestäjille, mutta voidaan kysyä, missä se laajamittainen tuki on ollut. Niinpä vuoden 1999 alusta voimaan astuneeseen koulutuslainsäädännön uudistukseen sisältynyt koulutuksen järjestäjälle säädetty arviointivelvollisuus herätti kysymyksiä niin rehtorikunnassa kuin opetustoimen virkamiehissäänkin: Mitä koulutuksen lakisääteinen arviointi on ja mitä

se edellyttää? Varsin pian uusien opetuslakien voimaan astumisen jälkeen oli luettavissa Pentti Arajärven ja Merja Aalto-Setälän (1999, 55–58) näkemys arviointia koskevan lainsäädännön tarkoituksesta ja toimeenpanosta. Kolmeen kirjan sivuun on saatu mahtumaan hallintobyrokratian kielellä kirjoittajien modifioima näkemys lainsäätäjän tarkoituksesta. Käytetyt määrittelyt on tässä muokattu arviointistrategian (OPM 1997), sivistysvaliokunnan mietinnön (SiVM 3/1998vp) ja Arajärven ja Aalto-Setälän teoksen (1999) perusteella. Niiden mukaan arvioinnin tarkoituksena on:

- Turvata koulutuspalvelujen laatu ja valtakunnallinen vertailukelpoisuus, joka saavutetaan, mikäli tavoitteet määritellään täsmällisesti ja tavoitteiden toteutumista seurataan jatkuvasti. Opetustoimessa tavoitteiden asettaminen on moniportainen prosessi, joka koostuu lainsäädännöllä asetetuista tavoitteista, opetussuunnitelman perusteissa määritellyistä yleisistä ja oppiainekohtaisista tavoitteista, koulutuksen ylläpitäjän erikseen määrittelemistä sekä eri tutkinnoille asetetuista tavoitteista.
- Tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä.
- Arvioinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa, jonka pohjalta koulutuksen järjestäjä voi kehittää järjestämäänsä koulutusta. Se ei rajoitu pelkästään tavoitteiden toteutumisen seurantaan, vaan koko koulutuksen tuloksellisuuden arviointiin.
- Arvioinnin kohteena on paitsi tavoitteiden toteutuminen myös kasvatuksellinen ja sivistyksellinen tehtävä, koulutuksen saatavuus, järjestäminen, tilat, laitteet, oppilaan ja opiskelijan oikeuksien toteutuminen, hallinto- ja johtamisjärjestelmät ja käytettävissä olevien resurssien arviointi.
- Koulutuksen arvioinnin ensisijaisena kohteena on koulutuksen järjestäjä ja sen kyky hoitaa koulutuksen järjestämistehtävänsä lainsäädännön yleisten periaatteiden mukaisesti.

Kaikkien opetuksen ja koulutuksen järjestäjien tulee säädösten mukaan arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen arviointiin. Oppilaitoksen velvollisuus osallistua ulkopuoliseen arviointiin on tärkeä tekijä toisaalta valtakunnallisen arvioinnin ja arviointikäytännön saavuttamiseksi ja toisaalta olemalla tukena oppilaitoksen itsearviointille, joka on tärkeä ja välttämätön oman työn seurannan väline.

Opetusministeriö päättää koulutuksen arvioinnin perusteista. Lainsäädännön syntyäikoihin oli vallitsevana käsitys, että Opetushallitus näiden perusteiden pohjalta huolehtii arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisen arvioinnin toimeenpanosta. Arvioinnin perusteet voivat koskea sellaisia seikkoja kuin arvioinnin painopistealueet ja kehittämissuunnat. Sittemmin arvioinnin toimeenpano ja kehittäminen on määrätty Jyväskylän yliopiston erillislaitoksen - koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön tehtäväksi.

4.5 Arviointi ja OPM:n kehittämissuunnitelma 2003–2008

Opetusministeriön koulutuksen ja tutkimuksen vuosille 2003–2008 annetun kehittämissuunnitelman peruslinjaus koulutuksen arvioinnista vastaa pääosin nykyisessä opetuslainsäädännössä kirjattuja periaatteita. Nyt kun arviointineuvosto on aloittanut työnsä, on sen roolia suunnitelmassa täsmennetty, mutta

kovin konkreettia kehittämissuunnitelma ei roolista ole luettavissa. Kehittämissuunnitelma korostaa opetussuunnitelman asemaa koulutuspolitiikan välineinä:

”Koulutuksen arviointineuvoston arviointiohjelmassa tulee ottaa huomioon käynnistettävät kansainväliset ja kansalliset arviointihankkeet sekä alue- ja paikallistason arviointitarpeet. Arviointitulosten tulee olla hyödynnettävissä käytännön opetustyössä ja koulutuspoliittisessa päätöksenteossa ja myös uusien tavoitteiden asettamisessa. Tiedonvälitystä ja yhteistyötä arviointitoimintaan osallistuvien tahojen kanssa tehostetaan. Yleissivistävän, ammatillisen ja aikuiskoulutuksen arviointitoimintaa kehitetään kattamaan koko oppimisympäristö. Tietoa tuotetaan arvioimalla oppimistuloksia, tekemällä järjestelmä- ja tila-arviointeja sekä arvioimalla teemakokonaisuuksia. Paikallisen tason arvioinnin edellytyksiä kehitetään. Arvioinnin hyödyntämistä ja vaikuttavuutta seurataan ja analysoidaan.” (Opetusministeriö 2004.)

Edelleen todetaan, että opetussuunnitelmaa uudistetaan niin, että siitä tulee selkeä perusta koulutuksen monipuoliselle arvioinnille. Opetussuunnitelman roolia arvioinnissa siten vahvistetaan tulevina vuosina. Perusopetukselle laaditaan hyvän opetuksen ja tuloksellisesti toimivan koulun laatusuositukset. Normiohjaus näyttää palaavan opetuksen toimeenpanoon nyt laadun näkökulmasta. Opetuksen toimeenpanossa keskeisen asiakirjan eli opetussuunnitelman toteutumisen arvioinnille ja seurannalle ei ole esitetty mitään suunnitelmaa. Suunnitelmaa ei ole myöskään siitä, missä aikataulussa arviointi toteutetaan ja liittykö se arviointineuvoston suorittamaan koulutuksen arviointiin ja mikä rooli arvioinnin suorittamisessa on ajateltu koulutuksen järjestäjälle.

Joka tapauksessa opetusministeriön kehittämissuunnitelma lataa uusia odotuksia arvioinnin osalta koulutuksen järjestäjälle. Muutaman erityyppisen kunnan otos (tammi-helmikuu 2004) kuntien arviointistrategioista paljastaa niiden olevan kovin eritasoisia vielä viisi vuotta koulutuslainsäädännön uudistuksen voimaan astumisen (1999) jälkeen. Päälimmäinen havainto on, että suuret kunnat, joiden opetustoimessa voi olettaa olevan suunnittelutyövoimaa kyseisen tehtävän valmistelua ja toimeenpanoa varten, ovat strategiansa laatineet. Siten arviointitehtävän asettama vaatimus ei näyttäisi olevan erityisen tasarvoinen erilaisille koulutuksen järjestäjäorganisaatioille.

4.6 Vuoden 1998 koulutuslainsäädännön arviointisäädökset

Sivistysvaliokunta linjasi koulutuksen arviointia koskevat periaatteet mietinnössään (SiVM 3/1998 vp, 21–26). Valiokunta korosti, että koulutuksen perimmäisenä tavoitteena on oppilaan oppiminen. Uudistuvalla koulutuslainsäädännöllä ja sen keskeisellä osalla, arvioinnilla tuetaan koulutuksen jatkuvaa kehittämistä yhä paremmin oppimista edistäväksi ja kussakin laissa asetettujen opetus- ja oppimistavoitteiden toteutumista. Valiokunnan yhteiskuntapoliittiseen peruslinjaukseen sisältyy toteamus, että arvioinnilla on myös tärkeä yhteiskuntapoliittinen tehtävä edistää tasa-arvon toteutumista suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Näin vuoden 1999 alusta voimaan tullut koulutuslainsäädännön

uudistus kiinnittyy vahvasti edellisten vuosikymmenten koulutuspoliittiseen peruslinjaukseen.

Sivistysvaliokunta piti lainsäädännön kokonaisuudistuksen perusteluissa kaikkein oleellisimpana arvioinnin tulosten määrätietoista hyväksikäyttöä koulutuksen kehittämisessä, ja että siihen liittyy läheisesti kokemusten ja hyviksi havaittujen käytäntöjen levittäminen kaikkien hyödynnettäväksi. Lakisääteisen arviointijärjestelmän luomisesta tuli välttämättömyys siirryttäessä koulutusprosessin ennakkollisesta säätelystä yhä enemmän koulutuksen tavoitteisiin ja toimintaan perustuvaan lainsäädäntöön. Arviointi nähtiin sivistysvaliokunnan mietinnössä keskeisenä keinona turvata koulutuspalvelujen laatu ja valtakunnallinen vertailukelpoisuus. Sen tulosten tulee luoda mahdollisuuksia koulutuksen edelleen kehittämiseen. Valiokunta katsoi, että arvioinnin osuvuus ja arviointijärjestelmän yleinen tehokkuus olivat keskeisiä tekijöitä uusien lakien asianmukaisessa toteuttamisessa.

Arviointi ei ole vain eri koulutuslakien tavoitesäännösten toteuttamista vaan koko koulutuspolitiikan tuloksellisuuden arviointia. Tällöin sen kohteena tulee olla asianomaisen koulutuksen tavoitteiden toteutuminen, erityisesti huomioon ottaen koulun kasvatus- ja sivistystehtävä, koulutuksen saatavuus, koulutuksen järjestäminen, koulutuksen järjestäjän kasvatustehtävän toteutuminen. Huomioon otettavia asioita ovat myös tilat ja laitteet, oppilaan ja opiskelijan oikeuksien toteutuminen, opetushenkilöstön toiminta ja oppilaitosten johtaminen. Oppilaitoksen ylläpitäjän toiminta vaikuttaa oleellisesti toiminnan tulokseen. Sen vuoksi hallinnon toimivuus ja voimavarojen suuntaaminen sekä sen arviointi, miten kunta hoitaa koulutuksen järjestämistehtävänsä, ovat tärkeitä indikaattoreita. Valiokunta piti tärkeänä, että itsearviointin ja systemaattisen oman toiminnan tarkkailun lisäksi ylläpitäjän toimintaan kohdistetaan myös ulkoista arviointia.

Laukkasen näkemyksen mukaan Sivistysvaliokunnan mietintöön kirjatut koulutuksen arviointia kuvaavat tavoitteet, velvoitteet ja aikomukset on nähtävä poliittisen retoriikan ilmentymänä, lainsäädäntöuudistuksen legitimitietin perusteluina. (Laukkanen 1998, 143.) Oletukset koulutusjärjestelmän toimijoiden kyvystä selvittää toimivaltasuhteissa tapahtuneesta muutoksesta nähdään valiokunnan tekstissä itsestään selvyytensä ilman pohdintaa uudistusten läpiviintiin liittyvistä haasteista. Analyysi olisi ollut paikallaan ainakin lainsäädännön muutokseen johtaneista syistä, sillä koko koulutuspoliittinen kehitys ja päätöksenteko on viime vuosikymmenten aikana pohjautunut pyrkimykseen säilyttää kansallinen kilpailukyky globaalissa taloudessa.

Vuoden 1998 koulutuslainsäädännön uudistuksessa kaikkiin opetusta ja koulutusta koskeviin lakeihin kirjattiin säännös koulutuksen arvioinnista. Kirjaukset löytyvät lakien arviointia koskevien pykälien ensimmäisistä momenteista. (Perusopetuslaki 628/1998, Lukiolaki 629/1998 16, Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998 24§, Laki taiteen perusopetuksesta 633/1998 7§, Laki opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä 2 ja 4–7§, Asetus ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishakujärjestelmästä 2§, Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 57§, Laki kuntien valtionosuuksista 24§.)

Perusopetuslain (N:o 628/1998) 21 §:ssä säädetään:

”Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteuttamista 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.”

Lukiolain (LL 648/1998) 1§:ssä ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (AKL 630/1998) 2§:ssä on määritelty koulutuksen tarkoitus. Perusopetuslaissa ei asiaa käsittelevää pykälää ole, mutta koulutuksen tarkoitus voidaan tulkita laajasti opetuksen ja koulutuksen tavoitteiden saavuttamista koskevaksi päämääräksi.

4.7 Tuloksellisuus koulutuksen arvioinnin pääteema

Sivistysvaliokunta myötäili mietinnössään (SiVM 3/1998 vp) mm. Englannissa 1980-luvun alussa omaksuttua mallia, jonka oli määrä alun perin palvella taloudellista rationalisointia ja siihen liittyviä tuloksellisuuskriteereitä: taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus (Kuusela 2004, 103). Suomessa malli on ollut taustalla myös mm. valtionvarainministeriön budjettiohjauksessa, kunnallisen palvelujen arviointimallissa ja Opetushallituksen tuloksellisuuden arviointimallissa (Jakku-Sihvonen 2001, 15; OPM 1995, 34.) Sen pohjalta kansallisen tason arvioinneissa koulutusta tulee arvioida siten, että *tuloksellisuuden* osa-alueina arvioidaan opetustoimen *tehokkuutta, vaikuttavuutta, ja taloudellisuutta*. Tuloksellisuus on suomalaisessa mallissa yläkäsitteenä. Reijo Laukkasen (1994) mukaan tätä Jakku-Sihvosen kuvaamaa käsitteistöä on käytetty Opetushallituksen valmistelussa (Laukkanen 1994, 17.) Tuloksellisuuden käsitteistö vakiintui vähitellen käyttöön. Sirkka Sinkkonen ja Juha Kinnunen (1994) toteavat, että jossakin vaiheessa tuloksellisuuden käsite syrjäytti tehokkuuden käsitteen pääkäsitteenä. Heidän mukaansa kyse oli siitä, että Suomessa pyrittiin kahdeksankymmentäluvun lopulla yhtenäistämään arvioinnin kohteita ja niitä kuvaavaa käsitteistöä sekä valtionhallinnossa että kuntahallinnossa. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 113–114.)

Tuloksellisuuden käsitteistön vakiintumisen voi nähdä loogisena seurauksena yhteiskunnassa 1990-luvulla vallalla olleesta ajattelusta, johon liittyi julkisen sektorin toiminnan tehostamisvaateet. Suomessa julkisella sektorilla vapaa-kuntakoikeilun, byrokratian vähentämisen ja päätösvallan siirtämisen seurauksena piti kontrollijärjestelmä uudistaa. Kehitystä voidaan pitää yleiseurooppalaisen laman torjuntaan liittyvänä kehityksenä. Laukkanen (1998) toteaa opetus-

toimen keskushallinnon omaksuneen managerialistisen ohjausajattelun. (Laukkanen 1998, 143; Uusikylä 1999.) Ajattelu omaksuttiin siten myös yksityis-sektorin toimintamalleja jäljittelevään julkishallintoon.

Suomessa omaksutun tuloksellisuusajattelun juuret ovat yleiseurooppalaisessa ja anglosaksisessa perinteessä, josta tuloksellisuusmalli näytetään adoptoidun suomalaisen evaluaatioajatteluun. Arviointiparadigman lähtökohdat pohjautuvat tuloksellisuuskäsitteistöön, jonka juuret ovat kansainvälisessä *school effectiveness-research* – SER-traditiossa. Kansainvälisessä valtavirtakeskustelussa tuloksellisuus- ja tehokkuuskeskustelu kulminoituvat keskusteluun hyvistä ja huonoista kouluista ja vanhempien oikeudesta valita vapaasti koulu lapselleen. David Reynolds ja Charles Teddley (2000) ovat kuvanneet tekijöitä, joita kuuluu tehokkaan koulun tunnusmerkkeihin. He kiinnittävät koulukontekstin lisäksi huomiota oppilas-, luokka- ja koulutason tekijöihin, jotka tekevät koulusta hyvän, ja tekijöihin, joiden avulla koulusta voidaan tehdä hyvä koulu. Kun kirjoittajat edustavat tehokkuustutkimusparadigmaa, heidän on vaikea nähdä koulun taholta lähtevää koulun kehittämistä (*school improvement*) yhtä tarpeellisena lähestymistapana, vaikka he tuovat kirjoituksessaan esiin näemyksen koulun elämän ulkopuolisen tarkastelun ongelmallisuudesta. Kirjoittajien mielestä pääasiallinen *school effectiveness* ja *school improvement* lähestymistapojen ero on siinä, että koulun tehokkuusajattelu kiinnittää huomion pysyvään tehokkuuden tilaan, kun taas koulun kehittämisorientaatio nähdään dynaamisena (liikkeessä oleva) ja ajassa tapahtuvan muutoksen tarkasteluna. (Teddley & Reynolds 2000, 283–298, 214–216.)

Kansainvälisessä keskustelussa tehokkuusajattelua vastaan argumentoivia kannanottoja esiintyy. Tehokkuusajattelua pidetään mm. taloudellisena rationalismina, jossa inhimilliset tekijät helposti sivuutetaan. Mm. Terry Wrigley (2004) on kritisoinut kvantitatiivisten menetelmien käyttöä, joihin tuloksellisuuden termit viittaavat. Sellaisten menetelmien käyttö johtaa hänen mielestään metodologiseen reduktionismiin. Mittareiden laadintaan siirtyy näin käsitys siitä, että kaikkea voidaan mitata määrällisesti. Hänen mukaansa esimerkiksi opetusmenetelmän vaikutusta oppimiseen tutkittaessa on asetelma pelkän opetusmenetelmän tutkimiseen verrattuna monimutkaisempi. Siinä vaikuttavat kaikenlaiset laadulliset tekijät, kuten opetussuunnitelmaan ja henkilöihin itseensä liittyvät tekijät. Tekijöiden välinen korrelaatio edustaa kausaalisuutta. (Wrigley 2004, 233, 240.) Tällaisista asetelmista laadittuja hypoteeseja voidaan tutkia ainoastaan kvalitatiivisilla tapaustutkimuksilla, joiden avulla saatettaisiin päästä lähemmäs kausaaliselityksiä, joita mm. Nash nimittää narratiiveiksi (Wrigley 2004, 231, Nashin 2001 mukaan.)

Edellisessä kappaleessa esitetty kritiikki on esimerkki brittiläisen koulun tehokkuusajatteluun kohdistuvista kriittisistä puheenvuoroista. Tehokkuusajattelun mukaista tutkimusta on tehty kahdeksankymmentäluvulta alkaen mm. Britanniassa, USA:ssa, Hong Kongissa, Hollannissa, Australiassa ja Taiwanissa. Perinteisesti näissä maissa koulujen ja opettajien tehokkuutta on mitattu määrällisin indikaattorein. Teddley ja Reynolds (2001) tuovat hämmennystä keskusteluun, kun he käyttävät termiä koulun kehittäminen (*School Improvement* –

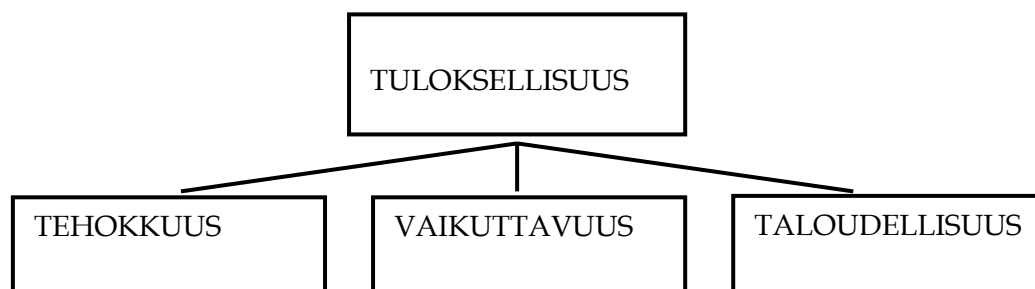
SI), mutta he käyttävät sitä tehokkuuskäsitteelle alisteisena (Reynolds & Teddlie 2001, 3). Kriitikoiden mielestä lähtökohta on ongelmallinen, sillä heidän käsityksensä mukaan kouluuyhteisöjä arvioitaessa on virhe jättää kontekstuaaliset tekijät huomiotta ja monet vaikuttavat tekijät ja tulokset ovat paremmin kuvattavissa välittävinä tekijöinä tai prosessimuuttujina. (Wrigley 2004, Lehtisalo & Raivola 1999 ja Bennet & Harris 1999.) Monet avaintekijät, joita kirjallisuudessa luetellaan (esimerkiksi selvä ja jatkuva keskittyminen opetukseen ja oppimiseen) ovat semanttisesti kykenemättömiä määrittelemään yhtä koulua tai olemaan soveltuvia toisen koulun määrittelyyn, joka on edellytys, jotta tilastollista menettelyä voi käyttää (Wrigley 2004, 231). Pahimmillaan kritiikitön monimutkaisten syys-seuraussuhteiden yksinkertaistaminen ja niiden perusteella muodostettavien koulujen paremmuuslistojen julkaiseminen ja koulun tehokkuusajattelu on ollut Britanniassa osa hallituspolitiikkaan jo 80-luvulta alkaen (Goldstein & Woodhouse 2000, 353–354).

Suomalaisen arviointiparadigman syntymiseen liittyvissä kehitysvaiheissa ei näytä olleen laajaa kansainväliseen keskusteluun perustuvaa teoreettisista pohdintaa arvioinnin lähtökohdista. Kuitenkin kansainvälistä pohdintaa arvioinnista ja siihen liittyvistä lähtökohdista sekä ongelmista on ollut runsaasti kahdeksankymmentäluvulta lähtien. (Chelimsky 1997, 53–55.) Koulun tehokkuusajattelu (SER) tähtää koulujen kilpailuttamisen ja sen seurauksena rakenteelliseen muutokseen. Sen rinnalle näyttää kehittyneen (Bennet & Harris 1999) vahva kulttuuriseen näkökulmaan perustuva koulun kehittämisaajattelu. Kehittämisen täytyy lähteä jokaisen kouluuyhteisön omista edellytyksistä, sillä hyvän koulun malleja on vaikea yleensä löytää ja vielä vaikeampi siirtää niin sanottuihin ”huonoihin kouluihin”. (Bennet ja Harris 1999; Haydn 2001.) Arvioinnin nähdään yleensä liittyvän jonkin asiantilan muuttamiseen, jolloin siihen nivoutuu politiikka ja päätöksenteko arvioinnin tulosten perusteella. Arvioinnin tehtävänä on poliittisen toiminnan legitimointi. Mm. Norjassa on 1990-luvulla havaittu valtiollisen ohjelma-arvioinnin perusteella, että poliittinen johto käyttää tutkimusten tuloksia haluamallaan tavalla. Tuloksista poimitaan suotuisat ja vähemmän suotuisat kielletään. Tutkimus liittyi new public management -ideologian juurruttamiseen norjalaiseen politiikkaan, mutta se kaatui sekä poliitikkoihin että byrokraatteihin. (Sandberg, Stensaker & Aamondt 2002, 53).

Tieto ja käsitykset arviointeihin liittyvistä teknisistä ja periaatteellisista kysymyksistä eivät kuitenkaan herättäneet arviointivastuussa olevien keskuudessa liikehdintää. Koulutuksesta päättävät ja sitä järjestävät eivät ole pohtineet luodun arviointijärjestelmän mielekkyyttä kaikilta osin. Tätä ei edes odota tapahtuvan suomalaisen arviointiparadigman vahvasti hallintoajatteluun perustuvassa kulttuurissa. Perinteet ovat yleisessä byrokratiakulttuurissa, jonka pohjalle hallintokoneistot on rakennettu. (Temmes 1994). Kuviossa 3 on esitetty suomalaisten kirjoittajien käsityksiin nojautuva tuloksellisuusmalli, jota olen mukaillut muutamista lähteistä. (Ritva Jakku-Sihvonen 2001, Opetushallitus 1995, 1998; Niemi & Louekoski 1995.)

Mallissa kiteytyvät yhdeksänkymmentäluvulla käyty koulutuspoliittinen keskustelu sekä nimenomaan Opetushallituksen tuloksellisuuden arvioinnin

kehittäminen (ARMI-projekti). Arviointiparadigmasta lienee vallinnut laaja kansallinen yksimielisyys, kun malli päätyi sivistysvaliokunnan mietintöön. (SiVM 3/1998 vp, 21–26.) Valiokunnan mietinnössä puhutaan Opetushallituksen arviointimallin ("valiokunnan saaman selvityksen") mukaisesta argumentoinnista kansallisen tason arviointia linjatessa. Opetusministeriön arviointistrategiassa (1997, 8) lähdetään siitä, että kansallinen arviointi tukee koulutuksen järjestäjien oman toiminnan arviointia tuottamalla sen tueksi valtakunnallisen viitekehityksen, johon itsearviointi voidaan suhteuttaa. Raivola pitää perusmallin selvänä puutteena toimintaprosessien jättämistä pois mallista, jolloin laadun tarkastelu jää analyysin ulkopuolelle (Raivola, 1999, 193). Raivola kaipaa selkeää yhteyttä itse opetustapahtumaan liittyvien laatuindikaattorien mukaan ottamista arvioinnin kriteereihin. Suomalaisen arviointiparadigman lähtökohdat näyttäisivät olevan kansainvälisessä tehokkuusajattelussa (SER) koulutuksen tuloksellisuutta arvioitaessa. Hannu Simola (2001) kutsuu tuloksellisuusajattelua "erinomaisuuden eetokseksi". Näyttää siltä, että koko läntisen maailman hallintoajattelun lähtökohtana ollut managerialismi jää arviointimallin yhteydessä vähäiselle pohdinnalle, vaikka se selvästi on vaikuttanut suomalaisen arviointiparadigman terminologiaan. (Kickert 1997, 17–38.) Luvuissa 4.7.1, 4.7.2 ja 4.7.3 kuvataan arviointimallin termien sisältöä.



KUVIO 3 Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli (OPH 1998)

4.7.1 Tehokkuuden arviointi

Tehokkuuden arvioinnissa on kyse voimavarojen oikeasta käytöstä, joustavuudesta koulutusjärjestelmän sisällä ja oikea-aikaisuudesta koulutusjärjestelmän, yksilön ja yhteiskunnan kannalta. Lähtökohtana on myös koulutustarjonnan vastaavuus yhteiskunnan, työelämän tarpeiden ja opiskelijoiden koulutustarpeiden ja -halun kanssa. Merkittävä osa tästä arvioinnista toteutetaan oppilaitosten yhteistyössä ja verkottumisessa. Koulutusjärjestelmän tulee kyetä nopeasti ja joustavasti reagoimaan yhteiskunnan, työelämän ja opiskelijoiden koulutushalukkuuden muutoksiin. Arvioinnin kohteita ovat oppilaitoksen työn järjestäminen, opetuksen laatu, henkilöstön ammattitaito ja muodollinen pätevyys sekä jatko- ja täydennyskoulutus, kansainvälinen yhteistyö, tilojen ja laitteiden määrä ja laatu, niiden toimivuus ja yhteiskäyttö sekä tukipalvelut kuten kirjasto ja erilaiset tietokannat. Tehokkuus osa-alueen arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota oppilaiden ja opiskelijoiden voimavarojen oikeaan käyttöön mm. si-

ten, että koulutuksen kesto on tarkoituksenmukainen sille asetettujen tavoitteiden kannalta, ja että koulutuksen keskeyttäminen on vähäistä ja moninkertaista koulutusta yritetään välttää. Osa tehokkuutta on myös muissa oppilaitoksissa suoritettujen opintojen hyväksi lukeminen henkilön opintosuorituksiin. Tehokkuuden ajatellaan olevan koulutuskysynnän ja -tarjonnan välinen suhde. Onko kyetty vastaamaan koulutuksen muutostarpeisiin?

4.7.2 Vaikuttavuuden arviointi

Vaikuttavuuden arvioinnin tehtävänä on selvittää koulutuksen tuottamien tietojen, taitojen ja kykyjen sekä motivoituneisuuden vastaavuutta niihin vaatimuksiin, joita asetetaan ehjälle ihmiselle ja joita yhteiskunta ja työelämä tarvitsevat laadullisesti ja määrällisesti. Arvioinnissa voidaan seurata esimerkiksi oppimistulosten saavuttamista, jolloin tuloksia verrataan tavoitteisiin. Yksi vaikuttavuuden ulottuvuus on formaalinen oppiminen, jolloin kyse on oppimaan oppimisesta, myönteisestä, ”uteliaasta” asenteesta maailmaan ja kyvystä hankkia, käyttää ja omaksua tietoa. Tällöin tavoitteena on luovuuden kehittyminen. Vaikuttavuuden arvioinnin tehtävänä on selvittää, millainen kyky oppilailta ja opiskelijoilta on ilmaista oppimaansa, toimia yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa. Vaikuttavuuden arvioinnin keskeisiä kohteita ovat opiskelijoiden kyky ja halu jatko-opintojen suorittamiseen sekä toisen ja kolmannen asteen oppilaitoksissa opiskelijoiden saavutusten paraneminen. Saavutusten parantumista mittaa ero sisääntulokeskiarvon ja suoritettun tutkinnon keskiarvon välillä. Vaikuttavuus ei taivu helposti arvioitavaksi, kuten myös Vuorenmaa (2001) toteaa. Toimeenpanon sisällölliset ja rakenteelliset edellytykset, kuten opetussuunnitelma, opettajavoimavarat ja täydennyskoulutuksen sekä koulun tilojen, laitteiden ja opetusvälineiden riittävyys ja laatu on suuri kokonaisuus. Sen muuttujarakenteen hallinta on vaikeaa. Yhtä hankalaa on tunnistaa opiskelu- ja työilmapiiriin kuuluvia tekijöitä. Työilmapiiriin keskeisesti vaikuttava tekijä koko organisaatiossa ja yksittäisessä oppilaitoksessa on johtaminen.

4.7.3 Taloudellisuuden arviointi

Taloudellisuutta kuvaavat: koulutuksen vaihtoehtoiset tuotantotavat, koulutusresurssien määrä, kohdentuminen ja käytön tehokkuus, koulutuksen rahoitusjärjestelmät ja rahoituslähteet.

Taloudellisuuden arviointi perustuu taloudellisten voimavarojen optimaaliseen käyttöön koulutuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvioinnissa keskeistä on voimavarojen määrä ja kohdentaminen. Seuranta voi olla valtakunnan tasolla koulutusasteita ja -aloja koskeva, mutta myös oppilaitostasolla taloudellisuuden arviointiin kiinnitetään huomiota. Voidaan arvioida eri kustannustekijöiden vaikutusta, kustannusrakenteen tarkoituksenmukaisuutta ja koulutuspalvelujen käyttöä. Koulutukseen käytettyjen varojen menoperusteiden arvioinnin ohella voidaan tarkastella koulutuspalvelujen rahoitusjärjestelmää, sen tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta sekä ohjausvaikutuksia. Opetusjärjestelyjen seurantaan liittyneenä taloudellisuuden arviointi voi selvittää eri ope-

tuksen tavoitteiden saavuttamistapojen keskinäistä tehokkuutta ja kustannuksia. Taloudellisuuden arviointi on välttämätöntä jo itse toiminnan vuotuisen budjetoinnin takia, mutta liittyneenä koulutuksen arviointiin se edellyttää arvioijan omaa kriittistä asennetta ja seuraamista niin, että voimavarat kohdentuvat tehokkaasti. Taloudellisuus lienee arvioinnin osa-alueista helpoimmin mitattavissa. Eurot ovat joka puolella valtakuntaa yhteismitallinen mittari. Tavalinen indikaattori on koulutukseen käytettävät eurot/oppilas, opetustunteja/oppilas jne. Todellinen vertailutieto taloudessakin edellyttää, että kaikkien ylläpitäjien lukuihin sisältyvät samat tiedot.

4.7.4 Koulutuksen järjestäjäarvioinnin visiot

Lainsäädäntö asettaa koulutuksen arvioinnille hyvin selkeän praktisen lähtökohdan. Se tarkoittaa tiedon keräämistä koulutuksen kehittämistä ja koulutusta koskevaa päätöksentekoa varten (SiVL 5/2001 vp.) Opetusministeriön kehittämissuunnitelmassa (Koulutus ja tutkimus 2003–2008) korostetaan, että arviointitulosten tulee olla hyödynnettävissä käytännön opetustyössä ja koulutuspoliittisessa päätöksenteossa ja myös uusien tavoitteiden asettamisessa. (Opetusministeriö 2004.) Ajattelu liittyy hallintoajattelun muutokseen, joka käynnistyi hallinnon delegointina, päätösvallan siirtämisenä hallinnon alemmille tasoille. Siihenhän liittyi myös suomalaisen koulutusjärjestelmän ohjaustavan muutos normiohjauksesta informaatio-ohjauksen suuntaan. Näillä perusteilla voi ymmärtää, miksi suomalaisen arviointiparadigman lähtökohta ei ole teoreettinen vaan praktinen.

Ympäri maailmaa saadut samansuuntaiset kokemukset kertovat, että tutkimustiedon käyttö politiikassa ja päätöksenteossa ei ole kovin yleistä. Näin ollen olisikin syytä toivoa, että evaluaation kentässä olisi toimijoita ja instituutioita, jotka yhdistäisivät politiikan, koulutuksen käytänteiden ja evaluaatioiden kentät (Weiss 1998). Tämän tutkimuksen tehtävänä on mm. etsiä arvioinnin kentästä kuntatasolla näitä yhdistäviä tekijöitä.

Myös Ahonen (1998) esittää samansuuntaisia konkreettisia odotuksia tutkittuaan hallituksen evaluaatiotukea. Yhdeksänkymmentäluvun puolivälissä Haagissa kansainvälisessä arviointikongressissa pitämässään esitelmässä Chelmsky (1995) toteaa, ettei arviointi ole ollut rutiininomainen, päätöksentekoa ruokkiva tai helpottava asia. Päätöksenteon ja arviointiprosessin yhdistämien on ongelmallista. Jos on valittu jokin poliittinen linja, ei sitä puolueetonkaan arviointi muuta. Toisaalta ongelmat liittyvät arvioinnin lähtökohtiin, kuten indikaattoreiden valintaan ja sen toimeenpanoon. (Chelmsky 1995, 8–12.) Arvioinneista ei välitetä tai ne sivuutetaan kokonaan. Ne ovat myös erilaisten kiistojen välikappaleina ja niihin kohdistuviin odotuksiin petytään (Vedung 2005, 266). Käsitykset arvioinnin hyödynnettävyydestä ovat siis osin ristiriitaisia, jos verrataan Poikelan (2002) optimistista näkemystä edellä oleviin Chelmskyn ja Vedungin havaintoihin. Poikela kirjoittaa rohkeasti, että jälkiteollinen yhteiskunta on kehittymässä auditointiyhteiskunnaksi, jota ei ohjata vain normien ja markkojen avulla vaan itse tuotetun tiedon perusteella. Koulutuksen ja työelämän kehittämisessä hänen mielestään evaluointi, auditointi, akreditointi, moni-

torointi ja monet muut arviointia tarkoittavat käsitteet ovat arkipäivää. (Poikela, 2002, 229.)

Edellä siteerattuja käsityksiä evaluaatiotiedon hyödynnettävyydestä tukee suomalaista tieteellistä evaluaatiokeskustelua tutkinut Maritta Vuorenmaa (2001). Hän kiteyttää kasvatustieteellisen aikakauslehtikeskustelun toteamalla, että kiistaton kärkiteema evaluaation ja koulutuspoliittisen päätöksenteon suhteissa oli selkiintymättömyys ja ristiriitaisuus. Kuvaavaa hänen tutkimuksensa mukaan keskusteluissa oli, että toisaalta evaluaation yhteyttä koulutuspolitiikkaan ja sen päätöksentekoon tavoiteltiin, mutta että toisaalta evaluaatiotiedon hyödyntämiseen, sen teoreettiseen ja ajalliseen yhteensopivuuteen poliittisen päätöksentekoprosessin kanssa suhtauduttiin varsin kyynisesti. Kokemus oli osoittanut evaluaatiot jälkijättöisiksi ja niiden tehtävänä oli legitimoida koulutuspolitiikassa jo tehtyjä suuntavalintoja ja päätöksiä, jotka oli tehty joka tapauksessa evaluaatiosta ja sen tuloksista riippumatta. Yhtäältä evaluaation suoraa käyttöä päätöksenteossa oli vaikea todistaa, kun oltiin eri mieltä siitä, mitä evaluaation poliittisella hyödyntämisellä tarkoitetaan. (Vuorenmaa 2001, 59.) Vuorenmaan tutkimuksen mukaan suomalaisen kasvatustieteellisen evaluaatiokeskustelun suurimmaksi avoimeksi kysymykseksi jäi, millaisin teoretisoinnein tässä ajassa voidaan lähestyä evaluaation ja politiikan vuorovaikutusta ja sen vaiheita tai koko ylläpitäjäorganisaation toimintaa ja sen monipolvisuutta. Sahlberg (2004, 518) on myös todennut suomalainen arviointitutkimuksen vähäisyyden.

Vuorenmaa (2001) nostaa mielenkiintoisella tavalla tutkimistaan evaluaatioteksteistä esiin *kuusi evaluaation ja politiikan yhdysvaikutuksesta syntyvää visiota*.

- 1) Evaluaatio muuttuu vallankäytöksi.
- 2) Evaluaatio kehittyy sellaiseksi asiantuntijuudeksi ja asiantuntijatyöksi, joka kykenee toimimaan omilla ehdoillaan politiikan kentällä.
- 3) Evaluaation merkitys romahtaa, ja se kärsii inflaation vauhtisokeudessaan.
- 4) Evaluaatiotietoa käytetään politiikassa väärin.
Kolmannen ja neljännen vision ydin on siinä, että politiikka käyttää valtaa suhteessa evaluaatioon.
- 5) Evaluaatiopolitiikka ja tiede liittoutuvat niiden molempien sille asetamin ehdoin.
- 6) Lähes näkymättömiin jäänyt visio, on evaluaation ja politiikan optimaalinen suhde, niiden ihanneliitto. (Vuorenmaa 2001, 60–61; ks. myös Laukkanen 2001, 193–194; Pfeffer 1996, 360.)

Kuitenkin järjestäjäarvioinnista puhuttaessa vallalla on moninaisemmat kasvot. Kuntaorganisaatiossa valta on vain yksi, mutta tärkeä ulottuvuus ihmisten välisissä suhteissa.

Vuorenmaan esittämät visiot tarjoavat oivan lisän tutkimukseni taustapohdintaan. Valta on yhteiskunnallisessa toiminnassa keskeinen elementti. Se on suoraan läsnä poliittisessä päätöksenteossa ja sitä on näkymättömänä taust-

talla kaikissa organisaatioissa ja organisaatioiden kaikilla tasoilla. Valtio käyttää valtaa lainsäädännöllisin ja viranomaisohjauksen keinoin. Tämä havaittiin, kun valtiovalta nopeasti päätti siirtää opetussuunnitelmaprosessin ohjausta kunnilta ja kouluilta takaisin valtion opetusviranomaisille. Perusteena oli, että kaikki koulutuksen järjestäjät ja koulut eivät olleet selvinneet opetussuunnitelmaprosesseista valtiovallan edellyttämällä tavalla. Kyseessä oli kuitenkin valtiovallan yksipuolinen ja nopeisiin johtopäätöksiin perustuva näkemys. Valta on siis luonteeltaan poliittista, situationaalista, virallista ja epävirallista, kaikkea mahdollista ja mahdotonta. Se missä ja kenellä valta on milloinkin organisaatiossa, vaihtelee ajasta ja paikasta toiseen. Organisaatio verkottuu tiettyinä hetkenä määrättyllä tavalla päätöksenteko- ja toimeenpanojärjestelmäksi, jossa pienikin muutos saattaa johtaa toisenlaiseen päätökseen tai johtopäätökseen asioiden tilan määrittelyssä. Esimerkiksi henkilön vaihtumien verkottuneessa kuntaorganisaatiossa saattaa aiheuttaa toimintaverkon silmukan repeämisen ja sen seurauksena merkittäväkin muutoksen signaali saattaa kadota tai sitä ei uusi toimija tunnista. Toisaalta voi käydä myös niin, että organisaatio tervehtyy henkilövaihdosten myötä.

Kolmas, neljäs ja kuudes visio liittyvät olennaisesti tähän samaan aihepiiriin. Kun vallankäyttö on luonteeltaan poliittista, sen oikeutus punnitaan lainsäädännön ja poliittisen järjestelmän pelisääntöihin. Mahdollinen arviointitiedon väärinkäyttö voisi liittyä siihen, että kouluista saatua arviointitietoa käytettäisiin koulun keskinäiseen paremmuusjärjestykseen asettamiseen ottamatta huomioon kouluympäristöön liittyviä tekijöitä, kuten esimerkiksi asuinalueista johtuvia sosioekonomisia vaikutuksia oppilasainekseen. Evaluaatiopolitiikan liittoutuminen tieteen kanssa ei liene mahdollista, sillä politiikka on aina tarkoituksenmukaista ja tilannesidonnoista, tekijöistä määrittyvää toimintaa. Tieteen lähtökohdat ovat päivänpolitiikkaa syvemmillä. Argumentointia voi jatkaa viittaamalla siihen, että nykyinen koulutuksen arviointijärjestelmä on tämän ajan praktista yhteiskuntapoliittista koulutuksen ohjausideologiaa.

Koulutusorganisaatio on tyypillinen asiantuntijaorganisaatio. Vuorenmaa (2001) näkee, että asiantuntijuuteen perustuvaa valistustehtävää täyttäessään evaluaatio syöttää poliittiseen prosessiin uusia käsitteitä ja ideoita, erilaisia käsitteellisiä viitekehyksiä ja tapoja määrittellä ongelmia ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja. Hänen mielestään poliittinen käsitteellistämiskyky on evaluaatiotiedon *vaikuttavuutta*, josta hän toteaa, että se on politiikan kentällä kaikkialla melko tutkimaton asia. Hän näkee, että vallan ja asiantuntijuuden ydin on evaluaation hyödyntämisessä. Tutkimukseni näkökulmasta kyse on siitä, pystyykö koulutuksen järjestäjäyhteisö eli kunta luomaan toimivan arviointijärjestelmän, joka perustuu päättäjien ja asiantuntijoiden vuoropuheluun.

Koulutusta järjestävien tahojen edustajat (mm. kuntaliitto) esittivät huolensa lainsäädännön valmisteluvaiheessa liikaa tehtävien arviointien vaarasta. Näyttää siltä, että inflatoitumisen vaara ei tätä nykyä uhkaa järjestäjäarviointeja ainakaan määrällisesti. Enemmänkin huolta on siitä, että jos niitä saadaan tehdä, niitä ei hyödynnetä päätöksenteossa. Asia, josta ei arviointia koskevassa keskustelussa juurikaan puhuta, on palautejärjestelmän puute. Arviointiin osal-

liset ovat aina oikeutettuja saamaan palautetta. Toimivaa palautejärjestelmää lienee vaikea toteuttaa. Kuitenkin ilman sitä arvioinnin kehittyminen koulutuksen järjestäjäorganisaation itsearviointiin perustuvaksi vuoropuheluksi jää puolitiehen.

Voidaan sanoa, että koulutuksen arviointi on arvolutautunutta, toimintaa arvottavaa analyysiä (esim. Cuba & Lincoln 1981, 35). Arviointikäsitteen tarkempi merkitys erittelee sitä arviointikohteiden ja -tarkoitusten mukaan. Laukkanen mukaan appraisal -termi tarkoittaa opettajien, rehtoreiden ja muun henkilöstön toiminnan arviointia ja yleensä henkilöstön kehittämistä. Assesment on arvon määrittämistä. Se tuottaa tietoa koulutuspalvelujen käyttäjistä, oppilaista ja opiskelijoista sekä heidän koulusaavutuksistaan. Evaluaatio -termillä puolestaan tarkoitetaan laajojen prosessien, innovaatioiden tai koulutusohjelmien arvon ja laadun määrittämistä, jolloin kohteena ovat koulutuspalvelut yleensä. (Laukkanen 1994, 22). Sirkka Sinkkonen ja Juha Kinnunen (1994) toteavat, että arvioivien toimintojen merkityseroja ei voida aina yksinkertaisesti kuvata riittävän ilmeikkäästi suomen kielellä edes siten, että niiden ydin selviäisi. Siitä puhumattakaan, että samantyyppisten ilmiöiden nyanssierot tulisivat esille. Tästä syystä arviointiin, seurantaan, tarkkailuun, tarkastukseen, valvontaan ja niihin liittyviin hyväksymisen, todistusten ja luvanannon menettelyihin sisältyviä toimintoja kuvataankin usein vierasperäisillä sanoilla, esimerkiksi akkreditointi, auditointi, evaluointi ja sertifiointi. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 56.) Lehtisalo ja Raivola kuvaavat evaluaation tarkoitusta ja tavoitteita:

”Evaluaation tarkoitus on tuottaa systemaattista tietoa, johon liitetään arvopäätelmä niin, että toimintaa voidaan ohjata pääsemään entistä paremmin ja tehokkaammin sille asetettuihin tavoitteisiin. Evaluaatioon kuuluu siis määritelmällisesti ilmiöiden ja toiminnan arvottaminen. Tämä piirre erottaa evaluaation esimerkiksi tutkimuksesta, mittaamisesta ja testaamisesta. Evaluaatio sisältää useimmiten myös vertailun tavoitteiden ja suoritusten, tutkittavan ohjelman ja muiden ohjelmien, aikaisempien suoritusten ja nykyisten suoritusten, vaihto-ehtoisten menettelytapojen ja voimavarojen käytön, eri organisaatioiden tuloksellisuuden jne. välillä. Evaluaatioon liittyy usein käytäntöä palvelevan muutoksen vaatimus. Arvioinnilla on selvästi kaksi eri käyttöä, sisäinen oman toiminnan laadun parantamiseen tähtäävä, mutta myös organisaation toimintaa legitimoiva, ulospäin sidosryhmille toiminnan tuloksellisuudesta viestittävä tehtävä. Siksi arviointi voi olla uhka sen kohteeksi joutuville.” (Lehtisalo & Raivola 1999, 95–96.)

Tutkin evaluaatiota ilmiönä ja sen toteutumismahdollisuuksia kuntaorganisaatiossa. Tarkastelu on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa pohdin suomalaisen arviointiparadigman toteutumisvaihtoehtoja yleisistä näkökulmista asiakirjojen ja kirjallisuuden valossa. Toiseksi tutkin arviointi-ilmiön olemusta ja toteutumista yhdessä kunnallisessa koulutuksen järjestäjäorganisaatiossa. Kuntaorganisaatiossa ilmiön tarkastelu käsittää kaiken sen, minkälaisia asioita organisaation toimijat ymmärtävät arvioinnin sisältävän.

5 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET JA METODOLOGISET VALINNAT

Seuraavaksi tarkastelen tutkimuksen tieteenfilosofisia lähtökohtia ja metodologisia valintoja. Tein jo tutkimuksen ideavaiheessa tietopohjaani ja ennakkokäsitteiksi perustuen valinnan tiedonhankinnan tavasta. Olin kokenut, että yhteisön julkilausuttu tieto on kirjoitettu erilaisiin dokumentteihin: strategia-asiakirjoihin, pöytäkirjoihin, työryhmien valmisteluasiakirjoihin ja erilaisiin muihin dokumentoituihin teksteihin. Näiden julkisiin asiakirjoihin kirjattujen tarinoiden lisäksi on olemassa julkilausumaton maailma, joka vaikuttaa yhteisön toimintaan kirjoitettujen dokumenttien lailla. Arviointiasioiden maailmaan tiesin pääseväni käsiksi parhaiten seuraamalla koulutuksen paikallista arviointia suunnittelevan ryhmän työtä ja haastatteleamalla opetustoimen toimintaketjun toimijoita, virkamiehiä ja luottamushenkilöitä organisaation eri tasoilta. Jos ymmärtää eron kahden seuraavan periaatteessa samanlaiselta näyttävän ilmaisen välillä, voi päätellä millaisena pidän asemaani tutkimusaiheeseeni nähden. Lause no 1: "Eteenpäin lumessa", sanoi mummo. Lause no 2: "Eteenpäin", sanoi mummo lumessa. Olen tutkimukseni kanssa niin kuin mummo lumessa vyötäisiä myöten, enkä ulkopuolinen tarkkailija, joka huutelee komentoja vaikkapa citymaasturin ikkunasta hiihtoladulla rientäville opiskelijoille.

5.1 Tutkimuksen tietoteoreettiset lähtökohdat

Tutkimusotteen valinta perustuu siihen, että minulla on paljon kokemusta tutkimusaiheestani. Kokemuksellinen lähestyminen merkitsee sitä, että tutkijan on pohdittava omaa asemaansa mm. subjektiivisuus-objektiivisuusdimensiolla tutkimuksen ontologisia, epistemologisia ja metodologisia lähtökohtia pohdittaessa. Inhimillinen toiminta perustuu merkitysten välityksellä syntyviin suhteisiin. Tästä johtuu, että tutkimustilanteet ovat aina subjektiivisesti rakentuneita. Pohdin tätä aihetta vielä luvun 5.4 lopussa. Minä olen osa tutkimaani orga-

nisaatiota, jossa toimivat ihmiset ovat sosiaalisen todellisuuden rakentajia ja he luovat käyttämänsä symbolimaailman (Morgan & Smircich 1980, 492; Räsänen 2005, 87). Post-positivistinen tieteenfilosofinen lähestymistapa tukee käsitystäni aiheeni tieteenfilosofisista lähtökohdista määrittää todellisuuden niin, että todellisuus on muutakin kuin nähtävää ja kosketeltavaa. Syy-seuraussuhteita on vaikea hahmottaa epälineaarisisessa toimintakentässä. Postmoderni elämäntapa on elämänpeliä, jossa säännöt muuttuvat pelin edetessä. Eletään päivä kerrallaan, eikä elämän tarkoitus ole identiteetin rakentaminen vaan sitoutumisen välttäminen (Bauman 1995, 88–89). Monitasoisessa postmodernissa kuntaorganisaatiossa toiminta jäsennetään arjen diskursseissa, jotka luokittelevat ja jäsentävät organisaatiossa toimivien ihmisten ajattelua. Ei ole olemassa yhtä oikeaa tulkintaa organisaation toiminnan taustalla olevista ajattelutavoista tai organisaation toimijoiden välisistä suhteista tai muista organisaatiotapahtumista (Juuti 2006, 205), vaikka toisaalta kuntaorganisaatio rakentuu hyvin perinteisen organisaatiomallin mukaisesti. Valtarakenteet ovat laissa määritellyt (Kuntalaki 1995).

Mitä sellaista on olemassa, jonka avulla koulutuksen arvioinnin olemusta voidaan selvittää? Ontologisesti kaikki se tieto, joka tarvitaan tutkimusaiheen selvittämiseen, on kätkeyty organisaatiossa toimivien ihmisten käyttämään kieleen, toimintatapoihin, tiedostettuun tai tiedostamattomiin käsityksiin organisaatiosta ja sen rakenteista sekä organisaatiokulttuurista. Tutkittavasta ilmiöstä saatava tieto ei ole objektiivista, vaikka se on sinänsä olemassa, eikä se ole ihmisen tajunnasta riippumatonta. Tulkinta elämismaailmasta syntyy ihmisen henkilökohtaisista näkemyksistä sekä asemasta ja tehtävästä organisaatiossa. Sen vuoksi tutkimusaiheeni on yhteiskunnallisesti ja organisatorisesti erittäin kompleksinen. Kunnallisen koulutusta järjestävän organisaation rakenne on byrokraattis-professionaalinen. Tällä on merkitystä tutkimuksen luonteeseen, tiedonhankinnan tapaan ja tutkimusaineiston analysointiin. Kun olen organisaation jäsen ja toimijana sen monissa rooleissa, minulle on tärkeää ymmärtää ja jäsentää subjektiivisesti koettavaa maailmaa ja siinä tapahtuvia prosesseja. (Burrell & Morgan 1979, 31.)

Tulkitseva paradigma perustaa yhteiskunnallisten ilmiöiden todellisuuskäsityksen siihen, että todellisuus muodostuu sosiaalisessa prosessissa siinä mukana olevien henkilöiden puheen, sanojen, heidän käyttämiensä symbolien ja heidän käyttäytymisensä kautta. Organisaatioiden toiminnassa on usein julkklausuttuna tavoitteena metafora yhteistyöjärjestelmästä, jolla on yhteinen tavoite. Kuntaorganisaatiota kuvaa hyvin pluralistinen näkemys, jonka mukaan organisaatio koostuu toiminnoiltaan ja tavoitteiltaan erilaisista ryhmistä. Tässä mielessä kunnallisessa organisaatiossa on piirteitä asiantuntijabyrokratiasta, eriytyneestä tulosityksikköorganisaatiosta, professionaalista ja poliittisesta organisaatiosta (Mintzberg 2003, 220–225; ks. myös Juuti 1996, 224–226). Organisaatiossa kamppailevat vallasta eri intressejä edustavat ihmiset. Morgan tarkastelee organisaatioita mm. politiikka-metaforan läpi. Työyhteisöt eivät olekaan harmonisia yhteisöjä, vaan hyvinkin eri suuntiin pyrkivien ryhmien voimainkoetteluun tantereita. (Morgan 1989, 194–198.) Tutkimuksessani organisaation eri

tasoilla toimivat yksilöt muodostavat noita eri tavalla oppimistapahtumaan orientoituvia ryhmiä.

Nykyaikainen koulu on myös kulttuurinen oppimisen paikka ja oppijoiden yhteisö (Starrat 1996) tai oppiva koulu (Senge 2000). Senge mukaan siihen kuuluvat kouluyhteisö, kodit ja opetuksen hallinnon edustajat. Kaikkien näiden on määrä tukea oppilaan ja opettajan sekä vanhempien muodostamaa oppimisen perusvuorovaikutusta. (Senge 2000, 5–19; Starrat 1996, 5.) Kun organisaatio ymmärretään kulttuuriksi, korostuvat yhteiset arvot, kieli, legendat ja rituaalit. Koulussa vallitsee kullekin opinahjolle ominainen kulttuuri, jossa melkoinen osa lapsen tulevaisuuden eväistä voidellaan. Jotta voisi ymmärtää opettajaa ja hänen työtään, on tunnettava se opetus- ja työkuulttuuri, jossa opettaja työskentelee. Tätä maailmaa edustavat opetusyhteisöjen viisi erilaista toimintakulttuuria: *individualistinen opetuskulttuuri, kollaboratiivinen yhteistyön kulttuuri, teennäinen kollegiaalisuuden kulttuuri, balkanisaatio ja liikkuvan mosaiikin kulttuuri* (Hargreaves 1994).

Puuttumatta tarkemmin nimien merkityksiin voidaan jo pelkästään niiden perusteella päätellä, että kouluissa orientaatio työhön vaihtelee. Perusasennoituminen heijastuu yhteisöjen johtamiseen sekä koulussa vallitseviin käytänteisiin. Se mikä pätee yhdessä koulussa, ei ole välttämättä käyttökelpoista toisessa kouluyhteisössä. Tämä on keskeinen haaste koulutuksen arvioinnin suunnittelulle ja toimeenpanolle koulutusta järjestävissä yhteisöissä. Se on myös haaste onnistuneelle koulutuksen paikalliselle arvioinnille.

Lucasin ajatusmallia soveltaen kouluilla on oma vahva kulttuurinsa, jota yhteisöjen omaleimaiset piirteet vahvistavat. Yhteisöt ja sen yksilöt rakentavat oman asemansa organisaatiossa neuvottelemalla tavoitteista ja toiminnoista. Jos jokin ulkopuoliseksi koettu toiminta, kuten esimerkiksi arviointi, koetaan uhkaavaksi, puolustetaan helposti kouluyhteisön omaksumaa kantaa asiaan. (Lucas 1987, 145.) Opettajilla on pedagoginen vapaus toteuttaa opetussuunnitelman mukaista opetusta. Osittain siitä johtuu, että opetusyhteisöissä muodostuu omintakeinen kulttuuri ja yhteisöllinen näkemys. Niinpä erilaiset ilmiöt, kuten koulutuksen arviointi, voivat saada erilaisen tulkinnan organisaation eri tasoilla ja erilaisissa tehtävissä toimivien ihmisten käsitteistössä. Ehjää ja yhteisesti ymmärrettyä kokonaiskäsitystä arviointiin liittyvistä lähtökohdista ja sen toimeenpanosta läpi koko organisaation ei synny helposti.

