

TAMPEREEN YLIOPISTO

Myydään hyvä koulupäivä –
tuotteistetut opetuspalvelut hallinnan kulttuurin luojana

Kasvatustieteiden tiedekunta
Opettajankoulutuslaitos, Hämeenlinna
Kasvatustieteen pro gradu-tutkielma
ARI PUUSTINEN
Kevät 2012

Tampereen yliopisto
Kasvatustieteiden tiedekunta
Opettajankoulutuslaitos, Hämeenlinna
ARI PUUSTINEN:
Kasvatustieteen Pro gradu -tutkielma, 66 sivua
Tammikuu 2012

Tässä tutkimuksessa tutkittiin Hämeenlinnassa tapahtuvaa tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa palvelutuotannon järjestämisessä ja siihen liittyvää koulutuspalveluiden tuotteistamisprosessia hallinnankulttuurin näkökulmasta. Tarkoituksena oli selvittää, mitä koulutuspalveluiden tuotteistaminen tarkoittaa ja tutkia, millaista hallinnan kulttuuria tilaaja-tuottajamallin pohjalta järjestetty palvelutuotanto luo. Lisäksi tutkin millaisia vaikutuksia tällä on opetustyön professionaalille asemalle. Tilaaja-tuottajamalli on yritysmaailmasta otettu keinotekoinen malli ja tästä syystä kasvatustieteen näkökulmasta tuntuu vieraalta, että koulutuspalveluita aletaan järjestää tällaisen mallin pohjalta.

Tutkimus on tapaustutkimus, jonka kohteena on Hämeenlinnassa meneillään oleva koulutuspalveluiden tuotteistamisprosessi. Tutkimusaineisto koostuu tuotteistamisprosessiin liittyvistä kirjallisista dokumenteista ja kahdesta asiantuntijahaastattelusta. Haastatellut ovat Hämeenlinnan kaupungin työntekijöitä, jotka ovat olleet mukana kyseisessä tuotteistamisprosessissa.

Tutkimuksen päätulos oli, että uudet hallinnoinnin menetelmät luovat hallinnan kulttuuria, joka sitoo koulutuspalvelut osaksi uusliberaalien arvojen eetosta. Uusi hallinnan kulttuuri heikentää työntekijöiden autonomista asemaa tuomalla läpinäkyvyyden, laatuvaatimukset, tehokkuuden, kilpailukyvyn ja asiakkuuden osaksi työn tekemistä. Asiakasnäkökulma nousee etusijalle uudessa hallinnoinnin mallissa ja markkinoiden logiikka tulee osaksi koulutuspalveluiden järjestämistä. Tällaista muutosta tulee tarkastella kriittisesti ja pohtia millaisia seurauksia sillä on koulutuspalveluille, opetukselle ja opetustyölle tulevaisuudessa.

Avainsanat: tilaaja-tuottajamalli, hallintamentaliteetti, hallinta, professio, new public management

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	4
1.1	TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TEHTÄVÄ	9
1.2	TAPAUSTUTKIMUS ARGUMENTAATIOPERUSTANA	10
2	OSA 1 – TERVEISET NYKY-YHTEISKUNNASTA	17
2.1	NEW PUBLIC MANAGEMENT UUTENA HALLINNAN MUOTONA	19
2.2	YHTEISKUNNAN PROJEKTILUONTEISUUS HALLINTANA	22
2.3	SOPIMUKSET HALLINTANA.....	26
2.4	TILAAJA-TUOTTAJAMALLI HALLINTAMENTALITEETTINA	28
2.5	UUDEN HALLINNAN MERKITYS PROFESSIOLLE	38
3	OSA 2 - TAPAUS HÄMEENLINNA.....	44
3.1	HÄMEENLINNA OSANA HALLINNAN VERKOSTOJA	50
4	POHDINTA	59

1 JOHDANTO

Elämme alati uudistuvassa ja vauhdilla kehittyvässä globaalissa maailmassa, jossa vaikutteet, ideat ja ideologiat virtaavat maasta toiseen. Hyvinvointiyhteiskunta julkisine palveluineen on ollut kasvattamassa minuakin aikuiseksi, mutta hyvinvointiyhteiskuntaa sellaisena, kuin se oli vielä syntyessäni 1980-luvulla, ei enää ole. Byrokraattinen järjestelmä on haluttu ajaa alas kannattamattomana. Sosiaalidemokraattinen ajattelu on korvautunut kapitalismin hengellä. Uudet liberaalit arvot ohjaavat yhteiskunnan kehittymistä hyvinvointiyhteiskunnasta kilpailukyky yhteiskunnaksi (mm. Clarke 2004; Julkunen 2006; Sulkunen 2007.) Tällä kehityksellä on seurauksia niin yksilöille kuin erilaisille yhteisöillekin. Koulutuksen näkökulmasta uudet arvot vääristävät kasvatuskulttuuria, kun opetustyön päämäärät luodaan kilpailukykyä silmällä pitäen (ks. Värri, 2002.) Uusien arvojen myötä työn tekemisen luonne muuttuu (mm. Sennet 2002; Siltala 2007) ja se tämä muutos ulottuu myös opetustyöhön.

Julkisten palveluiden uudelleen muotoutumisessa myös koulutuspalvelut ovat joutuneet tai joutumassa mukautumaan yhteiskunnassa meneillään oleviin muutoksiin. Ne muutokset tulevat vaikuttamaan kokonaisvaltaisesti opetuspalveluiden piirissä oleviin ihmisiin, niin opettajiin, oppilaisiin, vanhempiin kuin hallinnon työntekijöihin.

Kohdistan mielenkiintoni tässä tutkimuksessa niihin uusiin tapoihin ajatella ja järjestää koulutuspalveluita, mitkä ovat tulleet osaksi koulutuspalveluiden järjestämistä uudenlaisen julkisen hallinnon tavan myötä. Tarkastelen muutosta kriittisesti arvottamatta sitä hyväksi tai huonoksi.

Tutkimukseni kohteena on Hämeenlinnan kaupungin koulutuspalveluiden tuotteistamisprosessi. Tämä prosessi liittyy monissa kunnissa käynnissä olevaan kunta- ja palvelurakenne uudistukseen (ks. Paras –uudistushanke 2009). Kunnat siirtyvät palveluiden järjestämisessä erilaisiin monituottajamalleihin ja –menetelmiin. (Karvonen, Eskelinen, Aunola 2009.) Hämeenlinnan kaupungissa on otettu käyttöön tilaaja-tuottajamalli, jonka pohjalle palvelutuotanto rakentuu. Tämän rinnalla toimii myös elinkaarimalli, jossa palveluja muokataan ikäsektoreittain koko elämänsä kaaren kattavaksi kokonaisuudeksi. Tilaaja-tuottajamalli tarkoittaa

sitä, että kaikista kunnan palveluista tehdään tuote ja kunnan sisällä erotellaan toisistaan tilaaja- ja tuottajaosapuoli. Tuottaja tuottaa tiettyä palvelua ja tilaaja ostaa tämän palvelun. Koulutuspalveluissa Hämeenlinnassa tilaaja-tuottajamalli toteutuu siten, että siellä on luotu tuote, joka on nimetty oppilaan hyväksi koulupäiväksi ja siitä on tehty tuotekortti. Tilaaja ja tuottaja sopivat tämän palvelun ostamisesta palvelusopimuksella.

Palvelujen tuotteistamisessa lähdetään liikkeelle siitä, että se on edellytys tilaaja-tuottajamallin toimimiselle. Tilaajan ja tuottajan välinen kaupankäynti edellyttää tuotteistettuja palveluita. Tuotteistaminen mahdollistaa tuotannon tehostamisen koska kustannuslaskennan avulla saadaan selville mistä ja kuinka paljon tuotannossa syntyy kustannuksia. Lisäksi tuotteistaminen luo mahdollisuuden kiinnittää huomio palvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen. Tuotekehittelyssä taustalla on asiakaslähtöisyys. Hämeenlinnassa kehitetään järjestelmää, joka eläisi ajan hermolla. Yhteiskunnassa meneillään olevat trendit ja heikot signaalit tulee ottaa huomioon. Heikot signaalit ovat ajassa orastavia ilmiöitä, joilla ei ole historiaa eikä siksi aiempaa merkittävyyttä. Niistä voi kuitenkin tulla hyvinkin merkittäviä kehitykseen vaikuttavia tekijöitä, jotka tästä syystä ovat myös erityisen arvokkaita ennakointiin pyrittäessä. Merkityksellisiksi nousee pitkän aikavälin heikot signaalit. Hämeenlinnassa trendit ja heikot signaalit pyritään saamaan näkyville jo palvelusuunnitelmiin ja pitkän aikavälin strategioihin. (Hämeenlinnan kaupunki, tuotteistamisen loppuraportti.)

Tilaaja-tuottajamalli on suoraan yritysmaailmasta lainattu malli, jolla palveluiden järjestämiseen pyritään saamaan läpinäkyvyyttä ja kustannustehokkuutta. Laajemmin tämä uudenlainen palvelujen tuottamisen ideologia liittyy kansallisella ja globaalilla tasolla käynnissä olevaan julkisten palveluiden reformiin ja hyvinvointivaltion alasajoon. (mm. Julkunen 2006; Sulkunen 2006; Rose 2010) Hyvinvointipalveluja ja niiden järjestämistä on alettu miettiä markkinoiden logiikalla.

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus tarkastella tilaaja-tuottajamallia hallinnan välineenä, teknologiana, joka tuottaa uudenlaista hallinnan kulttuuria. Yleinen palvelutuotannon muutos ja sen seuraukset luovat teoreettisen pohjan, jota vasten Hämeenlinnassa käynnissä olevaa prosessia käsitellään.

Palvelutuotannon markkinoistuminen on ollut käynnissä kauemmin jo muilla julkisen hallinnon aloilla. Esimerkiksi sosiaalipalveluita on tuotteistettu jo pidemmän aikaa ja tältä alalta löytyy myös tutkimusta siitä, miten muutokset koetaan ja millaisia vaikutuksia niillä on

työntekijöihin. Tutkimusten perusteella kokemukset ovat olleet negatiivissävytteisiä. Tulokset puhuvat sen puolesta, että työntekijät ovat yhä tyytymättömämpiä työhönsä. Pekka Sulkunen ennustaa teoksessaan *Projektiyhteiskunnan käänttöpuolia* jopa mahdollista työelämän kriisiytymistä. Tutkimuksissa on tutkittu myös yleisimmin työntekijöiden kokemuksia omasta työstään, nykyisessä markkinavoimiin, kilpailuun ja yksilöllisyyteen tähtäävässä uusliberaalien arvojen värittämässä ajassa. Aiemman, monia aloja kattavan työelämä tutkimuksen (Siltala 2007) valossa on perusteltua ajatella, että uusien hallintamuotojen ja tekniikoiden mukaantulo työn tekemiseen, sekä työhön kohdistuvat arvioinnit ja raportoinnit tulevat vaikuttamaan myös opettajien työhön.

Opetusalalla työnsosiologista tutkimusta on tehnyt muun muassa Jyri Lindén. Hän käsittelee väitöskirjassaan *Kutsumuksesta palkkatyöhön* aihetta, joka herättää ajatuksia herkästi niin puolesta kuin vastaanakin. Lindén argumentoi väitöskirjassaan, että opettajan työn luonne on muuttunut kutsumusperustaisesta työstä kohti palkkatyön logiikkaa. Tarkemmin ilmaistuna nähtävillä on kahdenlainen muutosprosessi opettajan työssä. Työn perusta ja tarkoitus ovat monimutkaistuneet eivätkä tarjoa työntekijälle enää selkeää subjektifikaation eli kiinnittymisen kohdetta. Siinä missä opetustyön mielekkyys perustui aiemmin kristillisen palvelutyön eetokseen sekä kansalaisten arvostukseen ja tukeen, eivät ne enää ole riittäviä perusteita työlle kilpailuyhteiskunnassa, jossa työn tarjoamat mahdollisuudet kuluttamiseen ja yksilöllisiin elämäntapavalintoihin korostuvat. (Lindén 2010.)

Toiseksi julkisen sektorin auttamistyön oikeutus on muuttunut. Se ei enää perustu ensisijaisesti työn itseisarvoon, vaan siitä saatavaan hyötyyn kansalliselle ja yksilölliselle kilpailukyvyille. Muuttunut oikeutus on tuonut opettajan työhön ja työprosesseihin sellaisia jälkitayloristisen työn kontrollimuotoja, jotka soveltuvat huonosti kutsumusperustaiseen työhön. Uudet työntekijän hallinnoinnin ja työsuoritusten mittaamisen tavat eivät huomioi, että opetustyö perustuu ensisijaisesti moraaliseen suhteeseen työn kohteena olevaan oppilaaseen. Työtä ei voida mitattavana suurena erottaa sen tekijästä ilman, että tämä heijastuu työn luonteeseen. Kun työn luonne ja logiikka muuttuvat, opetustyöstä voi tulla tekijälleen merkityksetöntä ja vierasta (emt.) Oman tutkimukseni kohteena oleva perusopetuspalveluiden tuotteistamisprosessi tilaaja-tuottajamalleineen kuvastaa konkreettisesti näitä opettajien työlle ja kouluille asetettavia uusia kontrolloinnin muotoja.

Susanna Hannus on tutkinut pro gradu –tutkielmassaan, miten uusi hallinnan tapa näyttäytyy alakouluissa. Hänen haastattelemat 16 alakoulun opettajaa ja yksi koulupsykologi tuottivat kuvaa uusista alakoulujen hallinnan muodoista. Uusia hallinnan tapoja ovat kilpailukykydiskurssi ja erilaiset hallinnan teknologiat. Hannus erittelee tällaisiksi teknologioiksi laadun arvioinnin, oppilasarvioinnin, kouluvalinnan, kilpailun, profiloitumisen, koulujen lakkautukset, säästämisen ja rahankäytön valvonnan sekä entistä yksityiskohtaisemman kansallisen opetussuunnitelman ja koulukohtaisen opetussuunnitelman. Uusi hallinnan tapa tuottaa myös opettajia, joiden etiikassa laadun arvioinnilla on merkittävä sija. Lisäksi se synnyttää uudenlaisia näkyvyyden muotoja, kuten arviointiraportteja, erilaisia arvioinnin linjauksia ja ohjeistuksia (Hannus 2007, 403.)

Uusi hallinnan tapa näyttäisi muodostuvan hallinnan, kurin, itsehillinnän sekä niitä yhdistävien ja välittävien hallinnan teknologioiden, totuuksien järjestelmien eli diskurssien, eetoksen ja näkyvyyden muotojen kokonaisuudesta. Uuden hallinnan tavan ytimeksi Hannus nostaa laadun arvioinnin (Hannus 2007, 406 viitaten omaansa 2006 ilmestyneeseen Pro Gradu -tutkielmaan).

Uudet hallinnoinnin tavat heijastelevat yhteiskunnan muutosta kohti uusliberalistista politiikkaa ja sen määrittelemiä arvolähtökohtia. Markkinat toimivat jo logiikalla, jossa yksilö asettuu henkilökohtaisine vahvuuksineen ja heikkouksineen kilpailuasetelmaan muiden kanssa. Hän kilpailee työpaikoista muiden yksilöiden kanssa ja ensisijaiseksi määritteeksi muodostuu se henkilökohtainen tehokkuus, jolla työtä tehdään ja se työpanos, joka markkinoille tuodaan. Myös näiden yksilöiden kontrollointi ja valvonta nousee uudella tavalla esiin. Jotta tehokkuus ja työpanos olisivat nähtävillä, joudutaan kehittämään erilaisia keinoja kontrolloida ja mitata näitä suureita. Hämeenlinnassa käynnissä oleva tuotteistamisprosessi on osaltaan juuri luomassa tällaisia mittareita. Opetus on kasvatustyötä, jossa sosiaalinen vuorovaikutus oppilaiden kanssa on ensisijaista. Tällaista sosiaalista kasvatusuhdetta on mielestäni vaikeaa lähteä tehokkuuden näkökulmasta mittaamaan. Siksi mielenkiinto tässä tutkimuksessa kohdistuu siihen, miten sitä pyritään tekemään ja millaista hallinnan kulttuuria se luo.

Tässä tutkimuksessa hallinnan kulttuurin muodostumisen lisäksi pohdin uusien hallinnan muotojen vaikutusta opettajan työlle ja ammatillisuudelle professionaalisuuden näkökulmasta. Uusliberaaleja arvoja on suoraan syytetty hyökkäyksestä professionalismia kohtaan (Julkunen 2006). Aion tuoda esiin niitä seikkoja, joiden valossa on nähtävissä kuinka uusi palvelujen

järjestämisen malli heikentää opettajien professionaalista asemaa ja autonomisuutta. Tarkoitukseni ei ole ruotia mallin hyviä tai huonoja puolia. En ota kantaa siihen onko palveluiden tuotteistaminen järkevää opetuspalveluiden osalta. Tarkastelen opetuspalveluiden tuotteistamista hallinnan kulttuurin ja professionaalisuuden näkökulmasta.

Yleisellä tasolla koulutuspalveluiden ulottaminen tuotteistamisen piiriin ja tilaaja-tuottajamallin soveltaminen koulutuspalveluiden tuottamiseen luo mahdollisuuden tarkastella opetuksen järjestämistä uudessa valossa. Lakisäätteiset palvelut, jotka ennen oli määritelty nimenomaan lakitekstissä, on nyt käännetty kielelle, joka mahdollistaa niiden tarkastelun uusliberaalien arvojen näkökulmista. Koulutuspalveluita voidaan arvioida niistä saatavan rahallisen hyödyn näkökulmasta. Panos-tuotos ajattelun mukaan tuleminen sellaisen perustavaa laatua humanin asian kuin opetuksen ja kasvatuksen piiriin kuulostaa vieraalta. Riippumatta siitä, millaisia muutoksia tällaisen uuden puhutavan mukaan tuleminen opetuspalveluiden järjestämiseen aiheuttaa tässä hetkessä, mahdollistaa se sen, että tulevaisuudessa opetuspalvelut ovat helpommin sidottavissa uusliberaalien arvojen asettamien reunaehtojen puitteisiin. Näkyviä muutoksia ei vielä suunnattomasti ole, mutta yhteiskunnan arvoilmaston muuttuessa on koulun ja kasvatuksen maailma jo valmisteltu mukaan otettavaksi tähän muutokseen ja tukemaan osaltansa sen päämäärien toteutumista. Pyrin tuomaan esille ne seikat, jotka mielestäni ovat olennaisia ja pohdinnan arvoisia Hämeenlinnan prosessia seurattaessa.

Elämme yhteiskunnassa jota voidaan luonnehtia esimerkiksi projektiyhteiskunnaksi (mm. Sulkunen, 2007) ja näin ollen muutos on pysyvä osa yhteiskunnan rakennetta. Kuten hallintamentaliteeteille on tyypillistä, niiden pysyvyys on vaihtelevaa. Niitä tulee ja niitä menee. Olennaista muutoksessa on välillä pysähtyä pohtimaan muutoksen perusteita ja seurauksia kriittisesti, mutta kuitenkin avoimin mielin. Olennaista on ymmärtää taustat, jotka muutosta ohjaavat ja hahmottaa kenen etua todella palvellaan.

Raija Julkusta (2006) mukailen uusi hallinnon kulttuuri on osa laajempaa siirtymää pois hyvinvointivaltioetoksesta. Hyvinvointivaltio on saanut osakseen kovaakin kritiikkiä ja sen palvelutuotannon tehokkuutta on kritisoitu paljon. Hyvinvointivaltioideologian yksi suurimmista kriitikoista on ollut Thomas Hayek, joka näki, että hyvinvointivaltion toiminta on tehotonta ja siksi se on alistettava markkinoiden logiikalle (ks. Hilpelä 2001). Hyvinvointivaltion rajat on asetettava uudestaan. Julkunen pohtiikin juuri sitä, missä julkisten hyvinvointipalvelujen raja tällä hetkellä kulkee. Julkinen sektori on viime vuosikymmeninä kokenut laajoja muutoksia

palvelutuotannossaan. Hän puhuu julkisen sektorin reformista, jolla on haluttu antaa valtiolle ja hallitukselle ajanmukaisempi ilme, vastata 1980- ja 1990- luvun markkinoita, individualismia, aktiivisuutta, yrittäjyyttä ja kansalaisosallistumista korostavaan ajanhenkeen sekä hyvinvointivaltion kustannus-, tehottomuus- ja byrokratiakritiikkeihin. Julkisen sektorin kasvun rajoittaminen ja markkinoiden alueen laajentaminen ovat olleet keskeisiä tavoitteita, keinoja julkisen sektorin menokuri, markkinasektorille ominaisten ohjaus- ja johtamismekanismien käyttöönotto julkisella sektorilla sekä julkisten toimintojen markkinoistaminen ja yksityistäminen (Julkunen 2006, 77-78.) Koulutuspalveluiden tuotteistamisen taustalla on laaja koko kuntasektoria koskeva palvelurakennemuutos ja hyvinvointivaltioideologian korvautuminen markkinoiden logiikalla ja uusliberaaleilla arvoilla.

1.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tehtävä

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä merkityksiä opetuspalveluiden tuotteistamisella on opetustyölle ja millaista hallinnan kulttuuria tilaaja-tuottajamallin käyttö opetuspalveluissa luo. Analysoin Hämeenlinnassa meneillään olevaa prosessia ja siihen liittyviä dokumentteja suhteessa hallinnan teoriaan, yhteiskuntaan ja professioon. Pyrin vastaamaan tutkimuksessani seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitä tarkoittaa opetuspalveluiden tuotteistaminen ja mitä merkityksiä sillä on opetustyölle?
2. Millaista hallinnan kulttuuria opetuspalveluiden tuotteistaminen tuottaa?

Tutkimus on rakenteeltaan jaettu kahteen osaan, joissa yhdistyy teoria ja aineiston tulkinta. Ensimmäisessä osassa tarkastelen yhteiskunnan muutosta. Näkökulmana on yhteiskunnassa vallalla olevan uuden hallinnan kulttuurin muotoutuminen, hyvinvointipalvelujen alasajo ja yhteiskunnan projektiluonteisuus. Määrittelen myös tilaaja-tuottajamallin hallinnan teknologiana ja osion lopussa pohdin uuden hallinnan kulttuurin vaikutuksia opettajan professiolle. Toisessa osassa keskityn tarkastelemaan Hämeenlinnassa meneillään olevaa palveluiden tuotteistamisprosessia perusopetuspalveluiden näkökulmasta. Tätä prosessia peilaan yhteiskunnassa meneillään oleviin muutoksiin ja pohdin sen vaikutuksia opetustyön luonteeseen. Tutkimuksessa ei siis ole varsinaista analyysiosiota erikseen vaan analyysi kietoutuu osaksi teoreettista pohdintaa molemmissa osioissa. Tällä tavoin pyrin antamaan vastauksia asettamiini tutkimuskysymyksiini jatkuvasti tutkimuksen edetessä.

Työhypoteesi tutkimukselle on, että tuotteistetut opetuspalvelut luovat uutta hallinnan kulttuuria tekemällä palveluista läpinäkyviä. Tällöin palveluita voidaan vertailla ja palveluista tulee raportoitavia kohteita. Ihmisistä tulee dokumentoinnin ylläpitäjiä. Se heikentää niin työntekijän kuin yksilönkin autonomiaa. Palveluiden ideointi markkinoiden logiikalla asiakaslähtöisesti asettaa hallinnalle uusia tapoja toteuttaa.

Työhypoteesini perustuu aiemmin tehdyille hallinnan teorian tutkimuksille ja tutkimuksille palvelutuotannon muutoksesta. Peilaan oman tutkimukseni aineistoa aiheesta jo aiemmin luotuihin teoreettisiin pohdintoihin ja sillä tavoin testaan työhypoteesini pitävyyttä. Tapaustutkimuksessa on pyrkimyksenä se, että tapauksen käyttö ei vain vahvista ennalta valittua teoreettista näkökulmaa, vaan se myös testaa erilaisia näkökulmia suhteuttamalla tapausta niihin (Peuhkuri 2007, 136).

