

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI  
PERUSOPETUKSESSA**

Julkinen talousjohtaminen  
Pro gradu-tutkielma  
Huhtikuu 2016  
Ohj. Harri Laihonen  
Jenni Alppi

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamiskorkeakoulu, Julkinen talousjohtaminen

Tekijä: Jenni Alppi

Tutkielman nimi: Tuloksellisuuden arviointi perusopetuksessa

Pro gradu-tutkielma: 67 sivua, 4 liitesivua

Aika: Huhtikuu 2016

Asiasanat: Tuloksellisuus, perusopetus, arviointi

---

Liiketalouteen pohjautuva tuloksellisuuden arviointi saavutti suomalaisen julkishallinnon neljännes vuosisata sitten. Nopeasti se pyrittiin jalkauttamaan kaikkeen julkiseen hallintoon, myös perusopetukseen. Tuloksellisuuden käsitteistö on kuitenkin hyvin monimutkainen ja moniulotteisesti määritelty.

Tutkimuksen tavoitteena oli päästä perusopetuksen tuloksellisuustiedossa syvemmälle tasolle laadullisen tutkimuksen avulla ja tuottaa tietoa perusopetuksen tuloksellisuuden laadullisista osatekijöistä. Perinteisesti tuloksellisuutta on arvioitu perusopetuksessa määrällisten indikaattorien avulla, jotka kuvaavat sitä melko suppeasti ja paikoin epäluotettavasti. Empiirisen tutkimustiedon tuottajina tässä tutkimuksessa toimivat koulujen johtajat.

Tutkimuskysymyksiksi muodostuivat: 1) Miten tuloksellisuuden käsitettä sovelletaan perusopetuksessa? 2) Mitkä osatekijät synnyttävät tehokkuuseroja perusopetuksen yksiköissä? 3) Miten laadullinen tutkimusmenetelmä soveltuu perusopetuksen tuloksellisuuden arviointiin?

Tutkimuksen teoreettinen osuus tarkasteli tuloksellisuuden moniulotteisia määritelmiä yleisesti julkishallinnossa sekä niiden sovelluksia perusopetukseen. Tarkempi tarkastelu perustui brittiläiseen 3E:n tuloksellisuusmalliin, joka toimii pohjana suomalaisen julkishallinnon tuloksellisuustarkasteluissa, mm. koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallissa sekä valtionhallinnon tulosprismassa. 3E:n mallissa tuloksellisuuskäsitteen alakäsitteinä ovat tehokkuus/tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Lisäksi tutkimuksessa otettiin huomioon tuloksellisuuteen liitetty laatu. Teoreettinen tarkastelu kohdistui myös tutkimuksen kohteena olevan perusopetuksen arviointiin, joka liittyy kiinteästi tuloksellisuustarkasteluun.

Tutkimuksen empiirinen osio suoritettiin puolistrukturoitujen teemahaastatteluiden avulla viidelle erikokoisen koulun johtajalle. Tutkimustulokseksi nousi, että tuloksellisuuden käsitteistö ja siihen liittyvä arviointi on selkeästi määritelty sovellettavaksi perusopetukseen. Kuitenkin tuloksellisuuden ja toiminnan järjestäjätahon arviointi käytännössä on lakisääteisydestään huolimatta melko puutteellista. Tuloksellisuuden käsitettä pidettiin vieraana ja se liitettiin yleisimmin kustannuksiin. Tuloksellisuuden tehokkuuseroja synnyttäväksi osatekijöiksi nousivat erityisesti pedagogiset järjestelyt sekä osallisuus ja vaikuttaminen. Merkittäviä osatekijöitä olivat myös johtajuus ja henkilöstö. Fyysisellä ympäristöllä ja yhteistyöllä ei löydetty olevan suurta merkitystä tuloksellisuuseroihin. Laadullinen tutkimus tuloksellisuuden arvioinnin menetelmänä perusopetuksessa osoitti tuottavan syvällisempää tietoa itse tuotantoprosesseista ja niistä tekijöistä, jotka voivat synnyttää tehokkuuseroja perusopetuksen yksiköissä.

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
1.1	Tutkimuksen taustaa .....	5
1.2	Keskeiset käsitteet.....	7
2	TUTKIMUSONGELMAN ESITTELY JA TUTKIMUKSEN TAVOITE .....	9
2.1	Tutkimusasetelma .....	9
2.2	Aikaisemmat tutkimukset .....	10
2.3	Tutkimuksen metodiset valinnat.....	12
2.3.1	Kvalitatiivinen tutkimus.....	12
2.3.2	Puolistrukturoitu teemahaastattelu .....	13
2.3.3	Laadullisen tutkimuksen analyysi .....	14
3	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	17
3.1	Tuloksellisuuden moniulotteisuus .....	17
3.2	Tuloksellisuuden rantautuminen suomalaiseen julkishallintoon .....	20
3.3	Tuloksellisuuden jäsenitys perusopetuksessa .....	23
3.3.1	Tehokkuus ja tuottavuus .....	25
3.3.2	Laatu.....	28
3.3.3	Taloudellisuus .....	29
3.3.4	Vaikuttavuus .....	32
3.4	Tuloksellisuuden arviointi perusopetuksessa.....	34
3.4.1	Koulutuksen arvioinnin lähtökohdat .....	34
3.4.2	Arvioinnin monikerroksellisuus.....	36
3.4.3	Paikallisen tason arviointi .....	37
3.4.4	Perusopetuksen arvioinnin ohjaus 2010-luvulla .....	39
4	TEEMAHAASTATTELUN AINEISTO JA TULOKSET .....	42
4.1	Aineiston kuvaus.....	42
4.2	Perusopetuksen tuloksellisuus esimiesten näkökulmasta .....	43
4.2.1	Tehokkuuden osatekijät .....	45
4.2.2	Taloudellisuuden osatekijät.....	50
4.2.3	Vaikuttavuuden arviointi.....	51
5	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	54
5.1	Tuloksellisuus-käsitteen soveltaminen perusopetuksessa .....	54
5.2	Tehokkuuseroja synnyttävät osatekijät .....	55
5.3	Laadullinen tutkimus osana tuloksellisuuden arviointia.....	61
5.4	Tutkimuksen onnistuminen.....	61

LÄHTEET .....	63
LIITTEET .....	68
Liite 1. HAASTATTELURUNKO .....	68

## KUVIOLUETTELO

KUVIO 1 Tuloksellisuuskäsitteistö 3E'n malliin pohjautuen (Meklin ym. 2009, 247.)..	19
KUVIO 2 Valtionhallinnon tulosprisma (VM 2005, 26).....	22
KUVIO 3 Perusopetuksen tuloksellisuuden osatekijät 2000-luvulla.....	40
KUVIO 4 Haastattelun kohteena olevien yksiköiden perustiedot.....	42

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

*”Ensi kertaa ihmiskunnan historiassa muutos on niin nopeaa, että sen minkä nuorena oppii, se vanhana estää onnistumista.”* — Tero J. Kauppinen

Koulutus on kansallisesti tärkeä voimavaramme ja se on ollut maamme ylpeyden aihe myös kansainvälisillä kentillä. Maksuton, kaikille avoin perusopetus on hyvinvointiyhteiskuntamme peruspilareita. Elämme kuitenkin ajassa, jolloin tämäkin peruspilari alkaa rapista.

Vuoden 2015 OECD:n koulutusjärjestelmän tilaa kuvaavassa tutkimuksessa Suomi on viiden maan kärjessä koulutukseen käyttämässään rahoituksessa maansa bruttokansantuotteesta. Samassa vertailussa koulutukseen liittyvät tulokset ovat kuitenkin laskeneet. Tämän yhtälön myötä voidaan koulutuksen tuottavuudessa todeta olevan jotain vikaa. Samanaikaisesti julkinen talous on yleisen talouden tavoin voimakkaasti heikentynyt. Rajattomien palveluudotusten ja rajallisten resurssien ristiriita on konkretisoitunut monin tavoin. Ollaan tilanteessa, jossa koulutus kaiken muun julkisen sektorin tavoin joutuu voimakkaiden tehokkuustarkasteluiden alaiseksi. Liiketaloudesta tutut käsitteet taloudellisuus, tehokkuus, tuottavuus ja tuloksellisuus sekä niihin kiinteästi liittyvä jatkuva toiminnan arviointi, käsitteet jotka ovat rantautuneet Suomeen julkiselle sektorille ensimmäisen kerran jo 1990-luvulla, tarvitaan väistämättä myös koulutuksen heikentyneen tason arviointiin ja kehittämiseen.

Tarve muutokselle on nähty myös perusopetuksen sisällöissä. Tällä hetkellä koulutuksen sisältöjä ja menetelmiä ravistelee suuri perusopetuksen opetussuunnitelmauudistus, joka astuu voimaan 2016 elokuussa. Kyseinen asiakirja muuttaa opetuksen suunnan radikaalisti. Opetus on uudistusyrityksistä huolimatta sisällöltään polkenut vuosikymmeniä paikallaan. 1960-luvun teollistuva yhteiskunta tarvitsi taitoja mekaaniseen työhön tehtaisiin, joissa työvaiheet toistivat itseään ja tärkeintä oli toimia täsmällisesti ohjeiden mukaisesti. Näitä taitoja opeteltiin jo peruskoulussa istumalla pulpettijoissa äänettöminä tiedon vastaanottajina opettajan luennoidessa luokan edessä. Koulunkäynti oli hyvin kurinalaista ja auktoriteetti vahvaa. 2000-luvun tietoyhteiskunnan työelämässä vaadittavat taidot ovat muun muassa tiedon hallinta ja hankinta, kriittinen ja analyyttinen ajattelu, omaaloitteisuus, itsensä hallinta, kyky erottaa epäoleellinen oleellisesta, sosiaalisuus, yhteistyö- neuvot-

telutaidot. Mutta mitä tapahtuu kouluissa? Oppilaat istuvat 1960-luvun tavoin jonoissa hiljaa ja opettaja luennoi luokan edessä havainnollistaen liitutaululle opetustaan. Ei aivan kaikkialla, mutta liian monessa paikassa. Koulutus ei ole pysynyt yhteiskunnan vaatimuksissa mukana, mikä olisi sen yksi tärkeä tehtävä. Käsillä oleva opetussuunnitelmauudistus pyrkii korjaamaan tätä epäkohtaa.

Koulunkäynnistä on siis tullut tehotonta ja vanhanaikaista ja toimenpiteisiin on ryhdytty niin tehokkuuteen ja taloudellisuuteen liittyvien reunaehtojen kuin koulutuksen sisällöllisen kehittämisen suhteen. Kehittämisen ohjaus on kuitenkin hyvin ulkoapäin tulevaa. Valtiovalta kohdentaa koulutuksen rahoitukseen merkittäviä leikkauksia ja toimintaa ohjaavan opetussuunnitelman uudet, radikaalisti muuttuneet opetusmenetelmät alkavat avautua opettajille vasta kun asiakirjan opit pitäisi olla jo luokkahuoneiden arkipäivää. Työssäni paikallisen tason sivistystoimen hallinnossa, olen perehtynyt perusopetuksen kehittämiseen järjestäjätason näkökulmasta. Tämä näkökulma on edelleen kovin muutosvastarintainen ja perinteitä vaaliva. Ehdotukset paikallisen tason arvioinnin, saati toiminnan kehittämisestä, saavat palveluntuottajina toimivat opettajat takajaloilleen. He kokevat antaneensa kaikkensa ja ehdotukset kehittämisestä koetaan negatiivisena arvosteluna. Tätä ajatusta tukee myös Raivola (2000), jonka mukaan koulu nähdään muista laitoksista poikkeavana organisaationa, minkä johtamiseen ei koeta liikkeenjohdollisten oppien soveltuvan. Koulun toiminnassa pääpaino on pedagogiikassa ja kasvatustyö koetaan ainutlaatuisena, joten ulkoinen arviointi on arveluttavaa. Lähi-vuosista saattaakin tulla koulutuksen kehittämisen suhteen muutosvastarintalaisten ja uudismielisten taistelukenttä.

Koulutuksen arvioinnin tulisi tuottaa tietoa toiminnan kehittämisen tueksi. Koulutuksessa arviointia on kohta kahden vuosikymmenen ajan ohjattu ja jopa lakisääteisesti normitettu, mutta arvioinnin perimmäinen tarkoitus ei ole kohdannut asetettuja tavoitteita, eikä arviointitietoa ole osattu hyödyntää paikallisessa eikä kansallisessa kehittämistyössä. Arvioinnin pääpaino on ollut oppiainesisältöjen ja oppimistulosten sekä kustannusten arvioinnissa. Erityisesti hyvinvointipalveluissa, mistä koulutuksessakin on kyse, tulisi arviointi nähdä laajemmin.

Koska koulutusta ravistelee tornado ja suorittavalta tasolta toiminta näyttää kuitenkin olevan peilityyntä, kiinnostuin tavallaan vanhasta, mutta toisaalta mitä ajankohtaisimmasta aiheesta, joka liittyy koulutuksen tuloksellisuuteen ja arviointiin. Kiinnostukseni kohdistui tarkastelemaan laajemmin, mistä tuloksellisuudessa ja arvioinnissa perusopetuksessa on oikein kyse, tai mistä siinä tulisi olla kyse? Tapahtuuko koulujen sisällä asioita, jotka voivat selittää tehokkuuseroja ja tuottavuuden laskua valtakunnallisesti?