Organisaatiossa sosiaaliset kertomukset ovat joko verbaalisia tai ei-verbaalisia. Merkitykset syntyvät sosiaalisessa toiminnassa, jota jäsentää traditioiden, instituutioiden ja tapojen voima (Aaltola 1992, 97). Ne ilmenevät mm. pyrkimyksistä yhteisiin tulkintoihin kuntayhteisön asioita valmisteltaessa ja niistä päätettäessä. Tutkimukseni edetessä oletan syntyvän oivalluksia ja selityksiä kunnalliseen arviointitodellisuuteen kuuluvista tekijöistä. Tutkimukseni tarvittava tieto on peräisin pöytäkirjoista, muistioista ja opetustoimen arviointiryhmän koulupalveluarvioinnin suunnittelutyön seuraamisesta syntyvistä havainnoista sekä kunnan opetushallinnon eri tasoilla työskentelevien toimijoiden haastatteluista.

Näkemykseni tiedon olemassa olosta perustuvat epälineaariseen ajatte- luun siitä, millaista tieto on ja miten sitä voi tutkia. Taulukkoon 1 olen hahmo- tellut tiedon olemassa oloa ja sen laatua koskevat käsitykseni sekä näkemykseni siitä, miten tietoa voidaan hankkia.

TAULUKKO 1 Käsitykseni tutkimuksen ontologiasta, epistemologiasta ja metodologiasta

| Osa-alue | Määrittely |
|---------------|---|
| Ontologia | Tieto on olemassa olevaa todellisuutta, joka on organisaation dokumentoiduissa julkisissa asiakirjoissa: pöytäkirjoissa ja muistioissa, päätöksentekoon liittyvässä valmistelussa tai organisaation toimintakulttuurissa ja prosesseissa, yksilöiden ja ryhmien tavoissa toimia |
| Epistemologia | Mitä tieto on? kirjoitettuja ja puhuttua suunnitelmia/päätöksiä tai julkilausumatonta tietoa, jonka luonne voi paljastua tutkimuksellisessa vuorovaikutuksessa |
| Metodologia | Tiedon hankinnan tapa: kvalitatiivinen dokumenttianalyysi ja teemahaastattelu Tutkimusote: hermeneuttinen Tutkimusmenetelmä: etnografinen tutkimusmenetelmä Tulosten tarkastelu: tutkimuksen etenemiseen pohjautuva ja abduktiivinen lähestymistapa organisaation toimintaan ja päätöksentekoon liittyvä teoreettinen tarkastelu |

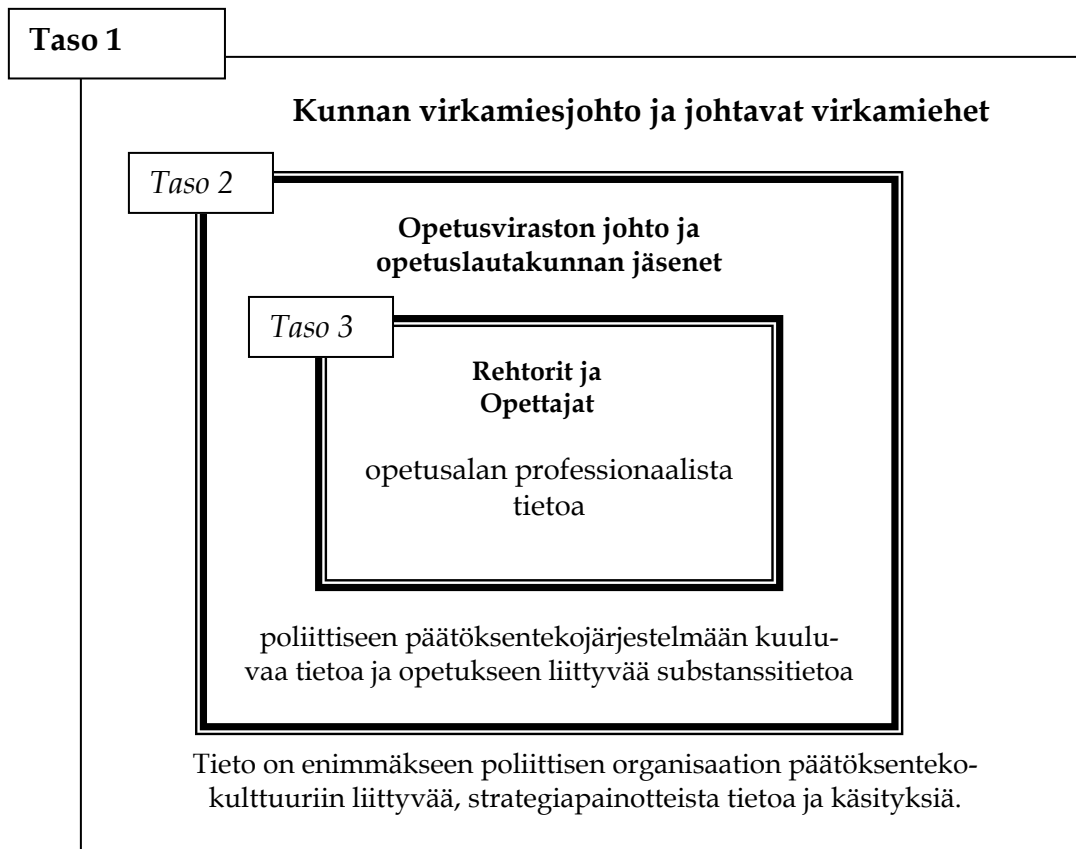
Olen käyttänyt taulukossa esitetyn jaottelun rakentamisessa mm. Guban ja Lincolnin (2005, 193) ajattelua paradigmojen uskomusjärjestelmien määrittelyssä. Ontologialla tarkoitetaan, millainen on todellisuuden olemus ja mitä siitä voi- daan tietää. Heidän näkemyksensä mukaan vain olemassa olevasta todellisesta voidaan saada tietoa ja muut asiat jäävät käsittelyn ulkopuolelle. Epistemologia on tutkijan ja tutkittavan väliseen suhteeseen kuuluva asia ja sitä mitä olemassa olevasta voidaan tietää. Tässä tutkimuksessa oletan, että todellisuus on siinä elämismaailmamaassa, jossa koulutus ja sen arviointi tapahtuvat. Asioiden väli- nen yhteys rakentuu monipuolisista päätösvalta- ja vuorovaikutussuhteista ja rajaa siten asioiden välisen suhteen organisaatiossa toimivien suhdeverkostoksi. Metodologisella kysymyksellä tarkoitan sitä, kuinka voidaan saada tietoa siitä, minkä uskotaan olevan tiedettävissä. Metodologian valinta määrittää metodin. (Guba & Lincoln 2000, 107–108; ks. myös Kakkuri-Knuutila 2002, 388.)

Tutkimustani koskeva tieto on tutkittavan organisaation eri tasoilla olevil- la toimijoilla, niillä ihmisillä, jotka tehtävänsä kautta ja yhteydessä muihin or- ganisaation jäseniin hahmottavat elämismaailmansa. He edustavat yhden kun- taorganisaation vallitsevaa reaalia maailmaa ja kaikkia koulutuksen toimeenpa- non kannalta olennaisia toimijoita. Tieto on kunnalliseen toimintakulttuuriin liittyvissä aikaistarinoina. Boje on luonnehtinut tällaisia tarinoita esinarratii- veiksi, jotka ovat palasista koostuvia, epälineaarisia, hajanaisia, kollektiivista ja juonettomia spekulatioita ja arvailuja (Boje 2001, 1).

Käytän kuviossa 4 organisaatorakenteessa olevan tiedon ja sen lähteiden kuvaamiseen samaa hahmotustapaa, jota käytän organisaatorakenteen kuvaa-

miseen eri näkökulmista tämän tutkimuksen myöhemmissä vaiheissa. Osalle organisaation jäsenistä tieto on enimmäkseen poliittisen organisaation päätöksentekokulttuuriin liittyvää, strategiapainotteista tietoa ja käsityksiä. *Tämän ryhmän jäsenet edustavat kunnan poliittista ja virkamiesjohtoa (Taso 1). Nimitän välittävöksi osaksi sitä osaa organisaatiosta, joka koostuu opetuslautakunnan jäsenistä ja lautakunnan alaisista opetusviraston virkamiehistä ja toimihenkilöistä (Taso 2).* Tämän ryhmän edustajat ovat tehtävänsä mukaisesti osa poliittista päätöksentekojärjestelmää, ja heidän tehtävänä on hallita opetustoimen substanssiin liittyvät asiat. Opetustoimen hallinnon edustajina he ovat osa suurempaa asiantuntijaorganisaatiota.

Kolmas taso on *välittömästi opetustapahtumaa hallinnoiva ja toteuttava henkilöstö eli rehtorit ja opettajat (Taso 3).* He vastaavat oppimistapahtumasta koulussa. Koulun yhteys poliittiseen päätöksentekoon toteutuu opetuspalvelukeskuksen ja opetuslautakunnan kautta. Opetustoimen hallinnon ja koulun välillä on johtokunta, mutta sen asema on muodollinen, sillä johtokunnan päätösvaltaan kuuluvia asioita on hyvin vähän. Sen vuoksi en ole merkinnyt kuvioon johtokuntaa lainkaan. Oletukseni on, että organisaation eri tasoja edustavien tiedonantajien elämismaailmat poikkeavat toisistaan niin, että yhteistä juonellista tarinaa (narratiivia) arviointi-ilmioistä ei synny helposti. Toimijoiden, kuten opettajien ja päättäjien, lähtökohdat arviointiin liittyvien tekijöiden hahmottamiseksi voivat olla niin erilaiset, että heidän on vaikea löytää yhteistä näkemystä esimerkiksi siitä, millä perusteella opetuksen resursoinnin riittävyys tulee punnita.



KUVIO 4 Käsitelmäni kuntaorganisaation toimijoista ja heidän hallussaan olevan koulutuksen arviointiin liittyvän tiedon luonteesta

Politiikan tantereilla olin kuullut lukemattomia kertoja ilmauksen: "Oli meillä Lyseossakin neljäkymmenen oppilaan ryhmät." Tämä esinarratiivi ohjaa myös rationaaliseksi miellettyä kunnallista päätöksentekoa ja on sisäisiin malleihin liittyvää käyttäytymistä. Ginsbergin (1995) mukaan esimerkiksi opettajiksi haikutuvat ovat olleet koulussa kaksitoista vuotta ja sen jälkeen vuosia opiskele-
massa opettajaksi. Käytännössä suomalaisessa koulujärjestelmässä opetustoimen hallinnossa työskentelevillä on usein myös opettajatausta. Kaikilla muillakin yhteiskunnan jäsenillä, niin vanhemmilla kuin yhteiskunnan eri tasoilla toimivilla päättäjillä on myös vuosien kokemus koulusta. Niinpä heillä kaikilla on hyvin vahva, pitkän ajan kuluessa syntynyt käsitys siitä, miltä koulujen tulisi näyttää, kuinka opettajien tulisi opettaa, kuinka hallintoihmisten tulisi hoitaa työtään. Nämä käsitykset, sisäiset mallit, ovat erittäin vahvoja. Ginsberg (1995) pitää niitä hengellisinä, uskon kaltaisina voimina, ja toteaa: "Uskoa on vaikea muuttaa." (Ginsberg 1995, 162.) Viestintä ei kohtaa, koska yhteys vallitsevaan todellisuuteen saattaa perustua johonkin tämän hetken opetustoimen kannalta epärelevanttiin elämismaailmaan, esimerkiksi virkamiehen omiin, kolmen vuosikymmenen takaisin koulukokemuksiin.

5.2 Tutkimusmenetelmä – kvalitatiivinen vai kvantitatiivinen

Koin, että paras tapa tutkia arviointi-ilmiötä oli pyrkiä ymmärtämään ja tulkitsemaan niitä prosesseja, joissa itsekkin olin mukana ja jotka olivat tulleet osaksi elämismaailmaani opetusalan eri tehtävissä. Olen ottanut tehtäväkseni selvittää arviointi-ilmiöön liittyviä, kunnallisessa todellisuudessa vallitsevia merkityksiä, jotka ovat sosiaalisessa vuorovaikutussuhteessa syntyneitä rakenteita ja useimmiten kielellisesti formuloitua alati liikkeessä olevaa todellisuutta. (Denzin & Lincoln 2003, 13.) Yhteisöllinen ymmärrys muodostuu organisaation eri tasoilla toimivien käsitysten synteessä. Käsitteitä hiotaan erilaisista strategisista toimija-asemista (Lehtimäki 2000) ja hallinnon eri portailta.

Tutkimukseni teemat alkoivat muotoutua melko nopeasti tutkimustyön aloittamisen aikoihin. Ne nousivat puheista, joita olin kuullut poliittiseen päätöksentekoon osallistuessani omassa kunnassani, ammattillisen koulutuksen kuntayhtymässä, ammattikorkeakoulun hallituksessa ja rehtorin työssäni opetustoimessa. Ihmis-, todellisuus- ja tiedonkäsitys liittyvät tutkijan rooliin. Tutkimukseni ei lähde tyhjältä, sillä siinä on mukana oma persoonallisuuteni, arvoni ja historiani (Syrjäläinen 1994, 78–79).

Minulle tutkimusaineisto: toimijoiden suulliset ja kirjalliset tuotokset tarjoavat kertomuksia (narratiiveja), joiden analysoinnissa käytän laadullista tutkimustapaa. Valitsemani kvalitatiivinen lähestymistapa soveltuu tutkimusasetelmaani mm. sen vuoksi, että organisaation eri tasoja edustavien henkilöiden määrä vaihtelee muutamasta satoihin. Koska kvantitatiivisen tutkimuksen edellyttämän riittävän suuren ja tasapainoisen otoksen kokoaminen tutkittavan organisaation kaikista eri ryhmistä ei näin ollen ole ollut mahdollinen, olen tietoisesti hylännyt sen tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmänä. Menetelmävalin-

nan kallistumisen kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän suuntaan vaikutti myös se, että kvantitatiivisen tutkimusasetelman edellyttämää teoriaan pohjautuvaa asetelman laatimisen koin vaikeaksi jopa ylivoimaiseksi. Se olisi rajannut käytännössä tutkimuksen toteuttamisen lähtökohdiltaan vuosille 2001–2002. Tällöin olisi pitänyt jo olla valmiina käytössä esitestattu kysely. Pidin tuossa vaiheessa tietämystäni tutkimusaiheesta varsin vaatimattomana. Halusin elää aiheen kanssa saadakseni siitä otteen. Kokonaisen valtuustokauden kestävä (2000–2004) arviointi-ilmioon liittyvän toiminnan tarkastelu yhden kunnan ope-
tustoimen toimintoketjussa tuntui mielekkäältä. Työskentely asian parissa johti laadulliseen lähestymistapaan. Halusin nähdä, miten ilmiö otetaan haltuun koulutusta järjestävässä kunnallisessa järjestäjäyhteisössä. Vuosituhannen alussa ei ollut vielä tarpeeksi kokemuksia järjestäjäarvioinnin toimeenpanosta, eikä tietoa siitä, miksi toiminta oli käynnistynyt hitaasti (Rajanan 2000).

Martti Grönfors on todennut, että menetelmien tieteellisyys ei perustu yksinomaan mahdollisuuksiin käyttää matematiikan keinoja. Se perustuu myös muihin kriteereihin, joista tärkein on tieteellinen selitysvoima (Grönfors 1982, 11.) Niiniluoto (1997) tasoihtelee näkemyksellään metodologioiden käyttökelpoisuudesta käytyä keskustelua. Hänen mukaansa kvantitatiivisen menetelmän hedelmällisyys on tutkittava tapaus tapaukselta erikseen. Hänestä on liioittelua pitää kvantitatiivista menetelmää ainoana tieteellisenä tutkimustapana tai edes "tieteellisempänä" kuin muita lähestymistapoja. (Niiniluoto, 1997, 190.) Niiniluodon käsitys tutkimusmenetelmien paremmuudesta antaa tutkijalle perspektiiviä arvioida tutkimusmenetelmänsä valintaa tutkimuksellisista lähtökohdista. Pohtiminen on joka tapauksessa tarpeellista, eikä asiaa voi sivuuttaa tai pitää erilaisia näkemyksiä eri tutkimustyyppien paremmuudesta hyödyttömänä (Tötö 2000). Tutkittaessa ilmiöiden dynamiikkaa ja arvioitaessa samaisten ilmiöiden tulevan kehityksen todennäköistä suuntaa tilastollinen analyysi ei tuo sellaiseen ongelmaan ratkaisua. Merkitsevyyden ja numeroiden tiet ovat eronneet. Toisaalta tilastollisesti merkityksettömät ilmiöt voivat osoittautua ratkaisevan tärkeiksi, eikä niiden ratkaisevaa roolia pystytä aavistamaan ennakoita (Bauman 1996, 198). Matemaattiselle tarkastelulle on olemassa vaihtoehtoja, sillä koulutuksen arvioinnin ontologiaan ja epistemologiaan järjestäjäyhteisön eri tasoilla liittyy tekijöitä, jotka eivät välttämättä muutu matemaattisesti tarkasteltaviksi.

Menetelmäparadigman valintaa ohjaa myös käsitys, että teoriasidonnainen aineiston analyysi sopii parhaiten tilanteessa, jossa tutkijalla ei ole etukäteen mitään varmoja, hypoteeseiksi kelpaavia teoriaan pohjautuvia kysymyksiä. Lähdeaineistosta voi myös havaita, että prosessi on jatkunut koko ajan tutkimuksen edetessä ja jatkuu aina tutkimuksen kritiikille altistamiseen saakka.

5.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusote

Tutkimukseni aihe sijoittuu lähtökohdiltaan suomalaisessa koulutuspolitiikassa ajanjaksolle 1960-luvulta vuoteen 2006 ja sinä aikana tapahtuneeseen kehitykseen. Arviointi asemoituu koulutuspolitiikan kehittymistä ja sen hallinnointia kuvaavien kehitysvaiheiden kautta tämän hetken valtiolliseen koulutuspoliittiseen ajatteluun. Katsaus suomalaisen koulutuspolitiikan historiaan, joka tässä yhteydessä on melko laaja, luo perspektiiviä arviointi-ilmion tutkimiseen yhdessä koulutuksen järjestäjäyhteisössä. Pohdin aluksi, millainen tehtävä se on ja millaiset edellytykset suomalainen arviointiparadigma luo koulutuksen paikalliselle arvioinnille, ja toiseksi, millaiset edellytykset kunnallinen toimintaympäristö tarjoaa järjestäjäarvioinnin toimeenpanolle. Nämä ovat tutkimuksen pääkysymykset.

Analysoin historiakatsauksen perusteella suomalaisen arviointiparadigman luomia edellytyksiä paikalliselle arvioinnille. Kunnalliseen toimintakulttuuriin kuuluvan ilmiön tutkimiseen käytän *soveltavaa etnografista* tutkimusmenetelmää (Chambers 2003). Arviointi-ilmion kanssa tekemisissä olevia toimijoita ja ryhmiä on koko opetushallinnon eri tasoilla, koulusta ylimpään päätöksentekoon. Tarkastelen arvioinnin toimeenpanoon liittyviä tekijöitä kuntayhteisön kokonaisuuden näkökulmasta. Sitä ei voi tarkastella myöskään ilman toimintaympäristöön tai ilmiöön itseensä läheisesti liittyviä toimintakulttuurista peräisin olevia tekijöitä (Schein 2001). Siihen kuuluvat yhteisön arvot, eri organisaatiotasojen tavat toimia ja perinteet sekä tietoiset että symboliset prosessit. (Chambers 2003, 389–391.)

Etnografi kerää aineistonsa kentältä, kulttuurisesta ympäristöstä. Tarkastelen keräämästäni aineistosta merkitysrakenteiden analyysin avulla kulttuurisessa ympäristössä syntyviä merkityksiä (Cresswell 1998, 37), joita tulkitseen useiden organisaation toimintaa säätelevien teorioiden avulla. Aineisto on tällöin ryhmän vuorovaikutukseen ja kommunikaatioprosesseihin liittyvää (Cresswell 2005, 455), ei niinkään yksittäisten toimijoiden kokemuksellisia käsityksiä ja niiden vertailua tai miten he ymmärtävät organisaatiossa käytettyjen termien merkityksen (Metsämuuronen 2005, 211–212).

Olen joutunut pohtimaan tutkimukseni menetelmällisiä valintoja ja tutkimusotteen merkitystä tutkimuksen toteuttamisen kannalta. Mitä laadullisen tutkimuksen suuntausta tutkimukseni edustaa? Kun tutkimusotteeni on hermeneuttisen tutkimusperinteen mukaan etenevää, jouduin myös pohtimaan aineiston hankintaa ja prosessin kulkua. Joidenkin käsitysten mukaan teema-haastattelu ohjaa haastattelun kulkua, vaikka teemat ja asioiden järjestys voivat haastattelun kuluessa vaihdella. Siitä huolimatta päätin käyttää puolistrukturoitua haastattelua aineiston hankinnassa. Toisaalta tiedostan, että haastattelu ei ole ikkuna todellisuuteen vaan se on otos todellisuudesta ja se on väline tiedon tuotantoon (Carniawska 2003, 47–49).

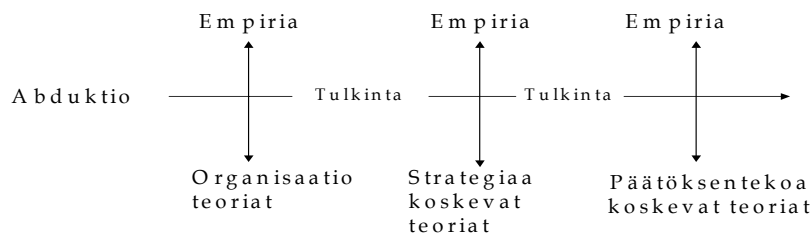
Ennen haastatteluvaiheen alkua pohdin tiedonhankinnan strategiaa erilaisten kvalitatiivisten tutkimusotteiden näkökulmasta. Tutkimuksenempiiri-

sen osan menetelmäratkaisu hahmottui lopulta sen tosiasian pohjalta, että olen elänyt tutkimassani yhteisössä yli viisitoista vuotta ja hahmottanut sitä erilaisien rooleissa eläen. Kirjallisia muistiinpanoja en ollut tehnyt kuin vasta tutkimusprosessin käynnistyttyä, mutta kokemukset olivat muistissa. Tavoitteeni ei ollut organisaatiossa toimivien yksilöiden kokemusten reflektointi, vaan organisaatioelämän arviointi-ilmioon liittyvän maailman hahmottaminen informattien puheesta syntyvinä tarinoina (Wolcott 2001, 94). Tästä johtuu, että pidän valitsemaani tutkimusmenetelmää etnografisena pikemminkin kuin fenomenografisena, jollainen strategia vaatisi sensitiivisempää haastatteluetta, joka on mahdollisimman avoin, luonnollinen ja keskustelunomainen tapahtuma (Laine 2001, 36).

Aineiston hankinnan lähtökohdat ovat olleet kulttuurisessa ympäristössä. Kunnallisen organisaation kulttuuriset näkökulmat vaikuttavat joko suoraan tai välillisesti arviointiin ilmiönä (Patton 2002, 132). Millaisiin johtopäätöksiin tällä tavalla kerätty aineisto ja siitä tehtävät tulkinnat antavat aiheita? Tutkimuksen luonteen määrittävät kulttuurisista rakenteista lähtevä, merkitysrakenteisiin perustuva ymmärtäminen ja tulkinta sekä sen liittäminen organisaatiota ja siinä vallitsevaa kulttuuria selittäviin teorioihin (Moilanen & Räihä 2001, 59). Ensimmäisenä tavoitteenani ei ole myöskään uuden koulutuksen arviointiin liittyvän aineistopohjaisen teorian luominen, ts. grounded theory lähestymistapa (Ahonen 1994, 123). Haastatteluaineistoa tulkittaessa saattaa kuitenkin syntyä edellytyksiä teoreettiseen pohdintaan, jos aineistosta syntyy selkeitä kategorioita.

5.4 Tutkimuskysymykset

Tutkimuskysymykset ovat suuntaa antavia lähtökohtia tulkinnoille. Tutkijalla on kuitenkin oltava jokin johtolanka. Minulle käsitys kuntaorganisaatiosta ja sen toiminnan tuntemus ovat tutkimuksellinen tiennäyttäjät. Esiymmärrykseni perusteella arviointi-ilmio voidaan ottaa haltuun organisaation rakenteeseen, toiminnan suunnitteluun ja toimintaan liittyvien teorioiden avulla. Siten käytän teema-haastattelulla kerätyn aineiston tulkittamiseen abduktiota (mm. Patton 2002, 247). Tällöin abduktiivisen päättelyn kohteeksi nousevat tutkimuksen edetessä tutkimusaiheeseen liittyvät ilmiöt ja niihin liittyvät käsitteet. Kuviossa 4 olen hahmotellut tutkimuksen etenemisen aineiston ja teorian vuoropuheluna.



KUVIO 5 Teoriasidonnaisen aineiston käsittely

Kun aineistoa peilataan useiden teorioiden näkökulmasta, on tietysti vaara, että tällainen tapa hahmottaa tutkimusta on sekava ja eklektinen. Analyysiin on sitten löydettävä kokoava näkökulma (Eskola 2001, 138). Koska havaintoni mukaan arviointi-ilmion toimivuutta kokonaisessa koulutusorganisaatiossa ei ole tutkittu kovin syvällisesti, oletan teoreettisen tarkastelun tuloksena syntyvän uutta teoriaa koulutuksen arviointi-ilmion toteutumisesta koulutusta järjestävässä organisaatiossa, vaikka se ei tutkimusotetta koskevassa pohdinnassa olekaan ollut tutkimukseni lähtökohta. Tulkitsen aineistoani erilaisilla teorioilla, kuten organisaatioteorioilla, strategiaa koskevilla teorioilla ja päätöksentekoa koskevilla teorioilla. Tällaisesta moniin teorioihin perustuvasta pohdinnasta käytetään nimitystä teoriatriangulaatio (Eskola & Suoranta 1998, 70).

Totesin luvussa 5.1 alussa, että palaan jakson päätteeksi vielä pohtimaan asemaani tutkijana. Tiedostan täysin, että asemani tutkimuksen kohteeseen nähden on haastava, koska olen osa sitä elämismailmaa, jossa tutkimani ilmiö on. Tiedostan ongelman tutkimuksen toteuttamisen kannalta, mutta pidän etuna kokemustani, ymmärrystäni ilmiöstä ja siihen liittyvistä näkökulmista (Schein 2001, 10). Varto näkee asian samoin: "Kaikessa tutkimustyössä tutkimuksen kohdallisuuden ratkaisevat ensi sijassa tutkijan ennako-oletukset, tutkijan tapa ymmärtää ennen tutkimusta kohteensa ja tutkijan kyky saattaa tämä ennakoitu tutkimuksen osaksi". (Varto 1992, 26) Pidän tätä näkemystä lähtökohtana omaa asemaani arvioitaessa. Tiedostan myös tutkijan asemani tutkimuksen kohteena olevaan kuntaan nähden tutkimuksen ja tutkimuksen luotettavuuden kannalta, mutta vastapainona aikaisempi toteamus, että tutkimukseni ei lähde tyhjästä (Syrjäläinen 1994).

Edellä olevat ja koko arviointijärjestelmää koskevat pohdinnat johtavat kahdenlaiseen kysymyksenasetteluun. Toinen (A) on suomalaisen arviointiparadigman syntyhistorian synnyttämä näkökulma, informaatio-ohjaus ja sen luomat edellytykset järjestäjäarvioinnin toteutumiselle kuntaorganisaatiossa. Toinen (B) on arviointi-ilmion toteutumiseen liittyvät näkökulmat kunnallisessa koulutuksen järjestäjäyhteisössä.

Tutkimuskysymykset ovat muotoutuneet koko työhistorian aikana kokemistani koulutukseen liittyvistä tekijöistä ja ne täsmentyivät pääosin vuoden

2002 lopulta vuoden 2004 alkupuolelle jatkuneen kontekstuaalisen tutkimusvaiheen aikana. Jotta olisin voinut ymmärtää tutkimusaihettani, oli välttämätöntä selvittää, mikä oikein vallitseva suomalainen arviointiparadigma on ja millaiset edellytykset lainsäädäntöön kirjatulla ja hallinnollisesti vauhditetulla järjestäjäarvioinnilla on toteutua kunnallisen koulutuksen järjestäjän organisaatiossa. Pääkysymykset A ja B ovat sellaisenaan riittäviä, mutta kohdan B lisäkysymykset täsmentävät moninaisuutta, jota arviointi-ilmioon ja sen toteutumiseen liittyy.

- A. Millaiset toimintaedellytykset suomalainen arviointiparadigma on luonut koulutuksen järjestäjäarvioinnille?
- B. Millaiset tekijät ovat yhteydessä arviointi-ilmion toteutumiseen kunnallisessa koulutuksen järjestäjäorganisaatiossa?
 - 1. Miten koulutuspolitiikka ja arvioinnin lähtökohdat määrittyvät tutkittavana olevassa kunnassa?
 - a. Mihin kunnan toimeenpanema arviointi perustuu?
 - b. Mitkä ovat prosessit, joilla arvioinnin sisällöt tuotetaan?
 - 2. Millaiset tekijät määrittävät arviointitiedon hyödyntämistä koulutuksen järjestäjän omassa päätöksenteossa?
 - 3. Millä tavalla koulutuksen arviointivelvollisuus näyttäytyy kunnan keskushallinnon, opetustoimen ja koulun toimijoille ja niiden toiminnassa?
 - 4. Miten koulutuksen järjestäjän lakisääteinen koulutuksen arviointivelvollisuus toteutuu tutkittavana olevassa kunnassa?
 - 5. Sisältyvätkö koulutuksen järjestäjän omaan arviointiin arviointiparadigman tuloksellisuuden osa-alueet: vaikuttavuus, tehokkuus ja taloudellisuus?
 - 6. Mitä ja miten opetustoimessa ja kouluyhteisöissä tulisi arvioida, jotta arvioinnista olisi hyödyksi koulun johtamiselle ja opetuksen kehittämiseksi?

6 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Kuvasin käytännön koulumiehen tietä tutkijaksi kertomalla mitä olen työurani aikana tehnyt, ja että opetusmaailman ihmettely sai minut ryhtymään tutkijaksi. Tämän jakson aikana kuvaan kehitystietä siitä eteenpäin, kun todella kysyin itseltäni: ”Mitä sinä oikein aiot tehdä ja tähänkö sinä haluat uhrata vapaa-aikasi vuosien ajan.” Näyttää siltä, että vastaus kysymyksiin oli myönteinen. Vastaus ensimmäiseen kysymykseen: Mitä sinä oikein aiot tehdä” hahmottui vuosikymmenen kuluessa ja tutkimuksen edetessä.

Kuten totesin aiemmin, kaikki työhistoriani aikana toimeenpannut koulutuksen uudistusvaiheet eivät oikein hahmotu vieläkään. Arkisessa opetustyössä saattaa tosin jotakin mennä ohikin niin, että siihen ei osaa tarttua. Yhdeksänkymmentäluvun strategiapuheet, osallisuus yhteiskunnalliseen toimintaan ja muutos hallintoajattelussa herättivät kiinnostuksen. Muistissa oli vielä hämmennys ja ihmettely, että mikä kiire opetusviranomaisilla oli luopua koulukohtaisesta opetussuunnitelmavaiheesta, kun mielestäni ainakin me olimme onnistuneet koulussani siinä kohtalaisesti. Helpolla emme kyllä päässeet siinä hyvin itsenäisessä kouluhistorian vaiheessa. Koimme kaikki ne haasteet, jotka luovuuden elementit vain voivat aiheuttaa. Koulukohtaisen opetussuunnitelman teko oli yksilöiden ja yhteisön (vanhempien osuus myös) kokonaisprosessia, jonka tuotoksena oli koulukohtainen opetussuunnitelma. (Uusikylä, 2000, 56.) Tuolloin tarkastusjärjestelmästä oli luovuttu, mutta arviointi uuden ohjausjärjestelmän osana oli vasta suunnitteilla. Kun koulukohtaisen opetussuunnitelman vaihe mittavine seminaareineen ja mm. akvaario-kokeiluineen (Apajalahti & Merimaa 1996) oli hiipumassa, elettiin kouluissa eräänlaista hiljaiseloa. Opetushallinto oli periaatteessa muuttunut säädösten purkamisen seurauksena. Suoran kontrollin tilalle otettiin ohjaustavan nimeksi informaatio-ohjaus. Koulutukselle asetettujen tavoitteiden seuranta varten tulivat vuoden 1999 alusta voimaan koulutuslait, joihin sisältyi koulutuksen arviointivelvollisuus.

6.1 Tutkimuksen rajaaminen

Tutkimukseni tehtävänä on selvittää arviointi-ilmiön teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia kunnan järjestämässä koulutuksessa. Rajaan tutkimuksen koskemaan yhden ylläpitäjäyhteisön perusopetusta ja lukiokoulutusta. Tässä tapauksessa tutkimusyksikkö on kunta, joka on tavallisin perusopetusta ja lukiokoulutusta järjestävä yhteisö suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Toisen asteen ammatillinen koulutus on yleensä koottu yhtä kuntaa laajempien kuntayhtymien hallintaan, kun taas ammattikorkeakoulut toimivat monien erityyppisten omistajayhteisöjen alaisuudessa. Tutkimukseni kohteeksi valikoitui suurehko kuntayhteisö. Valitsin tämän kunnan sen vuoksi, että olen moninaisesti perehtynyt sen toimintaan. Olen ollut sen palveluksessa vuodesta 1987 alkaen ja mukana sen toiminnassa paitsi viranhaltijana myös kunnallisena luottamushenkilönä vuodesta 1989 lähtien. Oman arvioni mukaan minulla on tutkijana poikkeuksellisen syvällinen käsitys koko tutkittavasta kuntayhteisöstä ja sen koulutusorganisaation toiminnasta.

6.2 Ilmiön tapahtumapaikka

Lähtökohta tämän organisaatioalueen kuvaukselle on praktinen. Tutkimuksen kohteena olevan kunnan organisaatiokuvaus voisi olla peräisin melkein minkä tahansa kunnallisen koulutuksen järjestäjän organisaatiosta, sillä jokaisella kunnalla tulee olla kuntalain (365/1995) edellyttämä päätöksenteko- ja toimeenpanojärjestelmä.

Kun kunnan asukas puhuu kotikunnastaan, hän sanoo: ”Meidän kunnassamme.” Puhuessaan näin hän tarkoittaa sillä paljon enemmän kuin pelkkää hallintokoneistoa. Yhteenkuuluvaisuuden tunne tulee jostakin, vaikka kuntalainen ei ehkä tunne kunnan toimintaa perinpohjaisesti, ei päättäjiä eikä virkamiehiä, ei vaikka hän olisi itsekin kunnan palveluksessa. Tavallista on, että suurissa kuntayhteisöissä oman työyhteisön ulkopuoliset toimijat jäävät helposti tuntemattomiksi. Varsinkin sektorirajojen ylitse ulottuva henkilö- ja asiatunteminen on heikkoa. Viimeaikaisissa kuntien palvelurakennemuutostusta koskevis- sa keskusteluissa kunnan muut kuin hallinnolliset merkitykset ovat nousseet ihmisille tärkeiksi. Käytännön elämässä toiminta saattaa olla hyvinkin inhimillistä heikkouksineen ja vahvuuksineen kaikilla organisaatiotasolla. Muodollisten valtasuhteiden rinnalle rakentuu myös epävirallinen suhdeverkosto, jossa ihmisten keskinäisillä suhteilla on merkitystä asioiden hoitamisen kannalta.

Tutkimastani koulutuksen järjestäjästä käytän tutkimuksessani nimitystä kunta, joka on tavallisin perusopetuksen ja lukiokoulutuksen ylläpitäjäyhteisö Suomessa. Paikkakunnan logistinen asema on keskeinen. Liikenneyhteydet ovat hyvät ja alueen teollisuuden tuotantorakenne on monipuolistunut kahdeksankymmentäluvulta lähtien. Savupiipputeollisuuden hiipuminen 1980-luvulla

aiheutti pitkään kestäneen rakenteellisen työttömyyden, joka vieläkin näkyy kunnan työllisyysluvuissa. Informaatioteknologian saapumisesta kuntaan odotettiin paljon, mutta se ei tuonut työpaikkalisäystä aivan odotetulla tavalla.

Yliopisto, ammattikorkeakoulu ja vahva maakunnallinen ammatillisen koulutuksen keskittymä tuo paikkakunnalle merkittävän sijaintipaikkaedun. Vaikka suuri opiskelijoiden joukko ei sinänsä ole kunnalle taloudellinen sampo, saa paikkakunta koulutuspaikkakunnaksi leimautumisesta imagolleen positiiivista vahvistusta. Sillä on merkittävä mielikuvavaikutus, kun niin monien puheissa ja kirjoituksissa sekä kunnan strategioissa sitä tuodaan esiin. Monet imagotutkimukset osoittavat arvelun todeksi, sillä paikkakunta on suomalaisille suunnatuissa kyselyissä toistuvasti todettu halutuksi asuinpaikaksi. Etukäteen ajatellen kyseisen kunnan oman toimintansa arvioinnin toimeenpanolle ja arvioinnin hyödyntämiselle ovat hyvät lähtökohdat verrattuna yleensä Suomen kuntien mahdollisuuksiin. Näin voisi päätellä epäsuorasti Rajasen (2000) raportin perusteella. Rajanenhan totesi, että vain suuret kunnat ovat onnistuneet käynnistämään järjestäjäarvioinnin odotetulla tavalla. Kunta laati arviointistrategian vuoden 2002 loppuun mennessä niin kuin valtion kouluviranomainen oli edellyttänyt.

Kunnan sisäinen päätös- ja toimivallan jako on kunnassa viety varsin pitkälle jo vapaakuntakokeilusta (Laki 718/1988) alkaen. Koulua koskevissa asioissa operatiivinen valta on siirretty koulujen rehtoreille henkilöstövalintoja myöten. Toimintaa ohjataan pääasiassa kehysbudjetoinnilla ja vuotuiseen talousarvioon kirjatulla toiminnallisilla tavoitteilla. Talousarvio antaa koululle toimintaresurssin tuntikehysindeksinä. Indeksien ja oppilasmäärän pohjalta muodostuvien opetustuntien pohjalta muodostetaan opetusryhmät. Käytännössä rehtori ratkaisee työjärjestystä tehdessään eri aineiden opetukseen käytettävän tuntimäärän ja ryhmäjaon. Opetustunnit jakaantuvat opettajille koulun tasolla työnjaon ja opetusalan virkaehtosopimuksen (esim. OVTES 2005–2007) mukaisin perustein. Periaatteessa näin muodostuva koulun talouskehys (palkat ja tarvikemäärärahat) on koulun päätettävissä. Muut merkittävät menokohdat talousarvioista ovat kiinteistövuokrat ja erilaiset oheispalvelut, joiden hinnoitelmukseen koulu ei voi mitenkään vaikuttaa. Kun palkanmaksun perusteet ovat virkaehtosopimukseen sidottuja, oikeastaan vain koulutarvikkeiden ja oppikirjojen sekä opiskelutarvikkeiden määrällinen säätely on koulun hallinnassa. Koska oppilaat tarvitsevat kirjat ja koulutarvikkeet, on koulun todellinen mahdollisuus vaikuttaa kehysbudjettiin omilla päätöksillään varsin vähäinen. Vaikka koulun todellinen päätösvalta on rajallinen monista syistä, toimivallan delegointi nähdään kouluissa mahdollisuutena hallita koulun operatiivista toimintaa.

Hajautetun päätösvaltan malli on haastava ohjauksen kannalta koko linjaorganisaatiolle. Esiin nousee väistämättä kunnan opetustoimen organisaatioon liittyviä kysymyksiä arvioinnin toteutumisen näkökulmasta. Ne liittyvät johdannossa esittämiini alustaviin kysymyksiin. Arviointiparadigman pohdinnat ovat tuoneet pohdinnan lähemmäs koulutuksen järjestäjätason ongelmakenttää. Miten tieto siirtyy kouluista opetustoimen hallintoon ja siitä edelleen ylimmän

päätöksenteon tasolle kunnanhallitukseen ja valtuustoon, ja kulkeeko tieto myös toisinpäin? Millaista tietoa kouluista on käytettävissä päätöksenteossa? Millaiset asiat todellisuudessa ohjaavat opetusta? Miten kunnan oma toiminta suhteutuu valtakunnallisen opetussuunnitelman tavoitteisiin? Mikä on kunnan oman strategisen ohjauksen merkitys koulussa tehtävälle työlle? Tietävätkö organisaation eri tasoilla toimivat virkamiehet ja luottamushenkilöt, miten koulutuksen toimeenpano kunnassa toteutuu? Saavatko opettajat ja rehtorit tietää, miten he ovat omassa työssään ja koulussaan onnistuneet kunnan asettaminen tavoitteiden toteuttamisessa?

6.2.1 Kunnan koulutusorganisaatio

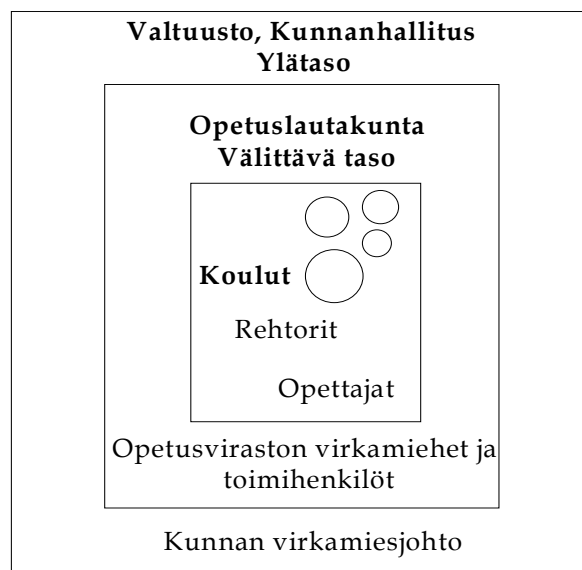
Rationalistisesti tarkastellen kunnan hallinto rakentuu tasoista, joiden tehtävät, sisäinen hierarkia ja toimivaltasuhteet on määritelty lainsäädännössä ja kunnan sisäisillä johtosäännöillä. Organisaatiokaavioissa on yleensä tapana ilmaista, millaisia toimijoita kunnan organisaatioon kuuluu ja miten ne liittyvät toisiinsa. Eri toimijoita kuvaamaan valitut laatikot tai ellipsit on tapana yhdistää viivoilla niin, että syntyy vaikutelma harmonisesta kokonaisuudesta ja vuorovaikutuksellisuudesta. Kuvaamistapa on relevantti, jos tarkoitus on kuvata kunnan toimielinten toimivaltasuhteita ja vallan suuntia. Opetustoimen asiantuntijaorganisaation kuvaamiseen ei linjaorganisaatiomalli ole kaikilta osin relevantti. Sen sijaan byrokraatiaorganisaatio sopii melko hyvin kuvamaan opetustoimen välittävän tason ja kunnan ylätason hallintoa. Esiymmärrykseni perusteella parhaiten todellisuutta kuvaavat sisäkkäin olevat kehikot siitä huolimatta, että ennakoita ei ole varmaa käsitystä siitä, millaiset todelliset valtasuhteet ovat opetuksen näkökulmasta vallitsevia ja missä määrin yhteys tasojen välillä toimii erilaisissa asioissa ja vielä erikseen arviointiasioissa sekä millaiset asiat siirtyvät "laatikosta" toiseen. Olen käyttänyt kuviossa 5 samaa kuvaustapaa kuntayhteisön koulutusorganisaatiosta kuin kuviossa 3.

Tutkimustehtäväni perusteella haen vastausta siihen, miten koulutuksen arviointi-ilmioon liittyvät asiat näyttäytyvät ja toimivat kuntaorganisaatiossa, virkamiesten ja päätöksentekoelementtien toimivaltasuhteiden verkossa. Koulutuksen järjestäjät toimivat niissä rajoissa ja niillä ehdoilla, jotka julkinen valta kunnalle tarjoaa. Miten siis suomalainen arviointiparadigma toimii kuntayhteisössä?

6.2.2 Opetuslautakunnan ja opetusviraston rooli

Mielikuvissa kunnan koko organisaation ja siten myös opetusorganisaation harmonisuuden vaikutelmaa lisää se, että toimintoketjun toimivaltasuhteet on määritelty lainsäädännöllä ja kunnan omilla sisäisillä säännöillä (johto- ja ohjesäännöt). Opetustoimen pääprosessit liittyvät opetukseen ja sen toteuttamiseen. Sen ydin on opettajien asiantuntijatyö, joka toteutuu kouluyhteisöissä. Tärkein opettajan työtä ohjaava asiakirja on opetussuunnitelma. Siinä on nykyisin valtakunnallisesti määritellyt perusteet (Määräys Dno 1/011/2004) ja siihen liittyvä valtioneuvoston tuntijakopäätös (1435/2001). Opetustoimi käyttää koulujen toiminnan ohjaamiseen valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteita ja kun-

takohtaisia linjauksia sekä kunnassa omaksuttuja strategisia näkökulmia. Toimintatasojen väliset toimivalta- ja päätösvaltasuhteet säädetään kunnallisilla ohje-, johto- ja toimintasäännöillä. Säännöt legitimoivat, mutta samalla ne segregoivat. Organisaatiotasot ovat ikään kuin erillisiä yrityksiä tai ainakin erillisiä yksiköitä, joiden välinen yhteys vaihtelee asioiden luonteen ja toimijoiden mukaan. Jos organisaatioyksiköllä tai suurempaan kokonaisuuteen kuuluvan työyhteisön henkilöstöllä ei ole yhteistä taukotilaa ja kahvitaukoita, samuuden kokemus voi jäädä vajaaksi. Vain sosiaaliset kontaktit luovat yhteisöllisyyttä. Kuvion 6 sisäkkäin olevat laatikot kuvaavat organisaatorakennetta kokonaisuutena, mutta myös niiden erillisyyttä toisiinsa nähden.



KUVIO 6 Kunnan koulutusorganisaation toimijat

Opetuslautakunta on opetustoimen monijäseninen päätöksentekuelin, jonka tehtävänä on kuntalain ja kunnallisen demokratian pelisääntöjen mukaisesti toimien huolehtia opetustoimen viranomaistehtävistä ja päättää johtosäännön määrittelemistä asioista. Tutkimuksen kohteena olevassa kunnassa lautakunta on delegoinut runsaasti päätösvallostaan opetuspalvelukeskuksen virkamiehille ja rehtoreille. Esimerkiksi kyseisessä kunnassa rehtori saa valita koulunsa henkilöstön.

Kuntahierarkiassa opetuslautakunnan ja opetusviraston (välittävä taso) suhde ylimpään päätöksentekotasoon on käytännössä muodollinen viranomaissuhde. Alistaisuus korostuu nimenomaan kunnan ylimmän päätöksentekotason ja lautakunnan välisessä suhteessa. Kun olen käyttänyt omassa organisaatioajattelussani sanaa ylin päätöksentekotaso kunnan ylimmästä virkamiesjohdosta ja luottamushenkilöjohdosta, viittaa sanankäytöllä tässä tarkoituksessa siihen, että kuntahierarkiassa jokin toinen elin on toista ylempänä silloin, kun se voi ottaa alemman viranomaisen tekemän päätöksen itselleen päätettäväksi tai asia on säädetty jo muuten ylempään päätöksentekuelimen päätettäväksi.

Muodolliset valtasuhteet legitimoivat toimijoiden keskinäisen valtasuhteen sekä poliittisessa prosessissa että virkamiesten välisessä suhteessa. Joka tapauksessa opetustoimen hallinnon roolina on toimia kahdenlaisen kulttuurin välimaastossa. Toisella puolen ovat koulut ja toisella puolen kunnan keskushallinto. Näillä molemmilla tasoilla on yhteen sovitettavana sekä operatiivisen virkamieskunnan että strategisella tasolla toimivan luottamushenkilöhallinnon näkemykset.

6.2.3 Koulun asema kuntaorganisaatiossa

Opettaja tekee työtään voimassa olevan opetussuunnitelman mukaan, elää arkea lasten kanssa ja koulun työyhteisön jäsenenä. Hänen ei välttämättä tarvitse tietää, kuka on opetuslautakunnan puheenjohtaja, opetustoimen talouspäällikkö tai kunnan johtaja. Jotenkin työ sujuu ja onnistuu kuin itsestään niin kuin sen on aina ajateltu kunnassa toimivan. Suomalaista koulutuksen toimeenpanoa ohjaa vahva traditio, joka tulee kulttuuristamme ja koulutusta arvostavasta perinteestämme. Kun olemme tuloksista ylpeitä, olemme samalla ylpeitä koulutusjärjestelmämme pitkän ajan saavutuksista kuten Wilenius (2006) toteaa. Hänen mukaansa Pisa-tutkimusten hyvien tulosten taustalla on ”maanalaisia voimia”, jotka ovat lähtöisin 1800-luvun puolivälistä saakka eli koko koulujärjestelmämme alkuajoista lähtien (ks. myös Kivinen 1988).

Nykyään koulutusajattelu lähtee siitä, että koulutusta koskevat päätökset tehdään lähellä toimintaa. En ole kuitenkaan havainnut, että koulujen asema eroaa jotenkin ratkaisevasti normiohjausvaiheen tilanteesta. Ohjauskirjeet tulivat aiemmin kouluhallitukselta, Opetushallituksen edeltäjältä. Nyt hallinnolliset ohjeet ja määräykset tulevat kunnan opetustoimen hallinnosta. Useimmiten kaikkia kouluja koskevat ohjeet ja määräykset lähetetään sähköpostilla rehtoreille ja kiireellisissä tapauksissa puhelinkontaktein. Rehtoreiden, koulusihteerien ja opettajien työ kouluilla sekä opetuspalvelukeskuksen väen tekemä työ opetuspalvelukeskuksessa ovat melko erillisiä kokonaisuuksia siitä huolimatta, että yhteydenpitoa tarvitaan jatkuvasti ja vaikka käytännön asioiden hoito on delegoitu johtosäännöllä rehtorin tehtäväksi. Tasojen välinen askelma on korkea. Tehtävien luonteesta johtuva kuilu opetustoimen ydintehtävästä huolehtivien koulujen ja opettajien sekä opetusviraston välillä on olemassa. Siitä kertoo, että yhteisen toiminnan pohjaksi tehty strategiatyö jalkautuu hitaasti, eikä se ole merkittävästi madaltanut opetuspalvelukeskuksen ja koulujen välistä kynnystä.

Tutkimukseni kohteena olevassa kunnassa strategian jalkauttamisponnisteluja on kuitenkin tehty viime vuosina, ja viimeisin, koko uudelleen muotoutuneen sivistystoimen yhteinen prosessi, on nyt vuoteen 2006 tultaessa valmistumassa. On julkilausuttu pyrkimys, että strategiassa asetettujen tavoitteiden toteutumista ja arviointia tullaan vuonna 2006 tekemään hallintokunnissa tuloskortteihin (BSC) perustuen. Strategiатыön odotetaan johtavan opetustoimen sisällä kunnan omiin normeihin perustuvaan toimintakulttuuriin. Aikaisempien strategiakerrosten vaikutukset koulun arkityöhön ovat olleet vähäiset ehkä siitä johtuen, että opetusta ohjaavat kuitenkin pääasiassa valtakunnalliset opetusnormit. Tämä on havaittu sivistystoimen strategiaproseessissa ja opetusta

koskevat valtakunnalliset tavoitteet aiotaan ottaa huomioon tavoiteasettelussa. Siitä huolimatta strategia nähdään käytännössä enemmän johdon työkaluna kuin arkisen koulutyön välineenä.

6.3 Tutkimusaineiston kerääminen

Tutkimustehtäväni esiymmärryksen mukaisesti tavoitteenani on löytää erilasten ja eri tavoilla hankitun aineiston avulla vastauksia kohdassa 5.4. oleviin kysymyksiin. Tutkija osallistuu tutkimusprosessiin subjektina eikä ole pelkästään ”ulkopuolinen tarkkailija”, joka vain ”objektiivisesti” pyrkii mittaamaan ilmiötä, sillä tutkijan omat havainnot ovat tärkeämpiä kuin mitattu data. Laadullisella otteella saavutetaan monimutkaisten ilmiöiden prosessiluonne (Järvenpää 2005). Niinpä arviointi-ilmion tutkiminen kokeellisilla menetelmillä on vaativaa ajassa etenevissä ja muuttuvissa prosesseissa.

Tutkimusaineisto on hankittu todellisessa ympäristössä ja siitä maailmasta, jossa ihmiset tekevät työtään ja rakentavat käsityksensä tutkittavasta ilmiöstä. Kvalitatiivinen tutkimus on tilannesidonnaista tutkimusta, joka sijoittaa tutkijan olemassa olevaan maailmaan. (Denzin & Lincoln, 2003, 4). Mukana olo tutkimassani organisaation toiminnassa sekä virkamiehenä että luottamushenkilönä tuntuivat riittävilta edellytyksiltä ymmärtää organisaation toimintaan liittyviä prosesseja ja siitä nousevia merkityksiä. Tutkimukseni aineistoa ovat ko. kunnan *toimintakertomukset, kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja opetuslautakunnan pöytäkirjat ajalta 1999–2004*. Käytettävissäni ovat olleet *opetustoimen arviointistrategia* ja opetustoimen arvioinnin toimeenpanoa varten laaditut *arviointiryhmän muistiot vuosilta 2003 ja 2004*. Sen lisäksi olin vuoden 2004 aikana mukana *arviointiryhmän ja arviointia suunnittelevan ryhmän palaverissa passiivisena havainnoijana*. Teemahaastatteluin keräsin aineistoa organisaation eri tasoilla toimivilta virkamiehiltä ja luottamushenkilöiltä. Monella tavalla keräystä ja läpikäydystä aineistosta muodostuu kuva organisaatiossa esiintyvistä moninaisista merkitysrakenteista (Smircich 1983, 62). Keräsin aineistoa tietoisena, että sitä kannattaa kerätä vain niin paljon kuin uskoo hallitsevansa sen käsittelyn (Silverman 2003, 353).

Tutkimusaineiston kerääminen tapahtui pääosin vuoden 2004 aikana, jolloin olin opintovapaalla rehtorin virastani. Tein tutkimustyötäni vapaana tutkijana, en työroolissani opetustoimen palkkalistoilla olevana rehtorina. Alusta alkaen olen pohtinut tutkimustani tiedonhankinnan strategioiden ja laadullisen tutkimuksen strategioiden näkökulmasta. Monipuolisen aineiston valinta tiedon lähteeksi tuntui perustellulta yhteisötuntemukseni perusteella. Osoittautui tarpeelliseksi ja hyödylliseksi tutkia erilaisten aineistojen avulla arvioinnin toteuttamiseen liittyviä tekijöitä sekä itse arvioinnin periaatteellista ja käytännön toteuttamista yhdessä kuntayhteisössä. Olen nähnyt ja nyt tiedän, että toimintakertomukset, pöytäkirjat ja niiden liitteisiin kirjatut tiedot voivat avata organisaatiossa vallitsevia, arviointiin liittyviä käsityksiä vain osittain ja vain siltä

osin kun niitä on kirjattu. Kun asiat etenevät esittelyvaiheeseen, on esityslistoihin kirjoitettu aineisto kertomus aikeista, joiden toteutuminen nähdään hyväksi. Ne esitetään useimmiten positiivisesti painottuneina. Ne ovat kuvauksia ja aikomuksia pyrkiä yleiseen hyvään ja kehittämismyönteisyyteen. Pöytäkirjojen ja muistioiden tekstit ja päätösehdotukset kertovat toivotusta asiantilasta ja sisältävät siten kirjoittajansa tavoitteen asian ratkaisemisesta suotuisalla tavalla. Teksteillä on myös tarkoitus osoittaa, että esimerkiksi laissa määrätty asia on laitettu vireille ja että sen hoitamiseksi aiotaan toimia. Tämän tutkimuksen aihepiiriin liittyen koulutuksen järjestäjiä edustavalla virkamiehistöllä on ollut tarve osoittaa, että opetustoimen 1999 alusta voimaan astuneen lainsäädännön vaatimaan koulutuksen arviointiin on ryhdytty, kun sitä vielä oli valtiovallan taholta vauhditettu velvoitteella laatia arviointistrategia vuoden 2002 loppuun mennessä.