1.2 Tapaustutkimus argumentaatioperustana

Tapaustutkimus sisältää lähtökohtaisesti useita tutkimusmenetelmiä. Tapaustutkimus ei ole metodi, vaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia, jonka sisällä voidaan käyttää erilaisia aineistoja ja menetelmiä. Tapaustutkimuksen kohde on useimmiten tapahtumakulku tai ilmiö. Siinä siis tarkastellaan pientä joukkoa tapauksia, usein vain yhtä tapausta. Tapaustutkimukselle on ominaista, että sillä pyritään selvittämään jotakin, joka ei entuudestaan ole tiedossa, mutta joka vaatii lisävalaisua. Koska tapaustutkimus tarkastelee usein monimutkaisia ja pitkään jatkuvia ilmiöitä, se soveltuu hyvin vastaamaan kysymyksiin *miten* ja *miksi*. Päämääränä on lisätä ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta ja olosuhteista, joiden lopputuloksena tapauksesta tuli sellainen kuin tuli. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9-10.) Tässä tutkimuksessa tapauksen muodostaa siis Hämeenlinnan kaupungin opetuspalveluiden tuotteistamisprosessi ja tutkimuksen kohteena on uuden hallinnan kulttuurin syntyminen.

Tässäkin tutkimuksessa kuvaan saamieni aineistojen perusteella Hämeenlinnassa käynnissä olevaa tuotteistamisprosessia ja pyrin avaamaan sen lukijalle ymmärrettävään muotoon. Tällöin vastaus kysymykseen *miten* saa vastauksen. Analysoimalla ja pohtimalla tätä prosessia, ja sen lähtökohtia sekä tavoitteita teoriaan nojaten, tulee selvyys myös kysymykseen *miksi*. Tutkimus ei kuitenkaan jää näiden kahden kysymyksen orjaksi, vaan *miksi* kysymyksen perusteluja myös

pohditaan kriittisesti sekä arvioidaan prosessin mahdollisia seurauksia. Osalle tapaustutkimuksia onkin tyyppillistä sen tulevaisuusorientaatio (Laine ym. 2007).

Laine ym. 2007 esittävät Gommia, Flyvbjergiä ja Yiniä mukailleen tapaustutkimuksen jaottelun seitsemään eri tyyppiin: 1) kriittinen, 2) äärimmäinen, 3) ainutlaatuinen, 4) tyyppillinen, 5) paljastava, 6) tulevaisuudesta kertova ja 7) pitkittäisotokseen perustuva tapaus. Tämä tutkimus voidaan edellä esitetyn jaottelun mukaisesti luokitella kriittiseksi ja tulevaisuudesta kertovaksi. Valitsemani tapaus on sellainen joka edustaa sitä mihin ollaan menossa. Tulevaa pohditaan nykyhetkestä käsin. (ks. Laine ym. 2007, 33)

Laadullisessa analyysissä kysymykset validiteetista ja reliabiliteetista asetetaan toisin kuin kvantitatiivisessa analyysissä. Laadullisessa tutkimuksessa validiteetin arvioiminen tarkoittaa sekä kerätyn aineiston että siitä tehtävän tulkinnan käypyyden arviointia (Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 27). Laadullisessa tutkimuksessa voidaan puhua tulosten läpinäkyvyydestä ja yleistettävyydestä, mutta tällöin ei viitata yleistettävyyteen siinä mielessä, että väitettäisiin löydetyn ilmiön pitävän paikkaansa myös laajemmassa joukossa. (emt. 2010, 27.)

Tapaustutkimuksen tyyppittely avaa yhden näkökulman yleistämisen kysymykseen, juuri tutkimuksen tyyppi määrittelee yleistettävyyden rajat ja sen mitä tapauksesta voidaan sanoa. Aina ei yleistettävyyteen kuitenkaan pyritä. Tapaustutkimuksen perimmäinen tehtävä on tehdä tapauksesta ymmärrettävä. Tiettyjä tapauksia voidaan tutkia vain niiden itsensä vuoksi tai niitä voidaan käyttää esitutkimuksessa. Tapauksen kuvailu tai ilmiön selittäminen voi myös olla tutkimuksen tekemisen taustalla. Joskus kuitenkin yleistettävyyttä haetaan suhteessa muihin samankaltaisiin tapauksiin tai suhteessa tiettyyn akateemiseen keskusteluun. (Laine ym. 2007, 31)

Tämän tutkimuksen tapaus on luonteeltaan kriittinen. Kriittinen tapaus tarkoittaa sitä, että tapaus on tarkasteltavan ilmiön kannalta todennäköisin tapaus. Tällaisen kriittisen tapauksen tutkiminen on hyvä väline, kun pyritään vahvistamaan, kyseenalaistamaan tai laajentamaan teoriaa. Teorettisessa keskustelussa saatetaan esittää selviä väitteitä tai olosuhteita, joissa väitteiden pitäisi olla voimassa. Jos väite pitää paikkansa, tai ei pidä paikkaansa kriittisessä tapauksessa, niin se pitää paikkansa, tai ei pidä paikkaansa, kaikissa muissakin tapauksissa. (emt., 32.) Hämeenlinnassa käynnissä olevan prosessin voidaan katsoa olevan todennäköisin tapaus uuden hallinnan kulttuurin syntymisen, eli kyseessä olevan ilmiön tutkimiselle, koska Hämeenlinnassa tuotteistamisprosessi on käynnissä ja noudattelee vahvasti jo muilla aloilla

tapahtuneiden palvelutuotantomuutosten piirteitä. Esitän työhypoteesissani selvät väitteet kyseessä olevan muutoksen seurauksista ja tutkimukseni tarkoitus on selvittää pitääkö väitteet paikkaansa. Tapauksen yleistettävyyden kannalta edellä esitetty tarkoittaa sitä, että jos Hämeenlinnan tapaus vahvistaa hallinnan kulttuurin muutosta, niin vastaavilla tapauksilla voidaan sanoa olevan samanlaisia seurauksia muuallakin Suomessa.

Kvantitatiivisen tutkimuksen perustuessa standardoitujen tutkimusinstrumenttien käyttöön reliabiliteettia voidaan mitata arvioimalla saavutetaanko samoin aineistoin ilmiötä uudelleen lähestyttäessä samat tulokset. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tällaisia instrumentteja ei ole, joten siinä korostuvat analyysin systemaattisuuden ja tulkinnan luotettavuuden kriteerit (Ruusuvuori 2010, 26-27.) Olen pyrkinyt sitomaan tekemäni tulkinnat tiiviisti teoreettiseen viitekehykseen, jolloin tekemäni tulkinnat ovat sitä kautta perusteltuja. Tapaustutkimuksessa osa luotettavuuden arvioinnista jää lukijalle. Avaan tapauksen perusteellisesti ja pyrin kirjoittamaan analyysia läpinäkyvästi. Pyrin myös perustelevaan tekemäni johtopäätökset. Lopullisen päätöksen tutkimuksen luotettavuudesta tekee kuitenkin lukija.

Tapaustutkimukselle on tyypillistä se, että etukäteen ei tiedetä, mistä tapauksessa on kysymys, vaan siitä lähdetään ottamaan selvää (Laine ym. 2007, 16) Tutkimukseni lähtöajatuksena oli alun perin lähteä tutkimaan tilaaja-tuottajamallia. Aluksi mietin, että tutkisin tilaaja- ja tuottajapuolen käsityksiä mallin soveltuvuudesta koulutuspalveluiden tuottamiseen. Teoreettinen tutustuminen aiheeseen muokkasi kuitenkin tutkimusongelmaa ja päätin lähteä tutkimaan tilaaja-tuottajamallia hallinnan välineenä Hämeenlinnassa. Hämeenlinna oli luonnollinen valinta esimerkkikaupungiksi, koska itse opiskelen siellä ja Hämeenlinnassa oli juuri meneillään tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoprosessi.

Laine ym. 2006 sanovat, että tutkimuksen lähtökohtana on yleensä tapaus, joka kiinnostaa tutkijaa, myös aiempi tietämys ilmiöstä muokkaa tutkimusongelmaa. Ilmiöön tutustuminen siis tässä tapauksessa muotoili tutkimustani uuteen valoon. Tapaustutkimuksen ollessa kyseessä, tutkija myös muokkaa teoreettisista käsitteistä analyttisen kehyksen, joka sopii kohteeseen (emt. 19-20) Teoriaan tutuessani minulle alkoi hahmottua idea siitä, että tutkimukseni kohdistuisi uuden hallinnan kulttuurin muotoutumiseen perusopetuspalveluiden tuotteistamisprosessissa. Olen aiemmin kandidaatin tutkielmassani tutkinut opettajien professionaalista asemaa, joten hallinnan kulttuuri ja sen liittäminen myös opettajan ammattiin muokkasi suuntautumistani tähän tutkimukseen.

Sosiaalisen elämän kompleksisuus on tutkimuksen pysyvä ongelma eikä sitä voida tavoittaa millään yksittäisellä tutkimusmenetelmällä. Tapaustutkijaa askarruttaa koko prosessin ajan sellaiset kysymykset, kuten ymmärsinkö asian oikein, kuvasinko asiat niin kuin ne olivat ja vastaako tulkinta tavoitteitamme. Arkijärki, intuitio ja hyvät aikomukset auttavat näitä kysymyksiä pohdittaessa, mutta ne eivät kuitenkaan riitä. Tarvitaan tuloksia varmentavia käytäntöjä. Tapaustutkimuksen vastaus monimutkaisuuteen on toisiaan täydentävien aineistojen, menetelmien ja näkökulmien käyttö. Näiden kolmen tavan käyttöä kutsutaan triangulaatioksi. (emt., 24) Tässä tutkimuksessa toteutuu aineistotriangulaatio, mikä tarkoittaa, että olen hankkinut aineistoa eri lähteistä. Analyysissä on sekä dokumentti että haastatteluaineistoa. Näin tutkimuksen löydökset ja johtopäätökset eivät perustu vain yhteen lähteeseen.

Tutkimuksessani analysoitavana oleva aineisto koostuu dokumenteista ja kahdesta haastattelusta liittyen Hämeenlinnan perusopetuspalveluiden tuotteistamisprosessiin. Haastateltavat ovat Hämeenlinnan kaupungin opetus- ja kulttuuripalveluiden palvelupäällikkö ja perusopetuksen laatuhankkeen koordinaattori. Aineiston analyysin alkuvaiheessa luokittelin aineiston. Luokittelun tehtävänä on aineiston järjestelmällinen läpikäynti tutkimusongelman, keskeisten käsitteiden ja lähtökohtien määrittämällä tavalla (Ruusuvoori ym. 2010, 18). Aineiston luokittelu ei kuitenkaan ole vielä analyysia. Laadullinen sisällönanalyysi on käsite, jota silloin tällöin käytetään viittaamaan ikään kuin yhteen laadulliseen tutkimusmenetelmään muiden joukossa. Kansainvälisessä tutkimusmenetelmäkirjallisuudessa sisällönanalyysiin viitataan usein termillä temaattinen analyysi. Usein se tarkoittaa lähinnä aineiston analyysin luokitteluvaihetta. Laadullisen sisällön analyysin sudenkuoppana voidaan pitää sitä, että sillä peitellään aineiston ohuutta. Aineiston luokittelu ja niin sanottu raaka-analyysi ei vielä ole oikeaa analyysia. Ei pelkästään riitä, että aineisto on luokiteltu ja sen jälkeen kerrotaan mitä mihinkin lokeroon ja alalokeroon on kertynyt (emt.) Aineiston teemoittelulla olen pyrkinyt tekemään aineistoani itselleni tutuksi ja löytämään sieltä tutkimuksen kannalta olennaiset, ilmiötä parhaiten kuvaavat osiot. Laadullisen tutkimuksen eräänä haasteena on, että tutkija itse on suuresti osallisena aineiston muokkaamisessa. Pyrin laadullisen aineistoni systemaattisella läpikäymisellä ja analyysillä saaman uudenlaisen kuvan ja tuoreita käsitteitä, joiden kautta voin ymmärtää ja lähestyä ilmiötä, sen eri toimijoita ja prosesseja (ks. Ruusuvoori 2010, 24)

Yhteiskuntatieteissä tapahtui 1970- ja 1980-luvuilta lähtien kielellinen ja kulttuuritutkimuksellinen käänne, joka suuntasi huomion siihen, että kieli rakentaa ilmiötä, ei vain

esitä niitä. Tämän käänteen myötä suhtautuminen haastatteluaineistoihin muuttui. Painopiste siirtyi lomakehaastatteluista laadullisiin haastatteluihin ja aineistojen analyysin kohde muuttui faktoista, mielipiteistä ja asenteista kulttuurisiin jäsenyksiin. Haastattelulla voi kuitenkin olla yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa muitakin tehtäviä kuin toimia kulttuuristen jäsenysten ilmentäjänä. Erityisesti tutkittaessa yhteiskunnallisia prosesseja haastatteluilla on usein kaksi tavoitetta. Niiden ja dokumenttiaineiston avulla pyritään yhtäältä tuottamaan mahdollisimman tarkka kuvaus tutkimuksen kohteena olevan prosessin kulusta. Toisaalta haastatteluaineistosta saatetaan samalla analysoida toimijoiden tapahtumakuluille tuottamia tulkintoja ja merkityksiä. Haastateltavat olivat siis tutkimuksessani myös tutkittavan ilmiön asiantuntijoita ja todistajia, jotka saattoivat muistaa asioita oikein tai väärin, kaunistella tapahtuma tapahtumakulkuja, vaieta tai suoranaisesti valehdella. (Alastalo ja Åkerman 2010, 372.)

Tapaustutkimuksessa ja historiallisessa tutkimuksessa asiantuntijahaastattelulla tarkoitetaan yleensä tilannetta, jossa haastateltavilta pyritään hankkimaan tietoa tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista. Kiinnostuksen kohteena ei siis ole haastateltava sinänsä, vaan häntä haastatellaan sen tiedon pohjalta, jota hänelle oletetaan olevan. Haastateltavien valinta perustuu joko heidän institutionaaliseen asemaansa tai muuhun osallisuuteensa tutkimuksen kohteena olevassa prosessissa. Aineiston keruun tavoitteena on tuottaa kuvaus jostain historiallisesti ainutkertaisesta tapahtumakulusta tai ilmiökentästä. Näin ymmärrettynä asiantuntijahaastattelu eroaa kulttuuritutkimuksen piirissä yleisestä tavasta ajatella haastateltavat oman elämänsä ja kulttuurinsa asiantuntijoina. (Alastalo & Åkerman 2010, 374)

Prosessikuvauksen tuottamisessa keskiössä on nimenomaan rajattu, erityinen historiallinen tapahtumakulku ja haastateltavat ovat kiinnostavia koska he ovat tuon tapahtumakulun todistajia ja osallisia sekä taloudellisen päätöksenteon asiantuntijoita. Puhuttaessa asiantuntijahaastattelusta olennaista on siis aineiston käytön tavoite, pyrkimys ilmiökentän faktuaaliseen kuvaukseen. Tämä tuo tutkimukseen erityisiä ongelmia koska haastateltavat voivat värittää totuutta tai valehdella (emt., 375.)

Asiantuntijahaastatteluja voidaan käyttää monin tavoin. Hyvin yleinen tapa käyttää asiantuntijahaastatteluja on kerätä taustatietoa varsinaisia tutkimushaastatteluja tai kirjallisen aineiston analyysia varten. Tutkimuksessani käytin haastattelua molemmissa tarkoituksissa: sekä taustatiedon hankinnassa että varsinaisena faktatietoja kartoittavana asiantuntijahaastatteluna. Tein aluksi kartoittavat haastattelut molemmille haastateltaville henkilöille. Kartoittavissa

haastatteluissa ymmärrykseni tutkittavaa ilmiötä kohtaan syveni ja pääsin haastateltavilta saamieni dokumenttien kautta käsiksi myös prosessin kirjalliseen materiaaliin. Näiden haastattelujen ja saamieni kirjallisten dokumenttien pohjalta muodostin haastattelurungon, jolla haastattelin samat henkilöt myöhemmin uudestaan.

Tapahtumakulkujen tai käytäntöjen rekonstruoinnissa haastattelut toimivat harvoin ainoana lähteenä. Se, että tutkimukseni kohteena oleva prosessi oli kesken ja siitä saatava dokumenttiaineisto hajanaista, nosti asiantuntijahaastattelujen merkitystä olennaisesti. Kuten Alastalo ja Åkerman 2010 toteavat, tämä tilanne tulee eteen juuri prosesseissa, jotka ovat historiallisia tai ulkopuolisilta suljettuja poliittisia prosesseja. Tällaisten prosessien tutkimiseen pelkät dokumentit riittävät harvoin aineistoksi ja siksi oli perusteltua suorittaa myös haastattelut.

Prosessien tai keskeneräisten hankkeiden tapahtumakuvauksiin liittyvissä tutkimuksissa analyysi ja aineiston keruu kietoutuvat kiinteästi yhteen. Asiantuntijahaastattelun rungon valmistelemisen dokumenttien tai kartoittavien haastattelujen pohjalta on sinällään jo analyysia tutkittavasta ilmiöstä. Asiantuntijahaastattelulle on näin ollen tyypillistä se, että faktojen tuottaminen, mikä on tutkimuksen tavoitteena, tapahtuu vuorovaikutteisessa tilanteessa haastateltavan kanssa. Tapahtumakuvaus muodostuu tutkijan esitietojen ja haastateltavan tarkentavien tietojen kommunikoidessa keskenään. (ks. Alastalo & Åkerman 2010) Pehdyttyäni aineistoon muodostin haastattelurungon, jonka pohjalta lähdin etsimään tietoa. Asiantuntijahaastattelulle on tyypillistä ja luvallista se, että haastattelija tuo lähdekritiikin mukanaan haastattelutilanteeseen ja kyseenalaistaa joitain prosessiin liittyviä asioita. Tällaisen vuorovaikutuksen kautta esille voi nousta uutta tietoa prosessiin liittyen.

Kun haastatteluja käytetään tapahtumakuvauksen tuottamiseen, tulee ottaa myös huomioon rajoitukset, jotka liittyvät haastatteluaineistoon faktatiedon lähteenä. Koska haastateltavan esittämä tapahtumakulku on aina erityisessä vuorovaikutustilanteessa tuotettu tulkinta, rajallisuus tulee esille juuri sitä kautta. Haastateltavan mainitsemat asiat, toimijat, kriittiset käänteet ja tilannekuvaukset riippuvat yhtäältä haastateltavan asemasta, henkilöhistoriasta, tapahtumakulkuihin liittyvistä jännitteistä ja toisaalta siitä, miten haastateltava asemoi haastattelijan ja miten haastattelija toimii haastattelutilanteessa. Olennainen vaikuttava tekijä on myös aika, joka on kulunut prosessin alkamisesta tai päättymisestä. Haastateltavan voi olla vaikeaa muistaa joitain asioita, jos tapahtuneesta on kulunut aikaa ja merkitykset, joita haastateltava asioille antaa peilataan helposti nykyhetken valossa, jolloin jotain olennaista on jo voinut tapahtua

tällä välin. (Ruusuvuori 2010.) Tätä rajallisuutta olen pyrkinyt pienentämään aineistojeni ristiin luennalla.

2 OSA 1 – TERVEISET NYKY-YHTEISKUNNASTA

Tässä osiossa pohdin yhteiskunnan luonnetta hallinnan teorian valossa ja erittelen niitä näkemyksiä, joita tutkijoilla nyky-yhteiskunnasta on. Näin päästään käsiksi niihin yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin ja käsitteisiin, jotka ovat olennaisia ymmärtää, kun pohditaan uuden hallinnan kulttuurin muotoutumista.

Rose määrittelee hyvinvointivaltion ja hyvinvointijärjestelmien kokeneen suuren muodonmuutoksen 1900-luvun kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Tällöin koettiin julkisten hyödykkeiden ja hyvinvointipalvelujen yksityistäminen. Terveyspalvelut, sosiaalivakuutukset ja eläkejärjestelmät vietiin markkinoille. Koulut ja oppilaitokset kokivat uudistuksia ja niiden välillä virisi kilpailun käynnistyminen. Uusia, yrityssektorilla käytettyjä johtamismalleja jäljitteleviä, johtamistapoja otettiin käyttöön julkishallinnossa. Alkoi syntyä uusia sopimussuhteita virastojen, toimistojen ja palveluntarjoajien välillä, sekä asiantuntijoiden ja heidän asiakkaidensa välillä. Vedottiin painokkaasti yksilöiden, heidän perheidensä ja yhteisöjensä vastuuseen tulevasta hyvinvoinnistaan ja aktiivisista toimista sen turvaamiseksi. Mitä tulee hallintamentaliteettiin, eli vallanpitäjien harkintaan, strategioihin, menettelytapoihin ja välineisiin väestön ja sen osien ylläpitämiseksi ja siihen vaikuttamiseksi hyvää edistettäessä ja pahaa torjuttaessa, näytti siltä kuin todistettaisiin monien sellaisten tekniikoiden syntyä, joilla pyrittiin hallitsemaan hallitsematta yhteiskuntaa, hallitsemaan sellaisten säädelyjen päätösten avulla, joita erilliset autonomiset toimijat tekevät perhe- ja yhteisösiteidensä puitteissa. (Rose 2010, 123-124 viitaten omaan aiemmin ilmestyneeseen tekstiinsä Rose 1993b, 1994.)

Ennen sosiaalisena ymmärretty yhteiskunnan muoto ja tapa hahmottaa ihmisiä ”sosiaalisen” termin kautta alkoi muuttua kohti yhteisöä. Tässä muutoksessa olennaista oli kyky käsittää yksilö aktiivisena toimijana. Ne inhimilliset olennot, joita oli määrä hallita – niin naiset kuin miehet, rikkaat ja köyhät – ymmärrettiin nyt yksilöiksi, joiden oli määrä olla aktiivisesti mukana hallitsemisessaan. Jokainen subjekti sijoitettiin erilaisiin ja toisiinsa lomittuviin henkilökohtaisen mielenkiinnon ja panostuksen verkostoihin – itseensä, perheeseensä, naapurustoonsa,

yhteisöön ja työpaikkaansa. Keskeistä näille uusien mentaliteettien ja strategioiden eetoskelle, jota Rose kutsuu ”edistyksellis-liberaaleiksi”, on uusi suhde toisten hallintaan tähtäävien strategioiden ja itsensä hallintaan tähtäävien tekniikoiden välillä uudessa keskinäisten velvoitesuhteiden piirissä, josta hän käyttää nimitystä yhteisö. (Emt.,132)

Aktiiviset yksilöt alkoivat muodostaa yhteisöjä tai heidät haluttiin nähdä aktiivisina yksilöinä, jotka ottivat vastuun omasta tekemisestään ja yhteisö oli se muoto, jossa tämä oli mahdollista. ”Sosiaalinen” tavallaan antoi tietä ”yhteisölle” uutena yksilöiden hallinnan ja kollektiivisen olemassaolon alueena, uutena tasona tai pintana, jolla henkilöiden väliset mikromoraaliset suhteet käsitteellistetään ja jolla niitä hallitaan. Yhteisöistä tuli tutkittavia, kartoitettavia, luokiteltavia, dokumentoitavia ja tulkittavia vyöhykkeitä ja alkoi hahmottua uusi tapa rajata hallinnan sektori. Tämän sektorin suuntimet ja voimat saatettiin saada liikekannalle, rekisteröidä ja ottaa käyttöön uusissa ohjelmissa ja tekniikoissa, jotka toimivat välineellistämällä henkilökohtaista uskollisuutta ja aktiivista vastuunalaisuutta. Kyse on hallinnasta yhteisön avulla. Ennen ihmiset määriteltiin sosiaalisen kansalaisen termillä yhteenkuuluviksi. Kaikki olivat osa samaa kansalaisyhteisöä. Nykyään ihmiset kuuluvat useisiin eri yhteisöihin ja tuntevat uskollisuutta niitä kohtaan. Yhteisö voi määrittyä muun muassa moraaliseksi yhteisöksi (uskonnolliset yhteisöt), elämäntapayhteisöksi (pukeutumistyyli) tai sidosyhteisöksi (vammaisuuteen ja terveyteen liittyvät). Yhteisön kollektiivinen logiikka voidaan kytkeä uusliberaalin politiikan yksilölliseen eetokseen: vapauten, henkilökohtaiseen vastuuseen, oman kohtalon hallintaan, melun pitämiseen itsestä ja itsensä hallitsemiseen. Yhteisöt eivät ole hallittavia alueita vaan se on keino hallita. Siinä vallitsevia sidoksia, kytköksiä, voimia ja kaltaisuuksia on juhlistava, rohkaistava, vaalittava, muotoiltava ja välineellistettävä siinä toivossa, että näin tuotetaan kaikkien ja itse kunkin kannalta toivottavia seurauksia. (Rose 2010, 130-136.)

