

KRISTIINA ENGBLOM-PELKKALA

Institutionaalisen koulun
strategiset käytännöt
Diskursiivinen lähestymistapa





KRISTIINA ENGBLOM-PELKKALA

Institutionaalisen koulun
strategiset käytännöt

Diskursiivinen lähestymistapa



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
johtamiskorkeakoulun tiedekuntaneuvoston suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Pinni B:n luentosalissa 1097, Kanslerinrinne 1, Tampere,
19. päivänä tammikuuta 2018 klo 12.

TAMPEREEN YLIOPISTO

KRISTIINA ENGBLOM-PELKKALA

Institutionaalisen koulun
strategiset käytännöt

Diskursiivinen lähestymistapa

Acta Universitatis Tamperensis 2340
Tampere University Press
Tampere 2018



TAMPEREEN
YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla
Tampereen yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti.

Copyright ©2018 Tampere University Press ja tekijä

Kannen suunnittelu
Mikko Reinikka

Acta Universitatis Tamperensis 2340
ISBN 978-952-03-0624-3 (nid.)
ISSN-L 1455-1616
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1845
ISBN 978-952-03-0625-0 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://tampub.uta.fi>

Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2018



Kiitokset

Väitöskirjan tekemistä voi hyvin verrata polulla kulkemiseen, etenkin kun on ollut matkalla strategioiden maailmassa. Vaikka strategia katsoo tulevaisuuteen, on tässä vaiheessa syytä kääntyä katsomaan myös taaksepäin ja pohtia matkan tarkoitusta.

Vuonna 2010 aloitin kunnallistalouden jatko-opintoni. Samalla muuttui paljon muuta. Olin ollut akuuttia kriisityötä tekevän organisaation johtaja, ja aloin miettiä, miten voisin kehittyä johtajana ja saada omaan sekä organisaation toimintaan jotain pysyvyyttä kaiken muutoksen keskellä. Kaipasin myös sosiaalialalta takaisin koulutuksen pariin. Palatessani yliopistolle sain mahdollisuuden yhdistää tutun koulutuksen ja oppimisen itselleni uuteen maailmaan. Kun myöhemmin löysin vielä strategia käytäntönä -tutkimuksen, oli tutkimuksellinen polkuni valmis kuljettavaksi.

Mikään näistä löydöistäni ei olisi ollut mahdollista ilman ihmisiä, jotka ovat antaneet tiedon polulleni suuntaa. Minulla on ollut onni saada väitöstutkimustani ohjaamaan kolme mahtavaa professoria. Tahdon kiittää jokaista heitä erikseen. Jokainen teistä on antanut työhöni omanlaisensa ja tärkeän lisän. Professori Jan-Erik Johanssonia tahdon kiittää erinomaisista keskusteluista ja havainnoista ollessani toisinaan hukassa kuin Liisa strategioiden ihmeellisessä maailmassa. Professori Jarmo Vakkuria kiitän saamistani mahdollisuuksista oppia tutkimuksen tekemisestä ja syvällisistä pohdinnoista, jotka ovat vieneet asioita aina tavalla tai toisella eteenpäin. Emerita professori Tuija Rajalaa haluan kiittää paneutumisesta väitöskirjatyöni ohjaamiseen. Olet ollut suuri sydän ja suunnaton tuki. Koti ja keittiö ovat luovia paikkoja myös tutkimuksen tekoon, se on tullut kanssasi huomattua.

Minulla on ollut ilo ja kunnia saada monitieteisen tutkimukseni esitarkastajiksi arvostamani asiantuntijat. Tahdon sydämestäni sanoa kiitokset esitarkastajilleni professori Hanna Lehtimäelle ja professori Jouni Välijärvelle. Lausunnoistanne on ollut suuri apu työni viimeistelyssä.

Kiitän Suomen Kuntaliittoa, jonka kehittämishanke antoi mahdollisuuden erinomaisen tutkimusaineiston keräämiseen kuudesta, toimintaympäristöltään erilaisesta kunnasta. Kiitän myös kaikkia tutkimushaastateltavia, sillä ilman teitä ei tätä tutkimusta olisi. Työsuojelurahastoa ja Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulua kiitän työni loppuun saattamisen avustamisesta. Molempien panos on ollut korvaamaton ja tullut juuri oikeaan ajankohtaan.

On aika sanoa kiitokset merkityksellisille ihmisille, joita tällä polulla olen kohdannut. Yliopistomaailma on tarjoillut tietoa, mutta myös unohtumattomia kohtaamisia. Kiitos tohtori Anna Kork, akateeminen sielun sisar. Yhdessä olemme poteneet yhteisöllisyyden kaipuuta, kun yksinpuurtaminen on syönyt molempia. Kiitos myös tohtorit Lauri Lepistö, Md Abir Khan ja Torsten Seidel, joiden kanssa sain tutkijavuosinani vaihtaa ajatuksia ja jakaa yhteisen työhuoneen. Kiitos julkisen talousjohtamisen väelle, ja muille kollegoille, kaikille yhdessä ja erikseen. Väitöskirjan tekeminen on ollut pitkä prosessi etenkin opetus- ja muun tutkimustyön ohessa, mutta samalla se on tuonut elämäni paljon. En koe menettäneeni näinä vuosina mitään, päinvastoin.

Tahdon kiittää myös ihanaisia Opinpajan naisia, joiden kanssa olen jo vuosia saanut tehdä opetuskeikkoja ja pitää nauruterapiaa, joka on auttanut jaksamaan vaikeinkin aikoina. Kiitos Päivi, Johanna, Elina sekä Kati, Hannamari ja Jaana. Hienoja hetkiä yhteistoiminnallisesti ja menetelmäriikkaasti. Kiitän myös kaikkia niitä, jotka ovat toisinaan saaneet minut muistamaan, että elämä on muutakin kuin tutkimuksen tekoa.

Olen kävelevä esimerkki suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamista mahdollisuuksista. Siksi tahdon kiittää minulle niin rakasta Suomi-neitoa, joka mahdollisti aikanaan kahden pienen tytön yksinhuoltajaäidin lähteä opiskelemaan yliopistoon. Oppimisen palo sai aikaan sen, että kasvatustieteen opintoihin liittyi nopeasti mukaan hallintotiede ja kunnallisan opinnot. Kahden maisteritutkinnon jälkeen oli aika lähteä kokeilemaan opittua käytännössä. Oppimisen polku on vienyt tähän, missä nyt ollaan. Kiitoksen saa myös rakkaimmat. On teillä ollut tällä polulla kestämistä. Kiitos miehelleni Pekalle, että olet. Erityisen kiitoksen lausun tyttärilleni Rosalinalle ja Saralotalle, jotka molemmat olette olleet mukana viimeistelemässä työtäni ja osaltaan näin varmistamassa, että työ saadaan päätökseen. Kiitos myös äidilleni, sinne jonnekin, joka aina uskoi siihen, että opiskelu kannattaa. Kun yksi polku loppuu, niin toinen alkaa. Niin käy tässäkin. Sitä ennen, on aika keinua.

*"Keinun niin kauan kunnes saavutan ajattomuuden
kadotan ajantajun
kiihdän korkeuksiin kuin lintu konsanaan
ei oo pakko palata maahan
ollenkaan" (Dave Lindholm)*

Tampereella, Akonlinnassa 100-vuotiaasta Suomi-neitoa juhlistaen.

Kristiina Engblom-Pelkkala

TIIVISTELMÄ

Koulutus on ollut keskeinen arvo suomalaisille koko olemassa olonsa ajan. Koulua on pidetty merkittävänä instituutiona, yhteiskuntamme ja kulttuurimme rakentajana. Nämä kansalliset arvot ovat heijastuneet yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaan, joilla on pärjätty maailmanlaajuisesti ja erotuttu muista. Se, miten koulutus on järjestetty, johdettu ja ohjattu, on ollut jatkuvan jännitteisen keskustelun kohteena, sillä koulutusjärjestelmällä toteutetaan koulutuspolitiikkaa. Koulu instituutiona on osoittautunut varsin pysyväksi ja vahvaksi, vaikka nykykouluun kohdistuu yhteiskunnan muutoksessa runsaasti erilaisia vaateita.

Olen tutkinut strategiaa ja johtamista institutionaalisessa koulussa ja sen toimintaympäristössä. Olen halunnut tavoittaa koulun institutionaalisen olemuksen ja yhdistää sen sosiaalisiin käytäntöihin. Kohdistan tarkasteluni kouluinstituutioon ja sen strategiseen johtamiseen käytännössä ja käytäntönä. Strategialla tarkoitan yhteisesti jaettua ymmärrystä organisaation päämääristä. Tutkimus edustaa vuorovaikutuksen, kielen ja käytäntöjen tutkimusta, joka on uudenlainen näkökulma strategioiden ja strategiatyön tutkimuksessa. Tutkimuksen laaja strategianäkemyksellinen eroaa perinteisestä strategisesta tutkimuksesta. Se korostaa organisaation jokaisen toimijan merkitystä siinä, miten strategia toteutuu käytäntönä. Strategia-käsitykseni sisältyy ajatus julki- sen talouden niukkojen taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen tietoisesta kohdentumisesta, jotta tavoitellut, koulutuspoliittiset ja pedagogiset päämäärät voidaan saavuttaa. Koulun strategisessa johtamisessa inhimilliset voimavarat ja annettavan opetuksen laadukkaat sisällöt rakentavat yhdessä tätä kokonaisuutta.

Tutkimuksessani etsin uusia tapoja tarkastella strategiaa ja tehdä strategiatyötä käytännössä ja arjessa. Tahdon pohtia, mikä merkitys on organisaation jäsenillä ja heidän toiminnallaan strategian käytäntöön viemisessä. Valtion ohjaus ja kuntien strateginen johtaminen nähdään tutkimuksessa instituutioiden keinoina ohjata toimintaa toivottuun suuntaan. Kuntaorganisaation tasolla opetustoimen strateginen johtaminen tuo esiin kunnallisen päätöksenteon merkityksen ja dualistisen hallintomallin. Yksilötasolla kiinnostuksen kohteena ovat oppilaitosjohdon diskurssit strategisesta johtamisesta käytäntönä.

Tutkimusotteeksi olen valinnut abduktion eli teoriasidonnaisen tutkimuksen, joka sijoittuu teoria- ja aineistolähtöisen tutkimuksen välimaastoon. Teorian ja empirian

keskinäinen suhde on tämän tutkimuksen perusta. Abduktiivinen tutkimusote mahdollistaa vahvan empiirisen lähestymistavan, ja käydä teorian ja empirian välistä vuoropuhelua läpi työn. Tutkimuksen metodologia pohjautuu kriittiseen teoriaan.

Käytän diskurssianalyttistä lähestymistapaa, jonka avulla tarkastelen strategiaa käytäntönä, osana institutionaalista ja sosiaalista todellisuutta, jota kielen ja toiminnan kautta tuotamme. Tiivistetysti teen tutkimuksessani diskursiivista strategian praktista analyysia. Työni on monitieteinen tutkimus, jossa minulla on ollut mahdollisuus tarkastella koulua ja sen johtamista hallinnon ja kasvatustieteen sekä kuntatalouden näkökulmista.

Tutkimusaineiston keskiön muodostaa 52 haastattelua, joiden tarkastelussa olen käyttänyt kategoria-analyysia. Koulun toimintaympäristöä tutkin poliittisten toimijoiden ja hallinnon keskeisten vaikuttajien näkökulmasta. Koulun strategista johtamista analysoin rehtori-profession valottamana. Liitän näin institutionaalisen ja strategisen tarkastelun yhteiskunnalliseen konkretiaan ja käytäntöön tutkimalla politiikan, järjestelmien ja organisaation toimintaa sekä yleisesti että yksilöiden diskursseina. Olen kiinnostunut siitä, miten institutionaalista todellisuutta rakennetaan ja strategiaa toteutetaan sosiaalisena käytäntönä koulun johtamisessa. Oppilaitosjohtamisen diskursseja analysoin käytäntöjen nelikentässä, josta on saatu neljä kategoriaa: hallinnon diskursiiviset käytännöt, arjen diskursiiviset käytännöt, rehtorin diskursiiviset ammattikäytännöt ja diskursiiviset yhteistyökäytännöt. Kategorisoinnin pohjalta on aineisto analysoitu ja siitä on tehty synteesi, josta muotoutui kahdeksan erilaista eestosta. Ne rakentavat kuvaa nykykoulusta ja sen johtamisesta. Rehtori on koulussa keskeinen vaikuttaja, mutta hänen johtamistyötään hankaloittavat valtion moninainen ohjaus, koulun vaikeasti muutettavat käytännöt ja se, miten koulua kohdellaan talouden yksikkönä. Kuntien tehtävien voimakkaasti muuttuessa, nousee koulu kunnan koko palvelutuotannon keskiöön. Tähän mahdollisuuteen tulee koulun tarttua.

ABSTRACT

Education has been a central value for Finnish people ever since its inception. The school has been considered a significant institution, a building block of our society and culture. These national values have been reflected in societal politics and education policy, allowing us to do well in international comparisons and to be differentiated from others. The organization, management, and oversight of education have been targets of continual and tense discussion because the educational system is how education policy is realized. As an institution, the school has turned out to be quite stable and strong, even though today's school faces various different demands in a changing society.

I have examined strategy and management in an institutional school and the environment it functions in. I have aimed to find the institutional face of the school and to connect it with social practices. I focus on the institution of school and its strategic management in practice and as practice. I define strategy as a shared understanding of the goals of the organization. This study represents research in interaction, language, and practices, which is a new type of perspective within research on strategies and strategy work. The wide view of strategy in this research differs from traditional research on strategy. It highlights the significance of each member in the organization on how the strategy is put into practice. My concept of strategy contains the idea of mindful targeting of the limited economic and personnel resources of the public sector in order to reach the desired goals in education policy and pedagogy. In the strategic management of school, this entirety is built together by personnel resources and the quality content of teaching.

In my research, I aim to find new methods to examine strategy and to do strategy work in practice and in daily life. I want to look at the significance of the members of the organization and their actions in putting the strategy into practice. The oversight by the government and the strategic management of municipalities are seen in this study as methods by the institutions to guide activity in a desired direction. At the level of municipal organization, the strategic management of the teaching profession brings forth the importance of municipal decision making and a dualistic government model. At an individual level, the focus of interest is the discourse of the educational institution management regarding strategic management as practice.

I have chosen to use an abductive research approach, which is in the intersection of theory-based and data-based research. This study is based on the relationship between theory and empirical research. An abductive approach enables a strong empirical foundation and a dialogue between theory and empirical data throughout the work. The research methodology is based on critical theory.

I use discourse analysis to examine strategy as practice, as part of an institutional and social reality, as produced through language and activity. In short, I conduct a practical analysis of strategy discursively. My work is interdisciplinary research, where I have an opportunity to look at the school and its management from the perspectives of pedagogy and municipal government.

The core of the research data consists of 52 interviews, which I have analysed using categorical analysis. I examine the school environment from the perspectives of political actors and central leaders in the administration. I analyse the strategic management of the school using the headmaster's profession as a lens. By doing so, I connect institutional and strategic analysis to societal practice by examining the activities of policy, systems, and organization both in general and as discourse among individuals. I am interested in how an institutional reality is constructed and how strategy is realized as social practice in school management. I analyse the discourses of school management in a fourfold table, using four categories: the discursive practices of the administration, the discursive practices of daily life, the professional discursive practices of the headmaster, and discursive collaborative practices. Based on the categorization, the data has been analysed and synthesised. Eight different ethoses emerged from the synthesis. They construct an image of today's school and its management. The headmaster is a central figure, but his or her management work is being made more challenging by three factors: multiform oversight by the government, the difficult-to-change practices of the school, and the way school is treated as a unit of economy. As the responsibilities of the municipalities go through drastic changes, schools rise to the centre of municipal services. This is an opportunity that schools should take.

SISÄLLYS

| | |
|--|-----|
| Tiivistelmä | 5 |
| Abstract | 7 |
| 1 Tutkimusnäkökulman rakentuminen..... | 11 |
| 1.1 Tutkimustehtävä ja -kysymykset | 14 |
| 1.2 Lähtökohdat tutkimukselle | 15 |
| 1.3 Metodologiset valinnat | 17 |
| 1.4 Tutkimusaineisto | 25 |
| 1.5 Aineiston analysointitavat | 27 |
| 2 Institutionaalinen lähestymistapa yhteiskunnan selittäjänä | 34 |
| 2.1 Instituutiot yhteiskunnan toiminnan perustana | 34 |
| 2.2 Mihin institutionalismi perustuu?..... | 37 |
| 2.2.1 Lähtökohtana kriittinen yhteiskuntateoria | 39 |
| 2.2.2 Muutos tiedon ehtona ja huoli ihmisen onnesta | 41 |
| 2.3 Mitä institutionalismi on?..... | 44 |
| 2.4 Vanha institutionalismi | 47 |
| 2.5 Uusi institutionalismi - kriittisen ajattelun tulos | 51 |
| 2.5.1 Yksilön toiminta toteuttaa muutosta | 56 |
| 2.5.2 Institutionaalinen taloustiede ja oppimisen eetos | 58 |
| 2.5.3 Diskursiivinen institutionalismi vuoropuheluna | 62 |
| 2.5.4 Uuden institutionalismin problemaattisuus | 67 |
| 2.5.5 Institutionaalinen koulu | 68 |
| 3 Strategia-ajattelusta käytäntöön | 75 |
| 3.1 Strategia käsitteenä, ajatteluna ja tarkoituksena | 76 |
| 3.2 Strategiatutkimuksen koulukunnat | 81 |
| 3.3 Strategia käytäntönä | 95 |
| 3.3.1 Strategia tekstinä ja tarinana | 96 |
| 3.3.2 Mitä on strategia käytäntönä?..... | 102 |
| 3.3.3 Strategia käytäntönä -lähestymistavan merkitys tutkimukselle..... | 108 |
| 3.3.4 Strategia sosiaalisena käytäntönä | 110 |
| 3.3.5 Homo strategicus ja mitä häneltä edellytetään?..... | 116 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.3.6 | Strategia käytäntönä –lähestymistavan tutkimukselliset ongelmat..... | 119 |
| 4 | Koulu politiikkana, järjestelmänä ja käytäntönä..... | 122 |
| 4.1 | Kansallinen koulutuspolitiikka | 126 |
| 4.2 | Koulutusjärjestelmä yhteiskuntapolitiikan toteuttajana..... | 130 |
| 4.2.1 | Lainsäädäntö kehystää koulutuspolitiikkaa | 131 |
| 4.2.2 | Strateginen taso tavoitteiden määrittäjänä..... | 134 |
| 4.2.3 | Taktinen taso ohjaavana toimintana | 136 |
| 4.2.4 | Operatiivinen taso luo ja ratkaisee käytännöt..... | 137 |
| 4.2.5 | Kokonaisuus ei ole osiensa summa..... | 141 |
| 4.2.6 | Kouluhallinnon rakentumisen aika | 143 |
| 4.2.7 | Hyvinvointivaltion ja vahvan suunnittelun kausi..... | 147 |
| 4.2.8 | Talous pakotti normien purkuun | 151 |
| 4.3 | Institutionalistisen koulutuksen ohjauksen eri muodot..... | 155 |
| 4.3.1 | Sääntely ohjauksen keinona..... | 156 |
| 4.3.2 | Rahoituksen uudenlaiset ohjauskeinot..... | 158 |
| 4.3.3 | Muut moninaiset ohjausmuodot | 160 |
| 4.3.4 | Koulutuksen arviointi ohjauksen välineenä | 161 |
| 4.3.5 | Uuden edessä..... | 164 |
| 5 | Diskursiivisuus arjen käytäntöjen avaajana..... | 167 |
| 5.1 | Aineiston analyysin rakentuminen | 174 |
| 5.2 | Hallinnon institutionaaliset ja strategiset käytännöt..... | 181 |
| 5.2.1 | Hallinnon diskursiiviset käytännöt..... | 185 |
| 5.3 | Arjen institutionaaliset ja strategiset käytännöt..... | 206 |
| 5.3.1 | Arjen diskursiiviset käytännöt..... | 207 |
| 5.4 | Profession institutionaaliset ja strategiset käytännöt..... | 217 |
| 5.4.1 | Rehtorin diskursiiviset ammattikäytännöt..... | 220 |
| 5.5 | Institutionaaliset ja strategiset yhteistyökäytännöt | 233 |
| 5.5.1 | Monipuolistuvat yhteistyökäytännöt..... | 235 |
| 5.6 | Strategia oppilaitoksen johtamisen käytäntönä – liikahduksia sanojen ja tekojen välillä..... | 242 |
| 6 | Käytännöt institutionaalisen koulun strategisena mahdollisuutena | 246 |
| | Lähteet | 256 |

1 TUTKIMUSNÄKÖKULMAN RAKENTUMINEN

”Suomi on maa, jossa tekee mieli oppia koko ajan uutta. Suomalaisten osaamis- ja koulutustaso on noussut, mikä tukee suomalaisen yhteiskunnan uudistumista ja mahdollisuuksien tasa-arvoa. Suomi on koulutuksen, osaamisen ja modernin oppimisen kärkimaa.” (Ratkaisujen Suomi, Hallitusohjelma, 29.5.2015, 17.)

”Aloitamme uudistustyön hallitusohjelmasta ja työskentelytavoistamme. Strategista johtamista noudatetaan jo lähes kaikilla muilla elämänaloilla, nyt oli korkea aika tuoda se myös politiikkaan.” (pääministeri Juha Sipilän puhe 2.6.2015)

Hallituksen strateginen ohjelma liittyen suomalaiseen koulutukseen ja osaamiseen on linjattu vuoteen 2025. Se kuvaa erinomaisesti sitä merkitystä, mikä koulutuspolitiikalla on maallemme ja yhteiskunnallemme. Puheessaan eduskunnalle pääministeri kuvaa miten tuohon tavoitteeseen suunnataan. Koulutuspolitiikassa kohtaavat tavoite ja strateginen johtaminen. Kouluinstituutio on arvokas ja merkittävä suomalaisen yhteiskunnan rakentaja ja kulttuurin välittäjä. Koulu on suomalaisen yhteiskunnan menestyksen avain, joka on kansainvälisesti tunnustettu. Sen avulla olemme saavuttaneet korkean koulutustason, josta voimme olla ylpeitä. Koulu on suomalaisen yhteiskunnan kollektiivinen liima ja yhdistäjä. Sen lisäksi se on jokaisen yksilöllinen kokemus, jota kannamme koulumuistoissamme ja -kokemuksissamme. Kouluinstituutio ei ole irrallinen saareke, vaan osa yhteiskuntaa. Se joutuu kohtaamaan yhteiskunnan muutoksen ja samat yhteiskunnan lainalaisuudet, kuten tiukkenevan talouden vaatimukset. Koulu on itse pyrkinyt legitimoimaan olemassaolonsa ja pitämään kytköksensä yhteiskuntaan löyhänä, mikä on osaltaan vaikuttanut siihen, ettei sen muodollisiin rakenteisiin ja toimintaan ole esitetty samalla tavoin tehokkuuden ja uudistumisen vaatimuksia kuin esimerkiksi terveydenhuoltoon.

Koulun nykyisestä asemasta yhteiskunnassa, jossa eletään jatkuvaa muutosta, tulisi herätellä laaja-alainen ja avoin keskustelu, jossa voitaisiin pohtia sitä, millä tavoin nykykoulu vastaa sille annettuun tehtävään ja voitaisiinko asiat tehdä myös toisin. Koulun muutos edellyttää ulkoista muutosta, sillä sisältä päin se on varsin hidas muuttamaan. Pikemmin muutos pyritään pysäyttämään koulun ulko-ovelle. Sen sijaan se pyrkii säilyttämään institutionalisoituneita valtion ja professioiden arvoja ja normeja, ja siten samalla turvaamaan oman olemassaolonsa ja menestyksensä myös jatkossa, yhteiskunnan muutoksista huolimatta.

Tutkimukseni nostaa esiin valtion ja kuntatason koulutuksen järjestämiseen liittyviä kysymyksiä, poliittisesti tehtyjä ratkaisuja ja niiden näkymistä oppilaitoksen johtamistyön käytännössä. Koulutuksesta on tullut poliittisten intohimojen kohde niin kansallisella kuin kuntatasollakin, koska se on yhdistetty talouteen, hyvinvointiin ja elinvoimaan sekä kansalliseen kilpailukykyyn. Tutkimuksessa tarkastelen suomalaista koulutusinstituutiota ja erityisesti kuntien järjestämää perusopetusta ja toisen asteen opetusta. Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä valtio vastaa koulutuksesta ja kunnat puolestaan koulutuksen järjestämisestä alueellaan. Koulutusta kuntien järjestämänä on pidetty tuloksekkaana, tehokkaana ja taloudellisena järjestämistapana, vaikka kriittiset puheenvuorot, jotka ovat liittyneet valtion ohjauksen rooliin suhteessa kuntiin, ovat selkeästi lisääntyneet kuntien taloudellisen ahdingon myötä (esim. Juva, Kangasvieri & Välijärvi 2009; Hietaniemi-Virtanen 2002.)

Koulutus yhdistää eri hallinnon kaksi tahoa, joilla molemmilla on oma näkemyksensä koulutuksesta ja sen järjestämisestä. Valtio ohjaa koulujen toimintaa ja kunnat puolestaan kuntastrategioilla johtavat koulutuksen järjestämistä alueellaan. Huomionarvioista tässä kahden eri tahon toiminnassa on, miten erillään ne näyttäisivät käytännössä toimivan. Kouluun liittyy useita mielenkiintoisia jännitteitä, jotka ovat herättäneet tutkimuksellisen kiinnostukseni sitä kohtaan. Tutkijana minua kiinnostaa se, miten koulu käyttää ne mahdollisuudet, joita muutokset kuntien tehtävissä ja kunta-valtio-suhteessa tarjoavat. Oppilaitoksen johtamista voidaan tarkastella ainakin neljän paradoksin kautta.

Polkuriippuvuus historiassa -paradoksi liittyy valtion ohjaukseen ja sen muutokseen. Valtion ohjauksen vähentymisestä kuntia ja niiden järjestämää opetusta kohtaan on puhuttu, mutta onko asia näin? Vai onko ohjaus muuttanut vain muotoaan? Valtio ohjaa koulutoimea ja etenkin oppilaitoksia monin eri tavoin. Normatiivinen ohjaus on edelleen vahvaa, sillä koulu ohjataan lukuisten lakien, asetusten ja ohjeistusten kautta. Valvonta on siirtynyt oppilaitostasolle ja kouluille itselleen. Mallioppilaan tavoin menestyneet, aktiiviset kunnat ja oppilaitokset, jotka kehittävät toimintaansa, palkitaan pilotti- ja hankerahoituksilla. Valtion informaatio-ohjaus on myös lisääntynyt eri tavoin. Haastatteleman rehtorit kokivat valtion ohjauksen kuitenkin vähäisenä. Onko oppilaitoksen johdolla polkuriippuvuuden ongelma, kun valtion ohjauksen merkitystä ei tunnisteta, vaan toimitaan vanhojen ajatus-, toiminta- ja käyttäytymismallien mukaisesti? Tällä saattaa olla suuri merkitys sille, pystyykö koulu ja sen johtaminen kokonaisvaltaisesti uudistumaan. Miten tätä kokemusta oppilaitoksissa tulkitaan, on yksi oleellinen osa tätä tutkimusta.

Toimeenpanon sattumanvaraisuus -paradoksi viittaa strategian heikkoon rooliin oppilaitoksen johtamisessa. Tämä paradoksi kietoutuu ensimmäiseen siten, että oppilaitoksen johtamisessa suurempi merkitys on valtion ohjauksella kuin kunnan strategialla. Mikä ylipäättään on strategian rooli oppilaitoksen johtamisen käytäntönä? Strategian merkitys johtamiseen riippuu paitsi kuntaorganisaatiosta myös yksittäisestä rehtorista ja siitä, miten hän kokee strategian keskeisenä johtamisen välineenä. Kuntastrategialla johdetaan koko kuntaa, sen toimintoja ja palveluita sekä allokoidaan resursseja strategian kautta. Miksi sitten strateginen johtaminen ei olisi oppilaitoksen johtamisessa tärkeää? Eikö koulutus olekaan osa kunnan strategiaa ja kunnan tarjoamia palveluita kuntalaisille? Ja miksi valtion ohjaus näkyy kunnan oppilaitosten johtamisessa strategian sijaan?

Taloudellinen tietämättömyys -paradoksi liittyy koulun ja taloudellisten resurssien väliin suhteeseen. Koulusta ja sen kasvatustehtävästä puhutaan pedagogisella retorikalla ja oppilaitosjohtamisessa korostetaan pedagogista johtamista. Sen sijaan talouden retoriikka ja koulu eivät näyttäisi mahtuvan samaan lauseeseen. Kasvatus ja opetus ovat toki koulun ydintehtäviä. Mutta mikä mahdollistaa perustehtävän toteuttamisen? Talouden resurssit ja inhimilliset voimavarat ja niiden allokointi. Nykykoulun johtamisessa talouden merkitys on kasvanut. Kokonaisbudjetointimalli ja toiminnan euromääräksi muuttaminen oppituntien sijaan ovat tuoneet taloudella johtamisen oppilaitoksen johtamisen keskiöön.

Koulu on palvelu, jonka oppilaskohtaiset kustannukset ovat kunnan merkittävä menoeränä. Myös poliitikoille koulu on pyhä paikka, mikä näkyy siinä, miten vaikeita päätöksiä kouluverkkokokysmykset, koulujen lakkautukset ja opetuksesta leikkaaminen ovat. Yhteiskunnallisesti tämä liittyy vahvoihin professioihin ja etujärjestön eettis-moraaliseen näkemykseen siitä, että kaikkialta muualta voidaan leikata, muttei lapsilta eikä koulusta. Sekä valtion että kuntien niukka taloudellinen tilanne edellyttää, että kaikesta toiminnasta tulisi voida päätöksenteossa keskustella. Siitä huolimatta, hankalat opetustoimen talouteen liittyvät päätökset näyttävät saavan päivän valon vasta, kun valtio muuttaa resurssiohjaustaan, maksuperusteitaan ja sitä kautta taloudella ohjaa kuntia tekemään kipeitä päätöksiä. Miksi koulusta ja rahasta ei saa puhua samassa lauseessa?

Profession ja johtamisen välinen -paradoksi liittyy rehtori-professioon. Miten jo kelpoisuusvaatimuksillakin varmistettu rehtori-opettaja-professio näkyy rehtorin johtamistyössä? Antaako opettajuus riittävät valmiudet johtaa nykyoppilaitoksia, jotka nykyykehityksen mukaisesti ovat kasvaneet kooltaan? Kun opettaja on perinteisesti ollut auktoriteetti luokassaan, niin miten sujuu rehtorilta yhteistyö koulussa ja sen ulko- puolisten sidosryhmien kanssa? Miten rehtori johtaa moniammatillista työskentelyä

koulussa, jossa yksiköitä saattaa olla useita ja johtaminen edellyttää moniosaamista? Rehtorien osaaminen on koetuksella kun pedagogiseen johtamiseen ja koulun pitoon liittyvät kysymykset ovat laajentuneet suurien yksiköiden yleisjohtamiseksi ja talouden ja niukkojen voimavarojen johtamiseen liittyviin kysymyksiin.

Edellä kuvattujen paradoksien pohjalta halusin lähteä tutkimaan kriittisesti koulua instituutiona, sen strategista johtamista ja siihen liittyviä käytäntöjä kriittisesti riisuen sen juhlapuheista ja viemällä tutkimukseni koulun arjen johtamisen käytäntöihin. Tutkimuksessani liitän laaja-alaisen institutionalistisen lähestymistavan sosiaalisiin käytäntöihin. Ensiksi, valtion ohjaus ja kuntien strateginen johtaminen nähdään tässä tutkimuksessa instituutioiden keinoina ohjata toimintaa toivottuun suuntaan. Toiseksi, kuntaorganisaation tasolla tutkin opetustoimen strategista johtamista nostan esiin kuntaorganisaation ja kunnallisen päätöksenteon merkityksen kuntastrategialla johtamiseen. Kolmanneksi, yksilötasolla kiinnostuksen kohteena ovat rehtorien ja oppilaitosjohdon näkemykset kunnan strategiasta ja se, millaisena johtamisen käytäntönä he kuntastrategiaa pitävät. Opetustoimessa tästä on nähtävissä myös rehtori-profession kohtaamat uudenlaiset ammatilliseen osaamiseen liittyvät vaatimukset ja haasteet.

1.1 Tutkimustehtävä ja -kysymykset

Väitöstutkimukseni antaa strategiaan oppilaitoksen johtamisen käytäntönä uudenlaisen ja ennen tutkimattoman näkökulman. Aiemmin tekemästä tutkimuksesta (Engblom-Pelkkala 2013) saamani esitietämyksen perusteella olen huomannut, miten vähän formaalien strategioiden tutkimus aiheesta paljastaa ja kuinka monitulkintainen ja kiinnostava ilmiö strategia on käytännön tasolla tarkasteluna. Tämä herätteli kiinnostuksen tutkimaan strategiaa käytäntönä. Tutkimustehtävänäni on analysoida kuntien opetustoimen johtamisen diskursseja ja erityisesti oppilaitosjohtamista strategisena käytäntönä institutionaalisessa koulussa. Tässä tutkimuksessa analysoin strategiaa käytäntönä. Konkreettisesti etsin vastausta diskursseista tutkimuskysymyksiin:

Miten tutkimuksessa tunnistetut strategisen johtamisen käytännöt muovaavat kouluinstituutiota ja sen muutosta?

Miten pysyvyyden ja uudistumisen välinen dynamiikka näkyy tunnistettujen diskursseiden välisenä kamppailuna?

Keskityn tutkimuksessani koulun käytäntöihin ja siellä tehtävään johtamistyöhön. Samalla otan huomioon toimintaympäristön, valtion ohjauksen, poliittiset toimijat ja talouden reunaehdot. Tiivistetysti teen tutkimuksessani diskursiivista strategian praktista analyysia.

1.2 Lähtökohdat tutkimukselle

Tutkimuksen alkuvaiheessa tehdyt valinnat ovat perustus, johon koko tutkimus pohjaa. Väitöstutkimukseni on hallintotieteen alan tutkimus, jonka kohteena on suomalainen kouluinstituutio ja sen johtaminen strategisena käytäntönä. Tutkimuskohdetani tarkastelen laaja-alaisesti ja monitieteisesti institutionaalisen lähestymistavan valottamana kansallisen koulutuspolitiikan kontekstissa. Koulutuspolitiikka säätelee oppilaitosten johtamista. Strategian ymmärrän tässä tutkimuksessa sosiaalisena käytäntönä. Väitöstutkimukseni empiria pohjautuu tutkimukseen (Engblom-Pelkkala 2013), jossa tutkittiin kuuden, kooltaan ja toimintaympäristöltään erilaisen kunnan opetustoimen strategista johtamista sekä strategian ja resurssien yhteyttä kuntien itsehallinnon ja normatiivisesti tiukasti ohjatun koulutoimen kontekstissa.

Kunnat ohjaavat toimintaansa strategialla, ja se mikä ei näy strategioissa, ei myöskään näy resurssien jaossa eikä käytännön toiminnassa. Taloudelliset voimavarat ovat kiinteä osa kouluja ja niiden johtamista. Talous laajasti ymmärrettynä on se ikkuna, jonka kautta tutkimustehtäväni olen muotoillut ja tutkittavaa ilmiötä tarkastelen. Talousajattelu on vahva suunnannäyttävä ja toiminnan mahdollistaja nyky-yhteiskunnassa lähes kaikilla osa-alueilla. Sen merkitys näkyy hallitusohjelmissa ja päätöksenteossa. Uusi kuntalaki (410/2015) edellyttää 37 §:ssä kunnilta kuntastrategiaa, jonka perustana on kunnan nykytila, arvio tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista ja kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Huomioon tulee ottaa muun muassa kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen sekä kunnan tehtäviä koskevat palvelutavoitteet.

Käytän tutkimuksessa sekä koulun että oppilaitoksen käsitteitä toistensa synonyymeinä. Suomalaiseen koulutuspoliittiseen keskusteluun ei ole vakiintunut tapoja käyttää koulu- ja oppilaitos-nimekkeitä. Muita käytettäviä nimekkeitä ovat mm. opisto, ja instituutio. (Sarjala 1981, 11.) Joitakin väljiä nimikkeiden käytönoton tapoja on kuitenkin olemassa. Esimerkiksi koulu-nimikettä käytetään sekä peruskoulun että ammattikorkeakoulun yhteydessä, kun taas oppilaitos-nimeke on käytössä ammatillisessa koulutuksessa. (Kirveskari 2003.) Koulujen tai oppilaitosten johtajista käytän ilmaisua rehtori tai yleisemmin ja kattavammin oppilaitosjohto.

Oppilaitosjohtamisen toimintaympäristön muodostavat kansallinen koulutuspolitiikka, mutta myös kuntaorganisaatio koulutuksen järjestäjän ominaisuudessa. Strategiaa tarkastellaan ulkoisten, kuntien toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten ja reformien kautta ja erityisesti opetustoimen ja oppilaitosten strategisen johtamisen kautta.

Tutkimus avaa monitulkintaista, institutionaalista, yhteiskunnallista, poliittista ja taloudellista ilmiötä, jossa yhtäältä valtio ohjaa normi-, informaatio- ja resurssiohjauksen kautta koulutuksen järjestäjiä ja toisaalta kunnat strategiansa kautta johtavat toimintaansa, kehittävät alueensa hyvinvointipalveluita ja pyrkivät allokoimaan niukkoja resursseja tehokkaasti (esim. Baumol & Blinder 1990, 557). Tutkimusongelmaksi on, miten nämä kaksi eritasoista ja yhtäaikaista strategista ohjaus- ja johtamisjärjestelmää näkyvät käytännön oppilaitoksen johtamisessa ja minkälainen johtaminen niiden kautta mahdollistuu. Tätä tutkin kolmen osakokonaisuuden, systeemin, organisaation ja yksilön näkökulmasta.

Strategisen johtamisen tarkastelun olen kohdistanut strategiaan kouluinstituution käytännössä ja käytäntönä. Strategialla tarkoitan yhteisesti jaettua ymmärrystä organisaation päämääristä, josta organisaatio hyötyy ainoastaan, jos se kykenee tämän yhteisymmärryksen saavuttamaan. Strategia-käsitykseni pohjaa julkisen talouden ajatukseen niukkojen taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen tietoisesta kohdentumisesta, jotta tavoitellut, koulutuspoliittiset ja pedagogiset päämäärät voidaan saavuttaa. Pedagoginen johtaminen on perinteisesti erotettu taloudellisten resurssien ja inhimillisten voimavarojen johtamisesta. Tämän tutkimuksen laaja strategianäkemyks kokoaa yhteen ulkopuoliset tekijät, sisäiset henkilöstön voimavarat ja johtamisosaamisen. Koulun toimintaan suunnatut voimavarat ja annettavan opetuksen laadukkaat sisällöt rakentavat näin kokonaisuutta, eivätkä poissulje toisiaan. Nämä asiat ovat yhdistettävissä toimivassa strategisessa ajattelussa, johtamisessa ja toiminnassa.

Valitsemassani strategia käytäntönä –lähestymistavassa pyritään tarkastelussa saamaan aikaan vuoropuhelu makro- ja mikrotason välillä ja rakentamaan vahvempaa pohjaa lähestymistavan teoreettisiin perusteisiin ja menetelmiin strategisen ajattelun, toiminnan sekä sen käytännön vaikutusten kannalta organisaation kontekstissa ja johdon toiminnassa. (Wilson & Jarzabkowski 2004, 16.) Mesotaso toimii näiden kahden tason välillä. Tutkimuksen meso- ja mikrotason tarkastelu keskittyy kuntaan, sen oppilaitos- ja yksilötasolle. Makrotason tarkastelu liittyy puolestaan tutkimuksen koulutuspoliittiseen kehykseen. Kuntaorganisaation tasolla tutkin opetustoimen strategista johtamista nostoen esiin kuntaorganisaation, kunnallisen dualistisen johtamismallin ja päätöksenteon merkityksen strategialla johtamiseen. Mikrotason tarkastelu

liittyy poliitikkojen, hallinnon ja rehtori-profession diskursseihin. Tätä taustaa vasten tarkastelen strategiaa oppilaitoksen johtamisen käytäntönä.

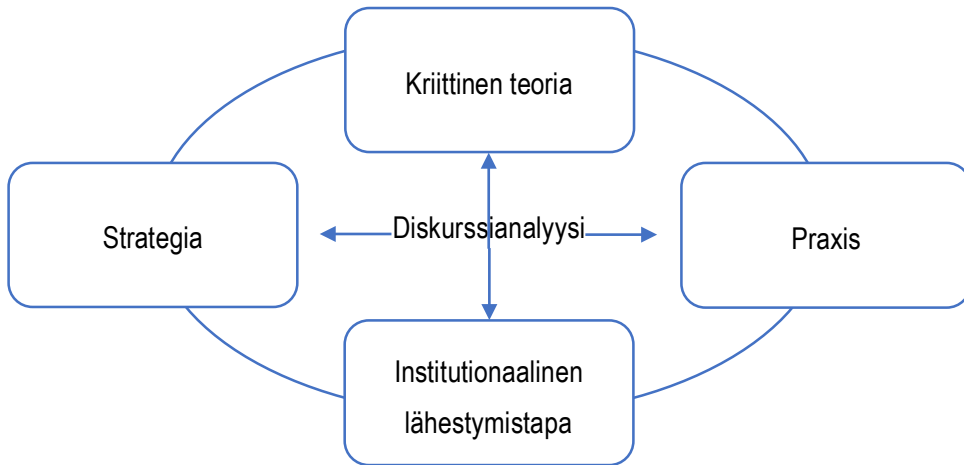
Tutkimukseni edustaa laadullista tutkimusta. Laadullisen tutkimuksen lähestymistapa soveltuu tarkasteluun hyvin siksi, että tarkoituksenani ei ole yleistää tutkimuksessa saatua tietoa, vaan selittää, ymmärtää ja kertoa miten asiat näyttäytyvät tässä aineistossa tekemieni tutkimuksellisten valintojen kautta. Laajaa haastatteluaineistoa analysoin teoreettis-metodologisista näkökulmista, jotka ovat kriittinen teoria, diskurssianalyysi ja abduktiivinen tutkimusote. Tutkimukseni kohteena on yksilö organisaatiossa, tai laajemmin tarkasteluna yhteiskunnassa ja maailmassa.

1.3 Metodologiset valinnat

Tutkimuksen metodologia pohjautuu kriittiseen teoriaan. Tutkimusparadigmani on radikaalihumanistinen, jossa yksilö nähdään aktiivisena toimijana, subjektina ja jossa yksilön toiminnalla on vaikutuksia yhteiskuntaan, jossa hän elää ja toimii. Kriittinen näkökulma nousee esiin tutkimuksellisissa valinnoissa, kuten kriittisessä teoriassa, institutionaalisessa lähestymistavassa ja kriittisessä organisaation johtamisen tutkimuksessa.

Tutkimuksessa käytetään metodina diskurssianalyysiä tarkastelemaan koulua instituutiona sekä valtasuhteiden tarkasteluun. Diskurssit¹ voidaan ymmärtää yhteiskunnallisina käytäntöinä, jotka muokkaavat puheena olevien asioita, mutta myös puhujia ja kuulijoita. Diskurssit rakentuvat suhteessa toisiinsa ja määräytyvät suhteessa niiden ulkopuolisiin suhteisiin ja voimiin, kuten instituutioihin. Metodina diskurssianalyysi lähtee siitä, että teksti on ja tuottaa sosiaalista todellisuutta, eikä vain heijasta sitä neutraalisti. Diskurssianalyysi soveltuu hyvin, kun tarkastellaan strategiaa käytäntönä, osana institutionaalista ja sosiaalista todellisuutta, jota kielen, käytäntöjen ja toiminnan kautta tuotamme (ks. Kuvio 1.).

¹ Diskurssi-käsitettä on kritisoitu ja ehdotettu sen hylkäämistä turhana vierasperäisenä sanana ja korvaamista keskustelulla. Kehotus tuntuu tänä päivänä lähinnä toiveajattelulta, sillä diskurssi-käsite näyttää juurtuneen syvälle sekä (yhteiskunta)tieteelliseen keskusteluun että arkisempaankin puheeseen. Synnä tähän lienee se, että sille ei ole löytynyt kunnollista suomen kielen vastinetta. Diskurssi-käsite on mainio esimerkki siitä, että yleisen sanakirjamääritelmien apu tieteellisten tekstien tulkinnaissa on rajallinen. (Luostarinen & Välvärrönen 1991, 52-53.)



Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettiset ja tutkimukselliset lähestymistavat.

Tarkastelen keräämäni tutkimusaineistoa diskurssianalyysin keinoin, käyttäen sitä sekä analyysimetodinä että teoreettisessa tarkastelussa. Se on tapani tutkia, tulkita ja olla kriittinen. Diskurssianalyysi aineiston metodina on kiinnostunut siitä, miten asioita ja ilmiöitä merkityksellistetään (Jokinen 1999, 39) ja tuotetaan tietoa käsitteistä ja käytännöistä, jotka ovat sidoksissa toisiinsa ja läsnä tavassamme toimia ja jäsentää maailmaa ympärillämme. Foucault-vaikutteista diskurssianalyysiä on puolestaan käytetty strategiatutkimuksen ja erityisesti strategia käytäntönä -lähestymistavan tarkastelussa. (esim. Knights ja Morgan 1991; 1990; Hendry 2000.)

Tutkimuksen monitieteinen ja poikkitieteellinen lähestymistapa liittyy tutkimusilmiöön, mutta se kumpuaa myös koulutustaustastani, hallintotieteiden ja kasvatustieteen maisterin opinnoista, yhteiskunnallisten aineiden opettajan ja johtamisen opinnoista ja opettajan sekä opettajien kouluttajan työkokemuksesta. Tämä lähestymistapa on ohjannut tutkimustani ja tutkimuksellisia valintojani, tutkimuskysymyksen muotoiluja, tutkimusaineiston valintaa ja sitä, miten sitä tarkastelen ja millaisiin tutkimustuloksiin pyrin. Tutkimus asemoituu hallintotieteellisen tutkimuksen ja kasvatustieteellisen tutkimuksen välimaastoon. Tästä näkökulmasta koulua on tutkittu vähän. Erona kasvatustieteen alan tutkimusperinteeseen on siinä, että kiinnostukseni kohteena on erityisesti organisaatioiden johtamiskäytännöt sekä strategiaprosessi. Toisaalta, en myöskään tarkastele tutkimaani ilmiötä perinteisen hallintotieteen alan tutkimusten tavoin. En ole kiinnostunut hallinnon järjestelmistä tai hallinnollisista menettelyistä, vaan ihmisten toiminnasta organisaatiossa ja heidän johtamiskäytännöistään. Lisäksi kuvaan prosesseja diskursiivisesti, mikä ei hallintotieteen alalla ole yleinen tapa.

Adorno (1991, 152) on todennut empiirisen tutkimuksen tieteellisiin käytäntöihin perustuen olevan johdonmukaista. Metodiset kysymykset hallitsevat keskustelua sisällöllisten sijaan. (vrt. Niiniluoto 2002, 27.) Tutkimusstrategiani on rakennettu käytännöllä abduktiivista tutkimusotteesta, sillä se näyttäisi soveltuvan tutkimuskohteeseeni ja tapaan, miten teoria ja empiria puhuvat keskenään. Tutkimusotteena abduktio sopii tutkimuskohteeseeni ja tapaan, miten olen tutkimustietoni hankkinut ja tutkimustani tehnyt. Itselleni on muodostunut esiyymmärrys tutkittavasta ilmiöstä aiemman tilaustutkimustyön johdosta. Abduktiivinen ote on perusteltua myös siksi, että tämän tutkimuksen teoria- ja empiria-osuuksien työstäminen on tapahtunut vuoropuheluna ja jopa niiden yhtäaikaista työstämisenä abduktiivisen tutkimusotteen mukaisesti.

Koska tekemäni tutkimus (Engblom-Pelkkala 2013) on pohjistanut väitöstutkimukseni tekemistä ja käytän tässä tutkimuksessa samaa aineistoa, käyn lyhyesti läpi aiemmin tekemäni tutkimuksen tulokset. Tutkimuksen tulokset toivat esiin, miten vähän opetustoimi näkyy kuntien strategioissa, miten eri tavoin strategiaan suhtaudutaan ja miten sitä käytetään ja hyödynnetään johtamisen välineenä. Kysymyksiä herättääkin miksi suomalaiselle yhteiskunnalle näin merkittävä kuntien järjestämä palvelu jää suhteellisen vähälle huomiolle? Tarkoittaako se, ettei strategialla ohjata opetusta ja koulutusta järjestävän toimialan vuosisuunnittelua? Kysymys on opetustoimen osalta merkittävä, sillä kunnan talouden vuosisuunnittelu ja koulujen toiminnallinen vuosikello eivät välttämättä kulje samassa aikasyklissä. Strategioita tarkasteltaessa korostuvat kuntalaisille järjestettävät palvelut, joihin koulutus sisältyy. Ne ovat kuntien toiminnassa laaja kokonaisuus ja talouden kannalta merkittävä sekä tulo- että menoerä, mikä tulisi näkyä myös kuntien strategioissa.

Miksi strateginen johtaminen on kuntien opetustoimessa tärkeää? Tutkimustulosten mukaan strategia jalkautuu kouluihin valikoidusti. Voiko kunnan päättäjien tahdonilmaus olla niin kepeästi sivuutettavissa? Voiko yksittäinen koulu tai oppilaitos toimia enää nykypäivänä näin autonomisesti, etenkin kun kyse on kunnan järjestämästä palvelusta ollen osa kunnan toimintaa? Kyse on kansallisesti merkittävän alueen, tulevaisuuden alojen identifiointista, päämäärien ja valintojen tekemisestä ja rajallisten voimavarojen hallinnasta. Opetustoimen strateginen johtaminen voidaan nähdä välineenä toteuttaa kuntalaisten tahtotilaa kuntatasolla ja laajemmin edustuksellisen demokratian järjestelmässä. Nämä edellä tutkimustulokset ja niistä esitetyt jatkopohdinnat ovat olleet lähtökohtana tämän tutkimuksen tekemiselle.

Teoreettisen viitekehys rakentuu institutionaalisesta ajattelusta, kriittisestä teoriasta ja diskurssianalyysistä. Tutkimusotteeni on abduktiivinen päättely. Tutkimukseni kohteena on yksilö organisaatiossa, tai laajemmin tarkasteluna yhteiskunnassa ja maa-

ilmassa. Tutkimusparadigmaani² voi kuvata radikaalihumanistiseksi, jossa yksilö nähdään aktiivisena toimijana ja subjektina ja jossa yksilön toiminnalla on vaikutuksia yhteiskuntaan, jossa hän elää ja toimii. Radikaalihumanistinen paradigma on Burrell ja Morganin (1979) kehittämä organisaatiotutkimukseen liittyvä käsite, jossa yksilö nähdään aktiivisena toimijana ja subjektina siten, että yksilön toiminnalla on vaikutuksia yhteiskuntaan, jossa hän elää ja toimii. Kriitikki olemassa olevaa kohtaan on avain muutokseen, joka toteutuu yksilön toiminnassa.

Kriittinen teoria tässä tutkimuksessa näkyy tutkimuskohteen laaja-alaisena problematisointina. Kriittinen teoria on huolissaan ihmisen onnen edellytyksistä ja sen tavoitteena on epäoikeudenmukaisuuden poistaminen vallitsevasta yhteiskunnasta. Kriittisessä teoriassa käytäntö ja elämä sen muuttuvissa muodoissaan ovat perustelujen periaatteina.

Tutkimuksen kohteena oleva ilmiö voisi kuulua monen eri tieteenalan piiriin, mutta ainakin sen voidaan todeta olevan sekä kasvatustieteen että hallintotieteen alaa. Kasvatustieteessä kriittisen teorian vaikutteet ovat nähtävissä etenkin kriittisessä pedagogiikassa (esim. Giroux & McLaren 2001) ja Paulo Freiren kasvatustieteessä (esim. Freire 1972, 2005), jossa on vaikutteita sekä Marxilaisuudesta että katolilaisuudesta. Kriittisen ajattelun oppiminen on merkittävä asia aikuisen elämässä. Tämä ajatus vie yhteiskuntapainotteista kriittistä tarkastelua ihmisen oman toiminnan ja oppimisen suuntaan (esim. Brookfield 1987).

Ilmiötä tarkastelen kriittisesti sen kontekstissa. Suhtaudun strategian käytäntöjen diskursiiviseen tarkasteluun kriittisesti, mutta en niin, että lähtisin analysoimaan strategisen johtamisen prosessin etenemistä, tai sitä, missä on tehty virheitä (Calás & Smircich 1999, 656-657). Kriittisyys ei myöskään työssäni tarkoita sitä, että pyrkisin osoittamaan sen, onko strategiaa käytetty oikein tai väärin. Kriittisyys työssäni tarkoittaa kriittisen teorian lähestymistapaa, jossa yleisen ja tavanomaisen lisäksi nostan esiin asioita sivuun ja marginaaliin määritetyille totuuksille ja antaa näin tila myös

² Yksi merkittävimmistä tieteenfilosofisista klassikkoteoksista on Thomas Kuhnin vuonna 1962 julkaistava teos *The Structure of Scientific Revolutions*, jossa Kuhn tarkastelee tieteellisten vallankumousten rakennetta, radikaalia teoriamuutosta ja siihen liittyviä muita ilmiöitä. Kuhnin mukaan normaalitiedettä ohjaa kulloinkin tutkimusalaan hallitseva paradigma, jota sen puitteisiin sopeutuva tutkimus ei aseta kyseenalaiseksi. Paradigma –käsitteellä (ks. Kokkonen 2009) viitataan tieteellistä toimintaa ohjaaviin ajatuskulkuihin ja näkökulmiin, joilla kuvataan joitakin vakiintuneita tieteellisen toiminnan tapoja. Kun tieteellisessä vallankumouksessa paradigma vaihtuu, ei tiedossa ja teorioissa tapahdu määrällinen, vaan laadullinen muutos. Kuhn kiistää, tieteen suoraviivaisen edistymisen. Sen sijaan hän korostaa, että paradigman vaihdokset eli tieteellisen tutkimuksen siirtymät tapahtuvat normaalitieteestä tieteellisiin vallankumouksiin ja takaisin normaalitieteeseen. (Kuhn 1970; Kokkonen 2009; ks. myös Keller 1988, 8-9.) Tutkimuksessani hyödynnän siirtymiä ja analysoin niitä sen sijaan, että kohtaisin vain sen, miten olemassa oleva yleisesti on.

toisenlaisille totuuksille (Juhila 1999; Calás & Smircich 1999, 658). Aineiston diskurssianalyttinen tarkastelu mahdollistaa kriittisen position mukaan ottamisen tuomaan tutkimuksessa esiin myös sellaisia strategian ja johtamisen käytäntöjä ja niiden tulkin-toja, jotka ohitetaan ja vaiennetaan kun halutaan saada maailma näyttämään selvältä ja vakaalta. (ks. Juhila 1999, 220-221; Lehtimäki 2000, 34.)

Diskurssianalyysi puolestaan jatkaa asioiden tarkastelua ikään kuin siitä, mihin kriittinen teoria ei ulotu. Kun kriittinen teoria tarkastelee näkymää laajalla yhteiskun-taa luotaavalla fokuksella, tarkentaa diskurssianalyysi näkymän diskurssissa tuotettui-hin merkityksiin ja siihen, miten siinä todellisuutta rakennetaan. Kriittinen teoria ja Foucault'n ajattelu tarjoavat äärettömän voimakkaan ja inspiroivan ärsykkeen, kun arvioidaan uudelleen nyky-yhteiskuntaa ja sen instituutioita ja johtamista. (Alvesson & Deetz 2000, 209). Seuraavaksi esittelen tutkimukseni keskeiset teoreettiset valinnat ja perustelen lukijalle miksi olen näihin valintoihin päätenyt.

Abduktio kokoavana voimana

“My book is meant for people who want to find out; and people who want philosophy ladled out to them can go elsewhere. There are philosophical soup shops at every corner, thank God!” (Peirce 1897)

Piercen ajatus tutkimuksesta on pitkälti viitoittanut tämän tutkimuksen tekemistä ja saanut punnitsemaan myös omaa toimintaani tutkijana (esim. Clegg 2009). Peirce on määritellyt tutkimuksen toiminnaksi, jossa tutkija vapautuu epäilyistä tieteellisten uskomusten avulla. Vapautuminen ei kuitenkaan ole ainutkertaista, saati yksinkertaista, vaan epäily saattaa herätä uudelleen, kun toiminta aikaisempien tieteellisten uskomusten varassa ei olekaan johtanut odotettuun tulokseen. (Niiniluoto 2002, 25.)

Epistemologiassa pohditaan tieteen perustuksia kuvaten tietämisen alkuperää ja luonnetta sekä sitä, miten tieto on muodostunut (Quine 2011; Hirsjärvi et al. 1997, 124). Epistemologia avaa tutkimuksellisia valintoja ja sitä, kuinka niitä perustellaan, miten ja millä tavoin tutkittavasta ilmiöstä voidaan hankkia tietoa ja miten metodologiset valinnat tulisi tehdä. Empiirikoiden mielestä yhteiskunnallisten ongelmien mutkikkuus ja tieteen nykyinen kehitystaso saa aikaan sen, että työskentely yleisillä periaatteilla on kyllä miellyttävää, mutta joskin joutavaa puuhastelua. (Horkheimer 1991, 7-8; 1972, 192.)

Teoriat eivät pohjaa käytännön tutkimustoimintaan ja siksi teorian ja empirian välinen yhteys on olennainen. Tutkimusote kertoo, miten tutkimukseen on tuotettu uutta tietoa. Tutkimustiedon hankinnassa käytetyt logiikat jaetaan yleensä induktioon

ja deduktioon, mutta olemassa on myös kolmas päättelyn muoto: abduktio. (Alvesson & Sköldbberg 2000, 17; Tuomi & Sarajärvi 2002, 95-99; Hirsjärvi et al. 1997, 131; Hirsjärvi ja Hurme 2000, Gray 2004, 6.) Peirce lähti rakentamaan abduktiota vaihtoehtona induktiolle ja deduktiolle, jotka usein esitetään päättelyn vaihtoehtoina.³ Peirce asetti etenkin induktion päättelyn lajina kyseenalaiseksi, sillä hänen mukaan uusi teoria ei synny ainoastaan havaintoja tekemällä (Peirce et al. 1982, Neshor 2001).

Tutkimusotteeksi olen valinnut abduktion eli teoriasidonnaisen tutkimuksen, joka sijoittuu teoria- tai aineistolähtöisen tutkimuksen välimaastoon. Teorian ja empirian keskinäinen suhde on tämän tutkimuksen perusta. Aineiston analyysi ei abduktiossa suoraan kiinnity teoriaan, vaikka kytkentä siihen on havaittavissa. Aineistosta tehdyille löydöksille etsitään tulkintojen tueksi teoriasta selityksiä tai vahvistusta. Abduktiivinen päättely lähtee teorianmuodostuksessaan siitä, että havaintojen apuna on jokin johtoajatus tai johtolanka. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95). Anttila (2000, 131-132) kuvaa tätä käytännön ajattelun liittymiseksi toiminnan päättelyprosesseihin. Usein abduktiossa hyödynnetään aiempaa tutkimusta ja teorian muodostusta inspiraation ja oivallusten lähteenä. Abduktiivisessa ajattelussa lähdetään liikkeelle jostakin konkreettisesta, jota jäsennetään joko teoreettisten mallien tai systemien avulla ja sen jälkeen palataan takaisin konkretiaan.

Abduktio on osa metodologista prosessia. Siten abduktiolla saatu hypoteesi muodostaa vasta tutkimuksen ensimmäisen vaiheen ja hypoteesi on tällöin testattava ja todennettava, johon puolestaan liittyy induktiivinen ja deduktiivinen päättely. Tässä tutkimuksessa aiemman tutkimusraportin (2013) tuloksia voisi verrata tutkimuksen ensimmäiseksi vaiheeksi. Tämä tutkimus jatkaa ilmiön tutkimista perusteellisemmin sille uusia kysymyksiä esittäen. Piercelle abduktio on osa laajempaa tutkimusprosessia, joka näkyy tutkimuksen perusmuotoilussa siten, että lähtökohdaksi otetaan jokin ilmiö, jolle etsitään selitystä. (Paavola 2009, 2.) Alvesson ja Sköldbberg (1994, 17) ovat todenneet, että tosiasiat ovat aina jollakin tavalla teorialla latautuneita ja niiden välinen yhteys voidaan löytää abduktiossa ajattelun avulla. Tämän tieteen ja käytännön välisen yhteyden tehtävänä on päästä kiinni siihen logiikkaan⁴, jota usein esiintyy käytännön tasolla. (Grönfors 1985, 34).

³ Peirce kehitti tutkijanuransa ajan käsitystä kolmesta päättelyn päämuodosta ilman, että olisi ottanut itselleen kunnian abduktiivisen päättelyn keksimisestä, vaan totesi perustaneensa mallinsa mm. aristoteelisiin syllogismeihin, käsityksiin hypoteesin menetelmistä ja Kantin kategorioihin. (Paavola 2009, 1.)

⁴ Logiikka tutkii ajattelutoimintamme rakenteellisia аспекteja, joita nimitämme argumenteiksi, päätte-lyksi tai todistamiseksi. Se asettaa sääntöjä, joiden avulla voidaan arvioida oikeellisuutta siirryttäessä johtopäätöksistä premisseihin. Tämä antaa logikalle sen formaalin luonteen. Logiikan tutkimuksen sisältönä ovat käsitteet, joista tutkitaan joko niiden sisäisiä johdonmukaisuuksia tai niiden puuttumisen suhteita. Monimutkaisissa tapauksissa tämä käsitteanalyysi on verkostojen konstruoinnista siten, että niiden rakenneominaisuudet antavat merkityksiä esteeteille, joita niihin sisältyy. (von Wright 1992, 30.)

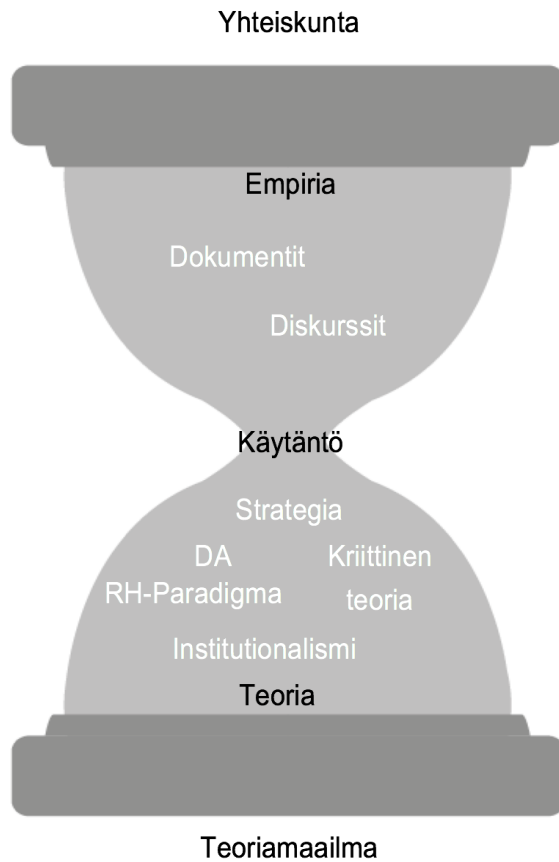
Peirce esittää abduktion ainakin kahdessa päättelytyypissä; yleisessä ja erikoistapauksessa. (Niiniluoto 1983, 154-165, ks. myös Alasuutari 1989.) Paavolan (2009, 3) mukaan abduktiivista päättelyä olisi kehittävä edelleen juuri keksimisen prosesseja käsitteellistävänä mallina, mikä puolestaan edellyttää abduktion tulkinnan edelleen kehittämistä. Abduktio tulisi nähdä vihjeisiin ja rajaamiseen perustuvana päättelyketjuna, jossa etsitään ja kehitetään hypoteeseja, ja jossa merkityksellistä on koko laajempi metodologinen prosessi strategisine hypoteesien hankinnan tapoineen. Abduktio lähenee äärimmillään arvaamista. Erona Peircen päättelymalliin se ei tarvitse lähtökohdakseen vaistoa, vaan kyse on pikemmin vihjeiden, rajausten ja aiempien selitysten käytöstä kun etsitään hypoteeseja. ”Havaintomme syntyvät merkeistä,” on Peirce, jota on pidetty myös semiotiikan tuntijana, todennut (Alasuutari 1989, 93). Abduktiota voidaan pitää ”heikkona” päättelymuotona, jossa haetaan mahdollisuuksia. Se on juuri olennaista keksimisen ja uuden hakemisen kannalta.

Työni abduktiivisuus

Kuvaan tutkimustani abduktiiviseksi, jossa innoittajana on ollut kuntien opetustoimen johtaminen ja erityisesti oppilaitosten johtamisen käytäntö, jota teorian valottamana tarkastelen. Tutkimuksessani vahva empiria käy vuoropuhelua vahvan teorian kanssa koko tutkimusprosessin ajan. Perustelen abduktiota tutkimusotteena, sillä itselleni on muodostunut tutkittavasta ilmiöstä jo jonkin asteinen esiyymmärrys ja johtolanka aiemman tutkimustyöni osalta. Siihen, millaista tämä esiyymmärrys on ollut ja miten se on vaikuttanut tämän tutkimuksen tekemiseen, on kuitenkin vaikea yksiselitteisesti vastata.

Aiempaan tutkimukseen keräämäni aineisto on sama mitä käytän tässä tutkimuksessa. Aineisto on vuosien varrella tullut tutuksi ja tätä tutkimusta tehdessä olen saanut perehtyessäni siihen perusteellisemmin. Tämä voi olla sekä haaste että rikkaus. Tuttu aineisto saattaa tuntua itsestään selvältä analysoitavalta jättäen asioiden pohtimisen ja kyseenalaistamisen sekä toisin luennan vähälle, koska tutkijana saatan kuvitella tuntevani aineiston jo entuudestaan. Aineiston laajuus on kuitenkin pitänyt tutkijan nöyränä. Lisäksi olen tietoisesti tehnyt tämän tutkimuksen osalta erilaisia tutkimuksellisia valintoja niin metodologisissa kuin metodisissa kysymyksissä (esim. Clegg 2009). Tutkimuksessa teoria käy vuoropuhelua ja yhdistyy rikkaan empirian kanssa, sekä kysyen erilaisia tutkimuskysymyksiä, jonka johdosta tuttu aineisto näyttäytyy erilaisena kuin tutkisin sitä eri valossa. Näin sama tutkimusaineisto ja sen uudelleen tarkastelu ovat antaneet mahdollisuuden rakentaa erilaista todellisuutta tutkittavasta ilmiöstä.

Laaja tutkimusaineisto ei ole syy miksi olen päätenyt abduktiiviseen tutkimusotteeseen. Pikemmin kyse on Piercen esittämästä tavasta tarkastella tutkimusaineistoa ajallisesti taaksepäin. Ikään kuin palaisin uudelleen vanhalle rikospaikalle kysyen siltä rikoksen selvittämiseksi nyt erilaisia kysymyksiä (vrt. Paavola 2008). Laaja ja kattava aineisto sisältää paljon mielenkiintoista tutkimusdataa ja edellyttää vahvaa teoreettista tarkastelua aetakseen kaikessa monipuolisuudessaan. Vahva teoria ei peitä, vaan tukee ja nostaa vahvan ja mielenkiintoisen empirian tutkimuksessa esiin. Alla esitetty tiimalasi (kuvio 2.) esittää abduktiivista tutkimusotettani.



Kuvio 2. Abduktio-tiimalasi

Kuvaan työni abduktiivisuutta kuviossa 2. abduktio-tiimalasin avulla. Teoreettinen tarkasteluni koostuu kriittisestä teoriasta, institutionalismista, radikaalihuumanis-tisesta paradigmasta (RH-paradigma), strategian tarkastelusta ja diskurssianalyyt-tisestä näkökulmasta (DA), joilla käytäntöä tarkastelen. Tämä tutkimani käytäntö muo-dostuu empiriasta, joka sisältää sekä dokumentteja että diskursseja. Myös metodiset valinnat on tutkimukseen valittu siten, että tutkimusaineistoa analysoitaessa ei välttä-mättä tarkastelun keskiössä ole ainoastaan tavanomainen ja se, miten asiat halutaan kuulla olevan ja miten ne halutaan konventionaalisesti kertoa. Sen sijaan diskurssi-analyyttinen tarkastelu mahdollistaa nostaa esiin myös tavanomaisuudesta poikkeavia diskursseja antaen näin mahdollisuuden pohtia myös haastatteluaineistoa tekstinä.

1.4 Tutkimusaineisto

Tämä tutkimus perustuu aiemmin tekemääni tutkimukseen, jossa tutkittiin kuuden, toimintaympäristöltään mahdollisimman erilaisen ja erikokoisen kunnan strategista johtamista opetustoimessa. Tutkimuksen kunnat sijaitsivat eri puolella Suomea ja niiden johtamisjärjestelmä erosi toisistaan. Mukana tutkimuksessa oli suuria kaupun-keja, mutta myös pieniä kuntia. Tutkimuksen aikana kaikissa kunnissa tapahtui kui-tenkin rakenteellisia muutoksia. (ks. Engblom-Pelkkala 2013)

Laadullisen tutkimukseni tutkimusaineisto sisältää kahdenlaista aineistoa, jota käytetään tutkimuksessa kaksitasoisesti. Yhtäältä ilmiötä taustoitetaan tutkimieni kuntien strategiaan liittyvistä asiakirjoista ja dokumenteista. Varsinainen tutkimusai-neisto koostuu haastatteluista. Tutkimusaineisto on kerätty kuudesta, toimintaympä-ristöltään erilaisesta kunnasta. Asiakirja-aineistot ovat kunnista 2010-2012 väliseltä ajanjaksolta ja haastatteluaineisto on kerätty kunnista vuosien syksyn 2011 ja kevään 2012 välisenä aikana.

Tutkimuksen asiakirja-aineisto koostuu kuntien strategia-asiakirjoista, tilinpäätök-sistä ja opetus- tai sivistystoimen lautakunnan pöytäkirjoista. Haastatteluaineistoni koostuu 52 noin tunnin mittaisesta haastattelusta, joista 10 on kunnan luottamus-henkilöiden, 17 opetustoimen ylempien viranhaltijoiden ja 25 oppilaitosten rehtorei-den haastattelua. Kuntien julkiset asiakirjat ovat valmiina esiintyvää materiaalia, kun taas haastatteluaineistoa olen itse ollut mukana tuottamassa (ks. Juhila 1999, 212). Tämä kokonaisuus, sekä kirjoitetut että puhutut diskurssit muodostavat väitöstutki-mukseni empirian perustan. Strategia-asiakirjat ovat tutkimuksessani kirjoitettua strate-giaa ja haastatteluaineisto puhuttua strategiaa.

Keskeistä laadullisessa tutkimuksessa on se, että se ilmaisee tapahtumia, toimintaa, normia ja arvoja siten, miten näkökulmaa on kulloinkin tutkittu. Maailma yritetään nähdä ”natiivin” näkökulmasta. (Alvesson & Deetz 2000, 70-71.) Tein haastattelut teemahaastattelurunkoa apuna käyttäen siten, että luottamushenkilöille, rehtoreille ja ylempille viranhaltijoille oli mietitty ennalta omat teemat. Kysymykset olivat pääasiallisesti avoimia, mikä lisäsi tilanteen keskustelunomaisuutta. Teemahaastattelu on yksinkertainen vuorovaikutuksen muoto, jossa haastattelijä esittää kysymyksiä ja haastateltava vastaa niihin. Tätä inhimillistä vuorovaikutuksen tapaa saattaa mutkistaa tutkijan kehittämät, tarkentavat jatkokysymykset, jotka tilanteessa nousevat haastateltavan antamista vastauksista.

Laadullisen tutkimuksen luonteeseen kuuluu se, että se on suhteellisen väljästi rakentunut ja avoin sille, mistä haastattelijä tuntee olevan kulloinkin relevanttia ja tärkeää keskustella. Tutkija saattaa haastattelun aikana saada näkökulman, tietoa tai ideoita, joita hänellä ei ole aiemmin ollut, tai jota hän ei ole ennalta ajatellut. Haastattelua voisi luonnehtia ikään kuin merkitykselliseksi neuvotteluksi siten, että keskinäisen kommunikaation kautta voidaan aikaansaada ymmärrystä, joka tekee aineistosta rikkaamman ja merkityksellisemmän, ehkä myös monimutkaisemman ja monipuolisemman tutkijan tarkoituksiin. (Alvesson & Deetz 2000, 70-71.)

Tekemäni haastattelut etenivät siten, että haastattelun alussa kysymykset olivat yleisiä ja kartoittavia edeten tutkimuksen kannalta konkreettisimpiin ja tarkempiin kysymyksenasetteluihin. Haastattelussa käytiin muun muassa läpi kunnan strategiaa ja sitä, miten se näkyy opetustoimessa ja kouluissa sekä rehtorin työssä. Haastateltavat nostivat esiin positiivisia ja kehittäviä näkemyksiä, mutta yhtä lailla ongelmalliseksi koettuja asioita tuotiin esiin.

Haastattelut nauhoitettiin ja nauhat purettiin litteroiden sanasta sanaan. Lopputuloksena minulla oli yhteensä 699 sivua eli 276 sivua rehtorien haastatteluja, 256 sivua ylempien viranhaltijoiden haastatteluja ja 167 sivua luottamushenkilöiden haastatteluja 11 fontilla ja 1 rivinvälillä kirjalliseen muotoon purettuna.

Aineistosta nousi esiin yhteisen todellisuuden tuottaminen haastattelutilanteessa. Vielä jälkikäteenkin kuunnellessani ja lukiessani haastatteluja nousivat selkeästi esiin muistot tilanteesta ja se, miten ainutlaatuinen ja kontekstisidonnainen kohtaaminen oli ollut. Kohdatessani haastateltavan en koskaan voinut tietää, minkälaisesta tilanteesta ja millaisessa tunnetilassa haastateltava saapuu ennalta sovittuun haastatteluun, mitkä ovat hänen päällimmäiset ajatuksensa ja mistä hän on valmis keskustelemaan. Joissain haastattelutilanteissa tuntui siltä, etteivät esitetyt kysymykset ja saadut vastaukset kohdanneet. Tai saattoivat kohdata yllätyksellisesti siten, että ikään kuin haas-

tateltavalla oli tarve paljastaa jotain omasta sen hetkisestä ajattelustaan tai tunnetilastaan tutkijalle, kysyi häneltä mitä tahansa. Useampi haastateltava sanoi haastattelun lopussa kokeneensa haastattelun jopa terapeuttisena saadessaan vastaansa empaattisen ja ulkopuolisen kuuntelijan, joka oli kiinnostunut juuri hänen mielipiteistään ja näkemyksistään. (ks. myös Alasuutari 1999,142.) Tämän edesauttoi ymmärtämään, miten ainutlaatuisia kohtaamiset tuntemattomien kanssa olivat ja miten arvokkaasta aineistosta haastatteluissa on kysymys.

Koska joissakin kunnissa haastateltavia oli vain muutamia, tai heidät voitaisiin yksityiskohtaisella taustoittamisella helposti tunnistaa, on tutkimuksessa käytetyistä haastattelukohtista poistettu sellaiset tekijät, jotka saattaisivat edesauttaa haastateltavien tunnistamista. Myös haastatteluereplikeistä on haastateltavien suojaamiseksi jätetty pois kohdat, joista heidät voisi tunnistaa.

1.5 Aineiston analysointitavat

Käytän diskurssianalyysiä tutkimuksessani sekä teoreettisena lähestymistapana että analyysimenetelmänä. Diskurssianalyysin avulla pyrin tunnistamaan ja kuvaamaan säännönmukaisuuksia. Diskurssianalyysiä käytetään metodina analysoitaessa sitä, miten osallistujat rakentavat diskursseja ja miten he vahvistavat toimintansa luonnetta ja uskomuksia vuorovaikutuksen aikana. (Gilbert & Mulkay 1984, 14.) Diskurssi-käsite viittaa tekstiä tuottaviin sääntöihin ja tapoihin, joilla on omat tutkimuskohteensa ja instituutionsa sekä omat tapansa jäsentää, tulkita ja muodostaa kohteitaan. (Luostarinen & Väliaverronen 1991, 53.)

Diskurssit voidaan ymmärtää yhteiskunnallisina käytäntöinä, joissa puheena olevat asiat sekä puhujat ja kuulijat rakentuvat. Diskurssit muodostuvat käytännössä suhteessa toisiinsa ja määräytyvät suhteessa niiden ulkopuolisiin suhteisiin ja voimiin, kuten instituutioihin. Niitä säätelevät anonyymit historialliset säännöt, jotka määrittävät sekä ajallisesti että paikallisesti (vrt. March & Olsen 1989a, 1989b). Metodina diskurssianalyysi lähtee siitä, että kieli tai teksti ei heijasta sosiaalista todellisuutta ja sen suhteita neutraalisti, vaan teksti on sosiaalisen todellisuuden tuottaja ja tuote. (Fairclough 1992, 3; van Dijk 1995, 249-250; Husa 1995, 42-43.)

Tekemieni haastattelujen kautta ymmärrän diskurssin laajasti kielellisesti ilmentyvänä todellisuutena ja representaation systeeminä, joka käytäntönä systemaattisesti muokkaa puhuntansa kohteita, ja jota ylläpidetään erilaisissa yhteiskunnallisissa instituutioissa. (esim. Foucault 2005, 63-65; Hall 2001, 72) Tutkimusmetodinani, jonka avulla analysoin yhteiskunnallista ja institutionaalista ilmiötä ja sen organisatorisia

muotoja ja käytäntöjä sekä sosiaalisia konstruktioita. Näin tehdessäni tutkin institutionaalista strategiaa oppilaitoksen johtamisen käytäntönä. Analyysin kohteena ovat yksilöiden haastatteluissa tuottamat puheet ja organisaation dokumentoidut tekstit.

Analyysi on tutkimuksessa rakennettu monitasoiseksi, mikä on edellyttänyt sitä, että tutkimusaineistoa on luettu monta kertaa ja monin eri tavoin. Tässä on auttanut saman aineiston aiempi analyysi eri analyysimenetelmin. Se on mahdollistanut myös aineiston luennan, työstämisen ja analyysin tekemisen toisin kuin aiemmassa tutkimuksessa.

Kiinnostukseni kohteita ovat yleisten linjausten lisäksi myös erilaiset, niin puhutut kuin kirjoitetutkin diskurssit ja etenkin niissä esiintyvät ristiriidat, poikkeamat ja katkokset. Näin diskurssit tuovat esiin sitä moninaisuutta, miten kuntien oppilaitosten johtajat ja rehtorit rakentavat todellisuutta puhuessaan tutkittavasta ilmiöstä. Diskurssien moninaisuuden tarkastelussa huomion kohteeksi nousee myös niiden yhteys ajalliseen yhteiskunnan muutokseen ja kuntien toimintaympäristön muutokseen, joka heijastuu oppilaitoksen johtamiseen. Näiden muutosten vaikutuksia tarkastelen suhteessa puhuttuihin diskurssisiin ja siihen, miten haastatteluissa kunnan opetuksesta vastaavat viranhaltijat ja lautakunnan jäsenet sekä etenkin tutkimukseni keskiöön nouseva oppilaitosten johto perustelee suhdettaan strategiaan sosiaalisena käytäntönä.

Laaja haastatteluaineisto on todellinen haaste. Alasuutarin (1999, 51) mukaan laadullisessa tutkimuksessa tulisi rajoittaa hankittavan aineiston määrää, esimerkiksi teemahaastattelussa tulisi käsitellä vain tiettyjä, tutkittavaan teemaan oletettavasti liittyviä seikkoja. Suurimmassa määrin tämä vaihe tapahtuu laadullisessa tutkimuksessa jälkikäteen. Analyysimahdollisuuksiltaan laajaa aineistoa, kuten tekstimassaa, tarkastellaan vain tietyistä, teoreettis-metodologisista määritellyistä näkökulmista.

Institutionaaliset kategoriat

Tämän tutkimuksen haastatteluaineiston analyysimetodina on käytetty kategorianalyysia. Kategoriat ovat ihmiselämän, mutta myös instituutioiden ajattelun ja toiminnan perusta. (Mäkitalo & Säljö 2002, 161). Kategoriolla tarkoitetaan nimeämisprosessia, jossa nimettävä kohde kuvataan ja samalla myös luodaan rakentamalla siitä konstruktio (Jokinen, Juhila & Pösö 1995, 39; Jokinen, Juhila & Suoninen 2012).

Arkemme täyttää institutionaaliset asiat ja esineet, rutiinit ja vakiintuneet käytännöt. Jokainen meistä toteuttaa joitakin arvoja ja rakentaa subjektiivisia näkemyksiä. Instituutioilla voidaan tarkoittaa konkretiaa ja fyysisiä rakennuksia, kuten koulu, ja niissä tapahtuvia institutionaalisia käytäntöjä, jotka on kirjoitettu lakeihin tai sijoitettu viesteihin ja merkkeihin. (Deetz 1992, 139.) Monesti mukaan liitetään myös ajatuksia

institutionaalisista tehtävistä, asemista ja vallasta. Yhtä lailla mukaan voidaan ottaa kieli ja kommunikaatio ja pohtia sitä, mikä tekee instituutioissa puheen institutionaaliseksi.

Instituutiot kategorisoivat kohderyhmänsä eli kenen kanssa asioidaan (asiakkaan, oppilaan, jne.), millaisia asioita tai ongelmia käsitellään ja mitkä ovat kyseisen instituution tehtävät. Jotta instituutiot toimisivat tehokkaasti, tarvitsevat ne luotettavia ja suhteellisen vakaita, institutionaalisten käytäntöjen pohjalta toimivia kategorioita. Kategoriat ja niihin liittyvät institutionaaliset käytännöt ovat keskiössä tiedon tuottamisessa (Mäkitalo & Säljö 2002) representoiden muodostettuja mahdollisuuksia. (Deetz 1992) Institutionaaliset kategoriat ovat erityisen voimallisia ja seurauksellisia, mikä tekee kategorisoinnin tutkimisesta institutionaalisisessa kontekstissa tärkeää ja merkityksellistä. (Jokinen 2012, 227-228.) Näin on myös tässä tutkimuksessa.

Kategorioilla on monenlaisia institutionaalisia tarkoituksia. Ensinnäkin, ne tekevät eron asiakkaan ja työntekijän tai opettajan ja oppilaan välille ylläpitämällä työnjakoa organisaation sisällä ja tuottamalla instituutionaalista, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvää sosiaalista järjestystä. Kun ihmiset ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa institutionaalisisessa kontekstissa toteuttavat he institutionaalisia roolejaan hoitaen institutionaalisia tehtäviään ja orientoituen institutionaalisiin ja työspesifeihin kategorioihin. Toiseksi, erilaiset kategoriat mahdollistavat erilaiset asiakas kohtaamiset niin palveluiden ja sanktioidenkin muodossa. (Mäkitalo & Säljö 2002, 163.) Kolmanneksi, kategorioiden mahdollistavat monenlaisen tietojen ja tekstien tuottamisen. (Mäkitalo 2003, 498.) Neljänneksi, kategoriat mahdollistavat tehokkaan niin virallisen kuin epävirallisenkin viestinnän. (Jokinen 2012, 228-230.)

Kategoria-analyysi tarkastelee instituutiota toiminnassaan rakentuvina, kohdistaen tarkastelun organisaation sisään ja sen arkisiin käytäntöihin, joiden kautta instituutiot rakentuvat olemassa oleviksi, esimerkiksi opettajien ja oppilaiden välisissä kohtauksissa oppitunneilla sekä erilaisissa instituutioiden tekstuaalisissa käytännöissä, kuten opetussuunnitelmassa tai oppimateriaalissa. (Benwell & Stokoe 2006, 88-94; Jokinen 2012, 227-228) Näin kategoriat rakentuvat paikallisesti ja ainakin osittain, aktuaalisessa vuorovaikutuksessa, tässä ja nyt keskusteluissa, mutta myös instituutioiden tekstuaalisissa käytännöissä, kuten dokumenteissa, suunnitelmissa, tilastoissa ja tietojärjestelmissä (Mäkitalo & Säljö 2002.)

Toimijat rakentavat institutionaalisen kontekstin olemassa olevaksi omalla toiminnallaan, mutta institutionaalinen konteksti vaikuttaa myös vastavuoroisesti siihen, millaiseksi puhe muodostuu ja miten vuorovaikutus tapahtuu. (Psathas 1999, 139-141.) Institutionaalinen vuorovaikutus yhtäaikaaisesti sekä muovaa kontekstia että on kontekstin muovaamaa. (Jokinen 2012, 230-232.)

Institutionaalinen vuorovaikutus on päämääräsuuntautunutta ja tiettyihin institutionaalisiin identiteetikategorioihin sitoutunutta. Se pitää sisällään myös sellaisia suoritettaviin tehtäviin liittyviä rajoituksia, kuten miksi vuorovaikutusta ylipäätään tapahtuu ja mitä sillä tavoitellaan. Puhe, instituution vakiintuneet toimintatavat ja konteksti liittyvät myös toisiinsa. (Heritage & Clayman 2011,40; ks. myös Drew & Heritage 1992, 21-25).

Institutionaalinen konteksti antaa vuorovaikutukselle puitteet, jossa sekä rajoitetaan että mahdollistetaan tietynlaisia puhekäytäntöjä. Institutionaalinen vuorovaikutus on riippuvainen sitä luonnehtivasta tehtäväorientaatiosta. Vuorovaikutuksen kannalta on merkityksellistä puhetilanne ja se, missä tarkoituksessa puhe on tuotettu. (Jokinen & Juhila 1996, 33.)

Miksi institutionaaliset kategoriat ovat tässä tutkimuksessa oleellisia?

Puhe ja tekstit ovat institutionaalisten käytäntöjen keskiössä. Institutionaaliset kategoriat yhdistävät puheen, tekstit ja tietojärjestelmät eräänlaiseksi ”instituution kommunikaatiotaloudeksi”. Etenkin teksteillä on erityinen rooli institutionaalisten kategorioiden käytäntöjen ja todellisuuksien tuottamisessa, sillä niistä tulee helposti virallisia totuuksia. Teksteillä voidaan nähdä olevan seurauksia tuottava luonne. Instituutioiden kommunikaatiotaloudessa dokumenteilla ja tietojärjestelmillä on erilaisia funktioita. Niitä käytetään tiedon tuottamisessa, säilyttämisessä ja jakamisessa niin organisaation sisällä kuin organisaatiosta viestittäessä myös ulospäin. (Atkinson & Coffey 2004.)

Nämä kategorisoidut diskurssit, poliitikkojen puhe ja niistä kirjaamani tekstit, ovat institutionaalisten käytäntöjen keskiössä. Poliitikot politiikkadiskurssin tuottajina tuovat esiin institutionaalisia käytäntöjä teoreettisen diskurssin kanssa. Yhdistän institutionaaliset kategoriat ja niiden tuottaman diskurssin instituutioiden teoreettiseen tarkasteluun eräänlaiseksi ”instituution kommunikaatiotaloudeksi” (ks. Atkinson & Coffey 2004). Poliitiikkadiskurssien tehtävänä on tässä yhteydessä, yhdessä teoreettisen tarkastelun kanssa, taustoittaa ja avata tutkimaani ilmiötä empirian ja käytännön valottamana ja sijoittaa se laajempaan, institutionaaliseen ja tiedolliseen kontekstiin.

Instituutiossa tuotettuja dokumentteja, kuten esimerkiksi strategia-dokumentteja, voidaan tarkastella institutionaalisten käytäntöjen keskeisinä ja aktiivisina tuotoksina ikään kuin instituutioiden dokumentaarisenä todellisuutena. Institutionaalisten tekstien tuottamisessa on omat tuottamishetkensä ja ominaispiirteensä. Yksittäisiä dokumentteja tutkittaessa on huomioitava myös niiden suhde muihin dokumentteihin, sillä tekstit viittaavat toisiin teksteihin ja ovat siten vuorovaikutuksessa toistensa

kanssa. Tähän tekstien vuorovaikutukselliseen suhteeseen viitataan usein intertekstuaalisuus-käsitteellä (esim. Viikari 1991). Tekstit ovat monella eri tavalla yhteydessä organisaation institutionaalisiin tehtäviin, käytäntöihin ja institutionaaliseen vuorovaikutukseen. (Atkinson & Coffey 2004, 58-69; Jokinen 2012, 241-248.)

Tutkimukseni haastatteluaineiston olen analysoinut kategoria-analyysillä. Ensin aineisto on analysoitu kategorianalyysin avulla siten, että olen muodostanut kaikista 52 haastatteluista kolme eri haasteltavaryhmää, ylempät viranhaltijat, luottamushenkilöt ja rehtorit. Näistä diskursseista olen rakentanut kolme kategoriaryhmää, jotka ovat hallinto, politiikka ja rehtori-professio.

Hallinnon diskurssi tarkoittaa ylempien viranhaltijoiden määrittelyä siitä, miten opetustoimea johdetaan strategian avulla. Poliittiskurssi nostaa luottamushenkilöiden tuottamat näkemykset opetustoimea koskevassa strategisesta johtamisesta poliittisessa päätöksenteossa. Poliittika- ja hallinnon diskurssit taustoittavat tutkittavaa ilmiötä ja näitä käytäntöä avaavia diskursseja olen käyttänyt tutkimuksessa aikaansaamaan diskurssien ja teoreettisen tarkastelun välistä vuoropuhelua.

Pääpaino tutkimuksessa on kolmannen kategorian analyysissä eli professiotasolla, jossa kiinnostuksen kohteena ovat rehtorien näkemykset strategiasta oppilaitoksen johtamisen käytäntönä. Rehtorien diskurssit on analysoitu rakentamani nelikentän avulla, joka voidaan nähdä myös eräänlaisena kategoriakehikkona. Nelikentän osat alueet ovat hallinnon käytännöt, arjen käytännöt, professiokäytännöt ja yhteistyökäytännöt, jotka kuvaavat paitsi sitä arjen todellisuutta, jossa rehtorit työtään tekevät, mutta myös strategian tarkoitusta, jonka he toiminnallaan ja diskursseissaan tuottavat.

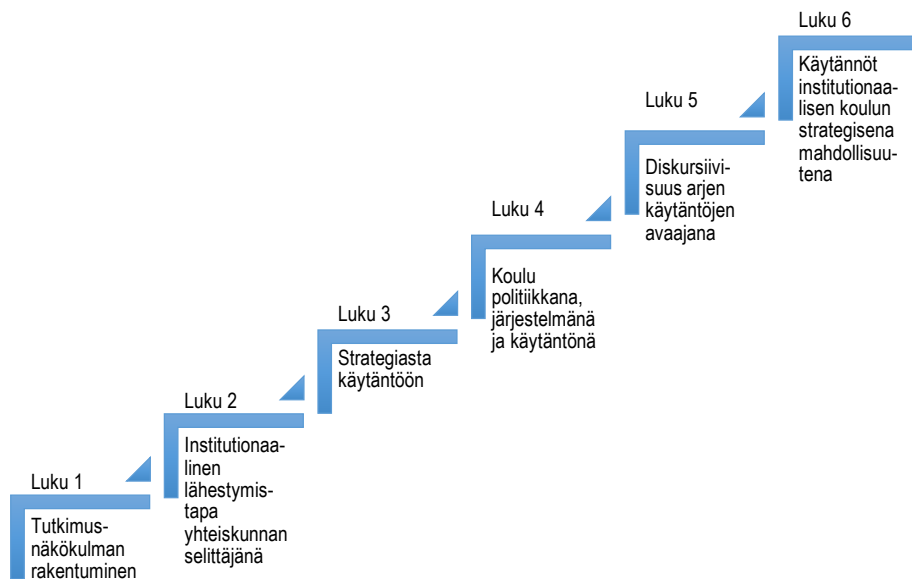
Kiinnitän huomioni siihen, mitä keinoja heillä on johtamisessaan käytössään ja miten he näitä keinoja käyttävät. Tarkastelen, miten rehtorit rakentavat todellisuutta sosiaalisten ja kielellisten käytäntöjen avulla. Nostan esiin strategialle annettuja erilaisia merkityksiä ja sen, miten strategia ja strateginen johtaminen näyttäytyvät rehtorien puhunnassa, työssä ja toiminnassa sekä erilaisissa rehtorin työn käytännöissä. Tarkemmin aavan rehtori-kategorian analyysin tekemistä luvussa 5.1.

Tutkimuksessani nostan esiin strategialle annettuja erilaisia merkityksiä ja miten strategia implementoituu johtamisen käytännöksi kunnan oppilaitosten johtajien työssä ja toiminnassa. Tehtyjen haastattelujen perusteella voidaan niissä sanoa löytyneen jännitteitä tai diskursiivisia repeämiä, joita tässä tutkin. Yksilötason ajattelulla ja toiminnalla on siten merkitystä siihen, millaisena ohjauksen välineenä kuntastrategia nähdään ja miten sitä osataan, tai halutaan käyttää. Tätä näkemystä puoltaa paitsi

tutkimuksen näkökulma, jossa tarkastellaan yksilön toimintaa organisaatiossa, tai laajemmin maailmassa, mutta myös se, miten erilaisia strategisen johtamisen diskursseja tutkimuksen laajasta haastatteluaineistosta voidaan löytää.

Tutkimuksen eteneminen

Seuraavaksi esittelen tutkimukseni etenemisen, jota kuvaan tutkijan opinpolkuna (Kuvio 3.). Tässä luvussa olen johdatellut tutkimuksen ilmiön pariin ja esitellyt tutkimuksen lähtökohdat. Olen kuvannut ja perustellut tutkimukseni metodologiset ja teoreettiset sekä tutkimukselliset valintani. Olen perustellut abduktiivisen tutkimusotteen käytön tutkimuksessa. Kerron luvussa tutkimusaineistostani ja siitä, miten olen sitä lähestynyt ja analysoinut. Avaan myös tutkimusaineiston analyysissä käyttämäni diskurssi- ja kategoria-analyysiiä.



Kuvio 3. Tutkijan opinpolku.

Luku kaksi on tutkimukseni metodologia-luku, jossa esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Luvussa käsittelem kriittistä teoriaa ja institutionaalista lähestymistapaa. Liitän tämän tarkastelun organisaatiotutkimukseen ja etenkin radikaali-humanistiseen paradigmaan. Teoreettisen tarkastelun avulla pyrin nostamaan esiin, että instituutiot tulee nähdä laaja-alaisesti, myös ihmisen toiminnan tuloksena.

Luvussa kolme tuon mukaan tutkimukseni pääkäsitteen, strategian ja strategisen johtamisen sekä erityisesti tämän tutkimuksen kannalta keskeisen näkökulman, strategian käytäntönä.

Luvussa neljä laajennan tarkasteluani viemällä tutkimani ilmiön osaksi koulutuspolitiikkaa ja koulutusjärjestelmän eri tasoja ja valtion ohjausta. Luvussa kuvaan koulutusjärjestelmän rakentamisen prosessia aina autonomian ajoista tähän päivään. Luvun tarkoituksena on piirtää tutkimastani ilmiöstä laajempi ja kokonaisvaltaisempi kuva.

Luvussa viisi vien strategian kunta-organisaatioon ja oppilaitoksen johtamisen tarkasteluun. Luku viisi on varsinainen empiria-luku, jossa rakentamani nelikentän avulla tuon diskurssianalyttiseen tarkasteluun tutkimukseni varsinaisen empirian, oppilaitosten rehtorien haastatteluaineiston. Luku kuusi on tutkimuksen viimeinen luku, jossa kokoan tekemääni tutkimusta yhteen, pohdin esiin nousseita kysymyksiä ja tuoden ne kootusti mukaan myös laajempaan keskusteluun. Tätä kulkemaani prosessia nimitän tutkijan opinpoluksi (ks. Kuvio 3).

2 INSTITUTIONAALINEN LÄHESTYMISTAPA YHTEISKUNNAN SELITTÄJÄNÄ

Tässä luvussa esittelen tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen. Luku käsittelee kriittistä teoriaa ja institutionalismia, institutionaalista ajattelua ja tutkimusta sekä organisaatiotutkimuksen radikaalihumanistista paradigmaa. Luvun tavoitteena on tuoda esiin mitä instituutiot ovat ja mikä merkitys niillä on yhteiskunnassamme. Tutkimukseni kohteet valtio, kunta ja koulu ovat instituutioita sekä institutionaalisia rakenteita, joita tarkastelen kriittisen teorian valottamana institutionaalisesta, vanhan ja uuden institutionalismin, näkökulmasta. Vanhaan institutionalismiin viittaa normatiivinen korostus ja rajoitettu rationaalisuus -keskustelu. Uusinstitutionaalisuus ilmenee tutkimuksen kiinnostuksena ymmärtää instituutiot laajemmin, niin talouden näkökulmasta kuin myös osana ihmisten vuorovaikutusta. Instituutiot eivät ole vain järjestelmien ja rakenteiden, vaan ihmisten toiminnan tulosta.

Aloitan luvun pohtimalla yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ja teorian merkitystä. Tutkimuksessa käytetään eksakteja menetelmiä, joiden merkitys liittyy teorian käsitteeseen. Nykytutkimuksessa olisi lähdeittävä liikkeelle yhteiskunnallisten ilmiöiden kuvaamisesta ja edetä vasta sitten kärsivällisesti niiden vertailuun ja yleisempien käsitteiden muotoiluun. (Horkheimer 1991, 7-8; 1972, 192.) Teoreettista tarkastelua jatkaa radikaalihumanistinen paradigma, jossa keskiöön nousee ihmisen toiminta yhteiskunnassa ja organisaatiossa sekä muutos ja kritiikki olemassa olevaa kohtaan. Tässä on yhtymäkohta myös kriittiseen teoriaan. Diskursiivinen institutionalismi tuo ihmisten toiminnan ajattelun ja kielen muodossa tarkastelun keskiöön, joka kohdistuu luvun lopussa institutionaaliseen kouluun.

2.1 Instituutiot yhteiskunnan toiminnan perustana

Yhteiskunta on käsitteenä vaikeasti hahmotettava, eikä sitä tutkivilla tieteenaloilla ole selkää kuvaa mikä on yhteiskunta ja miten se on rajattavissa. Esimerkiksi Habermasin ajattelun ja tuotannon kantavana teemana voidaan pitää juuri valistusajattelun saavutuksia ja sen määrittämää modernin projektia (Kangas 1994, 195; Chouliaraki & Fair-

clough 1999, 83-89). Yhteiskuntatieteessä eli tuolloin vielä ajatus siitä, että myös yhteiskunta olisi luonnontieteen lailla metodisesti objektivoidavissa ja siten olisi löydettävissä lainalaisuuksia, joiden kautta sitä voisi hallita (Kangas 2006, 23; ks. myös Keller 1988). Yhteiskunnan, mitä moderni länsimainen valtiokin edustaa, oikeudellisen elämän rakenteellinen periaate on tasa-arvo. Valtion ensisijaisena tehtävänä on kaikkien kansalaistensa yhtäläisten ihmisoikeuksien turvaaminen niin talouselämässä kuin henkisessäkin elämässä, mm. turvaamalla koulutusmahdollisuudet ja poliittiset vaihtumismahdollisuudet. (Wilenius 1991, 106.)

Institutionaalisten tehtävien kehittämiseen on liittynyt vahvasti sellaisen valtion kehittäminen, joka mahdollistaa ihmisten yhteiskunnallisen osallistumisen. Ihmisten osallistuminen yhteiskuntaan ja kansalaisvaikuttaminen ovat peräisin jo antiikin kaupunkivaltiosta lähtien. Tällaisessa valtiossa, paikallishallinto on ollut se olennainen linkki ihmisten ja keskushallinnon välillä. Tämä on yhteinen piirre niille kaikille valtioille, jotka ovat olleet rakentamassa modernia maailmaa. Paikallishallinto, kuten kaikki julkinen hallinto⁵ modernissa valtiossa on ollut lakien luomaa ja sen poliittinen teoria on ollut suurelta osin identtinen sen legaalisen filosofian kanssa. Paikallishallinto on kehittynyt lakien kehittymisen myötä ja tämä kehitys on heijastellut myös aikakauden filosofisia suuntauksia. (Wickwar 1970, v-vii.)

Miksi yhteiskuntatieteen kriittinen suuntaus?

Yhteiskuntatieteellinen tutkimus, jonka kriittistä suuntausta tämä tutkimus edustaa, voidaan nähdä toimintana, joka erittelee, purkaa ja rikkoo yhteiskuntaan ja sen toimintaan liitettyjä pinttyneitä ajatusmalleja. Tutkimuksella on kahdenlainen metodologinen ote: yhtäältä se paljastaa ja tekee näkymättömän näkyväksi ja toisaalta se erittelee kriittisesti vakiintuneita ja itsestään selvänä pidettyjä ajatusmalleja ja jaotteluja, joiden varaan sekä arkielämä että sitä tutkiva normaalitiede on rakentunut. Kriittikkä normaalitiede saa muun muassa tutkittavien ihmisten esineellistämistä ja subjektiivisuuden merkityksen kieltämisestä tiedon sosiaalisessa konstruktiossa. (Keller 1988; Rantalaiho 1988; Saarinen 1988.)

⁵ Hallinnolla tarkoitetaan niukkojen resurssien organisoimista yhteistoimintaan jonkin tehtävän suorittamiseksi. Julkishallinnolla tarkoitetaan valtion keskus-, alue- ja paikallishallintoa sekä kuntien itsehallintoa sisältäen kunnallishallinnon, kunnallisen aluehallinnon, kuntien alueellisen yhteistyön ja kuntayhtymät. Julkishallinnon muodostaa valtion hallintojärjestelmä ja ylimmät toimielimet, kuntien itsehallinto, riippumaton tuomioistuinlaitos, muu itsehallinto ja välillinen valtionhallinto. Sen tehtävänä on huolehtia yleisestä hallinnosta, järjestyksestä, turvallisuudesta ja kansalaisten hyvinvointipalveluista kuten koulutuksesta, terveydenhoidosta ja sosiaalipalveluista. (www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio/: ks. myös Wickwar 1979, 1.)

Kriittinen yhteiskuntatiede⁶ haastaa tavanomaisia ajattelu- ja toimintatapoja keksimällä vaihtoehtoja. Se tunnistaa historian, kulttuurin ja sosiaalisen aseman vaikutuksen uskomuksiin ja toimintaan (esim. Rowlinson & Carter 2002) kuvaten ja tutkien lisäksi myös sellaisia vaihtoehtoja, jotka voivat poikkeavuudellaan häiritä rutiineja ja vakiintunutta järjestystä. Se epäilee mitä tahansa tietoja tai ratkaisuja, jotka väittävät olevansa ainoa totuus tai vaihtoehto. (Brookfield 1987, 15; Alvesson & Deetz 2000, 8.) Yhteiskunnallista tietoa ei tule katsoa vain totuudellisuuden näkökulmasta, sillä tieto ja sen muodot sekä tiedonhankinnan menetelmät ovat vallan muotoja ja yhteiskunnan instituutioita (Alasuutari 1989, 125). Yhteiskuntateorian ja tutkittavan ilmiön välisessä suhteessa teoria kietoutuu materiaaliinsa, mutta yhtä lailla työstettävä asia on oltava käsitteellistettävän prosessin ansiosta läpinäkyvä yhteiskunnallisen kokonaisuuden kannalta. (Adorno 1991, 156.)

Teoria maailman hahmottajana ja todellisuuden selittäjänä

Teorialla on tarkoitettu jotain tutkimuksen kohdealuetta koskevien ja siten toisiinsa suhteutuvien lauseiden joukkoa, josta voidaan johtaa kaikki muu (ks. Noro 2000). Se mahdollistaa tosiasioiden mahdollisimman perustavanlaatuisen luonnehdinnan, mikäli johdetut lauseet vastaavat tosiasiallisia tapahtumia. Teoria ei irrottaudu käytännöstä, sillä teoreettinen tutkimus perustuu usein käytännön ongelmaan tai tarpeeseen (esim. Wilenius 1981, 14). Tieteen ja teorian merkitys ihmiselämän kannalta näkyy siinä, miten sitä historiallisten ehtojen vallitessa tuotetaan. Perinteisessä teoriakäsitteessä asiat esitetään osoittamalla tapahtumien kulun kannalta keskeinen yhteys kiinnostavien piirteiden ja yksittäisten tärkeiden tapahtumien välillä. Loogisesti ajatellen tällaisen yhteyden edellytyksenä on historiallinen vaikutussuhde: mikäli juuri kyseinen asia ei olisi tapahtunut, saattaisi olla tapahtunut jotain täysin muuta, jolla olisi saattanut ollut vaikutusta myös lopputulokseen. Tämä pitää sisällään kokemusperäisen olettamuksen, että samojen olosuhteiden tuloksena olisi jotain muuta, jos vaikuttavat tekijät olisivat poissa. Mitä puolestaan tulee taloudellisiin, yhteiskunnallisiin tai psykologisiin yhteyksiin, ovat kokemukseemme perustuvat säännöt tietojemme kiteytymiä, joiden avulla hahmotamme tapahtumien todellista kulkua. (Horkheimer 1991, 10-13; 1972, 197-200.)

⁶ Kriittinen yhteiskuntatiede voidaan nähdä materialistisen perinteen moderniksi seuraajaksi. Kun materialismin tavoitteena on ollut äärellisten ihmisten onnen esteiden poistaminen, nousee modernissa materialismissa keskeiseksi ihmisen kärsimys yhteiskuntakokonaisuudessa. Tarkasteltaessa kärsimystä ainoastaan yhteiskuntateorian kautta, nousee yhteiskunta rakenteineen keskeiseksi kriittisen subjektin ongelmaksi. (Noro 1994, 183.)

Ymmärrän teorian tavaksi ymmärtää ja jäsentää ympäröivää todellisuutta. Se antaa tutkittavalle ilmiölle teoreettiset käsitteet. Tässä tutkimuksessa institutionaalinen teoria kuvaa kokonaisvaltaisesti koko tutkimuksen läpäisevää tapaa tutkia ilmiötä. Se on myös se perusta, jolle muut ilmiöön ja sen tarkasteluun liittyvät tekijät rakentuvat. Toimintamme sisältää ymmärryksemme siitä, miten pitää tai saa toimia (ks. Suoninen 1999, 27). Ontologisesti instituutiot voidaan tyypitellä kuuluvaksi käytäntöihin, objekteihin, ominaisuuksiin, kielellisiin olioihin, henkilöiden välisiin tiloihin tai sosiaaliin organisaatioihin. Sosiaaliset instituutiot ovat kollektiivisesta hyväksynnästä riippuvaisia siten, että ryhmän jäsenillä on relevantti me-asenne, joita he ylläpitävät myös käytäntöjä toteuttaessaan. Sosiaaliset instituutiot luodaan kollektiivisesti, ihmisyyhteyden inhimillisten tarpeiden tyydyttämiseksi. Tyypillisesti ne pitävät sisällään myös sanktioidun säädellyn normijärjestelmän. (Tuomela 2002, 156-161). Knightin (1992, 1) mukaan sosiaaliset instituutiot ovat sosiaalisen elämän osia, joita tuotamme elämän eri tilanteissa aina poliittisesta päätöksenteosta talouden tuotantoon ja vaihtoon. Institutionaalinen järjestys luo puitteet sosiaaliselle vuorovaikutukselle ja tilanteelle, vaikka kyse olisi henkilökohtaisista suhteista. Yhteisön tai yhteiskunnan jäsen, joka elää yhteiskunnassa, on osa sosiaalista instituutiota.

Sekä teoria että käytäntö uusintavat tässä tutkimuksessa vallitsevia diskursseja siitä, millainen instituutio koulu on, mitä strategia on oppilaitoksen johtamisen käytäntönä ja miten nämä oppilaitoksen johtamisen diskursseissa näyttäytyvät. Sen sijaan, että ottaisin asiat annettuina pyrkien ymmärtämään pelkästään, miten jokin on tai miten sen tulisi olla, haluan myös pohtia miten muuten voisi olla. Kriittinen ajattelu ja tulkinta antavat tilaa myös muille mahdollisille tulkinnoille ja käytännöille. Perustan siten tutkimuksen institutionaalisen lähestymistavan kriittisen teorian tulkin- nalle, jota avaan seuraavaksi.

2.2 Mihin institutionalismi perustuu?

Kriittisessä ajattelussa⁷ yhteiskunnallinen elämä on eri tuotannonalojen yhteistyötä. Käsitys ihmisestä on ristiriitainen, sillä sitä leimaa epäinhimillinen yhteiskunnallinen käytäntö, joka vaikuttaa kaikkeen mitä yhteiskunnassa tapahtuu. Maailmassa oleminen tapa on erilainen yksilölle ja yhteiskunnalle, kuten myös aktiivisuuden ja passiivi-

⁷ Alun perin kritiikin käsite on liittynyt kriisin käsitteeseen. Frankfurtin koulu ja kriittinen teoria pyrkii vastaamaan moneen 1920-30 -lukujen taitteen kriisiin, kuten yhteiskunnalliseen kriisiin ja tieteen kriisiin, joiden koettiin olevan kuin kriittisessä tilassa oleva potilas. (Noro 1994, 175.)

suuden merkitys. Tämä on seurausta yhteiskunnallisen elämän ja sen historian pirstaloitumisesta. Maailma on samaan aikaan sellainen kuin se on ja tulee olemaan, mutta myös yleisen yhteiskunnallisen käytännön tuote. Tästä maailmasta on yksilön muodostettava kuva, joka tulee ottaa huomioon. Yhteiskunnan oleminen on perustunut joko alistamiseen tai keskenään ristiriitaisten voimien yhteisvaikutukseen, eikä se ole vapaiden yksilöiden tietoisien omaehtoisuuden tulos. Esimerkiksi talouteen liitettyä yhteiskunnan toimintaa on ”sokeaa ja konkreettista, yksilön taas abstraktia ja tietoista.” (Horkheimer 1991, 13-17, 26)

Tieteen tehtävänä on hahmottaa maailmaa, antaa siitä selkeä ja eriytynyt kuva sekä selittää todellisuutta operoiden johonkin tilanteeseen sovitetuilla ehtolauseilla. Näin ajatellen kaikki tieteellinen tutkimus on kriittistä (esim. Alvesson & Ashcraft 2009, 61). Kriittisen teorian mukaan perinteisen teorian järki on välineellistä järkeä, joka tuntee ainoastaan yhden kriteerin: jokin joko toimii tai ei toimi. Perinteinen tieteen teoria ei myöskään arvioi oman toimintansa yhteiskunnallisia ehtoja, vaikutuksia ja päämääriä, vaan ottaa ne annettuina. (Kotkanvirta 1991, 169-170; ks. myös Keller 1988; Rantalaiho 1988; Saarinen 1988.)

Kriittinen teoria pyrkii toimintaan ja poistamaan epäoikeudenmukaisuutta vallitsevasta yhteiskunnasta perustuen säälön ja solidaarisuuden eettisiin periaatteisiin sekä huoleen ihmisten onnen edellytyksistä. Kriittinen teoria on materialistinen siksi, että siinä nähdään periaatteiden perustelujen lähtevän käytännöstä, elämästä sen historiallisesti muuttuvissa muodoissa. Kriittinen teoria vetoaa kokemuksellisiin seikkoihin kritisoiden samalla yhteiskunnallisia tieteenaloja filosofisesta kyvyttömyydestä suhteuttaa asioita ja hahmottaa käsitteellisiä kokonaisuuksia. Tämä hankalasti ymmärrettävä asetelma kiteytyy järjen käsitteessä: Järjen tai rationaalisuuden käsite on edellytys teorialle. Se mahdollistaa normatiivisen asetelman muodostamisen. Toisaalta se kritisoi puhtaasti filosofista järjen käsitettä idealistisena. (Kotkanvirta 1994, 242-252.)

Mahdollinen ristiriita kokemuksen ja teorian välillä puolestaan merkitsee, että jompaakumpaa, tai molempia, on tarkistettava. Havainnoissa saattaa olla puutteellisuksia, tai teoreettisissa periaatteissa saattaa olla jokin vialla. Teoria on tosiasioihin nähden vain hypoteesi, jota tulee olla valmis muuttamaan, mikäli aineiston hallinnassa ilmenee ongelmia (ks. myös Ketonen 1976, 24-28; Horkheimer 1991, 5-6; 1972, 188.) Eribon (1993, 48) on maininnut Foucault'n todenneen:

”yrittäessäni tehdä teoreettista tutkimusta lähtökohta on aina ollut oma kokemukseni; työni on aina subteessa siihen mitä ympärilläni tapahtuu. Ryhdyin teoreettiseen työhön, koska uskoin tunnistavani kohtaamissani asioissa ja instituutioissa sekä subteissani ihmisiin murtumia, törmäyksiä ja häiriöitä – katkelmia omasta elämäkerrastani.”

2.2.1 Lähtökohtana kriittinen yhteiskuntateoria

Frankfurtin koulukunnan kirjoitukset taustoittavat tutkimuksessani institutionaalisen ilmiön tarkastelua. Mutta millaisia suuntauksia voidaan tässä kriittisessä yhteiskuntateoriassa tunnistaa? Kriittisessä yhteiskuntateoriassa voidaan erottaa kolme laajaa koulukuntaa, jotka perustuvat Lukácian sosiologiaan, Gramscin sosiologiaan ja Frankfurtin koulukunnan töihin. Vaikka ne eroavatkin toisistaan, on niille yhteistä Marxilainen inversio Hegelin systeemiajattelusta (ks. Marx 1968, 151-182).

Frankfurtin koulukunnan keskeinen pohdintojen teema oli lopullisen totuuden mahdollisuus tai mahdottomuus. Tutkimustoimintaa yhdisti kritiikki kaikenlaisia ”totuuksia” kohtaan ja keskeisenä ongelmana oli löytää näkökulma ja asema, josta mahdollisesti kritiikin. Koulukunnan perustajat olivat omaksuneet materialistisen historiantakäsitteiden, jonka mukaan yhteiskunnan materiaalin perusta, tuotantomuodot mukaan lukien, määräävät myös tajunnan muotoja. Kriittisen koulukunnan ansioksi voidaan nostaa, että se otti esiin vaikeasti ratkaistavan kysymyksen yhteiskunnallisen tiedon sidonnaisuudesta, etenkin tutkijan sidonnaisuudesta poliittisiin instituutioihin. (Alasuutari 1989, 82-84; Alvesson & Ashcraft 2009, 61-62.)

Kriittinen teoria on laajentanut lähtökohtiaan saksalaisen idealismin traditioista, etenkin Kantin käytännöllisen järjen käsitteestä (Kant 2009, ks. myös 1990), joka sisältää oikeudenmukaisuuden ja pakottomuuden imperatiiveja ihmisten välisissä suhteissa⁸. Hegel kuitenkin on todennut, että järjen rajoittaminen ainoastaan ”vapauden valtakuntaan” on ongelmallista, sillä myös esineellistä maailmaa, ”välttämättömyyden valtakuntaa”, joka kuuluu Kantin ymmärryksen ja puhtaan järjen alaan, on Hegelin mukaan tutkittava vapauden perspektiivistä, sillä ”henki kehittyy itsessään itsensä kautta itselleen” (Juntunen & Mehtonen 1977, 24). Vaikka hyvä tahto on oikean toiminnan lähtökohta, ei se vielä riitä, vaan lisäksi on tiedettävä toiminnan historialliset ja muut ehdot. Tulee tietää mitä tekee. Tätä korostavat Hegel, Horkheimer sekä

⁸ Myös Foucault'n ajattelutyö linkittyy kahden filosofin, Kantin ja Nietzshen ajatteluun ja filosofisteoreettiseen tarkasteluun. Kun Kantin filosofian kohteena olivat transendentiaalisen illuusion synnyttäneet *a priori* puhtaan järjen ideat, asetti Foucault'n kysymyksensä antropologisen illuusion synnyntäseudulle, ihmisten ja toimien diskurssien alueelle. Foucault liitti kriittisen aktualisuuden ontologiansa järjen historiallisuutta tutkineeseen perinteeseen yhtäältä Hegelistä (ks. Hook 1932; Rosenkranz & Hall 1872) Frankfurtin koulukunnan kautta Habermasiin, toisaalta hänelle itselleen läheisempien ajattelijoiden, kuten Nietzshen ja Weberin ajatteluun. (Koivusalo 2012, 22, 43.) Habermas (1994, 193) puolestaan toteaa, että Foucault radikalisoi Horkheimerin ja Adornon välineellisen kritiikin teoriaksi vallan ikuisesta paluusta ja yhä uusista diskurssimuodostumista samasta valtasyklisestä. Näin tehdessään Foucault pyrkii sammuttamaan luottamuksen utopiaan ja länsimaiseen kulttuuriin aina viimeiseen kipinään asti.

Marcuse, joille järjen ja todellisuuden identtisyys ovat lähtökohtana, kun he rakentavat traditionaalista teoriaa laajempaa järjen ja rationaalisuuden käsitettä. Kriittiseen teoriaan on haettu vahvistusta lisäksi Marxin historia- ja kapitalismiteoriasta sekä emansipaationäkemyksestä. Tavoitteena oli kehittää ajanmukainen tulkinta idealismin järjen käsitteelle ja tehdä siitä väline, jonka avulla oli mahdollista kritisoida asioiden vallitsevaa tilaa niin tieteessä kuin yhteiskunnassakin sekä pyrkiä hahmottamaan järjellistä todellisuutta. (Kotkanvirta 1991, 170-171.)

