

1355

**PERUSKOULUN OPETTAJIEN SUHTAUTUMINEN OPE-
TUSTOIMEN NORMIOHJAUKSEN PURKUUN KOULUN
TASOLLA**

**Kasvatustieteen pro gradu-työ
Syksy 1998
Kasvatustieteen laitos
Jyväskylän yliopisto
Ohjaaja: Jouko Huttunen**

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	6
2	KESKITETYSTÄ KOULUHALLINNOSTA NORMIOHJAUKSEN PURKAMISEEN JA KOULUJEN ITSENÄISEEN PÄÄTÖSVALTAAN.....	7
2.1	Peruskouluun siirtyminen ja keskitetty hallintojärjestelmä.....	7
2.2	Normiohjauksen taustaa.....	10
2.3	Koulujen itsenäisen päätösvallan lisääntyminen.....	14
2.4	Normiohjauksen purkaminen hallinnollisena toimenpiteenä.....	15
2.5	Tutkimustuloksia koulun vapautumisesta.....	18
3	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	19
3.1	Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusongelmat.....	20
3.2	Tutkimuskuntien ja tutkimuskoulujen kuvailu.....	23
3.3	Aineiston keruu ja analyysi.....	25
4	TUTKIMUKSEN TULOKSET.....	26
4.1	Yleisiä tuloksia opetustoimen normiohjauksen purkamisen vaikutuksista koulun tasolla.....	31
4.2	Opettajien suhtautuminen koulun taloudelliseen päätöksentekoon.....	34
4.3	Opettajien suhtautuminen koulun hallinnollisen tason normiohjauksen purkuun.....	41
4.4	Opettajien suhtautuminen koulun pedagogisen ja opetuksellisen tason normien purkuun.....	45
4.5	Koulujen yhteistyö ja normiohjauksen purku.....	47
4.6	Koulun koko ja toiminnan menot/oppilas taustamuuttujina normiohjauksen purun kokemisessa.....	48
4.7	Normiohjauksen purun yleisiä vaikutuksia opettajien kokemina.....	49
4.8	Koulujen profiloituminen opettajien kokemina.....	49
4.9	Muita tuloksia.....	49
4.9.1	Opettajien ja koulunjohtajien mielipiteitä lisääntyneestä päätösvallasta ja itseohjautuvuudesta.....	51

4. 9. 2 Tutkimuskuntien koulutoimenjohtajien haastattelujen tuloksia ja analyysia.....	54
5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSEN ARVIOINTIA.....	55
5.1 Tutkimuksen ja tulosten arviointia.....	59
5.2 Johtopäätöksiä ja tulevaisuuden visioita.....	61
LÄHTEET.....	63
LIITTEET.....	64
Liite 1: Kirje tutkittaville.....	64
Liite 2: Kyselylomake.....	70
Liite 3: Haastattelulomake koulutoimenjohtajille.....	73

TIIVISTELMÄ

Sipilä, Marjatta. PERUSKOULUN OPETTAJIEN SUHTAUTUMINEN OPETUSTOIMEN NORMIOHJAUKSEN PURKUUN KOULUN TASOLLA Kasvatustieteen pro gradu -työ. Jyväskylän yliopiston kasvatustieteen laitos, 1998. 73 sivua.

Tämä tutkielma pyrki selvittämään ja kuvailemaan sitä, miten peruskoulujen opettajat ja rehtorit kokevat itsenäisen päätösvaltansa ja toimintavapautensa nyt, kun ollaan siirtymässä tiukasti normiohjatusta kouluhallinnosta itseohjautuvaan hallintokulttuuriin ja koulut saavat melko itsenäisesti resurssiensa rajoissa päättää asioistaan.

Tutkimus suoritettiin kyselytutkimuksena kahden varsinaissuomalaisen kunnan, Kaarinan ja Liedon, peruskoulujen opettajille ja sitä täydensi vastaavien kuntien koulutoimenjohtajien haastattelu. Tutkimukseen vastasi 67 peruskoulun opettajaa ja heiltä kysyttiin koulunsa hallinnollisen, taloudellisen ja opetuksellisen päätöksenteon tasoon liittyviä kysymyksiä. Lisäksi koulujen yhteistyön tasosta oltiin kiinnostuneita ja siitä mitä nyt tulee normiohjauksen ja valtion viranomaisten ohjauksen tilalle.

Tutkimus osoitti pienimuotoisena ja paikallisenakin, että opettajat ja koulunjohtajat kokevat olevansa melko itsenäisiä päättäessään koulunsa asioista ja opetuksesta, tosin kunnan kouluhallinto vielä jonkin verran valvoo koulujen toimintaa. Koulujen toimintavapaus on lisääntynyt ja ne saavat resurssiensa puitteissa päättää toiminnastaan ja profiloitumisestaan. Taloudellisten resurssien vähyys huolestutti. Erityisesti uusi koululainsäädäntö ja normiohjauksen purku vaatii kouluilta, rehtoreilta ja opettajilta, uusia itseohjautuvia keinoja normiohjauksen purun tilalle. Arviointi toteutettuna paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti tulee normiohjauksen tilalle ja vaatii uuden arviointikulttuurin luomista koululaitokseen.

1. JOHDANTO

Tutkielmani lähtökohtana oli selvittää opettajien käsityksiä normiohjauksen purkamisen vaikutuksista tiukasti keskitetystä peruskoulun alkuaian hallintojärjestelmästä nykyiseen koulujen itsenäisyyttä ja itsemääräämistä korostavaan hallinto- ja palvelukulttuuriin. Peruskoulut saavat nykyään itse päättää asioistaan ilman sääntelyä ja ylhäältä tulevia määräyksiä taloudellisesti, hallinnollisesti ja paljolti myös opetuksellisten ja pedagogisten asioiden suhteen. Uudet 1.1.1999 voimaan tulevat koululait vähentävät normiohjausta ja ylhäältä päin johdettua ohjeistusta entisestään. Koko julkisessa hallinnossa siirrytään vähitellen tiukasta hierarkkisesta normiohjauksesta väljempään informaatio-ohjaukseen.

Motivaationi lähteä kartoittamaan ja selvittämään koulunjohtajien, peruskoulun opettajien ja koulutoimenjohtajien sekä koulujen suhtautumista normiohjauksen purkamiseen ja lisääntyneen päätösvallan toteutumiseen johtuu pitkästä kouluhallintovirkamiestustastani, joka tarjoaa näkökulman tiukan normiohjatun peruskoulun alkuaian kouluhallinnon kehityksestä tähän päivään saakka.

Teoreettinen tausta koulutuspoliittiselle ja hallinnolliselle muutokselle on koulu-
kulttuurin muutospainneissa, ylhäältä päin johdettu kulttuuri ja koulutuspolitiikka on historiaa eikä sovi nyky-yhteiskunnan normeihin, sillä kansalaiset kaipaavat itseohjautuvuutta ja itsenäisyyttä. Kiistatta koulutoimessa on ollut turhan paljon normeja. Asian toinen puoli kuitenkin on se, että normeilla on suojeltu laatua, esimerkkinä mainittakoon tarkoin määritellyt opettajakelpoisuudet ja opetussuunnitelmavaatimukset (Opetushallitus 1995, 18).

1990-luvun opetustoimen hallinnon muutostrendit, sääntelyn purkaminen, päätösvallan hajauttaminen ja delegointi ovat tuoneet muutoksia koulujen toimintatapoihin ja toimintakulttuuriin.

Koulunjohtajan rooli on aiemmin painottunut byrokratian tarpeita palvelemaan johtamistyöhön ja koulun hallintotyöhön siten, että koulunjohtaja käytti koulun hallintoon varatusta ajasta enemmän kuin puolet hallinnollisesti painottuneiden tehtävien hoitamiseen pedagogisen kehittämistoiminnan kärsiessä. Tarvitaan asennemuutosta koulujen ja koulutoimistojen tasolla, ne eivät ole hallinnon etäispäätteitä, vaan niiden tehtävä on ideoida, suunnitella ja järjestää laissa säädetty koulutus (Lonkila 1989, 69).

Aiemmin peruskoulun alkuaikoina sanktiot toimivat siten, että kouluhallitus, lääninhallitus ja kunnan koululautakunta ohjeistivat koulujen hallinnon ja arkipäivän toiminnan ja koulut joutuivat kritiikittömästi noudattamaan ylhäältä tulleita käskyjä, ohjeita ja määräyksiä, eikä niillä ollut juuri päätösvaltaa (Lonkila, 1989). Nyt kouluyksiköiden itsenäistyessä ja niiden toimintamahdollisuuksien laajentuessa koulut asettavat tavoitteensa itse, valmistavat opetussuunnitelmansa itse ja kouluille annetaan vain väljät raamit. Tämä itseohjautuvuus antaa hyvät kehittämismahdollisuudet kouluille, kun toiminta ja toimivalta yhdistyvät ja peruskoulut voivat hyvin pitkälle suunnitella toimintansa itse määrärahojensa puitteissa. Koulujen itsenäinen opetussuunnitelmatyö ja normiohjeistuksen poistuminen mahdollistavat profiloitumisen ja koulujen opetuksen painopistealueiden valinnan itsenäisesti.

Opetustoimessa siirtyminen normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen on lisännyt koulutuksen arviointitiedon merkitystä. Arviointitoiminta ei ole normiohjauksen jatke, vaan tuloksellisuuden vaatimaa vuorovaikutteista tulosohjausta, joka antaa toimijalle vapauksia (Sarjala 1997). Poliittishallinnollista järjestelmää varten tarvitaan tietoa koulujen ja opetuksen tuloksellisuudesta, koska oppilaitokset ja kunnat voivat toteuttaa vapaammin koulujensa opetusjärjestelyjä ja oppiaineittensa painotuksia (Opetushallitus 1995). Uuden koululainsäädännön mukaan opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta ja osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Kyselylomakkeeni loppuosassa olen kysynyt myös koulujen itsearviointin kehittämistilannetta. Arvioinnin toteuttamisella pyritään oppimisen ja opettamisen tukemiseen ja edistämiseen sekä opetuksen laadun kehittämiseen. Koulujen itsearviointi ja ulkoinen arviointi ovat keinoja laadun seurantaan ja opetuksen kehittämiseen. Opetussuunnitelma itsessään on tärkeä laadunvarmistuksen väline nyt, kun normiohjaus on poistettu.

Toisaalta normiohjauksen purku ja ylätasen ohjeistuksen puuttuminen lisää yhteistyön tarvetta eri koulujen ja kouluasteiden välillä. Entistä yksilöllisempien opinto-

ohjelmien koordinoinnissa tarvitaan yhteistyötä opettajien ja oppilaitosten kesken. Koulun palvelukyky korostuu vuorovaikutuksessa toisten kouluyksiköiden kanssa ja koulut kilpailevat toisalta yksilöllisillä opinto-ohjelmillaan.

Tutkimukseni oli kyselytutkimus ja pyrki täten kuvailemaan opettajien ja koulunjohtajien käsityksiä ja asenteita koulun hallinnollisen tason, taloudellisen tason, opetussellisen ja pedagogisen tason sekä yhteistyön tason normiohjauksen purkamiseen ja lisääntyneeseen päätösvaltaan peruskouluissa kahdessa vauraassa, pitkät peruskouluperinteet omaavassa varsinaissuomalaisessa kunnassa. Tutkielmallani hain vastauksia siihen, miten opettajat ja koulunjohtajat kokevat kouluissa jo toteutuneen itsenäisen päätösvalan. Koulut kokivat olevansa melko itsenäisiä kaikilla päätöksenteon tasoilla, joita mitattiin.

Uusi vuoden 1999 alusta voimaan tuleva koululainsäädäntö antaa vielä suurempia vapauksia kouluille päättää itse ja profiloitua sekä järjestää opetuksensa yksilöllisesti. Tutkielmani aihe osoittautui kiinnostavaksi ja tutkielmani pienimuotoisenakin antoi hyvän kuvan koulujen ja kuntien kouluhallinnon itsenäisyyden tasosta nyt viimeisenkin normiohjauksen purkautuessa ja informaatio-ohjaukseen siirryttäessä.

2. KESKITETYSTÄ KOULUHALLINNOSTA NORMIOHJAJUKSEN PURKAMISEEN JA KOULUJEN ITSENÄISEEN PÄÄTÖSVALTAAN

2.1 Peruskouluun siirtyminen ja keskitetty hallintojärjestelmä

Peruskoulujärjestelmään siirryttäessä koulun toimintaa ohjasi vuoden 1968 koulujärjestelmälaki (467/26.7.68), joka oli muodoltaan ns. puitelaki sekä vuonna 1970 annettu peruskouluasetus (443/1970). Nämä määrittelivät uuden koulujärjestelmän hallinnollisen ja opetuksellisen perusrakenteen ja niitä täydennettiin säädöksin ja hallinnollisin ohjein. Koulujärjestelmälain 1 §: n mukaan valtakunnan koulujärjestelmä kehitetään yhtenäiskouluperiaatteen mukaiseksi, niinkuin tässä laissa säädetään. Peruskoulun hallinnosta määrättiin 3. luvussa, jonka mukaan koulujärjestelmälain toimeenpanon ylin johto ja valvonta kuuluu opetusministeriölle ja sen alaiselle kouluhallitukselle. Kouluhallituksen alaisina piirihallintoviranomaisina ovat kansakouluntarkastajat tai, mikäli niin erikseen määrätään, lääninhallitukset. Kunnan kouluhallintoa varten kunnassa on koululautakunta, joka johtaa ja valvoo kunnan koululaitosta. Lisäksi 11 §:ssä määriteltiin, että koululautakunnan apuna sille kuuluvia valmistelu-, valvonta- ja toimeenpanotehtäviä varten tulee kunnassa olla koulutoimen johtajan tai sihteerin virka. Se on päävirka, jos asukasluku ylittää kuusituhatta (Hinkkanen 1973, 5-7). Näistä asioista kirjoitti Jukka Sarjala Opettajain Lehdessä no 43/1968 näin. ” Koulutoimen tulisi delegoida tehtäviä ja toimivaltaa keskusvirastotasolta aluehallintotasolle ja siitä edelleen kuntatasolle. Koulutoimen osalta on erityisesti todettava, että koulunuudistus lisää sellaisten suunnittelu- ja hallintotehtävien määrää, jotka vaativat paikallisten olojen ja koulujen tuntemusta.”

Valtioneuvosto vahvisti 23.3.1972 alueelliset toimeenpanosuunnitelmat, joiden mukaan peruskouluun siirtyminen aloitettiin vuonna 1972 Lapin läänistä ja kuntakohtaisesti eräistä kunnista muista lääneistä ja viimeisinä siirtyi 1977 Helsinki ja muutamat muut Uudenmaan läänin kaupungit.

Peruskoulu-uudistus oli pedagoginen uudistus, jonka mukaan kaikki suorittivat 9-vuotisen peruskoulun oppimäärän, mutta se oli myös hallinnollinen uudistus. Opetustoimeen ja kouluhallintoon tuli paljon hallintobyrokratiaa. Opettajain Lehden keskusteluja vuonna 1972 seurattuaan voi tehdä huomion, että peruskoulu-uudistuksen toimeenpanovaiheessa kaivattiin enemmän yhteistyötä eri hallintotasojen virkamiesten ja kentän välillä. Peruskoulun alkuaikoina ja myöhemminkin aina 1980-luvun puoliväliin saakka, kouluhallitus, lääninhallitus ja kunnan koululautakunta ohjeistivat koulujen hallinnon ja arkipäivän toiminnan ja koulut joutuivat kriittittävästi noudattamaan ylhäältä tulleita käskyjä, ohjeita ja määräyksiä (Lonkila 1989).

2.2 Normiohjauksen taustaa

Normit ovat tärkeä ohjauskeino julkisessa hallinnossa, niin myös koulutuspolitiikassa. Koulutuspolitiikkamme kirjoittamattomana säännöksenä on Jukka Sarjalan (Koulutusjärjestelmän arviointia, 1995, 11) mukaan on ollut oletus, että resurssiohjauksella ja norminannolla saavutetaan sekä koko koulutusjärjestelmällemme asetetut tavoitteet että yksittäiselle oppilaitokselle asetetut tavoitteet. Koulutusjärjestelmän yhteiskunnalliset tehtävät voidaan jakaa hänen mukaansa neljään perustehtävään, joiden painotus on vaihdellut erilaisen yhteiskunnallisen tilanteen mukaan. Neljä perustehtävää ovat : 1) ammattitehtäviä tuottamaan kykenevän työvoiman tuottaminen (kvalifikaatiotehtävä) 2) valikointi erilaisiin tehtäviin ja aseisiin yhteiskunnassa 3) sosiaalisten arvojen ja kulttuurin siirtämiseen liittyvä tehtävä eli sosiaalistaminen ja 4) yhteiskunnan muuttamiseen vaadittavan uuden tiedon ja ajattelun kehittäminen. Koulutuspoliittiset tavoitteet on pyritty toteuttamaan panosohjauksen keinoin. Toiminnan tuloksien on oletettu muodostuvan hyviksi, mikäli panostus tehtäviin on ollut riittävää ja normeja on noudatettu (Koulutusjärjestelmän arviointia 1995, 11).

Hallitusmuodon tarkoittamana kansakouluna toimii peruskoulu. Koulujen opetuksen sisällöistä päätetään opetussuunnitelmassa. Peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmat piti pitkään alistaa valtion kouluviranomaisen vahvistettavaksi ja vasta 1990-luvulla luovuttiin tästä käytännöstä. Myös oppikirjojen tuli perustua virallisiin opetussuunnitelmiin ja ne hyväksyttiin keskusvirastotasolla. Oppikirjojen ennakkotarkastuksesta luovuttiin 1992. Koulutoimen hallintoa ja taloutta on ohjattu hyvin yksityiskohtaisella lainsäädännöllä ja keskushallinnon normeilla. Koululainsäädäntö toimi pitkään koulunpidon käsikirjana. Lainsäädännön ohjaavaa vaikutusta on radikaalisti vähennetty vasta 1990-luvulla ja noin puolet 1985 voimaan tulleista säädöksistä on kumottu (Koulutusjärjestelmän arviointia 1995, 12).

Kouluhallintoa on siis syytetty raskaudesta ja moniportaisuudesta. Kuntien kouluhallintoa on säädelty aiemmin yksityiskohtaisilla laeilla ja valtionapusäännöksillä. Koulutuksen järjestämistä ja toimintaa koskevasta ohjauksesta on Lampisen mukaan (1998) 1990-luvulla siirrytty tuloksia koskevaan ohjaukseen (Suomen koulutusjärjestelmän kehitys, 1998). Vuonna 1985 voimaan tulleet koululait merkitsivät tehtävien ja toimivallan siirtoa valtion ja kunnallishallinnon sisällä alaspäin ja valtion viranomaisilta kunnan viranomaisille. Näistä ovat hyvinä esimerkkeinä tuntikehysjärjestelmän luominen ja eräistä alistusmenettelyistä luopuminen. Tavoitteeksi otettiin joustavuus oppilaitosten tehtävänjakoa ja yhteistoimintaa kehitettäessä. Siirryttiin vähitellen keskitetystä ohjauksesta hajautettuun malliin. Hajautettuun päätöksentekojärjestelmään liittyy päätöksiä tekevän organisaation omavaraisuus. Se tarkoittaa oppilaitoksen itsenäisyyttä resurssien käytössä ja riippumattomuutta toteuttaa itsenäisesti sille asetettuja tehtäviä käytännössä. Keskitettyö päätöksentekoa ja ohjausjärjestelmää tarvittiin peruskouluun siirtymisvaiheessa (Nikkanen, 1996). Hajautettua päätöksentekoa on priorisoitu myös siksi, että se tapahtuu lähempänä kansalaisia, jotka voivat vaihtelevasti osallistua päätöksentekoprosessiin ja sen kontrolliin. Hajautettua päätöksentekojärjestelmää perustellaan myös sillä, että tällä hetkellä toimintaympäristön muutokset ovat ennakoimattomia ja se tekee keskushallinnon kyvyn valvoa koulujärjestelmän toimivuutta ja kehittämistä yhä vaikeammaksi (Nikkanen 1996).