Yhteisöt ovat siis hallinnallistettava. Hallinnan teknologioiden päämäärä on tämän toteutumisessa. Koulua voidaan pitää tällaisena yhdenlaisena yhteisönä, jota puetaan numeraaliseen muotoon hallinnan teknologioin. Tutkimuksen haastatteluaineistoista käy ilmi, kuinka koulut pyrkivät luomaan yhteisön, jossa aktiiviset yksilöt, siis vanhemmat ja opettajat, ottavat yhdessä osaa koulun toimintaperiaatteiden luomiseen. Esimerkkinä tästä on haastattelussa esiin nouseva koulun järjestysääntöjen uusiminen. Tällainen työ voidaan perinteisesti ajatella kuuluneen koululle; jokainen koulu luo omat järjestysääntönsä. Kodin ja koulun välisen yhteistyön tiivistyessä tällaiset koulua koskevat päätökset tai linjaukset tehdään yhä

useammin tiiviissä yhteistyössä kotien kanssa. Tässä mielessä koulun ympärille on kehittynyt tiivis tai ainakin tiiviiksi toivottava yhteisö, joka yhdessä luo toimintaperiaatteita ja -malleja.

Tämä on nimenomaan uuden hallinnan kulttuurin kehittymistä. Aktiivisuuden ja yhteistyön myötä vanhemmat sitoutuvat paremmin yhteistyöhön koulun kanssa ja opettajat joutuvat muovaamaan omia toimintatapojaan ja ajatuksiaan tämän yhteistyön suuntaisesti. Hallinta tässä tapauksessa on sitä, kuinka yhteisö saadaan toimimaan toivotulla tavalla. Yhteisön toimintaa määrittää toisaalta lakiin perustuva vaade kodin ja koulun välisestä yhteistyöstä. Toisaalta tilaaja-tuottajamallin mukanaan tuoma asiakkuuden käsite, jossa vanhemmat nähdään asiakkaina, joiden tarpeet tulee huomioida, määrittää toimintaa. Koti ja koulu ovat ennenkin tehneet yhteistyötä, mutta tilaaja-tuottajamalli tuo mukanaan tähänkin toimintaan läpinäkyvyyden vaateen. Yhteistyöstä tulee olla esittää dokumentit esimerkiksi siitä, kuinka monta toiminnallista vanhempainiltaa koulu on järjestänyt. Tämä läpinäkyvyys mahdollistaa eri koulujen välisen vertailun kodin ja koulun välisen yhteistyön puitteissa. Uutta hallinnan kulttuuria on tässä yhteydessä nimenomaan se, että niinkin itsestään selvä asia kuin kodin ja koulun välinen yhteistyö on tehty seurannan alaiseksi. Yhteisölle muodostuu paine suoriutua yhtä hyvin kuin muutkin. Vaikka kyseessä ei edes olisi paine, joka tiedostetaan, vaan pikemmin tiiviin yhteisön halu mielekkääseen yhteistyöhön, on tämä toiminta hallinnan päämäärien mukaista.

2.1 New public management uutena hallinnan muotona

Julkisen sektorin reformin taustalta löytyy New Public Managementiksi (NPM) kutsuttu oppi, joka suomennetaan usein uudeksi julkisjohtamiseksi. Sen taustalta löytyy niin kutsuttu julkisen valinnan teoria. Se ajattelee lähtökohtaisesti julkisten ja poliittisten valintojen ohjaavan resurssien käyttöä markkinavalintoja huonommin. Taloudelliset resurssit ovat tehokkaammassa, taloussubjektien budjettirajoitteen alaisia valintoja vastaavassa käytössä markkinoilla. Opin vaikutus suodattuu kunkin maan institutionaalisten rakenteiden ja hallintokulttuurien mukaan. NPM ei esitä byrokratiaa oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun toteuttajana, vaan sen vioiksi luetaan jäykkyys, asiakkaan alamaistaminen ja byrokratian taipumus kasvattaa itseään ja kustannuksia. Samaten poliitikkojen katsotaan ajavan pikemminkin omaa etuaan, kuin toteuttavan aitoa demokratiaa ja uudelleenalinnan turvaamiseksi ajautuvan lyhytjänteiseen lupausten jakamiseen. (Julkunen, 2006.)

Julkinen sektori ja hyvinvointivaltio ovat olleet kovan kritiikin kohteena. NPM:n myötä niitä on alettu tarkastella uudella tavalla ja NPM on muodostunut uudenaikaiseksi käytännön sovellukseksi hallita julkista sektoria. Englannissa julkista sektoria on jo jonkin aikaa hallittu NPM: hengessä ja Juhani Saari (Julkunen 2006, 80) esittää, että Englannissa sovelluksen neljä pääsuuntausta pätevät myös Suomeen:

1. Tehokkuuslinja, jossa vanhan hallinnon kritiikissä painottuvat tehottomuus ja tuhlaavuus. Tämä linja toteuttaa tiukkaa työnantajapolitiikkaa, tulosvaatimuksia, johdon roolia, ulkoista arviointia sekä professioiden itsekontrollin ja poliittisen vaikutusvallan vähentämistä.
2. Desentralisointi ja tulosityksiköittämislinja, joka painottaa kritiikissään joustamattomuutta ja konservatiivisuutta ja tarjoaa ratkaisuksi tilaajan ja tuottajan erottamista, kilpailutusta, puolittaismarkkinoita, sopimusohjausta sekä toimintojen jakamista strategiseen ytimeen ja toiminnalliseen periferiaan, joka voidaan ulkoistaa ja markkinoistaa.
3. Huippuyksilöiden ja –yksiköiden tavoittelulinja, joka painottaa jatkuvan muutoksenhallinnan ja innovatiivisuuden merkitystä, desentralisaatiota ja tulosityksiköittämistä sekä johtamisessa inspirointia, karismaa ja yhteenkuuluvuutta.
4. Uudistuvan julkis palvelun linja, joka korjaa yksityissektorin keinojen käyttöönoton synnyttämää kritiikkiä laatujohtamisen ja laadunvarmennuksen ohjelmilla sekä käyttäjiä kuuntelemalla.

Tämä luettelo on kirjoitettu vuonna 2003 ja nyt kahdeksan vuotta myöhemmin, kun sitä tarkastelee koulutuspalveluiden näkökulmasta ja Hämeenlinnan kaupungin tuotteistamisprosessin valossa, voi selvästi nähdä, miten konkreettisesti tämä sovellus onkaan otettu käyttöön myös Hämeenlinnassa.

NPM:n iskulauseeksi on muodostunut ”rahoille vastinetta”. Sen myötä on pyritty tekemään julkisen sektorin toiminnasta taloudellisesti vastuullisempaa, julkisille resursseille on saatava tehokas vastine. Pelkästä panosten tai resurssien kontrollista on siirrytty ”outputteihin”, tuloksiin, tuotoksiin, vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen. NPM:n tavoitteena on läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden/tilivelvollisuuden, mutta kapean, laskettavan vastuun omaksuttaminen. Laskettavan vastuun ja sitä koskevan selonteon käytäntöjä ovat tilin- ja kirjanpito, tilintarkastus ja tarkkailu, eikä kysymys ole vain budjeteista vaan monenlaisista asioiden tiloista. Yksiköiden itsenäistämisen rinnalla kukoistavat uudet säätelevät aktiviteetit. Standardit, suuntaviivat,

tavoitteet, tuloskriteerit, evaluaatiot, vaikuttavuusarviot, tuloskortit ja muut etä- ja jälkikontrollin muodot ovat yleistyneet. Julkista toimintaa, tai jopa yhteiskuntaa, organisoidaan niin, että siitä voidaan tehdä tiliä; tilejä/taseita voidaan tarkastaa, suorituksia tarkkailla ja vaikuttavuutta arvioida. Uudet hallinto- ja hallintatavat lävistävät hyvinvointi-instituutioiden eri tasot ja sulauttavat sosiaalisia rationaliteetteja taloudelliseen. Julkisen sektorin kokonaistavoitteeksi asettuu sen tuottavuuden kohottaminen. Kuntien tasolla tavoitteeksi tulevat hyödyn maksimointi olemassa oleviin resursseihin ja jokaisen hyödykkeen tuottaminen mahdollisimman pienin resurssein. (Julkunen 2006, 82-83.)

Yksityistämiseen pyrkiminen ja markkinoiden luominen kuuluvat julkisen hallinnon reformien ohella NPM-henkisiin uudistuksiin. Kun ensin makrotalouspolitiikka asettaa julkisen kulutuksen rajat, ratkaisua resurssiniukkuuteen haetaan sekä julkisen hallinnon tehostamisesta että markkinoiden ja kilpailun lisäämisestä. Taustalla oleva uusklassinen mikroteoria ajattelee jo lähtökohtaisesti, että kilpailu tuottaa tehokkuutta ja ohjaa resurssit taloussubjektien toiveita vastaaviin kohteisiin. Monet vahvat toimijat ovat parikymmentä vuotta kammenneet ja kampeavat edelleen eurooppalaisiakin hyvinvointivaltioita ja hyvinvoinnin tuotantoa yksityiseen suuntaan. Vaikka julkisten toimintojen suoranainen yksityistäminen on meillä ollut harvinaisempaa kuin esimerkiksi Britanniassa, monenlaisia pienempiä siirtoja on tehty. Vaikka ulkoistamista ja yksityistämistä ei perustella vastuun siirtämisellä, ne tarkoittavat sitä: viranomaisten ei tarvitse pitää kontrollissaan ja vastuullaan niin paljon asioita tai ainakin vastuun tyyppiä voi vaihtaa toiminnallisesta kokonaisvastuusta esimerkiksi rahoitus-, tilaaja- ja kilpailutusvastuuksi. NPM-taustaiseen ideologiaan kuuluvat tilaaja-tuottajamallin yleistäminen julkisen sektorin perusratkaisuksi sekä kilpailun ja kilpailutuksen laajentaminen myös sosiaali- ja terveyssektoreille. (Julkunen 2006, 89.) Myös koulutussektori on mukana tässä uudessa ajattelutavassa.

Tilaaja-tuottajamalli ja kilpailutus tukeutuvat toisiinsa, sillä tärkein mekanismi, jolla tilaaja valitsee tuottajaehdokkaista, on kilpailuttaminen. Kehityssuunta edellyttää tilaajan ja tuottajan eriyttämistä, tilaaja-organisaation rakentamista sekä kaiken palvelun ajattelemista tuotteina. Uuden julkishallinnon järjen mukaan palvelujen tuotannossa on määriteltävä toistettavat ja standardoidut tuotteet ja vastuut niiden tuottamisesta, laskettava kustannukset ja yksikköhinnat, määriteltävä tulokset, jotka on raportoitava. Lisäksi on noudatettava suurtuotannon ja teollisen logistiikan esikuvia. Hankintalainsäädäntö edellyttää, että hankittavan hyödykkeen sisältö, määrä ja laatu ovat määriteltävissä. (Julkunen 2006, 89.)

2.2 Yhteiskunnan projektiluonteisuus hallintana

Uusi julkishallinto tuo mukanaan yhteiskunnalliseen keskusteluun uusia tasoja ja mahdollisuuksia tulkita yhteiskuntarakennetta, siinä käytettävää valtaa ja hallintaa eri näkökulmista. Pekka Sulkunen (2006, 8) määrittelee nykyisen valtajärjestelmän projektiyhteiskunnaksi. Siihen liittyy ohjelmapohjainen suunnittelu, turvautuminen puitelainsäädäntöön, ministeriöiden vallan kasvu, tulosjohtaminen, yksityisen ja julkisen sektorin uudenlainen yhteenkietoutuminen, byrokraattisten järjestelmien korvautuminen verkostoilla, kansalaisen lisääntyvä vastuu elämänsä järjestelyistä, työelämän joustot ja paljon muuta.

Rose ja Miller (2010, 81) näkevät myös projektit osana vallan käyttöä. Poliittista valtaa käytetään erilaisten auktoriteettien vaihtelevien liittosuhteiden välityksellä projekteissa, jotka tähtäävät taloudellisen toiminnan, sosiaalisen elämän ja yksilöllisen käyttäytymisen moninaisten puolten hallitsemiseen.

Hämeenlinnassa käynnissä oleva palveluiden tuotteistamisprosessi on nimenomaan tällainen yllä kuvatun projektiluonteisuuden ilmentymä. Sen avulla palveluiden järjestämistä mietitään uudelleen, luodaan verkostoja ja ihmisten vastuuta korostetaan. Se pyrkii myös suoraan muuttamaan hallinnoinnin kulttuuria ja luomaan uutta hallinnan tapaa kunnan sisälle. Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto ja palveluiden tuotteistaminen on itsessään projekti jolla luodaan uutta tapaa käsittää perusopetuspalvelut, mutta se pitää sisällään myös pienempiä projekteja ja hankkeita, jotka omalta osaltaan sitovat sen osaksi projektiyhteiskuntaa.

Sulkunen (2006) näkee nykyisen hallintajärjestelmän rakentuvan kolmen pilarin varaan. Näitä ovat abstraktio, vaikuttavuus ja toimijuus. Näistä kolmesta pilarista muodostuvaa hallintajärjestelmää voidaan kuvata ohjelman, rahaston, kumppanuuden, sopimuksen, projektin ja arvioinnin muodostamalla käsitekuusikolla. Abstraktio tarkoittaa lykykäisyydessään sitä, että tavoitteet määritellään abstraktilla tasolla, kuten esimerkiksi terveys ja hyvinvointi. Vastuu niiden hoitamisesta hajautuu hyvin laajalle, eri sektoreiden haltuun kunnan sisällä. Vaikuttavuus on luonnollisesti se, johon projekteilla pyritään, mutta vaikuttavuuden luotettavaa mittaamista on hyvin hankala suorittaa. Toimijuus on ihmisten aktiivista osallisuutta omaan elämäänsä.

Yhteiskunnassa vellovaa muutosta ja rakennemuutoksia voidaan siis kuvata monella tapaa ja on näkökulmasta kiinni, miten tai millä nimellä tätä muutosta haluaa kuvata.

Sosiaali-, nuoriso-, ja kasvatustyössä kansalainen ja projektiyhteiskunta kohtaavat ja koettelevat keskinäisiä oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan saada apua tai tukea, olla rajoitusten kohteena, kehittyä, tietää, osallistua tai olla osallistumatta. Juuri näissä asioissa muutos normatiivisesta hyvän elämän politiikasta projektiyhteiskunnan itsevastuullisuuteen ja eettisten velvoitteiden uudelleen jakoon on ollut silmiinpistävin. (emt., 11.)

Esimerkiksi juuri kasvatustyössä haasteen asettaa kilpailumentaliteetin mukaan tuleminen osaksi arkea. Vertailu, joka suoritetaan niin yksittäisten oppilaiden kuin oppilaitosten välillä, vääristää sitä alkuperäistä tarkoitusta, joka Suomeen luodulla koulujärjestelmällä on ollut. Tällä hetkellä meneillään oleva koulutuspalveluiden tuotteistamisprosessi on nimenomaan projekti, jolla tuotetaan uutta, erilaista ja innovatiivista tapaa järjestää koulutuspalvelut, mutta sen seuraukset ovat hyvin vaikeat ennustaa. Kuten Sulkunen (2006, 9) projektien olemusta luonnehtii, ne ovat tavallaan koko ajan liikkeessä, jolloin niiden luonteeseen ja niiden tuottamaan varsinaiseen ytimeen on vaikea päästä käsiksi. Kun yksi projekti on saatu valmiiksi, on toinen jo aloitettu. Ihmiset ovat alituisessa muutoksen tilassa.

Projektien mukanaan tuoma vertailu, nimenomaan onko projekti onnistunut ja onko sen tavoitteet saavutettu, toisin sanoen onko projekti ollut vaikuttavuudeltaan tehokas, tuo mukanaan kilpailumentaliteettia koulujen arkeen. Jos ja kun koulut yhä enemmän alkavat toimia projektiluonteisesti ja tilaaja-tuottajamalli tuo mukanaan läpinäkyvyyden eetoksen, tarkoittaa se sitä, että kouluja voidaan vertailla keskenään. Vaikka koulujen asettaminen keskenään vertailtavaksi ei olisikaan ensisijainen lähtökohta ja koulut itse eivät vertailua tekisikään kilpailuhenkisesti, kaikki muut voivat tarkastella kouluja sen mukaan, miten ne ovat olleet mukana erilaisissa projekteissa. Esimerkiksi aktiiviset vanhemmat voivat vertailla kouluja keskenään ja tehdä päätöksiä vertailun pohjalta ennen kuin ilmoittavat lapsensa kouluun. Vaikka Suomessa vielä pääasiallisesti kouluvalinta meneekin lähikouluperiaatteella, eli lapsi sijoitetaan kotia lähinnä olevaan kouluun, voivat vanhemmat hakea pääsyä muuhun kouluun. Jos tällainen yleistyy, se nimenomaan lisää koulujen välistä kilpailua, koska koulu ei pysty toimimaan ilman oppilaita. On ymmärrettävää, että koulutkin haluavat mahdollisimman hyvää oppilasaineista, ja tuskin yksikään koulu vapaaehtoisesti haluaa ”huonon” koulun maineen (lisää kouluvalinnoista ks. Hannus 2007).

Tilaaaja-tuottajamallin myötä koulujen on alettava mitata toimintaansa. Tulee olla mietittynä niin määrällisiä kuin laadullisiakin mittareita tulosten esiin saamiseksi. Koulut lähtökohtaisesti tuottavat jo vertailukelpoista aineistoa tuloksista oppilasarvioinnin muodossa. Se ei tietenkään ole eikä saakaan olla se mittari, jolla koulujen laatua mitataan, mutta esimerkiksi lehdistö tekee joka kevät listan koulujen paremmuusjärjestyksestä ylioppilaskirjoitusten tulosten pohjalta. Voi syntyä vääristynyt kuva siitä, että tietyn koulun opetus on laadukasta, koska siellä oppilaat saavat hyviä tuloksia todistuksiinsa. Täytyy nimittäin muistaa kuinka suuri vaikutus sosioekonomisella taustalla on oppimistuloksiin. Todistusten valossa ”huono” koulu voi tarjota hyvinkin tasokasta opetusta, vaikka oppilaat eivät arvosanoilla juhliksikaan.

Tuotteistamisprosessin taustalla on nimenomaan tehdä kouluista vertailukelpoisia keskenään. Kunnan sisäisissä pohdinnoissa koulujen välinen vertailu mahdollistaa tasalaatuisuuteen ja mahdollisimman hyvään perusopetukseen pyrkimisen. Jos tätä koulujen välistä vertailua aletaan tehdä muiden toimesta, mennään suuntaan, joka voi asettaa koulut eriarvoiseen asemaan. Uusi julkisjohtaminen tavallaan pyrkii tähän. Sen ideologiaan kuuluu kuluttajien äänen esiin tuominen. Jos sitä ideologiaa seurattaisiin sokeasti, tarkoittaisi se koulujen vapaata kilpailuttamista.

Tilaaaja-tuottajamalli voidaan siis nähdä osana laajempaa projektiyhteiskunnan kokonaisuutta ja NPM-henkistä hallinnan ideaa. Se on itsessään projekti, jolla luodaan uudenlaista toimintakulttuuria ja hallintaa. Se on myös väline siihen, että palvelujen projektiluonteinen kehittäminen mahdollistuu. Läpinäkyvyys kustannusten ja resurssien osalta sekä raportointi ja kirjauskäytännöt luovat projektihenkisyydelle hyvän pohjan. Tilaaaja-tuottajamalli on sovellus, jolla projektiyhteiskuntaa luodaan ja kehitetään.

Sulkunen (2006) herättelee kysymyksiä projektiyhteiskunnan toimivuudesta. Onko sen lupaukset autonomiasta, luovuudesta, toimijuudesta sekä työn ja muun elämän rikkaammasta sisällöstä vaarassa johtaa kohtalokkaisesti pettymyksiin? Kriisi syntyy kun haaveet ja todellisuus ovat liian jyrkässä ristiriidassa keskenään. Projektien maailma on myös mittaamista, kontrollia, kannustimien käyttöä ja ylipäänsä uudenlaisia valtakeskittymiä liittyen rahoituslähteisiin ja niiden toimitaan. Kenen on vastuu silloin, kun projekti epäonnistuu? Kuinka usein ne julkisesti ylipäänsä epäonnistuvat? Onko vastuu projektin seurauksista projektipäälliköllä, kunnallisilla päättäjillä vai kansallisten politiikkaohjelmien laatijoilla vai piiloutuuko vastuu hankalasti haltuunotettavaan globalisoitumiseen? Projektiyhteiskunnan kohtalon kysymys on, kykeneekö se aidosti vastaamaan

lupauksiinsa vai onko se sittenkin johtamassa turhautumiseen. Näin käy helposti, jos osallistumiseen motivoiminen tuntuukin uhkailulta ja pakottamiselta tai jos luovien suoritusten arvostus hiertyy murusiksi näyttö- ja perusteluvaatimusten paineessa. Ohjelma-asiakirjojen innostavat tavoitteet saattavat johtaa resurssien puuttuessa toimettomuuteen tai hallinnon mielistelemiseen ja todellisten uurastajien ja osaajien oikeustaju saa kolauksen, kun he häviävät tarjontakilpailussa ohjelmaretoriikan taitajille (Emt., 13)

Koulujen arjessa projektit kohtaavat juuri näitä samoja ongelmia. Jo nyt opettajat kokevat työmäärän lisääntyneen muu muassa erilaisten raportointien myötä. Tämän huomion olen tehnyt itse tehdessäni töitä sijaisena ja havaintoani tukevat myös siitä tehdyt tutkimukset. (ks. Hannus 2007). Kun jo ennestään kiireiseen työhön lisätään innovatiivisissa hankkeissa mukana olemisen vaade ja projektien mukanaan tuoma paine onnistua ja saavuttaa tavoitteet voi aluksi hyvältä vaikuttanut projekti kääntyäkin negatiivisen puolelle. Varsinkin, jos sen vaikuttavuus jää epäselväksi tai sen suorittamiseen ei ole mahdollista paneutua kunnolla. Projektiluonteisuudessa ei sinällään ole mitään vikaa, jos puitteet erilaisille hankkeille ovat kohdallaan ja projektit lähtevät omista lähtökohdista ja aidosta halusta luoda jotain uutta sekä kehittyä. Silloin kuitenkin mennään harhaan, jos kouluissa aletaan osallistua ja lähteä mukaan erilaisiin projekteihin vain siitä syystä, että sen on ajan henki ja projektit ovat osa arkea. Tällöin on riski siinä, että projektien paljon lupaava lähtökohta oletus ei toteudu ja projekteissa mukana olo koetaan vain pakkona ja lisätyönä. Tulevaisuudessa siintää nyt vielä vieraalta kuulostava ajatus, että kouluissa siirrytään projektirahoitukseen, jolloin osallisuus eri projekteihin määrittää kouluille jaettavan rahan määrän. Jos tähän päädytään, on se uutta hallinnan kulttuuria konkreettisimmillaan.

Kun kouluissa mietitään indikaattoreita laadun mittaamiseen, nousee esiin hankkeet ja projektit. Koulut, jotka ovat olleet mukana samassa määrässä projekteja tai luoneet tietyn määrän omiaan, ovat lähtökohtaisesti tasa-laatuksia. Vai ovatko? Missä tilanteessa määrä korvaa laadun? Onko todellisuudessa se koulu laadukkaampi, joka on ollut kaikissa projekteissa mukana, mutta projektien jälkeen on palattu entiseen toimintatapaan, vai se koulu joka on ollut mukana yhdessä, mutta saanut sen myötä uusia ja toimivia sisältöjä koulun arkeen?

Nämä ovat mielenkiintoisia pohdintoja tutkimukseni kohteen kannalta. Hämeenlinnan kaupungin koulutuspalveluiden tuotteistamisprosessi on hyvin monitahoinen projekti, jossa tavoitteet ovat korkealla ja se uudistaa suuresti koulutuspalveluiden järjestämistä. Tällä hetkellä prosessia on vielä hyvin vaikea arvioida sen onnistumista, mutta olennaisempaa, kuin pohtia sen

hyviä tai huonoja puolia, on yrittää päästä käsiksi niihin projektille luonteenomaisiin piirteisiin, määritelmiin ja puhetapoihin, joilla sen avulla luodaan uutta hallinnan kulttuuria.