Marcusen (1991, 60-61) mukaan järki on paitsi ihmisyyden järjellinen organisaatio, mutta myös peruskäsite, joka sitoo filosofisen ajattelun ihmiskunnan kohtaloon. Filosofia tutkii olemisen perimmäisiä ja yleisempiä perusteita ja opettaa, että hengen ominaisuudet ovat ainoastaan vapauden ansiota. Järjen käsitteen kautta filosofia on pohtinut olemisen ideaa, jossa sellaiset keskeiset vastakohtat, kuten subjekti ja objekti, olemus ja ilmiö, ajattelu ja oleminen, voitaisiin yhdistää. (ks. myös Lähde 2001)

Frankfurtin koulun kriittisen teorian ohjelmaan sisältyy Jürgen Habermas (2002; vrt. Kangas 1994, 193-195; Burrell 1994, 5), joka kritisoi kapea-alaista tiedonkäsitystä ja siihen liittyvää teknokraattista ideologiaa, jossa tieto on objektiivista, itsenäistä ja yksilöstä erillään olevaa. Habermas esittää teoriassaan kolme *a priori* tiedonintressiä: tekninen, praktinen ja emansipatorinen⁹. Nämä intressit ovat aitoja ihmisen maailmaan orientoitumisen muotoja eikä niitä tule ymmärtää hierarkkisesti siten, että tekninen tiedon intressi olisi jotenkin alkeellisempi vaikkapa praktiseen nähden. Toisaalta niitä ei voi myöskään ymmärtää täysin toisistaan erillisinä, sillä emansipatorinen intressi aktualisoituakseen edellyttää teknisen ja praktisen intressin esineellistymistä. (Kangas 1994, 199; 1989, 10-12; Tuomi & Saarijärvi 2002, 39.) Saarinen (1988, 6) kysyy, millä ehdoilla ihmistä ja yhteiskuntaa koskeva ajattelu voisi olla tiedonintres-

⁹ Habermasin tiedonintressin syntyhistoria liittyy ihmisen historiaan ja tiedon nähdään muodostuvan ihmisten toiminnassa, jota motivoivat erilaiset tarpeet ja intressit. Tekninen tiedonintressi tarkoittaa luonnon objektivointia ja sen mahdollista hyväksikäyttöä, kun ihmiset työtä tehdessään käyttävät luonnon aineellisen hyvinvointinsa turvaamiseksi. Todellisuus rakentuu erilaisista tapahtumista ja niiden syy ja seuraus –suhteista, mikä mahdollistaa manipuloida, kontrolloida ja ennustaa luonnon tapahtumia. Praktinen tiedonintressi pohjaa kommunikaatiolle yhteiskunnan ja historian ymmärtämiseksi. Yhteisön uusintaminen voi tapahtua kielen, interaktion ja kommunikatiivisen toiminnan kautta kun maailma konstituoituu sosiaalisen kommunikaation todellisuutena. Praktisen tiedonintressin tarkoitus on luoda yhteinen merkitysmaailma ja turvata sen jatkuminen. Emansipatorinen tiedonintressi liittyy yhteiskunnalliseen valtaan ja siitä vapautumiseen. Sen ero edellisiin tiedonintresseihin on siinä, että sillä ei ole omaa kohdealuetta, vaan se on tilanteessa, jossa tekninen ja praktinen tiedonintressi ovat sekoittuneet keskenään, ja jossa inhimillinen toiminta on esineellistynyt luonnontapahtuman kaltaiseksi. Tämä tilanne toteutuu joko vallan tai käänteisesti vallasta vapautumisen kautta ja estää samalla näkemästä valtasuhteiden konventionaalista luonnetta, sillä ne näyttäytyvät luonnon tapahtumien kaltaisina välttämättömyyksinä. (Habermas 1987; Kangas 1994, 199; 1989, 10-12; Tuomi & Saarijärvi 2002, 39)

seiltään sekä kriittistä että vapauttavaa? Kriittisen yhteiskuntateorian tehtävä on reflektoida¹⁰ yhteisöllistä kehitysprosessia, tuoda se ihmisten tietoisuuteen ja vapauttaa heidät näin väärästä tietoisuudesta. Habermasille reflektion lähtökohta ei ole tiedostava subjekti, vaan tiedonintressit muotoutuvat työn, kielen ja vallan eli sosiokulttuurisen elämänmuodon uusintamista määräävien sekä sosiaalikultuuristen tarpeiden tyydyttämisen välineiden kautta. (Habermas 1973, 13; Kangas 1989, 12; Tuomi & Saarijärvi 2002, 38—39.)

2.2.2 Muutos tiedon ehtona ja huoli ihmisen onnesta

Kriittinen yhteiskuntateoria kiinnittää huomionsa ihmistä ja luontoa välineellistävään ja esineellistävään sekä rahan ylivaltaa korostavaan ajatteluun. Teknologinen tieto, jota tekninen tiedonintressi tuottaa ja sen hyödyntäminen vaatii henkilöltä tai ryhmältä itsetehostusta ja ylivaltaa, jotka antavat heille erityisiä etuja päätösten tekemiseen ja niiden toteuttamiseen. (Habermas 1987, 62-63). Käytännössä tällainen ajattelu ja toiminta ei lähde todellisesta käytäntöä palvelevasta toiminnasta, vaan alistaa ja välineellistää työntekijöitä, aiheuttaa sosiaalista ja sukupuolitettua epätasa-arvoa asiantuntijoiden ja ei-asiantuntijoiden välillä, kontrolloi ja välittää informaatiota, joka kannustaa jatkuvaan kuluttamiseen ja luonnon tuhoamiseen priorisoiden rahan valtaa pitämällä sitä ihmisarvon mittana (Alvesson & Deetz 2000, 92-93).

Kriittinen teoria on oleellisesti sitoutunut materialismiin, mikä ei kuitenkaan merkitse sitä, että näin kehittyisi yksi filosofinen järjestelmä ylitse muiden. Ennen kaikkea yhteiskuntateoria on taloudellinen, ei filosofinen järjestelmä. Erityisesti kaksi asiaa liittyy materialismin oikeaan yhteiskuntateoriaan: huoli ihmisten onnesta sekä vakaus, että tämä onni on saavutettavissa ainoastaan elämän aineellisia olosuhteita muuttamalla. Muutoksen tie ja perustavat toimenpiteet, joita yhteiskunnan järkevän organisaatio edellyttää, hahmottuvat vasta kun analysoidaan kulloistakin taloudellista ja poliittista tilannetta. (Marcuse 1991, 59-60.)

Kriittinen teoria on vaikuttanut suomalaisen yhteiskuntatieteen ja etenkin ihmistieteiden itseymmärryksen muotoutumiseen (esim. Juntunen & Mehtonen 1977). Töttö (1982, 207) on todennut yhteiskuntatieteen arvovapauden ja teknisen teoria-

¹⁰ Reflektion tai reflektiivisyyden käsite kohdistaa huomion tiedon tuottamisen prosessin kompleksisiin suhteisiin ja sen lukuisiin konteksteihin sekä siihen, miten tiedon tuottaja osallistuu tähän prosessiin. Reflektiiviseen tutkimukseen voidaan liittää neljä elementtiä, jotka ovat tutkimuksen menetelmien ja metodologian soveltamisen systemaattisuus, tulkinnan selkeyden ensisijaisuus, tutkimuksen poliittis-ideologisen luonteen huomioiminen ja se, miten tutkimus heijastelee ongelmien esittämistä ja kirjoittajan asiantuntijuuden välistä suhdetta. (Alvesson & Sköldberg 2000, 5-8.)

käytännön mahdottomaksi teoreettisen ja käytännöllisen subjektin välillä olevassa kommunikaatiosuhteessa. Kriittisen teorian lähtökohtana on, että yhteiskuntatiede on ja sen tulee olla käytännöllistä, poliittista ja sitoutunutta sen sijaan, että se pyrkisi olemaan objektiivista, puolueetonta ja sitoutumatonta (Deetz 2009, 30-35; ks. Alvs-son & Ashcraft 2009).

Yhteiskuntatieteessä voidaan siten puolustaa tiettyjä arvoja sekä käsityksiä ja toisaalta olla taas toisia näkemyksiä vastaan. Sitoutuminen on kuitenkin tehtävä itselle ja muille tiettäväksi sen sijaan, että arvoista ja käytännöllisistä sitoumuksista yrittäisi pyrkiä eroon. Tosiasia on, ettei kukaan yhteiskuntatieteilijä ole koskaan onnistunut olemaan täysin arvovapaa. Tästä voidaan johtaa normi, jonka mukaan yhteiskuntatieteen on tiedostettava ja tunnustettava arvosidonnaisuutensa. Jos naiivisti uskotaan yhteiskuntatieteen arvovapauteen, ollaan olemassa olevan todellisuuden ulkopuo- lella, vastustetaan muutosta ja unohdetaan ne sidonnaisuudet, joihin toiminta ja muutos perustuvat. Positiivisilla on omat lähtökohtansa säilyttää olemassa olevaa ja pön- kittää tiedostamattaan nykyhetken valtarakenteita ”selittämällä maailmaa” yhteiskun- nan objektiivisilla lainmukaisuuksilla. Yhteiskuntatieteilijän tulisi ymmärtää oman toimintansa merkitys ”maailman muuttamiseksi” ja oivaltaa, että jokainen hänen esit- tämänsä väittäjä joko säilyttää tai muuttaa olevaa. (Töttö 1997, 153-154; 1982, 195; 2000.)

Keskustelua tutkimuksen yhteiskuntaa ja käytäntöä palvelevasta tehtävästä on käyty pitkään (esim. Habermas 1973). Filosofisista koulukunnista, etenkin positivistit ja pragmatistit¹¹ liittyvät teoreettisen työn yhteiskunnalliseen elämään. Tieteen teh- tävä liittyy heillä tulosten ennustettavuuteen ja käyttökelpoisuuteen, mutta määrätie- toisuus ja usko oman ammatin yhteiskunnalliseen arvoon, on lähinnä oppineen yksi- lön oma asia. Yhdentekevää on, uskooko yksilö riippumattomaan, ”yhteiskunnankin yläpuolella” olevaan ja vapaasti leijuvaan tietoon, vai oman oppialansa sosiaaliseen merkitykseen, sillä näillä vastakkaisilla tulkinnoilla ei ole vaikutusta siihen mitä hän tekee. Tutkija ja hänen tieteensä palvelevat yhteiskunnallista koneistoa ja sen jatkuvaa

¹¹ Tässä mielessä kriittisen teorian ymmärtäminen pragmaattiseksi on ongelmallista (esim. Töttö 1982, 116), joskin yhteneväisyyttä pragmatiikan kanssa voidaan nähdä siinä, että molemmissa totuus sidotaan inhimilliseen toimintaan. Pragmaatikkojen käsitys on kriittisen teorian tutkijoiden mielestä asioita yksinkertaistava ja ei-dialektinen. Pragmatismien mukaan mikään teoria, joka kieltää todellisuuden tai on sitä vastaan, ei voi olla toimiva teoria. Kriittinen teoria lähtee siitä mahdollisuudesta, että todellisuuden kieltävä teoria on toimiva, jolloin on mahdollista havaita, että todellisuus oli jotain muuta mitä kuvitel- tiin. Tämä kriittisen teorian ja pragmatiikan välinen ero selittyy erilaisista epistemologisista lähtökoh- dista. Tässä mielessä pragmatismilta puuttuvat välineet mennä faktojen tuolle puolen, kun taas kriitti- nen teoria väittää kykenevänsä tähän. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 38).

uusintamista, jossa saavutetut tulokset ovat osa vallitsevan todellisuuden tapaa säilyttää itsensä riippumatta siitä, mitä oppineet itse asiasta sanovat, sillä heidän tehtävänsä on toteuttaa ”käsitettään”, eli kehittää teoriaa. (Horkheimer 1991, 12-13.)

Kriittisen teorian mukaan toiset näkökulmat mahdollistavat oikean tiedon, kun taas toiset estävät sen näkemisen. Yhteiskunnassa tutkijan tulee olla osallistuja eikä ulkopuolinen tarkkailija. Mikäli hän haluaa tehdä aitoa yhteiskuntatiedettä pönkittävän näennäistieteen sijaan, on hänen etsittävä oikeaa näkökulmaa, ja sen löydettyään tulee hänen sitoutua sen arvoihin ja intresseihin. Oikea näkökulma on löydettävissä, kun sitoutuu tietoisesti ”muuttamaan maailmaa” ja sellaiseen käytännölliseen intressiin, joka pyrkii ”vapautukseen” eli yhteiskunnan valtarakenteiden paljastamiseen ja purkamiseen. (Töttö 1997, 154 ks. myös Clegg 2009, 151-153.) Tuomen & Sarajärven (2002, 38) mukaan kriittisen teorian havaintomaailma ei ole vain annettua, vaan se on ihmisen oman aktiivisuuden tuote. Jo pelkästään havaintoja arkikokemuksesta tehdessään ihmisen tavoitteena on muuttaa olevaa ja sitä kautta aktiivinen yksilö luokittelee ja rakentaa teoriaa. Toisin sanoen edes havaintotieto ei ole mahdollinen ilman todellisuuden muuttamiseen suuntautuvaa intressiä (Töttö 1982, 109-110). Kriittinen teoria lähtee ajatuksesta, ettei asioiden, tilanteiden ja ilmiöiden muuttaminen tarkoita, että muutoksen kautta voidaan hankkia tietoa, vaan että muutos on tiedon ehto.

Kriittistä johtamisen tutkimusta voidaan tehdä eri tavoin. Sille on olemassa useita teoreettisen inspiraation lähteitä, kuten Frankfurtin koulukunnan kriittinen teoria ja postmodernismi (Burrell 1994), sekä monia muita lähestymistapoja liittyen tutkimuskäytäntöihin. Yhteistä kriittiselle tutkimukselle on halu hämmentää ja haastaa olemassa olevia uusintavia yhteiskunnan järjestyksen muotoja, joiden oletetaan rajoittavan ihmisen mahdollisuuksia. Kriittisen johtamistutkimuksen tarkoituksena on vähentää ennalta rakennettuja rajoituksia liittyen ajatteluun ja tunteisiin sekä niihin liittyviä vakiintuneita arvoja, käytäntöjä ja instituutioita. (Alvesson & Deetz 2000, 207-208; Deetz 2009, 34-35.)

Kriittiset tutkijat näkevät organisaation yhteiskunnallisena ja historiallisena luomuksena, joka on syntynyt taistelun ja ylivallan olosuhteissa. Ylivallan ymmärretään olevan usein piilotettua ja tukahduttavan merkityksellisiä konflikteja. Organisaatioita kuvataan paljolti poliittiselta kannalta, koska yleensä yhteiskunnalliset teoriat, ja erityisesti julkisen alueen päätöksentekoteoriat, nähdään tarkoituksenmukaisina. (Alvesson & Deetz 2000, 34.) Kriittisen tutkimuksen edustajat haluavat yhdistää kriittisen teorian metaymmärryksen konkreettisempaan empiriseen ja laadulliseen tutkimukseen, joka edellyttää vähintään kolmenlaista teoriaa: hermeneuttista kielen ja merkitysten ymmärrystä, yhteiskuntaa kokonaisuutena tarkastelevaa yhteiskuntateoriaa ja

tiedostamattoman teoriaa (*theory of unconscious*). Tästä syystä kriittistä tutkimusta voidaan kutsua triplahermeneuttiseksi (Alvesson & Sköldberg 2000, 111, 135-145.)

Kriittisen teorian kannattajien näkemykset ovat eronneet toisistaan. Mutta ovatko erilaiset näkemykset kriittisen teorian voimavara? Ainakaan se ei ole ollut kritiikitön itseään kohtaan, vaan se vastustaa myös teorian sisällä, toisistaan eroavia näkemyksiä. Teorian filosofinen aines vastustaa uutta ”ekonomismia”, taloudellisen kamppailun eristämistä sekä talouden ja politiikan jyrkkää erottamista toisistaan. Tätä ajattelua vastaan on puolestaan esitetty, että ratkaisevaa on kulloinkin kokonaisyhteiskunnallinen tilanne, yhteiskunnan eri ryhmittymien keskinäiset suhteet ja poliittiset valtasuhteet. Taloudellisen rakenteen muutos tulisi kohdistua koko yhteiskuntaan siten, että kun eri ryhmien ja yksilöiden keskinäiset taloudelliset vastakkaisuudet katoavat, poliittiset suhteet saavuttavat merkittävän itsenäisyyden ja voisivat näin ratkaista yhteiskunnallisen kehityksen. (Marcuse 1991, 78.) Marcusen esiin tuomat ideaalit, mutta varsin ristiriitaiset ajatukset kriittisen teorian suunnasta johdattelevat institutionaaliseen teoriaan, jossa ainakin lähtökohtaisesti pyritään järjestykseen, jonka kautta voimme ymmärtää ihmisen toimintaa yhteiskunnassa.

2.3 Mitä institutionalismi on?

Tutkimuksessani institutionalismi taustoittaa ja kuvaa koulua ja koulutuksen järjestämistä ilmiönä tuoden esiin sen, miten vahva instituutio koulu on sekä perinteisessä mielessä että ihmisten käyttäytymisen ja toiminnan kautta rakentuneena. Ajatus koulusta instituutiona on tutkimukseni teoreettinen kivijalka. Koulutuspolitiikka, valtion ohjaus ja kuntien strateginen johtaminen nähdään tässä tutkimuksessa instituutioiden keinoina ohjata toimintaa toivottuun suuntaan. Tätä konkreettisempaa institutionaalista tarkastelua käsittelen luvussa 4. Tässä luvussa esittelen institutionaalisen ajattelun teoreettiset lähtökohdat, institutionalismin käsitteen, institutionaalisen ajattelun ja tutkimuksen kehityksen siirtyen uuden institutionalismin tarkasteluun ja sen eri muotoihin. Otan mukaan tämän tutkimuksen kannalta keskeiset näkökulmat diskursiivisesta institutionalismista, uuden institutionalismin talouden näkökulman sekä tarkastelun kouluinstituutiosta. Luvussa pohdin myös institutionalismiin liitettyjä ongelmia. Käytän institutionaalista ajattelua tarkoittaessani lähestymistapaa yleisesti, mutta kohdistuessani huomioni institutionaalisen ajattelun eri muotoihin, erottelen ne käyttämällä vanhan tai uuden institutionalismin käsitettä.

Laaja ja abstrakti institutionaalinen teoria painottaa instituutioiden merkitystä pyrittäessä ymmärtämään ihmisen käyttäytymistä ja sosiaalista järjestystä yhteiskunnassa ja organisaatiossa. (esim. March & Olsen 1998b, 948.) Instituutioita on yhteiskunnassamme kaikkialla missä ihmiset elävät ja työskentelevät yhdessä. Ne ovat sosiaalisia, taloudellisia tai poliittisia, joten koulutusta, avioliittoa tai markkinoita voidaan kuvata instituutiona. Instituutioiden ansiosta 90 % toimistamme on rutiinia, joita emme joudu juurikaan refleктоimaan. Eläessämme yhteiskunnassa sekä vahvistamme että heikennämme instituutioita ympärillämme. Instituutiot luovat vuorovaiikutukselle omanlaisensa, ennalta arvattavan mallin tarjoten meille elämäämme rakenteet, jotka vähentävät epävarmuutta toimia muiden ihmisten kanssa. (Peters 1999, 18; Lowndes, & Roberts 2013, 3, North 1990, 3-6, 22.) Näin ne ovat oleellinen osa elämää.

Institutionaalisuus viittaa sekä itse instituutioihin että yksilöiden käyttäytymiseen niissä. Näissä prosesseissa käytännöt ja säännöt kehittyvät organisaation rutiineiksi ja rakenteiksi, kohdistuen laajemmin erilaisiin merkitysjärjestelmiin ja päättelytapoihin sekä niiden mukaiseen toimintaan. (Lowndes & Roberts 2013, 3.) Instituutio vaikuttaa yksilön käyttäytymiseen siten, että hän voi muodostaa muista ryhmäläisistä odotuksia, joiden kautta koko sosiaalisen ryhmän tuloksia voidaan tarkastella rationaalisesti. Yhtä lailla organisaatiot ja instituutiot aikaansaavat ärsykeitä, joilla ryhmän jäsenten käyttäytymistä ja toimintaa on mahdollista suunnata välitavoittein. Nämä käyttäytymismallit ovat inhimillisen rationaalisuuden toteuttamisen ehto, sillä ollakseen rationaalinen, tulee yksilön olla organisoitu ja institutionalisoitu. (Simon 1979, 135-136.)

Määritelmät ja käsitteet

Instituutio-käsitettä on käytetty eri merkityksissä, eri aikoina ja eri tilanteissa. Instituutiolla tarkoitetaan muun muassa vakiintunutta lakia, tapaa tai käytäntönä, mutta myös organisaatiota joka on perustettu uskonnollista, kasvatuksellista, ammatillista tai yhteiskunnallista tehtävää varten (English Oxford Living Dictionaries 2017). Käsitettä on käytetty jo 1600-luvulta lähtien erityisesti hallinnon, tapojen ja käytäntöjen yhteydessä. Nykyään ”instituutiolla” tarkoitetaan yleisemmin yhteiskunnallisen järjestäytymisen muotoja (Williams 1985, 168-169). Monitahoisena käsitteenä instituutiota on käytetty erilaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden yhteydessä, aina epävirallisista käytännöistä organisaation monimutkaisiin sääntöihin ja kirjallisiin sopimuksiin. Instituutiot sisältävät erityisiä menettelyjä ja toimintatapoja (Lowndes 1996), jotka

muokkautuvat ajan myötä ja tuottavat näin vakaan, arvostetun ja toistettavan käyttäytymismallin. (Huntington, 1970; Lowndes & Roberts 2013, 3.)

Myös tutkijoilla on erilaisia näkemyksiä siitä, mitä luetaan instituutioiksi, millaiseksi instituutioiden luonne ymmärretään organisatorisina puitteina, jossa toimijat tyypillisesti toimivat, miten prosessit muuntavat rakenteet ja säännöt (poliittisiksi) vaikutuksiksi ja miten prosessit kääntävät inhimillisen käyttäytymisen rakenteiksi ja säännöiksi, rakentaen, ylläpitäen ja muuttaen tai eliminoiden instituutioita. (March & Olsen 2006, 4.) Instituutiot on ymmärretty suhteellisen pysyvinä käytäntöjen ja sääntöjen kokoelmana, jotka määrittävät tiettyyn tilanteeseen sopivan käyttäytymisen tietyille toimijaryhmille. Käytännöt ja säännöt kytkeytyvät merkitysrakenteisiin ja tulkintaskemoihin, joiden avulla selitetään ja legitimoidaan identiteettejä, jotka liittyvät käyttäytymistä ohjaaviin resursseihin ja periaatteisiin. Yksilöä ohjataan niiden avulla käyttäytymään roolinsa mukaisesti ja kollektiivista käyttäytymistä ohjataan sosiaalis-tamalla ja sanktioilla (ks. March & Olsen 1984). Instituutioihin voidaan liittää yleisesti myös hallinnan ongelmia. Ne liittyvät täytöntöönpanoon, rakenteiden muodostamiseen ja tehokkaiden päätösten tekemiseen. (Peters 1999, 150.) Nämä seikat ovat oleellisia myös koulussa, tutkimukseni kiinnostuksen kohteessa. Millaisia instituutiot ovat kaikessa moninaisuudessaan? Onko niistä löydettävissä yhteisiä ominaisuuksia?

Instituutioiden luonne ja synty

Instituutioille on ominaista pysyvyys ja niiden rajoittava vaikutus yksilöiden käyttäytymiseen, sillä instituutioiden jäsenten tulisi jakaa yhteisiä arvoja ja tarkoituksia. Instituutioiden tärkeimpänä elementtinä voidaan pitää niiden kuulumista yhteiskunnan ja valtion rakenteellisiin ominaispiirteisiin. (Peters 1999, 18) Sosiaalisista, poliittisista ja taloudellisista instituutioista on tullut yhä suurempia, monimutkaisempia, nokkelampia ja yhteiskunnalle merkittävämpiä. Talouden ja politiikan järjestelmissä toimivat nykyajan suuret toimijat ovat virallisia organisaatioita. Lain ja byrokratian instituutioilla on määräävät roolit yhteiskunnassa. (March & Olsen 1984, 734.) Rakenteet voivat olla virallisia, kuten lainsäädäntö tai epävirallisia, kuten verkostot ja yhdessä sovitut käytännöt. Instituutioista löytyy myös usein sekä kirjoitettuja että kirjoittamattomia sääntöjä, jotka ohjaavat käyttäytymistä. Sääntöjen noudattamista valvotaan ja niiden rikkomisesta rangaistaan. (North 1990, 49.)

Instituutioita voidaan luoda tai ne voivat kehittyä ajan myötä. Rationaalisen valinnan näkökulman mukaan instituutiot muovautuvat ”tabula rasana”, syntyen tyhjinä ja muokkautuen ajan, kannustimien ja rajoitusten myötä. (Peters 1999, 33, 47) Suomen laki on esimerkiksi ihmisten luoma instituutio, mutta tapaoikeus on kehittynyt

ajan myötä (esim. North 1990). Petersin (1999, 32) mukaan instituutioiden luominen on kaksivaiheinen prosessi: Ensin tehdään tietoinen päätös organisaation tai instituution luomisesta jotakin tiettyä tehtävää varten ja sen jälkeen instituutiota muokataan omistajien arvojen mukaiseksi. Perustajien arvot ja odotukset voivat erota toisistaan huomattavasti. Nämä eroavaisuudet vaikuttavat siihen, miten instituution arvoja tulkitaan. Näiden tulkintojen myötä saattaa syntyä muunnelmia alkuperäisistä arvoista. Samanmielisiä ollaan sen suhteen, että instituutioilla on merkitystä, mutta erimielisyyttä sen sijaan aiheuttaa se, miten tämä merkitys näyttäytyy eli miten instituutiot vaikuttavat.

Nykyisin institutionalismi on suosittu näkökulma myös organisaatiotutkimuksessa (David & Bitekine 2009). Se voidaan ymmärtää myös metodologiana (ks. Diermeier & Krehbiel 2003). Osaltaan näkökulman suosiota selittää sen mukautuvaisuus. Institutionaalista teoriaa voisi luonnehtia paradoksiksi, koska se ei ole yhtenäinen teoria, vaan siitä on olemassa erilaisia versioita, jotka ovat jollain löyhällä tavalla sidoksissa toisiinsa. Myös organisaatiotutkimuksen sisältä löytyy erilaisia tarkastelutapoja painottaen esimerkiksi instituutioiden kognitiivisia tai normatiivisia аспекteja. (DiMaggio & Powell 1991, 1.) Toisaalta teorian kehittyminen sisältää aina myös siihen sisältyvien ongelmien tunnistamisen.

2.4 Vanha institutionalismi

Instituutioiden tutkimuksen teoreettinen tarkastelu lähti liikkeelle politiikkatieteistä (ks. March & Olsen 1984, 1989b) ja siirtyi myöhemmin yksilöiden käyttäytymisen ja toiminnan tarkasteluun, behaviorismiin ja rationaaliseen valinnan teoriaan (Finne-more & Sikkink 1998; vrt. Simon 1979). Myöhemmät teoriat perustuivat joko sosi-aalipsykologiseen tutkimukseen tai rationaaliseen laskelmointiin persoonallisista hyödyistä olettaen, että yksilöt toimivat autonomisina ja tekevät omat valintansa. Kiinnostus liittyi poliittisiin prosesseihin rajoittamatta tarkastelua sen tarkemmin virallisiin tai epävirallisiin instituutioihin. (Peters, 1999, 1.)

Vanhan institutionalismin keskeiset piirteet

Institutionaalinen lähestymistapa voidaan jakaa vanhaan ja uuteen institutionalismiin, tai pelkistetympin institutionalismiin ja uuteen institutionalismiin.¹² Tässä tutkimuksessa käytän ilmaisua uusi ja vanha institutionalismi. Peters (1999) on kuvannut perusteellisesti näiden kahden institutionalismin välistä suhdetta ja kehitystä 'vanhasta' 'uuteen'. 1800-luvun loppupuolella politiikan tutkimus lähti muotoutumaan omaksi oppialakseen. Sen keskeisimmät tutkimukset olivat institutionaalisia ja normatiivisia ja ne keskittyivät hallinnon muodollisiin ulottuvuuksiin. Tämä sama kehitys on nähtävissä myös hallinnon tutkimuksen kehityksessä. Vanha institutionalismi muodosti politiikan tutkimuksen perustan 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun ensimmäisen puoliskon aikana, jonka jälkeen sellaiset tutkimuksen suuntaukset kuin behavioristinen vallankumous¹³, alkoivat irtaannuttaa tutkimusta tästä perinnöstä. (Peters 1999, 3-6.)

Vanhaan institutionalismiin voidaan liittää viisi tunnuspiirrettä, jotka voidaan tunnistaa myös kouluinstituutiota tarkasteltaessa. Ensinnäkin, siinä korostuu lain merkitys hallintojärjestelmänä, julkisen sektorin toimintakehyksenä ja tapana vaikuttaa kansalaisten toimintaan. Toiseksi, se korostaa rakenteita jättäen yksilöiden vaikutusmahdollisuudet toissijaisiksi. Tämä piirre yhdistää vanhan institutionalismin strukturalismiin ja poliittisten järjestelmien institutionaalsiin piirteisiin unohtaen ulkopuolisten rakenteellisten ulottuvuuksien merkityksen. Rakennedeterminismi nousi yhdeksi keskeisimmäksi kritiikin kohteeksi behaviorialistinen tieteenalan uudistuksen aikaessa. Kolmantena, vanhan institutionalismin piirteenä on holismi, eli järjestelmien analysoiminen sui generis, jolloin huomio kohdistuu kokonaisuun järjestelmiin osien tarkastelun sijaan. Poliittisten järjestelmien holistinen tarkastelu saattoi lisätä laajempien poliittisten ilmiöiden ymmärrystä, mutta yhtä lailla se saattoi myös vaikeuttaa yleistysten ja vertailujen tekemistä. Neljäntenä piirteenä on politiikan ymmärtäminen osana historiallista kehitystä, jossa kehityskulut luovat merkityksiä myös poliittiseen elämään. Viides piirre on vanhan institutionalismin normatiivisuus ja sen elementteinä esimerkiksi 'hyvän hallinnon' käsite ja keskittyminen arvojen ja normien prob-

¹² Jos todetaan, että tutkimuksen kohteena on uusi institutionalismi, herää oletus, että aiemmin on ollut jokin vanha institutionalismi. Jos tätä eroa halutaan korostaa, niin oletukseen voidaan vielä lisätä, että uusi institutionalismi on jollain merkittäväällä tavalla erilainen kuin vanha versio. Molemmat näistä oleuksista on helposti perusteltavissa. (Peters 1999, 2.)

¹³ Behavioristinen vallankumous tarkoitti siirtymää pois hankalasti mitattavasta normien tarkastelusta. Suuntaus vahvistui edelleen 1970 ja 1980 -luvuilla rationaalisen valinnan teorian ja 'realismin' vallattua alaa. (Finnemore & Sikkink 1998, 889-890.)

lematiikkaan, jota on kritisoitu etenkin positivistisesta näkökulmasta. Vanhan institutionalismin yhteiskunnallisen elämän tulkinta ei tee eroa faktojen ja arvojen välillä. Sen metodologiaa voidaan kuvata älylliseksi tarkkailuksi, jolla kuvataan ja pyritään ymmärtämään yksilön ympärillä olevaa poliittista maailmaa konkreettisesti. (Peters 1999, 2-11.)

Painotuseroja ja teorian täsmennystä

Rationaalisen valinnan teoriassa instituutiot nähdään systeemisten sääntöjen ryhmityminä, jotka houkuttelevat tietynlaiseen käyttäytymiseen. Koulukunnan mukaan instituutiot voidaan kuvata joukkona positiivisia ja negatiivisia kannustimia, jotka tarjoavat puitteet missä yksilöiden pyrkimyksille maksimoida hyötynsä. (Weingast 1996). Rationaalisen valinnan teoriassa instituutiot voivat vastata myös yhteen kiuksalliseen ongelmaan: miten saavuttaa järkevä tasapaino egoistijoukon keskuudessa? (ks. Knight 1992, 94; Peters 1999, 19.) Koulukunta korostaa poliittisissa prosesseissa yksilön merkitystä, jota instituutiot ohjaavat arvojensa ja normiensa kautta. Yksilöt toimivat rationaalisesti pyrkien maksimoimaan omat henkilökohtaiset hyötynsä. Instituutiot, jotka ymmärretään sääntöjen kokoelmiksi, pyrkivät rajoittamaan yksilöiden toimintaa. Yksilöt reagoivat tietoisesti sääntöjen luomiin kannustimiin ja rajoituksiin, sillä he voivat saavuttaa hyötyä instituution jäsenyydestä uhratessaan osan työpanoksestaan. Säännöt asettavat rajoitteita yksilöiden käyttäytymiselle, sillä yksilön hyödyn tavoitteleminen voi tuottaa myös sellaisia tuotoksia, jotka eivät ole instituutiossa yhteisesti toivottuja. (Peters 1999, 45–48)

Vastakohtana rationaalisen valinnan teorialle voidaan pitää Herbert Simonin (1979) kehittämää rajoitettua rationaalisuutta (bounded rationality), joka lähtee siitä, että ihmisen rationaalista valintaa päätöksentekotilanteessa rajoittavat sellaiset tekijät kuten rajallinen informaatio, päätöksentekijän puutteet kognitiivisissa kyvyissä ja ajanhallinnassa. Kärjistetysti voidaan todeta rationaalisen valinnan teorian keskittävän päätösten lopputulokseen ja rajoitettu rationaalisuus päätöksenteon prosessiin (Lehtinen 2006, 235). Yksilöiden käyttäytymisen ”oikeellisuutta” voidaan peilata organisaation hyväksymän viitekehyksen kautta, mutta yhtä lailla sitä voidaan arvioida myös yhteiskunnallisen arvoasteikon valossa. Organisatorisen rakenteen yhteiskunnallinen arvo on mahdollista määrittää kysyen, vastaavatko organisatorisesti oikeat päätökset yhteiskunnallisesti oikeita päätöksiä, ja missä määrin? Missä määrin taas henkilökohtainen hyödyn maksimointi ja yhteiskunnallinen arvon maksimointi ovat yhdenmukaisia? Ero yhteiskunnallisen arvon ja organisatorisen arvon välillä puolestaan johtaa pohdintaan ”organisaatioympäristön oikeellisuudesta”. Organisatorisen

rakenteen yhteiskunnallinen arvo määrittäyty sen mukaisesti kuinka hyvin organisatorisesti oikeat päätökset vastaavat myös yhteiskunnallisesti oikeita päätöksiä. ”Yhteiskunnallisilla arvoilla” Simon tarkoittaa jonkin suuremman organisaation tai yhteiskunnallisen rakenteen tavoitteita suhteessa sen osien tai ”alempien tahojen” ”organisatorisiin arvoihin”. (Simon 1979, 229 - 230.) Nämä rakenteet North (1990) nimeää instituutioiksi.

Edellä esitetyn rationaalisen valinnan teorian mukaan voidaan ihmisten olettaa ajavan omaa etuaan jopa siten, että kilpailutilanne nähdään olevan aina joko voitto tai häviö, eli niin sanotusti yhden kierroksen peli, jossa ei voi syntyä yhteistyötä eikä strategisilla valinnoilla ole vaikutusta seuraavan pelikierroksen tuloksiin. (Lamberg et al. 1997, 17-25.) Tämä ajattelu voidaan siirtää julkiselle sektorille ja kuntien päätöksentekoon kääntäen ahneus sitkeydeksi siten, että rationaalisen valinnan mukaisesti pyritään etsimään parasta mahdollista tapaa organisoida taloudellista toimintaa. Institutionalit kuitenkin muistuttavat, että sitkeydestäkään huolimatta ei rationaalisuus-ehto ei aina täyty, sillä aiemmin tehdyt valinnat voivat aiheuttaa sen, että kaikkein rationaalisinkaan vaihtoehto ei ole valintahetkellä paras tai sitä ei ole mahdollista saavuttaa. Tuolloin kyse on eräänlaisesta rationaalisuuden rationaliteetista, tai tupla-rationaliteetista, jossa toimijat itse näkevät ja ymmärtävät tekojensa epärationaalisuuden. (Riukulehto 2000, 464.) Jos rajoitetun rationaalisuuden mukaisesti päätösten voidaan todeta olevan kaukana rationaalisuudesta, ei ole syytä kritisoida päätöksentekijöitä, joiden on toimittava siitä huolimatta, onko heillä täydellisen rationaalisuuden edellyttämä informaatio käytettävissään päätöksentekohetkellä. Sen sijaan kritiikkiä voidaan esittää sellaisiin selittelyihin, joilla päätöksentekijän tietämättömyydestä tehdään hyve ja kyseenalaistetaan laajemman tiedon tarve. (Simon 1979, 218-219.)

Vanha luo pohjaa uudelle

Vaikka tänä päivänä vanhan institutionalismin edustajien näkemyksiä voitaisiin kritisoida, on kuitenkin todettava, että he ovat kehittäneet rikkaan, kiinnostavan ja tärkeän perustan tieteelliselle työlle. Esimerkiksi Herbert Simon problematisoi käsityksiä rationaalisuudesta ja loi näin työllään pohjaa uusinstitutionalismille. Kritiikki on epäreilua koulukuntaa kohtaan myös siksi, että se näyttää motivoivan edelleen monen tieteen alan keskustelujia ja etenkin nykyajan institutionaalisen analyysin tutkijoita, vaikka ei ehkä nimenomaan teoreettisesti.

Institutionalismi muodostuu sellaisista rakenteellisista osista, kuten valtio ja sen normatiiviset ja historialliset elementit. Myös legitimointi liittyy läheisesti institutionalisoitumiseen (Aldrich & Fiol 1994; Kostova & Zaheer 1999; Zimmerman and

Zeit 2002; Kitchener 2002). Jonkinasteinen oikeutus on edellytys, kun ajatuksia, käytäntöjä muotoja ja muutosta institutionalisoidaan. Yhtä lailla legitimointi myötävaikuttaa institutionalisoitumiseen siinä mielessä, että vakiintuneet ja laajalti levinneet ideat, käytännöt ja muodot ovat jo sinänsä helposti legitimoitavissa, ilman, että niitä tulisi erikseen huomioida. (Vaara, Tienari & Laurila 2006, 791.)

Tämä institutionalismin piirre tulee vahvasti esiin myös tässä tutkimuksessa, sillä koulua ja sen johtamista tänä päivänä on mahdotonta ymmärtää, jos ei ymmärrä sen lähtökohtia. Tutkimuksessa nousee esiin nimenomaan koulun merkitys yhteiskunnan rakenteellisena tekijänä, jota valtion ohjauksella legitimoidaan. Uusi institutionalismi ei ole vanhan institutionalismin parempi ja ylivertaisempi analyysin muoto, vaan siinä on pyritty huomioimaan niitä puutteita, joita aiemmassa politiikkatieteessä on koettu olevan. On ollut tarpeen analysoida vanhaa institutionalismia ja niitä koulukuntia, jotka sen aikana syntyivät ja kukoistivat. (Peters 1999, 11.) Näin voidaan perustella myös tämän tutkimuksen valintoja tarkastella sekä vanhaa että uutta institutionalismia. Seuraavaksi esittelen uuden institutionaalisen lähestymistavan

2.5 Uusi institutionalismi - kriittisen ajattelun tulos

Kriittinen teoria painottaa näkemyksissään yhteiskuntatieteellisen tiedon sitoutuneisuutta käytäntöön ja sen poliittista luonnetta siirtäen näin ajattelua kohti uudenlaisia ajattelutapoja yhteiskunnan monimutkaistuesssa (Cooper, Ezzamel & Willmott 2008, 673). Tätä samaa yhteiskunnan muutosta tarkastelee myös uusi institutionalismi. Se syntyi tarpeesta tuoda instituutiot takaisin mukaan poliittisen toiminnan selityksiin ja ylläpitämään tarkastelua, mikä liittyy kollektiiviseen toimintaan, vastakohtana individualistisuutta korostavalle poliittiselle toiminnalle. Erityisesti politiikkatieteissä ongelmallisena pidettiin instituutionaalisen analyysin puuttumista. (Esim. Schmidt 2009.)

Instituutiot määrittelevät yksilöitä, ryhmiä ja yhteiskunnallisia identiteettejä, mikä on merkittävää yhteenkuulumisen kannalta. March ja Olsen (1984; 1989b, 956-958) kantoivat huolta sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten instituutioiden muutoksesta, jotka olivat kasvaneet kooltaan ja tulleet monimutkaisemmiksi, mutta samalla merkityksellisemmiksi yhteisöllisen elämän kannalta. He korostivat näkemyksissään poliittisten instituutioiden suhteellista autonomiaa, historiallisten kehityskulkujen tehotomuuden mahdollisuutta ja symbolisen toiminnan ymmärtämisen tärkeyttä politiikan selittämisessä. Lisäksi huomioon tuli ottaa myös tarkoituksenmukaisuuden logiikka, jonka mukaan ihmisten käyttäytymistä ohjaa sitoutuminen identiteettiin ja

sen sääntöihin. March ja Olsen keskittyivät kehittämään analyttisiä strategioita institutionaaliseen historian tutkimukseen, jossa analyysin kohteena on ensisijaisesti instituutio ja selitysmalleissa painottuu instituutioiden historia, kuten myös toiminta ja merkitykset pelkän käyttäytymisen selittämisen sijaan. (Pedersen 1991, 128; Vähä-Sipilä 2004, 15-17.) Näkökulma on lähellä tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteita tarkastella kouluinstituutiota sen historian kautta, mikä lisää ymmärrystä laajan ilmiön tutkimisessa.

March ja Olsen ehdottivat, että perinteistä politiikka-analyysiä voisi rikastaa ottamalla mukaan sellaisia individualistisia ja utilitarisia oletuksia ja metodologioita, jotka eivät yksinään sovellu liitettäväksi sellaisiin poliittisen elämän kysymyksiin, kuten perusoikeuksien normatiivisiin seikkoihin tai niiden kollektiiviseen luonteeseen. March ja Olsen pyrkivät tulkitsemaan uudelleen yhteiskuntatieteiden ja eri tieteenalojen välisiä rajapintoja ja perustamaan ajattelunsa näin laajempaan, institutionaaliseen politiikan tutkimukseen sosiologiassa (esim. Kraser 2001), taloustieteissä (esim. Williamson 1975) ja organisaatioteoriassa (esim. Selznick 1957). (March & Olsen 1984, 734, 742; 1989a, 16-19; 2004; Pierre & Peters 2000, Scott & Meyer 1991.)

Instituutiot kollektiivisen toiminnan ilmentyminä

Uuden institutionalismin ydin voidaan hahmottaa seuraavilla, poliittista elämää koskevilla väittämillä. Ensinnäkin, poliittinen toiminta perustuu ensisijaisesti identiteettiin ja soveliaisuuteen. Toiseksi, toiminta uusissa tilanteissa institutionalisoituu rakenteiden, sääntöjen ja rutiinien kautta. Kolmanneksi, säännöt heijastavat historian mukanaan tuomaa kokemusta ja järjestystä. Neljänneksi, vaikka säännöt tuovat mukanaan järjestyksen, voidaan niiden nähdä tuottavan myös runsaasti konflikteja, ristiriitaa ja epäselvyyttä. Viidenneksi, suhdeverkoston säännöt pitävät yllä luottamusta siitä, että kaikilta osapuolilta voidaan odottaa asianmukaista käyttäytymistä. Luottamus, kuten säännötkin, joihin luottamus tukeutuu, perustuu käsitykseen siitä, mitä pidetään sopivana. Poliittisen elämän kuvaus nostaa esiin sen, mikä on tärkeää ja mikä vähemmän tärkeää. Tärkeitä ovat historialliset traditiot, jotka on tallennettu ja tulkittu monimutkaisiin sääntöihin ja oppiminen, johon liittyy historian muokkaamat rutiinit ja normit. Vähemmän tärkeitä ovat puolestaan tulevaisuuden odotukset, poliittisten toimijoiden yksilölliset persoonallisuuden piirteet samoin kuin laskelmat kustannuksista ja hyödyistä. Näillä eronteoilla on vaikutuksensa pyrittäessä ymmärtää politiikkaa ja suunniteltaessa demokraattisia poliittisia instituutioita. (March & Olsen 1989a, 38.)

Uusi institutionalismi yhdistää uudemmat politologiset metodit vanhempaan, instituutioihin keskittyvään tarkasteluun. Esimerkiksi poliittinen päätöksenteko ja resurssien allokointi ovat käsitteinä tuttuja jo Platonin ja Aristoteleen ajoilta. Tästä huolimatta monet tutkijat ymmärtävät politiikan ja poliittisen käyttäytymisen välineellisesti. Marchin ja Olsenin mukaan on tarpeen palata poliittisten instituutioiden vanhempiin teorioihin, joissa poliittinen päätöksenteko esitetään ensisijaisesti kehitysprosessina, johon liittyy tarkoitus, suunta, identiteetti ja yhteenkuulumisen tunne. Moderni politiikan tutkimus sivuutti symbolisen toiminnan korostaessaan politiikan tuotoksia ja yrityksiä kontrolloida ja manipuloida niitä. Poliittikka liittyy vain osittain tulosten tuottamiseen, sillä päätöksenteko on ennen kaikkea yhteiskunnan symbolista tulkintaa. Symbolit eivät ole vallankäytön väline, vaan ne ovat ensisijaisesti tulkinnallisen järjestyksen (*interpretive order*) instrumentti. Poliittikkaa voisi verrata oppimiseen ja kouluun, paikkaan missä löydetään, kehitetään ja ilmennetään merkityksiä, rakennetaan jaettu (tai vastakkaisia) kokemukseen perustuvia käsitteitä, arvoja ja olemassaolon luonnetta. Poliittikka on ikään kuin symbolinen väline tulkita järjestystä ja päätökset tehdään soveliaisuuden ja legitimiisyyden mukaan, suhteuttaen ne toiminnan institutionaaliselle kontekstille tyypillisiin arvoihin. (March & Olsen 1984, 737-738; 1989a, 47-52; 2004.) Tämä kaikki edellyttää kieltä, kommunikaatiota ja vuorovaikutusta, joka mahdollistaa päätöksenteon. Poliittiset instituutiot organisoivat vuorovaikutusta tavoilla, jotka muokkaavat tulkintoja ja mieltymyksiä. (Seidl 2005.)

Eriytymistä yhdenmukaisuuden sijaan

Uuden institutionaalisen lähestymistavan yhteydessä on käyty keskustelua myös siitä, voidaanko ylipäätään puhua yhdestä uudesta institutionalismista, sillä käsitteeseen sisältyy useita toisistaan poikkeavia lähestymistapoja. (ks. esim. Lowndes 1996; Peters 1999; Schmidt 2009; Pedersen 1991; Brunsson & Olsen 1993; Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1991.) Siksi uuden institutionalismin kohdalla on todettava, että on olemassa lukuisia uusia institutionalismeja, joiden tutkimuksellisen fokus kohdistuu erilaisiin asioihin (Schmidt 2009). Näin onkin tarpeen selvittää, miten eri tavoin ne muodostavat omat selitysmallinsa ja käyttämänsä käsitteet, jotka eivät ainoastaan liity instituutioihin, vaan myös tutkimuksellisiin kiinnostuksen kohteisiin, ideoihin, syihin ja normeihin. Tutkimukseni kannalta on tärkeää avata ja tuoda esiin tätä teoreetikoiden ja suuntausten moninaisuutta, jotta voitaisiin ymmärtää, miten monin eri tavoin uusi institutionalismi antaa mahdollisuuden tarkastella kouluinstituutiota ja sen johtamista.

Lowndes ja Roberts (2013, 21-22) ovat kuvanneet uuden institutionalismin kehitystä kolmivaiheisesti. Ensimmäinen, etsimisen ja keksimisen vaihe 1930-1970 -luvulla, yhdistää ns. ”vanhaan institutionalismiin” uudelleenarviointia ja oivalluksia muodostaen ns. ”uuden institutionalismin” (Peters 1999, 1). Toisessa, divergenssin ja jakautumisen vaiheessa 1980-1990 -luvulla, ”uusi institutionalismi” lähti kasvamaan nopeasti eri suuntiin synnyttäen institutionalismiin muun muassa rationaalisen valinnan, sosiologisen ja historiallisen koulukunnan, mutta myös uusia tulokkaita, kuten diskursiivisen ja feministisen institutionalismin. Tämä kehitys erotti uuden institutionalismin vanhasta sisarestaan kolmella tavalla. Vanhan institutionalismin muodolliset säännöt ja rakenteet laajenivat uudessa institutionalismissa epävirallisiin konventioihin ja koalitioihin, jotka muokkaavat poliittista käyttäytymistä. Kun poliittisia instituutioita ei oteta arvona sinänsä, on mahdollista löytää sellainen kriittinen tarkastelutapa, joka ilmentää arvoja ja valtasuhteita. Näin hylätään vanhan institutionalismin determinismi, joilla instituutiot rajoittavat yksilön käyttäytymistä, mutta myös sellaisia ihmisen luomuksia, jotka muuttuvat ja kehittyvät toimijoiden kautta. Kolmannessa, lähentymisen ja vakauttamisen vaiheessa, eri koulukunnat kasautuvat institutionalismin ympärille muodostaen keskeiset poliittisen analyysin käsitteet tunnistuen dilemman, että institutionaalinen teoria kehittyi jatkuvasti, epätäydellisesti ja kamppailen. (Lowndes & Roberts 2013, 21-29.)

Uuden institutionalismin sosiologinen suuntaus painottaa normien, arvojen ja myyttien merkitystä. Organisaatiot ja instituutiot pyrkivät toimimaan kulttuurisesti kehittyneiden sääntöjen ja normien mukaisesti, sopivasti ja tarkoituksenmukaisesti. Ne institutionalisoituvat prosessina ajan myötä heijastellen organisaation historiaa, siihen liittyviä ihmisiä ja ryhmiä sekä sitä, miten se on mukautunut ympäristöönsä. Institutionalismin aste riippuu siitä, miten paljon pelivaraa yksilöllä ja ryhmällä on vuorovaikutuksessa. Mitä tarkemmin organisaation tavoitteet ovat määritetty ja sen toiminnot ovat teknisiä ja erikoistuneita, sitä vähemmän sosiaaliset voimat pystyvät vaikuttamaan sen kehitykseen. (Selznick 1957, 16.)

Sosiologinen institutionalismi jaetaan usein vanhaan ja uuteen institutionalismiin.¹⁴ Yhteistä näille suuntauksille on rationaalisen päätöksentekoteorian ja functionalismin kritiikki (ks. Brunsson & Olsen 1993, 65). Suuntaukset eroavat toisistaan puolestaan siinä, että vanha institutionalismi korostaa organisatorista muutosta ja mukautumista, kun taas uusi institutionalismi painottaa organisaatioiden pysyvyyttä ja jatkuvuutta (DiMaggio & Powell 1991; Meyer & Rowan 1977; Pietilä 2013, 28-29.)

¹⁴ Vanhan sosiologisen institutionalismin edustajia ovat esim. Philip Selznick ja Talcott Parsons ja uuden sosiologisen institutionalismin puolestaan esim. John W. Meyer, Brian Rowan ja Paul DiMaggio ja Walter Powell (Peters 1999).

Tässä tutkimuksessa molemmat näkökulmat nousevat myös empirisessä ilmiön tarkastelussa esiin. Yhtäältä tarkasteltaessa kuntien ja sen kouluissa järjestämän opetuksen toimintaympäristön muutosta ja toisaalta sitä pysyvyyden ja jatkuvuuden tavoittelua, jota oppilaitokset toiminnassaan ja johtamisessaan toteuttavat, mutta jota myös kuntien konventionaalisen strategisen johtamisen kautta tavoitellaan. Sosiologinen uusi institutionalismi on lähellä Marchin ja Olsenin (1984) lähestymistapaa, josta Peters (1999) käyttää normatiivisen institutionalismin -käsitettä, koska se korostaa normien tärkeyttä yksilön käyttäytymisen muotoutumisessa ja määräytymisessä (ks. myös Meyer 2008). Normatiivisessa institutionalismissa normit ovat keino ymmärtää toimielinten toimintaa ja sitä, miten ne määrittelevät tai muotoilivat yksilön käyttäytymistä (Peters 1999, 19; Meyer & Rowan 1977).

Edellisistä erotteluista huolimatta puhutaan yleisesti yhdestä uudesta institutionalismista, sillä eri suuntaukset jakavat neljä uuden institutionalismin keskeistä käsitystä: Ensinnäkin, instituutiot ovat yhteiskunnan ja hallintojärjestelmän rakenteellinen piirre. Toiseksi, instituutioihin sisältyy jonkinasteista pysyvyyttä. Kolmanneksi, instituutiot vaikuttavat yksilöiden käyttäytymiseen. Neljänneksi, instituutioiden jäsenet kokevat jakavansa keskenään joitakin samanlaisia arvoja ja merkityksiä. (Peters 1999, 18-22.) Trondalin (1999) mukaan uusi institutionalismi sisältää erilaisia näkökulmia, tulkintoja ja analyysitasoja, joiden yhteisenä nimittäjänä on, huomion kiinnittäminen päätöksenteon kontekstuaalisuuteen, identiteettiin ja yhteenkuuluvuuden tunteeseen. Yksilöt nähdään poliittisina, ei vain taloudellisina toimijoina. Lisäksi huomio kiinnitetään siihen, että erilaiset kontekstit muokkaavat käyttäytymistä, identiteettejä ja rooleja. Instituutiot sekä tuottavat että rajoittavat näitä elementtejä. Organisaation jäsenet ovat identiteettien ja roolien kokoelmia, joita erilaiset organisaationaaliset kontekstit tuottavat tai peittävät.

Institutionaalinen teoria on perinteisesti ollut makrotason tutkimusta, jossa kiinnostuksen kohteena ovat olleet organisaatioiden yksiköiden luonne ja niiden muodolliset ja kollektiiviset osat. Suurin osa instituutioista keskittyy mielummin rakenteellisiin ympäristöihin makrosta mikrotason vaikutuksiin ja makrorakenteiden analyttiseen autonomiaan. Institutionalismissa on vinouma makron suuntaan, mikä ehkä on yllättävää, sillä institutionaalisen teorian tutkijat hyväksyvät sen, että sosiaalisesti rakennettu maailma osoittaa, että yksittäiset toimijat ja toimijaryhmät ovat merkittävä osa institutionaalista prosessia. On kuitenkin myös niitä, jotka haluavat nostaa esiin mikrotason selityksiä institutionaalisessa teoriassa. Tämä tarkastelu tunnetaan uusinstitutionaalisenä teoriana. (DiMaggio & Powell 1991,16; Powell & Colyvas 2008). Vielä on kuitenkin olemassa varsin vähän empiristä mikrotason tutkimusta, joka edesauttaisi ymmärtämään institutionaalisten prosessien, merkitysjärjestelmien

ja kognition vaikutuksia, ja sitä kautta yhteyksiä toiminnan ja instituutioiden välillä. (Johnson et al. 2003). Mikro- ja makrotason näkökulmien välinen problematiikka nousee esiin myös strategia käytäntönä –lähestymistavassa (esim. Wilson & Jarzabkowski 2004), jossa pyritään saamaan vuoropuhelu aikaan näiden kahden tason välillä. Myös radikaalihumanistisessa lähestymistavassa, jota seuraavaksi avaam, pyritään ylittämään makro-mikro –dikotomia tarkastelemalla yksilöä ja hänen toimintaansa organisaatiossa ja yhteiskunnassa.

2.5.1 Yksilön toiminta toteuttaa muutosta

Sosiaalista tutkimusyhteisöä tarvitaan, jotta teoriat ja tieteenparadigmat syntyisivät, eläisivät, kehittyisivät ja muuttuisivat. Gibson Burrell ja Gareth Morgan (1979) yhdistivät paradigmakäsitteen organisaatioteoriaan jaotellessaan organisaatiotutkimuksen neljään erilaiseen paradigmaan: Funktionaaliseen, tulkinnalliseen, radikaalihumanistiseen ja radikaalistrukturalistiseen. Heidän paradigmojensa muodostama nelikenttä sijoittui kahdelle ulottuvuudelle: objektiivinen-subjektiivinen ja konsensus-konflikti. Objektiivinen-subjektiivinen ulottuvuus viittaa mahdollisuuteen tutkia organisaatiota tulkittuna ja paikallisesti konstruotuna. Konsensus-konflikti –ulottuvuudella puolestaan viitataan organisaatioiden valtarakenteita tarkastelemaan tutkimukseen.

Peltonen (2010, 14-15) tuo esiin, kuinka hallintotieteen ja liiketalouden tutkimus on hyödyntänyt lähes ainoastaan normaalitiedettä edustavaa ja objektiivista ja sosiaalista korostavaa funktionaalista, rakenteellista ja järjestelmää korostavaa paradigmaa. Vaihtoehtona tälle valtavirran tutkimusparadigmalle he toivat esiin myös toisenlaisia organisaatiotutkimuksen paradigmoja, jotka painottavat organisaation tulkinnallista ja subjektiivista puolta, korostaen arkipäivän vuorovaikutusta ja toimintaa organisaatiota tuottavina prosesseina. Näissä paradigmoissa korostuu tietoisuus- ja kokeumusorientoituneisuus sekä tulkitseva näkemys ontologiasta ja epistemologiasta (Alvesson & Sköldberg 2000, 2). Myös erilaiset yhteiskunnalliset jännitteet ja voimat nousevat esiin paradigmojen taistelukentällä kohdistuen huomion valtahierarkioihin ja konfliktiin työn ja pääoman välillä.

Paradigman ajallinen ulottuvuus

Burrellin ja Morganin (1979) mukaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen taustalla on aina joukko ontologisia, epistemologisia ja aksiologisia oletuksia, jotka pitävät sisäl-

lään itsestään selvänä pidettyjä käsityksiä maailman luonteesta tarjoten sopivia metodeja sen löytämiseksi, mikä on totta tai asianmukaista käyttäytymistä ja elämänlaatua. Valitettavasti nykykäsityksen mukaan voidaan Burrellin ja Morganin analyysin todeta olevan tietyllä tavalla harhaanjohtava. Heidän käsitteellinen erottelunsa tutkimuksen näkökulmista suosii menneisyyden hallitseva perinteitä ja väitteiden paradigmaattinen vastakohtaisuus ehkäisee löytämästä tutkimuksellisia yhtäläisyyksiä ja rakentamasta mahdollista yhteistyötä yli paradigmatiikin rajojen. (Alvesson & Deetz 2000, Deetz 1996.)

Alvesson ja Deetz (2000, 23) esittävät ajattelutavan, jossa korostetaan sekä samanlaisuutta että eroja tekemällä tutkimusta käyttökelpoisemmaksi ottamaan huomioon myös tutkimusmetodien kehittyminen (ks. myös Deetz 1994, 1996). He tuovat Burrellin ja Morganin selkeään nelikenttään mukaan myös muita tyyppillisiä vastakkainasetteluja ja niihin liittyviä ongelmia yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Tällaisia erotteluita ovat kvantitatiivinen/kvalitatiivinen, objektiivinen/subjektiiivinen ja tiede/humanismi -vastakkainasettelut. Myös lingvistinen käänne, joka tekee eron tutkimuksessa korostaen diskursiivista liikkuvuutta ja sosiaalisia suhteita menetelmien ja yksilöiden sijaan, tuo organisaatiotutkimuksen tähän päivään mahdollistaen myös vaihtoehtoiset tutkimusohjelmat. (Deetz 1996, 195; Rowlinson & Carter 2002, 527-529; Alvesson & Ashcraft 2009.)

Burrellin ja Morganin (1979) paradigmatarkastelu on vahvasti oman aikansa näkemys organisaatiotutkimuksesta, joka on muuttunut viimeisten vuosikymmenten myötä. Samalla myös muutkin ns. vaihtoehtoiset paradigmaattikot ovat kehittäneet uudenlaisia organisaation ja johtamisen koulukuntia ja tutkimuksia. Tämä uusien paradigmojen esiintulo ei ole kuitenkaan tarkoittanut funktionaalisen paradigman hiipumista organisaatiotutkimuksesta, mikä on puolestaan aikaansaanut keskustelun siitä, missä tilassa organisaatio- ja johtamistutkimus oikeastaan on. Pfefferin (1993) näkemyksen mukaan tieteenalaa uhkaa hajoaminen, kun se ei ole kyennyt luomaan yhtenäistä, vahvaa paradigmaa, kun taas toiset uskovat teoreettisen moninaisuuden olevan rikkaus, jonka avulla voidaan nostaa esiin uudenlaista tutkimusta organisaatioista ja niiden toiminnasta (Deetz 1996; Hatch & Cunliffe 2006; 2013; Pfeffer 1997).

Edellä kuvatuista paradigmatarkastelun heikkouksista huolimatta on todettava radikaalihumanistisen paradigman kriittisen tarkastelun soveltuvan hyvin kuvaamaan tämän tutkimuksen ilmiötä ja tutkimuksen asetelmaa yksilöä organisaatiossa erilaisine vastakkainasetteluineen. Sen sijaan, että tutkimuksessani toteuttaisin yksinomaan

Burrellin ja Morganin paradimatarkastelua, täydennän ja päivitän sitä uudemmilla tutkimuksilla organisaatioista, instituutioista ja johtamisesta. Organisaatiotutkimuksessa kun näkyy yleisesti olevan hyväksytty paradigmaattinen pluralismi.

2.5.2 Institutionaalinen taloustiede ja oppimisen eetos

Kouluinstituutiota tutkittaessa ja tarkasteltaessa koulua julkisena palveluna nousee esiin sen suhde talouteen. Instituutiot ja aika ovat merkityksellisiä talouden kehitysprosessissa. Institutionaalinen taloustiede lähtee ajatuksesta, että oppiminen nähdään yhdeksi merkittävimmäksi talouden kehitystä ylläpitäväksi ilmiöksi. Yhteiskunnalliset ja taloudelliset kannustimet sekä ihmisten vuorovaikutus perustuvat instituutioihin. Instituutiot, kuten vallitsevat tavat, normit, järjestelmät ja organisaatiot, vaikuttavat merkittävästi tehokkuuteen ja siihen, miten hyvin talous pystyy hyödyntämään kehitystä. Yksilöiden ja organisaatioiden oppiminen säätelee puolestaan instituutioiden hitaasti tapahtuvaa muutosta. (Leiponen 1996, 28-29.) Historia vaikuttaa talouden kehitykseen, sillä oppiminen vaatii aikaa ja sitä voidaan pitää tärkeänä pitkän aikavälin kehityksen moottorina. (Leiponen 1996, 44.) Instituutiot voidaan nähdä ”historian neuvotteluna”, joka johtaa yhteisesti jaettuun tyypittelyyn tai odotuksiin ja tulkintaan siitä, mitä on yleisesti hyväksyttävää käyttäytymistä (Barley & Tolbert 1997, 94). Tämän voi ymmärtää siten, että organisaatioissa yksilöt toimivat normien ja sääntöjen ehtoilla (Johnson et al. 2003, 7-8).

Talouden instituutiot vaikuttavat oppimismotivaatioon, kykyyn innovoida ja parantaa toimintaa. Oppimisen lisäksi huomio kiinnittyy sopeutumiseen muutoksen liikkeellepanevana voimana. Pitkän aikavälin tarkastelussa tehokas sopeutuminen muutokseen on tärkeämpää kuin staattinen, yhden hetken tehokkuus. (Leiponen 1996, 44; ks. Pedersen 1991, 128; Vähä-Sipilä 2004, 15-17.) Erilaiset instituutiot ja ryhmät käyttävät hyväkseen ja tuottavat teknokraattista ajattelua, joka lisää teknokraattista tietoisuutta. Kiinnostava kysymys tähän liittyen onkin, miten on mahdollista hyödyntää tätä teknistä tietämystä sosiaalisen elämismailman käytännön tietoisuuteen. (Habermas 1997, 50-62; Alvesson 1987). Mitä voisimme oppia siitä? Tämän taustalla voidaan nähdä olevan ristiriita erilaisten ihanteiden ja periaatteiden välillä, joka on mahdollista hävittää rationaalisen kehityksen ja menetelmien kehittämisen seurauksena. Työorganisaatioita tarkasteltaessa nämä käytännön syyt korostavat siron poistamista, kun taas välineelliset syyt keskittyvät tulosten maksimointiin. Erilaisten syiden väliset ristiriidat voidaan välttää sillä, että panostetaan työelämän laa-

tuun, kokonaislaadun hallintaan ja yrityskulttuuriin sekä rikastetaan yksipuolisia työtehtäviä. Nämä kaikki lisäävät hyvinvointia työssä, laatua ja tuottavuutta. (Alvesson & Deetz 2000, 93.)

Instituutiot vähentävät epävarmuutta

Uusi institutionalismi painottaa organisaatioiden ja instituutioiden merkitystä tutkittaessa talouden ilmiöitä sekä sitä, miten ne ovat vuorovaikutuksessa organisatorisiin järjestelyihin. Organisatorisilla järjestelyillä tarkoitetaan erilaisia hallintamalleja, kuten markkinat, yritykset ja sopimukselliset järjestelyt, joita toimijat toteuttavat tukeakseen tuotantoa ja vaihtoa (Menard & Shirley 2005, 1.)

Alun perin institutionalismi edusti epäortodoksisista taloustutkimusta ja sellaiseksi se myös jäi, koska se ei lähtenyt pelkistämään talouselämän ilmiöitä hinta-määrä – suhteisiin, vaan korosti taloudesta johtumattomien tekijöiden merkitystä taloudellisessa päätöksenteossa. (Riukulehto 2000, 461-462). Se toi aimo annoksen tervettä realismia mikrotalousteorian vakiintuneisiin oletuksiin hylätessään uusklassismin oletukset yksilöiden täydellisestä tiedosta ja rajattomasta rationaalisuudesta. Se on tunnistanut transaktiokustannukset¹⁵, niiden välillisyyden ja sen, että yksilöiden tietämys on epätäydellistä ja rajoittunutta. Siten yksilöille, kuten myös yrityksille, saattaa aiheutua transaktiokustannuksia heidän kohdatessaan yllättäviä tapahtumia, vaikka he olisivatkin pyrkineet varautumaan siihen hankkimalla tietoa. (Menard & Shirley 2005, 1). Vaikka yksilöt pyrkivät maksimoimaan käyttäytymistään vakauden, johdonmukaisuuden ja järjestyksen avulla, on olemassa kognitiivisia rajoitteita, puutteellisia tietoja ja vaikeuksia valvoa sekä panna täytäntöön sopimuksia. Instituutiot syntyvät ja ovat olemassa niin kauan kuin ne antavat etuja, jotka ovat suurempia kuin transaktiokustannukset. (DiMaggio & Powell 1991, 3-4.)

¹⁵ Transaktiokustannukset ovat transaktioiden johtamisesta ja hoidosta syntyneitä kuluja, jotka voidaan jakaa ex ante ja ex post kustannuksiin. Ex ante kustannuksia syntyy, kun transaktiota suunnitellaan, niistä neuvotellaan ja sopimuksia valmistellaan. Sopimukset voivat osoittautua hyvin puutteellisiksi ja ongelmatilanteiden syntyessä sopimusten aukkoja tulee täydentää. Sopimusten ex post kustannukset ovat lähes väistämättömiä ja niitä syntyy, kun sopimusta joudutaan myöhemmin soveltamaan. (Williamson 1985, 20–21.) Transaktiokustannusten taloustiede (*Transaction Cost Economics*) on osa uutta institutionaalista taloustiedettä ja sen keskeinen teoreetikko on Oliver E. Williamson. Transaktiokustannusten taloustiede on omaksunut mikroanalyttisen lähestymistavan tutkia talouden järjestelmiä ja sen tapahtumia. Painopisteenä tutkimuksessa on transaktiot, jotka syntyvät, kun palvelu tai hyödyke siirretään rajapinnan yli toiselle toimijalle, ja säästämisen paineet, jotka välittömästi vaikuttavat organisaatioon. Liiketoiminnan kustannukset (*transaction costs*) ovat keskeisellä tavalla vaikuttamassa organisaatioiden toimintaan ja ovat lisäksi pääsyy instituutioiden kehittymiselle, vaikka ne eivät olekaan ainoa syy organisaatioiden muutokselle. (Williamson 2005, 41-42; 1985.) Keskustelu transaktiokustannuksista nousi kiinnostuksen kohteeksi julkisella sektorilla NPM-reformin myötä.

Miten organisaatiot ja instituutiot erottuvat?

Northin (1990) mukaan instituutiot ovat organisaation toimintaa ohjaavia epävirallisia ja virallisia sääntöjä. Insituutiot ovat kehittyneet, kun ihmiset ovat halunneet vähentää riskejä ja transaktiokustannuksia, jotka liittyvät rajoittuneeseen rationaalisuuteen. Instituutioille on muodostunut monenlaisia tehtäviä ja ne eroavat toisistaan, sillä eri maissa ja kulttuureissa asiat ja arjen käytännöt voidaan hoitaa eri tavoin. Insituutiot vähentävät epävarmuutta määrätessään yhteiskunnalle säännöt ja rajoittaessaan yksilöiden valinnan vapautta. Ne opastavat, miten suoriutua päivittäisistä tehtävistä ja vaikuttavat ihmisten tekemiin valintoihin. Yhtä lailla instituutiot voidaan nähdä ihmisten keksimiksi rajoitteiksi muovata ihmisten välistä vuorovaikutusta. Insituutioiden muutos muokkaa yhteiskunnan kehitystä, jonka kautta voidaan ymmärtää historiallista muutosta.

Instituutiot ja organisaatiot eroavat toisistaan siten, että instituutioita voidaan kuvata pelin sääntöinä ja organisaatioita pelin pelaajina. Säännöt määrittelevät, miten peliä tulisi pelata. Pelaajat tavoittelevat luonnollisesti pelin voittamista; yhdistämällä taitonsa, strategiansa ja koordinoinnin. Organisaatioita ovat esimerkiksi koulut, kunnanvaltuustot ja kirkot. Ne koostuvat joukosta ihmisiä, jotka tavoittelevat yhteistä päämäärää. (North 1990, 3–5.) Perinteisten organisaatioteorioiden mukaan organisaatiot toimivat virallisten suunnitelmien mukaisesti siten, että toimintojen koordinaatio on rutiininomaista ja sääntöjä noudatetaan (Pietilä 2013, 29). Meyer ja Rowan (1977, 341-342) puolestaan toteavat, että organisaation rakenteen ja jokapäiväisten toimintojen välillä saattaa olla usein kuilu. Selitykset, jotka liittyvät institutionaalisen muutoksen kehitykseen viittaavat siihen, että muutospaineita voi olla organisaatiossa sen toiminnan eri tasoilla. Jotta sosiaaliset instituutiot säilyisivät ylivoimaisina, aiheuttaa se paineita myös poistaa kaikki sellainen, mikä uhkaa niiden ylivoimaisuutta. (Knight 1992, 92).

Monimutkaisuus lisää epävarmuutta

Instituutiot eivät vain rajoita vaihtoehtoja, vaan myös vahvistavat kriteereitä, joiden kautta ihmiset tekevät päätöksensä. Toisin sanoen, osa tärkeimmistä uponneista kustannuksista on kognitiivisia. (Powell & DiMaggio 1991, 11.) Todellisen julkisen sektorin päätöksenteon ymmärtäminen edellyttää näin tietoa poliitikkojen, virkamiesten ja muiden tahojen käyttäytymisestä ja tavoitteista (Tuomala 2009, 105). Laskennallisen taidon rajoitteet määräytyvät sen mukaan, millaiset kyvyt yksilöllä on järkeillä,

organisoida ja käyttää tietoa hyväkseen. Subjektiivisella ja epätäydellisellä tiedon prosessoinnilla on päätöksenteon kannalta kriittinen rooli. Siihen vaikuttavat yksilöiden ideologiat, jotka perustuvat heidän näkemyksiinsä epävarmasta todellisuudesta, joka on seurausta monimutkaisista ongelmista. (North 1990, 22-25.)

Epävarmuutta lisäävät monimutkaiset ongelmat ja vaillinainen tieto vuorovaikutussuhteessa olevien ihmisten välillä (esim. Silverman 1997). Mitä monimutkaisempia ja erityislaatuisempia asioita me kohtaamme, sitä epävarmempia voimme olla niiden tuottamista tuloksista. Tällöin tilanne ei salli toimintatapojemme muuttamista ja kehittämistä, sillä ne vain lisäävät epävarmuutta. Huomio nousi esiin myös tutkimuksessa kouluihin ja kuntien järjestämään opetukseen liittyvässä päätöksenteossa, jossa kuntalaisten arkea lähellä olevat asiat yhdistyvät kunnan tulevaisuuteen vaikuttaviin päätöksiin. Päätökset liittyen esimerkiksi koulu- ja palveluverkkoihin herättävät suuria tunteita, koska ne koskettavat suoraan palvelun käyttäjiä. Vuoropuhelu ja sopiminen nousevat poliittisen keskustelun ja päätöksenteon kannalta keskeisiksi taidoiksi. Päätöksiä tehtäessä pitäisi järki ja kokonaisuuden näkeminen hallita tunteiden ja yksityiskohtien sijaan. Tämä viittaa juuri sopimiseen ja uuden institutionalismin korostamaan sopimuksien tärkeyteen rooliin.

Sopimukset pehmentävät rajoitetun rationaalisuuden rajoitteita, muokkaavat puitteita tuleville toimille ja varmistavat opportunistista käyttäytymistä (Menard & Shirley 2005). Williamson (1985) näkee opportunistin ikään kuin avainasiana transaktiokustannuksille. (Powell & DiMaggio 1991, 4). Julkisen sektorin roolina uusinstitutionaalisessa teoriassa on toimia välttämättömänä, erilaisten maksuhäiriöiden tasoittajana ja luoda taloudellisia toiminnan edellytyksiä. Yksityinen sektori puolestaan pyrkii parantamaan toimintaedellytyksiään luomalla suhteita toisten yritysten kanssa ja vaikuttamalla julkisen sektorin päätöksentekoon. Valtio nähdään pikemmin yksittäisten intressien summana kuin yksittäisenä toimijana. Uusi institutionaalinen talousteoriat on dynaaminen teoria, jos sitä verrataan staattiseen neoklassiseen talousteoriat. (Lamberg & Ojala 1997, 9).

North (1990, 80) nostaa esiin talouden sopeuttamisen tehokkuuden voimavarojen tehokkaan kohdentamisen sijaan. Hän yhdistää voimavarojen kohdentamisen perinteiseen staattiseen tehokkuuteen, jossa resurssit ovat kunakin hetkenä parhaiten tuotavassa käytössä. Sopeutumisen tehokkuus riippuu talouden kehitystä säännöin ja kannustimin säätelevistä instituutioista, jotka vaikuttivat myös ihmisten halukkuuteen hankkia tietoa, oppia, innovoida ja toimia luovasti, ottaa taloudellisia riskejä ja ratkaista ongelmia. Jotta ihmisille voitaisiin antaa mahdollisuuksia kokeilla, yrittää uusia asioita ja etsiä uudenlaisia vaihtoehtoja ongelmien ratkaisemiseksi, edellyttää se

riittävän hajautettua päätöksentekoa. Koska yrittäminen ja kokeilut aiheuttavat luonnollisesti myös virheitä, on erehdysten eliminointi ja virheistä oppiminen tehokkaan sopeutumisen toinen puoli. (Leiponen 1996, 29; ks Brunsson & Olsen 1993, 179.)

Kuntataloudessa käytetään sekä talouden sopeuttamista että voimavarojen allokoimista pyrittäessä kustannustehokkaaseen toimintaan. Puhutaan niukkuuden jakamisesta, mikä tarkoittaa olemassa olevien voimavarojen tehokasta kohdentamista. Talouden kysymykset ovat valintoja, jotka edellyttävät päätöksentekijöiltä kykyä keskustella asioista ja rakentaa yhteistä ymmärrystä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi myös sellaisissa tilanteissa, joissa tiedostetaan se, että taloudellinen investointi tarkoittaa niukkuuden jakamista ja sopeuttamista säästöillä muissa päätöksissä. Pienessä kunnassa yhtenäiskoulun rakentamispäätös saattaa muodostua juuri sellaiseksi tilanteeksi, jossa päättäjien tulee ottaa tietoinen taloudellinen riski yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Jälkikäteen tarkasteltuna yhtenäiskoulun valmistuminen oli pienelle kunnalle suuri investointi, joka muuttui opettavaiseksi kokemukseksi siitä, että riskinotto tässä tapauksessa oli kannattavaa kunnan kannalta.

2.5.3 Diskursiivinen institutionalismi vuoropuheluna

Diskurssianalyysi analysoi kielenkäyttöä ja sitä, miten eri tilanteissa ja keskusteluissa asioita selitetään, kuvataan ja tehdään. Se ottaa tarkasteluun sosiaalisen todellisuuden ja sen, miten sitä tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Diskurssianalyysi on laajan, postmodernin tutkimusperinteen alle sijoitettu tutkimusmetodi, jossa analysoidaan tekstiä ja puhetta. Sitä on käytetty viime vuosikymmeninä niin humanistisilla kuin yhteiskuntatieteellisilläkin tieteenaloilla. (Esim. Fairclough 1992; van Dijk 1997.) Tutkimukseni viitekehyksessä diskursiivinen näkökulma rakentaa teoreettista tarkastelua ja aineiston analyysiä analyysimetodinä (ks. luku 1.5). Avaan tässä luvussa diskurssianalyysin teoreettista keskustelua, ja institutionalismin ja diskurssianalyysin välistä vuoropuhelua pyrkien selvittämään mitä diskursiivinen institutionalismi on ja miten se eroaa ja suhteutuu muihin uuden institutionalismin lähestymistapoihin.

Diskursiivinen institutionalismi on uuden institutionalismin tuoreimpia suuntauksia. Se on dynaaminen lähestymistapa, joka nostaa kielen sekä ajatusten roolin ja käytön politiikassa esiin institutionaalisessa muutoksessa. Diskursiivinen institutionalismi voidaan nähdä laajana sateenvarjo-käsitteenä. Se kokoaa yhteen sellaisia yhteiskuntatieteen ja erityisesti politiikkatieteen tutkimuksia, joiden huomio on kohdistunut ajatusten todelliseen sisältöön siinä diskurssien vuorovaikutteisessa prosessissa, jossa ne syntyvät ja jotka välittyvät julkisiksi. (Schmidt 2011, 47; 2010, 3). Tietoa ei

kuitenkaan ole vielä siitä, miten laajat ja monimuotoiset käsitteet, diskurssi ja institutionalismi, ovat käsitteellisesti suhteutettavissa toisiinsa (esim. Arts & Buizer 2009). Diskurssi on vuorovaikutteinen prosessi, joka välittää ajatuksia joko koordinoitusti poliittisten toimijoiden kesken tai kommunikatiivisena diskurssina poliittisten toimijoiden ja kansalaisten välillä. Diskursiivisessa institutionalismissa kehitetään vuorovaikutteisessa prosessissa diskursiivisia, politiikan, ohjelmien ja filosofoiden taseisia ajatuksia, jotka voidaan kategorisoida kahteen tyyppiin, kognitiiviseen ja normatiiviseen. (Schmidt 2011, 48-49; 2008, 303; van Dijk 2001, 360-361.)

Diskurssi voidaan ymmärtää kommunikaationa, tekstinä, kehyksenä ja sosiaalisena käytäntönä. Institutionalismi diskursiivisessa institutionalismissa painottaa puolestaan sitä, että kyse ei ole ainoastaan kommunikaation ideasta tai tekstistä, vaan myös siitä kontekstista, missä ja minkä läpi ajatuksia kommunikoidaan diskurssien välityksellä (Schmidt 2010, 4; 2008, 303). Tutkimuksessani tämä näkyy rehtorien diskursseissa, jotka heijastelevat kouluinstituutiota. Sosiaaliset käytännöt nähdään erityisen merkittävänä, kun halutaan ymmärtää miten instituutiot muuttuvat tai toisaalta pysyvät muuttumattomina (Arts & Buizer 2009, 340). Tähän liittyy sosiaalisesti rakentunut kontrolli. Se on ominaista koulun tyyppisille instituutioille. Sen avulla ne suojelevat itseään, kuten empiria tuo esille (ks. luku 5). Tämä toiminta synnyttää diskursseja, jotka tuottavat instituutioita, joilla toimintaa rajoitetaan tai määritellään. (Alvesson & Willmott 1996, 61; 1992; Phillips et al. 2004, 637-638).

Diskursiivinen analyysi mahdollistaa sellaisen poliittisen ja laajemmin sosiaalisen todellisuuden analyysin rakentamisen, jossa instituutiot nähdään muodostuvan sosiaalisesti ja kehittyneen historiallisesti. Diskursiivinen analyysi tuo näkyviin kiinnostukseen perustuvan vuorovaikutuksen normin, joka voi kannustaa, luoda mahdollisuuksia ja/tai rajoittaa yksilöitä ja kollektiivisia toimijoita. Diskurssin kehys voi tarjota määrittelyjen repertuaariin enemmän tai vähemmän hyväksyttäviä ja odotettuja ajatuksia sekä diskursiivista vuorovaikutusta. Se antaa mahdollisuuden teoretisoida sitä, miten ja milloin toimijat voivat selviytyä diskursiivisen vuorovaikutuksen rajoitteista, joita selitetään rationaalisella käyttäytymisellä, kiinnostuksella, historiallisilla säännöillä tai säännönmukaisuuksilla ja kulttuurisilla normeilla. Nämä diskurssin kehukset näyttäytyvät ikään kuin ylitsepääsemättöminä toiminnan esteinä. Diskurssien vuorovaikutteinen prosessi saattaa rutiininomaisesti vaikuttaa siihen, miten asiat diskurssissa esitetään. Yleisimmin diskurssi ei ainoastaan tarjoa yhdenlaisia toimijoiden strategisia intressejä tai normatiivisia arvoja, vaan tuo esiin myös muunlaisia tarpeita ja sopivana pidettyjä toimintatapoja, jotka voidaan ymmärtää strategisina toimenpiteinä. (Schmidt 2008.)

Kielenkäyttö kiinnostuksen kohteena

Kielellisenä käsitteenä diskurssia käytetään toisinaan viittaamaan laajasti näytteenä puhutusta dialogista, vastakohtana kirjoitettuun tekstiin. Tekstianalyysi ja diskurssi-analyysi eivät kuitenkaan ole toistensa vastakohtia. Yleisemmin diskurssia käytetään kuitenkin kielessä viitatessa laajemmin joko puhuttuun tai kirjoitettuun kieleen. (ks. Fairclough 2003, 2-4; 1992, 1989; 3; Jokinen, Juhila & Suoninen 1999; 1993; van Dijk 1993, 251.)

Lähestymistapoja diskurssiin on useita, mikä tekee siitä käsitteenä hankalan. Eri tieteenalat ymmärtävät diskurssi-käsitteen eri tavoin ja painottavat tarkastelussaan eri asioita. Kielentutkijat ymmärtävät diskurssin kielen käyttönä, psykologit kognitiona ja sosiologit sosiaalisena vuorovaikutuksena (van Dijk 1997). Diskurssianalyysin kenttä ei ole yhtenäinen, vaan erilaiset kiistat ovat arkipäivää. Diskurssi voidaan ajatella tekstinä, vuorovaikutuksena ja kontekstina. Vuorovaikutuksessa tuotetaan ja tulkitaan tekstiä yhdessä muovaten. Konteksti sisältää sosiaalisen tilan, missä sosiaalisia olosuhteita sekä tuotetaan että tulkitaan. Sosiaaliset olosuhteet puolestaan muodostuvat kolmesta eri sosiaalisen organisaation tasosta, jotka ovat: 1) sosiaaliset tilanteet tai välitön sosiaalinen ympäristö, jossa diskurssi tapahtuu, 2) sosiaalisen instituution taso, joka rakentaa puolestaan laajempaa diskurssimatriisia ja 3) yhteiskunnan taso kokonaisuutena. Nämä sosiaalisten olosuhteiden tasot muodostuvat tässä tutkimuksessa rehtorien diskursseista, kouluinstituutiosta, jota rehtorien diskurssien lisäksi myös poliitikkojen ja hallinnon diskurssit heijastelevat sekä koulutuspoliittisesta keskustelusta. (Fairclough 1989, 25; 2003).

Diskurssianalyysin kiinnostuksen kohteena ovat eri tilanteissa ja keskustelun kohdissa annetut asioiden kuvaukset ja selitykset sekä se, millaisia asiantiloja ja muita mahdollisia seurauksia nämä selitykset kulloinkin rakentavat. Diskurssianalyysi tutkii kielenkäyttöä ja miten eri tavoin toimijat kielenkäytöllään tekevät asioita ymmärrettäväksi olettaen, että tarkasteltava ilmiö, asia tai teko voidaan ymmärtää ja perustella monin tavoin. Siinä analysoidaan sosiaalista todellisuutta ja miten sitä tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Puheet ja teot eivät ole toistensa vastakohtia, vaan saman prosessin aineksia ja toimintaa, jotka ylläpitävät sekä muuntavat sosiaalista todellisuutta (vrt. Brunsson 1989b). Sosiaalisissa käytännöissä merkityksellinen toiminta ei ole kielellisenäkään irrallaan kulttuurin aineellisesta puolesta, vaan kielelliset ja materiaaliset aspektit ovat saman prosessin aineksia. (Suoninen 1999, 18-20; ks. Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 9-10.)

Diskurssianalyysi luetaan kuuluvaksi postmodernin tieteen tutkimuksen ja post-strukturalistisen tutkimuksen alle (Foucault 2005; 2010; 2012). Käsite postmoderni¹⁶ on kiistelty ja monimerkityksinen sosiokulttuurinen käsite, jota on käytetty monin eri tavoin versioiden (Alvesson & Sköldberg 2000, 150; Alvesson 1995). Postmoderni tutkimus kyseenalaistaa kaiken tieteen perinteen modernin yhteiskunnan tuotteenä eikä sen metodologialla ei ole mitään perustavaa tai yleistä merkitystä muuten kuin, että tutkimus on uskottavasti perusteltu. Siten postmoderni tutkimus viittaa ontologisilta, epistemologisilta ja metodisilta lähtökohdiltaan uskottavasti perusteltuun toimintaan. (Tuomi & Sarajarvi 2002, 59-66.)

Postmodernin tutkimuksen eri näkökulmista voidaan löytää toisiinsa sidoksissa olevia yhtäläisyyksiä, joita usein korostetaan: Ensinnäkin, diskurssin ja tekstuaalisuuden keskeisyys painottaa kielen voimaa ja sitä, että todellisuutta tuotetaan diskursiivisesti. Toiseksi, fragmentoituneet identiteetit korostavat subjektiivisuuden prosessia. (ks. myös Fineman & Gabriel 1994.) Kritiikki filosofiaa kohtaan tuo esiin kielen todellisuuden peilinä ja välineenä kuljettaa merkityksiä. Suurten kertomusten katoaminen paljastaa tutkimuksen teoreettisena kehyksenä moniäänisyyden ja tuo samalla näkyviin paikallispolitiikan laaja-alaisuutta ilmentävät poliittiset hankkeet. Vallan ja tiedon kiinteä yhteys saa aikaan oletuksen, että tietoa ei voi tarkastella puolueettomasti ja neutraalisti (vrt. kriittinen tutkimus). Nykyajan sosiaalisen järjestyksen korvaa hypertodellisuus ja sen simulaatiot. Tutkimuksen tavoitteena on vastustus ja määräämättömyys, jossa ironia ja leikki korvaavat rationaalisuuden, ennustettavuuden ja järjestyksen. (Alvesson & Deetz 2000, 95-96.)

Myös sosiaalisen konstruktionismin traditiota on pidetty diskurssianalyysin teoreettisena kotina (vrt. Heiskala 1994, 166-167). Konstruktionismissa lähdetään ajatuksesta, ettemme pysty kohtaamaan todellisuutta ”puhtaana”, vaan aina jonkin näkökulman merkityksellistämänä. Gergen (1994, 72-74) on osuvasti kiteyttänyt:

”Mikä tahansa on, se yksinkertaisesti on, mutta heti kun yritämme ilmaista mitä jossakin on, astumme diskurssien maailmaan.”

¹⁶ Baumanin (1996, 21-22) mukaan postmoderni antaa mahdollisuuden tehdä kaikkea ja olla ottamatta liian vakavasti mitään. Se on huomion ja katseen keskittämistä yhtä aikaisesti kaikkialle viipymättä missään liian pitkään. Ennen kaikkea postmoderni on mielentila tai tarkemmin vielä sellaisten reflektoituvien löytöretkeilevien mielten tila, jotka etsivät itsestään omia sisältöjään, tutkiskelevat tuntojaan ja kertovat löydöksistään. Tällöin kyse on kaikkien sellaisten ihmisten, kuten taiteilijoiden, filosofien tai yhteiskuntateoreetikkojen, tunnoista, joihin tukeudumme ollessamme miettelijällä tuulella tai kun vain seisahdumme pohtimaan sitä, mihin olemme matkalla ja mihin meitä johdatetaan.

Diskurssianalyysi jakaa kiinnostuksen tutkia sitä, kuinka sosiaalinen todellisuus rakentuu kielenkäytössä ja muussa toiminnassa. (Jokinen 1999, 38; Sulkunen 1997, 14.) Konstruktionisteille kuvaukset ja selitykset eivät ohjaa maailmaa sellaisena kuin se on, eivätkä ne ole tulosta yksittäisistä geneettisistä tai rakenteellisista taipumuksista, vaan ne ovat seurausta ihmisen toiminnan koordinoinnista. Ne eivät ole yksittäisten toimien ja reaktioiden, vaan yhteistoiminnan tulos. (Gergen 1994 49.)

Sosiaalisen kritiikin koulukunta tarkastelee kielenkäytäntöä ja siihen liittyvää merkitysten antoa tapana tuottaa todellisuutta erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä (Gergen 1994, 45; Jokinen ja Juhila 1996,19). Kokemuksemme peruskäsitteet ja niiden organisoituminen on luonteeltaan konventionaalista, vaikka tiedonkritiikissä hyödynnetään konstruktivistisia kielenkritiikin välineitä. Tällöin perusteltuja ovat konventiot, jotka tuotetaan läpinäkyvästi ja jolloin tiedon perusteet pikemmin asetetaan kuin paljastetaan. (Habermas 1994, 55.) Alvesson ja Deetz (2000, 96) rinnastavat saksalaisen perinteen Habermasin kriittisen teorian ja systemaattisesti vääristyneen kommunikaation ranskalaisten strukturalistien postmodernismiin ja siihen, miten tekstuaaliset tai diskursiiviset kentät korvataan tiedostamattoman rakenteilla postmodernissa ajattelussa (ks. myös Burrell 1994). Asiat, esineet, tunteet ja tuntemukset sekä instituutiot tulevat tutkimuksen kohteiksi, symboleiksi ja merkityksiksi. Tämä asioiden ja ilmiöiden nimeäminen eli merkityksellistäminen on pitkän historiallisen prosessin tulosta, joka perustuu ihmisten väliselle vuorovaikutukselle. (Jokinen 1999, 39.)

Kun kieli nähdään diskurssina tai sosiaalisena käytäntönä, ei kyse ole vain tekstin analysoinnista, tai tekstin tuotannon prosessista ja tulkinnasta. Sen sijaan kyse on tekstin, prosessien ja niiden sosiaalisten olosuhteiden välisestä analyysistä mukaan lukien välittömät, tilannekohtaiset tekijät ja laajemmat, institutionaaliset ja sosiaalisten rakenteiden muodostamat olosuhteet. (Fairclough 1992, 26; van Dijk 2001, 354-355.) Ristiriitoja on pyritty ratkomaan esimerkiksi sillä, että yhteiskuntatieteessä on tehty yksinkertaistava, mutta havainnollistava ero isolla ja pienellä alkukirjaimella kirjoitettuun diskurssin käsitteeseen. Pienellä kirjoitettuna ”diskurssi” tarkoittaa aktuaalista vuorovaikutusta ja sisältyy isolla alkukirjaimella kirjoitettuun ”Diskurssiin”, joka kuvaa aina jotain enemmän kuin kieltä. Diskurssi on kulttuurisesti annettuja kielenkäytön makrorakenteita ja se liitetään ranskalaiseen filosofin ja sosiologin Michael Foucaultin ajatteluun. (Esim. Gee 2008, 154). Foucault-vaikutteista historiallista katsantoa sovelletaan niin kutsutun kriittisen diskurssianalyysin ja kriittisen diskursiivisen psykologian piirissä, joissa kieli nähdään tärkeänä sosiaalisen käytännön muotona tarkastellen sitä, miten sosiaalinen ja poliittinen valta tuotetaan tekstin ja puheen kautta (Fairclough 2010, Suoninen 2012, 99-100; Arts & Buizer 2009.) Se on myös tämän tutkimuksen näkökulma.

2.5.4 Uuden institutionalismin problemaattisuus

Lähes 50 vuoden jälkeen ei uutta institutionalismia voida pitää enää kovin ”uutena” teoriana (esim. Schmidt 2009). Siihen liittyy myös heikkouksia, jotka on syytä tuoda esiin. Sen sijaan, että uutta institutionalismia pidettäisiin institutionalismin parannettuna versiona, tulee muistaa miten tutkijat suhtautuvat näihin institutionalismin muotoihin. Esimerkiksi Peters (1999, 149-150) on kyseenalaistanut koko uuden institutionalismin olemassaolon kysymällä, että onko ylipäätään olemassa uutta institutionalismia (ks. myös Palmer, Biggart & Dick 2008)? Laajentuessaan eri yhteiskuntatieteiden aloille, on uusi institutionalismi viestinyt yhtenäisyyden mahdollisuutta usein hyvin hajanaisissa tieteenaloissa. Se on luvannut tarjota eri tieteenkentillä työskenteleville tutkijoille entistä yhtenäisemmän kielen kuvaamaan ja käsitteellistämään tutkimusongelmia. Lupauksista huolimatta uuden institutionalismin yksittäiset sovellukset esimerkiksi koulutuksen alalla ovat jääneet hyvin hajanaisiksi. (Meyer & Rowan 2006, 1-2)

Yksi uuden institutionalismin keskeinen ongelma liittyy poliittisten instituutioiden määrittelyyn. Uuden insitutionalismien näkökulmasta instituutiot ovat rakennelmia, jotka muotoilevat politiikkaa rakentamalla merkityksiä. Poliittiset instituutiot määrittävät sen viitekehyksen, jossa politiikka tapahtuu. (March & Olsen 1989, 18.) Instituutioiden poliittista luonnetta määriteltäessä tulee ottaa huomioon sekä muodolliset että epämuodolliset instituutiot, mutta myös materiaaliset ja abstraktit ulottuvuudet. Friedlandin ja Alfordin (1991, 232, 242-243) mukaan instituutiot voidaan käsittää samanaikaisesti sekä materiaalisina että ei-materiaalisina. Ne ovat merkkien ja symbolien järjestelmiä, joiden kautta kokemukset ajasta ja paikasta saavat erilaisia merkityksiä. Instituutiot voidaan hahmottaa siten kahden eri ulottavuuden kautta, joista toisen, konventionaalisen ääripään mukaan instituutiot perustuvat yhteisiin normeihin ollen (supra)organisaationaalisen toiminnan säännönmukaisuuksia, joiden avulla ihmiset toteuttavat materiaalista elämäänsä. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä, sillä instituutiot ovat myös symbolisia järjestelmiä, joiden kautta ihmiset kategorisoivat materiaalista elämää ja luovat sille erilaisia merkityksiä. Näkemyksen mukaan ulkoisen normatiivisen järjestyksen painoarvoa tulee korostaa yksilöiden sisäisen kognitiivisen järjestyksen sijaan. Institutionaalisten muotojen noudattaminen sisältää legitimitettä, joka ei liity toimintatapojen organisaationaaliseen toimivuuteen tai muuhun sisäiseen rationaalisuuteen. Yksilön toiminta on selitettävissä yhteiskunnallisesta kontekstista käsin. (Vähä-Sipilä 2004, 18.)

Uutta institutionalismia on arvosteltu siitä, miten se selittää itse instituutioita sinänsä per se. Useat lähestymistavat sisältävät joitain näkemyksiä siitä, mistä instituutiot tulevat ja miten ne muuttuvat. Huolta kannetaan siitä, mitä vaikutuksia instituutioilla on politiikkaan ja poliittisiin valintoihin. Kaikki ne ongelmat, jotka voimme tunnistaa institutionaalisen teorian lähestymistavassa, tarjoavat tärkeän ja välttämättömän ikkunan poliittiseen elämään. Koska poliittinen toiminta pääasiallisesti tapahtuu instituutioissa, on tärkeää ymmärtää, miten nämä elimet toimivat ja miten ne vaikuttavat niissä toimivien käyttäytymiseen. (Peters 1999, 150-151.) Uuden institutionalismin edustajia on kritisoitu siitä, että he jättävät vähälle huomiolle toimijoiden strategisen käyttäytymisen ja intentionaaliseen muutokseen tähtäävän toiminnan. (David & Bitektine 2009; Clegg 2010.) Institutionalismi kiinnittää huomiota organisaatioihin myös strategisina toimijoina. Tehtyjä päätöksiä ei välttämättä panna toimeen, mikäli päätöksentekoon liittyvien prosessien avulla voidaan varmistaa tuki jo aiemmin tehdyille päätöksille. Toimenpiteet voidaan toteuttaa siinä tapauksessa, että niiden avulla voidaan rauhoitella organisaation toimien tarkkailijoita. (vrt. March & Olsen 1984; Meyer & Rowan 1977; Pietilä 2013, 36.) Seuraavassa luvussa tarkastelen tutkimuksen kannalta keskeistä instituutiota koulua ja sitä, miten institutionaalinen koulu rakentuu.

2.5.5 Institutionaalinen koulu

Moderneissa yhteiskunnissa formaalit organisaatorakenteet ovat syntyneet institutionaaliseen kontekstiin. Muodolliset rakenteet eivät ole vain organisaatioiden sosiaalisten verkostojen luomuksia, vaan modernin yhteiskunnan rationaalisten elementtien formaalit rakenteet ovat syvällä ja heijastelevat ymmärrystä sosiaalisesta todellisuudesta. Formaalien organisaatioiden tehtävänä on ylläpitää sen sidosryhmien homogeenisuutta, suojata ryhmän eheyttä ja tukea niiden solidaarisuutta hyväksikäyttämällä normatiivista kontrollia. (Stinchcombe & March 1965, 191.) Koulutusta on perinteisesti analysoitu yhteiskunnallisena instituutiona funktionaalista näkökulmasta korostaen sen merkitystä yhteiskunnan koheesiolle ja muun yhteiskunnallisen toiminnan edistäjänä. Koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot ovat talouteen ja työvoiman kouluttamiseen liittyvät kvalifikaatiotehtävät, sosiaaliseen kerrostuneisuuteen liittyvät selektio- eli valikointitehtävät ja sosiaalisia arvoja ja kulttuuria välittävät sosialisatiotehtävät. Koulutuksen talouteen liittyvät kysymykset liittyvät etenkin ensimmäiseen tehtäväkokonaisuuteen, mutta yhtä lailla ne kytkeytyvät myös kahteen muuhun tehtäväluokkaan. (Vaherva & Juva 1985, 18.)

Koulutus on tietoista ja institutioitunutta, sosiaalisaatiotehtävää¹⁷ varten luoduissa organisaatioissa tapahtuvaa tavoitteellista toimintaa. Kasvatuksen ymmärretään olevan kulttuurisidonnaista ja koulua voidaan pitää yhteiskunnan merkittävimpana kulttuuri-instituutina. Koulutuksen institutionaalinen analyysi kehittyi 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa saaden runsaasti yhteiskuntatieteellisiä ja kasvatustieteellisiä vaikutteita (Lehtisalo 1991, 36). Näkemykset kasvatusta- ja koulutusinstituutioista näyttävät kuitenkin kummasti jämähtäneen paikalleen, etenkin kun tarkastellaan, mitä yhteiskunnassa ja koulutuksen alalla on tapahtunut. Bidwell (2006, 40-42; 1965, 973) on todennut koulun olevan löyhästi yhteiskuntaan kytkeytynyt totaali-instituutio (Weick 1976), joka tulisi kyseenalaistaa. Koulun muodollinen ja rakenteellinen itsenäisyys tarkoittaa sitä, että sen toimintarakenteet ja organisaatiomuodot eivät ole suoraan palautettavissa ulkoisiin rakenteisiin. Siten esimerkiksi talouden rakenteiden perinteisesti edellyttämät hierarkkiset ja luokittelevat mekanismit eivät sellaisenaan ole löydettävissä koulusta. (Bourdieu & Passeron 1977).

Koulun formaaleihin rakenteisiin on kohdistettu vähemmän teknisen tehokkuuden vaatimuksia kuin sellaisia tarpeita, joilla se on saattanut legitimoida olemassaolonsa yhteiskunnassa. Näin ajatellen koulutus on hallinnon, professioiden ja vielä pidemmälle ajatellen markkinavoimien vahvasti kontrolloima (esim. Rinne & Salmi 1998). Myös koulujärjestelmän roolirakenteet oppilaiden ja koulun henkilökunnan välillä ovat perustavanlaatuisesti jakautuneet kahtia. Koulutusorganisaatioiden muutos on nähty prosessina, jossa opetusmuotojen muutos on saatava vastaamaan institutionalisoituneiden valtion ja professioiden arvoja, normeja ja teknistä tietämystä. Koulutusorganisaatiota on pidetty "sisäisinä markkinoina", joka pyrkii turvaamaan oman menestyksensä ja olemassaolonsa institutionaalisten vaatimusten muutosprosessissa vastakohtana tekniselle tehokkuudelle. (Meyer & Rowan 2006, 3.) Uusi institutionaalinen todellisuus esittää haasteen hallitseville koulutuksen institutionaalisille teorioille.

Rationalisoivat myytit ja seremonialliset rituaalit

Institutionaalisen näkökulman mukaan organisaatiot pyrkivät toiminnallaan tulemaan tunnetuiksi legitimeinä organisaatioina ja vastaamaan ympäristönsä odotuksiin, vaikka tämä ei aina välttämättä johtaisikaan tehokkuuteen (Meyer & Rowan 1977).

¹⁷ Sosiaalisaatiolla tarkoitetaan kasvatusta, jossa kulttuuria ja siihen liittyvää tietotaitoa, arvoja ja normeja siirretään seuraaville sukupolville (Sarjala 1981, 25).

Mikäli kuitenkin rationalisoidun myytin¹⁸ tosiasiallinen noudattaminen on ristiriidassa organisaation tehokkuuden kanssa, on organisaation kannalta järkevää irrottautua sellaisesta. Irrottautuminen on organisaation kannalta järkevää etenkin tilanteissa, jossa se kohtaa samanaikaisesti useita yhteensopimattomia rationalisoituja myyttejä, eikä sillä ole mahdollisuutta vastata näihin kaikkiin. Irrottautuminen osoittaa miten organisaation muodollinen rakenne kykenee mukautumaan vallitseviin odotuksiin. Muodollinen rakenne on kuin näyteikkuna ulkopuolisille tahoille ja samalla se toimii organisaation ytimen puskurina. Esimerkiksi sopii vahvasti institutionalisoitunut koululaitos, jossa voi esiintyä merkittävä määrä sopeutumista ja muutoksia ilman, että se on häiriöksi todelliselle toiminnalle. Yhtä lailla oppilaiden ja opettajien toiminta voi muuttua merkittävästi, vaikka abstraktit kategoriat säilyisivät muuttumattomina. (Meyer & Rowan 2012, 224.)

Professiot, politiikat, ohjelmat ja menettelytavat legitimoituvat hyödyntäessään esimerkiksi koulutusjärjestelmän tietoa yhteiskunnallisten arvojen, lakien ja muodollisten rakenteiden kautta, jotka ovat vakuuttavia institutionaalisia sääntöjä. Ne toimivat erittäin rationalisoivina myytteinä sitoutuen tiettyihin organisaatioihin professioiden, ohjelmien tai teknologioiden avulla. Suuri määrä rationalisoiduista professioista laajentaa toimivaltaansa kontrollin kautta. Professiot eivät ainoastaan arvioi ammatissa toimivien työn tuloksia, vaan kaikkea mikä liittyy sosiaalisiin sääntöihin, toimilupiin, todistuksiin ja koulutukseen. Professionien, poliitikkojen ja ohjelmien yhteyteen on luotu tuotteita ja palveluja, joiden on ymmärretty tuottavan rationaalisuutta. Organisaatiot ajetaan sisällyttämään toimintaansa käytäntöjä ja menettelyjä, jotka on määritelty vallalla olevan rationaalisuus-käsitteen avulla, joka meillä on organisoidusta työstä ja institutionaalisuudesta yhteiskunnassamme. Organisaatiot, jotka toimivat näin, lisäävät legitimitettiään ja selviytymisen mahdollisuuksiaan riippumatta siitä, miten tehokkaita ja ketteriä ne ovat käytännössään ja menettelytavoissaan. (Meyer & Rowan 1991, 41-44.)

Oppilaitokset ovat organisaatioita, jotka toimivat institutionalisoituneessa ympäristössä ja niiden menestys riippuu ennen kaikkea niiden rakenteiden ja toimintatapojen legitimiudesta ja ympäristöltään saamastaan tuesta, kuten kulttuurisista ja historiallisista tekijöistä. Erilaiset seremoniaaliset rituaalit ovat koululaitokselle usein toiminnan tehokkuutta tärkeämpiä. Näin on osin siitä syystä, että kyseisten organisaatioiden perustuotokset, kuten oppiminen, ovat abstrakteja ja vaikeasti mitattavissa. (Meyer & Rowan 2006, 24; Meyer 2006; 1977; Pietilä 2013, 31.) Koulut eivät suin-

¹⁸ Tehokkuusargumenttien voidaan todeta olevan suurelta osin rationalisoituja myyttejä, sillä vaikka erilaiset mallit vannoisivat tehokkuuden nimiin, eivät ne takaa sitä.

kaan ole enää suojassa paineilta, vaan myös niiltä vaaditaan vastuullisuutta ja tehokkuutta. Myös yksityiset palveluntarjoajat ovat hyökänneet tiiviistä julkista koulutuksen monopolia vastaan. (Meyer & Rowan 2006, 3.) Perustavaa laatua oleva oletus institutionaalisessa ajattelussa (oli kyse sitten vanhasta tai uudesta institutionalismista) on, että sellaiset laajat institutionaaliset kompleksit, kuten koulutus ja niitä aikaansaavat käytännöt, ovat ehdollisia ja kiistanalaisia. Tämä tarkoittaa konkreettisesti sitä, että sosiaaliset instituutiot voivat ottaa erilaisia muotoja, joista osa vetoaa enemmän tiettyihin kollektiivisiin toimijoihin kuin toiset. (Meyer & Rowan 2006, 3-4.)

Meyer ja Rowan (2006, 2) nostavat kolme muutosta, jotka ovat erityisesti olleet muuttamassa institutionaalista koulutuksen todellisuutta, olipa sitten kyse mistä koulutuksen asteesta tahansa. Ensimmäinen muutos on koulutuksen tarjoajien pluralismi. Koulutusta tarjoavat yhä enemmän myös muut tahot kuin julkinen sektori. Toinen muutos on koulutuksen suurempi ja tiukempi kytkentä talouteen ja tuloksellisuuteen (esim. Oravakangas 2005). Se, että koulutukselta vaaditaan yleisesti yhä enemmän myös vastuullisuutta, on edesauttanut siirtymistä tiukemmin kytkettyihin ja suppeasti ohjattuihin organisaation käytäntöihin. Kolmas muutos on koulutusinstituutioiden yhä keskeisempi rooli yhteiskunnassa. Koulutuksen roolin kasvamiseen yhteiskunnassa ovat olleet vaikuttamassa tiedosta riippuvainen talous ja se, että koulutus on ottanut yhä keskeisemmän roolin yhteiskunnan institutionaalisen rakenteena, jonka toimintakyvyllä on selviä vaikutuksia läpi yhteiskunnan. Tämän seurauksena, perheiden, yrittäjien, vapaaehtoisjärjestöjen ja yritysten tulisi uskaltaa ottaa vahvempi rooli hallinnossa ja päätöksenteossa, jotta koulutuksen institutionaalinen maisema muuttuisi moniarvoisen maailman mukana.

Institutionaalinen näkökulma korostaa organisaatioiden kulttuurisia piirteitä. Tapa, jolla uudistus otetaan vastaan, riippuu siitä, kannattavatko organisaation jäsenet uudistuksen edustamia tavoitteita. Näin jää tilaa myös toimijoiden refleksiivisyydelle kun on mahdollisuus poiketa instituution suosittamista käyttäytymismalleista. Organisaatiot voivat esimerkiksi uhmata ja manipuloida niihin kohdistuvia ulkoisia paineita (Pietilä 2013, 36), sillä sosiaalisena instituutiona on koululle asetettu paljon odotuksia (esim. Meyer 1977). Yksilöiden taholta sen odotetaan tyydyttävän kysyntää, joka kohdistuu ensin koulutusmahdollisuuksiin ja tämän jälkeen ammatti- ja urakehitykseen sekä sosiaalisen aseman saavuttamiseen. Tuotannollisen toiminnan taholta koulutuksen tulisi vastata kvalifikaatiovaatimuksiin sekä laadullisesti että määrällisesti. Yhteiskunnan näkökulmasta koulutuksen tulisi edistää tasa-arvoisuutta, kohottaa tuottavuutta ja lisätä taloudellista hyvinvointia. Kasvatuksella ja koulutuksella on myös kulttuuriperinnön siirtämisen funktio, yhteiskunnan säilyttämistehtävä, olojen stabilointitehtävä ja yhteiskunnallisen edistyksen aikaansaamistehtävä. Kaikki

edellä luetellut koulutuksen tehtävät ovat koko yhteiskunnan ja sen eri tasojen kannalta toivottuja tavoitteita, mutta on myös muistettava, että tietyn tason funktio saattaa olla toisella tasolla dysfunktio. Esimerkiksi selektio- ja kvalifikaatiofunktiot ovat tuottavuuden ja tehokkuuden kannalta sekä etenkin yhteiskunnan ja yritystoiminnan kannalta keskeisiä, mutta monien yksilöiden kannalta niillä saattaa olla dysfunktio-naalisia seurauksia. (Vaherva & Juva 1985, 175.)

Koulutusorganisaation muutoksia tutkittaessa institutionaalisesta ja organisaation johdon näkökulmasta sekä sitä, mikä rooli on organisaation arvoilla ja normeilla muutostilanteessa, voidaan nähdä seuraavaa. Vaikka tapahtunut muutos diskursiivisella ja poliittikkatasolla olisikin suuri, eivät muutokset välttämättä kanavoidu suoraan itse organisaation toimintaan. Tämä puolestaan vahvistaa oletusta, ettei organisaatio välttämättä muuta joustavasti toimintojaan muutostilanteessa. (Meyer & Rowan 2012, 95-98; Pietilä 2013, 28; ks. myös Juppo 2011.) Tätä näkemystä vahvistaa myös tämän tutkimuksen empiria. Itse asiassa on paljon todisteita siitä, että koulutuksen julkisen hallinnon prosesseilla voi olla sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Kyse on ikään kuin todennäköisyydestä, että koulutusreformien kautta voidaan ottaa ja työstää koulun teknistä ydintä. (Rowan 2006, 20).

Kolme mekanismia institutionaaliseen isomorfoosiin

DiMaggio ja Powell (1991, 63-74) käyttävät isomorfian –käsitettä kuvatessaan instituutioiden ja organisaatioiden muutosta ja homogenisoitumisprosessia. He erottelevat kolme isomorfian muotoa, joista jokaisella on taustansa ja toimintamekanisminsa. Nämä isomorfian eri muodot ovat pakottava (*coercive*), mimeettinen ja normatiivinen isomorfia. Typologia on analyttinen eivätkä eri isomorfian muodot ole aina empirisesti erotettavissa. Pakottava isomorfia on tulosta sekä virallisesta että epävirallisesta poliittisesta vaikutusvallasta ja kulttuurisista odotuksista sekä ongelmien legitimoinnista.

On myös tilanteita, jolloin organisationaalinen muutos on suora seuraus hallinnon mandaatista. Kouluissa tarjotaan esimerkiksi erityisoppilaille erityisopetusta, jota varten on palkattava erityisopettajia. Erityisopetuksen mukaisen opetussuunnitelman toteutumista oppilaitoksissa puolestaan valvotaan kunnan ja valtion toimesta. Mimeettisen eli jäljittelevän isomorfian lähtökohta on epävarmuus, joka saa aikaan sen, että organisaatiot jäljittelevät tai mallintavat toiminnassaan menestyneiden organisaatioiden rakenteita. Erityisesti organisaatiot jäljittelevät samankaltaisten, legitimien organisaatioiden rakenteita. Mallioppiminen on yksilön toiminnassa taloudellista, mutta yhtä lailla organisaation kohdatessa ongelman, johon ei välttämättä ole selkeää

ratkaisua, saattaa se mallintamalla toisen organisaation toimintaa tuottaa toimivan ratkaisun pienin kustannuksin.

Kolmas isomorfian organisaationaalinen muutos on normatiivinen. Normatiivinen isomorfia liittyy professionalisaatioon sekä ammattiryhmien ja professioiden laatiimiin normeihin ja sääntöihin. Profiioihin liittyy kaksi näkökohtaa. Ensinnäkin, formaali koulutus ja sen mukanaan tuoma legitimointi tuotetaan esimerkiksi akateemisilla opinnoilla ja erikoistumisella. Esimerkkinä tästä on maisteritason opettajien koulutus tai laissa määritellyt rehtorin kelpoisuusvaatimukset (A 986/1998). Toiseksi, yli organisaatioiden toimivat professioiden verkostot mallintavat uusia malleja nopeasti. Isomorfiaa on olemassa kahdentyyppistä, kilpailevaa ja institutionaalista. Organisaatiot eivät kilpaile keskenään ainoastaan resursseista ja asiakkaista, vaan myös poliittisesta vallasta ja institutionaalisesta legitimitetistä, jotta ne säilyisivät yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti kunnossa. Institutionaalista isomorfoosin käsitettä voidaan puolestaan käyttää työkaluna pyrittäessä ymmärtämään sitä poliittikkaa ja seremonialisuutta, joka ympäröi moderneja organisaatioita. (DiMaggio & Powell 1991, 63-74.)

Myös tutkimuksen empiirinen aineisto vahvistaa isomorfian eri muodot kuntaorganisaation muutostilanteessa. Oppiminen nousee tärkeäksi selviytymisstrategiaksi muutoksessa ja uusissa tilanteissa. Tutkimusaineistossa tällaisia muutostilanteita olivat esimerkiksi kuntaliitos, normatiivisten säädösten muuttuminen ja uusien toimintatapojen ja käytäntöjen ottaminen käyttöön esimerkiksi yhtenäiskouluja perustettaessa ja suurempiin yksikköihin siirryttäessä.

Institutionalismi tässä tutkimuksessa

Edellä olen avannut tämän tutkimuksen pääteoriaa, institutionaalista lähestymistapaa, jolla tarkastelen tutkimaani ilmiötä, koulua ja sen johtamista. Lähestymistapa soveltuu teoreettiseen tarkasteluun erinomaisesti, sillä instituutioiden tärkeimpänä elementtinä voidaan pitää niiden kuulumista yhteiskunnan ja valtion rakenteellisiin ominaispiirteisiin. Juuri sitä koulu yhteiskunnan instituutiona edustaa.

Institutionalismi luo tutkimukseen laajan ja mielenkiintoisen, mutta myös abstraktin kehikon tarkastella organisaatioita strategisina toimijoina. Institutionaalisessa lähestymistavassa nousee esiin instituution ominaisuuksina, pysyvyys, suhtautuminen muutokseen ja instituutioiden ajallinen tarkastelu, eli samat tutkimuksellisesti kiinnostavat seikat, jotka kouluinstituution tarkastelussa ovat nousseet huomion kohteeksi. Instituutioiden päätöksentekoa voisi kuvata tarkoituksellisen hitaaksi, jos toimenpiteet toteutetaan ainoastaan silloin, kun sitä ympäröivät tahot sitä edellyttävät.

Myös tämän tutkimuksen teorian ja käytännön voidaan katsoa osaltaan ainakin uusintavan vallitsevia diskursseja siitä, millainen instituutio koulu on, mitä strategia on oppilaitoksen johtamisen käytäntönä ja miten se oppilaitoksen johtamisen diskursseissa näyttäytyy. Tarkastelussa välittyy, miten institutionalismi legitimoii jo sinällään yksilön toiminnan selittämällä sen yhteiskunnallisesta kontekstista käsin, ilman, että se välttämättä liittyisi organisaation toimiviin toimintatapoihin tai sen muunlaiseen rationaalisuuteen.

Tutkimuksen institutionaalinen lähestymistapa on edesauttanut ymmärtämään, miten ihmiset (instituutioissa) käyttäytyvät ja miten sosiaalinen järjestys ylipäätään yhteiskunnassa toimii, sillä instituutiot myös rajoittavat yksilöiden käyttäytymistä. Instituutioiden jäsenten tulisi jakaa yhteisiä arvoja ja tarkoituksia, mikä osaltaan viittaa myös tutkimuksen seuraavaan, Strategia-lukuun ja etenkin pohdintaan strategian tarkoituksesta.

Vanhaan institutionalismiin lukeutuva, rationaalisen valinnan teoria nostaa esiin ohjaukseen liittyvät oletukset ihmisen rationaalisesta käyttäytymisestä ja siitä, että ohjaus tapahtuu normien ja arvojen kautta. Uusi institutionalismi palautti instituutioiden tarkastelun järjestelmätasolle, normeihin sekä muutokseen, jota tässä työssä koulutusjärjestelmä, koulutuspoliittiset ajalliset siirtymät ja toimintaympäristön muutos hyvin kuvaavat. Yhteiskunnan instituutiot nähdään yhteiskunnan kognitiivisina rakennelmina, normatiivisina sääntöinä ja sääntelyprosesseina, jotka yhteiskunnallisissa prosesseissa muokkaavat sosiaalisten toimijoiden käyttäytymistä. Näin instituutiot ovat nähtävissä yhtä aikaa sekä materiaalisina että ei-materiaalisina, tai yhteisiin normeihin perustuvana toimintana ja symbolisina järjestelminä. Tämän tutkimuksen kannalta on keskeistä huomioida, että tarkastelussa esiintyy sekä institutionaalinen että uusi institutionaalinen ajattelu ja näiden kahden eri ajattelun välinen mielenkiintoinen jännite. Institutionaalinen ajattelu näkyy perinteisen instituution muutoksen tarkastelussa, kun uusi institutionalismi painottaa instituutioiden pyrkimystä pysyvyyteen. Tässä tutkimuksessa tämä kouluinstituution muutoksen ja pysyvyyden välinen jännite näyttää yhtäältä siinä, miten kunnan toiminta ja sen järjestämä opetus nähdään kehittyvänä ja jatkuvassa muutoksessa olevana. Uusi institutionalismi puolestaan näyttää juuri pysyvyyden korostamisena, jota yhtäältä kunta ja koulu tavoittelevat. Muutoksen ja pysyvyyden välinen jännite ei ole niinkään joko tai vaan sekä että.

3 STRATEGIA-AJATTELUSTA KÄYTÄNTÖÖN

Strategia on tämän tutkimuksen keskeinen käsite. Se on tutkimuksen pääkäsite ja samalla teoreettinen ajattelutapa, mutta myös tapa tutkia ilmiötä. Strategia liittyy edellisessä luvussa esiteltyyn institutionalismiin ja institutionaaliseen teoriaan, jossa organisaatioita tarkastellaan strategisina toimijoina. Strategia voidaan nähdä laajassa mielessä yhtenä instituution muotona, jolla on omat perinteensä. Institutionaalinen teoria asettaa tutkimukseni kohteen, koulun, laajempaan, strategisten toimijoiden kontekstiin ja antaa mahdollisuuden tarkastella teoreettisesti sekä strategisia toimijoita että yksilöiden toimintaa. Institutionaalista tarkastelua olen taustoittanut sekä vanhan että uuden institutionalismin kautta. Molemmissa lähestymistavoissa strategia voidaan nähdä toimintana tai ”välineenä” suunnata toimintaa tavoitteellisesti. Vanha institutionalismi korostaa normatiivisuutta ja rakenteita keskittyen hallinnon muodollisiin ulottuvuuksiin. Uusi institutionalismi nostaa esiin päätöksenteon merkityksen, joka on tyypillisesti ollut keskiössä strategia-ajattelussa. Julkisen organisaation poliittinen päätöksenteko voidaan nähdä kehitysprosessina, johon liittyy tarkoitus, suunta, identiteetti ja yhteenkuuluminen tunne. Samat asiat korostuvat myös organisaation strategiatyössä.

Strategia ja strateginen johtaminen ovat olleet viime vuosikymmenten johtamis-kirjallisuuden lempipuhe- ja tutkimusaihe. Sitä huolimatta strategia ja strateginen johtaminen näkyvät yllättävän vähän, kun keskustellaan julkisen sektorin, kuntien tai koulujen johtamisesta, vaikka kaikkia näitä instituutioita johdetaan strategialla. Tässä luvussa liitän strategian tarkasteluuni tutkimuksen kannalta olennaiset käsitteet: strategisen johtamisen ja strategian käytäntönä –lähestymistavan. Olen rajannut ja kohdennanut tarkasteluni tutkimukseni kannalta keskeisimpiin strategianäkemyksiin, jotka edesauttavat ymmärtämään strategia-ajattelun muutosta. Luku etenee siten, että ensin avaan sitä, mitä strategia on, mitä on strategia-ajattelu ja mikä on strategian tarkoitus. Tuon esiin miten eri tavoin tutkijat ovat tulkinneet strategiaa tutkimuksissaan muodostaen erilaisia strategiakoulukuntia. Strategia-käsitteen moninaisuus, muuntuvuus ja merkityksellisyys heijastelevat kontekstisidonnaisuutta tuoden esiin miten erilaiset strategiitutkimuksen koulukunnat ovat syntyneet (ks. Eteläpelto 2002). Eriytynyt huomioni kohdistuu strategian diskursiiviseen lähestymistapaan ja

strategian toiminnalliseen käänteeseen, jonka tuloksena tämän tutkimuksen keskeinen lähestymistapa, strategia käytäntönä, on saanut alkunsa.