Hajautus jatkui 90-luvulle siirryttäessä. Esimerkiksi koulutuksen kehittämissuunnitelmassa (Valtioneuvoston päätös 13.6.1993) pidetään hallinnon kehittämisen tavoitteena joustavaan, nopeaan ja tehokkaaseen reagointiin kykenevän palvelurakenteen aikaan-

saamista. Hallinnon palvelukykyä lisättiin poistamalla hallinnon moniportaisuutta, monimutkaisuutta ja päällekkäisyyttä. Tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisääminen tapahtui hallinnon hajauttamisella ja pelkistämällä sekä ohjausjärjestelmien uudistamisella. Esimerkiksi oppilaitosten ohjausta on kevennetty, joka sisältää sekä säännös- että resurssi-ohjauksen. Ohjauksesta siirrytään nyt yhä enemmän koulutuksen laadun varmistamiseen ja arviointiin (Toivonen 1995, 188).

Kunnallisen opetustoimen normiohjaus voidaan jakaa karkeasti kahteen pääryhmään. Toisaalta kuntaa ja kunnan toimintaa koskevaan yleislainsäädäntöön sekä toisaalta tiettyjä oppilaitoksia suoraan ohjaavaan erityislainsäädäntöön. Kuntien opetushallinnon keskeisinä normilähteinä ovat tällä hetkellä laki kunnan opetustoimen hallinnosta (3.2.1992/706) ja Kuntalaki (17.3.1995/365). Tässä tutkielmassa keskitytään yleissivistävän koulutuksen lainsäädäntöön ja sen purkamisen vaikutuksiin.

2.3 Koulujen itsenäisen päätösvallan lisääntyminen

Opetusministeriö asetti 31.1.1989 työryhmän, jonka tehtävänä oli koulutoimen sääntelyn purkamista ja hallinnon hajauttamista sekä valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamista varten käydä läpi nykyinen peruskouluja, lukioita, iltalukioita ja kunnan kouluhallintoa koskeva lainsäädäntö ja tehdä ehdotus tarvittavista uudistuksista sekä tarpeettomiksi katsottavien säännöksiin kumoamisesta. Koulutoimen ohjauksessa oli siirryttävä työryhmän mukaan keskitetystä hajautettuun ohjaukseen. Esimerkkinä kouluhallituksen ohjeistuksesta vielä vuodelta 1988 kouluhallitus antoi kunnille 17 määräystä, 71 ohjetta ja runsaat 340 tiedotetta.

Vuoden 1991 koululakipaketti ennakoiki koululainsäädännön kokonaisuudistusta. Tuntijakotyöryhmän muistio annettiin vuonna 1992. Tuntijakotyöryhmän lähtöoletuksena oli, että peruskoulua ja lukiota tulisi kehittää voimakkaasti niin, että koulun toimivuus alati muuttuvissa olosuhteissa turvattaisiin ja oppilaiden kyky reagoida jatkuvaan muutokseen vahvistuisi. Vanhaa perua peruskoulun alkuajoilta oli se, että uskottiin, että voimas säätely toteutti koulutuksellista tasa-arvoa ja tästä syystä tuntijaot olivat tiukkoja. Alettiin vaatia enemmän valinnaisuutta ja haluttiin koulujen profiloituvan, löytävän vahvuusalueensa ja siten erilaistuvan.

Valtioneuvosto antoi 23.9.1993 päätöksen peruskoulun tuntijaosta. Opetushallitus antoi uudet peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 5.1.1994. Uusien peruskoulun opetussuunnitelmien työstäminen vaativat 90-luvun puolivälissä opettajilta paljon enemmän kuin keskitetty, ylhäältä annettu opetussuunnitelma aikanaan. Uuden opetussuunnitelman aikana on ilmeisen välttämätöntä muuttaa opetustyön kulttuuria ja koulujen organisaatiokulttuuria (Opetushallituksen arviointiraportti 11/96).

Elinikäisen koulutuksen strategiasta tuli 90-luvulla tärkeä uutta uskoa luova ja koko koulujärjestelmää muuttava voima. Elinikäisen oppimisen teeman rinnalla on koulutuksessa ollut toisena tärkeänä teemana tyttöjen ja poikien tasa-arvo ja yleensä koulutuksellisen tasa-arvon kysymykset. Tuntikehystä (1.8. 1985) voidaan sanoa vuosisadan koulukeksinnöksi, koska sillä korvattiin tasokurssit. Kouluviranomaiset selittivät tutkimustuloksiin vedoten, että lähinnä oppilaan sosiaalinen tausta vaikutti yläasteen ja jatko-opintovalintoihin. Pääasiallinen selittäjä on kuitenkin oppilaan kyvyt. Peruskoulua pidettiin kuitenkin rinnakkaiskoulujärjestelmään verrattuna perusratkaisultaan onnistuneena (Rinne 1997, 140).

Koulukeskustelu jatkui vilkkaana ja johti 80-luvun loppupuolella ja 90-luvun alussa erilaisiin koulukokeiluihin ja samalla alettiin visioida koulun tulevaisuutta.

2.4 Normiohjauksen purkaminen hallinnollisena toimenpiteenä opetustoimessa

Hallintoviranomaisten norminannon karsiminen ja uudistaminen käynnistyi 1980-luvun alussa laajoilla selvityksillä. Uudistamistyötä tehostamaan säädettiin laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä, ns. normilaki (573/89). Normilain tavoitteena oli rajoittaa, selkeyttää ja uudistaa hallintoviranomaisten normien antamista. Lain tavoitteena oli erityisesti vähentää kuntiin ja kuntainliittoihin kohdistuvia määräyksiä. Normilaki oli voimassa vuoden 1996 loppuun asti.

Jan-Erik Johanson (Suomen kaupunkiliitto 1993, 7) selvitti, miten kunnalliset viranhaltijat suhtautuvat normilakiin ja sen vaikutuksiin kuntiin kohdistuvan norminannon vähentäjänä. Johansonin tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten kunnalliset viranhaltijat suhtautuivat normilakiin ja minkälaisia kokemuksia heillä on sen vaikutuksista ja

eroavatko eri sektoreiden edustajien mielipiteet toisistaan. Johansonin (1993) selvityksen mukaan koulu- ja lomitustoimessa normilain merkitys oli suurinta, molemmilla sektoreilla yli 10 % vastaajista piti normilakia yhtenä tärkeimmistä kehittämiskohteista. Normilaisista tiedettiin kunnissa yleensä vähän, parhaiten perillä asiasta oli kuitenkin koulutoimi. Koulu-, terveys- ja sosiaalitoimessa yli 80 % vastaajista katsoi normien vähentyneen. Koulutoimessa normilain katsottiin lisänneen kuntien itsenäistä päätöksentekovapautta. Lakien yksityiskohtaisuus on kaikilla sektoreilla vähentynyt, etenkin juuri koulutoimessa. Tutkijan mukaan yleisesti näyttikin siltä, että koulutoimessa valtion kuntiin kohdistuva ohjaus on vähentynyt kaikkein eniten. Vastaajat olivat myös melko yksimielisiä siitä, että päätöksenteon delegointi ja lupahallinnon purkaminen on merkinnyt todellista hallinnon rationalisointia kouluhallinnossa. Koko prosessi on vaikuttanut myös opetuksen parantumiseen. Samoin joustavuus ja aloitteellisuus on lisääntynyt ja turhat kyselyt ovat jääneet pois. Vielä jäi parannettavaa valtionosuuden, koulurakentamisen ja virkahallinnon alueella koulutoimessa. Koulutoimen edustajat olivat kuitenkin sitä mieltä, että valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet tarvitaan. Tosin oli myös yleisesti huomattava, että norminannon poistuessa on jäänyt tyhjiö ja kunnissa ei ole herätty tarpeeksi nopeasti sääntöuudistuksiin ratkaisuvallan osalta.

Kunnissa alettiin purkaa normeja myös siten, että johtosääntöjä uudistettiin ja kehitettiin. Kunnanvaltuustoilla on oikeus päättää, että toimielimillä tai viranhaltijoilla on oikeus siirtää niille siirrettyä päätösvaltaa edelleen. Opetus- ja kulttuuritoimen hallintoa koskevat säännökset vähenivät olennaisesti 1.1.1993 voimaan tulleiden lainsäädännön muutosten jälkeen. Lainsäädäntö ei enää sääntele yksityiskohtaisesti pakollisia toimielimiä ja hallintoviranhaltijoita eikä niiden tehtäviä ja ratkaisuvallaa. Samoin on luovuttu vaatimasta hallinnonalakohtaisia johtosääntöjä ja kunta voi sisällyttää opetus- ja kulttuuritoimen asiat haluaamaansa sääntöön. Kunnan tulee uudessa johtosäännössä itse määrätä, mikä toimielin tai viranhaltija ratkaisee asian. Esimerkiksi vakinaisen viranhaltijan valinta voidaan antaa viranhaltijan ratkaistavaksi. Suomen Kuntaliiton (1994) mukaan kuntien uudelleenorganisoinnissa on tullut selvästi esille sivistys- ja opetustoimen tärkeys kunnissa. Toiminnan pikkutarkan ohjailun ja valvonnan sijaan kunnan sivistyshallinnossa painottuvat seuraavat näkökulmat: 1) verkoston suunnittelu ja resurssien varmistaminen 2) yhteistyön ja yhteydenpidon varmistaminen eri toimintayksiköiden, eri hallintokuntien

ja eri ylläpitäjien kesken koskien sekä laajemmin kunnan ja alueen yleiseen kehittämiseen ja 3) palvelujen saatavuuden varmistaminen asiakkaan kannalta eli asiakaslähtöisyys.

Koulutusta koskevat lait säätää eduskunta, asetukset antaa tasavallan presidentti ja valtioneuvoston päätökset valtioneuvosto. Valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen 8.3.1990 opetustoimen keskushallinnon uudelleenorganisoinniseksi. Ammattikasvatushallitus ja kouluhallitus lakkautettiin ja opetusministeriön alaisuuteen perustettiin opetushallitus vuonna 1991. Lääninhallitusten kouluosastojen tehtävät vähenivät vuonna 1985. (Jan-Erik Johanson 1992).

Vapaakuntakokeilua ovat koulu- ja opetustoimen osalta selostaneet tutkimuksessaan Risto Harisalo ja raportissaan Jan-Erik Johanson.

Vapaakuntakokeilun päämääränä Johansonin mukaan (1992) julkisen hallinnon kehittämisessä on säännöksissä ja päätöksissä pidetty palvelutuotannon parantamista vastaamaan paremmin ihmisten tarpeita. Tavoitteeksi on asetettu mm. hallinnon palvelukykyyn, asiakaslähtöisyyden, kansanvaltaisuuden ja tuloksellisuuden parantaminen. Keinoja ovat normiohjauksen uudistaminen, lupahallinnon keventäminen ja toimintoja ohjaavan säätelyn purkaminen. Pyrkimyksenä on siirtyminen normiohjauksesta itseohjautuvuuteen ja hallinnoinnista asiakaslähtöiseen palveluun. Vapaakuntakokeilu ei Jan-Erik Johansonin (1992) mukaan ole juuri lainkaan vaikuttanut koululaitoksen varsinaistyötä tekeviin opettajiin. Missään kunnissa ei opettajilta vähennetty toimivaltaa tai annettu sitä lisää (Johanson 1992, 69). Vapaakuntakokeilukuntia tutkittaessa on byrokraattisuus kuitenkin selvästi vähentynyt ja toimintavapaus lisääntynyt. Kuntien koululaitoksissa tapahtuneet muutokset saattavat eriyttää hallintoa, mutta ne eivät ole sattumanvaraisia. Johansonin (1992) mielestä vapaakuntakokeilu ei toteuttanut niitä päämääriä, joita sille asetettiin.

Risto Harisalon (1990) tutkimus koulutoimi vapaakuntakokeilussa taas antaa mielenkiintoista tietoa vapaakuntakokeilun vaikutuksista koulupalveluihin. Tutkimusprojektin nimi oli julkiset peruspalvelut vapaakuntakokeilussa ja tässä Harisalon (1990) tutkimuksessa oli tarkoitus selvittää, kuinka koulutoimenjohtajat arvioivat hallinnonalansa kognitiivisten rakenteiden ja prosessien nykytilaa ja miten vapaakuntakokeilu vaikuttaa heidän mukaansa niihin. Tutkimuksen tavoitteeksi asetettiin yhteyksien etsiminen vapaakuntien taustamuuttujien ja vapaakuntakokeilun mahdollisten vaikutusten välillä. Harisalon (1990) mukaan valtion ja kunnallishallinnon välisten suhteiden varassa kehittyvät vaikuttavat usein näkymättömät rakenteet ja prosessit, jotka ohjaavat kuntien ja niissä

toimivien yksilöiden ajattelua ja toimintaa. Näitä hän kutsui kognitiivisiksi rakenteiksi ja prosesseiksi. Kognitiivisiksi prosesseiksi ja rakenteiksi määriteltiin seuraavat: innovatiivisuus, organisaatiokulttuuri, hallinnollinen valta, hallinnolliset arvot, osallistuminen ja kuntien ja valtion väliset suhteet. Innovatiivisuudessa tutkittiin hallinnon kehittämistä. Tutkimushetkellä vapaakunnista keskimääräistä enemmän hallintoon kehittivät suuret vapaakunnat, ei-lapsipainotteiset vapaakunnat ja vasemmistopainotteiset vapaakunnat. Keskiarvotietojen perusteella näytti mahdolliselta todeta, että vapaakuntahallinnolla näyttäisi olevan koulutoimen hallinnon kehittämistä edistävää vaikutusta. Valtiovallan tavoiteohjauksen suhteen koulutoimenjohtajien mielestä kouluhallinto ei vapaakuntakokeilussa tarvitsisi valtion tavoiteohjausta. Vapaakuntakokeilu tuntui tutkijan mielestä lisäävän kuntien vapautta, vähentää niiden taloudellisuutta riippuvuutta valtiosta ja heikentää byrokratian itseintressiä kouluhallinnossa. Koululautakunnat tuntuvat olevan valmiita ottamaan itsenäistä vastuuta. Kouluhallinnon radikalismia tutkittaessa näytti mahdolliselta, että koulutoimenjohtajat olisivat valmiita kokeilemaan tavallisuudesta poikkeavia ideoita koulutoimen kehittämiseksi eli innovatiivisuus koulutoimessa tuntui hyväksytyltä arvolta.

2.5 Uusi koululainsäädäntö normiohjauksen purkajana

Uusi koulutuslainsäädäntö tulee voimaan 1.1.1999. Jukka Sarjalan (1997) mukaan uusi koululainsäädäntö ei sinällään tuo mitään merkityksellistä uutta koulutuspolitiikkaan, mutta antaa koulutuksen toimijoille uudenlaisia vapauksia ja mahdollisuuksia uusiin avuksiin.

Keskusjohtoinen, hierarkkinen ja normiohjattu säätelyjärjestelmä tuli tiensä päähän 1990-luvun taitteessa. Siihen asti koululainsäädäntö oli yksityiskohtainen, jolla kunnat pakotettiin tekemään ratkaisunsa määrämuotoisesti. Opettajakelpoisuudet säädettiin asetuksella. Päätökset koulutoimessa kuljetettiin usean portaan läpi, jotta päätösten oikeellisuus varmistuisi ja tasa-arvon ja laadun varmistuskeinot olivat hallinnollisia.

Säätelyn purku aloitettiin ryhmiinjakosäännöksistä. Vuoden 1985 lain perusteella otettiin käyttöön tuntikehysjärjestelmä. Nyt uuteen koululainsäädäntöön tulee velvoite, että lukion ja ammatillisten oppilaitosten on hakeuduttava yhteistoimintaan joko

kaltaistensa kanssa, toistensa kanssa tai muiden oppilaitosten kanssa. Samanaikaisesti normiohjauksen purun kanssa on vahvistunut vaatimus tilivelvollisuudesta eli arviointi on tullut koululaitokseen. Arviointi ei ole normiohjauksen jatke, vaan osa vuorovaikutteista tulosoajasta, jossa toimijalle jää todellisia vaihtoehtoja (Sarjala 1997, 330-331, 334).

Uusi koululainsäädäntö on oikeastaan koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Sen keskeisinä tavoitteina on koota hajanainen koulutusta koskeva lainsäädäntö sekä selkeyttää ja eräiltä osin yhdenmukaistaa säätelyä. Tavoitteena on myös arvioida nykyisen koulutuksen ohjausjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja yhdenmukaistaa säätelyä sekä tuoda eräitä sisältömuutoksia koulutuksen järjestämiseen. Uudet koululait kerätään 8 lakiin, joista tämän tutkimuksen kannalta tärkeä on perusopetuslaki. Uusien koululakien konkreettisia periaatteita on seuraavia. 1) Kouluille ja kunnille tulee lisää päätösvaltaa 2) Se vapauttaa kunnissa innovatiivisuutta ja lisää aktiivisuutta vastata paremmin elinkeinoelämän ja opiskelijoiden tarpeisiin. 3) Saavutetaan yhtenäinen perusopetus poistamalla jako ala- ja yläasteeseen. 4) Korostetaan yksilöllisyyttä ja valinnaisuutta 5) Koulutuksen perusturvasta huolehditaan 6) Oppilaiden subjektiivisiin oikeuksiin tulee vapaa hakeutumisoikeus kouluun eli piirijako poistuu. 7) Tärkeänä tulee koulutuksen jatkuva arviointi lakiin. Valtion roolista uudistuvassa koululainsäädännössä voisi todeta, että annetaan yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako yhdessä. Myös opetushallitus toteuttaa ulkoista koulutuksen arviointia. Käytännössä koululakiuudistus merkitsee normiohjauksen purkamista, mutta samalla kansallisen koulutuspolitiikan ohjaus turvataan ja yksilöiden koulutuksellisia oikeuksia, perusturvaa, parannetaan. Kuitenkin perusopetuslain toteuttamisella on myös uhkia. Niitä voisi olla: yksityisen koulun valvonnan heikkeneminen, huoltajan koulunvalintamahdollisuus (tulee eliittikouluja ja koulu valitsee oppilaansa eikä oppilaat koulua) ja opetuksen järjestäjän huonosti toteuttama koulutuksen arviointi. Uudistuvan koululainsäädännön keskeinen tavoite on siis se, että koulutuksen pääasiallisina järjestäjinä toimivien kuntien ja kuntayhtymien toimivaltaa koulutuksen järjestämistavoista lisätään olennaisesti (Opetushallitus 1997). Uudesta koulusta tulee nyt uusien koululakien myötä Matti Rasilan (Luokanopettaja 1998) muutoksentekijä eikä sokea sopeutuja. Uudistuvan koululainsäädännön keskeinen piirre on mahdollisuus kehittämiseen ja oman toimintalinjan valintaan.

2.6 Tutkimustuloksia koulun vapautumisesta

Suomen Kuntaliitto toteutti Vaasan yliopiston yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan avulla KuntaSuomi 2004-tutkimusprojektin. Ensimmäisessä osassa suoritettiin kyselytutkimus Ilpo Ojalan johdolla 700 rehtorille ja koulunjohtajalle 48 tutkimuskunnassa. Keskeisimmät olivat opetustarjontaan, koulutuspalveluiden ohjaukseen ja johtamiseen, opetus- ja oheispalvelujen tuotantoon, opetustoiminnan tuloksellisuuteen sekä oppilaitosten kehittämispoliittikkaan liittyvät kysymykset. Tutkimuksen nimenä oli Koulu vapautuu - kuka tekee valinnat?