2.3 Sopimukset hallintana

Projektiyhteiskunnan sijaan yhteiskunnasta voisi myös käyttää nimitystä sopimusyhteiskunta. Hallinnan ydin on Sulkusen mukaan sopiminen hallintajärjestelmän kaikissa vaiheissa – parlamentaarisisessa päätöksen teossa, ohjelmien tavoitteen asettelussa, hankeasiakirjoissa, kumppaneiden kesken ja myös viranomaisten ja kansalaisten välillä. Sopiminen korvaa yksisuuntaisen ohjauksen ja valvonnan sitouttamalla osapuolet vapaaehtoiisiin lupauksiin ja korostaa näin myös vähäosaisten toimijuutta (Sulkunen 2007, 29).

Sopimukset ovat nykyään osa myös koulumaailmaa. Mirja Määttä ja Laura Kalliomaa-Puha (2005) ovat pohtineet sopimuksellisuutta muun muassa kodin ja koulun välillä. Ensimmäistä kouluvuottansa aloittava lapsi saa eteensä koulun järjestyssäännöt, jotka on allekirjoitettava sopimuksena: ”Minä (ja tähän pitää lukutaidottomankin kirjoittaa nimensä) sitoudun noudattamaan koulun järjestyssääntöjä. Erityisesti huomioin, etten kiusaa enkä muutenkaan pahoita toisen oppilaan mieltä.” Sopimus jatkuu melko yksityiskohtaisina sääntöinä, jotka koskevat oppilaiden kohteliasta käytöstä, ohjeiden mukaan toimimista, yhteistilaisuuksiin sopivaa pukeutumista, kaikkien ruokien maistamista ja niin edelleen. Säännöistä kerrotaan sopimuksessa lisäksi, että ne on laadittu yhdessä oppilaiden, huoltajien ja koulun henkilökunnan kanssa ja ne on hyväksytty koulun johtokunnan kokouksessa. Vanhempien pitää allekirjoituksellaan sitoutua ”myös kotona keskustelemaan ja kiinnittämään tähän sopimukseen erityistä huomioita”. (Määttä & Kalliomaa-Puha 2005, 188.)

Sopimukset voidaan siis nähdä yksilöitä sitouttavana tekijänä. Toimijat eli tässä tapauksessa oppilaat ja vanhemmat valtautetaan ottamalla heidät mukaan sopimuksen tekoon, mutta samalle heidät sitoutuvat toimimaan hyvinkin ennalta määrättyjen ”normien” puitteissa. Tämä on osa sitä hallinnan ideologiaa, joka koulumaailmaankin tulee uuden hallinnankulttuurin myötä. Hämeenlinnassakin korostetaan kodin ja koulun välistä yhteistyötä ja yhdeksi esimerkiksi tästä nousee juuri koulun järjestyssäännöistä sopiminen. Tavat tehdä sopimuksia, asioiden käsittely ja päätöksen teko toimivat jokaisella koululla omalla tavallaan, mutta yhteistä tulevaisuudessa tulee

olemaan erinäisten oppilas/oppilas, vanhempi/oppilas, koulu/oppilas/vanhempi väliset sopimukset ja nämä sopimukset luovat kouluihin uutta hallinnan kulttuuria.

Uusi hallinnan kulttuuri pitää sisällään niin koulun sisäisen hallinnan kuin laajemmankin hallinnan ajatuksen koko yhteiskunnan näkökulmasta. Koulun sisäisestä näkökulmasta sopimukset ja siihen liittyvä raportointi luo koulun sisällä hallinnan kulttuuria, joka on yhtenevää koko yhteiskunnan tasolla tapahtuvaan hallintaan. Määttä ja Kalliomaa-Puha (2005) näkevätkin tämän jo ala-asteella alkavan sopimustehtailun ikään kuin oppilaiden yhteiskunnallistamisena, jota se myös minun mielestäni on. Jo pienestä pitäen lapset oppivat, mikä on se mentaliteetti, jolla yhteiskuntaa rakennetaan. Sopimukset sitouttavat vanhemmat osaksi koulun yhteisöä ja kuten olen yhteisöjen logiikkaa pohtiessani todennut, se on selkeää hallintaan tähtäävää toimintaa. Koulut ovat tärkeä osa hyvinvointijärjestelmää ja tämän järjestelmän muutoksessa ja sen hallinnan kannalta on olennaista, että ihmiset toimivat muutoksen kannalta edullisella tavalla. Ollessaan mukana tässä yhteisössä ja sen päätöksen teossa tavalla tai toisella, ihmiset ovat myös helpommin hallittavissa.

Mielenkiintoinen näkökulma tässä sopimuksellisuudessa on sopijaosapuolten tasapuolisuus. Määttä ja Kalliomaa-Puha (2005) tuovat esiin sen epäkohdan sopimuksista, että niin koulussa kuin yleisestikin sopimus on kuitenkin toisen osapuolen laatima ja monesti, vaikka sopimusta on yhteistuumin laadittu, jää toiselle osapuolelle ainoaksi todelliseksi vaihtoehdoksi allekirjoittaa tai olla allekirjoittamatta sopimus. Se olisi jo melkoista kansalaistottelemattomuutta, jos vanhemmat eivät esimerkiksi sitoutuisi koulun järjestyssääntöihin. (emt., 188-202.) Tämä liittyy olennaisesti myös asiakkuuteen siinä mielessä, että asiakkuuden käsitteellä on perusteltu valinnan vapautta markkinoilla, mutta kuinka vapaita me lopulta olemme tekemään sopimuksia ja valitsemaan. Jos minä jonkun tuotteen haluan, on minun sitouduttava kaupan minulle sanelemiini ehtoihin sen saamiseksi. Samalla tavalla oppilas tai vanhempi on altavastaaja sopimusta allekirjoitettaessa. Sopimukset ovat kuitenkin tavalla tai toiselle enemmän toisen edun mukaisia ja tässä tapauksessa hallinnan kulttuuri on se, joka hyötyy.

Sopimusretoriikalla kansalaisia puhutellaan siis autonomisina ja vastuullisina subjekteina, mutta samalla retoriikka pitää sisällään sen mahdollisuuden, että ne, jotka eivät pysty noudattamaan sopimuksia työllistymisessä, lasten kasvattamisessa tai toimintakykyisyydessä, voidaan ajatella sopimusrikkureiksi, ei sosiaalisissa vaikeuksissa oleviksi ja apua tarvitseviksi ihmisiksi (Julkunen 2006, 216).

Tilaaaja-tuottajamalli luo ja pitää yllä sopimuksellisuutta. Sen olennaisena toimintalogiikkana on sopimusohjaus. Päätöksentekoprosessi puetaan sopimusten muotoon kun erilaisilla sopimuksilla ohjataan palvelujen organisointia. Kuten tilaaaja-tuottajamallin esittelypapereissa sanotaan, ”tuotteistamisen avulla palvelutoimintaa jäsennetään kuvaaviksi ja seurattaviksi yksiköiksi eli tuotteiksi, jotka helpottavat niin tilaaajan kuin tuottajan substanssihallintaa ja luovat pohjan palvelusopimuksen laatimiselle.” Palvelusopimus on nimenomaan se asiakirja, joka määrittää opetuspalveluiden järjestämistä.

2.4 Tilaaaja-tuottajamalli hallintamentaliteettina

Hallinnan kenttää voidaan tutkia Millerin ja Rosen (2010) mukaan kahdesta näkökulmasta. Ensimmäinen on poliittisten rationaliteettien näkökulma. Siinä ajatus on, että on tutkittava niitä muuttuvia diskursiivisia kenttiä, joiden avulla vallan harjoittamista käsitteellistetään, erilaisten auktoriteettien moraalisia oikeutusperusteita vallan harjoittamisen erityisille muodoille, politiikan asianmukaisia muotoja, kohteita ja rajoja koskevia käsitteitä ja vallitsevia käsityksiä tällaisten tehtävien oikeasta jakautumisesta maallisten, hengellisten ja sotilaallisten auktoriteettien sekä perheen kesken. Toinen näkökulma, josta hallinnan problematiikkaa on myös tutkittava, on hallintateknologioiden kannalta. Niiden jokapäiväisten ohjelmien, laskelmien, tekniikoiden, koneistojen, dokumenttien ja proseduurien kannalta, joiden avulla valtaa pitävät pyrkivät toteuttamaan ja panemaan toimeen hallintamentaliteetin pyyteitä. Poliittisten rationaliteettien ja hallinnan teknologioiden monisyisen keskinäisen riippuvaisuuden avulla voimme alkaa ymmärtää niitä moninaisia ja hienovaraisia verkostoja, jotka kytkevät yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden elämän vallanpitäjien pyrkimyksiin tämän hetkissä edistyneissä liberaalidemokratioissa. (Miller & Rose 2010, 83.)

Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu ensisijaisesti hallintateknologian näkökulmaan. Pyrin perustelemaan, kuinka tilaaaja-tuottaja-toimintatapa on eräänlainen hallinnan teknologia, jolla kerätään tietoa hallitsemista varten. Poliittisten rationaliteettien näkökulma jää vähemmälle. Tarkoitukseni on avata hallinnan käsitettä ja foucaultilaista hallinnan teoriaa sen verran, että lukijalle muodostuu yleisellä tasolla kuva siitä, mitä hallinnan analytiikka tästä näkökulmasta tarkoittaa ja millä keinoin hallintaa voidaan tutkia. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjaa pitkälti Peter Millerin ja Nikolas Rosen ajatuksiin ja luonnehdintoihin hallinnointiproblematiikasta.

Miller ja Rose lähtevät liikkeelle teoksessaan *Miten meitä hallitaan* (2010) väitteestä, että asiantuntijavoimin paljolti muokatusta ja yleiseksi normiksi asetetusta subjektien kyvystä itsehallintaan on tullut hallinnan modernien muotojen avainresurssi ja että se on vakiinnuttanut eräitä perustavia ehtoja liberaali-demokraattiselle hallintatavalle. Erinäisillä hallinnan teknologioilla pyritään lisääntyvässä määrin puuttumaan yksilöiden itsehallinnollisiin taipumuksiin ja välineellistämään niitä, jotta ne voitaisiin liittää yhteiskunnallispoliittisiin päämääriin. (Miller & Rose 2010, 44-79) Seuraavaksi esittelen tarkemmin Millerin ja Rosen ajatuksia hallinnasta ja heidän käsitystään hallintamentaliteetista, joka on alun perin Michel Foucaultin luoma käsite ihmisten ja yhteiskunnan hallinnasta ja sen luonteesta (ks. Foucault 1991). Lisäksi pyrin osoittamaan kuinka tilaaja-tuottajamalli on eräänlainen hallintamentaliteettiin liittyvä hallinnan teknologia. Millerin ja Rosen mukaan hallintamentaliteetin analyysia on seurattava niiden teknologioiden tutkiminen, jotka pyrkivät viemään tai väittävät vievänsä ohjelman laatijoiden aikomukset käytäntöön. Pyrin esittämään tilaaja-tuottajamallin tällaisena hallinnan teknologiana.

Miller ja Rose määrittelevät foucaultilaista hallintamentaliteetin käsitettä sitten, että siinä on kyse monisyisestä intellektuaalisesta työstä, jossa kehitetään paitsi uusia tapoja ajatella myös uusia dokumentointi-, laskenta- ja arviointimenetelmiä (Miller & Rose 2010, 46). Hallintamentaliteetti pitää sisällään kaikki ne keinot, joilla ihmisiä pyritään hallitsemaan ja kontrolloimaan. Valtio pyrkii hallitsemaan ja valvomaan kansalaisiaan. Kansalaisista on tullut hallinnan kohde. Foucaultilaisen hallinnanteorian ajatuksena on se, että valtio ei ole jotain, jota pyritään hallitsemaan, vaan valtiosta itsestään tulee hallinnan muoto. Tiettyjen reunaehtojen puitteissa valtio on kokoelma teknologioita, joilla ihmisiä hallitaan. Voidaan siis puhua hallintamentaliteetista.

Hallintamentaliteetille on tyypillistä sen luomien toimenpiteiden arviointi. ”Toimenpiteitä näyttävät aina ympäröivän enemmän tai vähemmän systemaattiset yritykset antaa arvio toimenpiteiden hyvistä ja huonoista puolista, ja niitä vastassa ovat toisenlaiset toimenpiteet, jotka lupaavat saavuttaa saman tehokkaammin tai puhuvat jonkin aivan muun puolesta.” (Miller & Rose 2010, 47). Hallintamentaliteetille on siis tyypillistä yrittää löytää uusia ja tehokkaampia hallinnan keinoja ja ohjelmia, ja näin ollen hallintamentaliteettiin liittyy olennaisesti myös ajatus epäonnistumisesta. Epäonnistumisen jälkeen ollaan taas lähempänä löytää uusi ja parempi ohjelma, jolla esimerkiksi tuottaa paremmin taloudellista kasvua, tuottavuutta tai työllisyyttä.

Hyvä esimerkki tällaisesta hallinnan luonteesta on Valtioneuvoston kanslian teettämän sektorityöryhmän mietintö. Työryhmän tehtävänä oli laatia valtioneuvoston 7.4.2005 tekemän periaatepäätöksen edellyttämä kokonaissuunnitelma valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan. Työssä tuli tarkastella sektoritutkimuksen kokonaisorganisaatiota, perusrahoituksen kehittämistä kilpaillun rahoituksen suuntaan, yhteistyön tiivistämistä korkeakoulujen kanssa, ministeriöiden sitomattomien tutkimusvarojen kehittämistä, yksittäisiä elinkeinoja palvelevan sektoritutkimuksen ja Suomen elinkeinorakenteen keskinäistä vastaavuutta sekä tutkimusaineiston organisointimalleja. (Sektoritutkimustyöryhmän mietintö 21/2006.) Juuri tällaiset mietinnöt voidaan ajatella olevan eräänlaista foucaltilaisen hallintakäsityksen mukaista nykyaikaista soveltamista. Mietinnössä annetaan toimintaohjeita, kuinka sektoritutkimusta tulee suorittaa ja arvioida eli toisin sanoen annetaan ohjeita, kuinka tuottaa yhteiskunnasta sellaista tietoa, jolla sitä voidaan helpommin hallita.

Tilaja-tuottajamalli liittyy sektoritutkimustyöryhmän mietintöön niin, että siinä työryhmä katsoo, että kehittämistoimien tulee keskeisiltä osiltaan perustaa tilaja-tuottajamallin mukaiseen toimintaan:

”Tilaja-tuottajamallin käyttöön otto avaa uusia mahdollisuuksia tutkimuslaitoskentän rakenteelliseksi kehittämiseksi. Myös sektoritutkimuksen muut kehitettävät alueet, kuten yleisrahoituksen mekanismit, kustannuslaskenta ja laskutusperiaatteet saavat merkittävän kehityssysäyksen tilaajatuottajamallin käyttöönotosta. Tilaja-tuottajamalli on askel kohti suurempia, hyvin resursoituja toiminnallisia kokonaisuuksia. Kaikkiaan kysymys on uudesta toimintakulttuurista, jossa tilaajakonsortioilla on selkeä muutosorganisaation rooli. Konsortioiden onnistumista tehtävässään tulee arvioida seuraavan hallituskauden päättyessä.” (Sektoritutkimustyöryhmän mietintö 21/2006)

Tällaisilla määritelmillä luodaan hallintamentaliteettia. Tilaja-tuottajamalli määritellään sellaiseksi työkaluksi, jonka avulla asetettuihin tavoitteisiin päästään ja tälle prosessille määritellään selkeä arvioinnin aikataulu. Tällöin tilaja-tuottajamalli näyttäytyy nimenomaan hallinnan teknologiana.

Miller ja Rose (2010) määrittelevät hallintamentaliteetin myös luonteeltaan diskursiiviseksi. Hallinnan kentällä esiintyvien käsitteellistämistapojen, selitysten ja laskelmien analysointi vaatii huomion kiinnittämistä kieleen. He väittävät myös, että diskurssi olisi nähtävä huomion erityisiin

kirjoittamisen, luetteloinnin, numeroinnin ja laskemisen teknisiin välineistöihin kiinnittävänä ajatteluteknologiana, joka kääntää maailman diskurssiin tiedostettavana, suunniteltavissa ja hallittavissa olevana kohteena. Hallinnan edellyttämä kohteen tunteminen on enemmän kuin vain puhtaasti spekulatiivista toimintaa, koska se edellyttää merkitsemiskäytäntöjen kehittämistä, tilastojen keräämis- ja esittämismenetelmiä, niiden siirtämistä keskuksiin, joissa arviot ja suunnitelmat voidaan laatia ja niin edelleen. Erilaiset hallintamentaliteetin kohdealueet siis muotoutuvat tällaisten kirjaamismenetelmien kautta. Kohteet, kuten talous, yritys, sosiaalisen piiri ja perhe, sonnustetaan erityiseen säätelylle ja asioihin puuttumiselle soveliaaseen käsitteelliseen muotoon. (emt., 49.)

Edellä esitetty kuvaus hallintamentaliteettien luonteesta tukee tilaaja-tuottajamallin määrittelyä hallintamentaliteetiksi. Sen avulla pyritään muokkaamaan erilaiset hallinnolliset toimintamallit ja kunnassa tuotettavat palvelut helpommin hallittavan muotoon. Tässä tutkimuksessa kiinnostus on nimenomaan perusopetuspalveluiden tuotteistamisessa. Tilaaja-tuottajamallin avulla pyritään perusopetuspalvelut pukemaan helpommin numeroilla hallittavaan muotoon.

Seuraava lainaus on ote projektikuvauksesta liittyen Hämeenlinnan kaupungin palveluiden tuotteistamisprosessiin:

"Tilaaja-tuottajamallin toimivuus, tuotantotavan valinta, palvelujen ohjaus ja johtaminen sekä resurssien kohdentaminen tarvitsevat tuekseen tarkemmin määriteltyjä palveluja ja kustannuksia. Tilaajan ja tuottajan välisiä suhteita ja tahtotilaa määrittää keskeisesti palvelusopimus. Useimpien palvelujen osalta yhteistä ymmärrystä on vaikea rakentaa vain sanallisten ilmausten, kokonaisuomäärien ja keskeisten tunnuslukujen varaan. Palvelusopimukseen tarvitaan eksaktisti kuvattuja ja laadultaan määritettyjä tuotteita ja tuotekokonaisuuksia, jolle voidaan laskea myös kustannukset."(Liite 12/Kh 25.1.2010§35)

Tilaaja-tuottajamalliin olennaisesti liittyvä palvelujen tuotteistaminen, kuvaaminen tuotteina, on osa hallintamentaliteetin diskursiivista luonnetta. *Eksaktisti* kuvattuja tuotteita on helpompi käsitellä. Ne ovat puettu sellaiseen käsitteelliseen muotoon, jossa niitä voidaan vertailla. Taustalla on ajatus juuri siitä, että tuotteet on tunnettava läpikotaisin, jotta niihin liittyvä päätöksenteko on mahdollisimman helppoa, oli kyse sitten päätösten kustannusten tai tehokkuuden maksimointi.

Palveluiden tuotteistamisessa tapahtuva asioiden kääntäminen uudelle kielelle tukee hallintamentaliteetin diskursiivista luonnetta. Sellaiset asiat, jotka ovat ennen olleet vaikeasti kuvailtavia, kuten tässä tutkimuksessa käsiteltävä perusopetuksen järjestäminen, liitetään osaksi markkinatalouden ja liike-elämän diskursseja erittelemällä ja jaotteleamalla sen sisällöt uudelleen sille kielelle, joka on syntynyt palvelemaan juuri markkinoiden ja liike-elämän tarpeita. Hallinta on representaatiota käsillä olevasta ilmiöstä. Kielen avulla määritellään ilmiöitä helpommin käsiteltäviksi, mutta myös luodaan ja hahmotellaan uusia merkityksiä todellisuudesta. (Miller & Rose 2010, 50.) Tällainen työ tuntuu varsin turhalta, koska perusopetuspalvelut ovat niin vahvasti lakisääteisiä ja markkinoiden kieli istuu huonosti koulutuspalveluiden tuottamiseen.

Miller ja Rose (2010) esittävät, että ymmärtääksemme modernia hallitsemista on tutkittava suurmittaisten poliittisten suunnitelmien, taloudellisten pyrkimysten ja ”valtiokontrollin”, kansallistamisen tai vapaiden markkinoiden kaltaisten iskulauseiden lisäksi myös näennäisen vaatimattomia ja arkisia mekanismeja, jotka näyttävät tekevän hallitsemisen mahdolliseksi: merkintä-, laskenta- ja kalkylointitekniikoita; testaus- ja arviointimenetelmiä; sellaisten välineiden kuten survey-tutkimusten ja taulukoiden kaltaisten esittämistekniikoiden keksimistä; koulutusjärjestelmien standardoimista ja tapojen omaksumista; ammattiin liittyvien erityispiirteiden ja ammattisananastojen syntyä, rakennussuunnittelua ja arkkitehtuurisia muotoja – lista sisältää hyvin erilaisia asioita ja periaatteessa se on loputon. (emt., 52) Tähän listaan mielestäni tilaaja-tuottajamalli kuuluu selvästi.

Yksi julkilausuttu tavoite perusopetuspalveluiden tuotteistamisessa on läpinäkyvyys: *”Palvelutuotteiden määrittelyllä saadaan tuotantoon kohdistettavat resurssit, palvelujen rajaukset ja halutut asiakasvaikutukset paremmin johdon hallintaan ja seurattaviksi.”* (Hämeenlinnan kaupungin palvelujen tuotteistaminen 2009-2011)

Lainauksesta on suoraan luettavissa, miten palvelutuotteiden määrittelyssä on nimenomaan kyse hallinnan sujuvuudesta. Tilaaja-tuottajamalli tukee hallintamentaliteetin kehittymistä, sen ei tarvitse edes peitellä sen tavoitteissa pyrkimystään paremman hallinnankulttuurin luomiseen. Toisaalta hallintamentaliteettien ei ole tarpeellistakaan olla piilotettuja. Ne ovat selkeitä ohjelmia, joille on asetut selkeät tavoitteet liittyen hallinnan järjestämiseen. Olennaisempaa on nimenomaan pohtia, millaista hallinnan kulttuuria ne luovat. Tuotteistamiselle asetetut tavoitteet

edistävät ja ylläpitävät hallintamentaliteettia konkreettisesti ja niiden puitteissa toimiminen, vaikkakin aluksi ehkä kyseenalaistaen, omaksutaan lopulta toimintaa ohjaavaksi menettelytavaksi.

Miller ja Rose (2010) lanseeraavat käsitteen etähallinta. Sen lähtökohtana on ajatus siitä, että kansalaisia pyritään hallitsemaan puuttumatta liikaa itse kansalaisten harjoittamaan toimintaan. He muotoilevat käsitteen yhdistäen Foucaultin, Callonin ja Latourin ajatuksia siitä, miten etäällä toisistaan olevia yksiköitä voidaan hallita keskusjohtoisesti luetteloiden, numeroiden ja muiden vastaavien perusteella. Voidaan puhua kehittyvistä verkostoista, jotka liittyvät löyhästi ja juuri kielellisesti toisiinsa. Yhteisten sanastojen, teorioiden ja selitysten avulla voidaan ulkoministeriöiden, painotusryhmien, tieteenharjoittajien, liikkeenjohtajien, opettajien, työnantajien tai vanhempien kaltaisten toimijoiden välille muodostaa ajan ja paikan ylittäviä löyhiä ja joustavia liittoja samalla, kun kukin niistä jää enemmän tai vähemmän määrin perustavanlaatuisesti erilliseksi ja muodollisesti riippumattomaksi. Kukin näistä erilaisista voimista voidaan kietoa hallinnan verkostoksi siinä määrin kuin toisten argumentit ovat yhteneviä niiden argumenttien kanssa ja tarjoavat normeja niiden omille pyrkimyksille ja toiminnalle.(emt., 56.)