Koulutuksen arviointiin kohdistuvasta kritiikistä huolimatta Raivolakin (2000) toteaa, että koulun ollessa kuitenkin pedagogisen luonteensa lisäksi myös taloudellinen, poliittinen ja hallinnollinen yksikkö, joka toimii kiinteänä osana yhteiskunnan kokonaisjärjestelmää. Tämän vuoksi tuloksellisuusajattelu on keskeinen osa nykyistä organisaatio- ja hallintoajattelua, johon myös koulutuksen ammattilaisten tulee mukautua. Yhteiskunta ja organisaatioiden johto tarvitsevat jotain mitattavaa toimintansa kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. On pystyttävä osoittamaan mitä on saatu aikaan ja miten paljon voimavaroja tuotos on vaatinut. Tässä tutkimuksessa laajennetaan näkökulmaa perinteisestä koulutuksen määrällisesti mitattavista arviointikohteista laadulliseen tutkimukseen ja sen avulla saatavaan syvällisempään tietoon koulutuksen tuloksellisuuden osatekijöistä. Tätä tutkimuksen näkökulmaa tukee myös vuonna 2009 perusopetuksen informaatio-ohjauksen välineeksi ilmentyneet Perusopetuksen laatukriteerit, joiden mukaan koulutuksen arvioinnissa tulisi oppimistulosten lisäksi kiinnittää huomioita myös tavoiteluja oppimistuloksia edistäviin ja mahdollistaviin toimiin. (OKM 2012, 13-15.)

## 1.2 Keskeiset käsitteet

*Perusopetus* on yleissivistävää koulutusta, johon kunnilla on lainsäädäntöön perustuva järjestämisvelvollisuus. Perusopetuksen järjestämistä säättävät velvoitteet ovat peräisin perustuslaista (731/1999), perusopetuslaista (628/1998) ja –asetuksesta (852/1998), valtioneuvoston asetuksesta (1435/2001) sekä opetussuunnitelman perusteista (OPH 2014). Opetuksen järjestämisessä tulee lisäksi huomioida velvoitteet, jotka tulevat muusta lainsäädännöstä sekä kansainvälisistä sopimuksista.

Perusopetuksella on sekä kasvatuksellinen että opetuksellinen tehtävä. Sen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi sekä opettaa tarpeellisia tietoja ja taitoja. Perusopetus tuottaa kaikille saman jatko-opintokelpoisuuden ja se on maksutonta. Perusopetus rakentuu yhteiselle arvoperustalle ja käsitykselle oppimisesta. Perusopetuksen oppimäärä on laajuudeltaan yhdeksänvuotinen.

*Tuloksellisuuden* käsite pohjautuu liiketalouteen ja sitä on määritelty erityisen moniulotteisesti ja sen kuvauksissa on suuria vaihteluita. Se perustuu pohjimmiltaan panos-tuotos –ajatteluun, mutta

laajimmillaan siinä on kyse myös prosessin laadusta ja vaikuttavuudesta. Tuloksellisuuden voidaan ajatella koostuvan tarpeisiin vastaamisesta laadukkaasti ja kustannusvaikuttavasti. (Kangasharju 2007, 28.) Suppeimman määrittelyn mukaan tuloksellisuus supistetaan tuottavuudeksi ja laajimmillaan julkisella sektorilla tuloksellisuuden määrittelyssä on kyse tuottavuuden ja tehokkuuden, asiakastyön ja laadun, työelämän laadun sekä vaikuttavuuden kuvaajista. (Lumijärvi 2009.) Tuloksellisuutta voidaan pitää yläkäsitteenä organisaation taloudellisuuden, tuottavuuden, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja laadun tarkastelulle.

Tuloksellisuutta pidetään myös organisaation onnistumisen mittana. Kyseessä ei ole vain yhden kriteerin onnistuminen vaan kokonaisuonnistuminen, jossa organisaatio menestyy tuottavuuden lisäksi myös laadullisissa tavoitteissaan. Korkeassa tuloksellisuuden tasossa on kyse keskimääräistä paremmasta tai erinomaisesta suoritustasosta suhteessa saman alan organisaatioihin. (Holzer & Kolby 2005.)

*Arvioinnissa* on kyse jonkin asian tai kohteen vertaamisesta tavoitteisiin. Arviointiperusta muodostuu asian toivotusta tilasta, tavoitteesta sekä arviointikriteereistä, joiden mukaista toiminnan haluttaisiin olevan. Arviointi edellyttää tiedonhankintaa ja vertailukohteiden määrittelyä. Arvioinnin tulisi olla toiminnan kehittämisen tärkein väline ja arvioinnin pohjalta tulisikin saada aikaan selkeitä toimenpiteitä käytännön kehittämistyöhön, jotta arvioinnilla ylipäänsä on merkitystä. (Niemi 2006, 9.) Opetushallituksen koulutuksen arviointimallissa (1998) arviointi määritellään tarkasteltavan kohteen tai ominaisuuden tulkinnalliseksi analyysiksi ja toiminnan tuottaman hyödyn tai arvon määrittämiseksi.



## 2 TUTKIMUSONGELMAN ESITTELY JA TUTKIMUKSEN TA- VOITE

### 2.1 Tutkimusasetelma

Julkisella sektorilla vakiintuneeseen tuloksellisuus -käsitteen määrittelyyn nähdään liittyvän monitulkintaisuuden ongelma. Erityisen haasteellinen käsitteestä tulee, kun sitä sovelletaan inhimilliseen, vuorovaikutustapahtumiin perustuvaan toimintaan, kuten perusopetukseen. Yhdestä näkökulmasta koulutuksen tuloksellisuus on hyviä oppimistuloksia, toisesta koulutuksen järjestämisen taloudellisuutta ja kolmannesta opetuksen hyvää laatua ja asiakkaiden tyytyväisyyttä (Oravakangas 2005, 16). Onko tehokkuutta se, että suuri luokkakoko kuluttaa vähemmän resursseja, mutta puolestaan tuottaa huonompia arvosanoja?

Tämän tutkimuksen tavoitteena on osoittaa, miten tuloksellisuuden käsitteistö sovelletaan perinteisestä taloustieteellisestä ajattelusta kasvatustieteellisten arvojen maailmaan, saada selville perusopetuksen prosesseista tehokkuuseroja synnyttäviä osatekijöitä sekä samalla mallintaa perusopetuksen tuloksellisuuden arviointia laadullisen tutkimuksen avulla. Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa käsitellään tuloksellisuutta yleisesti julkishallinnossa sekä sovellettuna perusopetukseen. Koska tuloksellisuuskäsite on sidoksissa arviointiin, tuon tutkimuksen teoreettisessa osuudessa esiin näkökulmia myös perusopetuksen arvioinnista. Empiirisessä osiossa tuon koulutuksen tuloksellisuuden arviointiin inhimillisemmän näkökulman haastattelemalla koulujen johtajia. Esimerkiksi Raivolan ym. (2000) sekä Aaltonen, Kirjavainen, Moisio & Ollikaisen (2007) mukaan taloustieteen ja kasvatustieteen vuoropuhelu ja laadullisen tutkimuksen osuus tehokkuuden analysoinnissa olisi enemmän kuin suotavaa.

Tutkimusongelmat muotoutuvat seuraavien kysymysten muotoon:

Miten tuloksellisuuden käsitettä sovelletaan perusopetuksessa?

Mitkä osatekijät synnyttävät tehokkuuseroja perusopetuksen yksiköissä?

Miten laadullinen tutkimusmenetelmä soveltuu perusopetuksen tuloksellisuuden arviointiin?

Perusopetuksen tuloksellisuuden arviointi on pohjautunut pitkälti oppimistulosten ja talouteen liittyvään panos-tuotos -suhteen arviointiin. Tämänkaltainen tuloksellisuuden ja tehokkuuden arviointi on herättänyt voimakasta kritiikkiä erityisesti kasvatustieteilijöiden parissa. Raivolan (2000, 5) mukaan tuloksellisuuskäsitteistöä tarvitaan koulutusorganisaationkin toimintaa ja toiminnan vaikutuksia arvioitaessa. Koulun tuloksellisuutta arvioitaessa tulee kuitenkin huomioida, että koulu ei ole tuotantolaitos eivätkä sen merkittävimmät tulokset ole kappaletavaraa. Tulokset Rask (1993, 144-145) näkee enemminkin sisäisinä ihmisten välisinä vuorovaikutuksen laadullisina tuloksina, joita ei tule mitata kvantitatiivisin menetelmin.

## 2.2 Aikaisemmat tutkimukset

Perusopetuksen tuloksellisuutta on tutkittu valtakunnallisesti ja aiheesta on tehty jonkin verran tutkimuksia sekä kasvatustieteen että taloustieteen parissa. Paino tuloksellisuuden arvioinnissa on ollut kuitenkin panos-tuotos ajattelussa ja tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden syvällisempi arviointi on jäänyt ulkopuolelle. (Aaltonen, Kirjavainen, Moisio & Ollikainen, 2007.)

Kasvatustieteilijät tuovat tämänkaltaiseen koulutuksen tuloksellisuuden arviointiin oman kriittisen näkökulmansa. Näitä näkökulmia esitellään laajasti mm. Oravakankaan (2005) väitöskirjassa sekä Väättäisen (2012) pro gradu-tutkielmassa. Erityisen voimakkaasti opetuksen tuloksellisuuden ja tuottavuuden arviointia kritisoi Juhani Jussila (2006). Kritiikki kohdistuu mm. opetusministeriön tuottavuusohjelmaan, jossa tuotoksena pidetään oppituntien määrää. Tuottavuusohjelmaan kohdistuvan kritiikin mukaan tuottavuutta lisätään yksinkertaisesti vähentämällä henkilökuntaa ja lakkauttamalla kouluja. Peruskoulutuksella on kuitenkin välineellistä arvoa syvempi merkitys, koska kasvatusta on vuorovaikutteista toimintaa, ja sillä vaikutetaan ihmisen koko persoonallisuuteen. Johtopäätöksenä Jussilan (2006) tutkimuksessa on, että liiketaloudellinen kielenkäyttö ei kohtaa kasvatuksellista ajattelua. Lisäksi koulutuksen tuloksellisuuden arviointi aiheuttaa kouluille paineita – oppimistuloksia painotetaan muiden tavoitteiden kustannuksilla. Kasvatustieteissä aiheen käsittelyssä ei ole kuitenkaan huomioitu koko julkisen sektorin kestävyysvajetta ja tulevaisuuden haasteita.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (Vatt) toimesta perusopetuksen tehokkuuteen ja tuottavuuteen liittyviä tutkimuksia on tehty muutamia. Näissä on tutkittu mm. syitä jotka ovat vaikuttaneet vuosituhanen vaihteessa siihen, että perusopetuksen toimintamenot ovat kasvaneet huomatta-

vasti, vaikkakin oppilasmäärät ovat pysyneet samoina. Tutkimuksissa on selvitetty tuotanto- ja kustannusfunktioiden avulla koulujen tehokkuuseroja. Lisäksi Vatt on selvittänyt onko palveluiden laatu ja laajuus kasvanut vai onko tuottavuus laskenut. (Aaltonen ym. 2007.)

Opetushallituksen koulutuksen paikallisen arvioinnin tilaan liittyvän selvityksen mukaan vastaajista kolmella neljästä opetuksen järjestäjällä oli käytössään opetustoimen arviointijärjestelmä tai –ohjelma. Valmiita laadunhallintamalleja ei juurikaan ollut käytössä, vaan vastaajat ilmoittivat käyttäneensä omia sovelluksia tai mallien yhdistelmiä. Valmiista laadunhallintamalleista Euroopan laatupalkintomalli ja Suomen laatupalkinnon arviointiperusteet olivat vastaajien keskuudessa lähes tuntemattomia. Eniten käytettyjä olivat Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli ja Balanced Scorecard. (Löfström, Metsämuuronen, Niemi, Salmio & Stenvall 2005.)

Lapiolahti (2007) on tutkinut koulutuksen arviointivelvollisuuden toteutumista paikallisen arvioinnin näkökulmasta. Hänen tutkimuksensa osoittaa, että arvioinnin lainsäädännöllisestä velvoittavuudesta huolimatta, koulutuksen paikallinen arviointi käytännössä on ollut koko 2000-luvun alun puutteellista. Kunnat ovat tehneet määräysten mukaisesti arviointisuunnitelmia, mutta arviointitulosten hyödyntämisestä käytännössä ei ole juurikaan näyttöä. Arviointivelvollisuutta ei ole otettu haltuun koko organisaation näkökulmasta. Keskustelu ja pohdinta arvioinnin toteuttamisen periaatteista painottui 90-luvulla nykyisen opetuslainsäädännön valmisteluvaiheeseen.

Tutkimusta on tehty myös kuntien perusopetuksen laadunarviointikäytännöistä ja perusopetuksen rehtoreiden, koulunjohtajien sekä opettajien näkemyksistä laadunarvioinnista ja sen vaikutuksista opetuksessa. Tulosten mukaan laadunarviointiin ja sen vaikuttavuuteen suhtaudutaan kriittisesti ja arviointikäytäntöjen vaihtelevuus on suurta. (Rinne, Simola, Mäkinen-Streng, Silmäri-Salo & Varjo 2011.)

Lähellä tuloksellisuuden kvalitatiivista arviointia ovat olleet Atjonen, Halinen, Hämäläinen, Korkeakoski, Knubb-Manninen, Kupari ym. (2008) tutkiessaan perusopetuksen pedagogiikan tilaa valtakunnallisesti 2300 opettajan ja 400 rehtorin satunnaisotoksella. Heidän tutkimuksensa mukaan opetus on oikeudenmukaista, kannustavaa, oppilasta arvostavaa ja yhdenvertaista, mutta koulujen taloudellisissa toimintaedellytyksissä on eroja. Tämän tutkimuksen mukaan hyvän pedagogiikan toteuttamisen suurin haaste on heterogeeniset opetusryhmät.

Kansanvälisesti perusopetuksen tehokkuuden tutkimus on edennyt SER-liikkeeksi (school effectiveness research). Kimmokkeen tutkimukseen laukaisi vuonna 1966 Yhdysvalloissa julkaistu Colemanin ym. raportti, jonka mukaan oppimistulosten merkitys oli lähinnä oppilaiden taustoista riippuvaista ja opetuksen laadulle ei juuri annettu painoarvoa. Tästä erimielisinä koulutuksen tehokkuutta alettiin tutkia ja laajennettiin. Tutkimuksen edelläkävijöinä olivat Yhdysvallat, Iso-Britannia, Hollanti ja Australia, mutta sitten suuntaus on laajentunut lukuisiin muihinkin maihin. Tutkimuksen edettyä 2010-luvulle on tuloksena havaittu koulun ilmapiirillä, prosessilla, strukturoidulla opetuksella, palautteella, ohjaavalla johtajuudella ja suorituskeskeisyydellä olevan merkitystä erilaisten taustojen omaavien oppilaiden oppimistuloksiin. (Sahlberg 2004.)