Tutkimuksen tuloksia tarkasteltaessa ja arvioitaessa voidaan todeta 1990-luvun alkupuolella koulutuksessa ja opetuksessa tapahtuneen useita muutoksia, jotka vaikuttavat siihen, millaisiksi koulujen toiminta muodostuu. Nämä muutokset voidaan jakaa neljään ryhmään: ensiksi koulujen toimintavapaudessa tapahtuneet muutokset, toiseksi koulujen johtamisen ja resurssoinnin muutokset, kolmanneksi opetuksen ja organisoimisessa tapahtuneet muutokset ja neljänneksi opetuksen sisällöissä ja menetelmissä tapahtuneet muutokset. Merkittävä muutos, 1990-luvun aikana toteutuneista muutoksista, on koulujen toimintavapauden lisääntyminen. Tämä on toteutunut sekä suhteessa kuntaan että valtioon. Valtion taholta erityislainsäädännön purku, resurssiohjauksen muutokset erityisesti valtiosuusjärjestelmään liittyen, sekä lääninhallituksen kouluosaston toteutaman suoran ohjauksen poistuminen ovat lisänneet oppilaitosten päätösvaltaa omassa toiminnassaan. Suhteessa kuntaan ovat oppilaitosten toimintavapautta lisänneet päätösvalan delegointi oppilaitostasolle ja erilaisten alistus- ja seurantajärjestelmien purkaminen. Kunnan toimintavapaus suhteessa valtioon on myös kasvanut.

Varsinaisista tutkimustuloksista oppilaitosryhmittäisessä tarkastelussa opetukseen liittyviksi kehittämistoimenpiteiksi lähivuosina nousivat opetuksen laadun kehittäminen, opetusmenetelmien kehittäminen ja uusien kokeilu sekä opetuksen kehittäminen oppilaiden kannalta yksilöllisemmiksi. Myös yleinen kasvatustehtävä korostui. Erityisesti peruskoulussa korostui opetusmenetelmien kehittäminen ja uusien kokeilu, opetuksen laadun kehittäminen, opetuksen yksilöllistäminen ja yleisen kasvatustehtävän korostuminen. Vähiten tärkeäksi kehittämiskohteeksi peruskouluissa nähtiin opetuksen suuntaaminen työelämän tarpeiden suuntaan ja oppilaitoksen erikoistuneisuuden lisääminen (Ilpo Ojala 1997, 118).

Hallinnon, talouden ja resurssien kehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä pidettiin eri kuntaryhmissä yleisesti ottaen tasaisen tärkeinä. Oppilaitosten itsenäisyys, omaehtoinen päätöksenteko ja mahdollisuus kehittää omaa toimintaansa ovat yhä useammin sidottuja taloudellisiin resursseihin. Opettajaresurssien suhteen oltiin sitä mieltä, että opettajaresurssien lisäämistä ja talouden seurannan parantamista ei pidetty muihin tutkimuskohtiin verrattuna kovin tärkeinä (Ilpo Ojala 1997, 128).

Kehittämistoiminnan osa-alueista suhtauduttiin yhtenäisimmin uusien toimintamallien kehittämiseen. Uusien toimintamallien kehittämisessä tärkeinä pidettiin oppilaitosten yhteistyön kehittämistä ja oppilaitoskohtaisen päätösvallan lisäämistä. Lähes tarpeettomana koettiin oppilaitoksen yksityistäminen. Myöskään oppilaitosten välisen kilpailun edistämistä ja palvelusitoumusten käyttöönottoa ei pidetty tärkeinä asioina oppilaitosten toimintaa kehitettäessä. Oppilaitosten välisen kilpailun katsottiin soveltuvan erittäin huonosti perusopetusta antaviin oppilaitoksiin. Oppilaitosten välinen yhteistyön kehittämisen arvostus korostui huomattavasti halutuimpana vaihtoehtona kuin kilpailun edistäminen (Ilpo Ojala, 138-139).

Koulutoimen säästöt olivat toteutuneet suureksi osaksi tuntikehystä leikkaamalla. Tärkeimpänä lisäresurssointikohteena rehtorit pitivät opettajien täydennyskoulutusta, jolla on selvä yhteys opetuksen laadun, opetusmenetelmien ja opetussuunnitelmien kehittämiseen.

Rehtorien mielestä lääninhallitukset ovat menettäneet merkityksensä. Koulut ovat itsenäistyneet ja valtaa koulun toiminnassa käyttävät rehtorit ja opettajat. Toisaalta myös kunnanvaltuustot ja -hallitukset käyttävät merkittävää valtaa päättäessään budjettiraameista sekä koulutoimen johtavat viranhaltijat käyttävät merkittävää valtaa päättäessään budjettiraameista. Kuntaliiton tutkimuksen (1997) mukaan näyttää siltä, että rehtorit ja koulunjohtajat haluaisivat enemmänkin päätösvaltaa koulunsa toiminnan kehittämisen suhteen. Tutkimus ja tutkija jätti avoimeksi kysymyksen: kenen ehdoilla koulun toimintaa kehitetään. Yleinen johtopäätös tutkimuksesta voi olla se, että koulut saavat nyt päättää entistä itsenäisemmin kehityssuunnistaan.

Opettajalehden (Opettaja no 27-31/98, 7) tekemässä kyselyssä uusien koululakien myötä opettajat uskoivat, että koulujen eriarvoisuus lisääntyy koulujärjestelmässämme ja eliittikoulut tulevat toteutumaan tulevaisuudessa. Näin arvioi kolme neljästä kyselyyn vastanneesta opettajasta. Koulujärjestelmämme on valitettavasti menossa eriarvoistavaan

suuntaan ja eriarvoisuuden lisääntymiseen uskoi jopa 67 % vastaajista. Koulujen erikoistumista ja koulujen kilpailua kannatti vain 6 % vastaajista. Nämä ovat osittain uhkakuvia koulujen lisääntyneen päätösvallan ja itsenäisyyden seurauksena. Miten näihin vastataan? Arvioinnin, opetuksen laadun ja laadunvalvonnan kehittämällä koululaitoksen sisällä paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti.

3. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

3.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusongelmat

Tutkielmani tarkoituksena oli selvittää opettajien ja koulunjohtajien käsityksiä ja asenteita koulun tasolla tapahtuneeseen opetustoimen normiohjauksen purkuun ja lisääntyneeseen päätösvaltaan. Kokevatko opettajat ja koulunjohtajat, että he saavat nyt päättää asioistaan itsenäisesti ilman koulutuslautakunnan, opetushallituksen ohjeistusta vai kokevatko he ehkä turvattomuutta, kun ohjeita ei ylhäältä juuri enää tule? Onko hallintokulttuurin muutos jo toteutunut vai vasta toteutumassa? Edellä olevien ajatusten pohjalta olen työstänyt tutkimusongelmiksi seuraavat:

1. Miltä ulkoapäin ohjailtu hallintojärjestelmä ja sen muutos tuntuu sisältä päin eli koulu-yhteisössä?
2. Miten koulujen itsenäisen päätösvallan kokee rehtorit, koulujen johtajat, koulutoimenjohtajat ja opettajat?
3. Mitä etuja ja haittoja on normiohjauksen purusta kouluille?
4. Mikä on muuttunut ja mikä on muutosta parempaan?
5. Miten itseohjautuvuus kaipaa tukea?
6. Antaako koulun itsearviointi ja laatuajattelu mahdollisuuden tilaisuuden hahmotteluun uudelta pohjalta?

Edellä olevien yleisten tutkimusongelmien pohjalta rakennettiin koulujen omaan päätöksentekovaltaan kohdistuvia seuraavia spesifisempiä tutkimusongelmia: a) onko eroja kuntien, sukupuolen, kouluasteen ja opettajien ikäryhmien tai koulun koon välillä koulun taloudellisen päätöksenteon tasoon tai kouluhallinnon ohjailun tasoon? Erottelee-

ko toiminnan menot materiaaleihin mk/oppilas eli taloudellinen muuttuja opettajien mielipiteitä taloudelliseen normiohjauksen purkuun? b) onko eroja kuntien, opettajien ikäryhmän sukupuolen, koulun koon tai kouluasteen suhteen suhtautumisessa hallinnon tason normiohjauksen purkuun? c) onko eroja kuntien, opettajien ikäryhmän, sukupuolen, koulun koon tai kouluasteen suhteen suhtautumisessa koulun pedagogiseen tai opetusselliseen normiohjauksen purkuun? d) miten suhtaudutaan normiohjauksen purun edellyttämään koulujen itsearviointiin? e) arvioidaanko normiohjauksen purulla olevan vaikutusta yleisellä tasolla toimintojen sujuvuuteen ja joustavuuteen?

Tutkimuksellani on käyttöarvoa ja se antoi kiinnostavaa tietoa ihan peruskoulutason päätöksentekotilanteesta eli siitä, miten tavallinen riviopettaja kokee uuden normitilanteen koulun arkipäivän työssä. Ko. aihetta ei ole vielä paljon tutkittu ja omassa tutkimuksessani, joskin pienimuotoisessa, keskityin yleissivistävän koulutuksen, perusopetuksen opettajien käsityksien kartoittamiseen normiohjauksen purusta.

3.2 Tutkimuskuntien ja tutkimuskoulujen kuvailu

Kyselytutkimus suoritettiin kahdessa varsinaissuomalaisessa kunnassa, Liedossa ja Kaarinassa peruskoulujen opettajille. Lieto ja Kaarina valittiin sillä perusteella, että tutkimukseen haluttiin toinen kaupunkimainen ja voimakkaasti kasvanut (Kaarina) ja toinen maaseutumainen ja vauras (Lieto). Molemmat ovat keskisuuria kuntayksiköitä, Kaarina on kuntamuodoltaan kaupunki ja Lieto on kunta. Molemmat ovat peruskoulun kokeilukuntia, joilla on pitkät peruskouluperinteet. Lisäksi valintaan vaikutti se, että Kaarinan ja Liedon opettajat suostuivat kyselytutkimukseen, sillä he eivät olleet niin tutkimuksiin ja kyselyihin kyllästyneitä kuin esimerkiksi Turun, Halikon tai Laitilan koululaitoksen opettajat. Tutkimuspaikkakunnat olivat onnistuneita ja koulutoimenjohtajien myötävaikutuksella valittiin tutkimukseen tulevat peruskoulut. Tutkimuskuntien koulut olivat hyvin toimivia ja laadukkaita ja opettajat päteviä.

Liedon kunnan asukasluku oli vuonna 1997 12920, veroäyri 17 p ja työttömyysaste 11 %. Lieto markkinoi itseään yritysystävällisenä ja varsin vetovoimaisena maaseututyypisenä yrittämisen ja asumisen kohdekuntana. Varsin onnistunut tontti- ja asuntopoliittikka positiivisen kuntakuvan kanssa on tuonut kuntaan voimakkaan väestökasvun.

Tulevaisuuden Lieto menestyy kansallisessa ja kansainvälisessä kilpailussa tulevaisuuden 13000 asukkaan voimin ja kattavalla kaikki kansalaispiirit käsittävällä yhteistyöllä. Hyvänä kunnan vetovoimatekijänä toimivat myös hyvät ja ajanmukaiset koulutuspalvelut, joiden laadukkuus ja kattavuus on kilpailuvaltti Lietoa edelleen kehitettäessä (Liedon kunnan kunnalliskertomus 1996).

Kaarinan kaupungin asukasluku oli vuonna 1997 19161, veroäyri 16.75 p ja työttömyysaste 12.5 %. Kaarinan kaupungin toiminta-ajatuksena on kaarinalaisten parhaaksi toimiminen kestävän kehityksen periaatteella. Kaarinan kaupungin kehitystä ja toimintaa on varjostanut tutkimusvuonna kaupungin talouden heikkeneminen, joka johtui uuden valtiosuusjärjestelmän epäedullisuudesta Kaarinalle laskennallisin perustein. Kaarinan kaupungin valtuusto hyväksyi Kaarinan kaupungin strategiat Suunnat 2000+. Kestävän kehityksen merkeissä käynnistyi Kaarinassa paikallinen agenda 21-kehittämistyö. Oman agendan merkeissä käynnistyi myös kansalaisfoorumi ja ekotiimi-toiminta sekä kaupunginvirastossa virastoagenda.

Yritysystävällisenä tunnetun Kaarinan yritystoiminta on vilkasta. Kaupunginjohtajan mukaan kaupungin hyvä sijainti, erinomaiset luonnonolosuhteet, hyvät palvelut ja toimintaperiaatteiltaan terve talous ovat hyviä perusteita kaupungin jatkuvalla kehitykselle (Kaarinan kaupungin kunnalliskertomus 1996).

Liedon perinteikkääseen koululaitokseen kuuluu 7 ala-asteen koulua, Liedon-Tarvasjoen yläasteen koulu, Tapulikujan koulu ja Liedon lukio. Peruskoulujen yhteinen oppilasmäärä lv. 1996-97 oli 1815, josta ala-asteen koulujen oppilaiden osuus 1146 oppilasta. Liedon kouluista valitsin otantaan eri kokoisia kouluyksiköitä koulutoimenjohtajan avustuksella: yhden keskustan vahvan kouluyksikön, Kirkonkulman koulun ja pieniä kouluyksiköitä hajanaisesti kunnan eri alueilta Pahkamäen, Littoisten ja Loukinaisten koulut. 1) Kirkonkulman koulu on suurin Liedon ala-asteen kouluista, 374 oppilaan ja 21 opettajan koulu. Sen toiminta-ajatuksena on tarjota edellytykset myönteiseen kasvuun oppilaiden erilaisuuden hyväksyvässä ilmapiirissä. Koulu profiloituu musiikin opetukseen ja myös laajennettuun kieliohjelmaan: A 1-kielenä on englanti ja vapaaehtoisena 5. luokalta alkaen on ranskan kieli. Kerhotoiminta on isossa koulussa vilkasta ja koulun varustetaso on hyvä. 2) Littoisten koulu on Littoisissa (neljän kunnan alue), Liedon puolella toimiva 141 oppilaan ja 7 opettajan koulu. Littoisten koulun opetussuunnitelmassa painotetaan ympäristö- ja luonnontieteitä ja tietokoneita käytetään opetuksen apuna 1. luokalta

lukien. 3) Loukinaisten koulu on saanut upouudet koulutilat vuonna 1998. Tämä 152 oppilaan ja 7 opettajan kouluyksikkö painottaa opetuksessaan matematiikkaa ja luonnontieteitä. Loukinaisten koulun opettajat eivät jostain syystä vastanneet kyselyyn ollenkaan, eikä lomakkeita palautettu karhuamisen jälkeenkään. 4) Pahkamäen koulu oli neljäslietolainen tutkimukseen valittu koulu. Opetussuunnitelmassa painotetaan liikuntaa ja opetettavina kielinä on englannin ohella vapaaehtoinen saksa.

Koulutuksen kehittämissstrategiassaan Lieto painottaa opettajien ammatillista kouluttamista ja on laatimassa koulutuspoliittista ohjelmaa luottamushenkilöiden arvotamilla osa-alueilla. Perusopetuksen puolella on aloitettu kieliohjelman laajentaminen ja koulukohtainen opetussuunnitelma- ja toiminnan arviointityö. Kansainvälisyyttä korostetaan Liedon koulutuspolitiikassa kaikilla kouluasteilla.

Kaarinan koululaitos on hyvin toimiva ja luotettava. Nopeasti kehittynyt, monipuolinen peruskoulu käsittää 6 ala-astetta, 2 yläastetta, Rantakulman erityiskoulun ja toisen asteen koulutus Kaarinan lukion ja Kaarinan sosiaali-alan oppilaitoksen. Erityisesti vuonna 1997 alkanut kunnan taloudellisen tilanteen heikkeneminen on vaikuttanut nopeasti koulutoimeen ja priorisoinnin suunnitteluun. Kansainvälisyys on ollut jo useamman vuoden yksi Kaarinan kaupungin painopistealueista ja se näkyy myös erilaisena myönteisenä yhteistoimintana koulujen toiminnassa.

1980-luvulla voimakkaasti kehittyneen Kaarinan peruskoulujen oppilasmäärä oli vuonna 1997 2190 oppilasta. Kaarinan kouluista valittiin otantakouluiksi Auranlaakson ja Hovirinnan koulu sekä tutkimukseen ainoa yläaste, Vaarniemen yläasteen koulu. 1) Auranlaakson koulun logona on ahkera muurahainen. Koulun toiminta-ajatus ilmentää tätä kasvatustavoitetta parhaimmillaan. Auranlaakson koulun toiminnan tarkoituksena on kasvattaa oppilaista rakentavasti toimivia yhteiskunnan jäseniä. Koulu tarjoaa ympäristönsä puolesta hyvät olosuhteet elämykselliseen oppimiseen, koska se sijaitsee lähellä Littoistenjärveä. Koulun oppilasmäärä 141 oppilasta tarjoaa työtä 4 vakinaiselle opettajalle. 2) Hovirinnan koulu, joka on toinen kaupungin suurista ala-asteista, on toiminut vuodesta 1980 ja toimii Kaarinan kuntakeskuksessa monipuolisine oheispalveluineen. Koulussa oli tutkimushetkellä 414 oppilasta ja vakinaisia opettajia 19. 3) Vaarniemen yläasteen koulu on viihtyisässä ympäristössä toimiva oppilaslähtöinen koulu, jossa huomioidaan hyvin oppilaiden lahjakkuuserot. Koulu on linjoitettu ja toimii seuraavan linjajaon mukaan: 1) Taito- ja taidelinja 2) Kielilinja 3) Ympäristö- ja matemaattinen linja.

Vaarniemen koulun kansainvälinen toiminta on vilkasta ystävyyskoulutoiminnan ja vaihto-ohjelmien ansiosta. Koulun oppilasmäärä oli tutkimushetkellä 272 oppilasta ja viranhaltijoita 15.

3.3 Aineiston keruu ja analyysi

Tutkimusaineisto kerättiin kyselylomakkeilla, jotka jaettiin 7 koulun opettajille. Kyselylomake toimitettiin joko itse vieden tai koulutoimiston kautta 84 opettajalle otannassa olleille kouluille ja kyselyyn vastasi 67 opettajaa. Vastausprosentti kyselytutkimuksessa oli 79.8 % ja siihen voi olla tyytyväinen.

Kyselylomakkeen kysymykset muodostettiin ja jaoteltiin taloudellista päätöksentekoa koskeviin kysymyksiin, hallinnollista päätöksentekoa koskeviin kysymyksiin, opetuksellista ja pedagogista päätöksentekoa koskeviin kysymyksiin ja tärkeiksi tulevaisuuden koulussa nouseviin koulujen välistä yhteistyötä ja arviointia koskeviin kysymyksiin. Taloudellinen päätöksentekovalta on koulun tasolla jo aika itsenäistä ja siksi se tuli tutkimukseen mukaan. Kouluilla on ns. kehysbudjetointi eli koulu saa kunnanvaltuustolta tietyn könttäsunnan, joka antaa raamit koulun taloudenpidolle, ja koulunjohtaja voi suunnata varoja talousasioihin harkintansa mukaan. Nikkasan tutkimuksen (1998) mukaan koulunjohtajat kokivat miellyttävänä asiana juuri koulun talousvastuun kokemisen ja kehysbudjetoinnin merkityksen koko toiminnalle. Hallinnollisen tason kysymysten perusteena on se, että aiemmin juuri hallinnollisella tasolla tapahtui paljon normiohjausta ja ohjeistusta kouluihin päin, ja ne eivät saaneet juurikaan päättää asioistaan itsenäisesti. Pedagoginen ja opetuksellinen normiohjaus taas on osa koulun arkipäiväistä toimintaa, jossa opetusjärjestelyjen itsenäisyys on myös koulun tasolla koko ajan korostunut ja parantunut. Normiohjauksen poistuttua koulun itseohjautuvuus vaatii kouluilta lisääntyvää yhteistyötä ja koulun kehittämiseen pyrkivää itsearviointia. Siksi haluttiin myös tulevaisuuden näkökulma tutkimukseen mukaan eli haluttiin vastauksia siihen, mitä vaaditaan ja mitä tulee normien purun tilalle.