3.1 Strategia käsitteenä, ajatteluna ja tarkoituksena

Strategia-käsite ja strategiaan liittyvä johtaminen on ilmiönä yhtä vanha kuin ajatus ihmisten yhteenliittymisestä. Strategia-käsitteellä ei ole yhtä, vakiintunutta määritelmää, vaan useita, joista jokainen kiinnittää huomionsa tiettyihin erityispiirteisiin. Strategia on ymmärretty voittamisen ennakkoinniksi ja opiksi onnistumisesta ja voittamisesta. Webster New Encyclopedic Dictionaryn (1994, 1921) mukaan strategia tarkoittaa sodankäynnin taidon (ks. Näsi & Aunola 2002, 8-10; Sun Tzu 1995, 13-20; von Clausewitz 2010, 43-48.) lisäksi huolellista suunnitelmaa tai metodologiaa, jolla pyritään saavuttamaan tavoiteltu päämäärä. Strategia liitetään organisaatioiden johtamiseen. Hyvää strategiaa tarvitaan niin sodankäynnissä kuin liikkeenjohdossakin, mutta myös strategiapeleissä, kuten shakissa. Strategia voidaan ymmärtää tietoisesti suunnanvalinnaksi muuttuvassa toimintaympäristössä tai organisaation punaiseksi langaksi¹⁹. Olipa määritelmä mikä tahansa, olennaista strategiassa on, että sen avulla pyritään varmistamaan organisaation menestyminen tulevaisuudessa. Näin strategia suuntautuu aina tulevaisuuteen linjat sen, mihin organisaatio pyrkii ja miten.

Strategia on osa sellaista vallan diskurssia, joka reprodusoi tietynlaisia hierarkioita ja sosiaalisia suhteita legitimoiden ja läpileikkaamalla niitä sekä viittaamalla positivistiseen ja tieteelliseen rationaalisuuden normiin. Klassisessa, rationaalisuutta korostavassa strategian tekemisessä tämä on verhottu johtajan valtaan ja kulttuurisesti hyväksytyihin tieteen ja objektiivisuuden vaateisiin. (Whittington 1993, 36-37.) Strategiadiskurssi ilmaantui sotien jälkeiseen amerikkalaiseen yritysmaailmaan, luokkamutoksen valtakautena, jolloin perinteinen, omistava ylempi luokka luovutti liike-elämän kontrollin keskiluokan ammattilaisille (Knights & Morgan 1990, 477). Strategia ymmärrettiin tulevaisuuteen suuntautuvana suunnitelmana, johon yhdistyi tavoitteiden ja päämäärien asettelu (esim. Penrose 1959, Selznick 1957, Chandler 1962; Ansoff 1984). Yrityssektorin strateginen johtaminen kehittyi edelleen 1960-1970 -luvulla ja strateginen suunnittelu sai uusia haastajia. Julkisen sektorin johtamiskes-

¹⁹ Strategia-käsitettä on pyritty suomentamaan erilaisilla vastineilla, kuten juoni, punainen lanka tai suunta, mutta ne eivät ole juurtuneet suomenkieleen. Strategiaa voisi ajatella väitteenä, mitä tulisi tehdä toisin. Kansantajuinen väite-sana ei viittaa lopulliseen totuuteen, vaan pohdiskelun alla olevaan ajattelun avajaan, joka kuljettaa uusille poluille. Erilaisia, rohkeita väitteitä tarvitaan, jotta tietäisimme mistä olemme samaa mieltä ja mitä emme tiedä. Väite vahvistaa sitä, mikä toimii. (Tuulenmäki 2010, 5.)

kusteluun strategia-käsite ilmestyi 1980-luvulla, samoihin aikoihin, kun alkoi keskustelu yrityssektorin johtamistapojen sopivuudesta julkisen sektorin johtamiseen. (Esim. Kamensky 2000; Rannisto 2005, 12, 50; Strandman 2009, 28). Tämä managerismia korostava keskustelu nimettiin New public management -paradigmaksi. (Vrt. Mintzberg 1994 ja Mintzberg et al. 1998.)

Strategialla ja strategisella johtamisella on ollut vankkumaton valta-asema liikkeenjohdon ja johtamisen keskusteluissa ja tutkimuksessa sen alkuajoista lähtien (esim. Näsi & Aunola 2002, 10-11; Lares-Mankki 1994, 1; Hautamäki 1995, 12). Kiinnostus on synnyttänyt erilaisia koulukuntia, joiden näkökulmat ja painotukset vaihtelevat. (Näsi 1991, Mintzberg 1990; 1994, Mintzberg et al. 1998, Karlöf & Vainio 1986.) Eri koulukuntien esittämiä näkemyksiä ja luokitteluja tuon tarkemmin esiin alaluvussa 3.2. Strategiaan suhtaudutaan monin eri tavoin tutkijoiden piirissä eivätkä etenkin kriittisen strategiasuuntauksen edustajat allekirjoita perinteisen strategiatyön teesejä. Strategiasta on kiistatta tullut nykyisen johtamiskirjallisuuden vakiosana, jolla herätetään kiinnostusta ja myydään mitä erilaisimpia johtamisoppeja²⁰.

Organisaatioita rakentaessaan ja ylläpitäessään ihmiset toimivat yhteisten tai ryhmänsä vahvimpien asettamien päämäärien suuntaisesti. Organisaatiot ovat vuorovaikutuksessa toisten organisaatioiden kanssa toimiessaan ja usein ne myös kamppailevat toistensa kanssa. (Näsi & Aunola 2002, 10.) Kun strategialla tarkoitetaan jaettua ymmärrystä organisaation päämääristä, korostaa määritelmä sitä, ettei strategialla ole merkitystä, ellei sitä pystytä muuntamaan organisaatiossa jaetuksi ymmärrykseksi. Strategia voidaan ymmärtää muotoutuvana joukkona käytäntöjä, jossa on selvästi erotettavissa vallan vaikutus organisaatioille ja subjektiivisuudelle. (Knights & Morgan 1991, 251). Tässä tutkimuksessa strategia ja strategialla johtaminen nähdään liittyvän ihmisten yhteistoimintaan sekä siihen sisältyviin käytäntöihin. Seuraavaksi avaan strategia-ajattelua.

Strategia-ajattelu

Strategia-ajattelu voidaan nähdä yläkäsitteenä muille strategiaan liittyville käsitteille. Se on pitkän kehityksen tulos niistä muutoksista, jota on tapahtunut johtamisessa ja sen sisällöissä, liike-elämässä sekä tutkimuksessa. Strategia-ajattelu sisältää erilaisia lähestymistapoja ja teoreettisia koulukuntia aina tiukan rationaalisen suunnittelusta

²⁰ Juuti & Luoma (2009, 25) arvioivat, että maailmassa ilmestyy vuosittain yli 10 000 itsenäistä teosta (kirjaa tai artikkelia), joiden nimessä esiintyy sana ”strategy”. Heidän mukaansa jo yhden vuoden tuotanto on enemmän kuin kukaan voi omaksua elämänsä aikana ja siten strategisen ajattelun alakäsitteiden määrittelyyn on vaikea löytää selkeitä ja yhdenmukaisia määritelmiä.

erehdysten ja yritysten kautta etenemiseen. Jokainen niistä tahtoo ennustaa organisaation tulevaisuutta ja määrittellä tavallaan, mitkä ovat organisaation ”todelliset” ongelmat ja mitkä ovat niihin ”oikeat ratkaisut” (Knights & Morgan 1991, 260; Hautamäki 1995, 12; Lares-Mankki 1994; Mintzberg et al. 1998). Tulevaisuuden ennustamisen lisäksi strategia-ajattelussa korostuu laaja, yhteisen nykytilanteen ja todellisuuden ymmärtäminen ja tulkinta. Siinä huomioidaan myös organisaation ulkoinen tieto, siihen liittyvät uhat ja mahdollisuudet sekä organisaation sisäiset voimavarat perustana ja mahdollistajina tehtäville strategiavalinnoille. (Juuti & Luoma 2009, 9-11.)

Sotarauta (2000) kuvaa strategisen ajattelun, suunnittelun ja johtamisen tasoja suhteessa toisiinsa. Strateginen ajattelu tarkoittaa hänen mukaansa yksilöiden asennetta kykyä sekä tapaa suhtautua todellisuuteen ja sen subjektiiviseen jatkuvasti muuttuvaan kompleksiseen luonteeseen. Strateginen ajattelu jäsentää, kehittää ja uudistaa näkemystä kehityksestä pitkäjänteisenä ja johdonmukaisena toimintana etsien sekä antaen asioille merkityksiä. Sen voi ymmärtää intuition, järjen ja tunteen yhdistelmänä. Strateginen suunnittelu on kollektiivista ja organisoitua strategista ajattelua, jossa ryhmä etsii ja antaa asioille merkityksiä. Strateginen johtaminen²¹ on strategia-prosessin johtamista ja organisaatiokulttuurin, -rakenteen ja strategian yhteensovittamista. Mikäli strateginen ajattelu on taidetta, on strateginen johtaminen käsityötä. Strategia-ajattelu voidaan siten hahmottaa kahden ulottuvuuden avulla, joista toinen puoli tarkoittaa yhden ihmisen ajattelua ja toimintaa sekä näihin liittyviä valintoja liittyen tärkeiksi koettuihin strategisiin ilmiöihin. Toinen, laajempi ääripää, sisältää paitsi yleisen ja kollektiivisen strategia-ajattelun, mutta myös erityisen sekä näiden kaikkien yhdistelmän. Strategia-ajattelu oppialana selvittää mitä strategiamaailma on ja milaista todellisuutta se tuottaa. (Näsi & Aunola 2002, 14–16.)

Mintzberg (1991, 21-25) kuvaa strategia-ajattelua näkemisenä, ei vain yhteen suuntaan, vaan eri suuntiin ja eri tavoin katsomisena. Strategia-ajattelu on katsomista eteenpäin ja taaksepäin, sillä hyvä tulevaisuuden visio perustuu menneisyyden ymmärtämiselle. Se on näkemistä ylhäältäpäin asioiden kokonaiskuvan hahmottamiseksi ja alhaalta päin yksityiskohtien erottamiseksi. Vierelle näkeminen viittaa lateraaliseen ajatteluun (ks. de Bono 1995; 1990) ja pidemmälle, asioiden yli näkeminen auttaa

²¹ Strategisella johtamisella luodaan tietoisesti organisaation yhteistä näkemystä ja tavoitellaan toiminnan kokonaisuuden hallintaa. Se voidaan mieltää organisaation prosessiksi, jossa hahmotetaan strategiset eli tärkeimmät osa-alueet, toimeenpannaan valitut asiat ja arvioidaan strategian onnistumista. Strategisen johtamisen prosessi lähtee suunnittelusta, joka muuttuu organisoimisen, viestinnän, motivoimisen ja seurannan kautta toiminnaksi. Se sisältää myös ohjeistuksen, aikataulutuksen, kurinalaisuuden, dokumentoinnin ja henkilöille nimetyt vastuut ja velvoitteet, luonnostelun, analyysit sekä päätöksenteon ja kaikkiin vaiheisiin liittyvän tiedonkeruun ja kokoukset sekä muut aputoiminnot. Tavoitteet tulee asettaa siten, että menestyminen omassa toiminnassa omalla toimialalla on mahdollista. Tämä kaikki edellyttää jatkuvaa toiminnan kehittämistä ja kykyä ja halua uusiutua. (Lehto 2010, 21-22.)

rakentamaan sellaista tulevaisuutta, joka ei muuten olisi olemassa. Eteenpäin katsominen ennakoi odotettua tulevaisuutta rakentamalla puitteet ulos menneisyyden tapahtumista intuitiivisesti ennustaen ne kohdat, joissa on epäjatkuvuutta. Strategia-ajattelu on myös strategian läpi näkemistä, mikä tarkoittaa asioiden järjestelmällistä suunnittelua, visioiden toteuttamista ja seurantaa sekä harkintaa liittyen tietoon, ihmisiin ja toimintaan. Strategia voi olla suunniteltu ja aiottu, mutta yhtä lailla myös tavoiteltu ja ymmärretty. Se voi olla myös toimintamalli menneestä toiminnasta, tai kuten Mintzberg kutsuu sitä ymmärretyksi strategiaksi, joka heijastaa pyrkimyksiä. (Mintzberg 1989, 25- 27.)

Strategia-ajattelu voidaan jo itsessään nähdä toimijana, joka ohittaa tekijöidensä kontrollin, tarkoituksiperät ja intentiot. Se määrittää joitakin asioita organisaatiossa ongelmiksi, jotka pyritään ratkaisemaan. Tai se selittää epäonnistumisia, tuottaa strategiaosaajia, organisaation käytäntöjä ja organisaatioiden välisiä suhteita (Knights & Morgan 1991, 255.) Strategia-ajattelu on tärkein organisaation toiminnan hahmottaja. Perinteiset strategiakoulukunnat eivät tätä ole pohtineet, saati sitä, minkälainen strategia-ajattelu jäsentäisi organisaation toimintaa. Strategian tekeminen ei tulisi tarkoittaa ainoastaan strategia-asiakirjan laatimista ja siihen liittyviä prosesseja, vaan sen tulisi näkyä myös organisaation arjen diskursseissa ja käytännöissä, joiden kautta strategiaa jatkuvasti uusinnetaan ja muovataan. Näin strategiaprosessi määrittäytyy organisaation jatkuvaksi toiminnaksi. Tämä on keskiössä niin tässä tutkimuksessa kuin konstruktivisessakin strategiatutkimuksessa, jossa kysytään miten ja minkälainen strategia tekee siihen liittyvät toimijat ja toiminnot, kuten strategiset päätökset ja strategisen johtamisen olemassa oleviksi, ja miten strategia-ajattelun kautta toimijat koordinoivat toimintaansa suhteessa toisiinsa (Knights & Morgan 1991, 267; Lehtimäki 2000, 24.)

Tarkasteltaessa strategiaa ja strategisen ajattelun sisältöjen kehitystä voidaan nähdä, että strategisen johtamisen -käsite on syrjäyttänyt strategisen suunnittelun -käsitteen käyttöä, tämä ainakin osittain selittyy sillä, että organisaation strategiaprosessissa tavoitellaan erillisten vaiheiden suunnittelun sijaan yhtäaikaisuutta ja rinnakkaisuutta, eli strategista johtamista. Myös itse strategiaprosessi on laajentunut sekä sisällöltään että toiminnaltaan. Kun aiemmin strategiaprosessi oli organisaatiossa harvojen, etenkin ylimmän johdon tehtävä, nähdään se nykyisin laajempaan, koko henkilöstöä osallistavana ja keskusteluihin kutsuvana jatkuvana prosessina. (Juuti & Luoma 2009, 9-11.) Mutta mikä oikeastaan on strategian tarkoitus?

Strategian tarkoitus

Strategia voidaan määritellä monella tapaa, ristiriitaisestikin. Voisin luonnehtia strategiaa monitulkintaiseksi, sillä sen laatimiseen tai toimeenpanoon ei ole vain yhtä tapaa tai keinoa. Strategiaa ei myöskään ole yksinkertaista luoda tai toteuttaa (Whittington 1993, 1-2). Yksi syy tähän on se, että yleisen tason strategialla luodaan monia alemman tason strategioita (Bryson 2011, 195). Kun strategioilla tarkoitetaan suunnitelmia ja tavoitteita, hämärtää se tärkeää kysymystä: mikä tekee strategioista tärkeitä?

Mintzberg (2005; 1983, 13-19; Mintzberg et al. 1998) on kuvannut strategian tarkoitusta viidellä eri tavalla: suunnitelmana (*plan*), juonena (*ploy*), toimintamallina (*pattern*), asemana (*position*) ja perspektiivinä (*perspective*). Avaan näitä viittä strategian tarkoitusta seuraavaksi. Strategia yhtenäisenä ja kattavana suunnitelmana (*strategy as plan*) sisältää joukon harkittuja ja aiottuja toimenpiteitä sekä toimintaperiaatteita, joiden avulla halutaan saavuttaa organisaation toiminnan kannalta keskeiset tavoitteet. Strategia on ennalta, tietoisesti ja tarkoituksellisesti suunniteltu ennen kuin siihen liittyvät toimenpiteet toteutetaan. Strategia suunnitelmana voi antaa suuntaviivoja tai se voi olla hyvin yksityiskohtainen. Toiseksi, strategia voi olla myös juoni tai ase (*strategy as ploy*), jolla yritetään johtaa kilpailijoita harhaan ja parantaa näin omia kilpailuasetelmia. Strategia toimintamallina (*strategy as pattern*) kuvaa organisaation toiminnan pysyvyyttä tai samankaltaisuutta, joka voi olla suunniteltua tai syntynyt johdonmukaisen toiminnan kautta. Neljäs strategian tarkoitus on asemointi (*strategy as position*), joka syntyy päätöksistä, joilla organisaatiota pyritään sovittamaan toimintaympäristöönsä. Organisaation asemointi toimintaympäristöönsä synnyttää aiotun ja suunnitelmallisen strategian. Viides, näköalaksi mielletty strategia (*strategy as perspective*) on organisaation ja sen jäsenten yhteinen tulkinta organisaation tarkoituksesta ja arvoista. Sen tarkoituksena on kertoa sekä itselle että muille, miten organisaatio näkee itsensä ja maailman, jossa se toimii.

Strategian tarkoitus on kirkastaa ja lisätä organisaation arvoa ja sen toiminnan merkitystä sekä tuottaa johdonmukaista toimintaa vähentämällä epävarmuutta, edistämällä sisäistä tehokkuutta ja lisäämällä kollektiivista havainnointikykyä (esim. Mintzberg et al. 1998, 17-18). Strategian avulla organisaatiot asettavat toiminnalleen suunnan, allakoivat voimavarojaan, asemoivat itsensä suhteessa ympäristöönsä arvioiden omaa toimintaansa ja tavoitteitaan pyrkien näin toimimaan johdonmukaisesti. Strategian arvo riippuu sen tuottamasta lisäarvosta. Organisaation ketteryys, nopea reagointi ja toiminta ovat lisäarvon kannalta tärkeää, sillä mitä nopeammin strategia

muuttuu toiminnaksi, sitä enemmän sen on mahdollista tuottaa yritykselle kilpailuetua. Strategian onnistumista on mahdotonta arvioida ennalta, sillä strategian arviointi mahdollistuu vasta tulosten saavuttamisen jälkeen. Toiminnan onnistumisen kannalta on tärkeää, että kaikki yksilöt organisaatiossa mieltävät strategian ja sen osoittaman suunnan samalla tavoin. (Pfeffer 1992, 17-18.) Vaikka tätä on hankala mitata, on viesti selvä: strategisessa johtamisessa entistä tärkeämmäksi nousee strategian toteutuksen johtaminen (Hautamäki 1995). Strategian käytäntöön viemistä helpottaa se, että strategian toteutuksen suunnittelussa on yksityiskohtaisesti sovittu vastuujaot, tavoitteet ja mittarit, aikataulut, toteutukseen käytettävissä olevat resurssit, toteutuksen johtaminen, tiedottaminen ja valvonta. (Kaplan & Norton 2001, 133-159; Bryson 2011, 64-65.) Strategioiden laatimisessa voidaan nähdä monia hyötyjä. Keskeiset hyödyt ovat strategisen ajattelun lisääntyminen, päätöksenteon tehostuminen ja organisaation tehokkuuden lisääntyminen. Nämä ominaisuudet nousevat kuitenkin esiin vasta kun strategian toteutus on onnistunut. (Bryson 2004, 6-13.)

3.2 Strategiatutkimuksen koulukunnat

Strategiatutkimusta on jaettu erilaisiin teoreettisiin koulukuntiin, joiden painotukset vaihtelevat toisistaan, ja joita on yhdistelty ja luokiteltu eri maissa eri tavoin. Myös yksittäisellä tutkijalla saattaa olla useita luokituksia. (Vrt. Karlöf & Vainio 1986; Näsi 1986, 1991; Mintzberg 1990, 1994; Mintzberg et al. 1998.) Jokaisella koulukunnalla on oma käsityksensä strategiasta ja siitä, miten strategia vaikuttaa johtamiskäytäntöihin. Näitä eroja tarkastellaan suhteessa johdon asemaan ja rooliin strategian tekemisessä, strategian merkitykseen organisaation toiminnan ohjaajana ja organisaation ja sen ympäristön välisessä suhteessa. Koulukuntien runsaus selittää osin, miksi se, mitä strategialla kielessä, hallinnossa ja yhteiskunnan toiminnassa ymmärretään, saa niin monenlaisia merkityksiä ja tulkintoja. Yhtä lailla voidaan erilaisten koulukuntien ajattelulla syntyneen erilaisten strategia-näkemyksen tuloksena.

Strategiateorioiden koulukuntia tarkasteltaessa on heti alkuun todettava, että jaottelu on paitsi hankalaa, myös varsin keinotekoisia. Strategiakoulukuntia on rakennettu eri strategiateorioista, joista jokainen on oma looginen kokonaisuutensa ja eroaa painotukseltaan muista teorioista. Myös strategia-käsite voi vaihdella ja olla peräisin useasta eri strategisesta teoriasta (Näsi & Aunola 2001, 9-13.) Vaikka jokaisella strategiakoulukunnalla on ollut oma kultakautensa, ei niitä tule nähdä ainoastaan toistensa ajallisena jatkumona, vaan eri koulukuntien näkemykset elävät edelleen painotuksista riippuen rinnakkain eri aloilla.

Teoriat ovat koulukuntien tarkastelussa tärkeitä, sillä ne sisältävät perusolettamuksia asioiden välisistä suhteista ja ohjaavat toimintaamme. Tätä Argyris & Schön (1977) kutsuvat toiminnan teorioiksi. Pohtiessamme tulevaa käyttäytymistämme, toiminnan teoriat suuntaavat toimintaamme auttaen välttämään uhkia ja tekemään toistamiseen samoja virheitä, vaikka ne eivät olisikaan kovin eksplisiittisiä tai formaaleja. Toiminnan teorioita tulisi käyttää, sillä muuten emme voi tietää ovatko ne virheettömiä, emmekä pysty päivittämään niitä vastaamaan kulloisiakin olosuhteita. Siten ne, jotka eivät aktiivisesti kohtaa teorioidensa perustana olevia oletuksia ovat todellisia teorioidensa vankeja. (ks. Whittington 1993, 10). Myös strategiateoriat lähtevät ajatuksesta, että eri toimijoilla on erilaista tietoa, eri määrä tietoa, ja enemmän tai vähemmän oikeaa tietoa siitä, mistä organisaation toiminnassa on kysymys. Ne uusintavat epistemologista sitoumusta, jonka mukaisesti strategia otetaan kyseenalaistamattomana organisaation toiminnan kuvaajana ja pohditaan lähinnä sitä, mikä strategiateorioista parhaiten selittää, mistä organisaation toiminnassa on kysymys. (Knights & Morgan 1991, 266; ks. Mintzberg et al. 1998; Lehtimäki 2000, 27-28.)

Kuvaan seuraavaksi keskeisempiä strategisen johtamisen koulukuntia. Strategiakoulukuntien esittelyn tarkoituksena on johdatella tutkimukseni keskiössä olevaan, strategia käytäntönä –näkökulmaan, jota avaan tarkemmin luvussa 3.3. Strategiset koulukunnat esitän Whittingtonin (1993) mukaisesti neljänä koulukuntana, jotka ovat klassinen suunnittelukoulukunta, prosessikoulukunta, evolutionaarinen koulukunta ja systeeminen koulukunta. Tätä täydennän Mintzbergin, Ahlstrandin ja Lampelin (1998) kymmenellä koulukunnalla²². Sen sijaan, että lähtisin yleisesti kertomaan erilaisista strategiakoulukunnista ja niitä edustavista strategiatutkijoista ja heidän näkökulmistaan, olen päätenyt esittelemään strategiakoulukunnat kahden kysymyksen avulla, jotka avaavat koulukuntien välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Kysyn, millaisia merkityksiä koulukunnat antavat strategialle ja miten ne määrittelevät strategian merkityksen organisaatiolle? Whittington (1993) esittää tämän saman kysymällä: mikä on strategia ja onko sillä väliä?

²² Mintzbergin, Ahlstrandin ja Lampelin (1998) mukaan koulukunnat ovat mallinnuksen koulukunta (*Design School*), suunnittelun koulukunta (*Planning School*), asemoinnin koulukunta (*Positioning School*), yrittäjyyden koulukunta (*Entrepreneurial School*), ajattelun koulukunta (*Cognitive School*), oppimisen koulukunta (*Learning School*), politikoinnin koulukunta (*Power School*), kulttuurillinen koulukunta (*Cultural School*), toimintaympäristön koulukunta (*Environmental School*) ja konfiguraation koulukunta (*Configuration School*).

Klassinen suunnittelukoulukunta ja rationaalisuuden vaade

Suunnittelun merkitys, muodollisuus ja kontrolli sekä organisaation toiminnan rationaalinen analyysi korostuvat klassisen suunnittelukoulukunnan toiminnassa. Se on saanut vaikutteita taloustieteestä ja asevoimista. Strategia ymmärretään tulevaisuuden suuntautuvana suunnitelmana, jonka avulla voitiin ohjata organisaation käyttäytymistä päätöksentekoon liittyvien sääntöjen ja mittareiden avulla. Strategia sisältää tavoitteiden ja päämäärien asettamisen. Mittarit kytkeytyvät laadullisiin päämääriin ja määrällisiin tavoitteisiin ja säännöt puolestaan liiketoimintastrategiaan, sisäisiin suhteisiin, työjärjestykseen ja yrityksen päivittäiseen toimintapolitiikkaan. (Ansoff 1984, 52-53). Tällä toiminnalla tavoitellaan strategista menestymistä sekä voiton maksimointia kilpailutilanteessa. Strategia on ylimmän johdon käytössä oleva analyysin väline, suunnitelma tai tekniikka, jolla pyritään ennustamaan organisaation ja sen ulkoisen ympäristön toimintaa. Rationaalisen ja suunniteltuna prosessina erilaisine laskelmineen ja analyyseineen strategialla tavoitellaan pitkän aikavälin maksimaalisia saavutuksia. Kun klassinen koulukunta etsii mahdollisimman hyvää strategiaa tarkastellen sitä, millainen sen tulisi olla, jättää se samalla huomioimatta sen, miten strategiat syntyvät ja muotoutuvat organisaation käytännöissä. Klassiselle koulukunnalle strategialla on väliä ainoastaan, mikäli sen avulla pystytään vaikuttamaan rationaalisten analyysien ja objektiivisten päätösten kautta onnistumiseen ja epäonnistumiseen pitkällä aikavälillä. (Whittington 1983, 3, 11-17, 39-40; Mintzberg ym. 1998, 5.)

Klassisen suunnittelukoulukunta eli valtakauttaan 1960-luvulla. Se voidaan jakaa kolmeen erilaiseen lähestymistapaan, joista ensimmäinen korostaa yritystoiminnassa visioiden tärkeyttä, strategian suunnittelun muodollista ja mekanistista puolta sekä strategiaprosessia, jonka avulla voidaan saavuttaa täydellinen, välittömästi toteutettavissa oleva strategia, yksityiskohtaisine tavoitteineen, ohjelmineen ja suunnitelmineen. Lähestymistavan tunnetuin edustaja on Igor Ansoff. (Ansoff 1987, 180-192, Mintzberg 1994, 40-42; Näsi 1986, 44.)

Toinen lähestymistapa liittyy organisaation ja sen ympäristön välisen suhteen määrittämiseen. Tämän koulukunnan tunnetuimmat edustajat ovat Philip Selznick, Kenneth R. Andrews ja Alfred D. Chandler, joiden mukaan yrityksen strategian keskeinen tehtävä on pidemmän aikavälin päämäärien asettaminen ja tavoitteiden sekä toimintasuunnitelman luominen tavoitteiden saavuttamiseksi (mm. Andrews, 1997, 53; Mintzberg 1983, 13-14; Quinn et al. 1988; ks. Näsi 1991, 29). Andrews (1997, 52-53) näkemyksessä organisaation arvot, strategia ja visio kytkeytyvät toisiinsa rakentaen organisaation käyttäytymistä ja kulttuuria, jonka tuloksena syntyy päätös

siitä, mitä prosessin on tarkoitus implementoida ja saavuttaa pitkällä aikavälillä. Chandler (1962, 1997) pohtii organisaatioiden rakenteita ja sitä, miten ne mahdollistaisivat ylimmän johdon fokusoida omaa strategista vastuutaan. Strategian formulointi ja kontrollointi ovat ylimmän johdon tehtäviä, strategian implementointi osastoille on puolestaan operatiivisen johdon vastuulla. Strategia voidaan tässä lähestymistavassa nähdä olevan riippuvuutta rationaalisesta analysoinnista, käsitteiden erottamista toimeenpanosta ja sitoutumista voiton maksimointiin (Chandler 1962, 13).

Kolmas lähestymistapa tutkii organisaation asemoitumista toimialalla suhteessa sen kilpailijoihin. Sen tunnetuin edustaja on teollisuuden rakenteita analysoinut ja organisaation asemoitumista tutkinut Michael Porter, joka toi strategisen suunniteluun uudenlaisia ajatuksia kuvatessaan organisaation asemaa eri näkökulmien, kuten uhkakuvien ja tavoitteiden sekä elinkaaren vaiheen ja luonteen kautta. Toimiala voi olla hajaantumassa, käynnistymässä tai kypsässä vaiheessa. (Porter 1980, 156-188, 275-298.) Asemoitumismalli painottaa kilpailullista markkina-asemoitumista, jolloin huomio on strategiassa ja erityisesti ulkoisen toimintaympäristön analyysissä. Mallin tavoitteena on auttaa organisaatiota löytämään suhteellisen edun markkina-alueet, joilla kilpailu ei ole liian voimakasta. (Whittington 1983,11-17; Mintzberg ym. 1998, 5; vrt. Knights 1992, 524-533.)

Kartesiolainen dualismi strategisessa suunnittelussa

Vaikka edellä kuvattua strategiateorioiden klassista koulukuntaa voidaan pitää valtavirran strategiatutkimuksena, liittyy siihen monenlaisia ongelmia ja virheellisiä oletuksia, joita Clegg, Carter ja Kornberger (2004, 21-22) ovat verranneet Descartesin ajatteluun ja kartesiolaisuuteen. Kartesiolaisessa dualismissa mieli on vakaa ja varma kuin takuu totuudesta, kun taas ruumis on siirtyilevä ja petollinen. Kartesiolaisen dualismin mukaisesti voidaan strategisessa suunnittelussa löytää seitsemän virhepäätelmää, jotka luovat erheellistä strategiäkäsitystä, joka konstituoituu tarkasteltavien asioiden eri puolien ja erontekojen kautta kuiluiksi. Ensinnäkin, voidaan erottaa toisistaan johtamisfantasiat ja organisaation todelliset valmiudet. Toiseksi, erotettavissa ovat todelliset ja selkeät tavoitteet mahdollisesta ja ennustamattomasta tulevaisuudesta. Kolmanneksi, suunnittelu ja täytäntöönpano voidaan erottaa toisistaan. Neljänneksi, ero voidaan tehdä suunnitellun muutoksen ja yhtäkkiä ilmaantuvan kehityskulun välillä. Viides kuilu syntyy keinojen ja päämäärien välillä. Kuudes on subjektin ja objektin välinen ero, kun erotetaan strategisen suunnittelun johto eli johtajat ja suunniteltava kohde eli organisaatio. Viimeiseksi ero voidaan tehdä järjestyksen ja epäjärjestyksen välillä. Sen sijaan, että näitä virhepäätelmiä pyrittäisiin hallitsemaan,

perinteinen strategia-ajattelu ja strateginen suunnittelu yleistää ja ylläpitää niitä käytännöissään. Näitä virhepäätelmiä ja niiden muodostamia kuiluja seuraavaksi esitellen.

Ero johtamisfantasioiden ja organisaation valmiuksien välillä tarkoittaa, että organisaatiot ovat kyvyttömiä toteuttamaan johtajiensa luomia nykyhetken kustannuksella rakennettuja hienoja strategioita ja täydellisyyttä lupaavia suunnitelmia. Jos strategia nähdään olevan ylimmän johdon luomus, luodaan mielikuva johtajista ylivertaisina poikkeuksellisina ihmisinä. Samalla kuitenkin unohdetaan, mikä merkitys on ymmärtämisellä ja oppimisella koko organisaation kannalta. Esimerkiksi Sengen (1990) mukaan sankari-individualismi on mennyttä ja johtajien uudenlainen rooli organisaatiossa on toimia fasilitaattorina ja luoda edellytykset koko organisaation oppimiselle. Toiseksi, todelliset ja selkeät tavoitteet olisi kyettävä erottamaan mahdollisesta ja ennustamattomasta tulevaisuudesta. Kilpailuanalyttisen strategian asemointi -koulu-kunnan heikkoutena on pidetty strategian luomisen sulkeutuneisuutta. Sen viesti ei ole ”menkää ulos ja oppikaa”, vaan ”pysykää kotona ja laskekaa”. Porterin malli toimii parhaiten ennustettavissa olosuhteissa, mikä tarkoittaa strategiatyössä päämäärien tunnistamista ja oikeanlaisten päätelmien ja päätösten tekemistä. Yhtä lailla voidaan kysyä sitä, missä on enää ennustettavat olosuhteet? Joka tapauksessa strategia edellyttää valintoja sen suhteen, mikä on ja mikä ei ole tärkeää (Porter (1996, 77)). On myös mahdollista, että nykyhetki ja organisaation tila diagnosoidaan ja kuvataan tarkoituksellisesti strategisessa suunnittelussa kielteisenä ja puutteellisenä. Näin saadaan riittävän dramaattinen kontrasti suunnitelmien tarjoamalle loistavalle ja täydelliselle tulevaisuudelle, jolla ei välttämättä ole mitään tekemistä todellisten ja toimintaa suuntaavien tavoitteiden kanssa. (Clegg et al. 2004, 22-23.) Saattaa myös olla, että strategialla ei haluta tai uskalleta edes tavoitella muutosta parempaan. Tämä näkyy esimerkiksi kuntastrategioiden kunnianhimmottomuudessa ja samanlaisuudessa sen sijaan, että kunnat pyrkisivät tuomaan strategioissaan oman erityisyytensä esiin ja luomaan toiminnalleen tavoitteen kehittyä ainutlaatuisina (esim. Helin & Möttönen 2012).

Kolmanneksi, selkeä eronteko strategian suunnittelun ja täytäntöönpanon välillä saa aikaan sen, että suunnittelu yksinkertaistaa ja trivialisoi kompleksisen ja monimutkaisen todellisuuden. Strateginen ajattelu jää kuviteltujen ja kalkyloitavien tapahtumien jäykäksi soveltamiseksi. Raskaat strategiat edellyttävät organisaatiolta resursseja, suurta esikuntaa ja paljon strategista ajattelua analysointien loppuunsaattamiseksi, mitä ei ole mahdollista kuin suurissa tai monikansallisissa yrityksissä. Viimeisen parikymmenen vuoden ajan on ajautettu tilanteeseen, jossa voimavarat eivät riitä hoitamaan organisaation strategiatyöhön liittyvää kokonaisuutta. Strategian jalkaut-

taminen on monella tapaa aliresursoitu, vaikka organisaatiossa tehtäisiinkin erinomaista suunnittelutyötä. Suunnitelmien oletetaan toteutuvan automaattisesti, kun ne on annettu organisaation alemmille tasoille tiedoksi²³. Tähän liittyy neljäs kuilu suunnittelun muutoksen ja yhtäkkiä ilmaantuvan kehityskulun välillä. Onko strategian laadintaan käytettävä tieto niin luotettavaa, yhteismitallista ja ajantasaista, etenkin jos toimitaan muutoksessa ja globaaleilla markkinoilla? Vaarana on, ettei tietoa arvioida riittävästi eikä sen merkitystä ymmärretä, sillä organisaatiot eivät välttämättä ole tottuneet tekemään perusteellisia koko toimialaa koskevia analyysejä. (Näsi 1986, 56-57.)

Kun suunnittelun avulla tavoitellaan tulevaisuuden muuttamista ennakoitavaksi ja lineaariseksi prosessiksi, joka trivialisoi maailman, unohdetaan se, että strategioita luotaessa voidaan huomioda ainoastaan tiedossa olevat ongelmat ja kuvitella niihin sopivat ratkaisut. Koska tulevaisuutta varjostaa epävarmuus, on toimintaympäristön nopea muutos millä tahansa alalla tehnyt tilanteen mahdottomaksi ja organisaatioiden kannalta jopa uhkaavaksi, kun eilispäivän ratkaisuja yritetään sovitella huonolla menestyksellä huomispäivän ongelmiin. Myös kuntastrategioiden formaali luonne saattaa vaikuttaa siihen, että niiden vieminen käytäntöön on hankalaa. Tätä pohdin luvussa 5. Viides ero keinojen ja päämäärien välillä liittyy siihen, että strateginen suunnittelu olettaa voivansa tunnistaa, muotoilla ja kommunikoida yhden, pysyvän ja yleisen päämäärän, jonka koko organisaatio voisi sellaisenaan saavuttaa. Kuten tiedämme, päämäärät eivät ole pysyviä saati, että ne olisivat toteutettavissa samanlaisina kaikkialla. Strategisen suunnittelun lähtökohta on se, että organisaatio kykenee identifioimaan, muotoilemaan ja kommunikoidaan yhden vakaan tavoitteen, jonka koko organisaation tulee sisäistää. (Clegg et al. 2004, 22-25.) Strateginen suunnittelu syventää kuilua jättäessään huomioimatta organisaation monimutkaisuuden ja -äänisyyden.

Kuudes erottava kuilu liittyy ensimmäiseen, kun tehdään ero suunnittelun johdon eli johtajien ja suunniteltavan kohteen eli organisaation välillä. Karteesiolaisen dualismin tarinaan liittyy näkemys vahvoista johtajista ja sankareista (ks. esim. Taylor ja Porter), jotka ajattelevat organisaation puolesta ja kouluttavat sitä. Pää siis johtaa ja ruumis tottelee. Ajattelu korostaa sitä, että strategian muotoileminen on manageriaalisen eliitin tehtävä, johon alemman tason johdolla ei katsota riittävän perspektiiviä, saati kykyä sanoa tarpeen tullen ei, kuten Porter (1996, 77) on todennut. Määräävä

²³ Oma huomioni kuntastrategioiden käytäntöön viemisestä on samansuuntainen tämän tutkimuksen tutkimusaineistosta. Vain muutamassa tutkimuskunnassa oli edes mietitty sitä, miten strategia jalkautetaan.

henki ja sitä totteleva aine erottuvat näin toisistaan. Se ei myöskään vahvista strategisen johtamisen innovatiivisuutta eikä huomioi strategian toteuttamiseen vaikuttavia psykologisia ja sosiologisia tekijöitä. (Porter 1980, 34-36; Barney 2002, 54.) Koko strategian idea perustuu edelleen rationaalsiin yksilöihin ja heidän laatimiin suunnitelmiin, jolloin jalkauttamisen esteet ovat lähtökohtaisesti ongelmia, jotka pitäisi ottaa haltuun ja minimoida. (Clegg et al. 2004, 23-24.)

Strategioilla analysoidaan, suunnitellaan, kontrolloidaan, johdetaan ja ajatellaan, kun taas organisaatiossa toteutettavat operaatiot ovat passiivisia ja ohjattavia objekteja. Ajattelu, jossa mieli kontrolloi ruumista, heijastelee hallitsevan ja kontrolloivan johdon ajattelua johtamastaan organisaatiosta. Strategisessa suunnittelussa todellisuutta määrittää suunnitelma, joka määrittää rakenteen. Strateginen suunnittelu ajaa, hallitsee ja määrittelee organisatorisia rakenteita. Toimintaympäristön muutokset luovat tarpeen uusille strategioille ja nämä uudet strategiat puolestaan edellyttävät uudenlaisia rakenteita. (ks. Chandler 1962, 1997). Viimeiseksi on erotettavissa järjestyks ja epäjärjestys, mikä viittaa rationaaliseen ajatteluun ja siihen, että strateginen suunnittelu on tarpeellista kaaoksen välttämiseksi organisaatiossa. (Clegg et al. 2004, 23-24.) Strateginen agenda edellyttää kuria ja jatkuvuutta, mikä puolestaan parantaa organisaation tehokkuutta jatkossa. (Porter 1996, 78). Nämä edellä esitetyt virheelliset ja ajattelua kapeuttavat oletukset strategiaan ja strategiatyöhön liittyen tulee tiedostaa, jotta voidaan avata ja laajentaa strategia-ajattelua.

Prosessikoulukunta ja strategian tekemisen taito

Prosessikoulukunta on kiinnostunut nimensä mukaisesti siitä, miten strategiat organisaatiossa tehdään. 1970-luvulla vallalla olleen koulukunnan mukaan strategian tekemisen edellytyksenä on, että koko ajan etsitään uusia haasteita, kasvua ja siedetään epävarmuutta. Prosessikoulukunnan edustajat suhtautuvat epäillen strategian tekemisen rationaalisuuteen ja voiton maksimoinnissa markkinoiden vaikutukseen. Markkinat ja organisaatiot ovat monesti ilmiöinä sekavia ja strategiat nousevat niistä pienin askelin epäjärjestyttä aiheuttaen. Tämä epämääräisyys tulisi hyväksyä ja tarkastella maailmaa sellaisena kuin se on, sen sijaan, että edes tavoiteltaisiin rationaalisuuden ideaalia. Prosessin keskiöön nousee oppiminen ja neuvottelu. Strategia on prosessikoulukunnan edustajille poliittisen kompromissin tulos. Vaikutteita koulukunta on saanut psykologiasta. Prosessikoulukunnassa on erilaisia lähestymistapoja, joille yhteistä on, että ne ovat kiinnostuneita strategian muotoutumisen prosesseista ja siitä, miten strategioita tehdään organisaatiossa. Yksi lähestymistapa korostaa vahvaa joh-

tajuutta ja hänen visionäärisiä kykyjään, joiden avulla voidaan tunnistaa uusia haasteita, tavoitella kasvua ja sietää epävarmuutta. Toinen lähestymistapa nostaa strategian muotoutumisessa keskiöön johtajan kognitiot ja sen, miten johtajat prosessoivat tietoa ja tekevät päätöksiä. Johtajat määrittäytyvät subjektiivisiksi toimijoiksi, jotka havainnoivat todellisuutta ja tekevät siitä omia tulkintojaan (esim. Bennis & Nanus 1986). Kolmas lähestymistapa on kahta edellistä yksilölähtöistä näkemystä laajempi. Siinä tarkastellaan miten strategiat muotoutuvat osana organisaation toimintaa ollen siten myös organisaation ja sen johdon oppimisen tulosta. (Whittington 1993, 21-27; Mintzberg ym. 1998, 6, 124-231.) Lähestymistavassa on yhtymäkohtia myös strategia käytäntönä –lähestymistavan kanssa, jota käsittelemme luvussa 3.3.

Prosessikoulukunnan huomion keskiössä ovat organisaation toteuttamat strategiat ja päivittäisen toiminnan käytännöt (ks. esim. Mintzberg 1994; Hamel & Prahalad 1994) sekä se, minkälaisien mikropoliittisten prosessien ja neuvottelujen tuloksena organisaation strategia muotoutuu (ks. esim. Pettigrew & Whipp 1991). Koska strategiaa tehdään päivittäisissä prosesseissa organisaation kaikilla tasoilla, ei strategian suunnittelua ja toimeenpanoa voida ajallisesti erottaa toisistaan erillisiksi vaiheiksi. (Mintzberg et al. 1998; Whittington 1993, 43.) Koulukunta pitää pitkän aikavälin suunnittelua tuloksettomana ja markkinoiden prosesseja epätäydellisinä. Cyertin ja Marchin (1963) mukaan ihmiset eroavat toisistaan kiinnostustensa, rajoittuneen ymmärryksensä, harhailevien huomioidensa ja toiminnan huomioitta jättämisen suhteen. Epäyhtenäisyyden johdosta ei heistä voi rakentaa yhtenäistä kuvaa, saati rakentaa yleistä suunnitelmaa. Tästä huolimatta suunnitelmaan kuitenkin usein sitoudutaan, jotta voitaisiin unohtaa muuttuvat olosuhteet.

Whittington (1993, 4) kuvaa strategiaprosessia käytännössä siten, että se etenee ja laajenee pragmaattisesta prosessien tunaroinnista, oppimisesta ja kompromissien teosta ikään kuin se olisi sarja eteenpäin vieviä, laajoja loikkia. Väliä ei ole sillä, ettei laajentunut strategia ole kovin optimaalinen. Strategiaprosessi on tapa ideoida, päättää ja toteuttaa organisaation laajuisia toimintatapoja ja jonka kautta pyritään aikajänteellä yhteisiin päämääriin. Strategian prosessi- ja toiminnan luonne korostaa toimeenpanon merkitystä. Strategiaprosessilla varmistetaan strategian ruumiillistuminen kaikessa organisaation toiminnassa, kun strategiset päämäärät muuttuvat toimeenpanossa toiminnaksi, jolla päämäärät saavutetaan. Näin strategia saa ”verta ja lihaa” ja siitä tulee elävä ja vaikuttava voima.

Organisaatioissa elää samanaikaisesti useita strategioita. Perusjännite nousee siitä, miten organisaation toimintatapa vastaa julkilausuttua strategiaa, sillä vain osa aiotusta strategiasta toteutuu ja osa siitä hylätään. Mintzberg (1991) on kiinnittänyt huomiota strategiaan prosesseihin, strategioiden ”elinkaariin”. Hänen huomionsa on,

että esiin työntyvät strategiat saattavat toisinaan muuttua päästrategioiksi. Strategia, jota lopulta seurataan, voi olla suunnittelijoille yllätys. Näin päädytään ajatukseen strategiasta oppimisprosessina, jossa strategian lähde on koko organisaation, ei vain johtajien viisaudessa. Tämä ei tarkoita johtajien roolin väheksymistä, sillä johtajalla on keskeinen merkitys sen oppimisprosessin johtamisessa, josta hyvät strategiat syntyvät. (Hautamäki 1995, 13-14.) Strateginen oppiminen ei ole vain ylimmän johdon asia, vaan oppiminen ja poisoppimisen prosessi tulisi levitä kaikkialle organisaatioon.

Dikotominen strategiaprosessi

Wilson ja Jarzabkowski (2004) nostavat esiin sen, miten perinteisesti strategia on erotettu kahdeksi prosessiksi, jotka he ovat nimenneet strategiseksi ajatteluksi ja strategiseksi toiminnaksi. Jotta ajattelua voitaisiin muuttaa ja saada aikaan yksi yhtenäinen prosessi, on syytä tarkastella tätä dikotomiaa semioottisesti kielen avulla sekä tunnistaa ja saada esiin sen todelliset mekanismit (Tsoukas, 1996), jotka pitävät sisällään strategisen ajattelun ja toiminnan. Kielen avulla on mahdollista kommunikoida ja kartoittaa monimutkaisia ideoita siten, että ne voidaan ymmärtää, niistä voidaan keskustella ja vaihtaa mielipiteitä. Tästä prosessista käytetään ilmausta ajatella strategisesti. Päätöksenteko on puolestaan esimerkki strategisesta toiminnasta, prosessista, jossa päätösten toteuttaminen käytännössä ei ole mahdollista ilman, että samalla pohdittaisiin myös liikkeelle laitettavia resursseja, joiden kautta strateginen matka tai kehityskaari voidaan tunnistaa ja ymmärtää. Tärkeää on ymmärtää vuorovaikutus näiden kahden, strategisen ajattelun ja strategisen toiminnan välillä. Sen ei tarvitse olla jatkuvaa eikä lineaarista, vaan sitä voitaisiin kuvata heilahteluna tai värähtelynä ajattelun ja toiminnan välillä, kun kuvataan, miten strategia laajenee. (Wilson & Jarzabkowski 2004, 15.)

Strategia käytäntönä –näkökulmaa, jota analysoin luvussa 3.3, ja strategiaa prosessina ei useinkaan selkeästi eroteta toisistaan ja niiden kahden välisestä suhteesta on tutkijoilla erilaisia näkemyksiä. Esimerkiksi Jarzabkowski ja Wilson (2004) ehdottavat, että strategia käytäntönä ikään kuin laajentaa prosessia, kun taas Hodgkinson ja Wright (2006) näkevät strategian käytäntönä yksinkertaisesti rikastavan prosessin arvoa. Paroutis ja Pettigrew (2007, 101) ovat puolestaan tulleet johtopäätökseen, jonka mukaan strategia käytäntönä ja prosessina ovat painopisteiltään samankaltaisia organisaation tapahtumia ja toimintaa tarkasteltaessa ja niissä on nähtävissä ainoastaan hienon hienoisia eroavaisuuksia. Moniuloitteisen sisältönsä johdosta strategia käytäntönä -lähestymistapa sekoitetaankin usein strategian prosessitraditioon ja etenkin Mintzbergin ajatuksiin strategiasta. Näiden kahden välillä on kuitenkin selkeä ero.

Strategiaa on pyritty hahmottamaan dikotomioiden kautta erottaen esimerkiksi sisältö ja prosessi toisistaan. On ollut helppo nähdä strategia käytäntönä prosessikäsitteen osana, koska se ei ole staattinen ja ainoastaan strategian sisältöä koskeva. (Whittington 2007, 1576).

Sekä prosessinäkökulma että strategia käytäntönä -näkökulma näkevät molemmat yleisesti ottaen strategian organisatorisena ilmiönä. Näiden kahden eri lähestymistavan ero voidaan nähdä esimerkiksi tarkastelemalla sitä, mitä kummassakin lähestymistavassa strategia on. Strategia käytäntönä –lähestymistavassa strategia on jotain, mitä ihmiset tekevät, kun taas prosessinäkökulmassa se on jotain, mitä organisaatio tekee. Toimijuus hahmottuu näkemyksissä vastakkaisilla tavoilla. Myös Mintzberg (1994) korostaa strategian emergenssiä merkittävänä sivuuttaen yksittäisten toimijoiden roolin vähemmän merkityksellisenä eikä hänen mukaansa siksi ole hyödyllistä tutkia toimijoiden todellisia rooleja, suunnittelun mukautumista ja vaikutuksia käytännössä, jos strategiset suunnitelmat eivät pääsääntöisesti toteudu (Whittington 2007, 1581). Prosessinäkökulma on avannut tien organisaation tutkimukseen, pieniin otoksiin perustuvilla syväluotaavilla tutkimuksillaan, mutta kovin syvälle se ei ole päässyt. Enemmistö prosessitutkimuksesta perustuu edelleen toisen käden retrospektiiviseen tietoon, joka tulee organisaation johdolta. (Johnson et al. 2003, 11.) Huomionarvoista on myös se, että sellaiset keskeiset strategiatutkijat, kuten Mintzberg, eivät ole osallistuneet strategia käytäntönä koskevaan keskusteluun, vaikka sen alhaalta ylös –näkemys olisi hyvin sovitettavissa heidän käsityksiinsä emergentistä strategiasta. (Carter et al. 2008, 87.)

Evolutionaarinen koulukunta ja ympäristön dynaaminen luonne

Evolutionaarisen koulukunnan tai ympäristökoulukunnan (Mintzberg ym. 1998) mukaan strategian merkitys on korostaa vuorovaikutusta ympäristön kanssa ja kykyä sopeutua ympäristön asettamiin vaatimuksiin. Ympäristöä ja sitä, miten organisaatio siihen sijoittuu, ei voida riittävän tarkasti tietää. Myöskään organisaation johdon ei suoraviivaisesti uskota vaikuttavan menestykseen, eikä ylimmän johdon kykyyn tehdä suunnitelmia ja toimia rationaalisesti täysin luoteta. Ympäristö valikoi vahvimmat kilpailun voittajiksi. Keskeiseksi muodostuu markkinoiden kyky turvata voiton maksimointi. Parhaana strategiana pidetään kykyä sopeutua vallitsevaan ympäristöön ja etsiä sieltä esimerkiksi strategisia kumppanuuksia. Strategia on politiikan tekemisen kompromissi, ei niinkään hyödyn maksimoinnin kalkylointi. Tässä ajattelussa organisaatio on osa toimintaympäristöä, jota on mahdollista seurata, mutta johon ei voida suoranaisesti vaikuttaa. (Whittington 1993, 17-24; Mintzberg ym. 1998, 286–300.)

Evolutionaarisen koulukunnan valtakausi sijoittuu 1980-luvulle. Koulukunnan tunnetuimmat edustajat ovat Hannan ja Freeman (1988, 1989), jotka edustavat organisaatiotutkimuksessa populaatioekologista ajattelua sekä transaktiokustannuksia liike-elämän organisaatioissa tutkinut Oliver E. Williamson (1985, 1991). Koulukunta pitää klassisen koulukunnan näkemystä strategiasta rationaalisena, tulevaisuuteen suuntautuvana ja suunnitelmana irrelevanttina. Ympäristön dynaaminen, muuttuva ja jopa vihamielinen luonne tekee siitä ennustamattoman, jotta siihen voitaisiin tehokkaasti varautua suunnittelun avulla. Liiketoimintaa voisi verrata Darwinin mukaisesti lajeihin biologisessa evoluutiossa, jossa kilpailevat prosessit säälimättömästi valikoivat selviytyjät ja muut. Ne, jotka eivät kykene muuttamaan itseään riittävän nopeasti tuhoutuvat sukupuuttoon. Evoluutioteoreetikot vertaavat myös taloudellista kilpailua viidakon lakiin. He painottavat kilpailevia prosesseja luonnollisena valintana. He eivät määrittele rationaalisen suunnittelun metodeja, vaan nostavat esiin asioita, joita johtajien tulisi omaksua selviytyäkseen. Evolutionaarinen lähestymistapa lähtee siitä, että markkinat tekevät tärkeimmät strategiset valinnat, eivätkä johtajat. Johtajien ei tarvitse olla rationaalisia optimoijia, sillä evoluutio voidaan nähdä luonnollisena kustannushyötyjen analyysinä. (Barney 2001, Einhorn & Hogarth 1981, Nelson & Winter 1997). Johtajien kykyyn suunnitella strategiaa ja toimia rationaalisesti ei luoteta, vaan markkinoiden odotetaan turvaavan voiton maksimointi. Onnistuneen strategian avulla voidaan laajentaa luonnollista valikoitumisprosessia. Se, minkä johtajat voivat tehdä, on varmistaa, että he ja heidän johtamistapansa sopivat niin tehokkaasti kuin mahdollista ympäristön kulloisiinkin vaatimuksiin. (Whittington 1993, 3-4, 17-18.)

Systeminen koulukunta ja organisaation kompleksisuus

Systeminen koulukunta tai kulttuurinen koulukunta (Mintzberg ym. 1998, 206) korostaa näkemystä, jonka mukaan organisaatio ei voi irrottautua ympäröivästä maailmasta, vaan on luonnollinen osa sosiaalista ja kulttuurista todellisuutta. Erilaiset verkostot ja yhteiset intressit muokkaavat tavoitteita yhdistäen toimintaympäristön toimijoita. Toisinaan organisaatio saattaa sopeutua hyvin, mutta yhtä lailla saattaa syntyä tarve merkittäville muutoksille. Organisaation vaiheet voivat sisältää toinen toistaan seuraavia muutoksia, joita strategian avulla voidaan pyrkiä hallitsemaan. Systemisen näkökulman mukaan strategialla on merkitystä, mutta ei siinä mielessä kuten klassisen lähestymistavan edustajat ajattelevat. Strategia on organisaatiolle mahdollisuus, joka mukautuu. Strategisessa ajattelussa on mahdollista tehdä synteisiä hyödyntämällä aiemmin esitettyjen koulukuntien painotuksia. Systemiteoreetikot eivät ole

niin pessimistisiä suhtautuessaan ihmisten kykyihin tehdä rationaalista toiminnan suunnittelua kuin prosessikoulukunnan edustajat. He ovat myös evolutionaarisen lähestymistavan teoreetikoita optimistisempia arvioidessaan mahdollisuuksiaan määrittää strategioita ja uhmataksen näin markkinoita. (Whittington 1993,4, 28; Mintzberg ym. 1998, 306.)

Systeeminen näkökulma nousi strategian tarkasteluun 1990-luvulla. Systeemisen lähestymistavan mukaan paikallinen sosiaalinen järjestelmä vaikuttaa strategiaan päämääriin ja niihin käytäntöihin missä strategian tekeminen tapahtuu. Tarkastelu kohdistuu organisaation ulkopuolelle, yhteiskuntaan. Markkinat, luokkajako ja kulttuuri ovat osa strategisten päämäärien ja prosessien muotoilemaa ja heijastelemaa järjestelmää. Myös organisaation johtajat ovat osa paikallista yhteisöä ja toimivat paikallisten kulttuuristen normien mukaisesti. (Whittington 1993, 37-40.) Paikallisen sosiaalisen verkostojen jäsenenä he voivat osaltaan vaikuttaa siihen, mitä pidetään arvokkaana ja sopivana toimintana. (Granovetter 1992). Strategia heijastelee tätä sosiaalista järjestelmää, johon strategit osallistuvat määritellen omia kiinnostuksen kohteitaan ja laatien sääntöjä, joiden avulla he voivat selviytyä. Strategit saattavat tarkoituksellisesti poiketa ensisijaisesta voiton tavoittelun normista. Yhteiskunnallinen tausta saattaa sitouttaa heitä sellaisiin intresseihin, kuten ammattilypeys, johtajan valta tai kansallinen patriotismi. (Whittington 1993, 4-5.)

Strategian muotoutumisen koulukunnan (ks. Mintzberg et al. 1998, 305-306) mukaan organisaatio muovautuu jatkuvasti, koko elinkaarensa ajan. On sopeutumisen kausia, jolloin organisaation rakenne sopeutuu ympäröivään toimintaympäristöön ja suurten muutosten kausia, jolloin organisaatio muuntuu toiseksi. Strategisen ajattelun mukaisesti hyvä strategia voi hyödyntää eri koulukuntien ajatuksia tilanteesta riippuen. Systeeminen lähestymistapa ottaa huomioon ajattelussaan organisaatioiden moninaisen kompleksisuuden liittäen mukaan vielä hallitsevat sosiaaliset ryhmät ja sosiaalisen kontekstin. Myös strategian tarkoitus vaihtelee. Moninaiset ympäristöt edellyttävät välitöntä yhteistyötä sekä kykyä ja herkkyyttä erotella erilaisia liiketoimintasysteemejä. Historialla ja yhteiskunnalla on merkitystä kilpailukykyisen strategian luomisessa.

Diskurssi strategiatutkimuksen koulukuntien välillä

Palaan vielä luvun alussa esittämiini kysymyksiin käydäkseni kokoavaa keskustelua eri strategiatutkimuksen koulukuntien välillä. Kysyin, millaisia merkityksiä koulu-

kunnat antavat strategialle ja miten ne määrittelevät strategian merkityksen organisaatiolle? Näiden lisäksi pohdin koulukuntien suhdetta muutokseen ja sen aiheuttamaan epävarmuuteen.

Jos tarkastellaan strategian merkitystä organisaatiolle, voidaan todeta, että kaikissa strategiatutkimuksen vakiintuneissa koulukunnissa organisaation todellisuus määrittyy tapahtumina ja faktoina, joita voidaan havainnoida, tunnistaa ja mallintaa (vrt. Burrell & Morgan 1979, 25-28.) Whittington (1993, 62) haastaa näkemyksillään perinteisen strategisen suunnittelun ja johtamisen perusolettamukset ennustettavasta toimintaympäristöstä, kilpailijoiden samankaltaisuudesta ja rationaalisesta johtamisesta, sillä käytännössä toimintaympäristöä voidaan kuvata myrskyisäksi, kansainvälisiä kilpailijoita hyvin erilaisiksi ja johtamista kyvyttömäksi fokusoimaan rationaalisia peruslinjauksia. Prosessinäkökulma pilkkaa klassisen koulukunnan rationaalisuusnäkemystä ja vähättelee formaalien päätösten merkittävyyttä. Prosessinäkökulmassa strategiat ilmaantuvat ilman tapahtumien säännönmukaisuutta. Strategiat muotoutuvat sekoituksesta, joka pitää sisällään analyysiä, vaistoa, rutiinia ja spontaanisuutta, huippua ja pohjaa, onnea ja virheitä. Mintzberg (1978) korostaa, että strategian muotoiluun ei tulisi kiinnittää suurta huomiota, vaikka strategisen muotoilun kieli yrittää ylläpitää rationaalisuuden tarkoituksellisuutta harhaanjohtavilla konnotaatioillaan.

Koulukuntien väliset erot nousevat esiin siinä, millaisia merkityksiä ne strategialle antavat. Klassinen suunnittelukoulukunta korostaa strategiaa pitkän aikavälin suunnitelmana ja rationaalisen prosessinä. Tähän näkemykseen eivät evolutionaarisen ja prosessuaalisen koulukunnan edustajat yhdy. Evolutionaarisen näkökulman edustajat pitävät tulevaisuutta epävakaina ja ennustamattomana, joten paras strategia on keskittyä ja maksimoida onnistumisten mahdollisuudet tässä ja nyt. Prosessinäkökulman edustajien mukaan strategia on parhaimmillaan oppimis- ja sopeutumisprosessi, johon liittyy toimintaa, intuitiota, harkintaa ja hiljaista tietoa (Pettigrew 1997, 346). Systeemitieteikoista strategialla voi olla eri tarkoituksia, jonka vuoksi muodot ja päämäärät strategian tekemisessä riippuvat erityisesti yhteiskunnallisesta kontekstista. Strategiassa tulisikin olla sosiologista herkkyyttä ja ”silmää”, koska ne heijastelevat sitä sosiaalista systeemiä, jossa ne ovat laadittu. (Whittington 1993, 2-6; vrt. Hughes 1971) Prosessi- että systeeminen koulukunta vievät ajattelullaan strategiatutkimusta diskurssien tutkimuksen suuntaan. He olettavat strategian muovautuvan organisaation jäsenten ja organisaation sidosryhmien toiminnassa, kun he neuvottelevat erilaisista ymmärryksistään koskien organisaation toimintaa. (Knights & Morgan 1991, 267).

Eri koulukunnat suhtautuvat myös muutokseen eri tavoin. Klassinen ja evolutionaarinen koulukunta näkevät muutoksen osana organisaation sisäistä toimintaa,

johon organisaation rakenteet ja strategiat tulee sovittaa. Prosessikoulukunnan mukaan muutokseen tulee suhtautua varoen ja vähin odotuksin. Koska muutos on aina hankalaa, ei myöskään strategian ja rakenteiden suhdetta tule liiaksi yksinkertaistaa, sillä organisaatiot eivät yksinkertaisesti muutu määräyksillä. Evolutionistit hyväksyvät muutoksen aiheuttamat vaikeudet, mutta eivät usko prosessinäkökulman edustamaan viivytelyyn tämän päivän kilpailumaailmassa. Sen sijaan prosessin ja toiminnan avulla voidaan markkinoita hyödyntäen aikaansaada muutos. Jos johtajat eivät muutu, muutetaan johtajia: jos organisaatiot eivät mukaudu, myydään ja ostetaan uusi. Koulukunnat kokevat epävarmuutta, mutta eri asioista. Vakautta ja varmuutta korostavan klassisen koulukunnan luottamus analyysiin, järjestykseen ja kontrolliin on heikentynyt. Prosessuaalisen koulukunnan edustajat ovat skeptisiä ihmisten käyttäytymistä, rationalismia ja joustavuutta kohtaan. Evolutionaarisen näkökulman markkinat voivat heilahdella ja toimia juuri kuten systeeminen analyysi on väittänyt yhteiskunnallisen systeemin tekevän. (Whittington 1993,132-134.)

Strategiatutkimuksen koulukuntien tarkastelu osoittaa, miten eri tavoin koulukunnat suhtautuvat strategiaan ja miten tulisi ymmärtää eri koulukuntien väliset erot. Puhuessamme strategiasta, voimme puhua koulukuntienkin perusteella hyvin eri asioista ja painottaa erilaisia asioita. Argyris (1977) toteaa, että jokainen johtaja aloittaa strategian tekoprosessin perustavanlaatuisella strategisella valinnalla: millainen teorioiden piirtämä kuva ihmisen aktiivisuudesta ja välineiden sopivuudesta on lähinnä hänen omaa näkökulmaansa maailmasta, hänen omaa henkilökohtaista ”toiminnan teoriaa.”

Koulukuntien tarkastelu tuo esiin, miten oma tutkimukseni ja näkemykseni strategiasta tekee erontekoa strategiatutkimuksen valtavirran kanssa siinä, miten ymmärtän strategian ja sen, mitä sillä tehdään ja miten. Suhtaudun kriittisesti ja kyseenalaistaen strategia-ajatteluun sinänsä, vaikka en täysin suostu hylkäämään strategia-ajattelua. Sen sijaan, että ottaisin strategia-ajattelun annettuna, etsin tutkimuksessani uudenlaisia tapoja tarkastella strategiaa ja tehdä strategiatyötä käytännössä ja arjessa pyrkien näin uudistamaan strategia-ajattelua. Tahdon lisäksi nostaa esiin kysymyksen: mikä merkitys organisaation jäsenillä ja heidän toiminnallaan on strategian käytäntöön viemisessä? Kun perinteinen strateginen suunnittelu tekee tietämisestä ja sen kohteesta, tässä tapauksessa organisaation todellisuudesta, objektin jättäen subjektin aseman korkeintaan ylimmälle johdolle, etsin tässä tutkimuksessa näkökulmaa, jossa jokaisella organisaation toimijalla on merkitystä siinä, miten strategia toteutuu käytäntönä. Käytännön näkökulma tarjoaa tähän vaihtoehdoisen tarkastelutavan.

3.3 Strategia käytäntönä

Tämä tutkimus edustaa vuorovaikutuksen, kielen ja käytäntöjen tutkimusta, joka on suhteellisen uudenlainen näkökulma strategioiden ja strategiatyön tutkimuksessa. Tutkimussuuntaus pohjautuu konstruktivistiseen strategiatutkimukseen, jossa strategiaa tarkastellaan diskurssina, eli merkitysten tuottajana ja todellisuuden tekijänä. Kun käytämme kieltä, annamme samalla asioille merkityksiä ja rakennamme tietynlaista todellisuutta. Kieli ei siten ainoastaan kuvaa sosiaalista todellisuutta, vaan on osa sitä. Gergen (1994, 49) on todennut:

”termit ja muodot, joilla voimme saavuttaa ymmärrystä maailmasta ja itsestämme ovat sosiaalisia artefakteja, kulttuurihistoriallisia tuotteita, jotka sijaitsevat ihmisten välisessä ajatuksenvaihdossa.”

Strategian lingvistinen luonne nousee esiin monissa strategia käytäntönä (*strategy as practice*) –lähestymistavan tutkimuksissa. Keskiössä on toiminta, mutta myös se, miten kieli muotoilee strategian käytäntöjä (esim. Fenton & Langley 2011; Hardy et al 2000; Mantere & Vaara 2008; Rouleau and Balogun 2011; Spee & Jarzabkowski 2011; Vaara 2010; Vaara et al 2004; 2010). Näiden erilaisten näkökulmien ja tutkimusten kiistaton viesti on, että strategiaa tulee tarkastella kriittisesti (esim. Knights & Morgan 1991). Kun strategiadiskurssi ja sen kielenkäytännöt tuottavat strategia-ajatteluun konventionaaliset ja toimintaan sopivat ratkaisut vakuuttavalla tarinalla, on tutkimuksen tehtävänä kyseenalaistaa nämä ennakko-oletukset ja kertoa millaiseksi organisaation todellisuus on mahdollista rakentua strategia-ajattelussa. (Knights & Morgan 1990; Lehtimäki 2000, 9-10, 19.)

Tutkimuksessani olen rajannut strategisen johtamisen tarkastelemaan strategiaa kouluinstituution käytännössä ja käytäntönä. Strategia tarkoittaa tutkimuksessani yhteisesti jaettua ymmärrystä organisaation päämääristä, ja jonka hyöty on olemassa organisaatiolle vain, jos tämä yhteinen ymmärrys pystytään saavuttamaan. Strategiakäsitykseni perustuu niukkojen taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen tietoiseen kohdentumiseen tavoiteltujen, koulutuspoliittisten ja pedagogisten päämäärien saavuttamiseksi. Perinteisesti opetustoimessa pedagoginen johtaminen on erotettu taloudellisten resurssien ja inhimillisten voimavarojen johtamisesta. Strategianäkemyksessä tässä tutkimuksessa huomioi sekä ulkopuoliset tekijät että sisäiset henkilöstön voimavarat ja johtamisosaamisen. Opetuksen sisällöt ja laadukkaan opetuksen edellyttämät voimavarat nähdään saman asian eri puolina, ei toisiaan poissulkevinä. Toimivassa strategisessa ajattelussa, johtamisessa ja toiminnassa nämä asiat kyetään yhdistämään.

3.3.1 Strategia tekstinä ja tarinana

Strategian tutkiminen tekstinä edustaa strategiatutkimuksen suuntausta, jossa tutkitaan millaista todellisuutta strateginen ajattelu kielellisesti tuottaa. Siinä tarkastellaan kriittisesti strategiaan liitettyjä vakiintuneita kielenkäytäntöjä, jossa on sille ominaisia kulttuurisia tapoja ymmärtää ja jäsentää ympäröivää todellisuutta. Kulttuurisena ilmiönä tarkastellen strategia kuvaa sitä, millaisena ymmärrämme organisaatiot ja sen, miten niiden tulisi toimia. (esim. Alvesson & Willmott 1996.) Oma empiirinen tutkimusaineistoni koostuu sekä asiakirja-aineistosta että haastatteluista. Ymmärrän oman tutkimusaineistoni olevan diskursiivinen, tekstiä ja puhetta, jotka sisältävät kirjoitettua ja puhuttua strategiaa, jolla todellisuutta kielellisesti rakennetaan. Toisaalta puhuttu ja kirjoitettu aineisto on tutkimustyön myötä muuttunut yhdeksi tekstuaaliseksi aineistoksi, kun haastatteluaineisto on litteroimalla muutettu tekstuaaliseen muotoon (ks. luvut 1.4 ja 1.5). Seuraavaksi avaan sitä, miten eri tavoin strategia taipuu tekstuaalisessa tarkastelussa.

Strategia formaalina tekstinä

Perinteisen strategianäkemyksen mukaan tekstuaalisuus tarkoittaa sitä, että kirjoitetun strategia-asiakirjan oletetaan noudattavan tiettyä formaalia muotoa. Tekstuaalisuus tarkoittaa kuitenkin paljon muutakin, sillä sosiaalinen todellisuus rakentuu kielen välityksellä. Strategian tekstuaalisessa tarkastelussa herää kysymys siitä, mitä strategian tulee sisältää ollakseen strategia? Entä millainen strategia on tekstilajina? Toisaalta voidaan kysyä, millaista todellisuutta perinteinen strategianäkemys tuottaa? Kun strategiaa tutkitaan laaja-alaisemmin, todellisuuden rakentajana tai kertojana, ei tarkoituksena ole testata aiempia strategiateorioita eikä hankkia lisää tietoa strategian tekemisen malleista. Sen sijaan tavoitteena on kyseenalaistaa strategia-ajattelun ennako-oletuksia ja konventioita sekä pyrkiä ymmärtämään sitä strategia-ajattelua joka strategiaan on rakennettu, kun kuvataan organisaation todellisuutta eli strategiaa käytäntönä.

Strategia voidaan ymmärtää tekstiksi, jonka on oltava tietynlainen ja noudattavan määrättyä, hyväksi koettua rakennetta, jotta sillä voitaisiin aikaansaada tuloksia. Strategiaa voidaan pitää tekstilajina, koska se on samankaltaisuutensa johdosta tunnistettavissa noudattaessaan oman tekstilajinsa konventioita. Lukuisat strategiaopit ja -oppaat vahvistavat strategian formaalia ja vakiintunutta määritelmää kertomalla meille millainen strategian tulee olla. Strategiategksteissä on tapa sanoa tietyt asiat tietyllä tavalla ja sanastolla, otsikoilla ja osilla, jotka on oltava mukana. (Sorsa et al. 2010, 17-

19.) Näin strategia rakentuu sille ominaisista osista, jotka ovat toimintaympäristön kuvaus ja strategian laatimisen lähtökohtana oleva tilanne. Lisäksi siinä tulee olla toiminta-ajatus, toimintaa ohjaavat perusajatukset sekä arvot eli missio ja visio. Strategiassa tulee mainita myös tavoitteet tai strategiset päämäärät sekä keinot, joita käytäen päästään päämäärään eli menestystekijät, onnistumisen arviointi ja mittarit.

Kun strategiaa tarkastellaan tekstinä, ajatellaan kielen käytön luovan sosiaalista todellisuutta. Strategiassa on olennaista se kieli, jolla organisaatio viestii sekä sisään-että ulospäin (esim. Vaara 2010). Kuntaorganisaatiot ovat pääasiallisesti luoneet strategioihinsa vakiintunutta, formaalin strategiategstin luomaa todellisuutta sen sijaan, että strategia ymmärrettäisiin olevan vuorovaikutukseen perustuvaa viestintää. Organisaatiossa on kaikkien sen jäsenten tiedettävä organisaation päämäärä ja keinot, joilla yhteisen päämäärään pyritään, ja ymmärrettävä, mikä on kunkin jäsenen rooli organisaation tavoittellessa päämääräänsä. Strategian kielellä on tunnettava organisaation visio eli tahtotila, oman yksikön toiminta-ajatus ja toimintaa ohjaavat arvot. Lisäksi on tiedettävä asetettujen tavoitteiden sisällöt, ymmärrettävä oma roolinsa ja vastuunsa tavoitteiden saavuttamiseksi. Jaettu ymmärrys ei riitä, vaan kaikkien organisaation jäsenten tulee sitoutua toimintaan yhteisen tahtotilan saavuttamiseksi ja oltava myös selvillä, millä tavoin ja milloin tavoitteiden saavuttamista arvioidaan. Tämän kaiken edellytyksenä on, että organisaation toimijat ymmärtävät strategian sisällön samalla tavoin, (Strandman 2009, 30-31; ks. myös Antila 2012, 121-124) mikä puolestaan vaatii todellista strategiatyötä, keskustelua ja yhteistoimintaa eli vuorovaikutteista viestintää.

Strategialla on erilaisia kertomisen tapoja, joita voidaan kuvata puhutun ja kirjoitetun strategian muodostavana ääripäiden jatkumona. Tähän voidaan sijoittaa tieteellinen strategiateoria ja käytännön strategiakeskustelu ja näiden väliin esimerkiksi käytännön strategiadokumentit, valmistellut puheet, esitelmät, strategiakonsultointi tai opetustilanteet. Strategia-asiakirjoilla on monia tarkoituksia. Niillä voidaan kommunikoida sosiaalisesti neuvoteltuja merkityksiä, legitimoida ajatustapoja ja toimintaa sekä pyrkiä tuottamaan hyväksyntää²⁴. Yhtä lailla strategia-asiakirjojen avulla saateetaan vastustaa murtamalla ja rikkomalla vastakkaisen suuntaista ajattelua ja toimintaa. Strategia-asiakirjat vaikuttavat sekä poliittisesti että ideologisesti, jotkin enemmän

²⁴ Perinteisesti strategiaprosessia ja kunnanjohtajan roolia tarkastelevassa tutkimuksessaan Rannisto (2005, 69) pohtii kirjoitetun strategian käytännön merkityksiä ja johdonmukaisuutta kuntaorganisaation toiminnassa. Kunnalliselle toiminnalle asetettujen julkisuus- ja päätöksentekoperiaatteiden mukaisesti on kunnissa strategiat dokumentoitu. Virallisia, kirjalliseen muotoon dokumentoituja strategia-suunnitelmia käytetään budjetoinnin perusteluna ja ne osaltaan myös vähentävät kunnanjohtajan aktiivista johtamistyötä ja valvontaan käytettävää aikaa.

kuin toiset. (Vaara et al. 2010, 686). Tekstuaalisuus tuo näkyviin myös eettisen diskurssin, joka yritysmaailmassa on noussut esiin ympäristöön ja ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä. Julkisella sektorilla se on liittynyt kansalaisten oikeuksiin, tasa-arvoon, oikeudenmukaisuuteen ja julkiseen valtaan. (ks. esim. Palonen & Summa 1996; Hautamäki 1995.) Oletettavaa on, että eettinen diskurssi voimistuu edelleen lähivuosina johtuen mm. ympäristö- ja pakolaiskysymysten aktualisoitumisesta sekä kansalaisten aktivoitumisesta.

Kuntastrategiaan kirjataan kunnan kannalta tärkeänä pidettäviä asioita, päämääriä, joita tavoitellaan. Tärkeää on tiedostaa, että strategia kertoo kunnan arvoista eli siitä, mitä pidetään kunnassa strategisesti tärkeänä ja arvokkaana. Kuntastrategioita tutkittaessa ei kuitenkaan voi olla huomaamatta niiden samankaltaisuutta ja yhdenmukaisuutta. Siitä huolimatta kuntien erilaisuus on jo arvo sinänsä. Tutkimukseeni haastattelemani poliitikoista alle puolet muisti jotain oman kuntansa strategiasta. Yleisin vastaus kuitenkin oli, ettei strategiasta muistettu oikeastaan mitään. Miksi strategia jää näin vieraaksi ja etäiseksi, jopa poliittisille päättäjille? Yksi syy tähän saattaa olla strategian formaali rakenne. Toinen syy voi olla asioiden yleisyys, jotka strategiaan kirjataan. Kun strategiaa laatiessa jäädään kiinni siihen, millainen strategian muoto-seikoiltaan ja aiheiltaan tulisi olla, tulee strategiasta muotonsa vanki. Näin unohdetaan, miten oman kunnan tahtotila voitaisiin strategiaan kirjata rohkeammin, luovemmin ja omannäköisemmin kertoen näin kunnan omasta erityisyydestä. Herää eittämättä kysymys, ovatko kunnat todella niin samankaltaisia kuin niiden kertomat strategiatarinat? (esim. Eriksson & Lehtimäki 2001; Eriksson & Lehtimäki 1998.) Kuntien strategioiden samankaltaisuuden ja yleisyyden taustalla saattaa olla myös se, että strategia on usein poliittinen kompromissi. Yleisyyttä voi puolustaa myös se, että kuntastrategia on yleisin, koko kunnan toimintaa suuntaava, josta laaditaan toimiala- ja palvelukohtaiset strategiat. Joka tapauksessa on todettava, että kuntastrategiat muistuttavat toisiaan ja yleisesti hyväksytyyn strategiakielen käyttö vieraine lyhenteineen etäännyttää strategian lukijastaan. Kenelle kuntastrategia oikeastaan laaditaan? Kuntalaisille, poliitikoille, vai viranhaltijoille?

Yhtä tärkeää on huomata se, mitä strategioissa ei näy, sillä sekin on tehty valinta. Tutkimissani kuuden kunnan strategioissa ei koulutusta ja opetusta suuremmin näkynyt. Pienimpien tutkimuskuntien strategioissa niistä mainittiin peruspalveluna ja suuremmissa, yliopistokaupunkien strategioissa, elinvoimatekijöinä. Suomalaista koulutusta saatetaan yleisesti pitää tärkeänä arvona sinänsä, josta me olemme ylpeitä siitäkin huolimatta, ettei sitä oltu kaikissa tapauksissa strategiaan näkyvästi kirjattu. Mutta miten koulutusta kunnissa johdetaan, jos ei strategisesti? Ovatko päämäärät ja resurssit tasapainossa? Onko johtaminen yhdenmukaista sekä kunnan päämäärien

että valtion ohjauksen suhteen, vai painottuuko jompikumpi? Ja jos, niin onko toisella vahvempi rooli kuin toisella? Kuka kunnan järjestämästä opetuksesta viime kädessä päättää? Valtio, jonka antamaa tehtävää kunta koulutuksen järjestäjänä toteuttaa, vai kunta, jota valtio resursoi? Nämä seikat tulevat esiin etenkin juuri sellaisissa ristiriitatilanteissa, joissa yleinen ohjaus edellyttää jotain sellaista, jota koulutuksen järjestäjällä ei ole mahdollista toteuttaa niukkojen resurssien johdosta. Mitä sitten tehdään? Tämä on kuitenkin kunnan resurssien jaon näkökulmasta hyvin tavanomainen tilanne. Barryn ja Elmesin (1997, 430) mukaan strategia tulisi arvottaa organisaatiossa siten, että sen tulisi olla näkyvin, vaikutusvaltaisin ja arvokkain kerrottu tarina. Tämä tarkoittaa, että organisaation tulee panostaa oman, vahvan tarinansa kertomiseen, sen sijaan, että sillä olisi useampia tarinoita kerrottavanaan. Tai, ettei selvää ole, mitä strategiatarinalla tahdotaan viestiä.

Strategiatarina kertoo mikä on tärkeää ja tavoittelemisen arvoista

Strategia voidaan ymmärtää aikamme tarinana ja kulttuurisena ilmiönä, sillä jokaisessa ajassa on sille ominaisia kulttuurisia tapoja ymmärtää ympäröivää maailmaa. Kautta aikojen tarinat ovat olleet tapa luoda yhteisöllisyyttä ja välittää edelleen yhteisön tärkeinä pitämiä arvoja. Tarinat kertovat siitä, mikä on elämässä tärkeää ja tavoittelemisen arvioista. Tarinoiden avulla voidaan myös kuvata, millaisia organisaatiot ovat ja miten niiden tulisi toimia. (esim. Alvesson & Willmott 1995.) Myös kunnan tai kaupungin strategiaa voidaan tarkastella paikallisena tarinana²⁵, jossa strategian kielenkäytännöt rakentavat sellaisen tarinan, jonka ongelmiin strategisella ajattelulla on tarjota toimiva ratkaisu. (Knights & Morgan 1990; Lehtimäki 2000, 9-10, 19.) Vaaran ja Tienarin (2011, 370) mukaan tarinoilla ei välttämättä tarkoiteta strategian yhteydessä klassisen kirjallisuuden kerronnan mukaista analyysia, vaan tarinat voivat käsitteellistää organisaation diskurssien osasia, jotka rakentavat identiteettejä sekä aikaan ja paikkaan liittyviä kiinnostuksen kohteita.

Strategiatarinan kielenkäytännöt voidaan jakaa yksi- ja moniäänisiin. Yksiääniset kielenkäytännöt rakentavat todellisuutta kutsumalla toimijoita erilaisiin positioihin määrittäen näin toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita ja kohdistuen heihin erilaisia oikeuksia, velvollisuuksia ja toiminnan mahdollisuuksia. Yksiääniset kielenkäytännöt poissulkevat ja määrittelevät toimija-asemia ja niiden välisiä suhteita erottamalla

²⁵ Kunnat ovat innostuneet kertomaan oman strategiatarinansa ja esittämään strategiansa tarinan muodossa. Eräissä kunnissa, kuten Espoossa, Evijärvellä, Pellossa, Raumalla, Toivokassa ja Sastamalassa on strategioissa käytetty termiä tarina (ks. esim. Rajala & Tammi 2014, 57).

tiedon ja ihmisen sekä esittämällä paikallisen ja rajoittuneen tietämisen ja tiedon ylihistoriallisena ja yleismaailmallisena, kaikille samanlaisena totuutena. Tällainen tarinallisuus strategian tekemisessä tuottaa strategijahtajasta, tarinan kertojasta kaikkietävän, maailmaa objektiivisesti tarkkailevan toimija-sankarin. Moniääniset kielenkäytännöt nostavat kuuluviin todellisuuden erilaiset tulkinnat, sallivat neuvottelun eri positioista ja mahdollistavat samalla sen, että toimijat koordinoivat toimintaansa suhteessa toisiinsa ja ovat avoimia tilanteen määrittelylle. Moniääniset kielenkäytännöt eivät rakenna lopullista ja totaalisesti määriteltyä todellisuutta. Kuntien strategiatyön tulisi muuttua kohti moniäänisyyttä ja yhteisöllisempään suuntaan. (Lehtimäki 2000, 15-21.)

Foucault'n inspiroiva ajattelu

Foucault'n keskeiset käsitteet valta, tieto ja subjektiivisuus liittyvät eri tavoin yhteiskunnallisten ja taloudellisten suhteiden organisoitumiseen sekä antavat hyvän perustan ja syyn liittää hänen ajatteluaan mukaan instituutioiden tarkasteluun, organisaatioanalyysiin ja strategiakeskusteluun. Foucault'n laaja-alainen yhteiskunnallinen ja tutkimuksellinen kiinnostus liittyi sellaisiin ajattelun järjestelmiin, jotka tuottivat tietoa ihmisestä. Hän hylkää ajatuksen ihmisluonnosta ja päätyi tutkimaan subjektien historiallista rakentumista tiedon organisoitumiseen, valtaan ja subjektiivisuuteen, väestön kurinpidon muotoutumisen epistemologisiin sääntöihin sekä etiikan käytäntöihin liittyvissä yhteenliittymissä, jotka voidaan liittää lähes kaikkeen mitä on organisoitu, olipa kyse ajatuksista, käsityksistä tai niiden täytäntöönpanosta (ks. esim. Burrell 1988; Tiisala 2014; Hall 2001). Yleisemmin näitä tutkimuksen kohteita tarkasteltaessa voidaan hahmottaa, miten ihmisen elämä itsessään organisoituu ja on organisoitu. Organisaatioanalyysi tarkastelee puolestaan organisoinnin periaatteita ja prosesseja, missä ne sitten tapahtuvatkin. (Knights 2002, 576-577; Deetz 2009.) Strategiaa käsitteellistettäessä nousee esiin Knightsin ja Morganin (1991) huomio Foucault'n kriittisen teorian annista tarkasteltaessa strategisen johtamisen käytäntöjen paikallistumista poliittisessa ja historiallisessa kontekstissa sekä niiden vaikutusta organisaation valtasuhteisiin ja toimijoiden subjektiivisiin identiteetteihin. (Hendry 2000, 970-971; Rowlinson & Carter 2002; Burrell 1988.)

Foucault'n työt ovat laajalti inspiroineet organisaatiotutkijoita viimeisen parikymmenen vuoden aikana (esim. Ezzamel & Willmott 1994, 43-44; Knights & Morganin 1991). Siksi ei olekaan ihme, että hänen tekstinsä ovat matkanneet lukuisten erilaisten lukemisen tapojen johdosta varsin kauas niiden alkuperäisestä kontekstista organisaatiotutkimuksessa. Foucault'n ajatuksia hyödyntävä organisaatiotutkimus

voikin tarkoittaa eri asioita ja sillä voi olla erilaisia vaikutuksia tutkimukseen. Nämä erilaiset Foucault tulkinnat eivät sinänsä aiheuta ongelmaa, vaan lisäävät tervettä keskustelua sen sijaan, että turvauduttaisiin kuivaan puhdasoppineisuuteen. (Carter, McKinlay & Rowlinson 2002, 515-516.)

Foucault'n analyysi on relevantti muutenkin kuin epistemologisesti tarkastellen, sillä hänen näkemyksensä vallasta, tiedosta, totuudesta, subjektiivisuudesta ja etiikasta kohdistuvat niihin samoihin keskeisiin, johtamisen ja organisaation huolen aiheisiin, jotka liittyvät valvontaan, tuottavuuteen ja motivaatioon. Foucault vaatii kyseenalaistamaan konventionaalisen ajattelun. Ei siksi, että se olisi väärin, vaan siksi, että se on vaarallista. Kyseenalaistaminen onkin kantava voima yritettäessä kääntää organisaatioanalyysiä tarkoituksenmukaisempaan suuntaan. (Knights 2002, 590-591.) Foucault'n työt ja erityisesti hänen tapansa käsitteellistää valta ikään kuin ympäröivien diskurssien läpi ovat herättäneet kiinnostusta strategia käytäntönä -lähestymistavan tutkijoissa. Valtatarkastelussaan Foucault (1980, 119) nostaa esiin, miten valta työskentelee 'tuottavana verkostona', kulkien läpi koko yhteiskunnan rungon ja sen sosiaalisen kehon. Foucault'n diskurssin käsite ei ole vain kielellinen käsite, vaan kyse on kielestä ja käytännöstä (Hall 2001, 72; Hardy & Thomas 2014, 321). Foucault'n ajattelu heijastuu tässä tutkimuksessa kantavana ja kriittisenä voimana läpi koko työn sen institutionaalisisessa ja diskursiivisessa strategian teoreettisessa tarkastelussa sekä empiriaa analysoitaessa. Tällä tavoin pyrin irrottautumaan strategian konventionaalisisesta tarkastelusta ja näkemään diskurssit laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa.

Strategia diskurssina, diskurssi käytäntönä

Strategian tutkiminen diskurssina ja osana yhteiskunnallisen elämän sosiaalisia käytäntöjä liittyy strategiatutkimuksen suuntaukseen, jossa tarkastellaan kriittisesti strategian tekemisen vakiintuneita kielenkäytäntöjä ja tutkitaan sitä, millaista todellisuutta strateginen ajattelu tuottaa (esim. Alvesson & Willmott 1995). Knightsin ja Morganin (1991) mukaan strategia diskurssina liittyy läheisesti muodostettaviin aikomuksiin ja toimintaan, joista sen arvellaan olevan peräisin. Strategia ei ole itsenäinen, vaan kiinteä osa toimintaa tai käytäntöjä, joita se usein nostaa esiin selittämään tai oikeuttamaan ja joita erilaiset toimijat ja intressit erilaisine logiikkoineen pyrkivät vetämään koko ajan eri suuntiin.

Diskurssianalyysi tarjoaa teoreettisesti tarkan ja herkän linssin tarkastella, eritellä ja perustella strategiaa (Prahalad & Hamel 1994). Diskurssi voidaan ajatella ajatuksiksi

ja käytännöiksi, jotka liittyvät tapoihimme ja sosiaalisiin käytäntöihin tuottaa subjekteille erilaisia maailman ymmärtämisen tapoja ja sen ehtoja, joita voidaan toistaa ikään kuin ”totuutena” (Knights & Morgan 1991, 253). Strategia muuntuu diskursiivisessa lähestymistavassa kuvaavaksi nimikkeeksi. Tutkimuksen kohteet, kuten strategiat, toimintaympäristö ja osaaminen, liittyvät ulkopuolisen maailman diskursseihin, joita toiminnassa aktiivisesti tulkitaan ja joita pyritään yhteisen ymmärryksen kautta strategia-analysissä tulkitsemaan (Ezzamell & Willmott 1994, 43.) Diskursseilla on keskeinen rooli organisaatioiden kulttuurin rakentumisessa (Vaara & Tienari 2011, 370) tai legitimoitaessa organisaation toimintaa yhteiskunnassa (Vaara, Tienari & Laurila 2006). Kiinnostus tarkastella strategiaa diskurssina on ollut viime vuosina kasvussa. Diskurssianalyysi organisaatio- ja johtamistutkimuksissa haastaa positivistisen ja modernin metodologian dominanssia (Knights & Morgan 1991; Czarniawska 1997, 1999; Vaara & Tienari 2002).

3.3.2 Mitä on strategia käytäntönä?

Eurooppalaiset tutkijat ovat kehittäneet modernismin jälkeisen strategiatutkimuksen suunnan, joka on saanut vaikutteita yhteiskuntatieteistä liittäessään sosiaaliset käytännöt strategian tarkasteluun. Tämä uusi lähestymistapa on *strategy as practice*, josta käytän suomennusta strategia käytäntönä. Strategia käytäntönä -lähestymistapa voidaan ymmärtää pitkälti eurooppalaiseksi kritiikiksi pohjoisamerikkalais-taustaista hegemoniaa vastaan. (Carter et al. 2008a, 83.) Se on strategian yritys vapautua siitä, mihin modernismi on sen lukinnut (Whittington 2004, 62). Näin strategista suunnittelua korostava lähestymistapa on saanut rinnalleen toimintaa korostavan suuntauksen, jossa strategia nähdään muotoutuvan organisaation käytännöissä, toiminnoissa ja prosesseissa sekä eri toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa, kuten oppimisen, valtapoliittisten pelien, kulttuurin tai innovatiivisten yksilöiden kautta (esim. Whittington 1993; Sorsa et al. 2010, 9). Modernismin jälkeinen strategian tutkimus on monipuolistunut metodeiltaan, mikä on puolestaan elvyttänyt käytäntöjen tarkastelua yhteiskuntatieteissä ja johtamisen tutkimuksessa (Whittington 2004, 62-63).

Strategia käytäntönä -lähestymistapa tarkoittaa sekä yhteiskunnallista että yksilöllistä näkökulmaa. Strategiaa voidaan verrata muihin käytäntöihin, kuten poliittisiin käytäntöihin ja kasvatuskäytäntöihin. Yhteiskunnallisen kiinnostuksen kannalta nousee esiin yhteiskunnallinen aktiivisuus ja toiminnan kannalta merkittävät resurssit ja vaikutukset. Ihmisten osallistuminen tähän toimintaan auttaa ymmärtämään ja pa-

rantamaan käytäntöjä. Tutkimustyön kohde on siirtynyt johtajien työn todellisiin ongelmiin. Käytännön tutkimus voi näin olla myös käytännöllistä. (Whittington 2004, 62-63; 2002.) Strategian voidaan ymmärtää olevan työtä sen sijaan, että se nähtäisiin organisaation omaisuutena. Strategian käsittäminen uudella tavalla avaa strategiaan, sen sisältöön ja prosessiin sellaisen näkökulman, johon akateeminen tieteenala on ollut varsin haluton puuttumaan.

Strategia käytäntönä voidaan nähdä osana laajempaa inhimillistävästä johtamis- ja organisaatiotutkimusta (Pettigrew et al 2002, Weick 1976; Jarzabkowski et al. 2007, 6; Orlikowski 2002; Feldman & Orlikowski 2011). Lähestymistapa eroaa perinteisestä strategiaprosessi-näkökulmasta, sillä strategia käytäntönä –lähestymistavassa strategia nähdään laaja-alaisemmin, uudelleen muotoutuvana, kaikkia toimijoita koskevana ja organisaation jokapäiväisenä toimintana. (Chia & MacKay 2007, 217; Juuti & Luoma 2009, 54–60.) Kun strategia määritellään laaja-alaisemmin, muuttaa se strategiaprosessin luonnetta ja siihen liittyvien eri toimijoiden roolia. Uudessa näkökulmassa korostuu, miten tärkeää on saada koko organisaatio ja sen kaikki työntekijät sitoutumaan ja toteuttamaan strategiaa, jotta organisaatio voisi saavuttaa itselleen asettamansa tavoitteet. (Kaplan & Norton 2002, 235.) Tavoitteet liittyvät strategia käytäntönä –lähestymistavassa yleiseen kiinnostukseen siitä, millainen sosiaalinen prosessi strategian tekeminen on ja yksilön kannalta siihen, miten hän toiminnassaan onnistuu toteuttamaan strategisia käytäntöjä (Regnér 2008, 570).

Strategia on sosiaalinen käytäntö, joka organisoi ihmisten aktiivisuutta ja toimintaa (Schatzki 2005). Strategia käytäntönä –tutkimus voidaan nähdä ilmiönä sen sijaan, että sitä yritettäisiin asemoida mihinkään erityiseen teoreettiseen asemaan (Jarzabkowski et al. 2007). On tärkeää ymmärtää, että strategia käytäntönä ei ole mikään yhtenäinen koulukunta tai oppijärjestelmä, vaan kyseessä on tutkijoiden yhteisö, jonka keskeisenä ja ainoana yhteisenä nimittäjänä on lähtökohta tarkastella strategiaa sosiaalisena käytäntönä. Sen sijaan tutkijoiden taustat ja muut lähtökohdat saattavat erota merkittävästikin toisistaan. Toteamus, jonka mukaan kaikki strategia käytäntönä -tutkimus on tietynlaista, voidaan siis unohtaa. Ennemmin kyse on uudeltaisesta näkökulmasta tai lähestymistavasta strategian tutkimukseen kuin tietystä oppijärjestelmästä.

Strategia käytäntönä –lähestymistapa ei sisällä yhtä vahvaa tutkimusperinnettä, mikä saattaa olla juuri se syy, joka tekee tästä johtamisen tutkimuksesta ilmiönä kiinnostavan ja luovan. Teorian kehittäminen ilman vahvaa ennakkositoutumista tarkastelemalla tieteenalan välisiä eroja voi olla jännittävä projekti. Strategia käytäntönä -tutkimusta on tehty eri tavoin. Monet tutkimukset tarkastelevat strategisten diskur-

siivisiä käytäntöjä (Mantere & Vaara 2008; Rouleau & Balogun 2011; Spee & Jarzabkowski 2011; 2009). Tutkimuksessa on tunnistettu myös, kuinka strategit käyttävät diskurssia strategian tekemisessä (esim. Dameron & Torset 2014; Laine & Vaara 2007; Rouleau 2005; Vaara et al. 2004; 2010), esimerkiksi käyttämällä narratiivia (Vaara & Tienari 2011) retorisesti (Erkama & Vaara 2010; Mantere & Sillince 2007) ja metaforana (Cornelissen et al. 2011), tai diskursiivisena toimintana, kuten yrityskauppojen oikeuttamisessa, legitimoinnissa ja kansalaistamisessa (Vaara & Tienari 2002). Hardyn ja Thomas (2014) tarkastelevat strategiaa käytäntönä ja sitä, millä tavoin johtajat strategisoivat päivittäisiä toimintojaan (ks. myös Jarzabkowski 2005; Whittington 1996) painottaen samalla tilanteellista ja tulkitsevaa strategisoinnin luonnetta (esim. Denis et al. 2007).

Strategia käytäntönä –tutkimus voisi auttaa ymmärtämään sosiaalista monimutkaisuutta ja avata samalla resurssipohjaisen strategia-näkökulman²⁶ syy ja seuraussuhteeseen liittyvää epäselvyyttä²⁷. Näkökulman tärkeimmät menestystekijät ja strategiassa huomioitavat seikat ovat yrityksen sisäiset voimavarat ja osaaminen (Penrose 1959). Tutkimus voisi tuoda uudenlaista näkökulmaa johtamisen tutkimuksen alalle kehittymällä hybridien kautta ja antaen näin uudenlaista elinvoimaa ”sekarotuisena lajina”. (Carter et al. 2008a, 107-108.) Lisäksi lähestymistapa voisi purkaa tämän dynaamisen teorian ominaisuuksia selittämällä strategiaprosessissa muodostunutta käytäntöä. (Jarzabkowski 2005; Johnson et al. 2003; 2007; Regner 2008). Seuraavaksi keskityn lähestymistavassa käytettävään käytännön käsitteistöön.

Käytäntö, käytänteet ja käytännöt

Mikä on sitten käytäntö? Käytäntö on yksi nykyfilosofian yhteiskuntatieteiden avainkäsitteistä ja sillä viitataan johonkin merkittävään, joka sijaitsee olemisen, totuuden ja merkityksen taustalla. Usein käytännöistä puhutaan hyvin epämääräisesti ja yleisellä

²⁶ Resurssipohjainen näkemys on yksi strategisen johtamisen teoria, jossa yrityksen menestystä selitetään sen resurssien näkökulmasta. Resurssihin perustuva näkemys on juurtunut myös politiikan tutkimusperinteeseen. Strategisen johtamisen näkemys on pitkään ollut se, että yritykset ovat heterogeenisiä resurssiltaan ja sisäisiltä kapasiteeteiltaan. Strategian laatiminen voi alkaa organisaation osaamisen ja resurssien arvioinnilla. Kilpailuetu on yrityksillä, jotka pystyvät hyödyntämään omaleimaisuutensa ja ottavat lisäksi huomioon ympäristönäkökulmat ja mahdollisuudet. (Peteraf 1993, 179, ks. Lockett, 2005.)

²⁷ Priem ja Butler (2001) kritisoivat resurssipohjaista teoriaa. Keskeisenä kritiikin kohteena on teorian tautologinen luonne, jota ei voi empiirisesti testata eikä myöskään tieteellisesti todentaa oikeaksi (vrt. Barney 2001), sekä oletukset, jotka rajaavat tarkastelua, joka liittyy markkinoiden staattisuuteen ja resurssien arvottamiseen. Resurssipohjainen näkökulma (ks. Lockett 2005) tarjoaa joka tapauksessa kehiteltävän ajatusmallin (vrt. Orlikowski 2007; 2009). Tähän on myös strategia käytäntönä –lähestymistapa tarttunut.

tasolla, sitä sen kummemmin analysoimatta. Käytäntöön voidaan vedota silloin kun todetaan, ettei merkityksellinen kielenkäyttö tai normatiivisesti rakentunut käsitteellinen ajattelu ole mahdollista, tai jos se ei liity yhteisölliseen toimintaan, johon käsitteellisyden edellyttämä normatiivisuus pohjautuu. Tämäkään ei tosin vielä selitä sitä, mitä ovat ne kaiken merkityksen ja käsitteellistämisen taustalla piilevät sosiaaliset käytännöt. Käytäntö-käsite usein otetaan annettuna ja sitä käytetään kuin kaikki ymmärtäisivät sen samalla tavalla. (Pihlström 2003, 56.) Kielellisesti tarkastellen käytänne tarkoittaa käytössä olevaa menettelytapaa, kun taas käytäntö tarkoittaa käytössä olevien menettelytapojen kokonaisuutta, kuten esimerkiksi hoitokäytäntö. Näkökulmasta riippuen voi samassa lauseessa käyttää yksikökömuotoista käytäntöä tai käytännettä. Sen sijaan monikkomuotoinen käytänne ei niinkään ole vaihdettavissa monikkomuotoisiin käytäntöihin. Käytäntö koostuu siis käytänneistä, ei käytännöistä. (Itkonen 1992.)

Käytäntö on sanana monimerkityksinen. Sillä voidaan tarkoittaa sosiaalista toimintaa, mitä on tehty juuri tiettyyn aikaan tietyssä paikassa tai se voi olla ikään kuin mikä tahansa pinttynyt, suhteellisen pysyvä ja tavanomainen tapa toimia. Tämä monimerkityksisyys myös asemoi käytäntöjä rakenteiden ja tapahtumien välillä ja toimintana, sillä käytännöt ovat osa molempien luonnetta. Dialektinen näkökulma käytäntöön hylkää sekä determinismin, joka painottaa vakiintuneita rakenteita, että voluntarismin, joka painottaa konkreettista toimintaa. Käytännön suhteellinen pysyvyys voidaan teoretisoida instituution käsitteenä (ks. Czarniawska 2008b, 770-771). Käytännön institutionaalinen ulottuvuus on tärkeä kriittisessä tieteessä, koska instituutiolla on oma sisäinen logiikkansa, joka voidaan redusoida, eikä se ole vain rakenteeltaan abstrakti tai joukko tapahtumia. Käytännöllä voidaan nähdä olevan kolme pääpiirrettä. Ensinnäkin, se on sosiaalisen, kulttuurisen ja poliittisen elämän, eikä ainoastaan taloudellisen, tuotannon muoto. Toiseksi, jokainen käytäntö sijaitsee suhteiden verkostossa muiden käytäntöjen kanssa ja nämä ulkoiset suhteet määräävät niiden sisäisen rakenteen. Kolmanneksi, käytännöllä on aina heijastava ulottuvuus: ihmisillä on tapana tuottaa esityksiä siitä, mitä he tekevät kuin olla osana sitä, mitä he tekevät. (Chouliaraki & Fairclough 1999, 22).

Käytäntö-näkökulman juuret ovat 1900-luvun ”arkielämän sosiologin” Alfred Schütz (1899-1959) ja etnometodologian kehittäjän Harold Garfinkelin (1917-2011) ajattelussa, joita molempia kiehtoi ihmisten arkisen toiminnan periaatteet. Käytäntöjen teoretisointiin ja tutkimukseen ovat myötävaikuttaneet myös sellaiset teoreetikot kuin Bourdieu, Foucault, Giddens ja Schatzki. (ks. esim. Carter et al. 2008b, 108-110; Orlikowski & Yates 2002). Käännös kohti sosiaalisia käytäntöjä liittyy

sosiaalisen konstruktionismin teorioiden transformaatioon, strukturalismiin ja tulkitsevaan perinteeseen eli sosiaaliseen ”fenomenologiaan”. (Rache et al 2009, 7). 1980-luvulla yhteiskuntatieteiden alalla tapahtui tutkimuksessa käytännön käänne (*practice turn*), jolloin huomio kohdistui ihmisten tosialliseen toimintaan. Tarkastelu on siirtynyt tämän käänteen myötä organisaatioista ihmisiin, muutoksesta rutiineihin ja abstrakteista prosesseista ajassa ja paikassa tapahtuvaan toimintaan. Orientaatio voitaisiin määritellä aristoteeliseksi, koska kiinnostuksen kohteena on käytännöllinen viisaus, joka saa asiat tapahtumaan. (Whittington 2003, 118.)

Diskurssianalyttiset lähestymistavat eroavat toisistaan siinä, miten ne suhtautuvat sosiaalisiin käytäntöihin (Keenoy et al. 1997). Fairclough (1992) nostaa esiin ongelman liittyen Foucault’n analyysiin, joka on merkittävä tämän tutkimuksen tarkastelussa. Foucault’n tekstuaalisesta analyysistä puuttuu käytäntö-käsite (*concept of practice*), jolla Fairclough tarkoittaa todellisia ihmisten tekemiä, sanomia ja kirjoittamia tapauksia. Foucault (2005, 100) viittaa käytäntöön, kun hän esittelee käsitteen diskursiivinen käytäntö, mutta hän määrittelee sen ikään kuin taustalla olevaksi ”säännöksi” siten, että diskursiiviset käytännöt ovat ikään kuin anonymien historiallisten sääntöjen järjestelmä (ks. Wetherell 2009, 18-19). Toisin sanoen, käytäntö on redusoitu päinvastaiseksi rakenteeksi, käyttämällä tätä termiä laajassa ymmärryksessä resursina, joka on taustalla ja on tärkeä yhtä lailla tuottamaan käytäntöä. Foucault’n tarkastelun keskipisteenä ovat rakenteet, jotka sääntelevät muotoa tai tekniikkaa. Silti Foucault’n voi väittää puhuvan käytännöstä, sillä keskittyessään rakenteisiin on tarkoitus selittää, mitä voi tapahtua ja mitä oikeastaan tapahtui. (Fairclough 1992, 57; Hall 2001, 72-75.)

Strategia käytäntönä -lähestymistavan metodologinen perusta nojaa yhteiskuntatieteisiin ja sosiaalisiin käytäntöihin tutkimuksellisen kiinnostuksen kohteena. Kyse ei ole niinkään uudesta oivalluksesta, vaan pikemmin institutionaalisesti uudelta tavasta soveltaa vanhaa ajatusta uudessa ympäristössä. (esim. Whittington 2003.) Praktinen käänne strategiatutkimuksessa lähtee siitä, että strategia on jotain mitä ihmiset tekevät. (Esim. Hambrick 2004; Jarzabkowski 2004; Whittington 2006). Strategia käytäntönä kiinnittää huomion strategiatyöhön ja organisointiin (Whittington 2003, 118).

Strategia käytäntönä on ihmisten tekoja ja toimintaa, ei vain yrityksen attribuutti. (Johnson, Melin & Whittington 2003; Whittington 2004, 62.) Se voi viitata myös sääntöön, kielen tai symbolien ja välineiden rakenteeseen, muttei kaikkiin yhtä aikaa. (Carter et al. 2008, 109.) Käytäntö tarkoittaa toimintaa, tapahtumia ja strategiatyötä, joka on tietynlaista itseään vahvistavaa oppimista. Käytänteet ovat puolestaan tradi-

tioita, normeja, sääntöjä ja rutiineja, joiden kautta strategia konstituoituu (Jarzabkowski 2004, 545; 2003, 27). Käytäntö viittaa toimintaan ja käytänne organisaation formaaleihin prosedureihin. Sanan monikko ja yksikkö tarkoittavat näin eri asioita. Käytännöt viittaavat yleisiin ja jaettuihin organisaatiotason rutiineihin ja voimavaroihin sekä tietoon (esim. Orlikowski 2002), joita toimijat hyödyntävät ja käyttävät, kun taas toiminnot viittaavat erityisiin yksilötason toimiin, kuten asioihin, joita toimijat todellisuudessa tekevät ja strategiatyössä hyödyntävät. (Regnér 2008, 567.)

Strategia käytäntönä -tutkimukset käsittelevät sellaisia käytänteitä, kuten sosiaalikkulttuurisia artefakteja, joiden kautta strategia ilmenee. Lähes kaikki kohteet ovat implisiittisesti yhteydessä strategian subjektiiviseen tekemiseen. (Jarzabowski 2004, 545.) Käytäntö liittyy ymmärtämisen ja selittämisen kategorioihin, joilla on metodologisessa mielessä suuri merkitys. Keskeisiä seikkoja organisaation käytäntöjen kanalta ovat sisällön lisäksi niiden muutos ja uusiutuminen. (Westling 2010 20-21.) Tutkimus on kiinnostunut strategian toimintojen eli praxiksen (*the activities of strategies*) ja strategisten käytäntöjen (*routinized work of strategizing*) ilmiöiden välisestä suhteesta. Strategiakäytäntöjen tutkiminen ei kuitenkaan tarkoita vain rutinoitujen mallien ja toimintojen tutkimista, sillä tällaiset rutinoituneet käytännöt perustuvat aina jollekin kollektiiviselle skeemalle, joita hyödynnetään ja sovelletaan käytännöissä. Kyse on samasta asiasta, vaikka siitä käytetään erilaisia termejä, kuten habitus, koodit, kehykset tai taustatiedot. Vaikka erimielisyyttä onkin näiden entiteettien sisällöistä liittyen toimijoiden tietoisuuteen, jakavat eri kannat käsityksen, että näiden skeemojen olemassaolo tulee tiedostaa. (Rasche & Chia 2009, 21- 22.)

Huolimatta käytännön käsitteen erilaisista määrittelyistä, yhdistää kuvauksia käsitys siitä, että sellaiset ilmiöt, kuten tieto, merkitys, ihmisen toiminta, tiede, valta, kieli, sosiaaliset instituutiot ja historiallinen muutos, esiintyvät käytäntöjen kentässä ja ovat sen osia. Käytäntöjen kenttä on verkko, joka yhdistää toisiinsa ihmiset ja käytännöt. Ne organisoituvat toiminnan verkoksi, kuten esimerkiksi poliittiset käytännöt, neuvottelukäytännöt jne. Puhuttaessa käytännöistä nousee esiin myös kysymys mikro- ja makrotason erottelusta ja yhteydestä. Käytäntöjen avulla voidaan analysoida yhteisöjä, kulttuureja, yhteiskuntia, instituutioita ja organisaatioita sekä valtaa ja pakottamista joko osana käytäntöjä tai ominaisuutena. Tällä tavoin on mahdollista välttää mikron ja makron välinen erottelu. (Schatzki 2001, 2-6; vrt. Wilson & Jarzabkowski 2004.)

3.3.3 Strategia käytäntönä -lähestymistavan merkitys tutkimukselle

Strategia käytäntönä –tutkimussuuntaus, kuten monet muutkin uusista strategian ja strategisen johtamisen tutkimussuuntauksista, on saanut alkunsa entisten mallien ja teorioiden puutteiden esiin nostamisesta, kritiikistä ja kasvavasta tyytymättömyydestä konventionaalista strategiatutkimuksen valtavirtaa kohtaan, joissa näyttää olevan varsin vähän tilaa eläville ja tunteville olennoille, jotka motivoituvat ja toimivat strategiaa työstäessään. (Jarzabowski & Spee 2009, 69.) Strategia käytäntönä –lähestymistapa kritisoi perinteistä strategiatutkimusta, joka on tyypillisesti ollut yritysten ja markkinoiden makrotason tutkimusta, jossa ilmiötä kuvataan muutaman kausaaliyhteyttä tarkastelevan muuttujan avulla ja jossa ihmisen inhimillinen toiminta pyritään minimoimaan ja marginalisoimaan. (Johnson et al. 2003; Balogun, Huff & Johnson, 2003). Esimerkkinä tästä on perinteisen strategiatutkimuksen edustaja ja asemoitumismallistaan tunnettu Michael Porter²⁸, jonka ajattelu on vaikuttanut siihen, että strategian alaa on hallinnut rationaalinen käsitteistö liittyen strategian muotoiluun ja implementointiin. Minimaalisen huomion saa sen sijaan strategisen ajattelun institutionaalinen konteksti ja sellaiset kulttuuriset arvot sekä organisaation politiikka, jotka ovat mukana päätöksenteossa, ja jotka ovat avainasemassa ylimmän johdon ideologioita, rationaalisia malleja legitimoitaessa. Mutta sen sijaan, että valinta tehtäisiin tarkkanäköisesti ja rationaalisesti avainfaktorien perusteella, onnistutaan ne sulkemaan pois ja kontrolloimaan niitä siten, että strategia voisi realisoitua. (Ezzamel & Willmott 1994, 44.)

Jarzabkowskin (2004, 529) mukaan johtamiskirjallisuudessa esitetyissä teorioissa on käytännön kokoinen aukko koskien sitä, mitä ihmiset tekevät ja mitä ihmiset todellisuudessa tekevät. Yhteistä näille näkökulmille on se, että ne ovat keskittyneet toimijoiden vuorovaikutukseen, joka muodostaa käytännön. Strategiatutkimuksissa strategia usein selitetään itsestään olevaksi koko tutkimuksen lähtökohtana. Carter et al. (2008a, 92) esittävät, että sen sijaan että strategia asetettaisiin kaiken keskiöön, voitaisiin sitä tutkia tekemisenä ja sen erilaisina käytäntöinä. Strategiatutkimuksen havainnoinnin kohteeksi nousee näin reaktio, tulos käytäntöjen yhdistämisestä. Strategiaprosessia objektivoidaan ja esineellistävät käytännöt ovat johtaneet ajatteluun, jonka mukaan strategia on asia, jota voidaan tarkastella, rakentaa ja johtaa alemmaksi

²⁸ Porter (1980) perusti tutkimuksensa lähinnä mikro-taloudelliseen traditioon, jossa strategia liitetään rationaaliin laskelmiin ja sen ymmärretään liittyvän kilpailullisiin saavutuksiin myyjien, toimittajien ja uusien osallistujien välisiin suhteisiin, saatavissa oleviin varaosiin tai teollisuuden kilpailuun. Porter (1979) on todennut, että korporatiivisen strategian päämääränä on löytää teollisuuden asema, jossa se voi parhaiten puolustaa itseään vastaan tulevilta voimilta tai vaikuttaa niihin.

eri yksiköille ja osastoille. Ongelmallista tämä on siitä syystä, että tarkastelemme strategiaa objektina kysyen, miten se on valmistettu. Mutta jos voisimme edes hetkeksi unohtaa strategia-sanan ja tarkastella, mitkä ovat sellaisia kestäviä tapahtumia, jotka lopulta muuttuvat ”asioiksi” tai ”tapahtumiksi”, jotka muodostavat käytännön ja joihin strategialla viitataan. Strategia käytäntönä –lähestymistapa kysyy, mitkä rutiinit tekevät toiminnoista tai tapahtumasta strategisen? Mitkä artefaktit ja symbolit ovat osallisina strategian luomiseen ja oikeuttamiseen? Minkälaisia kielipelejä hyödynnetään strategian luomisessa?

Strategia käytäntönä –lähestymistapa on kiinnostava myös vallitsevan strategiatutkimuksen kritisoinnin lisäksi siksi, että yhä edelleen on varsin vähän tietoa siitä, mitä erilaiset toimijat tekevät viime kädessä strategiaprocessissa, millaisia tietoja ja taitoja he tarvitsevat ja mistä he ne saavat? (Whittington 1996, 734). Tietoa tarvitaan myös siitä, miten manageriaalinen eliitti, keskijohto, konsultit ja kaikki muut mahdolliset osallistujat yhdessä työskentelevät organisaation strategiaa laatiessaan, eli koko työnjako strategian tekemisessä ja organisaation suunnittelussa on edelleen epäselvä (Whittington 2003, 120). Tämä on varsin erikoista ottaen huomioon, miten tärkeänä strategiaa pidetään yleisesti ottaen organisaatioissa ja kuinka monen ihmisen työpanos siihen liittyy. Lisäksi tietoa on vähän siitä, miten ihmiset päätyvät managereiksi ja organisoijiksi. Keskustelua on käyty siitä, mitkä ovat ne taidot, joita strategitit tarvitsevat ja miten ne tulisi hankkia.

Edellä mainitut valtavirran strategiatutkimuksen ongelmat ovat olleet katalyyttinä strategia käytäntönä –lähestymistavalle, jonka tarkoituksena on ollut lähestyä strategiaa aivan toisesta näkökulmasta. Jos strategiatutkimusta halutaan laajentaa ottamalla tarkasteluun mukaan käytäntökeskeinen lähestymistapa, on tarkastelun keskiöön otettava sellaiset seikat kuten valta, ammatillinen identiteetti, ei-inhimilliset tekijät, etiikka, kieli ja instituutiot (Clegg, Carter & Kornberger 2004, 25.) Tämä laajempi tarkastelu muuttaa myös strategiatutkimuksen kysymyksen asetteluja. Strategia käytäntönä –näkökulma etsii vastauksia muun muassa seuraaviin kysymyksiin: Miten ja missä strategiatyö todellisuudessa tehdään? Kuka tämän työn tekee? Mitä taitoja tämän työn tekemiseen tarvitaan ja miten nämä taidot voidaan saavuttaa? Mitkä ovat yleisimmät tavat tehdä strategiatyötä ja organisointia? Miten strategiatyö ja organisointi itsessään järjestetään? Miten strategiatyön ja organisoinnin tuloksista kommunikoidaan ja miten niitä hyödynnetään? (Whittington 2003, 117.) Entä mitkä ovat strategian keskeiset ongelmat strategian käytäntöön viemisessä, ja millaiset asiat vaikuttavat tässä ohi virallisen strategian? Mitä ovat ne strategiaprocessia vastustavat voimat ja millaista on kamppailu, joka liittyy strategian suunnan määrittämiseen organisaatiossa?

3.3.4 Strategia sosiaalisena käytäntönä

Strategia on samanlainen yhteiskuntamme sosiaalinen käytäntö, kuten laki, journalismi, sota ja avioliitto, jotka kaikki vaativat ”sosiologista silmää” (Hughes 1971). Sosiologinen silmä tarjoaa samalla mahdollisuuden nähdä sellaisia herkkiä yhteyksiä ja suhteita, joiden kautta voidaan tunnistaa yhteiskunnassa olevia sosiaalisia ongelmia. Snow (1999) lisää tähän vielä yhden ominaispiirteen, joka liittyy sosiologisen silmän ironiseen puoleen. Se laittaa meidät näkemään jotain sellaista, minkä olemme laiminlyöneet, tai mikä on odottamatonta ja tahatonta. Tämä kokonaisuus avaa ja laajentaa näkemystämme siitä, mitä strategia on. Tässä sosiologisessa näkemyksessä strategiaa voidaan tarkastella kuten mitä tahansa elämämme institutionalisoituneita toimintoja, jotain mitä ihmiset tekevät yhteiskunnassa. Näin tarkastellen voidaan strategiasta löytää monia puolia, ja sitä voidaan tutkia monin eri tavoin. (Whittington 2007, 1575-1577.)