## **2.3 Tutkimuksen metodiset valinnat**

### **2.3.1 Kvalitatiivinen tutkimus**

Tutkimuksessa on perinteisesti eroteltu kaksi suuntausta, kvantitatiivinen (määrällinen) sekä kvalitatiivinen (laadullinen). Näiden käsitteiden vastakohtiksi asettamisen sijaan tulisi korostaa suuntausten ydinkysymyksiä. Koulutuksen tuloksellisuuden tutkimuksessa sekä arvioinnissa pääpaino on ollut tavanomaisesti kvantitatiivisin menetelmin hankittavassa tiedossa. Tämä kapea lähestymistapa on saanut paljon kritiikkiä, koska koulutuksen tehokkuutta on analysoitu pääosin kustannusten panos-tuotos-analyysillä, joissa tuotokset ovat lähinnä arvosanoja tai standardoitujen testien tuloksia. Kvalitatiivisen tutkimuksen avulla tässä tutkimuksessa olisi mahdollista päästä tehokkuuserojen tulkinnoissa syvemmälle tasolle. Hirsjärvi & Hurmeen (2011) mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen katsotaankin sopivan tilanteisiin, jolloin tavoitteena on selvittää käyttäytymisen merkitystä ympäristössään.

Kvalitatiivisen tutkimuksen kohteena on usein vain pieni määrä tapauksia ja tavoitteen on niiden mahdollisimman perusteellinen analysointi. Kohteiden valinnasta Eskola & Suoranta (1998, 15-18) käyttävät nimitystä harkinnanvarainen otanta tai näyte. Harkinnanvarainen otannassa tutkija rakentaa vahvat teoreettiset perustukset, jotka toimivat aineiston hankinnan perusteluina. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen kohde pyritään sijoittamaan yhteiskunnallisiin yhteyksiin ja siitä annetaan historiallisesti yksityiskohtaisen tarkka kuvaus. Tässä tutkimuksessa perusopetuksen tulokselli-

suus ja arviointi sijoitetaan 1980-luvulta alkaneeseen yhteiskunnalliseen julkisen sektorin muutokseen ja tutkimus tuo esiin myös tämän muutoksen sekä perusopetuksen historiallisen kehityksen.

Kvalitatiivisen strategian mukaan kohde ja tutkija ovat vuorovaikutuksessa, joka tarkoittaa että tutkijakin on luomassa tutkimaansa kohdetta. Kvalitatiivinen tutkimus etenee yksityisestä yleiseen ja se on kiinnostunut useasta yhtäaikaisesta tekijästä, jotka vaikuttavat lopputulokseen (Creswell 1994). Tässä tutkimuksessa halutaan päästä lähelle niitä merkityksiä, joita koulujen johtajat antavat ilmiöille ja tapahtumille. Perusopetuksen tuloksellisuudessa ei ole kyse vain yhdestä näkökulman tai tuloksesta, vaan lukuisista siihen vaikuttavista tekijöistä.

Laadullinen tutkimus korostaa myös tutkijan keskeistä asemaa, koska tämän tyyppinen tutkimus jättää paljon vapauksia tutkijalle (Eskola & Saarela 1998, 15-18).

### **2.3.2 Puolistrukturoitu teemahaastattelu**

Perinteisesti laadullinen tutkimus saattaa sisältää useilla eri metodeilla kerättyä aineistoa, kuten haastatteluja, havainnointia ja kyselyjä. Olen rajannut tutkimukseni aineistonkeruumenetelmäksi haastattelun, koska sitä käytetään tutkimusmetodina kun halutaan välittää kuvaa haastateltavan ajatuksista, käsityksistä, kokemuksista ja tunteista. Tässä tutkimuksessa halutaan kerätä ilmiöstä tietoa organisaation tasolla toimivien henkilöiden käsityksien ja ajatusten perusteella.

Tutkimushaastattelusta voidaan erottaa erilaisia piirteitä riippuen kysymysten muotoilusta ja haastattelijan osuudesta tilanteen jäsentämisessä. Haastattelutyypit voidaan karkeasti jakaa lomakehaastattelusta strukturoimattomaan haastatteluun, jonka välimaastoon asettuu teemahaastattelu. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47.) Teemahaastatteluun liittyvien määritelmien mukaan kysymysten muoto on kaikille sama, kysymysten järjestys voi vaihdella tai haastateltavat voivat vastata omin sanoin. Haastattelija voi myös vaihdella kysymysten sanamuotoa. Teemahaastattelun menetelmälle yhteistä on, että jokin haastattelun näkökulma on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia. Teemahaastattelun avulla pyritään keräämään aineistoa, johon pohjautuen voidaan luotettavasti tehdä tutkittavaa ilmiötä koskevia päätelmiä. Tutkijan tulee kuitenkin jo suunnitteluvaiheessa päättää, millaisia päätelmiä tutkimuksen aineistoista aiotaan tehdä. Haastattelurunko laaditaan teema-alueittain, ja ne edustavat teoreettisten pääkäsitteiden spesifioituja alakäsitteitä- tai luokkia. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47-66.) Tässä tutkimuksessa käytetään teemahaastattelua. Haastatteluiden teemat määräytyvät perusope-

tuksen tuloksellisuuskäsitteen osa-alueista. Koska haastattelut suoritetaan yksilöittäin, haastattelutilanteissa kysymysten järjestykset vaihtelevat ja vastaajat vastaavat omin sanoin.

Kaikkiin tutkimuksiin liittyy eettisiä kysymyksiä. Haastattelutilanteessa ollaan suorassa kontaktissa haastateltavaan, jolloin eettiset kysymykset nousevat monitahoisesti esiin. Ihmisiin kohdistuvien tutkimusten tärkeimpinä eettisinä periaatteina Hirsjärvi & Hurme (2011, 20) kuvaavat informointiin perustuvan suostumuksen, luottamuksellisuuden, seuraukset ja yksityisyyden. Myös Kvale (1996) kuvaa eettisiä kysymyksiä tutkimuksen eri vaiheissa. Tutkimuksen tarkoitusta pohdittaessa tulisi myös tarkastella, miten se parantaa tutkittavana olevaa inhimillistä tilannetta. Suunnittelussa eettisyys liittyy kohteena olevien henkilöiden suostumukseen, lupaukseen luottamuksesta ja harkintaan mahdollisten tutkimuksesta aiheutuvista seurauksista kohdehenkilöille. Haastattelutilanteessa eettisyys liittyy haastateltavien antamien tietojen luottamuksellisuuteen sekä edelleen mahdollisten seurauksien huomioon ottamisesta haastateltaville. Haastattelun litteroinnissa jatketaan edelleen luottamuksellisuudella, liittyen myös siihen miten tarkasti kirjallinen litterointi noudattelee suullisia ilmaisuja. Analyysissa eettiset kysymykset liittyvät siihen miten syvällisesti ja kriittisesti haastattelut voidaan analysoida. Tutkijan eettiseen velvollisuuteen kuuluu esittää tietoa, joka on niin varmaa ja todennettua kuin mahdollista. Haastattelun raportoinnissa otetaan huomioon edelleen luottamuksellisuus sekä haastateltaville ja sidosryhmille raportin julkaisusta aiheutuvat seuraukset. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 20.)

Kysyin kaikilta haastateltavilta henkilökohtaisesti suostumuksen haastatteluun. Haastattelun aluksi korostin, että haastateltavien yksityisyyden suoja säilyy ja tutkimustuloksissa ei tulla vertailemaan vastauksia koulukohtaisesti tai kunnittain. Lupasin myös lähettää haastattelun analyysin haastateltaville ennen tutkimuksen julkaisua. Tutkimusaineistot on käsitelty litteroinnista raportointiin siten, ettei haastateltavien henkilöllisyys paljastu.

### **2.3.3 Laadullisen tutkimuksen analyysi**

Yksinkertaisimmillaan laadullisen tutkimuksen aineiston analyysi on jaettu kahteen toisiinsa nivoutuvaan vaiheeseen, havaintojen pelkistämiseen ja arvoituksen ratkaisemiseen. Havaintojen pelkistämässä aineistoa tarkastellaan ensin teoreettisesta viitekehyksen näkökulmasta, jonka jälkeen havaintoja yhdistellään yhdeksi tai muutamiksi havaintojen joukoiksi. Arvoituksen ratkaiseminen

tuottaa merkityksellisen tulkinnan, joka on tehty tuotettujen johtolankojen ja käytettävissä olevien vihjeiden pohjalta. (Alasuutari 2011, 39-45.)

Tuomi & Sarajärvi (2009, 95-100) esittelevät Eskolan (2007) jaottelun laadullisesta analyysistä aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen analyysiin. Aineistolähtöinen analyysi pyrkii luomaan tutkimusaineistosta teoreettisen kokonaisuuden. Teoriaohjaavassa analyysissä on tiettyjä etukäteen valittua teoreettisia analyysia ohjaavia yhteyksiä, jotka eivät pohjautu suoraan teoriaan. Teoriaohjaava analyysi etenee aluksi aineistolähtöisen analyysin tavoin, molemmissa valitaan analyysiyksiköt aineistoista, mutta teoriaohjaavassa analyysissä aikaisempi tieto on ohjaamassa tai auttamassa analyysia. Päättelyn logiikkaa korostavaa teoriaohjaavaa analyysia voidaan kutsua myös abduktiiviseksi logiikaksi. Teorialähtöisessä analyysissä pohjana on jokin tutkimuksessa kuvailtu teoria, malli tai auktoriteetin esittämä ajattelu, joka ohjaa aineiston analyysiä. Teorialähtöinen analyysi perustuu teoreettisessa osassa valmiiksi hahmoteltuihin kategorioihin, joihin aineisto suhteutetaan.

Tämän tutkimuksen aineiston analyysia tehdään teorialähtöisesti. Analyysi perustuu teoreettiseen tuloksellisuuden arviointimalliin koulutuksessa. Tuloksellisuus on kategorisoitu tehokkuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen ja haastatteluaineiston analyysissä pyritään löytämään näiden osa-alueiden takaa muuttujia.

Käytännössä analyysi alkaa jo haastattelutilanteissa, kun haastattelija alkaa tehdä havaintoja ilmiöistä. Koska laadullista aineistoa analysoidaan lähellä aineistoa ja sen kontekstia, laadullinen tutkimus säilyttää aineistonsa sanallisessa muodossa. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 136.) Analyysissä eritellään ja luokitellaan aineistoa, synteessissä pyritään luomaan kokonaiskuvaa ja esittämään tutkittava ilmiö uudessa perspektiivissä. Haastatteluaineiston analyysistä on Hirsjärvi & Hurme (2011, 144) esittäneet erilaisia malleja. Analyysit etenevät joko spiraalina, suorana tai ympyrän sisällä kuvailusta luokitteluun ja yhteyksien löytämiseen sekä raportointiin.

Aineiston analyysi perustuu aineiston kuvailemiseen, jossa tavoitteena on kartoittamaan henkilöiden, tapahtumien tai kohteiden ominaisuuksia tai piirteitä. Analyysissä kuvailua seuraa luokittelu, joka luo pohjan, aineiston tulkinnalle sekä yksinkertaistamiselle ja tiivistämiselle. Luokittelussa voidaan apuna käyttää tutkimusongelmaa alaongelmineen, tutkimusvälinettä tai menetelmää, aiempien tutkijoiden tekemiä luokitteluita, teoriaa ja teoreettisia malleja, itse aineistoa tai tutkijan mielikuvitusta. Tutkimusmenetelmä voi toimia luokittelun apuna siten, että teemahaastattelun teemat

toimivat karkeina alustavina luokkina. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 147-149.) Luokittelu ja aineiston koodaaminen muodostettuihin luokkiin on välivaihe analyysin rakentamisessa. Aineiston yhdistelyssä pyritään löytämään luokkien esiintymisen välille säännönmukaisuuksia tai samankaltaisuuksia. Säännönmukaisuuksien lisäksi tarkastelussa löydetään usein säännönmukaista vaihtelua ja muista poikkeavia tapauksia. Tämän tutkimuksen analyysissä kuvaillaan ensin tuloksellisuuden osatekijöiden ominaisuuksia ja piirteitä, jonka jälkeen luokittelu perustuu teemahaastattelun teemoihin. Näiden avulla pyritään löytämään eroja ja yhtäläisyyksiä tuloksellisuuden taustatekijöihin. Mitkä osatekijät voivat synnyttää tehokkuuseroja, missä luokissa taas ei eroavaisuuksia juuri esiinny?



## 3 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 3.1 Tuloksellisuuden moniulotteisuus

Lähtökohtaisesti organisaation toiminnassa pyritään onnistumiseen, hyvään suoritukseen ja menestymiseen. Onnistumista kuvataan erilaisissa malleissa tuloksellisuudeksi, joka konkretisoituu erilaisin alakäsittein. Tätä liiketaloudesta peräisin olevaa tuloksellisuuden käsitettä on määritelty hyvin moniulotteisesti. Julkisella sektorilla käsitteen monimuotoisuudesta huolimatta tuloksellisuudessa on aina kyse siitä, miten julkisen sektorin rajalliset voimavarat käytetään mahdollisimman hyvin palvelujen järjestämiseen yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeiden mukaisesti. Kaikissa tuloksellisuuden tarkastelumalleissa on jollain tapaa mukana panos-tuotos-ajattelu ja tuloksellisuus on panos-tuotos-suhteen onnistumista. (Meklin 2009, 45-46.)