Taustamuuttujina olivat kunta, opettajien ikäryhmä, sukupuoli, kouluaste, koulun oppilasmäärä ja koulun toiminnan menot opetuksen materiaaleihin mk/oppilas.

Kyselylomaketutkimuksen taustatietoja seuraavien jaotelmien muodossa jakautumina.

Tutkimuskunnissa kyselyyn vastanneiden määrä

Kaarinan kaupunki	40
Liedon kunta	27

Kyselyyn vastanneiden ikäjakauma

Alle 40 vuotiaat	30
41 vuotiaat ja vanhemmat	36
Ei tietoa	1

Asema kouluyhteisössä

Rehtori/Koulunjohtaja	4
Opettaja	62
Ei tietoa	1

Tutkimusta täydentävänä menetelmänä oli avoimet osiot ja kuntien koulutoimenjohtajien haastattelut, ja näillä kerättiin lisämielipiteitä ja kokemuksia normiohjauksen purusta kunnan, kouluhallinnon ja koulujen tasolla. Kyselylomaketutkimuksella on aina omia heikkouksia ja vastaamattomuus saattaa olla suuri ongelma. Toinen on se, että vastaajat voivat käsittää saman kysymyksen kovin eri tavoilla, mikä saattaa vääristää kyselyn tuloksia ja vaikeuttaa oikeiden johtopäätöksien tekoa. Haastattelu toteutettiin haastatteleamalla kummankin tutkimuskunnan, Kaarinan ja Liedon koulutoimenjohtajat, jotka edustivat pitkäaikaista kokemusta ja näkemystä kunnan kouluhallinnosta ja koulujen hallinnollisesta tilanteesta. Haastattelut antoivat korrektia tietoa kunnan kouluhallinnon ja koulujen nyky- ja tulevasta tilanteesta normiohjailun purkautuessa.

Kyselylomakkeen avoimien kysymysten vastaukset ryhmiteltiin eri alueiksi, jotka ilmaisivat normiohjailun purkamisen eri tasojen hyötyjä ja haittoja. Avoimet kysymykset antoivat mielenkiintoista tietoa ja kuvasivat opettajien tunteja normiohjauksen nykytilanteesta sekä uhista ja mahdollisuuksista.

Tulosten analysoinnissa oli mukana 67 lomaketta. Strukturoiduista kysymyksistä muodostettiin kvantitatiivinen aineisto, jonka yliopiston ATK-keskus käsitteli SPSS for Windows Release 6.1 ohjelmiston avulla. Muuttujien arvot luokiteltiin ja taulukoitiin

havaintomatriiksiksi. Kunta, ikäryhmä, sukupuoli, kouluaste, koulun koko ja toimintamenot materiaaleihin mk/oppilas olivat taustamuuttujina. Koska muuttujat olivat luokittelu- ja järjestysasteikollisia, aineiston analysoinnissa käytettiin ristiintaulukointia ja Khin neliötestiä selvittäessä, eroavatko frekvenssijakaumat merkitsevästi toisistaan ja riippuuko kaksi tilastollista muuttujaa toisistaan.

4. TUTKIMUKSEN TULOKSET

4.1 Yleisiä tuloksia opetustoimen normiohjauksen purkamisen vaikutuksista koulun tasolla

Tutkimuksen tuloksia tarkasteltaessa yleisellä tasolla korostuu eri tasoilla koulujen päätöksenteon itsenäisyys kuten oletettiin. Suorat jakaumat antavat tietoa, miten opettajat ja koulunjohtajat kokevat asiat ja päätöksenteon hallinnollisesti, taloudellisesti ja pedagogisesti tämän päivän peruskoululaitoksessa, jossa päätöksentekoa on koko ajan siirretty koulun tasolle ja koulujen oletetaan toimivan itseohjautuvasti. Kuntien koulutoimistojen rooli on jo enemmän pelkkien resurssien antajan rooli, enää ei tarvitse kysellä koulutoimenjohtajalta joka asian perään, mitä saa tehdä. Tuloksia voi tarkastella hyvinkin sitä näkökulmaa vasten, mikä on muuttunut ja mikä on parempaa ja tarkoituksenmukaisempaa nykypäivän koululaitoksessa päätöksiä tehtäessä. Peruskoulun alkuaika aina 1990-luvulle saakka on ollut hyvin normiohjattua ja kouluhallinnon kahlitsemaa ottaen huomioon koulujen muuten itsenäisen johtamiskulttuurin ja opettajien professionaalisen itsenäisyyden tavallisessa luokkahuonetilanteessa.

Koulujen taloudellista itsenäisyyttä mittasivat kysymykset 1-6. Koulun taloudellisen päätöksenteon tasolla kysyttiin kunnan kouluhallinnon rajoittavaa roolia koulun talousasioissa ja koulunjohtajan itsenäisyyttä koulun talousasioista päätettäessä. Koulusäästöt ovat varmasti vaikuttaneet opettajien asenteisiin, koska koulut ovat koko 90-luvun ajan joutuneet toimimaan melko niukoilla taloudellisilla resursseilla.

Tarkasteltaessa koulunjohtajan päätösvaltaa koulun tasolla koulunjohtajan päätösvalta koetaan yleisesti lisääntyneen talousasioissa viime vuosina.

TAULUKKO 1. Koulunjohtajan päätösvallan lisääntyminen talousasioissa viime vuosina

Kaikki	f	%
Kyllä	58	86.6
Ei	9	13.4

Kuten taulukko 1 osoittaa, koulunjohtajan päätösvallan talousasioissa kokee melkein 87 % vastaajista viime vuosina lisääntyneen. Vastaajat olivat siis melko yksimielisiä koulunjohtajan päätösvallan lisääntymisestä.

TAULUKKO 2. Koulunjohtajan päätösvallan lisäämistarve talousasioissa

	f	%
Täysin samaa mieltä	25	37.3
Melkein samaa mieltä	18	26.9
En osaa sanoa	14	20.9
Melko eri mieltä	6	9.0
Täysin eri mieltä	4	6.0

Tarkasteltaessa taulukkoa 2 vastaajista oli kuitenkin yli 54 % sitä mieltä, että koulunjohtajan päätösvaltaa tulisi koulun talousasioissa lisätä. Yllättävän monet, 21 % vastaajista ei osannut sanoa asiaan mielipidettään. Johtopäätöksenä kahdesta edellisestä taulukosta voitaneen päätellä, että vaikka koulunjohtajan päätösvalta näyttää koulun talousasiassa viime vuosina lisääntyneen, toivotaan kouluille enemmän taloudellista liikkumavaraa ja päätöksentekovapautta.

Tiedusteltaessa kunnan kouluhallinnon valvontaa koulun talousasioissa, oli vastaajista 38.8 % sitä mieltä, että kunnan kouluhallinto valvoo liikaa talousasioissa, eli taloudellinen itsenäisyys ei ole kokonaan toteutunut kouluissa.

TAULUKKO 3. Koulun kehittämismäärärahojen lisäämistarve

	f	%
Täysin samaa mieltä	42	62.7
Melkein samaa mieltä	15	22.4
En osaa sanoa	4	6.0
Melko eri mieltä	4	6.0
Täysin eri mieltä	2	3.0

Taulukon 3 mukaan vastaajista yli 80 % oli sitä mieltä, että kouluille pitäisi saada lisää kehittämismäärärahoja. Koulujen kehittämiseen suunnatut määrärahat ovat ilmeisesti olleet vähäisiä koulusäästöistä johtuen. Nyt uusien koululakien haasteiden edessä niitä varmasti kaivattaisiin lisää, joten tulos oli hyvin odotettu.

Koulun hallinnon tason itsenäisyyttä mittasivat kysymykset 7-18. Kysyttäessä itsenäisyyttä tuntikehyksen päättämisen suhteen näyttävät vastaukset yksimielisiltä.

TAULUKKO 4. Koulun itsenäisyys tuntikehyksen suhteen

	f	%
Kyllä	57	85.1
Ei	7	10.4
Tieto puuttuu	3	4.5

Kysyttäessä saako koulunne päättää tuntikehyksestä itsenäisesti, 85 % vastaajista oli sitä mieltä, että saa. Tuntikehyks on tuonut kouluille väljyyttä ja joustavuutta hallinnollisessa mielessä. Kysymys on opetuksen resurssien itsenäisyydestä.

TAULUKKO 5. Opettajien virkakelpoisuusehtojen säilyttämisen halukkuus

	f	%
Täysin samaa mieltä	44	65.7
Melkein samaa mieltä	13	19.4
En osaa sanoa	6	9.0
Melko eri mieltä	1	1.5
Täysin eri mieltä	3	4.5

Taulukossa 5 kysyttäessä pitäisikö opettajien virkakelpoisuusehdot säilyttää, enemmistö vastaajista, yli 85 % oli samaa tai melkein samaa mieltä siitä, että opettajien virkakelpoisuusehdot tulisi säilyttää. Uudessa koululainsäädännössä on tulossa toiminnallinen muutos, joka koskee opettajien virkarakennesäätelyn uudistamista nykyistä joustavammaksi.

TAULUKKO 6. Asenne koulujen itsenäiseen opettajanvalintaan

	f	%
Täysin samaa mieltä	29	43.3
Melkein samaa mieltä	18	26.9
En osaa sanoa	9	13.4
Melko eri mieltä	5	7.5
Täysin eri mieltä	6	9.0

Taulukon 6 mukaan kysyttäessä pitäisikö koulunne saada itsenäisesti valita opettajansa, 70 % vastaajista oli sitä mieltä, että pitäisi saada valita. Koulut ovat tässä jo melko itsenäisiä ja voivat vaikuttaa opettajiensa valintaan ainakin epäsuorasti, mutta koulutuslautakunnat valitsevat vielä vakinaiset viranhaltijat tutkimuskunnissa.

Koulujen itsenäisyyttä pedagogisessa ja opetuksellisessa mielessä mittasivat kyselylomakkeen kysymykset 19 - 32. Kysymykset koskivat opetussuunnitelmallisia asioita, opetusjärjestelyjen itsenäistä päätöksentekoa, opetusmenetelmällistä itsenäisyyttä, koulujen profiloitumista ja suhtautumista vuosiluokkiin sitomattomaan opetukseen eli ns. luokattomaan opetukseen

TAULUKKO 7. Koulun opetussuunnitelman laatimisen itsenäisyys

	f	%
Kyllä	61	91.0
Ei	4	6.0
Tieto puuttuu	2	3.0

Taulukon 7 mukaan koulun opetussuunnitelman laatiminen on kouluille vastaajien mielestä tarpeeksi itsenäinen prosessi. Jopa 91 % vastaajista vastasi myönteisesti. Koulun opetussuunnitelmassa koulu voi määritellä opetuksen painopistealueitaan.

Kysyttäessä koulun itsenäisyyttä päättää opetusjärjestelyistä ja koulujen mahdollisuudesta päättää joustavasti eri oppiaineiden tuntimääristä luokkatasolla, opettajat ja koulunjohtajat katsoivat voivansa päättää yleensä yleisistä opetusjärjestelyistä itsenäisesti. Liikkumavapautta opetusryhmien muodostamisessa toivoi lisää 41 % vastaajista. Ryhmäkoot ovat koulusäästöjen vuoksi kasvamaan päin, joten koulun talous sanelee normit. Koulujen profiloitumista koskeviin kysymyksiin vastattiin odotetusti. Eri aineiden tuntimäärien päättämistä nykyistä väljemmin koulutasolla halusi 58 % vastaajista. Koulujen profiloitumista koskeva kysymys oli ilmeisesti hiukan huonosti ymmärrettävä ja huonosti laadittu, mutta enemmän koululle profiloitumismahdollisuutta toivoi 30 % vastaajista. Suurin osa ei osannut ilmaista kantaansa tarvitaanko profiloitumista enemmän eli 36 % ei osannut sanoa.

TAULUKKO 8. Opettajien suhtautuminen luokattomaan opetukseen

	f	%
Täysin samaa mieltä	6	9.0
Melkein samaa mieltä	10	14.9
En osaa sanoa	18	26.9
Melko eri mieltä	16	23.9
Täysin eri mieltä	16	23.9
Tieto puuttuu	1	1.5

Taulukossa 8 kysyttiin sitä, pitäisikö luokaton opetus, joka tarkoittaa vuosiluokkiin sitomatonta opetusta, tehdä mahdolliseksi koko peruskoulussa. Vastaukset jakautuivat melkoisesti, ja kokonaan negatiivisesti suhtautui vastaajista 57.8 % koko peruskoulun vuosiluokkiin sitomattomaan opetukseen.

Koulujen yhteistyön tarve tulee korostumaan peruskouluissamme lähitulevaisuudessa. Yhteistyön tasoa tarkasteltaessa vastaajista 66 % oli sitä mieltä, että koulu tekee yhteistyötä seuraavan kouluasteen koulun kanssa. Melkoinen yksimielisyys vastauksissa vallitsi, kun kysyttiin tarvitaanko yhteistyötä muiden koulujen ja seuraavan kouluasteen kanssa lisää. Jopa 81 % katsoi yhteistyötä tarvittavan lisää, nyt kun normiohjaus on poistettu. Erityisesti uusi koululainsäädäntö ja niukentuvat resurssit aiheuttavat yhä tiiviimmän yhteistyön tarvetta ja verkostoitumista eri koulujen kesken. Uusia innovatiivisia ratkaisuja tullaan tarvitsemaan.

4.2 Opettajien suhtautuminen koulun taloudellisen päätöksenteon tasoon

Koko aineiston tulosten analysoinnissa käytettiin Khin neliötestiä selvittäessä, eroavatko frekvenssijakaumat merkittävästi toisistaan ja riippuuko kaksi tilastollista muuttujaa toisistaan. Eroja saatiin syntymään, kun taustamuuttujina käytettiin kuntaa, koulun kookoa, opettajan ikäryhmää, sukupuolta, kouluastetta ja toiminnan menoja materiaaleihin/oppilas/mk.

TAULUKKO 9. Koulunjohtajan päätösvallan lisääntyminen talousasioissa opettajien kokemana koulun koon mukaan

Koulun koko	Koulunjohtajan päätösvallan lisäys	
	Kyllä %	Ei %
1. Pienet koulut	60	40
2. Suuret koulut	91	9
Koulut yhteensä	87	13

$\chi^2 = 7.13$, $df = 1$, $p = 0.007$

Taulukko 9 kertoo opettajien suhtautumisen koulunjohtajien päätösvallan lisääntymiseen taustamuuttujana koulun koko. Khin-neliötestillä testattaessa eroavatko frekvenssijakaumat pienten kouluyksiköiden (alle 150 oppilaan kouluissa) ja suurten kouluyksiköiden (yli 150 oppilaan) opettajien mielipiteissä merkitsevästi toisistaan, havaittiin, että merkitsevällä tasolla ($p=0.007$) pienten koulujen opettajat kokevat harvemmin, että koulunjohtajan päätösvalta on viime vuosina talousasioissa lisääntynyt. Tosin pienten kouluyksiköiden opettajia oli vastaajien joukossa vain 10, joten suurempia johtopäätöksiä pienten koulujen tilanteesta ei taloudellisen päätöksenteon suhteen voi tehdä. 91 % suurten koulujen johtajista oli sitä mieltä, että koulunjohtajan päätösvalta taloudellisissa asioissa on viime vuosien aikana lisääntynyt.

TAULUKKO 10. Koulunjohtajan taloudellisen päätösvallan lisääntyminen opettajien kokemana koulun toimintamenojen mukaan (mk/oppilas)

Koulun menot	Koulunjohtajan päätösvallan lisääntyminen	
	Kyllä %	Ei %
Alle 700 mk	100	0
Yli 700 mk	63	37
Yhteensä	87	13

$\chi^2 = 18.62, df = 1, p = 0.00002$

Taulukko 10 osoittaa, että yli 700 mk: n toimintamenojen kouluissa ei koulunjohtajan päätösvalta ole viime vuosina juurikaan lisääntynyt. Ero on erittäin merkitsevä Khin neliötestillä mitattuna ($p=0.00002$) ja kaikki alle 700 mk: n toimintamenojen kouluissa olivat sitä mieltä, että koulunjohtajan päätösvalta on lisääntynyt. Koulun oppilas-kohtaisiin toimintamenoihin luettiin vain materiaalimenoja.

TAULUKKO 11. Kunnan kouluhallinnon rooli koulujen taloudellisessa valvonnassa opettajien kokemana kouluasteen mukaan (jatkuu)

Kouluaste	Kouluhallinnon valvonta	
	Kyllä	Ei

TAULUKKO 11. (jatkuu)

	%	%
Ala-aste	33	67
Yläaste	63	37
Yhteensä	40	60

$X^2 = 4.48$, $df = 1$, $p = 0.034$

Taulukko 11 käsittelee kunnan kouluhallinnon roolia koulun talousasioiden valvojana. Kysyttäessä valvooko kunnan kouluhallinto liikaa kouluja taloudellisissa asioissa, kielteiset ja myönteiset asiat jakaantuivat melko tasan. 60 % vastaajista oli sitä mieltä, että kunnan kouluhallinto ei valvo liikaa kouluja näissä asioissa. Kouluastekohtaisesti yläasteen opettajat näyttävät kokevan kunnan kouluhallinnon määräysvallan talousasioissa voimakkaammin, niinpä Khin neliötestissä osoittautui ($p = 0.034$) melkein merkitseväksi ero kouluasteiden välillä suhtautumisessa kunnan kouluhallinnon määräysvaltaan. Sen mukaan yläasteen opettajat ovat voimakkaammin kunnan kouluhallinnon määräysvallan alaisia mielestään kuin ala-asteiden opettajat. Onko koulusäästöillä toisessa kunnassa vaikutusta asiaan?

TAULUKKO 12. Koulujen kuuleminen budjettiesitysten valmistelemisessä nais- ja miesopettajien kokemina

Koulujen kuuleminen budjettiesitysten valmistelussa					
	Täysin samaa mieltä	Melkein samaa mieltä	En osaa sanoa	Melkein eri mieltä	Täysin eri mieltä
Sukupuoli	%	%	%	%	%
1. Mies	65	17	0	17	0
2. Nainen	67	16	9	2	5

$X^2 = 7.72$, $df = 4$, $p = 0.10$

Taulukko 12 mukaan naiset tuntuivat olevan hiukan useammin sitä mieltä, että kouluja tulisi kuunnella enemmän budjettiesityksiä karsittaessa. Ero on sukupuolten välillä melkein merkitsevä ($p = 0.10$).

TAULUKKO 13. Koulun kehittämismäärärahojen riittävyys opettajien kokemina eri kunnissa.

Koulun kehittämismäärärahojen riittävyys eri kunnissa					
Täysin samaa mieltä	Melkein samaa mieltä	En osaa sanoa	Melkein eri mieltä	Täysin samaa	
Kunta	%	%	%	%	%
1. Kaarina	78	15	2	5	0
2. Lieto	41	33	11	7	7

$X^2 = 11.02, df = 4, p = 0.03$

Taulukko 13 kuvaa opettajien suhtautumista koulun kehittämismäärärahojen riittävyteen. Kysyttäessä pitäisikö koulun kehittämiseen saada suunnata lisää rahaa, lietoiset opettajat tuntuivat tilanteeseensa tyytyväisemmiltä. Sen sijaan kaarinalaiset olivat melkein merkitsevällä tasolla ($p = 0.03$) enemmän sitä mieltä, että koulun kehittämiseen pitäisi saada suunnata enemmän varoja. Tässä vastauksessa heijastuivat todennäköisesti Kaarinan kunnan koululaitosta koettelevat säästöpainet.