Aineistotriangulaatio oli luonteva tiedonhankinnan strateginen valinta, joka voi edesauttaa tiedon konstruoinnissa (Eskola 1998, 26). Pöytäkirjojen, muistioiden ja toimintakertomusten oletan kuvaavan kunnallisten hallintoelinten ja virkamiesten keskinäistä vuoropuhelua siltä osin, mitä päätöksentekoon liittyvästä maailmasta julkisesti halutaan ilmaista. Näin syntyneet organisaatiotarinat ovat vahvoja likimääräisyyksiä todellisuudesta, sillä päätösten valmistelija kirjoittaa tekstit erilaisista tilanteista ja lähtökohdista tulevista ideoista. Niistä heijastuu ennen poliittiselle foorumille siirtämistä virkamiesten keskinäinen vuoropuhelu, esimerkiksi kunnan johtoryhmässä käyty keskustelu, opetustoimen johdon ja opetuslautakunnan johtavien poliitikkojen kanssa käydyt neuvonpidot tai opetuslautakunnan kannanotot samankaltaisten asioiden aikaisemmista ratkaisuksista. Pöytäkirjojen anti on yleistysten vuoksi vaikeasti tulkittavaa. Vasta jonkin ajan kuluttua voi havaita, millaisen tulkinnan käytännössä päätös saa periaatteellisen hyväksynnän saaneesta päätöksestä. Miten siis vaikkapa opetuslautakunnan päätös arviointistrategiasta on alkanut toteutua muutaman vuoden kuluessa?

6.3.1 Arviointiryhmän työn seuraaminen

Tutkimani kunnan opetustoimi valitsi pian arviointistrategian hyväksymisen jälkeen vuonna 2002 arviointia suunnittelevan ryhmän, johon kuului rehtoreita, opetusviraston virkamiehiä ja suunnittelijoita. Ryhmä oli ehtinyt toimia jo pari vuotta ennen kuin sen työ oli edennyt arvioinnin toimeenpanosuunnittelussa vaiheeseen, jossa päätettiin toteuttaa koteihin suunnattu koulupalvelukysely. Ennen vuotta 2004 ryhmän työn painopiste oli arviointilähtökohtien hakemisessa sekä koulujen työ- ja toimintasuunnitelmien kehittämisessä. Strategiatyö oli ollut meneillään ja sen ajateltiin tukevan arvioinnin suunnittelua. Tuohon aikaan kunnassa toimeenpantu arviointi liittyi kuntalain toiminnallisten tavoitteiden määrittelyyn ja niiden toteutumisen arviointiin. Arviointia suunnittelevan ryhmän tehtävänä oli opetustoimen lainsäädännön määrittelemän koulutuksen arvioinnin sovelluksen kehittäminen tutkittavana olevassa koulutusyhteisössä.

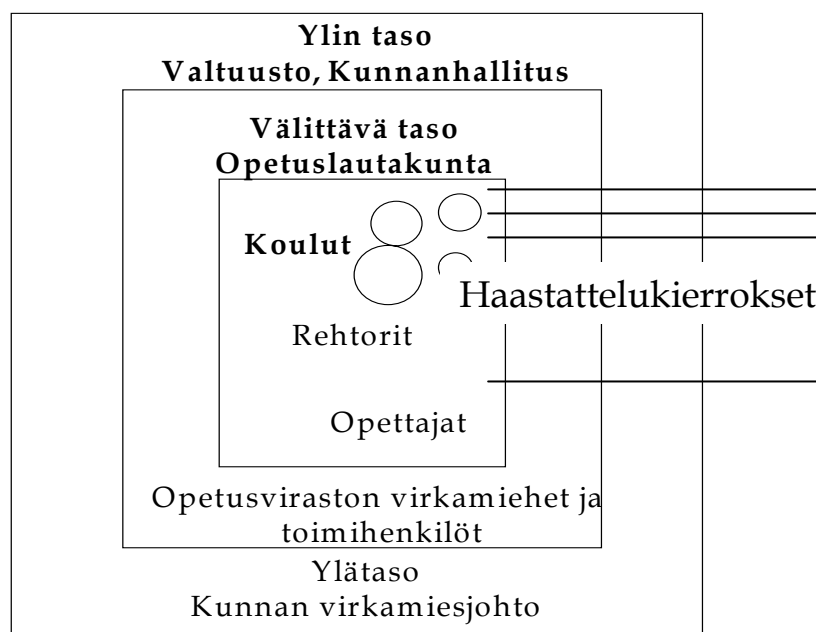
Seurasin passiivisena havainnoitsijana arviointityöryhmän ja arviointia suunnittelevan ryhmän työtä, koska arvelin sen parhaiten soveltuvan täydentämään arviointiryhmän muistioiden antamaa tietoa ja tuomaan esiin opetuslautakunnan pöytäkirjoihin kirjattua ajatusmaailmaa. Näin aineistoni on peräisin kuntakentän asiakirjoista ja asiantuntijoilta (Creswell 2005, 455). Tavoitteenani ei ollut osallistua arviointijärjestelmän kehittämiseen, joten tutkimukseksi ei ollut toimintatutkimusta, joka tähtää jonkin toiminnan aktiiviseen kehittämiseen. Aineisto on tällöin ryhmän vuorovaikutukseen ja kommunikaatioprosesseihin liittyvää.

Eri aineistojen perusteella pyrin muodostamaan kuvan arviointi-ilmiöön liittyvistä näkökulmista kuntaorganisaatiossa ja sen toimijoiden keskuudessa. Arviointiryhmän työn seuraaminen oli mutkatonta, sillä kaikki arviointiryhmän työhön osallistuneet henkilöt olivat minulle tuttuja. Olin yksi paikalla olija eikä läsnäoloni näyttänyt häiritsevän ryhmän työtä. Aikaisemmin en ollut osallistunut millään tavalla arviointiryhmän toimintaan. Itse asiassa en tiennytkään sen olemassa olosta. Kun ryhmän työhön osallistui muita kuin vakiojäseniä, kerrottiin heille roolistani. Valitsin passiivisen tarkkailijan roolin myös sen vuoksi, että siten saatoin täsmällisesti tarkkailla ryhmän toimintaa ja ryhmässä käytyjä keskusteluja sekä tehdä niistä muistiinpanoja. Toimintatavan valinta osoittautui oikeaksi, sillä ryhmien kokoontumiset olivat ”informaatiokylläisiä” ja vaikeasti jäsentyviä. Heti palaverin jälkeen kirjoitin keskustelujen aikana tekemäni muistiinpanot proosan muotoon. Näin kaiken kaikkiaan seitsemästä suunnittelutapaamisesta syntynyt aineisto (Liite 1) on arviointiryhmän työn analyysin pohjana. Muistiinpanojen rinnalla tarkastelen arviointiryhmän muistioihin kirjattua aineistoa.

6.3.2 Tutkimushaastattelut ja niiden analyysi

Monet kirjoittajat ovat pohtineet aineiston tehtävää tutkimuksen kannalta ja ovat todenneet, että sen tehtävänä on toimia ajatusten herättäjänä ja teoriasidonnaisen analyysin lähteenä. Tavoitteena on ollut päästä varsinaisten haavaintojen taakse eli asioita ei ole otettu pelkästään sellaisena kuin ne ovat näyttäneet (Alasuutari 1995, 71; Eskola & Pihlström 2003, 146).

Saadakseni kokonaiskuvan tutkimassani kuntaorganisaatiossa vallitsevista arviointiin liittyvistä näkökulmista haastattelin organisaation keskeisiä opetus-toimen toimijoita: virkamiehiä ja luottamushenkilöitä ylimmältä tasolta opettajien edustajiin saakka. Haastateltavien poimintaa eri ryhmistä on esitetty seuraavassa kuviossa 7.



KUVIO 7 Haastateltavien poiminta

Organisaation eri tasoilla on toimijoina erisuuruinen määrä mahdollisia tiedonantajia, joten johtavassa asemassa olevista virkamiehistä useimmat ovat valikoituneet haastateltaviksi, kun taas rehtoreista ja opettajista on haastateltu suhteellisesti pienempää osaa. Ensimmäisellä haastattelukierroksella haastattelin yhtä edustajaa kustakin ryhmästä. Tällä periaatteella toteutin ensimmäiset haastattelukierrokset. Näin haastatteluaineistoa kertyi aluksi kaikista ryhmistä samaan tahtiin, ja sain kokemusta siitä, miten teemahaastattelu toimii opetussektorin eri tasoilla työtään tekevien keskuudessa. Tämän tutkimuksen harkinnanvarainen näyte koostuu henkilökunnasta, jolla saattaa olla tutkijan oletuksen perusteella hyödyllistä tietoa tai käsityksiä arviointi-ilmiöön ja sen kyseisessä kunnassa järjestettävän koulutuksen toteutumiseen liittyvistä asioista (Hirsjärvi & Hurme 2004, 59.)

Aineiston keräämiseen käytin puolistrukturoitua teemahaastattelua, jonka rakenne on kuvattu liitteessä 2. Olen rakentanut puolistrukturoidun teemahaastattelun niistä asioista, jotka vaikuttavat toimintatapoihin ja toimintamalleihin organisaatiossa. Ne toistuvat organisaatiossa eri tasoilla käytävässä keskustelussa, ja ne sisältävät puhetta toiminnan suunnittelusta ja päätöksenteosta sekä toimeenpanosta. Yhteisössä toistuvasti puhutaan strategioista, koulutuspolitiikasta, arvoista, toimivaltasuhteista, päätöksentekoon liittyvistä menettelytavoista ja niiden perusteista. Lisäsin haastatteluteemoihin tämän tutkimuksen pääteemaan arviointiin liittyviä kysymyksiä. Liiteaineiston (Liitteet 3a, 3b, 3c, 4a, 4b ja 4c) analyysiesimerkit ovat arviointia koskevasta teemasta, joka on yksi yhdeksästä haastatteluteemasta. Teemaluettelo on kuvattu kokonaisuudessaan liitteessä 2.

Valmista teoriaa haastattelun lähtökohdista minulla ei ollut, vaan haastattelurungon sisältämät teemat ovat syntyneet kokemuksellisesti organisaatiotun-

temukseni perusteella ja arviointiryhmän työn seuraamisesta syntyneiden ideoitten pohjalta. Haastattelu eteni kuviossa 7 esitetyllä tavalla. Haastattelin kaikkia informanteja pääpiirteissään samaa kaavaa noudattaen, mutta poikkesin kaavasta luontevan keskustelun sitä edellyttäessä. Siitä johtuu, että käsiteltävien asioiden järjestys ja painotus poikkesivat jonkin verran haastattelusta toiseen. Tilanteen mukaiset, asiaan kuuluvat sivupolut haastatteluissa toivat niihin erilaisuutta. Järjestelin teemat jatkokäsittelyssä teemarungon mukaiseen järjestykseen ja samanlaiseen tekstiasuun, kunkin teeman tekstit eri värillä. Se kävi vaivattomasti tekstinkäsittelyohjelmalla. Pelkistin litteroinnissa syntyneet tekstit niin, että korostin valitsemani analyysiyksiköt ja poistin mielestäni tarpeettoman tekstin. Samassa ulkoisessa muodossa olevat haastateltavien puheeseen sisältyvät merkitykset ovat olleet käsiteltävissä rinnakkain. Havaitsin menettelytavan hyödylliseksi analyysiyksiköitä aineistosta etsiessäni. Välivaiheessa analysoin kunkin tason haastateltavina olleiden virkamiesten ja luottamushenkilöiden tekstit erikseen. Lopuksi analysoin rinnakkain kunkin toiminnan tason virkamiesten ja luottamushenkilöiden tuottamat merkitykset. Näin syntyi kunkin organisaatiotason analyysi, jonka olen purkanut narratiiviksi kohdissa 7.2.2.1, 7.2.2.2 ja 7.2.2.3 (Liitteet 4a, 4b ja 4c).

Haastateltavat olivat taustoiltaan erilaisia, kuten myös heidän tehtävänsä ja asemansa organisaatiossa. Haastattelun aikana teemoja käsiteltäessä otin huomioon vastaajan toimintaympäristön organisaatiossa ja sovitin kielenkäytön vastaajan roolimaailmaan. Tein haastattelut pääosin huhtikuun ja lokakuun välisenä aikana vuonna 2004, jolloin elettiin kunnallisvaalikauden neljättä vuotta. Muutamia haastatteluja tein vielä syksyllä 2005. Haastatteluajankohdan valinta oli tietoinen, sillä tuolloin haastatelluilla luottamushenkilöillä (informanteilla) oli ollut mahdollisuus kohdata vaalikauden 2001–2004 aikana tutkimuksen aihealueeseen kuuluvia asioita, jos niitä yleensä oli organisaatiossa esiintynyt. Käytännössä kaikki haastateltavat olivat olleet joko virkamiehenä tai luottamushenkilöhallinnon tehtävissä ko. vaalikautta pidempäänkin.

Käsitykseni poliittisesta toiminnasta on osaltaan ohjannut tutkimuksen tekemiseen liittyviä ontologisia valintojani. Haastateltaviksi valikoitui ylimmän tason virkamiehiä, opetusviraston johtavia viranhaltijoita, arviointiasioissa keskeisesti mukana olleita opetustoimen välittävän tason hallinnon edustajia ja rehtoreita eri koulumuodoista ja kouluasteilta. Rehtoreista tuli mukaan tietoisesti sellaisia, joilla oli opetustoimen organisaatiossa joku erityistehtävä ja myös sellaisia, joiden toimiala on pääasiassa vain oman kouluyksikön johtaminen. Myös opettajien ammattijärjestönäkökulma tuli otetuksi huomioon opettaja-haastateltavien valinnassa. Tiedostin myös, että poliittisessa toiminnassa kaikkien virkamiesten ja vastaavasti kaikkien poliittisten toimijoiden painoarvo ei ole yhtäläinen (Möttönen 1997, 98). Tästä johtuen luottamushenkilöjohdon haastateltavat olivat olleet kunnallishallituksen ja valtuuston tasolta sekä opetuslautakunnasta, niiden ylintä johtoa. Valtuuston edustajista haastattelin myös sellaisten valtuustoryhmien johtohenkilöitä, jotka eivät tulleet otokseen mukaan hallituksen tai valtuuston puheenjohtajiston edustajina. Tällä halusin varmistaa

otoksen poliittisen edustavuuden, vaikka tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole ollut puoluepoliittisten näkökulmien selvittäminen.

Opettajista haastattelin otoksena edustajia kustakin koulumuodosta ja -asteelta. Kriteerinä oli se, että haastateltava oli ollut luottamustehtävässään tai kunnan palkkalistoilla pääosan valtuustokaudella 2001–2004. Haastateltuja tiedonantajia oli kaikkiaan kolmekymmentä. Litteroin aineiston ääninauhalta kunkin kierroksen jälkeen ja tutkin siihen asti kerätyn aineiston pohjalta syntyneitä edellytyksiä teoriapohdintoihin. Havaitsin litteroinnin loppuvaiheessa, että esiin tulevat asiat toistuvat hyvin samanlaisina muutaman kierroksen jälkeen. Niinpä tein ensivaiheen analyysin neljästä jäljellä olevasta haastattelusta suoraan ääninauhalta, joten kolmestakymmenestä haastattelusta kaksikymmentäkuusi on litteroitu sanasta sanaan paperille. En pidä menettelyä ongelmallisena, koska aihe oli hyvin hallussani ja alkuvaiheen haastattelujen teemojen mukainen analysointi oli jo alkanut (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2005, 171). Nauhoitettua haastatteluaineistoa kertyi 24 tuntia. Litteroidun aineiston laajuus on yhteensä 237 A4 sivua rivivälillä 1 kirjoitettuna. Haastatteluaineiston käsittelyvaiheet on kuvattu liitteessä 3a.

6.3.3 Toimielinten pöytäkirjat

Kunnan valtuuston ja hallituksen kokouksissa ei ollut tämän tutkimuksen alaan kuuluvaa koulutuksen arviointia käsitelty päätösasiana lainkaan vuoden 1999 alusta vuoden 2005 maaliskuuhun mennessä. Kunnanhallituksen pöytäkirjoista löytyy kaksi tiedoksi merkintää, joista toinen koski Kuntaliiton yleiskirjeessään 13/80/2001 antamaa selostusta sivistystoimen arvioinnista ja toinen Kuntaliiton yleiskirjettä 14/80/2003, jossa selostetaan arvioinnin indikaattoreita (Kunnanhallitus 17.9.2001/§ 443; Kunnanhallitus 26.5.2003/§ 223). Arviointiluontoinen käsittely on sen sijaan liittynyt vuosittaisten talousarvioiden valmisteluun ja käsittelyyn sekä vuosittaisiin arviointikertomuksiin. Käytännössä arviointi on tarkoittanut kuntalain 71 §:n (KL 17.3.1995/365) mukaista tarkastuslautakunnan kertomusta, jossa arvioidaan, miten valtuuston tilikaudelle asettamat toiminnalliset tavoitteet ovat toteutuneet. Tämä kuntalaissa säädetty velvoite ja opetuslainsäädännön oman toiminnan arviointivelvoite ovat tutkimuksen kohteena olevassa kunnassa erillisiä asioita. Opetuslakien (1999) mukaista arviointia on käsitelty opetuslautakunnassa pari kertaa. Ensimmäinen kerta oli silloin, kun arviointistrategiaa käsiteltiin vuonna 2002. Toisen kerran asia oli esillä, kun opetuslautakunnalle tuotiin tiedoksi koteihin tehdyn palvelukykykyselyn (Zefkyselyn) tulokset joulukuussa 2004. Tämän lisäksi opetuslautakunta on käsitellyt vuosittain koulujen tekemiä itsearviointeja.

7 JÄRJESTÄJÄARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

7.1 Valtiovallan luomat edellytykset järjestäjäarvioinnille

Toinen tutkimuksen pääkysymyksistä (A) on suomalaisen arviointiparadigman syntyhistorian näkökulma; informaatio-ohjaus ja sen luomat edellytykset järjestäjäarvioinnin toteutumiselle kuntaorganisaatiossa.

Suomalainen koulutusjärjestelmä on läpikäynyt mittavia uudistuksia puolen vuosisadan kuluessa 1960-luvulta tähän päivään. Olennaista on ollut muutosten nopeus. Ainakin opetussuunnitelmien uudistaminen 1980- ja 1990-luvulla eteni niin ripeästi, ettei niiden toteutumista ehditty nähdä. Kuntakohtainen ja varsinkin koulukohtainen opetussuunnitelmavaihe olisi tarvinnut enemmän aikaa. Ilmeisesti 1990-luvun puolivälissä koettiin, että päätösvallan hajauttamisen ja koulukohtaisen opetussuunnitelmavaiheen seurauksena kansallisten arviointikriteereiden asettaminen oli vaikeutunut (Linnakylä 1998, 176). Niinpä mm. opetussuunnitelmatyön yhtenäistämisen ajateltiin palvelevan arvioinnin yhtenäisyyttä.

Kun opetussuunnitelmauudistuksen tai arviointijärjestelmän kaltainen järjestelmämuutos tulee toteutusvaiheeseen, tuntevat siitä vastuussa olevat ja suunnittelussa mukana olleet uudistuksen tavoitteet ja siihen liittyvän taustajatteluun hyvin vuosien valmistelun perusteella. Sen sijaan uudistuksen kenttätason toimeenpanijat saavat sen uutena asiana ihmeteltäväkseen. Heille se on laissa oleva kirjaus, jota on ryhdyttävä toteuttamaan. Jo tästä syntyy viive asian toteutumiselle, sillä merkittävä muutos voidaan toteuttaa vähimmillään 2–3 vuodessa ja institutionaaliset muutokset vaativat 5–10 vuotta toteutuakseen. Muutosprosessissa ympäröivän infrastruktuurin pitää myös muuttua niin, että kaikilla tasoilla työskennellään tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi (Fullan 2001). Koulutuksen järjestäjillä ei ollut teoreettisia eikä käytännön valmiuksia koulutuksen paikallisen arvioinnin niin nopeaan toimeenpanoon kuin viranomaistaholla edellytettiin.

Ns. informaatio-ohjatun koulutusjärjestelmän juuret ovat olleet yleisessä hallinnon hajauttamisessa ja ennakollisen säätelyn purkamisessa. Hallintoajatte-

lun muutoksessa oli ennen kaikkea kyse hallinnon organisaatiokulttuurisesta uudistamisesta. Kunnallinen hallintokoneisto ja hallintokulttuuri rakentuvat vahvoista osakulttuureista ja ainakin osittain byrokraattisen organisaatiomallin mukaisesti (Temmes 1994). Kuntaorganisaatiossa koulut edustavat myös professionaalista organisaatiomallia (Mintzberg 1994).

Omaksuttuun informaatio-ohjausajatteluun sopi, että arviointistrategian laatimisvelvoite annettiin suullisesti koulutuksen järjestäjille kuntien opetusviranomaisille arviointia käsittelevissä koulutustilaisuuksissa. Vanha normiohjausten henki oli läsnä, kun lainsäätäjä ja ylimmät opetusviranomaiset kysyivät heti vuosituhanen vaihteen jälkeen arviointivelvollisuuden toteutumattomuuden perään tiukkaan sävyyn parin vuoden kuluttua lainsäädännön voimaan tulosta. Sitähän vaatimus arviointistrategian laatimisesta koulutuksen järjestäjille käytännössä merkitsi. Laatimisvelvollisuutta ja sen antotapaa saattoi pitää normiohjauksena, jolla lienee kuitenkin ollut ensisijaisesti tarkoitus rohkaista koulutuksen järjestäjiä huolehtimaan velvollisuudestaan sekä kertoa koulutusta järjestävälle yhteisölle arvioinnin tärkeydestä koulutusjärjestelmän kannalta. Muuten järjestäjäorganisaatioissa on ehkä ollut vaikea nähdä perusteita hallinnolliselle velvoitteelle. Tavoitteet arvioinnin toimeenpanosta oli kirjattu lakiin, mutta siihen ei ollut kirjattu aikamääreitä arvioinnin toimeenpanon aloittamisesta. Mitään ohjeistusta ja tukea järjestäjäarvioinnin toimeenpanoon ei ollut muutenkaan tarjolla.

Koulutusta järjestävien yhteisöjen arviointitoiminta on käynnistynyt hitaasti, vaikka sitä vauhditettiin koulutuksen järjestäjille annetulla määräyksellä tehdä arviointistrategia vuoden 2002 loppuun mennessä. Tehdyissä selvityksissä arvioinnin etenemisen esteitä ja ongelmakohtia perusopetuksessa ja lukio-koulutuksessa ovat edelleen *arviointitiedon keräämiseen ja käsittelyyn liittyvät ongelmat, arviointitaidon puutteellisuus, taloudellisten resurssien ja arviointikoulutuksen riittämättömyys* (Niemi 2005). Komiteamietinnöstä (KM 1996:4) annetuissa perusopetuslainsäädännön uudistusta koskevissa lausunnoissa kritiikki kohdistui sekä periaatteellisiin eri toimijoiden välisiin suhteisiin että myös arvioinnin käytännön toteutukseen liittyviin seikkoihin. Ainakin koulutusta järjestävien yhteisöjen arviointi- ja toteuttamisedellytyksiä olisi ollut aihetta pohtia. Tietoisuus arvioinnin toimeenpanoon liittyvistä ongelmista ei joko ole tavoittanut Opetushallituksen virkamiehiä tai ongelmat on haluttu sivuuttaa. Opetusviranomaisten kynästä lähtee edelleen yksipuolisen positiivisia kuvauksia yleisellä tasolla arvioinnin mahdollisuuksista (Halinen 2006). Kuitenkin on olemassa tietoa siitä, että on ongelmallista saada kerätyksi riittävän yhtenäistä ja vertailukelpoista suoritustietoa arvioitavista kohteista, ja systemaattinen arviointi- ja seurantajärjestelmä edellyttää julkisen sektorin toiminnan ja palveluiden määrää ja laatua kuvaavia yhdenmukaisia indikaattoreita (Uusikylä 1999). Rajasen (2000) raportissa todettiin ilmeinen tosiasia, että vain suuret kunnat ovat onnistuneet käynnistämään järjestäjäarvioinnin odotetulla tavalla. Arviointien käytännön toimeenpanon ongelmien lisäksi aktiivinen politiikan teko vaatii ennakoitua ja mahdollisten seurausten tarkkoja ja yleistajuisia analyyskejä, joita voidaan hyödyntää selvitetessä päätösten seurauksia (Lundgren 2001; Chelimsky 1997).

Kun siirryttiin säädösten vapauttamisen myötä arviointiin perustuvaan koulutuksen tavoitteiden toteutumisen seurantaan, saattoi sitä pitää sellaisena koulutuspoliittisena järjestelmämuutoksena, jonka toimeenpanon edellytyksiä pitää seurata muutenkin kuin toteamalla, että paikallinen arviointi ei ole käynnistynyt odotetulla tavalla. Vuorenmaan (2001) tutkimuksen mukaan myös arvioinnin teoreettinen pohdinta on ollut vähäistä. Kuitenkin pohtiva teoreettinen lähestyminen on välttämätöntä, jotta voidaan puhua arvioinnista tai voidaan kehittää toimivia arviointijärjestelmiä (Lundgren 2001). Lundgren puhuu kansallisen arviointijärjestelmän luomisesta, mutta täydellä syyllä osa huolesta kuuluu myös paikallisen arvioinnin kehittämiseen.

Opetuslainsäädännön uudistusta valmisteltaessa Sivistysvaliokunnan mietinnössä linjattiin (SiVM 3/1998vp), että arvioinnilla tuetaan koulutuksen jatkuvaa kehittämistä yhä paremmin oppimista edistäväksi ja kussakin laissa asetettujen opetus- ja oppimistavoitteiden toteutumista, sillä koulutuksen perimmäisenä tavoitteena on oppilaan oppiminen. Arvioinnin tavoitteet ja perustelut formuloitiin aikanaan vallinneeseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen sopiviksi. Käytäntö on osoittanut, että aihetta olisi ollut syvälliseen pohdintaan senkin vuoksi, että arviointijärjestelmien kehittäminen on ammatillisesti ja taloudellisesti vaativaa (Laukkanen 1994). Koulutuksen järjestäjät ovat yrittäneet selvittää arviointivelvollisuudestaan, ja sen seurauksena kaupallistuneelle arvioinnille on syntynyt markkinoita. Kaupallistuminen tarkoittaa sitä, että arviointi ostetaan joltakin arviointiin erikoistuneelta yritykseltä tai muulta yhteisöltä. Ritva Jakku-Sihvonen (2002 ja 2005), joka on ollut keskeinen vaikuttaja suomalaista arviointiparadigmaa luotaessa ja lainsäädännön valmistelussa käytetyn arviointimallin kehittämisessä, on nähnyt kaupallisen arviointitoiminnan vaarat. Kuntien suorittama arviointi joutuu sitä kautta julkisuuden kiroille alttiiksi. Lisäksi hän pohtii deregulaation mielekkyyttä, yleistä suhtautumista arvioinnin sanktioihin, oppilaitosten toiminnan seurantaa, arviointitietojen julkistamista ja arvioinnin kehittämistä. (Jakku-Sihvonen 2002, 312.)

Kuntaorganisaatiossa ja sen toiminnassa on monia edellä todettuja arvioinnin suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyviä haasteita, joiden tunnistamisesta saattaisi olla etua arviointityössä. Sekä opetusministeriön arviointistrategiasa (1997) että sivistysvaliokunnan mietinnössä organisaatio otetaan ikään kuin annettuna. Siinä oletetaan organisaatorakenne stabiiliksi ja siksi merkityksettömäksi arvioinnin toimeenpanon näkökulmasta. Lähtökohtana pidetään mielikuvaa "kaikkihan tietävät, millainen kunta on toimijana". Organisaation rooli jää arvoitukseksi, kun arviointia ja arviointiympäristöä ei avata riittävästi. Samalla jää puuttumaan realistinen etukäteispohdinta koulutuksen järjestäjien roolista ja mahdollisuuksista selvittää tehtävästään arvioinnin toimeenpanijoina lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kuitenkin toimintaympäristö piirteinen on keskeinen organisaation toimintaan vaikuttava tekijä. Koulutusyhteisöjen toimintaympäristöt ja toimintakulttuurit ovat erilaisia. Hannan ja Freeman (1977) ovat nähneet, ettei yhdenlaisessa organisaatiossa omaksuttu toimintatapa toimi toisessa organisaatiossa, sillä sisäiset ja ulkoiset kitkatekijät vaikuttavat eri tavalla erilaisissa yhteisöissä. Odotukset arviointien hyödynnettävyydestä kou-

lutuksen kehittämisessä tai päätöksenteossa vaikuttavat edelleen epärealistisilta. Painavaa huolta arviointitoiminnan käynnistymisestä kuvasi osaltaan myös Sivistysvaliokunnan lausunto (SiVL 5/2001vp) opetusministeriön arviointitoiminnasta antamassa selvityksessä.

Mistä johtuu, että järjestäjäarvioinnille asetetut tavoitteet ja odotukset antavat edelleen odottaa toteutumistaan? Laki sinänsä luo edellytykset, mutta lakien toimeenpano ratkaisee, miten lain määräämät tavoitteet toteutuvat, ja mikä osa säädöksen perusteella aikaansaadusta toiminnasta jää järjestelmää hyödyttämään. Toimeenpanon edellytykset syntyvät säädösten voimalla, mutta toisaalta ne syntyvät virkakoneiston osapuolten toimista ja siitä kulttuurista, missä toiminta tapahtuu. Erityisesti tässä on kyse johtamiskulttuurista, jolla uudistuksia kansallisella ja paikallisella tasolla toteutetaan (Schein 2004, 10–11). Lainsäätäjän koulutuksen tuloksellisuuden seuraamiseksi opetuslakeihin kirjaamien säädösten toteuttaminen ei ole edennyt ainakaan suoraviivaisesti niin kuin ehkä ajateltiin. Ajateltiin kenties niin, että lain säätämisen myötä asiat hoituvat itsestään, ja että laki sinänsä luo riittävän paineen arviointilainsäädännön käytännön toimeenpanoon (Fullan 2001, 111–12)?

Edelleen vielä vuonna 2007 laajamittainen koulutuksen järjestäjäarvioinnin toteutuminen antaa odottaa toteutumistaan monissa koulutusta järjestävissä organisaatioissa. Toimeenpanon viivästyttämisessä ei sinänsä ole ihmettelemistä, sillä siirtyminen tarkastuksiin perustuvasta kontrollista omaehtoiseen toiminnan arviointiin ja seurantaan oli paradigmamuutos, jonka toimeenpanoon kentällä ei ilmeisesti ollut valmiuksia tai riittäviä edellytyksiä. Lienee myös niin, että valtakunnallisten arviointien tulokset ja muiden kuin koulutuksen järjestäjien suorittamat arvioinnit eivät ehkä kohtaa (Kuvio 1), jos koulutuksen järjestäjän oma arviointitoiminta ei ole kehittynyt. Eikä tuloksia osata tai voida käyttää suunnitellulla tavalla kehittämisen apuvälineenä tai päätöksenteossa, sillä informaation yksisuuntaisuus on ollut aina leimallinen piirre koulutuksen hallinnon tasojen välillä. Hallinnon perkaaminen ja informaatio-ohjausmenettely eivät ole kentän näkökulmasta tilannetta juurikaan muuttaneet verrattuna säädösten purkua edeltävään aikaan. Valtion opetusviranomaiset ovat käyttäneet sille kuuluvaa ohjaus- ja määräysvaltaa aina silloin kuin se on katsottu tarpeelliseksi, niin kuin tapahtui kun arviointistrategian laatimisvelvoite annettiin. Niinpä ohjaus ja kontrollin aste ovat vaihdelleet nopeaan tahtiin. Kuten kuviossa 2 s. 42) nähdään, tästä hyvänä esimerkkinä ovat olleet mm. opetussuunnitelmavaiheet kahdeksänkymmentä- ja yhdeksänkymmentäluvuilla sekä normien purku ja näiden tilalle tuloksellisuusparadigman pohjalle rakennettu koulutuksen arviointijärjestelmä. (Laukkanen 1994, 361.)

Opetussuunnitelmatyö kaikissa muodoissaan on ollut ja on edelleen keskeinen opetuksen järjestämiseen ja kehittämiseen kuuluva opetustoimen osa-alue. Samalla se on eräänlainen pitkäkestoinen suhdannemittari valtiovallan opetuksen ohjausajattelun ja koulutusta toimeenpanevan tason välillä. Näyttää siltä, että opetussuunnitelma-ajattelun myötä ollaan hallintoajattelussa siirtymässä melko lailla tiukempaan valtiovallan otteeseen. Sitä osoittaa tammikuussa 2004 voimaan tulleet opetussuunnitelman perusteet. (Opetushallitus, 2004)

Ne jättävät vähemmän pelivaraa koulutuksen järjestäjän omintakeiselle opetus-suunnitelmatyölle aiempaan kunta- ja koulukohtaiseen opetussuunnitelmavaiheeseen verrattuna. Nykyisten perusteiden mukainen opetussuunnitelma on valtakunnallinen normi, jota tulee noudattaa. Tässä mielessä on siirrytty informaatiolla ohjaamisesta takaisin kohti normiohjausta. Kun perusopetusta ja lukiota koskeva rahoitus on asukas pohjaiseen valtiosuuteen perustuvaa, ei siihen kuulu vuorovaikutteinen neuvottelujärjestelmä, niinpä informaatio-ohjus voi toteutuakin vain ylimmillä koulutusasteilla, joiden tavoitteet, tulokset ja rahoitus ovat neuvottelun kohteena. Kuntien järjestämän perusopetuksen ja lukiokoulutuksen rahoitus on järjestetty niin, että se sisältyy kuntien asukas pohjaiseen valtiosuuteen.

Kun voimassa oleviin opetussuunnitelman perusteisiin (2004) on kirjattu jo oppilasarvioinnin kriteerit, seuraava askel lienee jonkin asteinen koulutuksen arvioinnin normiohjaus. Niinpä Vilho Hirven (1995) runsas vuosikymmen sitten peräänkuuluttama luottamukseen perustuva kulttuuri lienee vähitellen taaksejäänyttä elämää. Koulutuksen järjestäjien haasteena on toteuttaa valtiovallan linjaukset ja sopeutua toiminnassaan vallitsevaan paradigmaan. Arviointisäädöksistä voi kärjistäen sanoa, että ne on rakennettu eräänlaiselle ”tässä teille laki, saatte tulla sen kanssa toimeen niin hyvin kuin osaatte” -periaatteelle.

Kärjistys ei ole liioitteleva, sillä merkittävä osa arvioinnille asetetuista tavoitteista edellyttää nimenomaan koulutuksen järjestäjän toimenpiteitä tai aktiivista otetta järjestämäänsä koulutusta toteutettaessa. Kohdassa 4.4.2 (Kansallinen arviointi) kootuista arvioinnin tavoitteista ja Opetushallituksen (1998) arviointimallissa luetelluista ja suositeltavista arvioitavista asioista valtaosa on koulutuksen toimeenpanon kannalta keskeisiä. Opetusministeriön arviointistrategiassa (OPM 1997) täsmennetään arvioinnille asetettuja vaatimuksia. Sen tehtäväksi asetetaan opetuksen laadun turvaaminen ja valtakunnallinen vertailukelpoisuus. Siinä edellytetään tavoitteiden määrittelyn täsmällisyyttä ja niiden toteutumisen jatkuva seuranta. Osa tavoitteiden toteutumisen seurannasta sisältyy valtakunnalliseen arviointiin, joiden tuloksia pitäisi järjestäjätasolla kyetä käyttämään hyväksi ja liittämään ne koulutuksen järjestäjän oman toiminnan arviointiin. Tavoitteena on siten koulutuksen kehittäminen eri lähteistä peräisin olevan tiedon avulla. Kehittämisenäkökulman rinnalla tavoitteena on koko koulutuksen tuloksellisuuden arviointi. Arvioinnin kohteeksi nostetaan tavoitteiden toteutuminen, koulutuksen tuloksellisuuden rinnalle koko kansakunnan sivistyksellinen tehtävä, infrastruktuuri, hallinto ja johtamisjärjestelmät. Koulutuksen arvioinnin kohteena on kaikki se, mikä tapahtuu koulutuksen järjestäjäyhteisöissä. On myös huolehdittava siitä, että koulutuksen toimeenpano toteutuu lainsäädännön periaatteiden mukaisesti.

Arvioinnin toimeenpanon edellytysten tarkastelu suomalaisen arviointiparadigman näkökulmasta on välttämätön tämä tutkimuksen ajatusmaailman kannalta. Kun arvioinnin toteutumista tutkitaan, on hyödyllistä ensin paneutua siihen, millaiset edellytykset lainsäädäntö ja mahdolliset viranomais määräykset luovat arvioinnin toimeenpanolle koulutusta järjestävässä yhteisössä, kunnassa. Ensisijaisesti päätöksentekoa ja päätösten toimeenpanoa ohjaavat lait, ennen

muuta kuntalakiin (1995) kirjatut periaatteet kunnallishallinnon järjestämisestä ja päätösvallassa. Toiseksi siinä rinnalla toimivat niin ihmisyyhteisöjä ohjaavat lainalaisuudet kuin lakiin kirjatut periaatteetkin. Erilaiset organisaatioteoreettiset näkökulmat kunnalliseen päätöksentekoon ja toiminnan ohjaukseen sovellettuna tarjoavat lähtökohtia koulutusta järjestävän organisaation tarkasteluun. Keskeistä on, miten eri organisaatiotasoilla työskentelevien ajatusmaailmat syntyvät ja kohtaavat. Sen vuoksi organisaatiota on hyvä tarkastella ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa syntyvien merkitysten avulla. Organisaatiot ovat kulttuurisia ihmisten välisen vuorovaikutuksen paikkoja. Yhteiseksi mielletyn todellisuuden luonne on sosiaalinen. Se rakentuu ihmisten välisissä keskusteluissa, julkilausuttuina ja uusiutuvina määriteltävinä organisaation perustehtävästä. Huolimatta yhteisöllisestä näkökulmasta organisaation jäsen muodostaa käsityksen omassa mielessään ja ratkaisee kantansa kuulemansa ja oman ymmärryksensä perusteella. Organisaation monimutkainen toiminta johtuu siitä, että jokaisen toiminta vaikuttaa toisen toimintaan (Puutio 2002, 13). Arvioinnin näkökulmasta kuntaorganisaatio on juuri sopivan arvaamaton ja yllätyksellinen.

Vuorenmaan (2001) suomalaisten tieteellisten aikakauslehtien kirjoitusten perusteella laatimien arviointitoiminnan visioiden perusteella järjestäjäarvioinnille asetetut optimistiset toiveet ja pohdinnat arvioinnin kehittymisvisioista eivät ole toteutuneet. Vuorenmaan visioissaan esittämällä tavalla arvioinnista ei ole tullut vallankäytön välinettä koulutusta järjestävissä yhteisöissä. Sen väärää käyttöä ei myöskään ole ilmennyt eikä sen ihanneliittoa politiikan kanssa ole ollut nähtävissä. Tiede ja arviointi eivät näytä nekään löytäneen yhteistä tartuntapintaa. (Vuorenmaa 2001, 75.)

Koulutuksen järjestäjätasolla painitaan käytännön sovellusten kehittämiseksi, eikä arvioinnin ongelmat ole nousseet ratkaistavaksi (Räisänen & Rönholm 2005). Kirjallisten lähteiden perusteella ei löydy suoria vastauksia, miksi nimenomaan koulutuslakeihin kirjatun arviointivelvollisuuden toteuttamisessa on ollut vaikeuksia tai se ei ole saavuttanut sille ajateltua asemaa koulutuksen tuloksellisuuden seuraamisessa. Kunnissa on tehty määrätietoista työtä toiminnan tuloksellisuuden parantamiseksi ja haettu muita menettelyjä sen toteuttamiseksi. Tutkimassani kunnassa monien muiden kuntien tapaan julkisen sektorin arvioinnin ja strategisen johtamisen mallina on käytetty 1990-luvun loppupuolelta lähtien tasapainotettua mittaristoa. (Kaplan & Norton 1996 ja Lumijärvi 1999; Kuusela 2004.) Talous on malleista riippumatta tärkeä kunnallisen toiminnan seuraamisessa käytetty indikaattori. Tasapainotetun mittariston ohella arviointi liittyy lähinnä kuntalain (1995) määrittämään arviointivelvollisuuteen asettaa toiminnalliset tavoitteet ja arvioida niiden toteutumista. Erityislainsäädännössä määritelty arviointivelvollisuus ja kuntalain arviointivelvollisuus eivät kohtaa. Syy on varmaan se, että kuntalain mukainen arviointi on olennainen osa talousarvioprosessia, kun taas erityislainsäädännön arviointi jää erilliseksi asiaksi. Erityislainsäädännön arviointisäädöksiin ei ole kirjattu kuntalain mukaista kytkentää kunnan päätöksenteko- ja toimeenpanojärjestelmään. "Tulee arvioida" ei ole riittävä määrittäminen, kun ei määritellä, mille elimelle kun-

nassa vastuu arvioinnista kuuluu, miten se toimeenpannaan ja miten sen toteutumista seurataan.

Valtakunnallisten arviointien ja paikallisten toimijoiden omien arviointienhan pitäisi kohdata koulua ja opetusta kehittävässä prosessissa suotuisalla tavalla. Jos syystä tai toisesta valtakunnallisen arvioinnin rinnalle, järjestäjäarvioinnin tilalle, tuleekin opetusviranomaisten tai jonkin muun toimijan suorittama kaupallistunut arviointi, ei se enää vastanne täysin lainsäätäjän tarkoitusta. Siinä tilanteessa koulutuksen järjestäjä jää helposti sivustakatsojaksi. Arvioinnin toimeenpanossa sivustakatsojan rooli on erityisen ongelmallinen ja kiuksallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta, kun periaatteessa ”kunnanvaltuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta, toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä” (Lovio & Sihvonen 2005, 79.) Tosin Renate Svedlinin näkemyksen mukaan arviointien ja päätöksenteon ongelmat eivät ole vain suomalaisen koulutusjärjestelmän ongelmia. Samankaltaisia puutteita on ilmennyt lukuisissa maissa, joissa on samankaltainen arviointihistoria (Svedlin 2005, 155). Ehkä se jotakuta lohduttaa, kun todetaan, että arvioinnin toimeenpano ei ole onnistunut muuallakaan. Arviointiparadigmaa luotaessa ei osattu myöskään kuvitella, että arviointitulosten julkisuudesta tulee ongelma (Simola 2005).

Tutkimuskysymyksen (A) pohdinnat kiteytyvät neljään kategoriaan :

- 1) Suomalainen arviointiparadigma ilmentää suomalaisen yhteiskunnan kansainvälisten trendien värittämää yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa.
- 2) Hallinnollisen arviointiajattelun lähtökohtana on ollut kontrollitarpeiden muotoilu ajan henkeen sopivaksi.
- 3) Koulutuksen järjestäjien edellytyksiä arviointien toimeenpanoon ei tunnettu, eikä järjestäjäarviointien käynnistymisongelmien ratkaisemiseen ole tosissaan paneuduttu.
- 4) Arviointiin liittyvä keskustelu ja tieteellinen tutkimus on ollut ja on edelleenkin vähäistä.

Kunnalliseen itsehallintoon ja poliittis-demokraattiseen järjestelmään on vaikea istuttaa menettelyjä, jotka eivät suoranaisesti ole kirjattuna osaksi kunnallista lainsäädäntöä. Sen vuoksi kuntalain edellyttämä toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seurantavelvoite asettuvat periaatteessa vuotuisen toimintarytmiin opetuslainsäädännössä olevaa koulutuksen paikallista arviointivelvollisuutta paremmin. Lakisääteiseen arviointiin ja sen lähtökohtana olevaan arviointiparadigmaan liittyy monia vastaamattomia kysymyksiä. Saattaa olla, että hermostuneet pohdinnat johtavat lähiaikoina arviointiparadigman muutokseen tai jopa koko nykyisen arviointijärjestelmän kumoutumiseen kokonaan tai osittain ja tilalle tulee joku muu järjestelmä. Käsitykseni on, että hallintokoneisto ”ottanee omansa” eli palataan johonkin nykyistä arviointijärjestelmää velvoittavampaan (kontrolli)menettelyyn (Lindroos 2007).

7.2 Kuntaorganisaatio ja järjestäjäarviointi

Olen paneutunut tähän ongelma-alueeseen edellä kuvaamillani menetelmillä ja seuraavassa avaan näkökulmia, jotka ovat olennaisia lakisääteisen arviointi-ilmiön soveltamisessa kunnan tasolla. Tämän tutkimuksen kohteena on suu-rehkon kunnan organisaatio arvioinnin toimeenpanon ja arviointitoiminnan hyödynnettävyyden näkökulmasta. Kunnan toiminnot hahmottuvat eri toiminoista vastaaviin sektoreihin, joilla on oma hallintonsa ja virkamiehistö ja ennen kaikkea oma talous. Hallintokuntien talouden reunaehdot määritellään budjet-tikehyksenä. Asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa ovat vakiintuneet poliittisen järjestelmän käytännöt, jotka tuovat oman värinsä ja arvaamattomuutensa organisaation toimintaan. Suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä toimijat opettelevat vaalikauden eli neljä vuotta tulemaan toimeen keskenään. Virkamiesten ja luottamushenkilöiden vaihtuminen tekee organisaation liikkuvaksi ja mosaiikin kaltaiseksi (Hargreaves 1994). Se voi olla yhteisölle hyväksi, mutta vaihtuvuus saattaa myös vaikeuttaa suunnitelmallisten prosessien läpiviemistä. Se, mikä on ollut vallitsevaa meneillään olevalla valtuustokaudella, ei ehkä päde seuraavalla nelivuotiskaudella. Kenties tuloksia, joita ajateltiin saatavan esimerkiksi arviointitoiminnalla, ei ehditä kotiuttaa saatikka hyödyntää päätöksenteossa. Elävä elämä ei toteudu lineaarisesti, eikä välttämättä suunnitellusti. Huomattavaa merkitystä on sillä, että jokaisessa kuntayhteisössä on omanlaisensa toimintokulttuuri ja sille ominaiset toimintatavat, joista se saa voimansa.

Opetussuunnitelman kehittäminen ja toimeenpano on selvin poikkeus kunnallisen koulutuksen järjestäjän opetustoimen luottamushenkilöhallinnon, virkamiesten ja koulujen edustajien välisessä yhteistyössä. Syy on ilmeinen. Koko opetussuunnitelmaprosessi on opettajien erityisosaamisen alaan kuuluva asia ja heidän työvälineensä. Se motivoi opettajia. Järjestäjätasolla voidaan tehdä opetuksen kehittämistyötä ja etsiä pedagogisia ratkaisuja opetussuunnitelman toteuttamiselle valtakunnallisten perusteiden antamissa rajoissa. Kun opetuksen keskeinen ohjasväline on tiukasti valtakunnallisesti normiohjattu, tulisi tätä pohtia järjestäjätason strategiatyössä, eli kunnan oman strategiatyön tavoitteita olisi pohdittava suhteessa valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteisiin ja sitä, miten tämä pohdinta heijastuu kunnan järjestämään koulutuksen arviointiin.

7.2.1 Arviointiryhmä ja koulupalveluiden arviointi

Tutkimassani kuntaorganisaatiossa on lainsäädännön määrittämä hallinnollinen tehtävä otettu vastaan haasteena. Siitä on lähdetty ennakkoluulottomasti luomaan omaan kuntaan soveltuvaa arviointijärjestelmää. Lisäksi vanha perinne ja kunnan maine kannustavat olemaan eturintamassa. Ko. kunnan arvioinnin käytännön toteutuksen suunnittelun lähtökohdaksi on otettu asiakasnäkökulma, josta käytetään nimitystä *koulupalvelujen arviointi*. Opetustoimen arviointi-

tia suunnittelevan ryhmän työssä ja toimeenpanossa tammikuulta 2004 helmikuulle 2005 haettiin aluksi teknistä ratkaisua asiakaspalautteen keräämiseksi. Arviointivälineeksi valittiin alkutalvesta 2004 internetissä toimiva ZEF-arviointityökalu (www.zefsolutions.com). Vasta myöhemmässä vaiheessa paneuduttiin arviointikyselyn sisällön suunnitteluun. Internetissä toimiva ZEF-ohjelma sinänsä on käyttökelpoinen arviointiväline. Tulosten käsittely sillä on helppoa, mutta sen käyttöönotto osoittautui oletettua työläämmäksi. Myös kyselyn sisällön laatiminen osoittautui käytettävissä olevaan aikatauluun nähden vaativaksi tehtäväksi. Vielä tammikuussa vuonna 2004 oletettiin, että arviointikyselyt voidaan lähettää koteihin vastattavaksi hiihtoloman jälkeen, mutta kyselyn toimeenpanoa päätettiin siirtää pari kertaa ja lopulta se toimeenpantiin vasta syksyllä. Toteuttamisaikataulu siirtyi loppuvaiheessa todennäköisesti sen vuoksi, että kaikkien vanhempien sähköpostiosoite ei ollutkaan koululla tiedossa tai sähköpostiosoitetta ei ollut lainkaan. Niinpä osalle vanhempia kysely jouduttiin lähettämään paperiversiona. Myös suuren vastausmäärä koodausjärjestelmään osoittautui työlääksi, kun sitä tekivät kouluilla koulusihteerit normaalien työtehtäviensä ohessa. Lukion ensimmäisten ja toisen luokan opiskelijoiden vanhemmille lähetettiin soveltuvin osin samansisältöinen kysely. Vanhemmille suunnatulla kyselyllä haluttiin selvittää kunnan koulutuspalveluja käyttävien kuntalaisten näkemyksiä palveluista ja niiden toimivuudesta.

Olen koonnut taulukoon 2 vuoden 2004 aikana pidetyssä kuudessa arviointia suunnittelevan ryhmän kokouksessa tekemistäni muistiinpanoista esiin nousseet teemat ja kategoriat.

Käsittellyt aiheet jäsenyivät seitsemäksi aihealueeksi (Liite 1), jotka nousivat ryhmän työskentelyssä toistuvasti esiin.

1. Kenelle arviointeja tehdään?
2. Mitä arvioidaan?
3. Opetustoimen arviointistrategian näkökulma
4. Arvioinnin toimeenpanon näkökulmia
5. Yhteys muuhun arviointiin
6. Arvioinnin suunnittelun sivupolut
7. Arviointitulosten julkaiseminen ja hyödyntäminen

Koulupalvelujen arvioinnin suunnittelun kategorisena lähtökohtana oli toteamus, että arviointia tehdään mm. sen vuoksi, että se on lakisääteinen velvollisuus. Toisaalta pidettiin tärkeänä, että arviointituloksia saataisiin käytettäväksi opetuksen kehittämiseen opetuslautakunnan (§ 33/26.3.2002) linjausten mukaisesti. Todettiin myös valtioneuvoston kehittämissuunnitelman (KESU 2003–2008) asettamat velvoitteet arvioinnille. Arviointi päätettiin kohdistaa sekä perusopetuksen oppilaiden että lukiolaisten vanhemmille. Enin osa ryhmän keskusteluista käytiin koulupalveluteeman toteuttamiseen liittyvistä aihepiireistä. Niinpä arvioinnin suunnittelua ja käytännön toimeenpanoa käsiteltiin koulun toimintakulttuuriin liittyvänä asiana. Suunnitteluryhmän työskentely haki koko

ajan pohjaa työlleen. Hakemisesta voidaan puhua, sillä työ oli levotonta ja fokus jäi usein hahmottomatta olemassa olevasta arviointistrategiasta huolimatta.

Arvioinnin suunnittelussa kohdatut ongelmat olivat moninaiset. Hankitun elektronisen arviointialustan nähtiin olevan joustava, monipuolinen ja erilaisiin käyttötarkoituksiin muuntuva työväline, mutta varsinkaan suunnittelutyön alkuvaiheessa kaikkia haasteita ei tunnustettu. Tutkittavaan joukkoon, kaikki kunnan peruskoulu- ja lukiopalveluja käyttävät, kuului tuhansia talouksia. Kun osoitautui, että kaikki taloudet eivät kyenneet saamaan kyselyä tai vastaamaan siihen sähköisesti, jouduttiin lähettämään paperiversioita runsaasti. Paperilla annetut vastaukset koodattiin sitten kouluilla järjestelmään. Siitä aiheutui melkoisesti lisätyötä koulusihteereille. Suunnittelutyön kuluessa pohdittiin, pitäisikö lukioille tehdä samansisältöinen kysely kuin peruskouluille, ja oliko se perusteltua, kun havaittiin, että kunnan lukioissa opiskelee runsaasti muista kunnista kotoisin olevia nuoria. Ryhmää mietitytti myös se, että peruskoulu ja lukio ovat lähtökohdiltaan erilaisia koulutusmuotoja. Tämä tekee yhteisön tarpeita vastaavan arvioinnin toimeenpanon vaikeaksi.

Kysymykset: mitä pitäisi kysyä ja miten kiteyttävät kyselyn laatimisessa koetut ongelmat. Ne juontuvat organisaation ja sen osa-alueiden kulttuurista, jota sinänsä on vaikea mitata (Schein 2001, 77). Esimerkiksi mitä olisivat koulua koskevat asiat, joita vanhemmilta olisi relevanttia kysyä? Jos arvioidaan esimerkiksi opettajan työtä, kuka sitä on pätevä arvioimaan? Osattaisiinko laatia kriteerit, joilla voitaisiin arvioida koulun vanhempainiltoja? Juuri kriteerien määrittäminen koettiin hankalaksi tehtäväksi sen ohella, millaisia termejä on mahdollista käyttää. Suunnitteluryhmä tiedosti, että kouluihmisten käyttämät termit eivät ole tuttuja kaikille vanhemmille. Harjoitteluversioita kokeiltaessa havaittiin, että ehkä kaikkia arviointityökalun hienouksia ei kyselyssä voida heti käyttää, kun kriteereitä ei kyetä muotoilemaan tarpeeksi yksiselitteisiksi. Kaksisuuntaisiin kysymyksiin vastaaminen osoitautui suunnittelussa mukana olleillekin vaikeaksi. Päädyttiinkin lopulta käyttämään yksisuuntaista asteikkoa. Haluttiin tehdä kyselystä mahdollisimman helppo, jotta se saadaan viedyksi läpi. Ryhmä ei pohtinut vapaavalintaisten kysymysten käsittelytapaa.

Kyselyn suunnittelu ja toimeenpano osoitautuivat siis vaikeiksi ja aikaa vieviksi. Sen vuoksi sen toteutus siirrettiin syksyyn 2004. Toinen siirtämisen syy oli tietoinen halu välttää koulujen kevään ja alkusyksyn työruuhkia. Arviointien sovittaminen koulujen toimintarytmiin vaatii muutenkin hyvää suunnittelua. Nähtiin, että arvioinnit pitää rytmittää hyvin muiden arviointien kanssa. Lähimenneisyudessa oli esimerkkejä mm. valtakunnallisten teema-arviointien toimeenpanosta ja kunnan omina arviointeina toimeenpannuista kouluterveys-, erityisopetus- ja opettajien täydennyskoulutuskyselyistä. Tämän lisäksi koko kunnan henkilöstön hyvinvointia seurataan kyselyin vuosittain. Koska monet kyselyluontoiset tai muunlaiset selvitykset työllistävät opettajia ja rehtoreita, ryhmä piti tärkeänä, että kyselyn laatimiseen paneudutaan huolella ja kyselyt toimeenpannaan harkitusti.