Tuloksellisuudelle on esitetty niin kansainvälisesti kuin kansallisesti erilaisia kriteeristöjä, kategorioita ja selittäviä tekijöitä Näistä useiden vuosikymmenien ajan esitetyistä luokitteluista löytyy paljon samansuuntaisia tekijöitä. Luokitteluissa tuloksellisuuden osatekijät liittyvät useimmiten mm. johtajuuteen, henkilöstöön, strategiaan, prosessien toimivuuteen, verkostojen ja yhteistyön hyödyntämiseen ja sujuvuuteen sekä tuloksiin. (Mahoney, 1967; Lenz 1981; Talbot 1999; Boyne 2002.)

Tangen (2005) määrittelee tuloksellisuuden osana kolmen P:n (performance, profitability, productivity) mallia, jossa tuloksellisuus on sateenvarjo, jonka alle mahtuvat kannattavuus ja tuottavuus. Tuloksellisuuden päämäärinä kolmen P:n mallissa ovat kustannukset, laatu, käyttövarmuus, joustavuus ja nopeus. Lisäksi kolmen P:n mallissa tehokkuus (efficiency) ja vaikuttavuus (effectiveness) kuvaavat tavoitteiden saavuttamisen astetta sekä resurssien muuntamista prosessissa. Tuloksellisuus on laaja suorituskyvyn mittaamiseen liittyvä käsite, joka pitää sisällään sekä taloudellisen että operationaalisen ulottuvuuden.

Käytännössä tuloksellisuuden on esitetty olevan tulosten, tuotosten, suoritustehon, ihmisten ja ohjelmien ja tavoitteiden mittaamisena. Siinä organisaatiota analysoidaan vertaamalla mittausten tuloksia edellisiin tuloksiin, tavoitteisiin tai muihin organisaatioihin. Lisäksi tuloksellisuudessa on kyse informaation välittämisestä sovituille tahoille. (Askim, 2011.)

Tuloksellisuustiedon käyttö on hyvin monipuolista. Sitä käytetään tilivelvollisuuden osoittamiseen, budjetoinnissa, palveluiden ongelmapohjaisessa kehittämisessä, koulutuksen ja teknisen avun tarpeen todentamisessa, työntekijöiden motivoinnissa ja palvelun laadun parantamisessa, työpaikkojen kehittämistoiminnassa, tuloksellisuussopimuksissa, palveluiden oikeudenmukaisuuden osoittamisessa, palveluiden perusteellisessa arvioinnissa, ongelmanratkaisussa, kumppanuuksien eteenpäin viemisessä, markkinoilla ja kansalaisten yhteydenpidossa. (Hatry 2011, 235-241.)

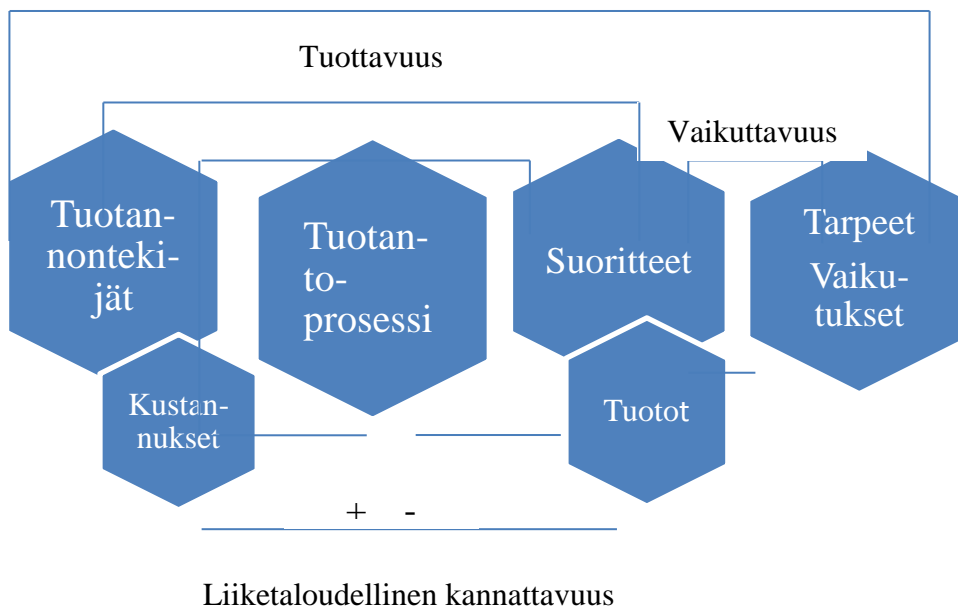
Tuloksellisuustiedon käyttäjät voidaan jakaa julkiseen organisaatioon sekä poliittiseen ja yhteiskunnalliseen kenttään, johon kuuluvat paikalliset poliitikot sekä kansalaiset. Käyttäjinä voivat olla esim. eri tasojen johtajat, työntekijät, tarkastajat, tiedottajat, media, hallitus, ministerit, arvioijat, kansalaisryhmät tai yhteistyökumppanit (Van Dooren & Van de Walle, 2011, 3)

Vakkurin (2009, 13) mukaan tuloksellisuudessa on kyse julkishallinnon pakonomaisesta tarpeesta löytää toiminnan tehokkuutta selittävä kaiken teoria. Tämä kokonaisrationaalinen ajattelutapa huomioi taloudelliset, poliittiset ja eettiset näkökulmat optimaalisimmalla tavalla julkishallinnon toiminnassa. Tuloksellisuuden ydinajatuksena on vastata kaikkiin asiakkaiden, kansalaisten ja muiden sidosryhmien odotuksiin parhaalla mahdollisilla tavoilla ja käyttää olemassa olevia voimavaroja optimaalisesti. Vakkuri (2009,13) on koonnut tuloksellisuuteen liittyviä erilaisia kokonaisrationaalisuuden lähestymistapoja, joista yksi on jäljempänä esiteltävä, Suomen julkishallinnossa käytetty valtiohallinnon tulosprisma. Toisena on kokonaistuottavuuden indeksi (Total Factor Productivity, TFP), joissa tavoitteena on mitata organisaatioiden toiminnan kaikkia osa-alueita kattavasti ja samanaikaisesti. Tasapainotetussa mittaristossa (Balanced Scorecard, BSC) osa-alueiden kattavan arvioinnin lisäksi pyritään tasapainottamaan organisaatioiden menneisyyttä ja tulevaisuutta, aineellisia ja aineettomia tekijöitä, ulkoista ja sisäistä näkökulmaa sekä mitattavia ja ei-mitattavia tekijöitä. Tasapainottamisen oletetaan lisäävän tietoa kokonaisrationaalisuudesta. Toimintolaskenta (Activity Based Costing, ABC) on kustannuslaskennan ja kohdentamisen järjestelmä, joka tekee erilaiset tuotannonkustannukset näkyväksi aiempaa kokonaisvaltaisemmin ja tuottaa organisaatioiden johtamisessa hyödyllistä kustannusinformaatiota.

Suomen julkisessa hallinnossa valtiovarainministeriön lisäksi muun muassa kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallissa on käytetty tuloksellisuuskäsitteistön pohjana englantilaisperäistä kolmen E:n mallia. 1980-luvulta peräisin oleva käsitteistö palveli value for money, vastiketta rahalle, ajattelua. Mallissa tuloksellisuuden alakäsitteinä ovat vaikuttavuus (effectiveness), taloudellisuus (efficiency) ja tehokkuus / tuottavuus (economy) ja sitä kuvataan ns.

neljän laatikon mallina. (Meklin 2009, 35-36; Raivola ym. 2000, 12.) Tämä englantilainen kolmen E:n käsitteistö perustuu teoriaan julkishallinnon ja poliittisen järjestelmän toiminnasta avoimena systeeminä, jossa tärkeää on kohdistaa huomio poliittis-hallinnollisiin vaikutusketjuihin sekä palvelujen loppukäyttäjiin. Tuloksellisuuden alakäsite tuottavuus kuvaa tuotoksen ja panoksen suhdetta. Tuotos ymmärretään välineenä vaikutusten aikaansaamiseksi. Taloudellisuudella tarkoitetaan tuotosten ja kustannusten suhdetta. Mitä pienemmillä kustannuksilla saadaan aikaan tuotoksia sen taloudellisempaa toiminta on. Tuloksellisuuden kolmas alakäsite vaikuttavuus liittyy tuotosten ja aikaansaatuisten vaikutusten suhteeseen. (Vakkuri 2009, 16.)

## TULOKESELLISUUS



**KUVIO 1 Tuloksellisuuskäsitteistö 3E'n malliin pohjautuen (Meklin ym. 2009, 247.)**

Kolmen E:n mallissa, kuten muissakin tuloksellisuuskäsitteistön määrittelyissä heikkoutena pidetään varsinaisen tuotantoprosessin ja siihen liittyvän laadun puuttumista. Laatu tulisi tuloksellisuuden tulkinnassa huomioida panos-tuotos-mallissa, suhteessa määrään ja vaikuttavuuteen sekä sinä, mitä laatu lopultakin on. Panos-tuotos-suhteessa laatu ja määrä voidaan tulkita panoksen ja tuotoksen alakäsitteiksi. Vaikuttavuuden suhteen laatu voi olla vaikuttavuuden vieruskäsite, sen osatekijä tai edistäjä. (Meklin 2009, 49). Suomalaisessa koulutuksen tuloksellisuuskäsitteistössä laatu kuuluu panoksiin, tuotoksiin ja prosesseihin. Lisäksi 2000-luvulla Kunnallinen työmarkkinalaitos määritteli tuloksellisuuskäsitteistöään uudelleen liittäen siihen laadun (KT 2000; Raivola ym. 2000, 14.)

Lumijärvi (2009, 22-23) esittää ettei tuloksellisuuden mittaristolle ole yleistä mallia, vaan se rakentuu tapaus- ja organisaatiokohtaisesti. Tuloksellisuuden määrittelyyn vaikuttaa se, käsitetäänkö tuloksellisuus tavoitteiden saavuttamisena vai vastaavuutena ympäristön tarpeille. Tavoitteiden määrittelyn näkökulmasta tärkeintä on, että tavoitteista ollaan yksimielisiä ja ne ovat kaikkien tiedossa. Tavoitenäkökulma aiheuttaa myös ristiriidan tuloksellisuuden määrittelyyn. Tietyn kriteerin valossa organisaatio saattaa olla tehokas ja toisen mukaan samanaikaisesti tehoton. Oleellista on kenen näkökulmasta tavoitteet ovat tärkeitä ja saavutettavia. Opetuksessa vanhemmilla, oppilailla, opettajilla, rehtoreilla sekä luottamushenkilöillä saattaa olla kaikilla omat eriävät näkemykset tavoitteista. Niiden määrittelyyn liittyy siis myös vallankäyttöä. Tuloksellisuuden tarkastelunäkökulma voidaan jakaa sen mukaan etsitäänkö tuloksellisuudelle vain joukko kriteereitä vai etsitäänkö kriteerien välille myös jotain yhdistävää tekijää tai teoriaa.

### **3.2 Tuloksellisuuden rantautuminen suomalaiseen julkishallintoon**

Tuloksellisuuden käsitteen määrittelyn haasteellisuudesta huolimatta tuloksellisuuden arviointi käsitteenä ja toimintatapana on kuulunut niin julkishallintoon kuin ihmisten arkielämäänkin kautta aikojen. 1920- ja 1930-luvuilla tuloksellisuuden ja toiminnan laajuutta mitattiin hallinnossa lähetettyjen kirjeiden määrällä. Virkapäätökset suoritettiin kirjeitse ja mitä enemmän kirjeitä lähetettiin, sitä tuloksellisempaa toiminta oli. Nykyisin kirjeiden lähettäminen ei yksinään kuvaa toiminnan laajuutta, mutta sen käyttö arviointikriteerinä jo lähes sata vuotta sitten kertoo, ettei tuloksellisuuden arviointi ja mittaaminen ole ihan uusi tai ainutlaatuinen asia. Nykypäivän hallinnossa tarvitaan kuitenkin systemaattisempaa ja kokonaisvaltaisempaa tapaa arvioida tuloksellisuutta. (Niiranen & Strenvall & Lumijärvi 2005.)