Tuotteistetut koulutuspalvelut voidaan nähdä nimenomaan tällaisena löyhänä verkostona. Vaikka tässä tutkimuksessa on kyse vain yhden kunnan koulutuspalveluiden tuotteistamisprosessista, on samankaltaista toimintaa harjoitettu muissakin kunnissa ympäri Suomen. Kukin kunta voi määritellä itselleen sopivan tavan käyttää tilaaja-tuottajamallia hyväkseen ja muokata sen omia tarpeitaan parhaiten palvelevaksi, kuten Hämeenlinnassa on tehty. Samalla näin tehden tullaan muodostaneeksi yllä mainitun kaltainen etähallinnan verkosto, joka ulottuu laajuudessaan koko maata kattavaksi systeemiksi.

Asiantuntijuuden kielellä on tässä keskeinen osa. Sen arvot ja normit näyttävät pakottavilta, koska ne väittävät edustavansa pyyteetöntä totuutta ja koska niihin sisältyy lupaus toivottujen tulosten saavuttamisesta. Niinpä asiantuntijuus voi yhtäältä vedota poliitikkojen, virkamiesten, kasvattajien ja muiden erityisiä päämääriä mahdollisimman tehokkaalla tavalla tavoittelevien pyrkimyksiin ja toisaalta niihin, jotka tuntevat tarvitsevansa asiantuntijoiden opastusta yrityksessä, toimistoissa, lentoliikenteessä, sairaalassa tai kotonaan.

Sellaiset verkostot eivät ole tietenkään yksinkertaisia rationaalisesti suunniteltujen teknologioiden aggregaatteja, joiden tarkoituksena olisi vaikuttaa päätöksiin ja toimintaan laskelmoidulla tavalla. Samalla, kun hallintamentaliteetti on alati optimistinen, hallinta on luontojaan epäonnistuvaa. Ohjelmien maailma on eriaineksinen ja kilpaileva. Yhden ohjelman

ratkaisut muodostuvat helposti ongelmaksi toiselle. Todellisuus pakenee aina teorioita, joilla informoidaan ohjelmia ja niitä pönkittäviä pyrkimyksiä. Teknologiat tuottavat odottamattomia ongelmia, niitä käyttävät omiin tarkoituksiinsa ne, joiden odotetaan vain panevan niitä toimeen, liian vähäinen resursointi, ammatillinen kilpailu ja luotettavan tilastotiedon, tehokkaiden kommunikaatiojärjestelmien, selvien komentosuhteiden, asianmukaisesti muotoiltujen rakennusten, kattavan ohjeistuksen ja ties mikä puute rampauttavat niitä.

Hallinta on ongelmia asettavaa toimintaa. Hallinta asettaa hallitsijoiden velvollisuudet niiden ongelmien muodossa, joihin he hakevat ratkaisua. Hallinnan ohjelmat on työstetty näistä ongelmista syntyneiden vaikeuksien ja epäonnistumisien voittamiseksi. Ohjelmien esioletuksena on, että todellisuus on ohjelmoitavissa ja se on määräävien tekijöiden, sääntöjen, normien ja prosessien hallitsema alue, johon voidaan puuttua ja joka voidaan tehdä paremmaksi. Ohjelmat saattavat hallinnan kohteet ajateltaviksi sellaisella tavalla, että niiden sairaudet on mahdollista diagnosoida, määrätä lääkkeitä ja parantaa harkitulla ja normalisoivalla väliintulolla. Hallinta on myös strategioiden, tekniikoiden ja menettelytapojen aluetta, jonka avulla erilaiset voimat pyrkivät toteuttamaan ohjelmia ja jonka välityksellä syntyy moninaisia kytkentöjä auktoriteettien pyrkimysten sekä yksilöiden ja ryhmien toimintojen välille. Miller ja Rose (2010) nimittävät näitä erilaisia mekanismeja hallinnan teknologioiksi. Näiden teknologioiden avulla poliittiset rationaliteetit ja niitä toteuttavat ohjelmat tulevat toteuttamiskelpoisiksi. Mutta kyse ei ole ideaalisten hahmotelmien tunkeutumisesta todellisuuden ylle tai valvonnan laajentamisesta vallan tyysijasta olemassaolon pienimpiin huokosiin. Pikemminkin on kyse erilaisten voimien, lainsäädännön, arkkitehtuurin, asiantuntijatahojen, hallintovirkamiesten, rahoitustoimen ja oikeusistuinlaitoksen monimutkaisesta koostelmasta niin, että vallanpitäjien kriteerit määrittävät yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden toimintaa ja päätöksiä. (Miller & Rose 2010, 95)

Edellä esitettyyn koostelmaan voi mielestäni hyvin liittää myös opettajat. Tutkimuksessa ei ole tarkoitus mennä niin syväälle hallinnan analyysiin, että pääsisimme yksittäisten ammatinharjoittajien, tässä tapauksessa siis opettajien, käsitysten tai kokemusten tasolle. Opettajuuden näkökulma kuitenkin painottuu, koska tutkimukseni kohteena oleva malli asettaa opettajille tietyt reunaehdot työn suorittamiseen ja näin liittää heidät osaksi monipolvista hallinnan verkostoa. Haastatteluaineistoista käy selvästi ilmi, että koulutuspalveluiden tuotteistamista pidetään turhana siitä syystä, että ne ovat lakisääteisiä palveluita, jotka on tarjottava mallista huolimatta. Tässä korostuu mallin keinotekoisuus, kun sitä yritetään sovittaa sellaisten palvelujen

tuottamiseen, joita jo tuotetaan hyvin kontrolloidusti lakeihin nojaten. Mutta tässä herääkin ajatus siitä miten näille teknologioille on tyypillistä verkostojen rakentaminen. Kuten yllä on esitelty, on kyse koostelmasta, jossa muun muassa yhtenä osana on lainsäädäntö. Näin ollen päälin puolin turhalta vaikuttava lakisäätteisten palveluiden tuotteistaminen alkaakin kuulostaa järkevältä kun sitä ajatellaan hallinnan teorian näkökulmasta. Juuri siihenhän on pyrkimys, että muodostuisi laaja verkosto, kudelman, joka liittyy toisiinsa sellaiset asiat, joita ei välttämättä alkujaan pidä toisiinsa liittyvinä lainkaan. Tuotteistamalla lakisäätteen palvelu se saadaan osaksi sitä verkkoa, jota ylhäältä päin pyritään kontrolloimaan erilaisten raporttien, dokumenttien ja laskelmien mukanaan tuoman tiedon pohjalta. Tällä tavoin laki on liitetty osaksi taloutta, markkinoiden logiikkaa. Herääkin kysymys siitä, miten käy jos lainsäädäntökin alkaa pohjautua kustannustehokkuuteen ja uusliberaaleihin arvoihin? Siinä vaiheessa kun teknologia materialisoituu jokseenkin kestäväksi muodoksi, esimerkiksi dokumentointitekniikaksi voidaan ajatella, että valta on myös vakiintunut kestäväksi verkostoksi. (Emt. 2010, 95)

Koululaitos on aina ollut foucaltilaisessa hallinnan teoriassa yksi sellainen instituutio, joka pitää yllään valtion hallinnan päämäärää. Michel Foucault (2005) teoksessaan *Tarkkailla ja rangaista* rinnastaa koululaitoksen mielisairaalaan ja vankilaan. Koulu on ollut osa sitä hallinnan koneistoa, jolla tuotetaan muun muassa hyvinvointivaltioaatetta. On siis ymmärrettävää, että koulutuspalvelut on käännettävä sille kielelle, jolla yhteiskunnassa yleisesti puhutaan. Siitä kielestä voidaan puhua markkinoiden kielenä. Koulu on ylläpitänyt hyvinvointivaltiota ja mahdollistanut yksilöiden hallinnan juurruttamalla heihin kurin ja lainkuuliaisuuden. Nyt yhteiskunnan rakennemuutoksen (vai miten tätä yhteiskunnassa tapahtuvaa muutosta sitten kuvaisi, voidaan puhua markkinayhteiskunnasta, projektiyhteiskunnasta, kilpailuyhteiskunnasta ja niin edelleen) myötä kaikki sen palvelut on käännettävä samalle kielelle. Koulutuspalveluihin ujutetaan terminologia yritysmailmasta. Aletaan puhua asiakkaista, tyytyväisyyskyselyistä, tehokkuudesta ja monesta muusta sellaisesta asiasta, jotka ovat ennen olleet vieraita koulumaailmalle. Tämä muutos on hallinnan näkökulmasta selkeä ja tarpeellinen, mutta kasvatustieteen näkökulmasta se kuulostaa vieraalta.

Yksi olennainen seikka foucaltilaisessa hallinnan ideologiassa on yksilön sitouttaminen valinnan vapauden kautta osaksi laajempaa prosessia ja sen etuja. Kulutusyhteiskunnassa tämä tarkoittaa ihmisten vapautta kuluttaa, olla asiakkaita, tehdä vapaasti valintoja ja muokata kulutustottumuksiaan itselleen sopiviksi. Samalla näin tehden ihmiset kuitenkin toteuttavat

päätäjien tahtoa. Ihmisten tuleekin toimia näin, jotta talouselämällä menisi hyvin. Ihmiset saadaan näennäisen autonomisen vapauden kautta toimimaan ennalta halutulla tavalla. Ihminen ehkä kokee, että on saanut tehdä päätökset itse, mutta reunaehdot ovat kuitenkin ylhäältä päin saneltuja.

Miten tämä sitten liittyy koulutuspalveluiden tuotteistamiseen? Yksi selkeimmistä julkilausutuista lähtökohdista koulutuspalveluiden tuotteistamiselle on ollut tuottaa palvelut asiakaslähtöisesti ja asiakastarpeet huomioiden. Tämä tuo mukanaan malliin olennaisesti liittyvät asiakastytyväisyyskyselyt ja -mittaukset. Sen lisäksi, että tällaiset kyselyt lisäävät työmäärä opetustyössä, se myös sitoo ottamaan huomioon asiakkaiden halut palveluihin liittyen. Tällä tavoin asiakas, joka koulutuspalveluiden kohdalla on oppilas tai hänen huoltajansa, saadaan sitoutettua mukaan palveluiden kehittämisprosessiin. Ottamatta kantaa siihen, mitä hyviä ja huonoja puolia tällä voi olla, voidaan todeta, että juuri tällaiset tavat liittävät yksilöt osaksi laajempaa kokonaisuutta niin, että yksilöt kokevat saaneensa olla mukana vaikuttamassa, saa heidät toimimaan kenties paremmin muualta asetettujen arvojen puitteissa. Kokemus siitä, että on saanut osallistua vaikka osallisuuden tuotos ei olisikaan kovin suuri, luo yksilölle sellaisen kuvan, että hän on ollut tärkeä ja näin ollen hänet on sitoutettu osaksi laajempaa vyyhtiä, sellaista vyyhtiä, jonka voidaan nähdä olevan osa hallintamentaliteettia.

Tieto on keskeistä hallitsemiselle ja kaikkien sen päämäärien muotoutumiselle, sillä hallitseminen on tiedonmuodostuksen, laskelmien, kokeilun ja arvioinnin valtakuntaa (Miller&Rose 2010, 83). Koulutuspalveluiden tuotteistaminen mahdollistaa siihen tietoon käsiksi pääsemisen, mikä liittyy kunnan palvelujen tarjontaan. Monet kunnan tarjoamista palveluista ovat lakisääteisiä ja niitä on tarjottu tältä pohjalta kenties kyseenalaistamatta niiden tuotantoprosessia. Tilaaja-tuottajamalli ja tuotteistamisprosessi pyrkii tekemään tämän palveluiden tuottamisen mahdollisimman läpinäkyväksi eli toisin sanoen siinä tuotetaan juuri sitä tietoa, jota voidaan ajatella hallintamentaliteetin näkökulmasta tarvittavan hallitsemiseen. Läpinäkyvyys on kuitenkin sikäli mielenkiintoinen asia, että tieto on kaikkien ulottuvilla. Kun tuote on kuvailtu mahdollisimman läpinäkyvästi auki, on se tieto päätäjien lisäksi myös jossain määrin muidenkin saatavilla. Jos ajatellaan tilaaja-tuottajamallin tilaaja ja tuottaja osapuolia, on sama tieto tuotteiden sisällöstä ja kustannuksista molemmilla käytössään ja sitä voidaan käyttää neuvotteluissa molemmin puolin yhteisymmärrykseen pääsemiseksi. Tällöin läpinäkyvyyden

voidaan ajatella palvelevan molempia osapuolia eikä vain niin sanotusti päättäjien etuja, eli tilaajapuolta.

Tästä päästään siihen seikkaan, että tilaaja-tuottajamalli on keinotekoinen järjestelmä. Malli, joka on lainattu yritysmaailmasta. Tällöin keskustelu siitä kumman etu päätöksen teossa korostuu, tilaajan vai tuottajan, on merkityksetön, koska molemmat osapuolet ovat kunnan sisällä toimivia virkamiehistä koostuvia elimiä. Haastatteluista käy ilmi, että tuottajapuoli kokee läpinäkyvyyden hyvänä asiana palvelusopimuksia tehtäessä, mutta hallintamentaliteetin näkökulmasta molemmat osapuolet ovat vain osa sitä järjestelmää, jonka tehtävänä on tuottaa ja kerätä tietoa ylempien tahojen käyttöön.

Välillä olen ajatellut, että tuottaja ja tilaaja ovat tavallaan vastakkain koulutuspalveluiden tuottamisprosessissa sikäli, että heidän välillään tehdään ne sopimukset, joiden pohjalta opetusta järjestetään, mutta tämä vastakkainasettelu hallinnan analytiikan näkökulmasta on liian kapea. Koko tilaaja-tuottajaorganisaatio tulee nähdä yhtenä omana kokonaisuena hallinnan teknologiana eikä niinkään kiinnittää huomiota sen sisäisiin roolijakoihin. Mallia tulee analysoida suhteessa siihen, miten sen avulla kyetään hallitsemaan yksilöitä ja kuinka sillä tuotetaan tietoa päättäjien tarpeita varten.

Tilaaja-tuottajamalli on siinä mielessä mielenkiintoinen ja onnistunut hallinnan teknologia, että se asettaa toimijat kunnan sisällä sellaiseen asemaan, jossa he tavallaan ovat karsinoitu omiin lokeroihinsa ja työnjaot ovat selkeät. Tilaaja tekee tilauksen koulutuspalveluista ja tuottaja myy tuottamansa palvelun tilaajalle. Molemmat ovat tyytyväisiä. Tuottajat kokevat onnistuneensa työssään, jos ovat saaneet neuvoteltua hyvän sopimuksen, jonne on päässyt mukaan joku uusi innovaatio, uusi ja erilainen tapa järjestää jokin palvelu. Tilaaja on tyytyväinen, jos on saanut rahoilleen vastinetta. Tämä prosessi raportoidaan ylemmille tahoille. Ja tämä raportointi on sitä tietoa, joka on kiinnostavaa päättäjien näkökulmasta. Se on tietoa, jolla luodaan uutta hallinnan kulttuuria.

2.5 uuden hallinnan merkitys professionille

Professionäkökulman tuominen mukaan tutkimukseen perustuu siihen ajatukseen, että yhteiskunnan arvoilmapiiri ei enää muokkaudu professionalistien ihanteiden, vaan markkinoiden logiikan pohjalta. Palveluiden alistaminen markkinoiden logiikalle vaikuttaa myös oletettavasti ammattien autonomisuuteen. Opettajien työmäärä erilaisten kyselyjen ja raportointien muodossa on lisääntynyt. Se on jo sinällään uutta työn hallinnointia.

Uutta hallinnoinnin kulttuuria, new public managementtia, on syytetty hyökkäyksestä professioita kohtaan. Uudistukset terveydenhuoltoalalla ovat jo vaikuttaneet mm. lääkäreiden työntekoon tuomalla potilaat mukaan omaan terveyteen liittyvään päätöksentekoon asiakkaan ominaisuudessa. Samat muospaineet kohdistuvat myös opettajien ammattiin. Ammatin autonomisuuden uskotaan kärsivän uudistusten myötä. Profiioihin liittyvä kritiikki liittyy muun muassa siihen, että niissä otetaan esille oma intressi pikemminkin kuin asiakkaiden ja päämiesten pyyteön palvelu. Näkemyksen mukaan byrokrania ja professionalistit voivat aina perustella uskottavalla tavalla lisäresurssien tarpeen ja toimintaa rationalisoivien uudistusten mahdottomuuden (Julkunen 2006, 78-79.)

Opettajat ovat saavuttaneet professionaalisen aseman ammattinsa harjoittamiseen. Opettajien ammatti on yksi perinteisistä professioammateista lääkäreiden ja lakimiesten rinnalla. Professionaalisuus muodostuu mm. siitä, että opettajat soveltavat erikoistunutta tieteellistä tietoa työtehtäviinsä ja sen lisäksi työ on yhtäältä yleisön palvelua (Konttinen 1997). Määrittelen opettajan ammatin professionaalista luonnetta ja taustaa tarkemmin sekä pohdin samalla yleisellä tasolla uuden hallinnoinnin kulttuurin vaikutuksia professiostatukselle.

Konttinen (1997, 49) luetteloi moderneille professioille ominaiset tunnuspiirteet seuraavasti:

- Ammatin keskiöön nousee erikoisala ja spzialiteetti, joihin ammatinharjoittaja samaistuu entistä vahvemmin. Tämä tapahtuu yhteydessä koulutuksen erikoistumiseen ja tieteellistymiseen modernissa merkityksessä. Koulutuksen yleissivistävä aines työntyy taustalle.
- Moderni professionaalinen tieto on systemaattista yleistettyä (teoreettista) tietoa ja se koskee keinoja vaikuttaa työn kohteeseen.
- Tieteellinen tieto yhtenäistää ammattikunnan. Ammattitoiminnan pääsyehdoksi tulee erikoistunut koulutus ja tutkinto. Myös eri yhteiskuntien välillä tapahtuu

samankaltaistumista. Samanaikaisesti käynnistyy ja etenee profession sisäinen erikoistumiskehitys yhdessä tieteen erikoistumisen kanssa.

- Professoiden ja niiden jäsenten keskiluokkaistuessa ammattikuntien kytkeytyminen yhteiskuntaluokkiin heikkenee. Yhteiskuntaelämän vapautuessa syntyy selkeämpiä ammatillisia ryhmiä, jotka lopulta järjestäytyvät valtakunnallisiksi professionaaliksi järjestöiksi. Oman järjestön tarve korostuu, koska ammatti eriytyy yhteiskuntaluokasta ja valtiosta, sekä muut ammatilliset ryhmät kilpailevat samoista eduista. On ruvettava ajamaan omia etuja.
- Tiede ja akateemisuus antavat professioammateille korkean statuksen yhteiskunnassa.

Ominaista professionaalille pätevyyksille on niiden edellyttämän tiedon tieteellinen, abstraktinen ja kompleksinen luonne. Professionaalisen ammatinharjoittajan on hallittava teoreettista tietoa käytännöllisen tiedon ohella, koska hänen on kyettävä soveltamaan tietoaan toisistaan suurestikin poikkeaviin ja mutkikkaisiin yksittäistapauksiin. Professionaalinen ammatinharjoittaja ei sovelta työhönsä esimerkiksi vain viranomaisten säädöksiä, vaan hän hahmottaa itse työnsä kohteen tieteellisen tietonsa perusteella. Työ on tieteellisen tiedon hallintaa ja sen soveltamista käytäntöön. Koska professionaalilla ammatinharjoittajalla katsotaan olevan hallussa tällaista tietoa, jota ei välttämättä muilla ole, on hänellä oltava itsenäinen asema työnsä suorittamisessa. (Konttinen 1997, 52.)

Uusi hallinnon kulttuuri rajoittaa juuri tätä tieteelliseen tietoon perustuvaa työn kohteen määrittämistä. Opetuksen sisällöt on määritetty vahvasti kasvatustieteellisen tiedon pohjalta jo kauan. Opetuksen kohdetta, oppilaita, on tutkittu kasvatustieteissä runsaasti. Esimerkiksi kasvatopsykologisen tiedon pohjalta erilaisia oppimistyyylejä ja oppimisen kannalta tärkeitä kehitysvaiheita on määritelty ja niiden pohjalta on mietitty oppilaiden kykyä hahmottaa opetuksen kohteena olevia asioita. Asiakslähtöisyys, huoltajien ja lapsien mukaan ottaminen päätöksentekoprosessiin, on suunta pois päin opettajien saavuttamasta professionaalista asemasta. Olisi kärjistettyä ja väärin sanoa, että vanhempia ja lapsia ei pitäisi kuunnella opetuksen järjestämiseen liittyvissä asioissa, mutta liiallinen asiakkaiden huomiointi vie opettajien työn fokusta tieteellisestä orientaatiosta kohti asiakaspalvelijaa.

Kasvatustieteessä puhutaan tutkivan opettajan ideasta. Luokanopettajaopiskelijoita kannustetaan tieteellisen tutkimuksen piiriin ja sitä kautta toiveena on, että tieteellisyyden parissa

pysytään myös valmistumisen jälkeen. Opettajien tulisi kehittää omaa työtään osin itse tehdyn tieteellisen tutkimuksen ja yleisen kasvatustieteellisen tiedon valossa. Tästä herää kysymys ajan riittävydestä. Asiakastiedon kerääminen ja analysointi vie osansa työhön käytettävästä ajasta. Riittääkö opettajien aika tulevaisuudessa hoitaa kaikki työlle asetettavat ehdot ja toiveet?

Airaksinen (1998) lähestyy opettajan professiota eettisestä näkökulmasta. Hän näkee sen uusintamisammattina. Ammatti palvelee, uusintaa ja edistää arvoja. Opettaja huolehtii nuoren ihmisen kasvusta ja myös sosiaalistamisesta yhteiskuntaan. Opettajan tehtävä on kaksinainen, yksilöllinen ja yhteisöllinen, mutta aina palveleva. Ammatilla on siis oma arvoperustansa, joka tarkoittaa palveluihannetta. Tämä seikka tekee professioista jo perusluonteeltaan eettisiä. Se myös samalla oikeuttaa ammatin työn ja toiminnan. Kasvu ja kasvatus ovat aidosti arvokkaita asioita, joista ei käy tinkiminen. Jos evätään nuoren ihmisen kasvun mahdollisuus, toimitaan moraalisesti väärin. Kyseessä ovat aidot ja objektiiviset arvot.

Opettajan ammatin professionaalisuutta tukee myös siihen liittyvä valta. Se, että ammatit säätelevät tutkintovaatimuksilla ammatin harjoittamista, on vallankäyttöä. Kilpailijoiden pois sulkeminen ammattikentältä luo ammatille kollegiaalisen luonteen, jolloin ammattitoveruus muodostaa tärkeän vallan ja vastuun ilmentymän. Vallankäyttöä on myös se, että opettajilla on halussaan keinovalikoimat uusintaa ja tuottaa arvoja. Ammatit monopolisoivat itselleen tietyn erikoisosaamista vaativan alueen ja pyrkivät hoitamaan sitä itsenäisesti. Tähän liittyy olennaisesti kyky ja valta määritellä käsitteitä. Sivistys, opetus ja oppiminen ovat kasvatustieteellisiä käsitteitä. Käsitteet ovat riippuvaisia sisällöltään ammatin käytännöllisen ja tieteellisen työn tuloksista. Suomalaisten käsityksen tiedosta ja oppimisesta voidaan katsoa olevan ainakin osaksi kasvatustieteellinen. Oppiminen tuntuu myös käsitteeltä, jolla on tuttu arkimerkityksensä. Se, mitä oppiminen tarkoittaa omassa yhteiskunnassamme, on kuitenkin sidottu kouluun ja koululaitokseen. Jos yhteisössä ei ole koululaitosta, oppiminenkin on eri asia. Professionaaliset ammatit ovat siis itseriittoisia, toimintakykyisiä ja kieltä määrittäviä laitoksia. Niiden valta voi olla olemukseltaan kätkeytyä, mutta sen olemassaoloa ei voida kiistää. (Airaksinen 1998, 6-7.)