Taulukoon 2 konstruoimastani arviointiryhmän todellisuudesta saattaa saada sen kuvan, että ryhmän työ eteni hyvin strukturoidusti ja johdonmukai-

sesti, mutta käytännössä se oli hyvin impulsiivista ja intuitiivisesti etenevää. Vain ajoittain koottiin palaverissa läpikäytyjä asioita yhteen ja tehtiin niistä tai niiden eteenpäin viemisestä selkeitä sopimuksia. Johdonmukaisuus on rakentunut enimmäkseen suunnittelijoiden (vastaava suunnittelija vaihtui syksyllä 2004) kirjauksina.

TAULUKKO 2 Arviointiryhmän teemat ja niiden sisältö

| Arviointiryhmän teemat | Teemojen sisältö |
|---|---|
| 1. Opetustoimen arviointistrategian näkökulmat | Lautakunnalla strateginen rooli KESU 2003–2008 taustalla arviointistrategian päivitys lukuvuoden 2004–2005 aikana toimintasuunnitelmien uudistaminen |
| 2. Kenelle ja miksi arviointeja tehdään? | Kysely perusopetuksen ja lukiokoulutukseen osallistuvien lasten ja nuorten vanhemmille lakisääteinen velvollisuus arviointi kehittämisen välineenä teema-arviointeja sopivin välein - ei liian usein |
| 3. Mitä arvioidaan? | Arvioinnin fokus - koulupalveluihin liittyvät aihepiirit koulun toimintakulttuuri oppilasarviointi yleensä ja arviointikeskustelut opetussuunnitelmaan liittyvä arviointi jossakin muodossa |
| 4. Arvioinnin toimeenpanon näkökulmia | Arviointiin muunneltava alusta (ZEF) toivotaan ratkaisevan arviointiin liittyvät tekniset ongelmat (paperiversioita jouduttiin kuitenkin käyttämään) peruslähtökohtana sähköpostikysely kaikkiin koteihin samanlainen kyselykö sekä perusopetuksessa että lukiossa? Kysyttävät asiat ja niiden muoto ZEF-kyselyssä miten kysytään koulun toimintaan liittyvistä asioista kuka on pätevä arvioimaan opettajan työtä? pyrkimystä laatia kysely kunnolla Aikataulun pitävyys venyy syksyyn alkuperäisestä maaliskuusta arvioinnista ja suunnitelmista tiedottaminen kouluihin pohdintoja arvioinneissa käytettävän terminologian yksiselitteisyydestä |
| 5. Yhteys muuhun arviointiin | Valtakunnalliset ja kunnan omat muut arvioinnit eri oppiaineiden valtakunnalliset teema-arvioinnit kouluterveyskysely erityisopetuksen kysely kunnan oma tikkataulukysely (henkilöstön hyvinvointi) |
| 6. Arvioinnin suunnittelun sivupolut | Työskentelyn sivupolkuja suunnittelutyön aikana käytiin pitkähköjä, aiheeseen suoranaisesti liittymättömiä keskusteluja pohdittiin myös mm. Opetushallituksen ja arviointineuvoston keskinäistä skismaa ja sen vaikutusta arviointien toteuttamiselle |
| 7. Arviointitulosten julkaiseminen ja hyödyntäminen | Kyselyn tuloksista tiedottaminen julkisuus mukaan koteihin tiedottaminen toimintaan liittyvä palaute hyvä tekniset asiat (homekoulut) näkyvät palautteessa suunnitelmaa arviointitulosten hyödyntämisestä ei ollut |

Osoittautui, että suunnittelu-aikataulu oli tiukka, vaikka sitä tarkennettiin työn kuluessa väljemmäksi. Koteihin suunnattu kysely tuotti strukturoitujen vastausten lisäksi runsaasti myös vapaamuotoisesti ilmaistua palautetta, jonka tul-

kinta vaatisi oman tutkimuksen. Sen merkitystä opetustoimen tilan kuvaajana ei ole pohdittu, eikä koko opetustoimen kyselyn tulosten käyttöä opetustoimen tarpeisiin ole toistaiseksi arvioitu. Kyselyn tulosten hyödyntäminen on jäänyt koulujen omaehtoisuuden varaan. Siitä miten se on toteutunut, ei ole tehty selvitystä. Arvioinnin suunnittelun lähtökohtana on ollut myös arvioinnin tuloksista tiedottaminen ja tulosten hyödyntäminen päätöksenteossa. Toimeenpannun kyselyn tuloksista tiedotettiin julkisuuteen helmikuussa 2005. Tulosten käyttöä päätöksenteossa ja niiden hyödyntämisen suunnitelmaa opetuksen kehittämisesä ei arviointiryhmä työstänyt.

Koko tämän työryhmän työskentelyn osuus paljasti arviointikyselyiden keskeisen ongelman. Mitä on kysyttävä ja millä tavalla, jotta saataisiin olennaisin ja käyttökelpoisin tieto esille. Huolenaihe esiintyi yllättävän harvoin työryhmän pohdinnoissa. Vasta viimeisessä työryhmän kokouksessa asia nousi esille? Vaikka se oli esillä matkan varrella oheiskysymyksenä silloin tällöin, ei siitä tullut työtä ohjaavaa tekijää, eikä se tullut myöskään kirjatuksi työryhmän muistioihin jatkotyöstämistä vaativana asiana. Varsinaista työryhmän päätehtävää arvioinnin suunnittelua haittasivat monet spontaanisti esiin nousseet, sinänsä opetustoimen kannalta tärkeät asiat. Monia aiheita käsiteltiin. Niinpä fokuosoinnin puute hajotti ajoittain työryhmän tavoitteellista työtä. Työn jäsenytymisen vaikeutta kuvaa seuraava arviointiryhmän jäsenen retorinen kysymys:

”Ymmärretäänkö tätä tässä ryhmässäkään, entäs ne muut, jotka ei oo ollu mukana?”

Koulupalvelujen arviointia valmisteltiin pitkään ja se toteutettiin käyttäen tarkoitukseen hankittua arviointityökalua. Sitä taustaa vasten on paikallaan tarkastella kyseisen kunnan opetustoimen (Opetuslautakunta 2002) julkiseen kertomukseen kirjattujen odotusten toteutumista ja aietta käyttäa arvioinnin tuloksia taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden perusteluina talousarviota laadittaessa. Lautakunnan esittelytekstiä § 33/26.3.2002:

” Opetushallitus on asettanut tavoitteeksi, että jokaisella koulutuksen ylläpitäjällä on toimiva arviointijärjestelmä vuoden 2002 loppuun mennessä.

Arvioinnin tulee kytkeytyä toiminnallisiin tavoitteisiin ja arvioinnin yhteys päätöksentekoon tulee olla selkeä. Arvioinnin perusteella päätetään opetustoimen sisäisestä kehittämisestä ja tehdään opetustoimen yhteisiä esityksiä kehittämislinjoista ja toiminnallisista tavoitteista opetuslautakunnalle. Arvioinnin laadun takaamiseksi tarvitaan suunnitelmallisuutta, ulkoisten arviointien hyödyntämistä ja arviointien avoimuutta. Paikallisen arviointijärjestelmän yhtenä tarkoituksena on, että koulut toimivat avoimina ja tavoitteellisina toimintayksikköinä. On tärkeää, että arviointi tuottaa jatkuvasti informaatiota, jolla on merkitystä koulun toiminnan kehittämisen kannalta. Arvioinnin tulokset johtavat opetussuunnitelman ja koulun käytäntöjen ja opetuksen sekä opetustoimen käytäntöjen kehittämiseen, eli sitä kautta oppimisedellytysten parantamiseen.

Opetustoimen yhteisen arvioinnin ja koulujen itsearviointin tavoitteilla tulee olla sama suunta. Yhteisistä arviointikohteista sovitaan vuosittain. Opetuslautakunnan hyväksymät toiminnalliset tavoitteet määrittelevät selkeästi vuosittaiset painopistealueet ja näin myös arvioinnin kohteet. Arviointikohteista saatu tieto kytkeytyy näin osaksi opetustoimen kehittämistä ja siten muodostaa yhden lähtökohdan lähivuosien tavoitteen asettelulle. Opetustoimen arviointitiedon keräämisen tärkeimmät kohteet ovat: koulujen toimintasuunnitelmalomake, toimintakertomus ja opetus-

suunnitelma. Toimintasuunnitelman, toimintakertomuksen ja opetussuunnitelman kehittäminen vähitellen Vertti-tiedostoa (kirj. huomautus: opetustoimen vertailuindikaattoreita kerännyt aikaisempi järjestelmä) huomattavasti joustavammaksi ja relevantimmaksi tietokannaksi päättäjien, virastojen ja koulun käyttöön on arviointistrategian lähtökohta. Arviointistrategiatyöryhmä ohjeistaa strategian käyttöön oton lautakunnan linjausten mukaisesti.”

Arviointiryhmässä vuoden 2004 aikana tehty työ ei lupaa vielä edellä olevassa tekstissä kuvattua nopeaa arviointitulosten hyödynnettävyyttä päätöksen teossa ja suunnittelussa. Odotukset näyttävät arvioinnin suunnittelun kannalta ylimitoitetuilta. Niinpä arvioinnin toimeenpanoa ohjaavat paikallisen tason arvioinnille lainsäädännöstä ja ylimpien opetusviranomaisten ohjeistuksesta juontuvat vaatimukset, kuten velvoite laatia arviointistrategia vuoden 2002 loppuun mennessä. Esittelytekstiin kirjatut, asian hallintaa kuvaavat näkökulmat, ovat ymmärrettäviä. Ne ovat päätöksentekotasolle merkkejä siitä, että viranomaisten antamien määräysten toimeenpanosta ja koulutuksen paikallisesta kehittämisestä kannetaan vastuuta. Esittelyteksti ja muu valmisteluaineistohan ovat olennainen lähtökohta päätöksenteolle ja samalla se edustaa valmistelevan virkamiehen (ja hänen esikuntansa) näkemystä asioiden tilasta ja niiden kehittämisestä. Kun talousarvion valmistelun yhteydessä määriteltävät toiminnalliset tavoitteet ja opetuslainsäädännön määrittelemä koulutuksen arviointivelvollisuus ovat erillisiä prosesseja, saattaa se aiheuttaa hämmennystä arvioinnin toimeenpanoon. Arvioinnin suunnittelun yhteydessä ei näitä kahta asiaa tai niiden keskinäistä yhteyttä ole pohdittu, vaikka niiden molempien tarkoitus on luoda edellytyksiä kunnan opetustoimen suunnitelmalliseen työhön ja opetuksen kehittämiseen. Nimenomaan lautakuntatasolla olisi tilaisuuksia pohtia kahden arviointijärjestelmän olemassa oloa, sillä lautakunta asettaa vuosittain taloudelliset tavoitteet ja seuraa niiden toteutumista. Se on myös hyväksynyt arviointistrategian.

7.2.2 Organisaatiotarinat

Tässä luvussa käsittelen teemahaastatteluin kerätyn tutkimusaineiston pohjalta kunnan opetustoimen toimintaketjun tasoja. Käsittelen ensin välittävää tasoa, sitten ylintä päätöksentekotasoa ja lopuksi koulun tasoa. Tuon esille ensin opetusviraston ja lautakunnan haastatteluista syntyneitä merkitysrakenteita haastatteluaineistosta muodostettujen teemojen mukaisesti. Käsittelyjärjestys perustuu siihen, että opetuspalvelukeskus ja opetuslautakunta muodostavat tässä tutkimuksessa kuvatun opetustoimen välittävän tason hallinnon. Sieltä nähdään ja toimitaan molempiin suuntiin, eli lukija voi saada näin alustavan käsityksen koko toimintaketjun toiminnasta. Kunkin alaluvun aluksi nostan esille kunkin hallinnon tason aineistosta keskeisiä tuloksia, joita sitten käsittelen tarkemmin.

Haastatteluaineiston sitaattien henkilöviittaukset on merkitty toimintaketjun tasojen mukaisesti. Haastattelin tutkimustani varten kolmeakymmentä eri toiminnan tasojen edustajaa. Koska ylimmän ja välittävän tason virkamiehistä

on tullut haastatelluksi suhteellisesti hyvin suurta osaa, merkitsen tutkimuseettisistä syistä haastattelusitaattien perään vain toiminnan tason.

YT - ylimmän tason virkamies tai luottamushenkilö

VT - välittävän tason virkamies tai luottamushenkilö

KT - koulun taso - rehtori tai opettaja

7.2.2.1 Opetusviraston ja opetuslautakunnan tasolla

Kunnan opetustoimen toimintoketjussa opetuspalvelukeskuksen ja opetuslautakunnan vastuulla ovat ylempien tason päätösten ja linjausten toimeenpano sekä opetustointa koskevien asioiden valmistelu kunnanhallitukselle ja valtuustolle. Lautakunta toimii sektorihallinnon ylimpänä päätöksentekuelimenä. Melkoinen osa operatiiviseen toimintaan liittyvästä päätöksenteosta on delegoitu opetusviraston virkamiehille ja koulun tasolle rehtoreiden päätettäväksi. Välittävällä hallinnon tasolla kohdataan sekä kuntahallinnon poliittiset paineet että professionaalisen opetushallinnon haasteet. Opetustoimen virkamiesten ja lautakunnan edustajien on kyettävä kommunikoimaan suuria linjoja koskevis- sa asioissa keskushallinnon ja johtavien luottamushenkilöiden kanssa. Tehtävä on vaativa, sillä opetustoimen menestys hallintokuntien joukossa riippuu suurelta osin toimijoiden faktatiedon hallinnasta ja taidosta viestiä ajantasainen tieto ylimpään päätöksentekoon. On kyettävä nopeasti antamaan ylätason hallinnolle tietoa esimerkiksi talousarvioon liittyvissä asioissa ja toisaalta kouluille opetuksen hallintoon liittyvissä erityiskysymyksissä.

Seuraavassa keskeisiä haastatteluaineistoista syntyviä teemakokonaisuuksia:

- 1) Tutkittavana olevassa kunnassa koulutuspolitiikan määrittely ei ole koko organisaation asia. Opetustoimi, joka vastaa linjauksista, hakee pohjan koulutuspolitiikan määrittelylle opetuksen näkökulmista, ei koko kunnan strategisista linjauksista. Luottamushenkilöhallinto luottaa virkamiestason koulutuspoliittisiin linjauksiin.
- 2) Opetuspalvelukeskuksen virkamiestasolla koetaan valtuuston ja opetuslautakunnan rooli koulutuspoliittisissa linjauksissa ohueksi, mikä johtuu siitä, että koko valtuustokautta koskevia linjauksia ei ole tehty valtuustotasolla.
- 3) Kiistely IB-lukiosta vahvistaa tämän aineiston perusteella sattumanvaraisuuden kokemusta organisaation toimijoiden keskuudessa. Kunnan ylimmän virkamiesjohdon koetaan ajaneen sitä hyvin määrittäetietoisesti ohi opetustoimen muiden tarpeiden.
- 4) Ylimmän virkamiestason ja opetuslautakunnan luottamushenkilöiden näkemuserot IB lukion tapaisissa hankkeissa kiristivät opetus-

toimen ja ylimmän toiminnan tason välejä niin, että sen voi nähdä aiheuttaneen yleistä kielteisyyttä opetustointia kohtaan.

- 5) Opetuslainsäädännön tarkoittaman arvioinnin istuttaminen kunnan hallintokulttuuriin kohtaa monia kunnalliseen päätöksentekokulttuuriin kuuluvia haasteita. Oikea-aikaisen ja oikeanlaisen arviointitiedon kokoaminen on haastavaa, sillä sen olisi oltava käsillä sillä ainutkertaisella hetkellä, jolloin hallintokunnan tarpeet esitellään esimerkiksi kunnanhallituksen iltakoulussa talousarvioita valmisteltaessa.

Perusopetusta ja lukiota pidetään niin itsestään selvänä asiana kunnan palvelutarjonnassa, että strategisten linjausten näkyväksi tekemistä ja niiden kokoavaa määrittelyä ei pidetä tarpeellisena osana kunnan strategiaa. Selkeää lähtökohtaa ei nouse opetustoimen strategialle myöskään koko kuntaa koskevista linjauksista. Opetustoimen virkamiestasolla nähdään, että imagonäkökulmat ja kuntamarkkinointi saavat huomiota ylikorostuneesti tutkimuksen kohteena olevassa kunnassa. Yksittäisten koulutuspoliittisten hankkeiden nähdään tukevan markkinointiajattelua. Huolimatta siitä, että läpi organisaation ulottuvaa strategista linjausta ei koeta olevan, kunnan opetustoimi on panostanut opetustoimen omaan strategiatyöhön 2000-luvun alusta alkaen. Työn pilottivaihe aloitettiin konsultin vetämänä vuonna 2000. Opetustoimen kehittämispäällikkö on ollut strategiatyön vastuullinen koordinoija. Avukseen hän on koonnut opetustoimen toimijoista johtoryhmän R7:n johtamaan ja koordinoimaan strategiatyötä. Sen rinnalla on toiminut R20-ryhmä, johon on kuulunut edustajia opetustoimesta, ja opetuslautakunnalla on ollut siinä edustus. Luvut ryhmien nimissä kuvaavat työhön osallisten määrää. Opetuksen ammattilaisista kootun R20:n tehtävänä on ollut tuoda strategiatyöhön opetuslautakunnan linjaukset ja toisaalta koulujen näkemyksiä.

Kunnan opetustoimen vuosituhannen vaihteen strategiatyön voi katsoa olleen pilottivaihe. Haastatteluaineiston perusteella arvioituna työn ensivaiheessa tuotetun strategian muotoilu oli ilmeisesti liian ylimalkainen. Sen vuoksi tartuntapinta arkityöhön jäi olemattomaksi. Strategia ei ollut siirtynyt eli ”jalkautunut” koulujen toimintaa ohjaavaksi tekijäksi. Strategialinjan ylimalkaisuutta kuvannee virkamiehen toteamus:

”Se on ollut vain yksi semmonen pallo, yhteinen koulu kaikille ja that’s it.”(VT)

Epämääräisyys on johtanut siihen, että jokainen voi tulkita ”yhteinen koulu kaikille” visiota haluamallaan tavalla. Niinpä siitä ei ole tullut todellista opetustoimen työtä ohjaavaa tekijää lainsäädännön määräysten ja valtakunnallisten opetussuunnitelmien rinnalle. Strategiaketju ei ole toiminut opetustoimeen tasolla, saatikka koko organisaatiossa ylhäältä alas asti.

Virkamiehet pitävät tärkeänä lautakunnan tukea strategiatyölle. Sitä he eivät tämän aineiston perusteella koe täysin saaneensa. Lautakunnalla on ristiriitainen ja osin skeptinen näkemys opetustoimen strategiatyötä kohtaan. Stra-

tegian koetaan saaneen liian suuren roolin vaikuttavuuteen nähden. Toisaalta strategiatyö nähdään lautakunnan tärkeimmäksi tehtäväksi. Sekä virkamiesten että luottamushenkilöiden strategiapuheeseen tuntuu sisältyvän yleisiä mainintoja arvoista strategiatyön peruselementteinä. Niitä pidetään strategioiden ydinasiana. Kunnan toimintaa ohjaaviksi arvoiksi voidaan nimetä yksinomaan taloudellisuus ja tehokkuus. Kun ei ole luotettavia, selkeästi ja erikseen strategiatyön yhteydessä määriteltyjä arvoja ja arvojen pohjalta syntyviä perusteita toiminnan arvioinnille, ei asiapohjaiseenkaan keskusteluun päästä. Ns. ”asian tuntijoita” koetaan silloin olevan organisaatiossa liikaa. Ajatellaan, että jokaisella on arvot, joiden mukaan jokainen organisaation jäsen voi vapaasti toimia.

”Ylätasolla ei ole niin kun tän opetustoimen näkökulmasta mistä äsken puhuin joko kyetty, haluttu tai osattu hahmottaa, mikä sen asema on siellä kunnan strategiassa. Kunnan strategia on ollut mielestäni pikkasen sellanen ... ää. Sanotaanko se ei ole hyvin strukturoitu, jos sitä sanaa käyttää tai hyvin ... se ei ole hyvä, jos näin voi sanoa, ja sitten ne, jotka siellä on tiettyjä arvoja tai arvostuksia tai näkemyksiä ollu tuota niin uskosin sekä virkamies, että osin luottamusmies, mutta vähemmän luottamusmiesjohdossa ...henkilöjohdossa. Ehkä hiukan sielläkin, mutta enemmän virkamiesjohdossa. Ja jostain syystä tää niin kun tässä ketjussa on ollu niin kun liikaa täytykö nyt sanoa semmosta informaatio - ohjausta, joka ei oo aina niin kun ihan ei ole välttämättä ollu ihan todenperästäkään, ja sitten taas toisaalta se ei ole välttämättä aina perustunu ihan niin kun faktoihin. Ja tota näin ollen niin niin tässä ketjussa ylhäältä alas tai alhaalta ylös siinä on ollu niin kuin jotenkin... Onko nyt väärin sanottu liikaa ruostetta välissä. Se ei ole mielestäni ollu saumaton. Ja se on tämän talven aikana erityisesti tuon talousprosessin vuoksi vain vahvistunut.”(VT)

Päätöksenteko hajaantuu ja käytännössä tämä näkyy haitallisena kilpailuna hallintokuntien välillä ja yksittäisten asioiden ylikorostumisena ja jopa kunnan nykyiseen toiminta-alueeseen kuulumattomien asioiden nousuna oman kunnan tärkeimmiksi strategisiksi imagoiteiksi. Useimmat välittävän tason haastateltavista näkevät, että vanhan koulupaikkakunnan imago rakentuu nykyään ylimmällä tasolla toimivien näkemyksissä yliopiston, ammattikorkeakoulun ja ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän laadukkaasta koulutustarjonnasta. Arvot ovat kuitenkin taustatekijöinä olemassa, mutta niiden merkitystä on vaikea nähdä, kun niitä ei erityisemmin nimetä selkeästi strategia- ja muita prosesseja ohjaaviksi lähtökohdiksi. Sitä kuvaa mielestäni hyvin haastateltavan luonnehdinta, että

”virkamiesten on hyvä sisällyttää niitä teksteihinsä.”(VT)

Toinen haastateltava pukee sanoiksi lähestymistavan konkreettisemmin:

”Tuo on ydin kysymys tai on itse asiassa ydinasia, mutta minun kokemuksen mukaan arvot liittyy olennaisesti tuohon toimintakulttuuriin ja se miten arvot niin kun arvot jalkaantuu tai miten arvot niin kun muutetaan arjen toiminnaksi opettajayhteisössä. Niin se on sen yksikön asia, ja tota, miten sitä sitten mitattaisiin, niin en pysty sanomaan. Mutta kyllä oon miettiny sitä, että jos meillä todellakin on tavoitteena strategisesti toimintakulttuurin kehittäminen, niin pitäis päästä siihen, että sitä pitäisi jotenkin arvioida, millainen on se meidän toimintakulttuuri? Toimimme me niiden arvojen mukaisesti, joita me haluamme määrittää. Mut sitä ei ainakaan meidän kunnassa ole tehty ja kyllä paljon muuallakaan mun käsityksen mukaan. Se on hir-

veän niin kun ...me ollaan enemmän näissä määrä- ja teema- niin kun keskeisiä.”(VT)

Toisaalta imagopainotteisen strategiapuheen lomassa on läsnä myös koulutuksen ytimen merkityksen ymmärtäviä näkemyksiä, kun ylimmät päättäjät toteavat kunnan opetustoimen imagon lepäävän pätevien opettajien varassa. Ylimmällä päätöksentekotasolla tieto hyvästä koulunpidosta on intuitiivisesti olemassa. Luovatko koulutuspolitiikan määrittäminen tai määrittämättömyys ja mahdollinen strategiatyö yhdessä arvojen kanssa edellytykset toimintatasojen väliselle toiminnalle? Sen arvioimisen lähtökohdaksi sopii haastateltavan ihmettely:

”Ihmiset ovat olleet koulussa ja kaikille se on yhteinen asia niin, miten se tieto kulkee niin huonosti?”(VT)

Tasojen sisäiset ja henkilöiden väliset kommunikointivaikeudet ovat vahvasti esillä arvioitaessa opetustoimen painoarvoa organisaatiossa ja sitä, miten opetusta koskevat asiat saadaan esille päätöksenteossa. Asioiden valmistelu ja niiden vieminen päätettäväksi on ongelmallista. Tiedon toimittaminen oikea-aikaisesti ja oikeassa muodossa koetaan toimijoiden keskuudessa haasteeksi. Ollaan enimmäkseen jälkijättöisiä. Koetaan, ettei asioiden etupuolelle päästä. Se onkin erittäin vaikeaa, sillä kunnan toiminnassa osoittautuu olevan vähän sellaisia tilanteita, joissa voi muuten kuin kirjallisesti lautakunnan esityksinä tai muina asiakirjoina tuoda tiettäväksi hallintokunnan tarpeet valmisteluvaiheessa ylemmälle päätöksentekotasolle. Tärkein tilanne on budjetin valmistelu vuosittain. Jos siinä tilanteessa ei ole käytettävissä esimerkiksi ”oikeita” lukuja, jotka tämän aineiston perusteella osoittautuvat olevan yksinomaan taloudellisia, hallintokunta ei saa ajatuksiaan toivotulla tavalla läpi. Käytettävien indikaattoreiden on myös syytä olla luotettavia. Luottamuksen menettäminen on hallintokunnan kannalta erittäin haitallista. Ehdottomasti oikeiksi luvuiksi käsitetään tämän haastatteluaineiston perusteella luvut, jotka ymmärretään ylimmällä päätöksentekotasolla oikeiksi.

Tiedon muokkaaminen sopivaksi ja päätöksentekotasolla ymmärrettäväksi on vaikeaa. Täsmällisiä kaikkien ymmärtämiä termejä on vaikea löytää. Virkamiehen tuskastunut toteamus kuvaa asiaa informaatio-ongelmana:

”Olen itsekriittinen ja syystäkin, että tämä virkamiesretoriikka, joka meillä on. Se tapa, jolla me virkamiehet keskustellaan näistä asioista, nin ei tavota sitä poliittista retoriikkaa elikkä me emme ole osanneet kertoa niitä asioita sillä tavalla, että he olisivat ymmärtäneet, mitä tämä tarkoittaa.”(VT)

Edustava esimerkki retoriikan ongelmallisuudesta on termi *tuntikehys*. Opetustoimi käyttää tuntikehys termistä muodostettua käsitettä *tuntikehysindeksi* eräänä opetusresurssia kuvaavana terminä talousarvioesityksissään. Jos tuntikehysindeksi on vaikkapa 1.23 alakoulussa, se tarkoittaa käytännössä sitä, kuinka monta tuntia viikossa oppilasta kohti voidaan antaa opetusta opetustoimen palkkoihin varatuilla määrärahoilla. Sillä siis kuvataan talousarvion palkka- budjetin muodostumisen perusteita. Koulun oppilasmäärällä kerrottuna *tunti-*

indeksillä saadaan koko koulun viikoittainen opetustuntimäärä. Opetustoimen välittävän tason edustajien on vaikea ymmärtää, miksi ylimmän tason virkamiehet ja luottamushenkilöt eivät hahmota tällaista esitystapaa, mitä se tarkoittaa ja miten se kuvaa budjetin vaikutusta opetuksen resursointiin. Muutakaan yhtä hyvin kuvaavaa ilmaisua ei tunnu löytyvän. Yleisesti näyttää siltä, että opetuksen ammattilaiset eivät löydä keinoja tai tapaa kommunikoida kunnan valmistelusta vastaavien kanssa tai päättäjien kanssa ammattiterminologiallaan. Kun syitä tuntikehyksen ongelmallisuutta pohditaan koulutasolla, opettaja näkee asian:

”Kyllä se on ilmeisesti just yks syy siihen, että me puhutaan tuntikehyksestä ihan sujuvasti. Vastapuoli ei tajua mitä se tarkoittaa, että pitäis aina muistaa ottaa se asia niin kun joko ryhmäkokojen kautta tai sitten ihan puhtaana rahana. Ja sillä tavalla se menee sitten paremmin perille. Siihen pitäis satsata.”(KT)

Jos asioita ei saada viedyksi valmisteluvaiheessa läpi, on valmisteluvaiheen epäonnistumiselle vaikea saada hyvitystä enää budjettivaltuustossa. Valtuustokäsittelyssä olevaan budjettiesitykseen ei enää juurikaan tehdä muutoksia. Poliittisessa kädenväännössä vaivalla kokoon pantua budjettikirjaa ei enää voida tai edes haluta avata uudelleen keskusteltavaksi.

Hallinnon sisäisen kitkan voi nähdä informaation kulun tai ymmärtämisen ongelmana edellä olevan tapaan niin virkamiesten kuin myös virkamiesten ja luottamushenkilöidenkin kesken. Ongelmaan näyttää liittyvän hallintokulttuurisia näkökulmia. Kun kuntakokonaisuuden asiat ovat monitahoisia ja laajoja, vaatii niiden valmistelu päätettäväksi laajaa tietämystä ja kykyä sopia asioista suurina kokonaisuuksina. Sen vuoksi keskeisimmistä virkamiehistä muodostuva konsernin johtoryhmä tai talousasioihin paneutuva talousryhmä näyttävät päättävän kunnan toimintojen päälinjat. Valmisteltavien asioiden keskittymisen korostaa virkamiesten vahvaa roolia valmistelussa. Luottamushenkilöiden vaikuttaminen kohdistuu enimmäkseen yksittäisiin asioihin. Kokonaisuuksien hallintaan on vaikea päästä luottamustoimen hoitamiseen käytettävissä olevan ajan puitteissa.

Tavallisesti luottamushenkilöt ovat vihkiytyneitä varsin kapeaan toiminta-alueeseen.

”Hankalaa on se, että joillakin valtuutetuilla on tieto jostakin hallinnon alasta, mutta jostakin toisesta ei yhtään – joillakin ei mistään.”(VT)

Luottamustehtävään tullaan usein jonkin toimialan harrastuneisuuden tai ammatin perusteella. Keskeinen kokonaiskuvan hahmottumista vaikeuttava tekijä on se, että tieto kulkee irrallisina palasina. Kokoavan näkemyksen synnyttäminen näyttää olevan vaikeaa. Välittävällä tasolla nähdään, että ylimmällä tasolla päätöksiä tehdään tunteeseen perustuen. Näkemys on ymmärrettävä ja mahdollisuuksia muunlaiseen lähestymistapaan ei juuri jää, kun päätösehdotuksiin päästään ottamaan kantaa vasta valtuustovaiheessa. Hallituksen esitys valtuustolle on jo niin valmis esitys, ettei siihen paljon enää voi vaikuttaa. Asiat tulevat valtuustoon virkamiesvalmistelun ohella jossain määrin myös poliittista tietä,

valtuustoryhmien kautta. Vaikuttaminen päätöksiin ei onnistu, jos toimintoketjussa on ristiriitaa tai arvostuseroja virkamiesten kesken tai virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä.

Esimerkki tuntikehys -käsitteen kohtaama vaikeus tulla ymmärretyksi antaa viitteitä siitä, että toiminnan arviointiin liittyviä tekijöitä on käsitteellisesti hankala ottaa haltuun. Mitä arvioidaan, jotta siitä olisi hyötyä opetustoimelle sen asioita käsiteltäessä tai opetuksen kehittämisessä, on olennainen kysymys. Välittävän tason luottamushenkilöt ja virkamiehet näyttävät uskovan, että kunnassa voidaan saada aikaan toimiva arviointijärjestelmä. Tavoitteeseen pääsyä vaikeuttaa kuitenkin sovittujen lähtökohtien puuttuminen tai sitä hämmentävät taustalla olevat mielikuvat strategioiden merkityksestä, organisaation valitsema BSC-ajattelu tavoitteiden asettamisesta ja arvioinnista ja toisaalta myös kuntalain edellyttämä toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ja arviointi. Luottamushenkilötasolla tasapainotetun mittariston mallia luonnehditaan niin, että se on:

”Kuulemma sellanen hieno..., jota kuulemma kaikki muutkin kunnassa käyttää niin me käytämme samaa.”(VT)

Välittävän tason virkamies kuvaa arvioinnin strategista pohjaa:

”Niin tässä tavallaan niin kun tässä pitäis olla niin kun kahdensuuntasta tää ketju (näyttää pöydällä olevaa toimintoketjumallia). Tässä on nyt pikkasen sellanen niin kun jos nyt viittaisin tuohon, että kun ollaan täällä (opetusvirasto ja lautakunnan tasolla) niin perustehtävän tukeminen on mielestäni se tärkein juttu, ja täällä (opetusviraston ja ylimpien välissä) pitää olla taito sitte tässä välissä liikkua. Niin, että jos täältä (ylimmältä tasolta) mennään liikaa tänne (opetusviraston tasolle), kenties ... en ota kantaa, mutta voi olla, niin niin silloin tuota ... siis liikaa käytän tätä sanaa, niin silloin on vaara, että tähän (opetustoimen ja ylimpien päättäjiä väliin) jää niin kun liian iso kappi. Strategisessa mielessä kuminauha venyy.”(VT)

Puheenparsi on kuvaava esimerkki siitä, miten arvioinnille on vaikea löytää yhteistä pohjaa, kun sille ei ole läpi organisaation yhteisesti hyväksytyjä lähtökohtia.

Periaatteessa sekä virkamiehet että luottamushenkilöt kokevat arvioinnin tärkeäksi. Keskeiseksi ongelmaksi nähdään kuitenkin arviointiprosessien toimeenpano. Välittävällä tasolla tunnetaan arvioinnin, yleiset menetelmätason ongelmat. Ehkä ongelmien moninaisuutta ei kuitenkaan tunnusteta, kun puhutaan, että arvioinnin tulosten tulee olla helposti ymmärrettäviä tai ainakin niiden pitää olla helpossa muodossa. Selkeiden arviointilinjausten puutetta ja epävarmuutta kuvastaa ilmaus:

”Kyllä me on hirveen paljon menty asioissa eteenpäin ja pikkuhiljaa ja sitten se semmonen nähtäs, että oikeesti ei nämä asiat muutu hetkessä. Kun puhuin tuossa alussa sitä, että meillä mennään vähän niin kun tuuliviiri näissä linjauksissa et niin kun tääkin arviointi siinä mielessä on niin kun että sitä odotettiin, että hei että naps nyt se tuli tämmönen OSKARI ja on ZFFi ja on taas strategia ja nää, et nyt tää toimii näin ja sitt tuli kauhea vastustus, että ei tää toimikaan niin kun ... et pienillä askelilla tässä päästään eteenpäin.”(VT)

Vaikka lautakunta näyttää olevan kiinnostunut arvioinnista ja pitää sitä tärkeänä. Lautakunnan edustaja pitää arviointia tärkeänä palautteen kannalta ja toteaa:

”Tota kyllä varmaan välillä on niin että koulut tuntee että virasto on kaukana, että ei niinku se palaute kulje. Siis minä puhun vaan omasta puolestani niin minä taas myöskin ajattelen niin että koulut on niin kaukana virastolta ja lautakunnasta, että me haluttas saaha sitä arviointitietoa ja palautetta käyttöön paremmin.”(VT)

Arviointi ei näytä ohjaavan tutkimassani kunnassa arviointitoimintaa, eikä arviointiasioita selvitysten tai kyselyjen tuloksena käsitellä lautakunnassa säännöllisesti. Välittävän tason virkamiehet näkevät strategian ohjaavan arviointitoimintaa, mutta sen ohjaava vaikutus kapenee, kun se ”venyy”. Venyminen tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että strategimäärittelyt eivät ole riittäviä ja selkeitä lähtökohtia arvioinnille.

Huoli arviointitoiminnan käynnistymättömyydestä huolestuttaa välittävän tason virkamiehiä. He näkevät mahdollisena ja pelkäävät, että jos paikallisen tason arviointia ei saada käynnistymään, maahan saadaan lähinnä brittiläisen mallin mukainen tarkastusjärjestelmä. Samanlainen näkemys on myös ylimmän tason luottamushenkilöllä:

”Se lois Suomeen semmosen kuin Englannissa on ja Yhdysvalloissa. Aletaan puhua huonoista kouluista ja huonoista opettajista ja huonoista lapsista.”(YT)

Epävarmuutta arviointiasioden ylle luo osaltaan se, että valtio ei ole kunnolla valvonut ja tukenut arviointitoiminnan käynnistymistä. Niinpä arviointineuvoston tai sen sihteeristön roolin nähdään jääneen näkymättömäksi kunnan opetustoimien arviointitoiminnan kannalta. Kuntatason toimijat odottavat siltä tukea omalle arviointitoiminnalleen. Selkeimmin asian imaisee rehtorihaasteltava:

”Mikä se tämän rooli on. Se ei tällä hetkellä näy eikä kuulu missään. Näin kenttätason tyyppinä. Ehkä ne siellä jotain kyllä touhuaa, joka todennäköisesti tulevaisuudessa jotenkin lankeaa kentälle ... Ei oo saatu äksöniä aikaan vielä, ehkä suunnitelmia, kaavoja on piirrelty.”(KT)

Mielenkiintoista on, että välittävän tason informantit puhuvat arviointiin liittyvistä toimenpiteistä hyvin usein konditionaalissa, vaikka heillä periaatteessa on mahdollisuus vaikuttaa arvioinnin toimeenpanoon ja he ovat siitä vastuussa. Tutkimassani kunnassa opetusta koskevissa laeissa edellytetty arviointitoiminta ei ole tutkimushetkellä ollut kunnan toimintoihin liittyvää säännöllistä, tavoitteellista ja hyödyllistä toimintaa, mutta ei sitä myöskään nähdä kuntalain toiminnallisten tavoitteiden asettamisen ja niiden arvioinnin kanssa samanarvoiseksi toiminnaksi.

Järjestäytynyttä palautetta ei koeta olevan, vaikka organisaatiossa ollaan yksimielisiä sen tarpeellisuudesta ja vaikka se nähdään kehittämisen kannalta tärkeänä. Kannustavuus ja kehittämisenäkökulma eivät toteudu, kun toiminnasta saatava palaute on yleensä negatiivista ja liittyy useimmiten vain talouteen.

Lautakunta jää koulujen näkökulmasta niin arvioinnin kuin muidenkin asioiden kannalta etäiseksi.

7.2.2.2 Ylimmällä päätöksenteon tasolla

Kuntahierarkian ylimmällä tasolla kohdataan koko konsernin sisäiset ja ulkoiset haasteet. Usein haasteet ovat taloudellisia. Talous onkin vahvasti esillä opetustoimen ja keskushallinnon diskursseissa. Taloutta koskevista indikaattoreista ei päästä yksimielisyyteen, kun vertailutiedot muista kunnista osoittavat keskushallinnon mielestä, että satsaukset opetustoimeen ovat hyvin vertailukelpoiset muiden kuntien lukuihin verrattuna. Tosin keskushallinnossakin tiedostetaan, että vertailutiedosto muodostuu eri kunnissa hieman eri perustein. Kun ei ole syntynyt yhteistä käsitystä siitä, missä asemassa opetustoimi kunnassa on, aiheuttaa se epävarmuutta ja luottamuksen puutetta koko opetustoimen toimintoketjussa ylimmästä johdosta opettajaan asti. Opettajat ja heitä edustavan OAJ:n (Opettajien ammattijärjestö) näkevät jotkut itsekkäänä lasten kautta omia etujaan ajavana joukkona. Perinteinen hallintobyrokratia kohtaa professionaalisen osan organisaatiota negatiivissävyyisesti. Merkille pantavaa on, että luottamushenkilöt suhtautuvat kouluihin ja niissä työskenteleviin myönteisesti ja luottavaisesti. He ovat kuulleet naapurustosta tai ovat itse kokeneet koulujen tekemän työn, ja näkevät koulujen toimivan hyvin. Seuraavaksi muutamia keskeisimpiä havaintoja kunnan opetustoimen ylimmän tason luottamushenkilöiden ja virkamiesten elämismaailmasta:

- 1) Koulutuspolitiikan määrittäminen (määräytyminen) perustuu vahvasti historiallisiin näkökulmiin ja osittain muiden koulutusyhteisöjen järjestämään koulutukseen. Kunnan itsensä järjestämä koulutus ja panostukset siihen eivät ole yhtä painavia tekijöitä. Yliopisto, ammatikorkeakoulu ja kuntayhtymän ammatillinen koulutus tuovat nosetta.
- 2) Luottamushenkilötasolla ei keskustella juurikaan koulutuspolitiikasta, vaikka siihen olisi periaatteellista halukkuutta. Luottamushenkilöt luottavat virkamiesten kompetenssiin määritellä käytännössä kunnan koulutuspolitiikkaa.
- 3) Kunnan koulutuspoliittiset strategiset linjaukset ovat yksittäisiä hankkeita, joista niminä nousevat IB-lukio, ruotsinkielinen opetus ja tietotekniset hankkeet. Koulutuspoliittinen strategia- ja arvokeskustelu on jäänyt taka-alalle. Yhtenäistä läpi organisaation ulottuvaa ja toimintaan vaikuttavaa ja tunnistettavaa strategialinjaa ei haastatteleluaineiston perusteella hahmotu.
- 4) Toimijoiden väliset ristiriidat leimaavat yhteistyötä ja kanssakäymistä. Erityisesti raha ja sen puute ovat tärkeimpiä ristiriitoja ja eriäviä näkemyksiä aiheuttavia tekijöitä. Yhteisiä käsityksiä on vaikea löytää

mm. talouden perusteista. Syynä on ”kielitaidottomuus”, joka kulumoinuu kiistelyyn käytettävien vertailutietojen oikeellisuudesta.

- 5) Organisaatiossa tehdään päätöksiä ”mututuntumalla”. Vaikutelma saattaa syntyä siitä, että esimerkiksi talousarvioasiat ovat jo hallitusvaiheessa ja viimeistään valtuustovaiheessa suuria kokonaisuuksia.
- 6) Opetuslainsäädännössä tarkoitettua koulutuksen arviointia ei ylätasolla tunneta lainkaan. Asia tunnetaan korkeintaan nimeltä ja jostakin muusta kuin kyseisen kunnan virkamies- tai luottamushenkilöasemasta johtuen. Ylimpien virkamiesten ja luottamushenkilöiden arvostuksissa on etusijalla kuntalain edellyttämä toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta.
- 7) Koetaan tarpeelliseksi, että organisaatiossa työtään tekevät saisivat työstään palautetta, mutta jos sitä tulee, jää se usein yleiselle tasolle ja on kielteistä.

Tutkimuksen kohteena olevaa kuntaa puhutellaan usein mielikuvaan perustuvalla metaforalla. Se on koko organisaation kattava narratiivi, hyvä kertomus, jonka ympärille rakentuu myös toimijoiden keskuudessa vallitseva positiivinen käsitys kunnan harjoittamasta koulutuspolitiikasta. Se on ylätason mielikuva, jota halutaan pitää yllä laajempuna kokonaisuutena, vaikka kunnan itse järjestämää koulutusta ovat vain perusopetus ja lukio. Muiden ylläpitäjien järjestämä koulutus: yliopisto ja ammattikorkeakoulu, kuntayhtymien järjestämä koulutus on sitä, josta puhutaan koulutuspoliittisessa mielessä. Kunnan järjestämä perusopetus on leimallisesti kustannuksia aiheuttavaa toimintaa, ja sen toimeenpanossa joka tasolla sanotaan olevan monia ongelmia. Käytävissä oleviin, oman opetusorganisaation tuottamiin tietoihin ei luoteta ja keskinäinen luottamus puuttuu muutenkin ylimmän tason virkamiesten ja välittävän tason toimijoiden väliltä. Ongelman ydin paljastuu ja se tiedostetaan, sillä ylintä johtoa edustava virkamies toteaa:

”Demokratia olisi ihanteellisimmillaan, jos poliitikot ja virkamiehet osaisivat arvostaa toisiaan.”(YT)

Keskeinen haastatteluajankohtaan liittyvä syy luottamuspulaan oli tyytymättömyys siihen, että opetustoimessa ei saada aikaan ylintä johtoa tyydyttäviä päätöksiä kouluverkosta.

Periaatteellista halukkuutta käydä koulutuspoliittista keskustelua valtuustotasolla asti edes kerran neljässä vuodessa on, mutta toisaalta luottamushenkilöissä on myös niitä, jotka katsovat, ettei asiantuntemus riitä siihen.

”Valtuusto on niin iso joukko, erilaiset intressit ja kaikenlainen pintakohina, niin se kyllä saattaa jonkun detaljin ottaa ja alkaa kinaamaan siitä tai se saattaa määrärahoja kauhustella taikka paheksua. Semmoseen sisällölliseen keskusteluun valtuusto ei ole hyvä. Se voi olla opetustoimen onnikin, että siellä ei ruveta mestaroimaan ... parem-

pi pitääkin asiantuntijoiden tasolla, virkamiesten rehtoreitten ja opetuslautakunnan sisällä.”(YT)

Ylemmän tason päättäjät luottavat siihen, että opetustoimen virkamiehillä on riittävä kompetenssi linjata kunnan koulutuspolitiikkaa. Sen määrittely saa ol-lakin opetustoimessa, sillä sen toimialueena on vain kunnan itsensä järjestämä perusopetus ja lukio. Virkamiehet näkevät lukion myönteisesti, sillä se toimii heidän mielestään taloudellisemmin kuin perusopetus, ja on tuloksiltaan kor-keatasoinen. Kun puhutaan hyvin menestyvistä lukiokouluista, ei muisteta, että kunnan lukiot keräävät koko seudun kunnista parhaat opiskelijat. Näin lukioiden oppilaiden hyvä menetys selittyy ainakin osittain muilla kuin koulu-tuksen järjestäjästä johtuvilla tekijöillä.

Tutkimuksen tekemisen aikaan nousivat ajankohtaan liittyvinä strategisi-na koulutuspoliittisina indikaattoreina yksittäiset hankkeet, kuten IB-lukio, ruotsinkielinen ”koulu” ja mittavat satsaukset tietotekniikkaan. Imagohakui-suutta korostaa kunnan strategiapainopisteeksi virkamiesjohdossa mainittu mm. satsaaminen nuoriin aikuisiin. Ylimmän tason luottamushenkilö kuvaa asiaa:

”Kunta on tietosesti viimeiset kymmenen vuotta hakenu sellasta niinkun valtakun-nan tasolla tunnettua imagoa ja semmonen imagon rakennushan tapahtuu usein yk-sittäisten asioitten kautta, joista tulee tunnustus tai palkinto, kuntasuunnittelu tai muu, mutta on muistettava, että koulutuspolitiikka on pitkäjänteistä työtä. Se ... ei kestä tämmöstä niinkun hetkellisiä ... voin vain sanoa. Sen pitää tehdä koko ajan pitkäjänteistä työtä ja opettaja esimerkiksi tekee tärkeimmän työnsä siellä luokka-huoneessa opetustiloissa, eikä niistä usein niin kun toivoteta. Rehtorit johtavat sitä yhteisöä eikä siitäkään kuulu aina ...”(YT)

Välittävän tason virkamiehen täydentää näkemystä:

”Niin kyllä siellä sen ylimmän johdon vankat näkemykset on mukana myös ollu. Jos arvostetaan tiettyjä peruspalveluita niin, ehkä jos sanon näin, että ei pitäs asettaa vas-takkain, mutta tuota ne kunnan strategiset linjaukset ovat olleet hyvin elinkeinopo-liittisia ja imagohakuisia. Se on hyvä asia, mutta jos siihen pannaan peruspalvelut vastakkain, niin ne ei ehkä ihan minun mielestä aina oo niin kun kohdannu. Se on arvovalinta silloin.”(VT)

Oppivelvollisuusikäisiä lapsia ei koeta strategisessa mielessä myönteistä kun-takuvaa luovana tekijänä. ”Ruotsinkielinen koulu” oli haastatteluhetkellä yhtä kuin yksi oppilas yhdessä ruotsinkielisessä luokassa, ison koulun muiden luokkien seassa. Luottamushenkilöt näkevät, että imagohakuisuus ja yksittäis-ten hankkeiden korostaminen paljastavat kunnan omaksumat arvot. Saattaa olla, että on vaikea hahmottaa arvoihin liittyviä asioita hallintoprosesseissa, sillä sekä virkamiesjohto että luottamushenkilöt pitävät niiden käsittelyä han-kalana. Niistä ei oikein saa otetta, mutta ne ovat siellä

”jokaisen korvien välissä”(YT)

tiedostamattomasti vaikuttavina tekijöinä. Arvokeskustelua kuvaa kunnanhal-litustason näkemys:

”Totta kai köyhää ja sairasta pitää auttaa ensin. Arvokeskustelussa kasataan argumentteja, jotka ovat hienoja tuulihattuja, joilla ei oo vaikutusta oikeesti.”(YT)

Strategiakeskustelu on tässä yhteisössä *”hiljaista puhetta”*. Se tarkoittaa, että linjauksista puhutaan ja niitä koetaan olevan, mutta kuitenkin ne jäävät usein vaille konkreettia ilmaisua. Luottamushenkilötasolla nähdään, että strategiakeskustelun tulisi olla pitkäkestoista ja tietoon perustuvaa. Selkeys strategiataustoista puuttuu, vaikka käsitys ”jollakin tasolla” määritellyistä strategioista on luottamushenkilöjohdollakin. Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että ei ole olemassa koko organisaation läpi kulkevaa strategialinjaa, jonka pohjalta esimerkiksi opetustoimen strategialinjaukset voitaisiin argumentoida. Sen sijaan, että organisaatiossa käytäisiin keskustelua strategioista tietoon ja linjauksiin pohjautuen, koetaan ylimmällä virkamiestasolla opetustoimen strategiat vaatimattomina. Haastattelun perusteella ei tule kuitenkaan näkyväksi, miksi opetustoimen strategiat koetaan puutteellisiksi. Strategialinjan epäjohdonmukaisuuden kokemusta lisännevät päättäjien keskuudessa arvelut kunnan strategioiden alla tapahtuvasta moninaisesta muusta toiminnasta. Ylimmän virkamiesjohdon ja luottamushenkilöjohdon keskuudessa vallitseva, ristiriitoja aiheuttava rahakeskustelu on huomattavan suuressa roolissa siihen nähden, kuinka vähän koulutusasiat muussa mielessä ovat esillä organisaatiossa. Siitä heijastuu kunnan itsensä järjestämän koulutuksen arvostuksen puute. Mielenkiintoinen ja ristiriitainen piirre edellä olevaan nähden on kuitenkin se, että sekä monet virkamiehet että luottamushenkilöt ovat tyytyväisiä henkilökohtaisen kokemuksen perusteella koulujen toimintaan. Muunkinlaiset kuin taloudesta johtuvat jännitteet hallitsevat opetustoimen toimintoketjussa toimijoiden välisiä suhteita ja ne tulevat näkyviksi monella tasolla, jonka valtuutettu ilmaisee:

”Minulla on valitettavasti jäänyt semmonen kuva, että siellä kun ihmissuhteet ei oo pelannu niin on kyllä vaikee ruveta keskusteleen ja neuvotteleen niistä todellisista asioista, jotka lapsia ja koululaisia koskee, et siinä joutus kyllä jotain tekemään, että saatas nää virkamiesten suhteet myös luottamushenkilöihin semmosiksi luotettaviksi.”(YT)

Konkreettisesti tämä näkyy mm. opetustoimen esittämien asioiden oikeellisuuden epäilynä. Epäillään, että opettajat rahastavat tuntikehyksellä ja että ilmoitettuihin lukuihin sisältyy kuitenkin jotakin hämärää. Epäluuloa ruokkii yleisemminkin opetustoimen retoriikkaan kuuluva käsitteistö, jota ylimmän tason virkamiehet ja luottamushenkilöt eivät ymmärrä. Käytettyjä tietoja, jotka ovat lähes ainoastaan taloutta koskevia, ei ole onnistuttu saamaan ymmärrettävään muotoon. ”Kielitaidottomuus” johtaa siihen, että olemassa olevaakaan tietoa ei kyetä hyödyntämään, vaan päätökset tehdään muilla perusteilla ja myös uskomukset ohjaavat päättäjien valintoja. Ymmärtämättömyyden kaari ulottuu organisaation ylimmältä tasolta opettajiin ja rehtoreihin, vaikka todellisena tyytymättömyyden aiheena ovat opetustoimen välittävän tason ja ylimmän tason väliset ristiriidat, jotka kulminoituvat päätöksentekoa koskevaan havaintoon:

”Jos opetuslautakunta on erimielinen ja äänestetään, niin ennuste ehdotuksen läpimenemiselle kaupunginvaltuustossa, kaupunginhallituksessa on heikompi kuin jos päätös on yksimielinen.”(YT)

Ylimmän tason puheeseen sisältyy jopa opettajiin ja rehtoreihin kohdistuvia moraalisaarnaksi määriteltäviä aineksia. Kritiikki jää kuitenkin pinnan alle, eikä opetusväki ei saa suoraa palautetta tyytymättömyyden aiheista. Ristiriidat vaikuttavat joka tapauksessa asioiden valmisteluun ja siten välillisesti myös päätöksentekoon.

Vaikka opetustoimen käyttämän argumentoinnin luotettavuus nousee korostetusti esille, näyttää luotettavan tiedon saanti yleisemmäksikin ongelmaksi. Tutkimuksen kohteena olevassa kunnassa käytetään yhtenä tietolähteenä ns. benchmarking vertailutietoa, jota saadaan Suomen suurimpien kuntien tilastotiedoista. Nämä tiedot nähdään sekä luottamus- että virkamiesjohdossa ongelmallisena. Johdossa tiedostetaan, että käytettävät vertailutiedot eivät koostu samanlaisista lähtötiedoista. Tämän vuoksi nähtäisiin oikeudenmukaiseksi erottaa talousarvioissa varsinaiseen opetukseen käytettävät rahat oheiskuluihin varatuista määrärahoista. Vertaisarviointitietojen perusteella kunnan perusopetusta pidetään ylätasolla kalliina vertailukuntiin verrattuna. Siten myös kiista vertailutietojen luotettavuudesta on ollut opetustoimen tuottamien omien tietojen ohella keskeinen erimielisyyden aihe. Kun luvut ovat kiistanalaisia, ei haastatteluaineiston perusteella synny kuvaa siitä, mitä päätöksentekoon tuotettavan tiedon pitäisi olla, jotta sitä voitaisiin hyödyntää. Opetustoimi ei näytä kykenevän tuottamaan luottamushenkilölle riittävän yksityiskohtaista, mutta kansankielistä aineistoa päätöksen tekoa varten. Näyttää siltä, että ylätasolla huolellisesti artikuloidulla tiedolla ei olisi käyttöäkään, kun luottamushenkilö toteaa:

”Budjetin teot, näähän on tällasta säkkien heitto korista toiseen sillä tasolla (hallitustasolla).”(VT)

Ylimmän tason virkamies näkee asian samalla tavalla:

”Mitä isompi päätös on päätettävänä, niin sitä isompi osa siitä tehdään tunteella.”(YT)

Konsernin johtoryhmä ja talousryhmä ovat keskeisessä asemassa, kun ”säkkejä heitellään” korista toiseen budjetin laadintavaiheessa. Ylimmät luottamushenkilöt kyllä tietävät tarkalleen missä mennään ja mitkä ovat asioiden syyseuraus-suhteet. He näkevät vallitsevan luottamuspulan, mutta mitä suhteille voisi tehdä, jotta päätöksenteon edellytykset paranisivat? Valtuutetun näkemys on tässä asiassa selkeä:

”Jos virkamiesten ja päättäjien väliset suhteet ei oo kunnossa niin kyllä siellä on vaikee sillon tehdä yhteneviä päätöksiä.”(YT)

Kuntalain toiminnallisten tavoitteiden arviointi on etusijalla kunnan asettamien tavoitteiden arvioinnissa. Strategisten tavoitteiden toiminnaksi muuttamisessa

ja niiden toteutumisen seurannassa käytetään BSC-järjestelmää (tasapainotettua mittaristoa). Sen merkitys strategiatyölle ja koulun kehittämislle ei hahmotu haastatteluaineiston perusteella. Toisaalta näiden pohtiminen ei ole tämän tutkimuksen ensisijainen tarkoitus, mutta niiden rooli on tärkeä esillä olevan kokonaisuuden hahmottamisen kannalta. Haastatteluaineiston perusteella alkava kuntayhteistyö nostaa esille myös arvioinnin haasteita. Haastatteluhetkellä yhteistyölle ei vielä ollut lakisääteistä velvoitetta.