Varsinaisesta arvioinnin rantautumisesta Suomen julkishallintoon alkoi olla kyse 1980-luvulla, jolloin Suomeen muiden Euroopan maiden tapaan saapui valtiokeskeisyyttä kaihtava ajattelutapa. Ärtymystä alkoi aiheuttaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion virkavaltaisuus, mutta suurimpana vaikuttajana oli angloamerikkalaisen oikeistoliberalismin malli. Ajattelutapa kritisoi kuntien ja valtion laitoksia kehityksestä jälkeenjääneinä, jäykkärakenteisina ja verorahojen tyhjäkäynnin käyttämisestä. Kansa alkoi vaatia vastiketta rahoilleen, ”value for money”. Yhteisnimitys uusliberaalille kehitykselle oli New Public Management (NPM). Se oli seurausta aiemmalle, erityisesti sosialistisissa

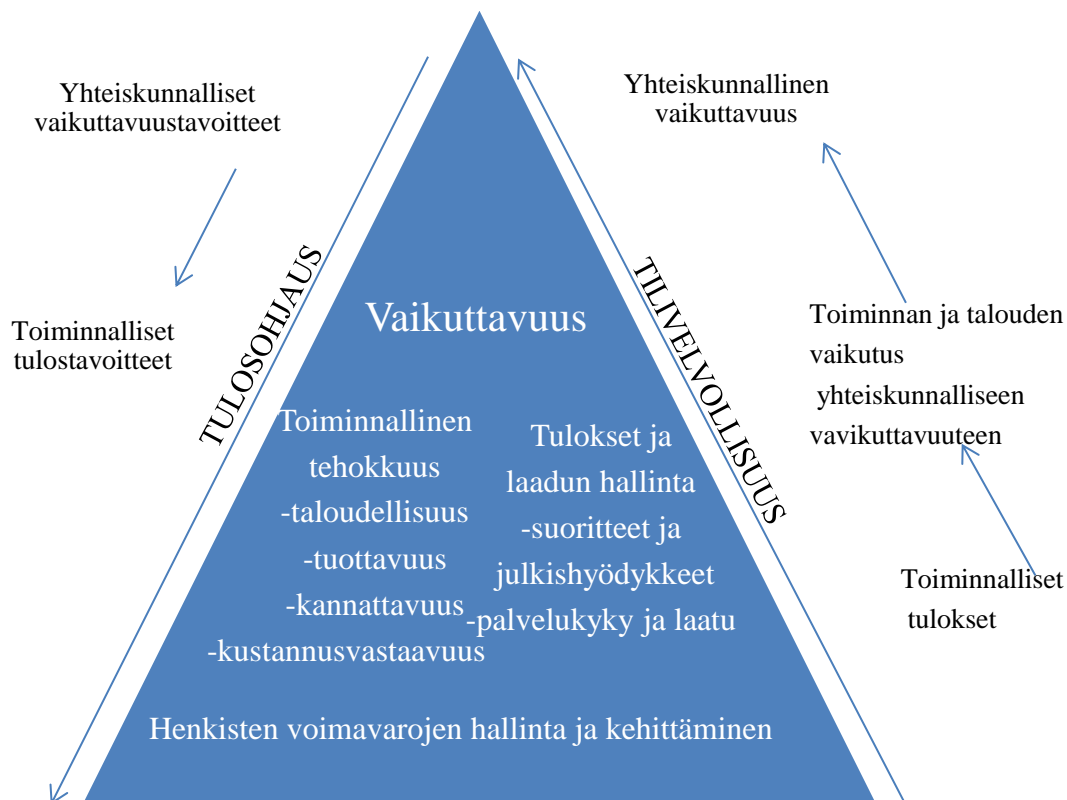
maissa valloille olleelle radikaalille rationalismille, jonka pääpiirteinä oli keskitetty suunnittelu ja tulevaisuuteen suuntautunut päätöksenteko. Hallinnon valmistelussa oli ollut keskeistä, että suuret julkiset sitoumukset valmisteltiin huolellisesti keskitetyssä suunnittelukoneistossa ennen niiden julkistamista. Kun sosialististen maiden hallinto romahti, alkoi epäluulo keskitettyä suunnittelua kohtaan nousta ja usko markkinoihin kasvaa. (Vedung 2003; Meklin 2009, 36; Lähdesmäki 2011.)

Uutta voimaa haettiin vapaasta kilpailusta ja yrittäjyydestä. Julkiset laitokset tuli vapauttaa normiohjauksesta ja keskusjohtoisuudesta ja niiden hallintotapaa piti muuttaa liikelaitostyyppiseksi. (Vedung 2003, 17.) Aiempi hierarkiakeskeinen julkisen johtamisen suuntaus väistyi ja tilalle tuli uusi julkisjohtaminen, New Public Management (NPM), jonka keskeisinä piirteinä oli ammattimainen johtajuus, managerialismi, jossa valta- ja vastuu suhteet oli selkiytettävä ja velvoittavuutta lisättävä. Johtajuus ja johtajat olivat keskiössä ja johtamisessa hyödynnettiin yksityisen sektorin johtamismalleja. Uudessa julkisjohtamisessa analysoinnin kohteena oli hallinnon suorituskyky, tehokkuus ja taloudellinen vastuu, julkisen sektorin kilpailu ja yksityisten markkinoiden mallin mukaiset palveluiden uudet tuottamistavat. (Salminen 2008, 71-79). Uusiksi iskusanoiksi tulivat hajauttaminen, sääntelyn purku, yksityistäminen, yhtiöittäminen, kilpailuttaminen, laatu, tuottavuus, tehokkuus, kumppanuus, asiakaslähtöisyys ja arviointi. Organisaatioiden uudistaminen asiakaslähtöiseen suuntaan tarkoitti julkisella sektorilla valinnanmahdollisuuksien lisäämistä, palvelutakuuta, palveluseleitä, kuulemistilaisuuksia ja kansanäänestyksiä. NPM:n myötä julkisen hallinnon arvoperusta muuttui tehokkuusperiaatetta korostavaksi. Tehokkuusperiaatteen mukaisesti julkisen sektorin hallinnon, talouden ja palvelutuotannon tarkastelun näkökulmiksi tuli tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerit. (Haveri 2011, 134; Vedung 2003, 17.)

NPM:n ei suhtauduttu aivan varauksettomasti, vaan sen oppeja kohtaan esitettiin myös kritiikkiä. Liike-elämän johtamisoppien soveltaminen kunnalliselämään katsottiin sivuuttavan kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen keskeiset teemat. Kunta on toimeksiannotalous, yritykset ansaintatalouksia. Kunta järjestää pääosin palveluita kuntalaisten toimeksiannosta, eikä kunnan tavoite ole tuottaa tässä tuotannossa voittoa. Yritysten tavoite on tavaroiden ja palveluiden tuotannossa. NPM-oppi keskittyi sekä julkisen että yksityisen organisaation tehokkuuden ja työn tuottavuuden lisäämiskäytäntöihin ohittaen julkisen sektorin keskeiset näkökulmat liittyen kuntalaisten osallisuuteen ja poliittisen sekä virkamieskoneiston päätöksentekojärjestelmään ja vaikuttamiseen. (Ryynänen & Uoti 2009, 229.)

NPM toi täysin uuden toimintatavan julkiselle sektorille, jonka myötä normeja ja säädöksiä purettiin. Pelkästään luottamuksen varaan ei julkisten varojen käyttöä säädösten ja normien purun jälkeen kuitenkaan jätetty, vaan siirryttiin tuloksilla ja informaatiolla ohjaukseen, tavoite- ja tulosjohtamiseen. Uuden kulttuurin arkipäiväiseksi rutiiniksi muodostui käyttäytymisen, laadun, tehokkuuden ja asiakastyytyväisyyden arviointi. (Simola & Rinne 2006.) Arviointi alkoi saada uusia muotoja liittyen mm. käyttäjä- ja sidosryhmäarviointeihin, se täydensi aiempia tarkastusinstituutioita ja sitä ilmeni monissa muodoissa. Arvioinnista tuli tulosten valvontaa, palveluntuottajan itsearviointia ja toimintoihin liittyvien asianosaisten sidosryhmien suorittamaa arviointia. Arvioinnin yksi ilmentymä oli kansalaisten suurempi osallisuus julkishallinnossa. (Vedung 2003.) Näin arvioinnista tuli NPM:n myötä osa normaaleja hallinnollisia prosesseja.

Suomessa 1980-luvun hallinnollisten normien ja säädösten purku johdatti Suomeen saapuneen arviointiin liittyvän keskustelun tuloksellisuuteen (Lapiolahti 2007, 9). Valtion budjettitalouden yksiköt siirtyessä tulosohjaukseen vuosina 1989-1995 valtiovarainministeriö määritteli tuloksellisuuden käsitteen ja sen alakäsitteet ohjeistaessaan valtion virastoja toiminta- ja taloussuunnitelmien laadinnassa. Tästä mallina valtionhallinnon tulosprisma:



**KUVIO 2 Valtionhallinnon tulosprisma (VM 2005, 26)**

Kunta-alalle tuloksellisuuden arvioinnin ja kehittämisen suositus määriteltiin samoihin aikoihin vuonna 1989 (KT 1989).

Uuden julkisjohtamisen periaatteet olivat näkyivät kaikissa 1990-luvun julkisen sektorin uudistus-hankeissa valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta kuntalain uudistukseen sekä liikelaitosuudistukseen ja palvelusetelikokeiluun. Kaikkien tavoitteena oli luoda taloudellisesti ja tehokkaasti toimiva kunnallishallinto. (Haveri 2011, 136.)

### **3.3 Tuloksellisuuden jäsenitys perusopetuksessa**

Uusi hallintotapa NPM vaikutti koko julkiselle sektorille, myös opetukseen. Koska se edellytti kilpailun tuomista laitosten sisälle, koulusta tuli yksittäisen laitoksen sijaan koulutuspalveluita tuottavan verkoston osa. Suomessa muutos syntyi lain muutoksilla 1990-luvun alussa. Koulupiirit lakkasivat olemasta ja kunta sai päättää piirien määrän. Valtionapu alettiin maksaa kunnille oppilasyksiköittäin ja kunnat joutuivat näin ollen kilpailemaan oppilaistaan. Uuden hallintotavan mukaan julkisen laitoksen johto oli tulosvastuullinen. Yksinkertaistettuna pienimmällä panoksella (pienimmät menot) ja suurimmilla tuotoksilla (peruskoulun päättötodistuksilla) toimiva koulu täytti periaatteessa tulosvastuunsa muita paremmin. Tulostavasti mittaamiseksi kehitettiin määrällisiä mittareita ja koulujen sisällä tapahtuvaa laadullista itsearviointia edistettiin. (Ahonen, 2008.)

Koulutuksessakin siirryttiin normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen ja ohjaavaksi virastoksi perustettiin opetushallitus. Opetushallituksen perustamiseksi säädetyssä laissa (182/1991) sen tehtäviksi säädettiin koulutuksen tuloksellisuuden edistäminen sekä koulutuksen järjestämisen seuranta. Lyytinen & Lukkarinen (2010, 88) toteavat opetushallituksesta säädetyssä lain (182/1991) olleen käänteentekevä uudistus suomalaisen koulutuksen arviointilainsäädännön historiassa, koska keskusviraston keskeisiksi tehtäviksi tuli ohjauksen ja valvonnan sijaan kehittäminen ja asiantuntijuus. Hallituksen esityksen (HE 225/1990 vp) mukaisesti opetushallituksen vastuulle kuului koulutuksen laatu ja saavutettavuus sekä koulutuksen tavoitteiden, sisältöjen ja menetelmien kehittäminen ja uudistaminen. Opetushallitus veloitettiin seuraamaan ja edistämään koulutuksen tuloksellisuutta, suorittamaan tutkimuksia ja selvityksiä sekä ohjaamaan ja rahoittamaan opetuksen ja koulutuksen kokeiluja. Tehtäviensä toteuttamiseksi opetushallituksen edellytettiin käyttävän hyväkseen kansal-

lista ja kansainvälistä asiantuntemusta sekä yhteistyötä muiden viranomaisten, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen kanssa. Viraston tehtävänä oli myös laatia säännöllisesti koko maan kattavia tilannekatsauksia koulutuksen tilasta koulutuspoliittista ja muuta kehittämistä varten. 1.4.1991 voimaanastuneella lailla (182/1991) kumottiin lait ammattikasvatushallituksesta (488/87) ja kouluhallituksesta (534/68) sekä niiden alaisista piirihallinnoista.

Velvoitteidensa suorittamiseksi opetushallituksessa käynnistyi vuonna 1992 opetustoimen arviointistrategian valmistelu. Koulutuksen arviointiin tarvittiin valtiohallinnon tasolle yleinen tuloksellisuuden arviointikulttuurin mukainen viitekehys ja järjestelmä, jolla tuotettaisiin tietoa opetustoimen tuloksellisuudesta kansallisiin tarpeisiin. Lisäksi kehittämistyön tavoitteena oli tuottaa opetustoimen arvioinnin painopistealueet, indikaattorikuvaus sekä arviointikriteeristö ja tietotarvekuvaus. Tämän pohjalta valmistui uudistuvaa, arviointia korostavaa koululainsäädäntöä selventämään koulutuksen arviointistrategia (OPM 1997), joka selvensi miksi ja mitä tulisi arvioida. Strategian mukaan arviointijärjestelmä on kansallisesta ja paikallisesta arvioinnista muodostuva kokonaisuus.

Koska opetustoimessa normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen siirtyminen lisäsi arviointitiedon tarvetta, kaikkien opetuslakien pohdinta 1990-luvulla liittyi muun julkisen sektorin tavoin yläkäsitteenä aseman saaneeseen tuloksellisuuteen ja sen vakiintuneisiin alakäsitteisiin tehokkuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. (Hirvi 1996; Lapiolahti 2007,10.) Normien purun jälkeen säädettiin koulutuksen arviointivelvollisuus kaikkiin opetuslakeihin vuoden 1998 opetuslainsäädännön uudistuksessa.

Koulutuksen arvioinnista säädettiin perusopetuslaissa 628/1998 21 §:ssä seuraavasti:

*”Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä.*

*Opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua 3 momentin mukaiseen ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.*

*Opetushallitus huolehtii asianomaisen ministeriön päättämien perusteiden mukaisesti arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. Ministeriö voi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun kuin Opetushallituksen tehtäväksi.*

*Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.”*

Tämän myötä koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin tehtävä oli tuottaa arviointitietoa kaikilla tasoilla tapahtuvaa koulutuksen tuloksellisuutta varten. Pelkkä tieto oppimistuloksista ei ollut enää



riittävää vaan tarvittiin tietoa oppilaitoksista oppimisympäristöinä sekä osana koulutusjärjestelmää ja ympäröivää yhteiskuntaa. Tähän tarpeeseen opetushallituksessa laadittiin arviointistrategian pohjalta kansallisen ja paikallisen arvioinnin malli, jonka tarkoituksena oli toimia käytännön arvioinnin tukena. (OPM 1998.) Koulutuksen arviointimalli perustuu kansainväliseen, Suomeen rantautuneeseen, kolmen E:n tuloksellisuuden käsitteistöön, jonka arviointialueina ovat koulutuksessa tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Arviointimalli määrittelee nämä opetustoimen käyttöön tuloksellisuuden arvioinnissa käyttöönotetut alakäsitteet. Opetustoimessa tehokkuuden arviointi liittyy opetukseen, vaikuttavuuden arviointi oppimiseen ja taloudellisuuden arviointi rahamääräisiin kustannuksiin. Mallissa on kuvattu ja määritelty millaista tietoa tuloksellisuuden arvioinniksi tarvitaan ja mitä keskeisillä käsitteillä tarkoitetaan. Opetushallituksen mallissa on pyritty tuloksellisuuden käsitteistössä huomioimaan opetuksen ainutlaatuisuus. (Jakku-Sihvonen & Heinonen 2001, 14-15.)