4.3 Opettajien suhtautuminen hallinnollisen tason normiohjauksen purkuun

Seuraavat kysymyslomakkeen kysymykset 7-18 mittasivat opettajien suhtautumista opetustoimen normiohjauksen purkuun hallinnon tasolla. Kysymykset pyrittiin laatimaan käytännönläheisesti eri puolilta asenteita valottaen. Kysymykset käsiteltiin samoin kuin kohdassa 4.2 ja ne ristiintaulukoitiin ja analysoitiin Khin neliötestillä. Tämän alueen kysymyksillä pyrittiin asenteiden tasolla saamaan tietoa hallinnon tason normipurun kokeemisesta kunnan ja koulun tasolla.

TAULUKKO 14. Suhtautuminen opetushallituksen määräyksiin

Kunta	Opetushallitus ei anna enää määräyksiä					Yhteensä
	Täysin samaa mieltä	Melkein samaa mieltä	En osaa sanoa	Melkein eri mieltä	Täysin eri mieltä	
	%	%	%	%	%	%
Kaarina	35	28	22	15	0	100
Lieto	11	48	37	0	4	100

$\chi^2 = 12.28$, $df = 4$, $p = 0.02$

Yli 62 prosenttia kaarinalaisista vastaajista oli täysin samaa mieltä tai melko samaa mieltä ja vastaavasti lietolaisista vastaajista yli 59 % siitä, että opetushallitus ei anna enää juuri lainkaan määräyksiä. En osaa sanoa-vastausten määrä oli melko suuri; 22 % kaarinalaisista vastasi en osaa sanoa ja 37 % lietolaisista. Heijastaako tämäntyyppiset vastaukset sitä, että päätösvalta on jo koulutasolla, ja opetushallituksen ohjaavaa roolia ei enää edes muisteta? Kuntakohtaisia eroja oli mielipiteissä muutenkin, sillä melko eri mieltä- vastauksia oli enemmän kaarinalaisten vastaajien joukossa siten, että ero oli melkein merkitsevä Khin neliötestillä ($p = 0.02$).

TAULUKKO 15. Odotukset opetushallitukselta opettajien kokemana

Ikäryhmä	Odotukset opetushallitukselta ikäryhmittäin		Yhteensä
	Kyllä	Ei	
	%	%	
Alle 40	7	93	100
41 v -	22	78	100

$\chi^2 = 3.08$, $df = 1$, $p = 0.08$

Taulukko 15 mukaan alle 40-vuotiaiden ryhmä ei odota enemmän määräyksiä opetushallitukselta ja vain 7 % odottaa. 41-vuotiaiden ja vanhempien opettajien ikäryhmässä 78 % ei odota määräyksiä opetushallitukselta ja 22 % odotti enemmän määräyksiä opetushallitukselta. Ero on melkein merkitsevä ($p = 0.08$), joten voidaan ehkä ajatella,

että vanhemman ikäryhmän opettajat ovat tottuneet normiohjaukseen ja opetushallituk-
selta tuleviin määräyksiin ja ohjeisiin ja odottavat niitä jossain määrin edelleen.

TAULUKKO 16. Tuntikehyksen itsenäisyyden kokeminen kouluasteen mukaan.

Kouluaste	Tuntikehyksen päättämisen itsenäisyys		Yhteensä
	Kyllä %	Ei %	
1. Ala-aste	94	6	100
2. Yläaste	71	29	100

$\chi^2 = 5.72$, $df = 1$, $p = 0.017$

Taulukossa 16 tuntikehyksestä päättäminen koulun tasolla koettiin toimivan hyvin ala-asteen kouluissa. 94 % ala-asteen opettajista oli sitä mieltä, että koulu saa päättää itsenäisesti tuntikehyksestään lain sallimissa rajoissa. Tutkimuksessa olleet yläasteen opettajat pitivät tuntikehyskäsitettä vanhentuneena, eivätkä kaikki vastanneet tähän kohtaan. Ala-asteen ja yläasteen opettajien mielipiteiden ero oli melkein merkitsevä Khin neliötestillä mitaten ($p = 0.017$).

TAULUKKO 17. Koulun hallinnon ohjaus ylhäältäpäin kouluasteen mukaan

Kouluaste	Koulun hallinnon ohjauksen sopivuus		Yhteensä
	Kyllä %	Ei %	
Ala-aste	80	20	100
Yläaste	33	67	100

$\chi^2 = 11.80$, $df = 1$, $p = 0.0006$

Taulukossa 17 kouluastekohtaisesti suhtautuminen kouluhallinnon ohjaukseen eroaa erittäin merkitsevästi Khin neliötestillä ($p = 0.0006$) mitattuna siten, että ala-asteen opettajat olivat useammin sitä mieltä, että koulun hallintoa on ohjattu sopivasti ylhäältäpäin. Yläasteen opettajat kokivat siten, että heitä on ohjattu ylhäältäpäin liikaa.

TAULUKKO 18. Koulun hallinnollisen päätösvallan riittävyys sukupuolen mukaan

Sukupuoli	Koulun päätösvaltaan suhtautuminen		Yhteensä
	Kyllä %	Ei %	
Nainen	70	30	100
Mies	46	54	100

$\chi^2 = 3.63$, $df = 1$, $p = 0.05$

Taulukon 18 mukaan sukupuoli erottelee melkein merkitsevällä tasolla ($p = 0.05$) suhtautumisen hallinnolliseen päätösvaltaan. Naiset ovat useammin sitä mieltä kuin miehet, että heidän koulullaan on hallinnollisesti riittävästi päätösvaltaa.

TAULUKKO 19. Koulun hallinnollisen päätösvallan riittävyys kouluasteen mukaan

Kouluaste	Koulun hallinnolliseen päätösvaltaan suhtautuminen		Yhteensä
	Kyllä %	Ei %	
Ala-aste	69	31	100
Yläaste	38	62	100

$\chi^2 = 5.18$, $df = 1$, $p = 0.02$

Taulukon 19 mukaan kouluaste erottelee myös suhtautumisen koulun hallinnollisen päätösvallan riittävyteen. Ala-asteen opettajat olivat melkein merkitsevällä tasolla ($p = 0.02$) useammin kuin yläasteen opettajat sitä mieltä, että koululla on riittävästi hallinnollista päätösvaltaa. Yläasteen opettajista taas useimmat olivat sitä mieltä, että koululla ei ole riittävästi päätösvaltaa.

TAULUKKO 20. Koulunjohtajan hallinnollinen rooli päättäjänä kouluasteen mukaan (jatkuu)

Kouluaste	Koulunjohtajan itsenäinen päätösvalta		Yhteensä
	Kyllä %	Ei %	

TAULUKKO 20 (jatkuu)

Ala-aste	85	15	100
Yläaste	46	54	100

$\chi^2 = 8.36$, $df = 1$, $p = 0.004$

Taulukon 20 mukaisesti rehtorin tai koulunjohtajan rooli päättäjänä hallintoasioissa näyttää eri kouluasteiden kohdalla siltä, että ala-asteen kohdalla useimmat arvioivat, että koulunjohtaja saa päättää itsenäisesti monista hallinnollisista asioista. Yläasteen opettajien mielipiteet hajautuivat, jopa merkitsevästi eroten ala-asteen opettajien mielipiteistä ($p = 0.004$). Yläasteella ei koettu päätösvaltaa kovin itsenäiseksi hallintoasioissa.

TAULUKKO 21. Koulunjohtajan päätösvalta virkatäytössä kuntamuuttujan mukaan

Koulunjohtajan päätösvalta virkatäyttöprosessissa						
Täysin samaa mieltä	Melko samaa mieltä	En osaa sanoa	Melko eri mieltä	Täysin eri mieltä	Yhteensä	
Kunta	%	%	%	%	%	%
Kaarina	18	39	23	13	8	100
Lieto	0	30	44	19	7	100

$\chi^2 = 7.84$, $df = 4$, $p = 0.10$

Taulukko 21 kertoo, että Khin neliötestillä analysoitaessa opettajien mielipiteet erosivat kuntakohtaisesti siten, että kaarinalaiset opettajat olivat melkein merkitsevällä tasolla ($p = 0.10$) sitä mieltä, että koulunjohtajalla on riittävästi päätösvaltaa virkojen täyttöprosessissa. Lietolaiset opettajat kokivat useammin, että koulunjohtajalla ei ole tarpeeksi päätösvaltaa opettajia koululle valittaessa. Ei osaa sanoa-vastausten suuri määrä heikentää kysymyksen mittauksen luotettavuuden tasoa.

TAULUKKO 22. Suhtautuminen opettajien virkakelpoisuusehtojen säilyttämiseen kuntamuuttujan mukaan

Suhtautuminen virkakelpoisuusehtojen säilyttämiseen						
Kunta	Täysin samaa mieltä	Melko eri mieltä	Ei osaa sanoa	Melko eri mieltä	Täysin eri mieltä	Yhteensä
	%	%	%	%	%	
Kaarina	75	18	5	2	0	100
Lieto	52	22	14	0	11	100

$\chi^2 = 8.35$, $df = 4$, $p = 0.08$

Taulukossa 22 kysymykseen tulisiko opettajien virkakelpoisuusehdot säilyttää, kaarinalaisten opettajien mielestä useammin melkein merkitsevällä tasolla tulisi virkakelpoisuusehdot säilyttää ($p = 0.08$). Melkein kaikki vastanneista olivat opettajien virkakelpoisuusehtojen säilyttämisen kannalla. Kelpoisuusehtojen määrittelemine on normiohjatua toimintaa ja normiohjauksen kannalta ymmärrettävää. Opettajapätevyyksillä turvataan myös koulutuksen laatua.

TAULUKKO 23. Koulun itsenäisyys opettajien valinnassa kouluasteen mukaan

Kouluaste	Opettajien valinnan itsenäisyys		
	Kyllä	Ei	Yhteensä
	%	%	
Ala-aste	52	48	100
Yläaste	6	94	100

$\chi^2 = 10.45$, $df = 1$, $p = 0.001$

Taulukon 23 mukaan kouluaste erottelee opettajien mielipiteitä siitä, saako koulu itse valita opettajansa. Ala-asteen opettajat kokivat merkitsevällä tasolla (Khin neliötestissä $p = 0.001$) eroten yläasteen opettajista, että heidän koulunsa voi vaikuttaa

opettajien valintaan. Yläasteen opettajat vastasivat useammin, että koulu ei saa itse valita opettajiaan.

TAULUKKO 24. Koulun itsenäisyys opettajien valinnassa ikäryhmittäin

Opettajien valinta eri ikäryhmien arvioimana						
Ikäryhmä	Täysin samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Ei osaa sanoa	Melko eri mieltä	Täysin eri mieltä	Yhteensä
	%	%	%	%	%	%
Alle 40 v	60	27	6	0	6	100
41 v-	30	28	16	14	11	100

$\chi^2 = 9.10$, $df = 4$, $p = 0.05$

Taulukossa 24, jossa ikäryhmittäin tutkittaessa opettajien mielipiteitä koulun itsenäisyyteen opettajien valinnassa voitiin havaita, että melkein merkitsevällä tasolla ($p = 0.05$) nuoremmat (alle 40-vuotiaat opettajat) olivat useammin sitä mieltä, että koulujen pitäisi valita itsenäisesti opettajansa kuin vanhemman ikäryhmän opettajat. Tämä selittyy osittain sillä, että vanhemmat opettajat ovat eläneet hyvin normiohjattua aikaa ja tottuneet normiohjaukseen ja siihen, että koululautakunta valitsee opettajat.

TAULUKKO 25. Kunnan kouluhallinnon määräysvalta kouluasteen mukaan

Kouluaste	Kouluhallinnon määräysvalta		Yhteensä
	Kyllä	Ei	
	%	%	
Ala-aste	53	47	100
Yläaste	29	71	100

$\chi^2 = 2.62$, $df = 1$, $p = 0.10$

Taulukossa 25 kysyttäessä asennetta määrääkö kunnan kouluhallinto liikaa hallintoasioissa, eroja ilmeni kouluasteiden välillä. Ala-asteiden opettajien asenteet erosivat melkein merkitsevällä tasolla yläasteiden opettajien vastaavista. Ala-asteiden mielestä ei kunnan kouluhallinto määrää liikaa hallintoasioissa, kun sen sijaan yläasteen opettajat

vastasivat kääntäen eli kunnan kouluhallinto määrää heidän mielestään useammin hallintoasioissa kuin ala-asteen opettajien mielestä.

4.4 Opettajien suhtautuminen pedagogisen ja opetuksellisen tason normien purkuun

Opettajien suhtautumista pedagogisen ja opetuksellisen tason normiohjauksen purkuun käsittelivät kyselylomakkeen kysymykset 19-32. Erityisesti haluttiin mitata tuntikehyksen tuomaa itsenäisyyttä ja joustoa koulujen normiohjauksen purkamisessa. Joustavuus tunti- ja opetusjärjestelyissä ja koulun mahdollisuudet profiloitua olivat myös tutkimuksen kohteena.

TAULUKKO 26. Opetusryhmistä päättäminen kuntamuuttujan mukaan

Kunta	Koulun päätösvalta opetusryhmien mukaan		Yhteensä
	Kyllä %	Ei %	
Kaarina	46	54	100
Lieto	72	28	100

$\chi^2 = 4.14$, $df = 1$, $p = 0.04$

Taulukon 26 mukaan lietolaiset opettajat olivat melkein merkitsevästi ($p = 0.04$) useammin sitä mieltä, että heidän koulullaan on tarpeeksi päätösvaltaa opetusryhmien muodostamisen suhteen. Enemmistö kaarinalaisista opettajista sen sijaan katsoi, että heidän koulullaan ei ole tarpeeksi päätösvaltaa opetusryhmien muodostamisen suhteen. Koulujen taloudellisten resurssien niukkuus saattoi vaikuttaa kaarinalaisten opettajien vastauksiin.

TAULUKKO 27. Oppilaan ojentamisen itsenäiset keinot sukupuolen mukaan

Sukupuoli	Koulun itsenäiset keinot oppilaan ojentamisessa		
	Kyllä %	Ei %	Yhteensä
Nainen	60	40	100
Mies	38	62	100

$X^2 = 2.58$, $df = 9$, $p = 0.11$

Taulukossa 27 kysyttäessä väittämään vastausta: koululla on tarpeeksi itsenäisiä keinoja oppilaan ojentamisen suhteen, opettajien vastaukset erosivat sukupuolen mukaan. Naiset vastasivat lähes merkitsevällä tasolla ($p = 0.11$) useammin kuin miehet, että koululla on tarpeeksi itsenäisiä keinoja oppilaan ojentamisen suhteen. Tutkimuksessa oli selvä naisennemistö niinkuin opettajakunnassa perusopetuksessa yleensäkin, mikä osittain selittää vastausta.

TAULUKKO 28. Koulujen itsenäinen päätösvalta opetusjärjestelyissä kuntamuuttujan mukaan.

Kunta	Päätösvalta opetusjärjestelyissä		
	Kyllä %	Ei %	Yhteensä
Kaarina	80	20	100
Lieto	96	4	100

$X^2 = 3.49$, $df = 1$, $p = 0.06$

Taulukon 28 mukaan lietolaiset opettajat kokivat olevansa itsenäisempiä päättäessään opetusjärjestelyistä kouluilla lähes merkitsevällä tasolla ($p = 0.06$) kaarinalaisiin opettajiin verrattuna. Kuntataso erotteli opetusjärjestelyissä.

TAULUKKO 29. Koulun yleiset opetusjärjestelyt kouluasteen mukaan (jatkuu)

	Itsenäinen päätösvalta yleisissä opetusjärjestelyissä		
	Kyllä	Ei	Yhteensä

TAULUKKO 29. (jatkuu)

Kouluaste	%	%	
Ala-aste	94	6	100
Yläaste	65	35	100

$\chi^2 = 9.11$, $df = 1$, $p = 0.002$

Kouluaste erottelee taulukon 29 mukaan vielä selvemmin tutkittaessa koulun itsenäistä päätösvaltaa yleisten opetusjärjestelyjen suhteen. Ala-asteen opettajat kokivat itsenäisen päätösvallan opetusjärjestelyissä merkitsevällä tasolla paremmaksi kuin yläasteen opettajat ($p = 0.002$).

TAULUKKO 30. Oppiaineiden tuntimäärien päättämisen itsenäisyys sukupuolimuuttujan mukaan

Koulutason tuntimäärät						
Täysin samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Ei osaa sanoa	Melko eri mieltä	Täysin eri mieltä	Yhteensä	
Sukupuoli	%	%	%	%	%	
Nainen	16	33	23	23	5	100
Mies	32	46	18	4	0	100

$\chi^2 = 6.50$, $df = 4$, $p = 0.17$

Taulukon 30 asenneväittämään : Koulujen pitäisi vielä saada nykyistä väljemmin päättää eri oppiaineiden tuntimääristä luokkatasolla, miehet olivat jonkin verran enemmän samaa mieltä eli kaipasivat enemmän joustavuutta koulutasolla kuin naiset. Ero oli melkein merkitsevä Khin neliötestillä ($p = 0.17$).

TAULUKKO 31. Suhtautuminen opetusmenetelmiin kouluasteen mukaan (jatkuu)

Suhtautuminen pien- ja suurryhmäopetukseen opetuksen eriyttäjänä					
Täysin samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Ei osaa sanoa	Melko eri mieltä	Täysin eri mieltä	Yhteensä
Kouluaste	%	%	%	%	%

TAULUKKO 31. (jatkuu)

Ala-aste	14	39	33	8	6	100
Yläaste	44	0	25	19	12	100

$X^2 = 13.19$, $df = 4$, $p = 0.01$

Suhtautuminen pien- ja suurryhmäopetukseen opetuksen eriyttämisen muotona oli asennemittauksen kohteena (taulukko 31). Ala-asteen opettajien mielestä pienryhmä- ja suurryhmäopetusta pitäisi käyttää nykyistä enemmän ja useammin kuin yläasteen opettajien mielestä. Ero on melkein merkitsevä ($p = 0.01$) Khin neliötestillä mitattuna. Ehkä yläasteella käytetään enemmän sekä pienryhmä- että varsinkin suurryhmäopetusta kuin alaasteella.

TAULUKKO 32. Suhtautuminen koko peruskoulun luokattomuuteen ikäryhmittäin

Ikäryhmä	Peruskoulun luokattomuus					Yhteensä
	Täysin samaa mieltä	Melkein samaa mieltä	Ei osaa sanoa	Melkein eri mieltä	Täysin eri mieltä	
	%	%	%	%	%	%
Alle 40 v	3	10	20	23	44	100
Yli 40 v	14	20	31	26	9	100

$X^2 = 11.92$, $df = 4$, $p = 0.02$

Suhtautuminen koko peruskoulun luokattomuuteen on ajankohtainen ja mielenkiintoinen asia (taulukossa 32). Ei ole ihme, että opettajista suuri osa vanhemmassa ikäluokassa ei osannut vastata väittämään ollenkaan. Yllättävää sen sijaan oli, että vanhempi ikäryhmä suhtautui myönteisemmin ja heidän mielestään luokaton opetus koko peruskoulussa pitäisi tehdä mahdolliseksi hiukan useammin kuin nuoremman ikäryhmän mielestä (melkein merkitsevällä tasolla $p = 0.02$). Suhtautuminen luokattomaan perusopetukseen oli kaikenkaikkiaan myönteisempää vastaajien keskuudessa kuin esimerkiksi Opettajalehden keskusteluja seurattaessaan ymmärtää. Mainittakoon, että kysymys on oikeastaan vuosiluokkiin sitomattomasta opetuksesta ja nimitys luokaton opetus on hiukan harhaanjohtava.