Erityislainsäädännön arviointivelvollisuus ei vakuuta ylimmän tason virkamiehiä ja päätöksentekijöitä, mutta eri lakeihin kirjatun arviointivelvollisuuden eron luottamushenkilö kuitenkin näkee:

”Kuntalain arviointilausumalla on tietenkin sellanen funktio, että siinä pyritään niinkuin tämmöseen ennakointitoimintaan, et kyettäisiin koko tämä kuntayhteisö sen tulevaisuus ennakoimaan paremmin mutta tuota kyllähän nää pitäs käsi kädessä kulkea se on niinkun selvä juttu juttu, mutta jossain vaiheessa sitte siinä se tietyillä eri sektorialueilla se on yksityiskohtasempaa” (YT)

Sellaisille, jotka pitävät määrällisen tiedon saantia tärkeänä, löytyy mm. Opetushallituksen arviointimallista asioita, joiden seuraaminen tuntuisi hyödylliseltä. Toisaalta osa haastateltavista näkisi mieluummin arvioitavan työilmapiiriä ja muita pehmeämpiä asioita. Kaiken kaikkiaan luottamushenkilöt näkevät arvioinnin toimeenpanon vaikeaksi yhtenäisten kriteerivaatimusten vuoksi. Luottamushenkilö kokee asioiden menevän omaan tahtiinsa:

”Juna jyskyttää ja oppilaat tulee ja opettajat opettaa.” (YT)

Luottamushenkilöiden joukossa on myös niitä, jotka näkevät arviointijärjestelmän toteuttamisen mahdolliseksi:

”Niin sanotaanko niin, että minä uskon, että ei ole probleema niinkään sen itse tällaisen kokonaisvaltaisen arvioinnin tekeminen. Osajathan siihen löytyy varmasti, mutta sitten se että miten se tehty työ siirtyy kansantajuisesti, ymmärrettävästi niin, että sen koko suuri yhteisö ymmärtää.” (YT)

Koulutuslakien tarkoittama arviointia ei oikein tunneta organisaation ylätasolla. Sitä kuvaa virkamiehen toteamus arviointimallin soveltuvuutta kuntaorganisaatioon pohdittaessa:

”Mut näähän on tällstä yleistä viihdettä, joka saa kaikki tyytyväiseksi.” (YT)

Organisaation ylätasoin virkamiesten keskuudessa ei uskota toimivan arviointijärjestelmän syntyminen kyseisessä kunnassa. Näkymä on tässäkin ristiriitainen. Luottamushenkilöiden keskuudessa asia nähdään myönteisempänä. Henkilöstön osaamiseen luotetaan yleisellä tasolla ja nähdään, että opetustoimi on täynnä fiksua porukkaa ja sillä on osaamista. Kuitenkin sen osaamiseen arviointiasioissa ei luoteta tai arviointi nähdään asiana, joka pitäisikin hoitaa ulkopuolisten toimesta. Esille nousee näkemys, että yliopisto tulisi ja tekisi arviointijärjestelmän kunnalle ilman kunnan omaa panosta. Ulkopuoliselta taholta

odotetaan sellaista, johon itse voisi vaikuttaa ja josta voisi itse päättää. Vaikka luottamushenkilöt eivät ole mukana operatiivisessa valmistelussa eivätkä näe, millaisen tiedon varassa valmistelua tehdään, he näkevät kuitenkin arvioinnin yhteiskunnan kannalta tärkeänä toimintana. Osoituksena tärkeydestä luottamushenkilö pitää sitä, että toiminnan arviointi on kirjattu kuntalakiin ja koulutuslakeihin:

”No et kun se on kahteen lakiin kirjattu niin kertoo, että arviointitoiminta on tärkeää.”(YT)

Mutta hän näkee myös arviointiin liittyvät mahdolliset haitat:

”Mut toisaalta pitää muistaa, et arvioinnista on tullut eräänlainen muoti, muoti-ilmiö. Sillon, kun tehdään jotain vakavaa tieteellistä tutkimusta vakavasti otettavaa koulutuspolitiikkaa, muoti-ilmiöihin pitää suhtautua aika lailla kriittisesti.”(YT)

Luottamushenkilöiden ja osin virkamiestenkin mielikuva on, että koulut toimivat kiitettävästi ja lapset saavat hyvää opetusta, vaikka sitä ei ole arviointitietoon perustavasti todettavissa:

”No kyllä mä sanoisin ja luulen, että kaikkein parhaiten se näyttää toimivan tää käytännön opetustyö, siis rehtori ja opettajat. Se on kuitenkin se peruskivi. Se on kivijalka.”(YT)

Periaatteessa palautejärjestelmän olemassa olo opetustoimen organisaatiossa nähdään erittäin tärkeäksi. Ylätason virkamies näkee asian näin:

”Ja sitte ihmisen työmotivaation kannalta on hyvä tietää siinä, että miten olen onnistunut työssäni. Se on yks työhyvinvoinnin lähtökohta.”(YT)

Sanat ja teot eivät kohtaa, sillä palautetta saadaan vain yleisellä tasolla ja se tahoo olla negatiivispainotteista. Kun toimijoiden välillä ei ole suoraa kosketusta, on helpompi moittia kuin antaa myönteistä palautetta,

7.2.2.3 Koulun tasolla

Olen kuvannut organisaatiomalleissani (esim. kuvio 3) koulujen opetusprosessin kunnan opetustoimen ytimeen. Kaikkien muidenkin opetusorganisaation osien tehtävän voi edellyttää olevan sitä varten, ja että opetukselle luodaan suotuisat olosuhteet. Opetusvirasto ja ylin johto ovat kunnan kokonaisuuden osia. Koulussa kohtaavat ammattilaiset, valtakunnallisista perusteista määritelty opetussuunnitelma ja kunnan opetusta koskevat linjaukset. Opetusyhteisöissä vallitsee professionaalinen kulttuuri ja perinteiden muovaama tapa tehdä työtä. Koulut tekevät työtään opettajien ja muun henkilökunnan ammatillisten taitojen ja koulunjohtojen tukemana. Rehtorit ja opettajat ovat hyvin tietoisia kunnan toimintaan liittyvistä asioista, ja heillä on realistinen käsitys opetustoimen asemasta kunnan muiden toimintojen joukossa. Koulujen ja välittävän tason hallinnon keskinäinen suhde on hallintokeskeinen. Niinpä kentän edustajat koke-

vat opetuspalvelukeskuksen ja lautakunnan etäiseksi siitä huolimatta, että niillä on yhteistä toiminta-aluetta mm. opetussuunnitelma-asioissa. Koulujen saama palaute on yleensä kaikille kouluille suunnattua ja useimmiten taloutta koskevaa. Nostan aluksi esille joitakin teemoihin perustuvia havaintoja opettajien ja rehtoreiden haastatteluaineistosta.

- 1) Opetustoimen ei koeta olevan aktiivinen koulutuspolitiikan määrittäjä, mutta toisaalta on vaikea tunnistaa, ketkä linjaavat tutkimuksen kohteena olevassa kunnassa koulutuspolitiikkaa.
- 2) Opetuslautakunnan linjaava rooli on jäänyt taustalle. Kaiken kaikkiaan yleissivistävää koulutusta kunnassa edustavan opetustoimen tila on epävakaa. Moni strategiatyössä mukana olleista rehtoreista ihmettelee mitä strategia on ja mitä se merkitsee? Nähdään, että opetustoimen strategiaprosessissa on ollut mukana vahvaa keskushallinnon ohjausta. Ponnisteluista huolimatta kunnan kokonaislinjaukseen kytkeytyvä strategia on jalkautunut hitaasti.
- 3) Vallitsevista arvoista kilpailevat monet näkökulmat, mm. kasvukeskusideologia ja siihen liittyvä imagon rakennus. Arvohierarkiassa kunnan järjestämän opetuksen asema on väistyvä. Yleissivistävä koulu jää rehtoreiden ja opettajien mielestä monen muun asian jalkoihin. Niinpä arvolinjaukset sisältyvät muihin kuin oman kunnan opetustointia koskeviin linjauksiin.
- 4) Opetustoimen toimintoketjussa toimijoiden välinen suhde painottuu kaikilla tasoilla taloudellisiin seikkoihin. Poliittinen järjestelmä on opetustoimen käsittelemien asioiden kannalta epävakaa ja poliittinen aktiivisuus vaihtelee sen mukaan, missä vaiheessa vaalikautta mennään. Koulutasolla aistitaan jännitteitä ylimmän johdon ja kentän välillä, vaikka suoraa toiminnallista yhteyttä niiden välillä ei ole organisaatiohierarkiassa.
- 5) Koulutason toimijat näkevät, että opetustoimen tulisi kyetä esittämään päätöksentekoon tarkoittamansa asiat selkeämmin. Kenttä odottaa opetustoimen virkamiehiltä aktiivisempaa "lobbausta" päätäjien suuntaan.
- 6) Koulutuksen arviointi koetaan haastavaksi asiaksi. Nähdään, että sen asema ja lähtökohdat ovat levällään ja tiedon intressi on jäänyt pohjimatta. Sinänsä opettajat ja rehtorit pitävät arviointia tärkeänä toimintana, mutta ollakseen hyödyllistä, se edellyttää koko arviointiprosessin viemistä palautevaiheeseen saakka.

- 7) Koulutasolla pidetään palautetta tärkeänä osana opetuksen prosesseja. Palaute koetaan useimmiten negatiivisena ja se on niukkaa, jos sitä yleensä saadaan.

Koulutuspolitiikan määrittymisestä koulutason haastateltavien näkemykset hajoavat erilaisista tehtävistä saatujen kokemusten mukaan. Opettajat näkevät, että opetusvirastolla ja lautakunnalla on koulutuspolitiikan määrittäjänä iso rooli valtakunnallisten määräysten ohella, mutta rehtoreiden mielestä opetus-toimen hallinnon ohella muutkin tekijät määrittävät koulutuspolitiikkaa. Mm. talous jättää jälkensä myös toteutuvaan strategiaan. Eletään talouden ehdoilla, ja tästä syystä opetustoimen rooliksi jää ikään kuin pysyä keskushallinnon perässä. Varsinkin sellaisten haastateltavien, jotka eivät ole olleet mukana strategiaprosessissa, on vaikea ymmärtää välittävän tason strategiakieltä. Nekin rehtorit, jotka olivat tekemässä ”Yhteinen koulu kaikille” strategiaa, kokivat vaativaksi tehtäväksi strategian sisällön esittämisen ymmärrettävästi edes oman koulunsa henkilöstölle:

”Mietin, miten ihmeessä minäkin henkilökunnalle nämä kerron.”(KT)

Toinen rehtori vie asian pohdinnan vähän pidemmälle:

”Mutta jos minä ajattelen opettajat tai avustajat tällä koulussa niin ne on varsin kaukana siitä hienosta strategia-ajattelusta niin kun käytännössä mikä tietysti on luonnollistakin kun saa ensimmäistä kertaa tai toista kertaa nenänsä etten tällaset hienot strategiapaperit niin eipä rehtori pysty todennäköisesti avaamaan sitä niin paljon, että niin lyhyessä tilanteessa. Rehtori joutuu varmaan toimimaan jonkun näköisenä suodattimena ja poimimaan todennäköisesti ne osat isosta massasta, että mitkä minä tuon siihen pöytään, että katsokaapas tältä sivulta tämä asia ja tämä liittyy meidän elämään tällä tavalla ja niin kun välimiehenä siinä sitten, joka siirtää sen sitten omalle henkilöstölleen”(KT)

Opettaja välittää tietämättömyytensä avoimesti:

”Mikä on se strategia, mikä sieltä ylhäältä tulee niin taikka sitten paikallisesta hallinnosta. Siitä ei oo niin kun kovin paljon sellaista käsitystä.”(KT)

Kun strategialinja ei ole selkeä, koetaan että väliin tulevat trendit heiluttavat sitä. Strategiaprosessi on ollut hyvä kokemus mukana olleille, mutta sen koetaan jääneen paperille, eikä se ole jalkautunut kentälle toimintaa jäsentäväksi tekijäksi.

”Strategiaprosessi, silloin kun se aloitettiin, ja kun sitä ei ollut kukaan tehnyt aikasemmin niin sen strategian mekaniikka ja sisällöt oli tuota jotenkin niin kun harjottelun alla... ja se näytti juuri sellaselta, että se on tehty eka kerran. Ja se on jotenkin niin kun maailmaa syleilevä. Siihen oli haalittu kaikkia asioita, jotka oli hyvää ja kaunistaa, mutta sitten kun strategiasta mennään siihen toteuttamispuoleen, siihen operatiiviseen puoleen et miten se niin kun tehdään niin siinä rupes tulemaan niin kun vaikutta sitten, että miten se moninaisuus laitetaan sellaiseen muotoon, jotta se pystytään niin kun käytännössä toteutetaan ja sitten tavallaan viemään kentälle ja kenttä pystyy sitä toteuttamaan. Se strategiaprosessi on toki kehittynyt tässä vuosien varrella kun sitä on tehty ja sitä on useaan kertaan niin kun viilattu, mutta tuota vieläkin se

on minun mielestä jollakin tavalla aika niin kun tuota miten minä sanosin, akateemisesti liian viisas. Ajatellen näin kenttätasoa.”(KT)

Strategiaprosessiin olisi kaivattu mukaan opettajan näkemyksen mukaan jopa ylimmän valmistelu- ja päätöksentekotason edustajia:

”Epäilen, että siinä on jäänyt semmonen pieni puute, että siellä on ollu tuota niin opetusvirasto, koulutuslautakunta tekemässä sitä, mutta sitten taas se kaupungin ylin johto ei oo ollu siinä mukana. Minusta sinä vaiheessa ois pitänyt hyvin tiukasti sitoa siihen valmistelutyöhönkin jo mukaan, sillä tavoin, että ne ois tullu tuntemaan sen systeemin, että siinä niin kun klikkaa se... se ei mee millonkaan niin kun se tieto tuonne ylös asti, että mitä täällä tehään.”(KT)

Prosessiin liittyvistä puutteista huolimatta opetustoimen välittävällä tasolla on selkeä näkemys strategiasta ja sen sitovuudesta:

”Se sitoo, kun se oikein toimii, ja uskon, että se ...tai toivon, että se jatkossa paremmin toimii, ja se sitoo opetustoimen toimijoita idealistisesti. Se tulee esimerkiksi niistä, mistä keskusteltiin, että kun opettaja on kaupungilla töissä, virassa, niin hänellä on sijoituskoulu, mutta hän kaupungin työntekijä, eikä sen koulun työntekijä ja tätä pitää mun mielestä edistää rehtoreitten kanssa, että tää työnantajaorientaatio vahvistuu. Se sitoo rehtoreita ja se sitoo alueita ja lukiot seitsemäntenä alueena ja ja tota sitä kautta niin kun rakentaa tavallaan sitä opetustoimen yhteisöä ja sen sijaan, että koulut on niin kun levällään”(VT)

Opettajat ja rehtorit näkevät arvokoneiston toimivan organisaatiossa yleensä, eikä arvoja heidän mielestään tarvitse erikseen nostaa esille ja vaatia noudatettavaksi. Koulun tasolla toimivat näkevät, että toiminnan lyhytjänteisyys tai pitkäjänteisyyden puute paljastaa arvolinjaukset, jotka ohjaavat kuntaa ja sen toimijoita. Rehtorit ja opettajat pitävät arvoja yleensä yhteisöllistä mielikuvaa rakentavina tekijöinä ja näkevät, että tutkimuksen kohteena olevassa yhteisössä arvot ovat ristiriidassa toiminnan kanssa.

”Arvothan näkyy nimenomaan siinä käytännön työssä, millä tavalla kuntaa johdetaan, minkälaisia linjauksia tehdään.”(KT)

Opetus ei olekaan enää nykyisin tärkeä osa kunnan politiikkaa muuten kuin imagomielessä. Kasvukeskusideologia on näkyvästi esillä, ja siitä johtuen monet muut asiat ovat syrjäyttäneet kunnan oman opetuksen asemasta, joka sillä koetaan aikaisemmin olleen. Koulutuspoliittisen imagon rakennus nähdään nousevan muista kuin kunnan itse järjestämästä koulutuksesta, perusopetuksesta ja lukiokoulutuksesta. Opettajat näkevät ristiriidan syyksi sen, että varsinaisen opetuksen suhteellinen resursointi jää jatkuvasti jälkeen opetustoimen talousarvion muista osatekijöistä eli oheispalvelujen osuudesta. Opettaja näkee tämän päivän opetustoimen aseman perustuvan menneisyyden saavutuksiin:

”Kyllähän minä joskus on aatellu, että se perustuu siihen, että Cygnaeus-patsas on tuolla keskustassa.” (KT)

Kenttäväki mieltää, että opetustoimelle on varattu kuntaorganisaatiossa huuto-laispojan asema. Koetaan, että opetustoimen asema määrittyy yksinomaan rahan kautta.

”Kunnan strategiat perustuu hyvin pitkälti taloudellisten klausuulien määrittelemäksi tasoksi.”(KT)

Jatkuvat leikkaukset ovat synnyttäneet jännitteen jopa kunnan ylimmän johdon ja kentän välille, vaikka suoranaista operatiivista yhteyttä niillä ei olekaan. Opettajien ja rehtoreiden mielestä myös opetusvirasto jää etäiseksi, koska siellä ei tunneta koulujen toimintaa eikä niiden aikatauluja. Tunne johtuu siitä, että opetusvirastosta tulee kasapäin määräyksiä kenenkään niitä koordinoimatta. Kuitenkin suurin organisatorinen huoli opetusväellä on siitä, että pärjäävätkö opetustoimen virkamiehet ylemmän tason organisaatiota edustavien virkamiesten ja luottamushenkilöiden kanssa, kun opetustoimen asioita viedään eteenpäin. Huoli perustuu siihen, että nähdään epävarmojen tietojen nakertaneen opetustoimen uskottavuutta keskushallinnossa ja ylimmässä päätöksenteossa. Opetustoimen professionaaliossa hallinnossa nähdään olevan johtajuuden puutetta joka tasolla niin, että yhteistä näkemystä on vaikea saada syntymään. Kontekstista irrottautuminen on kaikilla tasoilla vaikeaa. Niinpä opettajat näkevät, että koulutuksen erityislaatuisuus pitäisi saada avatuksi, jotta virkamiesten ja poliitikkojen myötäsyntyinen asiantuntijuus ei pääsisi ohjaamaan asioita. Sellaista asiantuntijuutta nähdään olevan kaikilla toimijoilla omien koulukokemusten perusteella. Kaiken kaikkiaan opetustoimen etu olisi, jos kyettäisiin lyhyeen ja selkeään tiedonvälitykseen. Koulutason toimijat ymmärtävät, että pitkällä toivelistauksilla ei ole menestymisen mahdollisuuksia, jos tavoitteena on menestyä asioita priorisoitaessa. Hyvä ja selkeä esittely nähdään olevan edellytyksenä opetuksen kannalta suotuisille päätöksille.

Opetustoimen kenttätason virkamiehet, opettajat ja rehtorit näkevät arvioinnin tärkeänä ja varsin monitahoisena asiana sekä toimeenpanon että sen periaatteellisen aseman näkökulmasta. Rehtori toteaa arvioinnin laiminlyönnistä:

”Mutta siinä on se porsaanreikä, että siitä ei joudu kiinni. Eli ei seuraa mitään sanktiota, ja sellanen homma Suomessa, mistä ei seuraa mitään sanktiota niin se tuppaa luisumaan ja venymään ja sille rupeaa tulemaan uusia ennen näkemättömiä muotoja sille asialle ja kun tietää taloustilanteen mikä tällä hetkellä on, niin se on huono yhdistelmä talouden kanssa tää vapaa ajattelu näissä aisoissa. Se vesittää sitä systeemiä.”(KT)

Mielellään nähtäisiin, että arviointi olisi valtuuston linjaamaa toimintaa. Arviointivastuun tiedetään olevan kunnassa opetustoimella ja siitä vastaa kehittämisspäällikkö. Opettajien ja rehtoreiden mielestä pitää muutamia asioihin paneutua, jotta arvioinnille syntyisi todelliset edellytykset. Ensinnäkin pitää selvittää opetustoimen arvioinnille asetettava tiedon intressi, kuten rehtori pohtii:

"Arvioinnin olevan kyllä aika lailla niin kun semmonen alue, joka vaatisi aika paljon strukturointia ja jäsentämistä ja sisällöllistä miettimistä, mitä se oikeasti se tieto on." (KT)

Toiseksi muunlaisten kuin taloudellisten mittareiden laadinta koetaan vaikeaksi tehtäväksi. Olisi kuitenkin tiedettävä mitä arvioidaan ja miksi, jotta tiedon käyttäminen päätöksenteossa olisi mahdollista. Kentän mielestä arviointi on vaativaa työtä eikä sen toimeenpano onnistu ilman riittävää työpanosta. Opetussuunnitelman toteutumiseen liittyvää arviointia pitävät sekä rehtorit että opettajat tärkeinä. Koulupalveluarviointia eli koteihin suunnattua arviointia opettajat pitävät vaativana ja sen tekevät helposti turhauttavaksi ns. "älyttömät" kysymykset, mitä kuvaa hyvin opettajaäidin kommentti:

"Mistä ihmeestä mä voin tietää, mikä on koulun siisteyden taso, kun en minä käy siellä koulussa kuin vanhempainillassa." (KT).

Ilmauksesta näkyy arviointiryhmän työssä koettu vaikeus: mitä pitäisi kysyä ja miten. Opetushenkilöstön mielestä tehtyjä arviointeja pitää käyttää hyödyksi päätöksenteossa, jos niitä yleensä tehdään. Toisaalta rehtorit ja opettajat eivät usko, että päätöksentekoa hyödyttävään arviointiin päästään kovin nopeasti. Mielipidettä internetissä toimivasta ZEF arviointiohjelmasta ei informanteilla vielä ollut tutkimuksen tekemisen aikoihin, sillä silloin se ei ollut ehtinyt tulla vielä tutuksi haastateltaville. Ei toisin sanoen tiedetty sen mahdollisuuksista tai suunnitelmista käyttää sitä arviointityökaluna. Elektronisen järjestelmän hyödyntämisen opettajat ja rehtorit näkevät periaatteessa mahdollisuutena, mutta samalla todetaan, että arviointeja ei tule toimeenpanna liian usein. Sehän oli myös arviointia suunnittelevan ryhmän näkemys.

Rehtorit ja opettajat näkevät palautteen olennaisena osana arviointijärjestelmää. Rehtori toteaa palautteen merkityksestä:

"Jos aatellaan just tämän päivän vaatimuksia ja jaksamista niin kyllä nimenomaan palautejärjestelmä on yks semmonen suola, joka pitäis olla kunnossa." (KT)

Opettaja näkee asian:

"Arviointi on tärkeää toimintaa - mutta se edellyttää koko prosessin hoitamista palautevaiheeseen saakka." (KT)

Palautejärjestelmän puuttumisen syyksi ja palautteen antamisen ongelmaksi nähdään se, että opetuspalvelukeskuksessa ei tunneta koulujen toimintaa ja aikatauluja. Kouluissa koetaan, että pääasiassa palautetta saadaan kodeilta, eikä niinkään opetustoimen hallinnosta. Palauteaihe nähdään myös kärkevästi:

"Ikinään kuuna päivänä kukaan ei oo ollu kiinnostunu, miten minä tän työni teen tai ohjannu minua, miten tämä systeemi lähtee pelaan." (KT)

Kouluissa nähdään palautteen puute siten, että asiat ovat hyvin, jos miltään suunnalta ei tule negatiivista palautetta. Taloutta koskeva palaute jää ainoaksi palautteen muodoksi. Sitä saadaan sivistystoimen talousjohdon kanssa alueel-

listen kierrosten yhteydessä kerran vuodessa käytävissä keskusteluissa. Kentän väki, opettajat ja rehtorit näkevät, että yksittäiset asiat ja hankkeet saavat liikaa huomiota opetustoimessa, ei niinkään perustyö. Se johtunee siitä, että yksittäisillä projekteilla ja hankkeilla on alku ja loppu ja niihin ovat osallisina myös opetustoimen hallinnon edustajat. Asiaan, jonka tuntee, on mahdollista ottaa kantaa.

7.3 Kunnallisen organisaation haasteet arvioinnille

Koulutuspalveluiden arviointia suunnittelevan ryhmän työ kohtasi monia sekä periaatteellisia että teknisiä haasteita. Ryhmän työn kannalta avainkysymyksiksi osoittautuivat, mitä pitäisi arvioida ja miten arviointi tulisi tehdä, jotta saatavat tulokset olisivat käyttökelpoista tietoa päätöksenteossa ja koulutuksen kehittämisessä. Samat asiat ovat ajankohtaisia edelleen myös haastatteluaineiston perusteella arvioituna. Kunnallisessa toimintaympäristössä ja organisaation tavoissa toimia on tekijöitä, jotka vaikuttavat joko suoranaisesti tai välillisesti arvioinnin toimeenpanoon ja siinä onnistumiseen. Olen koonnut taulukkoon 3 aineiston perusteella syntyneet kolme kategoriata ja niiden kuvaukset.

TAULUKKO 3 Organisaatiokategoriat

| Kategoriat | Kuvaukset |
|--|--|
| Organisaatiokulttuuri ja arvot | Arvojen tietoinen määrittely puuttuu. Talouden arvot tunnustetaan. Toimijoiden väliset erimielisyydet, jännitteet, luottamuspula ja lyhytjänteisyys aiheuttavat eritahtisuutta organisaation toiminnassa. Välittävän organisaatiotason asema on haastava. |
| Suunnittelu- ja päätöksentekokulttuuri | Strategia organisaatiossa on "hiljaista puhetta". Strategiat ovat jollakin tasolla määriteltyjä, mutta läpi organisaation ulottuva strategialinja puuttuu. Strategian merkitys organisaation jäsenille määrittyy strategia-aseman mukaan. Talous määrittelee strategialinjaukset. Päätöksenteossa on sattumanvaraisuutta. |
| Edellytykset toiminnan arvioinnille ja palautteen saamiselle | Kuntalain toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ja arviointi ovat etusijalla. Erityislainsäädännön arviointivelvollisuutta ei tunneta koko organisaatiossa. Koulutuksen arviointi ei ole vakiintunut osaksi organisaation toimintaa ja päätöksentekoa. Palautetta organisaatiossa ei ole tai jos sitä on, se on kielteistä ja yksinomaan talouteen liittyvää. |

7.3.1 Organisaatiokulttuuri ja arvot

Millainen on kunnallinen koulutusta järjestävä yhteisö organisaationa, kun toimijoiden koetaan askeltavan eri tahtiin? Haastatteluaineiston perusteella kysymys on aiheellinen. Nimittäin eri hallinnon tasojen kertomuksista on havait-

tavissa tasojen välinen jännite, joka ilmenee ristiriitoina ja eriävinä näkemyksinä. Organisaation rakenne ja siinä vallitsevat valtasuhteet selittävät osan sen toiminnan piirteistä. Valitsen tarkastelunäkökulmaksi organisaation eri tasojen toiminnan luonteen. Tarkastelen *ensin* ylintä organisaatiotasoa ja sen perinteistä byrokraattista hallintokulttuuria Weberin (2006) organisaatiomallin pohjalta. Lähestymistapa on relevantti, sillä kuntalaissa (1995) on määritelty tarkkaan organisaatiotasojen toimivaltasuhteet. Lisäksi toimeenpanosäädöksiä täsmennetään vielä kunnan sisäisillä säännöillä. *Toiseksi* kunnassa eri tasojen välinen hierarkia perustuu auktoriteettiasemiin. *Kolmanneksi* päätöksentekoa säätelevät kirjalliset määräykset päätösvallan sisällöstä. *Neljänneksi* organisaatioyksiköitä johdetaan erikoisosaamisen perusteella.

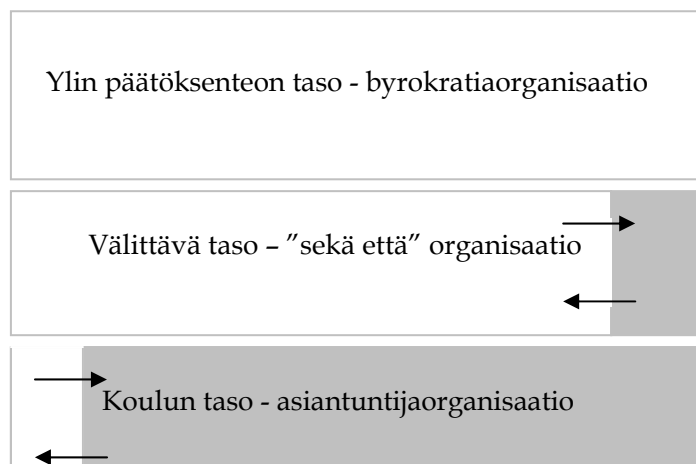
Suurin osa henkilöstöstä on virka-asemassa, ja työajan päivittäistä seuranta noudatetaan ylemmällä organisaatiotasolla sekä välittävällä tasolla. (Weber 2006, 73–75.) Kouluissa mekaanisesti valvottua työajan seuranta ei ole niin kuin ylimmällä ja välittävällä organisaatiotasolla. Opettajien oppituntien ulkopuolinen työ on kokonaan ja rehtoreiden työ osittain vapaasti organisoitavissa. Se vahvistaa osaltaan koulun toiminnan omaehtoisuutta ja omintakeisen koulukulttuurin syntymistä (Hargreaves 1994). Voimassa olevan opetussuunnitelman soveltaminen työhön on opetuksen toteuttamisessa ensisijainen lähtökohhta. Opettajalla on pedagoginen vapaus suunnitella ja toteuttaa työtään opettajien ammatillisessa yhteisössä ja tasa-arvoisessa työilmapiirissä. Niinpä opettaja ja opettajayhteisöjä ei voi nähdä pelkästään kunnan tavoitteiden toteuttamisen ja hyödyn maksimoinnin välineenä (Strike 2005, 17–18).

Opetusyhteisöt eli koulut muodostavat professionaalina ympäristöinä kuntaorganisaatiossa erillisiä ”oppijoiden yhteisöjä” (Senge 2000). Tämä saattaa selittää osaltaan ylimmän hallinnon tason ja opettajiston välistä jännitettä, sillä koulun ulkopuolisen on vaikea saada otetta koulussa tapahtuviin asioihin. Virkamiehen omat kouluaikeiden muistot vahvistavat institutionaalista ja stereotyyppistä käsitystä koulusta ja opettajista (Ginsberg 1995). Kunnallinen organisaatiokulttuuri on rakentunut syvälle oletukselle hierarkkisesta valvonnasta ja oletuksesta, että ainakin ylimmän johdon ja työntekijöiden välillä on periaatteellista ristiriitaa (Schein 2001, 79). Haastatteluaineiston perusteella tämä piirre voidaan havaita organisaatiosta. Jotkut toimijat näkevät opettajat hyväosaisina, lasten avulla järjestöllistä valtaa käyttävänä ammattiryhmänä.

Välittävän tason hallinto organisoituu pääosin samoin kuin kunnan ylimmällä tasolla. Opetustoimen välittävässä hallinnossa on operatiivinen virkamiestaso ja luottamushenkilöistä koostuva lautakunta ylimpänä päättävänä elimenä. Toiminnan perusteet ja toimintatavat ovat myös suurelta osin samantyyppiset kuin kunnan keskushallinnossa (ylin taso). Välittävän tason hallinto eroaa ylimmän tason hallinnosta siinä, että se toimii ainakin osittain professionaalisen organisaation tavoin. Käytännössä se on opetuspalvelukeskuksen opetusosaston henkilöstön ja koulujen välistä yhteistyötä opetuksen suunnitteluun ja kehittämiseen liittyvissä asioissa. Toisaalta byrokraatiorganisaation piirteet ulottuvat osittain myös koulujen tasolle rehtoreiden hallintotyöhön, sillä rehtoreille on delegoitu runsaasti päätösvaltaa koulua koskevissa asioissa.

Muilta osin koulu on professionaalisesti toimiva osa kuntaorganisaatiota (Mintzberg 2003, 220–225; ks. myös Juuti 1996, 224–226). Kun ylimmän tason hallinnon ja välittävän tason byrokratia ulottuu pieneltä osalta kouluun saakka, vertikaalinen hallintoketju on tässä mielessä yhtenäinen. Käytännössä järjestely legitimoituu siten, että ylemmällä toimielimellä on otto-oikeus alemmalla tasolla tehtyihin päätöksiin. Tämä takaa toiminnan yhtenäisyyden koko organisaatiossa niiden asioiden osalta, joiden päättämisestä on kunnallisin säännöin säädetty. Mm. henkilöstöhallinnon päätösaasiat perustuvat lainsäädännön ohella koko organisaatiossa noudatettaviin periaatteisiin. Välittävän tason toiminta ulottuu hallintoasioiden lisäksi opetusasioissa koulun tasolle. Näkyvimmin koulut ja opetuspalvelukeskuksen pedagoginen henkilöstö toimivat yhteistyössä opetussuunnitelmaa ja opettajien täydennyskoulutusta koskevien asioiden käsittelyssä. Näiltä osin toimitaan lateraalisesti. Toiminnan luonne on tällöin opetuksen professionaalisuutta tukevaa ja poikkeaa siten byrokraattisesta hallintokulttuurista. Opetusvirasto verkostoituu koulujen kanssa. (Bolman & Deal 1997, 44–47.)

Olen hahmottanut opetustoimen organisaatiota kuvion 8 tapaan byrokratiamallin ja professionaalisen organisaatiomallin näkökulmasta.



KUVIO 8 Organisaatiotyypit kuntaorganisaatiossa

Teoreettisesti kunnan opetustoimen organisaatio muodostuu kolmen tyyppisestä osaorganisaatiosta. Käytän niistä nimityksiä 1) Ylimmän tason *byrokratiaorganisaatio*, 2) välittävän tason *"sekä että" organisaatio*, joka on sekoitus ylimmän tason ja koulutason professionaalista organisaatiomallista ja 3) koulutason *asiantuntijaorganisaatio*, jossa on pieni hallintobyrokratiasiiivu. Kuviossa 8 nuolet kuvaavat opetuspalvelukeskuksen ja koulujenpedagogista yhteistyötä ja toisaalta opetuspalvelukeskuksen ja koulun tasolle delegoitua, rehtoreille kuuluvaa hallintotyötä. Niinpä voidaan nähdä Harmonin & Mayerin (1986) tavoin organisaatiossa olevan kolmenlaisia suhteareenoita: 1) osa-organisaatioiden välinen areena, 2) Organisaation sisäinen areena ja 3) organisaation ja yksilön suhteareena.

Organisaatioiden välisellä areenalla kommunikoidaan organisaatioiden välisin argumentein. Tämä selittänee osan näkemuserosta, joka on ilmeinen kunnan ylimmän tason hallinnon ja välittävän tason hallinnon edustajien keskustelussa. Opetuspalvelukeskuksen virkamiehet käyttävät opetuksen maailmasta peräisin olevia argumentteja talousarvioperusteluissaan. Keskinäisen ymmärryksen saavuttaminen vaatisi laajaa eri rooleista vapaata kokonaisnäkemyistä organisaatiossa toimivilta. *Organisaation sisäisellä areenalla* hallinnossa toimivan asema on määritelty tehtävän perusteella. Se määrittää tavan, miten siinä asemassa toimitaan suhteessa toisiin. Välittävällä organisaatiotasolla se tarkoittaa sitä, että hallintovirkamiehen rooli on erilainen ylemmän tason suuntaan kuin kouluhin eli professionaalisisella tasolla toimiviin nähden. Ylemmälle tasolle päin hänen on oltava hallintobyrokraatti ja puhuttava sitä kieltä, mitä siellä ymmärretään. Opettajien ja rehtoreiden kanssa kommunikoidaan pedagogisin termein. Kolmas areena, *organisaation ja yksilön suhdeareena*, on opettajien pedagogisesta vapaudesta johtuen mitä suurimmassa määrin yksilöiden ja viraston virkamiesten kohtaamisareena. Ylimmän hallinnon tason ja opetusorganisaation professionaalisten toimijoiden väline jännite saattaa olla peräisin organisaatioareenoiden erilaisesta tavasta kommunikoida. (Harmon & Mayer 1986, 27–28.)

Organisaatiorakenteen pohdinta avaa mielenkiintoisen näkökulman järjestäjäarvioinnin toimeenpanon edellytysten pohdintaan. Voivatko kuntahierarkian yläpään toimijat ja professionaalisesti toimivat rehtorit sekä opettajat löytää sellaisia yhteisiä nimittäjiä opetustoimen sektorihallinnon toiminnoista, jotka soveltuisivat yhteisesti hyväksyttäväksi indikaattoreiksi kuvaamaan opetuksen tilaa ja koulujen onnistumista tehtävässään. Yhtä hyvin voi pohtia, missä määrin olisi hyödyllistä tuntea psykososiaalista hyvinvointia ja siihen liittyvien toimintaympäristön ja kulttuuristen tekijöiden vaikututusta kouluympäristöön (Kurtakko 2004, 134–135). Tämän tutkimuksen perusteella onnistuminen arviointitehtävässä näyttää melko epätodennäköiseltä. Tutkimusaineiston perusteella arvioinnin toimeenpano kohtaa monia kynnyksiä ja organisaatioportaita, jotka sen pitäisi läpäistä ja selvittää vertikaalisessa kunnan opetusorganisaatiossa. Aivan yhtä hyvin asian voi nähdä joko ”laatikosta” toiseen siirtymisen ongelmana tai *palautetyhjiönä*. Haasteita siinä ovat toimijoiden väliset tavat hahmottaa asioita, organisaatiorakenteeseen liittyvät tekijät ja ihmisten välinen kommunikaatio. Nämä kaikki synnyttävät kitkaa, joka vaikuttaa asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Luottamushenkilöiden asettamat tavoitteet vielä lisäävät vaatimuksia arvioinneille ja niiden tuloksille.

7.3.2 Suunnittelu- ja päätöksentekokulttuuri

Strategiatyötä pidetään kuntaorganisaatiossa ainakin konsernin johtoryhmän ja päätöksentekoon osallistuvien ryhmien keskustelufoorumina. Työhön osallistuvat ryhmät tutkivat ja haastelevat ympäristön mahdollisuuksia ja uhkia, laativat strategioita ja sovittavat organisaatiorakenteen ympäristöön sopivaksi (Hannan & Freeman 1996; ks. myös Karlöf 2004). Kunnassa strategiatyön ensisijaisena tavoitteena pidetään sitä, miten kunta pystyy vastaamaan palvelutehtävästään ja toimintojensa kehittämistä. Siitä näkökulmasta arvioituna tämä

tutkimus saa koulutuspoliittisen painotuksen. Tavoitteenani on selvittää, millä tavalla ja miten saadaan aikaan kunnallisen toimintoketjun päätöksenteossa edellytykset koulutuksen toimeenpanolle ja sen arvioinnille nykyisessä vielä melko vakiintuneessa kuntavaiheessa.

PARAS hankkeen (L169/9.2.2007) vauhdittamana kuntakenttä tulee järjestyään uudelleen. Se merkitsee enenevässä määrin vaatimuksia kuntien väliselle yhteistyölle ja verkostoitumiselle, mutta uudelleen organisoituminen tuo uudet haasteet. Vuonna 2006 periaatteessa päätetyn palvelurakennemuutoksen tavoitteena on kehittää kunnallista palvelurakennetta ja parantaa kuntien taloudellisia toimintaedellytyksiä. Ainakin alkuvaiheessa tutut rakenteet hajoavat, kunnes ne järjestyvät uudelleen isommiksi kuntakokonaisuuksiksi tai yhteistyöverkostoiksi. Arvokeskustelun voi olettaa tästä syystä vilkastuvan, kun kuntakoon kasvun vaatimusten mukaan palvelurakennetta kehitetään. Keskustelutarve tulee siitä, että tutut palvelut voivat siirtyä toiseen paikkaan tai matka kuntakeskukseen pitenee. Keskustelu kuntarakenteen uudistuksesta on vilkastunut parin viime vuoden aikana ja on nyt huipentunut lainsäädännöksi. Keskustelu ei ollut vielä kovin konkreettista tutkimusaineiston keräämisen aikoihin vuonna 2004. Tosin informanttien joukossa oli myös niitä, jotka näkivät jo tuolloin kuntakehityksen suunnan.

Tutkimani kunnan opetustoimen strategiaproessin peruskierros käytiin muutama vuosi sitten. Tarkistuskierron tehtiin pääosin vuoden 2004 aikana. Sen jälkeen vuoden 2005 aikana kunnan organisaatiomuutosten vuoksi strategiaproessin painopiste on siirtynyt koko sivistystoimintaan koskevaksi. Hallinnon uudistukseen liittyvänä prosessina on luotu strategiat sivistystoimen uudelle organisaatiolle. Strategian toimeenpanon ja hallinnan välineeksi on valittu alun perin Kaplanin ja Nortonin (1996) luoma Balanced score card -mallin (BSC) mukainen järjestelmä, jota mm. Lumijärvi (1999) on muokannut julkiseen hallintoon sopivaksi. Siinä kirjataan tavoitteet, seurataan toimintoja ja arvioidaan tavoitteiden toteutumista. Tulevaisuuden tahtotilan ja siihen liittyvien tavoitteiden määrittelyä on kunnassa pidetty tärkeänä. Näyttää kuitenkin siltä, että talous ohjaa edelleen vahvasti päätöksentekoa ja hallintokuntien toimintaa. Häntä heiluttaa koiraa -metafora kuvaa ainakin osittain tilannetta. Niinpä taloudesta on tullut strategiaa ohjaava tekijä, eikä se ole vain väline strategioiden toteuttamiseen opetustoimessakaan. Kuitenkin strategisen suunnittelun sanotaan tässä kunnassa olevan tuloksellisuuden arvioinnin ja kehittämisen lähtökohtana.

Yhdeksänkymmentäluvulta lähtien tutkimuksen kohteena oleva kunta, niin kuin muutkin julkisyhteisöt, on kirjannut yritysmaailman tavoin toimintaansa ohjaavia arvoja. Miten arvot ohjaavat käytännössä kunnallista suunnittelua ja päätöksentekoa? Tasa-arvo on sellainen arvolähtökohta, jota halutaan korostaa. Kuitenkin se on yleinen koko yhteiskunnassa vallitseva ajattelutapa ja onhan se myös valtakunnan koulutuspoliittinen peruslinjaus. Niinpä sitä ei voine pitää minkään yhden kunnan omana linjauksena. Koulun tasolla nähdään, että organisaation arvot tulevat näkyväksi toteutuvan politiikan välityksellä. Kuntaorganisaatiossa puhe arvoista on heijastumana 90-luvun strategia-

prosesseista, joissa tulosjohtamisideologiaa tuotiin julkiseen toimintaan ja myös kouluihin. SWOT -analyysi oli tilaisuuden kuin tilaisuuden lähtökohtana. Sinä yhteydessä puhuttiin visioiden ja tavoitteiden takana olevista arvoista. Arvokeskustelu ei oikein silloinkaan realisoitunut arjen työtä ohjaavaksi tekijäksi. Kouluväelle arvoista puhuminen onkin tästä johtuen pelkkää sanahelinää.

Missä arvot sitten näkyvät, kun ylimmät virkamiehet ja päätöksentekijät eivät osaa niitä pukea sanoiksi ja ovat hämmentyneitä, kun asia tulee haastattelutilanteessa vastaan? Koetaan ja sanotaan myös suoraan, että jokaisella on omat arvot, jotka ohjaavat organisaation toimintaan osallistuvia. Siten arvot ovat enimmäkseen vaikuttamassa kunkin päätöksentekijän taustalla päätöksiä tehtäessä. Tutkimusaineiston perusteella strategiatyön taustalla olevia arvoprosesseja ei ole ollut, vaikka prosessointi saattaisi olla hyödyllistä. Hirvonen & Niskakangas & Steiner (2003) toteavat, että tärkeää on oikein valittujen arvojen lisäksi se prosessi, jossa ne syntyvät ja miten ne välitetään henkilöstölle. Heidän käsityksensä mukaan johdon tulee sitoutua niihin täysin, sillä jos arvot kirjataan vain imagon tai muodissa olevan käytännön takia, ei niistä ole mitään hyötyä. (Hirvonen & Niskakangas & Steiner 2003, 73; ks. myös Hammer & Champy 1994, 64.) Monitahoisessa kuntaorganisaatiossa henkilöstölle arvojen kommunikointi on vaativa tehtävä, jos palautejärjestelmät eivät ole kehittyneet tai jos niistä ei oikein saada otetta.

Arvojen merkitystä kunnallisessa toiminnassa pohdittaessa tulee mukaan poliittinen ja taloudellinen näkökulma. Kunnassa noudatetaan päätöksenteossa poliittisen konsensuksen periaatetta, sillä kuntalaisten tasavertainen kohtelu koetaan tärkeäksi. Kunnallinen konsensus on käytännössä sitä, että periaatteessa päämäärästä päästään sopuun, mutta ei välttämättä keinoista, joilla päämäärät saavutetaan (Jones, True & Baumgartner 1997, 1322). Kuntaorganisaatiossa ristiriidat syntyvät juuri keinoista. Useimmiten pohdintaan liittyy taloudellinen argumentointi. Periaatteessa ollaan esim. sitä mieltä, että ”köyhää pitää ensin auttaa”, mutta kiistaa käydään tavasta, jolla voidaan saavuttaa oikea taso. Keskustelua käydään usein myös eri hallintokuntien tasapuolisesta kohtelusta. Silloin puhutaan yleensä eri toimintayksiköiden välisistä taloudellisen tasa-arvon toteutumisesta. Tämän aineiston perusteella toimijoiden välillä on kitkaa ja varaukseton luottamus puuttuu, mutta siitä huolimatta organisaation toiminta näyttää ulospäin yhtenäiseltä harmoniselta kokonaisuudelta. Uskotaan asioiden olevan hyvällä mallilla. Kuitenkin päätöksenteossa on sattumanvaraisuutta ja satunnaiset tekijät vaikuttavat siihen, mitkä opetustoimen asiat menevät eteenpäin ja todella vaikuttavat lopulliseen päätöksentekoon (Cohen, March & Olsen 1988, 294–297). Eriävät näkemykset asioiden painotuksista ovat esimerkkejä siitä, kuinka disharmonia on organisaatiossa harmoniaa tavallisempi tila (Simon, Smithburg & Thompson 1950, 297).

Strategiaprosessin sanotaan olevan tulevaisuuden tarinan laadintaa. Se kertoo, millaisena strategian laatijat näkevät organisaation tulevaisuuden ja ne toimenpiteet, joilla päämäärä saavutetaan. Strategialle on luonteenomaista, että siihen sisältyy paljon enemmän aikomuksia kuin, mitä siitä lopulta toteutuu ja miten se organisaatiossa ymmärretään (Mintzberg 1994, 23–24; ks. myös Mintz-

berg 1998). Tämän tutkimuksen kohteena olevaa kuntaa edustavien informanttien tuottaman haastatteluaineiston perusteella strategioista puhutaan runsaasti. Sillä perusteella näyttäisi, että strategialinjaukset ohjaavat kunnan toimintaa. Strategia ei kuitenkaan konkretisoidu merkitysrakenteina selvästi läpi organisaation havaittavaksi linjaksi. Tuntuu kuin perinteinen, aikaisemmilta vuosikymmeniltä tuttu suunnitteluterminologia, on muuttunut strategiakieleksi. Niinpä mikään ei varmaan muuttuisi olennaisesti, jos puhuttaisiin vain suunnittelusta ja tavoitteiden asettamisesta. Tästä syystä nimesin strategian *hiljaiseksi puheeksi* organisaation ylimmän tason aineiston kertomusta organisaatiotarinaksi purkaessani. Hiljaista puhetta se on siinä mielessä, että se ei näytä kuuluvan kaikille organisaatiotasolle, eikä se siten hahmotu näkyvästi toimintaa ohjaavaksi tekijäksi, mutta se on kyllä taustalla vaikuttamassa valintoihin.

Opetustoimen strategiatyö on irrallaan koko kunnan strategiasta, johon kuitenkin keskushallinnon sanotaan edustajansa välityksellä jättäneen puumerkkinsä. Vaikuttaa siltä, että opetustoimen strategiaprosessi on saanut informaatio-ohjausta kunnan hallinnon ylimmältä tasolta. Koko kunnan opetustoimen linjaukseksi ja visioksi tuli ”yhteinen koulu kaikille”. Tällainen määrittely olisi kuitenkin merkinnyt perusopetuksen ja lukiokoulutuksen käsittelemistä samanlaisena koulutusmuotona, jollaisia ne eivät kuitenkaan ole. Erilaisuuden ydin on siinä, että perusopetus on kaikille pakollista koulutusta ja lukio toisen asteen vapaaehtoista yleissivistävää koulutusta. Strategista erilaisuutta tulee myös siitä, että opiskelijat tulevat lukiokoulutukseen yhtä kuntaa laajemmalta alueelta. Ristiriita havaittiin ja kuntaan laadittiin erillinen lukiostrategia.

Näyttää siltä, että perusopetus ja lukio niputetaan ajatuksellisesti edelleen koulujärjestelmämme historiasta johtuen samaan kategoriaan. Tämä näkyi myös arviointiryhmän pohdinnoissa. Ryhmä mietti, pitäisikö perusopetusta ja lukiota koskevan kyselyn olla samansisältöisiä. Luultavasti samanlaisuuden miellelyhtymä on peräisin siitä, että perusopetuksen ylimmät luokat ja lukio toimivat pitkään monilla paikkakunnilla yhteisissä tiloissa ja niillä oli yhteisiä opettajia. Ajattelemmme voivamme erottaa strategian kulttuurista, mutta emme huomaa strategisen ajattelumme olevan piilevien oletusten värittämää (Schein 2001, 48). Opetustoimen omassa strategiaprosessissa tuotettu strategia on jalkautunut hitaasti. Haastatteluaineiston perusteella strategian merkitys koulutasolla on vähäinen. Vain muutamat koulutason informanteista osaavat eritellä opetustoimen asioita strategisesti. Opetustoimen sekä virkamies- että luottamushenkilötoimijoiden näkemykset strategiatyön merkityksestä organisaation toiminnalle eivät kohta. Onko kyse siitä, että monimutkainen kuntaorganisaatio toimii erilaisten paikallisten teorioiden perusteella, ja rakentuuko kuntaorganisaation toiminta monien arjen osaajien paikalliselle (ja usein äänettömälle) tiedolle (Juuti 2001, 233)?

Näyttää siltä, että kunnan strategiaprosessien merkitys jää kaiken kaikkiaan toimintaa ohjaavana tekijänä epäselväksi. Ehkä strategia ei ole tullut tarpeeksi lähelle toimijoita ja osaksi heidän työtään. Näin tuntuisi olevan Hanna Lehtimäen (2000) viittaukseen perustuen. Hän toteaa, että strategia kunnan tulevaisuuden tekemisen välineenä mahdollistuu, kun johto, valtuutetut, kunta-

laiset ja muut kunnan sidosryhmät toimivat strategiakäytäntöjä vahvistavasti. Toisin sanoen strategian tekeminen mahdollistuu osana kuntaorganisaation toimintaa, kun kunnan eri toimijat asettuvat strategiatarinan määrittämiin toimija-asemiin. Strategiatarinan pitäisi kertoa, miten eri toimijoiden odotetaan käyttäytyvän. (Lehtimäki 2000, 15.)

Tutkimassani kunnassa strategian voi nähdä olevan yksiäänistä. Sen valmistelussa mukana olevat, suhteellisen harvat osalliset, esimerkiksi rehtorit näkevät sen kyllä positiivisena asiana, mutta samalla he kokevat sen viemisen omiin organisaatioihinsa haastavana. Moniääninen strategiaprosessi edellyttää, että toimijat ovat halukkaita tarkastelemaan, millä tavalla strategia tulee artikuloida ja millaisissa prosesseissa ja kielenkäytännöin he tuottavat omia ja muiden toimija-asemia (Lehtimäki 2000, 80). Kunnan strateginen asema artikuloidaan selkeimmin toimintakertomuksissa, joissa kunnan näkyvyyttä strategisena tavoitteena painotetaan. Kunnassa koetaan vahvasti, että siihen on myös edellytyksiä. Kunnan itsensä järjestämä koulutus ei ole kuitenkaan kunnalle merkittävä strateginen tekijä, sillä imago koulutuspaikkakuntana perustuu siihen, että paikkakunnalla on runsaasti korkeatasoista muiden koulutusyhteisöjen järjestämää koulutusta. Tästä strategialinjasta ei ole kaikilla organisaatioissa toimivilla yhtenevää käsitystä, mutta se tunnustetaan.

Opetustoimen organisaation toiminnan erijalkaisuus johtunee organisaatiotasojen toiminnan luonteesta. Se merkitsee, että organisaation ääripäät ovat ajatuksellisesti kaukana toisistaan. Kitkan eli inertian syyt ovat mm. Hannan ja Freemanin (1977) mukaan organisaation rakenteessa ja toimintaympäristöön liittyvissä tekijöissä. Tässä yhteydessä ne ovat organisaation eri tasoilla toimivien käsityksissä siitä, mikä on kunkin organisaatiotoimijan tehtävä. Ne voivat olla myös eriäviä käsityksiä termeistä, joita käytetään organisaatiotasojen välisessä tiedonvälityksessä. Poliittiset näkemyserot käytettävissä olevista resursseista ja ylätasoinen sekä välittävän että professionaalisen tason käsitykset opetuksen taloudellista tarpeista eivät kohtaa.

Käsitykset institutionalisoituneen kunnallisen organisaation toiminnasta ovat vakiintuneet historian kuluessa. (Hannan & Freeman 1977, 316.) Koulujen ja opettajan työn erillisyyksistä muusta kuntaorganisaatiosta korostuu mm. sen vuoksi, että opetusta määrittää valtakunnallinen opetussuunnitelma, ei niinkään kunnan omat linjaukset muuten kuin osittain. Strategiset elementit, kuten opetussuunnitelman perusteet (Opetushallitus 2004) tulevat siten kouluun kunnan ulkopuolelta. Kahden strategisen elementin, opetussuunnitelman ja opetustoimen strategian yhtäaikainen soveltaminen rinnakkain saattaa olla syynä siihen, että opetustoimen strategia jalkautuu hitaasti koulutasolle. Opettamisen professionaaliseen toimintakulttuuriin kuuluva opettajan pedagoginen vapaus soveltaa voimassa olevaa opetussuunnitelmaa harkintansa mukaan vahvistaa opetussuunnitelman roolia ensisijaisena normina ja ohjaavana tekijänä. Se vahvistaa osaltaan myös opetusyhteisöjen kulttuurista erillisyyttä muuhun kuntaorganisaatioon nähden.