Lapiolahti (2007, 62) tuo julki, että tuloksellisuuskäsitteistön vakiintuminen voidaan nähdä loogisena seurauksena yhteiskunnan 1990-luvulla vallanneesta ajattelusta, jossa vaadittiin julkisen sektorin toiminnan tehostamista. Kansainvälisesti koulutuksen arviointiparadigman lähtökohdat perustuvat tuloksellisuuskäsitteistöön, jonka juuret ovat kansainvälisessä school effectiveness-research –SER-traditiossa. Tässä traditiossa keskustelu tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta kulminoituu keskusteluun hyvästä ja huonosta koulusta. Tehokkaan koulun tunnusmerkkejä kuvaavat Lapiolahden (2007, 62-63) esittämänä Reynolds ja Teddley (2000), jotka koulukontekstin lisäksi kiinnittävät huomion oppilas-, luokka- ja koulutasolla oleviin tekijöihin, jotka tekevät koulusta hyvän ja tekijöihin, joiden avulla koulusta voidaan tehdä hyvä. Haasteellista on kuitenkin tuoda esiin koulun taholta lähtevää kehittämistä (school improvement), vaikka koulun ulkopuolisessakin tarkastelussa (school effectiveness) on haasteita. Tehokkuusajattelussa pyritään pysyvään tehokkuustilaan, kun taas koulun kehittämisorientaatio nähdään dynaamisena ja ajassa tapahtuvana muutoksen tarkasteluna.

### **3.3.1 Tehokkuus ja tuottavuus**

Koulutukseen liittyvässä kansallisessa tuloksellisuuden määrittelyssä yhtenä alakäsitteenä on tehokkuus. Tehokkuus on jossain määrin rinnastettavissa tuottavuuden käsitteeseen, jossa on kyse panos-tuotos-suhteesta.

Tuotos (suorite)

Tuottavuus= \_\_\_\_\_

Panos (tuotannontekijä)

Tuottavuudessa on kyse reaali-prosessista eli tuotosten (suoritteet ja vaikutukset) suhteesta panoksiin. Tuotantoyksikkö toimii käyttämällä erilaisia panoksia tuotosten aikaansaamiseksi. (Kangasharju 2008, 22.)

Koulutuksessa panokset voivat liittyä opiskelijoiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, sosioekonomiseen taustaan, kaveripiiriin ja koulujen resurssipanostusta kuvaaviin tekijöihin. Oppilaitosten panokset liittyvät opetuksen määrään, opettajiin, tiloihin, laitteisiin, oppimateriaaleihin ja muihin opetusta tukeviin palveluihin. Koulutuksen panoksiin liittyy aina myös opetuksen resurssien ja laadun lisäksi nk. ympäristö- ja olosuhdetekijöitä. Niille ominaista on, että ne joudutaan ottamaan toiminnassa huomioon tekijöinä, joihin ei itse pystytä vaikuttamaan. Koulutuksessa näitä tekijöitä ovat muun muassa oppilaiden aiempi osaaminen, synnynnäinen kyvykkyys, motivaatio, ystäväpiiri, vanhempien antama tuki, sosioekonomiset taustatekijät sekä ympäröivän yhteiskunnan vaikutus. Viimeistä voidaan kuvata esimerkiksi kaupungistumisasteella, köyhyysasteella, asumistasolla, vähemmistöjen osuudella ja vauraudella. (Aaltonen ym, 2007, 5; Kangasharju 2007, 123-124).

Panosten määrää voidaan mitata käyttämällä hintatietoja tai niiden puuttuessa vaihtoehtoisia tietoja. Julkisessa toiminnassa panoshinnat muodostuvat ansiotasosta, tilojen pääomakustannuksista (sisäiset ja ulkoiset vuokrat) sekä muiden materiaalien hinnoista. Käytännössä hintatietojen hyödyntäminen julkisissa palveluissa on vain panosten määrän arviointia, joka julkisella sektorilla koostuu enimmäkseen työstä, mutta myös palvelutuotannossa käytetyistä fyysisistä toimitiloista, laitteista sekä välituotteista. (Kangasharju 2008, 22.)

Koulutuksen tuotosten määrittelyssä välittömänä tuotoksena voisi pitää opettajien antamia oppitunteja, jolloin pitäisi kuitenkin olettaa, että opettajien tuottavuus on sama, mikä ei pidä inhimillisessä toiminnassa paikkaansa. Koulutuksen tuotosta kuvaavina indikaattoreina onkin käytetty esimerkiksi standardoiduilla testeillä mitattuja tuloksia, suoritettuja tutkintoja tai opintopisteitä. (Aaltonen ym. 2007, 5.)

Kangasharju ym. (2007) jakavat koulutuksen tuotokset opiskelijan saamiin perustaitoihin, ammatillisiin taitoihin, luovuuteen, asenteisiin ja muihin tuotoksiin. Perustaidot liittyvät yleisesti koulutuk-

nessa saatuihin matemaattisiin ja verbaalisiin taitoihin, joita voidaan mitata oppimistuloksilla. Juuri näiden tuotosten arvostus on korkea vanhempien, opettajien ja työnantajien keskuudessa. Myös suomalaisten menestystä saavuttaneessa kansainvälisessä vertailussa, PISA-tutkimuksessa, tulokset pohjautuvat näihin tuotoksiin. Samanaikaisesti on kuitenkin ilmennyt, että oppilaiden hyvinvointi ei ole lisääntynyt. (Kangasharju ym. 2007, 122.) Vuonna 2016 voimaanastuvassa opetussuunnitelmassa (OPH 2014) korostetaan kuitenkin jo perusopetuksesta alkaen tulevaisuuden opetuksessa erilaisien taitojen oppimista tietojen ohella.

Tehokkuudessa on kyse siitä miten tuotokset saadaan aikaan. Tehokkuus voidaan jakaa kahteen ryhmään, tekniseen ja allokatiiviseen tehokkuuteen. Teknisessä tehokkuudessa on kyse siitä tehdäänkö asioita oikein ja allokatiivisessa tehokkuudessa tehdäänkö oikeita asioita. Teknistä tehokkuutta lasketaan vertaamalla yksikön tuottavuutta kaikkein tuottavimpaan yksikköön. Tehokkain yksikkö on se, joka tuottaa maksimaalisen tuotoksen käytettävissä olevilla panoksilla tai joka saa aikaan tietyt tuotokset mahdollisimman pienillä panoksilla. Allokatiivisessa tehokkuudessa on kyse panosten oikeanlaisesta kohdentamisesta suurimman hyödyn saavuttamiseksi. Kyseessä on julkisella sektorilla ja erityisesti koulutuksessa sen oikea-aikaisuudesta ja tarpeellisuudesta vastaamaan yhteiskunnan vaatimuksia. (Aaltonen ym. 2007, 4-5; Kangasharju 2008, 10.)

Tehokkuutta tutkittaessa pyritään saamaan selville missä määrin ja minkä vuoksi kaikki yksiköt eivät onnistu tuotosten maksimoinnissa tai panosten käytön minimoinnissa. Kouluihin liittyvissä tehokkuustutkimuksissa näitä tehottomuuseroja on tutkittu mm. lineaariseen optimointiin perustuvalla Data Envelopemet Analyysillä (DEA). Menetelmä on käytetty julkisella sektorilla, koska sitä voidaan käyttää panos-, tuotoshintojen puuttuessa. Tällöin tuotantoteknologiaa kuvataan panosmuuttujilla, joiden määrään tuotantoyksikkö voi vaikuttaa. Tuottavuuden muutosta voidaan laskea DEA-analyysiin liittyvällä Malmqvist-indeksillä, joka ei myöskään tarvitse tietoa hinnoista. Lisäksi menetelmää pystytään käyttämään tilanteessa, jossa yksikkö tuottaa useita tuotoksia ja käyttää useita panoksia. Taustamuuttujien huomioimiseen liittyy DEA-menetelmässäkin haasteita. (Aaltonen, 2007.)

Koulutuksen tehokkuuden arvioinnissa on kyse voimavarojen oikeasta käytöstä, joustavuudesta koulutusjärjestelmän sisällä ja oikea-aikaisuudesta koulutusjärjestelmän, yksilön ja yhteiskunnan kannalta. Tehokasta koulutus on silloin, kun koulutusjärjestelmä, opetushallinto ja opetusjärjestelyt toimivat, joustavat ja opetuksen laatu on hyvää ja koulutusjärjestelmä kykenee reagoimaan nopeasti yhteiskunnan, koulutuksen ja yksilöiden tarpeiden muutoksiin. Arvioinnin kohteita tehokkuuden

osa-alueella koulutuksessa Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli (OPH 1998) ja Lapiolahti (2007, 65-66) liittävät opetuksen pedagogisiin järjestelyihin oppilaitoksen työn järjestämisen ja opetuksen laadun, henkilöstöön liittyen ammattitaidon, muodollisen pätevyyden sekä jatko- ja täydennyskoulutuksen, yhteistyön osa-alueelta kansainvälisen yhteistyön, fyysisen ympäristön osalta tilojen ja laitteiden määrän ja laadun, niiden yhteiskäytön sekä tukipalvelut kuten kirjaston ja erilaiset tietokannat. Tehokkuuden arvioinnin kohteena oleva johtamisjärjestelmä vaikuttaa sekä henkilöstön, että opiskelijoiden työskentelyilmapiiriin, opiskelumotivaatioon ja oppimistuloksiin. Lapiolahden (2007) ja opetushallituksen (1998) määrittelemät tehokkuuden arviointikohteet ovat peräisin sivistysvaliokunnan mietinnöstä 3/1998 (SiVM 3/1998 vp).

### 3.3.2 Laatu

Tuottavuuden arvioinnissa julkisessa hyvinvointipalvelussa erittäin tärkeä tekijä on tuotosten ja panosten laatu. Jos laatu jätetään huomioimatta, laatuero saattavat selittää sekä tuottavuus- että tehokkuuserot. (Kangasharju & Kirjavainen 2007, 159.) Työvoimavaltaisella alalla, kuten koulutuksessa, panosten laatua määrittelevät pitkälle henkilöstön osaaminen ja työkyky, mitkä puolestaan heijastuvat palvelun laatuun ja asiakkaan kokemaan laatuun. Henkilöstöön liittyvää laatua voidaan kohottaa jatko- ja täydennyskoulutuksilla, uudelleen rekrytoinneilla ja muutoin laadukkaammilla materiaaleilla sekä uusien laitteiden investoinneilla. Näiden toimenpiteiden näkyminen palvelun laadussa on kuitenkin riippuvainen henkilöiden osaamisesta niiden hyödyntämisessä. Lisäksi huomioitavaa on ihmisten luontaiset ja inhimilliset erot, kaikki opettajat eivät ole yhtä hyviä. Näitä eroja ei tuloksellisuuden arvioinnissa ole mahdollista mitata. (Hiironniemi 1992; Kangasharju 2008; Meklin 2009.)

Henkilöstöön liittyvien laatukriteereiden lisäksi laatua määritellään opetuksessa myös asiakkaisiin liittyen. Opetuksessa joudutaan ottamaan jatkuvasti huomioon erilaisten oppilaiden erilaiset taustat ja sopeuttamaan toimintaa niihin. Oppimistuloksia pidetään opetuksen yhtenä tärkeimpänä tuotoksena ja laadun indikaattorina. Käsitys laadusta on koulutuksessa yleensä hyvin vaihteleva eikä sen sisällöstä ja mittaamisesta ole mitään yksiselitteistä mallia. Koulutuksen taloustieteessä laadun määrittely on ollut niukkaa. (Kangasharju & Kirjavainen 2007.)

Kangasharju & Kirjavainen (2007, 162-163) esittelevät julkisen toiminnan laadun erilaisia, lähinnä terveydenhuollossa käytettyjä määritelmiä, joiden katsotaan soveltuvan myös koulutuksen pariin.

Laadun näkökulma riippuu siitä, kenen näkökulmasta sitä tarkastellaan. Koulutuksessa tarkastelijatahoina voivat olla oppilaat ja vanhemmat, henkilökunta tai järjestäjätaho. Näiden tahojen käsitykset laadusta saattavat olla toisistaan hyvinkin poikkeavia. Julkisen toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa Kangasharjun (2008, 9) mukaan panosten hinnat kuvaavat panosten laatua. Selkeä esimerkki löytyy terveydenhuollosta, josta esimerkkinä voisi käyttää lääkärin ja hoitajan työtehtävien ja samalla panoshintojen erilaisuutta. Myös kokeneen opettajan panoshinnat ovat juuri valmistunutta opettajaa korkeammat. Oletuksena voitaisiin siis pitää, että kokemus tuo opetukseen laatua.

Koulutuksen laadunarviointiin on kiinnitetty 2000-luvulla huomiota luomalla perusopetuksen laatu-kriteerit informaatio-ohjauksen välineeksi ja paikallisen arviointi- ja kehittämistyön tueksi. Nekään eivät kuitenkaan varsinaisesti kuvaa tehokkuuden osatekijöiden laadun sisältöä, vaan toimivat enemmänkin informaatio-ohjauksen välineenä. Näistä jäljempänä luvussa 3.4.4.