Strategian tarkasteleminen sosiaalisena käytäntönä antaa mahdollisuuden rajata tarkemmin sitä, mitkä käytännöt ovat kiinnostavia ja mitkä taas eivät. Yleisesti ottaen strategia käytäntönä -lähestymistapa on kiinnostunut kaikesta siitä toiminnasta, joka johtaa strategian muotoutumiseen ja jalkauttamiseen sekä tavoista, joilla strategiaa tehdään ja jotka vakiintuvat erilaisiksi ja säännöllisiksi malleiksi (Whittington 1996, 732). Sen sijaan, että strategiaa tarkasteltaisiin jonakin, joka organisaatiolla on, nähdään strategia joksikin, mitä ihmiset tekevät organisaatiossa. Strategia koostuu ihmisten toiminnasta ja toteutuakseen se tarvitsee tietyt rutiinit, prosessit ja diskurssit sekä materiaa (Whittington 2007, 1584). Mielenkiinnon keskiössä ei ole organisaatio tai yritys, vaan strategiaan liittyvän toiminnan tarkastelu. Rationaalisten suunnitelmien sijaan strategia ymmärretään poliittiseksi ja erilaisten valtakamppailujen värittämäksi. Sen lisäksi, että strategia sisältää tietynlaisia normatiivisia lähtökohtia riippuen tarkasteltavan organisaation luonteesta, vaikuttavat myös strategian laatijoiden omat piiloagendat- ja tavoitteet sen muotoilemiseen, toteuttamiseen ja jalkauttamiseen.

Jotta strategia voitaisiin ymmärtää sosiaalisena käytäntönä, on lähdeittä tarkastelemaan strategiaa harjoittavien toimintaa ja vuorovaikutusta. Tämä strategian ja toiminnan yhteen kytkeminen on osa laajempaa ”käytännön käännettä”, jossa vastustetaan makrotutkimuksen ylivaltaa ja sen institutionaalista ja resursseja korostavaa lähestymistapaa, joka on ollut vallalla strategiakirjallisuudessa. Käytännön käänne on nostanut keskiöön mikroprosessit sekä organisaation arkeen ja elämään liittyvät käytännöt, joiden muodostamat kudelmat aikaan saavat merkityksellisiä, strategisia tuloja kun tarkastellaan sitä, mitä strategiset toimijat todellisuudessa tekevät ja millai-

sia aktiviteetteja heihin itseensä voidaan liittää tässä käytäntöön tai toimintaan perustuvassa tutkimuksessa. (Chia 2004, 29; Orlikowski 1992, 1996, 2000; Alvesson & Kärreman 2000.)

Jarzabowski & Whittington (2008) puolustavat strategia käytäntönä -näkökulmaa perustavanlaatuisena käänteenä määritellä strategiaa. Strategian tarkastelua sosiaalisena käytäntönä voidaan perustella sillä, että strategia on sosiaalinen prosessi. Organisaatiotutkimuksen kommunikaatiokoulukunta (esim. Czarniawska 2008a, Fairhurst & Grant 2010) voi edesauttaa meitä tutkimaan näitä prosesseja ja käytäntöjä, jotka rakentuvat neuvotteluissa ja tuovat esiin sen, mitä voidaan sanoa, mitä pidetään oikeutettuna, mikä kiistetään ja mitä pidetään itsestäänselvytenä (Salskov-Iversen 2013). Strategia käytäntönä -tutkimus on kiinnostunut strategian tekemisestä kysyen: kuka strategiaa tekee, mitä siinä tehdään ja käytetään ja mitä implikaatioita tällä on strategian muotoiluun (Jarzabowski & Spee 2009, 69)? Dialoginen strategiatyö voisi olla yksi varteenotettava vaihtoehto strategian tekemiselle.

Whittington (2003) on todennut strategian tekemisen ja organisoinnin olevan kovaa ja vakavaa työtä, mikä on nähtävissä avoimessa, dialogiin perustuvassa strategiatyössä, jossa toimijoita kuunnellaan ja heidän näkemyksiään haastetaan. Yhtä oikeaa ratkaisua ei ole, vaan jokaisella on oikeus omiin näkemyksiinsä. Lisäksi on tuotava esiin muutosta vaativat toimenpiteet ja kannustettava toimijoita, johtoa ja työntekijöitä, joustamaan omista näkemyksistään ja toimintakäytännöistään, toimija-asemaansa. Muutokseen pyrkivä ja dialogia toteuttava strategiatyö voi jättää myös lopputuloksen avoimeksi, kunnes muutos lopulta tarkentuu. Näin annetaan tilaa erilaisille, avarammille näkökulmille, jotka eivät välttämättä ole valittujen johtamismallien mukaisia, mutta joiden kautta saatetaan havaita tilanteita, joissa muutostarpeet ja suunnitelmat eivät kohtaa. Tämänkaltaiset jännitteet voivat johtaa jopa rikkaampien strategioiden ja muutosprosessien syntyyn.

Dialogisuudella tavoitellaan hyvää strategiatyötä, sen sijaan, että kritisoidaisiin olemassa olevia johtamiskäytäntöjä. Kriittisen tarkastelun keskellä tulee muistaa, että organisaatiot ovat paikkoja, joissa monia pieniä onnistumisia tapahtuu päivittäin, vaikka muutos ja kehittyminen tapahtuvat hitaasti. Strategiatyössä näiden pienten onnistumisten esiin nostaminen sekä vieminen toisiin paikkoihin ja konteksteihin lisää yhteenkuuluvuuden tunnetta ja yhteisesti määritellyn strategian voimaa. Dialogisuus lisää ihmisten avoimuutta ilmaista mielipiteitään ja kokemuksiaan, jakaa tietoaan, taitojaan ja resurssejaan sekä ottaa vastaan kritiikkiä, haasteita ja kannustusta. Tämä ei tarkoita, että unohdettaisiin kaikki johtamiseen liittyvät ongelmat, vaan on myös hyväksyttävä, että sosiaalinen vuorovaikutus ja ihmisten välinen toiminta ovat aina epätäydellisiä ja työpaikoilla syntyy myös konflikteja ja valtapoliittisia kamppailuja. Sen

sijaan, että ihmiset ja inhimillinen toiminta riisuttaisiin strategiatyössä, olisi hyvä pohdita ja keskustella yhdessä, millaisia potentiaalisia ratkaisuja konfliktitilanteissa ja valtakamppailuissa tulisi käyttää. Toiminta kohti hyvää strategiatyötä tulisi olla kaikkien yhteinen asia. (Sorsa et al. 2010, 110-111.)

Toistettavuus ja sopeutuminen käytännön ongelmana

Seuraavaksi tuon esiin niitä ongelmia, joita strategia käytäntönä –lähestymistapaan on liitetty. Sosiaalinen käytäntö on käsitteenä vaikeasti hahmotettavissa, koska sen alle voidaan laittaa niin paljon erilaisia asioita ja ilmiöitä. Sosiaalisen käytännön käsitettä ovat teoretisoineet muun muassa Bourdieu (1977), Foucault ja Giddens. (Carter et al. 2008a, 109). Koska tarkoituksena on lähestyä käytäntöä organisaation ja strategian näkökulmasta, palvelevat strategiatutkijoiden määritelmät käytännöistä tarkoitusta, sillä käytäntö ei ole mikään mysteerinen toiminto vaan yksinkertaisesti sitä, mitä ihmiset tekevät. Strategia tutkimuksen kohteena on se, mihin käytännöllä viitataan. Objekti eli strategia, jota tarkkailemme ja tutkimme, on reaktio, seurausta käytännön rakennelmasta. Siten strategia on olemassa vain objektina, jonka tietyt käytännöt konstituivat, mutta käytännöt eivät ole millään tapaa priori strategisia. (Carter et al. 2008b, 92).

Strategian ymmärtäminen käytäntönä viittaa uudenlaiseen suuntaan strategisessa ajattelussa (Whittington 1996, 732), mikä tarkoittaa, että strategiaa voidaan tutkia yhteiskuntatutkimuksen menetelmin, kuten mitä tahansa sosiaalista ilmiötä (Whittington 2007, 1575). Myös potentiaaliset tutkimuskysymykset ovat lähtökohtaisesti saman tyyppisiä kuin sosiologian tutkimuskentässä. Siksi yhteiskuntateoriat tarjoavat liiketaloustiedettä paremman empirisen tutkimusalustan strategia käytäntönä –lähestymistavalle. Kahden eri tieteenalan näkemysten yhdistäminen lähestymistavassa ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Vaikka ne edesauttavat vastaamaan kahteen, käytäntöön liittyvään ongelmaan ja tukevat nykyistä strategisen johtamisen tutkimuskirjallisuutta, aiheuttavat ne samalla eniten jännitteitä strategisteille.

Nämä ovat rekursiivisuus eli toistettavuus ja adaptaatio eli sopeutuminen. Toistettavuus ja sopeutuminen ovat rakentuneet neljälle pääalueelle yhteiskuntateorioissa, jotka ovat strukturaatio eli rakenteistuminen (Giddens 1984), habitus (Bourdieu 1984), yhteiskunnallinen tuleminen (*society becoming*) (Sztompka 1991) ja yhteisölliset käytännöt (*communities of practice*) (Brown & Duguid 1991; 2001). Näistä on kehitetty konstruktivistisia käytännön painotuksia, kun niitä on yhdistetty nykyisiin strategisen johtamisen kirjallisuuden käsitteisiin. Teoreettinen keskustelu nostaa esiin ne rinnakkaiset jännitteet, joita toistettavuus ja sopeutuminen aiheuttavat organisaatiolle ja sen

ympäristölle. Teoreettisista selityksistä voidaan puolestaan johtaa johtamisen käytäntöjen käyttöä tarkastelevia keinoja ikään kuin tutkimusmerkityksinä näistä kahdesta teemasta. Myös tutkimusagenda useiden eri analyysitasojen kautta voi lisätä tietoa empiirisen tutkimuksen käytäntöjen käytöstä ja ymmärrystä toistettavuuden ja sopeutumisen muodoista strategia käytäntönä -lähestymistapaan. (Jarzabkowski 2004, 529-530.)

Whittington (2003, 118) esittää, että strategia käytäntönä -tutkimuskenttää hahmoteltaessa, tulisi strategian tutkimus aloittaa muodollisen strategian ja strategian suunnittelun tarkastelulla. Vaikka muodollinen suunnittelu on vain löyhästi yhteydessä lopputuloksiin, ei sitä tulisi jättää huomioimatta, koska sillä on muita tärkeitä funktioita. Muodolliseen suunnitteluun käytetään organisaatioissa yleensä paljon rahaa ja aikaa. Lisäksi suunnittelu sisältää sellaisia asioita, joita liike- ja yritystoiminnan koulutuksessa opetetaan ja käytössä on myös sieltä tuttuja, strategian suunnittelussa käytettäviä työkaluja ja välineitä. Vaikka strategian lopputulos saattaa poiketa suunnitellusta, pyrkivät johtajat strategiaa työstäessään lopputulokseen, joka on muodollinen, analyttinen ja systemaattinen. He käyttävät myös hyödykseen perinteisiä strategian suunnittelusyklejä. Tämä tulisi ottaa vakavasti ja pohtia sen aiottuja ja ei-aiottuja seurauksia sekä niitä resursseja, joita siihen kulutetaan, eikä suinkaan ohittaa strategista suunnittelun tutkimusta ainoastaan siksi, että se on ollut tutkimuksen valtavirran kohde. Carter et al. (2008a 90-91) puolestaan toteavat, että Whittingtonin (2003, 118) esittämät ehdotukset eivät edistä strategia käytäntönä -tutkimusta pääsemään uusille strategian tutkimusalueille, saati irtautumaan vanhoista tarkastelukulmista lähemmäs todellisia tapahtumia ja uudenlaista, aitoa toimintaa. Kun Whittington olettaa todellisuuden olevan havaittavissa sellaisena kuin se on tuolla jossain, sivuuttaa hän samalla myös tiedon subjektien ja objektien välisen suhteen (Ezzamel & Willmott 2004, 45).

Strategia käytäntönä -lähestymistavan tutkimus hakee monella tavalla muotoaan, mikäli sen halutaan saavuttavan uudenlaista näkökulmaa strategisista käytännöistä. Esimerkiksi koulumaailmaan liittyvä Jarzabkowski ja Wilsonin (2002) tutkimus Warwickin yliopistosta ei yllä uudenslaisiin selityksiin todellisista strategian käytännöistä, vaan keskittyy lähinnä yliopiston ylimpään johtoon ja heidän toimintaansa jättäen analysoimatta monimutkaisempaa, strategiaprosessissa mukana olevien toimijoiden verkkoa. Ylimmän johdon, pöytäkirjojen ja strategisten dokumenttien kyky kuvata sitä, mitä ja mikä strategia organisaatiossa oikein on, on kapea-alainen. Sen sijaan toimintakulttuurin, traditioiden, vastustuksen ja yksittäisten jalkautusproses-

sien tutkimus saattaisi antaa toisenlaisen kuvan organisaation strategiatyöstä ja toiminnasta, esimerkiksi jos tutkitaan strategian käytäntöön viemisen epämuodollista puolta.

Ehdotus on varteenotettava, sillä myös Jarzabkowski (2004, 534-540) toteaa, että manageriaalisia, kulttuurisia, rakenteellisia ja prosessuaalisia tekijöitä, jotka liittyvät organisaation menestykseen, saatetaan hyödyntää liikaa sen kustannuksella, että uuteen mukautuminen tulee samalla mahdottomaksi. Itseään uusintavien käytäntöjen voima on siinä, että ne yhdistyvät usein menestykseen. Organisaatioissa, joissa on vahva yhteinen identiteetti, on suurempi mahdollisuus synnyttää koherentti ja yhtenäinen kulttuuri, joka on samalla altis muutosvastarinnalle. Erittäin todennäköistä se on silloin kun yksittäinen kulttuurinen hyve liitetään menestymiseen. Rakenteellisesti byrokraattiset organisaatiot, eritoten sellaiset, jotka määrittelevät tarkkaan työvoiman erikoistumisen ja jotka ovat luoneet monitasoisen hierarkian, ovat alttiita toistamaan itseään. Tällaisissa hierarkkisissa organisaatioissa uusiutumisen oletetaan tapahtuvan ylhäältä alaspäin suuntautuvana manageriaalisena prosessina, jolloin strategia keskitetään suppean ydinjoukon käsiin, mikä rajoittaa erilaisuutta strategian ymmärtämisessä ja vaikeuttaa strategian levittämistä eri tasoihin ja toimintoihin. Edellä esitetty kuvaus soveltuu myös julkiseen sektoriin, kuntaan ja kouluun.

Kiinnostuksen kohteena näkymätön hiljaisuus

Huolimatta siitä, mitkä asemat, henkilöt, dokumentit, tapahtumat ja käytännöt määritellään strategisiksi, ja sitä kautta mahdollisiksi tutkimuksen kohteiksi, olisi strategian tutkimuksessa syytä keskittyä myös tarkastelemaan tekemättä jättämistä ja hiljaisuutta organisaatioissa. Niin myös tässä tutkimuksessa huomioni kiinnittyi siihen, miten piiloon opetus ja koulutus on kuntastrategioissa häivytetty.

Strategian tekemistä on myös strategian kritisointi ja syrjään vetäytyminen (Lehtimäki 2000, 24). Varsinaisten päätösten ja ääneen artikuloitujen asioiden lisäksi tulisi kiinnittää huomio siihen, mitä ei sanota tai tehdä. Ketkä suljetaan strategisen diskursusin ulkopuolelle joko virallisin tai epävirallisin keinoin, tai millä tavalla joku asia jää ei-strategiseksi ja sitä kautta strategisen käsittelyn ulkopuolelle? Diskurssianalyysi on yksi varteenotettava tapa tutkia tätä hiljaisuutta ja sitä kautta syntyvää sosiaalista todellisuutta strategiapuheessa. Oikeastaan strategia voidaan nähdä jonkinlaisena politiikkana, koska politiikassa tekemättä jättämiset vaikuttavat usein enemmän kuin tekemiset (Carter et al. 2008b, 109-110). Strategia käytäntönä –lähestymistapaan liittyviä tutkimuksia on tehty, missä on tutkittu diskursiivisten kamppailujen näkökulmasta subjektiivisuutta strategiadiskursseissa ja sitä, millaisia nämä kamppailut ovat

organisaatiossa (esim. Laine & Vaara 2007). Diskurssilähtöinen tutkimuksen näkökulma vielä korostaa strategiatyöhön liittyen strategian paradoksisuutta nostaten esiin yhtenäisempää näkökulmaa strategiatyöhön (Dameron & Torset 2014, 293).

Strategia käytäntönä –tutkijat ovat tunnustaneet strategian diskursiiviseksi konstruktioksi tutkiessaan niitä merkityksiä ja sitä, miten strategiat ymmärretään ja miten ne ovat implementoitu (esim. Fenton & Langley 2011; Rouleau & Balogun 2011; Vaara et al. 2010). Lisäksi strategia käytäntönä –tutkimus on avannut ymmärrystä, miten merkitykset ovat paikallisesti neuvoteltavissa. Jotta saataisiin aikaan strategian makrovaikutuksia, tulee merkityksistä neuvotella ja kommunikoida mikrotason käytännöissä ja niiden tulee levitä koko organisaatioon, jotta niistä tulisi pysyviä ja aikaa kestäviä. (Hardy & Thomas 2014, 322-323). Esimerkiksi Pälli et al. (2009) ovat luonnehtineet strategiaa käytäntönä merkitysten neuvotteluna.

Yhteen vetäen voisi todeta, että strategia käytännön -lähestymistavan potentiaalisten tutkimuskohteiden runsaudesta huolimatta, on sen tutkimus keskittynyt lähinnä strategiatyön muodolliseen puoleen ja sikäli sen voidaan todeta jääneen kiinni perinteisen strategiatutkimuksen valtavirran traditioon. Muodollisen puolen tutkimusta puoltaa aineistonkeruun vaivattomuus, kun kaikki aika- ja muut resurssit kirjataan ylös ja kokouksista syntyy pöytäkirjoja. Sen sijaan strategian emergenssiä on vaikea empiirisesti havaita. (Whittington 2003, 119). Organisaation kokouksia, suunnittelua ja käskyjä on tarkkarajaisina entiteetteinä helpompi tutkia, mutta samalla ne antavat tietyllä tavalla painotetun ja yksipuolisen näkökulman strategiatyöstä. Epämuodollinen strategiatyön tutkimus on hankalampaa, mutta saattaisi avata tien päästä kiinni muodollisten prosessien takana vaikuttaviin tekijöihin. Etnografinen tutkimus ja haastattelututkimukset voisivat tuottaa yllättäviä ja uudenlaisia tuloksia, mikäli niiden kautta päästään analysoimaan organisaation strategiatyötä perusteellisesti, jos tutkimus kohdennetaan eri tavoin. (Westling 2010, 27.) Tämä tukee myös tässä tutkimuksessa tehtyä aineistovalintaa käyttäen haastatteluja pääasiallisina tutkimusaineistoina ja taustoittaa ilmiön tutkimista formaalien asiakirjojen avulla

Jotta strategian tutkimus sosiaalisena käytäntönä toisi tarkasteluun jotain uutta näkökulmaa, on oletettava käytäntöjen olevan ainakin jollakin tavoin jaettuja ja niillä tulee olla ajallista pysyvyyttä. Sosiaaliset käytännöt on ymmärrettävä siten, että ne uusintavat itseään instituutioiden, organisaatioiden ja toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa tehtyjen valintojen seurauksena, mikä on usein kilpailuedun rakentumisen ja säilyttämisen tai arvokkaiden resurssien uusintamisen kannalta tärkeää. (Jarzabkowski 2004, 534.) Toisaalta voidaan myös kysyä: jos on olemassa jaettuja käytäntöjä, niin mikä oikeastaan on se mikä on jaettu? Onko jaettu käytäntö yksittäinen objekti, jolloin meidän tulee vastata ongelmaan: kuinka objekti välitetään ja levitetään

eteenpäin muuttumattomana. Vai onko käytäntö vain yhdistelmä eli aggregaatti erilisistä yksilöllisistä elementeistä, jolloin käytäntöön viittaaminen lakkaa olemasta tieteilisesti mielenkiintoista? (Barnes 2001, 22.) Se, että käytännöt ovat jaettuja, ei kuitenkaan voi olla kiinni yksittäisten toimijoiden ymmärryksestä. Tietyt käytännöt ja toimintamallit ovat organisaatiossa ja sen kulttuurissa yleisesti jaettuja, vaikka yksilöt perustelisivatkin käytännön toteuttamista eri tavoin.

3.3.5 Homo strategicus ja mitä häneltä edellytetään?

Strategia käytäntönä –tutkimuksessa huomio kiinnittyy toimijoiden arkeen ja siihen, millaisia strategin ja organisaattorin työt ovat sekä mitä heiltä edellytetään, jotta heidän toimintaansa voitaisiin pitää tehokkaana sen sijaan, että keskityttäisiin siihen, miten strategiatyötä tulisi tehdä (Whittington 2003, 119). Myös tässä tutkimuksessa on kiinnostuksen kohteena oppilaitoksen johtaminen ja sen arjen käytännöt. Strategiaa institutionalisoitaessa on organisaation ylimmän johdon vaikutus rakenteellisessa kontekstissa tärkeä. Vielä on kuitenkin epäselvää, mitä ylin johto tekee strategiaprosessissa, miten johtajat esittelevät uudet strategiat tai muovaavat strategiaa, vaikka johdon näkökulmasta strategiaa tarkasteleva tutkimus pyrkiikin esittämään, että johtajat onnistuneesti muotoilevat strategiasta uusia tulkintoja (esim. Noda & Bower 1996, 189).

Ylempään johtoon kohdistuva tutkimus pyrki strategisoimaan johdon käyttäytymistä, osoittamalla miten strategiaa muotoillaan joko struktuurallisessa kontekstissa tai organisaation jäseniä tulkitsemalla. Tutkimus, joka on tarkastellut organisaation alempia tasoja, on kuitenkin osoittanut, että organisaation jäsenet hyväksyvät hitaasti nämä uudet tulkinnat. Tämä saattaa aiheuttaa strategialle tahattomia seurauksia (Balogun & Johnson 2005) ja organisaation dissonanssi saattaa saada aikaan sisäisiä ristiriitoja (Blackler et al. 2000) ja aiheuttaa sen, että uudet strategiat epäonnistuvat (Maitlis & Lawrence 2003). Edellä mainitut epäonnistumiset voidaan nähdä merkkeinä kollektiivisesta strategisesta toiminnasta. Lisäksi on selkeää näyttöä siitä, että ylin johto kommunikoi tulkintojaan strategiasta, mutta vähemmän selvää on, miten nämä tulkinnat uppoutuvat pysyviksi organisaation toimiksi. (Jarzabkowski 2008, 622.)

Teoreettisen kehyksen rakentamisella Jarzabkowski (2008, 621) yhdistää strategian muotoilun rakenteelliseksi prosessiksi, joka ainakin osaltaan käsittelee ja selittää strategian muotoilua sosiaalisesti dynaamisena prosessina. Mintzberg (1978) käyttää

tästä käsitettä strategian muodostaminen (*formation*), jossa strategian muotoilu on kietoutunut implementaatioon meneillään olevassa molemminpuolisesti rakentuvassa prosessissa ja jossa ylin johto on ikään kuin aktiivisena osallistujana strategia prosessissa (Mintzberg & Waters 1985). Strategian muotoilu (Pettigrew 1990) viittaa strategian rakenteelliseen luonteeseen, mihin ylin johto voi vaikuttaa epäsuorasti tai niin, että he kulkevat kehittyvän strategiapolun läpi yhdessä vuorovaikutuksessa organisaation muiden jäsenten ja käytäntöjen kanssa, jolloin heidän oma toimintansa myös muotoilee sitä. (Child 1997; Whittington 1992; Jarzabkowski 2008.)

Miten määrittelemme jonkin tehtävän tai henkilön roolin strategiseksi? Antropologisesti voidaan kysyä mikä on *homo strategicus*? Kuinka nämä ihmiset säilyttävät asemansa ja mitkä ovat heidän strategiansa omien strategisten asemien säilyttämiseksi? (Clegg et al. 2004, 25.) Miten strategiksi tullaan ja mitä taitoja hän tarvitsee? Strategiatutkimuksen näkökulmasta strategian harjoittajat ovat selkeä ja itsestään selvä tutkimuksen kohde, koska he ovat aktiivisia toimijoita rakennettaessa sitä aktiviteettia, joka on merkittävä organisaatiolle ja sen selviämiseksi. He muotoilevat strategisen toiminnan kautta myös sitä, keitä he ovat, miten he toimivat ja millaisia käytäntöjä he hyödyntävät toiminnassaan. (Jarzabkowski et al. 2007, 10; Whittington 2004, 65.)

Käytäntö opettaa lyhyellä tai pitkällä aikavälillä

Mintzbergin (1994) mukaan strategian tekeminen edellyttää tietoa ja taitoa liittyen strategiseen suunnitteluun. Tällaisia yksilöllisiä strategiakompetensseja, jotka liittyvät kognitiivisiin ja käyttäytymiseen liittyviin prosesseihin (Hodgkinson & Sparrow 2002, 298) ovat analyttisyys ja strategisen ajattelun taidot, jotka ovat enemmän synteettisiä luonteeltaan. Vaikka tiedossa onkin, mitä nämä taidot konkreettisesti ovat, on asiasta vain vähän systemaattisesti kerättyä tietoa. Ja vaikka liikkeenjohdon -koulutuksiin on investoitu valtavasti viime vuosikymmeninä, on yhä edelleen varsin vähän tietoa siitä, miten nämä koulutukset todellisuudessa toimivat ja miten ne edesauttavat osallistujia toimimaan työssään. (Whittington 2004, 66.)

Vahva koulutususkon nostaa esiin koulutukseen liittyvän edellä kuvatun paradoksin, mikä saattaa muodostua erittäin haastavaksi johtajia koulutettaessa, jos ei tiedetä mikä formaalin opetuksen ja käytännön harjoittelun välinen suhde tulisi olla, sillä strategiasta vastaavien ja strategiaa organisoivien tulee hallita strategian ja organisaation diskurssi. (esim. Whittington 2003, 120.) Tilanne näkyy nyky-yhteiskunnan muutoksessa selkeästi: Ensinnäkin, koulutus kulkee aina jälkijunassa omassa toiminnassaan ja siinä, mitä opetetaan. Se, mitä organisaatioissa tarvitaan tänään, on muutettavissa koulutukseksi vasta myöhemmin. Siinä vaiheessa, kun osaamistarve on saatu

muutettua koulutukseksi, on nyky-yhteiskunnan ja työmarkkinoiden muutoksessa jo syntynyt uusia tarpeita, joihin ei suunniteltu koulutus ainakaan suoraa enää vastaan. Koulutus perustuu siten tietoon, joka on jo tapahtunut, eli menneisyyteen. Strategia taas katsoo tulevaisuuteen ja sen avulla pitäisi nähdä kauas. Toiseksi, on muistettava koulutuksen ja oppimisen kontekstisidonnaisuus. Koulutuksessa saatua yleistä oppia saattaa olla vaikea siirtää yksilön saamana oppina erilaisiin organisaatioihin, niiden tietoa lisäämään ja yhteistoimintaan.

Miten on mahdollista, että strategitit kykenevät rakentamaan strategioita, jos heidän tietoresurssinsa ovat vanhentuneita (Clegg et al. 2004, 25)? Millaisia nämä vaikutukset ovat? Ja mikä sitten loppujen lopuksi määrittää organisaation strategian tekoa, jos se ei ole strategiaa laativien tieto, taito ja osaaminen? Määrittävätkö organisaation toimintaa tällöin formaalien strategioiden sijaan vallitsevat toimintatavat ja -kulttuuri sekä traditiot, jotka pyrkivät lähinnä säilyttämään olemassa olevaa? Miten nämä organisaation käytännöt vaikuttavat ylipäätään strategiatyöhön ja siihen osallistuviin? Mikäli asiaa kysyttäisiin organisaatioilta itseltään, saataisiin vastaukseksi suppea ja perinteinen vastaus, jossa strategia yhdistetään suoraan organisaatiohierarkiaan ja tiettyihin korkeisiin asemiin. Vaikka yhtä ja lopullista vastausta ei ehkä olekaan, on strategin ja strategian määrittelyssä aina kyse myös vallasta, arvottamisesta, muutoksesta ja säilyttämisestä. Tähän tarjoaa organisaation toiminnan laaja-alainen tarkastelu asiasta parhaan kuvan. (Westling 2010, 28.) Vaikka esimerkiksi dynaamisten voimavarojen tutkimus tarkastelee sitä, miten organisaation edut syntyvät ja muuttuvat, ei niiden taustalla olevista organisatorisista ja manageriaalisista toiminnoista ja mekanismeista tiedetä vielä kovinkaan paljoa. (Regnér 2008, 566).

Olen tuonut edellä esiin strategia käytäntönä –lähestymistapaa ja sen erilaisia näkökulmia. Strategia käytäntönä –lähestymistapa on muotoutunut liiketaloustieteen sijaan laajemmista perusteista, mikä on myös laajentanut lähestymistavan tutkimusten näkökulmia. Kyse ei ole yhdestä ja kapeasta tutkimussuuntauksesta, vaan eri tutkijoiden erilaisista tutkimusintresseistä, joita yhdistää strategiaan liittyvä toiminta ja se, mitä ihmiset tekevät. Monet näistä näkökulmista myös mahdollistavat uudenlaisia tutkimuksellisia avauksia. Huomioitavaa on se, että strategia käytäntönä –lähestymistapa ei myöskään ole vastaus kaikkeen, vaan myös se sisältää useita kysymyksiä ja ongelmia, jotka tulee tutkimusta tehtäessä tiedostaa.

3.3.6 Strategia käytäntönä –lähestymistavan tutkimukselliset ongelmat

Keskeinen strategia käytäntönä -lähestymistavan ongelma liittyy siihen, miten strategia ja strategiatyö lähestymistavassa määritellään. Strategia käytäntönä –lähestymistapa määrittelee strategian ja strategiatyön niin laajasti, että sen sateenvarjon alle mahtuu lähes kaikenlainen sosiaalinen toiminta jopa niin, että saattaa olla vaikeaa määrittellä mikä toiminto on tai ei ole strateginen (Jarzabkowski et al. 2007, 8). Tämän asian selvittämiseksi sosiaalista toimintaa tutkittaessa voisikin kysyä: onko toiminta strategisesti tavoitteellista, ylläpitävää ja uudistavaa? Yhtä lailla Whittingtonin (2003, 118) huomio siitä, että strategia käytäntönä lähestymistavan tutkimuksessa tulisi aloittaa tarkastelu formaalin strategian tarkastelusta, saattaisi kiinnittää tutkimuksellisen huomion juuri strategiseen, sosiaaliseen toimintaan.

Keskeiseen asemaan strategia käytäntönä –lähestymistavassa nousee sosiaalisen käytännön käsite. Se on laaja-alaisuudessaan ongelmallinen, sillä myöskään tästä käsitteestä ei ole olemassa yhtä ainoaa yksiselitteistä muotoa, vaan määritelmäyritykset ovat todella laajoja, koska sosiaalisen käytännön alle voidaan laittaa niin paljon erilaisia asioita ja ilmiöitä. (Carter et al. 2008b, 109). Käytäntö-käsitteen määrittely muodostuu ongelmalliseksi erityisesti erilaisten teoreettisten lähtökohtien johdosta. Vaikka käytäntö-käsitteestä onkin kirjoitettu hyvin ansioituneesti (esim. Schatzki 2001), näyttäisi käsitteen tarkastelu jättävän vastaamatta siihen, mitä käytännöllä viime kädessä tarkoitetaan. Tämä epämääräisyys vaikuttaa puolestaan siihen, että teorian laajuutta, riittävyttä ja voimaa on vaikea arvioida. Usein uusien teorioiden alaa ja selityskykyä liioitellaan. Näin on näyttänyt käyvän myös käytännön kanssa ja tämän ongelman tiedostaminen on tärkeää. Organisaation sosiaalista elämää kuvatessa olisi käytäntö –käsitteen avuksi otettava mukaan myös muunlaisia selitysmalleja ja teorioita. Käytäntö kun ei voi selittää omaa syntymistään tai uudistumistaan. Näkyvien ulkoisten käytäntöjen ja näkymättömien sisäisten tilojen välille ei voida rakentaa peruuttamatonta erottelua, etenkin jos pyrkimyksenä on subjektivismiin ja objektivismiin erottelun ylittäminen. (esim. Barnes 2001.) Käytäntö-näkökulma aiheuttaa kysymyksen, onko se sama asia mitä ihmiset tekevät ja mitä he puhuvat. Organisaatiotutkimukseen ja strategia käytäntönä –lähestymistapaan liittyen voidaankin kysyä, että tekevätkö johtajat myös sitä, mitä he sanovat tekevänsä strategiatyössä, vai onko näiden kahden asian välillä teeskentelyn kuulu. (esim. Brunsson 1989a).

Enemmistö strategia käytäntönä –tutkimuksista on liittynyt strategian diskursiiviseen ulottuvuuteen, minkä johdosta sosiaaliseen toimintaan ja työn tapoihin liittyvää tutkimusta strategian muovautumisesta ihmisten itsensä kertomana tai havainnoista

on tehty varsin vähän. Suuri osa tutkimuksista on keskittynyt yksilöllisen päätöksenteon tarkasteluun korostaen yksilöllistä merkityksen rakentumisen prosessia, sivuuttaen kollektiivisen tarkastelun, vaikka sillä olisikin merkitystä päätöksenteon kannalta. Yksilölliseen päätöksentekoon suuntautuvat tutkimukset voivat kyllä lisätä ymmärrystämme strategiakäytännöistä, mutta myös se kollektiivinen taustatieto, joka strategiakäytäntöjä muokkaa, tulisi ottaa huomioon.

Strategia käytäntönä -lähestymistapa ei ole irtautunut kovinkaan vahvasti perinteisestä strategiatutkimuksesta, vaan se on ottanut ikään kuin annettuna lähtökohdakseen strategian rationaalisuuden ja intentionaalisuuden ja kietonut ne tiukasti toisiinsa. Perinteinen, rationaalinen strategia-ajattelu ja uudet näkökulmat, kuten prosessinäkökulma tai strategia käytäntönä -näkökulma, lähtevät tarkasteluissaan oletuksesta, että olemassa olisi tietoa siitä, millainen maailma todellisuudessa on. (Ezzamel & Willmott 2004, 45; Carter et al. 2008a, 88.) Sellaiset strategiset käytännöt, kuten resurssien allokointi tai strategiatapaamiset perustuvat tietynlaisiin tietoskeemoihin ja antavat tutkijalle malleja tulkita ja hahmottaa yksittäistä erityistilannetta. Strategia käytäntöä tarkastelevat tutkijat ovat tutkimuksissaan kuitenkin painottaneet lähinnä strategiatyön rationaalista ja intentionaalista luonnetta ohittaen sisäistettyjen ja tiedostamattomien skeemojen merkityksen empiirisessä tutkimuksessa. (Rasche & Chia 2009, 21-30.) Tämä uuden ja vanhan näkökulman yhteinen lähtökohta tuottaa tarkasteluun saman konservatiivisen tutkimuksellisen vaatimuksen: auttaa ylintä johtoa johtamaan paremmin (Carter et al 2008a, 88), sen sijaan, että strategia ymmärrettäisiin todella koko organisaation toiminnan ja sen toimijoiden kannalta. Strategia käytäntönä –tutkimuksen kun tulisi pyrkiä ylittämään opillisen taustansa mukaisesti yhteiskuntatieteiden vanha dualismi yksilön ja yhteisön välillä (Whittington 2006, 614).

Mikä oikeastaan siis on strategia käytäntönä -lähestymistavan oma anti? Koska kyse ei ole yhdestä yhtenäisestä teoriasta, vaan eri teoreetikoiden näkemyksistä, voi kysymys tuntua turhalta. Mutta silti voidaan pohtia, käytetäänkö eri teoreetikkojen ajatuksia vain lähestymistavan hienoina koristuksina antamaan teorialle vakuuttavuutta? Esimerkiksi Carter et al. (2008b, 109-110) mukaan strategia käytäntönä -lähestymistapa on moninaisista vaikutteista johtuen omaksunut epäselvän ja ristiriitaisen käytännön käsitteen, jossa yhdistellään sangen vapaasti eri teoreetikoiden näkemyksiä sen sijaan, että se olisi rakentanut hyvin määritellyn ja analysoidun käytännön käsitteen. Kritiikki itsessään kuitenkin antaa varsin vanhentuneen ja yhteiskuntatieteen näkökulmasta kapean käsityksen siitä, että kaikki nyky-yhteiskunnan moninaisuus voitaisiin kiteyttää yhteen ainoaan käsitteeseen. Käsitteiden moninaisuus tieteen tekemisessä voi lisätä jo sinänsä ymmärrystä nyky-yhteiskunnasta ja sen tutkimuksesta. Lähestymistavan onkin jatkossa pohdittava, että jatkaako se nykylinjalla,

jossa koheesio katoaa useiden tunnettujen nimien ahtamiselle samaan teoriaan, vai määritteleekö se itsensä ja käytännön käsitteen systemaattisemmin. Se, millä tavalla tämä eksaktisti tehdään, on kuitenkin epäselvää, johtuen muun muassa heterogeenisestä metodologiapohjasta. Strategia käytäntönä –lähestymistavan keskeinen haaste on saada kootuksi erilaista ja johdonmukaista käytännön geneologiaa, jota se ei ole vielä onnistunut tekemään.

Vaikka strategia käytäntönä –lähestymistapa onkin saanut kritiikkiä osakseen, ei se kuitenkaan tarkoita, että lähestymistavalla ei olisi annettavaa nykyiselle strategia-tutkimukselle. Kritiikki kertoo siitä, että lähestymistapa on kerännyt yhteen laajan joukon tutkijoita, joiden kiinnostus lähestymistapaa kohtaan nostaa esiin erilaisia ja ristiriitaisiakin diskursseja. Myös näkemykset käsitteiden käytöstä ja määrittelyjen laajuudesta eroavat toisistaan. Esimerkiksi Jarzabkowski et al. (2007, 7- 8) esittävät, että käyttöön voitaisiin ottaa sellainen laaja-alaisempi määritelmä, jonka mukaan toiminta on strategista siinä määrin, kun sillä on strategista merkitystä, tai siitä seuraa strategisia lopputuloksia, ohjeistuksia, selviytymisiä tai kilpailuetuja. Juuri tästä syystä strategia käytäntönä –lähestymistavan tarjoama teoreettinen viitekehys tarjoaa perustan tälle tutkimukselle. Teoreettisen tarkastelun jälkeen jatkan tutkimusta viemällä teoreettisen näkökulman tutkittavan ilmiön kontekstiin. Liitän institutionaalisen ja strategisen tarkastelun yhteiskunnalliseen konkretiaan ja käytäntöön tutkimalla politiikan, järjestelmän ja organisaation toimintaa sekä yleisesti että yksilöjen diskursseissa. Olen kiinnostunut siitä, miten institutionaalista todellisuutta rakennetaan ja strategiaa sosiaalisena käytäntönä toteutetaan.

4 KOULU POLITIIKKANA, JÄRJESTELMÄNÄ JA KÄYTÄNTÖNÄ

Koulutus on perusta suomalaiselle osaamiselle ja innovaatioille. Suomalaista koulua ja koulutusta on ylistetty kansantaloutemme pelastajana, huippu-innovaationa ja vientituotteena, joka mahdollistaa Suomen taloudellisen kehityksen. Suomi on aiemmin vahvistanut kilpailukykyään juuri investoimalla koulutukseen, tutkimukseen ja kansallisiin innovaatiojärjestelmiin sekä tietoyhteiskuntaohjelmiin (esim. Julkunen 2008, 16). Kansalliset arvot heijastuvat kansalliseen yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaan, joilla pärjätään maailmanlaajuisesti ja erotutaan muista. Tämä koskee koulutusta aina esiopetuksesta korkea- ja aikuiskoulutukseen. Koulutuksella on parempaa tulevaisuutta tavoitteleva funktio. Siitä on tullut poliittisten intohimojen kohde, koska sillä on todettu olevan vahva yhteys talouteen, hyvinvointiin ja kansalliseen kilpailukykyyn. (Ursin & Välijärvi 2010, 303.)

Tässä luvussa keskityn suomalaiseen koulutuspolitiikkaan ja sitä toteuttaviin järjestelmiin sekä muihin muutoksiin, joita koulu on kohdannut. Valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen ajallisen muutoksen ja sen vaikutusten tarkastelu auttaa hahmottamaan maamme merkittävimpiä koulutuspoliittisia ratkaisuja, mutta myös ohjauksen ja strategisen johtamisen kehitystä kuntatasolla ja erityisesti kouluissa. Suomalaisen koulutusjärjestelmän historiallinen tarkastelu valottaa sitä, miten olemme kulleet itsenäisyytemme alkua ajoista tähän päivään ja rakentaneet koulujärjestelmän, josta ollaan kansainvälisesti kiinnostuneita.

Koulutuspolitiikan ja -järjestelmän tarkasteluun olen liittänyt mukaan abduktiivisen tutkimusotteen mahdollistamana haastattelusaineistostani kategoria-analyysin avulla rakentamani poliitikkojen diskurssit. Ne ilmentävät luvussa institutionaalisia tarkoituksia poliitikkojen toteuttaessaan roolejaan ja hoitaessaan institutionaalista tehtävänsä sekä tuottaessaan informaatiota siitä, miten instituutiot toiminnassaan rakentuvat (ks. Mäkitalo & Säljö 2002). Nämä kategorioidut diskurssit, poliitikkojen puhe ja niistä kirjaamani tekstit, ovat institutionaalisten käytäntöjen keskiössä. Poliitikot politiikkadiskurssin tuottajina tuovat esiin institutionaalisia käytäntöjä vuoropuheluna teoreettisen ja yleisen tutkimuksellisen diskurssin kanssa. Yhdistän institutionaaliset kategoriat ja niiden tuottaman diskurssin instituutioiden teoreettiseen tarkas-

teluun (ks. Atkinson & Coffey 2004). Poliittikadiskurssien tehtävänä on tässä yhteydessä, yhdessä koulutuspolitiikan tarkastelun kanssa avata tutkimaani ilmiötä empirian ja käytännön valottamana.

Talouden näkökulma ja koulutukseen kohdistuvat vaateet

Koulutuksen yleisistä positiivisista vaikutuksista huolimatta Suomen hallitus aloitti vuonna 2015 poikkeuksellisen suuret koulutusleikkaukset, jotka etenkin oppositio-alueissa ovat herättäneet voimakasta kritiikkiä. Vuonna 2016 Sipilän hallitus sopi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017-2020, kärkihankkeiden ja reformien päivityksestä, joilla se sitoutuu 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseen. Talouden suunnitelma nimettiin vakausohjelmaksi ja hallitusohjelman strateginen toimintasuunnitelma on sovitettu yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa. (Valtioneuvoston tiedote 135/2016) Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kohdistuvista säästöistä on sovittu myös hallitusohjelmassa ja vuosien 2017-2019 julkisen talouden suunnitelmassa. Vuonna 2016 säästöt olivat noin 190 miljoonaa euroa ja ne kohdistettiin yleissivistävän koulutuksen avustuksiin, ammatilliseen koulutukseen ja korkeakoulutukseen. Myös opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan virastojen toimintamäärärahoja oli tarkoitus vähentää lähes 1,5 miljoonaa euroa. Säästöistä huolimatta hallituksen kärkihankkeilla halutaan uudistaa osaamista ja koulutusta vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Peruskoulujen halutaan hyödyntävän uutta pedagogiikkaa ja uusia oppimisympäristöjä, opettajien täydennyskoulutusta uudistetaan vastaamaan uuden ajan oppimisen tarpeita ja toisen asteen ammatillista koulutusta uudistetaan. (<http://www.minedu.fi/OPM>)

Politiikan tekemisen perustana ovat yhteisesti asetetut tavoitteisiin, jotka voidaan kirjata esimerkiksi ohjelmiin ja strategioihin. Haastattelussa poliitikko korosti, miten tärkeää kaupungin on nostaa strategioissaan esiin eri sidosryhmiä ja elinkeinoelämää kiinnostavia, laaja-alaisia, koulutuspoliittisia tavoitteita:

”Toinen aste on yksi työkalu muiden joukossa, kun kaupungista puhutaan laadukkaana ja tasokkaana koulutuskaupunkina. Ja muistaakseni, siellä on maininta siitä, että koulutuspolitiikkaa tulee sovittaa työelämän toiveisiin ja tätä kautta vaikutetaan sisältöihin...” Poliitikko 230228

Poliitikko tuo puheessaan esiin sen, miten toisen asteen koulutus, erityisesti ammatillinen koulutus, on yksi paikallisen koulutuspolitiikan keino kunnalle rakentaa mielikuvaa itsestään vetovoimaisena kaupunkina sen sidosryhmille. Laadukas koulutustarjonta lisää mielikuvaa myös yritysmuotoisesta ja elinvoimaisuudesta. Koulutuspolitiikka voidaan ymmärtää poliittisiksi toimenpiteiksi ja pyrkimyksiksi, joilla

yhteiskunnalliset ryhmät pyrkivät vaikuttamaan koulutukseen, sen suuntaan, voimavaroihin, rakenteisiin, prosesseihin, sisältöön ja tuotokseen. Se voidaan ymmärtää myös kasvatuksen strategiaksi, jolla säännellään kasvatuksen ehtoja, määrittellään kasvatusinstituutioiden tavoitteet ja osoitetaan periaatteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. (Lehtisalo ja Raivola 1992, 31.)

Koulutuspolitiikassa tulee ottaa huomioon kasvatuksen luova luonne sen itsesääntely sekä uudelleen arvioitava kasvatuksen säätelyn, hallinnon ja kehittämisen periaatteita sekä uudistaa käsitteitä. Operatiivinen hallinto kohtaa monenlaisia ongelmia kasvatustoiminnassa, joka tapahtuu muuttuvassa aineellisessa, sosiaalisessa ja henkissä ympäristössä. Tästä johtuen on seurattava muutoksia, ennakoitava niiden esiintymistä ja tehtävä sellaisia kasvatuksellisia muutoksia, jotka edesauttavat kasvatustoiminnan ja sen edellytysten tarkoituksenmukaista kehittymistä muuttuvissa olosuhteissa. Tätä toimintaa voidaan kutsua kasvatuksen strategiseksi säätelyksi, mikä tarkoittaa sekä koulupolitiikkaa että koulutuspolitiikkaa. (Wilenius 1987, 74-76.)²⁹

Koulutuspolitiikan keskiössä on oppivelvollisuuskoulu³⁰ (Simola 2015, 142; 2001) ja yleissivistävä perusopetuspolitiikka. Lehtisalons (2009, 54) mukaan juuri peruskoulu yhteiskuntapoliittisena reformina on tärkein kulttuuri- ja sivistyspoliittinen saavutus Suomessa. Sen vaikutukset ulottuvat taiteeseen, tieteeseen ja kaikille yhteiskunnan, sivistyksen ja talouden alueille. Paikallisesti koulutus on kaupungin ja alueen elinkeinoelämän vuoropuhelun väline, jonka kautta elinkeinoelämä voi esittää kaupungille omia koulutustarpeitaan ja vaikuttaa koulutustarjontaan. Näin sillä on mahdollisuus turvata osaavan ja koulutetun henkilöstön saatavuus alueella ja sitä kautta lisätä omaa kilpailukykyään.

Koulutuspolitiikka aikamme sivistysstrategiana

Koulutuspolitiikka voidaan ymmärtää välineenä saavuttaa yksilölliset ja yhteiskunnalliset koulutustavoitteet. Sen toiminta-alueita ovat kasvatuksen ihmiskäsitys ja arvopäämäärät, tuleva yhteiskuntakehitys ja siihen liittyvät kasvatustavoitteet, kasvatuksen ja yhteiskuntapoliittisten ilmiöiden välinen yhteys, yhteiskunnalliset ja yksilölliset tarpeet, ammattirakenne ja ammatinkuvat sekä koulutusjärjestelmän rakenne, koulutuksen resurssit ja didaktiset ratkaisut ja niiden resursointi. (Sarjala 1981, 12.)

²⁹ Mielenkiintoisen näkökulman ja käsitteiden uudelleenmäärittelyn jälkeen on outoa, että Wilenius (1987, 74-76) ei itse käytä kirjoituksessaan uusia käsitteitä.

³⁰ Vuoden 1999 koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä koulutuspoliittinen tarkastelu ulotettiin ensimmäisen kerran laaja-alaisesti perusopetuksesta aina yliopistokoulutukseen saakka. (Lahinen & Lankinen 2010, 13.)

Koulutuspolitiikassa yhteiskuntapolitiittiset tavoitteet kulkevat yksilöulottuvuuden rinnalla, sillä korkea koulutustaso on pidetty perustana yhteiskunnan hyvinvoinnille (Lehtisalo 1992, 17). Ranskalaisten sosiologien, Pierre Bourdieu ja Jean-Claude Passeron (1977) koulusteorian mukaan koulutusjärjestelmän tehtävänä on yhtäältä siirtää kulttuuripääomaa sukupolvelta toiselle ja toisaalta uusintaa valtasuhteita kulttuurissa. Koulutusjärjestelmän sosiaalinen funktio (luokkaerojen legitimointi) piilotetaan teknisen funktion eli kvalifikaatioiden tuottamisen taakse. Koulutusjärjestelmä muokkaa sosiaaliset edut akateemisiksi saavutuksiksi, koska ne ovat edellytyksiä tietentasoisten ammattien harjoittamiselle. Teoria ilmentää miten vähän koulutuksella on vaikutusta yhteiskunnan kehitykseen, sillä koulutuksen puitteet ovat määritelty tarkasti säilyttämään sosiaalisia suhteita. Näin ollen kysymykseksi nousee: miten yhteiskunta vaikuttaa koulutukseen?

Koulutuspolitiikan rooli on Suomessa sekä korostunut että muuttunut 1970-luvulta lähtien. Siitä on tullut osa yhteiskuntapolitiikkaa, talouspolitiikkaa, työpolitiikkaa, kulttuuripolitiikkaa, teknologiapolitiikkaa ja sosiaalipolitiikkaa. Tämä muutos kyseenalaistaa perinteisen koulutuspolitiikan ja saa aikaan siirtymän koulupolitiikasta koulutuspolitiikkaan ja koulukeskeisyydestä koulutuskeskeisyyteen. (Lehtisalo 1991, 144-145.) Systeminen muutos on tarkoittanut koulutuspolitiikassa laajan sivistysstrategian rakentamista, jossa mukana on koulutus, tiede, taide ja viestintä, perinne, liikunta, kansalaistoiminta ja uskonto. Sivistysstrategiaa on vahvistettu lisäksi talous- ja työllisyysstrategialla. (Lehtisalo 1996, 92). Laajoilla strategioilla on tavoiteltu kokonaisuusien johtamista, kun laajempia kokonaisuuksia on voitu kehittää, koordinoita ja arvioida.

Koulutus nähdään inhimillisen pääoman tuottamisen keinona ja tietoon perustavan yhteiskunnan kehityksen mahdollistajana (Paye 1996; Laukkanen 1997, 10; Cohn 1979, 13-26). Koulutusympäristön muuttuminen on koulutukselle sekä rajoite että mahdollisuus. Koulutusympäristön muutoksia ovat aiheuttaneet mm. tiedon määrällinen kasvu, teknologian muutokset, median vaikutuksen lisääntyminen yhteiskunnassa, talouden uudelleenstrukturointi, työmarkkinamuutokset ja uudet taitovaatimukset. Nämä muutokset merkitsevät, että koulutuspolitiikkaa on tarkasteltava entistä enemmän myös suhteessa muihin yhteiskuntapolitiikan sektoreihin. Myös koulutuksen laatu ja korkeatasoisen koulutuksen järjestäminen kaikille on tärkeä teema, joka korostaa sitä, että nuoria on valmennettava työelämään ja ottamaan vastuuta sekä kansalaisina että vanhempina. Koulutuspalvelujen sekä määrällistä että laadullista kohdentumista entistä tasapuolisemmin on pidetty tärkeänä. (Sarjala 1981; 2008; Willmott 2002).

4.1 Kansallinen koulutuspolitiikka

Julkisen vallan työnjako koulutuspolitiikan ja lainsäädännön osalta on se, että eduskunta päättää koulutuspolitiikan ja –lainsäädännön periaatteista ja valtioneuvosto ja opetus- ja kulttuuriministeriö sen osana vastaavat koulutuspolitiikan suunnittelusta toimeenpanosta. Yhteiskuntapoliittiset ja koulutuspoliittiset linjaukset sekä niihin liittyvä lainsäädäntö tapahtuu eduskunnassa. Eduskunnan rooli on keskeinen normatiivisessa ennakkoinnissa eli siinä, miten koulutuksen arvot, päämäärät ja yleistavoitteet asetetaan pitkällä aikavälillä. Sivistysvaliokunnan lisäksi myös tulevaisuusvaliokunnalla on koulutuksen kannalta keskeinen rooli. Opetus- ja kulttuuriministeriö tekee koulutuspoliittista valmistelu- ja strategiatyötä, valmistelee koulutuslainsäädäntöä sekä itseään koskevan valtion talousarvioesityksen ja tekee koulutusta ohjaavia päätöksiä. Vaikka strateginen ennakointi onkin hajautettu monelle taholle ja eri tasoille, on opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä seurata globaalia kehitystä ja pohtia sen vaikutuksia Suomeen ja sen koulutuspolitiikkaan. Koulutuspoliittisia tavoitteita toteutetaan lisäksi erilaisilla toimenpideohjelmilla ja kehittämishankkeilla. Toimien vaikuttavuutta arvioidaan. (<http://www.minedu.fi/OPM>; Helakorpi 2001, 10; Stenvall 1996.)

Miten kansallinen koulutuspolitiikka muodostuu?

Jotta voisimme ymmärtää koulutuspoliittisia päätöksiä, tulee tietää ketkä todellisuudessa vaikuttavat valtakunnalliseen koulutuspolitiikan suuntaan ja sen ulottuvuuksiin. Koulutuspoliittisten valtarakenteiden tuntemus on edellytys sekä menneen että tulevan koulutuspolitiikan ymmärtämiselle. Yhtä lailla tärkeää on ymmärtää taloudelliseen päätöksentekoon kohdistuva vallankäyttö. Peruskysymyksenä vallan käytölle on pidetty sitä, kuka tekee päätöksiä. Yhtä tärkeää on tietää, kuka on valmistellut ja suunnitellut päätöksen ja kuka muulla tavoin voi vaikuttaa päätöksentekoon. Koulutuspoliittiset valtarakenteet tai voimakentät voidaan jakaa poliittisiin, yhteisöllisiin eli korporatiivisiin ja virkamiespainotteisiin eli teknokraattisbyrokraattisiin. Seuraavien vaikuttajatahojen merkitys on selkeästi havaittavissa koulutuspoliittisten ratkaisujen teossa: poliittiset puolueet ja niiden alaiset järjestöt, kuntien keskusjärjestöt, työmarkkinajärjestöt, erityisesti OAJ, opiskelijajärjestöt ja virkamiehet, joiden sekä välillinen että välitön vaikutus on lisääntynyt. (Lehtisalo & Raivola 1992, 189-191.) Yhä useammin kyse on talouden voimavarojen kohdentumisesta tai mahdollisuudesta ja keinoista vaikuttaa taloudellisiin ratkaisuihin.

Lehtisaloon ja Raivolan (1999, 1992) mukaan koulutuspolitiikka muodostuu koulutuksen eturyhmistä, näiden vallasta³¹ ja rooleista koulutuspelissä, jonka säännöt ja ryhmien välinen vuorovaikutus ovat määrätty ennakkoon sekä epävirallisesti että virallisesti. Siirtymät vallankäytössä liittyvät niukkeneviin resursseihin ja osallistaviin käytäntöihin. Enää ei riitä, että oppilaitokset ja kunnat ovat muodollisesti mukana suunnitteluprosessissa ja päätöksenteko tapahtuu niiden yläpuolella. Foucault'n ajattelua mukaellen voisi todeta, että koulutuspolitiikka ajaa väestön lopullisesti hallinnon päätösvallan alle ja resurssiksi (Bell 2013, 28-30).

Suomalaiseen koulutuspolitiikkaan vaikuttavan eliitin näkemys on, että koulutuspoliittinen muutos tulee ulkoapäin ja väistämättä kansainvälisen kiristyvän kilpailun myötä. Kun peruskoulu on nostanut kansan sivistystasoa tasa-arvoisesti, on aika panna laatuun ja huippuosaamiseen. Kyse on maailmaan muuttamiseen liitetystä visionäärisistä näkemyksistä ja halusta lisätä vapautta, kilpailua, hajauttamista ja tehokkuutta. Tähän uuteen julkisjohtamisen reformiin perustuvaan markkinaliberalistiseen koulutuspoliittiseen ohjelmaan liittyy koulujen kilpailuttaminen ja erilaistuminen, koululainsäädännön ja etukäteissäätelyn purkaminen, managerialismi koulujen johtamisen perustana, opetussuunnitelmien hajauttaminen ja koulujen päätösvalan lisääminen niiden muotoilussa, markkinaperusteisuuden korostaminen, rahoituksen vapauttaminen momenttisidoksista, sanktioitu tulosvastuu ja julkisten koulutusinvestointien ja määrärahojen supistaminen (esim. Vartola 2004, 230-235). Voidaan todeta, että valtiollisessa koulutusdiskurssissa, niin asiakirjoissa kuin valtakunnan tasoon toimijoiden puheessa, nämä periaatteet on hyväksytty ja otettu lähinnä itsestään selvyyksinä. (Simola 2015, 164-165; ks. Rinne 2001; Jarl, Fredriksson & Persson 2012.)

Oppilaitosjohtamisen toimintaympäristö on kansallinen koulutuspolitiikka. Yksittäisen oppilaitoksen ja sen johtamiseen liittyvät kysymykset nousevat kansallisesta koulutuspolitiikasta ja oppilaitosten rehtorit ovat tekemisissä myös poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Koulutuspolitiikalla säädellään muun muassa oppilaitosten johtamista, jossa puolestaan korostuu entistä enemmän yhteisöllisten prosessien johtamista ja oman oppilaitoksen koulujärjestelmään asemoituminen. (esim. Kirveskari 2003, 23-50; Lehtisalo & Raivola 1999; Ahonen 2008, 26.) Seuraavaksi tuon esiin myös kansainvälisen koulutuspolitiikan, koska sen merkitys on korostunut yhä edelleen Euroopan Unionin myötä.

³¹ Eliitti puolestaan määrätty institutionaalisen aseman perusteella, joka on ratkaiseva vallankäytön kannalta (Tuittu 1994, 40).

Kansainvälisen koulutuspolitiikan paradoksit ja Suomi

Kansainvälisessä koulutuspolitiikassa on viimeisen parinkymmen vuoden aikana tapahtunut muutoksia, joita monet tutkijat pitävät paradoksaalisina. Erityinen tämä muutos on siitäkin syystä, että teollistuneiden maiden poliittiset eliitit ovat yksimielisesti hyväksyneet tämän uuden ajattelutavan. Tutkijat puhuvat tästä uudentyyppisenä konsensusena ja lähestymisenä (esim. Halpin & Troyna 1995; Levin 1998; Whitty & Edwards 1998).

Uusi koulutuspoliittinen diskurssi sisältää kulttuuriin ja arvoihin liittyvät siirtymät, joita on kuvattu muutoksena kohti kilpailu- ja suorituskeskeistä toimintakulttuuria, joissa keskeisiä arvoja ovat erinomaisuus, tehokkuus ja tuloksellisuus. Keskeisinä käsitteinä koulutuspoliittisessa tuloksellisuusdiskurssissa esiintyvät sellaiset termit kuten koulutus, tehokkuus, taloudellisuus, vaikuttavuus, arviointi, kehittäminen, organisaatio, strategia, johtajuuden laatu ja kansainvälinen kilpailukyky (Oravakangas 2005, 65; ks. myös Lumijärvi 2009). Tällaista koulutusajattelun muutosta voidaan kuvata erinomaisuuden eetokseksi. Tätä valtadiskurssia vastaan on noussut kritiikki eriarvoistumiskehityksestä, joka tarjoaa vastalääkkeeksi riittävyiden eetosta. (Simola 2015, 141-142; 2001, 290.) Euroopassa 1960-1990 -luvulla vallalla olleet koulutuspoliittiset reformit ovat liittyneet uudistusten vastaanottamiseen, levittämiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien kartoittamiseen, useiden innovaatioiden toteuttamiseen ja systeemisen muutosten kauteen (Fullan 2001; Fullan & Stiegelbauer 1991, 117). Nämä reformit ovat rantautuneet myös Suomen koulutuspolitiikkaan (ks. Rinne 2011).

Koulutussektorin tulosvastuun lisääntyessä siltä odotetaan taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta, koska halutaan nähdä, mitä verovaroilla saadaan aikaan. Kun koulutusta tarkastellaan taloudellisena ilmiönä, voidaan analysoida sen taloudellista merkitystä yhteiskunnassa koulutuksen ulkoisen ja sisäisen tehokkuuden näkökulmasta. Inhimillisen pääoman teoria tuo esiin ulkoisen koulutuksen tehokkuuden kysymällä: millaisia vaikutuksia koulutus tuottaa. Sisäinen tehokkuus puolestaan tarkastelee, miten koulutus ja osaaminen tuotetaan. (Juva 2008, 15.) Taloudellisten voimavarojen näkökulmasta koulutusta on tarkasteltava kysymällä mitä, mihin ja miksi on investoitu sekä voitaisiinko nämä koulutukseen käytetyt varat käyttää myös toisin (ks. Bowls & Gintis 1987; Cohn 1979; Cohn & Millman 1975). Kansallisten selvitysten rinnalle on kaivattu myös kansainvälistä vertailutietoa. Tähän toiveeseen on vastannut OECD tuottamalla indikaattoreita, joita on mahdollista käyttää järjestelmien profilointiin kansainvälisissä vertailuissa. Taloustutkimuksen näkökulmasta

OECD:ssä on tehty arvioita mm. eri maiden peruskoulutuksen suhteellisesta tehokkuudesta (Juva 2004, 108).

Tutkijat ovat olleet varsin yhtä mieltä siitä, että koulutuksen yksityinen tuottoaste ja koulutuksen ulkoisvaikutukset ovat merkittäviä. OECD (2017) on laaja-alaisesti tutkinut eri maiden kansallisia koulutusjärjestelmiä, koulutusinstituutioita ja niiden oppimisympäristöjä sekä yksilöiden osallistumista koulutukseen ja oppimista. Tutkimukset ovat nostaneet vahvasti esiin koulutuksen merkityksen talouden kasvun ja kehityksen kannalta. Talouspoliittisesti kyse on uskosta julkisen politiikan mahdollisuuteen vauhdittaa kasvua. Koulutus korostuu tässä tarkastelussa kautta linjan. (Bassanini & Scarpetta 2001, 26; Juva 2004, 106-107.) Päättäjät toivovat entistä tarkempia kuvauksia koulutusjärjestelmästä sekä vertailu- ja arviointitietoa, koska eri maiden hallitukset ovat halunneet lisätä koulutusjärjestelmiensä tehokkuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Vertailua tarvitaan, jos perustellaan kilpailukykyä kansallisesti harjoitettulla koulutuspolitiikalla tai vaikkapa koulutuksen vaikutusta kansainvälisessä talouskilpailussa. (Laukkanen 1997, 9; 1996a, 5-6; Leimu 1996; ks. myös Becker 1964.) Esimerkkinä globaalin tason arvioinnista voidaan mainita kansainvälisesti vertailtavat tuloksellisuutta mittaavat testit, mm. PISA. Ne yhdistävät paikallisen tason koulut kansainväliseen pedagogiseen keskusteluun ja opetuksessa käytettävien kehitysmallien vertailuun. (Ahonen 2008, 26.) Simolan (2015, 121) mukaan Suomen PISA-mesteyksen ja eron muihin maihin voi tiivistää kolmeen kohtaan, jotka ovat vahva koulutususkko, opettajien korkea asema ja laaja luottamus perusopetuksen hallintoon (ks. myös Sahlberg 2015).

Suomalaiseen koulutuspolitiikkaan vaikuttaa OECD:n lisäksi Euroopan unioni, joka käyttää rajattua toimivaltaa koulutuspoliittisissa kysymyksissä, sillä perustamis- sopimusten mukaisesti koulutuspolitiikka kuuluu jäsenmaille, joilla on vastuu koulutusjärjestelmästä ja opetuksen sisällöstä. Vaikka Euroopan unionilla ei ole juridisesti tarkastellen yhteistä koulutuspolitiikkaa, on EU:ssa käytävä keskustelu ja yhteisten tavoitteiden asettaminen otettava huomioon, kun kehitetään kansallisen tason koulutusjärjestelmää. Suomi on mukana myös useissa eurooppalaisissa koulutusyhteistyö- ja opiskelijavaihto-ohjelmissa, mikä antaa mahdollisuuden olla myös vaikuttamassa ohjelmien kehittämispäätöksiin, sisältöihin ja taloudellisiin voimavararatkaisuihin. (Lahtinen & Lankinen 2010, 13-23; <http://www.minedu.fi/OPM/>)

4.2 Koulutusjärjestelmä yhteiskuntapolitiikan toteuttajana

Koulutusjärjestelmä on koulutuspolitiikan toteuttamisen väline. Järjestelmänä koulutus on monimutkainen, sillä eri asioiden ja tapahtumien keskinäiset syy- ja seuraussuhteet ovat vaikeasti hahmotettavissa (Sahlberg 2015, 11). Koulutusjärjestelmä tarkoittaa Lehtisalonen & Raivolan (1999, 26) mukaan kansakunnan laajuista eriytynyttä kasvatusta antavien instituutioiden joukkoa, joka on prosesseiltaan ja rakenteiltaan suhteutettu toisiinsa, ja jota ainakin osittain valtiovalta valvoo ja ohjaa. Suomen koulutusjärjestelmä muodostuu varhaiskasvatuksesta, esiopetuksesta, yhdeksänvuotisesta yleissivistävästä perusopetuksesta, toisen asteen koulutuksesta, johon kuuluvat ammatillinen koulutus ja lukiokoulutus, korkea-asteen koulutuksesta ja aikuiskoulutuksesta. Koulutuksessa opitut tiedot ja taidot ovat hyödyllisiä, mutta nopeasti muuttuvassa ympäristössä yhä tärkeämpää on dynaaminen osaaminen eli oppiminen, sopeutuminen ja innovoiminen. Yksittäisten tietojen ja taitojen sijaan olisi osattava hankkia tietoja, joilla voidaan ratkaista eteen tulevia ongelmia ja ongelmien välttämisen sijaan tulisi pyrkiä löytämään uusia ongelmia ratkaistaviksi. (Leiponen 1996, 45.)

Koulutusjärjestelmässä näkyvät kehitystrendit ja haasteet vaikuttavat siihen, miten tulevaisuuden osaamista ja yhteiskunnan hyvinvointia rakennetaan. Toimivat koulutuksen järjestämisen tavat muodostuvat olennaisiksi rakennettaessa koulutuspolkua, jossa koulutukselliseen tasa-arvoon pyritään vähentämällä sosioekonomisen taustan vaikutusta kouluttautumiseen, nuorten syrjäytymisriskiä ja mahdollistetaan Suomen pysyminen kansainvälisten oppimistulosvertailujen kärjessä. (Nyssölä & Honkasalo 2013, 34.)

Koulutus on osa yhteiskuntaa ja koulutussuunnittelu on yhteiskuntasuunnittelun osa. Makrotason suunnittelussa koulutuspoliittinen päätöksenteko suhteutuu sosiaalipoliittisiin, talouspoliittisiin ja vastaaviin aspekteihin. Keskitetyllä makrosuunnittelulla luodaan puitteet laaja-alaiselle tavoitteiden asettamiselle ja resurssien allokoinnille. Koulutuksen suunnittelu on tulevaisuuteen suuntautuvaa, tavoitteista ja rationaalista toimintaa, jossa osoitetaan erilaisten päätösten keskinäiset suhteet ja yhdenmukaisuus eri elementtien välillä. Suunnittelulla osoitetaan ja allokoidaan resurssit eri toimintavaihtoehdoille. Systeemianalyttisessä lähestymistavassa ovat suunnittelun kohteita panokset, prosessi ja tuotokset (eli leikkimielisesti luetellen input, tempu, output) (esim. Cohn & Millman 1975). Suunnittelu tulee nähdä pitkän aikavälin jatkuvana kehitysprosessina, johon sitoutuu asiantuntijoita ja instituutioita niin koulutus- kuin muiltakin yhteiskunnan sektoreilta. (Vaherva & Juva 1985, 72-73.)

Koulutuksen suunnittelulla tarkoitetaan laajaa tehtävien kokonaisuutta, joka sisältää koulutuksen hallinnon, organisoinnin, toteutuksen opetussuunnitelmat, koulutusmäärät, -alat ja -tasot. Lisäksi se sisältää myös talouteen, rakennuksiin, välineisiin, henkilöstöön, työnjakoon ja toiminnan arviointiin liittyvän suunnittelun. Suunnittelua tehdään sekä pitkän aikavälin, vuosittaisen ja jopa päivittäisen koulutuksen ja opetuksen suunnittelutyön tasolla eikä se liity vain operationaaliseen toteutukseen, vaan se on myös tulevaisuuteen liittyvää strategista suunnittelua. Koulutuksen suunnittelussa on erotettavissa eri koulutussuunnittelun tasot ja minkä tasoisten kysymysten kanssa ollaan tekemisissä. Suunnittelujen tasoja voitaisiin kuvata kolmen luokituksen kautta seuraavasti: normatiivinen koulutuksen suunnittelu, strateginen koulutuksen suunnittelu ja operatiivinen koulutuksen suunnittelu. Helakorpi (2001) lisää mukaan vielä neljännen tason eli taktisen suunnittelutason. (Vaherva & Juva 1985, 101-105; Helakorpi 2001, 14-19; Helakorpi & Mäntylä 2001.) Opetuksen ja sen kehittämisen suhteen päätöksentekojärjestelmä on seuraava: oppiaineet määrää Eduskunta, tunti- jaosta päättää valtioneuvosto, opetussuunnitelman perusteista opetushallitus ja lopullisesti opetussuunnitelmasta päättävät koulu- ja kunnat yhdessä. Hallinnollisessa mielessä keskeinen ulottuvuus on ollut koulutuksen hallinnon järjestämisessä akselilla hajauttaminen – keskittäminen (esim. Paronen, 1996, 43). Seuraavaksi analysoin näitä tasoja tarkemmin koulutusjärjestelmässä.

4.2.1 Lainsäädäntö kehystää koulutuspolitiikkaa

Normatiivisen tason toimintayksiköt tarkoittavat kansalaisten yleisillä vaaleilla valitsemia poliittisia päätöksentekuelimiä, joita valtionhallinnossa ovat eduskunta ja kunnallishallinnossa kunnanvaltuusto. Ne antavat normistoja, joissa määritellään mitä yhteiskunta-aloja ensisijaisesti kehitetään ja miksi. Kyse on toiminta-ajatusten ja pitkän aikavälin päämäärien esiintuomisesta sekä siitä, missä muodossa ja minkä suuruisin resurssein kehittäminen voi tapahtua. Tämän toimintatason yksiköt määrittelevät koko yhteiskunnan kehittämisen ja sen sisäisen toiminnan ohjauksen päälinjat sekä alemman tason toimintayksiköiden rakenteen ja toiminnan normit. Lisäksi ne määrittelevät normit myös kuntien tasolla, kuntalaisten elinolosuhteiden kehittämiseksi, kuntaorganisaation suunnalle, sisällölle ja rakenteelle. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1977, 42-43.) Normatiivisessa koulutuksen suunnittelussa määritellään laajat päämäärät ja toimintalinjat, jotka voidaan myös antaa lakien ja asetusten muodossa. Suunnittelevana tahona toimivat eduskunta ja valtioneuvosto ja suunnittelun tuotoksena ovat koulutuksen ylätavoitteet, kuten lait asetukset ja ohjelmat.

Eduskunta päättää koulutuksen lainsäädännöstä ja koulutuspolitiikan yleisperiaatteista. Koulutuspolitiikan suunnittelu ja toimeenpano ovat valtioneuvoston ja opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla. Toimintaa ohjaavat muun muassa hallitusohjelma, hallituksen strategia-asiakirja ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman linjaukset. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa linjataan koulutus- ja tiedepoliittiset linjaukset valtioneuvoston toimesta. Eduskunnan ja valtioneuvoston linjaaman koulutuspolitiikan toimeenpanosta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö keskushallinnossa, jonka tehtävänä on mm. koulutusta koskeva lainsäädännön ja sitä koskevien valtion talousarvioesitysten valmistelu ja valtioneuvoston päätökset. (<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/>) Opetus- ja kulttuuriministeriön työ on eduskunnan poliittisen tahdon tulkintaa ja käytäntöön viemistä. Lisäksi sen työhön kuuluu kolmas ennakkoinnin alue, toiminnallinen eli operationaalinen ennakkointi, jonka avulla konkretisoidaan tarvittavat toimenpiteet eri tasoille. Tämä tarkoittaa käytettävissä olevien voimavarojen käytön suunnittelua, lyhyellä, 1-3 –vuoden aikaper-spektiivillä. (esim. Lehtisalo & Raivola 1999; Helakorpi 2001, 11.)

Koulutusjärjestelmää muovaa pitkävaikutteisimmin lainsäädäntö. Koulutuksen lainsäädännön avulla pyritään vastaamaan koulutusjärjestelmään kohdistuviin kansainvälisten ja yhteiskunnallisten muutosten haasteisiin ja luomaan mahdollisuuksia vaikuttaa koulutuksella yhteiskunnalliseen kehitykseen. Lainsäädännön avulla on pyritty alentamaan eri koulutusmuotojen ja oppilaitosten välisiä raja-aitoja ja karsimaan päällekkäistä ja moninkertaista koulutusta. (Lahtinen & Lankinen 2010, 13.) Koulutukselle määritellään tavoitteet kunkin koulutussektorin lainsäädännössä. Lainsäädännön ohella laadunvarmistukseen kuuluvat opetussuunnitelmien ja näyttötutkin-tojen perusteet, koulutuksen järjestämis- ja toimiluvat sekä ulkoinen arviointi. Tärkeä osa laadunvarmistusta ovat opettajien kelpoisuutta koskevat säädökset. (<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus>)

Opetussuunnitelmaa on määritelty monin eri tavoin koulutusmuodosta riippuen (ks. Tyler 1969). Yleisesti siihen kirjataan tiedot ja taidot, jotka katsotaan tarpeelliseksi opettaa ja oppia. Opetussuunnitelma on opetuksen työväline, jolla siirretään kulttuuriperinnettä ja yhteiskunnan käytänteitä sukupolvelta toiselle. Opetussuunnitel-malla tarkoitetaan myös kokonaisuutta, joka muodostuu opetuksen tavoitteista, sisällöistä, menetelmistä ja opetuksen organisoinnista. Yhtä lailla se voidaan ymmärtää yhdyssiteeksi oppilaitoksen ja koulutusyksikön sisäisen toiminnan sekä yhteiskun-nan, kulttuurin ja työelämän välillä. Mikäli opetussuunnitelma kykenee ylittämään ai-kansa sosiaaliset raamit, voidaan sitä nimittää vaikka visioksi. (Lehtisalo 2009, 33; 1991, 87.) Myös tämän tutkimuksen yksi keskeisimmistä huomioista, lakiperusteisen

opetussuunnitelman ja kuntastrategian välinen suhde liittyy tähän. Seuraava keskustelu kuvaa tätä yhteyttä:

H: ”*Kouluban on hyvin normatiivisesti ohjattua ja säänneltyä, niin koetko sä, että se normatiivisuus sitten jotenkin sen... Mitenkä se elää sen strategian kanssa?*”

”*Joo, tää on iso kysymys, mitä mä oon silloin kun rehtorina oon ollut ja ollut tekemässä näitä strategioita mietitty, että tarvitaanko me ylipäätään näitä strategioita, kun on opetussuunnitelmat. Eikö se nyt oo se meidän strategia? Mutta ehkä noin nyt kun mä vastaan näitten palvelujen tilaamisesta eli mun tehtävä on kartoittaa minkälaisia palveluja kuntalaiset tarvii, ja sitten pyrkiä vastaan siihen. Niin kyllähän se siinä tietynlaiset valinnat, niin kun esimerkiks kaupungin vetovoiman kannalta on se, että meillä on monipuolista tarjontaa ja kansainvälisiä kouluja, on ihan keskeinen asia, että me saadaan tänne yrityksiä ja niihin taas työntekijöitä, et tota... Et täähän ei tietenkään siellä koulun tasolla sillä tavalla näyttäydä. Että kyllä mä nyt oon sitä mieltä, että tarvitaan sitä strategiaa, että on esimerkiks monipuolista tarjontaa.*” Poliitikko DS230229

Poliitikon puheenvuoro tuo esiin seikan, jota pohdittiin yleisesti haastateltavien kanssa kuntastrategian ja opetussuunnitelman välisestä suhteesta. Kunnat ohjaavat toimintaansa strategiaansa kirjattujen tavoitteiden³² kautta tuoden esiin sellaista paikallista erityisyyttä, joiden koetaan olevan merkityksellisiä myös kunnan sidosryhmille. Poliitikko pitää oman toimintansa kannalta keskeisenä kuntastrategiaa, koska se on heille keskeinen johtamisen väline. Strategialla voidaan johtaa kunnan toimintaa ja palveluita laajempänä kokonaisuutena. Kouluissa kuntastrategia on taas selkeästi taka-alalla, ja opetussuunnitelman merkitys yksityiskohtaisine tietoineen korostuu normatiivisena operatiivisen toiminnan ohjaajana.

Koulutusjärjestelmän kehittämiseen liittyy monia ulkopuolisia seikkoja. Niillä on ratkaiseva merkitys järjestelmän muodostumiseen. Kansainvälistyminen ja taloudellinen yhdentyminen ovat vaikuttaneet implisiittisesti eri maiden järjestelmien kehittymiseen (esim. Paronen 1996, 44). Koulutusjärjestelmät ja se, miten koulutus eri

³² Strategista tavoitetta voidaan kuvata suuntaa-antavaksi päämääräksi. Diskurssina se rakentuu sellaisina laatusanoina tai päättymätöntä toimintaa kuvaavina teon sanoina, kuten edistää, luoda edellytyksiä, vahvistaa, tasapainottaa tai yhteen sovittaa (ks. myös Aholola, Henriksson, 2016, 53). Strategisen tavoitteen saavuttamisen ajankohta on suuntaa-antava ja saattaa olla, ettei sitä määrämuotoisena edes esitetä. Näin määrittely ja kuvattu strateginen tavoite ei vastaa sitä, mitä valtuuston päätöksenteko kunnissa on ja mitä se tarkoittaa kuntalain mukaisena (ks Kuntalaki 410/2015, 37§). Kunnan strategiset tavoitteet voidaan jakaa sen toimintavalmiutta, aluetta ja asemaa koskeviin tavoitteisiin, väestöön vaikuttaviin tavoitteisiin ja kokonaistaloudellisiin tavoitteisiin. Toimintavalmiutta ylläpitävillä tai niitä parantavilla tavoitteilla varaudutaan usein toimintaympäristön muutoksiin esimerkiksi investoimalla ja toimintaa uudelleen organisoimalla. Toimintavalmiutta tarkoittava strateginen tavoite on yleensä konkreettinen toimenpide, hanke, sopimus tai liiketapahtuma, jonka realisoituminen on selkeästi todennettavissa ja toimintasuunnitelmassa osoitettavissa. (Myllyntaus 2002, 56-66.)

maissa hoidetaan, ovat ainutlaatuisia ja sidoksissa kunkin maan kansalliseen kulttuuriin ja yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Koulutusjärjestelmän kehittämiseen vaikuttavat myös valtion hallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon suhteet; markkinaperusteisen, julkisen ja kolmannen sektorin suhteet sekä erilaiset rahoitusratkaisut liittyen verotukseen tai valtionapujärjestelmään. Koulutusjärjestelmään vaikuttavia, vaikeasti ennakoitavia tekijöitä ovat myös kansainvälinen, kotimainen ja taloudellinen, sosiaalinen ja demografinen kehitys. Koska koulutussektoriin vaikuttavat myös muut yhteiskunnan osa-alueet, tulisi koulutusjärjestelmän kehittämistä tehdä laaja-alaisesti ja ottaa huomioon myös sosiaali- ja terveyssektori, sen muutokset ja kehittäminen. Tästä syystä koulutusjärjestelmien suora tai osittainenkin kopioiminen maasta toiseen ei onnistu. (Lahtinen & Lankinen 2010, 17; Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 39-41, 78.)

4.2.2 Strateginen taso tavoitteiden määrittäjänä

Julkisessa hallinnossa strategisen tason toimintayksikköjen tehtävänä on normatiivisen tason toimintayksikköjen asettamien yleisten kehittämismäärien ja toiminta-ajatusien puitteissa konkretisoida mitä kulloinkin olisi tehtävä, miten ja millä aikavälillä. Tavoitteellisesti voidaan puhua päämäärien ja strategioiden täsmentämisestä ja yksityiskohtaisten tavoitteiden asettamisesta sekä resurssien organisoinnista päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategisen tason toimintayksikköjen tehtävänä on korostaa resurssien erilaisten allokointistrategioiden määrittelyn keskeisyyttä. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1977, 46.) Resurssisidonnaisuus voidaan osoittaa selkeämmin tuotantotavoitteissa ja vaikeammin vaikuttavuustavoitteissa ja päämäärätyyppisissä strategisissa tavoitteissa (Myllyntaus 2002, 60). Kunnassa on lautakunnalla etenkin tilaaja-tuottaja –mallissa ollut strateginen tehtävä, johon yhdistyy vahva talousvastuu. Tämän ymmärtäminen ei välttämättä ole päätöksentekijöille aina selvä asia, mikä tulee politiikan puheenvuorossa esiin.

H: ”Ymmärtääkö lautakunta, etenkin tilaaja-tuottaja –mallissa, että sillä on strateginen tehtävä? Ymmärtääkö lautakunta sen oman tehtävänsä nimenomaan tämmöisenä strategisena?”

”Ei se varmaan kauheen kirkas oo ollut alun perin, ...et koko ajan niin kuin kirkastuu ja ihmiset mieltää ne roolinsa. Tää on kuitenkin niin iso muutos, että ei se ihan hetkessä tapahdu, mutta kyllä ollaan parempaan suuntaan menossa... Niin kuin tässä on hyvä esimerkki akuutti asia, kun meidän pitää tehdä tätä säästöohjelmaa, ja meillä on maanantaina lautakunnan kokous, jossa esitellään mun lautakunnan osalta 1,6 miljoonan säästöt, ja mä oon jo pistänyt heille ennakkeon tietoo sähköpostitse asiasta. Ja kaikki päätökset on tietenkin vaikeita. Mun tehtävä on käydä jo

luottamushenkilöiden kanssa tätä keskustelua, ettei se rävähdä siellä kokouksessa tai jonain kylmänä taulukkona jonain kokouksen liitemateriaalina. Vaan nimenomaan käydä sitä keskustelua, jotta olis sitten tietoa taustoista ja tästä kokonaisuudesta, jotta se päätös sitten saatais aikaseks, koska äkekseltään nyt kun luottamushenkilöt ei tietenkään voi olla niin hyvin kartalla asioista. Ja asiat on kamalan suuria ja vaikeita, niin siinä se ensimmäinen reaktio on aina, että jossakin muussa pitää säästää. Että vähän valottaa, et mitä nyt tässä on jo tehty tässä valmistelutyön aikana. Mä koen, että mun täytyy tässä olla linkkinä siinä valmistelujen virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä, että kyllä tää mun mielestä edesauttaa sitä, että laantakuntakin kokee sen roolinsa sitten strategisempana.” Poliitikko DS230229

Poliitikkojen rooli kunnan päätöksentekijöinä ja siihen liittyvät ongelmat heijastuvat yllä olevasta puheenvuorosta. Päätöksiä tehtäessä hyvällä valmistelulla on merkittävä rooli, jotta poliitikot olisivat laaja-alaisemmin selvillä siitä, mistä he päättävät. Toisaalta se, miten paljon poliitikot pystyvät käyttämään aikaansa asioihin perehtymiseen päätösten tueksi, on rajallinen. Yhtä lailla säästöpäätökset ovat aina myös negatiivinen signaali kuntalaisille ja äänestäjille, joka varmasti poliitikkoja mietityttää. Siksi esimerkiksi kouluverkkopäätökset ovat vaikeita ratkaistavia asioita poliittisessa päätöksenteossa ja erilaisia kouluverkkoselvityksiä tehdään kunnissa muutaman vuoden välein. Koulumailmaan kohdistuvat säästöpäätökset ovat strategisia, sillä ne kohdistuvat tulevaisuuteen, lapsiin ja nuoriin. Siksi koulutuksen suunnittelussa tulee huomioida myös alueen väestö, elinkeinoelämä sekä koulutuksen henkiset ja aineelliset resurssit. Säästöillä on usein myös muunlaisia, negatiivisia vaikutuksia kunnalle, jotka puolestaan saattavat lisätä kustannuksia toisaalla.

Strategisella koulutuksen suunnittelulla etsitään vaihtoehtoisia tapoja lähestyä normatiivisin kannanotoin osoitettuja päämääriä. Strategisella suunnittelulla tarkoitetaan organisaation kokonaisvaltaista, pitkän aikavälin (3-20 vuotta) suunnittelua sisäisten ja ulkoisten asioiden ja toimintatapojen määrittelemiseksi. Siinä määritellään organisaation pitkän aikavälin tavoitteet ja vaatimukset sekä jaetaan voimavarat niiden saavuttamiseksi. (Vaherva & Juva 1985, 101-105.) Opetus- ja kulttuuriministeriö toimii suunnittelevana tahona ja lainsäädännön valmistelu, valtakunnan suunnittelu ja tarvittavat ohjeet ovat strategisen tason suunnittelun tuotoksia. Koulutuksessa strateginen suunnittelu on erityisen tärkeää, koska koulutuksen vaikuttavuus on pitkäkestoista. (Helakorpi 2001, 18-19.) Nykyisin entistä tärkeämmäksi koulutusta suunniteltaessa muodostuu koulutuksen järjestäjän alueellinen yhteistyö muiden koulutuspalveluiden tuottavien tahojen kanssa.

Koulutuspolitiikan strategisella tasolla tehdään koulutusjärjestelmän rakenteeseen ja toiminta-ajatuksiin liittyvät ratkaisut, valitaan menettelytavat ja laaditaan periaatteet normatiivisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Vastuu strategisista päätöksistä on ensisijaisesti valtion keskushallinnolle ja toiminta-alueena on koko maa. Koulutus-

politiikan todellisuus ja ristiriidat paljastuvat yleensä strategisella tasolla, sillä normatiivisen tasolla lausutut ja päätetyt asiat ovat yleensä niin yleisiä, että eri intressitahojen on niihin helppo yhtyä. Ristiriidat alkavat yleensä tilanteissa, jossa yleiset tavoitteet konkretisoidaan käytännön toimenpiteiksi. Tuolloin joudutaan miettimään koulutusjärjestelmän rakennetta eli millä keinoilla tavoitteisiin pyritään ja millä kustannuksilla sekä joutuuko jokin taho luopumaan aiemmin sille kuuluneista oikeuksista. (Sarjala 1981, 17-18.) Kunnat ovat kehittäneet koulutointaan strategisen ajattelun mukaisesti. Empirian perusteella voi todeta, että kunnista löytyy koulutoimen strategiadokumentti, mutta niiden muodot ja laajuudet vaihtelevat kunnittain, samoin kuin se, miten niitä käytetään johtamisen välineenä.

4.2.3 Taktinen taso ohjaavana toimintana

Strategisen ja operatiivisen tason väliin voidaan lukea vielä taktinen koulutuksen suunnittelun tason, jossa määritellään opetussuunnitelmien perusteet, annetaan informaatio-ohjausta ja tehdään arviointia (Helakorpi 2001, 14-19). Taktista koulutuksen suunnittelua tekevät Opetushallitus ja aluehallintovirastot. Opetushallitus on peruskoulujen sekä lukion ja ammatillisen koulutuksen osalta keskeinen toimija, jolle kuuluu sekä hallinnollisia että kehittämistehtäviä, jotka ovat luonteeltaan taktisia ja informatiivisia. Opetushallitus toteaa visiossaan olevansa arvostettu koulutuksen kehittäjä, joka vahvistaa vuorovaikutteisella ja kestäväällä tavalla sivistystä, osaamista ja hyvinvointia. Sen missiona on olla asiantuntijavirasto, joka kehittää, ohjaa ja seuraa koulutusta, opetusta ja oppimista sekä edistää hyvinvointia. Opetushallitus vahvistaa omalla toiminnallaan tietoperusteisuutta opetuksessa, opetushallinnossa ja koulutuspoliittisessa päätöksenteossa tuottamalla erilaisia palveluita, kuten ohjaus-, tuki-, kehittämisen-, arviointi-, seuranta-, tieto- ja tutkimuspalveluita. (Opetushallituksen strategia Osaaminen ja Sivistys 2025)

Opetushallitus on organisoitu johtokuntaan ja johtoryhmään sekä toimintayksiköihin, jotka ovat yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus, ammattikoulutus, koulutustoimialan palvelut, hallintopalvelujen toimintayksikkö sekä ruotsinkielinen koulutus ja varhaiskasvatus. Opetuksen kehittämisvirastona Opetushallitus vastaa varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, aamu- ja iltapäivätoiminnan, lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen, aikuiskoulutuksen, vapaan sivistystyön sekä taiteen perusopetuksen kehittämisestä. Se laatii perusopetuksen ja lukio-opetuksen opetussuunnitelmien perusteet, varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, ammatillisten tutkintojen ja näyttötutkintojen perusteet ja kehittää koulutusta erilaisilla hankkeilla sekä

osallistuu koulutuksen tuloksellisuuden kehittämiseen. Lisäksi se koordinoi tietoverkkoja ja tietopalveluita, tuottaa koulutuksen indikaattoreita ja ennakoitietoa, kerää informaatiota opetustoimen rahoitusjärjestelmästä ja tuottaa opetusmateriaalia ja muuta julkaisu toimintaa. Opetushallituksella on vastuullaan myös koulutuksen järjestäminen valtion oppilaitoksissa. (<http://www.oph.fi>)

Valtion aluehallinto uudistettiin vuoden 2010 alussa, jolloin lääninhallitusten tilalle tulivat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset seuraavat työelämän ja koulutuksen kohtaan, vastaavat lyhyen aikavälin alueellisesta ennakoinnista ja osallistuvat maakuntien liittojen vetovastuulla olevaan alueelliseen keskipitkän ja pitkän aikavälin ennakointiin. Keskukset myös jakavat ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjille suunnatut työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän valtionavustukset ja hoitavat toimialan ESR-tehtäviä. Aluehallintovirastot valvovat opetus, nuoriso-, liikunta- ja kirjastopalvelujen toiminnan lainmukaisuutta ja edistävät kansalaisten oikeusturvan toteutumista informaatio-ohjauksella ja aktiivisella yhteistyöllä palveluntuottajien kanssa. Aluehallintovirasto hoitaa opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella opetus- ja kulttuuriministeriön alaisia tehtäviä, kuten peruspalvelujen saatavuuden arviointia, sivistystoimen kanteluita, oikaisuvaatimuksia, lausuntoja, oppilasarviointin oikaisuvaatimuksia, informaatio-ohjausta. (<http://www.oph.fi>) Aluehallinnon muutos on pienentänyt aluehallintovirastojen roolia ja tehtäviä, koska suurin päätäntävalta on siirretty toiminnan tasolle ja koulutuksen järjestäjälle.

4.2.4 Operatiivinen taso luo ja ratkaisee käytännöt

Operatiivisella tasolla yksiköt täsmentävät asetettuja tavoitteita ja menettelytapoja sekä tarkentavat ja esittävät vaihtoehtoisia tavoitteiden saavuttamisen keinoja. Konkreettisesti tämä tarkoittaa osatavoitteiden muodostamista ja niiden hyväksyttämistä strategisen tason toimintayksiköllä sekä toteutuksen johtamista. Koulutuspolitiikan operatiivinen taso on koulutuspolitiikan arkipäivää ja tarkoittaa konkreettisia toimenpiteitä. Koulutuksen operatiivinen suunnittelu ohjaa toimintaa toiminta-ajatusten, päämäärien, toimintapolitiikan ja strategian avulla toiminnallisten päätösten ja toiminnallisen suunnittelun tekemisessä. (Vaherva & Juva 1985, 101-105.)

Operatiivisella tasolla päätöksiä ja toimenpiteitä tehdään eniten. Kun ylemmillä tasoilla päätökset ovat yleensä kertaluonteisia, tehdään operationaalisella tasolla toistuvia eli rutiiniratkaisuja, jotka koskevat yksilöityjä tapauksia konkreettisesti tilanteessa. Operationaalinen tason kohdealue on kunta tai yksittäinen oppilaitos. (Sarjala

1981, 18-19; Karsio 2001.) Konkreettinen, oppilaitoksessa tapahtuva toiminta näytetään oppilaalle ja hänen vanhemmilleen kunnan tarjoamana palvelun laatu. Tämän takana on nykyisin hallinnon muutoksia elävissä kunnissa myös paljon palvelun käyttäjälle näkymätöntä toimintaa. Näillä muutoksilla pyritään mm. suurempiin hallinnollisiin yksiköihin, jota perustellaan mm. suuremmalla valinnaisuuden tarjonnalla. Kaksitahoisuus on havaittavissa seuraavassa poliitikon puheenvuorossa:

”Kyllähän me päätetään kouluverkosta ja sit siitä palvelujen laadusta. Et on valinnaisuutta ja kielivalintoja ja ehkä tällä hallinnollisella yhdistämisellä, kun ne on niin kuin samaa sit pystytään joustavammin käyttämään niitä resursseja. Ja vaikka just, jos ei jossain yksittäisissä kouluissa tuu vaikka jotain kieliryhmää, niin yhdessä se saadaankin. Mutta toisaalta näin on voitu aina tehdä. Että mä en oo kaubeen innokas näistä hallinnollisista härpylöistä tässä, koska aina on voinut muodostaa naapurikoulun kanssa yhteisen kieliryhmän, ja se lapsi, joka käy nyt vaikka T-koulua, niin se ei lähde yhtään helpommin sinne J-kouluun kielentunnille, oli ne mitä hallinnollista yksikköä hyvänsä. ...vaikka koulujen etäisyys oli puoli kilometriä, se oli monille se kynnyskysymys. Ja ei se varmaan nyt täällä yhtään parempi, vaikka ne on hallinnollisesti samaa. Tai sitten myös tää oppilaiden sijoittelu, johon se myös tavallaan tuo niin kun, että jos jossain on liian pieni ryhmä, tai voidaan jopa kesken sen koulupolunkin tehdä uusia ryhmiä. Tää on se viesti, mitä mä oon jo vuosikausia sanonut kun näistä hallinnollisista yhdistymisistä on puhuttu, että lapselle ja perheelle se koulu on se rakennus. Se on aina se sama vääntö, jos joku joutuu kesken vaihtaan toiseen kouluun. Siellä on nytkin... kaubee haloo tästä asiasta, kun joku joutuukin siirtyä, vaikka täältä päin katsottuna katsois että, onko se nyt niin kaubee juttu, mutta kuitenkin se on. Mä en oikeen usko, että nää hallinnolliset ratkaisut sinänsä tuo mitään uutta.” Poliitikko DS230229

Kuten yllä olevasta tekstistä voi todeta, ei hallinnolliset muutokset välttämättä tuo lisäarvoa operatiiviseen toimintaan. Samankaltainen toiminta voisi olla mahdollista ilman hallinnollisia muutoksia, jos joustoa ja halua yhteistyöhön olisi oppilaitosten ja niissä toimivien välillä. Poliitikko tuo esiin myös toisen näkökulman hallinnollisten muutoksen perusteluksi. Se mahdollistaa siirtämisen eri ryhmiin tai yksikköön yhden hallintoalueen sisällä. Suuremmat hallinnolliset yksiköt eivät sinänsä paranna palvelujen saatavuutta ja lisää valinnanvapautta, vaikka usein sitä niin perusteellaan. Sen sijaan kyse on hallinnon muutoksesta kohti suurempia hallintoyksiköitä, jotka mahdollistavat palvelujen ja niiden käyttäjien rationaalisemman kohdentamisen. Hallinto ja siinä tapahtuvat muutokset eivät välttämättä näy konkreettisesti palvelujen käyttäjille. Etenkään, jos palvelu ja se, miten se näyttäytyy palvelun käyttäjällä, on yhtä hankalasti saavutettavissa kuin ennenkin. Operationaalisen tason suunnittelua tekevät koulutuksen järjestäjä, oppilaitos, koulutustiimi ja opettajat ja suunnittelun tuotoksia ovat opetussuunnitelmat, toimintaohjeet, koulutuksen organisointi ja toteuttaminen.

Koulutuksen järjestäjällä tarkoitetaan koulutusluvan saanutta oppilaitoksen tai koulutuksen ylläpitäjää. Suomessa koulutuksen järjestäjiä ovat kunnat, kuntayhtymät, valtio, yksityiset yhteisöt ja säätiöt. Koulutuksen järjestämisluvat myöntää koulutusasteesta riippuen joko valtioneuvosto tai opetus- ja kulttuuriministeriö. Vuoden 2016

lopussa Suomessa oli 739 koulutuksen järjestäjää ja 3395 oppilaitosta, jossa opiskeli 1,85 miljoonaa opiskelijaa. Vuonna 2016 peruskouluja oli 2339 ja niiden määrä väheni 58 oppilaitoksella edellisvuoteen verrattuna. Peruskoulujen määrä on vähentynyt viimeisen kymmenen vuoden kuluessa 24 prosenttia. Lukioita oli 342 vuonna 2016 ja niiden määrä väheni 8 oppilaitoksella edellisvuoteen verrattuna. (Tilastokeskus, Koulutustilastot 2017.)

Vaikka tämän tutkimuksen ensisijaisena tutkimuksen kohteena on perusopetus ja toisen asteen opetus, käyn seuraavaksi lyhyesti läpi Suomen koulutusjärjestelmän, koska koulutuksen tulisi olla toisiinsa niveltävien osien summa, joka muodostaa ehyen kokonaisuuden.

Suomen koulutusjärjestelmä on ryhmitelty koulutusasteisiin, joka rakentuu esiopetuksesta, perusopetuksesta ja peruskoulutuksen jälkeisestä opetuksesta, kuten ammatillisesta koulutuksesta, lukiokoulutuksesta ja korkea-asteen koulutuksesta. Lapsella on oikeus osallistua esiopetukseen vuosi ennen perusopetuksen aloittamista. Ikäluokalle maksuton yleissivistävä perusopetus kestää yhdeksän vuotta. Oppivelvollisuus suoritetaan perusopetuksen oppimäärällä eikä siitä saa tutkintoa, mutta se antaa kelpoisuuden hakeutua sen jälkeiseen koulutukseen. Peruskoulutuksen jälkeisellä koulutuksella tarkoitetaan ammatillista koulutusta, lukiokoulutusta ja korkea-asteen koulutusta, jota annetaan ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Aikuiskoulutusta on tarjolla kaikilla koulutusasteilla. Ammatillisessa koulutuksessa opiskellaan ensin ammatillisia perustutkintoja ja sen jälkeen ammatti- ja erikoisammattitutkintoja, jotka ovat ammatillista lisäkoulutusta. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnot voidaan suorittaa näyttötutkintoina ja tutkintoihin järjestetään valmistavaa koulutusta. Lukiokoulutus, joka on 3-vuotinen, on yleissivistävää ja valmistaa ylioppilastutkintoon, jonka avulla selvitetään, miten opiskelija on omaksunut lukion opetussuunnitelmien mukaiset tiedot ja taidot sekä saavuttanut lukiokoulutuksen tavoitteet. Lukion jälkeen opiskelija voi hakeutua jatko-opintoihin ammatilliseen peruskoulutukseen tai korkea-asteen opintoihin. (<http://www.minedu.fi/OPM/>)

Toisen asteen koulutusta ja koulutusmuotoja on kehitetty kummankin koulutuksen erityisluonne huomioon ottaen. Myös toisen asteen koulutuksen keskinäistä yhteistyötä on kehitetty hyödyntämällä molempien koulutusten vahvuuksia ja keskinäistä vuorovaikutusta siten, että parhaat tulokset niin yksilöiden kuin yhteiskunnan kannalta on mahdollista saavuttaa. Työelämän ja työprosessien muutokset ovat pakottaneet arvioimaan uudelleen ammatillisen koulutuksen muotoja ja sisältöjä. Työssäoppiminen työpaikalla on muuttunut merkittäväksi oppimisen muodoksi, kun on huomattu, että uusiin kvalifikaatioihin ja ihmisen ja työn uudenlaisiin suhteisiin liittyvät tiedot, taidot ja osaaminen tulee tapahtua työelämässä oppilaitoksen sijaan.

Tämä merkitsee koulutuksen ja työ- ja elinkeinoelämän vuorovaikutuksen lisäämistä. (ks. Tikkamäki 2006.)

Vuoden 1999 alussa voimaanastuneissa koulutuslaeissa korostetaan koulutuksen järjestäjää eikä koulua tai oppilaitosta. Koulutuksen järjestäjä voi käyttää harkintaansa organisoida oppilaitoksia ja koulutuksen järjestämistä. Päätökset yhteistoiminnasta tehdään pääsääntöisesti paikallisesti ja koulutusta kehitetään ja ohjataan kansallisella tasolla pääsääntöisesti tutkintojen avulla. (Helakorpi 2001, 14; Lahtinen & Lankinen 2010, 19-20) Tämä on lisännyt myös eriasteisten oppilaitosten sijoittumista toistensa läheisyyteen ja kampus-ajattelun tuloa kuntiin.

Kuntien rooli koulutuksen järjestäjänä

Kunnat ovat veloitettuja perusopetuksen järjestämiseen alueensa lapsille, minkä lisäksi kunnan kouluviranomaiset voivat järjestää myös muun asteen opetusta. Koulutuksen järjestäminen voi olla myös ulkoistettu yhteisölle tai säätiölle, jotka ovat saaneet siihen luvan ja siihen liittyvät muut vaadittavat edellytykset täytyvät. Erityisesti perusopetuksen järjestämiselle on asetettu tarkkoja vaatimuksia ja rajoituksia, sillä se on sekä lakisääteinen palvelu että subjektiivinen oikeus. (Komulainen 2010, 229-244; Meyer & Rowan 2012, 96).

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjinä voivat olla kunnat, kuntayhtymät, rekisteröidyt (yksityiset) yhteisöt ja säätiöt, mutta myös valtio ja sen liikelaitokset voivat järjestää ammatillista koulutusta. Koulutuspalveluiden järjestämisestä kunnassa vastaa koululautakunta tai muu kunnan nimeämä lautakunta. Kunnan koulu- tai opetusvirasto vastaa koulutusasioiden suunnittelusta, valmistelusta ja toimeenpanosta lautakunnan päätösten mukaisesti. Jokaisella koululla ja oppilaitoksella on sen toiminnasta vastaava rehtori. Opetushenkilöstön ja rehtorin kelpoisuudesta säädetään asetuksella. Koulutuksen järjestäjät päättävät itse monista koulutukseen liittyvistä asioista, vaikka koulutuksen järjestäjien toimintaa ohjataan lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden ja opetussuunnitelmien perusteiden kautta. Opetussuunnitelma voidaan hyväksyä esim. kunta- tai koulukohtaisena. Ammatillista koulutusta koskevasta lainsäädännön ja valtioneuvoston päätökset valmistelee opetus- ja kulttuuriministeriö, joka myös ohjaa ja valvoo toimintaa. Valtioneuvosto päättää koulutuksen valtakunnalliset tavoitteet. Tutkintojen rakenteen, yhteiset opinnot ja tarkemmin tutkinnon ja sen laajuuden päättää opetus- ja kulttuuriministeriö, joka myöntää myös järjestämisluvat ja siihen sisältyvän koulutustehtävän. Kuntien ja kuntayhtymien järjestämän koulutuksen hallintoon sovelletaan kuntalakia. Valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta säädetään erikseen sitä koskevassa laissa.

Jokaisella oppilaitoksella tulee olla toiminnasta vastaava rehtori ja opiskelijoista muodostuva ja opiskelijoiden puhevaltaa käyttävä oppilaskunta. (<http://www.minedu.fi/OPM/>)

4.2.5 Kokonaisuus ei ole osiensa summa

Koulutuksen eri tasoilla tavoitellaan edistystä ja hyvää koulutusta. Tasojen välinen vuoropuhelu jää usein kuitenkin toteutumatta. Tästä aiheutuu erilaisia ristiriitoja, jotka nousevat erittäin hyvin esiin empiriassa. Valtion moninainen ohjaus koulutuksen järjestäjiä eli kuntia ja oppilaitoksia kohtaan edustaa normatiivista, strategista ja taktista tasoa. Kunnan oma ohjaus oppilaitoksia kohtaan toteutuu strategisella tasolla, etenkin jos kuntastrategioissa on opetus ja koulutus mainittu. Valtion ohjaus on koulutuksen järjestäjiä kohtaan koulutuspoliittisen suunnittelun näkökulmasta erittäin voimakasta. Myös tämän tutkimuksen empirian perusteella voidaan todeta, että valtion normiohjaus opetussuunnittelmineen rehtorien työn näkökulmasta on kuntastrategiaa vahvempi keino ohjata oppilaitoksen toimintaa.

Kun tarkastellaan eri tasojen suunnittelua, voidaan todeta, että normatiivisessa ja osin strategisessakin suunnittelussa otetaan aivan liian vähäisessä määrin huomioon taloudellisia näkökulmia ja kustannusrakenteita. Tämä johtaa siihen, että koulutuspoliittiset tavoitteet viedään hyvin pitkälle miettimättä taloudellisia edellytyksiä. Taloudelliset ongelmat konkretisoituvat kuntatasolla.

Koulutuksen suunnittelussa on nähtävissä hajaannusta ja päällekkäisyyttä. Kun aiemmin opetusministeriön ja opetushallituksen tahtotila toteutui tasa-arvoisesti samalla tavoin kaikissa kunnissa, tapahtuu nyt suunnittelussa tiettyä päällekkäisyyttä. Esimerkiksi Kuntaliitto kuntien edunvalvojana tekee työtä, jota tehdään myös opetus- ja kulttuuriministeriössä ja opetushallituksessa. Alue- ja paikallistason päällekkäisyyttä tehdään maakuntaliitossa, kuntayhtymissä, mutta myös aluehallintovirastossa. Uusi toimintakulttuuri on luonut vakiintumattoman työkalukulttuurin, jossa päällekkäisiltä investoinneilta ja ristiriitaisuuksilta ei ole voitu välttyä. Koulutusjärjestelmän hallintoa on arvosteltu myös siksi, että koulutuspalveluiden järjestämisessä painottuu valtakunnalliset tarpeet. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 7

Koulutus ja yhteiskunnan muutossykli

Koulutuksesta on todettu, että se on aikansa yhteiskunnan kuva. Koulutuksen, kansallisen kulttuurin ja yhteiskunnan välisen yhteyden voi havaita tutkimalla muutossyklejä osana yhteiskunnan rakennemuutoksia. Jo historiallisesti tarkastellen voidaan nähdä, ettei kouluinstituutio ole uudistaja, vaan pikemmin hidas muutokseen mukautuja. Siksi yhteiskunnallisen muutoksen heijastukset ovat nähtävissä koululaitoksessa jälkikäteen. Koulutusta on luonnehdittu pikemmin säilyttäväksi kuin muutosvoimaksi, mikä tulee vahvasti esiin myös tämän tutkimuksen empiriassa. Siitä huolimatta koulutus ja koulutusjärjestelmä nähdään tulevaisuutta luovina mahdollisuuksina.

Lehtisalo & Raivola (1999, 100-102) kuvaavat koulutusta kehämäiseksi, sykliseksi ja itseään toistavaksi. Syklisyys on nähtävissä koulutuksessa ylipitkinä, pitkinä ja lyhyinä sykleinä. Arvojen muutos, valistuksen jäljet ajattelussamme ja tekniikan murros ovat kaikki tapahtuneet hitaasti satojen vuosien aikana, jota voidaan kuvata ylipitkinä kulttuurialtona. Pitkät syklit tarkoittavat puolestaan muutoksia, jotka tapahtuvat vuosikymmenten aikana ja niihin poikkeuksetta liittyy sekä tekniset keksinnöt että talouden kukoistus, taantuma, lama sekä elpymiskausi. Lyhyet syklit liittyvät muutamman vuoden välein tapahtuviin suhdannevaihteluihin, jotka aiheuttavat talouden nousua ja laskua vaikuttaen myös koulutukseen ja koulutuspolitiikkaan.

Hallintokoneiston muutoksen pitkiä aaltoja tarkasteltaessa kiinnittyy huomio selaisiin kehitystekijöihin kuten julkisen sektorin kasvu ja tuottavuuden kehitys, hajautuksen ja keskityksen kehitys yhteiskunnassa ja hallinnossa, politiikan ja hallinnon välisen suhteen kehitys sekä hallintokulttuurin kehitys, joilla on ollut suora vaikutus koko yhteiskunnan kehitykseen. (Temmes 2008, 70.) Julkisen sektorin kasvun taustalla on sen tehtävien lisääntyminen, mikä puolestaan on kasvattanut menoja ja lisännyt virkamieskunnan määrää. Julkisen sektorin tehtävien lisääntyminen on saanut aikaan laadullisia muutoksia ja hallintokoneiston rakenteellista monimutkaistumista. Myös tämä on lisännyt henkilöstön määrää erityisesti sellaisissa työtehtävissä, jotka eivät suoraan liity hallinnon perustehtäviin.

Savolainen (1996, 437) on todennut, että valtion lonkeroiden monihaaraisuus ja niiden ulottuvuus syvälle yhteiskunnan eri tehtäväalueille saattaisi jäädä huomaamatta, mikäli valtion toiminnasta sen jokaisella alueella ei olisi aina huolehtimassa jokin virasto. Valtion ottaessa itselleen uusia tehtäviä, levittäytyi sen toiminta yhä laaja-alaisemmaksi, minkä tuloksena virastojen määrä kasvoi. Kehitys on kulkenut viimeisen 200 vuoden aikana välttämättömyyksen hoitamisesta monimutkaisten erikoisalujen hallintaan, kun perinteisten ylläpitotehtävien lisäksi valtion toiminta on

laajentunut muun muassa kansainvälisesti kilpailukykyisen tieteellisen tarkastus- ja tutkimustoiminnan piiriin.

Myös kuntasektori on kokenut muutoksia, vaikka kehitys ei ole ollut yhtä nopeaa. Tyypillinen kehityssuunta on ollut yksikkökoon kasvaminen. Tehtävien ja sen mukanaan tuoman taloudellisen rasituksen kasvaminen on pakottanut pienten kuntien lakkauttamiseen ja yhdistämiseen isompiin, mutta yhtä lailla kuntaorganisaation sisällä on toimintaa organisoitu laajempiin toimialoihin ja suurempiin yksiköihin. ”Suuruuden ekonomia” on monimutkaistanut ja tehnyt toimivaltaan ja valtuussuhteisiin liittyvät kysymykset vaikeammin suunniteltaviksi. Kuntasektorin tunnuspiirteitä ovat jatkuva muutos ja riskienhallinnan vaatimus.

Seuraavissa luvuissa kuvaan kouluhallinnon ja suomalaisen koulun kehitystä. Tarkastelen valtion ohjausta sekä siinä tapahtuneita ja siihen liittyneitä muutoksia osana suomalaisen yhteiskunnan ja etenkin koululaitoksen ja sen hallinnon kehittymistä aina itsenäisyytemme alkuajoista tähän päivään. Tarkoituksena on tuoda näkyviin koulun, suomalaisen yhteiskunnan ja sen hallinnon vahva sidos. Tämä selittää sitä, miten yhteiskunta on koulutukseen panostamalla rakentanut siitä ajan kuluessa merkityksellisen yhteiskunnallisen instituution, joka näyttäytyy kansainvälisestikin tänä päivänä suurena menestystarinana.

4.2.6 Kouluhallinnon rakentumisen aika

Autonomian luominen ja sen vaatiman hallinnon perustaminen edellyttivät tuekseen keskitettyä hallintoa (Temmes 2008, 71). Julkista toimintaa ja virastojen perustamista ohjasi selkeä käytännön tarve. Suomen Suuriruhtinaskuntaan perustettiin oma hallintokoneisto, kun se irrotettiin vuonna 1809 Ruotsista ja siirrettiin Venäjän alaisuuteen. Voimaan jäivät kuitenkin Ruotsin vallan aikaiset lait. Suuriruhtinaskunnan alkua on kuvattu virkamiesvaltaisen ajan yhteiskuntana, jossa virkojen hoidosta alkoi kehittyä virkamiehille ammatti samalla, kun heidät luettiin sosiaalisen asemansa perusteella myös maan eliittiin. Säätyläisperusteisuus heikkeni suuriruhtinaskunnan loppupuolella. Virkamiesten rekrytoinnin kriteereiksi tuli vaatimus asiantuntijuudesta ja ammattikuntaan kuulumisesta. (Stenvall 1995, 39-49.) Tuona aikana valtio käytännön pakosta otti hoitaakseen tehtäviä, jotka olivat välttämättömiä julkisen toiminnan ylläpitämiseksi. Yhteiskunnan kehittyessä valtion tehtävät laajenivat alueille, joita aiemmin olivat hoitaneet yliopisto, kirkko ja yksityiset. Valtio sai uusiksi tehtävikseen mm. koulutoimen. 1800-luvun loppupuolella valtion tehtävät laajenivat edelleen ja erikoistuivat uusille alueille nopealla tahdilla. Kehityksessä on huomioitava, että aina kun

valtio on ottanut huolehdittavakseen uusia tehtäviä, on sen toimintakanavia olleet keskusvirastot, virastot ja laitokset. Hallinnonalan palkkausmäärärahojen jakautuminen kuvaa hyvin työnjaon kehittymistä ministeriöiden ja sen alaisen hallinnon välillä. (Savolainen 1996, 437-450.)

Manufaktuurijohtokunta, teknisen opiston valvoja, perustettiin vuonna 1834 ammattiopetuksen aloitettua Suomen suuriruhtinaskunnassa. Vaikka itse opiston perustaminen viivästy, määrättiin johtokunta valvomaan maan manufaktuuri- ja tehdaslaitoksia sekä käsityöläisammattajeja. (mt. 56.) Kun kansakouluasetus annettiin vuonna 1866, tuli kansakoulusta maallisen vallan laitos kirkollisen sijaan (Engeström 1970, 57-58). Koulutoimen ylihallitus perustettiin vuonna 1870 valvovaksi keskusvirastoksi. Sen menokehys oli 0,5 miljoonaa markkaa ja vuonna 1910 se oli kasvanut jo 4,3 miljoonaan markkaan. Koulutoimen ylihallitus noudatti epävirallista osastojakoa. Vuonna 1911 se muuttui päällikkövirastoksi puolustaen kollegisuutta³³ ja perustellen sitä koulutoimen laajalla ja monitahoisella kentällä. (Savolainen 1996, 135, 450.) Vuonna 1809 perustettu Kirkollisasiantoimituskunta muuttui vuonna 1917 Kirkollis- ja opetustoimituskunnaksi (Tiihonen & Tiihonen 1984, 132). Koulutoimen ylihallitus muuttui Kouluhallitukseksi vuonna 1918. Samalla sen toimintaa kehitettiin ja laajennettiin jakamalla se kolmeen osastoon, jotka olivat oppikoulu-, kansanopetus ja lastensuojeluosasto (Engeström 1970, 57).

Itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä ohjausajattelussa oli vallalla oikeusvaltioperiaate, mikä tarkoitti, että hallinnon tuli toimia säädetyn oikeusjärjestyksen rajoissa ja viranomaisten toiminnan tuli perustua lakiin tai olla siitä johdettavissa. Kansalaisten oikeusasemaan puuttuminen tuli perustua lakiin, ja kukin viranomainen toimi toimivaltansa puitteissa lakia soveltaen. Tämän legalistisen periaatteen vaikutus ulottui kaikkialle hallinnon toimintaan. Keskeisenä ohjausvälineenä toimi normiohjaus, millä tavoiteltiin päätösten ennalta-arvattavuutta ja pysyvyyttä. Hallintotoiminnan sisältö, menettelyt ja keinot tuli perustua lainsäädännön määräyksiin. Vain poikkeustapauksissa turvauduttiin määräyksiin, suosituksiin ja ohjeisiin. Valtio ohjasi kuntia yleisellä valvonnalla. (Ahonen & Tiihonen 1985, 10-11, 32-33.)

Oppivelvollisuudesta käännekohta

Kansakoulut yleistyivät, kun Suomi toteutti viimeisenä maana Euroopassa yleisen oppivelvollisuuden vuonna 1921, jolloin laki yleisestä oppivelvollisuudesta astui voi-

³³ Kollegisuus tarkoitti sitä, että asiat voitiin ratkaista paremmalla asiantuntemuksella kollektiivisesti korostaen yhteisen järjen merkitystä päätöksenteossa (Stenvall 1995)

maan. Oppivelvollisuudelle oli maassamme selkeä tilaus, sillä äänioikeuden demokratisointi ja kehittyvä talouselämä vaatimuksineen lisäsivät tarvetta kohottaa kansalaisten sivistys- ja koulutustasoa. Pahimmaksi esteeksi oppivelvollisuudelle muodostui sota ja sen aiheuttama taloudellinen ahdinko ja elintarvikepula. Oppivelvollisuutta vastustettiin monilta tahoilta ja eri syin. Kansan keskuudessa oppivelvollisuus koettiin pakottamiseksi ja yleisen oikeustajun vastaiseksi. Myös tiedon lisääntymisen pelättiin aiheuttavan kapinamieltä kansan keskuudessa. Jotkut vanhemmat puolestaan pelkäsivät auktoriteettinsa ja arvostuksensa menettämistä kasvattajina. Itsenäisyyden alkuvaiheessa noin 63 prosenttia kouluikäisistä kävi kansakoulua. Tilanteen korjaamiseksi Kouluhallituksen uudeksi pääjohtajaksi nimitettiin tunnettu koulu-uudistaja Mikael Soininen vuonna 1917, joka toimi kouluhallituksen pääjohtajana aina vuoteen 1924 asti. Vuosien 1922 - 1923 aikana Suomeen perustettiin 220 kansakoulua lisää. (Savolainen 1991, 171-172; <http://www.minedu.fi>)

Opetusministeriön hallinnon alaan kuului vuoden 1922 asetuksen mukaan asiat, jotka koskivat evankelisluterilaista kirkkoa, yliopistoa, koulutointa, lastensuojelua, tieteitä, taiteita ja urheilua. Hallinnonalan budjetin osuus nousi tuolloin 7 prosentista 16 prosenttiin. Kouluhallituksen tehtäviä karsittiin, kun tilastolliset asiat siirrettiin Tilastolliselle päätoimistolle ja lastensuojeluasiat sosiaaliministeriölle. Vuonna 1924 Kouluhallitukselta siirtyivät pois myös suojelukasvatuslaitokset ja lastentarhat. Samana vuonna Kouluhallituksen kollegiota rationalisoitiin siten, että yhteisistuntoon osallistui ylijohtaja ja osastopäälliköt ja vain osa osaston valitsemista kouluneuvoksista. (Savolainen 1996, 172-206.)

Sota-aikana kuntien valvonta tehostui

Suomessa siirryttiin toisen maailmansodan myötä oikeusvaltioperiaatteiden korostamisesta hallintovaltioajatteluun. Perinteiset normiohjauksen menettelyt eivät soveltuneet sodan luomaan tilanteeseen, jossa ongelmanratkaisun tuli olla nopeaa ja päätösten teko joustavaa. Ohjaus ja sääntely tehostuivat kansantalouden suunnittelun ja kansanhuoltohallinnon myötä. Hallinnon kehittämässä korostui suunnitelmallisuus, tehokkuuden ihannoitiin ja tarkoituksenmukaiset ratkaisut (ks. Temmes 1994, 215-218; Stenvall 1995, 103).