Eri intressiryhmien näkemyserot organisaation tarpeista ja sattumanvaraisuus päätöksenteossa aiheuttavat sisäistä ristivetoa, josta voi syntyä poliittisen

konsensuksen vallitessa inkrementalismia. Tämä näkyy mm. siinä, että yleensä kunnan toiminnassa sisäiset siirtymät talousarvioissa ovat harvinaisia. Päätökset syntyvät vähittäin, askel askeleelta etenevinä valintoina (Lindqvist 1999, 45). Tulevan vuoden talous rakennetaan edellisen pohjalle ja mahdolliset leikkaukset kohdistetaan periaatteessa samanlaisina kaikille hallintokunnille toistuvasti vuosittain. Vuosien mittaan todellinen tietämys opetustoimen tilasta hämärtyy, jos monipuolista arviointitietoa ei ole käytettävissä. Kuntien ahdinko ja huoli taloudesta ovat niin merkittäviä tekijöitä, että ne ohjaavat vahvasti kunnan päätöksentekoa (Jones, True & Baumgartner 1997, 1320). Toimija-asema (Lehtimäki 2000) määrittää toimijan näkemyksiä asioista, kuten esimerkiksi kunnan talouden tilasta. Tutkimusaineiston perusteella näyttää siltä, että eri tasoilla toimivien näkemykset eivät kohtaa. Niinpä opetustoimen henkilöstön oikeutetuiksi kokemat vaatimukset ovat ylimmälle virkamiesjohdolle hyväosaisten narinaa.

Käsitykseni kunnan toiminnan poliittisuudesta ja ymmärrykseni toiminnan luonteesta ovat ohjanneet tutkimuksen tekemiseen liittyviä ontologisia valintojani ja sitä, että poliittisessa toiminnassa kaikkien virkamiesten ja vastaavasti kaikkien poliittisten toimijoiden painoarvo ei ole yhtäläinen. Möttönen on (1997) todennut, että kunnallisen eliitin ytimessä ovat johtavat viranhaltijat ja hallituksen jäsenet (erityisesti ne, jotka ovat myös valtuustossa) ja eliitin reunoilla ovat ne valtuuston jäsenet, jotka eivät kuulu puheenjohtajistoon tai kunnanhallitukseen sekä lautakuntien jäsenet (Möttönen 1997, 94–97). Edellä oleva käsitys vahvistaa organisaation toiminnan ristiriitaisuutta ja sattumanvaraisuutta, jotka johtuvat toimijoiden toimija-asemien eroista ja toisaalta vallan epätasapainosta. Opettajien erilainen näkemys talouteen liittyvissä asioissa koetaan ylimmällä tasolla uhkaksi tai ainakin häiriöksi organisaation tasojen välisessä valtahierarkiassa. Syynä saattavat olla toimijoiden eriävät näkemykset toiminnan lähtökohdista ja todellisista tarpeista. Kun ei ole kohtaamisfoorumia eikä mahdollisuutta palautteeseen ja todelliseen mielipiteenvaihtoon opetukseen liittyvissä asioissa, on helppo pitää kiinni omista näkemyksistään ja olla hyvällä omalla tunnolla tietämätön asioista ja niiden taustoista.

7.3.3 Näkökulmia järjestäjäarviointiin

Kunnan opetuslautakunnan pöytäkirjaan kirjattu (luku 7.2.2) aikomustarina arvioinnista synnyttää mielikuvan helposti toteutuvasta ja johdonmukaisesti etenevästä arvioinnin toimeenpanosta ja sen tulosten hyödyntämisestä. Sen mukaan arviointi nähdään generaattorina, joka mahdollistaa koulujen kehittämisen avoimiksi ja tavoitteelliseksi toimintayksiköiksi. Jostakin syystä asiat eivät kuitenkaan etene organisaatiossa lineaarisesti, ja kuten edellä todettiin päätöksenteosta, tässäkin asiassa koko organisaatio toimii kulttuurisesti sattumanvaraisesti (Hargreaves 1994). Tällöin arvioinnin lähtökohtien määrittäminen on vaikeaa. Ainoastaan taloudellisten indikaattoreiden tuottama tieto mielletään tutkimassani organisaatiossa arviointitiedoksi. Tutkimusaineiston perusteella arvioituna opetustoimen professionaalista ainesta sisältävä arviointitieto ei mene helposti tasolta toiselle, ja sen kohtaamat haasteet ovat kovimmillaan vertikaalisen toimintaympäristön ylimpien tasojen välimaastossa eli opetustoimen ja

keskushallinnon välillä. Tutkimusaineiston perusteella ei synny missään vaiheessa kuvaa, että opetustoimesta saatavalla arviointitiedolla olisi merkittävää vaikutusta päätöksenteossa. Tosin muunlaista kuin talouteen liittyvää tietoa ei ole juurikaan ollut käytettävissä.

Olen siirtänyt taulukon 3 haastatteluaineiston perusteella syntyneitä kategorioita kuvaavat ilmaisut kuvioon 8. Kuten totesin aikaisemmin, organisaation eri tasoilla toimivien käsitys kategorioita kuvaavien ilmaisujen sisältämistä asioista vaihtelee erilaisten strategia-asemien perusteella. Kuntaorganisaatiossa arviointiin liittyvät tai siihen vaikuttavat narratiivit syntyvät kullakin organisaatiotasolla toimivien tarinoista. Ne liittyvät näkemyksiksi (ei välttämättä yhteisiksi) operatiivisessa toiminnassa ja poliittisessa prosessissa. Organisaatiomallini metaforaa käyttäkseni ne asettuvat enimmäkseen omiin lokeroihinsa. Yhteys "laatikosta" toiseen ei ole kitkaton tai se ei ole organisaation tasojen läpi ulottuva. Organisaatiotasojen välisestä kitkasta (Hannan & Freeman 1996; ks. myös Fullan 2003, 21–22) johtuu, että professionaalisen organisaatiotason toiminnasta saatava arviointitieto ei läpäise koko toimintoketjua niin, että sen avulla voisi vaikuttaa suoraan päätöksentekoon. Haastatteluaineiston perusteella nähtiin, kuinka organisaation toimijoille kaikkein tutuimman eli taloudellisen informaation vienti välittävältä tasolta ylimmälle tasolle osana budjettiprosessia on sekin vaikeaa. Vaikeudet johtuvat erilaisissa toimija-asemissa olevien tavasta argumentoida ja ilmeisesti myös käytettävissä olevan tiedon luonteesta. Myöskään opetuksen ammattilaisten käyttämä kieli ei välttämättä avaudu päätöksentekijälle.

Joka tapauksessa talouden vahva rooli organisaatioajattelussa kohtaa toimijat hyvin monella tavalla. Sen voi nähdä ainakin strategisen ajattelun taustavaikuttajana ellei jopa sitä ohjaavana tekijänä. Ohjaava merkitys on peräisin talousarvion laadinnan inkrementalismia ruokkivasta käytännöstä. Kun talousarviot rakennetaan vuosi toisensa jälkeen entisten pohjien päälle, vertikaalisessa hallintoketjussa häviää tarkka tuntuma todellisuuteen. Kuten aikaisemmin Vahalaan viitaten (1989) totesin, kun monet päätöksentekoon vaikuttavat tekijät muuttuvat matkan varrella, on se suuri haaste päätöksenteolle. Muuttuviin tilanteisiin on poliittisessa päätöksenteossa sopeuduttava. Lopulliset päätökset saattavat olla jotakin muuta, kuin mihin alun perin pyrittiin. (Vahala 1989, 5–6.) Kuviossa 7 kuvattiin koulun ja välittävän tason lateraalinen yhteys pedagogista toimintaa koskevissa asioissa. Koulujen tasolle delegoitu päätösvalta varsin monissa operatiivisissa asioissa vahvistaa koulujen itsenäistä asemaa. Pienetkin asiat tuovat organisaation eri tasojen väliset ongelmat näkyviin, sillä kokonaisuuden hallinta on tärkeä ja herkkä asia ylimmän tason virkamiesedustajalle. Organisaation ylimmällä tasolla koettiin haastattelujen tekemisen aikoihin, että esimerkiksi rehtorit eivät anna koulutiloja riittävästi iltaisin ulkopuoliseen käyttöön.

Sattumanvaraisuutta päätöksenteossa lisää osaltaan se, että tunnuslukuja haetaan ns. tilastollisen vertailutiedon (benchmarking) avulla vertailemalla oman kunnan tietoja suurin piirtein samankokoisten kuntien tietoihin. Menettelyn ongelmallisuus tiedostetaan tutkimassani organisaatiossa, jossa tiedetään

myös eri kuntien kustannusvertailutietojen rakentuvan erilaisista tekijöistä. Jonkin kunnan tiedoissa ovat mukana esimerkiksi kiinteistökulut ja jonkin toisen kunnan laskelmissa niitä ei ole. Tutkimani kunnan virkamiesten, luottamushenkilöpäättäjien ja kouluväen keskuudessa on painetta kiinteistökulujen irrottamiseen suoranaisesti opetukseen käytettävistä rahoista. Kuitenkaan painetta ei ole ollut riittävästi asiantilan muuttamiseen, kun muutoksia käytäntöön ei ole tehty. Vertailutiedon käyttö sinänsä on ristiriidassa strategisen kehittämisajattelun kanssa, koska se on retrospektiivistä tiedonmuodostusta, eikä siihen näin ollen sisälly luovia näkökulmia, joita strateginen näkökulma edellyttäisi. Benchmarking ei siis avaa uusia polkuja kunnan ongelmien ratkaisemiseen (Hammel & Prahalad 1994, 22).

Kuvion 9 sisältämät kategoriailmaisut jakaantuvat strategiaan ilmaisuihin, jotka ovat kuvion vasemmalla puoliskolla, sekä operatiivisiin ilmaisuihin, jotka ovat kuvion oikealla puoliskolla. Kehittämisen kannalta olennaista on, miten organisaatiossa vallitseva strateginen tieto ja toimeenpanossa tarvittavan operatiivinen tieto saadaan muutetuksi organisaation kehittämistä tukeväksi oppimiseksi (Argyris & Schön 1996, 12–15).

Saadaanko organisaatiossa yleisesti ja opetusorganisaatioiden professionaaliossa kulttuurissa vallitseva hiljainen tieto yhdistetyksi arvioinnilla kerättyyn tietoon? Opetusorganisaatiossa vallitseva tietoisuus on alati muuttuva tarina. Se on liikkeessä (Denzin & Lincoln 2003, 13). Siihen sisältyy julkinen tavoite-elämä, mutta sen rinnalla on myös ikään kuin itsestään toteutuva opetuksen ja oppimisen perinne, jota opettajat kuljettavat ja siirtävät uudelle sukupolvelle. Kulttuuriperintöön liittyvä hiljainen tieto (Koivunen 2000, 77) ohjaa toimintaa. Yhteiskunnan koulutukselle asettama tehtävä hoituu kouluissa valtakunnallisin perustein määräytyvän opetussuunnitelman perusteella.

Käsitys opettamisesta ja kasvattamisesta ohjaa omalla hiljaisella tavallaan nuoria hakeutumaan systemaattiseen opettajakoulutukseen, josta saatu ammattitaito tukee koulutuksen yhtenäisyyttä suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Se tuottaa hyvää tulosta oppisaavutuksin mitattuna kaikkialla Suomessa. Pisatutkimusten tulokset ovat sen osoittaneet. Kansanopetuksen historiallisesta kehityksestä (Kivinen 1988) ja yhtenäisestä opettajakoulutuksesta johtuu, että suomalaiset koulut ovat hyvin samanlaisia yhden kunnan sisällä ja hyvin samanlaisia eri puolilla maata ja erityyppisissä kunnissa. Koulujen ja koulutusta järjestävien yhteisöjen isomorfiset piirteet ovat peräisin suomalaisen opetusjärjestelmän historiasta ja kansanopetuksen perinteestä. Pitkälle samankaltaisissa koulujen toimintakulttuureissa rakennetaan sovellukset opetussuunnitelman toteuttamiselle eli siihen kirjattujen tavoitteiden saavuttamiselle.

Kulttuureja luovia yhteisöjä on organisaation kaikilla tasoilla, virastoissa ja laitoksissa, kouluissa ja niiden sisällä toimivissa ryhmittymissä (myös poliittisissa) ja tiimeissä. Järjestäjäarvioinnin toimeenpanon ristiriitainen kenttä syntyy organisaatiosta ja sen toiminnoista sekä toimintakulttuurista. Organisaatiotarkastelussani kulttuurinen näkökulma on ollut vahvasti esillä. Yhteisöillä on omanlaisensa kulttuuri, joka kehittyy ja syntyy ryhmien yhteisistä kokemuksista. Kuntaorganisaation jäsenten yhteisesti koettu historia edesauttaa monitahoi-

sen organisaation muotoutumista kulttuurisesti ainakin jollakin tasolla yhteisesti koettavaksi toimintaympäristöksi. Siinä on samoja piirteitä kuin kansakuntien, etnisten, uskonnollisten ja kieliryhmien sekä poliittisten ryhmittymien synnyssä. (Schein 2001, 28.)

Organisaation sisäisillä kulttuurisilla tekijöillä näyttää tämän tutkimuksen tuottaman empiirisen aineiston perusteella olevan organisaation toiminnalle merkitystä myös dysfunktionaalissa mielessä. Epäluottamusta ilmentävät kokemukset organisaation eri tasoilla toimivien kesken antavat aiheutta uskoa, että yksilöiden väliset uskomukset, arvot sekä artefaktit, jotka ovat ryhmäjäsennyksistä ja ryhmäkulttuureista peräisin, eivät kohtaa. Niihin sisältyy usein vahvoja ja tiedostamattomia voimia, jotka määrittävät sekä yksilö- että ryhmäkäyttäytymistä, käsitystapoja, ajatusmalleja ja arvoja (Schein 2001, 29; ks. myös Ginsberg 1995). Arvot ovat taustalla jokaisen toimijan työtä ohjaava, ja usein tiedostamaton tekijä. Jos sanotaan, että arviointi on arvolähtöistä toimintaa, arvojen ohjaavaa vaikutusta tai edes sen jonkinlaista roolia on ollut vaikea tunnistaa tutkimassani yhteisössä. Puhumattakaan siitä, että valtuusto toimisi arvojohtajana ja tekisi koko kuntaa koskevia linjauksia arvopohjaisesti. Valtuustolla on korkeintaan kunnan strategiaan vaikuttava, ei sitä tekevä rooli (Majoinen 2001, 306).



KUVIO 9 Kategoriailmaukset organisaatiotasolla

Organisaation eri tasoilla toimivien ryhmittymien näkemykset asioiden tärkeysjärjestyksestä tai painotuksista tekevät toimivan arviointijärjestelmän luomisen haastavaksi, vaikka luottamushenkilöhaastateltava sanookin uskovansa arvi-

ointijärjestelmän luomisen mahdolliseksi. Haaste on siinä, miten tehty arviointityö siirtyy kansantajuisesti ja ymmärrettävästi koko yhteisön käyttöön. Suomalaisen arviointiparadigman peruskäsitteistö rakentuu tuloksellisuus käsitteestä ja sen alakäsitteistä tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus. Vaikutteet terminologiamäärittelyyn ovat peräisin brittiläisestä arviointiperinteestä. Reijo Laukkanen (1994) pohti kriittisesti jo arviointilainsäädännön valmisteluvaiheessa arvioinnin todellisia edellytyksiä ja merkitystä. Hän toteaa, jotta arvioinnille tulisi todellinen funktio ohjausjärjestelmässä, tulisi hallintojärjestelmän eri osapuolilta edellyttää selkeää näkemystä arviointien tekemisen välttämättömyydestä ja taitoa sekä halua käyttää arvioinnin tuottamaa tietoa päätöksenteossa. Jos näin ei ole, arviointitoiminnan lisäämisestä muodostuu pääosin vain viranomaisten lisäponnistus tutkimustoiminnan rahoitukseen, mutta päätökset koulutuspolitiikasta ja viranomaisten toimista tehdään pääosin aivan muilla perusteilla. Tällöin voidaan kysyä arvioinnin kustannusten suhdetta saavutettuun hyötyyn. (Laukkanen, 1994, 11.)

Koulutuksen järjestäjät tekevät merkittävän osan koulutuspoliittisista päätöksistä. Valta-asemasta ja strategisesta toimija-asemasta (Lehtinen 2000) määrittävä toiminnan ohjaus ratkaisee toiminnan luonteen. Kuvion 9 vasemman puolen ilmaisemien asioiden toteutumisen aste ratkaisee, millainen pohja syntyy päätöksenteolle ja sitä tukevalle arvioinnille ja sen hyödyntämiselle. Nimesin tutkimani kunnan strategisen perustan *"hiljaiseksi puheeksi"*. Koko organisaation läpi näkyvää strategialinjaa on ollut vaikea saada aikaan tai se on olemassa arvojen tavoin vain näkymättömästi ohjaavana tekijänä. Epätahtisuus ja lyhytjänteisyys vähentävät arviointitiedon hyödyntämisen edellytyksiä organisaation kaikilla tasoilla. Vasta pitkäkestoisen kumulatiivisen tiedon varassa voi tehdä luotettavia, opetuksen kehittämistä koskevia päätöksiä, ja muutoksen toimeenpano vaatii aikaa (Fullan 2001).

Suomalaisen arviointiparadigman (kuvio 3) juuret ovat brittiläisessä arviointiperinteestä, joka on omaksuttu laajasti Länsi-Euroopassa (Kickert 1997). Suomalaisen koulutuksen historiassa oli kausi, josta mm. Ojala (2001) toteaa, että 1990 -luvulla päätösvallan delegoinnilla ja säädösten vapauttamisella luotiin edellytykset tehokkuusajatteluun pohjautuvalle managerialistiselle johtamiselle. School effectiveness (SER) eli tuloksellisuus- ja tehokkuusajattelu ei ole juurtunut suomalaiseen koulutusjärjestelmään, vaikka sille kylläkin luotiin edellytykset. Vallitsevan arviointiparadigman tehokkuusajattelua voi nähdä kuitenkin siinä, että ainakin taloudellinen tehokkuus on taustalla, kun tehdään mm. kuntien kouluverkkoa koskevia päätöksiä. Siitä huolimatta ei voi sanoa, että koulutuksen kehittäminen nojaisi rakenteelliseen lähestymistapaan brittiläisen mallin mukaisesti. Emme tuijota yksinomaan sellaiseen tuloksellisuuteen, joka voitaisiin seuloa esiin koulujen tuloksellisuuteen perustuvan tutkimuksen avulla ja jonka perusteella sitten voitaisiin päätellä hyvien koulujen ominaisuuksia. Suomalainen opetuskulttuuri toimii hyvin itsenäisesti ja on professionaalista luonteeltaan. Suomessa puhutaan mielellään, että kouluja ja opetusta kehitetään niiden omista lähtökohdista. Ajatus on sisäänrakennettuna nykyisiin valtakunnallisiin opetussuunnitelman perusteisiin. Brittiläisessä arviointiperin-

teessä kehittämisenäkökulmasta käytetään termiä School improvement (SI), joka vastaa suomalaista lähestymistapaa koulujen omaehtoisesta kehittämisestä.

Mihin suuntaan järjestäjäarviointia olisi kehitettävä, jotta se soveltuisi kunnalliseen toimintakulttuuriin? Millainen ote järjestäjäarvioinnissa olisi valittava? Bennett ja Harris (1999) ovat pohtineet sekä tehokkuus- että vähittäisen kehittämisajattelun yhdistävää lähestymistapaa. Yhdistävää teoriaa näiden kahden ajattelutavan välillä ei ole ennen ollut. He olettavat, että valtanäkökulman liittäminen tarkasteluun on avain kahden erilaisen lähestymistavan yhdistämiseen. Vallan ottaminen mukaan lisää rakenteellisen ajattelun ja kulttuurisen ajattelun niveltymistä. Koulun kehittämisen ja arviointitiedon hyödyntämisen kannalta on olennaista, missä organisaatorakenteeseen liittyvä päätöksentekovalta on. Valtasuhteet ovat yhtä aikaa pysyviä ja liikkuvia sekä kiinteitä että muuttuvia. Rakenteet voidaan nähdä sekä vallasta johtuvina että valtasuhteita luovina.

Opetusorganisaatiosta katsottuna valta jakaantuu kuten Bennett ja Harris (1999) ovat kuvanneet, taloudelliseen, tiedolliseen ja normatiiviseen valtaan. Tutkimani kunnan opetustoimen organisaatioon sovellettuna taloudellinen valta on kuntaorganisaation toimintaperiaatteiden mukaisesti ylimmällä päätöksenteon tasolla. Opetusta koskevan tiedon valta on professionaalisesti toimivissa yhteisöissä sekä välittävällä organisaatiotasolla että koulun tasolla. Professionaalinen valta (tiedon valta) on henkilösidonnaista niin kuin normatiivinenkin valta, joka tarkoittaa organisaatiossa vallitsevia henkilöiden välisiä epävirallisia suhteita. Niille on ominaista, että ne eivät ole sidotut henkilön muodolliseen asemaan. Sen vuoksi valtaa on vaikea paikantaa organisaatiossa. Bennett ja Harris pitävät mahdollisena erilaisen arviointitraditioiden käyttöä rinnakkain, mikäli organisaation strategiset lähtökohdat ja johtaminen tukevat koulujen kehittäjien professionaalista osaamista. (Bennett & Harris 1999, 533–550; ks myös Greiner & Schein 1988, 25–27.)

Tutkimassani kuntaorganisaatiossa erilaiselle järjestäjäarvioinnille on edellä olevan perusteella hyvät edellytykset, sillä koulut ovat itsenäisiä toimintayksiköitä ja päätösvalta on pedagogisissa asioissa opettajilla. Valta lisää opetuksen toteuttamisen ja kehittämisen itsenäisyyttä ja on siten myös tärkeä tekijä opetusorganisaatiossa. Totesin aikaisemmin, että koko opetusorganisaation toimintaa hallitsevat vahvasti organisaation ylimmän tason hallinnassa olevat talouden arvot ja argumentit. Koko organisaation strategiset linjaukset eivät näyttäisi olevan sellaisia, että tiedonmuodostus opetustoimen toimintaedellytyksistä takaisi kaikilta osin opetustointa koskevan ajantasaisen päätöksenteon ja nimenomaan tuen opetuksen kehittämiselle.

Normatiivinen vallankäyttö synnyttää sattumanvaraisuutta päätöksentekoon. Opetuksen suunnitelmallinen kehittäminen edellyttäisi kunnan koulutuspoliittisen strategialinjan selkeyttämistä. Toimivan arviointijärjestelmän luomista edesauttaisivat tavoitteiden fokuointi ja sitoutuminen. Järjestäjäarviointi edellyttää, että tiedetään, miksi arvioidaan, miten arvioidaan ja miten mahdolliset tulokset hyödynnetään opetuksen kehittämisessä. Järjestelmällinen tieto on olennaisen tärkeää johtamisen apuna, mutta tärkeintä kuntaorganisaati-

tion johtamisessa on vallitsevan kulttuurin johtaminen (Bennett & Harris 1999, 537). Vallanjaon oikea suhde näyttää olevan avaintekijä koulun kehittämisedellytysten kannalta. Tutkimassani kunnassa toimintavapauden suitset ovat sopivan kireällä, mutta talouden länget koetaan tiukoiksi. Ihan ei tiedetä, mihin opetustoimen reki on menossa, eivätkä kaikki koe olevansa kyydissä.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kohdassa 7.1 pohdin tutkimuksen teoreettisen osan pääkysymystä A: valtiovalan koulutuksen järjestäjäarvioinnille luomia edellytyksiä ja mm. sitä, miten hyvin valtakunnan tason arviointiajattelun on mahdollista kohdata koulutuksen järjestäjätaso, ja millaiset edellytykset paikallisilla toimijoilla on kohdata koulutuksen arviointi lain säätämänä velvoitteena. Tässä kappaleessa pohdin kohdassa 5.4 tutkimuksen empiiriselle osalle asetettua pääkysymystä (B): Millaiset tekijät ovat yhteydessä arviointi-ilmion toteutumiseen kunnallisessa koulutuksen järjestäjäorganisaatiossa?

OPM:n (1997) arviointistrategiassa arviointi määritellään praktisina tavoitelauseina. Sen mukaan paikallista/kunnan opetustointa ja oppilaitosten kehittymistä tulee tukea tavoitteellisina ja avoimina toimintayksikköinä. Tosin arviointistrategiassa tavoitteet artikuloidaan hyvin yleisellä tasolla. Siinä sanotaan mm., että arvioinnin tulee tuottaa ja välittää monipuolista, ajantasaista ja luotettavaa tietoa koulutusjärjestelmän toimintaedellytyksistä, toimivuudesta, tuloksista ja vaikutuksista keskeisillä tavoitealueilla kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä. Näiden lisäksi arviointi nähdään keinona tukea valitun koulutuspolitiikan toteutumista. Sen vuoksi koulutuspolitiikan määräytyminen ja sen toteutumisedellytysten selvittäminen kuntaorganisaation ja arvioinnin näkökulmasta on tutkimuksen empiirisen osan keskeistä sisältöä.

Arvioinnin toimeenpanon ymmärtämisen kannalta on tärkeää tuntea se politiikka, jolla koulutusta toteutetaan järjestäjäyhteisössä ja millaiset tekijät vaikuttavat itse koulutuspolitiikan muotoutumiseen. Niiden ohella on tärkeä pohtia organisaation toimintaan vaikuttavia lainalaisuuksia sekä suunnitteluun ja päätöksentekoon liittyvää problematiikkaa. Päätöksenteon valmisteluun ja varsinaiseen päätöksentekoon vaikuttavia toimijoiden implisiittisiä toiminnan lähtökohtia on vaikea selvittää ja mitata. Vaikeaa se on senkin vuoksi, että päätöksentekoprosessin tuottama ratkaisu ei ole aina välttämättä syntynyt niiden takana olevien vaikuttajien tietoisten vaikuttamispyrkimysten tuloksena (Ruostetsaari 1992, 42), ja kuten Möttönen (1998) on todennut: valtaa kunnassa käyttää pieni ydinjoukko. Varsinaiseen päätöksentekoon osallistuu kuitenkin mo-

ninkertainen joukko toimijoita. Heidän vaikuttamismahdollisuutensa riippuu pääasiassa heidän strategisesta toimija-asemastaan (Lehtimäki 2000).

8.1 Järjestäjäarvioinnin edellytykset kuntaorganisaatiossa

Järjestäjäarvioinnin suunnittelusta ja toimeenpanosta vastaa jokainen koulutusta järjestävä yhteisö itse. Millä tavalla arviointi pannaan toimeksi ja millaista päätöksentekoa siihen liittyy, riippuu kunnan koosta, henkilöstöstä ja toimeenpanoon varatuista aineellisista ja henkisistä resursseista. Miten siis kunnan ope-
tustoimen arviointistrategiaan kirjattu hyötynäkökulma toteutuu kunnassa? Arvioin tässä luvussa organisaatiotarinoiden ja niistä esitettyjen tulkintojen perusteella arviointiprosessiin liittyviä organisatorisia tekijöitä, lakisääteisen arviointivelvollisuuden toteutumista ja sen merkitystä kunnallisen koulutuksen järjestäjän tehtävänä. Käsittelen tutkimuskysymyksiä (5.4) tässä vaiheessa tutkimusprosessin aikana muodostuneiden kategorioiden kanssa rinnakkain.

Valtiovallan järjestäjäarvioinnin toimeenpanolle luomien edellytysten tarkastelu oli kohdassa (7.1). Tarkastelun pääkategorioiksi jäsenyntyneistä johtopäätöksistä voi nähdä arviointi-ilmiön olevan suomalainen sovellus kansainvälisistä koulutuspoliittisista trendeistä. Vapaakuntakokeilu 1980-luvulta alkaen ja sitä 1990-luvulla seuranneet säädösten purku, päätösvallan delegointi toivat mukanaan uuden näkemyksen hallinnolliseen kontrolliin. Puhuttiin informaatio-ohjauksesta. Koulutuksen kentällä kehotus koulutuksen järjestäjille velvollisuudesta laatia arviointistrategia varsin pian lainsäädännön voimaan tulon jälkeen oli käytännössä merkki uudenaikaisesta kontrollijärjestelmästä. Niinpä strategian laatimisvelvoite oli valtiovallan ja toimeenpanevan tason keskinäinen vallan paikanmääritys. Velvoite annettiin, mutta koulutusta järjestävät yhteisöt ovat saaneet tulla itsekseen toimeen velvoitteensa kanssa.

On tiedetty, että kuntayhteisöt ovat toimintaedellytyksiltään kovin erilaisia, mutta tukea järjestäjäarvioinnin toimeenpanoon ei systemaattisesti ole ollut tarjolla. Arvioinnin toimeenpanoon liittyvä julkinen keskustelu on ollut myös varsin vaatimatonta. Tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta arviointitutkimus on monitahoinen asia, monia tieteenaloja kokeva kokonaisuus. Ehkä siihen on vaikea tarttua. Ote saattaa livetä kesken vedon. Joka tapauksessa paneutumisen aiheeseen arviointiparadigman näkökulmasta antaa perspektiiviä empiirisen osan tutkimuskysymysten tarkasteluun.

Pääkysymys on pohtia kunnallisessa koulutuksen järjestäjäorganisaatiossa arviointi-ilmiön toteutumiseen liittyviä tekijöitä, joilla on merkitystä arvioinnin näkökulmasta. Oletusarvo suomalaisesta kunnallisesta organisaatiosta on, että kunta toimii hyvin vakaasti ja demokratian pelisääntöjä noudattaen. Niinpä kuntia voi pitää institutionaalisina järjestelminä, joiden isomorfisuus eli samankaltaisuus toimintatapoineen ja sääntöineen on huomattava. Tästä päätelmästä seuraa implisiittisesti, että erilaisten hallinnollisten ilmiöiden, kuten koulutuksen arviointivelvollisuuden, ajatellaan toteutuvan hyvin samalla tavalla eri-

tyyppisissä ja erikokoisissa kunnissa ja niiden sisällä toimivissa koulutusorganisaatioissa (Meyer & Rowan 2006, 515). Näyttää siltä, että arviointivelvollisuutta koulutusta järjestäville organisaatioille määriteltäessä toimittiin kuntien samanlaisuuden oletuksen mukaisesti. Muuta selitystä ei löydy sille, että vaikka opetusviranomaisten tiedossa ovat olleet kaikki arvioinnin toteutumiseen liittyvät keskeiset ongelmat, ei sen pohjalta ole käynnistetty arvioinnin toimeenpanon edellytysten parantamiseen tähtääviä toimia. Ehkä ei ole ollut tarkoitukseen, kun se ei sovellu valittuun ajattelutapaan, informaatio-ohjaukseen.

8.2 Järjestäjäarvioinnin toimeenpanon edellytykset kunnassa

Tutkimusstrategiani mukaisesti selvitin empiirisessä osassa tutkimustani arvioinnin käytännön suunnittelua ja sen toimeenpanoa yhdessä kunnassa. Olen pohtinut arvioinnin toteutumisedellytyksiä kirjallisista lähteistä saadun tiedon perusteella, seuraamalla arviointiryhmän työtä ja analysoimalla informanttien antamaa tietoa ja käsityksiä kunnan koulutuspolitiikan määrittymisestä, strategioista ja päätöksentekokulttuurista. Paneuduin tehtävään hermeneuttisella tutkimusotteella ja etnografisella tutkimusmenetelmällä selvittääkseni kunnallisen koulutusorganisaation toiminnassa olevia tekijöitä, jotka vaikuttavat arviointi-ilmiön toteutumiseen. Keskeinen johtopäätös on, että organisaation eri tasoilla ja erilaisissa strategia-asemissa olevien on vaikea löytää yhteisiä lähtökohtia arvioinnille.

Tämän ison periaatteellisen kysymyksen lisäksi arvioinnin toteuttamista haittaavat monet tekniset asiat. Niistä tärkein on asioiden sovittaminen kunnan toimintarytmiin, joka on sama kuin budjettivuosi. Niinpä koulutuslaeissa tarkoitettu arviointiprosessi pitäisi pystyä kytkemään vuotuisen talousarviorytmiin samalla tavalla kuin kuntalain mukainen toiminnallisten tavoitteiden määrittely ja niiden arviointi. Opetuslainsäädännön mukainen arviointi, jota ei ole kytketty koko kunnan strategiaan linjauksiin tai prosesseihin, jää käytännössä jalkoihin. Järjestäjäarvioinnin toteutumisen kannalta tilanne on äärimmäisen huono, sillä valmistelukoneiston ja päättäjien kiinnostus kohdistuu ensisijaisesti juuri kuntalain (1995) edellyttämään vuotuisen toiminnallisten tavoitteiden asettamiseen ja niiden arviointiin. Järjestäjäarvioinnin kannalta budjettirytmien mukainen toiminta olisi ensisijainen, jos arviointitietoa ajatellaan käytettävän opetuksen kehittämisen resursointitarpeen perusteluna. Tästä johdetaan, että muunlaisen kuin taloudellisen hyötynäkökohdan asettaminen arvioinnille on koko kuntayhteisössä epärealistista. Sen vuoksi arvioinnin tulisi kytkeytyä talousarvioprosessiin, jotta sillä olisi menestymisen mahdollisuudet. Kauko Hämäläinen ja Ritva Jakku-Sihvonen (2000) pitävät arviointitiedon hyväksikäyttöä arviointitoiminnan kriittisenä kohtana. He näkevät tärkeänä arvioinnin toimeenpanon edellytysten liittäminen vuotuisen suunnitteluun. Nyt seitsemän kahdeksan vuotta myöhemmin näyttäisi tutkimukseni perusteella, että kirjoittajien toivomaan suuntaan on kuntayhteisöissä edetty hitaasti.

Kunnan toimintaa ohjaavat yleiset organisaatioita koskevat lainalaisuudet. millaisia ovat arviointi-ilmiön toteutumista ohjaavat tekijät kunnassa? Tutkimukseni perusteella esim. kunnan toimintaa ohjaavia arvoja on vaikea tunnistaa. Poikkeuksena ovat talouden arvot, joiden koetaan ohjaavan vahvasti päätöksentekoa. Ne ohjaavat myös sekä käytännön toimintaa että strategisia linjauksia. Arvojen ohjaavaa vaikutus jää hämäräksi. Ainakaan arvoihin pohjautuvan arviointijärjestelmän luomiseen ei näytä olevan edellytyksiä, kun kuntayhteisöllä ei ole riittävän selkeitä, yhteisesti hyväksytyjä toteutuvia strategisia toiminnan lähtökohtia.

Tutkimassani kunnassa järjestäjäarvioinnin lähtökohtana ovat opetuslaeissa säädetty itsearviointivelvollisuus ja kunnan opetustoimen arviointistrategia. Arviointistrategiassa määritellään periaatteessa kunnan opetustointia koskevan arviointityön determinantit, eli mitä arvioidaan ja miten, sillä koko kuntaa koskevia vertikaalisen organisaation strategisia arviointilinjauksia ei ole kunnassa tehty. Suunnittelun ohella opetustoimi vastaa myös arvioinnin käytännön toimeenpanosta. Sitä varten perustettiin arviointiryhmä, johon on kuulunut opetuspalvelukeskuksen edustajia ja rehtoreita sekä opettajia. Opetustoimi liittää arvioinnin toteuttamisen osaksi opetustoimen vuotuisia prosesseja, joista keskeisimpiä ovat toimintasuunnitelmat ja toimintakertomukset.

Arvioinnin sisältöjen tuottaminen osoittautui haasteelliseksi tehtäväksi. Arviointityön käytännön toteuttamista varten oli hankittu sähköinen internetissä toimiva ZEF arviointityökalu. Millään muulla tavalla arvioinnin aiheeksi valitun palvelukyselyn toteuttaminen ei olisi ollut käytännössä edes mahdollinen. Arviointiryhmän työ osoitti, että arvioinnin suunnittelu on vaikein ja haastavin osa arviointia. Suunnittelutyö ei voi onnistua, ellei sille ole selkeästi vahvistettuja tavoitteita ja ellei tiedetä mitä arvioidaan ja miksi. Oma lukunsa on vielä arvioinnin metodologinen ja tekninen osaaminen. Syksyllä 2004 toimeenpannun arvioinnin tulos julkistettiin helmikuussa 2005. Joka tapauksessa toimeenpantu koulupalvelujen arviointi osoitti palvelujen käyttäjien olevan tyytyväisiä saamaansa palveluun. Kyselyn tulos oli samansuuntainen tutkimusta varten haastateltujen informanttien näkemyksen kanssa. Useimmat haastateltavat näkevät tutkimani kunnan kouluissa annettavan hyvää opetusta nojaamatta näkemystään mihinkään auktoriteettiin tai tutkimustulokseen.

Tutkimani kunnan voimassa oleva arviointistrategia ja opetuslautakunnan aikomustarinat edellyttävät vaativampia tavoitteita arvioinnille kuin tyytyväisyyden selvittämien on. Siinä tavoitellaan arvioinnin tulosten hyödyntämistä päätöksenteossa. Mitä ja miten opetustoimessa ja kouluyhteisöissä tulisi arvioida, jotta arviointi olisi hyödyksi koulun johtamiselle ja opetuksen kehittämiseksi? Tähän haasteeseen vastaaminen tuntuu vaativalta niin kuin arviointiryhmän työ ja teoreettinen pohdinta luvussa 7.3 on osoittanut. Onko siis asiakastyytyväisyys riittävä tulos? Mitä se tarkoittaa ja voiko tietoa käyttää opetuksen kehittämiseen? Jatkotyöstämisen kohteeksi tutkimuksen tulokset eivät ole vielä päätyneet. Kysely tuotti runsaasti myös vapaata palautetta. Sitä ei suoraan, ilman erillistä analyysiä ja tutkimuksellista käsittelyä, voitaisikaan hyödyntää. On vaikea nähdä syksyllä 2004 toimeenpannun kyselyn merkitystä koulutuspoliittisen

päätöksenteon kannalta, kun suurin osa haastatelluista intuitiivisestikin tiesivät, että kansalaiset ovat tyytyväisiä kouluissa saamaansa palveluun.

Opetuslautakunnan voisi ajatella hyödyntävän koulupalvelukyselyn tulosta, sillä monet informantit näkevät, että lautakunnan tehtävä on linjata kunnan koulutuspolitiikkaa. Ilmeisesti arviointistrategia ei ole ollut tarpeeksi velvoittava tai sitten kuntaorganisaatiossa vallitsee tuntemattomaksi jääviä tekijöitä, jotka vähentävät arvioinnin tulosten hyödyntämismahdollisuuksia. Näitä organisaatioon ja sen toimintaan liittyviä tekijöitä oli esillä teoreettisessa pohdinnassa. Johtopäätökseni arviointijärjestelmän kehittämismahdollisuuksista on, että ehkä kunnassa ei ole aikaansaataavissa suunnittelua ja päätöksentekoa hyödyttävää koko vertikaalisen opetustoimen arviointijärjestelmää.

Moniportaisessa byrokraattisessa, ”sekä että organisaatiossa” ja professionaalisisessa organisaatiossa (Kuvio 7) näyttäisi olevan strategisen ja operatiivisen toiminnan ohjausta häiritseviä tekijöitä, jotka vaikeuttavat asioiden etenemistä. Organisaation toimintaan liittyy myös ajallista ja toiminnallista epätahtisuutta, inkrementalismia. Opetustointa koskeva arviointi ja sen tulosten hyödyntäminen jää toistaiseksi kokonaan välittävän tason ja koulujen asiaksi. Niinpä se onkin nähtävä ensisijaisesti opetuslautakunnan, opetuspalvelukeskuksen ja koulujen mahdollisuutena. Organisaatiotasojen yhteisesti hyväksytyt toiminnan lähtökohdat ja arvioinnin käyttö olisivat hyödyksi päätöksenteossa, sillä arviointitieto voisi esimerkiksi vähentää eriäviä näkemyksiä kunnan päätöksenteossa käytettävien tietojen käyttökelpoisuudesta tai oikeellisuudesta. Tosin uudenlainen tieto saattaisi tuottaa myös uusia erimielisyyden aiheita, jos arviointitiedon keräämiselle ja tulkinnalle ei kyetä kehittämään yhteisiä lähtökohtia.

Arviointia pidetään kuntaorganisaatiossa hyvänä ja kannatettavan asiana, mutta toisaalta sen toimeenpano ymmärretään vaativaksi tehtäväksi. Tutkimukseni tulosten vertaaminen ja sitä kautta vertailukohdan hakeminen muihin arvioinnista ja sen toimeenpanosta tehtyihin tutkimuksiin on vaikeaa, koska koulutuksen järjestäjäarviointiin liittyvää tutkimusta on vielä aika vähän. Enimmäkseen arviointia koskeva tieto on peräisin arvioinneista vastaavien raporteista ja viranomaiskirjoituksista. Juuri tutkimuksellisen tiedon hyödyllisyydestä kuntaorganisaatiossa antavat viitteitä Oksasen (2003) havainnot, että perusopetuksen tehtäväkään ei ole selkeä kunnan poliittishallinnollisille toimijoille. Oksasen toteamus vahvistaa käsitystäni, kuinka kovin erilaisista lähtökohdista hallinnon eri tasoilla ja käytännön toiminnassa mukana olevien ihmisten kertomusten juonikaavio rakentuu. (Oksanen 2003, 240.)

Kun arvioinnin on määrä tapahtua koulutusorganisaation eri tasoilla, niiden yhteistyönä, se on haasteellista toimintaa, joskaan ei mahdotonta. Ainakin tutkimani kunnan opetustoimen organisatorinen toimintavapaus ja itsenäinen toimintakulttuuri sallivat myös arviointitietoon pohjautuvan opetuksen kehittämisen. Näyttää kuitenkin siltä, että koko vertikaalisen organisaation läpi ulottuvan tietoisuuden ylläpito opetustoimen asioista on vaativa tehtävä, kun vuotuisen budjetin valmistelua tai toteutumista koskevan tiedon läpimenossakin on vaikeuksia. Opetuslakien säätämä arviointivelvollisuus toteutuu parhaiten taloudellisuusnäkökulmasta ja osittain tehokkuuden ja vaikuttavuuden osa-

alueilla. Mutta sitä ja muitakin vaikuttavuuden ja tehokkuuden nimikkeiden alla olevia toimia ja seuranta on kunnassa harjoitettu aikaisemmin. Ehkä se onkin ollut juuri opetuslainsäädännön tarkoittamaa järjestäjäarviointia, mutta sellaiseksi sitä ei ole mielletty tai osattu nimetä.

8.3 Yhteenveto johtopäätöksistä

Koulutuslakeihin koulutuksen järjestäjille kirjattu järjestämänsä koulutuksen itsearviointivelvollisuus on vaativa haaste kuntaorganisaatiolle. Kaikilla kunnilla ei ole arvioinnin toimeenpanossa tarvittavia henkisiä ja aineellisia resursseja, mutta toisaalta kuntakoko ei suoraviivaisesti luo arvioinnille riittäviä edellytyksiä. Merkittävintä on, että kunnissa ei ole ihmisiä, ei riittävää arviointiosaamista eikä riittävästi aikaa arvioinnin toimeenpanoon. Järjestäjäarviointi kohtaa poliittisesti ohjatun kunnallisen toimintakulttuurin ja kuntaorganisaation haasteet yksittäisenä, kunnan toimintaan kiinteästi liittymättömänä velvollisuutena ylitsepääsemättömiä haasteita. Vaativan arviointityön sovittaminen kunnallisen toiminnan vuotuisen toimintarytmiin ei onnistu helposti. Avoimeksi jää, millaista arvioinnin pitäisi olla, että sitä käyttävät ymmärtäisivät sen niin, että siitä olisi apua päätöksenteossa. Lukija voi arvioida itse, miten on suhtauduttava siihen, että koulutuksen järjestäjille annettiin arviointistrategian laatimisvelvollisuus jo parin vuoden kuluttua opetuslainsäädännön voimaan tulosta. Oliko siinä kyse vain informaatio-ohjauksesta vai oliko kyse askeleista kohti tiukempaa normiohjausta?

9 TUTKIMUKSEN ARVIOINTI

Tämä tutkimus kehittyi kaksiosaiseksi tutkimuksen edetessä. Tarkastelin aluksi melko laajasti arviointi-ilmiötä osana yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa sekä suomalaisen arviointiparadigman syntyä kirjallisten lähteiden perusteella. Tutkimuksen empiirisessä osassa kartoitin arviointi-ilmiötä ja sen toteuttamiseen vaikuttavia, kuntaorganisaatiossa vallitsevia tekijöitä.

Kun tutkija hakee perusteita tutkimukselleen, on hänen välttämätöntä selvittää itselleen tutkimuksen tietoteoreettisten valintojen perusteet. Käsittelin tutkimukseni tieteenfilosofisia lähtökohtia ja niihin liittyviä valintoja sekä tutkimuseettisiä kysymyksiä tutkimusraportin luvussa 5. Kun olin selvittänyt itselleni, missä tutkimuksessa tarvittava tieto sijaitsee ja mitä se tieto on, saatoin ryhtyä valmistelemaan tutkimuksen empiirisen osan toteuttamista. Teoreettisen tarkastelun tuloksena hahmottuivat tutkimukseni toisen osan tutkimuskysymykset: mm. millainen on kuntaorganisaatio järjestäjäarvioinnin tapahtumapaikkana ja millaiset edellytykset se tarjoaa koulutuksen arvioinnin toteutumiselle.

Koulutuksen järjestäjäarviointi kirjattiin vuoden 1999 alusta voimaan astuneisiin koulutuslakeihin. Valtion kouluhallinto näyttää lähteneen oletuksesta, että järjestäjäarviointi toteutuu säädetyllä tavalla ongelmitta kaikissa koulutusyhteisössä. Käytännössä arvioinnin toimeenpano on jäänyt kokonaan koulutusta järjestävien yhteisöjen oman toiminnan varaan. Kun on kulunut seitsemän vuotta lainsäädännön voimaantulosta, voidaan nähdä, että arvioinnin toimeenpano on käynnistynyt hitaasti. Niinpä tutkimuksen empiirisen osan lähtöoletus on, että kunnallisessa toimintaympäristössä on arvioinnin toimeenpanon kannalta sellaisia tekijöitä, jotka estävät arvioinnin lineaarisen toteuttamisen. Juuri arviointi-ilmiön tapahtumapaikalta ovat tutkimukseni ontologiset ja epistemologiset lähtökohdat peräisin.

Etnografisen tutkimusperinteen kuuluu, että tutkija viettää pitkäaikaisia aikoja tutkimassaan yhteisössä. Olen elänyt tutkimassani yhteisössä yli viidentoista vuoden ajan, joten minulle on kertynyt siitä hiljaista tietoa, joka jäsentyy mielessäni narratiiveiksi (Boje 2001). Olen hakenut vastauksia tutkimuskysymyksiini erilaisia aineistoja tulkitsemalla. Arviointiryhmän työn seuraamisen perusteella syntyneet muistiinpanot ja organisaation eri tasoilla, erilaisissa toi-

mija-asemissa olevien informanttien haastattelut ovat olleet tulkintojen pääasi-
allista lähdeaineistoa. Empiirisen osan kirjallinen aineisto: toimielinten pöytä-
kirjat, toimintakertomukset olivat tutkittavaa aineistoa. Niiden merkitys jäi kui-
tenkin vähäiseksi, koska koulutuksen arviointi oli toimijoille melko tuntematon
asia. Havainto vahvistaa käsitystä järjestäjäarvioinnin käynnistymättömyydestä
ainakin tutkimassani kunnassa. Tätä näkökulmaa tuki myös eri puolilta Suo-
mea ja erilaisissa kuntayhteisöistä kotoisin olevien opiskelijoiden näkemysten
analysointi.

9.1 Kirjallisen tausta-aineiston luotettavuus

Olen kuvannut tutkimukseni lähtökohtiin liittyviä asioita erityyppisen suoma-
laisen koulutuksen historiaa, koulutuspoliittista kehitystä sekä opetussuunni-
telmanäkökulmaa kuvaavan lähdeaineiston pohjalta. Useimmat käyttämistäni
lähteistä ovat koulutuksen ja arvioinnin kehittämisessä mukana olleiden tutki-
muksia, kirjoituksia erilaisia yksittäisjulkaisuissa, aikakausjulkaisuja, toimitte-
tuttuja kokoomateoksia ja väitöskirjatasoisia tutkimuksia. Mukana on myös
arvioinnin teoreettista lähestymistä kuvaavaa kotimaista ja ulkomaista kirjalli-
suutta. Ajankohtaiset lehtikirjoitukset ovat olleet tärkeässä roolissa, kun olen
tutkimustani varten seurannut arvioinnista käytävää keskustelua. Kovin laajaa
ja monipuolista, nimenomaan kotimaista kirjallista materiaalia koulutuksen
arvioinnista on ollut varsin vähän käytettävissä. Luultavasti se johtuu siitä, että
ilmiö on hallinnollinen, suomalaisen arviointilainsäädännön toteuttamiseen
liittyvä.

Arvioinnin kehittämisestä ja toimeenpanosta vastaavan koulutuksen arvi-
ointineuvoston ja sen edeltäjän eli Opetushallituksen kehittämisraportit ja jul-
kaisut ovat olleet arvioinnin kehittämisvaiheen tärkeitä lähteitä. Tärkeitä lähtei-
tä ovat myös arviointiasioiden kehittämisvaiheisiin liittyvät säädökset ja lain-
säädännön valmisteluaineisto. Ulkomaisia lähteitä on ollut tarkasteltavana siinä
määrin, kun on ollut tarpeen etsiä kansainvälisiä yhtymäkohtia suomalaisen
koulutuspolitiikan kehittymiseen ja arviointiparadigman syntymiseen. Epäsuo-
rasti, käytettävissäni olleen aineiston perusteella, voi riittävällä tarkkuudella
päättellä, millaisesta ilmiöstä on kyse. Vaikka on jo pitkään ollut tiedossa Suo-
messä ja ilmeisesti myös muissa samantapaisen arviointihistorian maissa ilme-
nevät järjestäjäarvioinnin ongelmat, ei niiden selvittämiseksi ole syntynyt juuri-
kaan aiheeseen liittyvää tieteellistä tutkimusta. Kun arviointi on kaikilla julki-
sen sektorin aloilla vallitseva toiminnan tuloksellisuuden paradigma, olen pe-
rehtynyt myös muihin, mm. sosiaalitieteen alaan kuuluviin arviointikäytänte-
siin.

Väitöstutkimuksia lukuun ottamatta kotimainen kirjallinen aineisto on
enimmäkseen aikalaisten ja arvioinnin kehittämisvaiheissa mukana olleiden
näkemysnäkökulmia. Ne eivät ole kuitenkaan vähäarvoisia tämän tutkimuksen kannal-
ta, päinvastoin. Monet suomalaista arviointiparadigmaa luomassa olleet kirjoit-

tajat ovat alansa asiantuntijoita. Olen rakentanut ja muokannut oman kertomukseni heidän kirjoitustensa luomaan kehykseen ja käsitykseni suomalaisesta arviointiparadigmasta ja sen antamasta tuesta tai tuen puutteesta paikallisille koulutusta järjestäville yhteisöille. Kovin pitkälle meneviin tulkintoihin ei tutkimukseni koulutushistoriallinen teorianmuodostus anna oikeutusta, mutta luvun 7.1 yhteenvedo herättää ainakin jatkokysymyksiä siitä, miten Suomessa valtiovallan säätämät hallinnolliset velvoitteet kohdataan kentällä. Aineisto on mahdollisista puutteistaan huolimatta antanut minulle tutkijana työn eteenpäin viemisessä tarvittavan pohjan, josta kauliten ja kääntäen uskoin alun alkaenkin syntyvän tarjottavaa lukijoille.

Arviointi-ilmion on ajateltu tapahtuvan koulutusta järjestävissä yhteisöissä. Kunta on tavallisimmin perusopetusta ja lukiokoulutusta järjestävä yhteisö. Siten arviointi-ilmion tapahtumapaikkoja on Suomessa satoja. Vaikka tutkimukseni empiirisen aineiston perusteella vedetyt johtopäätökset eivät anna oikeutusta yleistää järjestäjäarviointia koskevia havaintoja tutkimaani kuntaa laajemmalle, olen Jyväskylän yliopiston Rehtori-instituutin opiskelijoilta vuonna 2004 keräämäni pientä etnografista aineistoa tulkitsemalla etsinyt yhtymäkohdita tutkimassani kunnassa toteutuvaan arviointi-ilmioon. Opiskelijat olivat kohtaisin eri puolilta Suomea, hyvin erilaisista kunnista. Kysymys opiskelijoille oli: Millaista toimintaa lakisääteinen arviointivelvollisuus on synnyttänyt heidän oman kuntansa opetustoimessa ja missä vaiheessa arvioinnin toimeenpano on?

Vaikka tutkimuksen fokus ei olekaan arvioinnin toteutuminen yleisesti suomalaisissa kunnissa, antaa eri puolilta Suomea kokoisin olevien Jyväskylän yliopiston rehtoriopiskelijoiden pohdinnat järjestäjäarvioinnin toteutumisesta omissa koulutusyhteisöissään laajempaa perspektiiviä arvioida tutkimustani. Aineisto tuotti tietoa järjestäjäarvioinnin toimeenpanosta hyvin monenlaisia koulutuksen järjestäjäyhteisöistä. Mukana oli suuria ja pieniä kaupunkeja sekä edustava valikoima erikokoisia ja erityyppisiä kuntia. Kyseisen aineiston perusteella arvioinnin toimeenpanossa voidaan havaita suuria eroja. Opiskelijoiden näkemyksen mukaan on yhteisöjä, joissa asia on nähty muodollisena velvollisuutena ja sitä on toteutettu ajattelematta sen syvällisemmin arvioinnin merkitystä ja tarkoitusta. Tällaisissa yhteyksissä arvioinnin toimeenpanon on suunnitellut ja toteuttanut esimerkiksi joku ”tietotekniikkaa hallitseva rehtori”. Toteuttajana on ollut toisin sanoen henkilö, joka on hallinnut jonkin arviointivälineen teknisen käytön.

Huonosti suunnitellun ja toteutetun arvioinnin tuloksia on vaikea käyttää oman toiminnan kehittämiseen tai päätöksenteon apuna. Vertailuaineiston perusteella vahvistuu käsitys rehtoriopiskelijoiden näkemänä, että tavoiteorientoituneet yhteisöt ovat parhaiten onnistuneet järjestäjäarvioinnin toimeenpanossa. Onnistumismahdollisuudet paranivat, jos arvioinnin toteuttamiseen voitiin sitouttaa riittävästi henkilöstöä. Useimmiten suurilla koulutusyhteisöillä on arvioinnin toimeenpanoa varten riittävät henkilöstöresurssit ja siten myös parhaat onnistumisen edellytykset järjestäjäarvioinnin toimeenpanoon. Pienissä yhteisöissä arvioinnin kaltaisten toimintojen onnistuminen on liian henkilösidon-

naista ja haavoittuvaa. Prosessi saattaa jäädä kesken, jos siitä vastaava avainhenkilö vaihtuu.

Pieni opiskelija-aineisto näyttää tukevan myös Rajasen (2001) raportissa esitettyä käsitystä, että järjestäjäarviointi on edennyt hitaasti monissa koulutusyhteisöissä. Vertailuaineisto vahvistaa tutkimukseni ontologista ja epistemologista näkökulmaa. Organisaation rakenteeseen ja toimintaan liittyvät tekijät näyttävät vaikuttavan siihen, miten lainsäädännöllisesti argumentoitu hallinnollinen toiminta toteutuu. Olen muodostanut tutkimukseni taustateorian arviointi-ilmiötä käsittelevää kirjallisuutta ja muita lähteitä sisällönanalyysin väljää kehikkoa käyttäen. Tärkeää on, että en käytä sisällönanalyysiä vain metodina sitomatta sitä mihinkään teoreettiseen kokonaisuuteen (Tuomi & Sarajarvi 2002, 93.) Tuo kokonaisuus, johon suomalaisen arviointiparadigman teoreettinen pohdinta liittyy, on tutkimuksen empiirisen osan kytkentä niihin teorioihin, jotka selittävät kuntaorganisaation toimintaa.