Juuri tähän edellä mainittuun arvoperustaan kajoaminen on vahva professiota heikentävä tekijä. Vaikka lapsen kasvun nähdään vielä olevankin työn ensisijainen lähtökohta, tulevat muut yhteiskunnassa vallalla olevat arvot osaksi tätä opettajien eettiseksi määriteltyä työtä. Työtä tehdään yhä enemmän yhteiskunnan arvoilmapiirin puitteissa, jolloin ammatin omista lähtökohdista kumpuavat arvot ja ihanteet jäävät taka-alalle. Se palveluihanne, josta Airaksinen

puhuu, on eri palveluihanne kuin se, jota tuodaan tilaaja-tuottajamallilla ja asiakaslähtöisyydellä. Vallan ollessa yksi ammatin professionaalista asemaa määrittävä tekijä, on selvää, että vallan kaventaminen suoraan vaikuttaa ammatin asemaan. Uusi hallinnon kulttuuri pyrkii nimenomaan kaventamaan professioiden valtaa, tai ainakin saamaan ne kontrollin alle, tekemällä työn teosta ja siihen liittyvistä ratkaisuista, valinnoista ja päätöksistä mahdollisimman läpinäkyviä.

Airaksinen määrittelee ammattien professionaalisuutta myös käsitteiden autonomia, autarkia ja autenttisuus avulla. Ne ovat eettisiä käsitteitä, joilla voidaan kuvata ammattiettiikkaa. Autonomia on sisäistä vapautta, itsemääräytyneisyyttä eli vapautta ja kykyä tehdä omia päätöksiä. Autenttisuus on uskollisuutta omalle roolille, minuudelle ja nimenomaan sen parhaille puolille. Autarkia on ulkoista vapautta ja itseriittoisuutta, joka takaa riippumattomuuden muista, ulkopuolisista toimijoista. Voidaan ajatella, että mitä paremmin ammatti täyttää kaikki kolmen termin määritelmät, sitä suurempi on ammatin professionaalinen aste. Esimerkiksi insinöörin ammatin epäprofessionaalisuus voidaan juuri määritellä siten, ettei ammatti autonomiastaan huolimatta täytä kovin hyvin autarkian ja autenttisuuden määritettä. Tämä näkyy siten, että insinööri on sidottu työnantajansa arvoihin, eikä välttämättä pysty itse asettamaan omia päämääriään autarkisesti eikä insinööri myöskään välttämättä ole siinä mielessä autenttinen, että hän kokisi työnsä siunaukselliseksi. Työtä motivoi pikemminkin elannon saanti ja mielenkiinto tekniikka kohtaan. Opettajan ammatin ollessa uusintamisammatti, sen voidaan katsoa olevan myös kutsumusammatti ja juuri siinä mielessä sillä on vahva autenttisuuden vaatimus. (Airaksinen 1998, 8-9.) Kaikki nämä kolme professionaalisuuden määritelmää, autonomia, autenttisuus ja autarkia, kokevat kolauksen uuden hallinnan myötä.

Työmäärä on seikka, jonka voidaan nähdä heikentävän professionaalista asemaa. Uusi hallinnointi edellyttää yhä tarkempaa ja läpinäkyvämpää asioiden ylös kirjaamista. Raportoinnit ja asioiden dokumentointi, kaikki kirjallinen työ, lisää opettajien työtaakkaa. Kyse on nimenomaan sellaisesta asioiden ylös kirjaamisesta, jotka eivät ole lähtöisin opettajista itsestään. Ylhäältä päin sanellaan, mitä ja miten pitää kirjata ylös ja millä tavalla asiat tulee dokumentoida.

Esimerkki tästä on sähköinen reissuvihko, jota Hämeenlinnassa kutsutaan Vilmaksi. Sähköiset reissuvihkot ovat yksi olennainen osa opettajan jokapäiväistä yhteyden pitoa koteihin eli toisin sanoen kyse on raportoinnista. Sen voidaan ajatella toteuttavan tasa-arvoa vanhempien välillä. Tasa-arvo ja nimenomaan tasalaatuisuus palveluissa on yksi aihealue, joka nousee Hämeenlinnankin aineistosta esille. Sitä painotetaan tuotteistamismateriaaleissa. Sähköisellä

reissuvihkolla pyritään tarjoamaan nimenomaan tasalaatua kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön. Sen myötä kommunikaatio ei ole enää opettajan omasta käytännöstä riippuvainen. Vuorovaikutus on säännöllistä ja tasalaatuista, kun luodaan kunnan sisälle kriteerit minimimääristä Vilman käytössä ja kun kaikki kunnan opettajat ovat järjestelmän käytössä mukana. Tässä mielessä tasa-arvo kunnan sisällä toteutuu. Mielestäni tasa-arvo on kuitenkin pikemminkin näennäistä numeerista tasa-arvoa, jos sen pohjalla on vain järjestelmä, jota kaikkien tulee käyttää ja sen käyttöön on luotu minimivaatimukset esimerkiksi siitä, kuinka usein yhteyttä tulee pitää. Tämä laadun seuranta ja mittaaminen on hyvin hankalaa tällaisissa ihmisten väliseen vuorovaikutukseen liittyvissä asioissa. Hämeenlinnassa on ollut haaste määrittellä indikaattoreita siihen, miten esimerkiksi laatua mitataan. Hankaluus on juuri siinä, ettei numeroiden pohjalta voi suoraan määrittellä laatua. Toisin sanoen tietty kontrolloitu määrä kontakteja kotiin ei ole välttämättä vielä osoitus, että laatu sen varsinaisessa merkityksessä toteutuu. Ongelma tästä muodostuu silloin, jos opettajat kokevat koteihin viestittelyn vain pakoksi, joka tulee tehdä, vaikka nähtäisiin, ettei siihen sillä hetkellä ole tarvetta.

Nimenomaan tällaiset seikat muokkaavat opettajan työn luonnetta pois autonomisuudesta. Myös työhön tullut sopimuksellisuus vaikuttaa ammatin kuvaan. Opettajat tavallaan joutuvat alentumaan sopimusneuvotteluihin huoltajien kanssa ja tämä voidaan kokea kolauksena omalle ammatillisuudelle ja autonomialle. Autarkisuuteen vaikuttaa juuri se, että opettajat saivat ennen päättää itse, millä tavoin pitävät yhteyttä koteihin. Nyt he ovat riippuvaisia kaikille yhtenäisestä menetelmästä. Autenttisuus on käsitekolmikosta se, johon uuden hallinnan vaikutukset yltävät viimeisenä. Uskollisuus omalle työlle ja kutsumukselliselle luonteelle voi säilyä, vaikka työtä aletaan määrittää yhä enenevässä määrin ammatin ulkopuolelta. On kuitenkin oletettavaa, että autenttisuuden kokemus alkaa hiipua, kun työtä aletaan ohjailta ja määrittää ulkoa päin. Varsinkin pitkään alalla olleet opettajat voivat kokea muutokset raskaina.

Rosen ja Millerin (2010) mukaan uudessa hallinnan tavassa on olennaista huomioida se, miten kieli, jolla päätöksiä tehdään, muuttuu. Ennen asiantuntijat, siis juuri opettajat, lääkärit ja niin edelleen saivat suunnitella toimintansa käyttämällä omaa "esoteerista" kieltään. Nyt tuo kieli on vaihtumassa numeroiden kieleksi. Budjettivastuusta on tulossa toimintaa ohjaava periaate. On selvää, että tällainen kielellinen muutos vaikuttaa olennaisesti professionaalisuuteen. Kielihän on nimenomaan ollut yksi professioita yllä pitävä tekijä, koska oman kielen pohjalta yhteisöstä on luotu eräällä tapaa ulkopuolisilta suljettu. Tällainen toimijuuden rajoittaminen liittyy olennaisesti

siihen mahdolliseen työelämän kriisiin, josta Sulkunen maalailee uhkakuvia. Kun toimijuutta rajoitetaan, voi siitä seurata kapinointia.

3 OSA 2 - TAPAUS HÄMEENLINNA

Seuraavaksi kuvaan Hämeenlinnassa käynnissä olevaa tuotteistamisprosessia saamieni asiakirjojen pohjalta. Tiedot ovat peräisin kokouspöytäkirjoista, kaupungin sisäisistä prosessin esittelydokumenteista ja tuotteistamisen loppuraportista sekä osin haastatteluista. Tarkoitus on kuvata prosessi niin, että lukijalle syntyy kuva millaisesta prosessista on kyse, millaisella aikataululla se on suoritettu ja mitkä ovat prosessin pyrkimykset ja tuotokset pääpiirteissään perusopetuspalveluiden näkökulmasta.

Hämeenlinnassa on siis käynnissä lähes kaikkia palveluja koskeva tuotteistamisprosessi. Hämeenlinnan kaupunki on päättänyt siirtyä palveluidensa järjestämisessä soveltamaan tilaaja-tuottaja ideologiaa. Kyseessä on lyhyellä aikavälillä toteutettava tiivis hanke. Hankkeen alkujankkohta oli syyskuu 2009, jolloin kaupungin johtoryhmä hyväksyi tuotteistamismallin, tuotteistamissuunnitelman ja aikataulutuksen. Prosessin päättymisajankohdaksi oli merkitty vuoden 2011 loppu ja tavoitteeksi asetettu, että vuoden 2012 palvelusopimukset ovat tuotepohjaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelusopimus, joka on tilaajan ja tuottajan laatima sopimus palveluiden tuottamisesta, pitää sisällään tarkkaan kuvatut tuotteet, jotka tilaaja tilaa tuottajalta. Eli palveluista on tehty tuote määrittelemällä sille tarkat hinnat ja kustannukset sekä laadun arvioinnin kriteerit.

Tuotteistusta ja prosessien kehittämistä on tuettu voimakkaasti koulutuksella. Ensimmäinen oppisopimuspohjainen koulutus päättyi keuhvällä 2010. Joulukuussa 2009 ja tammikuussa 2010 käynnistyi kaksi uutta tuotteistamiskoulutuskokonaisuutta. Osallistujia yhteensä noin 60 ihmistä. Jotta tuotteistaminen ei olisi itseohjautuvaa toimintaa, on sille aina asetettava omistaja, johto ja tavoitteet. Tuotteistamisprosessille nimetään ensimmäiseksi pääomistaja ja omistajaa vastaava vastuullinen vetäjä eli hankevastaava. Hankkeen luonteesta riippuen omistajana voivat toimia tuottajan, liikelaitosten, tilaajan tai konsernin yksiköt. Omistaja yksilöidään niin selvästi, ettei epäselvyyttä vastuurajoista jää.

Hämeenlinnassa tuotteistamishanke pitää kaiken kaikkiaan sisällään noin 170 tuoteryhmän erilliset tuotteistamishankkeet. Koko prosessia koordinoi laskentapäällikkö. Palvelutuotannon kaikkien toimialojen tuotteistamishankkeiden etenemistä ja synkronisuutta valvoo palvelutuotantojohtaja. Opetus-, kulttuuri- ja nuorisopalveluiden tuotteistamista johtaa oma palvelujohtaja. Näiden palveluiden tuotteistaminen on jaettu osahankkeisiin, joihin myös tämän tutkimuksen kohteena oleva perusopetuspalvelut kuuluu. Muita osahankkeita tällä saralla ovat lukiokoulutus- ja nuorisopalvelut ja sovittelutoiminnan palvelut sekä museopalvelut. Jokaiselle osahankkeelle on määrätty vastuuhenkilöt. Osahankkeet toimivat itsenäisesti vastaten omasta tuotteistamisestaan noudattaen kaupungin yhteistä aikataulua. Palvelujen tuotteistaminen on tehty pääosin oman työn ohella osana kaupungin työntekijöiden omaa työtä.

Palvelutuotannon tuotteistamisen taustalla on ajatus, että kuntalaiset saavat laadukkaampia, ja asiakastarpeet paremmin huomioonottavia tasalaatuisia palveluja. Palvelutuotteiden määrittelyllä saadaan tuotantoon koskevat resurssit, palvelujen rajaukset ja halutut asiakasvaikutukset paremmin johdon hallintaan ja seurattaviksi. Tuotteistamisella mahdollistetaan samaa palvelua tuottavien yksiköiden välinen vertailu. Kustannustehokkuus lisääntyy, kun haluttu laatu, vaikutukset ja tarvittavat resurssit kyetään määrittelemään ja kun tuotantokustannukset ovat vertailukelpoisia. Läpinäkyvyys on avainsana palveluiden tuotteistamisessa. Tuotteistamisen myötä saavutettava kustannusten läpinäkyvyys on väline muutosjohtamiselle ja poliittiselle päätöksen teolle Hämeenlinnassa.

Tuotteistamisprosessissa on tarkoitus vakiodia perusopetuksen osat niin, ettei palvelua tarvitse miettiä jokaisen asiakkaan kohdalla alusta pitäen uudelleen. Tuotteistamisella muodostetaan oppimisalusta, johon yksittäiset asiakaskokemukset voidaan kiinnittää ja luoda yhteistä ymmärrystä palveluorganisaatiossa. Palveluun kuuluu jonkinasteinen asiakaskohtainen vaihtelu, mutta tarkoituksena on vähentää se asianmukaiselle tasolle. Hämeenlinnassa korostetaan tuotteistamisprosessin innovatiivista luonnetta. Tuotteistaminen antaa hyvät mahdollisuudet tuotekehittämiseen, koska tuotteistaminen on yksi vaihe innovaatioprosessissa, jossa ideoita voidaan jalostaa tuotteistetuksi palveluiksi. Innovatiivisuus on sisäänrakennettu tuotteistamisprosessiin ja innovatiivista ajattelua tarvitaan prosessin eri vaiheissa.

Perusopetuksen tuotteistamisessa on määritetty tuotteet tuotekortteina. Tuotekortissa kuvataan kyseisen tuotteen kustannusten laskemisen periaatteet ja kyseisellä hinnalla saatava palvelu. Ne pitävät sisällään tuotteen nimen tai tuoteperheen, asiakkaan ja palvelun tarkoituksen

määrittelyyn, palveluiden tavoitesisällön, kuvauksen keinoista, joilla tavoite saavutetaan, palveluun liittyvät toiminnot ja resurssit, laatukriteerit ja yhteyden muun muassa opetussuunnitelmaan, kuvauksen palvelun muodostavista ydin-, ja tukitoiminnoista, tukipalveluista ja kustannuksista. Tuotekortti on johtamisen väline ja sen määrittämät strategiat tulevat palvelusopimuksen kautta osaksi koulujen toimintasuunnitelmaa ja toimintaa. Tuotekortit siis tukevat palvelusopimuksen laatimista.

Perusopetuspalveluissa palvelutuotteet on jaettu ydinpalveluihin, erityispalveluihin ja lisäpalveluihin. Ydinpalvelut pitävät sisällään muun muassa perusopetuksen, tehostetun tuen, joustoluokan, joustavan perusopetuksen ja katsomusaineet. Erityispalvelut pitävät sisällään muun muassa erityisen tuen ja maahanmuuttajaopetuksen. Lisäpalvelut pitävät sisällään muun muassa lisäopetuksen, ruotsinkielisen opetuksen, sairaalaopetuksen ja valmistavan opetuksen. Kaikki palvelut tukevat ydinpalvelun onnistumista. Jokaiselle tällaiselle palvelutuotteelle on siis oma tuotekorttinsa, josta näkyy tarkka hinta. Palvelujen hintaan kohdistetaan kaikki ne kustannukset, jota se pitää sisällään. Tällaisia ovat kaikki henkilöstökulut, palvelujen ostosta aiheutuvat kustannukset, aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden kustannukset, vuokrat ja niin edelleen. Kaikki kustannukset on pyritty määrittelemään niin tarkasti kuin mahdollista.

Ydinpalvelut on tuotteistettu oppilaskohtaisilla hinnoilla. Kustannuksiin on vyörytetty koko kustannuspaikan kulut sekä hallinnon ja kehittämisen kulut. Tarkoituksena on saada tilaajan kannalta mahdollisimman informatiiviset ja läpinäkyvät kustannukset, joten yksikköjen hinnat on esitelty perusopetusyksikköjen koon ja asteen mukaan jaoteltuina. Tämä siis tarkoittaa sitä, että Hämeenlinnassa koulut on jaettu kokoluokkiin seuraavanlaisesti. Alakoulut, vuosiluokat 1-6 on jaettu kokoihin XS, S, M ja L. Yläkoulut, vuosiluokat 6-9 on jaettu kokoihin M ja L. Yhtenäiskoulut, vuosiluokat 1-9 on jaettu kokoihin S ja L. Kouluista on tehty hinta- ja kokotaulukko, josta voidaan suoraan katsoa oppilaspaikan hinta/vuosi kyseisen kokoisessa koulussa ja näin siis hinnat ovat helposti vertailtavissa. Lisäpalveluita hinnoitellaan myös ryhmäkohtaisilla á-hinnoilla, jolloin tuotteen suorite voi olla myös ryhmä/vuosi. Hämeenlinnan kaupungin tuotteistamisprosessin loppuraportissa, josta tiedot on poimittu, on usean sivun verran eritelty hintojen määrittymistä ja sitä mistä mikäkin kustannus koostuu. Varsinainen kustannuslaskenta on tätä kirjoittaessa vielä Hämeenlinnassa kesken, mutta tässä tutkimuksessa ei ole olennaista selvittää miten mikäkin kustannus koostuu ja mitä mikäkin palvelu konkreettisesti eriteltynä maksaa.

Tuotteistamisprosessissa asiakkuus on pyritty nostamaan selkeästi esille. Perusopetuspalveluiden asiakkaiksi katsotaan oppilas ja hänen huoltajansa. Tilaaja-tuottajamallissa on myös sisäisiä asiakkaita. Tilaaja on asiakkaan roolissa tilatessaan palvelua tuottajalta. Tilaajan ja tuottajan välinen asiakasnäkökulma on helppo huomioida. Tilaajan näkökulma on vahvasti esillä strategioissa ja erityisesti palvelusuunnitelmassa ja –sopimuksessa. Ulkoisen asiakkaan näkökulmasta prosessia on hankaloittanut asiakasnäkökulman puute ja sitä kautta asiakaslähtöisyyttä on ollut hankala toteuttaa ja koska perusopetus ja erityinen tuki ovat lakisääteisiä palveluita, asiakkaalle tarjottavat palvelut määrittyvät pitkälti sitä kautta.

Tilaaja-tuottajamallissa asiakaspalautteen kerääminen ja laatutavoitteiden määrittäminen on tilaajan vastuulla. Hämeenlinnassa on pyrkimys luoda järjestelmä ja kehittää ajatusmallia siitä, että asiakkaat tulevat kuulluksi ja pääsevät osalliseksi määritettäessä heidän saamiaan palveluja. Tarkoituksena on luoda tilaaja-tuottajamallista kuunteleva organisaatio. Tämä tarkoittaa, että lisätään asiakaskyselyitä sekä sisäisille että ulkoisille asiakkaille. Tärkeäksi nousee se, että johdolla on oikeanlainen käsitys asiakkaiden odotuksista ja näitä odotuksia pyritään täyttämään kehittämällä palveluita toivottuun suuntaan. Palvelut pyritään tuottamaan laatuvaatimusten mukaisesti. Annetut palvelulupaukset ovat realistisia ja niihin sitoudutaan. Asiakkaan tulee saada odotuksiaan vastaavaa palvelua. Hämeenlinnassa tiedostetaan se, että kuntasektorilla on asiakkaita paljon, jolloin toiveet koulua kohtaan ovat moninaiset eivätkä välttämättä aina realistisetkaan. Asiakaspalvelun ei siis oleteta aina vastaavaan suoraan asiakkaan toiveisiin. Asiakaslähtöisyyttä tuodaan näkyväksi siinä, että palvelun tarjoajien käyttäytyminen ja asenne kuvaavat ammattitaitoa. Palveluihin hakeutuminen ja niistä nauttiminen yritetään tehdä mahdollisemman helposti lähestyttäväksi ja joustavaksi palvelujen ollessa luotettavia ja laadukkaita. Asiakasnäkökulma pyritään huomioimaan jo palveluiden innovointivaiheessa. Vaikka tuotekehittelyn lähtökohtana onkin kaupungin strategiat, on Hämeenlinnassa päämääränä avoin innovointi, johon kuuluu vuorovaikutteisuus sekä asiakkaiden että muun yhteiskunnan kanssa.

Tällaisessa toimintatavassa asiakastiedon kerääminen nousee siis tärkeään asemaan. Ydinpalveluita tuotettaessa pelkkä asiakastiedon kerääminen ei riitä, sillä tieto itsessään tarvitsee monipuolista jäsentämistä ja analysointia, kun suunnitellaan tulevaisuuden tarpeita. Hämeenlinnassa ajatus lähtee siitä, että asiakastieto jalostuu asiakasymmärrykseksi organisaation sisäisissä prosesseissa, joissa keskustellaan ja tehdään valintoja siitä, miten organisaatio omien tavoitteidensa ja mahdollisuuksiensa puitteissa pystyy vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin.

Lähtökohtana on, että asiakasymmärryksen tulee olla palvelusopimuksen ja palvelutuotteiden työstämisen taustalla niin, että se tulee osaksi strategista ja operatiivista kehittämistä. Hämeenlinnasta on pyrkimys tehdä organisaatio, jonka kulttuuri, päätöksentekorakenteet sekä arvot ja toimintatavat tukevat ja arvostavat asiakasymmärryksen luomista ja hyödyntämistä.

Asiakasnäkökulman mukaan tuomisen lisäksi palvelutuotantoa on pyritty tehostamaan. Hämeenlinnassa on annettu perusopetusta kustannustehokkaasti jo vuosia. Oppilaskohtaiset menot ovat kansallisesti halvimpien joukossa, mutta oppimistulokset kansallisen keskiarvon paremmalla puolella. Opetusta annetaan jo lain sallimilla minimituntimäärillä, joten kustannusten laskemiseen ei ole paljon tehtävissä. Palvelutuotannon tehostamista haetaan muun muassa lisäämällä varhaista puuttumista, jotta kalliimmilta erityisen tuen ratkaisuilta vältyttäisiin. Erityisessä tuessa tulee tukea integrointia aina, kun se on mahdollista, pienryhmän sijasta. Räättälöityjen erityispalveluiden määrää pyritään vähentämään tai ainakin estämään niiden tarpeen lisääntyminen. Tällöin edellytykseksi muodostuu laadukkaaseen perusopetukseen satsaaminen ja varhaisen puuttumisen mahdollistaminen.

Tilaaaja-tuottajamalli itsessään luo kustannustehokkuutta, kun hallinnon prosesseja parannetaan niin, ettei turhia päällekkäisyyksiä ja pullonkauloja pääse syntymään, koska tuotteet on kuvattu tarkasti. Tehostamisessa otetaan huomioon myös henkilöstönäkökulma. Hämeenlinnassa ajatellaan, että kun henkilöstö saa vaikuttaa ja olla mukana osallisena prosessissa, he sitoutuvat paremmin tehostamiseen ja vaikuttavuuteen tähtäävien tavoitteiden saavuttamiseen.

Tilaaaja-tuottajamalli tuo mukanaan sopimusohjauksen. Siinä määritellään palvelutuotteen hinnan lisäksi sen laatu ja sisältö. Koska tuotteita ei arvioida vain hinnan ja tuotemäärän perusteella, vaan myös laadun, on olennaista kehittää seuranta ja arviointia vaikuttavuudenkin näkökulman huomioimiseen. Hämeenlinnassa vaikuttavuutta korostetaan juuri asiakaslähtöisten palveluiden vuoksi.

Hämeenlinna on asettanut palveluilleen yleiset laatuksiteerit, jotka ovat:

1. Hyvän palvelun periaatteet toteutuvat kaikissa palveluissa. Lautakunta edellyttää tuottajalta selvitystä, miten yhteiset periaatteet toteutuvat.
2. Asiakkaat ovat osallisena oman yhteisönsä ja omien palveluidensa kehittäjinä. Tuottaja raportoi asiakkaiden osallisuuden toteutumisesta toimintakertomuksessa.
3. Hyvinvointia tarkastellaan moninaisena ilmiönä.

4. Palvelujen perustana on lapsen ikäkauden mukaisen terveen kehityksen tukeminen.
5. Palvelut järjestetään asiakaslähtöisesti, asiakassegmentointi ja alueellisesti ikäsegmentein tapahtuva palveluiden suunnittelu.
6. Palvelut järjestetään niin, että ne rikastuttavat/hyödyntävät yhteisöllisyyttä, alueellisuutta ja sosiaalista pääomaa.
7. Palvelut järjestetään taloudellisesti, tehokkaasti ja monimuotoisesti. Lautakunta edellyttää, että vuoden 2012 palvelusopimus perustuu tuotteisiin niin, että tuotteiden kustannerakenne on läpinäkyvä ja eri tuotteiden tuotteet ovat keskenään vertailtavissa.
8. Muutoksen johtamisessa ollaan johdonmukaisia ja edetään yhdessä sovitulla tavalla.