Normiohjaus muuttui vain yhdeksi keinoksi ohjata viranomaisia, yksityisiä ihmisiä ja kunnallishallintoa. Sota-aika merkitsi kunnille joutumista valtion tehostetun valvonnan alaiseksi, kun valtionhallinto ja kunnallishallinto erotettiin toisistaan erillisiksi kokonaisuuksiksi. Valtion kuntiin kohdistama ohjaus perustui lääninhallitusten yleiseen valvontaan, kunnallishallintoon ja –talouteen kohdistuvaan valtion erityiseen

valvontaan ja kuntien toimintaa sääteleviin erityislakeihin sekä kehittyvään valtion-apujärjestelmään ja siihen liittyviin ehtoihin, ohjesääntöihin ja pakkokeinoihin. (Aho-nen & Tiihonen 1985, 10-16; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 17-18.)

Suomalaisen kouluhallinnon vakiintumisen kausi

Kouluhallitus vakiinnutti asemansa keskusvirastona maamme kouluhallinnossa ja lainsäädännössä. Opetusministeriön hallinnonalalla olivat toimijoina ainoastaan Kouluhallitus, Muinaistieteellinen toimikunta ja Valtionarkisto. Sotien jälkeen näiden perinteisten keskusvirastojen rinnalle syntyi 9 uutta laitosta ja yksi uusi keskusvirasto. Yksi näistä oli vuonna 1966 perustettu Ammattikasvatushallitus. Vuonna 1969 Kou-luhallitukseen sijoitettiin ensimmäiset toimistot, joiden nimkkeet, yleisen osaston valtionaputoimisto, kouluosaston suunnittelutoimisto ja vapaan sivistyksen osasto sekä kirjastotoimisto, kuvasivat hyvin yhteiskunnan tehtävien kehitystä. (Savolainen 1996, 230-231, 261.)

Opetusministeriön hallinnon alan menot kasvoivat budjetissa vuosina 1950-1980 10%:sta 18 %:iin. Eniten menojen kasvuun vaikutti uusien virastojen perustaminen 1950- ja 1960- luvuilla. Uudet laitokset heijastelivat opetusministeriön muuttumista kulttuuri- ja tiedeministeriön suuntaan, kun opiskelun sekä tieteen rahoittamista ja erilaisia tutkimusintressejä varten perustettiin omia laitoksia. Opetusministeriön vä-häiset resurssit estivät sen tehokkaan toiminnan. Piirihallinnon puuttuminen oppi-koulujen osalta vahvisti edelleen keskusviraston asemaa. Vuonna 1946 säädettiin laki, jonka perusteella kunnat saattoivat perustaa kansakouluun kuuluvia kunnallisia kes-kikouluja ja kaksi vuotta myöhemmin annettiin laki, jonka mukaan maalaiskunnat saattoivat lisätä 6-vuotiseen kansakouluun seitsemännen luokan. Vuonna 1949 pe-rustettiin komitea pohtimaan kouluhallituksen uudistamista. Valtiovarainministeriö antoi vuonna 1953 lausunnon, jonka mukaan Kouluhallituksen tuli ratkaista ongel-mansa organisaation kasvattamisen sijaan työtapoja muuttamalla. Tämä seurauksena oppikoulu- ja kansakouluosasto jaettiin kahtia. Vuonna 1958 määrättiin kansalais-koulu järjestettäväksi kansakoulun jatkoksi (Engeström 1970, 58).

Miten sitten itse koulut kehittyvät? Jatkosodan vuosina ei uusia kouluja perustettu kouluhallituksen tehtävälueella. Sota-ajan poikkeuksellinen ilmapiiri mursi vanhat jäykät koulutusasetteet. Rauhan tultua oli viranomaisilla haastetta toimia tila- ja opet-tajapulan aiheuttamassa paineessa. Vuosina 1939-1971 oppikoulujen määrä kasvoi 218:sta 663:een. Oppilasmäärä kasvoi 57 783:sta 323 615:een. Vuoden 1947 kansa-kouluasetus rajoitti keskikoulujen perustamista. Vuosina 1957-1958 perustamisluvan

sai ainoastaan yksi kunta. Vuosina 1959-1962 perustettiin yli 40 kunnallista keskikoulua ja vuoteen 1965 mennessä niitä oli perustettu noin sata. Oppikouluista tuli sivistävä opinahjo. Sodan jälkeinen teollistuminen kasvatti ammattikoulujen suosiota kun niiden oppilasmäärä kasvoi vuosien 1940 ja 1960 välisenä aikana kymmenkertaiseksi 2084:stä 20 880:een. (Engeström 1970, 60).

4.2.7 Hyvinvointivaltion ja vahvan suunnittelun kausi

Pohjoismaainen hyvinvointivaltio, jota myös suomalainen hyvinvointivaltio edustaa, tarkoittaa suhteellisen vauraan yhteiskunnan valtiota, jolla on laaja vastuu kansalaisistaan, heidän hyvinvoinnistaan ja sosiaalisesta turvallisuudestaan (Uusitalo 1993). Suomalaista hyvinvointivaltiota voisi kuvata vakaaksi, kansalaisten kannattamaksi ja taloudellisesti maltilliseksi, joka antaa sellaiset takuut ihmisten elämään, että sen karsinta tai uudelleenmuotoilu aiheuttaa suuria kiistoja. (Julkunen 1992, 15.) 1960-luvun alussa kokonaistaloudellisen suunnittelun rinnalle nousi yleinen yhteiskuntapolitiikka, jonka osina pidettiin mm. sosiaali-, terveys-, koulutus-, kulttuuri- ja nuorisopolitiikkaa. Vallalla oli vahva usko suunnitteluun ja ohjaukseen yhteiskunnallisia ongelmia ratkaistaessa (esim. Tiihonen & Tiihonen 1990).

1960-luvun Suomessa valtio otti kasvu- ja talouspolitiikallaan aktiivisen roolin yhteiskunnan ohjaajana hyvinvointivaltiota rakennettaessa. Vuonna 1966 aktiiviset ns. kansanrintamahallitukset aloittivat hyvinvointivaltiouudistukset, jota taloudelliset suhdanteet ja aktiivinen hallintopolitiikka edesauttoivat. Uusia keskusvirastoja perustettiin ja lääninhallintoa sekä hallintokulttuuria uudistettiin (Temmes 2008, 72). 1960-luvun lopussa uudistettiin yhteiskunta- ja talouspolitiikkaa poistamalla esteitä talouden rakennemuutokselta, edistämällä teollistumista ja luomalla kansainvälistymisedellytyksiä. Julkiselle vallalle annettiin aiempaa suurempi vastuu talous-, työllisyys-, sosiaali-, rakenne-, koulutus-, terveydenhuolto- ja kehitysaluepolitiikasta. Toiminnallisten uudistusten aikaansaamiseksi hallinnon rakenteita ja päätöksen tekoa uudistettiin luomalla uusia suunnittelujärjestelmiä. (Ahonen & Tiihonen 1985, 24-28.)

Hyvinvointivaltion aikakauden hallinto korosti oikeusvaltiota, markkinoiden sääntelyä ja demokratiaa. Paine yrityssektorin johtamistapojen käyttöön ottoon julkisella sektorilla nousi esiin kansainvälisenä paradigmakestuskeskusteluna 1960-luvulla muotoutuen 1970-luvulla managerialismia korostavaksi NPM-paradigmaksi. Suunnittelu, virkamieskoulutus, tiedotustoiminta ja kansainvälistyminen liittyivät uudenlaiseen, managerialistiseen hallintokulttuuriin (Temmes 2008, 72; ks. Lowndes 1997). Valti-

onhallinnossa kokeiltiin ensimmäisen kerran tietoista organisaation tavoitteisiin tähtäävää johtamismallia, tavoitejohtamista (Stenvall 1995, 250). 1970-luvulta lähtien on puhuttu hyvinvointivaltion kriisistä, jota kutsuttiin legitimititeetti- ja kustannuskriisiksi (Temmes & Kiviniemi 1997, 11-12; Komulainen 2010, 55).

Hyvinvointivaltiota rakennettaessa lakisääteisiä palvelutehtäviä hajautettiin kunnille, mikä lisäsi niiden merkitystä koko hyvinvointivaltion ja julkisen talouden näkökulmasta. Tämä tarkoitti valtion ja kuntien välistä työnjakoa, jossa valtio ohjaa ja rahoittaa julkisia palveluita ja kunnat panevat ne toimeen. Tätä toteuttamaan luotiin kuntasuunnittelujärjestelmä ja kuntien suunnitteluvelvoite tuli kunnallislakiin vuonna 1976. (Heuru 1987, 35-36.) Valtion ohjauksessa on painottunut 1960-luvulta lähtien valtion erityinen valvonta, joka perustuu kuntien toimintaa sääteleviin erityislakeihin ja valtiosuukien ja -avustusten tai muun valtioneuvon myöntämisen valvonnalla. Vuodesta 1975 kunnallistalouden ja valtiontalouden kehitys on pyritty sopeuttamaan kokonaistaloudelliseen kokonaisuuteen ja sitä ohjataan suhdanne- ja työllisyyspolitiikan vaatimusten mukaisesti. Valtio antaa myös määräyksiä, ohjeita ja normeja, joiden avulla pyritään yhdenmukaistamaan palvelujen määrää ja laatua, vaikuttamaan palvelutuotannon kustannuksiin, antamaan suunnittelun mitoitusperusteita ja luomaan yhtenäistä hallintokäytäntöä. (Ahonen & Tiuhonen 1985 32-33.)

Suomalaisen koulutusjärjestelmän murros

Kansallisen koulutuspolitiikan vuosina 1945-1970 voi kiteyttää kolmeen teemaan, jotka haastoivat perinteisen, muodollisen koulutuksen ja opetuksen. Ensinnäkin, koulutusjärjestelmän rakenteet mahdollistivat kaikille pääsyn koulutuksen pariin. Toiseksi, opetussuunnitelmien muotoa ja sisältöä muokattiin huomioimaan enemmän lasten persoonallisuutta, yksilöllisyyttä ja näiden kehittämistä. Kolmanneksi, opettajankoulutus uudistettiin vastaamaan kahden edellisen teeman vaatimuksia. (Sahlberg 2015, 35.) Suomalainen koulutusjärjestelmä eli voimakasta murroskautta 1960-1970 -lukujen vaihteessa. Koulutus nähtiin keskeiseksi keinoksi lisätä kansallista hyvinvointia. Tuona ajankohtajana toteutettiin peruskoulu-uudistus, kun vuonna 1970 saatiin viimein peruskouluasetus, jonka toteutuksen toimeenpano-aika riippui kuntien paikallisista toimeenpanosuunnitelmista (Savolainen 1996, 232).

Peruskoulun haluttiin takaavan jokaiselle kansalaiselle varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta tasavertaiset koulutusmahdollisuudet. Tasavertaisuutta korostava koulutusjärjestelmä haluttiin toteuttaa mahdollisimman samankaltaisena kaikkialla maassa, minkä johdosta peruskoulua varten laadittiin hyvin tiukka ja yksityiskohtainen säännöstö, jolla ei määritelty ainoastaan oppisisältöjä ja opettajan kelpoisuuksia,

vaan sen avulla säänneltiin eksaktisti myös reunaehdot päivittäiselle koulupidolle. Kun vielä koulutyön järjestämisen suunnittelu- ja toteuttamisasiakirjojen hyväksyminen siirrettiin kunnilta, jotka kouluja ylläpitivät, peruskoulun yhdenmukaisuutta valvoville ja juuri tätä tehtävää varten perustetuille piirihallintoviranomaisille eli läänin kouluosastoille, oli samankaltainen toteutus varmistettu valtakunnallisesti mahdollisimman pitkälle. (Lahtinen & Lankinen 2010, 18.) Käytännössä kuntien liikkumavara perusopetuksen alalla muodostui hyvin pieneksi.

Peruskoulujärjestelmään siirryttiin Suomessa asteittain vuosina 1972-1977. Tuon ajan peruskoulu muistutti vanhoja kansa- ja keskikouluja, minkä voi ymmärtää, jos ajatellaan, että peruskoulua olivat suunnittelemassa lähes yksinomaan porvarilliset koulutuspolitiikat ja virkamiehet. Poliittisia intohimoja sisältyi peruskoulu-uudistukseen, kuten Engeströmin (1970, 59) näkemys kertoo: ”Peruskoulua ei luotu työväenliikkeen tietoisin koulutuspolitiikan ja tasa-arvoisuuspyrkimysten johdosta, vaan taloudellisena välttämättömyytenä, josta eniten hyötyivät ne, jotka ylipäättään hyötyivät eniten talouselämän toiminnasta.”

Yhtenäiskoulusta saadut tulokset vastasivat sille asetettuja odotuksia, kun kansan sivistystaso nousi nopeasti. Samalla saavutettiin edellä esitetyn tiukan ja yksityiskohtaisen normiohjauksen johdosta tavoiteltu yhteiskunnallinen ja alueellinen tasa-arvo. Yhdeksänvuotinen peruskoulu merkitsi uudistumis- ja kasvupaineita myös vanhan oppikoulun pohjalle rakentuneille lukiolle ja ammatilliselle koulutukselle. Etenkin lukion suosio oli kasvanut 1960- ja 1970-luvuilla räjähdysmäisesti. Kun yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys jatkui, alkoivat vaatimukset peruskoulun valinnaisuuden lisäämiseksi ja lukion ja ammatillisen koulutuksen tiukan sääntelyn purkamiseksi, johon myös nämä opinahjot olivat yhtenäisen peruskoulun ja tiukan kouluhallinnon rakentamisen myötä ajautuneet. (Lahtinen & Lankinen 2010, 18-19.)

Koulutuksella pyrittiin toteuttamaan yhteiskuntajärjestystä, joka perustui ihmisten taloudelliseen ja sosiaaliseen tasa-arvoon. Tavoitteena oli turvata lasten ja nuorten mahdollisuudet koulutukseen asuinpaikasta ja perheen sosiaalisesta asemasta riippumatta. 1960-luvulla tehdyt muutokset koulutusjärjestelmään saivat paljon kritiikkiä osakseen. Muutoksen aikaansaaminen edellytti lainsäädäntöä, joka takasi tehokkaan täytäntöönpanon sekä määritteli tarkasti ja yksityiskohtaisesti kansalaisille tarjottavat koulutuspalvelut. Lainsäädännön ja sen ennakoivan ohjauksen perustana oli koulutustason ja koulutusmahdollisuuksien parantaminen sekä se, miten koulutuspalvelut tuli tuottaa. Ammatillinen koulutus kehittyi varteenotettavaksi koulutusinstituutioksi vasta 1970-luvulla, jolloin sen oli koottu lähes kokonaan opetusministeriön toimialalle, kun se aina 1960-luvulle asti toimi monen ministeriön alaisuudessa. Suomen

koulutusjärjestelmän kehitystä 1970-luvulle saakka voisi kuvata laajenemisena ja määrällisenä kasvuna, jossa muuttuvat työvoimatarpeet hallitsivat opetuksellisia painopisteitä. Sen sijaan se, mitä tapahtui koulujen sisällä, kuten organisointi, opetukselliset periaatteet ja työtavat säilyivät lähes entisellään. Opetukselliset muutokset ovat tapahtuneet ammatillisessa opetuksessa sitä mukaa kuin eri ammattien käyttämä tekniikka on kehittynyt ja muuttunut. Yleissivistävässä opetuksessa oppimateriaalit ovat muuttuneet yhteiskunnan kehittyessä säätyjakoisesta myöhäiskapitalistiseksi ”kansankodiksi”, jota leimaavat moniarvoisuus ja suvaitsevaisuus. (Engeström 1970, 61.)

Laissa ja asetuksissa sekä valtion keskusviranomaisten antamissa normipäätöksissä määriteltiin keskitetysti opetettavat aineet, opetussuunnitelmien sisältö, koulutuksen järjestämisuodot, opettajien kelpoisuusvaatimukset, oppikirjat, opiskelijoiden ja koulun henkilökunnan oikeudet ja velvollisuudet, koulutuksen paikallisen hallinnon rakenteet ja menettelytavat sekä fyysiset puitteet koulutuksen järjestämiselle³⁴. Koulutuslainsäädäntö oli sirpaleista ja koulutusjärjestelmän hahmottaminen oli hankalaa, sillä jokaisella koulutuslalla ja -muodolla oli omat toimintaa ja taloutta koskevat sääntelyjärjestelmät ja lait, jotka valmisteltiin eri aikoina ja osittain toisistaan poikkeavin perustein. Sektoreituneisuutta korosti vielä kuhunkin koulutusmuotoon erikoistunut oma virkamieskunta. Keskitettyä normiohjausta vahvisti menettely, jossa paikallisen päätöksentekijän päätökset alistettiin joko lääninhallituksen tai keskusviraston vahvistettaviksi tai niiltä oli hankittava lupa ennen varsinaisten toimenpiteiden aloittamista. Lääninhallitukset ja keskusvirastot valvoivat ja ohjasivat aktiivisesti koulutuksen käytännön järjestämisestä. Valtionosuusjärjestelmä, joka perustui todellisiin kustannuksiin, muodosti oman suhteellisen itsenäisen sääntely- ja valvontamekanisminsa, joka toimi merkittävänä keinona valvoa koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamista. Keskusvirastot, kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus sanelivat pitkälti sen, minkälaiset kustannukset katsottiin palveluiden järjestämisen kannalta tarpeelliseksi ja kohtuulliseksi. (Lahtinen & Lankinen 2010, 19- 29.)

³⁴ Wilenius (1987, 76-77) kritisoi säännöksiä tiukentavan kehityksen muuttavan opettajat ja jossain tapauksissa jopa oppilaat säädöksiä toteuttaviksi virkamiehiksi. Tämä kehitys näkyi muun muassa peruskoulu-uudistuksessa siten, että opettajille korostettiin heidän virkamiesolemistaan, mikä poissulki samalla kasvatuksen elinehdon eli mahdollisuuden omaehtoiseen ja luovaan kasvatustoimintaan, mutta myös demokratian, joka voi toteutua alueellisen ja paikallisen itsehallinnon, mutta myös inhimillisen työn itsehallinnon kautta. Tätä kehitystä Wilenius kutsui byrokraattiseksi periaatteeksi, sillä valta ei ole siellä missä kasvatustyötä tehdään, vaan erillisellä virkahierarkialla.

4.2.8 Talous pakotti normien purkuun

Julkinen sektori Suomessa ajautui 1990 –luvun alkupuolella vakavaan taloudelliseen ahdinkoon. Syitä oli monia. Talouskasvu pysähtyi, mutta julkisen sektorin sopeuttaminen tuotti suuria ongelmia. Alkoi koko julkisen sektorin menojen, koulutusmenot mukaan lukien, voimakas karsinta. Vaikka laman jälkeen koulutuksen rahoitusta onkin lisätty, on niiden osuus BKT:stä laskenut 1990-luvun puolivälin jälkeen. (Lehtinen 2004) Julkiselta hallinnolta vaadittiin lisää tehokkuutta ja tuloksellisuutta julkisten menojen kasvun hillitsemiseksi sekä keventää ja nopeuttaa raskasta suunnittelu- ja järjestelmää. 1980-luvulta lähtien valtion budjetoinnissa ja kunnallishallinnossa on ollut suuntaus siirtyä määrärahaohjauksesta tavoite- ja kehysohjaukseen.

Johtamisen kehittäminen oli 1990-luvulla olennainen osa manageriaalista hallintoideologiaa, jossa julkinen johtaminen ja ohjaus rakentuvat asiantuntemukselle. Valtionhallinnossa oli tavoitteena siirtyä tavoitejohtamista pääpiirteissään muistuttavaan tulosjohtamiseen, jonka keskeinen ero tavoitejohtamiseen oli tuloksien merkitysten korostaminen tavoitteiden sijaan. Samoihin aikoihin hallinnossa nousi esiin makrotason johtamiseen liitettävät strateginen, kokonaisvaltainen hallinnon johtaminen ja asiantuntemusta korostava johtaminen. (Stenvall 1995, 254-256.) Tulosjohtamisen myötä julkishallintoa ryhdyttiin kehittämään tehokkaammaksi rajaamalla, pienentämällä ja purkamalla sääntelyä. Samalla korostui tavoitteiden ja resurssien keskinäinen riippuvuus, alempien hallintoyksiköiden itsenäinen vastuu, ohjeistusten väheneminen ja poliittisen tahon tavoitteiden painotus resurssikehyksen asettajana. Julkissektorin tulosohjausmalli korosti tuotoksen ohjausta, taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä laatuohjausta. Päätösvallan delegointi ja desentralisointi, kansalaislähtöisyys, hallinnon palvelutehtävä ja -periaatteet nousivat hallinnon kehittämisen keskiöön (Ahonen & Tiuhonen 1985, 32). Monet teollistuneet länsimaat aloittivat normien purkamisen eli ns. deregulaatioprojektit. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 18- 20; Pekonen 1995, 88-92, Temmes 1994, 219-221; Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 12-13.)

Hallintoreformien alkuun liittyi monissa maissa kansalaisten tyytymättömyys julkisen talouden tilaa ja palveluita kohtaan, mikä aiheutti maissa voimakasta liikehdintää. 1990-luvulla nousi pintaan uusia yhteiskuntapoliittisia suuntauksia, erityisesti uusliberalismi ja sen myötä uusi julkisjohtamisen, New Public Management (NPM) –doktriini, jossa suhtauduttiin joustavasti julkisen vallan tahoihin hoitaa tehtäviään (vrt. Eräsaari 2004, 87). Keskeisenä tavoitteena uudessa julkisjohtamisessa oli julkisten menojen kasvun pysäyttäminen ja julkissektorin työvoimaosuuden pienentäminen (esim Hood 1991). Lisäksi uudella julkisjohtamisella tavoiteltiin tehokkuutta jul-

kisiin palveluihin. NPM-doktriinin periaate ”vastinetta verorahoille” on tuonut toiminnan arviointiin kolmen E:n käsitteistön (efficiency, economy, effectiveness). Niiden rinnalle on nostettu neljäs E, ethics. (Menzel 2005.) Peters (2011) on kuvannut kansalaisten tyytymättömyyttä verotaakkaan ja byrokraatiaan, joka tehottomuudessaan ja hitaudessaan ei tuota kansalaisten tarpeisiin sopivia palveluja, vaan tuhlaa ja kasvattaa virkakoneistoa. Suomalaisen kansalaisen suuhun tämä iskulause on sopinut kuitenkin suhteellisen heikosti, sillä perinteisesti olemme olleet kuuliaita veronmaksajia. Julkisen hallinnon instituutioihin luotetaan ja julkisilla varoilla tuotettuja palveluita arvostetaan (esim. Lowndes 1997).

Mutta onko kyse pelkästä uudistusretoriikasta? Vai tarjoavatko tehokkuusperiaatteet liian kapean tavan tarkastella uudistuksia? Tuloksellisuus voidaan ymmärtää yhtenä nykyhallinnon tärkeänä eettisenä periaatteena. On eettistä olla tehokas ja on tehokasta olla eettinen. Se voidaan nähdä myös vastuullisuutena kansalaisille. (Ikola-Norrbacka 2010, 183; Lähdesmäki 2011, 76-79; 2003; vrt. Vartola 2004, 235-236.)

Uusi julkisjohtaminen koulutusjärjestelmän pelastaja?

Uutta julkisjohtamista on tarkasteltu julkisen sektorin, sen hallinnon ja sitä kautta koulutusjärjestelmän parantamisen, tehostamisen ja jopa optimoinnin näkökulmasta. Sen viisi peruspiirrettä hajauttaminen, markkinoistuminen, tulosohjaus, managerialismi ja julkisten resurssien niukentuminen (esim. Haveri 2002) saivat koulutuspoliittiselta eliitiltä lähes yksimielisen hyväksynnän (Simola 2015, 165.) Mutta uusi julkisjohtaminen on tuonut julkiseen hallintoon myös ongelmia. Vaikka tehokkuus on lisääntynyt, on se tapahtunut ainakin jossain määrin julkisen sektorin kansalaisille tuotaman arvon kustannuksella. Julkisiin palveluihin on ilmestynyt kuluttaja-asiakas kansalaisen sijaan (esim. Engblom-Pelkkala 2012; Komulainen 2010, 521-531), mikä puolestaan on vähentänyt valvontakapasiteettia ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Erityisen ongelmallista demokratian kannalta on se, että julkisten organisaatioiden ammattijohtajat ja muut valtaistetut toimijat ovat kadottaneet mahdollisuuden poliittiseen kontrolliin. Muutosta poliittisen ohjauksen tilaan ja sen hallittavuuden ongelmaan on haettu uusimmissa hallinto- ja johtamisreformissa käyttämällä hierarkiaa täydentävää pehmeämpää ohjausta sekä korostamalla priorisointia. Asioiden asettaminen tärkeysjärjestykseen on aina enemmän tai vähemmän poliittinen haaste. (Peters 2011, 24; Hyyryläinen & Viinamäki 2011, 7-8.)

Uutta julkisjohtamista voidaan käyttää monenlaisten arvopäämäärien ajamiseen. Sitä voidaan soveltaa silloin, kun julkista sektoria pyritään minimoimaan markkina-perusteisen ideologian ja toiminnan mahdollisuuksia lisäämällä. Tämä on julkisen

valtopolitiikan keinovalikoiman yksi osa ja se, miten ja millä laajuudella sitä toteutetaan, riippuu siitä, kuinka se tukee minimointi- ja markkinoistamistavoitteita. Vaihtoehtoisesti uuden julkisjohtamisen soveltamisen perustana voi olla puhdas taloudellinen rationalismi ilman ns. ideologisia painotuksia. Tuolloin soveltamisen perustelut riippuvat siitä, miten edistetään mitä tahansa asetettuja päämääriä. Lisäksi on huomioitava se, etteivät kaikki tehostamistavoitteet aina toteudu. Myös mahdolliset haitalliset sivuvaikutukset on otettava huomioon. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 15-17; Rajakaltio 2011.)

Koulutuksen sääntelyjärjestelmä joutui muiden hallinnonalojen kanssa uudelleenarviointiin, kun valtionhallinnossa käynnistettiin lukuisia kehittämishankkeita, joilla oli vaikutuksensa myös koulutuksen sääntelymekanismeihin. Lähtökohtana oli kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen suhteessa keskushallintoon ja hallinnon rationalisointi, jota perusteltiin sillä, että voimassa oleva hallinto oli sellaisessa epätasapainon tilassa, että se häytti tehokasta, taloudellista ja kansalaisten tarpeet huomioon ottavaa palvelutuotantoa. Tällaisia kehittämishankkeita oli vapaakuntakokeilu, jonka nojalla kuntien päätösvalta lisääntyi. 1980-luvun lopussa pelkistettiin koulutuksen sääntelyä ja siirrettiin valtaa kunnille ja koulutuksen järjestäjille, jonka yhteydessä aloitettiin poliittisen tason keskustelu peruskoulun jälkeisen koulutuksen sisällöistä ja rakenteesta. Vuoden 1985 alussa voimaan tullut peruskoulu- ja lukiolainsäädäntö oli merkittävä uudistus, jolla paikallista päätösvaltaa lisättiin, kun ryhmäjakosäännökset korvattiin tuntikehysjärjestelmällä. Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö uudistettiin vuonna 1987, peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmajärjestelmää muutettiin vuosina 1985 ja 1994 kun uudistuksessa otettiin huomioon paikalliset tarpeet. 1980-luvulla saavutettiin tilanne, että lähes joka toisessa kunnassa oli vähintään yksi lukio. Kun ikäluokasta reilut puolet siirtyi peruskoulusta yleissivistävään lukioon, oltiin tilanteessa, jossa ammatillisen koulutuksen tarjoaminen yhä useammalle muodostui tärkeäksi koulutuspoliittiseksi päämääräksi. Myös ministeriöiden ja keskusvirastojen valtuuksia antaa paikallista tasoa sitovia normeja purettiin ja mittava lupa- ja alistusmenettelyiden perkaus aloitettiin. Laeista ja asetuksista kumottiin tuolloin myös suuri määrä kuntia ja muita koulutuksen järjestäjiä koskevia sitovia säädöksiä. Eniten kumottiin hallintoa, henkilöstöä ja koulutuksen järjestämistapaa koskevia säännöksiä. (Lahtinen & Lankinen 2010, 18-28.)

Peruskoulu-uudistuksen jälkeinen suomalaisen koulutuksen muutos voidaan tiivistää kolmeen vaiheeseen. Ne ovat: teoreettisen ja metodologisen perustan reformi 1980-luvulla, verkostoitumisen ja itsesäätelyn myötä tapahtunut 1990-luvun kehitys ja 2000-luvulta tähän päivää ulottunut rakenteiden ja hallinnon tehostaminen. (Sahlberg 2015, 61.)

Valtiovallan ohjaus on kiristynyt 2000-luvulla

Vaikka perinteinen normiohjaus ei ole sellaisenaan palannut, on valtio tiukentanut kuntien suoraa ohjausta muun muassa erilaisten kehittämishankkeiden ja uudistusten myötä. Kunnille on määrätty myös uusia tehtäviä. Valtio-ohjauksen kiristymisen taustalla on oikeudellistamiskehitys, jossa lähtökohtana on se, että yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisu on mahdollinen lainsäädännön avulla. Valtion kasvavaa ja tiukentunutta interventiota on perusteltu kasvaneella eriarvoitumisella ja sillä, että ilman valtion ohjausta eivät kunnat pysty toteuttamaan rakenteellisia uudistuksia tai huolehtimaan niille määrätystä tehtävistä (Haveri 2011, 140). Samaan aikaan kun normimäärä on kasvanut, ovat myös kuntakohtaiset erot palveluiden tuottamistavoissa kasvaneet, mikä edelleen kasvattaa säännösten sovellettavuutta ja tulkinnallisuutta (Komulainen 2000, 564). Vaikka uudistuksella on myös myönteisiä puolia, on sen katsottu rajoittavan kuntien itsehallinnon vapaaharkintaisuutta. Valtion kiristynyt ohjausote on näkynyt myös kuntarakenteen uudistuspyrkimyksissä. 2000-luvun kunta-valtio-ohjaussuhdetta määrittelee kaksi kehityssuuntaa, joista toinen korostaa keskinäistä vuorovaikutusta ja toinen yksityiskohtaisempaa ohjausta. (Nyholm 2011, 132-133; Möttönen 2011, 72; Ryyänen 2009, 14, 72-73).

Sosiaali- ja terveystalvet sekä koulutuspalvelut ovat muuttuneet, kuten myös muu tuotannollinen ja yhteiskunnallinen toiminta. Oulasvirta et. al (2002, 81) ennustivat uuden palveluiden tuotantotavan korostavan vaikuttavuutta ja osuvuutta määrällisten kriteereiden sijaan. Myös valinnanmahdollisuus julkisen ja yksityisen palveluntuottajan välillä oletettiin lisääntyvän, kun palveluntuotannon keskiöön nousee palvelun laatu, hinta ja saatavuus. Kuntien roolin oletettiin olevan keskeinen palvelujärjestelmän määrittelyssä, vaikka kunnat nähtiinkin passiivisina kehittämään toimintansa rakenteita.

Opetusministeriön tehtävänä on ollut huolehtia koulutusjärjestelmästä, tieteen kehittymisen edellytyksistä ja kansakunnan kulttuuripalveluista. Vuonna 1985 opetusministeriön hallinnonalan osuus budjetin loppusummasta oli 16 prosenttia, mutta laski kymmenen vuotta myöhemmin 14 prosenttiin. Opetushallitus on toiminut vuodesta 1991 kun Kouluhallitus ja Ammattikasvatushallitus yhdistettiin. Sen Yhdistämisen tavoitteena oli keventää hallinnollista painotusta ja muodostaa yksi toiminnallinen kokonaisuus tiivistämällä ministeriön ja keskusviraston välistä yhteistyötä ja vähentämällä niiden välistä muodollista ja hierarkkista eroa. Vuonna 1993 opetus- ja kulttuuritoimessa siirryttiin uuteen laskennalliseen valtiosuusjärjestelmään. Samana vuonna julkaistiin myös Kansallinen sivistysstrategia, joka oli ehdotus maan sivistyspolitiikan perustaksi. (Savolainen 1996, 318-354.)

4.3 Institutionalistisen koulutuksen ohjauksen eri muodot

Yleisessä merkityksessä ohjauksella tarkoitetaan jonkin virallisen auktoriteettitahon pyrkimystä vaikuttaa päättämällään tavalla kohteisiin, jolla kyseisellä taholla on lupa vaikuttaa. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 11). Julkisen hallinnon ohjaus voidaan määrittellä vaikuttamiseksi, jossa toimintayksikköä ja sen toimintaa suunnataan joko välittömästi tai välillisesti sekä laadun että määrän osalta halutun tuotoksen aikaansaamiseksi. (Alhstedt, Jahnukainen ja Vartola 1974, 15-22, 42; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 20-21.) Se on politiikan toteuttamista ja politiikkaprosessia, jossa demokraattisesti tehdyn päätöksen jälkeen ohjataan hallintoa tai sen osaa toteuttamaan politiikka tai ohjelma tavoitteiden mukaisesti (Stenvall & Syväjärvi 2006, 12).

Esittelen seuraavaksi erilaiset ohjauksen muodot, joilla koulutusta ohjataan. Ohjauksessa on kyse institutionaalisesti monitasoisista ohjaustilanteista, joissa on erotettavissa erilaisia toimintatapoja ja –muotoja. Ohjaustavat erotellaan yleisesti normiohjaukseen, talousohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen (suunnitteluohjaus)³⁵.

Tässä luvussa tarkastellaan koulun kannalta kahta empiriasta esiin nousutta ohjauksen muotoa, normatiivista ja talouden ohjausta. Lisäksi olen ottanut mukaan myös arvioinnin omana lukunaan, jonka voisi liittää kuuluvaksi myös informaatio-ohjaukseen. Muut koulutuksen ohjauksen muodot mainitsen lyhyesti. Jatkan keskustelua eri ohjausmuotojen erityispiirteistä diskursiivisessa analyysissä. Eri ohjausmuotojen jaottelu on sinänsä keinotekoinen, sillä käytännössä kaikki ohjausmuodot limityvät tavalla tai toisella informaatioon (esim. Stenvall & Syväjärvi 2006). Näitä ohjausmuotoja voidaan täydentää hankeohjauksella, etu- ja jälkikäteisvalvonnalla ja arvioinnilla. Arviointi osana informaatio-ohjauksen osana voisi tarkoittaa koulutuspalveluiden osalta sitä, että koulutus on laatusuosituksen mukaista. Ohjaus politiikkainstrumenttina nousee esiin sekä valtion että kuntien päätöksenteossa.

Ohjausjärjestelmän vaikuttavuus koulutusjärjestelmän kannalta tarkoittaa erityisesti sitä, millaisin perustein koulutuksen järjestäjät toteuttavat koulutustehtävänsä. Siihen vaikuttavat lainsäädäntö, normit ja muu valtion ohjaus sekä paikalliset olosuhteet, kuten kunnan koko, asukasmäärä, väestöntiheys ja –rakenne sekä taloudellinen

³⁵ Vedung (1998, 30-34) jakaa ohjauskeinot perinteisen kolmijaon mukaan sääntelyyn (regulation), taloudellisiin keinoihin (economic means) ja informaatioon (information), joita hän nimittää kansanomaisesti kepiksi, porkkanaksi ja saarnaamiseksi. Näin hän kuvaa ohjauskeinoja vallankäytön perusvalintoina, joiden tarkoituksena saada kansalaiset toimimaan ja käyttäytymään tietyllä tavalla erottaen kolmen pääkeinoon sisällä negatiiviset ja positiiviset keinot. Vedungin tarkastelussa ohjausta käsitellään hallinnon suhteena kansalaisiin ja yksityiseen sektoriin, mutta yhtä lailla se soveltuu yleisemminkin ohjauksen tarkasteluun.

tilanne. Nämä kaikki vaikuttavat esimerkiksi siihen, millaista oppilaitosverkostoa kunta voi ylläpitää. Kysymys on paljolti siitä, miten valtiovalta kykenee ohjauksen kautta takaamaan riittävät ja tasavertaiset koulutusmahdollisuudet paikallisella tasolla. (Nyyssölä & Honkasalo 2013, 37-38.)

4.3.1 Sääntely ohjauksen keinona

Legitimaatiolla ja oikeuttamisella on keskeinen rooli sosiaalisessa toiminnassa yleisesti ja organisaatioiden toiminnassa erityisesti (Vaara et al. 2006, 789; Vaara 2014). Koulutussektorilla tällaisia dokumentteja ovat esimerkiksi opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet. Lainsäädäntö on yksi olennainen keino kehittää julkisia palveluita. Tämä on muistettava etenkin koulutuksen lainsäädännössä, jossa lähtökohtana on hallinnollisten velvoitteiden lisäämisen sijaan, mahdollistaa järjestää koulutusta erilaisin ratkaisuin. Lainsäädäntö kannustaa paikallisia koulutuksen järjestäjiä arvioimaan ja kehittämään omaa toimintaansa. (ks. Lahtinen & Lankinen 2010.)

Valtiovalta voi sääntelyllä eli regulaatiolla pakottaen ohjata kansalaisia ja organisaatioita käyttäytymään tai olla käyttäytymättä tietyllä tavalla. Kun ohjaus perustuu oikeusnormeihin, käytetään sääntelystä käsitettä normiohjaus. Sivistykselliset oikeudet (ks. Arajärvi 2006) viittaavat perustuslain 16 §:ssä vahvistettuihin perusoikeuksiin. Koulutus on perusoikeus, jonka toteutuminen turvataan lainsäädännöllä määrittelemällä oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Yleinen oppivelvollisuus tarkoittaa, että julkisen vallan eli valtion ja kuntien tulee turvata jokaiselle Suomessa asuvalle yhtäläinen mahdollisuus kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti saada myös muuta koulutusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämä tarkoittaa myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen turvaamisvelvoitetta. Perustuslaki 16.1§ pitää sisällään subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen, muttei sitä ylempään asteiseen opetukseen, ja säätää oppivelvollisuudesta. (Tieteen termipankki; Komulainen 2010, 229.) Suomen perustuslain lisäksi koulutuksellisia oikeuksia ja velvoitteita on määritelty kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla.

Koulutuksen lainsäädännössä vuoden 1987 jälkeen tapahtuneet muutokset valti-onosuuslainsäädäntöä lukuun ottamatta ovat olleet osittaisuudistuksia, mikä on ylläpitänyt toiminnallisen lainsäädännön pirstoutuneisuutta ja sektoreituneisuutta sekä päällekkäisyyttä. Esimerkiksi peruskoulutusta koskevia säännöksiä löytyy peruskoululain lisäksi yli kymmenessä laissa ja myös ammatillista koulutusta järjestetään usean lain nojalla. Nämä lähtökohdat kasvattivat tarpeen laajalle, läpi koulutuskentän lain-

säädännön uudistamiselle, joka toteutui vuoden 1999 alusta kun luovuttiin tarkastelemasta oppilaitosinstituutiota sääntelyn kohteena ja kun uudet koulutusta koskevat lait astuivat voimaan. Sääntelyn kohteeksi nousivat koulutus ja sen toteuttamisen edellytykset. Laissa säädetään koulutuksen tavoitteista ja sisällöistä, koulutusasteista, koulutuksen järjestämismuodoista sekä oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Koulutuksen rahoituksesta säädetään erillisellä lailla. Poikkeuksia lukuun ottamatta laissa ei säädetä oppilaitoksista, koulutuksen hallinnosta ja oppilaitoksen henkilöstön oikeudellisesta asemasta. Koulutuslainsäädännön muutosta voisi kuvata siirtymäksi aikaisemmasta, instituutioihin perustuneesta lainsäädännöstä kohti funktionaalista koulutuslainsäädäntöä. (Lahtinen & Lankinen 2010, 28-41.) Lainsäädännöllä on edelleen vahva asema koulutuksen ohjauksen keinona, vaikka sen rinnalle on noussut uusia ohjauksen muotoja

Koulutusta koskevat keskeiset lainsäädännön muutokset

Vuoden 1999 alusta voimaan tullut koulutusta koskeva lainsäädäntö käsittää seuraavat lait: perusopetuslaki (628/1998), lukiolaki (629/1998), laki ammatillisesta peruskoulutuksesta (630/1998), laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998), laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998), laki taiteen perusopetuksesta (633/1998), laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta (634/1998) ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998), joka on korvattu vuoden 2010 alusta samannimisellä lailla (1705/2009) ja laki kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta (1704/2009). Kaikista edellä mainituista laeista, lukuun ottamatta lakia valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta, on annettu vastaavat asetukset, joissa annetaan lakeja täydentäviä ja täsmentäviä säännöksiä. Rehtoreiden ja opetushenkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään opetushenkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998). (<http://www.finlex.fi>)

Koulutus itsessään nousi lainsäädännön keskiöön eikä se ollut enää riippuvainen koulutusta järjestävästä instituutiosta. Perusopetuslakia voidaan soveltaa kaikkeen perusopetukseen. Myös rahoitusmekanismia on pyritty yhtenäistämään. (Ks. Lahtinen & Lankinen 2010, 38-41.) Vaikka koulutuksen lainsäädännön uudistaminen on selkeytynyt ja muuttunut instituutioiden sijasta niiden toiminnan suuntaan, voidaan edellisestä päätellä, että koulutuksen kentän todellisuus on rakentunut monenlaisista jännitteistä. Vaikka edellä mainittuja periaatteita lainsäädännössä pyrittiin mahdollisuuksien mukaan soveltamaan, on periaatteista jouduttu joko toiminnallisista tai koulutuspoliittisista syistä myös poikkeamaan. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 12-13; esim. Stenvall, Vakkala, Syväjärvi & Tiilikainen 2008, 41.)

4.3.2 Rahoituksen uudenlaiset ohjauskeinot

Suomessa institutionaalinen koulutus on käytännössä kokonaan julkisin varoin rahoitettavaa. Tämän on katsottu edellyttävän rahoittajatahon ohjausta. Talousohjaus kannustaa toimimaan tietyllä tavalla tai tietyn laajuisesti, tai se voi myös kannustaa olla toimimatta (esim. Rosen 1995). Talouden ohjauskeinot voidaan jakaa kannustaviin, kuten avustukset, ja pakottaviin, kuten verot ja maksut. Keinot voivat olla rahamääräisiä, ei-rahamääräisiä, materiaalisia palkintoja tai rangaistuksia (Vedung 2000, 132-133.)

Talouden suunnittelua tehdään eri hallinnon tasoilla. Se on myös yksi valtion ja kuntien yhteistyö- ja vuorovaikutusmuoto. Kunnat ovat koonneet ja konkretisoineet valtion eri hallinnon tulosohjauksen suunnitelmat käytännön tasolle³⁶. Määrärahaohjauksen periaatteet näkyivät aiemmin tulo- ja menoarvion yleisessä tehtävän määrittelyissä, budjetin laadintamenettelyn tavassa ja budjetin täytäntöönpanon valvonnassa (Ahonen & Tiuhonen 1985, 13). Talous on erittäin vahva kuntien toiminnan ohjauskeino, kuten alla olevasta poliitikon puheenvuorosta käy ilmi.

H:” Miten talous ohjaa opetustoimen johtamista lautakunnassa?”

”Kyllä se ohjaa. Se ohjaa aika tarkkoilla raameilla. Että ei ilman tietenkään pärjää. Että kyllä siellä aika tarkat ohjeet tulee aina budjetin kautta. Me seurataan sitä lautakunnissa neljännesvuosiraporteista. Kiitos erittäin hyvän, pitää taas kehua viranhaltijaa, kun on pitänyt näitä asioita hanskassa ja kurissa. Ei ole ikänä ollut mitään ongelmaa. Kyllähän se ihan määräävä tekijä on tässä koko systeemissä. Mutta niin kuin sanoin, että joustavuutta kyllä löytyy kanssa. Jos joskus on jotakin tarvittu, että jos sitä on jouduttu jostakin muusta lobbaisemaan, niin kyllä meillä on aina onnistunut se meidän päättäjien kanssa. Mutta kuten jo sanoin, ei meillä on koskaan liiemästi hypitty aidan yli. Että kyllä on aina pysynyt kurissa tää homma. Ja väitän, että tehdään aika kustannustehokkaasti tätä hommaa.” Poliitikko 230177

Poliitikko tuo puheessa esiin, miten tarkkaa ja raamitettua talouden ohjaus kunnassa on ja miten sitä seurataan ja verrataan laadittuun budjettiin. Huomioitavaa on myös se, miten talouden johtaminen kunnissa ymmärretään laaja-alaisesti, kokonaisuutta ajatellen ja kustannustehokkaasti, eikä esimerkiksi oman lautakunnan kerman-

³⁶ Valtion keskeisimmät suunnitelmat tulosohjauksessa ovat hallinnonalojen tavoitteet eli tulostavoiteasiakirjat, ministeriön hallinnonalaan kuuluvat virastojen ja laitosten laatimat tulossopimukset ja eduskunnan päättämä talousarvio. Seurantatiedoista keskeisimmät ovat tilinpäätös, varsinkin siihen kuuluva toimintakertomus sekä ministeriön niihin antama kannanotto. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulosohjauksessa kerätään suunnitelma- ja seurantatietoja, jotka on ryhmitelty tulosohjausasiakirjoihin ja muihin suunnittelun ja seurannan asiakirjoihin. Tulosohjausasiakirjat on edelleen jaoteltu suunnitelmiin ja seurantatietoihin. (<http://www.oph.fi/>; <http://www.minedu.fi/>)

kuorintana. Selvitettäessä miten paikallisen toiminnan laatu vaihtelee, nousee ratkaisevaksi laatua selittäväksi tekijäksi se, miten palvelut järjestetään ja niiden hankinta hoidetaan. (Van Roosbroek & Van Dooren 2010, 330; Rajala & Tammi 2014, 84).

Myös hallintoa uudistettaessa tulee ottaa huomioon koulutusjärjestelmän ja koulutuksen merkitys ja sen suuri osuus talouden volyyymistä. Kuntalain (410/2015) 13 luvun 110§:n mukaan talousarvio ja –suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Liian tiukaksi koettu budjettiraami puolestaan kaventaa lautakunnan toimintamahdollisuuksia eikä se mahdollista toteuttaa kuntalaisille annettuja lupauksia.

”Mä uskosin, että mejän lautakuntatyöskentely helpottuis paljon enemmän, jos me saatas vähän isompi raami, minkä puitteissa me voitais toteuttaa. Eli me ollaan oikeesti siinä niinkun puun ja kuoren välissä, kun mejän pitää pystyy siinä raamissa ja kuitenkin toteuttamaan nää palvelut kuntalaisille. Niin niukkuutta joudumme jakamaan ja sen takii tää kouluverkkopäätös oli pakko tehdä, että saadaan kuitenkin jonkunlainen koulutus ylläpidetty”. Poliitikko 230183

Kuntien taloussuunnittelussa korostuu lyhyt aikaväli. Tiukka vuotuinen budjetointi johtaa siihen, että visio tulevasta puuttuu. Opetukseen ja koulutukseen kohdistuva rahoitus ja sen perusteet ovat olleet muutoksessa viime vuosina. Opetus- ja kulttuuriministeriön osuus valtion talousarviosta on ollut vuonna 2017 noin 6,8 miljardia euroa (<http://budjetti.vm.fi>). Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle on ominaista valtionapujen suuri määrä. Pääosin ne ovat lakisääteisiä ja tarkoitettu mm. toimintaan ja rakennushankkeisiin, mutta myös harkinnanvaraisia valtionavustuksia myönnetään. (<http://www.minedu.fi/OPM/>)

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä on osa kuntien valtionosuusjärjestelmää, mutta se kattaa myös yksityiset koulutuksen järjestäjät ja kuntayhtymät. Opetus- ja kulttuuritoimen järjestelmällä rahoitetaan koulutuksen ja kulttuuripalveluiden järjestämisestä aiheutuneita käyttökustannuksia ja pieninvestointeja. Ammatillisen koulutuksen osalta investointeja rahoitetaan myös poistojen kautta. Keskeinen periaate valtionosuusjärjestelmässä on, että se korostaa kuntien ja muiden opetus- ja kulttuuripalveluita tarjoavien yhteisöjen itsenäistä päätöksentekoa. Rahoitusta ei ole korvamerkitty³⁷, vaan valtionosuuden saaja voi itse päättää rahoituksen käytöstä. Ope-

³⁷ Vuodesta 1993 lähtien on valtion tarkoitussidonnaisuus purettu kokonaan eikä kunnilla ei ole ollut mitään erityislainsäädäntöön kirjattua velvollisuutta käyttää rahayksikköäkään saamistaan valtionosuuksista niihin tarkoituksiin, joiden merkeissä osuudet kunnalle kohdennetaan. Päätöksentekovalta onkin siirtynyt yhä enemmän kouluasioissa kunnille ja sittemmin myös oppilaitoksille, koska korvamerkittyä rahaa ei ole. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 82; Paronen 1996, 43.)

tus- ja kulttuuritoimen rahoituksen perustana on koulutusmuodoittain olevat suoritteet, kuten opiskelijamäärät, opetustunnit, opiskelijatyövuodet, -vuorokaudet tai –viikot ja laskennalliset yksikköhinnat. Opetus- ja kulttuuritoimen kustannuksista vastaavat kunnat ja valtio yhdessä. Kunnan rahoitusosuus opetustoimen käyttökustannusten osalta oli 58,11 prosenttia vuonna 2016 kunnan rahoitusosuuteen kuuluvista valtionosuusperusteista ja laskettu kunnan rahoitusosuus oli 291,92 euroa/ asukas. (Opetushallitus 2016, 7-10.)

4.3.3 Muut moninaiset ohjausmuodot

Sääntelyn ja rahoituksen lisäksi koulua ja sen toimintaa ohjataan myös muilla tavoilla, kuten informaatio-ohjaus ja poliittinen ohjaus. Ohjaus on monipuolistanut ja erityisesti informaatio-ohjauksen merkitys on kasvanut. Poliittinen ohjaus on tutkimuksen kannalta keskeistä, sillä koulutuspoliittiset ratkaisut kansallisella tasolla sekä kunnan dualistinen hallintomalli nostavat poliittisen ohjauksen merkityksen vahvasti esiin. Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan vaikuttamaan pyrkivää, tavoitteellista informaatiota ja tiedon kaksisuuntaista välittämistä. Luonteeltaan informaatio-ohjaus on suosittelevaa, ei-sitovaa ja sen perustana on vuorovaikutus. (Wilskman & Lähteenmäki 2010, 400; Tukia & Wilskman 2011, 6; ks. esim. Hansson 2002, 36, 47; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, 74.)

Sisällöltään informaatio voi olla kuvailevaa (tilastot, tutkimusraportit), vertailevaa (vertaisanalyysi, -arviointi tai –oppiminen) tai hyviä käytäntöjä välittävää (kehitysohjelmat, -hankkeet, -projektit, suositukset, oppaat, ja koulutus- ja seminaaritulaisuudet). (Stenvall & Syväjärvi 2006.) Informaatio-ohjaus voidaan jakaa toiminnan perusteella kolmeen tasoon, jotka ovat politiikka- ja strategiataso, tutkimus-, kehittämis- ja koulutustaso sekä viestintätaso (Välimäki & Puska 2010). Lundquistin (1992, 80; 1977) on esimerkiksi todennut julkisen sektorin viranhaltijoiden koulutuksen olevan tärkeä informaatio-ohjauksen keino.

Informaation luonnetta määrittelee sen sitovuus. Informaationohjauksen ääripäät ovat normit ja toimintaympäristöä koskevat tiedot. Normatiivinen informaatio määrittää toimintayksikön tavoitteet ja keinot. Informatiivinen ohjaustieto antaa puolestaan ohjattavalle yksikölle mahdollisuuden muodostaa tavoitteita ja vaihtoehtoja. (Myllyntaus 2002, 17-18.) Informaatio-ohjaus voi perustua sekä positiiviseen että negatiiviseen ulottuvuuteen. Positiivisella informaatio-ohjauksella voidaan kansalaisia taivutella toimimaan julkisen vallan ohjaamaan suuntaan, kuten nuoria hakeutumaan

jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen. Negatiivinen informaatio-ohjaus voi olla haittojen vakuuttelua ja taivuttelua toimimaan toisin esimerkiksi valistuskampanjan avulla. Kaikkiin politiikkainstrumentteihin liittyy informaatioulottuvuus. Valtion tulee tiedottaa politiikkainstrumenteistaan, jotta ne vaikuttaisivat. Valtion viranomaiset tiedottavat esimerkiksi uusista laeista, säännöksistä ja avustuksista. Jotta kansalaiset voisivat noudattaa jotakin uutta säännöstä, on heidän oltava tietoisia siitä. Tällainen informaatio tulee erottaa muusta informaatiosta erityisenä politiikkainstrumenttina. (Vedung 1998, 48; 1996.)

Informaatio-ohjaus ei suinkaan ole ongelmatonta. Informaatio ei koskaan ole neutraalia, vaan siihen liittyy vahvoja sekä tiedostettuja että tiedostamattomia intressejä. Oleellista informaatio-ohjauksessa on muistaa, kenen tuottamaa informaatio on ja miten sitä hyödynnetään sekä kuinka sen vaikutuksia arvioidaan.

Poliittisissa instituutioissa ohjaus eroaa hallinnon ohjauksesta. Tämä on tullut esiin tutkimushaastattelussa eri toimijoiden kanssa. Ohjaus liittyy politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen, yhtenä politiikkaprosessin vaiheena, jossa demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen seurauksena hallintoa ohjataan toteuttamaan politiikka tai ohjelma asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Lainsäädäntö on valtion keskeinen toimintapolitiikan toteutusväline ja vastaavasti väline hallitukselle toteuttaa ohjelmaansa (Ahonen 1998, 14). Vedungin (1998, 48-50) mukaan julkiset politiikkainstrumentit ovat tekniikoita, joita julkiset viranomaiset valtaa käyttäessään hyödyntävät sosiaalisia muutoksia aikaan saadakseen ja tukeakseen omaa toimintaansa yhteiskunnassa. Koulutuksen arviointi on yhä keskeisempää ohjauksessa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Tätä käsitellään seuraavaksi.

4.3.4 Koulutuksen arviointi ohjauksen välineenä

Koulutuksen arvioinnin kohdalla voidaan heti alkuun kysyä, miksi koulutusta arvioidaan ja miten arviointia tehdään? Arvioinnilla kerätään tietoja koulutuspoliittisten päätösten tueksi sekä informaatio- ja tulosohjauksen taustaksi. Koulutukseen liittyviä arviointeja suoritetaan paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Suomi osallistuu myös kansainvälisiin arviointeihin (ks. Dixon et al. 2013). Arviointeja tekevät nykyisin eri asiantuntijaelimet. (<http://karvi.fi/karvi/>)

Arviointitoimintaa voidaan tarkastella kahden ideaalituypin, pitkän ja lyhyen aikajänteen, avulla, jotka edesauttavat pohtimaan, millainen on hyvä arviointijärjestelmä. Lyhyen aikajänteen arviointi tapahtuu tässä ja nyt ja siinä korostuu niukkojen resurs-

sien allokointi ja voimavarojen kohdentaminen, laajojen poikittaisvertailujen merkitys ja suurten kvantitatiivisten aineistojen käyttö. Resurssien allokointia arvioitaessa, antaa kvantitatiivinen arviointi mielikuvan avoimuudesta ja kaikkien tiedossa olevista, läpinäkyvistä ja yhteisesti hyväksytyistä kriteereistä, eli juuri siitä, mistä julkisen varoin rahoitettavassa toiminnasta pitäisi olla kyse. Pitkän aikavälin arvioinnissa korostuu pitkittäisvertailut. On kysyttävä, millaista tietoa arvioinnin ja kehittämisen kannalta tuotetaan ja missä määrin tämä tieto edesauttaa oppimaan omista virheistään, missä määrin tuotettu tieto auttaa yksikköä kehittämään aiempaa parempia toimintatapoja ja käytänteitä? Vastaus edesauttaa pohtimaan resurssien oikeudenmukaista allokointia ja ohjausjärjestelmän kykyä tukea organisatorista oppimista. Kyse on järjestelmän omaehtoisesta kyvystä aktivoida ja allokoida kehittämistoimintaa kohti asetettuja päämääriä ja tavoitteita. (Mälkiä & Vakkuri 1996, 98-105.) Arviointitoimintaan liittyy ajatus muutoksesta ja sen edellyttämästä ohjauksesta ja kehittämisestä (esim. Laukkanen 1996b).

Vuoden 2010 alussa selkiytettiin arviointitoiminnan työnjakoa koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen välillä (Lahtinen & Lankinen 2010, 14). Vuonna 2014 koulutuksen arviointikeskus (Karvi) aloitti toimintansa, kun Korkeakoulujen arviointineuvoston, Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen arviointitoiminnot yhdistettiin. Koulutuksen arviointikeskuksen tehtäviä ovat ministeriöiden ja koulutuksen järjestäjien avustaminen ja tuen antaminen koulutuksen arviointeihin liittyvissä asioissa, kouluttaminen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyvien ulkopuolisten arviointien järjestäminen, koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin kehittäminen ja osallistuminen kansainväliseen arviointitoimintaan liittyvään yhteistyöhön. Yhdistymisen tavoitteena oli koota arviointia koskevat tehtävät ja osaaminen yhteen, vahvistaa koulutusasteiden rajat ylittävää arviointitoimintaa, parantaa arviointimenetelmien kehittämismahdollisuuksia ja vahvistaa kansainvälistä arviointiyhteistyötä. (<http://karvi.fi/karvi/>)

Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää koulutuksen arvioinnin suuntaviivoista ja alueellisista arvioinneista vastaavat aluehallintovirastot, jotka seuraavat, valvovat ja arvioivat peruspalvelujen saatavuuden lain mukaista ja yhdenvertaista toteutumista. Peruspalvelujen arvioinnista sovitaan tarkemmin jokaiselle aluehallintovirastolle erikseen strategisissa tulossopimuksissa, jotka laaditaan hallituskaudeksi ja tarkennetaan vuosittain. (<http://www.minedu.fi>)

Suomi osallistuu lukuisiin OECD:n organisoimiin hankkeisiin, kuten Pisa, IEA, PIRLS ja TALIS³⁸. Esimerkiksi Pisa-tutkimuksen mukaan Suomen yleissivistävän koulutuksen tulostaso on eurooppalaisittain keskimäärin hyvä tai erittäin hyvä. Pisa-aineisto sisältää myös taustatietoja, jonka tutkimuksella voidaan tutkia sitä, mikä yhteys osaamisella on mm. sosiaaliseen taustaan, kodin tukeen, koulun ominaisuuksiin ja opettajien koulutustasoon sekä koulutuskustannuksiin (Juva 2004, 108). Arviointivollisuus pitää sisällään keskeisten tulosten julkistamisen ja oma-aloitteisen tiedottamisen keskeisistä tuloksista. Koulutuksen järjestäjä vastaa itsearviointistaan ja ulkopuolisesta arvioinnista vastaava taho ulkopuolisen arvioinnin keskeisten tulosten julkistamisesta. (<http://www.minedu.fi/OPM/>)

Suomalaisen koulutuksen arvioinnin erityispiirteet

Koulutuksen arviointisuunnitelma 2012-2015 linjaa arviointitoiminnan tavoitteeksi lisätä koulutuksen ulkopuolisen arviointitoiminnan vaikuttavuutta, vakautta ja ennakoitavuutta. Laki velvoittaa koulutuksen järjestäjiä arvioimaan koulutustaan ja sen vaikuttavuutta sekä osallistumaan ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Koulutuksen järjestäjän arvioinnin perusteena ovat ensisijaisesti kunnan opetustoimen tavoitteet, joiden tulee pohjautua valtakunnallisiin tavoitteisiin. Paikallisesti tehtävä arviointi voi koskea koulutuksen saavutettavuutta, oppilaitosten taloudellisuutta ja kunnan koulutus- tai sivistyspoliittisten linjausten toteutumista ja oppilaitosten välisiä eroja. Oppilaitosten arvioinnit koskevat puolestaan tavoitteiden saavuttamista, pedagogisten ja opetussuunnitelmallisten uudistusten läpiviemistä ja resurssien käyttöä. (<http://www.minedu.fi/OPM/>)

Arviointi on myös oleellinen osa kuntien johtamisjärjestelmää ja toiminnan ja palveluiden kehittämisen väline. Kuntien muuttuva toimintaympäristö ja uudet, vaihtoehdot palvelujen järjestämistavat tekevät arvioinnista yhä vaativampaa ja laaja-alaisempaa. Uudenlaisten toimintatapojen tuominen osaksi kunnan toimintaa vahvistaa arvioinnin merkitystä entisestään, minkä tarkoituksena on tuottaa soveltamiskelpoista tietoa päätöksenteon ja kehittämistyön tueksi. Peruspalveluiden arviointi ei kuitenkaan ainakaan toistaiseksi muodosta yhtenäistä kokonaisuutta.

³⁸ Pisa (Programme for International Student Assessment) arvioi 15-vuotiaiden nuorten osaamista matematiikassa, luonnontieteissä ja lukutaidossa. Lisäksi Suomi osallistuu myös IEA:n (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement) TIMMS 2011 (matematiikka ja luonnontiede) ja PIRLS 2011 (lukutaito) tutkimuksiin. TALIS-hankkeessa (Teaching and Learning International Survey) selvitetään opettajille ja oppilaitosten rehtoreille tehdyllä kyselyllä heidän käsityksiään mm. täydennyskoulutuksesta ja koulun työolosuhteista sekä näiden vaikutuksista opetukseen ja oppimiseen. (<http://www.minedu.fi/OPM/>)

4.3.5 Uuden edessä

Luvun tarkoituksena on ollut avata kuntien opetustoimen suhdetta valtion hallintoon ja ohjaukseen. Perinteisesti opetustoimessa valtion ohjaus on ollut vahvaa. Voisi jopa sanoa, että valtion ohjaus on ollut se vallitseva strategia, jota on kuntien opetustoimessa ja sen alueen oppilaitoksissa on toteutettu. Vasta viime vuosikymmenenä on kuntastrategian merkitystä alettu korostaa koko kuntakonsernin johtamisessa. Tämä on tarkoittanut, että kunnan toimintaa tarkastellaan sen oman strategian kautta. Mielienkiintoista on tarkastella, millä tavoin valtion ohjaus ja kunnan strategia keskustelvat tänä päivänä toistensa kanssa ja millaista kuntien valtion ohjauksen nähdään olevan. Tutkimukseni haastatteluisa nousi esiin varsin erilaisia käsityksiä valtion ohjauksen roolista ja merkityksestä kunnan opetuksen järjestämisessä. Jos ääripäiden ajattelumallit otetaan esiin, niin jotkut haastateltavista olivat sitä mieltä, että autonominen opetustoimi ei tarvitse muuta ohjausta kuin valtion antaman ohjauksen joka tulee näkyviin oppilaitoksissa opetussuunnitelmissa ja muissa ohjeistuksissa. Toinen ääripää taas näkee, että valtion ohjaus on muuttunut pelkäksi resurssiohjaukseksi, eikä kuntien opetustoimen alaa ja oppilaitoksia ohjata enää muulla tavoin valtion suunnasta.

Valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen ja siihen liittyvien ajallisten muutosten ja vaikutusten tarkastelu antaa tärkeää tietoa ohjauksen ja strategisen johtamisen kehityksestä kuntatasolla ja erityisesti siitä, miten valtion ohjauksen muutos on vaikuttanut kuntiin ja kouluihin. Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää nostaa esiin koulutuksen valtion ohjauksen ajallinen kehitys ja pyrkiä sitä kautta ymmärtämään sen merkitys kuntien rooliin järjestää koulutuspalveluita kuntalaisille. Olen ottanut valtion ohjaus- ja koulutuspolitiikan tarkasteluun mukaan opetus- ja koulutoimesta vastaavien valtion virastojen historiallisen tarkastelun ja liittänyt sen osaksi maamme merkittävimpiä koulutuspoliittisia ratkaisuja. Näin toimiessani halusin tuoda esiin näkemykseni, jonka mukaan: jos haluamme nähdä missä olemme ja minne olemme menossa, on myös nähtävä taaksepäin. Myös Pettigrew (1997, 341) on todennut, että menneisyys on osana nykyisyyttä ja saattaa muovata myös tulevaisuutta, halusimme sitä tai emme. Historia ei ole vain tapahtumia ja kronologiaa, vaan se on siirretty ihmisen tietoisuuteen. Yhtä lailla historian huomioiminen on ikään kuin tarina menneestä, joka määrittää tätä hetkeä, tai kuten Foucault'n historiallisessa analyysissä, se on tapa selittää tämän hetken mahdollisuuksia, millä on poliittista merkitystä. (Carter, McKinlay & Rowlinson 2002, 524). Hallinnon tutkimus on jättänyt tämänlaisen tarkastelun sangen vähälle huomiolle, mistä sitä on myös kritisoitu.

Pollitt (2011) on pohtinut julkisen hallinnon ja johtamisen tutkimuksessa ajan ja paikan kysymyksiä nostaen esiin myös huolensa tutkimuksen nykytilasta, jossa maailma on avautunut maailmanlaajuisiksi tutkimusyhteisöksi, joka tuottaa markkinoiden ja johtamisgurujen käyttöön kautta maailman universaalialia johtamis- ja hallintokirjallisuutta. Sekä yleispätevä kirjallisuus että niitä kirjoittavien tutkijoiden maailma, ovat irronneet kontekstistaan. Tämä ajattomuus ja paikattomuus leimaavat suurta osaa hallinnon tutkimusta. Aina tämä ei välttämättä ole tutkijoiden syytä, eivätkä he oleta tutkimustensa kohteiden ja ilmiöiden toimivan joka kontekstissa. Muistaako kukaan minkälaiseen maailmaan hyvä hallinto oli alun perin ajateltu ratkaisemaan hallinnon ongelmia?

Hyyryläinen ja Viinamäki (2011, 8-9) toteavat, että hyvän tutkimuksen voi tunnistaa vaikka siitä, että se ottaa kantaa tulosten pätevytyteen suhteessa aikaan tai aikakauden ja myös paikkaan. Hyvässä hallinnon tutkimuksessa tunnustetaan se, että monet asiat hallinnossa vaativat aikaa ja siitä syystä lyhyen aikaulottuvuuden korostaminen ei anna siitä oikeaa kuvaa. Hallinnon muutoksessa nousevat esiin reformit, joilla tarkoitetaan uudistusta, hyödyllistä ja toivottua muutosta. Ominaista sille on kehittämistoiminnan suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus. Jotta reformin toteuttaminen onnistuisi edellyttää se poliittista tukea ja jatkuvuutta. (Pollitt 1990; Temmes 1989, 2001). Uudistuksella voidaan saada aikaan laajoja vaikutuksia, mikäli organisaation johto edistää sitä, ja jos uudistus sopii yhteen organisaation historiallisten ja kulttuuristen traditioiden kanssa. (Brunsson ja Olsson 1993; Pietilä 2013, 27-30.)

Lähdesmäen (2011, 75) mukaan poliittista uudistustahtoa suomalaisissa hallinnon reformeissa voidaan kuvailla siten, että pieni uudistuseliitti muodostuu johtavista poliitikoista ja korkeista virkamiehistä, joilla on yhteinen näkemys julkisen sektorin uudistamisen suuntaviivoista. Uudistaminen on ollut johdonmukaista ja jatkuvaa eri hallituskausien aikana. Sen sijaan, että reformit koettaisiin poliittisesti tai ideologisesti latautuneiksi, on niitä perusteltu pikemmin käytännön kannalta tarpeellisina ja taloudellisesti välttämättöminä. Reformeilla on tavoiteltu tuottavuuden lisäämistä ja julkisen palvelutuotannon uudelleenorganisointia. Sen sijaan, että reformit vain suoraan korvautuisivat toisilla, syntyy niiden eri tasojen ja tulkintojen välillä yhteyksiä. Yhteydet entisestään kompleksisoivat julkisen sektorin johtamista ja tekevät tältä osin hallittavuuden merkittäväksi haasteeksi. (Peters 2011, 30; Hyyryläinen & Viinamäki 2011, 8.)

Hahmotan edellä esitettyä kunnallishallinnon uudistamisen painopisteiden muutoksen näkökulmasta ja erityisesti siten, miten nämä reformit ilmenevät suomalaisten kuntien järjestämässä opetuksessa. Hallinnon muutosta tarkastellaan usein kansain-

välisessä alan tutkimuksessa muutoksena perinteisestä julkishallinnosta tai byrokratiasta uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management) ja hallintaan (governance) (esim. Peters 1997; John 2001; Osborne 2006; Haveri 2001, 132; Vartola 2004, 7-8.) Tarkastelun kannalta on kiinnostavaa, miten muutoksen kehityskaaret ovat nähtävissä myös suomalaisessa hallinnon uudistamisessa. Onko suomalaisen hallinnon uudistaminen kulkenut luotijunan lailla suoraviivaisesti? Vai onko kysymyksessä pikemmin kellon heiluriliike eräiden tärkeiden johtamis- ja organisaatioperiaatteiden ääripäiden välillä, kuten itsehallinnon ja valtionohjauksen tai keskittämisen ja hajauttamisen? Temmes (2008, 69) toteaa, että hallintokoneiston muutos saattaa näyttäytyä jopa radikaalina pitkällä aikavälillä tarkasteltuna. Hallintopolitiikalla on tätä muutosta vauhdittava vaikutus riippuen siitä, miten hyvin se onnistuu toimimaan muutoksen katalysaattorina.

Tutkimuksen tekoheikellä vuonna 2016-2017 ollaan valtion ohjaustoiminnassa etenkin sosiaali- terveys- ja maakunta-asioissa uuden edessä, kun maahamme ollaan toteuttamassa suurinta hallinnon ja toimintatapojen uudistusta, mitä Suomessa on koskaan tehty. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja muita alueellisia tehtäviä siirtyy perustettaville maakunnille 1.1.2019. Muutos koskee kaikkien suomalaisten palveluita ja satojen tuhansien ihmisten työtä, mutta myös sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta, ohjausta ja verotusta. (<http://alueuudistus.fi/>) Mittavalla uudistuksella on vaikutuksensa myös kuntien järjestämään koulutukseen.

5 DISKURSIIVISUUS ARJEN KÄYTÄNTÖJEN AVAAJANA

Aloitan diskursiivisen tarkasteluni kontekstoimalla tutkimani ilmiön, oppilaitoksen johtamisen osaksi kunnan järjestämää palvelutoimintaa. Edellisessä luvussa esittelin valtion ohjauksen jälkeen kohdistan huomioni julkisen sektorin ja etenkin kuntien strategiseen johtamiseen. Luku etenee yleisen kuntien strategiatyön johtamisen tarkastelusta kohti oppilaitoksen johtamisen analyysiä.

Otan tässä luvussa abduktiivisen tutkimusotteen mahdollistamana mukaan haastatteluaineistosta rakentamistani institutionaaliset kategoriat, politiikan ja hallinnon diskurssit sekä rehtori-profession, jotka ilmentävät institutionaalisia tarkoituksia toteuttaessaan roolejaan ja institutionaalista tehtävää sekä tuottaessaan informaatiota siitä, miten instituutiot toiminnassaan rakentuvat (ks. Mäkitalo & Säljö 2002). Pääpaino luvussa on kuitenkin rehtori-profession diskurssien analyysissä. Luvussa empirian ja teoria ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa. Tällä teorioiden ja käytännön välisellä kiinteällä yhteydellä kiinnityn käytännön tasolla esiintyvään ajattelutoimintaan ja sen argumentaatioon. (Grönfors 1985, 34). Kerron luvussa 5.1 kuinka tutkimusaineisto analysoitu ja miten sen pohjalta on rakennettu analyysikehikko, johon aineiston esittäminen luvussa perustuu.

Julkisen sektorin strateginen johtaminen

Kuntia velvoittaa julkishallinnon osana laillisuuden, julkisuuden ja kansalaisoikeuksien periaatteet. Näillä periaatteilla varmistetaan kansalaisten itsehallinto ja kunnallinen demokratia. Kunnan dualistisessa hallintomallissa on keskeinen merkitys poliittisella ja ammatillisella johtamisella sekä näiden keskinäisellä yhteistyöllä ja vuorovaikutuksella. Kunnan arvoalinnat, tavoitteet, strategiat, strateginen johtaminen, toiminnan päälinjat ja resurssit ovat kunnanvaltuuston ja -hallituksen vastuulla. Periaatteena on, että valtuusto päättää kunnan strategiasta, jota kuntaorganisaatiossa toteutetaan. Kunnan viranhaltijat vastaavat päätösten toteuttamisesta ja valvovat kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua. Käytännössä kunnallishallinnon dualismi, eli

poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuudet, tarkoittavat synergiaa ja moniarvoisuutta, jossa syntyy hedelmällistä vuorovaikutusta ja paikallisesti toimivia rationaalisia ratkaisuja. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 34; Hautamäki 1995, 11-12.)

Julkisen sektorin johtaminen sisältää vaikuttamista, vallan käyttöä, päätöksentekoa ja yhteisen arvo- ja tavoiteperustan luomista. Julkisen sektorin organisaatioiden johtaminen tulisi perustua strategiaan ja strategiseen johtamiseen, jolla osoitetaan organisaation suunta. Strategisella johtamisella tarkoitetaan strategioihin ja strategiseen toimintaan perustuvaa johtamismenetelmää, joka sisältää strategisen ajattelun ja strategian laatimisen (esim. Määttä 2010). Strateginen johtaminen on kokonaisuus, joka sisältää voimavarojen eli resurssien johtamisen, prosessien johtamisen, laadun johtamisen ja osaamisen johtamisen. (Esim. Stenvall, Koskela & Virtanen 2011, 157-159; Virtanen & Stenvall 2010.) Strategiatyö on toimintaa, jossa prosessit voivat kehittää organisaatiokulttuuria ja poliittisia prosesseja sekä niiden tuloksia niin, että niiden avulla strategia saadaan leviämään koko organisaatioon. Yhtä lailla ne voivat myös tukahduttaa innovatiivisen strategian kehittämisen. (Collier, Fishwick & Johnson 2000, 19.)

Julkisen sektorin johtamiskeskustelussa on strategia varsin nuori tuttavuus. Se on liitetty julkisen sektorin organisaatioiden johtamiseen vasta 1980-luvulla (esim. Kamensky 2000; Rannisto 2005, 50; Strandman 2009, 28), jolloin alettiin keskustella julkisen sektorin muutoksista ja markkinaperusteisista uudistuksista, joiden tavoitteena oli lisätä toiminnan tehokkuutta ja arvoa asiakkaalle (esim. Alford 2000, 5-8). Uudistukset sisälsivät ristiriitaisen viestin: ne suhtautuvat epäluuloisesti julkisen sektorin asemaan, mutta ajoivat samalla vahvempaa julkisen hallinnon johtamista. Julkisen sektorin strategisen johtamisen avulla koettiin voitavan parantaa johtamista ja heikentää sellaisten kapea-alaisten markkinahenkisten uudistusten vaikutusta, jotka vain päämäärättömästi tavoittelevat tehokkuutta. Julkisen sektorin johtamiseen sovelletaan samanlaisia johtamistekniikoita kuin yksityiselle sektorillekin, koska toiminnan suunta, päämäärät ja tavoitteet ovat tärkeitä kaikille organisaatioilla. Ero julkisen ja yksityisen sektorin strategisen johtamisen välillä on kuitenkin siinä, ettei julkisella sektorilla tavoitella lyhytaikaisia taloudellisia tuloksia. Strategisesti on olennaista kysyä, mihin suuntaan, kenen päämääriä ja mitä tavoitteita organisaatio ajaa. Annettu vastaus riippuu paljolti organisaation valitsemasta strategianäkemyksestä. (Johanson 2008, 1-2; 2009, 872-873.)

Strategialla voidaan korostaa johtamista ja ylimmän johdon roolia strategisessa kehittämistyössä. Strateginen suunnittelu, strateginen johtaminen ja strateginen johtajuus elävät suomalaisissa yrityksissä ja julkishallinnossa edelleen rinnakkain. Strategisen johtamisen käsitteen perustana on kokemus siitä, miten vaikea on suunnitella

tulevaa muutoksen kiihtyessä ja polveilla. Tämä on opettanut puolestaan sen, että organisaation toimintaympäristön joustavuutta voidaan lisätä vain johtajien ja koko henkilöstön toimintatapoja muuttamalla ja keskittämällä huomio organisaatiokulttuuriin, arvoihin ja asenteisiin. Nämä tekijät ratkaisevat pitkälle sen, millä tavoin ihmiset organisaatiossa toimivat.

Kunta rakentaa tulevaisuuttaan strategialla

Minkälainen prosessi strategian muotoilu on? Strategiatyössä tulisi tarkastella ihmisten intressejä erilaisissa konteksteissa, sen sijaan, että keskityttäisiin ainoastaan erilaisten tosiasioiden, resurssien ja prosessien järjestämiseen. Kompleksisuuden hahmottaminen saattaisi muuttaa strategiatyötä siten, että siinä työskenneltäisiin tietyn aiheen tai valitun näkökulman parissa ja luotaisiin areenoita ja tiloja niiden toimijoiden keskusteluille ja osallistumiselle, joita asia koskee tai joiden intresseissä osallistuminen on. Tällaiset teema- ja näkökulmakeskustelut aktivoisivat myös kunnan henkilöstöä, kuntalaisia ja kunnassa toimivia yrityksiä ja organisaatioita osallistumaan strategiatyöhön, kun keskustellaan areenoilla, joissa avoin dialogi on mahdollista. (Sorsa et al. 2010, 110-111; Eriksson & Lehtimäki 2001; Eriksson & Lehtimäki 1998.)

Verkostoituminen ja yhteistyön tekeminen ovat osa tätä päivää koulumaailmassa. Tätä pitäisi osata hyödyntää myös kuntien strategiatyössä, jotta saataisiin aikaiseksi riittävän laaja näkemys siitä, mitä koululta nykypäivänä odotetaan. Mukaan strategiatyöhön tulisi kutsua erilaisia toimijoita, joilla on erilaisia näkemyksiä koulun, esimerkiksi toisen asteen oppilaitoksen, toiminnasta. Tämä on haaste oppilaitokselle, rehtorille, mutta myös muille oppilaitoksessa työskenteleville. Vuorovaikutukselta edellytetään avoimuutta ja sen tulisi toimia eri sidosryhmien ja oppilaitoksen, mutta myös kuntaorganisaation sisällä hallinnon ja poliittisten päätöksentekijöiden välillä. Tätä kuvaa myös seuraava hallinnon diskurssi.

”Jos aatellaan lukiopuolelta, vanhemmat on tärkeit, mut myös kaikki yhteistyökumppanit. Koulunhan pitäis olla verkostoitunut hyvin laajalle alueelle tänä päivänä. Ja se oppiminen ei tapahdu enää siellä koulussa pelkästään, vaan muuallakin. Silloin siinä on paljon sitä, että ollaan yhteyksissä muihin ihmisiin ja toimijoihin. Mutta kaiken kaikkiaan se koulun toiminnan suunnittelu, ettei se rehtori voi yksistään kertoa, että miten siellä talossa toimitaan, vaan siihen täytyy löytää yhteinen toimintamalli, ja sitten siihen yhteiseen toimintamalliin sitoutuminen. Jos ajatellaan meidän kaupunkia, niin eihän koulu oo mikään yksinäinen susi, et se toimii miten haluaa, vaan sen on kirjoitettava tietty määrä erinäköisiä suunnitelmia, joita pitää ottaa huomioon. On kestävän kehityksen suunnitelmaa, on tehty laatukäsikirja, on palvelusopimus, on tällöinen kaupungin strategia. Eli kaikki tällöinen on osa sitä johtamista ja koulun pitoa, ja myös opettajien pitää tuntee se puoli.” Hallinto 230210

Hallinnon puhe nostaa esiin, miten yhteisillä toimintalinjauksilla ohjataan kouluja toimimaan osana kuntaorganisaatiota. Nykyisin vallalla on yhä enemmän näkemys, etteivät strategiat ole vain ylimmän johdon yksinoikeutta, vaan strategia on koko organisaation toimintatapa, jolla pyritään yhteisiin päämääriin pitkällä aikavälillä. (Tammi 2006, 173- 175.) Näin myös koko koulun henkilöstön tulee olla selvillä yhteisistä päämääristä ja toiminnasta, miten päämääriin pyritään. Tätä ajattelua myös tämä tutkimus edustaa. Strateginen toiminta korostaa organisaation vuorovaikutusta ympäristönsä kanssa ja siihen liittyvää sisäisen rakenteen ja dynamiikan muutosprosessia. (Määttä 2010, 144-145.) Nykyisin puhutaan strategisesta vuorovaikutusjohtamisesta, jossa huomioidaan monimutkaistuvan organisaation johtamisen haasteet (esim. Kamensky 2000).

Verrattuna liiketaloudelliseen strategiatutkimukseen on julkisen sektorin strategiatutkimusta tehty verraten vähän³⁹. Sangen vähän on vielä tietoa strategian todellisista hyödyistä suhteessa toimintaan ja menestymiseen, tai siitä, onko strategioilla todella tuotettu uudenlaisia menestystä tuottavia ideoita. Mikäli strategioita ja niiden antamaa lisäarvoa julkisen sektorin johtamiseen ja toimintaan tarkastellaan kriittisesti, tulee pohtia myös sitä, mitä sitten olisi, jos ei olisi strategioita? Kriittisessä strategioiden tarkastelussa tärkeä kysymys on, miten voisimme tehdä totaalisen muutoksen nykyiseen julkisen sektorin ja etenkin kuntien strategiatyöhön? Miten strategioista voisi oppia ajattelemaan eri tavalla (Stenvall & Suikkanen 2003, 103-104) ja miten strategioita voisi tehdä toisin, että ne palvelisivat kuntien toimintaa niiden erityisyys huomioiden?

Kun strategista johtamista siirretään yritysmaailmasta julkiselle sektorille ja kuntaorganisaatioon, on muistettava, etteivät yritysmaailman strategiamallit ja ohjaustoimet sovi sinällään yhteisölliseen kuntayhteisöön. Julkishallinnon muutosten hitaus aiheuttaa lisäksi sen, että kuntien strategiakäytännöt alkavat olla vanhanaikaisia verrattuna moderneihin yrityksiin, joissa strategiaa on viety yhteisöllisempään suuntaan osallistamalla mukaan sidosryhmiä eli asiakkaita ja muita toimintaympäristön toimijoita.

Strategiat tarjoavat organisaatiolle mahdollisuuden ennakointiin ja johdonmukaiseen toimintaan matkalla haluttuun päämäärään. Mutta miten kuntien strategiat mahdollistavat tämän? Organisaatiokeskeisessä strategiassa kuntaorganisaatio nähdään

³⁹ Suomessa kuntien strategisen johtamisen tutkimus on liittynyt luottamushenkilöiden toimintaan keskittyen valtuuston ja luottamushenkilöiden strategiseen rooliin erityisesti demokratian näkökulmasta (esim. Majoinen 2001; Möttönen 1997), strategioiden sisällön ja strategiaprosessin kehittämiseen ideaalimalleina (esim. Haveri 1994; Sotarauta 1996), tarkasteluun kunnanjohtajista strategisina johtajina strategiaprosessissa (esim. Rannisto 2005) tai tutkimukseen strategian vuorovaikutuksesta ja viestinnästä (esim. Strandman 2009).

toimijana, joka analysoi toimintaympäristöään siten, että se kykenee ohjaamaan toimintaa itse määrittelemiensä tavoitteiden suuntaan. (Helin & Möttönen 2012, 117.) Santalaisen ja Huttusen (1993, 34) mukaan julkishallinnon strategisella johtamisella on kaksi eri aikavälin tavoitetta. Yhtäältä strategisen johtamisen toivotaan ylläpitävän ja vahvistavan pitkän aikavälin elinvoimaisuutta ja toisaalta siltä toivotaan ratkaisuja akuutteihin ongelmiin. Strategialla ja strategisella johtamisella linjataan päätöksiä ja sitä toimintaa, jota päätöksistä seuraa. Tämä nousi eteen poliitikon pohdinnassa, kun hän laajasti perusteli miksi strategia on tärkeä.

”No kaikessa ois strateginen johtaminen tärkeätä. Sehän luo linjan mihin suuntaan mennään. Et jos ei oo mitään johtamisstrategiaa niin sehän voi poukkoilla sinne tänne. Ja kun sul on joku strateginen johtamispaperi, niin se on sen kauden ainakin sen valtuustokauden voimassa. Eli sen mukaan lähdetään viemään päätöksiä eteenpäin. Ja niillä on pitkiä vaikutuksia. Ja jos ei ois tälläistä strategista johtamislinjausta, niin en mä tiedä miten nää kouluverkkoapäätökset olis onnistunut tai mitään muuta. Täs strategisessa linjaustyössä on myös erittäin tärkeää se linjatyön tekeminen ennen kuin luodaan se strategia. Valmistelutyö on mun mielestä tärkeämpää, kun sit taas strategian vieminen siitä pisteestä mitä on päätetty siihen pisteeseen, siis loppupisteeseen. Mut se työ, mikä siellä välillä on, niin se on mun mielestä se tärkein osuus.” Poliitikko 230183

Kunnan poliittisessa päätöksenteossa nousee keskiöön ne pitkän aikavälin linjaukset, mitä strategiassa halutaan tuoda esiin. Strategia kirjattuna asiakirjana vahvistaa sen luonnetta yhteisestä sopimuksesta, jota tulee noudattaa. Samoin valmistelutyön merkitys korostuu poliitikon puheessa. Sen sijaan kunnan operatiivinen toiminta ja strategisten linjausten vieminen toimintaan ei haastatellun poliitikon mukaan ollut enää poliittisen päätöksenteon kannalta merkittävää, sillä se ei ole poliittisen päätöksentekijän toiminta-aluetta. Ylemmän viranhaltijan eli hallinnon puheessa kuitenkin nousee esiin, että ns. strateginen liima puuttuu poliittisen päätöksentekijöiden laatiman strategian ja sen konkreettisen toiminnan väliltä, joka edesauttaisi viranhaltijoiden työtä.

”Et tuota strategiatyötä on kyllä tehty kaupunkitasollakin viime vuonna. Koko kaupunki on velvoitettu tekemään yhteisellä pohjalla. Ihan hyvin meillä on koulupuolella tehty ja sen lisäksi meillä on tehty omaa perusopetuksen strategiaa. Että meillä tavallaan nähty tarpeelliseksi, et meidän on pakko visioida sitä omaa työtä ja tehdä niitä päämääriä ja askelmerkkejä muutaman vuoden pääbän, et miten mennään eteenpäin. Mut henkilökohtaisesti minun kanssa kukaan ei oo käynyt sellaista strategista keskustelua, että mihin minä keskityn omassa työssäni.” Hallinto 230180

Kuten puheenvuorosta nousee esiin, ylemmät viranhaltijat kyllä osaavat viedä yleiset linjaukset oman toimialan mukaiseksi toiminnaksi ja pilkkoa laajemmat asiat pienemmiksi ja konkreettisemmiksi strategisiksi tavoitteiksi. Ongelmaksi saattaa muodostua kuntaorganisaation strategisen ohjauksen puute, mikä näkyy siinä, etteivät ylemmät viranhaltijat tiedä mitä heiltä odotetaan strategian käytäntöön viemisessä niukkojen voimavarojen johtamisen näkökulmasta. Voikin kysyä, miten muodostuu

esimerkiksi kunnan perusopetuksen strategia? Kuka on sen laatimisessa mukana ja millainen dynamiikka siihen vaikuttaa, jos poliittisen tason strategian muotoon laadittu tahtotila jää epäselväksi jo ylempien viranhaltijoiden keskuudessa? Strategian tekeminen tarkoittaa monenlaista toimintaa, jolla kuntastrategia kytketään eri prosessien avulla paikalliseen strategia-ajatteluun. Se muotoutuu ja muovautuu koko ajan organisaation jäsenten ja sidosryhmien tehdessä tulkintoja siitä, minkälainen kuntastrategia on. (Lehtimäki 2000, 14.) Aikaan liittyvät muutokset, jotka heijastelevat koko yhteiskuntaa, sen työkuluttuuria, yhteisöllisyyttä ja yleensä arvoja, ovat myös kuntien ja niiden toiminnan kannalta merkityksellisiä, kuten seuraava olevan ylempien viranhaltijan puheenvuoro tuo esiin.

”... niin henkilöstöjohtaminenhan on se kovin juttu nyt, tai musta sillai tuntuu. Et ihmisistä on tullu, tää tuntuu nyt näivilta mitä mä sanon. Et jos kuntaan tultiin pienellä palkalla, niin se oli melkein jo kutsumusammatti. Oltiin kiinnostuneita, et se on kunnan toimintaa, mielenkiintoista ja tällaista... Nyt on erilaiset arvot, ihmiset on itsekkäämpiä, palkka ja kaikki tämmöset henkilökohtaiset etuudet on paljon tärkeämmiksi tullut. Ja sit must tuntuu, että työyhteisössäkin on paljon enemmän ongelmia... Vaikka me koko ajan puhutaan yhteisöllisyydestä ja meillä on kaiken maailman hankkeita ja työhyvinvointihankkeita, niin se yhteisöllisyys on entistä suurempi haaste... Sen huomaa nyt hirveen selkeesti, et osaavaa, kauan ollutta henkilöstöä kun siirtyy eläkkeelle, sitten tulee nuoria tilalle, niin ei se oookkaan niin itsestään selvää se. Ne on fiksuja, älykkäitä ja hyvin koulutettuja, kaikkea, mut tiedäksä sellanen osaamiskuulu, sen lähtevän ja sen uuden porukan välillä, niin se on aikamoinen. Tää nuorennus mikä tässä tulee tapahtuun, tulee oleen aika raju ja haasteellinen, et me saadaan hoidettua nää kunnialla, et asiat jatkuu ihan yhtä hyvin kun täbänkin saakka...” Hallinto 230221

Puheenvuoro nostaa, miten tärkeää on ulottaa strateginen johtaminen myös kunnan sisäiseen toimintaan ja sen toiminnan kannalta tärkeisiin resurssihin, kuten henkilöstöön ja sen voimavaroihin. Henkilöstöresurssit ovat dynaaminen kokonaisuus, ja puheenvuorossa viranhaltija tuo esiin sen konkreettisen muutoksen mitä työmarkkinoilla on tapahtunut, muuallakin kuin kunnissa. Eri sukupolvet suhtautuvat eri tavoin työhön ja sen merkitykseen elämänkokonaisuudessa (vrt. Kortteinen 1992; Kahn & Wiener 1967, 209). Kunta pyrkii hallitsemaan toimintaympäristöään ja siinä tapahtuvia muutoksia strategian avulla. Johtamisella ohjataan organisaatiota toivotuun suuntaan. (Johanson 2009, 873; Mintzberg 1979, Sotarauta 1996.) Hallinnon diskurssissa nousee esiin huoli ihmisten onnesta ja siitä, ettei kunta ei tulevaisuudessa pysty samalla tavoin vastaamaan niihin odotuksiin, joita kuntalaiset siltä odottavat.

Kuntien strategiatyö toimintaympäristön muutoksessa

Organisaation johto määrittelee strategian sisällön sekä sen, keiden tarpeita ja vaatimuksia strategian avulla edistetään ja miten. Lisäksi se nostaa toimintaympäristöstä esiin ne ensisijaiset tahot, joiden tarpeisiin halutaan vastata. Toimintaympäristön

muutos tarkoittaa kunnan kanssa yhteistyössä olevien toimijoiden, sidosryhmien, tarpeiden ja vaatimusten muutosta. Strategiatyön perustaksi tehdään sidosryhmäanalyyssejä, joiden avulla toimijat laitetaan tärkeysjärjestykseen. Kun tärkeimpinä pidettyjen toimijoiden, kuten kuntalaisten, yritysten ja oppilaitosten tarpeet huomioidaan kuntastrategiassa, viestitään samalla, että kunta pitää heitä merkittävänä ja arvostettavana toimijoina. Vaikka kunnissa on viime vuosina rakennuttu strategioita toimintaympäristön muutoksessa, jättävät strategiat vastaamatta kysymykseen, miten voitaisiin nostaa kuntien kykyä vastata paremmin toimintaympäristön muutoksiin. Myöskään toimivallan hajautuksesta tai verkottuvasta toimintamallista ei strategioissa puhuta. Sen sijaan helpompi olisi löytää kohtia, joiden taustalla tavoitellaan vahvempaa keskitettyä ohjausta ja määritellään omia periaatteita suhteessa muihin toimijoihin. Strategiset linjaukset ovat enemmän omaa toimintaa rajaavia kuin muita toimijoita avoimesti mukaan kutsuvia. Ohjauksen kiristämisen tarvetta nähdään sekä kuntaorganisaation sisällä että yhteistyössä kuntakonserniin kuuluvien toimijoiden kanssa. (Helin & Möttönen 2012, 114-118.)

Strategiaprosessia voisi verrata muutosprosessiin, sillä molempien prosessien toimeenpanossa on johdon ensin onnistuttava muodostamaan jaettu ymmärrys halutusta tilasta ja sen jälkeen on saatava organisaation jäsenet sitoutumaan tähän uuteen tahtotilaan ja lopulta toimimaan sen mukaisesti (esim. Kangaslahti 2007). Tosin Möttönen (1997, 383) mukaan kuntaorganisaatiossa strategiatyö on pikemmin rauhoitettava kuin toimintaa ohjaava prosessi. Hallinto politisoi strategiatyön kautta asioita, kun taas politiikan politisointi tapahtuu konkreettisten asiakysymysten välityksellä, yhteisen tahdon toimintalinjan ja legitimoinnin kautta. Poliittisille päätöksentekijöille politisointi tapahtuu tarkastelemalla asioita ja niiden merkityksiä omien intressiryhmien ja kannatuksen kautta. Päätäjien rajallisesta havaintokyvystä johtuen, olisi tärkeää, että strategia laaditaan niin tarkaksi, että se pysyy toimivana (DeWit & Meyer, 2004). Majaisen (2001, 304-305) mukaan valtuuston työ on luonteeltaan strategista johtamista, joka on näkynyt käytännössä strategisten johtamisen menetelmien, kuten visioinnin, toiminta-ajatuksen, analyysien, päämäärien, tavoitteiden ja skenaariotyökentelyn soveltamisena valtuustotyöhön. Tämä ei kuitenkaan kerro vielä mitään siitä, miten valtuusto todellisuudessa toimii strategisesti. Vaikka poliitikot päättävät muodollisesti strategioista ja budjetista, on suuri osa heidän työstään yksittäisistä hallinnollisista asioista päättämistä.

Strategisen johtamisen kannalta keskeistä on, miten strategia saataisiin lähemmäksi päivittäistä työtä. Kuntien muutosjohtamisen haasteeksi Juppo (2007, 17–18) nostaa strategioiden täysimääräisen hyödyntämisen, osallistavan toimintatavan ja aidon yhteistyön, joka korostaa monimuotoista vuorovaikutusta. Yhtenä vaihtoehtona

tässä voisi olla strategia käytäntönä –lähestymistapa. Kun strategiat laskeutuvat juhlapuheiden tasolta käytännön tasolle, niiden merkitys konkreettiseen toimintaan liitettävässä saattaa kasvaa myös työntekijöiden keskuudessa. Kun strategia ymmärretään ja osataan viedä omaan työhön ja toimintaan, siihen myös sitoudutaan paremmin. Helin ja Möttönen (2012, 199) vertaavat kuntien strategiatyötä oppimis- ja ohjausprosessiin, jossa kuntaorganisaatiot opettelevat lukemaan toimintaympäristöään ja sen muutoksia sekä tekemään yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Lisäksi kuntien tulisi oppia, miten toimitaan muuttuvassa, monimutkaisessa ja monitavoitteisessa toimintaympäristössä, jossa myös muut tahot määrittelevät yhteistyön tekemisen periaatteita. Strategian tulisi kasvattaa erilaisuuden sietokykyä organisaatiossa ja opettaa konfliktien hyödyntämistä.

Millaisia ongelmia julkisen sektorin ja erityisesti kuntien strategioihin ja strategiaan johtamiseen liittyy? Yksi ongelma on se, että strategia on monesti varman päälle otettu poliittinen kompromissi sen sijaan, että sen kautta tehdään uusia avauksia. Toinen ongelma, joka liittyy edelliseen, on se, että julkisen sektorin strategisessa johtamisessa korostuu johtavien virkamiesten johtamisrooli, mikä estää heitä toimimasta joustavasti poliittisten päätöksentekijöiden tukena. Sen sijaan he pikemmin näyttävät oman virastonsa ja toimialansa edunvalvojina kuin puolueettomina neuvonantajina. (Peters 2001; Johnson 2008, 15.) Valtaosa strategian tulkinnasta jää kunnissa joka tapauksessa viranhaltioiden tehtäväksi, myös siksi, että poliittisten päätöksentekijöiden strateginen johtaminen kunnissa jää pelkästään ajankäytöllisistä syistä valmistelevien päätösten hyväksymiseksi (Sinisalmi 1999, 204) tai visioinniksi sekä yleisen tason keskusteluksi ilman, että aktiivisesti otettaisiin kantaa poliittisiin linjauksiin. Möttönen (1997, 369) perustelee poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden valtasuhdetta poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä hallinnon ideologisella vahvuudella ja politiikan ideologisella heikkoudella Brunssonin (1989a) mukaisesti. Tästä syystä käytännön strategisiksi toimijoiksi ovat nousseet viranhaltijat poliittisten päättäjien sijaan (vrt. Peters 1988, 186-188). Keskeisiksi kysymyksiksi muodostuu miten valta ja vastuu jakautuvat nykyisin kunnassa? Minkälaiseksi muodostuu koulun asema strategisissa diskursseissa? Miten ja ketkä siitä keskustelevat poliittisilla areenoilla?

5.1 Aineiston analyysin rakentuminen

Tutkimusaineiston analyysissä olen käyttänyt diskurssianalyysiä. Lähtökohtana diskurssien tarkastelulle on institutionaalinen lähestymistapa ja strategia sosiaalisena käytäntönä. Kuvaan seuraavaksi aineiston analyysin lähtökohdat ja sen, miten olen

analyysin tutkimuksessani rakentanut. Analyysissä taustoitan diskursseja kontekstoiden ne institutionaaliseen ja strategiseen tarkasteluun, joita olen aiemmin työssäni avannut, ja sen erilaisiin tulkintoihin. Strategisen tason analyysi diskursseissa pohjautuu Whittingtonin (2007) jaotteluun strategiasta sosiaalisena käytäntönä (vrt. Mintzbergin 1998; 1983; ks. luku 3. 1 alaluku Strategian tarkoitus). Mintzbergin tulkinta strategian tarkoituksesta on ollut myös lähtökohtana Whittingtonin strategia käytäntönä –lähestymistapaan pohjautuvan jaottelun kehittämiseksi. Whittington (2007, 1576) nostaa esiin strategia käytäntönä –lähestymistapaan liittyvät neljä P-kirjainta, joiden kautta strategiaa sosiaalisena käytäntönä tulisi tarkastella. Nämä P-kirjaimet ovat: *praxis, practices, practioners ja professions*. Tässä tarkastelussa tulisi huomioida myös strategia käytäntönä ja strategia prosessina välinen suhde, sillä tarkastelussaan Whittington painottaa, että ainoastaan praxiksen alueella voidaan nähdä päällekkäisyyttä strategia käytäntönä ja strategia prosessina välillä. Muissa pääteemoissa metodologiset ja toimintaan liittyvät käsitykset eroavat toisistaan, verrattaessa niitä Mintzbergin (2005; 1998; 1993) edellä esitettyyn tarkasteluun.

Praxis tarkoittaa sellaisia strategian toimintoja (*activities of strategy*), kuten strategian suunnittelu ja siihen liittyvä päätöksenteko, jotka voidaan tehdä muodollisesti kokouksissa tai joissa pyritään käyttämään vaikutusvaltaa. Strategiatoimintoina voidaan pitää myös työstrategiaa ja siihen liittyviä toimintoja, kuten kokoustamista, puhumista, laskemista, lomakkeiden täyttämistä ja asioiden esittämistä, eli asioita joiden kautta strategiaa tehdään. (Whittington 2007, 1578; Jarzabkowski & Whittington 2008, 1.) Strategiatoimintoja voidaan tutkia sekä instituutionaalisisella tasolla että mikrotaasolla käyttäen ja hyödyntäen jopa samoja tutkimuskohteita, kuten fuusiota ja yrityskauppoihin liittyvää käyttäytymistä tietyllä toimialalla. (Jarzabkowski et al. 2007, 9.) Praxikseen on sisällytetty monia, erilaisia strategiatyön toimintoja, jotka ovat formaaleja luonteeltaan. Praxis viittaa siten itse toimintaan ja työhön, mitä ihmiset tekevät. Prosessitutkijat ovat olleet uranuurtajia praxiksen kaltaisessa toiminnassa jäljitellen prosesseja ja toimintoja ja linkittäen ne sitten organisaation tavoitteisiin, niiden taloudellisiin yhteyksiin, strategiisiin muutoksiin tai nopeaan päätöksentekoon. (Whittington 2007, 1578-1579.)

Toinen P-kirjain, *practices*, viittaa erilaisiin rutiineihin, diskursseihin, käsitteisiin ja teknologioihin sekä sellaiseen käyttäytymiseen, joka tekee työstrategian mahdolliseksi ja joka pitää sisällään perinteitä, normeja ja ajattelua sekä toimimiseen ja käyttämiseen liittyviä prosesseja (Whittington 2006, 619). Ne voivat viitata esimerkiksi työryhmiin, erilaisiin välineisiin, kuten SWOT-analyysiin tai tekniikkaan, joita hyödynnetään toiminnassa. Nämä käytännöt ovat levinneet hyvin laajasti kaikkialle, jonka johdosta

niitä ei pitäisi tutkia vain yksittäisen yrityksen kontekstissa, vaan laajempaan, yhteiskunnallisena käytäntönä. (Whittington 2007, 1579; Jarzabkowski & Whittington 2008, 1.) Ne voivat olla luonteeltaan fyysisiä ja mentaalisia, välineitä ja niiden käyttöön liittyviä käytäntöjä sekä tietotaitoa. (Jarzabkowski et al. 2007, 9.)

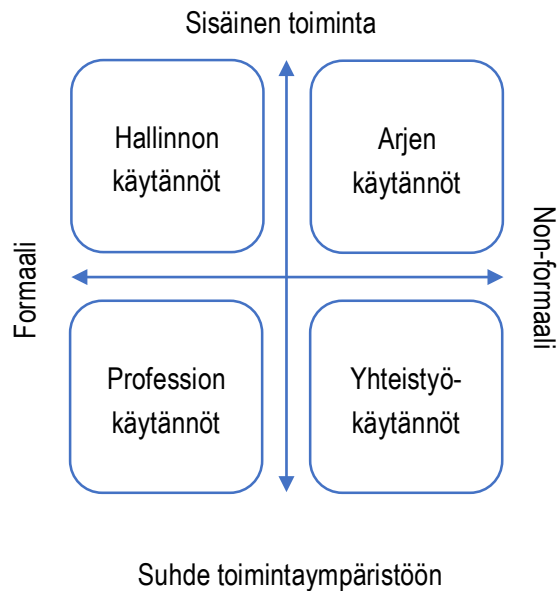
Kolmas P on professiot, *professions*, jotka korostavat strategian institutionaalisuutta. Kyse on ammatillisesta ryhmästä, jolla on kollektiivinen identiteetti ja paljon sellaisia yhdistäviä tekijöitä, jotka ylittävät yksittäiset organisaatiot, joissa ihmiset työskentelevät. Professioniin kuuluvat konsultit, alan koulut, akateemiset ja yritysulkaisut sekä ammatilliset yhteisöt. (Whittington 2007, 1580.)

Neljäs P, *practioners*, tarkoittaa strategian harjoittajia, jotka ovat sekä strategeja että implementoijia. He ovat yrityksen ylintä johtoa ja keskijohtoa sekä yrityksen ulkopuolisia tahoja. Ryhmää voidaan myös laajentaa. Mukaan voidaan ottaa kaikki, jotka liittyvät suoraan strategian tekemiseen, kuten johtajat ja konsultit sekä ne, jotka epäsuorasti vaikuttavat strategiaan, kuten politiikan tekijät, median edustajat, gurut ja business-koulut, jotka muotoilevat ja legitimoivat strategiaan liittyvää toimintaa ja rutiineja. (Whittington 2007, 1579; Jarzabkowski & Whittington 2008, 1-2.) Strategian harjoittajat ovat toimijoita, jotka hyödyntävät tiettyjä käytäntöjä. He saavuttavat toimijuutensa käyttämällä, yhdistämällä ja muokkaamalla ajattelun, käyttäytymisen ja toiminnan tapoja tarpeisiinsa toimiakseen ja vaikuttaakseen yhteisössään. Nämä käytännöt ovat levinneet yhteiskuntaan laajasti, eikä niillä tarkoiteta ainoastaan kokouksia, työpajoja, johtamisprosesseja ja vastaavia, vaan myös kaikkea sitä, miten nämä käytännöt suoritetaan ja pannaan toimeen. Esimerkiksi kokouksessa kyse on kokouksen diskursseista ja tutkijan kannalta niiden tutkimuksesta. (Jarzabkowski et al. 2007, 10-13.)

Nelikenttä tutkimuksen analyysikehikkona

Strategia käytäntönä –lähestymistavan innoittamana olen laatinut tutkimukseeni retorien haastatteluista analyysikehikon, jolla perehdyn diskursseihin. Olen rakentanut empirian diskursseista analyysiin nelikentän, jolla teen diskurssiivista strategian praktista analyysiä, ja jonka kautta tutkimustehtävääni ja tutkimuskysymyksiä tarkastelen. Tutkimustehtävänäni on analysoida kuntien opetustoimen johtamisen diskursseja ja erityisesti oppilaitosjohtamista strategisena käytäntönä. Olen muokannut näitä neljää strategia käytäntönä -lähestymistapaa tutkimaan ilmiöön ja tutkimukseeni sopiviksi. Nämä neljä käytäntöä tutkimukseni empirian analyysissä ovat: hallintokäytännöt (praxis), arjen käytännöt (practices), ammattikäytännöt (professions) ja yhteistyökäy-

tännöt (practioners). Näin analysoin tutkimukseni empiiristä aineistoa. Ne edesauttavat minua vastaamaan esittämiini tutkimuskysymyksiini: Miten tutkimuksessa tunnistetut strategisen johtamisen käytännöt muovaavat kouluinstituutiota ja sen muutosta? Miten pysyvyyden ja uudistumisen välinen dynamiikka näkyy tunnistettujen diskurssien välisenä kamppailuna?



Kuvio 4. Oppilaitosjohtamisen käytäntöjen nelikenttä

Tutkimuksen läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää kuvata, miten analyysi on rakennettu. Kerron seuraavaksi, miten olen rakentanut 25 rehtorien haastattelujen diskursiivisen tarkastelun, jonka avulla strategiaa oppilaitoksen käytäntönä tutkin. Haastattelut on luettu useaan kertaan. Näin olen tutustunut empiriaan eli rehtorien puhuntaan sellaisena kuin ne haastatteluihin tallentuivat. Vasta tämän jälkeen olen lähtenyt etsimään haastatteluista kohtia, joilla rehtorit toimintaansa kuvaavat. Olen rakentanut hyvin väljän ja laajan kehikon analyysin pohjaksi. En etsinyt haastatteluista samanlaisuutta enkä myöskään eroja, vaan kiinnitin huomiota siihen, mitä rehtorit nostivat puheessaan esiin ja miten he toimintaansa kuvasivat: oliko toiminnasta kertominen sujuvaa ja mutkatonta vai oliko puheessa toistoa, pysähdyksiä ja kriittistä pohdintaa. Oliko puhe tasaista, kuin yhtenäisen juonen omaavaa toimintojen kuvausta, vai oliko siinä säröjä, repeämiä ja katkoksia. Tein tuolloin huomioita monista

esiin nostetuista asioista sen kummemmin priorisoimatta mitä tutkimuksellisesti halusin nostaa esiin.

Seuraavaksi irrotin valitsemani, yksittäiset tekstikohdat haastateltavista ja heidän haastatteluistaan identifioiden ne haastattelukoodeilla. Näin minulla oli samantyyppisiin aihepiireihin liittyvää tekstiä analysoitavana. Tämän jälkeen siirryin lukemaan tekstejä ja jaottelemaan niitä laajempiin kokonaisuuksiin. Koska etenin tutkimukseni abduktiivisen otteen mukaisesti, olin samaan aikaan myös työstänyt teoreettista tarkastelua ja erilaisia tutkimuksellisia lähestymistapoja. Tässä vaiheessa löysin Whittington esittämän nelikentän, joka edesauttoi empirian viemisessä strategiseen ja käytäntöjen tarkasteluun. Lopputulokseksi sain aikaan neljä erilaista näkökulmaa, jotka olen nimennyt tämän tutkimuksen mukaisesti hallinnon käytännöt, arjen käytännöt, rehtori-profession käytännöt ja yhteistoimintakäytännöt. Näiden eri näkökulmien alle jaoin tekstit. Tämän jälkeen luin tekstejä ja nimesin niitä. Saatoin myös muuttaa tekstikappaleita toisien otsikoiden alle, jos ne sinne paremmin sopivat. Haastattelujen kieli oli rikas ja moniulotteinen ja monesti kävi niin, että teksteissä oli elementtejä useammasta nelikentän kohdasta, jonka johdosta jouduin päättämään missä ja miten tuon asian esiin.

Koska tässä tutkimuksessa on mahdollista tuoda esiin vain rajatusti analysoituja diskursseja, tuon seuraavaksi kunkin nelikentän osalta esiin niitä aiheita tai ”työkategorioita”, joita kunkin käytännön kohdalla nousi esiin. Hallinnon käytännön kategorisoinnissa käytin seuraavia työkategorioita: toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset kouluun, koulun fyysiset rakenteet, valtion ohjaus nykykoulussa, koulutus kunnan palveluna, kouluinstituutio – hidas muuttumaan, taloudella johtaminen ja talouden ohjaus, resurssit ja niiden allokoiminen sekä strategiset tavoitteet ja strateginen johtaminen koulussa. Näiden pohjalta rakensin varsinaiset kategoriat jaotellen hallinnon käytännöt ja niihin liittyvät toimintaympäristön muutokset seuraavanlaisiin diskurssikokonaisuuksiin: kouluinstituutio muutoksen paineissa, kohti suurempia yksiköitä, kuka ohjaa nykykoulua ja miten, koulutus kunnan palveluna, kouluinstituutio hidas muuttumaan ja talouden ja voimavarojen johtaminen.

Arjen käytäntöjen kategorisoinnissa käytin seuraavia työkategorioita: koulun arki ja muutos, työyhteisön dynamiikka arjessa, esimiestyön arjen vaatimukset, hallinnolliset tehtävät rehtorin arjessa, työyhteisön hyvinvoinnista huolehtiminen, moniammatillinen yhteistyö, tiimit ja jory koulun arjessa, talouden johtamisen käytännöt koulun arjessa ja strategia koulun oppilaitoksen käytännöissä. Edellä luetelluista diskurssien työkategorioista olen yhdistellen rakentanut diskurssien kategoriat, jotka kuvaavat arjen käytäntöjä. Olen jakanut nämä arjen diskurssit yhteistyöhön, talouden joh-

tamiseen ja strategian tarkasteluun oppilaitoksen käytäntönä. Olen nimennyt diskurssikategoriat: koulun arjessa jaetaan vastuuta, talouden käytännöt johtamisen apuna arjessa ja strategia oppilaitoksen käytännöissä.

Rehtori-profession diskurssien työkategoriat olivat: rehtori työnantajan edustajana, yhteistyö rehtorien kesken, rehtori talouden ja strategian johtajana, miten rehtorin määrittelevät itsensä, rehtorien moninainen työnkuva, osaamisvaatimukset, rehtorin ura, rehtorin tukiverkosto ja jory ja tiimit rehtorin tukena. Lopulliset professio-diskurssien kategoriat ovat: rehtori työnantajan edustajana, ammattina rehtori, arjen monitaituri, rehtori strategina. Yhteistyö-diskurssien analysoimisessa työkategoriat muodostuivat seuraavista: ihmisten kanssa tekemisissä, työyhteisö ja muut sidosryhmät, alueen koulutustoimialan ja kouluasteiden yhteistyö, oppilaiden ja heidän huoltajiensa kanssa tehtävä yhteistyö, viestintä ja uusi teknologia koulun arjessa, yhteistyö kuntaorganisaation ja ulkopuolisiin sidosryhmiin, monitahoiset yhteistyösuhteet –horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistyö. Näistä työkategorioista muodostui yhteistyödiskurssien kategoriat: verkostot ja verkostoituminen, koulu sosiaalisena yhteisönä, kollegiaalinen yhteistyö, teknologian haasteet ja yhteistyötä vai kilpailua.

Tutkimuskysymyksiini etsin vastausta rehtorien diskursseista tekemäni nelikenttä-tarkastelun avulla, jossa tuon esiin erilaisia empiriassa esiin nousseita käytäntöjä. Seuraavaksi analysoin käyttämäni nelikentän. Nelikentän vasemmalla puolella olevat hallinnon käytännöt ja rehtori-profession käytännöt edustavat perinteistä ja formaalia rakenteellista institutionalismia. Nelikentän oikealla puolella olevat arjen käytännöt ja yhteistoimintakäytännöt kuvastavat non-formaalia, epävirallista institutionalismia. Ne ovat sosiaalisia ilmiöitä, jotka muotoutuvat ihmisten toiminnassa silloin kun he ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Kun nelikenttää tarkastellaan ylhäältä alaspäin, voidaan huomata, että hallinnon käytännöt ja arjen käytännöt kuvaavat julkisen organisaation, kunnan ja oppilaitoksen omaa, sisäistä toimintaa. Rehtori-profession käytännöt ja yhteistoimintakäytännöt sitä vastoin kuvaavat organisaation suhdetta ulospäin.

Pyrin analyysiä tehdessäni unohtamaan strategia-sanana ja keskityn rehtorien puheesta tarkastelemaan ja analysoimaan mitkä ovat sellaisia kestäviä tapahtumia, jotka lopulta muuttuvat ”asioiksi” tai ”tapahtumiksi”, jotka muodostavat käytännön, ja joihin strategialla viitataan. Tutkimuksellinen kiinnostukseni on yleisen diskurssin lisäksi erilaisissa diskursseissa ja niissä esiintyvissä ristiriidoissa ja jännitteissä. Se, miten olen päätenyt tarkastelemaan empiristä aineistoa, liittyy jo aiempiin tekemiini tutkimuksellisiin huomioihini siitä, että strategisen johtamisen muodot, mallit ja järjestelmät ovat aina perusteltua sovittava opetustoimen tarpeisiin. Tarvitaan jonkin verran yleistä ”strategiasivistystä”, mutta erityisesti osaamista ja kykyä yhdistää strategisten

päämäärien eri tasojen tarkastelu opetustoimen sisällöllisiin prosesseihin ja niukkojen taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen viitekehykseen. Tämä vie tarkastelun rehtorin johtamisen käytäntöjen tarkastelun suuntaan. Tarkastelussa nousee yhtenä ilmiönä kuntien paikallisen tason strategisen johtamisen yhteys valtion koulutuspoliittiseen ohjaukseen. Tutkimus tuo esiin sen, että ainakaan vielä suomalaisessa yhteiskunnassa ei ole löydetty toimivaa tasapainoa opetustoimen strategisen johtamisen kuntatason kysymysten ja valtakunnallisen koulutuspoliittisen ohjauksen välillä.

Analyysin kannalta huomioitavat jännitteet

Oppilaitoksia tarkasteltaessa, strategisen johtamisen kontekstissa, on nähtävissä monia, niiden perinteisiä ja vakiintuneita toimintakäytäntöjä haastavia jännitteitä. Yksi niistä liittyy koulutusinstituutioiden suurempaan autonomiaan ja itsehallintoon, mikä tuo uudenlaisia vaatimuksia kouluinstituution johtamiseen. Toinen jännite liittyy koulutusinstituutioiden markkinaorientaatioon, joka osaltaan liittyy uuden julkisjohtamisen ja managerialistisen ajattelun tuloon mukaan myös koulutuksen järjestämiseen ja oppilaitosjohtamiseen. (Middlewood 2003, 1-5; esim. Jarl et al 2012). Koulujen yksityistämismuutoksia ei ole Suomessa vielä nähtävissä etenkin perusopetuksessa (ks. Sahlberg 2015, 188), mutta esimerkiksi toisen asteen oppilaitosten palvelutarjonnassa on selkeästi viitteitä vahvemmassa yhteistyöstä yksityisten tahojen ja sitä kautta yksityisten rahoitusmahdollisuuksien lisääntymisen suuntaan. Koulun markkinaorientoituneisuus saattaa aiheuttaa joko päätöksenteon ja resurssien johtamisen hajaannusta instituutioissa, jotka vastaavat koulutuksesta. Yhtä lailla markkinoiden vaikutusta voidaan pyrkiä säätelemään julkisen sektorin taholta lisäämällä kontrollia esimerkiksi tiukentamalla lainsäädäntöä (vrt. luku 4.2.1).

Kolmas jännite liittyy yleisen toimintaympäristön nopeaan muutokseen ja epävarmuuden lisääntymiseen, mikä puolestaan hankaloittaa strategista johtamista. Keskinäinen kilpailu versus yhteistyö muodostaa neljännen jännitteen, sekä instituution sisäisessä että ulkoisessa toiminnassa. Kilpailu liittyy niukkojen resurssien jakamiseen, mutta myös kilpailuun oppilaista. Yhteistyötä pidetään nyky-yhteiskunnassa tärkeänä toiminnan muotona, jota tehokkaat johtajat osaavat hyödyntää organisaatiota johtaessaan. Viides jännite on muutoksen ja pysyvyyden välillä. Koulu on vakiintunut osaltaan pysyvyyttä toiminnassaan, mutta yhtä aikaa oppilaitos elää suuren muutoksen keskellä ja siltä itseltään edellytetään myös muutosta, jotta se pysyisi vastaamaan yhteiskunnan muutokseen. Kuudes jännite liittyy muutokseen ja sen ajalliseen tarkasteluun. Onko jatkuvassa muutoksessa koulutusinstituutionkaan pyrittävä toi-

minnassaan pitkän aikavälin muutokseen, vai riittäisikö toiminnan tavoitteeksi lyhyemmän aikavälin tapahtumien toteuttaminen? Koulun tilanteesta voitaisiin näin käyttää käsitettä polveileva, johon liittyy monia muutoksia vailla yhtenäistä päämäärää. Seitsemäs jännite liittyy professionalismiin ja instituution työntekijöiden väliseen jännitteeseen. (Middlewood 2003, 1-5.) Onko vahva ja formaali professionalismismi edelleen kouluinstituution kannalta toimiva ratkaisu, vai muuttuuko koulun muuttuessa myös sen työntekijöiltä edellytettävät vaatimukset? Tarkastelu liittyy pääasiallisesti opettajien työn ja aseman muuttumista, mutta voisi olla sovellettavissa myös moniammatillisuuteen koulussa ja rehtorin työn tarkasteluun.

Kuvaan empiirisen aineiston rehtorien diskursseja liittäen ne strategia käytäntönä tarkasteluun ja osana koulun erilaisia institutionaalisia käytäntöjä. Aloitan eri käytäntöjä tarkastelevat pääluvut aina ilmiön institutionaalisen kehystyksellä, johon sijoitan erilaiset strategian sosiaalisena käytäntönä -tarkastelutavat. Tähän kontekstiin tuon rehtorien diskurssit. Analyysiäni voisi verrata tiimalasiin jossa pohjan muodostaa institutionaalinen kuvaus, ja jota seuraavat kerroksittain strateginen tarkastelu ja päälimmäisenä diskurssit rakentamassa todellisuutta rehtoreiden käytäntöjen valottamana. Löytämilleni diskursseille annan niitä kuvaavat nimet kertomaan empiriasta. Kun lopuksi pohdin tekemääni analyysiä ja koko tutkimusta käänän tiimalasin ja aloitan kuvaamalla diskurssit ja niistä tehdyt huomiot, jotka sijoitan siihen kontekstiin mitä strategia oppilaitoksen käytäntönä nostaa esiin. Tämän tarkastelun liitän laajempaan institutionaaliseen tarkasteluun.