9.2 Tutkimuksen empiirisen osan luotettavuus

Etnografista tutkimusta on kritisoitu subjektiiviseksi, kun siinä tutkija on syvästi mukana tutkittaviensa elämässä, eikä tarkastele ilmiötä vain ulkopuolisenä. Sen vuoksi etnografisessa tutkimuksessa tutkijan on avoimesti tuotava julki teoreettiset ja metodologiset valintansa sekä tutkimuksen kulku mahdollisimman tarkasti. Aaltio-Marjasolan (2002) mukaan kvalitatiiviset tiedonhankintamenetelmät tuottavat usein narratiivista tutkimusaineistoa, josta olen etnografista tutkimusmenetelmää käyttäen suodattanut tarinan kulttuurin, kollektiivisten rakenteiden ja historiallisten yhteyksien kautta. Jäsenmän tutkimustilanteeni Aaltio-Marjasolan kolmiomallin pohjalta. *Aluksi* minulla oli kunnallisen koulutusyhteisön monissa rooleissa eletty todellisuus ja halu ymmärtää ilmiöitä, jotka liittyvät koulutusyhteisölle tehtäväksi annetun lakisääteinen koulutuksen arviointivelvollisuuden toteutumiseen. Olin kouluelämässä mukana olleena kokenut monet tulleet ja menneet uudistukset. Perässä pysyminen oli ollut monesti vaikeaa. Halusin tarttua nimenomaan koulutuksen arviointiin ilmiönä ja sen toteutumismahdollisuuksiin kunnassa. *Toiseksi* minulla on ollut tutkimuksellisenä viitekehyksenä Jyväskylän yliopiston rehtori-instituutti, jonka jatko-opiskelijana minulla on ollut tilaisuus reflektoida omaa tutkimustyötäni tutkimusseminaareissa ja muissa opintoihin liittyvissä tilanteissa. Olen nyt raportoimassa tätä tiedeyhteisössä tapahtuneen prosessoinnin tulosta ja tulkitsemassa sitä. *Kolmas* osatekijä olen minä itse tutkijana ja tutkimani yhteisön jäsenenä laatimassa kertomusta eletystä tutkimusmatkasta ja arvioimassa omaa rooliani tutkijana. (Aaltio-Marjasola 2002.)

9.2.1 Tutkimuksen tieteenfilosofiset ratkaisut ja tutkimusetiikka

Luvussa 5.1 pohdin tutkimukseni tieteenfilosofisia valintoja, jotka sisältävät näkemyksiä tieteellisen tiedon kohteesta ja siitä, mistä tieto on peräisin, sekä tutkimuksen tuloksista että käytetyistä menetelmistä. Arvioin tässä kohdassa tutkimustani Paula Kyrön (2003) jäsenyyksen pohjalta. Hänen mukaansa tutkijan tulee pohtia sekä tutkimuksen onnistumisia ja epäonnistumisia kuitenkin ruoskimatta itseään. Tavoitteena tulee olla, että lukijalle annetaan mahdollisuus tutkimuksen osatekijöiden merkityksellisyyden arviointiin. (Kyrö 2003.)

Olen raportoinut tutkimuksen eri luvuissa omaa asemaani tutkimukseen nähden sekä haittojen että hyödyllisyyden näkökulmasta. Toiminta organisaation täysivaltaisena jäsenenä sen monissa rooleissa saattaa nostaa kysymyksen tutkijan subjektiivisuuteen ja objektiivisuuteen kohdistuvista epäilyistä. Onko tutkijalla kenties jokin agenda tutkimansa asian suhteen? Tavoittelenko jotakin tiettyä asiaa tämän tutkimuksen avulla? Tärkeä osa tutkimukseni luotettavuustarkastelua on ollut oman asemani pohtiminen heti, kun merkitsin kaistan koulumiehen tielle tutkimuksen tekemistä varten. Ensimmäinen vakava pohdinnan aihe oli: mitä merkitsee, että olen jäsenenä yhteisössä, jossa tapahtuvaa ilmiötä tutkin? Kykenenkö sulkemaan subjektiiviset tekijät pois tulkinnoista?

Tiedostan, että täydellistä objektiivisuutta ei voi saavuttaa. (Patton 2002, 556.) Oman aseman huolellinen pohdinta tutkimuksen eri vaiheissa on auttanut tutkimuksellisten valintojen tekemisessä. Olen hyvin tietoinen rooleistani ja merkityksestäni organisaation toimintaa pohtivana tutkijana. Luokittelen asemani toteamalla, että isossa organisaatiossa ei yksi pääsky kesää tee. Tutkimukseni luoma käsitys on vain yksi vallitsevista käsityksistä eli niistä tarinoista, joita organisaation jäsenillä on erilaisista organisaatiossa tapahtuvista asioista tietynä aikana. Tuo ajanjakso oli valtuustokausi 2001–2004. Valtaosa silloin haastattelemistani toimijoista on mukana edelleen organisaation toiminnassa virkamiehenä ja luottamushenkilönä.

Subjektiivisuuden vaaraa pienentääkseni olen käyttänyt aineistotriangulaatiota tutkimusaineiston keräämisessä sekä teoritriangulaatiota arviointi-ilmiön toteutumismahdollisuuksien tulkitsemiseen (Tuomi & Sarajärvi 2001, 141–142; ks. myös Patton 2002, 556). Lähtöoletus oli, että erilaiset empiiriset aineistot ovat yhtä tärkeitä aineistoja tutkimuksen kannalta. Käytännössä pöytäkirjojen anti jäi varsin vähäiseksi, ellei mitättömäksi, koska kunnan valtuuston ja hallituksen tasolla koulutuslainsäädännössä tarkoitettua arviointia ei ollut käsitelty valmisteltuina asioina lainkaan. Opetuslautakunnassakin se oli esillä vain muutamassa yhteydessä tutkimuksessa tarkoitettuna ajankohtana. Lautakunta hyväksyi arviointistrategian ja merkitsi tiedoksi koulupalvelukyselyn tulokset, ja tietysti myös koulujen vuosittaiset suunnitelmat. Järjestäjäarviointia suunnittelevan ryhmän työn seuraaminen ja äänen antaminen kolmellekymmenelle organisaation eri tasoilla toimivalle virkamiehelle ja luottamushenkilöille ovat olleet tutkimuksen empiirisen osan kulmakiviä.

Seurasin tutkimani kunnan opetustoimen paikallista arviointia suunnittelevan ryhmän työskentelyä vuoden (2004) ajan. En osallistunut ryhmän työhön, vaan olin ”kärpäsenä katossa”. Perustelen menettelyäni sillä, että halusin pysyä

arviointiin liittyvien asioita käsiteltäessä ulkopuolisena, kun olin onnistunut säilyttämään ulkopuolisen roolin siihenkin asti. Olin jo seurannut jonkin aikaa arviointia suunnittelevan ryhmän työtä ennen kuin aloitin haastattelut. Tein muistiinpanoja sekä analysoin kuulemani ja kirjaamani. Arviointiryhmän työn seuraaminen oli hyödyllistä ja käytin hyväksi siitä saamaani kokemusta ja tutkijan esiymmärrystä haastattelutyylin valinnassa. Päädyin puolistrukturoituun teemahaastatteluun (Tuomi & Sarajärvi 2001, 77), jota voisi nimittää myös harinnanvaraiseksi näytteeksi (Eskola & Suoranta 1998, 18).

Valitsin puolistrukturoidun teemahaastattelun haastatteluaineiston keräämistavaksi siksi, että esiymmärrykseni perusteella fokusoitu haastattelu tuottaisi tutkimuksen kannalta relevanttia aineistoa niin, että sen kykenee käsitelyvaiheessa hallitsemaan. Erityisesti arviointiryhmän työn analysointi osoitti, miten vaikeaa kokonaisuuden hahmottaminen on niinkin selvältä tuntuvassa asiassa kuin koulupalveluarvioinnin suunnittelussa ja toimeenpanossa. Tiesin myös, miten moninaisia ovat asiat ja toimintatavat, jotka määrittävät organisaation strategista ja operatiivista toimintaa kunnallisen politiikan kentällä. Haastatteluaineiston perusteella olen kyennyt muodostamaan kategorioita, joilla on merkitystä arviointi-ilmion toteutumismahdollisuuksiin kunnassa ja jotka ovat keskeisesti suunnitteluun ja asioiden toimeenpanoon vaikuttavia tekijöitä.

Tutkimuksen johtopäätökset osoittavat, että tutkimuksen tieteenteoreettiset valinnat ovat tukeneet arviointi-ilmion toteutumismahdollisuuksien selvittämiseen liittyvää tutkimusta. Reliabiliteetin näkökulmasta tarkasteltuna on tietysti mielenkiintoinen kysymys, päätyisikö joku toinen samaan lopputulokseen kuin minä olen päätenyt käytettävissä olevan tutkimusaineiston pohjalta. Oletan, että havainnot olisivat samankaltaisia. Minun elämäkokemustani ja kokemusta kunnan eri tehtävistä ei jollakin toisella ehkä olisi yhdistettävissä tutkimuksen tekemiseen ja tulkintaan, mutta siitä huolimatta organisaatiossa vallitsevat lainalaisuudet ovat vahvoja ja kenen tahansa havaittavissa ja tulkittavissa. On kuitenkin epärealistista olettaa, että joku muu tutkija päätyisi samoihin painotuksiin kuin minä (Eskola 2006, 293). Reliabiliteettia voidaan tarkastella myös tutkimuksen uskottavuuden näkökulmasta. Tarkastelen sitä seuraavassa.

9.2.2 Tutkimuksen uskottavuus ja vaikuttavuus

Pidin tutkimukseni kannalta olennaisesti helpottavana tekijänä sitä, että en ole ollut osallisena opetustoimen strategiatyössä tai arviointia suunnittelevissa ryhmissä. Olen ollut kiinnostunut aiheesta ensisijaisesti ammatillisesti ja olen seurannut sitä rehtorin näköalapaikalta. Jotta saatoin täysin keskittyä tutkimuksen tekemiseen, olin opintovapaalla vuoden 2004, jolloin arviointia oli käsitelty mm. rehtoreiden kesäkokouksessa, johon en siten virkavapaalla ollessani myöskään osallistunut. Asia ei ole ollut missään muussakaan yhteydessä esillä niin, että puolueettomuuteni ja objektiivisuuteni olisi tutkimuksen kannalta kyseenalaistunut. Myöskään poliittisessa päätöksenteossa, jossa olisi saatettu opetuslainsäädännön arviointivelvollisuutta käsitellä, ei arviointi ole ollut esillä, esimerkiksi valtuustossa, jossa siihen liittyviä asioita olisi voinut tulla vas-

taan. Olen pidättäytynyt arviointia koskevista julkisista kannanotoista ja tehtävistä, joissa puolueettomuuteni oli saattanut vaarantua. En ole myöskään ottanut kantaa koulutuksen arviointiin tai arvioinnin toimeenpanoon tutkimuksen kohteena olevan kunnan tehtävänä. Minulla ei siten ole varsinaisen leipätyön ulkopuolellakaan sellaisia sidoksia asiaan, joka vaarantaisi puolueettomuuteni tutkijana.

Pidän valintojen pohtimista tärkeänä myös uskottavuuden kannalta. Koko prosessi: oma asema ja valinnat ovat arvioinnin kohteita ja siten merkityksellisiä tutkimuksen validiteetin kannalta, ja niitä tulee arvioida. Niinpä olen pohtinut tekemiäni valintoja tutkimuksen eri vaiheissa osana tutkimusprosessia, ja osana tutkimuksen uskottavuutta, jota käytetään laadullisessa tutkimuksessa validiteettia täydentävänä käsitteenä (Eskola & Suoranta 1998, 209–236; Syrjäläinen 1994, 100; ks. myös Anttila 1998). Validiteettia ja reliabiliteettia laajentava monipuolisempi käsite on koko tutkimuksen onnistuneisuuden arviointi. Tutkimuksen valintoja olen pohtinut luvussa 5, jossa käsittelin tutkimuksen teoreettisia valintoja. Etsin tutkimuksellani käytännöllistä totuusarvoa hallinnollisesti artikuloitun arviointi-ilmion piirteistä, jotka vaikuttavat arvioinnin toteutumiseen. Totuus on relativistinen, sillä ilmiöön liittyviä tapahtumia tulkitsevat eri toimija-asemissa olevat organisaation jäsenet. Validiteetin käsitettä pidetään ongelmallisena laadullisessa tutkimuksessa. Sen tiukka tulkinta ja yksinomainen käyttö johtavat reduktionismiin eli pyrkimykseen määritellä tieteen tekemisen tapa ja metodit tarkasti, ennalta määriteltyjen kriteerien pohjalta. Tästä tullaan periaatteelliseen kysymykseen, kuka määrittelee validiteetin ja ansiokkaan tutkimuksen (Koro-Ljungberg 2005, 282.)

Tarkastelen tässä vielä tutkimukseni vaikuttavuutta, jonka pohtiminen kirkastaa uutuusarvoa eli kontribuutiota ja antaa sille perustelut (Kyrö 2003). Tämän tutkimuksen suoranaiset teoreettiset seuraukset voisivat olla ainakin välillisiä sillä tavalla, että erilaisiin hallinnollisiin ratkaisuihin tulisi liittyä teoreettista pohdintaa. Tämän päivän yhteiskunnassa tehtaillaan lakeja niin tiheään, että niiden vaikutuksia eri ehditä aina tarpeeksi pohtia. Tämän tutkimuksen käytännön seuraamuksista on vaikea tehdä etukäteen päätelmiä, mutta mahdollisuutena näen järjestäjäarviointiin liittyvien tekijöiden nykyistä jäsenyntyneemmän pohdinnan. Minulle ainakin tällä tutkimusprosessilla on ollut tietoisuuttani lisäävä vaikutus. Tietyllä tavalla induktiivista lähestymistapaa käyttäen olen tavoitellut kokonaisnäkemystä arviointi-ilmion toteutumiseksi kuntaorganisaatiossa eli siinä kontekstissa, jossa se tapahtuu (Kakkuri-Knuuttila 2002, 389). Metodologisesti tutkimus on ollut haastava. Olen käyttänyt siinä monia aineistoja ja analyysitapoja.

9.2.3 Yhteenvedo luotettavuustarkastelusta

Pohdin tutkimukseni herättämiä uusia tutkimusaiheita ja ideoita luvussa 10. Tässä vielä kootusti muutamia aiheita, joita olen käsitellyt luotettavuustarkastelun yhteydessä. Tutkimuksen arviointi lähti jo johdannossa siitä, miksi haen vastausta aiheeseen, joka minua ammatillisesti askarruttaa ja ihmetyttää. Minulla on ollut oikeus tietää, miltä arviointi-ilmio näyttää suomalaisen arviointitapa-

radigman ja toimeenpanon näkökulmasta. Olen sillä perusteella arvioinut tutkimukseni merkittävyyttä. Rehellisyyden ja eettisyyden vaatimukset ovat tällaiselle tutkimukselle aivan samanlaiset kuin tutkimuksessa yleensä, ja tulokset on esitettävä sellaisena kuin ne ovat. Kunnallinen toiminta on julkista toimintaa ja sen toimijoina ovat joko julkista tehtävää hoitavat virkamiehet tai vaaleilla valitut luottamushenkilöt. Tästä johtuu, että tutkimuksen tulokset on jopa velvollisuus julkaista. Tietämisen oikeutuksessa korostuu tietämisen vastuu. Niinpä olen huolellisesti vaalinut tutkimuksessa mukana olleiden henkilöllisyyttä raportin kirjoittamisen kaikissa vaiheissa.

10 POHDINTA

Tutkimuksen arviointiin kuuluu myös tutkimusaiheeseen liittyvät kehittämis-ehdotukset. Tämän tutkimuksen kontribuutiot kohdistuvat organisaation rakenteeseen ja sen toiminnasta tehtyihin havaintoihin sekä arviointi-ilmiön toimeenpanoon liittyviin näkökulmiin.

Suomalaisen arviointiparadigman pohdinta toi selvästi esiin arvioinnin hallinnolliseen toimeenpanoon liittyvät ongelmat. Koulutuksen järjestäjälle säädettiin toimeenpanemansa koulutuksen arviointivelvollisuus vuoden 1999 alusta voimaan astuneessa koulutuslainsäädännön uudistuksessa. Arvioinnin tavoitteiksi määrittyi lainsäädännön perusteluissa tuloksellisuuden arviointi (tuloksellisuusparadigma) ja sen osa-alueet vaikuttavuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Vaikka normiohjauksesta oli luovuttu, puuttui valtiovalta järjestäjäarviointien hitaaseen käynnistymiseen määräämällä kunnille velvollisuuden laatia arviointistrategia vuoden 2002 loppuun mennessä. Tarkoituksena on ollut viestittää koulutuksen järjestäjille, että kyseessä on vakavasti otettava velvoite eli normi, vaikka siitä ei sellaista nimitystä käytettykään. Normiohjaukseen totuneissa koulutusorganisaatioissa järjestäjäarviointi on lähtenyt liikkeelle nytkähdellen, sillä vuosina 2001 ja 2005 tehdyissä selvityksissä todettiin, että alle puolet koulutuksen järjestäjistä oli ryhtynyt lainsäädännön määrittelemän arviointivelvollisuuden toimeenpanoon. Vain suuret kunnat näyttivät siinä onnistuvan. Arviointistrategian laatimisvelvoite kuvasi ensisijaisesti opetusviranomaisten huolta järjestäjäarvioinnin käynnistymättömyydestä. Kuitenkaan arviointistrategian laatimisvelvoitetta vahvempia toimenpiteitä tai tukea ei ole tarjottu koulutuksen järjestäjille. Arviointiosaamisen vahvistamisesta olisi varmasti ollut hyötyä järjestäjäarviointia toimeenpaneville yhteisöille.

Kun toimeenpanoa vaativia päätöksiä tehdään, on siihen hyvä liittää tutkimuksellista näkökulmaa, jotta voidaan selvittää, miten jonkin asian toimeenpano todella etenee koko toimintoketjussa. Organisaation toimintaan liittyvistä monista tekijöistä ja lainalaisuuksista riippuu, miten arviointi-ilmiö tai vastaavat toimeenpanoa vaativat hankkeet menestyvät organisaatiossa. Arvioinnin, hallinnollisten ilmiöiden ja organisaatioilmiöiden tutkimusta on syytä lisätä. Arviointitulosten tulkinta ja tulosten muokkaaminen käyttökelpoiseksi vaatii

myös huomattavaa tutkimusosaamista. Kenen tehtävä on kouluttaa tutkijoita (osaajia) tähän tarkoitukseen? Maan yliopistoilla on kyllä osaamista, mutta satojen kuntien ja muiden koulutusyhteisöjen arviointiosaamisen turvaaminen ei periaatteessa ole niiden tehtävä. Kiinnostusta yliopistot ovat osoittaneet arvioinnin kehittämiseen. Mm. Turun yliopisto (Mattila & Olkinuora 2002) ja Oulun yliopisto (Raudasoja 2005) ovat olleet mukana paikallisen arvioinnin kehittämishankkeissa. Kun arviointiosaamista ei kunnissa ole, eikä resursseja omaehtoiseen arvioinnin kehittämiseen, ei nykyisestä arviointiasetelmasta voi odottaa kummoisia tuloksia.

Koulutuksen arviointineuvoston näkymätön rooli on ollut ihmetyksen aihe tämän tutkimuksen informanttien pohdinnoissa. Haastateltavat ovat kyllä ymmärtäneet, että arviointineuvoston ja sen sihteeristön voimavarat eivät ole sellaiset, että niillä riittäisi resursseja ottaa vastuuta koulutuksen järjestäjäarvioinnin konsultoinnista. Arviointineuvostolla riittää tekemistä valtakunnallisen arvioinnin suunnittelussa ja toimeenpanossa. Tuntuu, että valtakunnallinen arviointivalta ei ole oikein vieläkään löytänyt kotipesää. Skisma Opetushallituksen ja arviointineuvoston välillä on ainakin arviointineuvoston alkutaipaleella ollut ilmeinen. Jakku-Sihvosen (2005) näkemykseen perustuen voi nähdä, että rahaa valtakunnassa arvioinnin kehittämiseen kuitenkin on, kun Opetushallitus kykenee tuottamaan kaupallisia arviointipalveluja kunnille. Niitä käytäessään koulutuksen järjestäjät saattavat toimintansa julkisuuden riepotelta vaksi. Tuskin arviointiparadigmaa luotaessa ajateltiin käyvän näin, mutta valan tiet ovat moninaiset.

Arvioinnin toimeenpano edellyttää riittäviä henkilöresursseja. Tutkimasani kunnassa opetustoimessa arvioinnin suunnitteluun on 2000-luvulla panostettu usean vuoden ajan. Panostuksesta huolimatta arvioinnin käytännön toimeenpano ja arviointia suunnittelemaan perustetun ryhmän työskentely osoittivat arvioinnin suunnittelun vaativuuden. Monet arvioinnin toteuttamisen käytännön haasteet olivat sekä teknisiä että periaatteellisia. Tutkimukseni aikana kunnan opetustoimen arviointiryhmällä ei ollut käytännössä riittävästi aikaa olennaisimpaan eli todella pohtia, mitä pitäisi kysyä ja miksi. Koulupalvelukyselyksi muotoutunut asiakasnäkökulman selvittäminen osoittautui sekin työlääksi. Käyttöön hankittu internetpohjainen ohjelma ei tehnyt arvioinnin toimeenpanoa helpoksi, vaikka se antaa tuloksia sitä mukaa, kun vastauksia tulee ohjelmaan. Syventymistä valitun arviointitehtävän hahmottamiseen ja toimeenpanoon vaikeutti se, että arviointikyselyn sisältösuunnitteluun rinnalla kulki monia arviointiin suoranaisesti liittymättömiä sivupolkuja, joiden päässä oli sinänsä opetustoimen kannalta tärkeitä asioita. Esimerkiksi opetustoimen hallinnon tietojärjestelmäsuunnitteluasiat sivusivat osaltaan myös arvioinnin kehittämistä. Sivupolut osoittavat, että arvioinnin toimeenpanoon kunnassa liittyy monia asioita, joita ei tule ajatelleeksi siihen kuuluvaksi tai vaikuttavaksi asiaksi.

Kuntaorganisaatiossa asiat etenevät usein hitaasti. Kaksi vuotta myöhemmin koulupalveluarvioinnin toimeenpanosta tutkimassani kunnassa ei kyselyn tulosten hyödyntämistä ole käsitelty tai ainakaan sen pohjalta ei ole tehty ope-

tuksen toimeenpanoon tai kehittämiseen liittyviä päätöksiä. Syksyllä 2004 toimeenpannun koulupalveluiden arvioinnin ja vuoden 2006 syksyn väliin mahtuu laaja kouluverkko uudistus ja sivistystoimen uudelleen organisoituminen. Vuonna 2006 uudistunut opetustoimi on muuttanut muiden sivistystoimen yksiköiden kanssa myös fyysisesti saman katon alle. Muutos on vaatinut ja vaatii edelleen paljon henkisiä voimavaroja. Tältä pohjalta voi ymmärtää hyvin, että myllerrys on syrjäyttänyt arvioinnin tulosten hyödyntämisen. Arvioinnin näkökulmasta voi tietysti kysyä, olisiko pari vuotta sitten tehdyn kyselyn tulokset enää hyödynnettävissäkään tämän hetken päätöksenteossa.

Viimeksi kuluneina vuosikymmeninä suuria voimavaroja vaativia uudistuksia toimeenpantiin harvakseltaan. Nykyään tuntuu siltä, että kunnallisessa elämässä ja niin myös opetustoimessa on jatkuvasti meneillään uudelleen organisointi, joka vaatii yhteisön voimavarat kokonaan. Isohkon kunnan tilannearvion perusteella näyttää olevan niin, että koulutuksen järjestäjäyhteisöillä ei ole ollut eikä tule olemaan muuttuvissa oloissa kunnan edellytyksiä järjestäjäarvioinnin toteuttamiseen. Kunnissa tilannetta vaikeuttavat vielä jatkuvat henkilöstöjärjestelyt ja hallintohenkilöstön vähentyminen. Myöskään arviointiosaaminen ei ole lisääntynyt ratkaisevasti lakisääteisen arviointivelvoitteen voimassaoloaikana. Siitä seuraa, että arviointien fokusointi eli tutkimuksen kohdentaminen, oikeiden asioiden löytäminen, jää helposti hakuammunnan asteelle, vaikka tavoitteet ja aikomukset sinänsä tähtäävät arviointitulosten hyödyntämiseen.

Totesin aikaisemmin, että koulutuslakeihin kirjattu koulutuksen järjestäjäarviointi istuu huonosti kuntaorganisaatioon. Käytännössä kuntalain mukainen toiminnallisten tavoitteiden arviointi syrjäyttää sen. Kuntalakiin kirjatulla arvioinnilla on etuna, että toiminnallisten tavoitteiden asettaminen pakottaa kunnat pitämään arvioinnin mukana budjettiprosessissa. On kuitenkin aivan selvä, että kaksikertaisilla järjestelmillä ei strategisesta eikä operatiivisesta näkökulmasta ole menestymisen mahdollisuuksia kuntaorganisaatioissa. Irrallisena tehtävänä opetustoimen lainsäädännön mukainen arviointivelvollisuus syrjäytyy käytännön toiminnassa. Jatkokehittämisehdotukseni on, että kuntalain toiminnallisten tavoitteiden asettamis- ja arviointivelvollisuus sekä opetustoimen erityislainsäädäntöön kirjattu arviointivelvollisuus yhdistettäisiin ainakin kuntalain säätelemissä organisaatioissa.

Ajankohta on tällaiselle uudistukselle otollinen, sillä kuntakenttä uudistuu lähitulevaisuudessa voimakkaasti. Kuntien ja muiden järjestäjäorganisaatioiden on löydettävä yhteiset tavoitteet ylläpitämilleen toiminnoille. Siinä yhteydessä on luontevaa hakea yhteistä pohjaa uusien kuntakokonaisuuksien arvoista ja strategisista linjauksista lähtevälle toiminnan arvioinnille. Jos arvioinnin toimeenpano on edennyt hitaasti nykyisessä kuntarakenteessa, se tulee olemaan entistä haasteellisempaa uusissa kuntakokonaisuuksissa. Palvelurakenteen uudistuminen pakottaa kunnat priorisoimaan asioita. Tällöin on uskallettava valita ne asiat, jotka säilytetään ja joita pidetään myös arvioinnin arvoisina. Kun kuntamyllerrysten jälkeen organisoidutaan uudelleen, organisaatioissa toimivien motivaation kannalta on tärkeää, että mahdollisesti aloitetut arviointiproses-

sit viedään loppuun ja annetaan palautetta niille, jotka ovat olleet mukana muutoksessa ja arvioimassa toteutuvia muutoksia.

Tutkijana en halua olla skeptinen, mutta epäilyttää, että kunnilla ei riitä kiinnostusta tai kykyä kunnolliseen erillisen koulutuslakien mukaisen arvioinnin järjestämiseen, koska käytännössä ollaan kiinnostuneita vain taloudellisista arvoista. Olisikin harkittava, että koulujen tuloksellisuuden arviointia tyydyttäisiin kehittämään valtakunnallisten oppimistulosten perusteella. Ajattelua puoltaa tosiasia, että oppimisen arviointi perustuu valtakunnan tasolla yhtäläisiin mittareihin, koska niiden luotettavuus on mahdollista pitää kansainvälisestikin korkeana. Koulutuksen tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta tehostettu valtakunnallinen oppimistulosten seuranta tuottaisi vertailukelpoista materiaalia koulutuksen järjestäjän ja koulujen omaan kehittämistyöhön. Näiden yhtenäisten kriteerein aikaansaatuisten tulosten perusteella on mahdollista käynnistää kaikissa kunnissa oppimiseen ja sen kehittämiseen kuuluva keskustelu. Menettelyä puoltavat valtakunnallisten normien mukaiset opetussuunnitelmat ja oppimisen arviointiohjeet. Kuitenkin tämän lisäksi jokaisessa koulutusta järjestävässä yhteisössä on organisatorisia tai muita tekijöitä, jotka vaikuttavat oppimistuloksiin ja ovat kullekin yhteisölle ominaisia. Niissä kyllä riittää koulutuksen järjestäjille pohtimista.

Yhtenäisten, valtakunnallisten oppisaavutustutkimusten pohjalta kunnissa käytävät koulutukselliset keskustelut voisivat palvella nykyisin kentän ja hallinnon väliltä puuttuvaa palautekeskustelua. Nythän koulut ja opettajat voivat saada palautetta työstään vain yleisesti, ja useimmiten se on vain talouteen liittyvää. Niinpä sitä on vaikea liittää konkreettisesti omaan työhön, kun taas koulutukselliset keskustelut liittyvät luontevasti opetuksen kehittämiseen koulutusyhteisössä. Yhtä kuntaa laajempiin koulutuksiin voivat osallistua myös pienten kuntayhteisöjen rehtorit, opettajat ja opetustoimen toimintoketjussa työskentelevät virkamiehet ja päättäjät. Alueellisen yhteistyön lisääntyminen puoltaa myös laajempien koulutuskokonaisuuksien tavoittelua.

Koulutuksen ohjaus on nykyään kaksijakoinen: tärkein eli opetussuunnitelmaohjaus tulee valtakunnan tasolta, mutta toisaalta sen toimeenpanoa määrittelee kuntien kireä talous. Siitä ei oikein synny otollista lähtökohtaa koulutuksen järjestäjäarvioinnille. Arvioinnin toteuttamismahdollisuudet eri kunnissa ovat myös hyvin erilaiset. Vastaamatta jää, mitä on se lisäarvoa tuottava tieto, jolla olisi käyttöä koulutuksen järjestäjän päätöksenteossa, kun kuitenkin luottamushenkilöt ja suurin osa virkahenkilöistä tietää intuitiivisesti jo nyt, että kouluissa tehdään hyvää työtä ja lapset saavat hyvää opetusta.

Tutkimusmatkani koulutuksen järjestäjäarviointiin ja sen toteutumiseen vaikuttaviin tekijöihin on lopuillaan. Koulutusta koskevan tiedon matka organisaatiossa "laatikosta toiseen" on monille vaaroille altis, eivätkä opetuksen asiat ole organisaatiossa toimiville helposti miellyviä. Niinpä monet koulun ulkopuoliset asiat kuulostavat oppimisen opettamisen kannalta yleiseltä kohinalta ja organisaatiohälyltä. Luvussa 2.2 kuvaamani koulutoimen tarkastajan Ladan perävalojen kaltaisia, jäsentyneitä signaaleja opetuksen onnistumisesta, on nykykoulussa työskenteleville vähän tarjolla.

SUMMARY

Introduction

During the last decades of the 20th century, an intensive planning culture dominated the Finnish society. Administrative regulations and control by inspections were characteristics for that time. The renewal of the primary school legislation (in 1960s) was the starting point for the tremendous changes in our schooling system. Moving from administrative control to the system controlled by results was the turning point, which led to the development of the evaluation system in the Finnish schooling. At the same time, in the beginning of 1990s, the social requirements and subjects arose and were debated. The Finnish people were worried about the quality of schooling and how to hold up in the global competition as a nation. The Finnish Parliament discussed the schooling policy and gave a declaration in 1991 in which the demands of market orientation, the quality of schooling and lifelong education were presented. It was the first time when the Finnish government gave a planning document for the next five years (Raivola 1999; see Fig. 2).

The transformation from the norm direction to the information based control was influenced by international ideas about productivity in teaching and learning. More obvious was that the control system was based on the need of direction from the central administration of schooling. The ideal became visible in the evaluation model of The Finnish National Board of Education (FNBE), which consisted of the concepts of productivity and of its co-concepts efficiency, effectiveness and economic efficiency. These concepts were adapted into the evaluation strategy of the Ministry of Education (1997). They were written on the sections of evaluation of the legislation of 1998, and it was the logical expression of the current Finnish evaluation ideology coming from our schooling history. Reijo Laukkanen has described the development of the Finnish evaluation paradigm as follows: First (1), he mentions that evaluation has been seen as a pattern of the Anglo-Saxon way to outline the evaluation. Second (2), evaluation has been seen as a habit to rule and control the schooling system. Third (3), the central government recently legitimated its policy, because it had difficulties in its argumentation of governmental actions.

Evaluation became a tool to define the quality of actions and the justification to demand the efforts for developing the society. The situation was the same in many other OECD countries. The economy was not the only issue for argumentation the demands for development. Background for this state of affairs was that the upper administration feared of losing control when the amount of regulations was declined. Laukkanen stated further (4) that the evaluation was an expression of a planning rationalism. Finally (5), he focused on the role of evaluation as accountability in public administration. The origin and regulation of the control of the public resources was the conscious governmental policy and it was dealt with the justification of the state's policy.

(Laukkanen 1998, p. 44–45; Mawhood 1997, p. 134.) The replacement of the administrative control system can be seen as an indication of the actual power position and schooling policy in Finland (Laukkanen 1997, p. 361).

It is inexorable that the concept of result orientation will raise many questions for especially those who implement the local evaluation processes. What are the challenges for the evaluation in the multidimensional municipal environment? What are the impetuses for those who carry out the evaluation in the schooling organizations? How does the evaluation affect the municipal decision making? Do the regulations come true on a local level as they were indicated? Are appraisal, assessment or evaluation concepts, that mean something in practise, or is it the possibility for the maintainer of schooling to study its own procedures and get to know the issues for decision making?

About the methodology of the study

I made the decision on how to conduct the study already at the beginning of the process, as well as on what are the philosophical assumptions of it. I had noticed that the visible information in organizations is in documents such as strategy plans, protocols, preparation papers and other kinds of documented texts. But besides the official narratives, there is the undocumented world, which affects like the documented knowledge. I was sure that I could catch the mood of the protocol and strategy papers by observing the group that was planning the local evaluation. I also interviewed people who work in different roles in the municipal educational system. And then there is the question of my position as a researcher. I would like to define my position with two sentences: First (1) "Forward in the snow," said Grandmother. Second (2) "Forward", said Grandmother and stood in the snow. As a researcher I am like the grandmother in sentence 2, the insider in connection with my study.

I have been aware of how challenging my position is when the viewpoint is the validity of the research. That is why I have reflected the question of validity in different parts of my study. The point of view has been what in that situation has been useful and what are the biases in it. Objectivity versus subjectivity is a challenge to a researcher who also is an actor in the organization. The following questions may rise: Does the researcher have an agenda in relation with the studying problem? Does the researcher pursue benefits for himself? Therefore it is easy to understand why this kind of philosophising has been a necessary part of my study. Am I able to close the subjectivity off my decoding? Am I aware of the pitfalls and that complete objectivity is unattainable? (Patton 2002, 556)

I have questioned my own position through out the studying process and that has made it easier to make the choices that I have made in the study. I see my position as insignificant, because my own narrative is only one of the many stories at a specific time in the organization. That specific time was the Municipal Council period from 2001 to 2004. Most of those who I interviewed are still mandated with their confidential posts and as officials. I have used data

triangulation and theory triangulation to minimize the biases of subjectivity when interpreting the possibilities of organizing the local evaluation (Tuomi & Sarajärvi 2001, p. 141–142; see also Patton 2002, p. 556).

My study is two fold. First, I shall create a background for the Finnish evaluation paradigm characterizing the development of the Finnish schooling policy with the help of literal sources. The questions of evaluation were for example what kind of a challenge it is for the municipality to evaluate its own schooling system and the results as it was legislated in 1999. How difficult is it to create a local evaluation system? I assessed the execution by observing the committee that was creating and organizing the evaluation system in a specific community. How the purposes are achieved and how the utilization of the evaluation results in communal actions depends on the execution of them. The reforms get their driving force in the ways to act and in the culture of the community. The expectations are focused especially on the leadership on the national and the local level (Schein 2004, p. 10–11). To find this out, I studied the local evaluation in a municipality maintaining primary and upper secondary schooling. I used qualitative method in studying the local evaluation as a phenomenon and as a question of communication between the levels and actors of the municipal organization.

This kind of a problem culminates in a specialist organization as a question of dominance between actors and as the tradition to define the goals of the organization. The grounds for direction are on the strategic outlines, municipal democracy and somehow arranged assessment or evaluation system in municipalities. It is theoretically and practically quite a problematic starting point to begin to evaluate if the evaluation is purely administratively motivated. Finally, what is the connection, as defined in the Finnish evaluation paradigm (Fig. 3), with the results of schooling that is mainly conducted in schools as a relationship with teachers, pupils and other school personnel?

Answers to the studying question A

First (A) I studied the conditions created by the Finnish evaluation paradigm for local evaluation by using literal sources.

The debate revealed the problems of the administratively motivated execution of evaluation. In short, the background is that in 1999 legislation had enacted the obligation to evaluate its schooling to the maintainers of schooling. The acts consisted of the concepts of productivity and its co-concepts efficiency, effectiveness and economic efficiency. The remarkable point is that after dissolving the norm direction, the municipalities were obliged to write up an evaluation strategy by the end of the year 2002. The main problem with the authorities was presumably the evaluation that had not been started. However, beside the evaluation strategy, there was not any other kind of support to those who were obliged to execute the evaluation.

Part of the answers has been received from follow up studies of authorities. It seems that the local evaluation as an administrative regulation has proved to be a very challenging task for those who act in the municipalities. The preparation for the evaluation in municipalities has been unsubstantial. And the main problems in local evaluation of comprehensive school and grammar school are the lack of evaluation abilities and education such as gathering of data and handling thereof, and the lack of economic resources. (Rajanen 2001; Niemi 2006) The same problems were present in the curriculum renewals, because only the large municipalities were able to start the evaluation activities soon after the legislation entered into force. It is notable that the schooling authorities have not identified the similarities in the problems of these two administrative innovations (Niemi 2001, 2005).

Even in the year 2007, the execution of evaluation is still unrealised. It is no wonder, because the transition from the inspections based control to the information based direction was a very deep change in the Finnish evaluation paradigm and there was not enough readiness or presuppositions. Maybe the results of the national evaluations and the results of the local evaluations do not match (Fig. 1) if the local abilities are not sufficient. It could be also that in the municipalities there is lack of abilities or will to utilize the results of evaluations developing the municipal action. Noticeable is that the direction of information in the Finnish schooling system has been from top to down. The relationship between the state level and the local authorities has been static despite of the declining amount of regulations compared to the time before. The authorities at the state level have always used their authority when they have found it necessary from their point of view, as did happen when the order for local evaluation was given. The degree of regulation and direction has varied rapidly just like the curriculum periods in 1980s and 1990s. After norm direction dissolution, the evaluation system was enacted (Laukkanen 1994, p. 361).

How the separate organizations of maintainers of schooling have gotten through their obligation of evaluation? The discussions of the study issue (A) became concentrated in the following four categories:

- 1) The Finnish evaluation paradigm manifests the social and the schooling policy of the Finnish society affected by international influence.
- 2) The starting point in administration has been to modernize the needs of control which are suitable for today.
- 3) It is probable that the presuppositions of local evaluation were unknown and what is curious; the problems of the execution of evaluations were not examined properly.
- 4) The discussion of evaluation and the scientific examination is lacking still today.

The acts in the legislation are the same for all kinds of maintainers of schooling enacted in legislation of 1998 (Ground school law 628/1998/§21, The upper secondary school law 629/1998/§ 16), but different kinds of municipalities and

their possibilities of execution are not taken into consideration in the enactments of legislation and preparing acts. Practical problems between the actors of execution of evaluation were criticized in the statements of the committee deliberation (1996:4) concerning the renewal of the schooling legislation. At least the presuppositions for the maintainers of schooling should have been examined, because it was apparent that only the largest municipalities could execute the evaluation activities.

Despite the lack of evaluation abilities, the municipalities have tried to get through the obligation of evaluation. It has led to the existence of a commercial local evaluation practise. Commercial evaluation means that the evaluators come from outside the organization and get substitution of its services. Ritva Jakku-Sihvonen (2002 and 2005) who has been one of the essential actors in creating the Finnish evaluation paradigm in 1990s and one of the developers of the evaluation model for the renewal of the school legislation (1998), has found the pitfalls of the commercial evaluation. She argues that the results of commercial evaluation maintained by outside operators are leading the municipalities into the curse of unfavourable publicity. She raises discussion about the meaningfulness of deregulation, the public attitude for sanctions in evaluation, the follow up practises in schools, the problems in publication of evaluation results and development of the evaluation (Jakku-Sihvonen 2002, p. 312.)

Answers to the studying questions B

In this part of my study I examined the execution of local evaluation and the factors affecting the execution in a medium sized community.

I studied the interaction between the municipal action levels and the separate actors by the means of qualitative methodology. According to the background data, I came to the conclusion that in the strategy of the Ministry of Education and also in the statement of the Committee for Education and Culture, municipalities are taken for granted. The structure of the organization is presumed stable and that is why the execution of evaluation is insignificant. It could be illustrated by saying that everyone knows that what the organization is as an actor. The role of the organization itself becomes a mystery, if the organization is not examined thoroughly. At the same time, the role of the maintainers and their abilities as evaluators remain without examination with the question of how they succeed in it in accordance with the 1999 legislation. Hannan and Freeman (1977) postulate that the kind of actions that are suitable in one organization are not workable in another organization. There is inertia between actors and outer inertia in an organization and these factors affect multiple ways in different organizations.

There is still one subject that earns to be discussed. Did the authorities think that when the legislation was enacted, the presuppositions for execution are axiomatic and that the law is the most important precondition for execution of evaluation in practise (Fullan 2001, p. 111-12)? The regulations by authorities

are the outer presuppositions affecting the fulfilment of evaluation in the maintainer's organization, but affecting as much as the factors in the organization itself. Namely it is the question of interdependency, of ways of action and decision making. That is why it is very challenging to create an active and well-designed evaluation system.

Conclusions and contributions

In all municipalities there was not the evaluation skills needed or the substantial resources. The size of the municipality does not mean axiomatically the presuppositions for execution of evaluation. Remarkable is the lack of personnel for evaluation in municipalities. The local evaluation acts meet the politically lead municipal culture and the challenges as a separate function with minimum connection to other communal actions. And that is why the challenging evaluation work is not easily successful. The municipalities must take into account provisions of the Local Government Act (1995). In accordance with what having to define the level of aspiration in its activities every year and to evaluate how they have achieved them is necessary. Evaluation in accordance with the Local Government Act is the competitor of evaluation defined in the schooling legislation of 1998, because in these regulations it is only stated that the maintainer is obliged to evaluate the schooling that it is carrying out. Therefore, the municipality has no obligation to include this act into its yearly functions. In connection with the renewal of the structure of the municipal system in Finland, which is currently taking place, there could be a good opportunity to cast off the two hold evaluation system.

When executive decisions on evaluation are made, it would be useful to bring the explorative ways of thinking into the decision making in order to examine how the execution will be fulfilled in the communal decision making chain. It would be useful to increase the examinations of administrative actions and how the organization itself acts. Implementation of evaluation by the way that gives adequate results that are useful to the organization, demands notable evaluation skills. That kind of knowledge is not available in addition to the lack of resources in the municipal organization. That is why there is no reason to expect particular results in the development of the evaluation in the municipality.

The municipal organization acts often slowly. When studying the execution of local evaluation in a certain community, I found that the results of evaluation on school services were not handled or taken into account in decision making dealing with the development of the local schooling. There might also be reasons why to organize the evaluations properly. That is why it is important to examine the renewal of the organization such as the school net renovation and the reorganization of educational institutions of the community, because many parallel reforms have displaced the utilization of the evaluations.

During 1950s, 1960s and 1970s the reforms on society were executed rarely. Now it seems that in the communal life and also in the schooling sector, there is a

new organization period requiring all municipal resources. My estimation is, according to my experience from the quite large communality that I studied, that communalities may not have presuppositions to conduct the local evaluations. Because of that, there are not enough personnel to make preparations for evaluations and to run them properly. So the focus of the (evaluation) task will disappear. It is harmful because the municipalities have positive presumptions of local evaluations and maybe they have expected too much of the utilization of them.

In connection with the renewal of the structure of the municipal system in Finland, which is currently taking place, there seems to be a good opportunity to cast off the two hold evaluation system. Now it is a favourable moment for this kind of reform as the structure of the Finnish communality system is in a state of change. The number of communalities will diminish and the challenges for evaluation become more difficult because of the new construction of communal organizations. I would not want to be sceptic about the execution of evaluation in municipalities, because of that the terms for evaluation enacted in the renewal of the legislation of 1998 are not fulfilled.

My careful proposal is that the evaluation of the effectiveness of schooling should be developed partly on the grounds of the national research procedures. On the national level, there are enough resources to conduct these kinds of efforts by the reliable studying methodology. The original aim for evaluation was to guarantee the equality of schooling in every part of the nation. Maybe with carefully planned and conducted procedures, the teachers could be able to get real-time feedback from their work more than now, because now there is not anything that could be interpreted as feedback. On my narrative journey to the communal organization, I have become aware, that the information on evaluation has many dangers on its way "from an organizational box to another". Many issues are quite difficult for many of those who take part in the preparation and the decision making in the organization.

LÄHTEET

- Aaltio-Marjasola, I. 2002. Uuden tieteellisen tiedon tuottaminen. Kirjoittaminen ja tutkimus.
http://www.metodix.com/fi/sisallys/01_menetelmat/01_tutkimusprosessi/04_uuden_tieteellisen_tiedon_tuottaminen/03_luku1/01_tutkija_tutkimuskohde_ja_tiedeyhteiso. Viitattu 18.11.06.
- Aaltola, J. 1992. Merkityksen käsite ihmistutkimuksen ja kasvatuksen perusteiden analyysin lähtökohtana. Jyväskylän yliopisto. Chydenius-Instituutin tutkimuksia 3/1992.
- Ahlbæk, E. 1997. Miksi kaikki evaluoivat? Janus. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti. (4) 1997, 421–430.
- Ahonen, P. 1998. Hallituksen evaluaatiotuki: kotimaiset näkemykset, kansainväliset kokemukset ja kehittäminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Ahonen, S. 2001. Kuka tarvitsee yhteistä koulua? 1990-luvun koulutuspolitiikan käänteen tarkastelua. Teoksessa Jauhiainen, A, Rinne, R. & Tähtinen, J. Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Suomen Kasvatustieteellinen Seura. Turku: Pallosalama Oy. 155–184.
- Ahonen, S. 1994. Fenomenografinen tutkimus. Teoksessa Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. 1.-2. painos. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Ahorinta, M. 2002. Kunnan perusopetuksen kehittäminen ja arviointi. Teoksessa Mattila, E. & Okinuora, E. (toim.) 2002. Koulutus, kasvatustieteellisiä arviointitutkimuksia koulutuksen kehittämiseksi. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:198. 61–84.
- Alava, J. Luento 15.3.2002. Jyväskylän yliopisto. Rehtori-instituutti. Jyväskylä.
- Alasuutari, P. 1995. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.
- Anderssen H. C. 1972. Keisarilla ei ole vaatteita. Suomentaneet Eeva-Liisa Manner & Kaija Pakkanen. Helsinki: Weilin & Göös
- Autio, V.-M. 1993. Opetusministeriön historia VI. Suurjärjestelmien aika koittaa 1966–1980. Helsinki.
- Apajalahti, M. & Merimaa, E. 1996. Raportti peruskoulun oppilasarvioinnin kehittämiskokeilusta vuosilta 1994 – 1995. Moniste 52/1996. Opetushallitus
- Arajärvi, P. & Aalto-Setälä, M. 1999. Opetuslainsäädännön käsikirja. Helsinki: Edita.
- Aro, M. 2001. Nuorten koulutusasenteet ja eri hyvinvointivaltiomallit. Teoksessa Honkonen, R. (toim.) Koulutuksen lumo. Retoriikka, politiikka ja arviointi. Tampere: Vammalan kirjapaino Oy, 243–270.
- Argyris, C. & Schön, D. A. 1996. Organizational learning II. Theory, method and practice. Rep. 1996. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Bauman, Z. 1995. Life in fragments. Essays in postmodern reality. 1st Publ. Oxford: Blackwell.
- Bauman, Z. 1996. Postmodernin lumo. Suomentanut Jyrki Vainonen. Pirkko-Liisa Ahonen & Timo Cantell. (toim.) Tampere: Vastapaino.

- Bennet, N., Harris, A. 1999. Hearing truth from power? Organization theory, school effectiveness and school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*. Vol. 10, No 4, pp. 533-550.
- Burrell, G. & Morgan, G. 1979. Sociological paradigms and organizational analysis. *Julkaistu ensimmäisen kerran 1979. Uusintapainokset 1980, 1982, 1985*. Porstmouth: Heinemann Educational Books.
- Boje, D. M. 2001. *Narrative methods for organizational & communication research*. London: Sage.
- Bolman, G. L. & Deal, T. E. 1997. *Reframing organizations. Artistry, choice and leadership*. 2nd Ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Chambers, E. 2003. *Applied ethnography*. Teoksessa Denzin, Norman K. & Lincoln, Y. S. (eds.) *Collecting and interpreting qualitative materials*. 2nd. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Duke, D. L. 2004. *The challenges of educational change*. Boston: Pearson, 389-418.
- Chelimsky, E. 1995. Where we stand today in the practise of evaluation: Some reflections. *Knowledge & Policy; Fall95*, Vol. 8 Issue 3, p8, 12p.
- Chelimsky, E. 1997. Teoksessa Chelimsky, E. & Shadish, W. R. *Evaluation for the 21st century. A handbook*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 53-68.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, P. 1989. A carbage can model of organizational choice. Teoksessa March, J. G. *Decisions and organizations*. First published in 1988. Oxfordshire: Basil Blackwell.
- Creswell, J. W. 2005. *Educational research. Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. 2nd edition. Upper Saddle River: Pearson Education.
- Creswell, J. W. 1998. *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions*. Thousand Oaks: Sage.
- Czarniawska, B. 2004. *Narratives in social science research*. London: Sage Publications.
- Denzin, Norman K. & Lincoln, Y. S. 2003. (eds.) *Collecting and interpreting qualitative materials*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 1-46.
- Duke, D. L. 2004. *The challenges of educational change*. Boston: Pearson.
- Eskola, J. 2006. Kaksi tapaa tehdä tutkimusta. *Kasvatus* 37 (3), 2006, 292-300.
- Eskola, J & Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Eskola, J. & Pihlström, S. 2003. *Ihmistä tutkimassa. Yhteiskuntatieteiden metodologian ajankohtaisia kysymyksiä*. Kuopio: University Press.
- Farrell, C. M. & Morris, J. 1999. Professional perceptions of bureaucratic change in the public sector: GP's, headteachers and social workers. *Public Money and Management* October-December 1999.
- Fullan, M. 2003. *The moral imperative of school leadership*. Thousand Oaks: Corwin Press.
- Fullan, M. 2001. *The new meaning of educational change*. 3rd ed. New York: Teacher's College Press.

- Ginsberg, R. 1995. The new institutionalism, the science, persistence and chance: the power of faith in schools. *Politics of Educational Association Year Book 1995*, 153–166.
- Goldstein, H. & Woodhouse, G. 2000. School effectiveness research and educational policy. *Oxford Review of education*, Vol. 26, Nov. 3&4, 2000, 353–363.
- Greiner, L. E. & Schein, V. E. 1988. Power and organization development. Mobilizing power to implement change. Rep. 1989. New York: Addison-Wesley.
- Grönfors, M. 1982. Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät. 2. painos. Porvoo: WSOY.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. 1989. Fourth generation evaluation. Newsbury Park: Sage.
- Haaparanta, L. & Niiniluoto, I. 1998. Johdatus tieteelliseen ajatteluun. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Halinen, I. 2006. Kevyen ja tilaa antavan ohjauksen lähteillä. *Evalenssi 1/2006*. Koulutuksen arviointineuvosto.
- Hammel, G. & Prahalad, C. K. 1994. *Competing for future*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hammer, M. & Champy, J. 1994. Reengineering. Toiminnan uudelleen rakentaminen. Alkuperäisteos: Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution. Suomentanut Mela, E. Helsinki: Oy Rastor Ab.
- Hannan, M. & Freeman J. 1996. The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82:5, pp. 929–964. Uusintapainos. Teoksessa *Classics of organization theory*. 4th Ed. Orlando: Harcourt Brace College Publishers, 316–330.
- Hansson, F. 1997. Critical comments on evaluation research in Denmark. Teoksessa Chelmsky, E. & Shadish, W. R., *Evaluation for the 21st century*. A handbook. Thousand Oaks: Sage Publications, 177–188.
- Hargreaves, A. 1994. *Changing teachers, changing times*. Teacher's work and culture in the post modern age. New York: Teacher's College Press.
- Harmon, M. M. & Mayer, R. T. 1986. *Organization theory for public administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- Haveri, A. 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Helsinki: Suomen kuntaliitto. (Kuntaliiton painatuskeskus).
- Helsingin Sanomat. 27.12.2001.
- Helsingin Sanomat. 6.5.2005.
- Helsingin Sanomat. 14.1.2007.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2004. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. Tutki ja kirjoita. 11. painos. Jyväskylä: Gummerus.
- Hirvi, V. 1996. Koulutuksen rytminvaihdos. 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa. Helsinki: Otava

- Hirvonen, A. & Niskakangas, H. & Steiner M-L. 2003. Gorborate covernance. Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. Helsinki: WSOY.
- House, E. R. 1990. Decentralised evaluation for Norway. Teoksessa Granheim, M., Kogan M. & Lundgren, U. (Eds.) Evaluations as Policymaking. London: Jessica Kingsley Publishers, 211-218.
- Hyötyläinen, E. 2005. Parkanon paikallisen tason arviointimalli verkostoituvaan toimintaympäristöön. Teoksessa. Kohti kehittäväää arviointia. Koulutuksen arviointisihteeristön monisteita 1/2005.
- Hämäläinen, K. & Jakku-Sihvonen, R. 2000. Laatus koulutuksen laatu politiikkaan. Moniste 11/2000. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R. & Heinonen, S. 2001. Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R. & Rajanen, J. 2002. Koulutuksen ohjausjärjestelmän kehittäminen ajankohtaista. Kasvatus 3/2002, 302-314.
- Jones, B. D., True, J. L. & Baumgartner, F. R. 1997. American Journal of Political Science, Vol. 41, No. 4, October 1997, Pp 1319-1339. Board of Regents of Universty of Wisconsin System.
- Jones, G. R. 2004. Organizational theory, design and change. Text and cases. 4. ed. Westford: Hall Courier companies.
- Juuti, P. 2001. Johtamispuhe. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Järvenpää, E. 2005. Luento 26.09.2005. Tekninen korkeakoulu. Viitattu 27.11.05. www.tuta.hut.fi/studies/Courses_and_schedules/Tps/TU-53.310/JTT_26.9.2005_laad%20utk_final.ppt.
- Kakkuri-Knuuttila, M-L. 2002. (toim.) Argumentti ja kritiikki. 4.painos. Alkuperäisteos 1998. Tampere: Tammer-Paino.
- Karlöf, B. 2004. Strategian rakentaminen, sisältö ja välineet. Alkuperäisteos Strategiens processer och verktyg. Suomentanut Maarit Tillman. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kangasoja, M. 2001. Teoksessa Holopainen, P. , Ikonen, O. & Ojala, T. (toim.) Arviointi opetuksen ja oppimisen ohjausta tukevana toimintana. Tukea tarvitsevien opetuksen kehittäminen kunnissa ja oppilaitoksissa. Kehittyvä koulutus 1/2001. Helsinki: Opetushallitus, 63-78.
- Kaplan, R. & Norton, D. 1996. Translating strategy into action: Balanced scorecard. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Karjalainen, A. & Huusko, M. 2004. Arviointiajattelun pikaopas. Opetuksen kehittämisyksikkö. Oulun yliopisto
- Kartovaara, E. 2000. Koulun valinta koulutuspoliittisena kysymyksenä - OECD:n näkemyksiä ja suosituksia. Teoksessa Laukkanen, R. ja Kyrö, M. (toim.) Oppia OECD:n analyyseista. Helsinki: Opetushallitus, 31-40.
- Kickert, W. J. M. 1997. Public management and administrative reform in western Europe. Cheltenham: MPG Books.
- Kivi, A. 1966. Seitsemän veljestä. Ensimmäinen painos 1870. Helsinki: WSOY.
- Kivirauma, J. 2001. Kansainvälistämisen pakot: Kohti eriarvoistavaa koulutuspolitiikkaa. Teoksessa Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen, J. 2001. Koulu-

- tuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Suomen Kasvatustieteellinen Seura. Turku: Pallosalama Oy, 73–90.
- Komiteanmietintö 1996:4. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Helsinki: Opetusministeriö.
- Komiteanmietintö 1986:12. Hallinnon hajauttaminen. Helsinki
- Koivunen, H. 2000. Hiljainen tieto. 3. painos. Helsinki: Otava.
- Koulutuksen arviointistrategia. Opetusministeriö 1997. Helsinki: Yliopistopaino.
- Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2004. Opetusministeriön julkaisuja 2004: 6. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004. Arviointi 2/2005. Helsinki: Opetushallitus.
- Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli 1995. Arviointi 9/1995. Helsinki: Opetushallitus.
- Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli 1998. Arviointi 7/1998. Helsinki: Opetushallitus.
- Koro-Ljungberg, M. 2005. Teoreettinen validiteettitarkastelu laadullisessa tutkimuksessa. *Kasvatus* 36 (4) 2005, 274–284.
- Kurtakko, K. 2004. Psycho-social well-being and health among Adolescents in Finnish Lapland. Teoksessa Kurtakko, K., Mertaniemi, M. & Holappa, P. (eds.) *Research, Education and environment on Barents region*. Rovaniemi: University of Lapland.
- Kuhn, T. S. 1970. *The structure of scientific revolutions*. 2nd edition. 1st published 1962. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kunnallinen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus 2005–2007. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Kuntalaki 365/1995.
- Kuntien valtionosuuslaki 1147/1996.
- Kuusela, P. 2004. Sosiaalisen maailman tasot ja toimijat. Esseitä sosiaalitieteiden ja arviointitutkimuksen metodologiasta. Suomi. UNIPress.
- Kyrö, P. 2003. Tieteellinen tutkimusprosessi. Viitattu 17.4.2005. www.metodix.com.
- Laing, R. D. 1970. *Knots*. London: Tavistock Publications.
- Laine, T. 2001. Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*. Jyväskylä: Gummerus.
- Laitila, T. 1999. Siirtoja koulutuksen ohjauskentällä. Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla. Turun yliopiston julkaisuja C 146.
- Laki ammatillisesta koulutuksesta (630/1998)
- Laki Opetushallituksesta (182/1991)
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998)
- Laki perusopetuslain 21 §:n muuttamisesta (32/2003)
- Laki vapaakuntakokeilusta (718/1988)
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 9.2.2007/169

- Lampinen, O. 2000. Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Lampinen, O., Laukkanen, E., Poropudas, O., Ravanti, H., Rinne, R. & Volanen, M.-V. 2003. Kohti asiantuntijayhteiskunnan koulutuspolitiikkaa. Helsinki: Kirja kerrallaan.
- Laukkanen, R. 1994. Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja trendit keskushallinnon näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja A 59.
- Laukkanen, R. 1998. Opetustoimen keskushallinnon evaluaatio ajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Jyväskylän yliopiston koulutuksen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 5.
- Laukkanen, R. 1997. Manageristinen näkökulma koulutuksen arviointiin. Kasvatus 4/1997, 351-363.
- Laukkanen, R. 2001. Evaluaation kansainvälisiä ja kansallisia tulevaisuuden haasteita. Teoksessa Holopainen, P., Ikonen O. & Ojala, T. (toim.) Arviointi opetuksen oppimisen ohjausta tukevana toimintana. Tukea tarvitsevien opetuksen kehittäminen kunnissa ja oppilaitoksissa. Kehittyvä koulutus 1/2001. Helsinki: Opetushallitus, 186-194.
- Laukkanen, R. 2002. Teoksessa Koulutuksen lumo. Honkonen, R.(toim.) Retoriikka, politiikka ja arviointi. Tampere: Vammalan kirjapaino Oy, 259-269.
- Laukkanen, R. 2005. Arviointi osana koulutuspolitiikkaa. Teoksessa Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (Toimituskunta) Yhtenäisen peruskoulun tarina. Palmenia sarja. Helsinki: Yliopistopaino, 237-241.
- Laulainen, S. 2005. Organisaatiot ja identiteetti. Teoksessa Kuusela, P. 2005. Sosiologia. Muuttuvan maailman koordinaatit. Suomi: Oy UNIpress Ab.
- Launonen, L. 2000. Eettinen kasvatusajattelu suomalaisen koulun pedagogisissa teksteissä 1980-luvulta 1990-luvulle. Jyväskylän yliopisto. Studies in Education, Psychology and Social Research 168.
- Lausunnot komiteamietinnöstä KM 1996:4
<http://www.minedu.fi/opm/koulutus/lainsaadanto/311.html>. Viitattu 4.1.2004.
- Lehtimäki, H. 2000. Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1999. Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. Helsinki: WSOY.
- Lindqvist, T. 1999. Teoksessa. Eräsaari, R., Tuija, L., Mäntysaari, M. & Rajavaara, M. 1999. Arviointi ja asiantuntijuus. Tampere: Tammer-Paino.
- Lillrank, P. 1998. Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Otava.
- Linnakylä, P. 1998. Koulutuksen kansallinen ja kansainvälisen arvioinnin haasteita. Kasvatus 2/1998, 175-189.
- Linnakylä, P. 2002. Teoksessa Olkinuora, E., Jakku-Sihvonen, R. & Mattila, E. (toim.) 2002. Koulutuksen arviointi. Lähtökohtia, malleja ja tilannekatsauksia. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:70. Turku: Pallosalama Oy, 31-51.