Palvelutuotteiden laatua ja vaikuttavuutta pyritään seuraamaan Hämeenlinnassa niin määrällisten kuin laadullisten kriteerien perusteella. Yhtenäinen laatu järjestelmä ja asiakaspalautejärjestelmä on vielä kehitteillä, mutta tällä hetkellä määrällisiä kriteerejä ovat esimerkiksi ryhmä koko suhteessa aikuisten määrään, opetukseen käytettävä resurssi oppilasta kohden, päättötodistusten saajien lukumäärä, jatko-opintopaikan saaneiden osuus perusopetuksen päättäjistä ja erityisen tuen piirissä olevista erityisopetukseen tai pienryhmäopetukseen siirrettyjen määrä. Oppimisympäristöön liittyen Hämeenlinnassa ollaan laatimassa kypsyysmalleja esimerkiksi tietotekniseen varusteluun ja käyttöön. Laadullisia kriteerejä ovat sellaiset kuten pätevyysvaatimukset täyttävä henkilöstö, täydennyskoulutuspäivät ja henkilöstön hyvinvointi, jota mitataan työhyvinvointikyselyllä. Palvelujen hyötyä ja asiakashyötyä pyritään varmentamaan vertaamalla kansallisia oppimistuloksia, kouluterveyskyselyn tuloksia ja asiakastyytyvyyttä.

Hämeenlinnassa on meneillään MetrOp –niminen tutkimus aiheesta ”Peruskoulujen oppimistulokset ja oppilaiden hyvinvointi”. Sen avulla pyritään saamaan tietoa palveluiden vaikuttavuudesta, kun verrataan oppilaiden lähtötilanteen ja oppimistulosten suhdetta. Prosessin aikana Hämeenlinnassa työskentelee myös tilapäinen perusopetuksen laatukoordinaattori (kyseinen henkilö on toinen tässä tutkimuksessa haastatelluista henkilöistä), joka miettii tuotekortteihin laatu kriteerit. Laatu kriteerit sidotaan tuotekorttien lisäksi myös opetussuunnitelmaan. Tällöin ne ovat konkreettisesti työväline, eikä vain erillinen laatu käsikirja, jonka hyöty voisi helposti jäädä vähäiseksi. Laatu pyritään arvioimaan nimenomaan siitä

näkökulmasta, että sen avulla pystytään kehittämään toimintaa. Laadun arvioinnin lähtökohtana ei siis ole tarkastustoiminta, jollaiseksi se helposti koetaan.

3.1 Hämeenlinna osana hallinnan verkostoja

Perusopetuspalveluiden tuotteistamisessa on siis ollut taustalla kolme kantavaa ideaa. Nämä ideat ovat: 1) asiakaslähtöisyys, 2) kasvatuskumppanuus ja kodin ja koulun välinen yhteistyö, 3) osallisuus ja vaikuttaminen.

Tilaaaja-tuottajamallin käyttöönotto on ollut monivaiheinen ja raskas prosessi Hämeenlinnan kaupungille. Tuotteistamistyötä on tehty oman muun työn ohella ja tuotteistamiseen on perehdytty koulutusten kautta. Yksi mieleen nouseva seikka tähän liittyen on mallin käyttöön ottoon liittyvä työmäärä. Kuinka paljon mallin käyttöönotto on teettänyt niin sanottua turhaa työtä? Tätä epäilyä tukee seuraava lainaus liittyen mallin luonteeseen:

”Vaikka erityisillä poliittisilla ohjelmilla määritellään hallinnan päämäärät ja esitetään niiden saavuttamisen keinot, ohjelman toimeenpano on vaikea ja monipolvinen prosessi: Siinä määritellään käsitteet ja tekniikat, joiden avulla ohjelma on toteutettavissa; otetaan käyttöön ja joskus keksitäänkin teknologioita antamaan pontta ohjelman päämäärille organisaatioiden ja yritysten toiminnassa sekä ihmisten elämässä ja arvioidaan, keskustellaan ja kiistellään sellaisten ohjelmien seurauksista sekä niiden onnistumisen ja epäonnistumisen ehdoista.” (Miller & Rose 2010, 61).

Lähtökohtaisesti voisi ajatella olevan järkevämpää luoda malli, joka on täysin omaehtoisesti suunniteltu ja luotu palvelemaan niitä tarpeita, jotka nähdään sillä hetkellä tarpeellisiksi. Omien kartoitusten perusteella luotaisiin malli ilman turhia soveltuvuusristiriitoja. Lähtökohdat tällaiselle omaehtoiselle uuden mallin luonnille olisivat hyvin todennäköisesti samat. Talouskurimus oikeuttaa resurssien karsimisen. Vaikka lähtökohdat olisivatkin samat, ei tällöin kuitenkaan tarvitsisi tehdä moninkertaista ja päällekkäistä työtä liittyen jo olemassa olevien rakenteiden sovittamiseen ulkoapäin saneltuun malliin.

”jos me ei sitä tehdä tässä mallissa nyt kun tämä malli on määrätty niin sit se on kyllä ikuisesti aamen, että joku ylhäältä päin meille sanelee... .. ehkä se onkin alistumista (naurua)

siihen, että näin tehään, mutta se on musta kuitenkin sellasta alistumista, että mä haluan itte tehdä ja olla vaikuttamassa siihen.”

Siinä vaiheessa, kun työntekijät sitoutuvat mallin käyttöön ja mallista tulee osa arkea, on hallinnan kulttuuri muuttunut. Muutos on selkeästi nähtävissä. Tilaaja-tuottajamallin tavoitteena on avoimuus ja läpinäkyvyys palveluiden tuottamisessa. Siihen palveluiden tuotteistamisessa pyritäänkin. Kuvata tuotteet niin selvästi ja konkreettisesti kuin mahdollista. Asenne, joka haastatteluista käy ilmi on, että Hämeenlinnassa opetuspalveluiden työntekijät haluavat itse olla mukana kehittämässä tilaaja-tuottajamallin mukaista palveluiden tuottamista, koska jokuhan sen kuitenkin tekee. Asenne on hieno ja kuvaa sitä työmoraaalia, joka kunnan sisällä on. Tämä kuitenkin tuo esiin kunnan sisäiset vallankäytön ja hallinnan menetelmät. Työntekijät alistetaan kehittämään mallia. Heille annetaan vapaus valita, että teetkö työn itse vai tuleeko joku muu ulkopuolinen tekemään sen puolestasi. Riippumatta työn tuloksista, on työntekijä täten sitoutettu osaksi laajempaa hallintateknologioiden kehittämisen verkostoa. Tämä vallankäytön muoto ei sinällään ole tilaaja-tuottajamallin mukanaan tuoma tapa hallita työntekijöitä, mutta se kuvastaa osaltaan sitä arvoilmastoa, jossa tänä päivänä eletään. Työntekijä on aina korvattavissa uudella, jos annettu tehtävä ei kelpaa. Se kuvastaa myös projektiyhteiskunnan luonnetta. Palveluita tuotetaan projekteina ja jokaisen projektin jälkeen tehdään tilitys siitä, kuinka projekti sujui ja missä on kehitettävää. Tällainen projektiluontoisuus on tyypillistä hallintamentaliteetille. Projekti on selkeä kokonaisuus, joka on helppo raportoida numeroiden pohjalta eteenpäin ja näin on jälleen tuotettu tietoa, jolla hallita jatkossa paremmin.

Mallin käyttöönottoon liittyen hyväksi puoliksi mainitaan, että se voidaan muokata juuri kyseistä kuntaa parhaiten palvelevaksi. Jokainen kunta voi sovittaa mallin itselleen sopivaksi. Tällainen argumentti on hyvä perusteltaessa tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa ja palveluiden tuotteistamista siihen skeptisesti suhtautuville. Riippumatta siitä, miten malli lopulta toimii ja palvelee sille asetettuja tarpeita, se on sitonut kunnan osaksi vastaavien mallien verkostoa ja näin ollen ylläpitää hallintamentaliteettia.

Mallia muokattaessa ja sovellettaessa oman kunnan tarpeisiin ja käännettäessä markkinoiden kielelle voi eteen tulla väärinymmärryksiä.

”jos meidän palvelusopimus niin kun aihiossa kun me just näitä on mietitty täs keväällä niin jos siihen lukee, että tuottavuutta parannetaan tai tuottavuutta on niin kun parannettu

*vähentämällä tuntimäärä, niin sehän on ihan paradoksi ihan lauseena ja ajatuksenakin, eli
sillon niin kun tulee se keskustelu, että kun me puhutaan tuottavuudesta, niin me ei
todellakaan tarkoteta rahaa.”*

Tehokkuus tarkoittaa eri asiaa koulu- ja yritysmaailmassa. Jos päättäjät puhuvat tehokkuudesta, he tarkoittavat sillä eri asiaa kuin opetusalan henkilöstö. Se, mikä markkinoiden kielellä on tehokkuutta ja hyvää tulosta ei päde sellaisenaan koulutuspalveluiden kohdalla.

Ongelmaksi muodostuu tässä se, että tuloksia ja laatua on hyvin vaikea mitata. Uusi hallinnan kulttuuri ja sen mukanaan tuomat mallit, tässä tapauksessa tilaaja-tuottajamalli, lainaa kielensä ja puhetapansa markkinoiden kielestä. Opetuspalveluiden palvelusopimuksen kohta, jossa mainitaan, miten tuottavuutta on parannettu vähentämällä tunteja, korostaa nimenomaan markkinoiden näkökulmaa. Markkinoiden kielellä vähemmän tunteja on yhtä kuin vähemmän kulunutta rahaa. Mutta koulun näkökulmasta ei tällaisessa ajattelussa ole mitään järkeä. Ei koulun ja opetuksen tuottavuus voi mitenkään parantua sillä, että tunteja vähennetään.

Tämä on hyvä esimerkki niistä haasteista, joita tilaaja-tuottajamalli tuo mukanaan. On selvää, että tällainen termien kanssa kamppailu ja sen myötä syntyvät mahdolliset väärinymmärrykset turhauttavat työntekijöitä. Mallin tarkoitus on tehdä palvelut läpinäkyviksi, mutta läpinäkyvyyteen pyritään vahvasti markkinoiden logiikan ehdoilla. On siis vaarana, kun sopimusneuvotteluissa, joissa koulutuspalveluita koskevia asiakirjoja valmistellaan, että asiakirjoihin päätyy asioita, joita voidaan ymmärtää väärin. Riski tässä on se, että ulkopuolinen tai palvelua kauempana oleva päättäjä katsoo asiakirjoja hieman eri perspektiivistä ja tekee tulkintansa eri tavalla kuin, mitä on alun alkaen ollut tarkoitus ja täten päätökset voivat olla erilaisia kuin on odotettu.

Tavallaan tämä on mallin tarkoitus. Siinähan nimenomaan halutaan pukea kaikki palvelut samalle kielelle, jotta niitä koskevat päätökset olisi helpompi ja yhdenmukaisempi tehdä. Tämä ei siis ole ongelma päättäjien näkökulmasta, mutta mallin kehittäjien tasolla ja sen pohjalta työtään tekevien keskuudessa se varmasti herättää epäluottamusta ja kyseenalaistamista ylempää tahoja kohtaan. Se, että terminologia on yhteinen, ei vielä tarkoita, että puhuttaisiin samaa kieltä. Mallin tarkoituksena kuitenkin on luoda sellainen kieli, jolla opetuspalveluitakin pystytään käsitteellistämään markkinatalouden termein. On hyvä asia, että tämä mahdollinen sekaannuksien mahdollisuus tiedostetaan Hämeenlinnassa.

Kuten esittelin jo aiemmin Rosen 2010 ajatuksia yhteiskunnan muutoksesta kohti yhteisöjä, on tuollainen muutos havaittavissa myös Hämeenlinnassa. Tuotteistamisprosessin päämääränä voidaan nähdä sellaisen yhteisön synty, jossa kuntalaiset ovat mukana vaikuttamassa heitä koskevien palvelujen synnyssä. Hallintamentaliteetin kannalta juuri tämä sitouttaa ihmiset osaksi niitä päämääriä ja tavoitteita, jotka kunta ja valtio ovat määritelleet. Hallinnan näkymätön luonne korostuu nimenomaan siinä, että tällaista osallistumista toimintaan ja päätöksentekoon ei nähdä hallintana eikä se myöskään silloin edistä minkäänlaista ei-toivottavaa kapinahenkeä.

Projektiluonteisuus korostuu Hämeenlinnan tuotteistamisprosessissa. Erilaisten projektien ja hankkeiden myötä koulujen arki tulee muuttumaan. Hämeenlinnan vuoden 2010 palvelusopimuksessa oli lueteltu 36 erilaista hanketta. Hankkeiden avulla pyritään toteuttamaan laadukasta opetuspalvelua ja sen avulla voidaan mitata laatua sen perusteella, miten koulut ovat olleet hankkeissa mukana. Kuten jo aiemmin totesin Sulkuseen 2006 viitaten, on riski, että hankkeet ja projektit koetaan vain pakkona ja lisätyönä, jolloin niiden hyöty ei ole se mitä tavoiteltiin. Hämeenlinnassa hankkeita pyritään pitämään kontrollissa niin, ettei pääse syntymään tilannetta, jossa hankkeita olisi vain itse hankkeiden vuoksi. Asia tulee esille kokouspöytäkirjoista, joissa tuotteistamisprosessia esitellään. Ongelmallista hankkeissa on se, jos ne jäävät elämään ilman rahoitusta. Hankkeeseen on saatu hankeraha ja hanke on todettu toimivaksi, mutta hankkeen päätyttyä tehdäänkin päätös, että hankkeen tulisi jatkua ja se otetaan osaksi arkea niin, että hankkeen jatkosta vastaavatkin opettajat oman työnsä ohella ilman erillistä korvausta tai hankerahaa. On erikoista ajatella, että kouluissa joudutaan tällaisiakin asioita pohtimaan. Jos kehitys on kuitenkin tämän suuntaista, on ainakin pidettävä huoli siitä, että tehdystä työstä saadaan korvaus.

Hämeenlinnan vahvuus tuotteistamisprosessissa on, että työtä tehdään nimenomaan oman väen voimin. Vaikka tuotteistamistyön teettäminen työntekijöillä omien muiden töiden ohella onkin kenties lähtökohtaisesti resurssikysymys ja kuvastaa jo sinällään, millaista hallinnan ideologiaa kaupunki toteuttaa, mahdollistaa se kuitenkin mallin paremman räätälöinnin omiin tarpeisiin. Ihmiset, jotka työtä tekevät ovat lähellä konkreetista koulumaailmaa. Prosessin itsessään ollessa vahvasti kiinni NPM-henkisessä ajattelussa, aito pyrkimys on kuitenkin toteuttaa hyviä ja laadukkaita opetuspalveluita.

Kuten jo aiemmin Milleriin ja Roseen 2010 viitaten todettiin, teknologiat kohtaavat useita haasteita, jotka voivat ramapauttaa niitä. Resursointi on puutteellista, luotettavaa tilastotietoa ei

ole saatavilla tai niin kuin Hämeenlinnassa on käynyt, kustannuslaskenta on viivästynyt. Mahdollisia riskejä on kuitenkin pohdittu etukäteen:

”Ehkä vaikeimmaksi kapeikoksi tulee muodostumaan tuotteiden kustannuslaskenta. Mistä saadaan resurssit koko syntyvän tuotepatteriston yhtäaikaiseen kustannushallintaan? Tarve tulee jatkossa toistumaan vuosittain osana palvelusopimus- ja käyttösuunnitelmaprosessia.”
(Liite 12/Kh 25.1.2010§35)

Tällainen etukäteinen huoli prosessin onnistumisesta kuvaa toisaalta sitä, että taustat prosessiin ryhtymiselle on selvitetty ja riskitekijät pyritään huomioimaan ennalta. Toisaalta tämä antaa kuvan, että malli on nimenomaan keinotekoinen. Mallin heikkoudet tiedostetaan etukäteen, mikä on hyvä asia. Sellaiset heikkoudet ja vaikeudet, jotka tulevat toistumaan vuodesta toiseen ja ovat nimenomaan mallin mukana tuleviin vaatimuksiin ja tarpeisiin liittyviä, vahvistavat kuitenkin mallin keinotekoista luonnetta. Kunta sidotaan noudattamaan tietynlaista toimintakulttuuria ja tietyllä tapaa alistetaan luomaan sellaisia uusia toimintatapoja, joita ilman tilaaja-tuottajamallia ei olisi tarvinnut luoda.

Olen puhunut tilaaja-tuottajamallista hallinnan ohjelmana ja teknologiana. Kuten todettu, hallinnan teknologiat ovat mitä moninaisempia, yksityiskohtaisempia ja syvälle ulottuvia laskentatekniikoita. Hämeenlinnan kaupungin koulutuspalveluiden tuotteistamisprosessin suurin saavutus on ollut tuotekorttien luominen. On muodostettu tuote nimeltään; ”Oppilaan hyvä koulupäivä” ja tästä tuotteesta on muodostettu tuotekortti, joka pitää sisällään kunkin tuotteen nimen, asiakkaan ja palvelun tarkoituksen määrittelyn, palvelun tavoitteesisällön ja kuvauksen keinoista kyseessä olevan tavoitteen saavuttamiseksi, palveluun liittyvät toiminnot ja resurssit, kuvaus palvelun muodostavista ydintoiminnoista ja tukitoimista, tukipalveluista ja kustannuksista. Kortissa on siis määritelty konkreettisesti yhden oppilaan hinta/vuosi ja eri koulujen koko- ja hintataulukot.

Väitän, että tuotekortti täten on hallinnan teknologinen menetelmä puhtaimmillaan. Sillä tuotetaan numeroihin puettua tietoa koulunkäynnistä. Tämä tieto sitoutuu osaksi sitä löyhää verkostoa, jolla koko yhteiskuntaa pyritään hallitsemaan. Herää väistämättä kysymys siitä, mihin tätä tietoa käytetään? Ei liene kenellekään epäselvää, että tässä yhteiskunnallisessa tilanteessa talouden etu on se, jonka ehdoilla mennään. On pelottavaa ajatella, miten opetuspalveluita koskevat päätökset on mahdollista tehdä vain tarkastelemalla numeroita varsinkin, jos päätöksiin

ovat vaikuttamassa tahot, jotka eivät ole sidoksissa koulumaailmaan konkreettisesti. Hämeenlinnan kaupungin opetustoimen sisällä on selkeä idealistinen näkemys siitä, miten tuotekorttiajattelu parantaa opetuksen laatua ja miten sillä on monia hyviä puolia opetuksen järjestämisen kannalta.

On kuitenkin mielenkiintoista ajatella tuotekorttia juuri hallinnan teknologiana, koska se on tehty nimenomaan palvelemaan kunnan omia tarpeita ja sen ovat kehittäneet kunnan omat työntekijät, oman työnsä ohella. Se on täydellinen hallinnan teknologia. Se näyttäytyy kunnan sisällä työkaluna, jolla voidaan kehittää koulutuspalveluita eli se palvelee kunnan tarpeita konkreettisesti. Tästä johtuen, kun tuotekorttiajattelu havaitaan hyväksi ja toimivaksi, siihen sitoudutaan ja sen käytöstä tulee arkipäivää. Samalle se kuitenkin tuottaa tietoa päättäjille. Kuten on todettu, kun teknologia materialisoituu konkreettisesti esimerkiksi dokumentointi- tai laskentamalliksi, myös valta alkaa konkretisoitua. Tällöinhän voidaan todeta, että tuotekortti osaltaan luo mahdollisuuden ja tukee vallankäytön uusien muotojen syntymistä. Se on muodostunut vallan ja hallinnan välineeksi.

Tuotekortti on myös vahva osoitus yhteiskunnassa yhä enenevässä määrin vallalle tulevasta sopimuksellisuudesta, asioiden hoitamisesta ja toiminnan järjestämisestä sopimusten kautta. Tuotekortti on palvelusopimusta ohjaava asiakirja. Sopimusyhteiskunnan varjopuolena nähdään se, että sopijaosapuolet eivät ole tasavertaisia sopimusneuvotteluissa. Hämeenlinnassa on vahva usko siihen, että tuotekortit ovat hyvä väline molemminpuoliseen tuotteiden kehittämiseen. Tuottaja voi tuoda esille tuotekorttein myötä omia ideoitaan palvelujen järjestämisestä, jolloin käydään aidosti sopimusneuvotteluja siitä, miten ja millaisia palveluita järjestetään. Riski tällaisessa sopimuksellisuudessa on nimenomaan se, että tilaaja osapuoli pitää kiinni omasta oikeudestaan sanella, mitä haluaa tilata. Kunnan sisäisillä keinotekoisilla koulutuspalveluiden markkinoilla ei vielä ole sitä aitoa mahdollisuutta, että tilaaja kilpailuttaisi eri tuottajia, mutta jos näin olisi, korostuisi tilaajan rooli aivan eri tavalla ja silloin sopijaosapuolet eivät enää ole tasavertaisia neuvottelukumppaneita. Sen lisäksi, että tilaaja-tuottajamalli on itsessään ja luo hallinnan teknologioita, se myös pakottaa tässä tapauksessa koulutuspalveluiden tuottamisen tarkastelemisen yhteiskunnassa vallitsevan markkinoiden kielen kautta.

Tähän liittyy myös mallin luonteeseen kuuluva poliittisen vallan vähentäminen. Myös Hämeenlinnassa mallin myötä päätöksentekoväylä on kaventunut ja päätökset ovat kauempana päätöksenteon kohteesta. Se mahdollistaa nimenomaan ”kylmempien” päätösten tekemisen

numeroiden pohjalta. Ennen lautakunnat olivat suuremmissa roolissa päätöksentekoprosessissa, mutta nyt tilaajapäällikkö ja tilaajajohtaja ovat suuremmissa vastuussa päätöksenteossa. Se, millaista hallinnon kulttuuria tämä luo, on vaikea määritellä. Byrokratia on aina ollut mukana päätöksenteossa ja kunnat ovat jo kauan joutuneet pohtimaan päätöksiään rahan näkökulmasta tiukan taloustilanteen vuoksi. Työntekijät ovat varmasti myös olleet yhtäläillä tyytyväisiä tai tyytymättömiä päätöksiin ja tulevat olemaan niin jatkossakin riippumatta, kuka tarkalleen päätöksen tekee. Se millaisia vaikutuksia päätöksillä on, on merkittävämpää.

Läpinäkyvyys, termi, joka korostuu niin NPM ideologiassa, Hämeenlinnan kaupungin tuotteistamismateriaaleissa ja haastatteluaineistoissa, on ensi ajattelulla hyvältä kuulostava asia. Jo maalaisjärkikin sanoo, että on järkevää tietää, mitä mikin maksaa, kun tehdään päätöksiä ja jaetaan rahaa. Mutta jos läpinäkyvyys palvelee vain päättäjän etua eli mahdollistaa talouden kiristämistä ja leikkauksia, ei se kauaa palvele aluksi hyvältä kuulostanutta ideaa. Läpinäkyvyys mahdollistaa myös hallinnan. Kun asiat on kirjattu auki, puettu numeroiksi, on niiden avulla helpompi hallita. Päättäjien on siis mahdollista seurata kunnan toimintaa tarkemmin ja kohdistaa päätökset yksityiskohtaisemmin. Läpinäkyvyys tässä mielessä luo sellaista hallinnan kulttuuria, joka hiljalleen iskostuu työntekijöiden alitajuntaan. Kuten Rose toteaa, pelkästään se, että saadaan ihmiset kirjaamaan asioita muistiin, on jo eräänlaista hallintaa (emt, 120). Kaikki lomakkeet, jotka opettaja täyttää työnsä ohella on läpinäkyvyyttä ja samalla hallintaa. Opettaja "alistuu" työnsä raportoijaksi ja ajatus siitä, että raportti on tehty siksi, että malli sen vaatii ja päättäjät haluavat olla selvillä kaikista tehdyistä asioista, luo mahdollisuuden sille, että opettaja kokee olevansa enenevässä määrin kontrollin alla ja oman työnsä autonomian kärsineen.