5.2 Hallinnon institutionaaliset ja strategiset käytännöt

Julkisen hallinnon rakenteiden ja prosessien muutoksen taustalla on poliittisen areenan institutionalisoituminen, professionalisoituminen ja erikoistuminen, sekä integraatio ja segregaatio, toiminta-alueiden laajeneminen ja uudet arvot ja asenteet, koska uusien ja monipuolistuvien intressiryhmien vaatimuksiin on vastattava. Yleensä uudistuksissa korostetaan palvelujen laadun ohella kansalaisten elämän laadun parantamista. Monilla yhteiskunnallisilla alueilla kuitenkin kehittämistä leimaa suuruuden ekonomia, jossa skaalaetujen tuottaminen edellyttää palvelutuotannon volyymin kasvattamista. Asiakasnäkökulmasta tämä ei välttämättä ole se ihanteellisin vaihtoehto, kun palvelut keskitetään yhteen suureen keskukseen. Yleisesti muutokset byrokratian roolissa, kansalaisten arvoissa ja asenteissa sekä osallisuudessa vaikuttavat hallinnon uudistamistarpeeseen (Leemans 1976, 2-4; Vartola 2004.) Taustalla on rationaalisuuden ihanne ja reformeilla ylläpidetään rationaalisen organisoinnin toivoa (Brunsson

2006, 52). Julkisen hallinnon muutoksilla ja prosesseilla voi olla koulutukseen sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia, ikään kuin kyse olisi todennäköisyydestä, että koulutusta koskevien reformien kautta voidaan ottaa ja työstää koulun teknistä ydintä. (Rowan 2006, 20).

Institutionaalisen näkökulman mukaan organisaatiot pyrkivät toiminnallaan tulemaan tunnetuiksi legitimeinä, ympäristön odotuksiin vastaavina organisaatioina, vaikka niiden toiminta ei aina välttämättä olisikaan tehokasta. (Meyer & Rowan 1977; Pietilä 2013, 27.) Koulutus institutionaalista näkökulmasta painottaa normatiivisuutta, joka tässä tutkimuksessa näkyy etenkin valtion ohjauksena. Kun institutionaalista näkökulmasta tarkastellaan organisaatioiden kohtaamia uudistuksia, on tärkeää tutkia, ovatko uudistuksen arvot ja normit yhteensopivia organisaation arvojen kanssa. (Meyer, 2006, 65; Pietilä 2013, 33-36.) Formaali tarkastelu tarkoittaa myös konkreettisen koulun tarkastelua ja sitä, miten sitä on rakennettu tehokkuuden näkökulmasta. Tehokkaana, yhteiskunnallisena instituutiona toimiakseen, tulee koulun noudattaa tietynlaista tilan politiikkaa, jolle on tunnusomaista avoimet, näkyvyyttä korostavat tilat ja piha ja suorat ja pitkät käytävät. Kuten Foucault (2012) on tuonut tutkimuksissaan esiin, on koululla tilana paljon yhtäläisyyksiä tehtaiden, sairaaloiden ja vankiloiden kanssa, jotka toimivat samanlaisella tehokkuuden logiikalla. Tämä tehokkuuden vaade on näkyvässä koulutuspoliittisessa ajattelussa, jossa tavoitellaan suuruuden ekonomiaa tiloja, toimintoja ja rakenteita yhdistämällä.

Organisaatiot ovat riippuvaisia selviytyäkseen ja menestyäkseen toimintaympäristöstään, mikä ei sinänsä olisi ongelmallista, jos organisaation tarvitsemia resursseja olisi jatkuvasti ja loputtomasti saatavilla tai ympäristö olisi luonteeltaan pysyvä. Ympäristö kuitenkin muuttuu, uusia organisaatioita syntyy, toiset lopettavat toimintansa ja resurssien tarjonta niukkenee. Organisaation on vastattava muutoksiin joko todeten, ettei kykene selviytymään muutoksista, tai niin, että muuttaa toimintaansa. Muutos vie myös resursseja. Teoriat yksilön käyttäytymisestä organisaatiossa, motivaatiosta, johtamisesta, ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta tai organisaation suunnittelusta koskevat kaikki loppujen lopuksi resurssien käyttöä. Keskeinen tavoite usein teorioissa onkin se, miten maksimoida tuotos annetuilla resursseilla. Sen sijaan huomioimatta jätetään usein kysymys, kuinka resurssit on hankittu. Organisaatiot kuitenkin kohtaavat sekä resurssien käyttöön että niiden hankintaan liittyviä ongelmia. Se on osa organisaatioiden käyttäytymistä. Se, mihin toimenpiteisiin organisaatiot ryhtyvät, voidaan ymmärtää vain tuntemalla organisaation toimintaympäristö ja sen mukanaan tuomat ongelmat, joihin organisaatio törmää resursseja hankkiessaan. Se, mitä organisaatiolle tapahtuu, ei ole seurausta ainoastaan sen toiminnasta, rakenteista, johtamisesta, menetelmistä tai tavoitteista, vaan myös toimintaympäristöstä ja

erityisesti sen yllättävistä tapahtumista ja rajoitteista. (Pfeffer & Salancik 1978, 3.) Organisaatio voi mukautua uudistukseen, mikäli sen jäsenet kannattavat uudistuksen edustamia tavoitteita. Näkökulma mahdollistaa toimijoiden refleksiivisyyden antaen mahdollisuuden poiketa instituution suosittamista käyttäytymismalleista. Organisaatiot voivat myös uhmata ja manipuloida niihin kohdistuvia ulkoisia paineita. (Oliver 1991; Pietilä 2013, 36.)

Kunta ja sen hallinto toimivat ulkoisen toimintaympäristön lisäksi sekä itse luomassaan toimintaympäristössä, jota se pyrkii hallitsemaan strategiansa avulla. Strategisella johtamisella kuntaa ohjataan toivottuun suuntaan. Jotta organisaatio kykenisi vastaamaan monimutkaistuvan toimintaympäristön muutoksiin ja organisaation sisäisiin haasteisiin, on sen kyettävä kommunikoimaan ympäristönsä kanssa. Sen strategisen johtamisen on oltava vuorovaikutteista. Tämä tarkoittaa, että strategian päähuomio tulisi olla organisaation toimivuudessa ja toiminnassa. Näkemys puoltaa tarkastella kunnan toimintaa strategia käytäntönä –lähestymistavan valottamana. Koulu ei ole mikään irrallinen saareke, jonne hallintoreformien lonkerot eivät yltäisi. Päinvastoin. Koulutusta ohjataan ja johdetaan niin kansallisilla kuin kuntienkin strategioilla, jotka ovat jo sinänsä esimerkki julkisen hallinnon muutoksesta ja siirtymästä kohti uutta julkishallintoa ja –hallintaa, jossa hyödynnetään yksityisen sektorin toimintamalleja ja oppeja (esim. Sorsa et al. 2010). Opetushallituksen strategia Osaaminen ja sivistys 2020 painottaa strategisina tavoitteinaan mm. kansallisen osaamispääoman kasvattamista, koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistamista, hyvinvoivan oppimisympäristön mahdollistamista, opetushenkilöstön osaamisen vahvistamista, opintojen ja koulutuksen järjestämisen tehostamista sekä tiedolla johtamista ja vaikuttamista.

Uuden kuntalain (410/2015) 37 §:n mukaan kunnalla tulee olla kuntastrategia, jonka tulee perustua kunnan nykytilaan, arvioon tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteissa tulee huomioida kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen sekä kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet. (Kuntaliitto 2010.) Kunnan toiminnan kehittämisen perustana on laadittu strategia, yhteiset arvot, visio ja toiminta-ajatus, joiden perusteella kehitetään myös opetustoimen palveluita, eli opetuksen ja koulutuksen laatua. Tätä toimintaa arvioidaan systemaattisesti laaditun suunnitelman mukaisesti. Taloudelliset resurssit ja niiden käyttö liittyvät opetuksen laatuun ja hyvän opetuksen sekä oppimisen mahdollistamiseen.

Kuntien tarjoama opetus on yksi keskeinen palvelu kuntalaisille, joka edellyttää kunnissa omaa näkyvää strategista asemaa. Kunnat eivät kuitenkaan nosta strategioidensa koulutusta näkyviin (Engblom-Pelkkala 2013). Kouluyhteisön johtaminen olisi kytkettävä muuhun kunnan palvelutuotantoon, jotta se varmistaisi omat vahvuutensa ja pystyisi hyödyntämään osaamispotentiaaliaan ja resurssejaan. Kunnissa on huomattu, miten tärkeitä kuntien järjestämät koulutus ja opetus ovat kuntalaisten hyvinvointipalveluina, joilla ehkäistään syrjäytymistä ja eriarvoistumista. Koulutuksellinen tasa-arvo on perusta suomalaisten hyvinvoinnille. Koulutuksen tasa-arvon toteutumisen kannalta on ensiarvioista, että oppimisen edellytykset varmistetaan kaikille jo varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa sekä annetaan tarvittavaa ja monipuolista tukea syrjäytymisvaarassa oleville lapsille ja nuorille. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 7.) Sen avulla voidaan myös vahvistaa kuntalaisten osaamista ja alueellista kilpailukykyä työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Hyvin järjestetyt koulutuspalvelut lisäävät kunnan elinvoimaisuutta, vetovoimaa ja houkuttelevuutta asuinympäristönä ja yritysten sijaintipaikkana.

Kuntien erilaiset toimintamallit ja hallinnon organisointitavat aiheuttavat monenlaisia haasteita kuntaorganisaatioissa. Ne muuttavat ylempien viranhaltijoiden ja rehtorien työnkuvia ja lisäävät laaja-alaisesti yhteistyön tarvetta alueellisesti, kouluissa ja kunnan muun palvelutuotannon kanssa. Kunnan palvelut halutaan nähdä laajoina hyvinvointipalveluina, joita opetus ja koulutus merkittävänä palvelukokonaisuutena edustavat. Koulu- ja palveluverkot ja niiden uudistaminen olivat lähes kaikissa tutkimuskunnissa tarkastelun alla. Oppilaitosten yksikkökoot ovat kasvussa, yhtenäiskoulut vakiinnuttavat asemansa perusopetuksessa ja oppilaitoskampuksia rakennetaan. Varhaiskasvatus siirtyy kunnissa opetustoimen hallinnon alle. Ammatillinen koulutus elää myös muutoksessa, josta esimerkkinä ammatillisten koulutuskuntayhtymien purkamisen ja oppilaitostoiminnan siirtäminen kunnan omaksi toiminnaksi. Samaan aikaan pienet ja syrjäiset lukiot taistelevat olemassaolostaan. Nuoret mieluusti hakeutuvat keskustalukioihin, jossa usein myös kurssitarjonta on laajempi. Perusopetus organisoidaan kunnissa yhä enenevässä määrin aluemallin mukaisesti lähikouluperiaatteella toimivana peruspalveluna. Kuntien dualistinen johtamismalli näyttäisi tuottavan ongelmia henkilöstöjohtamisessa liittyen taitoon ja tahtoon johtaa muutosta.

Rehtorit kuvasivat haastatteluissa koulu- ja oppilaitosympäristössä tapahtuneita muutoksia, joita olivat muun muassa siirtyminen suurempiin yksiköihin, yhtenäiskoulut ja aluemallit. Monien muutosten syyt nähtiin taloudellisina, ja vaikutukset koulujen arjen toimintaan vaikuttavina. Strategiseen johtamiseen suhtaudutaan vähintään kaksijakoisesti. Yhtäältä strategista ohjausta pidettiin hyvänä asiana, joka linjaa

tavoitteellista toimintaa. Samalla kuitenkin todettiin rehtorin työn olevan ennustamattomaa koulun ja arjen toiminnan johtamista, missä strategiseen johtamiseen ei koeta olevan riittävästi aikaa. Toisaalta, esiin nousi näkökulma strategisesta johtamisesta pakkona, johon on mukauduttava, vaikka normatiivisen ja opetussuunnitelmien kautta tulevan ohjauksen koettiin olevan riittävä ohjauksen muoto kouluille. Seuraavaksi nostan esiin rehtorien haastattelujen pohjalta hallinnon käytäntöjä heidän työnsä kannalta.

5.2.1 Hallinnon diskursiiviset käytännöt

Tarkastelen diskurssien valottamana hallinnon käytäntöjä, jotka liittyvät opetustoimen toimintaympäristöön ja sen muutokseen. Koulutuksen muutoksen toimeenpano sisältyy muutokseen käytännössä. Muutos voi tapahtua eri tasoilla, kuten luokahuoneessa, koulussa, kunnassa, mutta se voi tapahtua myös ohjeiden, kuten opetussuunnitelmien tasolla, uudenlaisten opetukseen tai kouluun liittyvien lähestymistapojen, kuten strategioiden tai toimintojen tasolla tai mahdollisten uskomusten muutosten tasolla. (Fullan 2001, 38-39.)

Koska koulu ja siihen liittyvät käytännöt ovat jokaisen suomalaisen arkikokemuksia ja samalla monesti kyseenalaistamattomia itsestään selvyiksiä, on tarpeen ottaa tarkasteluun riittävästi etäisyyttä. Näin on mahdollista tarkastella koulua, sen toimintaa sekä käytäntöjä kriittisen tutkimuksen näkökulmasta siten, ettei mitään oteta annettuna. On syytä tarkastella myös sellaista, mikä edustaa poikkeavuutta ja repeämiä jatkumossa, asettaen asioiden tai toiminnan eteen kynnyksiä tai rajoja. Näin kuvaan erilaisia diskurssien lausumia sekä niiden välisiä suhteita diskursiivisesti muodostuvalla kentällä.

Kouluinstituutio muutoksen paineissa

Koko empiirisen tutkimusaineiston osalta voi todeta, että kuuden kunnan opetustoimen toimintaympäristön muutokset ja niiden aikaansaamat vaikutukset liittyivät talouden epävarmuuteen sopeutumiseen, kuntien ohjaus- ja johtamisjärjestelmiin liittyviin muutospaineluihin, koulu- ja palveluverkkojen uudistamiseen sekä muutospaineluihin, jotka liittyivät henkilöstövoimavarojen johtamiseen. Epävarmuus tulevasta etenkin talouden osalta ja sopeutuminen epävarmuuteen nousivat puheenaiheeksi kaikissa tutkimuskunnissa. Epävarmuus on keskeinen opetustoimen strategista johtamista määrittävä tekijä. Kuntatasolla tästä viestivät talouteen, tuottavuuteen ja toi-

mintaan liittyvät ohjelmat sekä analyysit verotulojen riittävydestä ja siitä, miten kunnissa niukkoja resursseja jaetaan. Väestölliset muutokset liittyen muuttotappioon ja väestön vähentymiseen tai toisaalta väestön kasvuun, tuovat mukanaan epävarmuutta, monenlaisia investointipaineita ja haasteita kuntien palveluille. Myös oppilaitosten määrä ja niiden alueellinen sijainti kunnassa aiheuttaa johtamisen kannalta haasteita. Opetustoimen toimintaympäristön muutoshaasteissa resurssien uudelleen allokointi on merkittävä strateginen kysymys. Kyse ei ole ainoastaan menokehyksistä, vaan kunnan järjestämän opetuksen laadusta ja vaikuttavuudesta. Talouden epävarmuuteen sopeutuminen oli nähtävissä kuntien opetustoimen valtion ohjauksessa. Opetustoimen vahva normatiivinen ohjaus nähtiin muuttuneen entistä enemmän resurssiohjauksen suuntaan. Tämä näkyy kuntien ja niiden oppilaitosten lukuisina hankkeina. Lisääntynyt toimintavapaus näkyy kunnissa puolestaan siinä, miten eri tavoin kunnat resursoivat lain asettamia tehtäviä.

Toimintaympäristön muutos on käsitteenä hankala ja laaja, sillä se liittyy kaikkiin tapahtumiin maailmassa, millä vaan on vaikutusta toimintaan tai organisaation tuloksiin. Toimintaympäristön muutoksella voidaan siten tarkoittaa lähes mitä ja millaista tahansa muutosta, jota ympärillämme ja ympäristössämme tapahtuu. (Pfeffer & Salancik 1978, 13.) Muutos liittyy ajatukseen ajassa tapahtuvasta muutoksesta. Kun toimintaympäristön muutos liitetään ajalliseen tarkasteluun, voidaan puhua toimintaympäristön muutoksesta lyhyen tai pidemmän aikavälin muutoksena ja sen heijasteluna. Nopeisiin ja äkkinäisiin muutoksiin vastaaminen edellyttää ripeää reagointia, ketteryyttä ja joustavuutta, kun taas hitaammat muutokset mahdollistavat niihin varautumisen. Yhtä lailla muutos voi olla pieni tai suuri. Se voi koskettaa osaa kunnan toiminnasta, kuten sosiaali- ja terveystalouden siirtoa maakunnille, tai koko kuntaa, kuten kuntaliitos. Koulu on osa yhteiskuntaa ja yhteiskunnan muutos näkyy koulussa. Muutokset, jotka näkyvät koulun toiminnan tasolla synnyttävät rehtoreissa monenlaisia ajatuksia, sillä heidän roolinsa on johtaa koulua muutoksessa.

”...että varmaan merkittävin mikä näkyy myös koulujen toiminnan tasolla, periaatteessa kun meille on annettu työ, joka pistää meijät miettimään ja arvioimaan toimintaamme ihan eri näkövinkkelistä ja pysäyttää meijät ja poimimaan tai sitten niitä heti korjattavia ja miettimään oikeesti sitä haastetta mikä kentältä tulee ja onko nämä nykyiset tavat sopivia siihen. Mä näkisin, et oikeestaan siitä laatutyöstä lähtee se koko toimintaympäristön muutoksen myllerrys. Muutenhan me olemme täällä esimiehen sylissä tällä hetkellä vielä kauniisti. Ettei tavallaan semmoista radikaalia toimintaympäristön muutosta, mutta kun yhteiskunta muuttuu, niin se näkyy meillä välitömästi.” Rehtori 230196

Rehtori yhdistää puheessaan muutoksen ja laatutyön. Muutos mahdollistaa pohdintaa ja arvioida oppilaitoksen toimintaa ja sen laatua. Tehdäänkö koulussa oikeita asi-

oita ja tehdäänkö asioita oikein? Laatutyön⁴⁰ kautta on mahdollista tarkastella oppilaitoksen toimintaa ja suhteuttaa sitä sille asetettuihin odotuksiin. Rehtorin puheessa nousee esiin kahdenlainen muutos: koulun sisäinen muutos ja koulun ulkopuolinen muutos, jotka eroavat toisistaan. Koulun sisäinen muutos kuvataan toiminnan tason muutoksena, joka laittaa refleктоimaan omaa työtä, koulun toimintaa ja sen käytäntöjä. Rehtorin ottaa esiin laatutyön tekemisen arvioinnin ja pohdinnan välineenä. Vertaus esimiehen sylissä olemiseen saattaa viitata hallinnon eri tasoihin, ja siihen, että ylempi porras osaltaan suodattaa muutosta ja varjelee koulujen arjen toimintaa sellaisilta ulkoisilta, suurilta muutoksilta, jotka voisivat vaikuttaa kouluun ja hankaloittaa sen vakiintuneita toimintoja. Se, että muutos saadaan vietyä hallitusti käytäntöön, edellyttää työtä ja yhteistoimintaa. Tämä tulee esiin myös toisen rehtorin puheessa.

”Niin kuin mä sanoin, että on ollut koko ajan aikamoista muutosta, kehittämistä, niin siinä joutuu aika paljon työstämään sitä asiaa yhdessä. Ne ei ole sellaisia rutiniasioita, läpibuutojuttuja silleen. Että ne menis tosta vaan. Usia työtehtäviä tippuu ylbäältä hallinnosta rehtorien tehtäväksi, uusi hallintokulttuuri ja sen toimintamallit törmäyskursilla.” Rehtori 230175

Kuntaan liittyvät muutokset voivat muuttaa kuntien hallintoa ja sen rakennetta voimakkaasti. Kuntaan kohdistuneisiin muutoksiin, kuten kuntaliitoksiin yhdistetään monesti useita muutoksia, kuten uusien hallintomallien käyttöönotto yhtä aikaa toteutettavaksi. Ne ovat tekijöitä, jotka aiheuttavat monenlaista sekaannusta ja painetta oppilaitosten johtamiseen. Koulun kehittämisessä ja muutoksessa nousee johtamisen merkitys keskeiseksi (Bennett ym. 2003; Busher 2006; Pennanen 2006; Pesonen 2009; Willmott 2002). Rehtorin toiminta on ratkaiseva tarkasteltaessa, miten muutoksen tuomaa uudistusta toteutetaan, vai toteutetaanko sitä lainkaan. Rehtorit ovat siten oppilaitostensa muutosjohtajia (Fullan 2001, 82-82; ks. myös Kotter 1996, 1995, 1990), mikäli muutokseen suopeasti suhtautuvat. Toinen vaihtoehto on vastustaa muutosta, kun ulkopuoliset muutokset koetaan uhkaksi koululle ja sen perustehtävälle. Tuolloin rehtori saattaa suojella kouluaan ja pyrkiä estämään ulkoapäin tulevaa muutosta omalla toiminnallaan. Tilannetta, jolloin kuntaliitos on aiheuttanut monia muutoksia yhtä aikaa, kuvaa rehtori seuraavasti:

”Että tavallaan silloin kun se muutos tuli, niin se teki aika paljon muutoksia. Omalta kohalta oon pyrkiny siihen, että se muutos ei näy hirveen paljon muutako siinä kansliassa ja siihen se pysähtyy. Ja siten opettajilla olis mahdollisimman rauba tehdä sitä omaa työtään. Ja varmaan aika hyvin siinä olen onnistunutkin. Kyl meidän opettajat niin kuin on varmaan aika lailla saamaa

⁴⁰ Laatutyö voidaan nähdä osana kokonaisvaltaista toiminnan laadun johtamista, jossa tavoitellaan julkisen organisaation toiminnan, johtamisen ja suunnitelmallisuuden kehittämisen sekä riskienhallintaa ja tulosten mittaamista sekä kehittämistoimintaa (Stenvall, Koskela & Virtanen 2011, 157-159.)

mieltä. Mut sitten se oman työn muutos, niin se on ollu tosi suuri, että on tullu erilaisia työtehtäviä, mitä aiemmin ei ollu.” Rehtori 230181

Puheessaan rehtori tuo esiin uskon perinteiseen ajatteluun koulusta valtionhallinnon autonomisena yksikkönä, tai koulusta, joka toimii kunnassa irrallisena saarekkeena. Rehtori tehtävä on toimia muutoksen portinvartijana. Tässä roolissa rehtori liikkuu koulun ja ulkopuolisen maailman rajapinnalla säädellen toiminnallaan asioiden sisääntuloa ja ulosmenoa. Näin toimivissa kouluissa rehtorit suojelevat opettajia toimintaympäristön muutoksilta ja ylläpitävät mielikuvaa koulusta muuttumattomana, ympäristöstään irrallisena entiteettinä. Koulu saa näin jatkaa muuttumattomana toimintaansa, toimintaympäristön muutoksista pittaamatta.

Samalla rehtori nostaa esiin kuitenkin omassa työssään tapahtuneen muutokset ja työtehtävien määrän lisääntymisen. Kouluille on siirretty muutoksissa tehtäviä, joita aiemmin niillä ei ole ollut. Tehtävät liittyvät oppilaitosten toimintaan, mutta aiemmin ne on hoidettu keskitetysti. Näin rehtorin työnkuva laajenee ja muuttuu uusien työtehtävien myötä. Muutosta perustellaan sillä, että koulut ovat saaneet uusien tehtävien myötä lisää päätösvaltaa. Usein unohtuu kuitenkin se, että henkilöstö-, aika- ja muut resurssit eivät ole lisääntyneet eikä rehtorin kanslian henkilöstöresurssit ole lisääntyneet samassa suhteessa kuin oppilaitoksille annetut tehtävät. Koulun pysyvyyden ja muuttumattomuuden huomioiden on vielä kysyttävä, että onko mitään tehtäviä uudistusten mukana poistunut kouluilta?

Oppimisen ammattilaisen ymmärrys jatkuvaan oppimiseen on koetuksella. Jos tehtäväkuva laajenee hiljalleen, ja työtehtäviä tipahtelee yksi kerrallaan, saattaa aluksi tuntua, ettei työtehtävien määrällinen lisääntyminen tunnu kovin suurelta. Hiljalleen työtehtävien kokonaisuuden hoitaminen kuitenkin alkaa rasittaa. Rehtorin työtehtävien lisääntyminen näyttää kokonaistehtävän kannalta ilmeiseltä, samoin kuin se, että työtehtävät ovat laajentuneet ja muuttuneet niin, että ne vievät yhä enenevässä määrin aikaa varsinaisilta rehtorin työtehtäviltä eli oppilaitoksen johtamiselta. Tilanne saattaa tuntua epäoikeudenmukaiselta, jos tehtävien siirtoa ei perustella riittävän selkeästi. Kun oma työmäärä kuormittaa, on syytä helppo hakea oman organisaation hallintokäytäntöjen muutoksesta ja uudistuksista, kuten esimerkiksi strategisen johtamisen ilmestymisestä kuntiin. Seuraava rehtorin puheenvuoro tuo tämän esiin. Aloitan kysymällä rehtorilta, keneltä hän kokee saavansa tukea johtamiseensa.

H: *”Kukas sinun johtamistasi tukee, kuinka sinä koet?”*

”No ei oikein kukaan. Kyllä se valitettavasti on niin, et nyt tässä viime aikoina on käyrästynyt se tilanne... Tilannehan on muuttunut sellaiseksi tässä viime aikoina, että koen sen näin, ja mä en tiedä nyt kuinka moni muu rehtori kokee. Mutta että kyllä nimenomaan nää puheet tämmösestä strategisesta johtamisesta ja kaikkea siihen liittyvät duubadaaba, niin se on ihan hirveetä. Se on ihan hirveetä, et kaiken näköistä tulee, tulee meidän tehtäväksi ja tukea ei tuu mistään. Oletetaan, että

kun tehdään sitä ja tätä ja niin pois päin ja siihen ei oo resursseja eikä siihen oo voimavaroja, siihen ei oo rahaa, siihen ei oo yhtään mitään. Ja tota tulee kaikesta näköstä säättöä ja määräystä ja ne tulee ihan puskan takaa... Musta tuntuu, että kukaan ei tällä hetkellä ballitse sitä, että missä mennään. Siis ihan käsittämätöntä, et kun mä aattelen sillai, et mä olen vuodesta 94 ollu rehtori niin totta kai työelämä on muuttunut sinä aikana, koulu on muuttunu, opiskelijat ovat muuttuneet. Tietokoneiden rooli ja merkitys, netti kaikki tämmöset on muuttunu. Se koko toimintaympäristö on tietenkin ihan erilainen kun se oli silloin.” Rehtori 230224

Organisaatioiden muutoksessa on julkinen sektori ottanut toimintaansa mallia yksityiseltä sektorilta. Se on ollut kuitenkin hieman jälkijunassa siinä, millaisia vaikutuksia näillä muutoksilla oikeastaan on. Rehtorin puheessa nousee esiin ajan puhe ja se, miten aika on laaja-alaisesti muuttanut toimintaympäristöä, yhteiskuntaa, koulua ja sen oppilaita. Myös muutosvastarinta oman kuntaorganisaation ja sen hallinnon nykytilaa kohtaan on vahva. Tietotekniikkaan ja digitalisaatioon liittyvä retoriikka korostaa yleisesti sitä, että ne helpottavat ihmisten työtä ja antavat mahdollisuuden keskittyä siihen, mikä on työn kannalta keskeistä ja tärkeää.

Strategista johtamista pidetään yhtenä ajan muutokseen liittyvänä tekijänä. Sen merkitystä ei välttämättä haluta oppilaitoksissa ymmärtää. Samalla rehtorilta edellytetään strategista näkemystä ymmärrystä paitsi koulun, mutta myös koko kuntaorganisaation toimintaa kokonaisuutena. Rehtorin on kyettävä organisoimaan koulun toimintaa muutosten edellyttämällä tavalla. Rehtorin selkeät päätökset tekevät henkilöstölle selväksi sen, mistä on kyse. Ennen päätöksentekoa on kuitenkin selvitettävä, mitkä ovat päätösten vaikutukset koko systeemitasolla, ei ainoastaan oppilaitokselle. Päätöksenteon jälkeen on rehtorin kannettava vastuu tekemistään päätöksistä ja pyrittävä ratkomaan myös mahdolliset ongelmat, joita päätöksenteko aiheuttaa. (Räty 2000, 144.) Tämä näyttäisi olevan muuttuvassa toimintaympäristössä entistä välttämättömämpää, mutta samalla entistä haasteellisempää.

Kohti suurempia yksiköitä

Julkisen sektorin reformeissa peräänkuulutetaan hallinnon tehostamiseksi samanaikaisesti parempia palveluita ja suurempia yksikkökokoja (esim. Osborne 2006; vrt. Lowndes 1997). Esimerkkeinä näistä ovat kuntaliitokset, mutta yhtä lailla suuruuden ekonomiaa tavoitellaan kunnissa, sen eri toimialoilla ja niiden yhdistämisellä sekä rakentamalla suurempia kokonaisuuksia ja yksiköitä. Suuntaus on nähtävissä myös valtion tahon toimissa. Koulumaailmassa kun koulutuksen kaikilla sen eri tasoilla etsitään kustannussäästöjä ja tehokkuutta suuruuden rationaliteetin kautta. Oppilaitosten kokoa kasvatetaan ja eri palveluita liitetään yhteen fyysisesti samaan kokonaisuuteen. Uusia rakennuskokonaisuuksia rakentamalla perustetaan ns. 'kasvatulaitoksia'

joissa on mukana varhaiskasvatuksen toimintoja eli päiväkoti, esiopetus, peruskoulu 1-9 luokkaan ja joskus myös lukio.

Tämä suuntaus pohjaa taloustieteessä jo pitkään keskustelun alla olleeseen kysymykseen suuruuden ekonomiasta ja eritoten siitä, tuovatko suuremmat yksiköt aina mukanaan myös talouden kannalta edistäviä asioita? Onko olemassa jokin optimaalinen koko, joka tekee toiminnasta taloudellista? Näihin ei ole ainakaan resurssipohjaisen näkemyksen mukaan löydettävissä yksiselitteistä vastausta. Esimerkiksi Penrose (1985, 11) on todennut, että jatkuvan tuoton mittakaavan osalta ei voida sanoa, että jonkin tietyn kokoinen yritys olisi toista tehokkaampi. Siten yritysten kasvaessa, niiden tehokkuus ei vähene, mutta sen sijaan yrityksen koon kasvu muuttaa sekä johdon tehtäviä ja niiden hallintorakennetta, jopa niin, että se vaikuttaa koko organisaatioon ja sen luonteeseen.

Valtion rahoittamat pilottihankkeet tukevat suuntausta suurempiin yksiköihin. Yhtenäiskoulut, joita pidetään tulevaisuuden vallitsevana peruskoulumuotona, ovat selkeä esimerkki, kuinka koulumaailma siirtyy kohti suurempia yksiköitä. Niissä toimivat kaikki peruskoulun vuosiluokat 1-9 ja mukana voi olla myös esiopetusluokat⁴¹. Haastatteluhetkellä kunnissa tehtiin jo yhteistyötä poluttamalla päivähoitoa ja yhtenäiskouluja yhteen tilojen käytön tehostamiseksi ja lisäämään varhaisen tuen antamisen mahdollisuuksia, kuten rehtori oman kuntansa tilannetta kuvaa:

”Kyllähän meillä tällainen hyvántahtoinen yhteistyö, ja aika pitkälle myös opetussuunnitelmayhteistyö oli jo rakennettu esiopetuksen ja perusopetuksen välille. Mutta kyllä tässä haetaan ihan selkeästi, niin kun esiopetus lähestyy koulua, koulun tiloja ja periaatteessa jatkumo esiopetusryhmästä suoraan luokkana alakouluun, siitä haetaan sitä mahdollisuutta, ja ylipäätään sen varhaisen tuen rakenteen vahvistamista. Et kyllä sitten päivähoiton aamu- ja iltapäivätoiminnan synergiaa haetaan myöskin. Tilojen käytön tehokkuutta.” Rehtori 230209

Kunnat ovat yhä enenevässä määrin alkaneet perustaa yhtenäiskouluja. Varsinkin suurimmissa kunnissa ja kaupungeissa ne ovat lisääntyneet. Pienissä kunnissa yhtenäiskouluilla on pyritty turvaamaan peruskoulupalvelujen saatavuus ja peruskouluverkon kehittäminen uudella tavalla. Yhtenäiskoulua on perusteltu sillä, että oppilas voi käydä koko peruskoulun ajan samaa koulua, mikä vähentää oppilaiden kohdalla ohjauksen tarvetta koulun vaihtuessa. Opetuksen ja kasvatustyön kannalta yhtenäiskoulu muodostaa selkeän kokonaisuuden, joka tukee perusopetuksen kokonaisvaltaista kehittämistä ja mahdollistaa paremman yhteistyön ala- ja yläkoulun opettajien välillä yhteisten pedagogisten tavoitteiden mukaisesti. Se mahdollistaa myös pohtia laajemmasta näkökulmasta koulun johtamista, opettajuutta, henkilökunnan osaa-

⁴¹ Vuoden 1999 koululakien kokonaisuudistuksen myötä ei perusopetusta säännöksissä enää jaettu vuosiluokat 1-6 käsittäviin ala-asteisiin ja vuosiluokat 7-9 käsittäviin yläasteisiin.

mista ja oppimisympäristöjä. Yhtenäiskoulun avulla on tavoiteltu pedagogista osaamisen lisäämistä edistävien uusien toimintamallien ja opetusjärjestelyjen käyttöönottoa. (Karvonen, Eskelinen & Aunola, 2009, 34–36.) Yhtenäiskoulujen lisäksi pohditaan kunnissa kouluverkkojen muutosten yhteydessä esimerkiksi perusopetusalueita ja aluekoulujen perustamista. Uudenlaisten mallien pilottihankkeet mahdollistavat uudenlaiset kokeilut.

”Me ollaan semmoisessa pilotissa, jossa on tutkittu aluekoulun mahdollistamista. Se liittyy kouluverkko- ja koulukorjausohjelmiin, joissa tapahtuu ihan väijäämättä muutoksia meidän koulujen alueella. Tässä on tapahtumassa aika isoja muutoksia eli kahden yläkoulun yhdistyminen ja mahdollisesti alakoulujen yhdistyminen. Perusopetusalueeksi kutsutaan sellaista koostumusta, jossa on yläkouluja ja siihen niin kuin syöttävät alakoulu. Ja meillä on sitten nyt tällä hetkellä ensi syksystä yläkoulu, jossa on noin 800 oppilasta, ja sitten kaksi alakoulua, ihan tässä meidän vieressä on 200 oppilasta alakoulu ja sitten vähän kauempana on toinen alakoulu, joka on noin 600 oppilasta alakoulu, eli on noin 1600 oppilasta ryhmittymä.” Rehtori 230209

Julkisena tilana koulu on suunniteltu ja rakennettu siten, että se mahdollistaa massamuotoisen koulutuksen suurelle joukolle oppilaita yhtäaikaaisesti ja jossa harvakuusempi määrä opettajia pystyy heitä opettamaan ja kontrolloimaan. Yli puolet peruskoululaisista Suomessa käy koulua, jossa on vähintään 300 oppilaista. (Hartonen 2012, 43–46.) Koska koulun toiminta ja rakenteet perustuvat vahvalle institutionaaliselle, normatiivisesti säädellylle perinteelle, törmäävät kokeilut usein siihen, ettei laki taivu uudenlaisiin toimintamalleihin. Myös vahvan profession työehtosopimukset, jotka edustavat perinteistä johtamis- ja sopimuskulttuuria, eivät jousta eivätkä siten mahdollista uudenlaisia toimenpiteitä.

”On todettu, että nämä johtamisrakenteet nykyisessä virkaehtosopimuksessa ei tue tällä tyyppistä. Meillä olisi muunmuassa perusopetusryhmiä joku 70, ne päättyy sinne jonnekin kolmeen kymmeneen suurinpiirtein VES:ssä. Eli ei löydy niin kuin rakenteellista mallia. Me ollaan ihan aidosti sitä mietitty ja siitä on käyty valtakunnan tasollakin keskustelua... Me puhutaan perusopetusalueen kehittämisrakenteesta, jolle me luodaan yhteinen opetussuunnitelma, yhteinen toimintakulttuuri, yhteiset pelisäännöt, yhteiset järjestyssäännöt. Eli meillä on yhteinen koulupolku näille oppilaille, jotka kulkee tänä 9 vuotta tässä, jatkossa 10 vuotta kun esiopetuskin on tulossa... Me ollaan oltu rakentamassa tässä niin kuin todellista yhtenäiskoulua ja sitten näitä eilen kuulut hallinnon uudistukset tukee tätä meidän rakennetta, että mahdollisesti tämmöselle isommalle ryppäälle annetaan resursit...” Rehtori 230209

Kunnissa yleinen trendi on ollut yhtenäiskouluihin siirtyminen. Yhtenäiskoulu voidaan rakentaa, mutta yhtä lailla kaksi vanhaa erillistä koulurakennusta voidaan yhdistää ja muuttaa yhtenäiskouluksi. Toisinaan yhtenäiskoulujen perustaminen onnistuu hyvin, joskus taas ei. Herääkin kysymys, miten paljon yhdistämisä on tehty talouden tai hallintouudistusten ja rakenteiden ehdoilla oppilaita ja koulun henkilöstöstä piittaamatta? Jos kahden koulurakennuksen välimatka on kilometreissä, niin kysyä voi, miten mielekästä on ylipäättään puhua yhtenäiskouluista ja kuinka hyvin

yhtenäiskoulun ideaa voidaan tuolloin toteuttaa. Myös johtaminen muuttuu tilanteessa, jossa johtamista jaetaan useamman johtamistyötä tekevän kesken, kuten rehtorin puheenvuorosta käy ilmi.

”Mulla on apulaisjohtaja tässä yksikössä ja tuolla toisessa yksikössä on apulaisjohtaja. Siel on 230 oppilasta. Kaks kilometriä tästä tonne ison kadun päähän. Ja mä käyn siellä joka viikko kahdena päivänä. No 1.8. alkaen on nyt yhdistynyt nämä koulut. Tässä on aikaisemmin yhdistynyt ala-aste ja yläaste yhden rehtorin kouluksi...kun mut valittiin tähän rehtoriksi sitten tuli tää kahen kouluyksikön yhdistyminen. Tässä on kyllä ihan työmaata kiitettävästi.” Rehtori 230193

Yhtenäiskoulujen yleistymisen esteinä voidaan pitää nykyistä koulurakennuskantaa, koulujen sijaintia ja sitä, että nykyinen opettajankoulutusjärjestelmä ei tue laaja-alaisen kelpoisuuden omaavien opettajien kouluttamista niin, että opettaja voisi opettaa joustavasti eri kouluasteissa. (Karvonen, Eskelinen & Aunola, 2009, 35-36.)

Koulurakennukset ovat aikansa kuvia, kulloistenkin pedagogisten ihanteiden ja arvojen ilmentymiä. Koulun koko heijastelee yhtä lailla sitä, mitä kulloinkin pidetään sekä pedagogisesti että taloudellisesti toivottavana. Se, onko se sitten käytännössä toimiva työympäristö, on toissijaista. (esim. Vuorikoski & Kiilakoski 2005, 312-313.) Vanhan koulurakennuksen muuttaminen yhtenäiskouluksi voi aiheuttaa koulun toiminnan kannalta monenlaisia ongelmia. Usein ratkaisuun päädytään taloudellisista syistä, koska uuden koulurakennuksen rakentamista pidetään kalliina ja riskialttiina taloudellisena investointina. Rehtori tuo esiin, miten kahden opettajanhuoneen ongelmaa on pyritty ratkomaan koulussa toiminnan kautta. Hän nostaa esiin myös yhtenäiskoulun opetukseen liittyvän työehtosopimuksellisen ongelman, joka jo edellä nousi esiin. Muutos näyttää olevan hidasta vahvan ammattiryhmän sisällä.

H: *”Mä katoin että tää on aika pitkulainen.”*

”Niin, tää on tämmönen 60-luvulla rakennettu koulurakennus, ja tää ei oikein tue kyllä tuota yhtenäiskoulu-ajattelua tämä koulurakennusmalli. Fyysinen ympäristö. Tänä vuonna on aloitettu esimerkiksi tämmöset kerran viikossa kutsutaan aina toiseen opettajanhuoneeseen kahville toisen opettajanhuoneen väki, ja sit semmonen pieni yhteinen hetki siinä. Mutta toki tuota niin enemmän pitäis olla tätä ristikekäisopetusta, eliikkä lehtoreita vois käydä opettamassa alaluokkien puolella ja luokanopettajia yläluokkien puolella. Sitä on valitettavan vähän tällä hetkellä. Mutta toisaalta on yhteiskunnallisestikin niin, et palkkausjärjestelmä ei tue kyllä millään tavalla yhtenäiskoulu-ajattelua. Ei millään tavalla. Kyllä musta OAJ:n ja palkkanuotteluissa pitäis ottaa paremmin se huomioon. Sitä ei oo otettu mun mielestä tällä hetkellä juuri millään tavalla. Jos sä katot OVTES:iä tuolla, niin ei se tunne sieltä ollenkaan. Reilu 10 vuotta se on ollut ihan yleisessä käytössä, et mä en tiedä miksi se ei oo lähtenyt ollenkaan menemään eteenpäin.” Rehtori 230200

Koulun tilat ovat osa kokonaisuutta, jota rehtorit johtavat. Ne joko tukevat heidän johtamistyötään tai ovat sille este. Yhtenäiskoulu vaatii toimintaan soveltuvat tilat, jotka tukevat oppilaitoksen ja siellä työskentelevän työyhteisön toimintaa ar-

jessa. Toiset kunnat ovat päätyneet peruskorjaamaan vanhan kouluyksikön yhtenäiskouluksi, toiset taas ovat rakentaneet uuden koulurakennuksen. Vanhojen rakennusten peruskorjaamisessa on omat haasteensa. Jos työyhteisö esimerkiksi jakaantuu useampaan opettajanhuoneeseen, on se rehtorille myös esimiestyön haaste. Miten saada erilliset tilat ja siellä toimivat ihmiset luontevasti arjessa keskustelemaan keskenään?

Yhtenäiskoulut antaisivat ainakin periaatteessa mahdollisuuden riittävän suurien kouluyksiköiden muodostamiseen ja toiminnan tehostamiseen. Yhtenäiseen perusopetukseen liittyy oletus opetuksen laadun kehittämistä ja perusopetuksen laatu-kriteereistä, jolla tavoitellaan peruskoulujärjestelmän yhtenäisempää kehittämistä. Pienen kunnan toiminnassa yhtenäiskoulun rakentaminen on suuri ratkaisu, joten kokemuksia haettiin rehtorin mukaan kunnasta, jolla oli jo siitä kokemuksia.

”No luonnollisesti se, kun tää koulu vaihtui yhtenäiskouluksi. Se oli jo hirvittävän iso muutos. Siinä se kesti melkoisen useamman vuotta, että me saatiin bomma pyörimään. Ennen kuin me aloitettiin tää yhtenäiskoulu, niin me käytiin Tammisaarella tutustumassa koko porukalla yhtenäiskouluun, että millaista se tulee olemaan. Ja sieltä me saatiin selkee vinkki, että millaista se tulee olemaan. Sieltä me saatiin vinkki, että kaksi ekaa vuotta on ihan helvettiä.” Rehtori 230176

Suuret yksiköt tuottavat skaalaetuja, mutta kun koulujen koko suurenee, katoaako samalla yhteisöllisyys? Suuret yksiköt näyttävät olevan suomalaisen nykykoulutuspolitiikan ilmentymiä. Onko koulun koolla ylipäätään väliä? Asiantuntijat ovat asiasta erimielisiä. Toiset puolustavat pieniä kouluja toiset taas luottavat suuruuden voimaan. Olipa miten tahansa, isomman koulun johtaminen on erilaista kuin pienen yksikön johtaminen. Usein koulun koko näkyy myös rehtorin opetusvelvollisuudessa, kun hallinnolliset työtehtävät vievät suuren osan työajasta. Suurempi vastuu ei kuitenkaan välttämättä näy rehtorin palkkapsissa, kuten rehtori tuo puheessaan esiin.

”Kyllä varmaan on tää koulujen koon kasvu. Se sitten jossain määrin vaikuttaa myös luokkakokoihin. Sillä tavalla haetaan nimenomaan taloudellista säästöä. Kouluverkkoa tarkastellaan koko ajan ja sitten lähetään viemään jopa tällaisia koulurakennuksia erilleen, jotka ovat, ei aivan näin kaukana toisistaan. Mä ymmärrän, että tässä samassa pihassa olevat koulut yhdistetään, se johtaminen on huomattavasti yksinkertaisempaa. Mä sanoinkin mun esimiehelle, että en voi kun hämmästellä, että sä tarjoot samaa palkkaa, kun vuosi aikasemmin tästä työmäärän kasvusta huolimatta. Et mä en voi ymmärtää tätä, missään yksityispuolelle tällainen ei tulis kysymyseenkään. Mä äänestäisin jaloilla heti.” Rehtori 230193

Rehtori kritisoi koulunsa toimimattomuutta johtamisen näkökulmasta samoin kuin sitä, että suurempi johtamisvastuu ei näy palkassa. Työnantajan näkökulma samasta palkasta, mutta suuremmasta vastuusta viittaa puolestaan vanhakantaiseen näkemykseen ammatillisesta kutsumuksesta, joka ’kansankynttilöillä’ on perinteisesti

ollut työnsä tekemiseen. Muistaa tulisi myös, että muutoksilla ja muutosten avulla haetuilla säästöillä on vaikutuksensa kouluihin ja niiden henkilöstöön sekä rehtorien työhön ja sen kuormittavuuteen.

Kuntien asuinalueiden kehittäminen puoltaa ratkaisuja, joissa koulu sijoitetaan palveluiden yhteyteen palvelukeskustyypisinä ratkaisuinä. Alueilla, kuten haja-asutusalueilla, jossa oppilasmäärät vähenevät, on puolustettu yhtenäiskoulujen perustamista, koska halutaan turvata perusopetuspalvelujensa säilyminen lähipalveluna. Uusilla asuinalueilla sen sijaan yhtenäiskouluratkaisut ovat ensisijaisia vaihtoehtoja suunniteltaessa perusopetuspalveluja ja niiden määrän oletetaan kasvavan myös asukas-keskuksissa. (esim. Karvonen, Eskelinen & Aunola, 2009, 34-36.)

Haastateltavat kuvasivat kuntansa tilannetta, jossa kunnan vanha koulu- ja palveluverkko ei palvellut enää kuntalaisia. Kuntalaiset asuivat joko uusilla asuinalueilla ilman palveluita tai he eivät elämäntilanteessaan käyttäneet asuinalueensa, vanhan palveluverkon, tarjoamia palveluita. Tilanne vaatii kunnissa päätöksentekijöiltä pohdintaa toimivan palveluverkon kehittämiseksi ja palveluiden ja kuntalaisten yhdistämiseksi. Rehtori tuo puheessaan esiin kiitoksen kuntansa päättäjille, joiden toimesta palvelut on sijoitettu kunnassa toistensa läheisyyteen.

”Mut kaikessa tässä myllerryksessä mä kyllä antaisin kiitosta kunnan päättäjille. Et musta ne on pitkäkatseisesti suunnitellut tätä koulurakennetta ja tähän paikkaan on satsattu tähän kouluun ja tässä on sit lukio ja päiväkoti, et tämä kokonaisuus ja vieressä liikuntapalli ja jäähalli. Jotenkin järkevästi musta tää on rakennettu. Ja kaikki ne lähellä tässä. Et tässä on käyttäjällä helppo käyttää palveluja. Täs on päiväkoti tässä, et vanhemmille. Et tääl on niin, et päiväkodin kautta voi edetä tobon lukioon, et voi käydä koulua ihan aikuisuuteen.” Rehtori 230200

Kunnat ovat joutuneet myös pohtimaan lukioverkkonsa kohtaloa, kun valtio on ottanut tiukemman kannan lukioiden rahoitukseen. Vaikka pienen sanotaan olevan kaunista, on se lukioiden osalta myös kallista. Lukio-opetus on kalleinta pienissä ja maaseutumaisissa kunnissa (Pitkänen et al. 2017, 83.) Rehtori avaa oman kuntansa lukioiden välisiä eroja lukiokustannusten osalta.

”Sehän on kasvanut tosi voimakkaasti. Se on yli 6000 per opiskelija lukiokustannus varmasti. Mutta seurantalilasto on hyvä, että me voidaan laskea sitä per lukiota kohti. Että näkee lukioiden erot ja mitä se pieni lukio todella maksaa...Tässä on 2010 tilasto. Meillä se oli 5900 pyöreästi, niin tuolla kalleimmassa lukiossa se oli 9500. Meillä oli edullisin. Mää sanon, että päättäjät kyllä tietää. Mutta eihän sitäkään tilastoa kaikille päättäjille ollut kerrottu. Mä olin johtokunnan kokouksessa ja vetäisin sen sinne. Ja johtokunta katteli, että onko meille näytetty tätä. Joo, mä selitin, ei vielä, mutta tässä se tulee. En tullut kysyneeksi, että voiko tätä näyttää. Kyllä mä ihmettelen, jos meillä on pieniä lukioita varaa pitää. Ei missään muussakaan tän kokoisessa kaupungissa ole tällaista lukioverkko...Jos ajatellaan mitä on tehty toisin kuin muualla on yksi juttu: täällä pidetään tietoisesti yllä pieniä lukioita (alkaa nauraa).” Rehtori 230185

Suuret yksiköt tuovat esiin kysymyksen niiden johtamisesta ja siitä, millaista johtamista suuret yksiköt edellyttävät toimiakseen. Eittämättä tämä on suuri kysymys liittyen rehtoreiden ammatilliseen osaamisen kehittämiseen. Yhtä lailla nousevat esiin myös rehtorien jaksamiskysymykset, jos ajatellaan, että työmäärä lisääntyy koulujen koon kasvaessa. Tätä keskustelua jatkan vielä tuonnempana luvussa 5.4.1.

Kuka ohjaa nykykoulua ja miten?

Koulua koskevaa päätöksentekoa on delegoitu valtakunnan ja alueen tasolta paikallistasolle. Samalla kuitenkin kritiikki koulun muuttumattomuudesta on lisääntynyt. On syntynyt ristiriita koulun muutokselle tarjottujen mahdollisuuksien ja niiden käytämisen välille. (Helakorpi 2001, 26.) Seuraavaksi avaan diskurssien valottamana kuntien opetustoimen suhdetta valtion hallintoon ja ohjaukseen. Tarkasteltaessa miten valtion ja kunta ohjaavat oppilaitosten toimintaa, voidaan nähdä niiden erilaistuneet roolit. Perinteisesti valtio on ohjannut vahvasti koulutusta. Voisi kärjistetysti jopa todeta, että valtion ohjaus on ollut se strategia, jota kuntien opetustoimessa ja sen oppilaitoksissa on toteutettu.

Valtion ohjaus on kuitenkin muuttunut näkyvämmiin informaatio-ohjauksen ja resurssiohjauksen suuntaan. Valtion ohjauksesta on tullut oppilaitosten näkökulmasta asioiden mahdollistaja kuin kontrolloija ja valvoja. Myös kunnan rooli on muuttunut. Opetustoimen valtion rahoitus maksetaan pääasiallisesti koulutuksen järjestäjille eli kunnille, joka puolestaan jakaa tasaisesti niukkuutta oppilaitoksille hankerahoitusta lukuun ottamatta. Kunnat ohjaavat oppilaitostensa taloutta, kuten myös muiden toimialojensa toimintaa, jakaen taloudellista vastuuta toimintayksiköille. Taloudellisen vastuun lisääntyminen tarkoittaa, että oppilaitosten talouden johtamista valvotaan ja siihen tarpeen tullen puututaan. Tämä uudenlainen tilanne valtion ja kunnan ohjauksen dynamiikassa vaikuttaa myös rehtorien näkemyksiin siitä, millaista ohjausta pidetään tärkeänä, mikä on oman kunnan strategian merkitys talouden ohjaajana ja mitä puolestaan valtion ohjauksella tavoitellaan.

Haastatteluissa nousi esiin varsin erilaisia käsityksiä valtion ohjauksen roolista ja merkityksestä kunnan opetuksen järjestämisessä. Jos vastakohtaiset ajattelumallit otetaan esiin, niin haastateltavista osan mielestä autonominen, perinteisesti valtion suojassa ollut opetustoimi ei tarvitse muuta ohjausta kuin valtion antaman ohjauksen valtakunnallisten opetussuunnitelmien ohjeistusten ja resurssiohjauksen muodossa. Toinen ääripää taas näkee, että valtion ohjaus on muuttunut pelkäksi resurssioh-

jaukseksi, eikä opetustoimen alaa enää ohjata muulla tavoin valtion suunnasta. Rehtori nostaa puheenvuorossaan esiin vahvan valtion ohjauksen merkityksen sekä koulutuspoliittisesta ja koulun toimintojen kehittämisen näkökulmasta.

”Totta kai opetussuunnitelman perusteiden kautta sillähän on merkittävä tällainen koulutuspoliittinen merkitys. Sama kun tällä hetkellä voisiko sanoa, että semmoinen koulutuksellinen, ja ehkä niitten tämmösten kärkihankkeiden eteenpäin vieminen. Vaikka mä tietyllä tavalla pidän tämmöistä projekti- ja hankemaaailmaa jollain tavalla ongelmallisena, mikä on tullut EU:n kautta aika pitkälle. Mutta se on nyt ainut tapa vähän korvamerkitä, saaba jonnekin. Ja kun hankkeilla on taipumus loppua, niin siinä on tommoset hankehankat, jotka keksii näitä hankkeita, siirtyy jo siinä vähän ennen loppua seuraavaan hankkeeseen. Siinä tää jatkuminen on suurin ongelma mun mielestä. Et mä menisin perusrabotukseen, rakentais sitä kehittämisasiä, enkä tälleen hankepojalle, jos mä saisin siihen vaikuttaa.” Rehtori 230209

Koulun ja sen toiminnan kehittämisen osalta on ongelmallista se, että kehittämistä ei ole sidottu perusrahoitukseen. Kuten rehtori tuo puheenvuorossaan esiin, koulut voivat hankerahoituksen kautta saada itselleen ns. korvamerkittyä rahaa toimintansa kehittämiseen. Jos tähän vielä lisätään se, että koulut myös kilpailevat oppilaista, nousee kehittäminen tärkeäksi koulujen menestystekijäksi. Opetushallituksen valtionavustustoiminnan kautta voidaan rahoitusta kohdentamalla tukea kehittämis-, kokeilu- ja käynnistämishankkeita, joiden kautta saadaan aikaan levittämiskelpoisia malleja, menetelmiä ja käytäntöjä, joilla tavoitellaan pysyviä, toiminnallisia tai rakenteellisia muutoksia ja parannuksia. Hankkeiden avulla vahvistetaan kansallisen koulutuspolitiikan ja tulossopimuksen toimeenpanoa ja yhteensovitetaan koulutuksen ja opetuksen järjestäjien tarpeita valtakunnallisiin tavoitteisiin. Laajat, kokoavat ja verkostomaiset hankkeet ovat valtionavustustoiminnassa etusijalla. (<http://www.oph.fi/>)

Hankkeilla, projekteilla ja piloteilla kehittämisen aikajänne on lyhyt, joten tulokset saattavat jäädä tästä johtuen varsin vähäisiksi, etenkin jos kehittämistoimintaa tarkastellaan pidemmällä aikasyklillä. Rehtori nostaa esiin myös hankemaaailman ja sen aiheuttamat ilmiöt (Kováč & Kučerova 2009; Sulkunen 2006), kuten ”hankehaukat”, joksi hän nimittää projekteissa työskenteleviä. Sjöblom (2006) käyttää paikallishallinnon reformien kautta syntyneestä projektimaailmasta projektifikaatio-käsitettä, josta on tullut pysyvä toimintatapa julkishallinnossa (Fred 2015; ks. myös Rantala & Sulkunen 2006). Ne oppilaitokset, jotka ovat hankkeiden ongelmat todenneet, ja joilla on ollut mahdollisuus tehdä omaan toimintaan pitkäjänteisempiä ratkaisuja, ovat niin myös tehneet. Rehtori kuvaa puheessaan, miten hänen johtamassaan toisen asteen oppilaitoksessa kehittämistoimintaa tehdään.

”Vaikka mä oon henkilökohtaisesti sitä mieltä tästä talondesta, että yksikköhinta pitäis olla sen verran riittävä, että sillä kehitetään ja tehdään hankkeita. Jos se olis niin minimi, et sil pyörittäis tän koulun toiminnan ja kaikki kehittämis- ja hanketoiminta pitäis rahoittaa muualta, niin se on musta pikkusen niinku väärä ajatus, koska pitää toimintaa pystyä kehittämään. Sen takia me

*ollaan tehty tällöinen tutkimus- ja kehitysyksikkö. Me ollaan päätetty, että tietty euromäärä, vaikka 100 euroa per yksikköhinta per opiskelija laitetaan sivuun, tuloutetaan tätä tutkimus- ja kehitysyksikköä, joka sitten tekee näitä hankekeitoita. Koska nää hankehakemukset on aika ras-
kaita ja niille pitäis sitten omat projektipäälliköt ja organisaatio perustaa, että niitä sit raportoit ja teet. Ja se on aina sattumanvaraista, et saatko hanke rahaa, vai etkö saa. Saako sitä enää ens vuonna, et tyssäkö hanke siihen. Mut me nähään sillä tavalla, et se kehittämistoiminta pitäis olla ihan normaali osa koulun toimintaa.”* Rehtori 230219

Hankerahoituksen ja koulun perusrahoituksen välisestä dilemmasta voidaan todeta, että koulun mahdollisuudet ovat olemattomat, mikäli koulu elää kädestä suuhun siten, että sen voimavarat ovat sidotut. Koulun johdon yksi tehtävä on turvata kehittämistyöhön riittävät voimavarat ja resurssit, eli konkreettisesti hankkia suunnittelu- työhön tekijöitä ja määrärahoja. Johdon tulee myös osata allokoida sen niukat resurssit asetettuihin painopisteisiin ja tehdä siten päätökset sen suhteen millaisten kehittämishankkeiden kautta painopisteiden suuntaan edetään. (Räty 2000, 143) Hankerahoituksen saamisen edellytyksenä voidaan pitää alueellista yhteistyötä, vaikka tavoitteena olisikin oman oppilaitoksen työyhteisön ja sen hyvinvoinnin kehittäminen. Näin ajatellaan turvattavan myös kokemusten laaja-alaisempi jakaminen ja hyvien käytäntöjen vaihtaminen. Hankerahoitus näyttäisi olevan kouluille kehittämistyön välttämättömyys, jos perusrahoitus ja –resurssit eivät sitä mahdollista. Toisen asteen koulutuksessa valtion rahoituksella on suuri merkitys, kuten rehtori alla asiaa puheeseen tuo esiin.

H: ”Mitenkäs teillä näkyy valtion resurssi ohjaus?”

”No ihan suoraan näkyy, koska meidän päätulot tulee valtionosuuksista. Ja se mikä se yksikköhinta on, mitä maksetaan, puhutaan valtionosuus per opiskelija. Et meille on tosi tärkeetä se, et on talo täynnä, se järjestämisluvan määrä, et mitä me saadaan rahoitusta. Nythän me ollaan eletty, kun ottaa huomioon millaisessa tilanteessa valtiontalous on, niin hyvässä tilanteessa, että meillä tulee aika takapainotteisesti tässä harjoituskaudellakin nää mahdolliset leikkaukset, tänne ammatilliselle toiselle asteelle... Mutta se on meille ihan keskeinen ohjauksen väline, siis valtionosuusraha, koska vapailta markkinoilta tota koulutusmyyntiä niin se on tosi pientä se prosentti, mitä sieltä tulee...” Rehtori 230219

Puheenvuorossa tulee selkeästi esiin, miten vahva instrumentti talous on oppilaitoksen toiminnan ohjaamisessa. Yhtä lailla valtion suunnittelemat leikkaukset oppilaitosten talouteen saavat aikaan sen, että taloutta on johdettava aktiivisesti. Lisäksi on pyrittävä kehittämään uusia keinoja oppilaitoksen rahoituksen turvaamiseksi. Kysyttäessä millaisena haastateltava kokee valtion ohjauksen, saan seuraavanlaisen vastauksen:

”En mä näe siinä ristiriitaa, et kyl se jotenkin niinkun siihen on tottunu siihen, että meidän työtä ohjataan ja meidän työtä normitetaan ja tavallaan se on tehtävä niissä raameissa, mitkä meille sanotaan.” Rehtori 230181

Rehtorin antama vastaus on mielenkiintoinen ja tuo esiin koulun instituutiona. Koulu yhteiskunnan instituutiona on luonteeltaan sellainen, että sen toimintaa on aina joku ohjannut jollakin tavalla. Vastapooleina ovat valtion ohjaus ja kunnan strateginen johtaminen. Koulun ohjauksessa tapahtunutta muutosta voisi kuvata heilah-teluna ohjausmuodoista toiseen, jota jo edellä olen kuvannut luvussa 4.3.1. Mutta sen sijaan, että kuntien ja valtion suhde nähtäisiin rahoituksen osalta toistensa toimintaa tukevana tai yleistä niukkuutta yhteisesti jakavana, se saattaakin näyttäytyä keskinäi-senä pelinä, jossa keinot rahoituksen saamiseksi muistuttavat lähinnä hölmöläissadun peiton ompelua. Rehtori kuvaa valtion ja kunnan ohjaussuhdetta seuraavassa pu-heenvuorossaan.

H: ”No millasena sä näät ton valtion resurssi-ohjauksen?”

”No jotenkin nään senkin koomisena. Et tää on semmosta tavallaan viivan alle pelaamista. Et hyvän esimerkin voisin kertoa tästä valtion niin tuota avustuksista ja näistä. Viime vuonna joku ministeri, oli saanu päähänsä, että ryhmäkokoja pienennetään ja sitten siihen ohjattiin taloudellista tukea kunnille. Ja sitten meillä esimerkiksi kävi sillä tavalla, että meillä kaupungin antama tun-tiresurssi pieni ja sitten tavallaan sillä avustuksella paikattiin sitä kunnan taloutta. Ja varmaan tyhmät kunnat on ollu niitä, jotka ei oo tällee tehny. Mutta siis käytännössä meidän tuntekelys ei suurentunut ollenkaan. Se itse asiassa pieni 7 tuntia. Sit meiltä taas keväällä kysyttiin, että piti listata kaikki ryhmät, jotka on pienennetty tai jollain tavalla jaettu. Ja itse asiassa ne on vuosi-kymmeniä jo meidänkin koulussa pienennetty ja jaettu samalla tavalla. Niin nyt sitte taas tutki-mustuloksissa saatiin se, että nään ja nään monta ryhmää on pienennetty sillä valtion avustuksella vaikka itse asiassa mitään ei käytännössä tapahtunut.” Rehtori 230181

Rehtorin kuvaama tilanne voisi yhtä lailla kuvata myös laajemmin koulua ja ope-tustoimea valtion ja kunnan välisen suhteen kannalta. Lopputulos on juuri sellainen, kuten rehtori itsekin toteaa: mitään ei käytännössä tapahtunut.

Koulutus kunnan palveluna

Kuntien toimintaympäristön muutokset edellyttävät muutosta myös kuntien kunta- ja palvelurakenteessa. Kuntaorganisaation tehtävänä on toimintaympäristön tarpei-den ja vaatimusten tyydyttäminen (input) palveluita tuottamalla ja päätöksiä teke-mällä (output) sekä korjaamalla toimintaansa palautteen (feedback) avulla. Strategian päähuomio on suuntautunut organisaation toimivuuteen. (Helin & Möttönen 2012, 114.) Sisäisen toimintaympäristön muutoksiin liittyvät palvelu- ja hallintorakenteiden muutokset ja erilaiset hallintoreformit, jotka ovat tulleet tutuksi suuremmissa kun-nissa. Näin myös tässä tutkimuksessa. Rakenteellisia muutoksia perustellaan usein sillä, että ne ovat edellytys hyvinvointipalveluiden uudistamiseksi. Ongelmia uudista-missa aiheutuu usein siksi, että toimintaa kopioidaan toisilta kunnilta, joiden tilanne

ja toimintaympäristö saattaa olla hyvinkin toisenlainen. Myös uudistamisessa käytettävä ”reformijargoni” eli käsitteet, kuten laatu, kilpailukyky, priorisointi ja kustannustehokkuus, saattavat olla hyvinkin irtautuneita niiden varsinaisesta sisällöstä (ks. Komulainen 2010, 61).

Jos ennen koululla oli autonominen ja itsenäinen asema kunnan järjestämänä palveluna, on nykykoulu ja sen tarjoama opetus liitetty tiiviiksi osaksi kunnan muuta palvelutoimintaa. Se on yksi palvelu kunnan muiden palveluiden joukossa. Sitä tarkastellaan yhtenä osana laajempaa julkisen sektorin tarjoamaa palvelukokonaisuutta, jotka voidaan liittää esimerkiksi ihmisten elinkaareen tai palvelujen käyttöön soveltuviin ratkaisuihin. Tätä julkisen palvelun eetosta ylläpidetään epävirallisten prosessien avulla ja se muovaa terveydenhuoltoalan ja koulutuksen parissa työskentelevien professioiden käyttäytymistä monissa sosiaalidemokraattisissa valtioissa. Se on osa voimakasta, legitimoivaa narratiivia julkisen alan työntekijöiden ja virkamiesten roolista suhteessa yksityisen sektorin kolleegoihin. (Lowndes & Roberts 2013, 5.) Oppilaitoksen johtotehtävissä toimivat työskentelevät pääsääntöisesti julkisen sektorin palveluksessa.

Normatiivisesti tarkastellen koulutus on sekä oikeus että velvollisuus. Koulutus ja erityisesti perusopetus on ymmärretty perusoikeutena ja kansalaisen sivistykselliseksi oikeudeksi. Yhtä lailla oppivelvollisuus tekee siitä oppijalle velvollisuuden. Tämä on varmasti yksi syy siihen, että perusopetusta ei mielletä helposti palveluksi, ei edes niiden keskuudessa, jotka tätä palvelua tuottavat. Palveluista ja erityisesti hyvinvointipalveluista puhutaan yleisesti kuntastrategioissa sen sijaan, että niissä erityisesti mainittaisiin koulutus tai opetus. Rehtori aloittaa puhumalla siitä, miten hankalaa on strategian vieminen työyhteisön käytäntöön ja miten hän ei ole tehtävässä onnistunut. Hän liittää mukaan oman näkemyksensä siitä, että opetus tulisi nähdä osana kunnan tarjoamia hyvinvointipalveluja ja että koulutus palveluna on lisäarvon tuottamista kuntalaisille. Mielenkiintoista on rehtorin linkki opetuksesta palveluna strategiaan, jotka molemmat voidaan nähdä sosiaalisina käytäntöinä ja joita molempia voidaan toteuttaa toiminnan kautta.

”Sille tasolle mie en oo pystyny sitä saanu viety. Enkä mie oo saanu koko henkilökuntaa kyllä motivoituukskaa. Sitten taas niinpäin, että läbetään siitä, että mikä on musta merkittäväntä, on se ajattelun muuttaminen, että myö tuotetaan palveluja. Niin mieltien ehkä sitä, kun mulla on ehkä oma näkemys elämään enemmän tän kaunta, et mie läben sitä palvelun tuottajan näkökulmaa ajamaan tästä lävitte meidän näille. Että hei, ei me olla enää itseisarvona täällä. Että meidän pitäis mieltä sitä, mitä lisäarvoa me tuotetaan. Ihmisille, koteihin...” Rehtori 230190

Koulun aseman muutos näkyy muun muassa siinä, miten kunta johtaa oppilaitoksiaan. Erilaiset hallintoreformit ovat tuoneet mukanaan uudenlaisia hallinnollisia jär-

jestelyjä. Ne saattavat operatiivisen tason toimijoista näyttää haastavilta, kun eri toimielinten määrä kasvaa ja niissä käsitellään laajempia palvelukokonaisuuksia. Asiakokonaisuuksia käsiteltäessä voi ihmetystä aiheuttaa se, kenen asioita käsitellään ja miten paljon. Näin esimerkiksi toisen asteen opintojen osalta, jossa selkeästi oli havaittavissa myös kilpailua ammatti- ja lukiokoulutuksen välillä. Tämän lukion rehtori ottaa myös puheessaan esiin:

”Meillähän on toisessa asteessa johtoryhmä, jossa on ammatillinen ja lukion puoli. Ja mä olen sen johtoryhmän jäsen. Se johtoryhmätyöskentely on ihan OK. Toki jos volyyymi on ammattikoulussa, et se ammatillinen puoli on ei ihan kaksinkertainen lukiopuoleen verrattuna. Ja sitten ne asiat painottuu helposti sinne päin, josta taas lukiopuoli ei pidä. Aina välillä ihmettelen, että mitä mä täällä istun, kun tunti käsitellään muita ja viisi minuuttia meidän asioita.” Rehtori 230185

Laadukkaat ja kattavat opetus- ja sivistystoimen tuottamat palvelut ovat keskeinen osa kunnan hyvinvointipolitiikkaa ja kokonaisuuden kannalta osa hyvinvointipalveluita, joilla tavoitellaan kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamisen lisäksi sitä, että ne lisäävät kunnan vetovoimaisuutta ja kilpailukykyä. (Majoinen et al. 2008, 36.) Toiset kunnat ovat ymmärtäneet tämän ja valtakunnan tasolla näkyvästi kehittävät opetuspalvelujaan pilottihankkeiden kautta, jotka tuovat myös valtakunnallista näkyvyyttä kaupungille. Rehtori kertoo, miten kaupungissa osallistutaan aktiivisesti erilaisiin pilotti- ja kärkihankkeisiin. Näin hän tuo kaupunkia esiin valtakunnallisesti aktiivisena ja elinvoimaisena koulutuskaupunkina.

”No kaupunki on ollut hyvin innokas, niin kuin kehittäjämyönteinen koulumaailmassa. Sitä on pidetty niin kun semmosena lähtökohana, tavoitteena. Kaupunki haluaa olla melkein aina kaikissa kärkihankkeissa mukana. Että kyllä täällä on tommosta kokeilumieltä ja sitä on tuettu hirveen vahvasti ja sit se, että muun muassa kaupungin opetussuunnitelmaa ja muuta on kehitetty. Et se on, laadukasta työtä tehty siinäkin. Kyllä tota näin isona kaupunkina ja koulukaupunkina kyllä tää panostus tulee oleen varmaan jatkossakin vahva.” Rehtori 230209

Toisen asteen opinnoista keskusteltaessa nousi keskustelun aiheeksi se, miten ammattiin suuntaavista opinnoista on tullut varteenotettava vaihtoehto. Tämä aiheuttaa kilpailua niiden tahojen keskuudessa, jotka näiden kahden opintosuunnan asioita käsittelee. Tilaaja-tuottajamallissa on vielä eri tahot sekä tilaajalla että palveluiden tuottajapuolella käydä läpi lukio- ja ammatillisen puolen asioita, mikä lisää epäselvyyttä toimijoiden keskuudessa siitä, että kuka tekee mitään. Selkeyden saamiseksi apua on haettu lukio-opetukseen suunnatusta strategiasta.

”Ja sen takia me ollaan sitä lukiostrategiaa haettu, että millä idealla me toimitaan täällä, mikä on meidän lukio-opetuksen strategia. Kyllä se on päätöksentekoa vienyt kauemmaksi. Nimenomaan tää kaksiportainen päätöksenteko ja johtokunta ja lautakunta. Mä en ymmärrä miten samoja asioita ensin toinen käsittelee ja sitten toinenkin käsittelee...Se on niin epäselvä. Kun niillä ei ole selkeää työllistää ja vastuualuetta. Ensinnäkin tekee toinen ja sitten tekee samasta asiasta toinen. Sitten ne miettii, että kenenkään päätös tää nyt käytännössä oli.” Rehtori 230185

Hankalassa tilanteessa apua haetaan oman toimialan strategiasta, joka tarkoituksena on kirkastaa toiminnan suunta epävarmassa tilanteessa. Kuntareformit erilaisine uusine hallintorakenteineen sitä vastoin ei välttämättä oppilaitoksen toimintaan liittyvien asioiden hoitoa edistä, vaan saattavat jopa hankaloittaa asioiden hoitoa ja lisätä päällekkäistä työtä, kuten rehtori oman kuntansa tilannetta yllä kuvaa. Strategioita on yleisesti pidetty kunnan ylimmälle poliittiselle ja virkamiesjohdolle kuuluvana erityisalueena eikä niitä osata liittää osaksi oman työn kehittämistä. Strategia, kuten yllä mainittu lukiostrategia luo suunnitelmana perustan arvioida kunnan tasolla lukio-opetuksen tavoitteita ja toiminnan toteutumista. Oppilaitokset ovat saaneet enenevässä määrin vastuuta päättää omasta toiminnastaan. Lukiokoulutuksessa tällä on osaltaan kannustettu lukioita erottumaan toisistaan. Profiloituminen on ollut monen syrjäseudun lukion keino säilyä hengissä.

”Me ollaan aika pitkälti tämmösessä lukioiden, tavallaan vastuun ja vallan delegeoisessa lukiotasolle. Tosin muutkin on aika lailla samassa pisteessä, mutta kyllä se on täällä hoidettu aika varhaisessa vaiheessa ja aika myös totaalisesti, että se itsenäisyys on mahdollinen siellä lukiotasolla. Ja sitten yhteistyötäkin on lukioiden välillä täällä tehty aika hyvin ja paljon. Mut siinä on tietenkään varaa vielä parantaa, kun tietysti se on vaikea samaan aikaan delegoida sitä valtaa ja vastuuta yksittäisille kouluille ja sitten samaan aikaan odottaa, että se yhteistyökin toimii saumattomasti. Koska yhteistyöhän on periaatteessa totuttu ajattelemaan niin, että siitä yhteistyöstä vastaa joku ylempi taho, joka sanoo miten tehdään yhteistyötä. Sen täytyy lähteä sieltä lukiotasolta.” Rehtori 230194

H:” Liittykö tää myös siihen, että erikoistutaan? Ikään kuin profiloitutaan?”

”Kyllähän se siihen liittyy, kun tää antaa niin paljon mahdollisuuksia profiloitua. Minun hämmästyksen aihe on ollut, että kuinka vähän sitä profilointia on siihen nähden, että mitä siihen ois mahdollisuuksia. Että lukiotahan on edelleen toistensa kuvia, kopioita. Ja se on sinänsä mielenkiintoista tosiaan, kun siihen ei oo mitään velvoitetta. Asiat voitais tehdä niin monella eri tavalla. Mutta kyllä tässä se tradition painolasti on paljon voimakkaampi kuin tämmönen normiohjauksen tuoma.” Rehtori 230194

Profiloitumisen lisäksi oppilaitoksilta odotetaan entistä vahvempaa ja laaja-alaisempaa yhteistyötä. Profiloituminen ja yhteistyön tekeminen ovat toimintoja, joihin ei perinteisen koulun ole tarvinnut taipua, sillä se on saanut olla olemassa ja legitimoitunut oman olemassa olonsa ilman, että sen olisi tarvinnut muuttaa toimintakulttuuriaan ulkopuolisen toimintaympäristön suuntaan.

Kouluinstituutio hidas muuttumaan

Kunnissa on tehty hallinnon uudistuksia siirryttäessä perinteisestä byrokratiasta uuteen julkisjohtamiseen ja uuteen hallintaan. Uuden hallinnan muutos paikallistasolla korostaa kuntalaisten osallistumista ja yhteisöllisyyttä. Tämä on tarkoittanut muun

muassa sitä, että organisaatiot ovat siirtyneet yhteisöjen kehittämiseen ja asiakastarpeen määrittelystä yhteisön osallistumisen kysymyksiin. Paikallisessa hallinnassa tavoitellaan politiikan ja hallinnon välillä vuorovaikutusprosessia, jonka kautta pyritään vahvistamaan kuntalaisten luottamusta, prosessien läpinäkyvyyttä ja demokraattista dialogia. Näin halutaan mahdollistaa yhteisön jäsenten osallistuminen omien asioidensa suunnitteluun ja hallintaan ja saada heidät osallistumaan palvelujen tuottamiseen. Sisäisen tehokkuuden lisäksi halutaan lisätä kunnan toiminnan vaikuttavuutta kuntalaisten näkökulmasta. (Bovaird ja Löffler 2002, 21-23.)

Edellä kuvattu uuden hallinnon paikallinen uudistaminen vaikuttaa monella tapaa siirtymänä parempaan, mutta siitä huolimatta uudistus saattaa aiheuttaa ristiriitoja, joista osa on ratkaistavissa, osa taas voi saada aikaan vaihtokauppatilanteen (esim. Pollit & Bouckaert 2004, 163-178). Aina on myös niitä, joita hallinnon uudistukset, olipa ne millaisia tahansa, eivät saa muuttamaan toimintatapojaan. Yksi syy tähän saattaa olla se, että muutos tai uudistus lähtee ylhäältä alaspäin, kun se esimerkiksi vahvan ammattiprofession mukaan tulisi mennä päinvastoin. (Airaksinen 2009, 45-48.) Koulu on monella tapaa instituutiona omalakinen yksikkö, joka on vuosikymmenet onnistunut pysymään suhteellisen muuttumattomana. Se on omalla pysyvyydellään pystynyt myös pysäyttämään hallinnon muutoksen ulko-ovelleen, kuten rehtori toteaa.

”Että oli tällaista hallinnollista hämmennystä. Oli. Mutta niin kuin sanoin, niin koulutoiminnassa. Kouluban on tällainen hyvin konservatiivinen ja laahaa jäljessä. Että ne muutokset tapahtuu hirvittävän hitaasti. Että vastaan, että sellainen hallinnollinen hämmennys alkuun, mutta me teemme työtä ihan kuin ennenkin.” Rehtori 230182

Uudistumisen onnistumiseen tai epäonnistumiseen vaikuttaa johtamiskirjallisuudesta tuttu ilmiö, muutosvastarinta. Julkisen sektorin muutosvastarinta on vielä omanlaistaan, sillä hallinnon uudistumisen edellytyksenä on saada mukaan ne, joihin muutos ensisijaisesti vaikuttaa. Usein tämä ryhmä on myös kaikkein muutosvastarintaisinta ja halutonta uudistumaan. Rehtori kuvaa koulun muutosvastarintaa ja sitä mikä sen mahdollistaa:

”Inhimillistä. Ja kaikki haluaa tavallaan itselleen mukavaa pesää rakentaa, tehdä. Mutta kun tää meidän systeemi sen sallii, niin ne tekee sen helpoksi sen käpertymisen. Niin kyllähän siihen mahdollisuuteen on helppo tarttua.” Rehtori 230194

Rehtori tuo puheessaan esiin, miten järjestelmä mahdollistaa jäädä pois muutoksesta. Viittaus liittyy näkökulman vanhan institutionalismin mukaisesti rakenteisiin jättäen yksilön oman tahdon ja toiminnan toissijaiseksi (vrt. Peters 1999, 2-11) Mutta sen sijaan, että hyväksytään se, että osa haluaa jättäytyä muutoksen ulkopuolelle, tulisi kaikki osallistua mukaan. Sillä muussa tapauksessa muutos voi jäädä aidon muutoksen sijaan retoriseksi. Retoriikka näyttelee keskeistä roolia hallinnon uudistamisessa

(vrt. Nyholm 2008) Usein ongelmia aiheuttaa myös se, että hallinnon uudistuksissa eivät sanat ja teot vastaa toisiaan (vrt. Brunsson 1989b). Usein ero uudistumisretoriikan ja käytännön toteutuksen välillä saattaa olla merkittävä. Osittain tämä johtuu itse retoriikasta, etenkin jos tavoiteltavat visiot ovat epämääräisiä ja sisällöllisesti löyhiä voi koko uudistusprosessi hankaloitua (Pollit & Bouckaert 2004, 199). Muutos aiheuttaa aina myös dysfunktioita (esim. Hood 1995a, 114; 1995b), joita ei välttämättä haluta tai osata odottaa. (Airaksinen 2009, 46). Se, että koulu on pysyvä ja muuttumaton instituutio, on rehtorin mielestä hyvä asia tilanteessa, jossa sen toimintaympäristö muuttuu.

”No tota kouluban on aika tämmönen stabiili instituutio, että se on niin kun turvajärjestelmä, että se ei muutu riittävän nopeesti... Ja en mä tiedä mitä nää toimintaympäristön muutokset, mitä siinä voi tapahtua. Tietysti jos tossa talouden alueella tapahtuu, se on hyvin tommosta turbulenttia nykyään. Mun mielestä koulun ei pitäis mennä siihen kaubeen paljon mukaan. Se on, oikeestaan kvartaaleissa ei pitäis koulua ruveta johtaan, eikä toimiin muutenkaan. Mä kannatan sivistyskoulua, klassista, yleissivistävää koulua, jossa tämmönen kiireettömyyden ilmapiiri vallitsis. Se olis niin kun semmonen ihanne. Ja ehkä tekemisenkulttuuri myöskin.” Rehtori 230209

Rehtori vertaa muutosta kvartaalitalouteen, johon suuntaan koulua ja sen johtamista ei saisi viedä. Vastakohtana tälle hän nostaa sivistys-ihanteen (bildung) mukaisen koulun, jossa on aikaa oppia. Kuten edellä on todettu, koulu on, ja sen halutaan olevan hidas ja konservatiivinen instituutio, joka uudistaa ja peilaa yhteiskunnan olemassa olevia rakenteita sen sijaan, että se toimisi muutoksen edistäjänä. Tästä huolimatta koulutukselle on annettu kautta aikain muutokseen liittyviä suuria tehtäviä, kuten toimia kansakunnan luoja, rakennemuutoksen hallinnan välineenä tai nykyisin tieto-, digitalisaation ja innovaatioyhteiskunnan, rakentajana. Usein tämä uudistuspuhe liitetään vielä erilaisiin kehittämis- ja uudistamishankkeisiin. (Ahola 2011, 55).

Talouden ja voimavarojen johtaminen

Resurssipohjainen näkökulma (Penrose 1959) korostaa johtajien, kuten rehtorien kompetenssien lisäämistä siten, että mikäli heillä on myös taloudellinen vastuu oppilaitoksen toiminnasta, tulee heillä olla myös osaamista, jotta he voisivat johtaa oppilaitosta olemassa olevia resursseja tehokkaasti hyödyntäen. Tehokkuus-ajattelua toki vierastetaan puhuttaessa koulusta ja oppilaitosten toiminnasta. On kuitenkin todettava se, että mikäli resurssit jätetään hyödyntämättä tehokkaasti toiminnassa, ei se myöskään paranna oppilaitoksen toimintaa, vaan päinvastoin. Resurssien tehokas käyttö ja koulun perustehtävän toteuttaminen menestyksekkäästi eivät siten sulje pois toisiaan. Tehokkaasti käytettynä resurssit mahdollistavat sen, että niiden avulla saadaan enemmän aikaan.

Strategiseen johtamiseen vaikuttavat resurssit ja se, miten tarkasteltava organisaatio, kuten tässä tutkimuksessa kunnat tai oppilaitos toimivat. Mikäli ne toimivat aktiivisesti, resurssinsa huomioiden tavoitteitaan toteuttaen eivätkä ainoastaan passiivisesti pyri reagoimaan toimintaympäristönsä haasteisiin, on sillä kolmenlaisia vaikutuksia. Ensinnäkin, sen sijaan, että ongelmien ratkaisuja etsittäisiin organisaation ulkopuolelta, on organisaation otettava vastuu omista päätöksistään. Toiseksi, tulevaisuuteen suuntaavissa päätöksissä tulee huomioida se, mitkä ovat organisaation omat ja realistiset resurssit ilman, että oletetaan esimerkiksi valtion myöntämien resurssien lisääntyvän. Kolmanneksi, kunnan tai oppilaitoksen toteuttaman strategian tulee perustua joukkoon monia pieniä päätöksiä, jotka yhdessä luovat hyvän kokonaisuuden ja perustan hyvään kunnan resurssien johtamiseen yhden suuren päätöksen sijaan. (Knutsson et al. 2008, 296.) Resurssien johtaminen viittaa siihen, millaisia panoksia julkisissa organisaatioissa käytetään valittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Se tarkoittaa kokonaisvaltaista voimavarajohtamista sisältäen sekä taloudelliset voimavarat että henkilöstövoimavarajohtamisen, mikä on keskiössä koulutetulla ja työvoimavaltaisella julkisella sektorilla. (Stenvall, Koskela & Virtanen 2011, 157-159.)

Talouden osalta on kunnalla enemmän mahdollisuuksia päättää siitä, miten valtion rahoitus oppilaitoksille jaetaan, kun rahoitus ei ole samalla tavalla korvamerkittyä kuin ennen. Myös talouteen liittyvää keskustelua koulutukseen liittyen on kritisoitu koulun arvoa loukkaavana. Haastattelemani rehtorit eivät kuitenkaan pitäneet keskustelua taloudesta ja oppilaitoksen resursseista turhana tai epäsovivana, vaan halusivat nostaa esiin omia näkemyksiään oppilaitoksen talouden johtamisesta. Rehtorit eivät myöskään erotelleet toiminnassaan pedagogista johtamista talouden johtamisesta tai muusta johtamisestaan, vaan liittivät nämä toiminnat yhteen.

"Mul on tällasii sloganeita ja yks on se, että viime kädessä jokainen taloudellinen ratkaisu on pedagoginen ratkaisu. Ja jos jostain saadaan riitä aikaseks, niin siitähän se saadaan se riitä aikaseks koulun tasolla, et joku saa jotain enemmän. Eli siiks tavallaan nää ratkasut täytyy olla hirveen läpinäkyviä ja perusteltuja ja pelisäännöt täytyy olla yhdessä sovittuja. Et millä pelisäännöillä mihinkin myönnetään rahaa ja mihin sitä käytetään. Tai et että jos johonkin myönnetään enemmän, niin siihen pitää olla järkevät perustelut. Ja jotenkin sellainen ennakoitavuus. Ja mä koen, et se ei oo tähän mennessä ainakaan ollut ongelma... tääl on totuttu siihen ainakin, että talous on aina ollut tiukka... Et tää meidän henkilökunta, kun ne on suht kokenutta kaikki, niin jotenkin ei ne oo kauheen tublaavaisia." Rehtori 230218

Rehtori painottaa työyhteisön yhteisiä pelisääntöjä siitä, kuinka niukkuutta ja resursseja oppilaitoksessa jaetaan. Oppilaitoksen resursseista on parhaiten tietoinen sen toiminnasta vastaava rehtori. Resurssien johtamisen hallitsevat parhaiten väliportaan esimiehet, joille se näyttäisi olevan muita esimiestasoja selkeämpää. Esimerkiksi ylin johto joutuu usein sovittamaan yhteen poliittisia ja ammatillisia tavoitteita re-

surssien käytössä, kun taas lähijohdon liikkumavara resurssien johtamisessa on monesti vähäinen. (Stenvall, Koskela & Virtanen 2011, 163.) Rehtori nostaa esiin sen, miten talouden ja resurssien johtaminen on ollut hänen osaltaan lähinnä toteavaa, koska hänellä ei ole tietoa oppilaitoksen budjetinylittämisen syistä.

”No ei meillä näin paha tilannetta oo ollu kun nyt. Ja viime vuoden talousarvion toteutumisen kannalta tai tilinpäätöksen kannalta vielä monta kanaa kynimättä, jos näin voi sanoa. Koska se meidän budjetusylitys oli niin iso verrattuna siihen, että edellisenä vuonna 2010 pysyttiin täysin budjetissa. Edellisenä vuonna 2009 me oltiin vielä tulospalkkiokokeilussa, jossa yhtenä tulospalkkion saamisen ehtona oli se, että käyttöprosentti on 100. Täs on ollu monta vuotta, että ollaan budjetissa tosi prikuulleen. Viime vuonna me ylitettiin se sitten reippaasti. Mistään ei löydy selitystä, kukaan ei löydä sitä selitystä, mistä se johtuu.” Rehtori DS230224

Rehtori jatkaa vielä pohdintaa budjetin ylittymisestä ja siitä, että syy budjetin ylitykseen saattaisi löytyä kaupungin kirjanpitojärjestelmästä ja siihen tehdyistä kirjauksista. Rehtori toteaa pettynään, ettei hänellä ole mahdollisuutta tarkastaa asiaa, mutta epäilee virheen liittyvän palkkoihin, koska ne ovat tyypillisesti myös oppilaitoksen suurin kuluerä. Rehtorin puheesta kuvastuu epäluottamus oman kaupungin toimintaan ja epäusko omiin vaikutusmahdollisuuksiin. Tilanne rehtorin mukaan jatkuu samansuuntaisena, sillä hän oli saanut talouden seurantatiedot juuri ennen haastattelua. Näin hän kuvaa mahdollisuuksiaan johtaa oppilaitosta ja sen taloutta jatkossa.

”...Mä kuvittelin, että rahat riittää. Ei ollu mitään aikasempiin vuosiin puolelta sellaista pelkoa, että rahat ei tulis riittämään. Et mä olisin tammi-helmikuussa jo joutunut miettimään, että tänä vuonna ei rahat riitä. Nyt mä tiedän, että jos mä ei saada lisätalousarviolla lisää rahaa tänä vuonna niin ylitys tulee olemaan varmaan suuruusluokkaa 250000 euroa. No eihän semmoses oo mitään järkee. Se on ihan mahdoton tilanne, että täs vois hyödä hankat tiskiän ja laittaa lapun luukulle. En mä tämmöstä taloo haluu johtaa, että meille annetaan liian vähän määrärahoja, niin eihän me voida toimia.” Rehtori DS230224

Rehtorin diskurssi kuvaa sitä rehtorin pettymystä ja sitä vähäistä liikkumavaraa, mikä rehtoreilla näyttää olevan haastattelujen perusteella vaikuttaa oppilaitoksensa talouteen ja johtaa sen resursseja yllättävissä tilanteissa. Lisäksi se tuo esiin, miten ulkopuolelta tulevat resursseihin liittyvät muutokset saattavat kaataa koko oppilaitoksen suunnitellun budjetin ja toiminnan. Rehtorit kuvasivat haastatteluissa myös tapoja, miten kunnissa toimintaan budjetin ylittyessä. Niukkuutta jaettaessa budjetinylityksestä saattaa yksittäiselle rehtorille koitua sanktioita, vaikka rehtori ei sitä suoraan toiminnallaan olisi aiheuttanutkaan. Jos rehtori huomaa heti tilikauden alussa, että budjetti tulee ylittymään hänen tarkasta taloudenpidosta huolimatta, saattaa se aiheuttaa voimattomuutta ja vaikeuksia suhtautua omaan työhön tavoitteellisesti. Talouden johtamista edellytetään, mutta siihen ei rehtorilla ole edellytyksiä.

5.3 Arjen institutionaaliset ja strategiset käytännöt

Kuten teoreettisessa tarkastelussa, jo esitettiin, voi koulua itsessään pitää sekä instituutiona että institutionaalisena käytäntönä. Institutionaalisena käytäntönä se rakentuu lain, julkisen hallinnon, ammattilaisten ja kansalaisten välisissä käytännöissä. Tähän liittyen voidaan oppilaitoksen käytäntöjä tarkastella sen toiminnan kautta, jotka voidaan jakaa ulkoisiin ja sisäisiin toimintoihin. Ulkoista toimintaa määrittävät opetussuunnitelman perusteet, koululait ja -asetukset sekä muut säädökset. Koulun sisäistä, sen todellista arjen toimintaa määrittävät oppilaitoksen käytössä olevat fyysiset ja henkiset resurssit sekä oppilaitoksen toimintakulttuuri. Toimintakulttuuri rakentuu henkilöstön ja heidän käyttäytymisensä mukaisesti. Oppilaitoksen voimavaroja ja resursseja analysoidessa ja toimintaa kehitettäessä muodostuu sisäisen ja ulkoisen toiminnan välinen suhde tärkeäksi. Koulun muutoksessa on kyse sen kaikkiin elementteihin vaikuttavasta kehittämisestä ja kriittisestä analyysistä. (Helakorpi 2001, 22-23.)

Tarkasteltaessa koulua instituutionaalisena käytäntönä, otetaan samalla kantaa siihen, miten se toimii arjessaan ja käytännöissään vallitsevien normatiivisten, sosiaalisten ja kulttuuristen odotusten näkökulmasta, jotka saattavat olla keskenään ristiriitaisiakin. Koulua voidaan jo sinällään pitää varsin ristiriitaisena tavoitteissaan ja tehtävissään sen tasapainotellessa yhteisöllisyyden ja yksilöllisyyden välillä. Yhtäältä sillä on vahva sosiaalisaatio-tehtävä, toisaalta sen toiminnassa on viime aikoina painotettu entistä enemmän yksilöllisyyden korostamista. Institutionaalisen koulun perinnettä voi kuvata vahvasti yksilölliseen toimintaan perustuvaksi. Tämä on nähtävissä niin opettajien, oppilaitten kuin rehtorinkin toiminnassa. Kehityksen muuttaminen yhteisöllisempään suuntaan edellyttäisi sitä, että suomalainen koululaitos lisäisi verkostoituneita toimintamalleja ja tavoittelisi osaamisen ja innovaatioiden jakamista oppilaitosten ja opettajien kesken sekä perhdyttäisi myös opiskelijat asiantuntijaverkostoissa ja yhteisöissä ominaiseen oppimiseen ja työskentelyyn. (Lehtinen 2004).

Yhteisöllisellä toiminnalla on vahva merkitys organisaatioissa myös strategian käytäntöön viemisessä (ks. Wenger & Snyder 2000). Sosiaalisaatio-tehtävän korostaminen on aikaan saanut myös toisin ajattelua, jonka mukaan koulun toiminta voidaan kaiken hyvän tuottamisen lisäksi nähdä symbolisena väkivaltana, sillä Bourdieun & Passeron (1977, 5-11) mukaan kasvatuksen kohteet luokitellaan ja suhteutetaan toisiinsa heidän habituksiensa ja pääomiensa mukaan. Pedagoginen toiminta voidaan ymmärtää väkivallaksi kaikkia niitä kohtaan, jotka pääomiensa ja habitustensa vuoksi eivät ole omaksuneet vallalla olevia kulttuurikäsitteitä ja -koodeja.

Koulun arjen strategiset käytännöt ovat erilaisia arkisia rutiineja ja tapoja, jotka toistuvat siellä toimivien tahojen toiminnassa säännöllisesti. Samoin arjen käytännöt

muodostuvat arjen diskursseista, käyttäytymisestä, mutta myös käsitteistä, tai vaikkapa teknologiasta. Käytännöt voivat olla luonteeltaan fyysisiä, mentaalisia, välineellisiä, käyttöön liittyviä käytäntöjä ja tietotaitoa, jotka sisältävät perinteitä, normeja, ajattelua ja erilaisia toimintaan liittyviä prosesseja. Arjen prosessit voivat liittyä esimerkiksi erilaisiin työryhmiin, välineisiin tai tekniikkaan. Strategiset arjen käytännöt ovat laaja-alaisesti levinneitä koko yhteiskuntaan, jonka johdosta niitä ei pitäisi nähdä vain yksittäisen organisaation kontekstissa, vaan laajemmin yhteiskunnallisena käytäntönä. (Jarzabkowski et al 2007, 9; Jarzabkowski & Whittington 2008, 1; Whittington 2007, 1579.) Tässä tutkimuksessa tarkastelen näitä oppilaitoksen käytäntöinä, joita arjen toimintana toteutetaan.

Strategia voidaan ymmärtää organisaation, sen resurssien, osaamisen ja ympäristön ominaisuuksien yhteen sovittajaksi, jonka avulla organisaatio tavoittelee sille asetettuja päämääriä. (Wenger 2006; Wenger & Snyder 2000). Merkitykselliseksi ne muodostuvat strategisen oppimisen kannalta ja muutostilanteissa. Ne ovat ”ruohonjuuristrategioita”, jotka on opittu päivittäisessä työssä (ks. Helakorpi 2001, 19) eli arjessa.

5.3.1 Arjen diskursiiviset käytännöt

Rehtorin käytännön johtamistyö liittyy oppilaitoksen, oppilaiden ja työyhteisön johtamiseen. Johtaminen voidaan nähdä monimuotoisena vuorovaikutusprosessina, jonka kautta johtaja pyrkii vaikuttamaan johdettaviinsa (Rost 1993). Rehtorille kuuluvat työtehtävät ovat moninaisia, joilla mahdollistetaan, että koulun oppilaiden ja työyhteisön arki on toimivaa ja sujuvaa. Hänen vastuullaan ovat oppilaitoksesta ja kouluasteesta riippuen monet työyhteisön toimivuuteen vaikuttavat asiat, kuten rehtorien puheessa nousee esiin. Nämä arjen operatiiviset työtehtävät vievät paljon aikaa rehtorin työajasta eikä läheskään kaikkiin tehtäviin voi edes ennalta varautua. Myös työyhteisön saaminen mukaan yhteiseen toimintaan lähtee ainakin alussa rehtorin aloitteesta (esim. Fidler 1996, 119-122). Kun toiminta on saatu vakiinnutettua osaksi koulun arkea, voi toiminta jatkua ilman jatkuvaa rehtorin osallisuutta, mutta tarpeen tullen on hänen oltava valmis osallistumaan.

Se, millä tavalla tästä arjen sujumisesta huolehditaan, vaihtelee rehtoreittain ja oppilaitoksittain. Yleisesti sujuminen tarkoitti kuitenkin yhteistä asioiden hoitamista ja miettimistä. Konkreettisesti se voi tarkoittaa viikoittaisia tapaamisia, mutta yhtä lailla pikaisten tapaamisten järjestämistä koulun arjessa tarpeen mukaan. Rehtorista riippuu se, miten hän suhtautuu työyhteisön ja yksittäisten työntekijöiden toimintaan ja

osallistumiseen. Myös oppilaitoksessa osataan laatia tavoitteita oppimiselle ja toiminnalle. Sen sijaan hankalampaa saattaa olla yhteisesti määritellä tavoitteiden taustalla olevat, yhteisesti valitut arvot. Konkreettisemmin tämä vaikeus saattaa näkyä koulutyön toiminnan suunnittelussa, kun tavoitteiden saavuttaminen edellyttää uudenlaisia resursseja. (Helakorpi 2001, 25.) Asiantuntijaorganisaatioissa, jota koulukin edustaa, on ollut tapana, että asiantuntijat määrittelevät sen, miten työtään tekevät. Koulussa opettajalla on perinteisesti ollut luokassa vahva autonomia eikä hänen toimintatapaan kyseenalaistettu. Kouluinstituutio toimii myös vallankäytön näyttämönä. Rehtori kuvaa opettajan arvovaltaa koulussa verraten sitä omaan toimintaansa.

”Ja suurinta johtajuutta koulussa käyttää opettaja kuus tuntii päivässä. Sen isompaa johtajaa ei oookkaan talossa. Kun se menee sinne luokan eteen, niin se on ihan siis se on pomo. Se on oppilaitten silmissä enemmän pomo kuin et mä menen opettajahuoneeseen kahvikupin kanssa tai opettajakokoukseen. Ja siinä mitataan se pedagogiikka ja hän käyttää sitä käytännön tasolla pedagogista aikaa, valtaa, mitä se ikinä on. Tietenkin se on rehtori siel taustalla, joka on luonut ne edellytykset, eli jos siin on esitystekniikkaa rehtori osoittanut tarpeeksi niin hän pystyy omaa pedagogista luovutetaan käyttää toisella lailla.” Rehtori 230211

Puheessa rehtori määrittelee oman sijaintinsa opettajan positiosta luokkahuoneessa käsin nostaen esiin opettajan aseman kouluinstituutiosta ja sen mukanaan tuoman pätevyuden liittyen määritellä tietoa ja sen kriteereitä, instituutioita, järjestelmiä ja pedagogisia normeja. Opettajan positio antaa hänelle erityisen aseman ja normatiivisen oikeutuksen, joka legitimoii hänen toimintaansa suhteessa muihin. Tapa puhua profession antamalla oikeutuksella rakentaa selkeää rajaa ja eroa suhteessa muihin, sillä profession edustaja ja hänen käyttämä puhe ei ole erotettavissa toisistaan. Rehtorin kuvaaman asetelman voi nähdä muotoutuneen nykypäivän koulussa ja mahdollistavan opettajalle ja rehtorille omanlaisensa positiot ja institutionaaliset paikat, joista puheen alkuperä on lähtöisin. (vrt. Foucault 2005)

Koulun arjessa jaetaan vastuuta

Oppilaitoksen johtamisessa ei riitä se, että rehtori johtaa oppilaitoksen toimintaa tuloksellisesti, vaan häneltä vaaditaan lisäksi taitoa koulujen johtamiskulttuurin muuttamiseen ja kykyä jakaa johtamisosaamista kaikille toimijoille oppilaitosjohtamisen toimintaympäristössä. (vrt. Fullen 2001). Tärkeää oppilaitoksen toiminnan kannalta on myös se, että rehtori rakentaa toiminnallaan yhteistyötä ja osallistaa muuta koulun henkilöstöä mukaan (esim. West-Burnham 2009). Opettajien mahdollisuus osallistua oppilaitoksen pedagogiikan ja oman pedagogisen työn johtamiseen, on olennaista. Tätä on pidetty tärkeänä opetustyön vaikuttavuuden, tuloksellisuuden ja oppilaiden

oppimistulosten kannalta. (Ahonen, 2008, 170-171.) Seuraavassa puheenvuorossa rehtori kuvaan erilaisia arjen työryhmiä ja yhteistyökäytäntöjä koulun arjessa.

”Meillä perinteisesti kielten opettajat, että niillä on omia ryhmiä ja ne tekevät töitä. Ne keskenään järjestelivät asioita. Jos opettajalla on esimerkiksi pakollinen meno, niin ne sopivat keskenään, että heitätkö porukan luokkaan, että mä tulen pikkasen myöhässä. Vaikka mä olen kyllä sanonut, että jos tulet myöhässä, niin kerrot kyllä siitä ensimmäisenä mulle. Ja ne sitten kertoo ja soittaa, että tällainen tilanne on. Se toimii erittäin hyvin, jopa yli lukio yläkoulurajojen se yhteistyö. Välillä jopa yli koulurajojen. Eli eri lukioissa toimii. Esimerkiksi tässä yrittäjyyskasvatuksessa me tehdään töitä toisen lukion kanssa. Ja se meillä toimii tosi hyvin.” Rehtori 230185

Vaikka yhteistyö perinteisessä mielessä toimiikin arjessa työyhteisön kesken ja eri oppilaitosten kesken, ei yhdessä tekeminen ole mitenkään itsestään selvää. Työyhteisön innostaminen kehittämistoimintaan ei ole välttämättä helppoa hektisessä arjessa, jossa jokainen keskittyy omaan toimintaansa. Helposti rehtori saattaa kokea olevansa yksin koko koulua koskevien kehittämisajatustensa ja tulevaisuuteen liittyvien huoliensa kanssa. Monesti koulussa eletään arkea niin voimallisesti, että voimavarat ehtyvät arjen asioiden kanssa eikä ajatuksia suunnata tulevaan. Sen sijaan, että opettajien kiinnostus olisi laaja-alaisesti koko oman oppilaitoksen kehittämiseen kohdistuvaa, on se fokusoitunut arkeen ja opetuksellisiin asioihin.

”Sellainen muihin asioihin motiivointi esimerkiksi aineenopettajajärjestelmässä, niin ei se ole kovin helppoa. Että ne aidosti olisi kiinnostuneet tästä koko koulun pyörittämisestä ja visioimisesta, mitä nytkin kysyin, että missä meidän lukio haluaa olla 2015 ja 2020. Koska kilpailu kiristyy, lukioverkko nyt uudistuu. Me ollaan nyt ihan eri asetelmissa. Meidän pitäisi nyt olla tietoisia siitä, että ei tuudittauduta johonkin ja jäädä tuleen makaamaan. Tätä on yrittänyt herätellä, mutta en tiedä meneekö viesti perille. Se vaatis sitä yhdessä miettimistä, sellaista pohjimista, että minkälaisen kuvan me haluamme itsestämme antaa. Että mikä on se tämän koulun niin sanottu maine. Tällä hetkellä se on ihan hyvä, mutta ei se välttämättä pysy sellaisena.” Rehtori 230212

Rehtorin puheessa nousee esiin se, että opettajat eivät välttämättä ole kiinnostuneita koko koulun toiminnasta, vaan pikemminkin asioista, jotka ovat suoraan yhteydessä heidän omiin työtehtäviinsä. Tällaisissa tilanteissa rehtorin vastuulle jää koko koulun kehitystyö. Samansuuntaisena tilanteen voi nähdä myös kuntaorganisaation ja yksittäisen oppilaitoksen välisessä suhteessa. Tämä näkyy myös kuntien sisällä etenkin lukiodien kohdalla. Jos lukiot käyvät kilpailua oppilaista ja sitä kautta niille myönnettyistä resursseista olisi kuitenkin tärkeää, että osaoptimointia pyrittäisiin välttämään ja resurssit nähtäisiin osana laajempaa kokonaisuutta, strategisen johtamisen välineenä, jolla voitaisiin menestystä luoda koko kunnan opetustoimeen ja oppilaitoksiin eikä vain yksittäisiin yksiköihin. Tässä tulee nähdä myös oppilaitosten erilaisuus esimerkiksi heterogeenisten fasiliteettien, kuten tilojen osalta, joista kunnan tilakeskus perii vuokraa. Koska koulun on mahdotonta valita tilojaan ja irrottautua fyysisestä koulusta ja sen tiloista, ei tilavuokrien tai tilojen kustannusten tule liikaa

rasittaa yhden oppilaitoksen budjettia ja taloutta. Oppilaitosten tilat tulee nähdä kokonaisuutena kunnassa, joista pidetään huolta ja varmistetaan, että koululla on mahdollisuus toteuttaa perustehtävänsä mahdollisimman hyvissä tiloissa ja fasiliteteissa. Mikäli asiasta tarkastellaan vain yhtä pientä osaa, on aina olemassa se vaara, että kokonaisuuden sijaan nähdään vain jonkin pienen osa-alueen tilanne (vrt. Penrose 1959).

Paitsi aineryhmien yhteistyötä, tehdään koulussa myös muunlaista yhteistyötä opettajien kesken. Lähes jokaisessa haastattelussa nousi esiin työryhmät tai tiimit. Rehtorit pitivät erilaisissa työryhmissä tehtävää työtä hyödyllisenä koulutyön kannalta ja olivat selvästi tyytyväisiä siihen, että osa arjen toimivuutta lisäävistä työtehtävistä oli työryhmien vastuulla. Yhtäältä rehtorit olivat montaa mieltä siitä, että kouluun ja sen arkeen liittyviä päätöksiä tekevät myös muut kuin rehtori, kuten työryhmät. Joku rehtoreista saattaa kokea asian oman valtansa vähenemisenä, kun itse ei ole päättämässä kaikesta, mitä koulussa tapahtuu. Toisaalta, jos rehtorin tehtävät ovat muuttuneet entistä enemmän johtamisen yleiseksi ja moninaiseksi työtehtäväksi, saattaa olla, että rehtorit mieluusti jakavat tehtäviä päätöksiä myös työryhmille. Koulun arkeen liittyvät päätökset saattavat nopeutua ja arjen toimimattomista käytänteistä voidaan päästä nopeammin kohti toimivimpia ratkaisuja, mikäli työryhmät saavat enemmän päätösvaltaa (ks. myös Kettunen 2008, 182-183; Ropo 2005).

Rehtorit, joka haluavat pitää langat vain itsellään ei oletettavasti myöskään ole tukemassa koulunsa tiimityötä, vaan asiat toteutuvat toisin. Mutta on asialla myös toinen puoli. Miten opettajat kokevat sen, että työryhmissä he pääsevät päättämään asioista, jotka eivät perinteisesti ole kuuluneet heidän päätäntävaltaansa? Opettaja kun yleensä vastaa luokassaan tapahtuvista asioista. Tiimien myötä vastuu siirtyy taas laajemmin kouluun ja sen asioihin. Toinen kysymys sitten on, kuinka paljon voidaan yhteisöllisyyden nimissä jakaa opettajille työtehtäviä? Etenkin jos ajatellaan, että luokahuoneissa tehtävä opetus- ja kasvatustyö on muuttunut entistä hektisemmäksi.

”No, ne on strategisen johtamisen tukena. Tai ne tavallaan tukevat sitä koulun kehittämistehtävää. Elikeä siellä on semmosia tiimejä, jotka ottavat, ne on tavallaan minun kanssa... Et tietyllä tavalla sitte saahaan enemmän ihmisiä tekemään näitä asioita. Eli siellä on sitten esim. tähän erityiseen tukeen tiimi, sitten on opetussuunnitelmatyöhön tällainen pedagoginen tiimi. Ja sit on tosiaan tää turvallisuusasioitten porukka, sitten siellä on tuota kulttuuri- ja tapahtumatiimi. Meil on tää on nyt sillee vanha kulttuurikoulu, tääl on monenlaisia hienoja juhlia järjestetään, siinä tarvitaan paljon väkeä. Sitten on työhyvinvointitiimi, sitten on tommonen oppilaiden osallisuus, jossa on Kiva koulu -toiminta vertaissovitteluoppilaskunta ja tukioppilastoiminta, siinä koulussa, että ne on ihan semmosia.” Rehtori 2301

Talouden käytännöt johtamisen apuna arjessa

Talouden johtamisen keskeiset tehtäväalueet ovat toiminnan ja talouden suunnittelu, seuranta ja sisäinen valvonta. Rehtorin työssä talousosaamisella tarkoitetaan sitä, että hän ymmärtää toiminnan ja talouden välisen yhteyden ja talouden kokonaisuuden paitsi yksikkönsä myös koko organisaation talouden kannalta. Myös taloushallinnon käsitteiden osaaminen on rehtorille tärkeää, kun hän on yhteydessä oman koulunsa asioissa taloushallinnon ammattilaisten kanssa. Rehtorin toimenkuva sisältää erilaisia taloushallinnon tehtäviä ja talouden ohjausta sekä toiminnan ja talouden suunnittelua. Hänen on ymmärrettävä talouteen liittyvät riskit. Rehtorin tulisi hyödyntää työssään erilaisia taloushallinnon välineitä kuten taloussuunnitelmia, taloushallinnon tietojärjestelmiä ja johdon talousraportteja. Tämän johdosta on olennaisen tärkeää, että rehtorin ymmärtää sisäisen laskennan tuottamaa talousinformaatiota ja osaa vertailla sitä muihin oman organisaationsa ja ulkopuolisiin tiedonlähteisiin. Lisäksi hänen on seurattava budjetin toteutumista, tehtävä siitä tarvittavat johtopäätökset ja mahdolliset korjaavat toimenpiteet. Taloushallinnon perusasioiden osaaminen mahdollistaa taloudellisten riskien ymmärtämisen ja ennakoinnin. Erilaiset mittarit ja tunnusluvut ovat talouden johtamisessa esimiesten ja johdon työvälineitä. (Raudasoja & Johansson 2009, 15-17; ks. Eskola & Mäntysaari 2006, 108, 124; Kettunen 2008.) Kysyttäessä miten rehtorit arjessa taloutta johtavat, millaisia talouden työkaluja käyttävät ja miten toimintaa seuraavat, sain seuraavanlaisen vastauksen toisen asteen rehtorilta.

H: *”Millaisia työkaluja sulla tobon talouden johtamiseen? Toimiiko seurantajärjestelmät? Saatko siitä tietoa mitä haluat tai mitä tarvitset siinä johtamisessa?”*

”Aivan katastrofaalinen. Ei toimi lainkaan. Eli ei minkäänlaista. Ei mitään tietoa missä mennään talouden osalta. Elikkä valitettavasti on todettava, että tällä hetkellä meidän koulutuksen järjestäjän taloushallintajärjestelmät eivät toimi. Esimerkiksi mä en tiedä tällä hetkellä missä meidän talous menee. Ja se on tietysti hirveen vaikee. Siihen on tulossa korjaavia toimenpiteitä. Näin on menty jo useampi vuosi. Tietysti se on sitten, että siitä pilvestä tullaan ulos kun tehdään tilinpäätös, että kuinka on menty. Eli on menty sellaisella keskikaasulla koko ajan, että ei olla tehty liikettä liian eteen eikä liikettä liian taakse. Tota. Ja sellainen jalostunut villi arvaus on aina olemassa, että missä mennään. Näin ei voi olla, koska tällä hetkellä ei voi puhua mun osalta talousjohtamisesta ollenkaan. Talousarvaaminen, on ehkä se.” Rehtori 230188

Rehtorin puheesta ilmenee tyytymättömyys kunnan keskitettyä talousasioiden hoitoa kohtaan. Hän nostaa esiin, miten vaikeaa oppilaitoksen talouden johtaminen on ilman toimivia seurantajärjestelmiä. Tilannetta vaikeuttaa rehtorin mukaan myös keskitetyt palvelut. Tämän johdosta oppilaitoksessa ei ole omaa talouden osaajaa. Rehtori kertoi haastattelussa, miten kuntien toisen asteen oppilaitoksilla on kuntayhtymien alla ollut varsin itsenäinen asema, jossa niitä on johdettu siten, että niiden

toiminta on ollut keskiössä. Tilanteen muuttuessa on oppilaitos siirtynyt kunnan järjestämäksi toiminnaksi osaksi sen tarjoamia palveluita. Jos kunnan talouden seurantajärjestelmät koettiin oman johtamistyön kannalta riittämättömiksi, tai ne eivät vastanneet niitä tarpeita, joita rehtorit kokivat johtamisessa tarvitsevansa, olivat rehtorit kehittäneet myös omia työkaluja, kuten alla olevasta rehtorin puheenvuorosta käy ilmi.

”No tähän oli se suurin haaste ja oudoin alue. Mutta tuota mä oon kehittännyt siihen oman mittarin, laskurin, kuinka minä lasken tavallaan henkilöresurssin tosi tarkasti. Ja sillai, että mihin meil on mahdollisuuksia. Ja sitten tuota kyllä me siinä pysytään, mä olen niinkun budjetoinut sen, että mitä mihinkin, mutta et ne ei oo mittään semmosia, niinkun lukee hyötyjä, kun tulee koulutustarve ja siihen se on aibeellinen, niin se otetaan jostakin muusta.” Rehtori 230196

Rehtori nostaa taloudesta ja resursseista puhuessaan lopuksi esiin henkilöstön koulutustarpeet ja sen, miten sellaisen ilmaantuessa käytännössä menetellään. Tämä liittyy kompetenssien johtamiseen eli kompetenssien rakentamiseen ja niiden tehokkaaseen hyödyntämiseen sekä ylläpidon prosesseihin (esim. Sanchez & Heene 1997) sekä organisaation ja yksilöiden ydinosaamisen⁴² tunnistamiseen. Osaamisen johtamisen vaatimukset tulee johtaa organisaation strategiasta laaja-alaisesti eikä ainoastaan yksilöllisten kompetenssien vahvistamisen näkökulmasta.

Monet haastateltavista toivat esiin, että rehtori itse tai joku kolleegoista oli laatinut sellaisia laskentajärjestelmiä, jotka edesauttoivat talouden seuranta- ja johtamista. Talouden seurannassa painottui oikea-aikaisuus ja se, että rehtori pystyi toiminnallaan vaikuttamaan talouden kehitykseen. Kunnan talouden seuranta- ja johtamistoimintaa pidettiin yleisellä tasolla tietoa antavina jo tapahtuneesta toiminnasta, mutta niiden antamaa informaatiota ei koettu oppilaitoksen johtamisen kannalta aina kovin hyödyllisenä. Tämä liittyy koulun ja rehtorin operatiivisen työn luonteeseen.

H: *”Mä kuulin et teil on SAP käytössä. Onks muuten semmosia talouden seuranta- ja johtamistoimintajärjestelmiä, jotka sä koet, että auttaa sitä talouden johtamista?”*

”No Sapista saa kyllä, kyl sitä pystyy seuraamaan ja sit meil on tota tommosia omia kehitettyjä malleja. Yks uus rehtori, joka on hyvin matemaattinen, matematiikan opettaja, niin hän on laatinut tällaisia excel-taulukoita joihin aika yksinkertaisesti syöttämällä tietyt tiedot ja faktat koulusta niin saa melkeimpä sen vanhan tuntekehysjärjestelmän näkösen. Näyttää, että tällä rabasummalla

⁴² Prahalad ja Hamel (1990) ovat kehittäneet ydinosaamisen käsitteen, jolla tarkoitetaan organisaatioiden kollektiivista oppimista ja erityisesti kykyä erilaisten teknologisten ja tuotannollisten osaamisalueiden yhdistämiseen. Ydinosaaminen vahvistaa organisaation kilpailukykyä. Muutos resurssien jaossa strategiassa saattaa viitata kyvykkyyksien ja dynaamisuuden huomioimiseen, sillä muuttuva toimintaympäristö ja työmarkkinat edellyttävät valmiuksia muuttaa toiminnan suuntaa, ja silloin tarvitaan ns. dynaamisia kyvykkyyksiä, jotka voidaan erotella strategisiksi kyvykkyyksiksi ja rutineiksi, joilla kehitetään uudenlaisia resurssiyhdistelmiä. (Laamanen et al. 2005, 92.)

näillä muuttujilla sul on vara näin moneen tuntiin. Ja se on hirveen hyvä. Siit on aika helppo sitten niitä. Ja sit toisaalta siel on laskettu myös se, että että jos sä haluat lisätunteja lisää sijottaa sinne, ni sä tarvitset näin paljon. Se on sitten sun asia mistä sen otat. Tai sitten jos haluat säästää johonkin ni tunteja vähentämällä, jakotunteja vähentämällä tai muuta niin sä säästät näin paljon johonkin. Eli siin on pikkuksen sitä vekslausvaraa.” Rehtori 230223

Vaikka erilaisia keinoja talouden johtamiseen nousi haastatteluissa esiin, ongelmaksi saattoi resurssien ja talouden johtamisen osalta nousta se, että rehtori on suhteellisen kyvytön vaikuttamaan oppilaitoksensa kulumakentteeseen tai hyödyntämään sellaisia resursseja, joita hänen johtamassaan oppilaitoksessaan on. Ongelma liittyy resurssien johtamiseen ja erityisesti työntekijöiden kykyihin ja taitoihin, jotka liittyvät kommunikointiin, yhteistyön tekemiseen ja motivaatioon. (esim. Grant 2002). Arvokkaiden resurssien johtamisella tarkoitetaan sellaisten asioiden kuin kyykykyksien, kompetenssien ja ydinosaamisen johtamista. (Laamanen et. al. 2005, 92; ks. Hodgkinson & Sparrow 2002) Ongelmia saattoi aiheuttaa lisäksi se, että koulujen rahoitus, joka lasketaan oppilaitokselle, ei vastaa sen oppilaitoksen kulumakentetta. Haastatteluissa tällaisiksi nousi rehtorin esiin nostamana oppilaitoksen kokeneet opettajat ja ikärakenne, joilla oli suora vaikutus palkkamenojen suuruuteen.