TAULUKKO 33. Koulun mahdollisuudet yksilöllisiin opetusratkaisuihin sukupuolen mukaan

Sukupuoli	Yksilölliset opetusratkaisut		Yhteensä
	Kyllä %	Ei %	
Nainen	72	28	100
Mies	52	48	100

$\chi^2 = 2.26$, $df = 1$, $p = 0.13$

Koulujen itsenäisyydestä yksilöllisten opetusratkaisujen suhteen naisopettajat olivat useammin sitä mieltä kuin miesopettajat, että koululla ei ole vielä mahdollisuuksia tarpeeksi mahdollisuuksia yksilöllisiin opetusratkaisuihin. Ero oli lähes merkitsevä ($p = 0.13$). Miesopettajien mielipiteet jakautuivat lähes tasan. Taulukko 33.

4.5 Koulujen yhteistyö ja normiohjauksen purku

Kyselylomakkeen kysymykset 33-38 koskivat koulujen yhteistyön tasoa ja yhteistyötä koulujen välillä. Lisäksi kysyttiin suhtautumista normiohjauksen purkamisen vaikutuksiin, mitä tarvitaan normien purun tilalle. Kouluihin uusien koululakien mukana tulevaa sisäistä arviointia eli itsearviointia käsitteli kolme kysymystä. Koulun itsearviointi on oppilaitoksen itsensä toteuttamaa oman toimintansa arviointia, jonka tarkoituksena on oman toiminnan jatkuva parantaminen ja kehittäminen.

TAULUKKO 34. Yhteistyö seuraavan kouluasteen kanssa kunnittain (jatkuu)

Kunta	Yhteistyö koulujen kesken		Yhteensä
	Kyllä %	Ei %	
Kaarina	58	42	100

TAULUKKO 34 (jatkuu)

Lieto	77	23	100
-------	----	----	-----

$X^2 = 2.33$, $df = 1$, $p = 0.13$

Taulukossa 34 tutkitaan yhteistyötä eri kouluasteiden kesken. Lietolaiset opettajat tekevät yhteistyötä useammin arviointinsa mukaan seuraavan kouluasteen kanssa kuin kaarinalaiset kollegansa. Ero on lähellä melkein merkitsevää ($p = 0.13$). Yhteistyötä kaittaisiin kovastikin lisää, sillä 84 % kaarinalaisista opettajista kysyttäessä tarvetta lisätä yhteistyötä vastasivat myönteisesti ja lietolaisista opettajista peräti 89 % halusi yhteistyötä muiden koulujen ja seuraavan kouluasteen kanssa lisää. Uusi koululainsäädäntö velvoittaa kouluja enemmän yhteistyöhön keskenään ja yhteistyö lisääntyy luonnollisestikin, koska ala- ja yläasteen hallinnollinen raja poistuu.

TAULUKKO 35. Normiohjauksen purku yhteistyön lisääjänä kuntamuuttujan mukaan

Normiohjauksen purun vaikutukset					
Täysin samaa mieltä	Melkein samaa	Ei osaa sanoa	Melkein eri	Täysin eri	Yhteensä
Kunta	%	%	%	%	%
Kaarina	27	46	27	0	0 100
Lieto	48	33	11	4	4 100

$X^2 = 7.24$, $df = 4$, $p = 0.12$

Kysyttäessä normiohjauksen purkua koulujen yhteistyön lisääjänä kaikkiaan 73 % kaarinalaisista opettajista oli joko täysin samaa mieltä tai melkein samaa mieltä siitä, että normiohjauksen purku lisää yhteistyön tarvetta eri koulujen ja kouluasteiden välillä. Lietolaisista opettajista 81 % vastaavasti oli samaa mieltä. Kaarinalaisista opettajista 27 % ei osannut ottaa asiaan kantaa.

TAULUKKO 36. Itsearviointin kehittämisen aste kouluasteen mukaan (jatkuu)

Itsearviointin aloittamistilanne koulussa		
	Kyllä	Ei
Kouluaste	%	%
		Yhteensä

TAULUKKO 36. (jatkuu)

Ala-aste	100	0	100
Yläaste	94	6	100

$\chi^2 = 2.93$, $df = 1$, $p = 0.10$

Kuten taulukko 36 osoittaa, lähes kaikkien opettajien mielestä koulussa on aloitettu itsearviointin kehittäminen. Ala-asteella näin oli sataprosenttisesti, mutta yläasteella katsoi 1 opettaja, että koulumme ei ole vielä aloittanut itsearviointin kehittämistä. Silti ero on lähes merkittävä Khin neliötestillä mitattuna ($p = 0.10$). Ko. kysymys oli siinä mielessä huono, että erojen saamiseksi olisi pitänyt kysyä viisiportaisella asteikolla, joka oli erotellut paremmin.

4.6 Koulun koon ja toiminnan menojen vaikutus normiohjauksen kokeamiseen

Toisessa vaiheessa koko aineisto jaettiin vielä koulun koon ja toiminnan menojen/oppilas ollessa muuttujana ja ristiintaulukoitiin koko aineisto, joka analysoitiin Khin neliötestillä. Muuttujana koulun koko jaettiin siten, että pienet koulut olivat alle 150 oppilaaseen saakka, ja suuret koulut luokiteltiin 150 oppilasta ja enemmän. Muuttujana toimintamenot jaoteltiin 1. alle 700 mk/ oppilas/koulu ja 2. yli 700 mk/oppilas/koulu.

TAULUKKO 37. Koulun sananvalta tuntikehyksen suhteen

Koulun päätösvalta tuntikehysasioissa			
	Kyllä	Ei	Yhteenveto
Koulun koko	%	%	
Pienet koulut	40	60	100
Suuret koulut	64	36	100

$\chi^2 = 2.05$, $df = 1$, $p = 0.15$

Taulukon 37 mukaan koulun koko erottelee asenteessa, miten koulun päätösvalta tuntikehyksen suhteen koetaan. Suuret koulut kokevat lähes merkitsevällä tasolla useammin, että heillä on tarpeeksi sananvaltaa tuntikehystään koskien ($p = 0.15$).

TAULUKKO 38. Kunnan kouluhallinnon valvonnan kokeminen toimintamenot muuttujana

	Kunnan kouluhallinnon valvonta		
	Kyllä	Ei	Yhteensä
	%	%	
Toimintamenot / opp			
Alle 700 mk	33	67	100
Yli 700 mk	52	48	100

$\chi^2 = 2.20$, $df = 1$, $p = 0.13$

Taulukon 38 mukaan kunnan kouluhallinnon valvonta koettiin suurempana yli 700 mk:n toimintamenojen kouluissa kuin pienempien toimintamenojen kouluissa melkein merkitsevästi Khin neliötestillä mitattuna ($p = 0.13$). Tulos on aika mielenkiintoinen, sillä yli 700 mk:n toimintamenojen koulut ovat usein isompia kouluja, joten ne kokevat olevansa enemmän kahlittuja itsenäisyytensä suhteen ja kouluhallinnon suoranaisten valvonnan alla.

4.7 Normiohjauksen purun yleisiä vaikutuksia opettajien kokemina

Kysymykset 39 - 40 käsittelivät normiohjauksen purun joustavuuden vaikutuksia ja yleisiä vaikutuksia opettajien kokemina. Kysymyksissä käytettiin kaksiportaista luokitteluas-teikkaa: kyllä ei. Normiohjauksen purun katsottiin lisäävän yleisesti joustavuutta koulujen päätöksenteossa 90 %:n vastaajista mielestä. Yleisempään kysymykseen voivatko koulut reagoida joustavammin ja nopeammin ympäröivän yhteiskunnan vaatimuksiin 91 % vastasi myönteisesti. Tästä johtopäätöksenä voitaisiin olettaa, että joustavuus koulu-

jen päätöksenteossa tulee lisääntymään, kun normiohjaus on lähes kokonaan purettu. Yleisemmältä yhteiskunnalliselta kannalta myös koulujen reagoitukyky muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin paranee opettajien mielestä, kun normiohjaus on vähentynyt minimiin.

4.8 Koulujen profiloituminen opettajien kokemina

Koulujen erikoistumisesta ja profiloitumisesta on viime aikoina puhuttu paljon. Kysyttäessä viisiportaisella asteikolla: pitäisikö koulujen saada profiloitua vielä enemmän, täysin samaa mieltä tai melko samaa mieltä oli 31 % vastaajista, kun sen sijaan täysin eri mieltä tai melko eri mieltä oli 33 % vastaajista. Jopa 36 % ei osannut ottaa asiaan ollenkaan kantaa. Tämä kuvastaa sitä tilannetta, että mielipiteet profiloitumisen puolesta ja vastaan jakaantuvat melkoisesti. Monet ovat jopa sitä mieltä, että profiloituminen ei sovi ollenkaan perusopetukseen. Toisaalta koulujen valintojen tarjoaminen profiloitumalla antaa huoltajalle ja oppilaalle mahdollisuuksia todellisten valintojen tekemiseen.

4.9 Muita tuloksia

4.9.1 Opettajien ja koulunjohtajien mielipiteitä lisääntyneestä päätösval- lasta

Ala- ja yläasteen opettajilta tiedusteltiin, mitä etuja ja haittoja koulujen lisääntyneestä päätösvallassa on. Kyselylomakkeen osioiden jälkeen kussakin osuudessa oli jätetty avoin vastaustila eduille ja haitoille, ja jonkun verran saatiin vastauksia avoimiin kysymyksiin.

Etuja : 1) Edut ja mahdollisuudet painottuvat sellaisiin kuin koulun vapausasteeseen, joustavuuteen ja päätöksenteon oikean tason käsityksiin. Opettajat kirjasivat hyvinä puolina sellaisia kuin päätösvalta koulun tasolla antaa mahdollisuuksia lisää, vapauttaa luoviin ratkaisuihin ja lisää vastuuta. Joustavuus lisääntyy ja antaa täten koulun kehitymiselle tilaa ja auttaa koulujen profiloitumista. Koulun asioistaan itsepäätttäminen ja suunnittelu opetuksen suhteen motivoi myös opettajia. Koska päätökset ovat koulukoh-

taisia, niin ne liittyvät todella meneillä olevaan toimintaan ja päätökset tehdään nopeammin. Eräs koulunjohtaja kiteytti hyvin ajatuksensa siitä mikä on parasta normiohjauksen purussa koulutasolla. Hänen mukaansa oikeana periaatteena voidaan pitää sitä, että päätökset tehdään siellä, missä toiminta tapahtuu. 2) Toisena etuna painottuu koulun profiloitumispyrkimys. Koululla on nyt mahdollisuus hakea omat painopistealueensa, ”oman hengen luomisen mahdollisuus” ja julkisuusarvo. Erään opettajan mukaan koulu itse tuntee parhaiten omat vahvuutensa, heikkoutensa ja resurssinsa, joten päätöksenteko on parasta tehdä koulussa eikä muualla. 3) Kolmantena etuna painottuu koulun suunnittelun, opettajien persoonien ja vaikuttamismahdollisuuksien tason kysymykset. Normiohjauksen purku antaa asiantuntijoille (opettajat, oppilaat, koulunjohtajat) enemmän vaikutusmahdollisuuksia omaan työhönsä ja edistää suunnitelmien tekoa eri opettajaryhmien välillä. Johtopäätöksenä käsityksistä voitaisiin todeta, että päätöksenteon tuominen koulun tasolle merkitsee opettajien persoonien parempaa huomioimista koulutyön suunnittelussa ja samoin oppilasaineksen joustavampaa huomioimista.

Haittoja: 1) Suurimpana haittana ja uhkana todettiin koulujen eriarvoistumisen lisääntyminen. Pelätään, että koulumyönteiset, ”rikkaat” kunnat antavat enemmän resursseja kouluille kuin muut. Tähän liittyen puhuttiin myös näennäisdemokratiasta eli siitä, kun rahat ovat kunnissa tiukoilla, niistä päätetäänkin kunnan tasolla eikä koulu voikaan toteuttaa pieniä opetusryhmiä, profiloitumistaan tai valinnaiskursseja. Eräs vastaaja kiteyttikin ajatuksensa, että kunnat käyttävät hyväkseen normipurkua ja vähentävät resursseja koulutoimesta. Uhkana nähtiin myös se, että kunnan eri koulujen välille voi tulla eroja opetussuunnitelmien toteuttamisen suhteen ja myös jatko-opintovalmiuksien tarjoamisen suhteen. Nämä käsitykset olivat lähinnä yläasteen opettajien näkemiä uhkia tilanteeseen. 2) Toisena haittana nähtiin julkisuusarvo siten, että kaikki koulut eivät ole samassa asemassa julkisuuden perusteella. Uhkana on se, että alkaa kaupankäynti oppilaista ja siten liiallinen profiloituminen ei palvele enää kaikille kuuluvaa perusopetusta. Tässä kohdin voitaisiin pohtia sitä, sopiiko kilpailuttaminen perusopetukseen? 3) Normipurku voi aiheuttaa koulun tasolla eturistiriitoja, jossa opettajat pyrkivät ajamaan omia etujaan ja tarpeitaan ja päätöksenteko jopa hidastuu tästä syystä. Esimerkkinä voisi olla kilpailu tunneista, toiset opettajat katsovat kärsivänsä ja saavansa liian vähän opetustunteja ja ei päästä yksimielisyyteen opetuksen priorisoinneista. Myös tähän liittyen koulujen välistä hajaannusta kunnan tasolla pelättiin. 4) Neljäntenä uhkana on muutokseen

sopeutuminen. Työn henkinen kuormittavuus ja sitä kautta uupumus on erään vastaajan mielestä myös lisääntynyt. Erityisesti rehtorin rooli koettiin raskaana ja vastuullisena tänä aikana, kun koulutoimeen kohdistuu suuria säästöpaineita. Myös määrätynlaista tukea kaivattiin, kun joutuu ilman ohjeistusta itse ajattelemaan ja päättämään asioista. Koetaan ilmeisesti jonkinlaista turvattomuutta, kun ohjeita ei ylempää juurikaan tule.

Laadullisessa osuudessa opettajia pyydettiin myös tekemään nykytilan arviointia ja esittämään visioita tulevasta kehityksestä. Nykytilanne kouluissa todettiin vastauksissa yleensä hyvänä. Tulevaisuus sen sijaan koettiin vähän pelottavana, sillä normeja on liikaa purettu ja vastauksissa toivottiin paluuta kultaiselle keskitielle. Kouluille siirretty päätösvalta on muutaman vastaajan mielestä illuusio ja näennäisdemokratiaa, koska taloudelliset resurssit olivat toisessa kunnassa supistuneet ja kun koululle oli haluttu todellisia muutoksia, niitä ei saatu. Tämä näkyy myös motivaation laskemisena koulun kehittämiseen, koska säästösuunnitelmat uhkaavat uusien opetussuunnitelmien toteuttamista. Erään arvioinnin mukaan, vaikka koululle annetaan itsenäisyyttä, valitettavasti lopullisen ratkaisun tekevät ylemmät viranomaiset. Taloudellinen uhka säästösuunnitelmien muodossa koettiin jopa niin suureksi, että arvioitiin kunnan talousjohtoa nimellä ylin pedagogi.

4.9.2 Tutkimuskuntien koulutoimenjohtajien haastattelujen tuloksia ja analyysia

Kaarinan ja Liedon koulutoimenjohtajille tehtiin puolistrukturoitu haastattelu, jossa käytiin läpi historiallinen prosessi läpi keskitetystä tarkoin normeihin ja asetuksiin säädellystä kouluhallinnosta tämänpäivän normipurettuun tilanteeseen ja koulutoimenjohtajalta kysyttiin normiohjauksen purun hyötyjä ja haittoja koululaitoksessa verrattuna entiseen normiohjattuun käytäntöön. Kumpikin koulutoimenjohtaja edusti hyvin pitkäaikaista kouluhallinnon kokemusta. Kummatkin olivat palvelleet kunnan koululaitosta yli 20 vuotta, toinen jopa 29 vuotta. Kaarinan koulutoimenjohtaja on virkaiältään Suomen ensimmäinen koulutoimenjohtaja. Edellämainituista syistä haastattelut antoivat mielenkiintoista ja relevanttia tietoa. Lisäksi kummatkin koulutoimenjohtajat vastasivat yhdenmukaisesti ja painottivat yleensä samoja asioita, joten haastattelutulokset voisivat olla enemmänkin yleistettävissä.

Haastattelut suoritettiin strukturoidun kyselylomakkeen avulla, jossa oli 15 kysymystä pienine lisäkysymyksineen (liite 3). Haastattelut kestivät noin 45 minuuttia. Aluksi koulutoimenjohtajille tehtiin kysymys, miten paljon kouluille on siirretty päätösvaltaa. Vastauksena kummallakin oli, että paljon.

Ensimmäinen haastattelualue koski hallintojärjestelmän analyysia ja sen etuja ja haittoja. Haastateltavien mieleen palautettiin peruskoulujärjestelmään siirtymisen alkuaikat. Keskitetty koulujärjestelmä luotiin peruskoulujärjestelmän läpiajon takia, sillä piti saada peruskoulujärjestelmä hallinnollisesti luotua ja myös toteutettiin opetuksen jatku- mo ala-asteelta aina lukion päättövaiheeseen saakka. Eduiksi arvioitiin seuraavia: talou- dellinen näkökulma toteutui, rationaalisuus toteutui (ei synny päällekkäisiä päätöksiä) ja alettiin luoda kunnallista koulutuspolitiikkaa. Haittoiksi koulutoimenjohtajat arvioivat seuraavia: koulujen itsenäisyys kärsi, koska ohjeet tulivat ylhäältä. Opettajista tulee liikaa peruskoulun toteuttajia ja koulutusohjelmia vietiin läpi fraaseilla ja knoppologialla.

Toisena haastattelualueena oli normiohjauksen purkamisen vaikutukset. Erityi- senä hyötynä haastateltavat näkivät pedagogisen kehittämistoiminnan elpymisen. Muina positiivisina puolina on talous- ja henkilöstöresurssien määräämisoikeus. Parasta kouluta- son päätösvallassa haastateltavien mielestä on se, että toiminta ja toimivalta yhdistyy. Päätökset tehdään siellä missä toiminta tapahtuu. Kaikenkaikkiaan myönteisintä on se, että normiohjauksen purku on mahdollistanut kunnan oman profiilin huomioonottamisen ja kannustanut ja rohkaissut koululaitoksen kehittämiseen. Haittapuolena on kylläkin koulujen eriarvoistumisen vaara. Normiohjauksen purku asettaa erityisiä vaatimuksia kuntien koulutuspolitiikalle. Kunnan on tehtävä koulutuspolitiikan linjaus, johon koulu- yksiköt vastaavat kykyjensä mukaan. Lisäksi haitaksi arvioitiin, että koulunjohtajasta on tulossa liikaa hallintobyrokraatti, jolle ei jää voimavaroja tarpeeksi koulun kehittämiseen ja opetukseen. Huolestuneita oltiin myös koululainsäädännön tuntemisen vähenemisestä.