- Linnakylä, P. 2004. Virkaanastujaisesitelmä.
http://www.jyu.fi/ktl/ajankohtaista/Linnakylä_0505.htm. Viitattu 21.9.2005
- Linnakylä, P. & Välijärvi, J. 2005. Arvon mekin ansaitsemme. Kansainvälinen arviointi suomalaisen koulun kehittämiseksi. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Lovio, M. & Sihvonen, J. 2005. Kunta koulutuksen arvioijana. Teoksessa Lyytinen, H. K. & Räisänen, A. (toim.) Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6, 77–90.
- Lucas, B. 1987. Political-cultural analysis of organizations. *Academy of Management Review*, 12, 1, 144–156.
- Lukiolaki 629/1998.
- Lumijärvi, I. 1999. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Helsinki: Edita.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. 1999. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Helsinki: Gaudeamus.
- Lundgren, U. P. 1990. Educational policymaking, decentralisation and evaluation. Teoksessa Granheim, M., Kogan M. & Lundgren, U. (Eds.) *Evaluations as Policymaking*. London: Jessica Kingsley Publishers, 23–41.
- Lundgren, U. P. 2001. Teoksessa Honkonen, R. (toim.) *Koulutuksen lumo. Retoriikka, politiikka ja arviointi*. Tampere: Vammalan kirjapaino Oy, 193–208.
- Löfström, E., Metsämuuronen, J., Niemi, E. K., Salmio, K. & Stenvall, K. Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004. Arviointi 2/2005. Opetushallitus.
- Majoinen, K. 2001. Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Joensuun yliopisto.
- Mattila, E. & Okinuora, E. (toim.) 2002. *Koulutus, kasvatus ja arviointi. Kasvatustieteellisiä arviointitutkimuksia koulutuksen kehittämiseksi*. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:198, 85–100.
- Mawhood, C. 1997. *Performance measurement in the United Kingdom*. Teoksessa Chelmsky, E. & Shadish, W. R. 1997. *Evaluation for the 21 st century. A handbook*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 134–144.
- Metsämuuronen, J. 2005. *Ihmistieteiden tutkimuksen perusteet*. 3. laitos. Jyväskylä: Gummerus.
- Meyer, J. W. 2006. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. Teoksessa Shafritz, J. M., Ott, S. J. & Suk Jang, Y. *Classics of organization theory*. 6th ed. Alkuperäisteos 1977. Belmont: Thomson Wadsworth, 505–520.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. 1999. *Strategy safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*. 3. painos. Wien: Ueberreuter.
- Mintzberg, H. 1994. *The rise and fall of the strategic planning*. New York: Prentice Hall.
- Moilanen, P. & Räihä, P. 2001. Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. 2001. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*. Jyväskylä: Gummerus, 44–67.

- Morgan, G. 1986. *The images of organization*. 9. painos 1989. Newsbury Park: Sage.
- Morgan, G. & Smircich, L. 1980. The case for qualitative research. *Academy of management review* 1980, Vol. 5. No. 4, 491-500.
- 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 toteutumismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Niemi, E. K. & Louekoski, H. (toim.) 1995. Opetustoimen arviointikunnassa. Arviointi 6/95. Helsinki: Opetushallitus.
- Niemi, E. K. 2005. Oppimistulokset ja niiden tausta. Teoksessa Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.) *Yhtenäisen peruskoulun tarina*. Palmenia sarja. Helsinki: Yliopistopaino, 242-246.
- Niemi, E. K. 2006. Arvioinnilla laatua opetukseen. Ajatuksia paikalliseen ja seudulliseen arviointiin. Arviointi 1/2006. Helsinki: Opetushallitus.
- Nikkanen, P. & Lyytinen, H. 1996. Oppiva koulu ja itsesarviointi. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- Norris, N. ; Aspland, R.; Mc Donald, B.; Schostack, J. & Zamorski, B. 1996. Arviointiraportti peruskoulun opetussuunnitelmauudistuksesta 1996. Arviointi 11/1996. Helsinki: Opetushallitus.
- Nurmi, K. E. 2004. Systemaattinen tekstianalyysi. Viitattu 5.2.2006. www.metodix.com.
- Ojala I. 2003. Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen. Vaasan yliopisto. *Acta Wasaensia* 119/Hallintotiede 8.
- Oksanen, R. 2003. Laadun määrittely perusopetusta koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa. Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja 88. Opetuslautakunta § 33/26.3.2002.
- Oravakangas, Aini. 2005. Koulun tuloksellisuus? Filosofisia valotuksia koulun tuloksellisuuden problematiikkaan suomalaisessa yhteiskunnassa. *Chydenius - Instituutin tutkimuksia* 2/2005. Kokkolan yliopistokeskus. Jyväskylän yliopisto.
- Paavola, S. 1999. Tarkennuksia salapoliisimetodologiaan. *Sosiologia* 36:2, 146-148.
- Patton, M. Q. 2002. *Qualitative research & evaluation methods*. 3. painos. Thousand Oaks: Sage.
- Pfeffer, J. 1996. Understanding the role of power in decision making. Teoksessa Shafritz, J. M. & Ott, J. S. *Classics of organization theory*. 4th ed. Orlando: Harcourt Brace & Brace Company, 359-374.
- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Määräys Dno 1/011/2004. Helsinki: Opetushallitus.
- Perusopetuslaki 628/1998.
- Pohjola, A. 1997. Evaluaatiotutkimuksen sidoksia. *Janus. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*. (4) 1997, 421-430.

- Poikela, M. 2002. Teoksessa Honkonen, R. (toim.) 2002. Koulutuksen lumo. Retoriikka, politiikka ja arviointi. Tampere: Vammalan kirjapaino Oy, 229-245.
- Puutio, R. 2002. Merkitysmysteeri – organisaatiot ja kehittämisen kieli. Jyväskylä: Paino-Porras Oy.
- Pöytäkirja. Kunnanhallitus 17.92001/§ 443.
- Pöytäkirja. Kunnanhallitus 26.5.2003/§ 223.
- Rajanen, J. 2000. Selvitys koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta. Arviointi 11/2000. Helsinki: Opetushallitus.
- Raivola, R. 1999. Tehoa vai laatua koulutukseen? Helsinki: WSOY.
- Raudasoja, E. M. 2005. Koulutuksen paikallisen arvioinnin kehittämisprosessi Oulun kaupungissa 1997 – 2001. Tampereen yliopisto. Acta Universitas Tamperensis 1081. <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-6302-1.pdf>. Viitattu 1.1.2006.
- Reynolds, D. & Teddlie, C. 2001. An introduction to school effectiveness research. Teoksessa Teddlie, C & Reynolds, D. The international handbook of school effectiveness research 2001. 2. painos. New York: Routledge & Falmer.
- Rhodes, R.A.W. 1997. Reinventing Whitehall 1979-1995. Teoksessa Kickert, W. J. M. Public management and administrative reform in western Europe. Cheltenham: MPG Books, 41-57.
- Rinne, R. , Kivirauma J. & Simola, H. 2002. Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? The finnish case of educational reconstruction. Journal of Educational Policy, 2002, Vol. 17, NO. 6, 643-658.
- Rissanen, E. 2002. "Arviointi antaa ajattelemisen aihetta." (Elektroninen aineisto): lahtelaisten luokanopettajien kokemuksia koulun itsearviointista. Opettajankoulutuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Pro gradu-tutkielma. <http://selene.lib.jyu.fi:8080/gradu/h/erissa.pdf>. Viitattu 6.11.2005.
- Ruostetsaari, I. 1992. Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Räsänen, A. & Rönholm, H. 2005. Kohti kehittäväää arviointia. Koulutuksen arviointisihteeristön monisteita 1/2005.
- Räsänen, P. 2005. Tutkimusmenetelmien pyörteissä. Teoksessa Tutkimusmenetelmien pyörteissä. (Toimittaneet) Räsänen, P., Anttila, A.-H. & Melin, H. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Sahlberg, P. 2004. Koulun vaikuttavuus ja hyvyys. Kasvatus 35 (5), 516-529.
- Sandberg, N., Stensaker, B. & Aamondt, P. O. 2002. Evaluation in policy implementation. An insider report. The International Journal of Public Sector Management, Vol. 15. No. 1. 2002, 44-54.
- Sarjala, J. & Laukkanen, R. 2000. OECD:n näkökulma lähihistorian koulutuspoliittisessa keskustelussa. Teoksessa Laukkanen, R. ja Kyrö, M. (toim.) Opi OECD:n analyyseista. Helsinki: Opetushallitus.
- Sarjala, J. 2002. Teoksessa Olkinuora, E. Jakku-Sihvonen, R. & Mattila, E. (toim.). Koulutuksen arviointi. Lähtökohtia, malleja ja tilannekatsauksia. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisu B:70, 9-13.

- Sarjala, J. 2003. Äly ja tunne. Jukka Sarjalan puheita ja kirjoituksia viideltä vuosikymmeneltä. (Toimittanut) Anneli Kalajoki. Helsinki: OKKA-säätiö.
- Schein, E. H. 2004. Organizational culture and leadership. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schein, E. H. 2001. Yrityskulttuuri – selviytymiopas. Tietoja ja luuloja kulttuurimuutoksesta. Suomentanut Rosti, P. Tampere: Tammer-Paino. Alkuperäisteos ilmestynyt 1999 The corporate culture survival guide – Sense and nonsense about culture change. San Francisco: Jossey-Bass.
- Selivuo, H. 2004. Tutkimuksen kohteena tuloksellisuusarviointi Imatran koulu-toimessa – haasteita ja läpilyönnejä. Teoksessa Pakarinen, T. & Tamminen, H. (Toim.) Koulutuksen tuloksellisuuden arviointi. Helsinki: Yliopistopaino.
- Senge, P. 2000. Schools that learn. The fifth discipline. Fieldbook for educators, parents, and everyone who cares about education. New York. Doubleday Dell Publishing Group.
- Seppänen, P. 2001. Kouluvalinta perusopetuksessa. Paikalliset 'julkiskoulu-markkinat' Suomessa opetustilastojen valossa. Teoksessa Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen, J. (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Suomen Kasvatustieteellinen Seura. Turku: Pallosalama Oy.
- Seppänen, P. 2006. Koulunvalintapolitiikka perusopetuksessa – suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. Turku: Suomen kasvatustieteellisen seuran julkaisuja 26.
- Silverman, D. 2003. Analyzing talk and text. Teoksessa Denzin, Norman K. & Lincoln, Y. S. (eds.) Collecting and interpreting qualitative materials. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 340–362.
- Simola, H. 2001. Koulupolitiikka ja erinomaisuuden eetos. Kasvatus 32 (3), 290–297.
- Simola, H. 2005. Koulukohtaiset oppimistulokset ja julkisuus. Yhteiskuntapolitiikka 70:2
- Simon, H. A.; Smithburg, D. W. & Thompson, V. A. 1950. Public administration. New York: Alfred A. Knopf.
- Sinkkonen, S. & Kinnunen, J. 1994. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet.
- Sisäasiain ministeriö 15/2005. Parempaa palvelua ja tehokkaampaa hallintoa. Viitattu 2.8.2006.
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D6283810B6EC002AC225703D0031274B/\\$file/152005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D6283810B6EC002AC225703D0031274B/$file/152005.pdf).
- Sivistysvaliokunnan lausunto 5/2001 vp.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- Smircich, L. 1983. Teoksessa Morgan, G. (Ed.) 1983. Beyond method. Strategies for social research. Newbury Park. Sage Publications, 160–172.
- Starrat, R. J. 1996. Transforming educational administration. Meaning, community, and excellence. New York: The McGraw-Hill Companies.
- Strike, K. A., Haller, E.J. & Soltis, J. F. 2005. The ethics of school administration. 3rd Ed. New York: Teachers College Press.

- Svedlin, R. 2005. Utvärdering till stöd för lokalt beslutfattande. Teoksessa Lyytinen, H. K. & Räisänen, A. (toim.) Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6, 153–162.
- Syrjälä, L., Annala, H. & Willman, A. 1997. Arviointi ja yhteistyö koulun kehittämisessä. Oulun opettajankoulutuslaitoksen ja Oulun kaupungin koulujen evaluaatioprojektin lähtökohtien ja alkuvaiheen kuvausta. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan opetusmonisteita ja selostuksia 73/1997.
- Syrjäläinen, E. 1994. Teoksessa Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. 1.-2. painos. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Sulkunen, P. 2005. Vaikuttavuus arviointitutkimuksen rivien välissä. Teoksessa Räisänen, P. (toim.) Anttila, A-H, Melin, H. Tutkimusmenetelmien pyöreissä. Jyväskylä: PS Kustannus, 39–52.
- Temmes, M. 1994. Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Jyväskylä: Gummerus Oy.
- Töttö, P. 2000. Pirullisen positivismin paluu. Jyväskylä: Gummerus.
- Uusikylä, P. 1999. Teoksessa Eräsaari, R., Tuija, L., Mäntysaari, M. & Rajavaara, M. Arviointi ja asiantuntijuus. Tampere: Tammer-Paino, 17–30.
- Vahala, H. 1989. Strategisen suunnittelun ja toimeenpanon välinen inkrementalismi. Discussion papers 102. Vaasan korkeakoulu.
- Valtioneuvoston asetus N:o 1435/2001. Perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta.
- Varto, J. 1992. Laadullisen tutkimuksen metodologia. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Weber, M. 2005. Bureaucracy. Teoksessa Shafritz, J. M., Ott, S. J. & Suk Jang, Y. Classics of organization theory. 6th ed. Alkuperäisteos 1964. Belmont: Thomson Wadsworth, 73–78.
- Vedung, E. 2005. Public policy and program evaluation. 3rd paperback printing. 1st printing 1997. New Brunswick. New Jersey. Transaction Publishers.
- Vulkko, E. 2001. Opettajayhteisön kokema päätöksenteko kouluorganisaatiossa. Joensuun yliopisto. Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja no 66.
- Vuorela, T. 1997. Arvioinnin tilaajan opas. Helsinki: Edita.
- Vuorela, T. & Nieminen, P. & Ojala, T. 1994. Mihin oppilaitos tarvitsee opetushallintoa? Ohjaus ja tuki oppilaitoksen onnistumiselle. Otto-hankkeen seurantaraportti. Helsinki: Valtion Painatuskeskus.
- Vuorenmaa, M. 2001. Ikkunoita arvioinnin tuolle puolen. Uusia avauksia suomalaisen koulutusta koskevaan evaluaatiokeskusteluun. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 176.
- Väljärvi, J. & Linnakylä, P. (Toim.) Tulevaisuuden osaajat. Pisa 2000 Suomessa. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- Weiss, C. H. 1998. Have we learned anything new about the use of evaluation? American journal of evaluation. Vol. 19 Issue 1, p21, 13p

- Wilenius, R. 2006. Opetussuunnitelmia ei saa liikaa yhtenäistää. Helsingin Sanomat. Kotimaa. 9.6.2006.
- Wolcott, H. F. 2001. Writing up qualitative research. Thousand Oaks: Sage.
- Wrigley, T. 2004. 'School effectiveness': the problem of reductionism. British educational research journal. Vol. 30. No. 2, 227-244.

Liiteosa: Näytteitä aineiston analyysivaiheista

Liite 1 Arviointiryhmän työn esiin nostamat teemat

Liite 2 Teemahaastattelun runko

Liite 3a Kaavio: Haastattelujen litterointi ja analysointi vaiheittain

Liite 3b Aineiston analysointi 1. vaihe

Liite 3c Aineiston analysointi 2. vaihe

Liite 4a Abstrahointi ja näytteet
Koulun taso: opettajat ja rehtorit

Liite 4b Abstrahointi ja näytteet
Välittävän tason virkamiehet ja luottamushenkilöt

Liite 4c Abstrahointi ja näytteet
Ylimmän tason virkamiehet ja luottamushenkilöt

LIITE 1

Arviointiryhmän työn esiin nostamat teemat

1. Miksi ja kenelle arviointeja tehdään?

Kysely perusopetuksen ja lukiokoulutukseen osallistuvien lasten ja nuorten vanhemmille kunnan järjestämistä koulupalveluista, koska laki velvoittaa ja arviointi halutaan nähdä kehittämisen välineenä

2. Mitä arvioidaan?

Arvioinnin fokusta haettiin. Selkeää fokusta ei löytynyt. Ehdotuksia teemoiksi nousi: koulun toimintakulttuuri, oppilasarviointi yleensä ja arviointikeskustelut sekä opetus-suunnitelmaan liittyvää arviointia jossakin muodossa

3. Opetustoimen arviointistrategian näkökulma

Lautakunnalla on strateginen rooli. KESU 2003–2008 arvioinnin lähtökohdaksi. Arviointistrategiaa suunniteltiin päivitettäväksi lukuvuoden 2004–2005 aikana samalla kun toimintasuunnitelmia uudistetaan

4. Arvioinnin toimeenpanon näkökulmia

Arviointiin hankittavan internetissä toimivan alustan (Zef) toivotaan arviointiin liittyvien teknisten ongelmien ratkeavan. Kuitenkin paperiversioita jouduttiin käyttämään. Teema-arviointeja ei voi toteuttaa liian usein. Toteutetaanko palvelukysely samanlaisena sekä perusopetuksessa että lukiossa

5. Arvioinnin suunnittelu, toteuttaminen, aikataulutus

Arvioinnin toteuttaminen on suunniteltava kunnolla. Pyritään siihen, että kysely lähtee koteihin sähköpostilla. Olennaista on, mitä kysytään. Aikataulu venyi syksyyn alkuperäisestä maaliskuusta. Pohdittiin terminologisia kysymyksiä

6. Muut arvioinnit

Valtakunnalliset ja kunnan omat muut arvioinnit sekä eri oppiaineiden teema-arvioinnit ovat tarpeen. Kunnassa on toteutettu kouluterveyskysely, erityisopetuksen kysely ja kunnan henkilöstökysely (ns. tikkataulu)

7. Koulupalveluiden arvioinnin suunnittelun harhapolkuja

Työskentelyssä oli sivupolkuja ja harhailua. Käytiin pitkähköjä aiheeseen liittymättömiä keskusteluja. Työn kuluessa pohdittiin myös Opetushallituksen ja arviointineuvoston keskinäistä skismaa ja sen vaikutusta arviointien toteuttamiselle

8. Kyselyn tulokset, julkisuus ja hyödyntäminen

Tiedottaminen on hoidettava huolella, varsinkin koteihin. Julkisuus tärkeä. Toteutetun koulupalveluarviointiin liittyvä palaute on ollut positiivinen. Ulkoiset asiat (hokoulut) näkyvät palautteessa. Avoimeksi jäi kysymys: **Mitä näillä tuloksilla tehdään? – siitä ei suunnitelmaa**

Arviointiryhmän jäsenen retorinen kysymys: "Ymmärretäänkö tätä tässä ryhmässä-kään, entäs ne muut jotka ei oo ollu mukana?"

Arviointiryhmän työ aikana ei kertaakaan puhuttu erityislainsäädännön määrittelemästä koulutuksen arviointivelvollisuuden ja kuntalain määrittelemän toiminnallisten tavoitteiden arvioinnin mahdollisista yhteyksistä toiminnan kannalta.

LIITE 2

Haastattelujen teemarunko

| | |
|--|---|
| 1. Haastateltavan oma käsitys roolistaan organisaatiossa | |
| 2. Koulutuspolitiikan määrittäminen Prosessi ja osalliset | |
| 3. Strategiat Kunnan strategiat Opetustoimen strategiat Strategiaprosessi | |
| 4. Arvopohja Koko kunnan arvot Opetustoimen arvot | |
| 5. Toimintoketjun toiminta Hallinnon toimintatavat Hallinnon sisäinen hierarkia Toiminnan tasojen väliset suhteet | |
| 6. Kyky tehdä päätöksiä Päätöksenteon perusteet Opetustoimen kyky välittää tarvittavat asiat päätöksen tekoon | |
| 7. Arviointi Käsitykset koulutuksen arvioinnista Kokemukset arvioinnista Millaista arviointitietoa käytettävissä Suhtautuminen arviointiin Millaista arviointia toivotaan ZEF BSC Muu arviointi | <p>Esimerkit aineiston käsittelystä Liitteissä 3a, 3b, 4a, 4b ja 4d</p> <p>Kaikkia 9:ää teemaa on käsitelty Liitteessä 3 kuvatun jäsenyyksen mukaisesti</p> |
| 8. Palautejärjestelmä | |
| 9. Vapaat kannanotot | |

LIITE 3a

Haastattelujen litterointi ja aineiston analysointi vaiheittain

Haastatteluaineiston analyysikaavio

| | 1. vaihe | 2. vaihe | 3. vaihe | 4. vaihe | 5. vaihe | |
|----------------|-------------------------------|--------------|--|---|--|--|
| Haastateltavat | Liite 2a | Liite 2b | Liitteet 3a, 3b, 3c | | | |
| KTO1 | Litterointi | Tiivistämien | Tiivistäminen ryhmittäin KTO1-4 | Tiivistäminen toiminnan tasojen mukaan | Abstrahointi Narratiivi Luvussa 7.2.2.3 | |
| KTO2 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| KTO3 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| KTO4 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| KTR1 | Litterointi | Tiivistämien | Tiivistäminen ryhmittäin KTR1-3 ja 9 KTR 4-8 | Koulun taso Opettajat ja rehtorit | | |
| KTR2 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| KTR3 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| KTR4 | Tiivistämien suoraan nauhalta | | | | | |
| KTR5 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| KTR6 | Tiivistämien suoraan nauhalta | | | | | |
| KTR7 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| KTR8 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| KTR9 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| VTJ1 | Litterointi | Tiivistämien | Tiivistäminen ryhmittäin VTJ1-4 | Tiivistäminen toiminnan tasojen mukaan | Abstrahointi Narratiivi Luvussa 7.2.2.1 | |
| VTJ2 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| VTJ3 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| VTJ4 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| VTL1 | Litterointi | Tiivistämien | VTL1-2 | Välittävä taso Opetusviraston virkamiehet ja luottamushenkilöt | | |
| VTL2 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| YTJ1 | Litterointi | Tiivistämien | Tiivistäminen ryhmittäin YTJ1-4 | Tiivistäminen toiminnan tasojen mukaan | | Abstrahointi Narratiivi Luvussa 7.2.2.2 |
| YTJ2 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| YTJ3 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| YTJ4 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| YTL1 | Litterointi | Tiivistämien | YTL1-7 | Ylin taso Johtavat virkamiehet ja Ylimmän päätöksentekotason luottamushenkilöt | | |
| YTL2 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| YTL3 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| YTL4 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |
| YTL5 | Tiivistämien suoraan nauhalta | | | | | |
| YTL6 | Tiivistämien suoraan nauhalta | | | | | |
| YTL7 | Litterointi | Tiivistämien | | | | |

LIITE 3b**Aineiston analysointi: 1. vaihe**

Nauhalta litteroitua tekstiä (Esimerkkihaastateltavan litteroidun tekstin koko pituus on 12 sivua)

...

tavallaan kiinni siihen kerrokseen, mikä on itellä tavallaan tuonu sen opetuksen ja koulutuksen kautta siihen päättäjän mieleen *Hm .. No mites kun me puhutaan tästä arviointivelvollisuudesta, joka on ollut jo viis vuotta voimassa, niin näätkö että sitä arviointitietoa on siten ollut käytettävissä nyt tuolla päätöksen teossa asti?* No kyllä varmaan nyt jonkin verran on ollu tuota ainakin arviointitietoa, jos nyt mitä nyt on tehty, mitattu erilaisia asioita; oppimistuloksia... Arviointia tai ainakin jonkinlaisia arvioita siitä, että minkälaisilla panos tuotos asioilla mennään eteenpäin, minkälainen on tuota joku vanhempien koulutustaso ja kaikkea muuta. Aika paljonhan meillä on erilaista arviointitietoa, joka ei välttämättä ole sellasta, joka olis kerätty tällä paikkakunnalla. Ja tavallaan tietenkkin arviointitietoa voidaan käyttää monella tavalla, että esimerkiksi jos aattelee edellistä kunnanjohtajaa, hänhän käytti arviointitietoa sillä tavalla, että suomalainen koulu ja paikallinen koulu on maailman huippua ja sitä tehdään halvalla. Sehän on merkki siitä, että näin voidaan toimia eli tuota sehän on arviointitiedon tulkitahan on se semmonen keskeinen asia. Et kyllähän opetuksen tilasta noin niin kun kohtuullisesti on arviointitietoa saatavissa ja nythän me aletaan tietenkkin saamaan kuntatason opetustoimen palveluista tänä syksynä vähän enempi tietoa. Se tietenkkin on mielenkiintoista nähdä, että tai oikeastaan sehän näkyy jo miten se johtaako se sitten keskustelua johonkin suuntaan. Johtaako se päätöksentekoa johonkin suuntaan? Elikkä niin kun sanotaan että sen palvelurakenteen arviointi on tärkeä, mutta sitten myöskin sitten tietenkkin tän niin kun tän kuntastrategian ja arvopohjan kannalta kauhean tärkeä asia myöskin on on tää, että arvioidaan ylipäänsä että onko täällä ylipäänsä, jotka täällä tekee töitä, onko ne tuota viihtyykö ne työssään ja tekevätkö ne järkeviä asioita, onko suunnat niin kun oikeita. Mä niin kun kaikista eniten tässä arvioinnissa sitten jollakin lailla näkisin, että ett ehkä sanontaan, että se on niin kun keskeistä, että kuntamme ... niin kun minä sanoin tuossa alussa että kuntamme varmasti elää niin kun osaavista opettajista ja tuota esimerkiksi tällanen henkilökunnan niin kun tilanteen arviointi esimerkiksi näitten leikkausten jälkeen ois äärimmäisen tärkeä, koska tässä on oollu ihan selkeesti ... alkaa näkymään. Alkaa porukalla tulemaan niin kun semmosta turhautumista ja väsymistä, kun omaa ammattitaitoa ei pysty käyttämään ihan sillä voluumilla kuin olisi mahdollista. Tuota silloin nuoremmat ja lahjakkaimmat ja osaavimmat alkaa kättelemään, mitä tehtäis.

...

Tekstin analysointi jatkuu liitteessä 3c

LIITE 3c

Aineiston analysointi: 1 ja 2 vaihe

| 1. vaihe: litteroidun tekstin järjestäminen | 2. vaihe: tiivistämien |
|---|---|
| <p>Hm .. No mites kun me puhutaan tästä arviointivollisuudesta, joka on ollut jo viis vuotta voimassa, niin näätkö että sitä arviointitietoa on siten ollut käytettävissä nyt tuolla päätöksen teossa asti?</p> <p>... Arviointia tai ainakin jonkinlaisia arvioita siitä, että minkälaisilla panos tuotos asioilla mennään eteenpäin, minkälainen on tuota joku vanhempien koulutustaso ja kaikkea muuta. Aika paljonhan meillä on erilaista arviointitietoa, joka ei välttämättä ole sellasta, joka olisi kerätty tässä kunnassa. Ja tavallaan tietenkin arviointitietoa voidaan käyttää monella tavalla, että esimerkiksi jos aattelee edellistä kunnanjohtajaa, hänhän käytti arviointitietoa sillä tavalla, että suomalainen koulu ja maikaäläinen koulu on maailman huippua ja sitä tehdään halvalla. Sehän on merkki siitä, että näin voidaan toimia eli tuota sehän on arviointitiedon tulkintahan on se semmonen keskeinen asia. Et kyllähän opetuksen tilasta noin niin kun kohtuullisesti on arviointitietoa saatavissa ja nythän me aletaan tietenkin saamaan kaupunkitason opetustoimen palveluista tänä syksynä vähän enempi tietoa. Se tietenkin on mielenkiintoista nähdä, että tai oikeastaan sehän näkyy jo miten se johtaako se sitten keskustelua johonkin suuntaan. Johtaa se päätöksentekoa johonkin suuntaan. Elikkä niin kun sanotaan että sen palvelurakenteen arviointi on tärkeä, mutta sitten myöskin sitten tietenkin tän niin kun tän kaupunkistrategian ja arvopohjan kannalta kauhean tärkeä asia myöskin on on tää, että arvioidaan ylipäänsä että onko täällä ylipäänsä, jotka täällä tekee töitä, onko ne tuota viihtyykö ne työssään ja tekevätkö ne järkeviä sioita, onko suunnat niin kun oikeita. Mä niin kun kaikista eniten tässä arvioinnissa sitten jollakin lailla näkisin, että ett ehkä sanontaan, että se on niin kun keskeistä, että tämä kunta ... niin kun minä sanoin tuossa alussa että tämä kunta varmasti elää niin kun osaavista opettajista ja tuota esimerkiski tällanen henkilökunnan niin kun tilanteen arviointi esimerkiksi näitten leikkausten jälkeen ois äärimmäisen tärkeä, koska tässä on oollu ihan selkeesti ... alkaa näkymään. Alkaa porukalla tulemaan niin kun semmosta turhautumista ja väsymistä, kun omaa ammattitaitoa ei pysty käyttämään ihan sillä voluumilla kuin olisi mahdollista. Tuota silloin nuoremmat ja lahjakkaimmat ja osavimmat alkaa kättelemään, mitä tehtäis. . / . jatkuu</p> | <p>Panos - tuotos arviointia tilanteen arviointi leikkausten jälkeen olisi tarpeen</p> <p>turhautuminen, väsyminen kun ammattitaitoa ei voi käyttää hyväkseen</p> <p>mitä olisivat asiat, joita halutaan arvioinnilla selvittää</p> <p>arviointitietoa on olemassa, mutta ei välttämättä omalta paikkakunnalta kerättyä</p> <p>arvioitaessa tulkinta on keskeinen asia</p> <p>arviointitietoa voidaan tulkita monella tavalla - huippua tehdään halvalla</p> <p>koulupalveluarviointiin kohdistuvia toiveita - saadaan tietoa opetustoimesta aikaisempaa enemmän</p> <p>toivotaan arviointitiedon olevan käyttökelpoista päätöksen teon kannalta</p> <p>arvopohjaan ja kaupunkistrategiaan pitää saada tietoa henkilöstön jaksamisesta ja työnteon tavoista - se on yhtä tärkeää kuin palvelurakenteesta saatava tieto</p> <p>...</p> <p>. / . jatkuu</p> |

LIITE 4a

Koulun taso: Opettajat ja rehtorit
Abstrahointi ja näytteet

| Tiivistäminen | | | Abstrahointi ja näytteet | |
|---------------|--|---|---|---|
| Aihe | Yhteenveto KTO1-4 | Yhteenveto KTR1-3 ja 9 | Yhteenveto KTR4-8 | KTO - KTR |
| Arviointi | <p>arviointi lukiossa = ylioppilaskirjoitukset</p> <p>yleissivistävän koulutuksen tulosta ei nähdä heti</p> <p>OPS on nyt tehty - opettajat olleet mukana - arvopohjan ja opetuksen pitää kohdata</p> <p>opetussuunnitelmaan liittyvien asioiden arviointi</p> <p>opetussuunnitelma on työväline, mutta kuka arvioi, mistä näkökulmasta ja millä menetelmillä</p> <p>tarvitaan sekä valtakunnan tason arviointia että kunnan</p> | <p>arvioinnin olemus ristiriitainen</p> <p>strategia pitäisi olla arvioinnin lähtökohta</p> <p>sopivia lähtökoh- tia ei ole löytynyt</p> <p>kuitenkin opetus- suunnitelmaan ja sen tavoitteisiin liittyvää arviointi useammin</p> <p>mittarit vasta sit- ten kun tiedetään, mitä arvioidaan - muuten arviointia ei voi hyödyntää päätöksenteossa</p> <p>koulu on vaikea arvioitavaksi - ainakin lyhyellä tähtämellä</p> <p>Arvioinnit liian yleisellä tasolla</p> <p>arviointitiedon tulkinta on kaksi- teräinen miekka</p> <p>arviointiraportteja kirjoitetaan, mutta mitään ei tapahdu</p> <p>vanhempien into arviointeihin lo-</p> | <p>arvioinnin to- teuttaminen niin, että sen tu- lokset ymmärre- tään</p> <p>kysymyk- senasettelut tär- keitä</p> <p>tiedon välittä- minen ongelmal- lista</p> <p>vastuussa kehittä- mispäällikkö - virastovetoinen - rehtorit ja kou- lut mukana edustuksellisesti</p> <p>ryhmät koottu kutsumenettely- nä</p> <p>rehtoreiden mu- kana olo suun- nittelussa lisää heidän tietoi- suuttaan proses- seista</p> <p>viraston ja reh- toreitten hom- maa - lautakun- nalla ei ole tie- tämystä</p> <p>strategialla ja arvioinnilla ei välttämättä yh-</p> | <p>Opetustoimen arviointi- vastuu</p> <p>lautakunnan rooli vaati- maton</p> <p>vastuu arvioinnista val- tuustolla</p> <p>arviointineuvostolle haluttaisiin näkyvyyttä ja sen ohjausta odotetaan</p> <p>Oleennaista arvioinnissa</p> <p>opetustoimen arvioinnin tiedonintressi olisi rat- kaistava</p> <p>lisää arviointiosaamista</p> <p>strategian ja resurssien yhteys arviointiin</p> <p>henkilöstöön liittyvä tieto on yhtä tärkeää kuin pal- velurakennetta koskeva tieto</p> <p>opetussuunnitelmaan liit- tyvä tieto pitää ottaa arvi- oitavaksi - palautetieto siitä opettajille tärkeää</p> <p>Arviointien toteuttaminen</p> <p>käytännössä kehittämis-</p> |

| | | | |
|---|--|---|---|
| <p>tason arviointia</p> <p>älyttömät kysymykset vähentävät arviointien kiinnostavuutta</p> <p>arviointien kohdentaminen niin, että koko kohderyhmä tavoitetaan</p> <p>ei liian usein</p> <p>opetuksen laatu - ei taivu arviotavaksi</p> | <p>pahtaa, jos arviointeja ei hyödynnetä</p> <p>tulosten oltava selkeää ja ymmärrettävää</p> <p>henkilöstöön liittyvä tieto on yhtä tärkeää kuin palvelurakenteesta saatavaa tietoa</p> <p>viraston rooli on keskeinen - lautakunnan osallisuus tärkeä</p> <p>käsitykset arvioinnista puutteellista</p> <p>arviointeja tehdään viraston sisällä tutulla "tutulla" porukalla - koulut mukana edustajiensa välityksellä</p> <p>Kokemukset aikaisemmista OTTO- ja VERTTI arvioinneista eivät myönteisiä - liian haasteelliset tavoitteet</p> <p>lukiolaisten vanhemmilta ei voi kysyä samanlaisia asioita kuin peruskoululaisten vanhemmilta</p> <p>kuinka tiuhaan arviointeja tehdään?</p> | <p>teyttä, mutta strategian ja resurssien yhteys olennainen, sillä talous on määrävissä asemassa</p> <p>muunlaisia kuin taloutta kuvaavia mittareita on vaikea saada aikaan</p> <p>Zef arviointityökaluna vieras - rehtorit näkevät sen mahdollisuutena</p> <p>koulut suorittavat oman toimintansa arviointia, johon ZEF liittyy</p> <p>menetelmälliset ongelmat tunnistetaan</p> <p>arviointilla aina tavoite - ei arviointia arvioinnin vuoksi</p> <p>arviointin velvoittavuus tulee ottaa vakavasti</p> <p>henkilöstön jakaminen tärkeä kysymys</p> <p>arviointeja ei pitäisi toimeenpanna liian usein</p> <p>arviointijärjestelmä syntyy, jos</p> | <p>päällikkö vastaa arvioinnista yhdessä rehtoreiden kanssa</p> <p>mittareiden laadinta on vaativa tehtävä</p> <p>kysymysten muotoilun merkitys arvioinnin onnistumiselle</p> <p>muunlaisia kuin taloudellisia mittareita on vaikea luoda sen määrävän aseman vuoksi</p> <p>päätöksenteon kannalta on tiedettävä mitä arvioidaan</p> <p>jos arvioidaan, on niiden tuloksia hyödynnettävä</p> <p>arviointeja ei saa toimeenpanna liian usein</p> <p>Arviointi: uskoa ja toivoa arviointitietoa kaivataan valtuuston päätösten pohjaksi</p> <p>arviointi on päätoimista työtä - ei OTOa</p> <p>Näytteet</p> <p>"tän arvioinnin olevan kyllä aika lailla niin kun semmonen alue, joka vaatisi aika paljon strukturointia ja jäsentämistä ja sisällöllistä miettimistä mitä se oikeasti se tieto on."</p> <p>"mistä ihmeestä mä voin tietää, mikä on koulun siisteyden taso, kun en</p> |
|---|--|---|---|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | <p>henkilöstön sitouttaminen arviointiin – ei saa olla pakkopullaa</p> <p>arviointit, joista ei tiedoteta etukäteen, ovat myös tarpeen.</p> <p>ZEF arviointikierron aiheutti viikonnittaisen hässäkän – mutta verkossa toimivat arviointijärjestelmät ovat kuitenkin kehittämisen arvoisia</p> <p>arviointineuvoston neuvovaa roolia kaivataan</p> <p>arvioinnin merkityksestä ja menetelmistä käydään vähän keskustelua</p> | <p>siihen panostetaan riittävästi</p> <p>on vielä tehtävää, jotta arviointitietoa olisi käytettävissä valtuustossa</p> <p>arviointineuvoston vähäinen rooli ihmetyttää</p> <p>vastuu arvioinnista on ylimmällä päätöksenteon tasolla</p> | <p>minä käy siellä koulussa kuin vanhempainillassa.”</p> <p>”arviointi on tärkeää toimintaa – mutta se edellyttää koko prosessin hoitamista palautevaiheeseen saakka”</p> <p>Zef in mahdollisuuksista epätietoisuutta ja epäilyksiä – yleiset elektronisen järjestelmän ongelmat, mutta järjestelmien hyväksi käyttö on kannatettavaa</p> <p>”joku hyvä myyntimies myyny”</p> <p>”Mikä on sen arvioijan motiivi arvioida on myöskin yks tärkeä ja sitten mikä on sen arvioijan, jos nyt näin sanon, älykkyys tai mitä hän ymmärtää niistä asioista?”</p> |
|--|--|--|--|--|

LIITE 4b

Välittävän tason virkamiehet ja luottamushenkilöt

| | Tiivistäminen | | Abstrahointi ja näytteet |
|-----------|--|---|--|
| Aihe | VTJ1-4 | VTL1-2 | VTJ 1-4 ja VTL1-2 |
| Arviointi | <p>arkihavainto keskeinen arviointitiedon lähde</p> <p>strategiat ja arvot nähtäisiin mielellään arvioinnin lähtökohtana</p> <p>keskustelu arvioinnista vähäistä – koulut jääneet omilleen arviointien toteuttamisessa</p> <p>arvioinnin suunnittelu ja toteuttaminen haastavaa – väliin tulevat muuttujat - arviointitermit ongelmallisia</p> <p>suunnitteluhenkilöstön ja työryhmän asia – johdon sitoutuminen</p> <p>arviointi ei ole riittävän yhtenäistä – sen koordinointi pitää olla opetusvirastolla</p> <p>strategian jalkautuu kouluihin keskustelemalla – sen ei tarvitse olla tietoista strategiakeskustelua – strategian ”salakuljetus” kentälle</p> <p>koulutuslainsäädännön arviointivelvollisuus ja kuntalain toiminnallisten tavoitteiden arviointi eivät kohtaa</p> <p>jos arvioidaan, pitää</p> | <p>oppimistulokset yhdeksännen luokan tasokoosteesta sopivia indikaattori oppimisesta</p> <p>halu ja tarve saada käyttöön arviointitietoa</p> <p>käsitys, mitä pitäisi arvioida on hajonnut yksittäisiksi arviointikohteiksi vailla kytkentää opetukseen – yleensä tulosten saamista pidetään tärkeänä</p> <p>kunnassa on vahva usko valittuihin perusratkaisuihin, kuten balanced score card menettelyyn – usko siihen horjuu</p> <p>lautakunta ei ole paneutunut arvioinnin ongelmakenttään – kuitenkin arvioinnin kehittämistarve tunnustetaan – ei yhtymäkohtaa strategisiin linjauksiin</p> <p>arviointi jää virkamiesten vastuulle</p> <p>jos mitataan ei tuloksia käsitellä lautakunnassa kokonaisvaltaisesti</p> <p>kaikki ei ole numeroin mitattavissa - indikaattoriongelma – monitasoisia pitäisi olla – mi-</p> | <p>Opetustoimen arviointivastuu roolittamaton:</p> <p>lautakunnalla ei roolia kunnan arviointitoiminnassa</p> <p>virkamiesten vastuulla</p> <p>arviointi on tärkeäksi koettua toimintaa, mutta toimeenpano haastavaa.</p> <p>Arviointien käytännön toteuttaminen:</p> <p>fokusoinnin ongelmat</p> <p>suunnittelijoille painetta arviointien käynnistämisestä</p> <p>arvioinnin ongelmat menetelmätasolla tunnetaan.</p> <p>Arviointi uskon ja toivon asia:</p> <p>mitä enemmän arvioinnista toivotaan hyötyä, sitä vaikeampaa sen toteuttaminen on</p> <p>ajatellaan, että arvioinnin tulosten tulisi olla helposti ymmärrettäviä tai ainakin helpossa muodossa.</p> <p>luottamushenkilöt puhuvat arvioinnista hyvin usein konditionaalissa, vaikka he itse voivat sii-</p> |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | <p>siitä seurata jotakin kentällä – arviointiasiat olleet virasto- ja lautakuntakeskeisiä</p> <p>opetussuunnitelman toteutumista on arvioitava, vaikka se on vaikeaa – se juuri sitä, mitä koulun tasolta tarvitaan</p> <p>kansainvälisen mallin mukaiset tarkastajat saadaan, jos ei arviointia saada käyntiin</p> <p>pelätään valtion opetusviranomaisten vahvempia toimia</p> <p>kentällä toimivien motivaatiota heikentää se, että valtio ei ole valvonut kuntatason arviointivelvoitteen toteutumista</p> <p>arviointi on vaativaa, jos siitä tavoitellaan jotakin hyötyä</p> <p>kansankielinen, mutta arvioinnin tarkoitusta palveleva</p> | <p>tä ne mittaavat</p> <p>arviointi on käytännön hommaa – mittarit pitää vain luoda</p> <p>arvioinneilla ei päästä tarpeeksi lähelle ruohonjuuritasoa</p> <p>mitä henkilöstön poissaolot mittaavat?</p> <p>toiveita siitä, että koulun pitäisi olla tiimiorganisaatio</p> <p>luottamushenkilöiden mielestä opettajien tulisi saada arvioida virkamiehiä</p> <p>menetelmällisiä ongelmia</p> <p>arviointi ei saisi näennästyttää ihmisiä</p> | <p>hen periaatteessa vaikuttaa – jäädään arvioinnin ulkopuolelle</p> <p>kaksinkertaisen arviointijärjestelmän ongelmat tunnistetaan</p> <p>valtion rooli olematon</p> <p>valtio valvo kuntia riittävästi velvoitteen toteutumisessa</p> <p>Näytteet:</p> <p>”Kyllä toimiva arviointijärjestelmä pystyyään luomaan. Tosin en tiedä, millainen on hyvin toimiva arviointijärjestelmä” (VTL)</p> <p>”Strategisessa mielessä kuminauha venyy.” (VTJ)</p> <p>” Arviointi on kallista ja menetelmätasolla haastavaa” (VTL)</p> <p>”käskien ei arviointi onnistu” (VT)</p> <p>”mikä on hyvä arviointitulokset? hyvä positiivinen tulos ei kaikilta osin ole aina positiivinen jos tehdään taloudellisesti saatava sen kääntöpuoli olla henkilöstön väsyminen” (VTJ)</p> |
|--|--|---|---|

LIITE 4c

Ylimmän tason luottamushenkilöt ja virkamiehet

| Tiivistäminen | | | | Abstrahointi ja näytteet |
|---------------|---|---|--|---|
| Aihe | YTL1-4 | YTL 5-7 | YTJ1-4 | YTL1-4, YTL5-7 ja YTJ1-4 |
| Arviointi | <p>arviointia ja sen terminologiaa ei tunneta</p> <p>tiedon kerääminen vaikeata - hienovaraiset menetelmät vaikeita, työläitä ja pitkäkestoisia</p> <p>budjetin tekijä näkee kokonaisuuden liiankin kokonaisena</p> <p>arviointeihin yhtenäisten kriteerien vaatimus</p> <p>resurssien, laadun ja tehokkuusvaatimusten on oltava balanssissa</p> <p>arviointille on tilausta - saatetta- vaymmärrettävään muotoon - kansankielisesti</p> <p>yliopiston rooli kunnan arviointitoi-</p> | <p>tarkastuslautakunnan kertomuksen käsittely retro-spekttiivista tarkastelua - jää kunkin henkilökohtaisen arvottamisen varaan - mielipiteet ja kaantuvat</p> <p>ei ole keskusteltu rinnan ope- tuslain- säädän- nön arvi- oinnin kanssa</p> <p>taloudel- lisuus ohjannut enem- män kuin tahok- kuuden ja vaikut- tavuuden arviointi</p> | <p>osalle virka- miehiä arvi- ointimalli kel- pausi, mutta osalle ei</p> <p>OPH:n arvi- ointimalli ei tuota ilmapiiri- tietoa, eikä ko- vaa faktaa</p> <p>arviointimal- lista tulee mie- leen hyvin- vointivaltion konsepti ja nakkitehdas- malli - sa- manmittaisia pystyy lajitte- lemaan ja siten käsittele- mään - ei ota huomioon eri- laisuutta</p> <p>ns. objektiivinen tieto tuot- taa päätöksen- tekoon väärin- tynyttä tulkin- taa ja kuvaa - yksioikoista, joka vaatisi rinnalle sub- jektiiivista ko- kemustietoa</p> <p>tiedon on olta- va luotettavaa</p> <p>balanced score card -malli on</p> | <p>Arvioinnin roolijako epäselvä: ylimitoitettua uskoa siihen, että yli- opisto tulisi ja tekisi kunnalle arviointi- järjestelmän ilman kunnan omaa myö- tävaikutusta</p> <p>aineiston perusteella ei voida sanoa ke- nen vastuulla arviointi luottamushen- kilöiden mielestä on</p> <p>eikä oman opetustoimen kykyyn luoda toimivaa arviointijärjestelmä, ei uskota</p> <p>käsitys on ristiriitainen, sillä opetus- toimen osajiin luotetaan ja osaamista organisaatiossa todetaan olevan rajat- tomasti.</p> <p>Käsityksiä arvioinnista: Luottamushenkilöiden näkevät ar- vioin- nin tärkeäksi yhteiskunnan kan- nalta - siitä osoituksena on sekä kunta- lain toiminnallisten tavoitteiden aset- taminen että opetuslakien mukainen koulutuksen arviointi</p> <p>Opetushallituksen arviointimalli ei va- kuuta ylintä virkamiestasoa eikä luot- tamushenkilöitä</p> <p>vain ne jotka uskovat numeroihin nä- kevät mallin kelvollisena.</p> <p>useimmat näkevät mallin sisältämät asiat vain kovaa faktaa tuottavina - ilmapiiri-tieto jää saamatta.</p> <p>usko objektiiviseen tietoon vääristää tulkintaa - rinnalle tarvitaan subjektiivista tulkintaa.</p> <p>Luottamushenkilöiden mielestä arvi- oinnin toimeenpano on vaikeaa mm. puuttuvien yhtenäisten kriteerivaati-</p> |

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>minnassa puheen ja odotusten tasolla</p> <p>organisaatiossa tietoa arvioinnin lainsäädäntövaiheesta - melkein saatiin ranking - listat</p> <p>koulujen ilmapiirotekijät tärkeitä indikaattoreita</p> <p>eurojen lisääminen ei välttämättä paranna opetusta</p> <p>kuntalain toiminnallisten tavoitteiden ja erityislainsäädännön arvioinnilla pitäisi olla yhteys</p> <p>kun se on kirjoitettu kahteen lakiin se kertoo arvioinnin tärkeydestä</p> | <p>Vaativa tehtävä:</p> <p>Arviointiosaajia löytyy organisaatiosta</p> <p>Uskottavuus tärkeä - kansantajuisuus</p> <p>ystävien tuttuja kautta tullut tietoa opettajien väsymisestä - miksi sitä ei ole tullut poliitikolle muuta kautta?</p> | <p>omaksuttu kaupungin johdossa</p> <p>opetustoimen strategia ei riittä arvioinnin lähtökohdaksi</p> <p>arviointia pitäis tehdä yliopiston kansa- joku professori voisi tehdä oheistyönä ruokapalkalla</p> <p>koko opetustoimi ja hallinto on täynnä fiksua porukkaa</p> <p>täällä on jumalaton määrä osaamista</p> <p>opetustoimi ei kykene luomaan toimivaa arviointijärjestelmää</p> <p>kunnallisvaaleissa ei strategikko saa ääniä vaan sellaiset jotka hoitaa kannattajiensa asiaa</p> <p>selontekomenettely vaihtoehtona</p> | <p>musten vuoksi</p> <p>talouden vahva rooli syrjäyttää muut argumentit</p> <p>luottamushenkilöt eivät ole nähneet arvioinnilla olleen vaikutusta</p> <p>arviointeihin selkokieliisyyttä - muuten ei niillä ole todellista vaikutusta</p> <p>ysin luottamushenkilöjohdolla uskoo koulujen toimintaan</p> <p>Näytteet</p> <p>"koulut pelaavat ihan kiitettävästi ja tenavat saa hyvää opetusta."</p> <p>" juna jyskyttää ja oppilaat tulee ja opettajat opettaa"</p> <p>Virkamies näkee asian esimerkiksi näin: "mut näähän on tällstä yleistä viihdettä joka saa kaikki tyytyväiseksi"</p> <p>"Niin sanotaanko niin, että minä uskon, että ei ole probleema niinkään sen itse tällaisen kokonaisvaltaisen arvioinnin tekeminen."</p> <p>Osaajathan siihen löytyy varmasti, mutta sitten se että miten se tehty työ siirtyy kansantajuisesti, ymmärrettävästi niin, että sen koko suuri yhteisö ymmärtää."</p> <p>"Uskon selontekomenettelyyn parhaiten."</p> <p>"voidaan kilpailla vain osaamisella niin opettajathan pitäis olla kirkassilmäisiä niinkun sellasia uskossa olevia."</p> <p>"Jos lautakunnan puheenjohtaja pysyy hyvään dialogiin hallituksen puheenjohtajan ja vaikka ja sitten toimialajohtaja kaupunginjohtajan kanssa niin kyllähän se on paljon helpompaa, kun vaihtoehtona on luottamuspuula."</p> |
|---|--|--|--|