Koulutuksen käytännön toiminnan sekä tulosten saavuttamisen edellytyksenä oppilaitos tarvitsee tavoitteet, tilat, opettajat, oppilaiden ja opettajien ajankäytön, oppimateriaalin ja oppimisvälineet. Näiden suhteen on esiintynyt myös ristiriitaisuuksia. Vaikka niiden merkitys on oppimisprosessille välttämätön, ne eivät kuitenkaan pysty takaamaan laatua. Tärkeää koulun tuloksellisuuden arvioinnissa on tutkia miten koulu muuntaa resurssinsa rakenteiksi, henkilöstöksi, organisaatiokulttuuriksi ja muiksi välittömiksi vaikuttajiksi. Koulutuksen taloustieteilijät ovat ottaneet tähän avukseen tuotantofunktion käsitteen, jonka avulla voidaan arvioida mitä on mahdollista saada aikaan olemassa olevilla resursseilla. Koulutuksen tuotantofunktioksi Raivola (2000, 181) määrittelee järjestelmän sisäisen prosessin, joka muuntaa koulutuksen panostekijät tavoitteiden mukaiseksi koulutustuotokseksi määrätyillä hinnoilla ja käytössä olevalla teknologialla. Koulutus on Raivolan (2000, 181) mukaan monituoteyritys. Sitä annetaan eri koulutusasteilla- ja aloilla, sen sisällöt ja konteksti vaihtelevat runsaasti, siihen osallistuvien henkilökohtaiset ominaisuudet vaihtelevat ja siihen liittyvät tavoitteet ovat ristiriidassa, jolloin myös koulutuksen tuloksesta ei ole yksiselitteistä määritelmää vaan se muuntuu tapauksesta toiseen. (Raivola 2000, 180-181.)

### **3.3.3 Taloudellisuus**

Taloudellisuuden käsite liittyy läheisesti tuottavuuteen. Taloudellisuudessa on kyse kustannusten ja suoritteiden (tuotosten) suhteesta, jossa panoskäyttö on rahamääräistetty. Tuotantoyksikkö tuottaa tarvetta vastaavan määrän laadultaan tasaista tuotetta/palvelua ja pyrkii tekemään tämän mahdoli-

simman vähin panoksin ja alhaisin kustannuksin. Tuotantoyksikön kustannukset syntyvät palvelutuotannossa käytettyjen panosten määristä ja hinnoista:

Palvelun kustannus = panosten määrä \* panosten hinta.

Taloudellisuuden tavoitteena on tuottaa tietyillä kustannuksilla mahdollisimman paljon suoritteita tai samat suoritteet mahdollisimman pienillä kustannuksilla.

$$\text{Taloudellisuus} = \frac{\text{Kustannukset}}{\text{Suoritteet (tuotokset)}}$$

Koulutuksessa taloudellisuutta voidaan kuvata koulutuksen vaihtoehtoisilla tuotantotavoilla, koulutusresurssien määrällä, kohdentumisella ja käytön tehokkuudella, koulutuksen rahoitusjärjestelmillä ja rahoituslähteillä. Taloudellisuuden arviointi perustuu taloudellisten voimavarojen optimaaliseen käyttöön ja koulutuksen tavoitteiden saavuttamisen suhteeseen. Arvioinnissa keskeistä on voimavarojen määrä ja kohdentaminen. Taloudellisuutta voidaan arvioida muun muassa eri kustannustekijöiden vaikutuksilla ja kustannusrakenteen tarkoituksenmukaisuudella. Opetusjärjestelyjen seurannassa taloudellisuuden arviointi voi selvittää opetuksen tavoitteiden ja saavuttamistapojen keskinäistä tehokkuutta ja kustannuksia. Taloudellisuuden arviointia tarvitaan säännöllisesti budjetointia varten, mutta se edellyttää myös arvioijan jatkuvaa, omaa kriittistä asennetta ja seuraamista voimavarojen mahdollisimman tehokkaaksi kohdentumiseksi. Koska eurot ovat yhteismitallinen mittari, on taloudellisuuden arviointi helposti mitattavissa. Tavallisimpia taloudellisuuden indikaattoreita ovat euroa/oppilas, opetustunteja/oppilas. Vertailutieto taloudessa edellyttää, että kaikkien ylläpitäjien lukuihin sisältyvät samat tiedot, mikä toisinaan on haasteellista saavuttaa. (OKM 1998.)

Tilastokeskus kerää kansantalouden tilinpitoon säännöllisesti kustannustietoja koulutuksen taloudesta, joiden pohjalta saadaan tietoa koulutuksen arviointiin myös kansainvälisesti. Näissä tilastoissa panoksina koulutuksessa on erilaisten henkilöstökorvausten lisäksi joukko välituotteita, joihin kuuluu teollisuus- ja muut tavarat, kiinteistöön liittyvät palvelut sekä liike-elämään liittyvät palvelut. Välituotteiden osuus on kuitenkin vain 28,5% pääosin henkilöstökustannuksiin liittyen. (Parkkinen 2007, 115.)

Julkisella sektorilla palvelun tuottaja ei voi aina vaikuttaa kysynnän ja tuotannon määrään eikä myöskään panosten hintoihin. Kangasharju (2008, 10) esittää kustannuksiin liittyviä teknologisia tekijöitä, joihin tuotantoyksikkö voi kuitenkin vaikuttaa. Teknologialla tarkoitetaan erilasten konkreettisten teknologisten ratkaisujen lisäksi myös tuotannon johtamis- ja organisointitapoja. Paras teknologia määrittää teknologisen rintaman eli tuottavimman tavan tuottaa haluttuja tuotoksia, jolloin käytetään mahdollisimman vähän panoksia tuotoksia kohden. Tämä saadaan aikaiseksi hyödyntämällä parhaita käytänteitä. Valintapäätöksen teknologian käytöstä sekä edullisimpien vaihtoehtojen suosiminen ovat tuottavuuden panoksia, joihin julkinen tuotantoyksikkö voi itse vaikuttaa. Tuotantoyksikön kustannukset pienevät parhaan mahdollisimman teknologian käytön myötä, koska panoksia tarvitaan vähemmän ja tuottavuus kasvaa. Uusimman ja parhaan teknologian käyttöönotossa on kuitenkin huomioitava sen hankintakustannukset ja arvioitava tuottaako se tarvittavaa hyötyä. (Kangasharju 2008, 10.)

Edelleen Kangasharju (2008) laajentaa tarkastelukulmaa siten, että palvelunjärjestäjä, tässä tapauksessa kunta, valitsee palveluyksiköidensä koon ja palveluvalikoiman. Tämä näkökulma on koulutukseen liittyen keskeinen sekä luokkakokoihin että koulujen kokoihin liittyvässä keskustelussa. Kouluyksiköiden kokoa kasvatetaan pienistä kyläkouluista suurempiin, jopa tuhansien oppilaiden yksiköihin ja luokkakoot vaihtelevat muutamista oppilaista useisiin kymmeneen. Taloudellisuuden näkökulmasta koulun ja luokan koko kannattaa valita siten, että sen keskimääräiset kustannukset ovat mahdollisimman alhaiset. Tuotantoteknologia määrittää sen mitä yksikkökustannuksille tapahtuu mittakaavan eli esimerkiksi luokkakoon kasvaessa. Puhutaan mittakaavaeduista (economies of scales), jolloin yksikkökustannus laskee keskimääräisestä lisätuotoksen osalta. Koulutuksessa esimerkkinä voidaan käyttää oppilaskohtaisten kustannusten laskua luokkokoko kasvatettaessa. Toisessa tapauksessa lisätuotos voi myös olla kustannuksiltaan keskimääräistä korkeampi ja mittakaavasta on haittaa. Koulutuksesta esimerkkinä luokkakoon kasvattaminen paljon tukea tarvitsevilla erityisoppilailla ei laske yksikkökustannuksia lisätuotoksen osalta. Mittakaavaedut toteutuvat oletuksen mukaan vain tiettyyn pisteeseen, jonka jälkeen resurssien ja tuotosten lisääminen alkavat kasvattaa keskimääräisiä yksikkökustannuksia. Mittakaavaetu ei toteudu kun koulun oppilasmäärä alkaa olla liian suuri koulurakennuksen toimivuuteen nähden. Syntyy paineita lisätilan rankentamisesta sekä uusien opettajien palkkaamisesta. Mittakaavaetujen maksimoinnissa myös laatu saattaa huonontua. (Aaltonen ym. 2007, 4; Kangasharju 2008.)

Taloudellisuus on tuottavuuden tavoin suhteellinen käsite. Palvelua voidaan tuottaa taloudellisesti, mutta se ei kerro tarpeiden tyydyttämisestä. Opetus voi olla naapurikuntaa edullisempaa, mutta oppimistulokset heikompia. (Meklin ym. 2009, 248.)

### 3.3.4 Vaikuttavuus

Tuloksellisuuden vaikuttavuuden alakäsitteelle Meklin ym. (2009, 249) antavat kolme päämerkitystä. Vaikuttavuudella voidaan määritellä tavoitteiden saavuttamisen astetta. Opetuksessa tämä voi tarkoittaa oppilaitosten vuosittaisissa työsuunnitelmissa asetettujen tai opetussuunnitelman tavoitteiden toteutumista. Toisessa merkityksessä vaikuttavuus voidaan samaistaa vaikutukseen. Opetuksen vaikutus on oppilaan oppiminen ja kehittyminen. Kolmannen merkityksen mukaan vaikuttavuus määritellään organisaation kyvyksi aikaansaada vaikutuksia. Oppilaiden tieto- ja viestintätekniiset taidot karttavat opetuksen ansiosta, perheiden ja sitä kautta yhteiskunnan hyvinvointi lisääntyy koulun antaman tuen myötä. Kaikissa tapauksissa vaikuttavuudessa on kyse julkisyhteisöjen tuotoksen ja yhteiskunnan jäsenten tarpeiden välisestä suhteesta. (Meklin ym. 2009, 249)

Saavutetut tavoitteet

Vaikuttavuus tavoitteiden saavuttamisen asteena= \_\_\_\_\_

Suunnitellut tavoitteet

Tyydytetyt palvelutarpeet

Vaikuttavuus tarpeiden tyydyttämisen asteena= \_\_\_\_\_

Todetut palvelutarpeet

Vaikuttavuus voidaan edelleen jakaa asiakasvaikutuksiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin sekä pitkä- ja lyhytaikaisiin vaikutuksiin. Julkisen toiminnan vaikuttavuus voi olla olemassa olevan tilan muuttamista, säilyttämistä tai estämistä. (Meklin ym. 2009, 249)

Tuloksellisuutta arvioidaan taloudellisuuden ja vaikuttavuuden suhteilla, kustannus-hyöty – (cost-benefit) ja kustannus-vaikuttavuus- (cost-effectiveness) analyyseillä. Kustannus-hyöty-analyyseissä kaikki tietyn hankkeen yhteiskunnalle aiheutuvat hyödyt ja kustannukset saatetaan samanaikaiseen tarkasteluun ja muutetaan rahamääräiseksi. Hankkeen hyötyjä tulee verrata ns. vaihtoehtoihin kus-



tannuksiin (opportunity cost). Mikäli hyödyt ovat suuremmat kuin vaihtoehtoisissa kustannuksissa, tulee hanke toteuttaa. Kustannus-hyöty-analyysissä laskettavat hyödyt ymmärretään yhteiskunnan yksilöjäsenille aiheutuvien hyötyjen summiksi. Analyysia voidaan myös käyttää ottamalla huomioon kunnan toimintaa laajempi, yhteiskunnallinen tai kansantaloudellinen näkökulma. Haasteena kustannus-hyöty-analyysin käytössä on julkisella puolella hyötyjen hankala rahamääräistäminen. Lisäksi rahassa arvostamattomat hyödyt ja pitkäaikaiset vaikutukset jäävät arvioinnissa ulkopuolelle. Julkisiin toimenpiteisiin sovellettuna analyysistä tulee helposti pelkästään kustannuslaskelmia. Kustannus-vaikutus-analyysissä hyötyjä ei mitata rahassa vaan vaikutuksena toiminnan tavoitteeseen nähden. Analyysissä suhteutetaan kustannukset ja vaikutukset ja analyysin tekeminen edellyttää konkreettisesti mitattavissa olevia vaikutuksia. ( Hiironniemi 1992; Kangasharju 2008; Melkin 2009.)

Kustannus-hyöty- sekä kustannus-vaikuttavuus-analyysin tekeminen on kunnallisen toiminnan tuloksellisuusarvioinnissa toisinaan mahdotonta, koska toiminta on jatkuvaa ja vertailulukemia ei ole mahdollista saada aikaan, eikä hyötyjä ja vaikutuksia voida muuttaa rahaksi. Tällöin koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnissa on kyse koulutuksen tuottamien tietojen, taitojen, kykyjen sekä motivoituneisuuden vastaavuuden selvittämisestä suhteessa yhteiskunnan asettamiin määrällisiin ja laadullisiin sekä inhimillisiin vaatimuksiin. Arviointi voi kohdistua oppimistuloksiin olemalla niiden vertaamista asetettuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuuden arviointi voi myös olla formaalisen oppimisen arviointia, jolloin kohteena ovat oppilaan oppimistaidot, asenne ympäröivää maailmaa kohtaan ja tiedon hankkimisen ja käsittelyn kyvyt. Vaikuttavuuden arvioinnissa selvitetään millainen on oppilaan kyky ilmaista oppimaansa, toimia yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa. Vaikuttavuuteen liittyvien muuttujien hallinta on haasteellista. Siihen liittyvät sisällölliset ja rakenteelliset edellytykset, kuten opetussuunnitelma, opettajavoimavarat, täydennyskoulutukset, koulujen tilojen, laitteiden ja opetusvälineiden riittävyys ja laatu. Lisäksi on haasteellista tunnistaa opetus- ja työilmapiiriin liittyviä tekijöitä, jossa keskeinen tekijä on organisaation johtaminen. (Lapiolahti 2007, 66.)

Koululakien valmistelutöiden mukaan vaikuttavuuden arvioinnissa vain pieni osa arvioinnista tulisi painottua oppimistulosten tavoitteiden saavuttamisen arviointiin, vaikka yleisesti arviointi mielletäänkin juuri oppimistulosten arviointina. Arvioinnissa tulisi huomioida myös oppilaan muita kykyjä liittyen minäkuvaan, terveeseen itsetuntoon, tiedon hankkimisen taitoihin, monipuolisiin viestinnän taitoihin, neuvottelu, yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoihin sekä oppilaan kykyyn hallita muutoksia ja kehittää itseään. ( SiVM 3 / 1998, vp.)