Seuraavana haastattelualueena oli tulevaisuuden ennakointi. Mitä nyt tapahtuu? Uusi koululainsäädäntö, joka vähentää normeja entisestään, tulee voimaan 1.1.1999. Haastateltavien mielestä normien purun seurauksena siirrytään yhä enemmän pedagogi- siin järjestelyihin ja informaatioon. Koulut tulevat tarvitsemaan yhä enemmän yhteistyö- kontakteja eri tahoille. Tulossa oleva uudistus on informatiivinen uudistus, johon tarvi- taan muutosvalmiutta ja asennekasvatusta. Koulun kehittämisen pohjana on Valtioneu-

voston päätös ja uudet koululait. Toinen tutkimuskunnista oli varustautunut koulun kehittämiseen kouluttamalla opettajia PD-ohjelmilla.

Mitä pitäisi jättää lakiin? Lakiin pitäisi jättää valtakunnan tason linjaukset, oppilaan oikeuksien ja velvollisuuksien määrittely (oppilaan oikeusturvan kannalta), väljät henkilöstön pätevyysisällöt ja arvioinnin toteuttaminen. Lisäksi haastateltavien mielestä vain vakinaisten opettajien vaali ja valinta on syytä jättää koulutuslautakunnalle tai vastaavalle, muut päätökset koulut saavat tehdä itsenäisesti.

Miten koulujen itseohjautuvuutta voidaan tukea? Koulujen itseohjautuvuutta tulee haastateltavien mielestä tukea. Koulut ja koulujen johtajat eivät saa olla hallinnon riippakiviä, vaan heidän pitäisi osata itse päättää. Koulujen arviointia tulee kehittää itsearvioinnin suuntaan ja mukana on myös ulkoinen arviointi. Oppilaat ja opettajat pitää opettaa itsearvioimaan toimintaansa, mutta tarvitaan myös ulkoista arviointia sekä yleisesti että kunnan tavoitteisiin nähden. Arviointia voivat suorittaa ja toteuttaa oppilaiden vanhemmat, järjestöt, yritykset ja muut koulujen sidosryhmät. Ilman arviointia ei ole kehittämistoimintaa. Opetussuunnitelma ei ole ainoa laadunvarmistuksen väline, mutta tietyt linjaukset täytyy olla. Tärkeää on nykyaikaisesti asennoitunut opettajakunta, joka on valmis kouluttautumaan.

Seuraava kysymys koski sitä, onko normiohjauksen purkamisessa menty liian pitkälle? Haastateltavien mielestä kuntakohtaisuudessa ei ole menty, mutta sen sijaan koulukohtaisuudessa on menty. Valinnaisuudet pitää ottaa kuntakohtaisina ja myös opettajien täydennyskoulutuksen tulisi olla kuntakohtaista. Normiohjauksen suhteen pitäisi säilyttää tietynlainen koordinoitivelvoite ja suunnata resurssit toimintojen laatuun.

Mikä on kunnan kouluhallinnon rooli tulevaisuudessa? Haastateltavien mielestä kunnan kouluhallinnolla on kasvava rooli strategioiden, arvioinnin, valintojen ja linjausten toteuttajana. Vaikka valvonta vähenee, kouluhallinnolle jää selvä koordinaattorin rooli. Kunnassa tarvitaan edelleen sivistystoimen- tai koulutoimenjohtajaa, jonka toimi painottuu koulutoimeen ja jonka yksi funktio on kilpailla muiden sektorien kanssa rahasta ja arvostuksesta.

Mitkä ovat tulevaisuuden visioita ohjailun näkökulmasta? Visiot olivat haastateltavilla hiukan erisuuntaisia. Toisen mukaan ohjaus vähenee jatkossa edelleen ja koulutuksen suunta määräytyy entistä enemmän työelämän tarpeiden mukaan ja myös siksi, koska valtionvallan talouden mahdollisuudet rahoittaa koululaitosta vähenevät edelleen. Vaara-

na on yksityissektorin vaikutusvallan lisääntyminen koulussa. Toisen haastateltavan mielestä normiohjailussa palataan tiukempaan aikaan jollain aikavälillä.

Tulisiko koulun tulevaisuudessa keskittyä enemmän laadullisiin kysymyksiin? Toisen vastaajan mielestä kyllä. Arviointi tulee koululaitokseen. Toisen mielestä pitäisi ensin määritellä, mitä on oppimisen laatu, koska koulun oleellinen tehtävä on oppiminen.

Kaipaatko lääninhallinnon ohjaavaa ja kontrolloivaa roolia takaisin? Kumpikaan haastateltavista ei kaipaa varsinaisesti lääninhallituksen ohjausta takaisin. Toisaalta toisen haastateltavan mielestä pitäisi olla jokin asiantuntijaelin, jonka puoleen koulut voisivat kääntyä.

Suhtautumista koko peruskoulun luokattomuuteen kysyttäessä kumpikin haastateltavista suhtautui siihen arvellen. Nykyinen jakaa oppilaat kahteen eriarvoiseen ryhmään, ja luokattomuus suosii lahjakkaita ja hyviä oppilaita. Luokattomuus sopii toisen mielestä alkuopetukseen, mutta ei peruskouluun yleisesti. Yleisenä arviointina todettiin, että koulun nykyinen suuntaus suosii liikaa yksilöllisyyttä.

Kumpaakin koulutoimenjohtajaa pyydettiin lisäksi kuvailemaan koululaitostaan kolmella sanalla. Kaarinan koulutoimenjohtaja kuvasi koululaitoksensa luotettavaksi, toimivaksi ja taloudelliseksi. Liedon koulutoimenjohtaja taas piti koululaitostaan nykyaikaisena, dynaamisena ja hyvää tulosta tekevänä. Ylläolevat kuvaukset kertovat koululaitoksen laadullisesta toiminnasta ja siitä missä mennään koululaitoksen kehittämisessä. Juuri tutkimushetkellä toista kuntaa rasittivat opetustoimen säästöpäätösten faktisuus ja epävarmat mielialat heijastuivat myös opettajien vastauksissa.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSEN ARVIOINTIA

5.1 Tutkimuksen ja tulosten arviointia

Kyselytutkimuksen suorittaminen paikallisena Varsinais-Suomessa kahden kunnan alueella antoi tuntumaa paikallisten olosuhteiden tuntemukseen, mutta johtopäätöksiä koko valtakunnan perusopetuksen tasolle normiohjauksen purun vaikutuksista on melko vaikeaa tehdä. Koulujen hallinto- ja opetuskäytännöt poikkeavat toisistaan jonkun verran eri osien kesken. Paikallisena kuvauksena ja kartoituksena opettajien suhtautumisesta normiohjauksen purkuun kahden kunnan alueella antoi tämä tutkielma varmasti ajateltavaa ja pohdiskelun aihetta ja herätti jatkotutkimusten aiheita asiasta hiukan eri näkökohdista käsin.

Tämän päivän koululaitoksessa korostuu päätöksenteon itsenäisyys ja koulujen itseohjautuvuus. Koulujen toimintavapaus taloudellisissa asioissa, hallinnollisissa asioissa ja pedagogisissa asioissa tutkimuskohteena antoi mielenkiintoista tietoa koulujen päätöksentekoprosessista juuri nyt koulujen siirtyessä uuden koululainsäädännön myötä vapaampaan ja avoimempaan suuntaan. Tämän koulun toiminnallisen tutkimuksen tavoitteena oli mitata opettajien ja koulunjohtajien käsityksiä koulujen nykyisestä päätöksentekovapaudesta ja kuvata hallinnollista prosessia, sen etuja ja haittoja, normiohjauksen

purkautuessa. Tutkimusajankohtana kevät 1997 oli sikäli huono, että opettajat ovat alkusyksyn ohella kiireisimpiä lukuvuoden aikana, mikä myös laskee opettajien motivaatiota vastata. Silti tuloksiin voi osittain olla tyytyväisiä.

Huomioiden ongelmien asettelun kyselylomake ja tutkimus vastasivat moniin tutkimusongelmiksi esitettyihin kysymyksiin. Miten ulkoahjattu systeemi tuntuu koulun sisälläpäin ja onko sitä vielä? Mikä on muuttunut ja mikä on muutosta parempaan? Johtopäätöksenä onko jokin muuttunut ja koetaanko vielä ohjausta ulkoapäin kouluille, voisi sanoa, että toimintavapautensa suhteen koulut kokevat olevansa melko itsenäisiä ja pysyväänsä määrärahojensa puitteissa toteuttamaan opetustaan ja visioitaan. Ulkoapäin ohjausta ja ohjeistusta ei keskusviraston taholta juuri enää koeta ja kunnan kouluhallinnonkin ohjaava rooli on vähämerkityksisempi kuin aiemmin hyvin normiohjattuna peruskoulun alkuaikana. Voidaan puhua koulun itsenäisestä johtamiskulttuurista, joka vahvistuu edelleen uuden koululainsäädännön myötä. Koulut voivat profiloitua ja päättää opetuksesta ja tekemisistään entistä itsenäisemmin ja itseohjautuvasti.

Tutkimustulosten varsinainen analysointi jaettiin taloudellisen tason, hallinnollisen tason ja pedagogisen tason tuloksiin ja myös koulujen välistä yhteistyötä koskevat kysymykset antoivat tärkeää tietoa kokemuksista ja visioista koulun kehittämisessä.

Kouluilla on koulukohtainen ns. kehysbudjetti, ja kunnanvaltuusto myöntää määrärahat kalenterivuodeksi. Tutkittaessa koulunjohtajan päätösvaltaa koulun talousasiassa opettajat olivat yleisesti sitä mieltä, että koulunjohtajan päätösvalta on viime vuosina lisääntynyt. Yhtyen Pentti Nikkasen (1998) tutkimukseen myös tässä tutkimuksessa saatiin samansuuntaisia tuloksia. Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitoksen jo vuonna 1993 alkaneessa Koulutuksen taloudellisuus ja talousvastuullisuus- projektissa kerättiin empiiristä tietoa ala-asteen koulunjohtajilta ja yläasteen rehtoreilta koulunjohtajien talousvastuusta ja vastuun kanton liittyvistä kysymyksistä. Miellyttäväksi asioiksi Nikkasen tutkimuksessa koettiin vapaus, itsenäisyys ja päätösvalta, joka oli seurausta kehysbudjetoinnista. Kouluaste erotteli kouluhallinnon valvonnan roolin kokemisessa siten, että yläasteen opettajat kokivat kunnan kouluhallinnon valvovan heitä liikaa talousasioissa. Koulujen kehittämismäärärahojen riittävyys koettiin tutkimuskunnissa eri tavalla: lietalaiset opettajat olivat tyytyväisempiä koulunsa kehittämismäärärahoihin kuin kaarinalaiset kollegansa. Yleensä opettajat kokivat koulunsa taloudellisen päätösvalan riittäväksi, mutta esteenä koulun kehittämiselle tuntui olevan määrärahojen niukkuus varsinkin

toisessa tutkimuskunnassa, Kaarinassa. Myös Nikkasen tutkimuksessa (1998) epämiellyttäväksi talousvastuun kantamiseen liittyvissä asioissa koettiin reseurssien riittämättömyys. Kouluhallinnon roolin todettiin olevan ainakin yläasteen opettajien mielestä liian valvova. Pohdittavaa antaa se, miksi taloudellinen liikkumavara yläasteella on pienempi kuin ala-asteella? Ehkä yläasteen koulu kokee olevansa enemmän kilpailutilanteessa kuin ala-asteen koulut ja yläasteelle koulun kaikinpuolinen kehittämistoiminta on tärkeää. Rahan niukkuus lienee esteenä kehittämistoiminnan toteuttamiselle. Määrärahojen kohdentuminen koettiin olevan liikaakin kunnan kouluhallinnon valvovan silmän alla.

Kouluissa on viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut paljon hallinnollista vapautumista. Valtion viranomaisten, kuten lääninhallituksen ja opetushallituksen valvonta on hyvin vähäistä ja toiminta koulujen suuntaan lähinnä ohjaavaa ja informoivaa. Tästäkin tutkimuksessa yli puolet opettajista oli sitä mieltä, että opetushallitus ei juuri enää anna määräyksiä ja ohjeita. Opettajat eivät myöskään enää odota enempää määräyksiä ja ohjeita opetushallitukselta, ainoastaan yli 40-vuotiaiden opettajien ryhmässä odotettiin jonkun verran ohjeita ja määräyksiä keskusvirastolta. Syynä tähän lienee se, että vanhemmat opettajat muistavat vielä elävästi hyvin tiukasti normiohjatun ajan ja ovat tottuneet olemaan käskytettävinä. Tuntikehyksen osalta todettiin, että se toimii opettajien mielestä koulun tasolla hyvin. Tarkemmat kysymykset kohdistuen koulusäästöjen vaikutuksiin tuntikehykseen olisivat tuoneet lisävalaistusta asiaan, mutta tutkielmani perimmäinen tarkoitus oli yleisellä koulun toiminnallisella tasolla tarkastella normiohjauksen purun vaikutuksia koulun jokapäiväisessä työssä

Koulun hallinnollisen päätösvallan suhteen tuntui eroja tulevan sukupuolen ja kouluasteen mukaan. Naiset olivat hiukan useammin kuin miehet sitä mieltä, että koululla on hallinnollista päätösvaltaa tarpeeksi. Kouluasteen vaikutus korostui siinä, että yläasteen opettajat kokivat osittain kouluhallinnon liian tiukkaa valvontaa.

Koulut voivat vaikuttaa jo nykyään paljon virkojensa ja toimiensa täyttämiseen ja opettajiensa valintaan. Tutkimuskunnissa vain vakinaisten viranhaltijoiden valinta on koulutuslautakunnalla, muutoin koulut voivat valita itsenäisesti opettajansa. Koulunjohtajan päätösvaltaa koulun opettajanvirkojen täyttämisen prosessissa tiedusteltaessa saatiin tulokseksi, että kuntamuuttuja erotteli siten, että kaarinalaiset opettajat kokivat, että heillä on tarpeeksi päätösvaltaa virkojen täyttämisen prosessissa kun taas lietolaiset opettajat kokivat päinvastoin. Opettajien virkakelpoisuusehtojen säilyttämisen kannalla olivat enemmän

kaarinalaiset opettajat. Yläasteen opettajat kokivat, että he eivät saa itsenäisesti valita opettajiaan. Yleensä nuoremmat opettajat olivat sitä mieltä, että koulujen pitäisi saada itse valita opettajansa.

Kaiken kaikkiaan yllättäväkin on tulos, että yläasteen opettajat kokivat olevansa vielä jonkin verran normiohjattuja ja itsenäinen päätösvalta ei ollut läheskään toteutunut heidän kohdallaan. Yläasteen opettajien vastausten pienuudesta eli pienestä vastaajajoukosta johtuen ei voi vetää sen suurempia johtopäätöksiä tai yleistyksiä, jo tutkimukseni paikallisen luonteenkaan vuoksi. Vain kaarinalaisia yläasteen opettajia oli tutkimuksessa mukana.

Pedagogisen ja opetuksen toiminnan alueella mielenkiintoinen oli opetusryhmistä päättäminen koulutasolla. Lietolaiset opettajat kokivat saavansa päättää itsenäisesti useammin opetusryhmistään kuin kaarinalaiset kollegansa. Samansuuntainen tulos oli yleisten opetusjärjestelyjen suhteen; lietolaiset opettajat kokivat kaarinalaisia kollegojaan useammin saavansa itsenäisesti päättää yleisistä opetusjärjestelyistään. Miehet kokivat useammin saavansa päättää eri oppiaineiden tuntimääristä väljemmin luokkatasolla kuin naiset. Nämä joustavuuden vaatimukset eivät ole yllättäviä, sillä kun koulut profiloituvat, tarvitaan tuntimäärien osalta myös joustoa. Pedagogisesta joustosta esimerkkinä on vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen kokeilut, joista mainittakoon ala-asteen akvaariokoulu Lempäälässä, Sääsjärven luokkiin sitomaton ala-aste. Kyselyssä oli kysymys koko peruskoulun luokkattomaan opetukseen suhtautumisesta, mikä on sama asia. Tulos yllätti sikäli, että koko peruskoulun luokkattomuuteen suhtauduttiin selvästi myönteisemmin kuin tutkija oletti. Kokonaan myönteinen suhtautuminen oli 23 %: lla vastaajista. Suurin vastanneiden ryhmä oli ”ei osaa sanoa” 27 % vastaajista. Ehkä kokeilujen tulokset luokkattomasta eli vuosiluokkiin sitomattomasta opetuksesta, Lempäälässä ja Alppilassa, ovat sen verran myönteisiä, että suhtautuminen oli suhteellisen myönteistä.

Opetusmenetelmien puolella kysyttiin koulujen mahdollisuuksia yksilöllisiin opetusratkaisuihin. Naiset tuntuivat kaipaavan enemmän mahdollisuuksia yksilöllisempiin opetusratkaisuihin kuin miehet. Vaikuttaako nyt siltä, että uuden koululainsäädännön mahdollistama yksilöllisyys ja profiloituminen otetaan suhteellisen myönteisesti vastaan, ainakin naisopettajien keskuudessa? Toivottavasti kunnat säästötavoitteita asettaessaan huomaisivat, että liika opetuksen standardointi ei kannata, vaan että yksilöllisille opetus-

ratkaisuille ja - menetelmille tehtäisiin tilaa, nyt kun normiohjaus ja kuntiin kohdistuva käskytysohjaus ei ole enää esteenä ja luvanvaraisuus on melkein poistunut.

5.2 Johtopäätöksiä ja tulevaisuuden visioita.

Tärkeäksi visioksi muodostuu uudessa koulussa opettajien yhteistyön taso. Uuteen koululainsäädäntöön sisältyy velvoitteita yhteistyön suuntaan eri koulujen kesken. Yli 80 % kummankin kunnan kyselyyn vastanneista opettajista oli sitä mieltä, että yhteistyötä muiden koulujen ja seuraavan kouluasteen kanssa tarvitaan lisää. Lisäksi yli 70 % vastanneista oli sitä mieltä, että normiohjauksen purku tulee lisäämään yhteistyön tarvetta eri koulujen välillä. Primaaristi yhteistyö tulee tiivistymään uuden koululain myötä, kun ala-aste ja yläaste yhdistyy perusopetuksiksi ja edellyttää kunnilta selvemmän jatkumon rakentamista ala- ja yläasteen välille. Tämä on hallinnollinen uudistus, joka ei varmasti-kaan vaadi paljon taloudellisia resursseja, mutta kuntapäätäjiltä vaaditaan nyt joustavia ja tarkoituksenmukaisia toimintamalleja. Ala-asteen ja yläasteen raja on ollut jossain määrin keinotekoinen, ja rajan poistuminen on erittäin tervetullutta koko peruskoulun yhtenäisten toimintalinjojen luomiseksi kuntatasolla.

Mitä sitten tulee normiohjauksen tilalle ja miten selvittää uudessa tilanteessa? Erittäin tärkeään asemaan nousee koulun itsensä suorittama tai ulkopuolisten suorittama arviointi. Sisäistä arviointia eli itsearviointia tarvitaan ja koulun tulee tietää vahvuutensa ja pyrittävä parantamaan heikkouksiaan. Näin huolehditaan opetuksen laadun säilymisestä. Koulun laadun arviointi tulee sitäkin keskeisemmäksi, kun ohjeita ja määräyksiä ei enää anneta ylhäältäpäin, vaan koulujen on pyrittävä parantamaan jatkuvasti toimintaansa omista lähtökohdistaan käsin. Kysyttäessä onko koulu jo aloittanut itsearvioinnin kehittämisen, 97 % vastasi kysymykseen kyllä. Tosin kysymys oli epätarkka ja dikotomisesti laadittu, sillä jos todellisesta itsearvioinnista voitaisiin puhua, tulisi sen olla systemaattista ja tavoitteellista. Joka tapauksessa asia tuntuu hyväksytyltä. Samoin kysyttäessä tullaanko koulussanne kehittämään itsearvioinnin menetelmiä ja toiminnan arviointia lähiaikoina, yli 70 % vastasi kyllä. Aika moni ei osannut vastata kysymykseen ollenkaan.