Vilma ja muut mahdolliset tietotekniset apuvälineet ja kirjausmenetelmät, jotka ovat tulossa osaksi arkea, voivat johtaa siihen, että varsinaiselle ydinprosessille eli opetustyölle jää vähemmän aikaa ja syntyy kokemus siitä, että ollaan vastuussa "tietokoneelle" (Julkunen 2006, 101). Myös Sulkenen ilmaisee huolen siitä, että työn motivaatio kärsii, jos itse sisältö ei ole työn teossa etusijalla, oli kyseessä sitten yliopiston työntekijät, rikoksen uusimista ehkäisevät projektityöntekijät tai vaikka sitten opettajat. Teoreettisesti ajateltuna tällainen työn motivaation mahdollinen kärsiminen raportointien myötä on helppo argumentoida negatiivisessa sävyssä. Se, mikä tilanne tällä hetkellä on opettajien ammattikunnan keskuudessa, odottaa vielä lisää tutkimustuloksia, mutta sosiaalityöntekijöitä ja heidän kokemuksiaan on jo ehditty kartoittaa pidemmän aikaa. Sosiaalityöntekijöiden keskuudessa turhautuminen on selvästi näkyvillä (Mm.

Julkunen 2006). Sulkunen (2006) maalailee myös uhkakuvaa siitä, että tällainen tyytymättömyys työhön ja hallinnanalaisuus voi pahimmillaan johtaa vapaaehtoiseen työttömyyteen.

Tilaaaja-tuottajamallin mukanaan tuomat raportoinnit ja lomakkeen täytöt luovat mielestäni vääränlaista vuorovaikutuksellisuutta työn tekoon. Koulun ja kodin välinen yhteistyö on Hämeenlinnassakin etusijalla. Opettajan, oppilaan ja huoltajien välisen vuorovaikutuksen toimivuus on tärkeää. Mallin myötä mennään kohti toimintatapaa, jonka mukaisesti kaikki vuorovaikutustilanteet kirjataan jollain tapaa ylös. Mielestäni tällainen kirjallinen raportointi luo uhan vuorovaikutukselle. Vuorovaikutuksesta tulee ulkokohtaista. Kun ennen ihmiset keskustelivat kasvokkain, kohta keskustelevatkin lomakkeet ja asiakirjat. Kommunikointi kanavoituu lomakkeiden kautta ja on riskinä, että tällöin kommunikointi ei ole niin aitoa. Myös se voi vaikuttaa vuorovaikutustilanteen kokemiseen keinotekoiseksi, että tiedostetaan siitä jäävän kirjallinen jälki. Tämä on osa sitä hallinnanmentaliteettia, joka vaivihkaa ujuttautuu jokapäiväiseen elämäämme. Tavalliseksi ja arkiseksi kokemamme asiat muuttuvat kontrolloiduksi ja hallituiksi ilman, että edes välttämättä huomaamme asian. Tähän liittyy olennaisesti myös kodin ja koulun väliset sopimukset, jotka mahdollistavat sen, että kärjistyneimmillään vuorovaikutus karkaa siihen, että tehdyt sopimukset keskustelevat keskenään lakimiesten välityksellä.

Tilaaaja-tuottajamallin myötä osaksi koulutuspalveluiden kehittämistä on muodostunut asiakastyytyväisyyskyselyt, jotka nähdään osana kodin ja koulun välistä yhteistyötä. Kodin ja koulun välisen yhteistyön kehittäminen tulisi lähteä jo olemassa olevista rakenteista. Se on myös opetussuunnitelman perusteisiin kirjattu toimintatapa, jota tulee noudattaa, joten haastateltavat eivät pitäneet sitä erityisenä haasteena tai sen vaikuttavan työhön kovinkaan konkreettisesti. Lähtökohtaletuksena tilaaaja-tuottajamallissa kuitenkin on juuri yhteistyö ja avoimuus asiakkaiden kanssa. Hallinnan teorian näkökulmasta tämä tarkoittaa, että yksilöt, asiakkaat ”houkutellaan” mukaan ja osaksi päätöksentekoprosessia. Miller ja Rose (2010) havainnollistavat tällaista asiakkaiden mukaan tuloa itseään koskevaan päätökseen tekoon lääketieteen näkökulmasta. Potilaista on tullut aktiivinen osapuoli heitä koskevassa päätöksenteossa ja potilaat ovat aktivoituneet ajamaan omia etujaan erilaisten etujärjestöjen kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi syöpäjärjestöt. Miller ja Rose kuvaavat tätä aktivoitumista osana laajempaa terveydenhallinnan ”uus-liberalisoitumista”. (Miller & Rose 2010.)

Argumentoin tämän pohjalta, että koulun ja kodin välinen yhteistyö on näin nähtävissä uusliberaalien arvojen mukaantulolla koulumaailmaan yksilön eduntavoittelun näkökulmasta.

Vanhempainyhdistykset ovat mielestäni tässä mielessä rinnastettavissa potilasjärjestöihin. Ne ovat koulun asiakkaiden etujärjestöjä, jotka ajavat omaa etuaan, toki yhteistyössä koulujen kanssa. En kuitenkaan ota tässä kantaa mahdollisen käynnissä olevan arvomaailmamuutoksen hyviin, enkä huonoihin puoliin. Se on oma tutkimuksensa lähteä tutkimaan uusliberaalien arvojen vaikutusta koulujen jokapäiväiseen konkreettiseen työhön (ks. Keskitalo-Foley ym. 2010). Mielestäni tässä toteutuu Millerin ja Rosen 2010 esittelemä hallitun autonomian ajatus. Ihmiset otetaan osaksi jotain prosessia ja annetaan mahdollisuus vaikuttaa asioihin, mutta asetetaan kuitenkin reunaehdot toiminnalle.

4 POHDINTA

Palveluiden tuotteistaminen on kuin laiva. Päättäjät antavat kunnan työntekijöille laivan, jota käskivät opetella ohjaamaan ja luomaan laivaan sellaisen toimintakulttuurin, että sillä pystyy seilaamaan. Laivan matkustajina toimivat kuntalaiset. Kaikki mitä laivassa tehdään, raportoidaan satamaan, eli päättäjille. Kun laivan sisäiset toiminnat on saatu selvitettyä ja jokainen tietää paikkansa laivassa ja laivalla voi alkaa seilata, siirtyy vastuu laivan ohjauksesta vaivihkaa sataman kontolle. Päättäjät ohjaavat laivaa haluamaansa suuntaan, kuitenkin niin, että laivan sisäisen järjestys ja tyytyväisyys säilyy. Laivan henkilökunta ja matkustajat ovat tyytyväisiä matkaan, mutta lopullinen satama ei ole heidän päätettävissään.

Uudessa hallinnan kulttuurissa, jota tilaaja-tuottajamalli tuottaa, nousee esiin viisi kantavaa toimintaa ohjaavaa teemaa: läpinäkyvyys, vaatimus laadulle, tehokkuus, kilpailukyky ja asiakkuus. Kaikki nämä viitoittavat tietä uusliberaalien arvojen mukaiseen toimintaan. Näistä asiakkuus korostuu hyvin vahvasti. Asiakkuuden ideologia ohjaa käytöstämme ja ajattelutapojamme sellaisen yhteiskunnan suuntaan, jossa kaikki on kaupan. Jos ei julkisesti niin ainakin niin, että hinta on määritelty. Herää kysymys millaisella laivalla haluamme seilata. Sillä nopeimmalla, joka on ensimmäisenä perillä vai sillä, jossa laatutietoisten asiakkaiden sijasta on vielä matkustajia ja kohdesataman saa itse valita?

Olen pyrkinyt argumentoimaan edellä, kuinka koulutuspalvelujen tuotteistaminen, luo uutta hallinnan kulttuuria ja edistää ja ylläpitää nykyistä valtajärjestelmää. Pekka Sulkusen, 2006 mukaan nykyinen valtajärjestelmä rakentuu kolmen pilarin, abstraktion, vaikuttavuuden ja toimijuuden varaan. Juuri näiden pilareiden pohjalta tuotteistetut opetuspalvelut ovat osa nykyistä valtajärjestelmää. Koulutuspalveluita kuvataan kielellä joka lainaa termsä markkinoiden kielestä. Se on kieli, joka täynnä lupauksia. Se kieli kuitenkin operoi abstraktion tasolla. Vaikka tuote onkin kuvattu auki niin tarkkaan kuin mahdollista, sitä esitellään yleisellä tasolla käyttäen sellaisia termejä, kuten laadukas, asiakkaat huomioon ottava ja tasalaatuinen. Tällä kielellä on helppo perustella käynnissä olevia projekteja kuntalaisille, antaa hienolta kuulostavia lupauksia ja luoda

käsitystä siitä, kuinka palvelut tulevat paranemaan. Tuskin kenelläkään on mitään sitä vastaan, että kunnassa tuotetaan laadukkaita palveluita. Monikaan ei luultavasti kuitenkaan mieti sen syvällisemmin laadukkuuden käsitettä tai pohdi niitä taustoja, joiden myötä laadusta on tullut argumentti palvelujen tuottamiselle.

Vaikuttavuus, kuten sanottu, on konkreettisesti sitä, kuinka hyvin niihin tavoitteisiin, jotka projektille on asetettu, päästään ja kuinka hyvin projektin saavutukset jäävät elämään vaikuttaen jollain tapaa merkittävästi kohteeseensa. Vaikuttavuuden mukanaan tuoma tarve mitata vaikuttavuuden onnistumista on hallinnan ja valtajärjestelmän ylläpitoa seurannan, mittaamisen ja raportoinnin kautta. Vaikuttavuuden mittaamiseen käytetään paljon aikaa ja resursseja. Vaikuttavuuden tulee olla linjassa yhteiskunnallisessa keskustelussa asetettujen tavoitteiden ja päämäärien kanssa. On selvää että toiminnan vaikuttavuutta kannattaa ja pitää seurata. Eihän oppilaatkaan hyödy koulussa opetuksesta, jos opetuksella ei ole vaikututtavuutta. Välillä kuitenkin tuntuu siltä, että vaikuttavuuden korostaminen, sen mittaaminen ja analysointi menee itsensä vaikuttamisen lähtökohtana olevan työn ja suoritteen ohi. Vaikuttavuuden osoittaminen nousee tärkeimmäksi tekijäksi tehdyille työlle.

Toimijuus on painottunut olennaisena osana uutta hallinnan ideologiaa. Yksilöitä sitoutetaan osaksi yhteiskuntaa valtauttamalla heitä ottamaan osaa heitä koskeviin päätöksiin. Toimijuuden kautta päästään analysoimaan sitä, kuinka ihmiset tarvitsevat kokemuksen siitä, kuinka heitä kuunnellaan ja heidän mielipiteitään otetaan huomioon. Toimijuus konkretisoituu asiakastytyväisyyskyselyissä. Ne ovat niitä teknisiä hallinnan sovelluksia, joilla ihmiset otetaan osaksi päätöksen tekoa. On kuitenkin muistettava, että vaikka sanonta sanookin asiakkaan aina olevan oikeassa, ei asiakkaalla ole siihen aina tarvittavia kykyjä. Asiakastytyväisyyskyselyillä on kahtalainen rooli hallinnan kulttuurin luojana. Toisaalta ne luovat hallintaa juuri tuomalla esiin yksilöiden näkökulmia asioihin ja luomalla tunteen siitä, että on saatu olla mukana vaikuttamassa. Näin tehden ne myös nakertavat sitä ammattilaisille luotua professionaalista valtaa, jota palveluiden järjestämiseen on tähän asti käytetty. Yksilöiden toimijuus syö ammattilaisten toimijuutta. Toimijuus luo uutta hallinnan kulttuuria ja lähtökohtaisesti sen mekanismit toimivat niin kuin pitääkin. Herää kuitenkin kysymys siitä, kuinka kauan tällainen kilpailuasetelmia luova toimijuuden korostaminen jaksaa kantaa?

Olen esitellyt tilaaja-tuottajamallin hallinnan teknologiana ja hallintamentaliteetin luojana. Hallintamentaliteetti on luonteeltaan diskursiivista. Yhteiskuntaa rakennetaan yhtenäisen

käsitteellisen kielen avulla helpommin kontrolloitavaan ja sitä kautta hallittavaan muotoon. Voidaan puhua hallinnan diskurssista. Kielestä on tullut yhä enenevässä määrin yhteiskuntaa määrittävä tekijä. Koulutuspalvelut ovat nykyään osa tätä hallinnan diskurssia.

Kuten olen yllä tuonut esille, on hyvinvointiyhteiskunnassa tapahtunut käänne siinä miten palveluita tuotetaan ja mitkä ovat lähtökohdat niiden järjestämiselle. Tässä tutkimuksessa olen pyrkinyt osoittamaan kuinka koulutuspalveluiden tuotteistaminen on osa laajempaa julkisten hyvinvointipalvelujen reformia. Koulutuspalveluiden osalta muutos on nähtävissä siinä ajatuksellisessa käänneessä, joka liittyy niihin arvoihin, joilla opetusta ja koulutusta Suomessa järjestetään. Ennen nykyistä meneillään olevaa julkisten palveluiden alasajoa vahvan professionaalisen aseman omaavat ammattikunnat määrittivät niitä arvoja, joiden puitteissa yhteiskuntaa tuli kehittää ja rakentaa. Opettajat olivat niitä kasvatuksen ammattilaisia, joiden tieteelliseen ymmärrykseen perustuvan tietotaidon pohjalta luotiin hyvän kasvatuksen ja opetuksen ideaaleja. Nyt vallalla on ajatus siitä, että markkinat säätelevät niitä arvoja, joiden pohjalta yhteiskuntaa rakennetaan. Opettajilla on yhä vähemmän mahdollisuutta vaikuttaa työnsä kohteeseen. Arvot, joihin kasvatetaan, eivät ole enää ammatin sisältä nousevia, vaan ne määritellään ulkoapäin. Uudenlaisen hallinnan diskurssin myötä tapahtuva käänne merkitsee kasvatuksen näkökulmasta sitä, että siinä missä ennen kasvatuksen diskurssit loivat arvoja yhteiskunnalle, nyt tuota kasvatuksen diskurssia muokataan sellaiseksi, että sen avulla yhteiskunnassa vallalla oleviin arvoihin pystytään kiinnittymään. Tulevana opettajana ja kasvatuksen ammattilaisena tuntuu hurjalta ajatella, että markkinoiden logiikan mukanaan tuomat arvot, kuten yksilöllisen menestymisen tavoittelu, kilpailukyky, tehokkuus ovat pian kasvatustyötä ohjaavia tekijöitä.

Toinen haastatelluista henkilöistä tuo esiin mielenkiintoisen seikka liittyen tilaaja-tuottajamallin taustoihin. Hän tuo esiin, että mallia on todennäköisesti käyty ”*benchmarkkaamassa*” ulkomailla ja tuotu malli sieltä Suomeen. Julkunen (2006, 59) esittää Siltalan näkemyksen tällaisesta kulttuurista. Kun organisaatiot, tulosityksiköt ja yksilöt kilpailevat tuloksesta, seurauksena on benchmarking-kulttuuri, jossa on verrattava itseään ja organisaatiotaan maailman parhaisiin.

Tästä nousee esiin mielenkiintoinen ristiriita, joka liittyy tilaaja-tuottajamallin kehittämiseen. Kun yhteiskuntarakenteet muuttuvat ja globalisaation myötä vaikutteet virtaavat yli rajojen, on ymmärrettävää, että malli otetaan muualta, mutta lähtökohdat eivät tällöin ole

välttämättä oikeat. Onko joku malli otettava käyttöön juuri siksi, että sitä käytetään jossain muuallakin ja varsinkin, jos sieltä saatava tutkimustieto ei anna parasta kuvaa mallin soveltuvuudesta? Esimerkiksi Britanniassa on vastaava malli ollut jo pidemmän aikaa käytössä (Sulkunen 2006) ja niin sosiaalipoliittinen kuin koulutuspoliittinenkin tutkimus on antanut ymmärtää, että tilaaja-tuottajamalli ja sen mukanaan tuomat arvot ovat lisänneet eriarvoistumista koulujärjestelmien sisällä (ks. Whitty 2010).

Ristiriitaisuutta lisää se, että haastatteluiden perusteella käy selväksi, miten malliin on käyttöönottovaiheessa suhtauduttu hyvinkin kriittisesti ja kunnan sisällä on ihmetelty, miksi ei voitaisi kehittää mallia nimenomaan omista lähtökohdista ja oikeasti omiin tarpeisiin. Tilaaja-tuottajamallin keinotekoisuutta kuvaa konkreettisesti se, että sen puitteissa kehitettyä tuotekorttiajattelua ja asiakasnäkökulmaa ei ole sellaisenaan edes lähdetty esittelemään opettajille, vaan asiaa on pitänyt muovata vastaanotettavampaan muotoon. On mielestäni miltei absurdia, että opettajat tekevät töitä mallin pohjalta, jonka lähtökohdat ovat jo alkujaan sellaisia, että niiden uskotaan herättävän kyseenalaistuksia ja vastustusta. Tämä korostaa opettajien hallinnanalaisuutta. Onko tämä sitä oikeaa hallinnankulttuuria, jossa tehdyt päätökset ja ratkaisut on muotoiltava eräänlaiseen valepukuun, että työntekijät suostuvat niiden puitteissa työskentelemään? Raija Julkunen kohdistaa tilaaja-tuottajamallille jo lähtökohtaisesti kovaa kritiikkiä: ”Tähän astisen tiedon nojalla voi sanoa, että tilaaja-tuottajamalliin ladatut toiveet eivät välttämättä toteudu.” (Julkunen 2006, 97)

On mielenkiintoista lukea Geoff Whittyn ajatuksia siitä, miten Englanti voisi ottaa oppia Suomelta koulutuspoliittisesti. Suomessa vielä, ainakin toistaiseksi, luotetaan opettajien professioon ja siihen, että yhteistyö kotien kanssa tuottaa tulosta. Vielä ei myöskään ole luotu Standardisoituja testejä valtakunnallisesti (Vrt. SAT –kokeet Isossa Britanniassa), joiden pohjalta kouluja ohjattaisiin. Samalla kuitenkin tulee tunne muita aineistoja lukiessani, että Suomi haluaa ottaa nimenomaan Englannista mallia siihen miten julkisia palveluita tuotetaan. Hämeenlinnaankin on tilaaja-tuottajamalli benchmarkattu Englannista. Tuntuu oudolta, että brittiläinen tutkija näkee Suomen maana, jossa asiat on vielä hyvällä mallilla verrattuna omaan maahansa, mutta suomalainen päättäjä näkee Britannian maana, josta kannattaa hakea vaikutteita. Vaikutteet ja mallit sinänsä, olivatpa ne millaisia tahansa, eivät suoranaisesti tee mistään asiasta huonoa tai hyvää. Se vaikuttaa miten ja mihin tarkoitukseen niitä käytetään ja mitkä ovat pitkän aikavälin vaikutukset.

Whittyä (2010) mukaillen Isossa Britanniassa on jo nyt käynnistynyt muutos pois kilpailusta ja New labourin, eli uuden hallinnan mukanaan tuomasta valinnan vapaudesta ja monimuotoisuuden korostamisesta. Siellä on huomattu, miten New labour ei olekaan onnistunut saavuttamaan niitä tavoitteita, jotka se asetti uudelle tavalle hallinnoida koulujärjestelmää alistamalla se markkinoiden logiikalle, rahojen vapaalle käytölle, oppilaiden vapaalle sisäännotolle. Eriarvoistuminen on siellä lisääntynyt ja oppimistulokset eivät olleet odotettuja.

Tätä vasten tuntuu erikoiselta, että Suomessa ollaan menossa suuntaan, joka mahdollistaa samankaltaisen toiminnan. Hämeenlinnassa tavoitteena on kehittää koulutuspalveluita yhteistyössä ja lisätä esimerkiksi ala- ja yläkoulujen välistä yhteistyötä. Koulujen välinen kilpailu ja arvottaminen eivät ole tavoitteena. Uusi hallinnoinnin malli kuitenkin mahdollistaa koulujen välisen vertailun ja kilpailuasetelman luomisen, vaikka se ei ole tarkoitus. Yhä tietoisemmiksi tulevat vanhemmat alkavat kohta vaatia lastaan tiettyyn kouluun. Vaikka Suomi on vielä kaukana Ison Britannian mallista, on uusien arvojen mukaantulo koulumaailmaan asia, johon tulee suhtautua varauksella. Vanhempien mukaantulo koulun päätöksentekoprosessiin ja yhteisöllisyys ovat hyviä asioita, jos koulun ja kodin päämäärät kohtaavat eikä vanhempien, toisin sanoen asiakkaiden, rooli vääristy ja saa liikaa jalansijaa.

LÄHTEET

Airaksinen, T. 1998. Opettaja, arvot ja muuttuva ammatti. Teoksessa Puheenvuoroja Opettajan Etiikasta. Opetusalan ammattijärjestö OAJ. Kirjapaino: Syväpaino. 5-13

Alastalo, M. & Åkerman, M. 2010. Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen (toim.) 2010. Haastattelun analyysi. Tampere. Vastapaino. 372-394

Clarke, J. 2004. Changing welfare changing states. London. SAGE Publications.

Foucault, M. 1991. Governmentality. Teoksessa Burchell, G., Gordon, C., Miller, P. 1991 Foucault effect. Studies in Governmentality. Lontoo. Harvester. 87-95

Foucault, M. 2005. Tarkkailla ja rangaista. Keuruu. Otavan Kirjapaino Oy.

Hannus, S. 2007. Monikerroksinen uusi hallinnan tapa alakouluissa. Kasvatus 38(5), 400-416

Hilpelä, J. 2001. Uusliberalistisen koulutuspolitiikan lyhyt historia. Teoksessa Jauhiainen, A.; Rinne, R. & Tähtinen, J (toim.) 2001. Koulutuspolitiikka suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku. Suomen Kasvatustieteellinen seura. 139-154

Julkunen, R. 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes.

Karvonen, K. Eskelinen, L. & Aunola, A. 2009. Kunta- ja palvelurakenne uudistuu, miten palvelut järjestetään? Perusopetus ja lukiokoulutus Paras-uudistuksessa. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Keskitalo-Foley, S., Komulainen, K., Naskali, P. 2010. Risto Reipas riskinottaja. Koulutuspolitiikan tavoitteleva ihannekansalainen. Teoksessa Yrittäjyyskasvatus hallintana. Tampere. Vastapaino. 15-36

Konttinen, E. 1997 Professionaalinen asiantuntijatyö ja sen haasteet myöhäismodernissa. Teoksessa Kirjonen, J., Remes, P. & Eteläpelto, A. (toim.) Muuttuva asiantuntijuus. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. 48-61

Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press.

Lindén, J. 2010. Kutsumuksesta palkkatyöhön? Perusasteen opettajan työn muuttunut luonne ja logiikka. Väitöskirja Tampereen yliopisto. Tampere University Press

Miller, P. & Rose, N. 2010. Miten meitä hallitaan. Tampere. Vastapaino.

Määttä, M. & Kalliomaa-Puha, L. 2005. Sopiva yhteiskunta? – koti, koulu ja uusi sopimuksellisuus. Teoksessa Takala, P. (toim.) 2005. Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki. Kelan tutkimusosasto. Edita Prima Oy. 188-205

Peuhkuri, T. 2006. Teoria ja yleistämisen kriteerit. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press. 130-148

Rantala, K. & Sulkunen, P. 2006 Projektiyhteiskunnan käänöpuolia. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä.

Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen (toim.) 2010. Haastattelun analyysi. Tampere. Vastapaino.

Sektoritutkimustyöryhmän mietintö. Valtioneuvoston kansilian julkaisusarja 21/2006

Sennet, R. 2002. Työn uusi järjestys. Tampere. Vastapaino

Siltala, J. 2007. Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Otava.

Värri, V-M. 2002. Kasvatus ja "ajan henki"- Tutkintoja psykokaapitalismin armottomuudesta. Aikuiskasvatus 2/2002. 92-104.

Warpenius, K. 2006. Näkymätön näyttö – vaikuttavuusarvioinnin pulmat paikallisprojekteissa. Teoksessa Rantala, K. & Sulkunen, P. 2006 Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. 143-160

Whitty. G. 2010. Marketization and Post-marketization in Contemporary Education Policy. Teoksessa Kauko, J., Rinne, R., Kynkäänniemi, H. 2010. Restructuring the Truth of Schooling – Essays on Discursive Practices in the Sociology and Politics of Education. 23-41