”No periaatteessa tuota, näistä eri osa-alueista niin varmaankin se missä eniten on puutteita on talous, taloushallinto. Eli kuntien budjetit kiristyy, mut myöskin tavallaan sillä on selitetty ja mihin tää meidän rahoituspohja, joka on tuoteistettu, niin vaikka on kiristetty, niin mä en pääse tulokseen ja mä en löydä sille syytä. Muuta ku tavallaan se, että on käyty keskustelua siis nää tuoteistamisen parametrit, niin mulla on yhteisö, joka on ikäpainotteinen...Se on kallista. Ja ei yhtään vähennä heidän arvoaan. Alkaa olla kuitenkin yli 60 prosenttia 15 vuotta tai enemmän työssä olleita ja se sitten maksaa kyllä.” Rehtori 230195

Ongelmia talouden johtamiseen ja menojen ja tulojen ennakkointiin aiheuttaa koulujen lukuvuosi ja se, että se on eri kuin kunnan tilikausi (esim. Kettunen 2008, 180-181). Esimerkiksi perusopetuksen hankinnat, kuten kirjatilaukset, opetusmateriaalit ja välineet, rytmittyvät pääosin keväälle. Alla puheessa rehtori kuvaa sitä epävarmuutta, mikä liittyy tuloihin, jotka lasketaan yksikköhinnan mukaan. Etenkin, jos taloudellisesti eletään niukkuutta, voi oppilasmäärän vähentyminen koulun kesälomien aikaan, kesken kunnan tilikautta vähentää oppilaitoksen tuloja ja heikentää taloutta.

”Ja tietysti, kun budjettivuosi on eri kuin lukuvuosi ja mä rakennan seuraavan talven oikeestaan silloin kesäkuussa, touko-kesäkuussa, jolloin mulla on sen hetkinen oppilasmäärä tiedossa, jolla mä operoin. Sit kesällä vähentyy kymmenellä oppilaalla, joko niin, että muuttaa kaupungin toiselle puolelle asumaan että sitä kautta vaihtuu koulu, enemmänkin niin kuin, että muuttaa pois koulusta. Oppilas pysyy täällä muuta ku pois muuttamasta. Jos se on se kuus tai kymmenkunta oppilasta niin se on yli kuuskyttubatta.” Rehtori 230195

Yleisesti keskustellaan siitä, että koulut ovat saaneet lisää vastuuta päättää omasta taloudestaan. Haastattelujen myötä heräsi kuitenkin kysymys, että mistä ne loppujen lopuksi sitten päättävät ja mistä rehtorit vastaavat? Liikkumavara talouden suhteen

näyttäisi olevan hyvin pieni, joten vaikka kouluilla näyttäisi olevan vastuuta esimerkiksi kokonaisbudjetin osalta, voivat kulut ja vahva koulujen ulkopuolinen ohjaus estää rehtoria tekemästä mitään radikaaleja talouteen liittyviä päätöksiä. Suurempi päätösvalta talouden suhteen näyttäisi muodostuvan enemmän rasiitteeksi, jos rehtorien vaihtoehdot talouden johtamisen suhteen ovat kapeat ja rajatut. Alla rehtori yksityiskohtaisesti kuvaa puheessaan sitä, miten vähän hänen omalla toiminnallaan on merkitystä oppilaitoksen talouden muodostumiseen.

”Resurssit tulee opiskelijamäärän mukaisesti suoraan. Ja opettajat jos on vakinaisissa viroissa, niin eipä siinä paljon liikkumavaraa ole sitten. Siis sillä tavalla on jääkkä tää koneisto. No sitten siinä rinnalla kulkee pikkasen rahaliikennettä, bankintaa ja ostoja ja niubin pyydetään lupa, että voinko ostaa tämän. Voit ostaa. Eli vois sanoa, että se ei ole kovin merkittävää, koska ei meillä on mitään suuria rahoja. Ne suuret rahat ovat palkoissa ja palkat on lyöty aina kiinni. Elokuusta beinäkuun loppuun, niin ne ei paljon elä. Täällä lukiossa ja peruskoulussa ne ei elä ollenkaan. Täällä joku kurssi saattaa kuolla, joku kurssi voidaan synnyttää, kun jaksot muuttuu ja opiskelijat valitaan. Että semmoista säätöä tehdään tässä. Niin kuin tänä aamuna läbetin kysymyksiä, että siellä näytti olevan liian vähän, että mitä tehdään, poikkeatko luonani, niin katotaan.” Rehtori 230212

Strategia oppilaitoksen käytännöissä

Koulun strategiseen kehittämisajatteluun liittyy näkemykset yhteiskunnan tulevasta kehityksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä, koulun kehittämisen mahdollisuuksista ja suunnasta, koulun toimintaan vaikuttavista sisäisistä ja ulkoisista tekijöistä, koulun ympäröivän yhteiskunnan välisistä suhteesta ja koulun tilasta ja sen sisäisistä riippuvuuksista (Helakorpi 2001, 25.) Rehtori pohtii alla olevassa puheenvuorossaan sitä, miten koulujen toiminnassa ja kehittämisessä näkyy kunnan strategia ja erilaiset strategiset ajattelumallit, jotka pyritti jalkauttamaan oppilaitostasolle asti.

”No ei ne varmaan hirveen konkreettisenä näy niin kuin toiminnassa. Mutta nyt kun me aloitettiin oma strategiaprosessi, me aloitettiin vähän etupainotteisesti ja oltiin nopeammassa liikkeessä kuin kaupunki. Ja keskeytettiin oma strategiatyö ja odotettiin tätä arvokeskustelua, niin me sitten otettiin palaute koko henkilöstöltä ja liitettiin se sitten omaan strategiaan... Ja sillä tavalla sidottiin ne. Toisaalta edustan sitä näkökulmaa itse, että, että sen lauluja laulat kenen kassia kannat. Totta kai meidän strategiat ei voi olla kaupungin strategian ja arvojen vastaisia. Että ilman muuta me ollaan samassa veneessä.” Rehtori 230188

Rehtori tuo esiin, että kuntatason strategia ei jalkaudu sinällään välttämättä oppilaitoksen toiminnaksi ja käytännöiksi. Synä saattaa olla se, että kuntastrategia on laajuudeltaan pyritty laatimaan yleiseksi, koko kunnan toimintaa koskevaksi. Opetustoimi ei välttämättä koe strategiassa olevan heidän toimintaansa koskevia asioita kuin ainoastaan, jos koulutus on erityisesti mainittu. Sen sijaan, jos opetustoimessa laaditaan kohdennetumpi strategia, joka on osoitettu eri kouluasteille, on oppilaitoksen ja sen henkilöstön helpompi mieltää strategian koskevan heitä ja heidän omaa työtään.

Rehtori nostaa esiin myös vahvasti kunnan arvot ja niiden merkityksen, jotka osaltaan ohjaavat opetuspuolen strategiaa linjaamaan oma toimintansa kunnan kanssa samansuuntaiseksi. Arvot ja niihin liittyvä keskustelu on yleisestikin tärkeä aihe kasvatuksen ammattilaisille, ja niitä pidetään oman työn perustana.

”Niin. Se on tärkeitä juuri tästä syystä ja aina entistä enemmän ehkä omalla pöydällä se näkyy. Mä niin kuin strategian arvoa entistä enemmän tuon meillä esiin, mutta samalla täytyy tuoda sitä konkretiaa. Ihan selkeästi strategia on kirosana monelle opettajalle. Se on sellainen asia, että se tulee paperilla ja jos sitä ei laiteta roskakoriin, niin se laitetaan hyllyyn.” Rehtori 230188

Jatkuva työn ja toimintaympäristön muutos on tuonut keskusteluun käsitteen oppiva organisaatio, millä tarkoitetaan työyhteisön tavoittelemaa tilaa, mikä voidaan saavuttaa yksittäisten työntekijöiden oppimisen kautta. On kuitenkin muistettava, että vaikka muutos nähdään tapahtuvan yksilöistä käsin, on koulun uudistaminen aina myös yhteisöllinen tapahtuma (Wenger 2006; Helakorpi 2001). Rehtori nostaa esiin millainen asiantuntijaorganisaatio koulu on.

”Me ollaan asiantuntijaorganisaatio, niin meitähän ruokkii se oman osaamisen ja tekemisen näkeminen. Että me ei siihen isossa organisaatiossa yhdenmukaisuuden paineeseen hukata sitä elinvoimaisuutta. Eli missä menee se ylhäältä ohjattu ja missä menee se oman toiminnan vapaus ja mahdollisuudet. Kun on uutta organisaatiota luotu, niin se on ollu koko ajan sitä uuden tuomista. Ylhäältä alas.” Rehtori230190

Haastatteluja tehtäessä nousi useampaan otteeseen esiin se, ettei rehtoreilla ollut tietoa kunnan strategiasta saati sen sisällöstä. Tämä tietämättömyys on tietysti selkeä este viedä strategiaa oppilaitostasolle ja osaksi koulujen käytäntöjä ja toimintaa.

H: *”Mitenkä sä näät, että se strategia tulee tänne teidän koulutasolle. Se on vuosisuunnitelmassa? Eikö niin ole?”*

”No lähinnä kai. Mä en oikein tiedä onko meillä strategiaa, koska me tehdään tällainen operatiivinen suunnitelma mitä me aiomme oikein tehdä. Ne on tällaisia pieniä koulun asioita, jota me tehdään. Se perustuu jälleen siihen valtakunnan normiin, joka opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma.” Rehtori DS230212

Rehtori nostaa puheessaan esiin tietämättömyytensä strategiasta. Hän perustelee asiaa olemassa olevalla, käytäntöä palvelevalla suunnitelmalla, johon kirjattu asiat, joita tavoitellaan oppilaitoksen arjessa. Tämä suunnitelma on kuitenkin normipohjaan perustuva ja valtakunnalliseen opetussuunnitelmaan liittyvä, ei esimerkiksi niinkään kuntatason strateginen suunnitelma, jossa huomioitaisiin myös paikalliset strategiset tavoitteet ja resurssit saati, että nähtäisiin oppilaitoksen toiminta osana kunnan palvelukokonaisuutta. Tämän suuntainen ajattelu estää kuntastrategian mahdollisuuden jalkautua koulun arkeen. Näin strategiat halutaan säilyttää poliittisilla päätöksentekijöillä ja antaa heille myös valta päättää koulun resursseista.

H: *"Näkyykö sin mielestä se, että se strategian jalkauttaminen tänne arkeen. Vai onko se sitten ihan teidän työohjeistuksissa ja semmoisissa ikään kuin suurimmat kannan suuntalinjat tuodaan henkilöstölle? Kuinka se menee tää läpinäkyvyys? Ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin?"*

"No sanotaan ettei se mitenkään suuremmin näy. Että me elätään meidän omassa pienessä yksikössä ja ajatellaan niitä asioita, jotka meitä koskettaa. Ja ollaan tyytyväisiä jos poliittiset päättäjät sitä koulun talousarviota tekee." Rehtori 230176

Toisessa ääripäässä on puhe, jossa strategia on ymmärretty osaksi kunnan tuottamia ja järjestämiä palveluita kuntalaisille ja näitä toimintoja ohjaavaksi tekijäksi. Alla olevassa rehtorin puheenvuorossa hän nostaa esiin kolme keskeistä asiaa koulun toimintaa ohjaavana tekijänä: oppilaat, normatiivinen ohjaus ja kuntastrategia. Ensinnäkin, puheenvuorossa nousee vahvasti esiin oppilaiden merkitys koulun toiminnan perustana. Rehtorin mukaan on tärkeää tuntea oppilaat, jotta toimintaa voitaisiin juuri suunnata heille ja heidän oppimisensa edistämiseksi. Oppilaslähtöinen toiminta ei poissulje rehtorin mukaan sitä tosiasiaa, että valtio ohjaa koulun toimintaa normatiivisen ohjauksen kautta. Näiden jälkeen nousee esiin vasta strategia ja siihen liittyvät asiat, jotka kuitenkin saattavat jäädä kovin vieraaksi koulussa työskenteleville.

"No ehkä yksikösiä on se, että tuntee tän koulun oppilaat. Sitä varten, et se on semmonen kanta-pään kautta opittu se, että oppilaiden ja huoltajien kanssa toimiminen on se oma juttunsa. Oppilaistaban täällä niinkun toiminta lähtee, tehdään me mitä vaan. Lukujärjestystä täällä kun suunnitellaan, tai jotain, niin lähtee niinko siitä. Mutta tietenkin tänä päivänä kylhän kaikki säädös-puoli on aika moinen, lait ja niiden tunteminen. Sitten tulee tää strategiajutut ja muut. Ja tota vaikka ne tietysti tavallisen koulun näkökulmasta, et kyl aika moni koulun tasolla työtä tekävä, niin aika vieras voi olla se kuntastrategia, palvelusopimukset ja kaikki yksityiskohdat mitä niissä on. Ne on kuitenkin niitä asioita, jotka ohjaa tätä meidän toimintaa. Ja tietysti on hyvä, että kun meillä on osaavat esimiehet, jotka miettii ja tuo ne niinkun lähemmäs arkee, et sitä kauttaban ne tulee koulun jokaisen koulun arkeen se strategia." Rehtori 230215

Rehtori nostaa edellisessä puheenvuorossaan esiin esimiestason ja sen merkityksen strategian jalkauttamisessa. Tämä on jalkauttamisen kannalta keskeinen huomio, mitä tulee tutkimushaastatteluista tehtyihin huomioihin. Mikäli strategian jalkauttamista ei ole suunniteltu tehtäväksi järjestelmällisesti ja systemaattisesti, jää jalkauttaminen jokaisen yksittäisen rehtorin vastuulle. Silloin keskiöön nousee rehtorin oma näkemys strategian merkityksestä oppilaitoksen toiminnan kannalta. Näin asia ei saisi olla, kun kyse on julkisen sektorin toiminnasta.

"Tänä vuonna me keskitytään näihin asioihin ja ne on sieltä strategiasta tuotuja asioita, sitä kautta se on jokaisen koulun arjessa se strategia. Vaikka sitä ei niin tiedostettaisikaan...Kaikkia hienoja pyrkimyksiä, sitten tullaan tänne lähemmäs kun tullaan tähän tuotantostrategiaan ja itteki on ollu niistä ilo kasvua oppien jne. visioita puhumassa, niin tottakai siinä tullaan juuri näihin asioihin mistä tässä jo nyt on puhuttu. Siihen työhyvinvointiin, opettajien osaamiseen, johtamisen tukemiseen eli sitä yhdessä tekemistä. Puhutaan niinkun siitä oppilaan tasosta, henkilöstön tasosta ja siitä niinkun, tämmöisestä toimintaympäristöistä. Niin kyllähän se valutetaan just meidän perusopetuksen johtoryhmän ja sen alueiden kautta kouluille. Meidän suunnittelu- ja koulutusväivissä. Meillä

on sitten tietysti tää kuntastrategia ja seudullinen yhteistyö on mukana niissä strategioissa.” Rehtori 230215

Puheenvuorossa havaitaan strategian konkreettinen jalkauttaminen ylätasolta alaspäin ja se, miten strategia näkyy erilaisena toimintana ja huomion kiinnittämisenä asioihin oppilaitoksen arjessa ja siellä toimivien työskentelyssä. Yhtä lailla hän nostaa esiin, miten suuri merkitys on rehtoreiden keskinäisellä toiminnalla johtoryhmätyöskentelyn kautta jalkauttaa strategiaa, huomioiden myös seudullisen yhteistyön näkökulma. Strateginen johtaminen oppilaitoksessa edellyttää perehtymistä siihen, mihin koulun toimintaa suunnataan ja miten asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Johdon tehtävä on toimia niin järjestelmien, prosessien kuin menetelmienkin muuttamiseksi. Yhtä lailla johdon on myös osattava toimia yhteistyössä henkilöstön ja muiden sidosryhmien kanssa. Strateginen näkemys edellyttää ymmärrystä koulun toiminnasta kokonaisuutena.

5.4 Profession institutionaaliset ja strategiset käytännöt

Moderneissa yhteiskunnissa formaalit organisaatorakenteet ovat syntyneet institutionaaliseen kontekstiin. Profiisit, politiikka ja ohjelmat luovat yhdessä sellaisia tuotteita ja palveluja, joiden voidaan katsoa tuottavan rationaalisuutta. Institutionaalissa yhteiskunnassa organisaatiot ajetaan näin sisällyttämään toimintaansa sellaisia käytäntöjä ja menettelyjä, joita voidaan määritellä vallan ja rationaalisuuden käsittein. Organisaatiot, jotka tekevät niin, lisäävät legitimitettiään ja selviytymisen mahdollisuuksiaan, riippumatta siitä, miten tehokkaita ja ketteriä ne ovat käytännöissään ja menettelytavoissaan. Rationaalisten elementtien formaalit rakenteet modernissa yhteiskunnassa ovat syvällä ja heijastelevat ymmärrystämme sosiaalisesta todellisuudesta. Muodolliset rakenteet eivät ole pelkästään organisaatioiden sosiaalisten verkostojen luomuksia, vaan esimerkiksi monet positiot legitimoituvat koulutusjärjestelmän, yhteiskunnallisen arvovallan, lakien ja muodollisten rakenteiden antaman tiedon kautta. Ne ovat vakuuttavia institutionaalisia sääntöjä, jotka toimivat rationalisoivina myytteinä sitoen tiettyihin organisaatioihin profiisoiden avulla ja laajentavat toimivaltaansa kontrolloiden. Profiisit eivät ainoastaan arvioi ammatissa toimivien työn tuloksia vaan kaikkea, mikä liittyy sosiaalisiin sääntöihin, toimilupiin, todistukseen ja koulutukseen. (Meyer & Rowan 1991, 41-44.)

Monet yliopiston tieteenalat ammatillistavat korkeakoulutusta kouluttaessaan selkeästi ja rajatusti tietylle alalle työvoimaa. Jokainen koulutusohjelma, opintokokonaisuus ja opintojakso pyritään koostamaan hallinnollis-korporatistisen harkinnan ja pe-

rinteen mukaisesti siten, mitä ammatti edellyttää. Profiessiot eroavat muista ammatteista autonomiansa perusteella. Professionaaliseen kulttuuriin kuuluu sertifikaatit, kuten arvonimet ja –asteikot, tutkinnot, todistukset, oppialat, virat, mutta myös ammattilehdet. Nämä näkyvät tunnusmerkistöt ovat yksi tapa asiantuntija-ammattikunnille lunastaa itselleen tietty reviiiri. Se mahdollistaa yksinoikeuden tietojen tuottamiseen ja jakeluun. Näin ne pyrkivät legitimoimaan oman asemansa ja vaikuttamaan oman alansa työmarkkinoihin säättämällä, että ammattia voivat harjoittaa vain asianmukaisen koulutuksen omaavat. Valtio toimii ammattikuntien intressien sovittelijana ja takaajana oman ohjauksensa kautta. Ammattikunnat taistelevat myös keskenään omia reviiirejään puolustaakseen ja laajentaakseen sekä pyrkivät estämään uusien profiessioiden tunkeutumisen omalle alueelleen. (Luostarinen & Väliverronen 1991, 24-25.)

Koulu on rakentunut yhteiskunnassamme hierarkisoidun järjestelmän muovaamana, jatkuvan säätelyn ja tarkkailun sekä ammatin harjoittamisen paikoiksi. Nykykoulun yksi tärkeä kysymys on: onko koulu nyky-yhteiskuntaan valmistava oppimisen paikka, vai ainoastaan institutionaalisen historian jatkumo? Kyse on monesta yhtäaikaisesta asiasta, suhdekimpusta, jotka järjestäytyvät suhteessa keskenään. Tarkemmin kyse on instituutioiden, paikan ja profession välisestä keskinäisestä suhteesta ja niiden luomasta mahdollisuudesta tarkastella ja havainnoida ihmistä. Diskurssissa tapahtuneet erityiset ja erilliset elementit asettuvat näin suhteisiin, joista osa liittyy profession asemaan, osa taas institutionaaliseen tai tekniseen paikkaan tai subjektin asemaan. Näin diskurssi liittyy erilaiset elementit, niin uudet kuin olemassa olevatkin, suhteeseen toistensa kanssa. Sen sijaan, että diskurssin erilaiset lausumat pakotettaisiin rationaaliseen järjestykseen tai subjektin ykseyteen, ne tulee nähdä hajaannusta ja epäjärjestyttä ilmentävinä ja erilaisina asemoina, sijainteina ja paikkoina, jotka subjektin on mahdollista puhuessaan ottaa, jotta se voisi levittyä ulkoisuuden tilana auki erilaisten sijaintien verkostona. (Foucault 2005)

Massiivisia organisaatioita ja byrokraattisuutta voidaan luonnehtia professionaaliksi trendeiksi (Hughes 1971, 67, 378). Mintzbergin (1989, 181) mukaan asiantuntijaorganisaation toiminnasta vastaavat koulutetut työntekijät, joiden työhön liittyy menetelmiä, jotka ovat sekä vaikeasti opittavia että selkeästi määriteltäviä. Organisaatioon tämä heijastuu tilanteena, joka on yhtä aikaa kompleksinen ja vakaa. Komplexisuus edellyttää tiettyjä menetelmiä, jotka ovat opittavissa kovalla harjoittelulla ja riittävä vakaus puolestaan standardoitua toimintaa. Paras esimerkki on asiantuntijaorganisaatio, joka tarjoaa henkilökohtaista palvelua, joka on luonteeltaan monimutkaista ja vakaata eikä työ ole teknisistä järjestelmistä riippuvaista. Opettaminen oppi-

laitoksessa on tästä yksi esimerkki. Paras keino varmistaa asiantuntemus organisaation päätöksenteossa on sijoittaa asiantuntija strategiseen asemaan organisaation virallisessa toimivaltahierarkiassa. Näin muut organisaation jäsenet hyväksyvät hänen tekemät päätökset ja johtavat niistä omat perusteensa päätöksenteossa. (Simon 1979, 171.)

Asiantuntijaorganisaatiolle ominaista on se, että se voidaan määritellä perustehtävänsä kautta. Kuten, että tiettyjä palveluja tarjotaan tietyille kohderyhmälle. Myös yksilöiden oma päätösvalta korostuu asiantuntijaorganisaatiossa, vaikka työ ei olekaan täysin täysin autonomista, sillä myös profession valtaa rajoitetaan. Professioniin on liitetty pitkä koulutus, mikä legitimoi yleisesti sen, että heillä on oikeus päättää omista tekemisistään. Profession pitkä koulutus opettaa samalla, miten miten profession tulee yleisesti toimia. Tämä oman profession ohjaus ja kolleegoiden valvonta rajoittaa yksilönvapautta. ”Profession harkintavalta” saattaa antaa vaikutelman valinnan mahdollisuudesta, mutta itse asiassa se liittyy profession koulutukseen ja professioon kuulumiseen. (Mintzberg 1989, 184; 1998.)

Professionalistisen kulttuurin ja professio-ideologian mukainen koulutus sisältää ammattiin sosiaalistamisen. Tämä tarkoittaa sitä, että formaalien tietojen ja taitojen lisäksi opetetaan myös ammattietiikkaa, reviirien puolustamista, profession keskinäistä solidaarisuutta ja ammattiyhpeyden omaksumista. Professioniin liittymällä integroidutaan koko yhteiskunnalliseen työnjakoon ja ajattelu- ja elämäntapaan ja kiinnitytään yhteiskunnan rakenteisiin ja todellisuuteen. (Rinne & Jauhiainen 1988, 24; Luostarinen & Väliverronen 1991, 25-26.) Professioniin liittyy aina tasapainottelu yleisen ja erityisen välillä. Tasapainottelu liittyy teoreettisuuteen ja käytännöllisyyteen ja vaihtelee professioittain. Molempia voidaan mitata professiosta irtautumisen ja toimintaan liittyvän kiinnostuksen välillä. (Hughes 1971, 379.)

Rehtori tekee oppilaitoksessa johtamistyötä. Johtamisella ymmärretään johtamisen käytäntöjen parantamista ja toimintojen organisoimista. Usein johtamisen kysymykset liitetään keskeisesti joko suoraan tai epäsuorasti tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen sekä johtamiseen liittyvään tietoon. Merkittävimmän ja relevantimmän tiedon oletetaan olevan vain johtajilla. Heidät esitetään rationaalisina aloitteentekijöinä ja muut toimijat heidän johtamistoimintansa objekteina. Johtaminen ymmärretään sosiaalisesti arvokkaana, teknisenä funktiona ja normaalina toimintana, jossa ollaan kiinnostuneita työntekijöistä, asiakkaista, kansalaisista ja muista toimijoista (ks. Alvesson & Stanley 2000, 5). Johtaminen käsitteenä ja kategoriana on sosiaalinen konstruktio, joka sisältää historiallisia ja poliittisia motiiveja. Kysymykseen mitä johtaminen on ja mitä johtajat tekevät, ei voi vastata kovin kattavasti, koska kyse on aina

sekä historiallisesta että organisatorisesta variaatioista ja käsite itsessään on käytännössä sosiaalisena resurssina monenlaisessa käytössä. Olemassa on kuitenkin konventionaalinen ja universaali käsitys siitä, mitä johtaminen on. Se on suunnittelua, organisointia, koordinointia ja kontrollointia. Käsitys jättää kuitenkin mainitsematta sen organisaationaalisen todellisuuden, joka on usein sekava, epäselvä ja fragmentoitunut sekä poliittinen luonteeltaan. (Esim. Weick 1976; Watson 1994; Alvesson & Stanley 2000, 5-6; Alvesson & Deetz 2000, 5-6).

5.4.1 Rehtorin diskursiiviset ammattikäytännöt

Rehtorin tehtävänä on johtaa koulua ja sen opetustyötä. Tutkimuksissa johtajuutta on analysoitu erilaisten roolien kautta. Johtajan rooleiksi voidaan nimetä ohjaajan, tuottajan, koordinaattorin, tarkkailijan, opettajan, asioiden mahdollistajan, innovaattorin ja välittäjän roolit (Quinn et al. 2015). Mintzberg (1980, 58-91; 1989, 15-22) puolestaan kuvaa johtamistyötä neljän roolikokonaisuuden kautta, jotka ovat muodolliseen valtaan liittyvät roolit, ihmisten välisiin suhteisiin liittyvä roolit, informaatioroolit ja päätöksentekoroolit.

Rehtorin työ vaatii esimiesosaamista, pedagogista osaamista ja kiinnostusta työyhteisön kehittämiseen. Rehtorin työssä vaaditaan organisointitaitoja. Opetustehtävissä korostuu puolestaan pedagoginen osaaminen. Oppilaitoksen koosta riippuen voivat rehtorit myös itse opettaa peruskoulussa ja lukioissa, mutta ammatillisen oppilaitoksen rehtorille ei aina kuulu opetusta. Rehtorin tehtävänä on johtaa, ohjata ja valvoa koulun opetus- ja kasvatustyötä. Rehtorin toimenkuva on laaja pitäen sisällään taloudenhoitoa, henkilöstöhallintoa ja opetustehtäviä. Pääasiallisesti rehtorin työtehtävät koostuvat hallinnollisista ja taloudellisista tehtävistä, kuten kokouksista, lukuvuoden työsuunnitelmien laatimisesta ja yhteydenpidosta koulun ulkopuolelle esimerkiksi oppilaiden vanhempiin. Hän toimii esittelijänä, huolehtii päätösten toimeenpanosta ja tiedottamisesta sekä järjestää opettajainkokoukset ja muut työkokoukset.

Rehtori johtaa asiantuntijaorganisaatiota, jonka johtamiseen liittyy omat haasteensa. Kriittinen johtamistutkimus kyseenalaistaa ja problematisoi vahvaa johtamista ja sen esiin nostamista itsestäänselvyytenä. Se esittää puolestaan vastakäsymyksen: miten vahvan johtamisen korostaminen kapeuttaa samalla muiden toimijoiden asemaa ja tehden heistä lähinnä rationaalisuuden välineellisiä instrumentteja. Johtamistutkimuksen tulisi tunnistaa ja kyseenalaistaa edellä mainitut itsestäänselvyydet, jotta ajatus demokratiasta voisi laajeta poliittisesta parlamentarismista myös talouden

ja liike-elämän alueille. Näin se helpottaisi muidenkin toimijoiden kuin johtoasemassa olevien asemaa ja osallistumista päätöksentekoon sekä puolestaan johtotehtävissä olevia sitoutumaan laajempaan vastuuseen teoistaan ja päätöksistään (Alvesson & Willmott 1992, 1-7.)

Johtamisessa on aina kyse vallankäytöstä, mikä tekee tärkeäksi kysyä, mihin johtajien käyttämä valta perustuu. Käsitteenä valta on moniselitteinen, eikä sille löydy yksiselitteistä määritelmää. Käsitettä käytetään eri yhteyksissä ja eri tieteenaloilla monin eri tavoin (ks esim. Tuittu 1994; Pfeffer 1981; Bátorová 2012; Hardy & Clegg 2006; Clegg & Hardy 1999). Jarl et al (2012) toteavat, että uuden julkisjohtamisen myötä on ruotsalaisissa kouluissa käynnistännyt rehtori-profession ammatillinen muutos. NPM-reformi on yleisesti vaikuttanut hyvinvointialan johtamiseen. Se korostaa markkinoita ja yrittäjyyttä toimintatapana sellaisilla hyvinvoinnin tuottamisen alueilla, kuten koulutuksessa, terveydenhuollossa ja sosiaalialalla. Muuttaessaan hyvinvoinnin tuotannon organisatorisia rakenteita, antaa reformi myös uudenlaisia rooleja kansalaisille, poliitikoille ja virkamiehille. Perinteisesti hyvinvoinnin alalla on johtajien asema ollut heikko suhteessa alaisiinsa. NPM tarjoaa heille uudenlaista johtajuutta kasvattamalla johtajien valtaa, jolloin he voivat johtaa henkilöstöään samalla tavoin kuin yksityisen sektorin johtajat (esim. Hamel 2007).

Yleisesti vahvempi valta-asema liitetään ”vahvaan johtajuuteen”, joka keskittää huomionsa ensisijaisesti kilpailukyvyyn kasvattamiseen, tulosten parantamiseen ja budjetissa pysymiseen. Yhtä lailla johtajan tehtävä on symbolinen. Hän on ikään kuin keskipiste organisaation menestymisessä ja epäonnistumisessa. Häneen personoituu organisaation toimintaa ja tuloksia. Hallinnon symbolinen funktio (Mintzberg 1980) on satunnaisesti rakentunut kehittyen rituaaleista ja seremoniasta. Johtajan valtaan liittyen on mielenkiintoista huomioida, että vallan vähentyessä rituaalisen vallan merkitys lisääntyy. On kuitenkin samalla huomioitava, että johtajien symbolinen valta ei vähennä hänen tärkeyttään. Symboleita voidaan hyödyntää erilaisissa sosiaalisissa tehtävissä. (Pfeffer & Salancik 1978, 16-17.)

Professiot pohjautuvat omaan, selkeästi rajattuun tieteenalaansa erottuen muista kielenkäyttötapansa kautta. Asiantuntijuuden edellyttämää tietoa on vaikea hankkia eikä ammattikieli avaudu helposti maallikolle. Kielen avulla professiot saattavat myös mystifioida oman pätevyytensä, ammattikvalifiaationsa ja asiantuntijavaltansa. Kielellinen ylivertaisuus mahdollistaa asiantuntijalle suverenteetin, jolla hän voi luoda kunkin puhetilanteen säännöt ja rajat. Näin voidaan joutua tilanteeseen, jossa sekä maallikko että asiantuntija keskustelevat samasta asiasta, mutta ensimmäinen ei kos-

kaan pääse perille mistä oikeastaan puhutaan. Tai jos pääsee, niin asiantuntija muuttaa jälleen keskustelua haluamaansa suuntaan, jotta hän pystyisi hallitsemaan keskustelun kulkua. (kts. Rinne & Jauhiainen 1988, 32.)

Kielenkäyttö on institutionalisoitua, mikä tarkoittaa, että kieltä säädellään ja rajoitetaan. Asiantuntijuudessa tämän näkyy siinä, että erilaiset asiat ja ongelmat osataan tuoda omalle reviirille, jolloin niitä voidaan tulkita oman alan erityiskielen ja käsitteistön kautta. (Luostarinen & Väliverronen 1991, 26-27.) Ammatilaisten, kuten opettajien, suunnittelijoiden, liikkeenjohtajien tai asiakaspalvelutehtävissä ja hallintotehtävissä toimivien työtehtävien taitavaa ja osaavaa suoritusta tutkittaessa (Schön 1983), on voitu todeta, että reflektiivinen asiantuntija kykenee rajamaan ja muotoilemaan ongelmatilanteen yhä uudelleen ja olemaan valmis joustavaan ja monitasoiseen dialogiin. (Eteläpelto 1991, 1-2.)

Työnantajan edustajana

Ensisijaisena pätevyysvaatimuksena rehtorin tehtävään on kyseisen koulumuodon opettajan pätevyys. Näin rehtorit siirtyvät ammatillisesti opettajasta rehtoriksi. Alla rehtori kertoo omasta työurastaan saman oppilaitoksen palveluksessa.

”Mä oon koko työurani ollut tässä oppilaitoksessa. Alottanut opettajana ja sitten apulaisrehtorina olin pitkään, vastaten tästä toisen asteen koulutuksesta. Oon tehnyt hyvin monenlaisia tehtäviä. Oon ollut opettajana, ja sitten apulaisrehtorina, pääsääntöisesti henkilöstöhallintoo, eli oon rekrytoinut meille opettajat ja ton tukipalveluhenkilöstön, ja työjärjestystyö on ollut mun vastuulla. Mä oon nyt tosi pitkään tehnyt lukkareita.” Rehtori 230219

Rehtorit edustavat työnantajaa. Tästä seuraa se, että heillä on työnantajarooli, josta seuraa johtamisvastuu. Tämä muutos työntekijästä työnantajapuolen edustajaksi saattaa olla problemaattinen, etenkin jos hän toimii samassa koulussa, jossa hän on työskennellyt myös opettajana. Rehtorien opettajatausta liittyy hänet työyhteisönsään ”yhdeksi meistä.” Vastuualueen laajuus vaikuttaa siihen, kumpi rooli koetaan vahvempana. Viime kädessä päätös on kuitenkin yksilöistä riippuvainen. (esim. Hietaniemi-Virtanen 2002, 186; 2004.) Tämän pohdinnan tuo esiin myös alla olevassa puheenvuorossaan esiin rehtori pohtiessaan ammatillisia siirtymiään.

”Ja se ei oo koskaan helppo se tilanne, sen takia tää muutos mulla nyt apulaisrehtorista rehtoriksi ei oo ollut niin suuri, kun silloin opettajasta apulaisrehtoriksi. Koska yhtä äkkiä sä ootkin niin kun kollegoittes esimies.” Rehtori 230219

Rehtori nostaa puheessaan esiin sen, että kun opettaja siirtyy esimiestehtäviin koulussa, jossa hän on aiemmin työskennellyt opettajana, on tilanne uudenlainen koko työyhteisön osalta. Jos rehtorin ja apulaisrehtorin työhön liittyy myös opetusta, tarkoittaa se koulun arjessa, että silloin työskennellään opettajien kollegoina. Tilanne

edellyttää rehtorin ammatissa toimivalta uudenlaisen tilanteen reflektiota. Tämä tarkoittaa asiantuntijuuteen liittyvän itsetuntemuksen lisäämistä, joka yksilöiden kohdalla tarkoittaa kokonaisvaltaista ammatillista kasvua solmukohtineen ja kriisivaiheineen. Tällainen työssä oppinen laajentaa ja syventää näkökulmaa ja lisää realistista ammatillista itsetuntemusta. (Eteläpelto 1991, 8-9.) Tällaista tilannetta seuraavaksi rehtori kuvaa.

”On se haaste ja sen roolin mieltäminen. Kyllä mä koen, että mä oon enemmän niin kuin työnantajan edustaja. Toki myös omasta henkilöstöstä, pitää myös heidän puolia siinä pittää, mutta en näe tokikaan, että mä oisin työntekijänä täällä, mutta ei se rooli ole aina selvä... Sitä mä oon joutunut pohtimaan kyllä tässä. Koska sä teet arjessa niin kun, ja opettajat on siinä myös niin kun kollegoina. Ja ehkä sitä mitä on joutunut myös pohtimaan, että tällä tavalla kun sä oot noussut omasta organisaatiostasi siihen, niin osa on myös ystäviä ollut siinä. Ja subteessa siihen, se on tietyllä tavalla haasteellinen. Ja sit että sä oot tasapuolinen kaikille ja myös että henkilöstö kokee, että ei ketään suosi ainakaan, eikä mikään ystävyys saa näkyä siinä... Se on ehkä semmoinen haasteellisin...” Rehtori 230200

Rehtori tuo puheessaan esiin työnantajan roolin lisäksi vielä sen, miten suhde työtovereihin muuttuu esimiestehtäviin siirryttäessä. Etenkin jos työyhteisössä on ystäviä, on entistä tärkeämpää osoittaa, että rehtori kohtelee kaikkia työyhteisön jäseniä tasavertaisesti. Se on osoitus rehtorin ammattitaidosta.

Rehtori ammattina

Opettajan ja rehtorin ovat ammatit ovat vahvoja asiantuntija-professioita, joten on syytä avata mitä se oikein tarkoittaa ja mitä siitä seuraa. Rehtorin kelpoisuudesta määrätään opetustoimen henkilöstöä koskevassa kelpoisuusasetuksessa (968/1998) 2 §:ssä. Sen mukaan rehtorilla tulee olla ylempi korkeakoulututkinto, asetuksen säättämä asianomaisen koulutusmuodon opettajan kelpoisuus ja riittävä työkokemus opettajan tehtävistä, sekä opetushallituksen hyväksymien perusteiden mukainen opetushallinnon tutkinto, vähintään 25 opintopisteen tai vähintään 15 opintoviikon laajuiset yliopiston järjestämät opetushallinnon opinnot, taikka muulla tavalla hankittu riittävä opetushallinnon tuntemus. Ammatillisesta koulutuksen puolella rehtoriksi on kelpoinen henkilö, jolla on riittävä työkokemus sekä opettajan että muissa opetusalan tehtävissä. (www.finlex.fi) Kysyttäessä vastaako rehtorin kelpoisuusasetukset sitä osaamista, mitä nykyrehtorin työssä edellytetään, saan rehtorilta alla olevan vastauksen:

H: ”Voit sitten varmasti pitkällä kokemuksella sanoa, miten nää rehtorin nykyiset pätevyysvaatimukset vastaa niihin vaatimuksiin, mitä rehtoreilla on tänä päivänä johtaessaan koulua?”

”Meillähän on taustalla tämmöinen opettajan tutkinto. Sanoisin näin, että ei se vastaa sitä koulusta mitä tänä päivänä vaaditaan” Rehtori 230182

Rehtorien pohjakoulutus on opettajankoulutus. Opettajalähtöisyys oppilaitoksen johtamistyössä on monella tapaa jätetty kyseenalaistamatta, koska näin on aina ollut. Myös kelpoisuusvaatimukset lähtevät tästä olettamuksesta. Yhteiskunnan nopeat muutokset aiheuttavat sen, että on yhä vaikeampi ennakoita, millaisia tietosisältöjä tulevaisuuden työelämässä vaaditaan. Varmuudella voidaan kuitenkin väittää, että tulevaisuuden työntekijältä vaaditaan muutosten hallintaa. Osaamisen haasteet liittyvät monimutkaisiin ja epätasemallisiin ongelmiin ja nopeisiin muutoksiin ja niiden hallintaan, osittuneeseen ja jakautuneeseen asiantuntijuuteen sekä uudenlaiseen informaation käsittelyyn ja kommunikaatiotaitoihin sekä niitä ohjaaviin ajattelun valmiuksiin (Lehtinen 2004). Työntekijältä tämä edellyttää omakohtaista ja aktiivista tilanteiden, työskentelyn ja tavoitteiden jatkuvaa uudelleenarviointia. Lisäksi työntekijällä on oltava valmiutta oppimisprosessiin, jonka avulla hän kykenee analysoimaan kriittisesti entisiä lähestymistapojaan ja hyödyntämään uutta tietoa suunnitellessaan ja jäsentäessään toimintaansa ja uudelleen. Tällaista aktiiviseen muutosten hallintaan ja joustavuuteen kykenevää työntekijää on luonnehdittu reflektiivisesti asiantuntijaksi. (Eteläpelto 1991, 1.) Oppimisen ammattilaisilla on varmasti valmiuksia vastata tulevaisuuden muuttuviin ja uudennlaisiin työelämän haasteisiin. Mutta voisiko rehtorina toimia henkilö, jolla ei ole opettajankoulutusta?

”Kyllä mä näkisin, että se on rehtori, jolla on kyky asettua opettajan asemaan ja nähdä sen työkuva. Että sen pitää olla opettajataustainen. Että sen on pitänyt tehdä työtä sillä tasolla missä se on töissä.” Rehtori 230185

H: *”Ettei voi olla niin kuin ammattijohtaja?”*

”Musta se on ihan kuvitelmaa. Se talo ei kauaa pysy pystyssä. Ja sitten sulla pitää olla myös semmoinen, että sä joustat omista ajatuksistasi. Että kun sä olet suunnitellut, että näin se menee. Et me ollaan korkeasti koulutettuja, ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita, erittäin järkeitä ihmisiä kaikkia. Ja omalla spesifillä alallaan huippuja. Niin se tarkoittaa sitä, että sin pitää hyvin varovasti sanoa omat mielipitees. Ja sitten vähän kuunnella sitä. Ei se työyhteisö mene eteenpäin, jos sä et kuuntele. Rehtori 230185

Käytännölliseen toimintaan on yhdistetty ammattitaitoon, osaamiseen ja asiantuntemukseen sisältyvää ”äänentöntä tietoa”, joka vaikuttaa ja säätelee ihmisen toimintaa, mutta jota on vaikea saattaa kielelliseen muotoon. Käytännöllinen tieto on luonteeltaan kontekstisidonnaista ja subjektin kannalta hyvin henkilökohtaista, joka perustuu omaan kokemukseen. Praktinen toiminnan tasolla tapahtuva oppiminen on vaativa oppimisen muoto, jossa omakohtaisen arvioinnin ja erittelyn kautta subjekti uudelleen jäsentää tilannetta. Reflektiivisyys tarkoittaa kokemukseen sisältyvää prak-

tisen tiedon omakohtaista etsimistä ja löytämistä, jota kukaan muu ei subjektin puolesta voi tehdä. (Eteläpelto 1991, 6.) Rehtori viittaa yllä puheessaan asiantuntijaorganisaatioon ja sen johtamiseen liittyviin haasteisiin (esim. Middlewood & Lumby 2003). Kysymys ammattijohtajasta oppilaitoksen johtajana ei Suomen lainsäädännön mukaan ole edes mahdollinen, sillä kelpoisuusvaatimukset koskien opetushenkilöstöä on määrätty asetuksessa 986/1998. Kysymyksen tarkoituksena oli saada aikaan keskustelua siitä, onko opettajatausta ainoa mahdollisuus oppilaitoksen johtotehtäviin. Rehtorin mielipide on selkeä sen suhteen, ettei yleiset johtamiseen liittyvät tiedot, taidot ja osaaminen riitä oppilaitosta johtamaan, vaan koulun johtaminen edellyttää johtajalta myös koulun oman substanssin, oppimisen ja opettamisen kvaalifikaatioita.

Uuden julkisjohtamisen reformilla on ollut vaikutusta koulujen rehtorien ammatillisessa muutoksessa. Se toimii ikään kuin katalyyttinä, joka vahvistaa rehtorien uudenlaista, johtamista korostavaa professionaalisuutta. Myös Suomen kunnissa on mietittävä, miten laajasti uuden julkishallinnon vaikutukset näkyvät niiden toiminnassa. Miten hyvin perillä kunnat ovat näistä vaikutuksista, ja mitkä nämä vaikutukset ovat kuntien oppilaitoksiin ja sen johtamiseen? Johtamisessa korostuu yksittäisten tapahtumien sijaan prosessien johtaminen, joka pitää sisällään organisaation määrittelemät ydin- ja tukiprosessit ja niihin liittyvät sovitut johtamisvastuut. Prosessien johtaminen on organisaation keskeisten toimintojen analysoimista, mikä edellyttää prosessien tunnistamista, nimeämistä ja määrittelyä. Yhtä lailla myös rehtorien tulisi reflektoida näin muutoksia ja niiden vaikutuksia suhteessa omiin työtehtäviin, jotta voitaisiin ymmärtää yksittäisten työtehtävien muutosten laaja-alaisemmat merkitykset ja vaikutukset sekä se, mistä nämä muutokset ovat seurausta. (Jarl et al. 2012.)

Talouden merkitys on korostunut johtamistyössä. Haastateltavat kokivat yleisesti osaamisensa puutteelliseksi liittyen talousasioiden hoitamiseen ja toivoivat siihen lisää koulutusta. Monissa kunnissa taloudellista vastuuta on pudotettu oppilaitoksille. Kokonaisbudjetointi malli on tästä esimerkki. Alla olevan puheen voi tulkita juuri rehtorin kertomaksi työn muutokseksi ihmisten johtamisesta talouden johtamisen suuntaan.

”Tietysti sitten talousjohtaminen. Kun kysyit miten johdan, niin se johtaminen tapahtuu paljolti siitä, että mun tehtävänä on jakaa sitä rahaa, joka on kokonaisbudjetissa pilkkottavissa sitten niihin osioihin. Ja varmistaa sitten se toiminta. Mun tehtävä on sen johtamisen kautta on varmistaa, että me tehdään oikeita asioita, oikeaan aikaan. Ollaan lain oikealla puolella ja sitten tietysti varmistaa se totentuminen niiden tavoitteiden mukaan, joka meidän strategiassa ja meidän muissa näissä tavoitteenasetteluissa on laadittu.” Rehtori 230188

Rehtori nostaa yllä olevassa puheenvuorossaan esiin talouden johtamisen ja oikea-aikaisen toiminnan johtamisen lisäksi esiin lain tuntemuksen. Kun puhutaan rehtoreiden osaamisvaatimuksista, on mielenkiintoista se, että kun yleisesti on todettu koulujen normatiivisen ohjauksen vähentyneen, siitä huolimatta monet rehtorit kokiivat juuri juridiikan tuntemuksen ja osaamisen tärkeänä. Monesti laintuntemus liitettiin puheeseen oppilaiden vanhempien kanssa toimimisesta ja henkilöstöjohtamisesta. Vaikka apua onkin laintuntemukseen kuntaorganisaatioissa saatavilla, koettiin tärkeänä oma osaaminen näiden asioiden hoitamisessa. Lain tuntemuksen lisäksi painotettiin myös henkilöjohtamisessa psykologista puolta, jotta asiat saadaan sovittua.

"No pakko on tuntee perusteet semmosesta lainsäädännöstä joka koskee niitä, ja ylipäätään säädöksistä. Täällä kaupungissa ei tarvii tuntee niitä kovin tarkkaan, koska meillä on lakimiestuki-palvelu tuolla sivistysvirastossa. Voi kysyä, mutta et perusasiat täytyy tuntee, ettei tarvii joka pik-kurysäystä mennä kysymään. Tietenkin työehtosopimukset sun muut. No mä veikkaisin, että 70% henkilöjohtamista ja loput asiajohtamista. Sen tyyppinen osa se on. Asiantuntijaorganisaatio on semmonen, että ne ei vaan vängällä käänny. Ne, jotka on must-juttuja, jotka pystytään vetoamaan jobonkin säädöksiin, niin suurin osa niistä saadaan sillä asiajohtamisella. Mut helpommin se menee, kun ne saadaan sitoutumaan niihin. Niin silloin tarvitaan, mun mielestä ei hallintotiede riitä, vaan psykologia on tärkeempi. Tietää, että mistä narusta sitä pitäis vetästä." Rehtori 230222

Vaikka tietyissä työtehtävissä omassa osaamisessa koettiin puutteita, pitivät rehtorit yleisesti omaa koulutustaan ja osaamistaan hyvänä. Hallinnollinen johtamisen osaaminen ja ammatillinen pätevyys koettiin tärkeänä, koska se lisää hallinnan tunnetta ja korostaa rehtorin erityisyyttä suhteessa muuhun koulun henkilöstöön. Mutta vastaako asetuksen (As.kok. 1998/986) vaatima kelpoisuus tämän päivän haasteisiin, joita rehtori työssään kohtaa? Antaako se kattavat tiedot ja taidot nykyiseen, alati muuttuvan toimintaympäristön omaavan oppilaitoksen johtamiseen?

Rehtorien keskusteluissa toiset painottivat selkeämmin koulutuksen merkitystä, kun taas toiset arvioivat työkokemuksen kartuttavan työssä tarvittavaa osaamista. Tärkeänä pidettiin mahdollisuutta osallistua erilaisiin koulutuksiin jo siitä syystä, että siellä tapaa muita rehtoreita ja saa kollegiaalista tukea. Opiskelu ja oppiminen ovat arvoja jo sinänsä opetuksen alalla. Niitä pidetään tärkeinä oman kehittymisen kannalta. Yhtä lailla haastattelussa nousi esiin johtajakoulutusten sijaan se, että rehtorius edellyttää tietynlaista persoonaa, jotta työssä pärjää. Tätä perusteltiin sillä, että rehtori tekee työtä persoonallaan enemmän kuin koulutuksella. Persoonan merkitys nousee esiin arjen vuorovaikutuksessa ja toiminnassa suuremmin kuin suoritettu koulutus. Kun kysyn, miten opetushallinnon tutkinto vastaa nykypäivän rehtorin työn haasteisiin saan rehtorilta seuraavan vastauksen.

"Mutta ne perusvalmiudet se antoi mun mielestä kuitenkin. Mikä on kyllä muuttunut on tää henkilöjohtaminen. Nythän on siirtynyt birveesti sitä päättäntävaltaa tänne alemmal tasolle. Ja asiantuntijaorganisaatioissa tuntuu, että se henkilökunnan käsittely vaatii sellaista erityisosaamista

aika paljon, mitä mä olen yrittänyt opiskella kirjallisuutta lukemalla ja käyttämällä talopoikaispsykologiaa. Niin se on, missä on joutunut kaikkein lujimmille. Lujimman haasteen eteen. Että täytyy tosiaan mieltä. Virkaehtosopimusasiat on sellaisia rutiinijuttuja, et ne pystyy lukemaan tekstinä kun niiden kanssa on ollut tekemisissä niin pitkään. Ja sitten kun lakipykälät on semmoisia, että jos ei muista, niin ne löytää kirjasta aika nopeesti, että ne noin ja noin. Mutta se henkilöstöjohtaminen on mun mielestä kaikista haasteellisinta tänä päivänä.” Rehtori 230175

Henkilöstöjohtaminen nousee tässäkin puheenvuorossa esiin ja korostaa sitä, että kouluille on siirtynyt enemmän vastuuta myös henkilöstöasioiden hoitamisessa. Rehtori vertaa sitä haasteellisuudessaan normatiivisiin työtehtäviin.

Arjen monitaituri

Strateginen kompetenssi on monitasoinen, sillä se sijaitsee osittain yksilöissä ja osittain organisaation sisäisissä ja välisissä kollektiiveissa. Yksilötasolla tarkastelun kohteena ovat yksilöiden kognitiiviset prosessit ja käyttäytymiseen liittyvät kompetenssit sekä organisaatiotasolla tiedon virta. Organisaation osaaminen liittyy strategiseen johtamiseen, jossa keskeistä on tiedon hallinta ja organisatorinen oppiminen. (Hodgkinson & Sparrow 2002, 298.)

Organisaatiossa osaaminen on sidottu yksittäisiin ihmisiin. Yksilöosaamiseen voidaan lukea ammattiin liittyvät, teoreettiset ja käytännön tiedot ja taidot sekä yksittäisen työntekijän sekä psyykkiset että fyysiset valmiudet, jotka edesauttavat häntä saavuttamaan määrällisiä ja laadullisia tavoitteita työssään. Näiden lisäksi asenteet, käsitys omasta työtehtävästä ja verkostot, joita työntekijä hyödyntää työssään, ovat yksilöosaamista. Yksilöosaaminen on organisaatiolle kehittämispotentiaalin mahdollistaja, mutta yhtä lailla uhka riskialttiutensa johdosta yksilön vaihtaessa työpaikkaa tai jäädessä eläkkeelle. Yksilöosaaminen sisältää paljon hiljaista tietoa, jota työntekijälle kehittyy kokemustensa kautta. (Ahvo-Lehtinen & Sivonen 2005, 18-19.) Haastattelussa pyysin rehtoreita avaamaan omaa osaamistaan.

”No kyllä mun mielestä tosi monipuolista, et sun pitää tuntea kouluarki, pedagogiikkaa, tietenkin seurata aikaa, mihin koulu on menossa. Aika monitaituri pitää mun mielestä olla, pitää olla ajan hermoilla kyllä hyvin mukana, että pärjää tässä työssä.” Rehtori 230200

Rehtori kuvaa yllä omaa työtään ja siinä vaadittavia taitoja. Hän nostaa puheensa esiin erilaista ja monipuolista osaamista, jota rehtorin työssä tarvitaan. Puheenvuoron voi olettaa heijastelevan rehtorin omaa toimintaa ja hänen ammatillista itsetuntemustaan. Itsetuntemukseksi voidaan ymmärtää asiantuntijuuden yhteydessä henkilön kyvyt omasta asiantuntemuksestaan. Itsetuntemuksesta voidaan erottaa käsitykset liittyen henkilökohtaiseen tavoitteen asetteluun, työskentelytapoihin ja tyyliin, käsitteelliseen ja tiedolliseen orientaatioon sekä oman itsensä kehittämiseen liittyvät käsitykset, joihin vaikuttavat muut edellä mainitut itsetuntemuksen osa-alueet.

(Eteläpelto 1990, 9.) Rehtorit määrittivät oman toimenkuvansa oppilaitoksen johtajana monin tavoin. Seuraavaa puheenvuoroa edelsi se, että rehtori määritteli olevansa ”yleismies Jantunen” ja olevansa ensisijaisesti opettaja ja vasta toissijaisesti esimiestehtävissä. Tämän jälkeen hän kertoi omasta, vaihtelevasta työnkuvastaan.

H: *”Minkälaisia päivittäisiä johtamisen tehtäviä sulla on?”*

”Ne vaihtelee. Milloin mitään ja vähän vuodenajasta riippuu. Syksyyn on tiivistä asiapapereitten valmistelua ja koulutyön valmistelua ja muotoseikkojen väentämistä siihen kuntoon, että voidaan opetussuunnitelmat hyväksyä. Tai työsuunnitelmat, opetussuunnitelmahan tulee toista kautta. Muina vuodenaikoina kaikenlaisia pieniä hallitotehtäviä, lomien myöntämisiä, tilojen myöntämisiä, tälläinkin viikolla yhden oppilaan tuntimäärän muuttamista tilapäisesti, kun on vaikeuksia. Et ne vaihtelee hyvin paljon.” Rehtori 230203

Puheessaan työtehtävistään hän nostaa esiin sen, että työtehtävät vaihtelevat päivistä ja jopa vuodenajasta riippuen. Työ pitää sisällään valmistelevia, virallisia hallinnollisia työtehtäviä, tiloihin liittyviä työtehtäviä ja oppilaiden koulunkäyntiin liittyviä tehtäviä. Monet rehtorit kuvasivat työn vaihtelevuutta niin, ettei mikään työpäivä ollut samanlainen, tai että koskaan ei aamulla tiennyt töihin tullessaan mitä päivä toisi tullessaan. Kysyttäessä pedagogisesta johtamisesta, olivat rehtorit montaa mieltä siitä, miten hyvin se kuvaa heidän toimintaa.

”Se on vähän mikä itelle sointuu ja mikä ei. Et meit on varmaan moneen jonoon monessa kategoriassa sitten ja vähän, et minkälainen tyyppi ite on. Et jotkut varmaan haluis jättää semmosen kasvatuksellisen puumerkin maailmaan. Mulla ei semmosia hirveesti ollu. Et mikä on minun johtajatus meidän talossa, niin ehkä se on vähän tämmönen hajanainen. Et siel on ihmiset, ne tekee hyvällä mielellä sitä työtä, et meidän toiminnot menee, et me huomioidaan toisemme, et meil on onnistuneita kokonaisuuksia. Se on se minun näköinen koulu.” Rehtori 230203

Puheessa korostuu työtehtävien tavanomaisuus ja se, miten se myös heijastelee rehtorin omia arvoja ja näkemyksiä oman toimintansa merkityksellisyydestä. Oma toiminta ja siihen liittyvät käytännöt ja näkemykset omasta johtajuudesta ja johtamisesta vaikuttavat vahvasti siihen, millaiseksi oppilaitoksen toiminta muodostuu. Rehtorin oman toiminnan vertaus hajanaisuuteen liittyyneen yhtäältä hänen työtehtävien fragmentoituneisuuteen ja toisaalta siihen, että luottamus työyhteisön toimintaan on niin vahva, että kokonaisuus toimii. Koulun työyhteisön esimiehenä rehtorin vaikutus ja vastuu työskentelyilmapiirin muotoutumiseen on suuri. Rehtori voi omalla toiminnallaan vahvistaa omaa asemaansa suhteessa työntekijöihin. Yhtä lailla hän voi tukea opettajien asiantuntijuutta ja vahvistaa työyhteisön asemaa ja jakaa näin myös vastuuta ja johtajuuttaan.

”Rehtorin työ on kuitenkin niin monialaisen työn ammattikokonaisuus, että sitten se näkyy heti jos jättää jonkun asian vähän vähemmälle. Sillai että beti voi huomauttaa, että sä olet niin paljon pois. Tai että sun kanssa on hirveen vaikee päästä keskustelemaan tärkeistä asioista. No nyt tää syksy on ollut vähän rauhallisempi, kun meillä on ollut tää johtotiimi. Niin se on tasoittanut sitä painetta

just. Niin he voivat sitten tuoda sen asian käsittelyyn toista kautta, ettei tarvi tulla mun juttusille. Että me haluttain nyt tällöinen ja tällöinen asia.” Rehtori 230175

Puheenvuorossa nousee esiin rehtorien työtehtävien monialaisuus ja, että monien tehtävien merkitys voidaan nähdä vasta, kun rehtori on pois työpaikaltaan ja asiat jäävät hoitamatta. Myös työyhteisön osalta rehtorin läsnäolo on tärkeää. On tärkeää olla läsnä ja osallisena koulun ja työyhteisön arjessa.

”Kyllä. Että pitäis päästä stoppariksi välillä. Ja pitäis päästä sammuttaan tulipaloja, pieniä pesäkkeitä. Kyllä se tulipalon sammuttaminen on tärkeää siellä työpaikalla.” Rehtori 230185

Se, että asioiden merkitys paljastuu vasta kun niitä ei ole tehty, liitetään usein puheessa hoitoalan ja palvelualan töihin, joissa työ on ihmisten kohtaamista, näkymättömyyttä ja palvelun muodossa annettavaa. Rehtorin läsnäolo on oppilaitoksen arjessa tärkeä vakautta antava tekijä ja antaa vaikutelman siitä, että hän läsnäolollaan hoitaa johtamistyötään. Myös rehtorin apuna työskentelevällä johtotöimillä on merkitystä tehtävien hoidon kannalta, jos ajatellaan jaettava johtajuutta (ks. Ropo et al. 2005). Arjen johtamisessa monialaisuuden lisäksi rehtorin työn kannalta näyttäisi tärkeitä olevan rutiinit, jotka toistojen kautta muodostuvat käytännöksi, kuten alla olevasta puheesta nousee esiin.

”Kyllä se on semmosta perusasioitten toistamista. Toistetaan, toistetaan, toistetaan, että ne lähtee käytännössä totentumaan. Et mie koen sen, että se on sitä käytännön juttua. Koska jos joku asia lähdetään muuttamaan, niin eihän se totendu sillä, että mie sanon sen. Asiat tuodaan esille, tuodaan esille. Taas toisessa tilanteessa tuodaan jotain. Tää on meille tärkeitä. Me toimimme näin. Sillä tavalla ainakin mie oon kokenut sen, että se on niinku se johtamistyön keskeinen elementti. Ja toinen on se arjessa läsnäolo ja kuunteleminen, mutta siihen ei oo ajallisesti resursseja eikä mahdollisuuksia niin paljon kun taas semmonen ihmisten johtamisyhteisö vaatis. Jos siellä johdetaan asioita, vaan kun johdetaan ihmisten kautta niitä asioita.” Rehtori 230190

Puheenvuorossa rehtori nostaa esiin sen miten toistettavan toiminnan kautta asiat saadaan muuttumaan sen sijaan, että rehtori vain puheen kautta pyrkisi muuttamaan asioita. Samoin rehtori tuo esiin kuuntelemisen ja läsnäolon merkityksen henkilöjohtamisessa, johon oppilaitoksen arjen johtamisessa ei jää riittävästi hänen mukaansa aikaa.

Rehtorien haastatteluissa nousi esiin vahva usko omaan osaamiseen. Talouteen liittyvää osaamista kaivattiin lisää, koska talouden ja resurssien johtamisen nähtiin korostuvan entisestään myös oppilaitoksen johtamisessa. Julkisen sektorin organisaatioissa tulee taloutta aina tarkastella suhteessa organisaation perustehtävään ja sille asetettuihin tavoitteisiin ja niiden vaikutuksiin. Joskus on julkisen sektorin johtajilta saanut kuulla, että perustehtävän luonne on niin yhteiskunnallisesti merkittävä, ettei talouden mukaan ottaminen tarkasteluun ole sopivaa. Näin ei kuitenkaan pidä ajatella. Jokaisen vastuullisen johtajan ja esimiehen on oltava tietoinen myös oman or-

ganisaation vaikuttavuuden kustannuksista ja edistettävä oman yksikkönsä taloudellista toimintaa. (Raudasoja & Johansson, 2009). Tässä tutkimuksessa ei talouden osalta edellä kuvattu näkökulma noussut esiin. Sen sijaan strategiat ja strateginen johtamisen soveltuminen oppilaitosjohtamiseen aiheuttivat rehtoreissa vilkkaampaa mielipiteenvaihtoa.

Rehtorin johtamisen osaamisessa keskiöön nousee kyky sovittaa yhteen valtion ohjaus ja kunnan opetustoimessa työnantajan edustajana toimiminen sekä oman roolin ymmärtäminen osana kunnan johtamisjärjestelmää. Se, miten henkilöstöjohtamista kukin rehtori toteuttaa, riippuu paljon rehtorista itsestään, mutta myös esimerkiksi oppilaitoksen koosta. Suuria yksiköitä on johdettava eri tavoin kuin pieniä. Koulun koosta riippuen rehtorilla on apuna muuta henkilökuntaa. Apulaisrehtori ja koulusihteeri ovat yleensä rehtorin lähimmät työkumppanit.

Vaikka yleisesti rehtoreilla on vahva usko itseensä, heijastuu rehtorien työhön vahvasti kunnissa tapahtuva hallinnon muutos ja uudistukset. Muutos saattaa nakerata kuitenkin uskoa omaan osaamiseen ja ainakin omasta jaksamisesta. Lisäksi kouluille siirretyt hallinnon tehtävät vievät aikaa varsinaiselta rehtorin työltä ja saattavat aiheuttaa turhautuneisuutta. Tätä rehtori kuvaa seuraavassa puheenvuorossaan.

”Jatkuvasti, voi sanoa, että meille tulee tonne tietokoneelle uusia järjestelmiä, josta oletetaan, että me rehtorit ollaan niiden käyttäjiä, että me opittas ne käyttämään beti. On paljon asioita, jotka meidän esim. pitää tehdä yhden kerran vuodessa tuonne tietokoneelle. Ja tota, et meidän pitäis osasta se homma tehdä niinkun noin vaan. Ja sehän on mahdotonta. Tulee niinkun kaikennäköstä sellasta, joka vaan tulee niinkun lisää, lisää, lisää. Paljon tehtäviä on siirtynyt sellasii tehtäviä, jotka aikasemmin teki joku muu, niin ne on siirtynyt rehtorille tehtäväkuvaan.” Rehtori 230224

Uuden oppiminen ja hallinnollisten työtehtävien määrän kasvu on lisääntynyt rehtorin työssä. Kysyä voikin, onko tarkoituksellista, että asiantuntijoiden työnkuvaan lisätään sellaisia tehtäviä, ettei heille jää aikaa enää toteuttaa omaa asiantuntijuuttaan. Tästä rehtori antaa konkreettisen esimerkin.

”Ihan semmosena konkreettisenä yhtenä pienenä esimerkkinä on sellanen, että mul on tässä leimasiin. Alkuperäiset todistukset nähty, lukee tässä. Aikasemmin kun opettaja tai muu henkilökunta toimitti työnantajalle alkuperäiset todistukset tai niiden kopiot siis, niin ne toimitettiin tonne jonnekin muualle. Nyt ne tulee tänne rehtorille, on ne sitten näitä tutkintotodistuksia tai työtodistuksia, jolla haetaan näitä palvelulisiä. Niin rehtori iskee niihin leimansa alkuperäiset todistukset nähty. Se on pieni juttu, mut se kuvaa musta sitä, että kun tällaisia tulee hirmunen määrä. Et me tehdään niitä juttuja, jotka joku muu on tehny aikasemmin. Mistään meidän aika ei lisäännä eikä meidän resurssi kasva yhtään...” Rehtori 230224

Nykypäivän johtaminen on nähtävä palvelutehtävänä. On olemassa palveluita tuottavia johtajia, ja nämä palvelut ovat juuri niitä, jotka edesauttavat organisaation varsinaisten tehtävien hoitamista. Tämä ei ole mikään uusi idea, sillä jo Mary Follett kirjoitti vuonna 1927, että johtajien tulee kehittää työntekijöiden osaamista ja uskoa

tekemiseensä. (Czarniawska 2014, 85-88.) Myös rehtorin työtehtävät ovat muuttuneet lähemmäksi oppilaiden rajapintaa. Kynnys rehtorin kanslian ja oppilaiden välillä on madaltunut ja rehtorit osallistuvat työssään operatiiviseen oppilaitoksen toimintaan, jotta koulun arki toimisi mahdollisimman hyvin. Tämä liittyy myös oppilaiden roolin muuttumiseen enemmän kohti palvelujen käyttäjää.

”No selvitetään paljon, ihan jos lähetään taas sieltä nuorista, niin heidän asioita joudutaan tosi paljon selvitteleen. Jos mä aattelen niin tänä päivänä nuoret on paljon semmosia tietoisempia omista asioistaan ja ehkä joutuvat aika itsenäisestikin omia asioita niinku puimaan ja pöhtimaan. Että ennään ei opettaja oo se auktoriteetti jota vaan kuunnellaan, vaan nyt esitetään jo kriittisiä mielipiteitä. Oppilaitten osalta mulle tulee aika paljon arvostelua kautta arviointia opettajista. Jos joku opettaja on tehnyt jonkun asian oppilaiden mielestä niinku kehnosti, niin he tulee sen mulle kyllä kertomaan...Että se on sitä, ihan sitä käytännön. Ja sitten taas opettajilta tulee ihan vastaavasti, että nyt on semmonen tilanne jonkun oppilaan kanssa, että mitä mä voisin tehdä. Kyllä mä joudun tavallaan olleen semmonen tietynlainen etäkasvattaja tässä... Mutta sitten semmonen arjen pyörittäminen yleensäkin ja sitten kun mä oon aina sanonut: 'Rehtori on niin kun hengen luoja tietyllä tavalla, että sellanen millanen minä oon, niin sillä tavalla käyttäytyy opettajainhuone.' Niin että se on ihan semmonen tosi, sekään ei oo mikään semmonen hatusta temmattu hieno ajatus, mutta sitä se on.” Rehtori 230201

Rehtorin puheessa arki koostuu monenlaisesta oppilaitoksen toimintaan vaikuttavista asioista. Läsnäolo ja tavoitettavissa oleminen on tärkeää. Monet rehtorin arjen työtehtävistä tulevat ennustamattomasti ja yllättäen eteen. Nämä työtehtävät liittyvät pääasiallisesti oppilaisiin ja äkillisiin arjen tilanteisiin. Voi myös olla, että asiat siirtyvät rehtorin hoidettavaksi silloin, kun esimerkiksi opettaja toteaa mahdottomaksi asioiden hoitamisen tai asioiden hoitamisessa edellytetään esimerkiksi rehtorin auktoriteettia. Yleisesti työnjako kouluissa on sovittu sellaiseksi, että ensisijaisesti opettajat ja oppilaat pyrkivät toimimaan keskenään ja saamaan arjen sujumaan, mutta jos kyse on isommasta, hankalammasta tai vakavammasta asiasta, tulee se rehtorin hoidettavaksi. Haastattelussa tuli yleisestikin puheeksi se, että rehtorit olivat varanneet omasta työajastaan aikaa tällaisten asioiden hoitamiseen. Aamut oli esimerkiksi varattu rehtorien työajasta siihen, että hän järjesteli koulun arjen toimintaa ottamalla vastaan opettajien sairauslomailmoituksia ja etsi poissaoleville opettajille sijaisia.

Rehtori strategina

Strateginen johtajuus ei ole uusi johtamisen muoto, vaan strategia elementin voidaan nähdä laajentavan johtamisparadigmaa ja edesauttavan tavoitteiden asettelussa, näkökulman ja laajemman merkityksellisen ulottuvuuden antamisessa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä sekä täsmentää myös lyhyen aikavälin toimintaa (Davies & Davies 2005, 14). Strategisesti ajatteleva rehtori näkee asiat laajemmassa kokonaisuudessa ja osaa sijoittaa oman johtamistoiminnan oppilaitoksessaan osaksi tätä kokonaisuutta.

H: ”Okei. Mitenkä talouden kannalta? Kilpaillettekste sillä tavalla?”

”Et mun mielestä siinä ei oo oikeen selkeitä systeemejä, millä nää koulut saa rahansa. Ja siinä ei huomioida eri koulujen tarpeita. Ja me ollaan kaikkei sillä rahasäkällä kiskomassa niitä rahoja, että sekin on ihan kaubeeta. Mun mielestä se yhteisö, se 12 reksin, niin siellä oli herrasmiesmäisyyttä ja naisentta ja sellasta kohteliaisuutta, joka on mun mielestä kadonnut, valitettavasti. Se on erittäin raadollista. Että tuntuu, ettei ystäviä ei oo kaubeesti tässä, sellasia... Että on ystäviä, mutta nää kaikkei olosuhteet syö ihmisiä, syö sellasiks, kummajaisiks, ettei enää tajua, miks toinen käyttäytyy noin. Ja siellä on näitä paineita. Että sitten saa nähdä, että tää työ vie aika koko elämän, että monille on varmaan aika vaikeeta asettua eläkeläiseksi, ja täältä tipahtaa sinne tuulipukukansan joukkoon.” Rehtori 230225

Rehtori tuo esiin, että selkeää, läpinäkyvää ja ennalta sovittua resurssien jakoa ei ole, vaan koulut kilpailevat resursseista toistensa kanssa. Resurssien jako koetaan epäselväksi ja kilpailu epäreiluksi omien etujen tavoitteluksi. Rehtori tuo puheessaan esiin myös sen, miten rehtori-professio on joillekin yhtä kuin he itse, johon identifioidutaan vahvasti ja kokonaisvaltaisesti. Näin voidaan työn tekemisen ja sen antaman aseman myötä myös erottua muista. Työhön voidaan asennoitua Kahnin & Wienerin (1967, 209) mukaan ainakin kuudella tavalla, johon liittyy vahvasti myös työn inhimillinen puoli. Työ voi olla välttämätön paha ja muuta elämää häiritsevä (*interruption*) keikka. Työ voi olla myös homma (*job*), jolloin korostuu palkan ja toimeentulon merkitys. Kolmanneksi työ voi olla ammatti (*occupation*), joka tuottaa tyydytystä tekijälleen, koska siinä voi harjoittaa taitojaan, johon hänellä on taipumusta ja koulutusta. Neljänneksi työ voidaan mieltää urana (*vocation*), johon liittyy itsensä toteuttamista ja toisten palvelemista. Työura voidaan mieltää myös kutsumuksena (*calling*), mutta nyky-yhteiskunta tai ammattijärjestöt eivät tästä ole kovin kiinnostuneita. Työ voi olla myös elämäntehtävä (*mission*), jolloin työhön omistaudutaan kokonaan, koska sillä koetaan olevan ratkaiseva merkitys myös yhteiskunnan kannalta. Kutsumustyöhön voi liittyä myös jopa uskonnollinen näkökulma. (Wilenius 1981, 18-19.)

Kasvatustyön tutkijat ja ammattilaiset käyttävät opetusalan johtamisesta käsitettä pedagoginen johtaminen (*educational leadership*) korostaen oppilaitoksen johtamisen erityisyyttä ja tehden erontekoa muuhun johtamiseen (esim. Davies & Davies 2005). Pedagogisen johtamisen käyttöä perustellaan myös sillä, ettei koulun johtamista voida erottaa siitä kontekstista missä sitä tehdään (esim. Leithwood & Jantzi 2005). Mutta eroaako oppilaitoksen johtaminen todella muunlaisesta johtamistyöstä? Ja mitä pedagoginen johtaminen sitten oikeastaan pitää sisällään, jos ajatellaan johtamistyötä? Millaista johtajuutta rakennetaan, kun puhutaan pedagogisesta johtamisesta. Rehtori pohtii asiaa näin:

”Tää on tää pedagoginen mä en oikein siis pedagogista johtamista niin tää on niinku se ei ois tää on mun oma ajatus, mä en oo ikinä pitänyt siitä kysymyksestä enkä ajatuksesta, että et onko se pedagogisista johtamisesta pois, et jos mä lasken koulun käyttösuunnitelmaa, se ei oo niinkun mun

mielestäni, joidenkin mielestä se voi olla simppelempi, mut talousjohtaminenkin on tietynlainen pedagogisesta johtamista...Niin, et sitä on niinkun kai enemmän tai vähemmän, mä olen sitten pedagoginen johtaja näillä talousratkaisuilla et se ei pysty, koska mä en sitä erottele, että nyt mä teen nyt mä johdan tiistaina pedagogisesta tai pedagogisia ratkaisuja sit mä hoidan henkilöstöasioita torstaina ja perjantaina talousasioita, eihän se mee niinkun, ei se mee niin.” Rehtori 230211

Rehtori ei erottele omassa johtamistyössään erikseen pedagogista johtamista. Mintzbergin (1989, 182) mukaan on usein oletettu, että strategiat on muotoiltu ennen kuin ne on implementoitu ja että strategioiden suunnittelu on keskeinen prosessi ennen niiden muotoilua. Näin myös yleensä asia on esitetty konventionaalisessa, strategista johtamista käsittelevässä kirjallisuudessa. Asiantuntijaorganisaatioissa, nämä imperatiivit tapahtuvat lähes päivittäin. Tämä johtaa johtopäätökseen, että asiantuntijaorganisaatiot ovat hämmennyneitä siitä, miten strategiaa tehdään, tai strategian kirjoittajat ovat hämmennyneitä siitä, miten asiantuntijaorganisaatioiden on toimittava.

5.5 Institutionaaliset ja strategiset yhteistyökäytännöt

Perustavaa laatua oleva oletus institutionaalisessa ajattelussa on, oli kyse sitten vanhasta tai uudesta institutionalismista, että sellaiset laajat institutionaaliset kompleksit, kuten koulutus ja niitä aikaansaavat käytännöt, ovat ehdollisia ja kiistanalaisia. Tämä tarkoittaa konkreettisesti sitä, että sosiaaliset instituutiot voivat ottaa useita erilaisia muotoja. Niistä osa vetoaa enemmän tiettyihin kollektiivisiin toimijoihin kuin toiset. (Meyer & Rowan 2006, 3-4.) Termiä ”löyhästi yhteen kytketty” (Weick 1976) on käytetty kuvaamaan sosiaalisen järjestelmän elementtien suhdetta esimerkiksi organisaatioiden välillä. Organisaatioiden vaikutus toinen toisiinsa usein suodatettua ja epätäydellistä (March & Olsen 1975). Löyhä kytkentä on tärkeä turvallisuustekijä organisaation selviytymiseksi (Pfeffer & Salancik 1978, 13).

Oppilaitoksen toimintaympäristö pitää sisällään erilaisia paikallisia päätöksentekojärjestelmiä ja niihin liittyviä kulttuureja. Eri kunnissa ja kaupungeissa paikallisten päätöksentekijöiden tahto ja halu puuttua oppilaitosten toimintaan ja johtamiseen vaihtelee suurestikin toisistaan. Paikallisella tasolla oppilaitoksen toimintaympäristöön kuuluvat hallintojärjestelmän lisäksi esimerkiksi oppilaiden vanhemmat, kunnan sivistystoimi, johtokunnat, järjestöt, liike-elämän ja teollisuuden edustajat ja tiedotusvälineet. Oppilaitosten yhteistyön laajentuessa enemmän paikallisten toimijoiden suuntaan, muuttuu samalla oppilaitoksen johtaminen pois byrokraattisesta johtamisesta enemmän pedagogisempaan ja asiakaslähtöisempään suuntaan muuttaen myös

koulun perustehtävän luonnetta (Kirveskari 2003, 29; Edwards 1996, 133-136) osaksi kunnan laaja-alaista hyvinvointipalvelutoimintaa.

Paikallisen tason toimijat muodostavat oppilaitoksen johtajalle verkoston, jota voidaan kutsua oppilaitoksen johtamisen osallistumisjärjestelmäksi. Tämä tarjoaa kaikille niille, jotka ovat sitoutuneet toteuttamaan oppilaitoksen perustehtävää, mahdollisuutta osallistua koulun päätöksentekoon ja johtamiseen. (Ahonen, 2008, 25.) Myös Niinikuru ja Pässilä (1993, 50) esittävät yhden näkemyksen koulun osallistumisjärjestelmäksi. Se koostuu sisäisistä ja ulkoisista suhteista, jotka ovat välttämättömiä koulun perustehtävän toteutumisen kannalta. Oppilaitoksen toimintaympäristön sekä sisäisillä ryhmillä että ulkoisilla yhteistyökumppaneilla on erilaisten ryhmien kautta mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten oppilaitosta johdetaan. Näin yhteiskunnassa eri tehtävissä toimivat saavat osallistumisjärjestelmän kautta vaikuttamismahdollisuuden koulun perustehtävään ja sen sisältöön.

Tässä luvussa tarkastelen strategiaa sosiaalisena käytäntönä eli sitä, miten strategiaa toteutetaan oppilaitoksen sidosryhmien kanssa yhteistyössä toimiessa. Tarkastelun kohteena on rehtorien haastatteluissa esiin noussut puhunta koulun sisäisestä ja ulkoisesta yhteistyöstä ja siitä, miten he kuvaavat näitä yhteistyötahoja työnsä sidosryhmänä ja verkostoina. Kyse on diskursiivisista yhteistyökäytännöistä.

Koulu tekee paljon erilaista yhteistyötä eri tahojen kanssa, jotka on edellä lueteltu. Sen sijaan, että tässä luvussa kiinnittäisin huomion siihen, että kenen kanssa ollaan tekemisissä eli ketkä muodostavat sidosryhmän ja verkoston, on kiinnostukseni kohdistunut pikemmin siihen, miten erilaisten sidosryhmän kanssa ollaan tekemisissä ja miten tätä puheessa kuvataan. Mitä erilaiset sidosryhmät tuovat vuorovaikutukseen ja miten he rakentavat yhteistä todellisuutta strategian avulla toteuttaessaan sitä käytännössä? Erityisesti kiinnostavaa on tarkastella sitä, mitä ne tuovat kanssakäymiseen ja strategian luonteeseen sosiaalisena käytäntönä. Onko strategia käytännössä sidosryhmätoimintaa, sosiaalisten verkostojen rakentamista ja ylläpitämistä ja jos on, niin millaista se on, ja miten sitä käytännössä toteutetaan?

Strategia käytäntönä edellyttää täysin samoja elementtejä: luottamusta ja avointa keskustelua yhteistoiminnan ylläpitämiseksi. Strategian voidaan nähdä olevan myös yksi keino saada aikaan varmuus siitä, että kaikki toimivat samojen tavoitteiden mukaisesti. Kun strategiaa tarkastellaan käytäntönä, nousee keskeiseksi kysymyksi: miten strategiset tavoitteet nähdään ja miten niitä toteutetaan omassa toiminnassa? Mikäli strategiset tavoitteet halutaan viedä käytäntöön, ja nähdä niiden muuttuvan siellä ihmisten teoiksi, nousee strategiakeskustelu kaiken keskiöön. On keskusteltava siitä, mitä strategialla tavoitellaan ja mitä se tarkoittaa jokaisen työssä ja toiminnassa.

5.5.1 Monipuolistuvat yhteistyökäytännöt

Nykykoulun arjessa yhteistyötä tehdään eri sidosryhmien kanssa laajalti ja monipuolisesti, mikä mahdollistaa saada palautetta koulun toiminnasta. Tämä puolestaan on tärkeää, mikäli koulun toiminta ja sen opetuksen laatua halutaan ylläpitää korkeana ja kehittää. Opettajat voivat tehdä esimerkiksi lukiossa aineryhmäyhteistyötä paitsi omassa koulussaan, mutta myös laajemmin muiden alueen lukioiden kanssa. Tämä on mahdollista pitkistä etäisyyksistäkin huolimatta nykyteknologian avulla (vrt. Orlikowski 2007, 2009). Myös koulutustoimialan välistä yhteistyötä tehdään erilaisissa hankkeissa.

Yhteistyön tekemistä tuotiin esiin kouluasteilla eri tavoin. Pääasiallisesti yhteistyötä tehtiin koulun sisällä, mutta etenkin syrjäseuduilla yhteistyön tekeminen on laajentunut omalle koulutusalueelle. Toisella asteella yhteistyö nähdään myös mahdollisuutena. Se voi olla mahdollisuus esimerkiksi oman lukion säilyttämiseen kunnassa osana laajempaa alueellista kokonaisuutta. Yhteistyö mahdollistaa laajemman kurssitarjonnan. Jotta kurssi saataisiin perustettua, voi se vaatia myös uudenlaista tietotekniikkaa ja videoneuvottelulaitteita. Yhteistyön voima voi olla kilpailuvaltti. Tapa, millä yhteistyötä nykyisin tehdään, on kuitenkin muuttunut (ks. West-Burnham 2009, 3-6). Yhteistyössä näkyy jatkuva muutos ja se, että yhteistyötahot ovat moninaisia ja ne ovat aikajäniteeltään erilaisia. Ne ovat myös erilaisia rahoitukseltaan ja tavoitteiltaan.

Verkostot ja verkostoituminen

Rehtorin työtehtävät ovat muuttuneet. Jos aiemmin ymmärrettiin rehtorin työn olevan autonomista ja kansliasta käsin tapahtuvaa, taustalla olemista, fasiliteettien ja edellytysten varmistamista, on nykyrehtori monessa mukana. Hän on yhteydessä omien työtehtäviensä kautta moniin eri tahoihin myös oman oppilaitoksen ulkopuolelle. Rehtori edustaa oppilaitosta ja antaa sen toiminnalle kasvot. Rehtori on koulunsa keulakuva, joka edustaa koulua ulospäin. Yhteistyötä ja päätöksiä tehdessään on rehtorin osattava huomioida opettajat, oppilaat ja heidän vanhempansa sekä muut oppilaitoksen sidosryhmät.

Rehtorin työn luonteeseen liittyy vahvasti verkostot. Hän on mukana eri verkostoissa ja luo aktiivisesti itse myös verkostoja eri tahoihin. Tämä edellyttää johtamisessa erilaista osaamista verrattuna perinteiseen rehtorina toimimiseen. Tätä moninaista yhteistyötä kuvataan myös ristivetona eri sidosryhmien eri näkemysten ja odotusten välillä. Strategia käytäntönä on strategian toteuttamista ja tekemistä eri tahojen

kanssa. Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten koulun johtaminen näyttäytyy sosiaalisena toimintana. Näin rehtori kuvaa työnsä muuttumista:

”Et on se sitten oppilas tai on se sitten huoltaja taikka oman koulun opettaja tai hallintoon päin esimies tai kuka tahansa, niin se on nykyisin ihmisten kans tekemistä aina.” Rehtori 230181

Koulu sosiaalisena yhteisönä

Vaikka koulu on perinteisesti ollut sosiaalinen yhteisö, on myös tässä tapahtunut muutosta. Muutos on kohdistunut erityisesti siihen, miten ja miksi ollaan eri sidosryhmien kanssa tekemisessä. Koululla on tehtäviensä toteuttamiseksi huolehdittava monenlaisista asioista. Tästä syystä rehtorin on oltava tekemisissä monien eri sidosryhmien, sekä sisäisten että ulkoisten, kanssa.

”...että et sitten vaan soitellaan keneltä on edellisen kerran apua saanu niin taas soitetaan sinne ja sit se hoidetaan ja luovitaan ja tavallaan niinku sitä ihmisten kans tehään sitä työtä, että et kyl ne asiat on hoitunu ja hoituu.” Rehtori 230181

Rehtorin puheessa korostuu luottamus yhteistyöhön ja sen onnistumiseen, sekä siihen, että apua saa tarvittaessa sieltä, mistä aiemminkin sitä on saatu. Rehtorin yhteistyö monien eri tahojen kanssa ja eri asioissa, edellyttää häneltä erilaisia rooleja. Kunnan hallinnon ja kollegojen kanssa yhteistyö on erilaista kuin vanhempien tai paikallisen urheiluseuran. Oppilaiden asioissa vanhempiin, koulussa esimiehenä työskentely ja kunnan hallintoon hän on oppilaitoksestaan vastuussa oleva virallinen edustaja.

Mintzbergin (1980, 58-91) mukaan voidaan rehtorin toiminnassa erottaa erilaisia rooleja. Oppilaitoksen johtajana ja yhteistyötä tehtäessä voidaan erottaa ainakin ihmishuone-, tiedonkulku- ja päätöksentekoroolit. Johtajan ihmishuone- rooli voidaan jakaa yksityiskohtaisempiin keulakuvan, johtajan ja yhdyshenkilön rooleihin. Tiedonkulun rooleja ovat puolestaan tarkkailijan, tiedonlevittäjän ja puhemiehen roolit. Päätöksentekijän rooleja ovat yrittäjän, häiriöiden käsittelijän, resurssien kohdentajan ja neuvottelijan roolit. Erilaiset yhteistyötahot ja –tavat luovat kaikki omat vaatimukset rehtorin toiminnalle. Näin myös rehtori kuvaa omaa toimintaansa:

”Mut tänä päivänä se ei vaan onnistu, kun se ristiveto on niin rajua. Eli kun aamupäivän olet tekemisissä vanhempien kans, sit olet oppilaitten kanssa, olet opettajien kanssa ja sä olet oot oman kunnan virkamiesten kanssa tekemisissä. Niin se ristiveto on aika aika rajua, eli silloin täytyy olla semmonen tietynlainen niinkun ennakkoluulottomuus ja asenne semmonen vastaanottavainen mieliala siinä. Et sit sen mä pidän kaikkein ja halu ja kyky nähdä asioita monesta eri vinkkelistä. Vaikka mäkin sanon, että mä olen oppilaitten edunvalvoja, niin se ei ihan joka tapauksessa se ei ole niin. Ymmärrän, et mä en voi mennä virastolle pamauttaan, nyt mä olen muuten näitten kulttuurien etumies tässä.” Rehtori 230211

Kun rehtorin yhteistyötahot lisääntyvät, lisääntyvät myös erilaiset tarpeet ja toiveet, jotka saattavat erota toisistaan niin, että niiden yhteensovittaminen voidaan kokea vaikeaksi. Sen sijaan, että yhteistoiminnassa pyrittäisiin toimimaan samalla tavalla kaikkien eri tahojen kanssa, nousee tekstissä esiin sen sijaan vastapuolen huomioiminen ja vuorovaikutteisuus.

Kollegeaalinen yhteistyö

Rehtorit ovat ammattikuntana vahva. Tämä juontaa varmasti opettaja-professiosta, joka on jokaisella rehtorilla taustalla. Alla oleva puheenvuoro osoittaa, miten vahvana tämä keskinäinen yhteistyö koetaan. Teksti kuvaa yhtäältä virallisen järjestelmän taustaa koota rehtorit yhteen. Kun formaalin järjestelmä mukainen rehtorien yhteistointi päätettiin lakkauttaa, jatkoivat rehtorit kokontumista epävirallisesti, koska pitivät sitä hyödyllisenä. Rehtori kuvaa ryhmää keskustelevana, monipuolisesti ja avoimesti toimivana, mentorointia ja terapeuttisena, työnohjausta antavana vertaistukiryhmänä. Myös uudet rehtorit perehdytetään ryhmässä ja annetaan heille tarvittaessa kollegiaalista tukea.

”Et ainoo tehtävä, jonka mä olen ottanu ittelleni on se, että mä toimin yläasteen rehtoreitten tämänä vapaaehtoisena koolle kutsujana. Mä oon kaks vuotta tehny töitä. Meillä oli aikaisemmin nokkarehtorijärjestelmä, sekin toimi pitkälle vapaaehtois pohjalla ja sille ilmoitti johto, ettei täl ollu mitään merkitystä. Se lakkautettiin. Vaan minähän en uskonu. Ei se estä meitä kokoontumasta. Et meidän kannattaa noin kerran kuussa kokoontua yhteen, puhaltaa paine pihalle ja myöskin vertaistentorointia. Et jos tulee kaupunkiin uusia rehtoreita, niin on olemassa valmis porukka. Pystyy neuvomaan ja auttamaan ja se on nyt monta vuotta toiminu hyvin. Ja joka kerta on agendalla nolla asiaa tai viis asiaa, niin kyl se pari tuntia vierähtää aina. Et kun tiedetään kokous, niin lähettäkää mulle asioita, niin mä kokoon sen listan sitten. Usein sieltä joku lähtiessään toteaa, että olipa tää terapeuttista. Porukka tuntee hyvin toisensa, niin se on varsin avointa se keskustelu.”
Rehtori 230195

Rehtorit ammattikuntana voivat hyödyntää strategiaa johtamisessaan alkaessaan määrittellä menestystä omilla ehdoillaan. Näin he voivat käyttää omaa osaamistaan parhaalla mahdollisella tavalla (vrt. Fligstein 1990). Myös formaalisti toimiva, sopivan kokoinen, rehtoreista koostuva johtoryhmä voidaan kokea yhtä lailla toimivaksi ratkaisuksi, kuten rehtori asian tuo puheessaan esiin.

”Meitä on ollut nyt se vajaa kymmenen lukionrehtoria ja me ollaan se johtoryhmä. Ja nyt on ollut muutaman vuoden tää lukio-opetuksen johtaja joka on toiminut siinä sitten täällä virassa, ja tukipalveluissa. Ja se on tietenkin ollut hyvä, vaikka mä tiedän että siinä vaiheessa kun joskus viisi, tai siis neljä vuotta siitä ... oli ollut sitä keskustelua, et mihin semmosta tarvitaan. Et kun iban hyvin on hoitunut tavallaan tähänkin asti. Et on ollut semmonen niin kun nokkarehtori, yks tavallaan kastellut niin kun koukut siellä. Mutta on se osoittautunut hyväksi, että täällä tukipalveluissa on ihminen joka tuntee lukio puolen ja sillä tavalla täällä sitten taas johtoryhmässä ja kaupungin johdon

suuntaan pystyy sitä lukiopäätä pitämään esillä...Ja sit aina kun tulee niitä lisäportaita, niin siinä on aina myös niin kun omat riskinsä...” Rehtori 230191

Rehtorien esimiehenä toimii ylempi, johtava viranhaltija. Hänen tehtävänä on tukea vastuullaan olevan kouluasteen toimintaa ja asemaa koko kunnan hallinnossa ja toiminnan kokonaisuudessa. Mikäli kuitenkin kunnan hallintojärjestelmä on liian moniportainen, voidaan sen toiminta muuttua hitaaksi ja byrokraattiseksi. Tämän epäilyksen rehtorikin tuo esiin.

”Niin ehkä vielä se työskentely hakee silleen muotoa. Et mä oisin ite jotenkin toivonut, ja oon sen ihan ääneenkin sanonut, et sitä porukkaa ja sen porukan asiantuntemusta käytettäis enemmän tämmöseen suunnitteluun ja just strategisempaan. Et nyt se on aika paljon sitä, et siellä käy joku kertomassa jonkun asian, joka taas ajatellaan et se kerrotaan siellä omissa kouluissa. Et se on semmonen informaatio...Niin, mä näen siinä menee pikkuksen niin kun resursseja hukkaan..Joo ja se keskustelu sinänsä subteessa täällä toimii mun mielestä hirveen hyvin, että tota jos joku tuntuu et tätä vois kehittää, niin kyl mä ainakin ite koen et pystyn sanomaan ja saan ääneni kuuluville ja se et mitä se vaikuttaa on eri asia, mut että. Et vähitellen sitten.” Rehtori 230191

Rehtorin puheessa on havaittavissa se, miten rehtoreista, opetuksen ja oppilaitostensa asiantuntijoista, koostuva johtoryhmä voisi osallistua kaupungin tasolla alueiden lukioiden strategisempaan kehittämiseen sen sijaan, että he ovat tiedon saajan roolissa johtoryhmässään. Tämä alhaalta ylöspäin nouseva kehittämistoiminta saattaisi tuoda esiin strategisia kysymyksiä käytännön toiminnan näkökulmasta esiin. Yhtä lailla strategisen johtamisen ja ajattelun jalkautumisen esteet voisi olla helpommin tunnistettavissa. Kunnan dualistinen hallintomalli yhdistettynä jäykkään hallintokulttuuriin, jossa selkeästi on erotettu poliittinen ja hallinnollinen sekä viranhaltijoiden toiminta, saattaa kuitenkin olla este tämän tyyppiselle toiminnalle. Mikäli taas asiantuntijat eivät koe voivansa vaikuttaa omaan työhönsä ja saa ääntään kuuluville, saattaa myös kollektiivinen kehittämisinto lopahtaa ja asiantuntijoiden toiminta siirtyä oman oppilaitoksen toimintaan ja sen kehittämiseen (ks. West-Burnham 2009, 43-46). Tästä voi taas olla seurauksena kilpailu oppilaitosten kesken.

Teknologian haasteet

Digitalisaatio, oppimisympäristöjen modernisoiminen ja pedagogiikan uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen ovat Sipilän hallituksen koulutuspoliittisia tavoitteita, joita edistetään kärkihankkeiden avulla. (Ratkaisujen Suomi, Puolivälin tarkistus, Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017-2019.) Digitalisaatiota voidaan pitää yhtenä merkittävänä kuntien toimintaympäristön muutostekijä, joka vaikuttaa julkisen hallinnon toimintaan, palveluihin ja rakenteisiin.

Kouluissa tietotekniikkaa käytetään mm. hallintohenkilöstön työvälineenä, opettajien työvälineenä opetuksen suunnittelussa ja hallinnossa sekä oppimisen ja opetuksen välineenä. Yleisesti tietotekniikan käyttöön suhtaudutaan myönteisesti ja sen rooli mielletään nykykoulussa tärkeäksi. Koulujen välillä on eroja siinä, miten tietotekniikkaa hyödynnetään. (esim. Kankaanranta et al. 2011). Edellä mainitut tietotekniikan käyttömahdollisuudet liittyvät lähinnä koulun sisällä tapahtuvaan toimintaan. On myös muistettava, että tietotekniikka on viestinnän väline. Se on oppilaitoksen sisäisen ja ulospäin suuntautuvan viestinnän väline, jolla koulu viestii koulun sisällä, mutta myös yhteistyötahojensa kanssa. Alla oleva rehtorin puheenvuoro tuo esiin, kuinka paljon koulun käytännöt nykyisin tapahtuvat tietotekniikan välityksellä.

”Meillä on Wilmassa kaikki nää oppilasasiakirjat. Sieltä löytyy hoiks-pohja, opetussuunnitelmapohja, pedagoginen arvio, pedagoginen selvitys. Opettajat pystyy samal kattomaan siitä, kun sinne merkitään kaikki mitä kerhotoimintaa koulussa on ja mitä kansainvälisyystoimintaa ja sinne merkataan leirikoulut ja kaikki sen tyyppiset asiat...Mutta se, että sitä en tiedä pääseekö huoltajatunnuksilla vuosisuunnitelmaan, se voi muuten olla, ettei pääse, koska sinne niinko laitetaan tuohon priimukseen siihen oppilashallintajärjestelmään erilaisia niin kun tavallaan oikeuksia...Meil on vuosikello ollu monta vuotta jo käytössä. Siihen merkitään koko tämän kahden koulun yhteiset opettajakokoukset. Sitten meillä on kerran kuukaudessa tiimikokoukset, kerran kuukaudessa tiimivetäjien kokous, joka on ennen opettajakokousta, koska se ne tiimin vetäjät syöttää opettajakokoukselle, sitä myös sitä asiaa, mitä sinne pitä viedä...Et se vuosikello on pakko olla näin isossa koulussa. Ja meil on sähköinen viikkotiedote, joka lähtee aina perjantaina ja siitä näkee esim. missä rehtori kulkee sen viikon aikana. Ja sitten siinä on vieraat ja ketä on pois, ketkä ovat sijaisena ja tämän tyyppiset asiat ja se on hyvin toimiva ratkaisu. Lukuvuositiedote on sähköinen, sähköinen ja kotisivut päivitetään säännöllisesti ja Wilmaan laitetaan tiedotteita ja sillä informoidaan vanhempiä myös. Rehtori 230193

Rehtori nostaa esiin puheenvuorossaan, miten suuressa koulussa asioiden hoitaminen tapahtuu suunnitellusti ja sähköisiä työkaluja hyödyntäen. Rehtori vastaa siitä, että asiat toimivat myös sähköisiä tietojärjestelmiä käyttämällä, ja että sieltä löytyy ajankohtaista tietoa koulun toiminnasta. Hänen työkuvaansa kuuluu valvoa, että sähköistä järjestelmää käytetään asianmukaisesti ja yhteisten pelisääntöjen mukaisesti. Yhtä lailla sähköinen järjestelmän avulla rehtori viestii omasta toiminnastaan henkilökunnalle ja muille koulun sidosryhmille.

Yhteistyötä vai kilpailua?

Aineryhmäyhteistyö on koulussa luontainen yhteistyön tekemisen muotoa, jota on pyritty laajentamaan myös eri koulujen välille. Etenkin syrjäisten paikkakuntien oppilaitokset hyötyvät keskinäisestä aineryhmäyhteistyöstä ja yhteistyö oppilaitosten välillä näyttäisi olevan vilkasta siellä, missä etäisyydet ovat pitkät. Koulut ovat kuntien elinvoimatekijöitä ja niiden olemassaolo on puolestaan kiinni oppilasmäärästä, jotta

oppilaita saataisiin jäämään kotipaikkakunnalle asumaan ja opiskelemaan syrjäseudunlukioihin. Oppilaitosyhteistyö voi tarkoittaa kurssitarjonnan laajentamista tarjoamalla yhteisesti valmisteltuja kursseja tai lisäämällä kurssitarjontaa toisen oppilaitoksen kursseista toteuttamalla osallistuminen videoneuvottelulaitteilla ja opettajien välisellä yhteistyöllä. Filaalilukio muodostaa puolestaan yhteisen kokonaisuuden, vaikka fyysisesti siihen kuuluvat eri oppilaitokset sijaitsisivat etäällä toisistaan ja jossa opettajaresurssit ovat yhteisiä riippumatta missä lukiossa hän fyysisesti työskentelee. Tämänkaltainen yhteistyö muuttaa ja vahvistaa opettajien aineryhmätyöskentelyä entisestään.

”Sekä koulut että opettajat tekee keskenään yhteistyötä. Ja varsinkin sinne pedagogiseen neuvottelukuntaan valittiin niin kun joka ainoasta koulusta edustajia. Ja tällä tavalla sitten sitä yhteistyötä on viritelty paljon. Mä tiedän, että esimerkiksi äidinkielen opettajat kokoontuu, ja matikan opettajat ja historian opettajat aika säännöllisestikin.” Rehtori 230206

H: *”Onko koulutuksen laatu, jos näin voi sanoa, niin onks se sun mielestä parantunut?”*

”Minä kyllä uskon, että se laatu myös on parantunut, koska tuota täällä on hyvin vilkeasta aineryhmäyhteistyötä. Kaikissa aineryhmissä on niin sanotut aineryhmävastaavat, jotka videoneuvottelulla kutsuu niitä kokouksia koolle, ja ne pui niitä asioita ja sopii yhdessä mitään ja yksinään sitten. Että tää aineryhmäyhteistyö... Sitten on ollut semmosia koulutuksenjärjestäjän, eliikkä ton koulutustoimialan erittäin hyviä projekteja ja hankkeita. Nyt juuri viime kuussa päättyi tää hanke, joka on ollut pedagoginen lukioiden yhteishanke, missä viritettiin juuri tätä aineryhmäyhteistyötä erittäin paljon ja perustettiin myös niin sanottu pedagoginen neuvottelukunta, eliikkä siinä on reilu puol tusinaa ihmisiä eri aineryhmistä ja eri kouluista, joka ottaa kantaa moniin tällaisiin koulutuksellisiin asioihin... Joo, että tää on niin kun hirveesti antanut lisäarvoa meidän työlle.” Rehtori 230206

Yllä esitetty yhteistyö on rakennettu monimuotoiseksi, mikä vahvistaa yhteenkuuluvuutta entisestään. Rehtori nostaa esiin myös sen, miten pitkistä välimatkoista huolimatta yhteistyö onnistuu esimerkiksi videoneuvottelulaitteiden avulla. Aineryhmäyhteistyö ja pedagoginen neuvottelukunta ovat formaaleja yhteistoiminnan muotoja, joiden rakentuminen on perustunut erilaisiin hankkeisiin. Ilman hankkeita ei nykykoulu näyttäisi kehittävän uudenlaisia toimintamuotoja (vrt. Sulkunen 2006).

Pienten lukioiden olemassaolo on ollut uhattu jo pitkään. Vuonna 2014 tehty muutos lukioiden rahoitukseen lisäsi ahdinkoa entisestään. Tuolloin lukioiden rahoitukseen kirjattiin 15 miljoonan euron valtionrahoituksen säästö alentamalla keskimääräistä yksikköhintaa. Tämä lisäsi pienten lukioiden lopettamisuhkaa entisestään (Opetushallitus 2014). Tämä on saattanut lisätä lukioiden halua erikoistua ja tehdä yhteistyötä toistensa kanssa. Suuremmissa kaupungeissa ja kaupunkien keskusta-alueella asia voi olla toisin. Tai sitten ei. Kun yhteistyön tekeminen ei ole oman oppilaitoksen säilymisen ja olemassaolon edellytys, voidaan yhteistyön tekemisestä myös kieltäytyä, vaikka siitä selkeästi voisi olla hyöty.

Tämän kaltainen osaoptimointi jättää huomioimatta, että oppilaitokset ja niiden tarjoamat palvelut ovat kokonaisuutena kunnan toimintaa ja siten myös resursseja tulisi hyödyntää tehokkaasti. Yhteistyön tekeminen oppilaitosten kesken on mielenkiintoinen tarkastelun kohde. Osa haastateltavista nosti kolleegojen kanssa tehtävän yhteistyön esiin hyvin luonnollisena toimintatapana ja hyödyllisenä oman työn tukena, että voi tehdä kolleegoiden kanssa yhteistyötä. Osalle taas yhteistyön tekeminen tuntui uudelta ”pakolta”, kun se liittyi uudenlaiseen resurssien jakoon ja niukkojen resurssien allokoimiseen, kuten rehtorin tuo esiin.

”Tämmösiä niinkun tavallaan hommat on sillä tavalla hankaloitunut, että joutuu tekemään yhteistyötä enemmän toisten kanssa. Mut ei se en tarkota sitä, et se nyt on huonokaan asia, mutta.”

Rehtori 230181

Aina ei yhteistyötä koeta hyödylliseksi, saati luonnolliseksi toimintatavaksi, vaan yhteistyö voi muuttua jopa keskinäiseksi kilpailuksi. Myös kunnan eri toimijoiden formaali yhteistyö saattaa tuntua siltä, että yhteistyön tekemisessä luodaan vastakkainasettelua sen sijaan, että asiat voitaisiin esittää vaihtoehtoisina, tai jopa toisiaan tukevinä. Esimerkiksi opiskelijoiden suorittamat kaksoistutkinnot ovat sellaisia, että ne edellyttävät molempien toisen asteen toimijoiden yhteistyötä ja molemminpuolista tahtotilaa ja näkemystä siitä, että molemmat ainakin pitkällä aikavälillä myös hyötyvät yhteistyön tekemisestä.

Kunta- ja oppilaitoskohtaiset opetussuunnitelmat ovat mahdollistaneet oppilaitoksille luoda omanlaista profiiliaan. Valinnaisaineiden tarjonnan lisääntyminen ja ylioppilaskirjoitusten tulosten julkistaminen ovat olleet osasy siihen, että koulut ovat alkaneet kilpailla toistensa kanssa ja markkinoida itseään saadakseen potentiaalista oppilasainesta. Tämänkaltaisen kilpailutilanteen taustalla voi olla myös uuden julkishallinnon ajatteluun liittyvä käsitys siitä, että kilpailu on paras laadun tae, jolla voidaan myös kirkastaa koulun toimintaa ja lisätä näin kunnan elinvoimaa sekä houkuttella kuntaan uusia asukkaita. (Oravakangas 2005, 81-82.)

Myös Lehtisen (2004) mukaan koulujen profiloinnilla ja keskinäisellä kilpailulla on kielteisiä vaikutuksia, jonka johdosta etenkin tasa-arvoa ylläpitävä koulu tulee pitää yhtenäisenä, vaikka ongelmia kohdataan tuolloin esimerkiksi erityislahjakkaiden oppilaiden opetuksen tarjoamisen kanssa. Lukio-opetuksessa kilpailutilanne on kuitenkin yleistä. Rehtori kuvaa tilannetta, jossa yhteistyö lukioiden kesken muuttuu kilpailuksi.

H: ”Miten ylipäättään te toisen asteen ja etenkin lukion rehtorit, niin millaista yhteistyötä te teette täällä alueella? Toimiiiko kolleegaalinen yhteistyö?”

”Joidenkin välillä toimii, toisten välillä ei toimi.” Rehtori 230185

H: ”Onko se enemmän kilpailua vai? No ei teillä varmaan keskusta alueella?”

”Meillä on kova kisa”. Rehtori 230185

H: Onko teillä?

”Me ollaan itse asiassa 300 metrin välein tossa. Joo, kyllä meillä on niin kova kilpailu. Että mä olen harmitellut sitä. Mä olen yrittänyt yhteistyötä, että me voitais ponkasta yhdessä joidenkin eteen, helpottaa meidän omia resursseja. Ei. Se ei tuu ennen kuin rehtori vaihtuu, rehtorit vaihtuu tai jotain muuta tapahtuu (naurua). Ei, siitä ei tuu mitään. Meillä on yksi yhteinen opettaja, venäjä, latina. Ei muita, se on siinä. Niin kuin ymmärrät, se on aika kovaa.” Rehtori 230185

Yhteistyö vaatii aina kaikkien osapuolten tahtotilan ja halun tehdä yhteistyötä. Se ei onnistu, jos kaikki eivät sitä halua. Opetustoimessa kyse on kuitenkin muustakin kuin yksilöiden tahtotilasta, johon se näemmä kuitenkin kulminoituu. Resurssien allokoinnin näkökulmasta voisi olla mielekästä tehdä yhteistyötä. Hyötyä yhteistyöstä on paitsi oppilaitokselle ja oppilaille, mutta myös opettajalle. Yhteiset opettajat voisivat laajentaa oppilaitosten kurssitarjontaa, ja mahdollistaa sellaisten vähemmän suosittujen kurssien opettajalle myös töitä.

5.6 Strategia oppilaitoksen johtamisen käytäntönä – liikahduksia sanojen ja tekojen välillä

Tässä luvussa olen tuonut esiin diskurssien avaamana koulua instituutioon ja strategiaa käytäntönä empirian lähtökohdista ja teoriaan tukeutuen. Diskurssit analysoin soveltamalla nelikentän rakennetta. Tämän kategorisoinnin pohjalta on aineisto analysoitu ja siitä tehty synteesi. Näin etsin vastauksia tutkimuskysymyksiin: Miten tutkimuksessa tunnistetut strategisen johtamisen käytännöt muovaavat kouluinstituutiota ja sen muutosta? Miten pysyvyyden ja uudistumisen välinen dynamiikka näkyy tunnistettujen diskurssien välisenä kamppailuna? Käyn seuraavaksi läpi analyysini pääkohdat ja –huomiot, mitä diskursseista. Olen nimennyt diskurssit ja sen jälkeen olen kuvannut, mitä nimeämälläni diskursseilla tarkoitan.

Muuttumattomuuden eetos -diskurssi. Koulusta puhuttaessa saattoi havaita, miten niissä korostui pysyvyys, säilyttäminen ja muutosvastarinta. Koulu ja sen professiot ylläpitävät formaaleja rakenteita ja haluavat säilyttää positionsa yhteiskunnan muutoksessa. Kun ei lähdetä mukaan uuteen ja tuntemattomaan, vaan pitäydytään olemassa olevassa, saatetaan samalla kokea, ettei tehdä virheitä. Virheet kuitenkin kuuluvat osaltaan uudistamiseen ja uudistumiseen. Muutosvastarintaa lisää rehtorien esiin tuoma kokemus siitä, että he ovat yksin vastuussa koulun arjen sujuvuudesta. Muutos oli selkeästi uhka, ei mahdollisuus, joka pyrittiin pysäyttämään koulun ovelta tai viimeistään rehtorin kansliaan. Formaalit ja vakiintuneet institutionaaliset käytännöt, joita koulussa yhä edelleen on suurin osa arjen toiminnoista, edesauttavat tässä.

Koulussa ollaan selvillä yhteiskunnallisesta muutoksesta sen ympärillä, vaikka siihen ei haluttaisikaan mukaan. Kouluissa tehtävän laatutyön koettiin edesauttavan hallittua muutosta.

Suuruuden eetos – diskurssi. Nykykoulun tunnuspiirteitä ovat yhtenäiskoulut, kampukset, suuremmat kouluyksiköt ja hallinnolliset kouluyksikköjen yhdistelmät sekä palvelukeskukset. Yhtenäiskoulut ovat selkeästi koulutuspoliittinen linjaus, johon ollaan ympäri Suomea siirtymässä. Kouluyksikköjen koko kasvaa etenkin suurissa kaupungeissa, jossa hallinnollisilla yhdistämisisillä kootaan erillään olevat koulurakennukset yhden yksikön alle. Välimatkaa saattaa kertyä jopa kilometrejä. Myös eriasteisten oppilaitosten yhteiskampukset tekevät tuloaan kaupunkeihin, jossa suuruuden ekonomiaa haetaan synergialla. Kunnissa sijoitetaan koulujen yhteyteen myös muita sellaisia kunnan palveluita, kuten päiväkotia, kirjasto ja urheiluhalli. Tämä saattaa hankaloittaa fyysisten tilojen johtamista, kun toiminnot laajenevat myös kouluyksikön ulkopuolelle, tai kun muut ryhmät käyttävät koulun tiloja. Suurten yksikköjen johtaminen edellyttää rehtorilta uudenlaista tapaa johtaa ja se vaatii resursseja ja voimavaroja. Se tarkoittaa johtajuuden jakamista myös muille, kuten apulaisrehtoreille ja muille koulun työryhmille. Rehtorit toivat esiin, miten koulun työryhmät toimivat hyvin koulun arjessa vastaten eri toiminnoista. Sen sijaan koko koulun kehittämiseen liittyvään toimintaan oli vaikea saada työyhteisöä osallistumaan. Koulun kokonaisvaltaista kehittämistyötä rehtorit kokivat tekevänsä pääosin yksin esimerkiksi loma-aikoina.

Lyhytjänteisen kehittämisen eetos – diskurssi. Projektit ja pilotit ovat kouluinstituution tätä päivää, joka aiheuttaa lisätyötä ja jatkuvaa epävarmuutta siitä, voiko aloitettu kehittämistyö jatkua ja mistä voidaan hankkia kehittämiseen rahoitusta. Projektimaailmaan liittyy oma henkilöstöryhmänsä, ”hankehaukat”, jotka elävät hankemaailman sykliissä. Lyhytjänteisessä kehittämisessä unohtuu hankkeista saatujen tulosten juurruttaminen osaksi koulun toimintaa. Hankerahoitukset korostavat innovatiivisuutta ja verkostoitumista sekä irrallisia kehittämistoimia, jotka huonosti vastaavat koulun arjesta nouseviin kehittämistarpeisiin. Oppilaitosten hakemasta hankerahasta, oppilaitokselle ”korvamerkitystä” lisärahoituksesta kilpailevat paitsi oppilaitokset, mutta myös kunnat keskenään. Uudistusmyönteisimmät ovat pilottihauissa järjestelmällisesti eturivissä. Suurissa kaupungeissa on käytössä projektihenkilöstöä, jotka kesken käynnissä olevaa hanketta hakevat jo uutta rahoitusta pyrkien näin varmistamaan projektifikaation ja oman työllistymisensä. Näin rakennetaan eriarvoisuutta kuntien ja koulujen välille ja keskinäinen kilpailu saattaa muodostua yhteistyön tekemisen esteeksi. Koulut kilpailevat paremmuudestaan, etenkin toisen asteen oppilaitoksilla

näyttäisi olevan pudotuskilpailu käynnissä, samoin kuin kilpailu resursseista ja oppilasta kunnassa. Hankemaailma vie aikaa koulun todelliselta ja pitkäjänteiseltä kehittämistyöltä, jossa ei pikavoittoja ole heti nostettavissa.

Tuttu ja turvallinen valtion ohjaus vs. uusi ja outo strategia eetos –diskurssi. Koulun pitoa Suomessa on aina ohjattu valtion ohjauksella, kuten sen historian tarkastelu osoittaa. Opetussuunnitelma on konkreettisin valtion ohjauksen muoto kouluille. Se on koulussa kaikkien siellä toimivien ohjenuora. Valtion ohjauksen muutosta ei oppilaitoksissa tunnisteta. Osalle valtion ohjaus näyttäytyi samalta kuin ennen, osan mielestä informaatio-ohjauksen rooli oli lisääntynyt. Huomaamatta kuitenkin jäi, että normatiivinen ohjaus on ollut ja on edelleen vahvaa. Valtion hankerahoitus ja informaatio-ohjaus näyttäytyvät enemmän asioiden mahdollistajana, kun taas oman kunnan strateginen johtaminen, joka on sidottu tiukkaan talouteen, koetaan rehtoreista pikemmin toiminnan mahdollisuuksia kapeuttavalta, velvoitteelta ja käskytykseltä. Kyse on siitä, miten koulu mieltää itsensä suhteessa kuntaan ja sen tuottamiin palveluihin. Nähdäänkö opetus osana kunnan järjestämiä palveluita, vai halutaanko koulu pitää omana itsenäisenä saarekkeena, joka toteuttaa valtion sille antamaa tehtävää?

Dikotominen koulun strategiatyö eetos –diskurssi. Koulujen rehtorit suhtautuivat hyvin eri tavoin strategian tuloon oppilaitoksiin. Suurimpien kaupunkien oppilaitosten johtamisessa oli strateginen johtaminen jo tuttua, mutta silti siihen suhtauduttiin jopa vihamielisesti. Osa rehtoreista ymmärtää strategian merkityksen oman oppilaitoksen ja sen johtamisen kannalta, osa taas ei. Osalle strategia on johtamisen väline, vaikka sen vieminen käytäntöön koetaan haastavaksi. Ne rehtorit, jotka käyttivät strategiaa johtamisessaan ja toimivat strategisesti, kokivat sen avulla johtamisensa muuttuneen pitkäjänteisemmäksi, laaja-alaisemmaksi ja kokonaisvaltaisemmaksi niin, että eri tehtävien tekeminen tukee kokonaisuutta. Tämä lisäsi myös oman työn mielekkyyttä, kun johtaminen koettiin myös muunlaiseksi kuin arjen lukuisten tulipalojen sammutteluksi tai lisääntyvien, sirpaleisten työtehtävien tekemiseksi. Osa rehtoreista ei kuitenkaan halunnut edes puhua strategiasta ja koulusta yhtä aikaa, vaan valtion ohjaus oli se, joka määritteli, miten koulua tulee johtaa. Strategia johtamisen välineenä oppilaitoksissa näyttää selkeästi olevan vielä kiinni yksilöstä, vaikka näin ei saisi olla. Vahva strategiavastustus liittyy institutionaalisen koulun haluun säilyä yhteiskunnassa määritellen itse oma olemassa olonsa vahvana autonomisena ja perinteitä kunnioittavana instituutiona.

Talouden johtamisen Pelle Pelottomat –diskurssi. Rehtorin talouden johtaminen nousi keskeisesti esiin haastatteluissa monin eri tavoin. Talouden merkitys on korostunut nykykoulun johtamisessa, sillä talousosaamisella mahdollistetaan koulun pito. Oppi-

laitoksen talouden hallinta on rehtorin keino säilyttää itsellään kokonaisvastuu koulun johtamisesta ilman, että kunnan suunnalta siihen puututtaisiin. Talouden johtamista ei eroteta muusta johtamisesta ja osaavalla talouden johtamisella koettiin myös mahdollistettavan asioiden tekeminen. Rehtoreiden diskursseista nousi esiin, miten tärkeänä talouden johtaminen koettiin, mutta miten vähän siihen saatiin sellaista tukea kuntaorganisaation suunnalta, joka olisi edesauttanut koulun lukuvuotisen toiminnan suunnittelussa ja talouden seurannassa. Lukuvuosi ja tilivuosi puhuvat selkeästi talouden johtamisesta eri kieltä. Apua tähän haettiin kolleegoilta. Rehtorit itse kehittivät koulun tarpeisiin erilaisia talouden seuranta työkaluja, jotka puhuivat koulun kieltä. Opettajan pohjakoulutus rehtorin ammatissa ei anna eväitä oppilaitoksen talouden johtamiseen. Oppilaitoksen johtamiseen on selkeä täydennyskoulutuksen tarve, jota tulee ylläpitää yhteiskunnan, kunnan ja sen talousjärjestelmien muuttuessa.

Rehtori arjen mahdollistajana etos –diskurssi. Rehtorin työssä näkyy selkeästi operatiivinen johtaminen koulussa. Rehtorit nostivat esiin omasta työstään arjen hallinta - taidot, monitaitoisuuden ja kyvyn johtaa useita asioita yhtä aikaa. Oppilaitoksen johtaminen edellyttää monialaista osaamista. Diskurssien mukaan se on monella tapaa sen mittari, jolla rehtorin ammattitaitoa arvioidaan. Rehtori edustaa oppilaitoksessa työnantajaa, mikä monesti oli opettaja-taustaisille rehtoreille selkeä haaste. Opettaja-tausta on rehtoreiden pohjakoulutus, mitä jo kelpoisuusvaatimukset edellyttävät. Mutta vastaako se enää nykypäivän haasteisiin? Nykykoulu kun edellyttää varsin erilaisia johtamisen kvalifikaatioita suurine yksikköineen. Vahva professio pitää kuitenkin pedagogista osaamista ja kokemusta opettamisesta koulun johtamisen ehtona. Mutta miten paljon suurten kouluyksikköjen johtamistyö itse asiassa eroaa muusta johtamistyöstä?

Yhteistyön tekemisen etos –diskurssi. Koulu tekee yhteistyötä monin eri tavoin ympäristönsä kanssa. Koulu ei voi olla enää irrallinen etäinen saareke, vaan sen on aktiivisesti toimittava eri yhteistyötahojen kanssa. Yhteistyössä tulee kuitenkin muistaa, ettei koulu yksin voi määrittää yhteistyön tekemisen laatua, vaan sen on myös elettävä ajassa ja pyrittävä uusiutumaan yhteistyön ja verkostojensa sekä erilaisten sidosryhmien esittämien toiveiden mukaisesti. Rehtori luo mielikuvaa koulusta, jota johtaa. Rehtoreiden kollegiaalinen yhteistyö näyttää olevan vahvaa ja rehtorit tukevat toisiaan monin eri tavoin. Yhtä lailla oppilaitokset myös kilpailevat toistensa kanssa, joka voi olla selkeä este yhteistyön tekemiselle. Pahimmillaan koulujen välinen kilpailu eriarvoistaa oppilaitoksia, hukkaa resursseja, aiheuttaa kustannuksia ja estää sellaisen toiminnan kehittämisen, joka toisi kaikille lisäarvoa.