Avoimet osiot ja haastattelukysymykset antoivat mielenkiintoista lisäinformaatiota kyselylomakkeilla kerätyn tiedon lisäksi. Saatiin tietoa uhista ja mahdollisuuksista,

toiveista ja peloista. Tiivistäen koulujen toimintavapaus on kasvanut, joustavuus on lisääntynyt sekä mahdollisuus ja valmius koulujen profiloitumiseen ja todellisten valintojen tarjoamiseen on lisääntynyt normiohjauksen purun seurauksena. Uhkana nähdään laajemmaltikin tällä hetkellä koulujen eriarvoistumisen vaara, niin myös tässä tutkimuksessa. Kunnan kehittämisstrategiasta ja taloudellisesta tilanteesta riippuu, suunnataanko niukkevia varoja opetustoimeen vai arvotetaanko joku muu sektori tärkeämmäksi. Peruspalvelujen osalta kummassakin tutkimuskunnassa opetustoimi on arvotettu korkealle, mutta valtionosuuksien leikkaukset ovat uhka opetustoimen jatkuvalla kehittämiselle. Koulujen kilpailemista keskenään pelättiin avoimissa vastauksissa uhkana, ja Kuntaliiton tutkimuksenkin (1997) mukaan oppilaitosten välinen kilpailu näyttää huonosti sopivan perusopetusta antaviin oppilaitoksiin. Kyse perusopetuksessa onkin ensisijaisesti oppimisvalmiuksien ja perusvalmiuksien antamisesta oppilaille. Koulun muutosvastarinta uudessa tilanteessa voi olla myös uhka, mutta voimavarojen kohdentaminen oikein kehittämislinjojen priorisointiin on varmasti omiaan sopeuttamaan opettajia myös muutokseen, jota normiohjauksen purkaminen kaikilla tasoilla on. Tutkielmani osoitti ainakin sen, että koulukohtainen toimintavapaus on lisääntynyt ja kouluviranomaisten valvonta on vähentynyt, ja nämä asiat koetaan positiivisina.

Uudet koululait, jotka tulevat voimaan 1.1.1999, korostavat kuntatason päätöksentekoprosessin itsenäisyyttä ja paikallistason asiantuntijuutta. Uhkakuvana on se, että joissain kunnissa puuttuvat kokonaan opetus- ja sivistystoimen asiantuntijat. Vaikka päätöksentekoa on koko ajan hajautettu kouluille päin, kokonaisvastuu ja uuden koululainsäädännön edellyttämien toimenpiteiden koordinointi kuntatasolla edellyttää vastuullisen viranhaltijan löytymistä kunnista. Kuntien itsehallinto opetustoimen alueella toteutuu vain, jos tarvittavaa asiantuntemusta opetustoimesta kuntatasolla löytyy. Vaikka uudistuva koululaki ei edellytä heti välittömiä toimenpiteitä, korostuu laissa paikallistason ja ylläpitäjien vastuut opetustoimen palvelujen pitämisestä ajan tasalla ja niiden edelleenkehittämisestä kuntalaisia hyvin palvelevasti. Koulutoimenjohtajien haastattelussa tutkimuskunnissa tuli selvästi esille se, että koulutoimenjohtajaa tarvitaan edelleen uudenkin koululainsäädännön astuttua voimaan kunnissa.

Tutkielmani paikallisena kahden kunnan alueella loi suuntaa yleisemmän koulutuspoliittisen näkökulman työstämiseen. Jatkotutkimuksena toivoisikin esimerkiksi koulun ensijaisten asiakkaiden, oppilaiden näkökulman tai vanhempien näkökulman tuontia

koulun uudistamissuuntiin ja visioihin. Mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe voisi olla esimerkiksi sen kartoittaminen, mitkä ovat koulun asiakkaiden odotukset ja tarpeet uuden koulun kehittämiseen. Myös koulun yhteistyön kartoittaminen ja sen kehittämissuunnit voisi olla relevantti jatkotutkimusaihe. Tässäkin tutkimuksessa Kuntaliiton tutkimukseen ”Koulu vapautuu - kuka tekee valinnat” viitaten yhdyttiin siihen näkemykseen, että koulun yhteistyö ja sen kehittäminen on tärkeää vastattaessa informaatioyhteiskunnan monipuolisiin haasteisiin ja laatuvaatimuksiin.

LÄHTEET

- Harisalo, R. 1990. Koulutoimi vapaakuntakokeilussa. Helsinki: VAPK-kustannus
- Hinkkanen, A. 1973. Peruskoulun lainsäädäntö. Porvoo: WSOY.
- Jakku-Sihvonen, R., Lindström, A. & Lipsanen, S. 1996. Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa? Arviointiraportti 1/1996. Helsinki: Opetushallitus.
- Johanson, J-E. 1992. Tehokkuus ja demokratia koululaitoksen uudistuksessa. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Johanson, J-E., Jaakkola, A. & Virtanen, K. 1993. Normiselvitys: Kuntien viranhaltijoiden käsityksiä valtion ja kuntien ohjauksen muutoksesta normilain voimaantulon jälkeen. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Johtosääntöuudistus 4. 1993. Normien purkamisen vaikutukset. Kuntajulkaisut 4/1993. Helsinki: Kirjapaino Aa-osakeyhtiö.
- Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1989: 61. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Lausunnot komiteamietinnöstä 1996: 4. Helsinki: Opetusministeriö.
- Laaksola, H. 1998. Eriarvoisuus lisääntyy ja eliittikoulut tulevat Suomeen. Opettaja 27-31, 7
- Lampinen, O. 1998. Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Helsinki: Gaudeamus.
- Lonkila, T. 1990. Koulun pedagoginen ja hallinnollinen johtaminen. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan opetusmonisteita ja selosteita 3/1990. Oulu: Monistus- ja kuvakeskus Oulu.
- Nikkanen, P. & Lyytinen H. K. 1996. Oppiva koulu ja itsearviointi. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: ER-paino Ky.
- Nikkanen, P. & Ruohotie, P. 1998. Talousnäkökulmia koulun laadun kehittämiseen. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Ojala, I. 1997. Koulu vapautuu - kuka tekee valinnat? KuntaSuomi 2004. Tutkimuksia

no 5. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rasila, M. 1998. Työn laadun arviointi kouluuyhteisössä. *Luokanopettaja* 4, 11.

Rinne, R. & Vuorio-Lehti, M. 1996. Toivoton unelma: koulutuksellista tasa-arvoa kos-
vat toiveet ja epäilyt peruskoulun synnystä 1990-luvulle. Opetushallitus.
Helsinki: Yliopistopaino.

Sivistyksen suunta. Suomen Kuntaliiton valtuuston sivistyspoliittinen kannanotto 1994.
Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntaliitto.

Toivonen, E., Ilhan, H. & Kemppainen, M. 1995. Koulun hallinto. Yleissivistävä
koulutus. Keuruu: Otava.

Sarjala, J. 1968. Kouluhallinnon uudistus suunnitelmia. *Opettajain Lehti* 43, 9.

Sarjala, J. 1995. Julkinen valta ja koulutus. Teoksessa R. Laukkanen (toim.)
Koulutusjärjestelmän arviointia. Opetusministeriö, opetushallitus ja
kirjoittajat. Helsinki: Hakapaino Oy.

Sarjala, J. 1997. Mitä tapahtuu todella. *Aikuiskasvatus* 4, 328-334.

Liite 1.

_____ ala-aste

Kaarina, 8.5.1997

Asia: Kyselylomakkeet koulunne opettajille ja rehtorille

Oheistan kyselytutkielmani kyselylomakkeet koskien ” Opetustoimen normiohjauksen purkamisen vaikutuksia koulun tasolla”. Asia on kovin ajankohtainen ja sitä on aiemmin tutkittu jo valtakunnantasolla KuntaSuomi 2004-tutkimuksessa. Otannassa ovat mukana Kaarinan kouluista Hovirinnan ja Auranlaakson ala-asteet sekä Vaarniemen yläaste. Liedon koulutoimesta tutkimukseeni osallistuu 3-5 koulua. Uskon, että pienimuotoisenakin gradu-työni antaa mielenkiintoista tietoa nykykoulun itsenäisestä päätösvallasta eräiden asioiden suhteen. Raportoin luonnollisesti tutkimukseni tuloksista Liedon koulutoimelle ja kouluillenne. Vastausaikaa saatte parisen viikkoa ja käyn noutamassa lomakkeet takaisin noin kahden viikon päästä koulutoimistostanne.

Hyvää lukuvuoden loppua, tuloksellisuutta ja hyvää kesää kaikille nykykoulun vaativassa ja haastavassa kehittämistyössä oleville opettajille!

KIITOS VASTAUKSISTANNE JO ETUKÄTEEN!

Terveisin

Marjatta Sipilä, Huk
tutkija, konsultti
os. Kuikank. 7 A 12
20760 PIISPANRISTI
puh. 02-2428240

Liite 2.

NORMIOHJAUKSEN PURKAMISEN VAIKUTUSTA MITTAAVA LOMAKE
 REHTOREILLE, KOULUNJOHTAJILLE JA OPETTAJILLE

Taustatiedot

1. Ikä ___ v
2. Sukupuoli
 1. Nainen
 2. Mies
3. Asemani kouluyhteisössä
 1. Rehtori/koulunjohtaja
 2. Opettaja
4. Kouluasteeni
 1. Ala-aste
 2. Yläaste
5. Olen toiminut nykyisessä työtehtävässäni ___ vuotta

Seuraaviin osioihin (6 - 9) vastaavat vain koulunjohtajat ja rehtorit.

6. Kouluni opettajamäärä
 1. 1-11 opettajaa
 2. yli 12 opettajaa
7. Kouluni oppilasmäärä _____ oppilasta
8. Koulullani on käytettävissä toiminnan menoja opetuksen materiaaleihin _____
 mk/oppilas vuonna 1997.
9. Kuvaile lyhyesti, minkälainen koulusi on, koulusi vahvuudet ja painopistealueet

NORMIOHJAUKSEN PURUN VAIKUTUSTA KOSKEVAT OSIOT

Koulut ovat viime vuosina saaneet huomattavasti lisää *päätösvaltaa*. Tämä *normiohjauksen purku* ja *lisääntynyt itsenäisyys* omaa koulua koskevissa päätöksissä on tutkimukseni kohteena.

Tämä mittari mittaa koulun henkilöstön asenteita normiohjauksen purun seurauksena lisääntyneeseen koulun itsenäisyyteen. Seuraavassa esitän joukon kysymyksiä, ja Sinun tehtäväsi on kertoa mielipiteesi kustakin väittämästä. Vastaa rastittamalla vaihtoehto kyllä tai ei tai viisiportaisella asteikolla 1-5, mikä vastaa lähinnä näkemystäsi. Vaihtoehdot 1- 5 tarkoittavat seuraavaa:

1. olen täysin samaa mieltä
2. olen melkein samaa mieltä
3. en osaa sanoa
4. olen melko eri mieltä
5. olen täysin eri mieltä

Vastaa myös avoimiin osioihin, mitä keksit.

I KOULUN TALOUDELLISEN PÄÄTÖKSENTEON TASO

- | | | | | | |
|---|-------|----|---|---|---|
| 1. Koulutoimisto jakaa vielä jossain määrin määrärahoja, joista koulun pitäisi saada päättää. | kyllä | ei | | | |
| 2. Koulunjohtajan päätösvalta talousasioissa on viime vuosina lisääntynyt. | kyllä | ei | | | |
| 3. Kunnan kouluhallinto valvoo kouluja liikaa taloudellisissa asioissa. | kyllä | ei | | | |
| 4. Koulujen budjettiesitysten karsimisessa tulisi kuulla kouluja enemmän. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Koulunjohtajan päätösvaltaa koulun taloudellisissa asioissa tulisi lisätä. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Koulun kehittämiseen tulisi koulun saada suunnata enemmän varoja. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Muita mielipiteitani taloudellisen päätösvallan tasosta _____

II OPETUSTOIMEN NORMIOHJAUKSEN PURUN VAIKUTUKSET HALLINNON TASOLLA

7. Opetushallitus ei enää anna juurikaan koulua koskevia määräyksiä. 1 2 3 4 5
8. Odotan enemmän määräyksiä ja ohjeita opetushallitukselta. kyllä ei
9. Kouluni saa itse päättää tuntikehyksestään lain sallimissa rajoissa. kyllä ei
10. Koulun hallintoa on ohjattu sopivasti ylhäältäpäin. kyllä ei
11. Koulullani on riittävästi päätösvaltaa hallinnollisesti. kyllä ei
12. Rehtori/koulunjohtaja saa päättää itsenäisesti monista hallinnollisista asioista. kyllä ei
13. Rehtorilla/koulunjohtajalla on riittävästi päätösvaltaa koulun virkojen täyttöprosessissa. 1 2 3 4 5
14. Opettajien virkakelpoisuusehdot tulisi säilyttää. 1 2 3 4 5
15. Kouluni saa itse valita opettajansa. kyllä ei
16. Koulujen pitäisi saada itsenäisesti valita opettajansa. 1 2 3 4 5
17. Kunnan kouluhallinto ei määrää liikaa hallintoasioissa. kyllä ei
18. Viranomaismääräykset ovat vähentyneet huomattavasti viimeisen viiden vuoden aikana. 1 2 3 4 5

Muita mielipiteitani hallinnon tasolla tapahtuneesta normiohjauksen purusta _____

III KOULUN PEDAGOGINEN JA OPETUKSELLINEN NORMIOHJAUS

19. Koululla on tarpeeksi sananvaltaa tuntikehystään koskien. kyllä ei
20. Koulun opetussuunnitelman laatiminen on koululle tarpeeksi itsenäinen prosessi. kyllä ei
21. Koululla on tarpeeksi päätösvaltaa opetusryhmien muodostamisen suhteen. kyllä ei
22. Koululla on tarpeeksi itsenäisiä keinoja oppilaan ohjauksen suhteen. kyllä ei
23. Koulut voivat itsenäisesti päättää yleisistä opetusjärjestelyistä. kyllä ei
24. Tuntikehitys määrää liikaa koulun toimintaa. kyllä ei
25. Koulujen pitäisi saada vielä nykyistä väljemmin päättää eri oppiaineiden tuntimääristä luokkatasolla. 1 2 3 4 5
26. Koulujen pitäisi saada profiloitua vielä enemmän. 1 2 3 4 5
27. Pienryhmä- ja suurryhmäopetusta pitäisi käyttää nykyistä enemmän. 1 2 3 4 5
28. Luokaton opetus pitäisi tehdä mahdolliseksi koko peruskoulussa. 1 2 3 4 5
29. Kunnan kouluhallinto antaa vielä liikaa rajoituksia koulun opetuksen järjestelyyn suhteen. kyllä ei
30. Kunnan kouluhallinto määrittelee vielä liikaa tuntikehityksen käyttöä koulun tasolla. kyllä ei
31. Uusia opetusmenetelmiä pitäisi saada 1 2 3 4 5

kokeilla enemmän.

32. Koululla ei ole vielä mahdollisuuksia tarpeeksi yksilöllisiin opetusratkaisuihin. kyllä ei

Muita mielipiteitani siitä, miten koulut saavat päättää opetukseen liittyvistä asioista

IV KOULUJEN YHTEISTYÖN TASO

33. Koulumme tekee yhteistyötä seuraavan kouluasteen kanssa. kyllä ei

34. Yhteistyötä muiden koulujen ja seuraavan kouluasteen kanssa tarvitaan lisää. kyllä ei

35. Normiohjauksen purku lisää yhteistyön tarvetta eri koulujen ja kouluasteiden välillä. 1 2 3 4 5

36. Normiohjauksen purku edistää koulun itsearvioinnin kehittämistä. 1 2 3 4 5

37. Koulumme on aloittanut itsearvioinnin kehittämisen. kyllä ei

38. Koulussamme tullaan kehittämään itsearvioinnin menetelmiä ja toiminnan arviointia lähivuosina. 1 2 3 4 5

YLEISIÄ KYSYMYKSIÄ NORMIOHJAUKSEN PURUN SUHTEEN

39. Normiohjauksen purku lisää yleisesti joustavuutta koulujen päätöksenteossa. kyllä ei

40. Normiohjauksen vähennyttyä koulut voivat reagoida joustavammin ja nopeammin ympäröivän yhteiskunnan vaatimuksiin. kyllä ei

Muita mielipiteitä koulujen itsenäisyyden ja lisääntyneen päätöksenteon eduista ja haitoista koulusi tasolla:

ETUJA :

HAITTOJA:

Nykytilan yleisarviointi:

KIITOS VASTAUKSESTASI!

Liite 3.

HAASTATTELULOMAKE KOULUTOIMENJOHTAJILLE

KUNTA:

Mittaa tässä kohdin haastattelun avulla, miten päätösvaltaa on siirretty kouluille, faktat: Koulutoimessa on kouluilleni lisätty päätösvaltaa:

1. Paljon 2 Jonkun verran 3. Vähän

1. Olen toiminut koulutoimenjohtajana tai vastaavana _____ vuotta.

2. Aloittamisajankohta koulutoimenjohtajana _____, oletko siirtänyt ensimmäisen kuntasi peruskoulujärjestelmään? Kyllä Ei, minä vuonna kunta siirtyi peruskoulujärjestelmään? _____

3. Kuvaile keskitetyn hallintojärjestelmän etuja omasta eli kuntasi kouluhallinnon näkökulmasta silloin?

Haittoja:

4. Normiohjaus on nyt melkein purettu, päätökset saa tehdä kunnan ja koulun tasolla:

Kuvaile miten itsenäisen päätösvallan lisääntyminen on toteutunut kunnassasi, miten itse olet kokenut sen kunnan kouluhallinnossa toimiessasi, kuvaile myös edut ja haitat

5. Miten kunnassasi on siirretty päätösvaltaa kouluille ja missä aikataulussa:
(mitkä asiat 90-luvulle siirretty kouluille)

6. Uusi koululaki purkaa koulutoimen säännökset noin kolmannekseen nykyisestä:
Miten koet normiohjauksen purun, mitä pitäisi tulla tilalle, miten selvittäään?

7. Mitä pitäisi jättää lakiin, missä tarvitaan ohjailua ja määräyksiä?

8. Miten kouluja pitäisi tukea itseohjautuvuuteen kehittämisessä? Entä itsearvioinnin
suhteen? Onko sinun mielestäsi kouluissanne jo systemaattista itsearviointia ja
aiotaanko sitä tehostaa?

9. Onko opetussuunnitelma enää ainoa laadunvarmistuksen väline ja koulun laatutason mittari? Miten järjestetään opetussuunnitelman toteutumisen ulkoinen arviointi?

10. Ollaanko normiohjauksen purkamisessa menty toiseen äärimmäisyyteen? Mitä keskitetyn järjestelmän asioita pitäisi säästää?

11. Mikä on kunnan kouluhallinnon rooli nyt ja tulevaisuudessa? Tarvitaanko koulutoimenjohtajaa/sivistystoimenjohtajaa ja jos, niin strategisena johtajanako? Määrittele tarve ja funktio?

12. Mitkä ovat tulevaisuuden visioita ohjailun näkökulmasta, miten hallinto ja säädökset asettuvat?

13. Tulevatko laatujärjestelmät laatukäsikirjoiheen korvaamaan normiohjailun puutetta? Pitäisikö koulun nimenomaan keskittyä tulevaisuudessa enemmän laadullisiin kysymyksiin?

14. Kaipaanko lääninhallituksen ohjaavaa ja kontrolloivaa roolia takaisin?

15. Muita mielipiteitä:

LISÄKYSYMYKSET:

Kuvaile koululaitostasi kolmella sanalla:

Miten suhtaudut koko peruskoulun luokattomuuteen?