6 KÄYTÄNNÖT INSTITUTIONAALISEN KOULUN STRATEGISENA MAHDOLLISUUTENA

Tutkimuksen tarkoituksena on ollut tutkia suomalaista koulutusinstituutiota ja sen johtamista strategisena käytäntönä kuntien järjestämässä perus- ja toisen asteen ope- tuksessa. Tutkimuksen tavoitteena on ollut yhtä aikaa olla ilmiötä yhteiskunnallisesti, laaja-alaisesti ja kokonaisvaltaisesti hahmottava sekä teoreettisesti ja rakenteellisesti tarkasteleva ja konkretiaa ja käytäntöä fokuoiva. Abduktiivinen tutkimusote on mahdollistanut tämän vuoropuhelun teorian ja empirian kanssa koko tutkimuksen teon ajan.

Rehtorien puheessa erottui selvästi koulun virallinen ja epävirallinen luonne. Haastatteluissa oli tunnistettavissa myös koulun sisäinen toiminta ja koulun suhde omaan toimintaympäristöön. Rehtori-profession diskurssien analyysin rakensin nelikenttään, joka muodostui hallinnon käytännöistä, arjen käytännöistä, profession käytännöistä ja yhteistyökäytännöistä. Hallinnon ja arjen käytännöt kuvaavat kou- luinstituution sisäistä toimintaa, kun taas profession käytännöt ja yhteistyökäytännöt ilmentävät kouluinstituution suhdetta toimintaympäristöön. Hallinnon käytännöt ja profession käytännöt kuvaavat analyysissä perinteistä ja formaalia, rakenteellista institutionalismia kun taas arjen käytännöt ja yhteistyökäytännöt ilmentävät analy- sissä kouluinstituution epävirallisempaa puolta.

Tätä nelikentän rakennetta apuna käyttäen analysoin rehtorien diskurssit ja muo- dostin neljä kategoriaa: hallinnon diskursiiviset käytännöt, arjen diskursiiviset käytän- nöt, rehtorin diskursiiviset ammattikäytännöt ja diskursiiviset yhteistyökäytännöt. Tämän kategorisoinnin pohjalta on aineisto analysoitu ja siitä tehty synteesi.

Institutionaalisen ja diskursiivisen lähestymistavan yhdistäminen loi mahdollisuu- den aineiston analyysille, joka toi esiin, miten strategia rakentuu instituutioissa for- maalin kautta. Hallintokäytännöt ja professiot rakentavat institutionaalisen systeemin ja formaalin kautta virallista strategiaa. Näitä formaaleja muotoja ovat lisäksi doku- mentit, asiakirjat, arviointi, profession koulutukset ja kokoukset. Näiden kautta for- maali strategia siirtyy. Rehtorin tehtävä on siirtää hallintokäytännön ja professiokäy- tännön kautta formaali strategia ja jalkauttaa se arjen käytäntöjen ja yhteistyökäytän- töjen kautta osaksi arjen toimintaa. Rehtorin odotetaan tekevän näin, mutta koska instituution paine on muuten niin kova, ei hänellä välttämättä ole resursseja tai halua

enää formaalin strategian muuttamiseksi osaksi toimintakäytäntöjä. Tästä syystä strategia ei jalkaudu.

Kuvasin diskursseista esiin noussutta kahdeksaa erilaista eetos-diskurssia. Ne rakentavat kuvaa nykykoulusta ja sen johtamisesta. Diskurssit käyvät ikään kuin peittää ja paljastaa –leikkiä, kuvaten siirtymiä ja paljastaen eron todellisuuden ja kuvitellun välillä. Miten rakennetaan diskursseissa todellisuutta, joka meille jokaiselle näyttää omanlaisenaan ja on yhtä lailla meille itsellemme totta. Näitä ovat: Muuttumattomuuden eetos, Suuruuden eetos, Lyhytjänteisen kehittämisen eetos, Tuttu ja turvallinen valtion ohjaus vs. uusi ja outo strategia eetos, Dikotominen koulun strategiatyö eetos, Talouden johtamisen Pelle Pelottomat, Rehtori arjen mahdollistajana eetos ja Yhteistyön tekemisen eetos. Nimeämäni diskurssit kuvaavat sitä, mitä strategia on institutionaalisen koulun käytäntönä sekä avaa myös sitä, miten strategista johtamista toteutetaan institutionaalisen oppilaitoksen käytäntönä.

Teoreettisista valinnoista kouluinstituution käytäntöjä tarkasteltaessa

Koulutuksen institutionaalinen luonne yhteiskunnassa on määritellyt teoreettisia valintojani ja sitä, miten olen rakentanut sille teoreettista kivijalkaa. Liitin kriittisen teorian institutionaaliseen tarkasteluun. Tällä tavoin pyrin ymmärtämään sitä, miten ihmiset instituutioissa käyttäytyvät ja miten sosiaalinen järjestys yhteiskunnassa toimii. Tämä edesauttoi puolestaan tarkastelemaan strategiaa sosiaalisena käytäntönä. Kriittinen teoria tutkimuksessa näkyy tutkimuksellisissa valinnoissa, mutta myös siinä, miten olen tutkimustani tehnyt. Tutkijana olen lähtenyt siitä, että yhteiskunnallisiin kysymyksiin on vastauksia etsittävä ilmiötä laaja-alaisesti ja kriittisesti tarkastellen. On osattava nähdä eteenpäin, mutta myös käännäyttävä katsomaan taaksepäin, jotta voisi ymmärtää ympärillä tapahtuvia asioita. Vahva teorian ja empirian välinen vuoropuhelu ovat olleet tutkimuksen tekemisen perusta ja mahdollistaneet vaihtoehtoisten toiminta- ja ajattelumallien syntyminen. Molemmat kun ovat olleet tämän tutkimuksen tekemisessä olennaisia eikä toista voi ymmärtää ilman toista.

Kriittinen tutkimusperinne näkyy tutkimuksessa myös siinä, miten työssäni olen tuonut esiin historian vaikutuksen kouluinstituutioon, mutta myös koulun kulttuurisena ja sosiaalisena instituutioon. Kriittinen teoria antaa itsessään vahvan pohjan arvioida tutkimusta ja sen tekemistä. Sen arvioinnin lähtökohdat kuitenkin eroavat tavanomaisista, sillä kriittisessä tutkimuksessa arvioinnin lähtökohtana ovat muutos ja vapautuminen sekä reflektointi.

Kriittistä tutkimusta tehdessäni olen koko tutkimusprosessin ajan pyrkinyt aktiivisesti refleктоimaan omia tulkintojani ja sitä, miten pitkälle meneviä tulkintoja tutkittavien kokemuksista voidaan tehdä. Tutkimusasetelma rakentaessani olen pyrkinyt demokraattisuuteen ja dialogisuuteen. Sen sijaan positivistisia validiteetti- ja yleistettyyysnäkökulmia ei kriittisellä tutkimuksella tavoitella. (Duberley & Johnson 2009, 362–363.) Kriittinen tutkimus sopii hyvin suomalaisen kouluinstituution tarkasteluun, vaikka joitakin se voi myös hämmentää. Sen avulla on mahdollista tavoittaa jotain sellaista, joka jää juhlapuheissa sanomatta. En kiellä suomalaisen koulun arvoa, vaan tutkimuksellani haluan pohtia sitä, mitä kaikkea muuta se voisi vielä olla ilman muutosvastarintaa.

Tutkimuksellani olen keskittynyt tutkimusaineistosta esiin nousseisiin kysymyksen asetteluihin. Tutkiessani johtamista oppilaitoksessa olen tarkastellut yksilöä subjektina ja aktiivisena toimijana organisaatiossa radikaalihumanistisen paradigman mukaisesti. Yksilöt ovat diskursseillaan rakentaneet nykykoulun johtamisen todellisuutta. Pohdin tutkimusta tehdessäni teorian ja käytännön välistä suhdetta ja niiden yhteenkietoutumista toisiinsa. Miten kiinteästi ne voivat olla tutkimuksessa kiinni toisissaan ja mitä niille silloin tapahtuu. Pystyvätkö ne toisiaan oikeasti muuttamaan, ja jos pystyvät, niin millä tavoin.

Institutionaalinen teoria yhdistää koulun laajempaan ja abstraktimpaan yhteiskunnalliseen kontekstiin ja valtion rakenteellisiin ominaispiirteisiin. Koulua on aina pidetty vahvana instituutiona, mutta tutkimuksellisesti tässä on uutta se tapa, miten kouluinstituution johtaminen tutkimuksessa liitetään institutionaaliseen teoriaan ja strategiatutkimukseen. Uutta on myös se, miten strategia voidaan ymmärtää sosiaalisena käytäntönä. Instituutioiden tarkastelu nosti esiin tutkimuksen kannalta keskeiset teemat liittyen kouluinstituution ominaisuuksiin, jotka ovat pysyvyys, suhtautuminen muutokseen ja historiallisuuteen. Institutionaalinen tarkastelu vahvisti empiriasta löytyneiden diskursseiden sanomaa koulusta vakiintuneena ja muutokseen hitaasti reagoivana. Muutos koulussa ja sen toimintaympäristössä kuuluvat diskursseissa ja se voidaan nähdä liittyvän vanhaan institutionaaliseen ajatteluun. Toisaalta uusi institutionalismi korostaa sitä, että muutosten hitaus ja pysyvyys eivät välttämättä ole vain instituution rakenteesta johtuvia, vaan myös sen toimijat institutionalisoituvat organisaation kulttuurin mukaisesti. Instituutiot muokkaavat näin myös sosiaalisten toimijoiden toimintaa.

Diskursiivinen institutionalismi vei tutkimuksen diskurssianalyttiseen lähestymistapaan, jossa kielen ja vuorovaikutuksen avulla yhdessä rakennetaan todellisuutta. Olen työssäni pohtinut valtaan liittyviä kysymyksiä, etenkin diskurssianalyysiin ja Foucault ajatteluun liittyen. Foucault'n mukaan valta ei ainoastaan tukahduta, vaan

myös tuottaa erilaisia asioita, myös vastarintaa. Tähän vastarintaan muutoksen kohdalla myös diskursseissa törmäsin.

Tutkimukseni kannalta keskeinen on strategia käytäntönä –lähestymistapa, joka liittyy sekä strategian diskursiiviseen, että käytännön käänteeseen. Strategian tutkiminen sosiaalisena käytäntönä laajentaa sitä ymmärrystä mistä strategiatyössä oikeastaan on kyse. Samalla se laajensi myös käsitystäni siitä, miten strategia on tekemistä ja toimintaa arjessa, jota tehdään ja muokataan koulussa ja sen käytännöissä koko ajan. Näin keräsin teoreettista tietämystä operoidakseni käytännön ilmiön kanssa. Tutkimuksella on uutuusarvoa tieteenalan kannalta. Käytännön tutkimus on uutta strategian tutkimuksen alalla etenkin julkishallinnon osalta. Kuntien strategista johtamista on tutkittu paljon, mutta tämän tutkimuksen näkökulma on uutta. Kouluun kohdistuvaa tutkimusta, jossa tarkasteltaisiin sen johtamiseen liittyviä kysymyksiä sen käytännön johtamisen kannalta ei ole hallintotieteen puolella tehty. Tutkimus toi esiin hyvin sen, että tämänkaltaisen strategiatutkimus soveltuu hyvin myös koulun johtamisen tutkimukseen.

Tutkimuksessani koulutuspolitiikka institutionaalisenä ilmiönä on laaja-alainen, koko yhteiskuntaa ja sen järjestelmää luotaava. Aiheen käsittelyn selkiyttämiseksi olen tarkastellut koulutusjärjestelmää eri tasojen kautta, jotka antavat kokonaiskuvan siitä, mistä on kysymys. Eri tasot edesauttavat ymmärtämään koulutusjärjestelmän moniulotteisuutta ja institutionaalisuutta sekä sitä, miten vahva rooli valtiolla on koulutuspolitiikan toteuttajana ja mihin puolestaan kunta koulutuksen järjestäjän ominaisuudessa pystyy vaikuttamaan.

Valtion ja kuntien välisen ohjauksuuden ajallisen muutoksen ja sen vaikutusten tarkastelu auttaa hahmottamaan maamme merkittävämpiä koulutuspoliittisia ratkaisuja, mutta myös ohjauksen ja strategisen johtamisen kehitystä kuntatasolla ja erityisesti kouluissa. Tämä suomalaisen koulutusjärjestelmän historiallinen tarkastelu valottaa sitä, miten olemme kulkeneet itsenäisyytemme alkuaajoista tähän päivään ja rakentaneet koulujärjestelmän, josta ollaan kansainvälisesti kiinnostuneita. Vaikka yleisesti todetaan valtion ohjauksen siirtyneen informaatio-ohjauksen ja resurssiohjauksen suuntaan, voidaan normatiiviseen ohjaukseen perehtymällä nähdä, miten säänneltyä koulujen toiminta on. Valtion ohjaus on vähentymisen sijaan muuttanut vain muotoaan ja monipuolistunut normatiivisen ohjauksen lisäksi. Myös arviointi on yksi ohjauksen väline, joka on nykypäivänä noussut tärkeään rooliin koulutuksessa ja sen arvioinnissa. Tätä todentaa myös valtion halu kohdentaa toiminta yhteen yksikköön.

Huomioita tutkimuksen tekemisestä

Olen avannut tutkimukseni keskeisiä valintoja ja lähtökohtia siihen, miten olen kuntien opetustoimen johtamisen diskursseja ja erityisesti oppilaitosjohtamista strategisena käytäntönä tutkinut. Kerroin myös tutkimusaineistosta ja analyysivalinnoistani. Pohdin seuraavaksi haasteita, joita tutkimusta tehdessäni olen kohdannut.

Tutkimukseni aineisto on kerätty toiseen tutkimukseen ja erilaiseen tutkimukselliseen tarkasteluun. Tätä voi pitää tutkimuksen kannalta ongelmallisena. Mikäli tutkimusaineisto olisi kerätty vain väitöskirjaa varten, ei se oletettavasti olisi muodostunut näin laajaksi. Tutkimuksen tekeminen ja tutkimusaineiston kanssa vuoropuhelu on ollut pitkä prosessi, joka on saanut uuden muodon tässä tutkimuksessa. Haastatteluaineistoa kuudesta erilaisesta kunnasta kerätessäni ja haastatteluja tehdessäni huomasin jo niiden ainutlaatuisuuden. Kun haastatteluaineistoa ei voinut tuolloin tutkimuksessa käyttää kuin osittain, vahvistui itselleni entisestään ajatus haastattelujen perusteellisemmasta analyysistä. Lisäksi tutkimusaineistonani on ollut kattava dokumenttiaineisto. Kokonaisuudessaan tämä tutkimusaineisto on ollut sekä rikkaus että haaste. Ongelmia aineiston laajuus aiheutti siksi, että yksityiskohtaista aineiston analyysiä oli mahdoton tehdä koko aineiston osalta. Päädyin tekemään valinnan, jossa dokumenttiaineisto toimii ilmiötä taustoittavana ja siirsin tutkimuksellisen kiinnostukseni haastatteluihin.

Rikas aineisto voi näyttäytyä lukijalle hajanaisuutena. Siksi aineiston analyysiin ja teoriaan on käytetty työssä tilaa. Laajasta tutkimusaineistosta avautui tutkijalle diskurssien moninaisuus, joka mahdollisti pohtia, miten valta on sitoutunut diskurssien sisäisiin käytäntöihin, mutta myös erilaisiin prosesseihin liittyen subjektin positioon ja vuorovaikutukseen.

Laajan aineiston ja diskurssianalyysin yhdistäminen on ollut työläs valinta, joka on hidastanut ja vaikeuttanut aineiston analyysiä. Se on edellyttänyt pohtimaan myös käytännössä sitä, miten aineiston analyysi tehdään. Tässä kategoria-analyysi on ollut suuri apu. Vaikka kategoriat saattavat peittää erityisyyttä, samalla ne mahdollistavat jäsentää laajaa aineistoa. Kategoria-analyysi tarjosi varsin toimivan ratkaisun, vaikka se osaltaan myös häivytti aineiston erityisyyttä. (ks. Jokinen & Juhila 1996, 55-61.) Kerätty dokumentti- ja haastatteluaineisto mahdollisti todeta joidenkin diskurssien olleen varsin yleisiä, vaikka yleistettävyyteen en ole pyrkinyt tässä tutkimuksessa.

Selkeämpi ongelma on ollut se, että tutkimusaineiston keräämisestä on jo aikaa. Tämän voidaan katsoa olevan tutkimuksen heikkous. Syynä tähän on ollut tutkimuk-

sen työstämisen hitaus. Yhteiskunnan, kuntien ja koulun toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ovat nopeita, joten ajan merkitys on huomioitava tutkimusta tehtäessä. Olen pohtinut tätä ajan kuluu myös tutkimuksessani sijoittamalla ilmiöni laajempaan ajalliseen horisonttiin. Se on edesauttanut ymmärtämään, millainen dynamiikka muodostuu institutionaalisen koulun pysyvyyden ja uudistumisten välisestä kamppailusta. Tätä tuovat hyvin myös rehtorien diskurssit esiin.

Tutkimuksen myötä on käsitykseni oppilaitoksen strategiasta käytäntönä kehittynyt, laajentunut ja muuttanut muotoaan. Kun oppilaitoksen toimintaympäristöä tarkastellaan laaja-alaisesti, on nähtävissä useita yllättäviä tekijöitä, jotka vaikuttavat oppilaitoksen johtamisen kontekstiin. Olisi liian kapea-alaista tarkastella strategiaa oppilaitoksen johtamisen käytäntönä lähtökohtana kuntastrategiat. Olen tarkoituksellisesti jättänyt empiriaosuudessa pohtimatta tutkimuksessa sitä, mikä on se strategia, jolla oppilaitosta johdetaan. En myöskään haastattelussa kysynyt rehtoreilta, miten strategiaan kirjatut asiat näkyvät konkreettisesti oppilaitoksen toimintaan vietynä. Sen sijaan olen ymmärtänyt, että strategiassa on konkreettisesti kyse voimavarojen käytöstä ja siitä, miten ne suunnataan.

Koulua on mahdollista tarkastella institutionaalisenä ilmiönä, joka rakentuu ihmisten toiminnassa. Käytännöt avaavat mielenkiintoisia yhteiskunnallisia diskursseja. Niiden avulla valottuu se, miten eri tavoin sosiaalisten käytäntöjen kautta strategiaa koulun arjessa toteutetaan. Lisäksi olen pohtinut strategian ja valtion ohjauksen välistä jännitettä sekä sitä, miten rehtorit ovat ymmärtäneet strategisen johtamisen ja miten he sitä toimintansa kautta johtamisessaan toteuttavat. Näen strategian laaja-alaisesti, ihmisen toiminnassa muuntuvana, jota organisaatiossa tehdään yhdessä. Se muuntuu ja muovaantuu ollen tänään erilainen kuin eilen tai huomenna. En usko, että kirjattua strategiaa edes yksityiskohdittain eriteltynä ymmärretään kaikilla tavoin samalla tavalla, sillä elämme maailmassa ja todellisuutemme rakentuu lukemattomista asioista. Merkityksellistä strategian kannalta kuitenkin on se, miten sosiaaliset käytännöt ylläpitävät strategiaa arjessa ja miten rehtori voi johtaa tätä toimintaa tavoitteiden mukaiseen suuntaan. Se on strategiaa oppilaitoksen johtamisen käytäntönä. Keskeiseksi nousee sosiaalisissa käytännöissä arvot, asenteet ja organisaatiokulttuuri. Ne ratkaisevat sen, miten ihmiset organisaatiossa toimivat ja ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Strategiatyö on koulussa ihmisten intressien tarkastelua eri konteksteissa ja niiden suuntaamista kohti organisaation yhteisiä päämääriä.

Analyysi nosti selkeästi esiin sen, miten paradoksaalisesti strategiaan suhtaudutaan rehtoreiden keskuudessa. Ensinnäkin, miksi kaikkien koulujen johtaminen ei ole strategista ja miksi strateginen ajattelu ei yllä arjen toimintoihin? Vaikka jännite on näh-

tävissä koulun operatiivisessa johtamisessa ja käytännöissä, on kysymys paljon laajemmasta ongelmasta. Näyttäisi yhä edelleen olevan yleistä, ettei strategian merkitystä johtamisessa yleisemmin ymmärretä, kuten ei myöskään sitä, että konkretisoituakseen strategiatyö vaatii pitkäjänteistä ja jokapäiväistä työtä ja resursseja. Kuntatasolla tämä näkyy siinä, että strategia laaditaan ja kirjataan poliittisen tahtotilan ilmauksena, mutta käytäntöön vieminen unohdetaan. Valtio sen sijaan ohjaa lainsäädäntöön ohjaavien dokumenttien ja ohjeiden kautta oppilaitoksia, varmistaen näin, että jokainen saa tarvittavan tiedon ja näin voidaan olettaa, että asiat siirtyvät toimintaan ja käytäntöön. Valtio hoitaa asian samalla tavoin kaikkien kanssa. Kuntastrategia näyttäisi siirtyvän käytäntöön hyvin vaihtelevasti. Vaikka hallinnon ja politiikan tasoilla oltaisiin selvillä siitä, mitä yleisellä tasolla on strategiaan kirjattu, ei tämä tieto joka kunnassa yllä operatiiviselle tasolle asti. Kuntien toimintatavoissa on eroja, koska kunnat voivat päättää strategiaan liittyvät toimenpiteet itse. Usein eroja löytyy myös yksittäisten toimijoiden suhteen. Kuntien tulisi havahtua strategiatyössään siihen, kuinka arvokas instituutio koulu on. Tästä syystä sitä ei tulisi jättää strategioiden ulkopuolelle, sillä siten se jää myös kuntien oman johtamisen tavoittamattomiin valtionohjauksen ohjaittavaksi.

Koulu ja kunnat uuden edessä

Meneillään on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakunta-uudistus, jonka tavoitteena on edistää ihmisten hyvinvointia ja terveyttä ja lisätä palvelujen valinnan vapautta. Uudistus on edelleen suunnitteluasteella, mutta se on nyt jo osoittanut, että valtio ja etenkin poliittinen ohjaus ovat ottaneet sen toteuttamiseen ja läpiviemiseen vahvan ja aktiivisen roolin. Valtion taholta on annettu ymmärtää, että onnistuakseen uudistus edellyttää nykyistä selvempää valtionohjausta ja kaikkien toimijoiden yhteisvastuuta. Sote- ja maakuntauudistuksen johtamisessa korostetaan kokonaisvaltaista näkökulmaa niin, että yhteisvastuu vaikuttavasta toiminnasta koskee kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon tasoja, valtion ohjauksesta aina yksittäisen sote-ammattilaisen ja asiakkaan kohtaamiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollossa korostuu julkisten varojen rajallisuus ja vaikuttavuuden näkökulma, jossa rahoitus ja sisällöllinen ohjaus halutaan sovittaa yhteen ihmisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiseksi kustannusvaikuttavasti. Tavoitteena on nykyistä vaikuttavimmat palvelut samalla rahalla kuin nyt.

Valtio tulee uudistuksen myötä ohjaamaan itsehallintoalueita yhdenmukaisiin toimintatapoihin vahvistamalla sote-palveluiden normatiivista ohjausta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakia ja maakuntia koskevaa lainsäädäntöä

valmistellessaan. Kansallisesti linjataan menettelytavat, joilla varmistetaan budjetissa pysyminen sekä palvelujen yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus. Uudistuksessa korostuu strategisuus, kun itsehallintoalueille suunnitellaan perustettavaksi vastaavat alueelliset strategiset sote-yksiköt ja palvelujen tuottajilta tullaan edellyttämään samanlaista strategista järjestäytymistä. (http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/)

Sote-asioiden siirtyessä kunnista maakuntahallinnolle, tulee kuntien tärkeimmäksi ja taloudellisesti suurimmaksi vastuualueeksi koulutus. Käsillä olevaan sote-uudistukseen liittyen voidaan hyvinkin hypoteettisesti kysyä, entä jos valtio tekee koulutuksen puolella saman ja yksipuolisesti päättää muuttaa ohjaussuhdettaan. Sillä se, mikä on näyttänyt sote-puolella aiemmin mahdottomalta, näyttää nyt toteutuvan, joten aiheellista on pohtia tämän alkaneen reformin vaikutuksia laajemminkin. Suomalaisen koulun tulevaisuus riippuu siitä, miten hyvin kunnat ja valtio kykenevät tekemään yhteistyötä, jotta tästä arvokkaasta instituutiosta kyetään jatkossakin huolehtimaan. Yhteinen tahtotila tulisi molempien taholta löytyä tavoittelemaan vielä parempaa suomalaista koulutusjärjestelmää. Tähän koulutuspoliittiseen tahtotilaan olisi molempien sitouduttava. Valtion ohjauksen ja sanelun sijaan olisi ymmärrettävä, että yhteistyöllä saadaan enemmän aikaa. Koulutuksen tulevaisuuden kannalta on olennaista saada kuntien ja valtion välinen yhteistyö toimimaan koulutuksen parhaaksi. Yhteistyö kuitenkin edellyttää, että sitä tekevät tahot kykenevät aitoon dialogiin toistensa kanssa.

Kuntien strateginen johtaminen on ollut suhteellisen heikko johtamisen instrumentti verrattuna valtion ohjauspolitiikkaan. Kunnat eivät suuremmin nosta strategioissaan koulutusta esiin eikä se siten näy myöskään strategisessa talouden johtamisessa resurssija priorisoitaessa, kuten mahdollista olisi. Kuntien rooli on ollut toimia koulutuksen paikallisena järjestäjänä tarjoamalla opetuspalveluja, joiden toteutumista valtio omalla toiminnallaan, normatiivisen ohjauksen, resurssiohjauksen ja informaatio-ohjauksen kautta suuntaa haluamaansa suuntaan. Mutta mitä tämä kunnan järjestämä koulutus tarkoittaa kunnalle itselleen? Vaikka koulutus on sote-palvelujen jälkeen suurin menoerä kuntien taloudessa, onko se sitä kunnan arvomaailmassa?

Koulutuksen siirtämistä valtion vastuulle on resurssien ja kustannusten osalta helppo perustella, vaikka aiemmin kuntien järjestämää koulutusta onkin pidetty toimivana ratkaisuna. Vaikka henkilöstö on kunnan palveluksessa ja tilat ovat kunnan omistuksessa, on helppo nähdä myös se, mikä merkitys puolestaan valtion ohjauksella on. Miten käy koulupuolen henkilöstön, jos koko opetuspalveluiden toimiala siirtyy kunnan itsehallinnon ulottumattomiin. Vai siirtyvätkö koulupuolen professioiden edustajat yhtä mutkattomasti kunnalta valtiolle, kuin nyt suunnitellaan tunnetusti vahvojen professioiden, sosiaali- ja terveydenhoitohenkilöstön siirtyvän. Myös

kouluilojen kohtalo mietityttää. Olisiko se sama kuin kunnan tai kuntayhtymien terveyspalveluiden tilojen, jossa valtio ottaa haltuunsa hyväkuntoiset rakennukset vedoten siihen, että se, kenelle tilat on tarkoitettu, eli käyttäjät, pysyvät samana. Huonokuntoiset, ja remonttia kaipaavat tilat jätetään kuntien murheiksi.

Tässä hypoteesissä näyttää olevan vielä monta kysymysmerkkiä, joista osa varmasti selkiytyy sote-uudistuksen toteuduttua. Vaikka valtion ohjaus on eri aikoina ollut erilaista ja vaikka suunta on ollut normatiivisesta ohjauksesta informaatio-ohjauksen ja resurssiohjauksen suuntaan, ei kukaan voi ennustaa miten koulutuksen tulee tulevaisuudessa käymään. Mikäli valtion taholta opetuksessa koetaan, että koko valtakunnan tasolla koulutuksellinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus eivät toteudu, tai että kuntien järjestämä koulutus tulee sille kohtuuttoman kalliiksi, voi valtion taholta olla suhteellisen helppoa sote-väännön jälkeen liittää myös opetus- ja koulutustoimi, joko kokonaan tai osittain, maakuntahallinnolle perustellen asia samalla tavalla kuin soten osalta.

Uudistusten välttämättömyyttä on perusteltu palvelutuotannon turvaamisella ja hallintorakenteiden rationalisoinnilla. On kuitenkin muistettava, että suunnitellut, hienot reformit konkretisoituvat usein vain osittain. Ne voivat myös käytäntöön sovellettaessa saada uusia, alkuperäisestä suunnitelmasta poikkeavia muotoja, jotka yllättävät toimijat. Usein reformit myös kiinnittyvät jo olemassa oleviin toimintoihin ja käytäntöihin, sillä vain mallinnettaessa voidaan ajatella aloitettavan tyhjästä. Tämän perusteella voimme vain kysyä: Miten tulee lopulta käymään tälle sote-reformille? Miten kunnat toimivat jatkossa? Kuinka niihin rakentuu uusi toimintakulttuuri ja millainen se tulee olemaan? Miten kuntien talous tämän kaiken muutoksen kestää? Mikä on koulujen rooli tässä muutoksessa? Sen näyttää aika.

Strategialla rakennetaan tulevaisuutta, mutta vain, jos se siirtyy toiminnaksi. Perinteisesti organisaatioiden onnistuminen on mitattu toimintaa jälkikäteen arvioimalla tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista sekä menneisyyteen katsomalla. Menneisyyteen katsoo myös koulu. Vaikka sen historia on ollut vahvuus, muodostuu se taakaksi. Koulusta on tullut historiansa vanki. Sen olemassa olevat käytännöt ovat säilyttäviä, vaikka uudistuminen olisi sille välttämättömyys, jotta se voisi vastata sen ympäristön, yhteiskunnan ja yksilöiden tarpeisiin. Koulun tulisi oppimisen paikkana itsekkin suhtautua uuteen innolla ja intohimolla. Uudet pilotit ja hankkeet ovat hyviä uuden polun alkua, mutta uusiutumista koko kouluinstituutiossa ei valitettavasti näy ulospäin. Historiasta on hyvä ottaa oppia, mutta siihen ei tule takertua, vaan koulun olisi uskallettava tehdä vanhasta poikkeavia ratkaisuja, jotka edesauttavat sitä suorittamaan omasta perustehtävästään. Jotta koulu eläisi tämän päivän todellisuutta, tulee sen uutta oppiakseen luopua vanhoista, toimimattomista rakenteistaan, käytännöistä,

toimintamalleistaan ja menetelmistään, jotka eivät vastaa tämän päivän tarpeisiin, ja jotka vievät siltä voimavaroja. Koulun tulisi nähdä muutos osana sen toimintaa pitkällä aikavälillä eikä ajatella muutosta projektina.

Koulun vahvat professiot kantavat koulun vanhaa eetosta. Koulun, yhteiskunnan ja nykyisen työelämän välinen juopa kasvaa, kun vahvat professiot tukeutuvat historiaan ja pyrkivät siten säilyttämään asemansa yhteiskunnassa. Myös moniammatillinen yhteistyö on ongelmallista, sillä koulun professioiden roolit ja tarkasti asettamat rajat oman toimintansa legitimoimiseksi muodostuvat arjen joustavan toiminnan esteiksi. Sen sijaan, että koulu korostaa vahvoja professioita, tulisi sen löytää toimintaansa tasapaino ammatillisten ja sosiaalisten taitojen välillä, mikä on nyky-yhteiskunnassa toimimisen perusta. Kuten yhteiskunnassa yleisesti, myös koulun toiminnassa on keskinäinen luottamus kaiken perusta, jota ruokkii tietynlainen avoimuus. Kun koulu avautuu sisäisesti, pystyvät siellä toimivat myös paremmin keskittymään ulkoa tuleviin muutoksiin ja sisäistämään sieltä tulevaa tietoa. Koulun tulisi näin johtaa itseään ja rakentaa omaa tulevaisuuttaan. Yhdessä toimimisen kulttuurin edistäminen voisi ylläpitää, osallistaa ja sitouttaa koko koulun henkilöstön entistä vahvemmin yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen.

Lopuksi, koulu tekee yhteistyötä omista lähtökohdistaan, eikä suinkaan koko kuntayhteisöä silmällä pitäen. Pahimmillaan ulkopuoliset sidosryhmät nähdään lähinnä toiminnan kannalta häiriötekijöinä. Tähän yhteistyön tekemiseen liittyy myös teknologian mukanaan tuomat haasteet. Nurkkakuntaisuudesta luopuminen edellyttää, että koulu tekee yhteistyötä ilman itse rakentamiaan hierarkioita ja sulkeutuneisuutta. Koulussa puhutaan uusiutumisesta, mutta monet koulussa käytössä olevat toimintamallit viestivät muuta. Yhteistyö tulisi nähdä mahdollisuutena, jonka kautta rakennetaan yhteistä ja moniarvoista tulevaisuutta.

Erilaiset institutionaaliset lähestymistavat voivat luoda erilaisia strategisia näkökulmia ja mahdollistaa oppilaitoksiin uudentyypistä, oppilaitosten erityislaatuisuuden huomioivaa strategia-ajattelua, joka olisi toteutettavissa käytäntönä. Strategialla on mahdollisuus päätyä yhä enenevässä määrin oppilaitoksen johtamisen käytännöksi ja levitä koulun arjen sosiaalisiksi käytännöiksi. Tämä mahdollisuus saattaa muodostua kun sote-asiat siirtyvät kuntien harteilta maakunnille. Tilanne muuttaa kuntien toimintaa ja sen palvelujen keskinäistä dynamiikkaa. Mikään ei ole niin varmaa epävarmuudessa kuin se, että poliittisten päättäjien kiinnostus ja katseet siirtyvät kunnissa opetuspalveluihin. Ne ovat olleet perinteisesti kunnan kannalta taloudellisesti merkittävä menoerä kunnan taloudessa. Tilanne saattaa muuttaa myös oppilaitoksen strategista johtamista kunnissa, kun päättäjät haluavat nähdä miten heidän laatimansa strategia näkyy oppilaitoksen johtamisen tuloksena koulun käytännöissä.

LÄHTEET

- Adorno, T.W. (1991). Sosiologia ja empiirinen tutkimus. Teoksessa J. Kotkavirta (toim. ja suom.), Järjen kritiikki-Theodor W. Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse, (s.147-168). Tampere: Vastapaino.
- Ahlstedt, L., Jahnukainen I. & Vartola J. (1977). *Organisaatio ohjauksjärjestelmänä julkisessaballinnossa*. 2. Uusittu painos. Ekonomia-sarja. Espoo: Weilin +Göös.
- Ahola, S. (2011). Vastaako koulutus muutoksen huutoon? *Tiedepolitiikka* 3, 55-57.
- Ahonen, H. (2008). *Rehtoreiden kertoma johtajuus ja johtajaidentiteetti*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 352. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Ahonen, P. (1989). *Hallinto ballintana: Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Ahonen, P. & Tiihonen, S. (1985). Valtion harjoittamaa ohjausta ja valvontaa koskevan ajattelun kehityksestä. Erityisesti suunnitteluperiaatteiden ja valtiontalouden tarkastusperiaatteiden muutoksesta itsenäisyyden aikana. Opetusmonisteita nro: 18. Helsinki: Valtion Koulutuskeskus.
- Ahosola, P. & Henriksson, L. (2016). Ihana itsenäinen vanhuus! Kuntien vanhuspoliittisten strategioiden toiveuni vanhuudesta ilman julkista hoivaa. *Kunnallistieteen aikakauskirja*. 2/2016, 45-63.
- Ahvo-Lehtinen, S. & Sivonen, S. (2005). Teoksessa S. Ahvo-Lehtinen & S. Maukonen (toim.), *Osaamisen johtaminen kuntasektorilla. Kuntaosaaja 2012 –työkirja*. Helsinki: Efeko Oy.
- Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampere: Tampere University Press.
- Alasuutari, P. (1999). *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (1989). *Erinomaista, rakas Watson. Jobdatus yhteiskuntatutkimukseen*. Helsinki: Kustannusyhtiö Hanki ja jää.
- Aldrich, H. E., & Fiol, C. M. (1994). Fools rush in? The institutional context of industry creation. *Academy of management review*, 19(4), 645-670.
- Alford, J. (2000). The implications of 'publicness' for strategic management theory. In G. Johnson & K. Scholes (eds.), *Exploring Public Sector Strategy* (pp. 1-16). Essex: Pearson Education Limited.
- Alvesson, M. (1995). The meaning and meaninglessness of postmodernism: Some ironic remarks. *Organization Studies*, 16(6), 1047-1075.
- Alvesson, M. (1987). Organizations, culture, and ideology. *International Studies of Management & Organization*, 17(3), 4-18.
- Alvesson, M. & Ashcraft, K.L. (2009) Critical Methodology in Management and Organization Research. In D.A. Buchanan and A. Bryman (eds.), *Organizational Research Methods* (pp. 61-77). Paperback Edition. London: SAGE Publications Ltd.
- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000). *Doing critical management research*. London: Sage.
- Alvesson, M. & Kärreman, D. (2000). Taking the linguistic turn in organizational research: Challenges, responses, consequences. *The journal of applied behavioral science*, 36(2), 136-158.

- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (2000). *Reflexive Methodology. New Vistas for Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Alvesson, M. (1987). Organizations, culture, and ideology. *International Studies of Management & Organization*, 17(3), 4-18.
- Alvesson, M. & Stanley, D. (2000). *Doing Critical Management Research*. London: Sage Publications.
- Alvesson, M. & Willmott, H. (1996). *Making sense of management: A critical analysis*. London: Sage Publications.
- Alvesson, M. & Willmott, H. (ed) (1992). *Critical Management Studies*. London, Newbury Park, New Delhi: Sage Publications.
- Alvesson, M. & Willmott, H. (1992). Critical Theory and Management Studies: An Introduction. In M. Alvesson & H. Willmott (eds.), *Critical Management Studies* (pp. 1-20). London, Newbury Park, New Delhi: SAGE Publication.
- Andrews, K.R. (1977). The Concept of Corporate Strategy. In J.F. Nicolai (ed.) *Resources Firms and Strategies. A Reader in the Resource-Based Perspective*, (pp. 52-59). Oxford: Oxford University Press.
- Anscombe, G.E.M. (1966). *Intention*. Second Edition. Reprinted. Oxford: Basil Blackwell.
- Ansoff, H. I. (1987). The emerging paradigm of strategic behavior. *Strategic Management Journal*, 8(6), 501-515.
- Ansoff, H. I. (1984). *Strategisen johtamisen käsikirja*. Helsinki: Otava.
- Antila, P. (2000). *Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Taito-, taide- ja muotoilualojen tutkimuksen työvälineet*. 3. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Antila, M. (2012). *Kehittämispääoman synty ja rakentuminen strategisessa palvelujen laadunkehittämissä. Case-tutkimus tamperelaisten hyvinvointipalvelujärjestöjen verkostomaisesta laadunkehittämisestä*. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1182.
- Arajärvi, P. (2006). *Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet*. Joensuu: Joensuun yliopiston kirjasto.
- Argyris, C. & Schön, D. A. (1977). *Theory in practice: Increasing professional effectiveness* (4. pr.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Arts, B. & Buizer, M. (2009). Forests, discourses, institutions: A discursive-institutional analysis of global forest governance. *Forest policy and economics*, 11(5), 340-347.
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2004). Analysing documentary realities. *Qualitative research*, 56-75.
- Ball, S. J. (2013). *Foucault, Power and Education*. New York: Routledge.
- Balogun, J. & Johnson, G. (2005). From intended strategies to unintended outcomes: The impact of change recipient sensemaking. *Organization studies*, 26(11), 1573-1601.
- Balogun, J., Huff, A. S. & Johnson, P. (2003). Three Responses to the Methodological Challenges of Studying Strategizing. *Journal of Management Studies*, 40, 197-224.
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization studies*, 18(1), 93-117.
- Barney, J. B. (2002). Strategic management: From informed conversation to academic discipline. *The Academy of Management Executive* 16(2), 53-57.
- Barney, J. B. (2001). Resource-based theories of competitive advantage: A ten-year retrospective on the resource-based view. *Journal of management*, 27(6), 643-650.
- Barney, J.B. (1997). Strategic Factor Markets: Expectations, Luck, and Business Strategy. In N.J. Foss (ed.), *Resources, Firms and Strategies. A Reader in the Resource-Based Perspective* (pp. 146-160). Oxford: Oxford University Press.
- Barnes, B. (2001). Practice as collective action. In T. R. Schatzki, K. Knorr-Cetina & E. Savigny (eds.), *The practice turn in contemporary theory*, (pp. 25-36). New York: Routledge.

- Barry, D. & Elmes, M. (1997). Strategy retold: Toward a narrative view of strategic discourse. *Academy of management review*, 22(2), 429-452.
- Bassanini, A. & Scarpetta, S. (2001). *The driving forces of economic growth. Panel data evidence for the OECD countries*. OECD Economic Studies 33. Paris: OECD
- Bátorová, M. (2012). *Changing Decision-Making Power of Municipal Leaders: Comparative Experiences from Finnish, Spanish, and Slovak Municipalities*. Tampere University Press.
- Bauman, Z. (1996). *Postmodernin lumo*. Suom.Jyrki Vainonen. Toimittaneet Pirkkoliisa Ahponen & Timo Cantell. Tampere: Vastapaino.
- Baumol, W.J. & Blinder, A. S. (1991). *Economics. Principles and Policy*. 5th Ed. New York. Harcourt Brace Jovanovich.
- Becker, G.S. (1964). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Bennett, N., Crawford, M., & Cartwright, M. (2003). *Effective educational leadership*. London: The Open University.
- Bennis, W. & Nanus, B. (1986). *Jobtajat ja jobtajuus*. Ekonomia-sarja. Suom. Pirkko Rajala. Espoo: Weilin & Göös.
- Benwell, B., & Stokoe, E. (2006). *Discourse and identity*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Bidwell, C.E. (2006). Varieties of Institutional Theory: Traditions and Prospects for Educational Research. *The New Institutionalism in Education*, (pp. 33-50) .
- Bidwell, C. E. (1965). The school as a formal organization. *Handbook of organizations*, 972-1019.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. London: Routledge.
- Bourdieu, P. & Passeron, J. (1977). *Reproduction in education, society and culture*. London: Sage Publications Ltd.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2002). Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance'. *International Review of Administrative Sciences*, 68(1), 9-24.
- Bowls, S. & Gintis, H. (1987). *Democracy and capitalism: property, community, and the contradictions of modern social thought*. cop. New York: Basic Books.
- Brookfield, S.D. (1987). *Developing Critical Thinkers. Challenging Adults to Explore Alternative Ways of Thinking and Acting*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Brown, J.S. & Duguid, P. (2001). Knowledge and Organization: A Social-Practice Perspective. *Organization Science* 12(2),198-213.
- Brown, J. S. & Duguid, P. (1991). Organizational learning and communities-of-practice: Toward a unified view of working, learning, and innovation. *Organization science*, 2(1), 40-57.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of hope: Maintaining the dream of the rational organization*. Copenhagen Business School Pr.
- Brunsson, N. (1989a). Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management*, 5(3), 219-228.
- Brunsson, N. (1989b). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). *The reforming organization*. London: Routledge
- Burrell G. (1994). Modernism, postmodernism and organizational analysis 4: the contribution of Jurgen Habermas. *Organization Studies* 15, 1-19

- Burrell G. (1988). Modernism, postmodernism and organizational analysis 2: the contribution of Michel Foucault. *Organization Studies* 9 (2), 221-35.
- Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*. Farnham, Surrey UK: Ashgate.
- Busher, H. (2006). *Understanding educational leadership: People, power and culture*. Maidenhead: Open University.
- Bryson, J. M. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (4rd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.Press.
- Calás, M. & Smircich, L. (1999). Past Postmodernism? Reflections and Tentative Directions. *The Academy of Management Review*, 24(4), 649-671.
- Carter, C., Clegg, S. R., & Kornberger, M. (2008a). SAP zapping the field. *Strategic organization*, 6(1), 107-112.
- Carter, C., Clegg, S. R., & Kornberger, M. (2008b). Strategy as practice? So! apbox: editorial essays. *Strategic Organization* (6): 83-99.
- Carter, C., McKinlay, A., & Rowlinson, M. (2002). Introduction: Foucault, management and history. *Organization*, 9 (4), 515-526.
- Chandler, A. D., Jr. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.
- Chia, R. (2004). Strategy-as-practice: Reflections on the research agenda. *European Management Review*, 1(1), 29-34.
- Chia, R. & MacKay, B. (2007). Post-processual challenges for the emerging strategy-as-practice perspective: Discovering strategy in the logic of practice. *Human relations*, 60(1), 217-242.
- Child, J. (1997). Strategic choice in the analysis of action, structure, organizations and environment: retrospect and prospect. *Organization studies*, 18(1), 43-76.
- Chandler, A.D. (1997). Strategy and Structure. In J.F. Nicolai (ed.) *Resources Firms and Strategies. A Reader in the Resource-Based Perspective*, (pp. 40-51). Oxford: Oxford University Press.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.
- Chouliaraki, L. & Fairclough, N. (1999). *Discourse in Late Modernity. Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Clegg, S. (2010). The state, power, and agency: Missing in action in institutional theory? *Journal of Management Inquiry*, 19(1), 4-13.
- Clegg, S. (2009) Doing Power Work. In D.A. Buchanan & A. Bryman (eds.) *Organizational Research Methods* (pp. 143-159). Paperback Edition. London: SAGE Publications Ltd.
- Clegg, S., Carter, C. & Kornberger, M. (2004). Get up, I feel like being a strategy machine. *European Management Review*, 1(1), 21-28.
- Clegg, S. & Hardy, C. (1999). *Studying organization: Theory & method*. London; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Collier, N., Fishwick, F. & Johnson, G. (2000). The processes of strategy development in the public sector. In G. Johnson & K. Scholes (eds). *Exploring Public Sector Strategy* (pp. 17-32). Essex: Pearson Education Limited.
- Cohn, E. & Millman, S.D. (1975). *Input – output analysis is public education*. Cambridge, Mass: Ballinger.
- Cohn, E. (1979). *The Economics of education*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.

- Cooper, D.J., Ezzamel, M. & Willmott, H. (2008) Examining 'Institutionalization': A Critical Theoretic Perspective. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, (pp. 673-701). London: Sage Publications.
- Cornelissen, J. P., Holt, R. & Zundel, M. (2011). The role of analogy and metaphor in the framing and legitimization of strategic change. *Organization Studies*, 32(12), 1701-1716.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Czarniawska, B. (2014). *A Theory of Organizing*. Second edition. Cheltenham: Edward Elgar.
- Czarniawska, B. (2008). Alterity/identity interplay in image construction. *The SAGE handbook of new approaches in management and organization*, 2008, 49-62.
- Czarniawska, B. (2008b) How to Misuse Institutions and Get Away with It: Some Reflections on Institutional Theory(ies). In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (eds.) *Organizational Institutionalism*. (pp. 769-782). London: Sage Publications Ltd.
- Czarniawska, B. (1999). Management she wrote: Organization studies and detective stories. *Studies in Cultures, Organizations and Societies*, 5(1), 13-41.
- Czarniawska, B. (1997). A four times told tale: Combining narrative and scientific knowledge in organization studies. *Organization*, 4(1), 7-30.
- Dameron, S., & Torset, C. (2014). The discursive construction of strategists' subjectivities: Towards a paradox lens on strategy. *Journal of Management Studies*, 51(2), 291-319.
- David, R.J. & Bitekine, A.B. (2009). The deinstitutionalization of institutional theory? Exploring divergent agendas in institutional research. In D.A. Buchanan & A. Bryman (eds.), *The SAGE handbook of organizational research methods*, (pp. 160-175). Thousand Oaks, California: Sage. pp. 160-175.
- Davies, B. & Davies, B.J. (2005). Strategic Leadership. In B. Davies (ed.) *The essentials of school leadership*, (pp. 10-30). London: Sage.
- Deetz, S. (2009). Organizational Research as Alternative Ways off Attending To and Talking About Structures and Activities. In D.A. Buchanan & A. Bryman (eds.), *Organizational Research Methods*. (pp. 21-38). Paperback Edition. London: SAGE Publications Ltd.
- Deetz, S. (1992). *Democracy in an age of corporate colonization: Developments in communication and the politics of everyday life*. Albany: State University of New York.
- Deetz, S.A. (1996). Describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. *Organization Science* 7 (2), 191-207.
- Deetz, S. A. (1994). Future of the discipline: The challenges, the research, and the social contribution. *Annals of the International Communication Association*, 17(1), 565-600.
- de Bono, E. (1995). *Serious creativity: Using the power of lateral thinking to create new ideas* (Paperback ed.). London: HarperCollins.
- de Bono, E. (1990). *Kuusi ajattelubattua*. Helsinki: MARK kustannus.
- de Wit, B., & Meyer, R. (2004). *Strategy: Process, content, context: an international perspective* (3rd ed.). London: Thomson.
- Denis, J. L., Langlely, A. & Rouleau, L. (2007). Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames. *Human Relations*, 60(1), 179-215.
- Diermeier, D. & Krehbiel, K. (2003). Institutionalism as a Methodology. *Journal of theoretical politics*, 15(2), 123-144.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991). Introduction. In P.J. DiMaggio & W.W. Powell (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (pp. 1-38) Chicago and London: University of Chicago Press.

- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991). The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In P.J. Dimaggio & W.W. Powell (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (pp. 63-82) Chicago and London: University of Chicago Press.
- Dixon, R., Arndt, C., Mullers, M., Vakkuri, J., Engblom-Pelkkala, K., & Hood, C. (2013). A lever for improvement or a magnet for blame? Press and political responses to international educational rankings in four EU countries. *Public Administration*, 91(2), 484-505.
- Drew, P. & Heritage, J. (1992). *Talk at work: Interaction in institutional settings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duberley, J., & Johnson, P. (2009). Critical management methodology. *The Oxford handbook of critical management studies*, 345-368.
- Edwards, M. (1996). Client orientation in a first school. In B. Fidler (ed.) *Strategic Planning for School Improvement*, (pp. 133-160). London: BEMAS, Pitman Publishing.
- Einhorn, H. J. & Hogarth, R. M. (1981). Behavioral decision theory: Processes of judgement and choice. *Annual review of psychology*, 32(1), 53-88.
- Engblom-Pelkkala, K. (2013). *Strateginen johtaminen opetustoimessa*. Acta 249. Helsinki: Kuntaliitto.
- Engblom-Pelkkala, K. (2012). Minne katosi kuntalainen asiakaslähtöisiä kuntapalveluita kehitettäessä. Teoksessa L-M. Sinervo & J. Vakkuri (toim.) *Inhimillinen kuntatalous – Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhlaKirja* (s. 259-274). Tampere: Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto.
- Engeström, Y. (1970). *Koulutus luokkayhteiskunnassa - johdatus kapitalistisen yhteiskunnan koulutusongelmiin*. Jyväskylä: K.J. Gummerus Osakeyhtiö
- Eribon, D. (1993). *Michael Foucault*. Tampere: Vastapaino.
- Eriksson, P. & Lehtimäki, H. (1998). Strategic management of the local information society. A constructionist perspective on the production and evaluation of strategy documents. *Administrative Studies*, 4, 290-301.
- Eriksson, P., & Lehtimäki, H. (2001). Strategic Rhetoric in City Management: How the presumptions of classic strategic management live on? *Scandinavian Journal of Management*, 17 (2), 201-223.
- Erkama, N. & Vaara, E. (2010). Struggles over legitimacy in global organizational restructuring: A rhetorical perspective on legitimation strategies and dynamics in a shutdown case. *Organization Studies*, 31(7), 813-839.
- Eräsaari, L. (2004). New Public Management on julkisen sektorin vääryyksen isä. Teoksessa T. Helne & M. Laatu (toim.) *Vääryyskirja*, (s. 86-101). Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Eskola, A. & Mäntysaari, A. (2006) *Menestys: kannattavuuden hallinnan perusteet*. Helsinki: Otava.
- Eteläpelto, A. (2000). Contextual and strategic knowledge in the acquisition of design expertise. *Learning and Instruction*, 10(2), 113-136.
- Eteläpelto, A. (1991). *Reflektiivisyys ja itsetuntemus asiantuntijuuden kehittämisessä*. Tietotekniikka Kongressin aineisto.
- Ezzamel, M., & Willmott, H. (2004). Rethinking strategy: contemporary perspectives and debates. *European Management Review*, 1(1), 43-48.
- Ezzamel, M., Lilley, S., & Willmott, H. (1994). The 'new organization' and the 'new managerial work'. *European Management Journal*, 12(4), 454-461.
- Fairclough, N. (2010). *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*. Second edition. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.

- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social research*. London and New York: Routledge.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, N. (1989). *Language and Power*. London and New York: Longman.
- Fairhurst, G. T. & Grant, D. (2010). The social construction of leadership: A sailing guide. *Management Communication Quarterly*, 24(2), 171-210.
- Feldman, M. S., & Orlikowski, W. J. (2011). Theorizing practice and practicing theory. *Organization science*, 22(5), 1240-1253.
- Fenton, C. & Langley, A. (2011). Strategy as practice and the narrative turn. *Organization studies*, 32(9), 1171 –1196.
- Fidler, B. (1996). *Strategic Planning for School Improvement*. London: BEMAS, Pitman Publishing
- Fineman, S., & Gabriel, Y. (1994). Paradigms of organizations: An exploration in textbook rhetorics. *Organization*, 1(2), 375-399.
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52, 887-917.
- Fligstein, N. (1990). *The transformation of corporate control*. Cambridge (Mass): Harvard University Press.
- Fred, M. (2015). Projectification in Swedish municipalities. A case of porous organizations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2), 49-68.
- Freire, P. (1972). *Pedagogy of the oppressed*. New York: Herder and Herder.
- Freire, P. (2005). *Sorrettujen pedagogiikka*. Suom. Joel Kuortti. Toim. Tuukka Tomperi. Tampere: Vastapaino.
- Friedland, R. & Alford, R.R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. In W. W. Powell & P.J. Dimaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (pp. 232-262). Chicago and London: University of Chicago Press.
- Foucault, M. (2012). *Tarkeilla ja rangaista*. Helsinki: Kustannusyhtiö Otava.
- Foucault, M.(2010). *Sanat ja asiat. Eräs ihmistieteiden arkeologia*. Helsinki: Gaudeamus, Helsinki University Press.
- Foucault, M. (2005). *Tiedon arkeologia*. Vastapaino: Tampere.
- Foucault, M., & Gordon, C. (1980). *Power/knowledge: Selected interviews and other writings 1972-1977*. New York: Pantheon Books.
- Fullan, M. (2001). *The New Meaning of Educational Change*. (3.ed.).New York: Teachers College Press.
- Fullan, M., & Stiegelbauer, S. (1991). *The new meaning of educational change* (2. ed.). London: Cassell.
- Gee, J. P. (2008). *Social linguistics and literacies: Ideology in discourses* (3rd ed.). London: Routledge.
- Gergen, K., J. (1994). *Realities and Relationships. Soundings in Social Construction*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.
- Giddens, A. (1984). Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia: *Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä*. Hki: Otava.
- Gilbert, N.G. & Mulkay, M. (1984). *Opening Pandora's Box. A sociological analysis of scientists' discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giroux, H. A., & McLaren, P. (2001). *Kriittinen pedagogiikka*. Tampere: Vastapaino.
- Granovetter, M. (1992). Economic institutions as social constructions: a framework for analysis. *Acta sociologica*, 35(1), 3-11.
- Grant, R. M. (2002). The knowledge-based view of the firm. *The strategic management of intellectual capital and organizational knowledge*, 133-148.

- Gray, D.E. (2004). *Doing Research in the Real World*. London: Sage.
- Grönfors, M. (1985). *Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät*. 2. painos. Hki: WSOY.
- Habermas, J. (2002). *Knowledge and Human Interests*. Translated by Jeremy J. Shapiro. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1997). *Toward a Rational Society. Student Protest, Science and Politics*. Translated by Jeremy J. Shapiro. 2. repr. Cambridge: Polity Press. Blackwell Publishers Ltd.
- Habermas, J. (1994). *Jürgen Habermas. Järki ja kommunikaatio. Tekstejä 1981-1989*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Habermas, J. (1987). *Knowledge and human interests*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. (1973). *Theory and Practice*. Translated by John Viertel. Cambridge: Polity Press.
- Hall, S. (2001). Foucault: Power, knowledge and discourse. Discourse theory and practice: In M. Wetherell, S. Taylor & S.J. Yates (eds.), *Discourse Theory and Practice. A reader*, (pp. 72- 81). London: Sage Publications.
- Halpin, D. & Troyna, B. (1995). The Politics of Education Policy Borrowing. *Comparative Education*, 31(3), 303-310.
- Hambrick, D.C. (2004). The disintegration of strategic management: It's time to consolidate our gains. *Strategic Organization*, 2(1): 91-98.
- Hannan, M. T. & Freeman, J. (1989). *Organizational ecology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1988). The ecology of organizational mortality: American labor unions, 1836-1985. *American Journal of Sociology*, 94(1), 25-52.
- Hansson, A-I. (2002). *Selvitys sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonnasta. Selvityshenkilön raportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hamel, G. (2007). *Jobtamisen tulevaisuus*. Helsinki: Talentum.
- Hamel, G. & Prahalad, C. K. (1994). *Competing for the future*. Boston (Mass.): Harvard Business School Press.
- Hardy, C. & Clegg, S. R. (2006). *Some dare call it power*. Sage Publications.
- Hardy, C., Palmer, I., & Phillips, N. (2000). Discourse as a strategic resource. *Human relations*, 53(9), 1227-1248.
- Hardy, C. & Thomas, R. (2014). Strategy, discourse and practice: The intensification of power. *Journal of Management Studies*, 51(2), 320-348.
- Hartonen, Markku (2012). Esi- ja perusopetus. Teoksessa T. Kumpulainen (toim.) *Koulutuksen tilastollinen vuosikirja 2011*, (s. 40-73). Koulutuksen seurantaraportit 2012: 5. Tampere: Opetushallitus.
- Hatch, M.J. & Cunliffe, A.L. (2013). *Organization Theory*. 3. painos. toim. Oxford: Oxford University Press.
- Hatch, M. J. & Cunliffe, A.L. (2006). *Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Hautamäki, A. (1995). *Kaupunkiko yritys? Kaupungin strateginen johtaminen ja konserniajattelu*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 1995:4. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Haveri, A (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Julkakirja Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*, (s. 132-145). Acta Wasaensia No 238. Julkisojohtaminen 16. Vaasan yliopisto.

- Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 21(1), 4-19.
- Haveri, A. (1994). *On adaptive and strategic behaviour of local level communities: The perspective of specialization and cooperation*. Tampere: University of Tampere.
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009). *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Haveri A. & Majoinen, K. (2000). *Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät?* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hegel, G. W. F. (2012). *The phenomenology of mind*. Courier Corporation.
- Heiskala, R. (1994). Sosiaalinen konstruktionismi. Teoksessa R. Heiskala, R. (toim.) *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*. (s. 146-172). Helsinki: Gaudeamus.
- Helakorpi, S. (2001). Koulutuksen suunnittelujärjestelmän kokonaisuus; strateginen ja operationaalinen suunnittelu. Teoksessa S. Helakorpi (toim.) *Koulutuksen strateginen ja operationaalinen suunnittelu*, (s. 8-36). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Helakorpi, S. & Mäntylä R. (2001). Oppilaitoskohtainen koulutuksen suunnittelu- oppilaitostason suunnittelu. Teoksessa S. Helakorpi, S. (toim.) *Koulutuksen strateginen ja operationaalinen suunnittelu*, (s. 87-110). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Helin, H. & Möttönen, S. (2012). *Kohiti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat*. Tutkimuskatsauksia 2:2012. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Hendry, J. (2000). Strategic Decision Making, Discourse, and Strategy as Social Practice. *Journal of Management Studies*, 37: 7, 955–978.
- Heritage, J. & Clayman, S. (2011). *Talk in Action*. J. Heritage & S. Clayman (eds.), Chichester, West Sussex: Wiley. ProQuest Ebook Central.
- Heuru, K. (1987). Kunnallisen budjetioikeuden perusteet. Huittinen: Kustannus Jura.
- Hietaniemi- Virtanen, N. (2004). *Kebittyvä koulutoimi. Tutkimus kuntien koulutuspalveluista 1995-2002*. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 49. Acta nro 168. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Hietaniemi-Virtanen, N. (2002). *Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden toimeenpano valituissa tapauskunnissa 1990-luvulla*. Acta Wasaensia No 96 Hallintotiede 6. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2000). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun käytäntö ja teoria*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (1997) *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kirjayhtymä Oy.
- Hodgkinson, G.P. & Sparrow, P.R. (2002). *The competent organization. A psychological analysis of the strategic management process*. Buckingham: Open university press.
- Hodgkinson, G. P. & Wright, G. (2006). Neither completing the practice turn, nor enriching the process tradition: Secondary misinterpretations of a case analysis reconsidered. *Organization Studies*, 27(12), 1895-1901.
- Hood, C. (1995a). Contemporary public management: a new global paradigm? *Public policy and administration*, 10(2), 104-117.
- Hood, C. (1995b). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69 (1), 3-19.
- Hook, S. (1932). *The Journal of Philosophy*, 29(13), 361-362.
- Horkheimer, M. (1991). Traditionaalinen ja kriittinen teoria. Teoksessa J. Kotkavirta (toim. ja suom.) *Järjen kritiikki - Theodor W. Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse*, (s. 5-58). Tampere: Vastapaino.

- Horkheimer, M. (1972). *Critical Theory. Selected Essays*. Translated by Matthew J. O'Connell and others. New York: The Seabury Press.
- Hughes, E. C. (1971). *The sociological eye: Selected papers*. Transaction publishers.
- Husa, S. (1995). ”Foucault’lainen metodi”. *Niin & näin* 3, 42-48.
- Husén, T. (1974). *The Learning Society*. London: Methuen & Co Ltd.
- Huntington, S.P. (1970). *Political order in changing societies*. 4. painos. New Haven: Yale University Press.
- Hyyryläinen, E. & Viinämäki, O-P. (2011). Juhlakirjan kontribuutiosta. Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P.Viinämäki (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja Ari Salmisen 60-ruotispäivän kunniaksi*, (s.7-19) Acta Wasaensia No 238. Julkisojohtaminen 16. Vaasan yliopisto.
- Ikola-Norrbacka, R. (2010). *Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa*. Acta Wasaensia No 222, Julkisojohtaminen 14. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Itkonen, T. (1992). Käytäntö koostuu käytänteistä. *Kielikello* 2/1992.
- Jarl, M., Fredriksson A. & Persson S. (2012). New Public Management in public education: a catalyst for the professionalization of Swedish schools principals. *Public Administration*, 90 (2), 429-444.
- Jarzabkowski, P. (2008). Shaping strategy as a structuration process. *Academy of Management journal*, 51(4), 621-650.
- Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as practice: An activity based approach*. London: Sage.
- Jarzabkowski, P. (2004). Strategy as Practice: Recursiveness, Adaption, and Practices-In-Use. *Organization Studies* 25 (4), 529-560.
- Jarzabkowski, P. (2003). Strategic practices: An activity theory perspective on continuity and change. *Journal of Management studies*, 40(1), 23-55.
- Jarzabkowski, P., Balogun, J. & Seidl, D. (2007). Strategizing: The challenges of a practice perspective. *Human relations*, 60(1), 5-27.
- Jarzabkowski, P. & Spee, P. A. (2009). Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, 69-95.
- Jarzabkowski, P. & Whittington, R. (2008). Hard to disagree, mostly. *Strategic Organization*, 6 (101), 1-6.
- Jarzabkowski, P., & Wilson, D. C. (2002). Top teams and strategy in a UK university. *Journal of Management studies*, 39(3), 355-381.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Johnson, G., Langley, A., Melin, L. & Whittington, R. (2007). *Strategy as Practice. Research Direction and Resources*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, G., Melin, L. & Whittington, R. (2003). Micro-strategy and strategizing. *Journal of Management Studies* 40, 3-20.
- Johanson, J. E. (2009). Strategy formation in public agencies. *Public Administration*, 87(4), 872-891.
- Johanson, J. E. (2008). Suunnitteluperusteinen, voimavaralähtöinen ja suhdekeskeinen. Kolme lähtökohtaa virastostrategian muotoiluun. *Hallinnon Tutkimus*, 27(1), 1-17.
- Jokinen, A. (2012). Kategoriat, instituutiot ja sosiaalisen järjestyksen tuottaminen. Teoksessa A. Jokinen, K.Juhila, & E. Suoninen (toim.) *Kategoriat, kulttuuri & moraalit: Jobdatus kategoria-analyysiin*. (s. 227-266). Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen E. (2012). *Kategoriat, kulttuuri ja moraalit*. Tampere: Vastapaino.

- Jokinen, A. (1999). Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen (toim.) *Diskurssianalyysi liikkeessä*, (s. 37-53). Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (1999). *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, A. & Juhila, K. (1996). *Merkitykset ja vuorovaikutus. Poimintoja asunnottomuuspuheiden kulttuurisesta virrasta*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 510. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Pösö, T. (1995). Tulkitseva Sosiaalityö. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Pösö, T. (toim.). *Sosiaalityö, asiakkuus ja sosiaaliset ongelmat – konstruktionistinen näkökulma*, (s. 9-31). Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (1993). *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, K. (1999). Tutkijan positiot. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen (toim.) *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 201-232.
- Julkunen, R. (2008). Hyvinvointia menestymällä. Teoksessa M. Lairia, H.L.T. Heikkinen & M. Penttilä (toim.) *Koulutuksen kulttuurit ja hyvinvointivaltion politiikat*. Suomen kasvatustieteellinen Seura. Turku: Painosalama Oy.
- Julkunen, R. (2006). Kätkeyty hyvinvointivaltio vai pohjoismaainen malli. *Yhteiskuntapolitiikka* 71(2), 179-185.
- Julkunen, R. (1992). *Hyvinvointivaltio käännekohtassa*. Tampere: Vastapaino.
- Juntunen, M. & Mehtonen, L. (1977). *Ihmistieteiden filosofiset perusteet*. Jyväskylä: Gummerus.
- Juppo, V. (2011). *Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistoundistuksessa rehtoreiden näkökulmasta*. Acta Wasaensia, 235, Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Juppo, V. (2007). Systeemi- ja kontingenssiteorioiden anti muutoksen johtamiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 35(1), 9-19.
- Juuti, P. & Luoma, M. (2009). *Strateginen johtaminen*. Helsinki: Otava.
- Juva, S., Kangasvieri, A. & Välijärvi J. (2009). *Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Juva, S. (2008). Inhimillinen pääoma ja koulutuksen tehokkuus – koulutus taloustieteen tutkimuskohteena. Teoksessa J. Heikkilä, S. Juva, T. Kettunen, M. Lahtinen & R. Tiihonen (toim.) *Koulutuksen talouden käsikirja*, (s. 15-50). PS-kustannus. Juva: WS Bookwell Oy.
- Juva, S. (2004). Inhimillinen pääoma ja koulutuspolitiikka OECD arvioiden valossa. *Katsauksia. Kasvatus* 1, 99-112.
- Kahn, H., & Wiener, A. J. (1967). *The year 2000: A framework for speculation on the next thirty-three years*. New York: Macmillan.
- Kamensky, M. (2000). *Strateginen johtaminen*. Helsinki: Kauppakaari.
- Kangas, R. (2006). *Yhteiskunta*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Kangas, R. (1994). Jürgen Habermas ja modernin projektin puolustuksen vaikeus. Teoksessa R. Heiskala (toim.) *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*, (s. 192-222). Helsinki: Gaudeamus.
- Kangas, R. (1989). *Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Kangaslahti, J. (2007). *Kunnan opetustoimen strategisen johtamisen käytäntöjä ja dilemmoja kartoittamisessa*. Turun yliopisto. Sarja C, osa 257. Turku: Painosalama Oy.
- Kankaanranta, M., Palonen, T., Kejonen, T., & Ärje, J. (2011). Tieto- ja viestintätekniikan merkitys ja käyttömahdollisuudet koulun arjessa. Teoksessa M. Kankaanranta (toim.)

- Opetusteknologia koulun arjessa* (s. 47-73). Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos ja Agora Center.
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (2016). *Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2016-2019*. Helsinki: Karvi.
- Kant, I. (2009). *Critique of Practical Reason*. Auckland, NZ: The Floating Press. Retrieved from <http://www.ebrary.com>
- Kant, I. (1990). *Siveysopilliset pääteokset* (2. p.). Suomentanut J. E. Salomaa Helsinki: WSOY.
- Kaplan, R. S., Norton, D. P., & Heinämäki, M. (2002). *Strategialähtöinen organisaatio: Tehokkaan strategiaprosessin toteutus*. Helsinki: Kauppakaari.
- Karlöf, B., & Vainio, O. (1986). *Strategian ydinkohdat*. Helsinki: Weilin+ Göös.
- Karsio, A. (2001). Oppilaitoskohtainen koulutuksen suunnittelu – Oppilaitoskohtainen suunnittelu case 2: Kaurialan lukio. Teoksessa S. Helakorpi (toim.) *Koulutuksen strateginen ja operationaalinen suunnittelu*, (s. 129-151). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi. s. 129-151.
- Karvonen, J., Eskelinen, L. & Aunola, A. (2009). *Kunta- ja palvelurakenne uudistuu, miten opetuspalvelut järjestetään? Perusopetus ja lukiokoulutus Paras-uudistuksessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Keenoy, T., Oswick, C., & Grant, D. (1997). Organizational discourses: Text and context. *Organization*, 4(2), 147-157.
- Keller, E.F. (1988). *Tieteen sisarpuoli. Pohdintoja sukupuolesta ja tieteestä*. Suomentanut Pia Siveinius. Tampere: Vastapaino.
- Kesti, M. (2007). *Huipputuottava organisaatio*. Helsinki: Edita.
- Ketonen, O. (1976). *Se pyörii sittenkin*. Tieteenfilosofia peruskysymyksiä. Porvoo: WSOY
- Kettunen, T. (2008). Rehtori koulun talousjohtajana. Teoksessa J. Heikkilä, S. Juva, T. Kettunen, M. Lahtinen & R. Tiuhonen (toim.) *Koulutuksen talouden käsikirja*.(s. 167-196). PS-kustannus. Juva: WS Bookwell Oy.
- Kirveskari, T. (2003). Visiot oppilaitoksen johtamisessa. Tulevaisuuden tahtotilaa muodostamassa. *Acta Electronica Universitatis Tampereensis* 933.Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kitchener, M. (2002). Mobilizing the logic of managerialism in professional fields: The case of academic health centre mergers. *Organization Studies*, 23 (3), 391-420.
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knights, D. (2002). Writing organizational analysis into Foucault. *Organization*, 9(4), 575-593.
- Knights, D. (1992). Changing spaces: The disruptive impact of a new epistemological location for the study of management. *Academy of Management Review*, 17(3), 514-536.
- Knights, D., & Morgan, G. (1991). Corporate strategy, organizations, and subjectivity: A critique. *Organization studies*, 12(2), 251-273.
- Knights, D., & Morgan, G. (1990). The concept of strategy in sociology: a note of dissent. *Sociology*, 24(3), 475-483.
- Knutsson, H., Mattsson, O., Ramberg, U. & Tagesson, T. (2008). Do strategy and management matter in municipal organisations? *Financial Accountability & Management* , 24(3), 295-319.
- Koivusalo, M. (2012). *Kokemuksen politiikka. Michael Foucault'n ajattelujärjestelmä*. Helsinki: Episteme. Tutkijaliitto.
- Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa*. Acta-väitöskirja Acta 222. Helsinki: Kuntaliitto.

- Kortteinen, M. (1992). *Kunnian kenttä. Suomalainen palkekatyö kulttuurisena muotona*. Hämeenlinna: Hanki ja Jää.
- Kostova, T. & Zaheer, S. (1999). Organizational legitimacy under conditions of complexity: The case of the multinational enterprise. *Academy of Management review*, 24(1), 64-81.
- Kotkavirta, J. (1994). Jälkisanat. Teoksessa J. Kotkanvirta (valinnut ja suom.) *Jürgen Habermas. Järkeä ja kommunikaatio. Tekstejä 1981-1989*, (s. 240-260). 2. uudistettu painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Kotkavirta, J. (1991). Jälkisanat. Teoksessa J. Kotkavirta (toim. ja suom.), *Järjen kritiikki - Theodor W. Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse, (169-204)*. Tampere: Vastapaino.
- Kotter, J. (1996). *Muutos vaatii johtajuutta*. Helsinki: Oy Rastor Ab.
- Kotter, J. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. March-April 1995. *Harvard Business Review*, 59-67.
- Kotter, J. (1990). *A Force for Change: How Leadership Differs from Management*. New York: Free Press.
- Kováč, I. & Kučerová, E. (2009). The Social Context of Project Proliferation—The Rise of a Project Class, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3), 203-221.
- Krasner, S. D. (2001). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kuhn, T.S. (1970). *The Structure of scientific revolutions*. 2. ed. Chicago: University Press.
- Kuntaliitto (2010). *Kuntien lakisääteiset velvoitteet opetus- ja kulttuurisektorilla ja lähipalvelut, alueelliset ja laajan väestöpohjan palvelut*. Helsinki: Kuntaliitto, Opetus- ja kulttuuriyksikkö 14.10.2006, päivitetty 12.4.2010
- Laamanen, T., Kamensky, M., Kivilahti, T., Kosonen, P., Laine, K. & Lindell, M. (2005). *Strategisen johtamisen käsitteet – englanniksi ja suomeksi*. WSOYpro. Juva: WS Bookwell Oy.
- Lahtinen, M. & Lankinen, T. (2010). *Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä*. 7. uudistettu painos. Helsinki: Tietosanoma.
- Laine, P. M. & Vaara, E. (2007). Struggling over subjectivity: A discursive analysis of strategic development in an engineering group. *Human Relations*, 60(1), 29-58.
- Lamberg, J.-A. & Ojala, J. (1997). Johdanto. Teoksessa Lamberg, J.-A. & Ojala J. (toim.) *Institutionaalinen taloushistoria. Jobdanto tutkimukseen*, (s. 9-13). Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.
- Lamberg, J.-A., Ojala, J. & Eloranta, J. (1997). Uusinstitutionalismi ja taloushistoria. Teoksessa J.-A. Lamberg & J. Ojala (toim.) *Institutionaalinen taloushistoria. Jobdanto tutkimukseen*, (s. 15-69). Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.
- Lares-Mankki, L. (1994). *Strategy implementation bottlenecks: Identification, analysis and removal*. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu.
- Laukkanen, R. (1997). Kansainvälinen kehitys peilaa kansallista. s. 9-14. Teoksessa *OECD-maiden koulutuspolitiikan analyysi*, (s. 9-14). An analysis of educational policies in OECD countries. Helsinki: Opetushallitus.
- Laukkanen, R. (1996a). *Esipuhe. OECD-maiden koulutusjärjestelmät*. Helsinki: Opetushallitus, 5-6.
- Laukkanen, R. (1996b) *Evaluattorikulttuuri. Mahdollisuuksia ja uhkia*. Teoksessa R. Laukkanen & K. Stenvall (toim.) *Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa*, (s. 11-34). Hallintotiede 1996 A 9. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Leemans, A.F. (1976). A conceptual framework for the study of reform of central government. In A.F. Leemans (ed.) *The management of change in government*, (pp. 65-98). The Hague: Nijhoff.

- Lehtimäki, H. (2000). *Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lehtinen, A. (2006). Rationaalisen valinnan teorian rakenne ja käyttäytymisoletukset. Teoksessa K. Rolin, M-L. Kakkuri-Knuutila & E. Henttonen (toim.), *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*, (s. 215-240). Helsinki: Gaudeamus.
- Lehtinen, E. (2004). *Koulutusjärjestelmä suomalaisen yhteiskunnan muutoksessa. Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta Sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys*. Helsinki: Sitra.
- Lehtisalo, L. (2009). *Uuteen sivistysajatteluun. Vaikuttajia ja vaikuttavuutta*. Helsinki: Opus Liberrum, Oy NordPrint Ab.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. (1999). *Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle*. Juva: WSOY.
- Lehtisalo, L. (1996). Piirteitä Suomen sivistyspolitiikasta. Teoksessa P.V.J. Yli-Luoma, P. V. (toim.) *From metascience to educational policy: Metatieteestä koulutuspolitiikkaan*, (s. 89-101). Helsinki: University of Helsinki.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. (1992). *Koulutuspolitiikka*. Juva: WSOY.
- Lehtisalo, L. (1991). *Uuteen koulutusajatteluun. Tieto, kulttuuri, työ oppimisyhteiskunnassa*. 2. tarkistettu painos. Juva: WSOY.
- Lehto, M. (2010). Strateginen johtaminen Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä. Teoksessa S. Telleranta, M. Lepistö & T. Wickman-Viitala (toim.) *Johtamisen näkökulmat*, (s. 21-24). Sarja C. Oppimateriaaleja 14. Tampere: Tampereen ammattikorkeakoulun julkaisuja.
- Leimu, K. (1996). Arviointi koulutustutkimuksessa. Teoksessa R. Laukkanen & K. Stenvall (toim.), *Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa*, (s. 59-78). Hallintotiede 1996 A 9. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Leiponen, A. (1996). Koulutus ja talouskasvu. Teoksessa R. Lilja & A. Mäkilä (toim.) *Koulutuksen talous nykyaikaisessa Suomessa*, (s. 17-52). Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Sarja B 124 Series. Helsinki: Taloustieto.
- Leithwood, K. & Jantzi, D. (2005). Transformational Leadership. In B. Davies (ed.) *The Essentials of school leadership*. London: Sage, 31-43.
- Levin, B. (1998). An Epidemic of Education Policy: (What) Can We Learn from Each Other? *Comparative Education*, 34(2), 131-141.
- Lockett, A. (2005). Edith Pensore's Legacy to the Resource-Based View. *Managerial and Decision Economics*, 26, 83-98.
- Lowndes, V. & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lowndes, V. (1997). Change in public service management: New institutions and new managerial regimes. *Local Government Studies*, 23(2):42-66.
- Lowndes, V. (1996). Varieties of new institutionalism: a critical appraisal. *Public administration*, 74(2), 181-197.
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Lundquist, L. (1977). *Förvaltningen i det politiska systemet*. Malmö: Studentlitterature.
- Lumijärvi, I (2009). *Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen*. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. (1999). *Laatijohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena*. Helsinki: Gaudeamus.
- Luostarinen, H. & Väliverronen E. (1991). *Tekstinryöjät – Yhteiskuntatieteellisen kirjallisuuden lukutaidosta*. Tampere: Vastapaino.
- Lähde, V. (2001). Herbert Marcuse. Yhteiskuntakritiikin perustaa etsimässä. Niin & Näin, 3, 41-51.

- Lähdesmäki, K. (2011). New Public Management julkisjohtamisen uudistajana –yhä kesto-suosikki reformeissa? Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Julkakirja Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*,(s. 75-87). Acta Wasaensia No 238. Julkisjohtaminen 16. Vaasan yliopisto.
- Lähdesmäki, K. (2003). *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus teokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä vallion keskuksballinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Maitlis, S., & Lawrence, T. B. (2003). Orchestral manoeuvres in the dark: Understanding failure in organizational strategizing. *Journal of Management Studies*, 40(1), 109-139.
- Majoinen, K. (2001). *Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monita-hoarvointi*. Joensuun yliopisto. Acta-väitöskirjasarja, 2, 2001.Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Majoinen, K., Korhonen, S. & Merisalo, M. (2008). *Toimiva kunta*. Helsinki: FCG Efeko.
- Mantere, S., & Sillince, J. A. (2007). Strategic intent as a rhetorical device. *Scandinavian Journal of Management*, 23(4), 406-423.
- Mantere, S., & Vaara, E. (2008). On the problem of participation in strategy: A critical discursive perspective. *Organization Science*, 19(2), 341-358.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (2006). *Elaborating the "new institutionalism"*. The Oxford handbook of political institutions, 5, 3-20.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (2004). *The logic of appropriateness*. Arena. Working Papers WP0409 Centre for European Studies. University of Oslo, 1-28.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989a). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989b). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*. 52 (04), 943-969.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1984). The New Institutionalism: Organizational factors in Political Life. *The American Political Science Review*. 78 (3), 734-749.
- March, J.G., & Olsen, J. P. (1975). The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity. *European journal of political research*, 3(2), 147-171.
- Marcuse, H. (1991). Filosofia ja kriittinen teoria. Teoksessa J. Kotkavirta (toim. ja suom.) *Järjen kritiikki Theodor W. Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse*, (s. 59-80) Tampere: Vastapaino.
- Marx, K. (1968). *Taloudellisuusfilosofiset käsikirjoitukset 1844*. Suom. Antero Tiusanen. Moskova: Kustannusliike Edistys.
- Menard, C. & Shirley, M.M. (2005). Introduction. In J. Menard & M.M. Shirley (eds.) *Handbook of New Institutional Economics*, (1-30). Dordrech: Springer.
- Menzel, D. C. (2005). State of the Art of Empirical Research of Ethics and Integrity in Governance. In H. G. Frederickson & R. K. Ghere (Eds). *Ethics in Public Management*, (pp. 16-43). New York: M.E. Sharpe.
- Meyer, H-D.& Rowan, B. (2012). No Child Left Behind. In Ballantine, J. H. & Spade, J. Z. (eds.), *Schools and society: A sociological approach to education* (pp. 217-225). (4. ed.). Los Angeles: Sage/Pine Forge Press.
- Meyer, H-D. & Rowan, B. (2006). Institutional Analysis and the Study of Education. In H-D. Meyer & B. Rowan (eds.), *The New Institutionalism in Education*. (pp. 1-13). Albany: State University of New York Press.

- Meyer, H-D. (2006). The Rise and Decline of the Common School as an Institution: Taking "Myth and Ceremony" Seriously. In *The New Institutionalism in Education*. Edited by Meyer, Heinz-Dieter & Rowan Brian. p. 51-66. Albany: State University of New York Press.
- Meyer, J.W. (2008). Reflections on Institutional Theories of Organizations. In Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. & R. Suddaby (eds.) *Organizational Institutionalism*. (pp. 790-811). London: Sage Publications Ltd.
- Meyer, J.W. & Rowan B. (2012). The Structure of Educational Organizations. In J.W. Balantine & J.Z. Spade (eds.) *Schools and society. A sociological approach to education*. (pp. 95-99) (4. ed.). Los Angeles: Sage/Pine Forge Press.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (2006). *The new institutionalism in Education*. Albany: State University of New York Press.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In W.W. Powell & P. J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (pp. 41-62) Chicago and London: University of Chicago Press.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. W (1977). The effects of education as an institution. *American Journal of Sociology*, 83 (1), 55-77.
- Middlewood, D. (2003). Strategic Management in education: An Overview. In D. Middlewood & J. Lumby (eds.) *Strategic Management in Schools and Colleges*, (pp. 1-17). London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Middlewood, D. & Lumby J. (2003). Preface. In D. Middlewood & J. Lumby (eds.) *Strategic Management in Schools and Colleges*. (pp. viv-xi). London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Mintzberg, H. (2005). Five Ps for Strategy. In H. Mintzberg, B. Ahlstrand & J. Lampel, (eds.) *Strategy Bites Back. It is far more, and less, than you ever imagined*, (pp. 26-28) Harlow: Prentice Hall, Financial Times. 26-28.
- Mintzberg, H. (1998). Covert leadership: Notes on managing professionals. *Harvard business review*, 76, 140-148.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. New York: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1991). Strategic Thinking as "Seeing". In J. Näsi (ed.) *Arenas of Strategic Thinking*. (pp. 21-25). Helsinki: Foundation for Economic Education.
- Mintzberg, H. (1990). *Organisaatiosuunnittelu: Structure in Fives*. Helsinki: Rastor-julkaisut.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations*. New York: Free Press.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1980). *The Nature of Managerial Work*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management science*, 24(9), 934-948.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari. A guided tour through the wilds of strategic management*. London: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic management journal*, 6(3), 257-272.
- Myllyntaus, O. (2002). *Kuntatalouden ohjauksen budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteista ja kehitysuuntia*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Mäkitalo, Å. (2003). Accounting practices as situated knowing: Dilemmas and dynamics in institutional categorization. *Discourse Studies*, 5(4), 495-516.
- Mäkitalo, Å. & Säljö, R. (2002). Invisible people: Institutional reasoning and reflexivity in the production of services and "social facts" in public employment agencies. *Mind, Culture, and Activity*, 9(3), 160-178.
- Mälkiä, M. & Vakkuri, J. (1996). Mittarit ja toiminnan arviointi korkeakoulussa. Miksi mittareiden kehittäminen ja käyttö on niin vaikeaa? Teoksessa R. Laukkanen & K. Stenvall (toim.) *Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa*, (s. 89-122) Hallintotiede 1996 A 9. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Määttä, J. (2010). *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen: tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993-2006*. Väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Möttönen, S. (2011). Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa A. Haveri, J. Stenvall, & K. Majoinen (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä*, (s. 63-84). Acta nro 224. Helsinki: Kuntaliitto.
- Möttönen, S. (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa: kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoja koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Nelson, R.R. & Winter, S.G. (1997). An Evolutionary Theory of Economic Change. In N.J. Foss (ed.) *Resources, Firms, and Strategies. A Reader in the Resource-Based Perspective*, (pp. 82-99). Oxford: Oxford University Press.
- Nesher, D. (2001). Peircean Epistemology of Learning and the Function of Abduction as the Logic of Discovery. *Transactions of the Charles S. Peirce Society*, 37(1), 23-57.
- Niiniluoto, I. (2002). *Johdatus tieteenfilosofiaan*. Käsitteen – ja teorianmuodostus. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Niiniluoto, I. (1983). *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Helsinki: Kustannusyritys Otava.
- Noda, T., & Bower, J. L. (1996). Strategy making as iterated processes of resource allocation. *Strategic management journal*, 17(S1), 159-192.
- Noro, A. (2000). Aikalaisdiagnoosi sosiologisen teorian kolmantena lajityyppinä. *Sosiologia: Westermarck-seuran julkaisu* 37: 4.
- Noro, A. (1994). Traditionaalinen ja kriittinen teoria. Teoksessa R. Heiskala (toim.) *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*, (173-191). Helsinki: Gaudeamus.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. USA: Cambridge University Press.
- Nyholm, I. (2011). Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa A. Haveri, J. Stenvall & K. Majoinen *Kunnallisen hallinnon peruskivet*, (s. 128-140). Acta nro, 224. Helsinki: Kuntaliitto.
- Nyysölä, K. & Honkasalo, R. (2013). Koulutuksen järjestäminen ja koulutuspoliittinen ohjaus maailman osaavimman kansan haasteena. Teoksessa S. Mahlamäki-Kultanen, T. Hämäläinen, P. Pohjonen & K. Nyysölä (toim.) *Maailman osaavin kansa 2020. Koulutuspolitiikan keinot, mahdollisuudet ja päämäärät*, (s. 34-49). Koulutus tutkimusfoorumin julkaisu. Raportit ja selvitykset 2013:8. Opetushallitus. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.

- Näsi, J. & Aunola, M. (2002). *Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö*. Tampere: Metalliteollisuuden kustannus oy.
- Näsi, J. (1986). Strategia-ajattelun taikinat ja leipurit: lähestymistapoja ja virikkeitä yrityskonnaisuuden mietiskelyyn. Tampere.
- Näsi, J. (1991). *Arenas of strategic thinking*. Helsinki: Foundation for Economic Education.
- O'Connor, E. S. (1996). Lines of authority: readings of foundational texts on the profession of management. *Journal of Management History*, 2(3), 26-49.
- OECD (2017). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OKM (2012). Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179.
- Opetushallitus (2016). Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus- yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2016. Oppaat ja käsikirjat 2016:4. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetushallitus (2015). Osaaminen ja sivistys 2025 – Opetushallituksen strategia. Informaatioyksiköt 2015:1. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetushallitus (2014). Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen rahoituksen määräytyminen vuonna 2014. Oppaat ja käsikirjat 2014:4. Helsinki: Opetushallitus.
- Oravakangas, A. (2005). Koulun tuloksellisuus? Filosofisia valituksia koulun tuloksellisuuden problematiikkaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Chydenius-instituutin tutkimuksia 2/2005. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Chydenius-instituutti – Kokkolan yliopistokeskus.
- Orlikowski, W. J. (2009). The sociomateriality of organisational life: considering technology in management research. *Cambridge journal of economics*, 34(1), 125-141.
- Orlikowski, W. J. (2007). Sociomaterial practices: Exploring technology at work. *Organization studies*, 28(9), 1435-1448.
- Orlikowski, W. J. (2002). Knowing in practice: Enacting a collective capability in distributed organizing. *Organization science*, 13(3), 249-273.
- Orlikowski, W. J. (2000). Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. *Organization Science*. 11(4),404-428.
- Orlikowski, W. J. (1996). Improvising organizational transformation over time: A situated change perspective. *Information systems research*, 7(1), 63-92.
- Orlikowski, W.J. (1992). The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations. *Organization Science*, 3(3), 398-427.
- Orlikowski, W. J., & Yates, J. (2002). It's about time: Temporal structuring in organizations. *Organization science*, 13(6), 684-700.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377-87.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, 2002:19.
- Paavola, S. (2009). *Abduktiivinen argumentaatio – hypoteesien hakemisen ja keksimisen välittyneet strategiat*. Teksti Suomalainen argumentaatio tutkimus –konferenssissa, 26.- 27.11.2009. Turun yliopisto, Turku.
- Paavola, S. (1998). C. S. Peircen salapoliisimetodologian ja merkkiteorian relevanssi yhteiskuntatieteelle, *Sosiologia* 4, 300-310.
- Palmer, D., Biggart, N. & Dick, B. (2008). Is the New Institutionalism a Theory? In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby R. (eds.) *Organizational Institutionalism*, (pp. 739-768). London: Sage Publications Ltd.

- Palonen, K., & Summa, H. (1996). *Pelkkää retoriikkaa: Tutkimuksen ja politiikan retoriikat*. Tampere: Vastapaino.
- Paronen, R. (1996). *Oppivelvollisuuskoulutuksesta OECD-maissa*. Teoksessa OECD-maiden koulutusjärjestelmät, (s. 32- 58) Helsinki: Opetushallitus.
- Paroutis, S. & Pettigrew, A. (2007). Strategizing in the multi-business firm: Strategy teams at multiple levels and over time. *Human relations*, 60(1), 99-135.
- Paye, J. C. (1996). Policies for a knowledge-based economy. *OECD Observer*, (200), 4-6.
- Pedersen, O. K. (1991). Nine Questions to a Neo-institutional Theory in Political Science. *Scandinavian Political Studies*, 14(2), 125-148.
- Peirce, C. S., Kloesel, C. W., Fisch, M. H., & Peirce Edition, P. (1982). *Writings of Charles S. Peirce: A Chronological Edition*, Volume 8: 1890–1892. Bloomington: Indiana University Press.
- Pekonen, K. (1995). *Kobti nutta ballinta-ajattelua julkisessa ballinnossa?* Helsinki: Painatuskeskus.
- Peltonen, T. (2010). *Organisaatioteoria. Klassisesta jälkioderniin*. Helsinki: WSOYpro.
- Pennanen, A. (2006). *Peruskoulun johtaminen: Modernista kobti transmodernia johtamista*. Oulu: Oulun yliopiston kirjasto.
- Penrose, E. T. (1959). *The Theory of The Growth of The Firm*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pesonen, J. (2009). *Peruskoulun johtaminen - aikansa ilmiö*. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Peteraf, M. A. (1993). The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View. *Strategic Management Journal*, 14,(3), 179-191.
- Peters, B.G. (2011). Comparative Public Administration: After New Management, What? Teoksessa Hyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. Acta Wasaensia No 238. Julkisjohtaminen 16. Vaasan yliopisto.s. 20-32.
- Peters, B.G. (1999). *Institutional Theory In Political Science – The 'New Institutionalism'*. London, New York: Continuum.
- Peters, B.G. (2001). *The future of governing* (2. ed., rev.). Lawrence: University Press of Kansas.
- Pettigrew, A. M. (1997). What is a processual analysis? *Scandinavian journal of management*, 13(4), 337-348.
- Pettigrew, A. M. (1990). Longitudinal field research on change: Theory and practice. *Organization science*, 1(3), 267-292.
- Pettigrew, A. M., Thomas, H. & Whittington, R. (2002). *Handbook of strategy and management*. London: Sage.
- Pettigrew, A. M. & Whipp, R. (1991). *Managing change for competitive success*. Oxford: Blackwell.
- Pfeffer, J. (1997). *New directions for organization theory problems and prospects*. New York: Oxford University Press.
- Pfeffer, J. (1993). Barriers to the advance of organizational science: Paradigm development as a dependent variable. *Academy of management review*, 18(4), 599-620.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with power: Politics and influence in organizations*. Boston (Mass.): Harvard Business School of Business.
- Pfeffer, J. (1981). *Power in Organizations*. Cambridge: Ballinger.
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (1978). *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Phillips, N., Lawrence, T. B., & Hardy, C. (2004). Discourse and institutions. *Academy of management review*, 29(4), 635-652.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.

- Pietilä, M. (2013). Tutkimuksen profilointi muutoksena ja pysyvyytenä – yliopistouudistus institutionaalisen näkökulmasta. *Tiedepolitiikka* 1/2013. s. 27-38.
- Pihlström, S. (2003). Sosiaalisen todellisuuden täsmäanalyysia. *Tieteessä tapahtuu*, 1, 56-62.
- Pitkänen, K., Hievanen, K., Kirjavainen, T., Suortamo, M. & Lepola, L. (20017). *Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin*. Julkaisut 27:2017. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Pollitt, C. (2011). Time and place in Public Administration: Two Endangered Species. Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki, O-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Jublakirja Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. (s. 33-53).Acta Wasaensia No 238. Julkisojohtaminen 16. Vaasan yliopisto.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. (2. ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M.E. (1996). *What Is Strategy?* Harvard Business Review, 74 (6), 61-78.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free Press.
- Porter, M.E. (1979). How Competitive Forces Shape Strategy. *Harvard Business Review*, March-April,137-145.
- Powell, W.W. & Colyvas, J. (2008). Microfoundations of Institutional Theory. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (eds.) *Organizational Institutionalism*, (pp. 276-298). London: Sage Publications Ltd.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1994). Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm? *Strategic management journal*, 15(S2), 5-16.
- Priem, R. L., & Butler, J. E. (2001). Is the resource-based “view” a useful perspective for strategic management research?. *Academy of management review*, 26(1), 22-40.
- Psathas, G. (1999). Studying the organization in action: Membership categorization and interaction analysis. *Human studies*, 22(2-4), 139-162.
- Pälli, P., Vaara, E., & Sorsa, V. (2009). Strategy as text and discursive practice: A genre-based approach to strategizing in city administration. *Discourse & Communication*, 3(3), 303-318.
- Pässilä, T. & Niinikuru, L. (1993). *Koulun johtamisen taito*. Porvoo: WSOY.
- Quine, W. V. O. (2011). Naturalisoitu epistemologia. Lähde, V. (suom.). *Niin & Näin* 3, 23-30.
- Quinn, J. B., Mintzberg, H. & James, R. M. (1988). *The strategy process: Concepts, contexts, and cases*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Quinn, R. E., Faerman, S. R., Thompson, M. P., McGrath, M. R. & St. Clair, L. S. (2015). *Becoming a master manager: A competing values approach*. (6th ed.). Hoboken, N.J.: Wiley.
- Rajakaltio, H. (2011). *Moninaisuus yhtenäisyydessä. Peruskoulu muutosten ristipaineissa*. Acta Universitatis Tamperensis 1686. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rajala, T. & Tammi, J. (2014). *Budjetointia muutoksierteessä*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Rannisto, P. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen: Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Tampere: Tampere University Press.
- Rantala K & Sulkunen P. (2006). Esipuhe. Teoksessa K. Rantala & P. Sulkunen (toim.) *Projektiyhdistykunnan kääntöpuolia*,(s. 7-14). Gaudeamus: Helsinki.

- Rantalaaho, L. (1988). Naistutkimuksen metodologiasta. Teoksessa: P. Setälä & H. Kurki (toim.) Akanvirtaan, (s. 28-54). Helsinki: Yliopistopaino.
- Rasche, A. & Chia, R. (2009). Researching strategy practices: a genealogical social theory perspective. *Organization studies*, 30(7), 713-734.
- Raudasoja, K. & Johansson, M-L. (2009). *Esimies talouden johtajana julkisballinnossa*. Helsinki: WSOYpro.
- Regné, P. (2008). Strategy-as-practice and dynamic capabilities: Steps towards a dynamic view of strategy. *Human Relations*, 61(4), 565-588.
- Rinne, R. (2011). *Koulutuspolitiikan käytännöt kansallisessa ja ylikansallisessa kehyksessä*. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Rinne, R., & Salmi, E. (1998). *Oppimisen uusi järjestys: Uhkien ja verkostojen maailma koulun ja elämänmittaisen opiskelun haasteena*. Tampere: Vastapaino.
- Rinne, R. (2001). Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne, J. Tähtinen, & S. Ahonen (toim.), *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit*, (s. 91-137). Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Rinne, R., & Jauhiainen, A. (1988). *Koulutus, professionaalistuminen ja valtio: Julkisen sektorin koulutettujen reproduktioammattikuntien muotoutuminen Suomessa*. Turku: Turun yliopisto.
- Riukulehto, S. (2000). Instituutioita tutkimassa. *Kansantaloustieteellinen aikakauskirja*. 96 (3), 461-465.
- Ropo, A., Eriksson, M., Sauer, E., Lehtimäki, H., Keso, H., Pietiläinen, T. & Koivunen, N. (2005). *Jaetun johtajuuden särmit*. Helsinki: Talentum.
- Rosen, H., S. (1995). *Public Finance*. 4. Edition. Department of Economic Princeton University. USA: Irwin.
- Rost, J. C. (1993). Leadership development in the new millennium. *Journal of Leadership Studies*, 1(1), 91-110.
- Rosenkranz, K. & Hall, G. (1872). Hegel's Phenomenology of Mind. *The Journal of Speculative Philosophy*, 6(1), 53-82.
- Rouleau, L. (2005). Micro-practices of strategic sensemaking and sensegiving: How middle managers interpret and sell change every day. *Journal of Management studies*, 42(7), 1413-1441.
- Rouleau, L., & Balogun, J. (2011). Middle managers, strategic sensemaking, and discursive competence. *Journal of Management Studies*, 48(5), 953-983.
- Rowan, B. (2006). The New Institutionalism and the Study of Educational Organizations: Changing Ideas for Changing Times. In H-D. Meyer & R. Brian (eds.) *The New Institutionalism in Education*, (p. 15-32). Albany, NY: SUNY Press.
- Rowlinson, M. & Carter, C. (2002). Foucault and history in organization studies. *Organization*, 9(4), 527-547.
- Ryynänen, A. (2009). Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto. Taustajulkaisu. *Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu*, 3/2009. Helsinki: Eduskunta.
- Räty, O. (2000). *Rehtori johtajana – oppimisen johtaminen*. Olli & Leena Räty:Virrat.
- Saarinen, A. (1988). *Naistutkimus –paradigmahaaste*. Teoksessa: P. Setälä & H. Kurki (toim.) Akanvirtaan. Helsinki: Yliopistopaino. s. 5-27.
- Salskov-Iversen, D. (2013). *Environmental Sustainability and City Government*. Article submitted to the EGPA. Permanent Study Group XI on Strategic Management in Government at the 2013 EGPA Annual Conference in Edinburgh, Scotland, 11-13 September, 1-11.

- Sanchez, R. & Heene, A. (1997). Reinventing Strategic Management: New Theory and practice for competence-based competition. *European Management Journal*, 15 (3), 303-317.
- Santalainen, T. & Huttunen P. (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Ekonomia-sarja. Espoo: Weilin+Göös.
- Sarjala, J. (2008). *Järki hyvä herätetty: Koulu politiikan pyörteisä*. Helsinki: Kirjapaja.
- Sarjala, J. (1981). *Suomalainen koulutuspolitiikka*. Juva: WSOY.
- Savolainen R. (1996). *Keskusvirastolinnakkeesta virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtionemoston alainen keskuhallinto Suomessa 1809-1995*. Hallintohistoriallinen komitea. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Schatzki, T. R. (2005). Peripheral vision: The sites of organizations. *Organization studies*, 26(3), 465-484.
- Schatzki, T.R. (2001). Introduction. Practice Theory. In T.R. Schatzki, K. Knorr-Cetina & Savigny, E. (eds.). *The practice turn in contemporary theory*, (pp. 10-23) New York: Routledge.
- Schmidt, V. A. (2011). Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. In D. Bèland & R.H. Cox (eds.) *Ideas and politics in social science research*, (pp. 47-64). Oxford: Oxford University.
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European political science review*, 2(01), 1-25.
- Schmidt, V. A. (2009). Comparative Institutional Analysis. In T. Landmann & N. Robinson (eds.) *The Sage Handbook of Comparative Politics*, (pp. 125-143). London: SAGE Publications Ltd.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Scott, W, R. & Meyer, J. W.(1991). The organization of societal sector. In P.J. DiMaggio & W. W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 108-140). Chicago: University of Chicago Press.
- Seidl, D. (2005). Organization and Interacion. In D.Seidl & K.H. Becker (eds.) *Niklas Luhman and Organization Studies* (pp. 145-170). Series editors: S.R. Clegg & R.Stablein. Advances in Organization Studies. Malmo: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday Currency.
- Silverman, D. (1997). Studying Organizational Interaction: Ethnomethodology's Contribution to the "New Institutionalism" *Administrative Theory & Praxis*, 19(2), 178-195.
- Simola, H. (2015). *Pisa. Koulutusihmeen paradoksit. Esseitä suomalaisesta koulutuspolitiikasta*. Tampere: Vastapaino.
- Simola, H. (2001). Koulupolitiikka ja erinomaisuuden eetos. *Kasvatus*, 32(3), 290-297.
- Simon, H. (1979). Päätöksenteko ja hallinto. Ekonomia-sarja 58. Espoo: Weilin & Göös.
- Sinisalmi, M. (1999). *Suomen kaupunkien keskuhallinto 1927-1998: Tutkimus kaupunkien keskuhallinnon järjestämisestä sekä valtasubteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

- Sjöblom, S. (2006). Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa K. Rantala & P. Sulkunen (toim.) *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia* (s. 71–86). Helsinki: Gaudeamus.
- Snow, D. A. (1999). 1998 PSA Presidential Address: The Value of Sociology. *Sociological Perspectives*, 42(1), 1-22.
- Sorsa, V., Pälli, P., Vaara, E. & Peltola, K. (2010). *Strategia mahdollisuutena ja rajoitteena kuntaorganisaatiossa. Kielestä, kommunikaatiosta ja vallasta*. Hanken School of Economics: Research Reports.
- Sotarauta, M. (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdista*. Tampere: Finnpublishers.
- Sotarauta, M., & Lakso, T. (2000). *Muutoksen johtaminen ja luova jännite*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Spee, A. P. & Jarzabkowski, P. (2011). Strategic planning as communicative process. *Organization Studies*, 32(9), 1217-1245.
- Stenvall, J., Koskela, S. & Virtanen, P. (2011). Julkisen johtamisen sisältöalueet – johtaminen eri hierarkiatasoilla. Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Julkakirja Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*, (s. 155-170). Acta Wasaensia No 238. Julkisojohtaminen 16. Vaasan yliopisto.
- Stenvall, J., Vakkala, H., Syväjärvi, A. & Tiilikainen, A. (2008). *PARAS alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi*. Kunta 17/2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämissosasto.
- Stenvall, J. & Suikkanen, A. (2003). Julkinen strategiavidakko on purettava. *Hallinnon tutkimus*, 2, 103-104.
- Stenvall, J. (1995). *Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon*. Painatuskeskus. Hallintohistoriakomitea. Helsinki.
- Stenvall, K. (1996). Esipuhe. Arviointipolitiikat ja sivistysstrategiat. Teoksessa R. Laukkanen & K. Stenvall (toim.) *Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa* (s. 1-10). Hallintotiede 1996 A 9. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Stinchcombe, A. L. & March, J. G. (1965). *Social structure and organizations*. Handbook of organizations, 142-193.
- Strandman, K. (2009). "Se vain ilmestyi": Vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatiossa. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Sulkunen, P. (2006). Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa K. Rantala & P. Sulkunen (toim.) *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia* (s. 17-38). Helsinki: Gaudeamus.
- Sulkunen, P. (1997). Todellisuuden ymmärrettävyys ja diskurssianalyysin rajat. Teoksessa P. Sulkunen & J. Törrönen (toim.) *Semioottisen sosiologian näkökulmia. Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys* (s. 13-53). Helsinki: Gaudeamus.
- Suoninen E. (2012). Identiteetin rakentuminen. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen, E. (toim.) *Kategoriat, kulttuuri & moraalit: Jobdatus kategorianalyysiin* (s. 89-130). Tampere: Vastapaino.
- Suoninen, E. (1999). Näkökulmia sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen (toim.) *Diskurssianalyysi liikkeessä* (s. 17-36). Tampere: Vastapaino.
- Sun Tzu, & Griffith, S. B. (1995). *Sodankäynnin taito* (4. p.). Helsinki: Tietosanoma.
- Sztompka, P. (1991). *Society in action: The theory of social becoming*. University of Chicago Press.

- Tammi, J. (2006). *Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamistyössä*. Tampere: Tampere University Press, Taju.
- Temmes, M. (2008). Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat. *Hallinnon tutkimus* 27(3), 69-79.
- Temmes, M., Ahonen, P. & Ojala T. (2002). *Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Temmes, M. (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä*. Helsinki: Painatuskeskus.
- Temmes, M. (1989). *Virastojen kehityskaaret: Valtion virastojen kehitys*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Temmes, M., Kiviniemi, M. & Peltonen, P. (2001). *Hallinto uudistuu, uudistuneko johtaminen?: Johtamisen kehittämisen arviointiraportti*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Helsinki: Edita.
- Tikkamäki, K. (2006). *Työn ja organisaation muutoksissa oppiminen. Etnografinen löytöretki työssä oppimiseen*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto. Tampere: Tampere University Press.
- Tiihonen P. & Tiihonen S. (1990). *Keskitetyn suunnittelun nousu ja tubo. Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Tiihonen, S., & Tiihonen, P. (1984). *Suomen hallintohistoria* (2. korj. painos.). Helsinki: Valtion koulutuskeskus.
- Trondal, J. (1999). *Integration Through Participation-Introductory Notes to the Study of Administrative Integration*. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-004.htm> (luettu 20.7.2016)
- Tsoukas, H. (1996). The firm as a distributed knowledge system: A constructionist approach. *Strategic Management. Journal*, 17: 11–25.
- Tuittu, H. (1994). *Eliitti, valta ja budjetti. Tutkimus budjettielitiin käyttäytymisestä ja valtakäsityksistä suurissa kaupungeissa*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 429. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Tukia, H. & Wilskman, K. (2011). (toim.) *Informaatio-ohjaus kuntien tukena - Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 57. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.
- Tuomala, M. (2009). *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Tuomela, R. (2002). *The Philosophy of Social Practices: A Collective Acceptance View*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. (5. uud. laitos) Helsinki: Tammi.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tuulenmäki, A. (2010). *Lupa toimia eri tavalla*. Porvoo: Bookwell Oy.
- Tyler, R. W. (1969). *Basic principles of curriculum and instruction*. Orig. publ. as Syllabus for Education 360, cop. 1949. Chicago (Ill.): University of Chicago Press.
- Töttö, P. (2000). *Pirullisen positivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Töttö, P. (1997). *Pirullinen positivismi. Kysymyksiä laadulliselle tutkimukselle*. JYY julkaisusarja N:o 41. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston kirjaston julkaisu-yksikkö ja Yliopistopaino.
- Töttö, P. (1982). *Yhteiskuntatiede ja toiminta: objektivismin kritiikistä yhteiskuntatieteiden metodologiassa*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto.
- Ursin, J. & Välijärvi, J. (2010). Kansainväliset vertailevat oppimistulosarvioinnit perus- ja korkeasteella. *Hallinnon tutkimus* 29(4), 303-316.

- Uusitalo, H. (1993). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö. Teoksessa J. Andersson, A. Hautamäki & R. Jallinoja, I. Nüniluoto & H. Uusitalo (toim.), *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa – arvot ja tosiasiat* (s. 59-95). Sitran julkaisuja nro, 131. WSOY: Helsinki.
- Vaara, E. (2014). Struggles over legitimacy in the Eurozone crisis: Discursive legitimation strategies and their ideological underpinnings. *Discourse & Society*, 25(4), 500-518.
- Vaara, E. (2010). Taking the linguistic turn seriously: Strategy as a multifaceted and interdiscursive phenomenon. In *The globalization of strategy research* (pp. 29-50). Emerald Group Publishing Limited.
- Vaara, E., & Tienari, J. (2011). On the narrative construction of multinational corporations: An antenarrative analysis of legitimation and resistance in a cross-border merger. *Organization Science*, 22(2), 370-390.
- Vaara, E., Sorsa, V., & Pälli, P. (2010). On the force potential of strategy texts: a critical discourse analysis of a strategic plan and its power effects in a city organization. *Organization*, 17(6), 685-702.
- Vaara, E., Tienari, J. & Laurila, J. (2006). Pulp and paper fiction: On the discursive legitimation of global industrial restructuring. *Organization studies*, 27(6), 789-813.
- Vaara, E., Kleymann, B. & Seristö, H. (2004). Strategies as discursive constructions: The case of airline alliances. *Journal of Management Studies*, 41(1), 1-35.
- Vaara, E., & Tienari, J. (2002). Justification, legitimization and naturalization of mergers and acquisitions: A critical discourse analysis of media texts. *Organization*, 9(2), 275-304.
- Vaherva, T. & Juva, S. (1985). Koulutuksen talous. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Valtioneuvoston kanslia (2015). Ratkaisujen Suomi Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. *Hallituksen julkaisusarja 10/2015*. Helsinki: Edita Prima.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnon ohjausjärjestelmä. *Tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2009.
- van Dijk, T. A. (2001). Critical discourse analysis. In D. Schiffrin, D. Tannen, & H.E. Hamilton (eds) *The Handbook of Discourse Analysis* (pp. 352-371). Malden (Mass.): Blackwell.
- van Dijk, T. A. (1997). The Study of Discourse. In van Dijk, T.A. (ed.) *Discourse as Structure and Process. Discourse studies: A multidisciplinary introduction. Vol. 1, pp. 1-34.* London: Sage Publications Ltd.
- Van Dijk, T. A. (1993). Principles of critical discourse analysis. *Discourse & society*, 4(2), 249-283.
- van Roosbroek, S. & Van Dooren, W. (2010). The quality of local governance – ranking local governments in Belgium. *Journal Public Sector Performance Management*, 1(4), 330-342.
- Vartola, J. (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.
- Vedung, E. (2000). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In M.L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist & E. Vedung, E. (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick (U.S.A) and London (U.K.): Transaction Publishers.
- Vedung, E. (1996). *Informativa styrmedel*. Uppsala Universitet.
- Viikari, A. (1991). *Intertekstuaalisuus: Suuntia ja sovelluksia*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Virtanen, P. & Stenvall J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.

- von Clausewitz, C. (2010). *On war: Volume I*. Kustannuspaikka tuntematon: Floating Press.
- von Wright, G.H. (1992). *Minervan pöllö*. Helsinki: Kustannusyhtiö Otava.
- Vuorikoski, M. & Kiilakoski, T. (2005). Dialogisuuden lupaus ja rajat. Teoksessa T. Kiilakoski, T. Tomperi, M. Vuorikoski, M. Lehtovaara, N. Piattoeva, J. Lehtonen & L. Kurki, (toim.). *Kenen kasvatus?: Kriittinen pedagogiikka ja toisinkasvatuksen mahdollisuus* (s. 309-334). Tampere: Vastapaino.
- Vähä-Sipilä, M. (2004). *Ignalinan tapaus. Liettualaiset ympäristöjärjestöt Euroopan integraation ja kansalliset suvereniteettipolitiikan ristipaineissa*. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 398. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Välimäki K. & Puska P. (2010). Hyvinvointipolitiikassa kohtaavat arvot ja tiede. Pääkirjoitus. *Yhteiskuntapolitiikka*, 75(4), 355-356.
- Watson, T. J. (1994). *In search of management: Culture, chaos and control in managerial work*. London: Routledge.
- Webster New Encyclopedic Dictionary* (1994). Third Printing. Cologne, Germany: Könnemann.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 1-19.
- Weingast, B.R. (1996). Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In R. E. Goodin, & H-D Klingemann (eds.) *A New handbook of Political Science* (pp. 167-190). New York: Oxford University Press.
- Wenger, E. C. (2006). *Communities of practice: a brief introduction*. Available from: http://www.ewenger.com/theory/communities_of_practice_intro.html
- Wenger, E. C. & Snyder, W. M. (2000). Communities of practice: The organizational frontier. *Harvard business review*, 78(1), 139-146.
- Westling J. (2010). Johdatus Strategy as Practice –näkökulman soveltamiseen strategiatutkimuksessa. Teoksessa E. Koltola, J. Westling & A-M. Huhtinen (toim.) *Strategia käytäntönä. Johdatus jalkautuksen tutkimukseen* (s. 12-36). Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Julkaisusarja 3/2010, Työpaperi n:o 3.
- West-Burnham, J. (2009). *Rethinking Educational Leadership*. From Improvement to Transformation. New York: Network Continuum.
- Wetherell, M. (2001). Themes in Discourse Research: The Case of Diana. In M. Wetherell, S. Taylor & S.J. Yates (eds.), *Discourse Theory and Practice*. A Reader, (pp. 14-28). London: Sage Publications.
- Whittington, R. (2007). Strategy Practice and Strategy Process: Family Differences and the Sociological Eye. *Organization Studies* 28(10). Los Angeles, London, New Delhi & Singapore: SAGE Publications, 1575-1586.
- Whittington, R. (2006). Completing the practice turn in strategy research. *Organization studies*, 27(5), 613-634.
- Whittington, R. (2004). Strategy after modernism: recovering practice. *European Management Review*, 1(5), 62-68.
- Whittington, R. (2003). The work of strategizing and organizing: for a practice perspective. *Strategic organization*, 1(1), 117-126.
- Whittington, R. (2002). Practice Perspectives on Strategy: Unifying and Developing a Field. *Academy Of Management Proceedings & Membership Directory*, C1-C6.
- Whittington, R. (1996). Strategy as Practice. *Long Range Planning*, 29(5), 731-735.
- Whittington, R. (1993). *What is strategy and does it matter*. Guildford and King's Lynn: Routledge.

- Whittington, R. (1992). Putting Giddens into action: social systems and managerial agency. *Journal of management studies*, 29(6), 693-712.
- Whitty, G. & Edwards, T. (1998). School Choice Policies in England and the United States: An Exploration of Their Origins and Significance. *Comparative Education*, 34(2), 211-227.
- Wildavsky, A. (1988). *The new politics of the budgetary process*. New York: HarperCollins.
- Wildavsky, A. (1974). *The Politics of the Budgetary Process. Second edition*. 4th printing, Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- Williams, R. (1985). *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (2005). Transaction Cost Economics. In C. Menard & M.M. Shirley (eds), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 41-68). New York: Springer.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative science quarterly*, 269-296.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The free Press.
- Wickwar, H.W. (1970). *The Political Theory of Local Government*. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press.
- Wilenius, R. (1991). *Mihin maailma menee. Näkymä kriisien aikaan, kehityksen mahdollisuuksiin*. Juva: WSOY
- Wilenius, R. (1987). *Kasvatuksen ehdot. Kasvatustieteen luonnos*. 4. muuttumaton painos. Jyväskylä: Gummerus Oy.
- Wilenius, R. (1981). *Ihminen ja työ. Esitutkimus*. Jyväskylä: Gummerus Oy.
- Willmott, R. (2002). *Education policy and realist social theory: Primary teachers, child-centred philosophy and the new managerialism*. London: Routledge.
- Wilskman K. & Lähteenmäki M. (2010). Informaatio-ohjaus ja THL. *Yhteiskuntapolitiikka* 75(4), 400-410.
- Wilson, D.S. & Jarzabkowski, P. (2004). Thinking and acting strategically: New challenges for interrogating strategy. *European Management Review*, 1, 14-20.
- Zimmerman, M. A. & Zeitz, G. J. (2002). Beyond survival: Achieving new venture growth by building legitimacy. *Academy of Management Review*, 27(3), 414-431.

Sähköiset lähteet

- <http://alueuudistus.fi/etusivu> (luettu 9.9.2016)
- <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2017&lang=fi&maindoc=/2017/> (luettu 17.5.2017)
- <http://www.finlex.fi/fi> (luettu 15.5.2016)
- <https://en.oxforddictionaries.com/definition/institution> (luettu 11.11.2017)
- <http://filosofia.fi/node/5351> Tiisala, T. (2014). Foucault, Michel. *Filosofia.fi*. Portti filosofiaan. Logos –ensiklopedia. (luettu 10.11.2017)
- <http://filosofia.fi/node/4774#> Kokkonen, T. (2009). Tieteen kehitysdynamiikka. Teoriamuutoksesta paradigmavaihdokseen: Thomas Kuhn. *Filosofia.fi*. Portti filosofiaan. Teoriamuutoksesta paradigmavaihdokseen: Thomas Kuhn (luettu 29.8.2016)
- <http://karvi.fi/karvi/> (luettu 15.9.2016)
- <http://www.stat.fi/til/kjari/index.html> (luettu 8.2.2017)
- <https://surefire.onedu.fi/web/ammatti-4/> (luettu 23.1.2016)
- http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/ (luettu 28.5.2016)

https://tidsskrift.dk/index.php/scandinavian_political_studies/article/viewFile/13123/25007 (luettu 28.7.2016)

http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sivistykselliset_perusoikeudet (luettu 31.8.2016)

http://www.stat.fi/til/kjarj/2016/kjarj_2016_2017-02-14_tie_001_fi.html (luettu 3.12.2017)

http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/paaministeri-juha-sipila-strategisen-hallitusohjelman-tiedonantokeskustelussa-eduskunnassa-2-6-2015?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616 (luettu 30.5.2017)

<http://vm.fi/valtion-budjetti> (luettu 15.11.2016)

<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/?lang=fi> (luettu 31.8.2016)

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/linjaukset_ohjelmat_ja_hankeet/?lang=fi (luettu 31.8.2016)

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/tutkinnot_ja_opinnot/?lang=fi (luettu 31.8.2016)

http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sosiaali-ja-terveydenhuollossa-vahvistettava-yhteisvastuuta-ja-valtion-ohjausta (luettu 9.9.2016)

http://www.minedu.fi/etusivu/arkisto/2009/0511/koulun_penkille.html (luettu 23.9.2016)

http://www.minedu.fi/OPM/EU-asiat/EU-yhteistyx_koulutuksessa/?lang=fi (luettu 27.9.2016)

http://www.minedu.fi/OPM/Linjaukset_ja_rahoytus/tulosohjaus_netra/?lang=fi (15.1.2017)

<http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2015/09/budjetti.html> 28-09-2015

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivistavae_koulutus/perusopetus/?lang=fi (luettu 27.9.2016)

<http://www.oph.fi/rahoytus/valtionavustukset> (luettu 10.3.2017)

<http://www.oph.fi/opetushallitus/ohjausasiakirjat?> (luettu 15.1.2017)

http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/01_valtionosuudet/index.jsp (luettu 15.6.2016)

http://www.valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-sopi-julkisen-talouden-suunnitelmasta-vuosille-2017-2020?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616 (luettu 5.12.2016)

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110217Kuntii/Normihanketyoeryhmaen_raportti.pdf (luettu 27.12.2012)