Raivola (2000, 181) on tutkinut koulutuksen vaikuttavuuden arviointia. Induktiivisen tavan mukaan on etsitty tehokkaiksi ja tulokselliseksi havaittuja kouluja ja arvioitu tekijöitä verrattuna tehottomiin kouluihin (effective school-ajattelu). Tällä metodilla ei ole kuitenkaan saatu tuotantofunktion sisältöä paljastettua. Käsitettä voidaan kuitenkin käyttää työvälineenä koulutussuunnittelussa, pyrittäessä rajallisilla voimavaroilla saamaan mahdollisimman hyvä tulos tai etsittäessä kiinteiden tavoitteiden saavuttamiselle halvimmat keinot. Toisena lähestymistapana koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnissa ovat tuottolaskelmat, joiden avulla arvioidaan koulutuskustannusten yhteys eri tavoin määriteltyyn tuotokseen. Tämä kustannus-vaikuttavuusanalyysi tarkastelee kustannusten yhteyttä kasvat- ja koulutustermein määriteltyyn tuotokseen. Menetelmää voidaan käyttää poliittisen päätöksenteon pohjaksi, kun on löydettävä kustannusvaikuttavin keino haluttuihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnissa Raivola (2000, 180) näkee kaksi keskeistä ongelmaa, joista ensimmäinen on koulutuksen kasautuvuus. Uuden oppiminen perustuu aina aiemmin opitun varaan, jolloin on hankalaa mitata yksittäisen jakson vaikutusta. Toisena ongelmana on oppimistulosten määrittely. Suurimmassa osassa tutkimuksia tulokset ovat kognitiivisia, määrättyjen sisältöjen hallintaa mittaavia koulusaavutuskokeita. Isoin ongelma on, kun kriteeri-testit mittaavat kirjoitetun opetussuunnitelman sisältöjen hallintaa, eikä sitä mitä on tosiasiallisesti opetettu ja opittu.

Lisäksi kaikkia tuottolaskelmia edustaa sama vaikeus: miten muuntaa moninaiset, usein keskenään vastakkaiset tavoitteet (esim. taloudellinen tehokkuus ja tasa-arvo) harvoiksi määrällisiksi tulosindikaattoreiksi, joita voitaisiin keskenään vertailla. Ristiriitaiset tutkimustulokset saattavat selittyä Raivolan (2000, 182) mukaan myös sillä, että panos-tuotostekijät on mitattu eri tasoilla, esimerkiksi oppimistulokset yksilön tasolla mutta resurssien käyttö koulun tasolla ja oppimistulokset koulun keskiarvona, mutta voimavarojen käyttö koulupiirin tasolla.

### **3.4 Tuloksellisuuden arviointi perusopetuksessa**

#### **3.4.1 Koulutuksen arvioinnin lähtökohdat**

Arviointiteorioissa otetaan kantaa arvioitavaa kohdetta, tietoteoriaa, arvottamista, arviointitiedon käyttöä ja tarkoitusta sekä arvioinnin käytäntöjä koskeviin kysymyksiin. Jakku-Sihvonen & Heinonen (2001, 32-45) ovat koonneet arvioinnin lähestymistapoja. Eksperimentaalisisessa suuntauksessa

pyritään löytämään arvioitavaa kohdetta selittävän ilmiön lait ja säännönmukaisuudet. Koulutuksessa tällaista arviointia voi olla esimerkiksi oppimistulosten mittaamiseen perustuva tuloksellisuuden arviointi, jossa tulkitaan oppilaan osaamista muiden vastaavalla testillä tutkittujen osaamiseen. Tulkinallisessa arvioinnissa pyritään ymmärtämään arvioitavan kohteen merkitystä eri sidosryhmille. Tulkinallinen arviointi koulutuksessa voi olla esimerkiksi arviointia opetussuunnitelman merkityksestä eri tahoille. Teoriaperusteisessa arvioinnissa lähdetään liikkeelle kohdetta koskevasta teoriasta, jonka kautta arvioitavaa kohdetta selitetään eri sidosryhmille. Koulutuksessa teoriaperusteista arviointia voidaan käyttää esimerkiksi päätöksentekoa varten tarvittavan tiedon tuottamisessa. Arvioinnin pragmaattinen suuntaus pyrkii palvelemaan asiakkaitaan ja tuottamaan heille käyttökelpoista arviointitietoa arviointikohteen kehittämiseksi. Pragmaattisessa lähestymistavassa korostuu arvioinnin käytännöllisyys ja arviointitiedon hyödyllisyys. Pragmaattista arviointia on esimerkiksi oman työn kehittämiseksi suoritettu arviointi. Arvioinnin kriittisesti suuntautunut lähestymistapa pyrkii edistämään sosiaalista muutosta ja yhteiskuntakriittisen tietoisuuden kehittymistä. Kohteen arvioinnin lisäksi kriittisessä suuntauksessa pohditaan myös arvioinnin eettisiä ja moraalisia kysymyksiä. (Jakku-Sihvonen & Heinonen 2001, 32-45.)

Toiminnan pitää olla tehokasta, taloudellista ja vaikuttavaa ja näiden arviointiin kehitetään erilaisia kriteereitä. Arviointia ei kuitenkaan tehdä sen vuoksi, että laissa ja muissa ohjeistuksissa on niin määrätty, vaan arvioinnilla pitää olla selkeä päämäärä. Koulutuksen arvioinnissa Jakku-Sihvonen & Heinonen (2001, 48-51) löytävät koulutuksen arvioinnista kolme päätarkoitusta: 1) tilivelvollisuuden osoittaminen, 2) toiminnan kehittäminen ja 3) tiedon tuottaminen.

Tilivelvollisuudessa painottuu taloudellinen näkökulma. Käsite liittyy läheisesti kustannus-hyöty ja kustannus-tehokkuus-käsitteisiin, jotka perustuvat oletukseen tuotantofunktiosta. Tilivelvollisuuden osoittaminen koulutuksessa liittyy kysymyksiin koulutuksen hyödyistä ja vaikutuksista. Koulutuksen hyötyä on vaikea arvioida taloudellisin kriteerein ja näin ollen kustannus-tehokkuus -ajattelun on arvioitu soveltuvan kustannus-hyöty -ajattelua paremmin sosiaalisten toimintojen, kuten koulutuksen, arviointiin. Kustannus-tehokkuus-analyysissä taloudelliset kriteerit esiintyvät ainoastaan kustannuksissa, eivät tuloksissa. Arvioinnin tarkoituksena tilivelvollisuuden osoittamisessa korostuvat poliittisen päätöksenteon ja hallinnollisen toimeenpanon näkökulmat. Arviointi on valvonnan väline, jolla varmistetaan hallinnonalan toteuttavan sille osoitettuja tehtäviä. Toiminnan kehittämisen tarkoituksessa arviointi on osa koulutusprosessin arviointia. Tässä arvioijan suhde arvioinnin kohteeseen on tilivelvollisuusarviointia läheisempi. Tiedon tuottamisen näkökulmasta arviointi on kohdetta ymmärtävää ja selittävää. Tavoitteena on tuottaa lisää tietoa ja ymmärrystä arvioitavasta

kohteesta, eikä pyrkiä käyttämään saatua arviointitietoa välittömästi esim. päätöksenteossa. (OPH 1998; Jakku-Sihvonen & Heinonen 2001.)

Keskeinen kysymys arvioinnin onnistumiseksi on mihin tarkoituksiin sitä käytetään. Arviointia tulisi käyttää sivistyksellisiä ja pedagogisia tavoitteita tukevalla sekä eettisesti kestäväällä tavalla. (Linnakylä & Välijärvi 2005, 5.)

### **3.4.2 Arvioinnin monikerroksellisuus**

Arvioinnin kenttä on koulutuksessa monikerroksinen. Linnakylä & Välijärvi (2005) tarkastelevat koulutuksen kansallista sekä kansainvälistä arviointia. Kansainväliseen arviointiin osallistuminen voi auttaa koko kansakuntaa ymmärtämään koulutusjärjestelmää ja opetuskuulttuuriaan sekä sen mahdollisuuksia kansainvälisessä kehityksessä. Arviointi voi toimia myös kontrollin ja kilpailuttamisen välineenä. Arvioinnilla voidaan siis vaikuttaa myönteisesti koulutuksen kehittämiseksi kansainvälisellä kentällä. Huonosti onnistuneena arviointi leimaa järjestelmää, kouluja tai yksittäistä oppilasta menestyjiksi tai häviäjiksi. (Linnakylä & Välijärvi 2005, 5.)

Opetusministeriön arviointistrategian mukaan koulutuksen kansallinen arviointi tuottaa tietoa koulutuksen tasosta, sisällöstä ja tuloksesta suhteessa yhteiskunnan, työelämän ja yksilön tavoitteisiin. Tästä saatua tietoa käytetään yhteiskunnan ja koulutuspoliittisen päätöksenteon perustana. Kansallisen arvioinnin kohteena tulisi olla myös vallitseva koulutuspolitiikka ja sen suhde yhteiskunnan ja yksiköiden muuttuviin tavoitteisiin. Kansallinen arviointi tuottaa tietoa myös paikallisen itsearvioinnin tueksi. (OPM 1997.)

Arvioinnin kentällä kohtaavat oppilaat, huoltajat, opettajat, rehtorit, koulutuksen järjestäjät, opetushallinto, poliittiset päättäjät sekä tutkijat. Samat henkilöt voivat olla sekä arvioinnin kohteena, arvioijina, arvioinnin järjestäjinä että arviointitiedon hyödyntäjinä. Intressit ja näkökulmat arviointiin vaihtelevat ja arviointi voi tuottaa myös ristiriitaisia tilanteita. Opettajan, rehtorin ja luottamusmiehen näkökulmat arviointiin vaihtelevat suuresti. Koulutuksen järjestäjä voi joutua myös ristiriitaiseen tilanteeseen esim. vähäisiä resursseja jakaessaan koulujen kesken; annetanko lisäpanoksia hyvin menestyneille vai eniten tukea tarvitseville yksiköille. Koulutuspolitiikassa ja opetussuunnitelman toteutumisen arvioinnissa ristiriita voi syntyä esimerkiksi panostuksessa huippuosaamiseen

suhteessa työelämän nopeasti vaihtuviin vaatimuksiin tai tasa-arvoisiin oppimismahdollisuuksiin nähden. (Linnakylä & Välijärvi 2005, 7.)

Arviointi on myös vallan käyttöä, koska siitä saadun tiedon varassa tehdään poliittisia, hallinnollisia ja pedagogisia päätöksiä. Arviointi ohjaa toimintaa ja voi paljastaa kriittisiä menestystekijöitä, vahvuuksia ja hyvän tuloksen taustalla olevia tekijöitä. Arvioinnista nousevat heikot tulokset ovat kaikista kiinnostavimpia toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Koska koulutus on voimavaramme, ei koulutuksen kehittämisen seuranta voi jättää tekemättä. Vahvuudet ja kehittämishaasteet on tunnistettava kansallisesti kansainvälisen kilpailukyvyn säilyttämiseksi. Oppilasarviointi antaa tietoa yksittäisen koulun toiminnan kehittämiseksi, mutta palautetta tarvitaan myös kansallisen koulutuspolitiikan ja opetussuunitelmien tuloksista. Koulutusjärjestelmien ja oppimistulosten kansainvälinen vertailu on haasteellista, koska koulutuksen kansalliset ratkaisut nousevat historiallisista, kulttuurisista, taloudellisista ja poliittisista perusteista. (Linnakylä, & Välijärvi 2005, 8.)

### 3.4.3 Paikallisen tason arviointi

Perusopetuslaki 21 § velvoittaa opetuksen järjestäjää arvioimaan antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Samalla opetuksen järjestäjällä on mahdollisuus käyttää arviointitietoa toiminnan kehittämiseen. (OKM 2012.) Perusopetuslaki toteuttaa modernin julkishallinnon ideaa, jossa tärkeää on hallinnon palvelujen laatu ja hallinnon asiakkaiden yksilölliset tarpeet. Hallituksen esityksen (86/1997) perusteluissa perusopetuksen arviointisäännöstä perustellaan sillä, että *”opiskelijat ja heidän huoltajansa saavat arvioinnista tietoa opetukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä tietoa erilaisten valintojen tekemiselle”*.

Koulutuksen paikallisessa arvioinnissa kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät sekä oppilaitokset arvioivat järjestämäänsä koulutusta sen ohjaamiseksi ja kehittämiseksi. Tämä paikallinen arviointi perustuu oppilaitosten omiin tavoitteisiin ja kansallisen arvioinnin viitekehykseen. Paikallinen itsearviointi tuottaa arviointitietoa myös yhdistettäväksi kansalliseen arviointiin. Kattaessa koulutuksen kuntakohtaisen ja oppilaitoskohtaisen arvioinnin, toimii paikallinen arviointi myös paikallisena laatujärjestelmänä. (OPM 1997.)

Arviointitiedon dokumentointi on paikallisen arvioinnin edellytys. Systemaattisen dokumentoinnin kautta voidaan seurata opetuksen tuloksellisuuden kehittymistä. Parhaimpaan tulokseen toiminnan

kehittämistarpeiden löytämisessä paikallisella tasolla päästään, kun arvioinnista tulee eri tahojen kesken avointa ja keskustelevaa. Tätä varten on paikallisesti luotava rakenteet, joissa yhteinen arviointi mahdollistuu. (OPH 1998.)

Koulutuksen paikalliseen arviointiin on useita eri toteuttamistapoja. Arviointi voi olla **ulkoista arviointia**, jolloin arvioija on yleensä arvioitavan organisaation ulkopuolinen. Ulkopuolisen, organisaatiosta täysin riippumattoman arvioijan lisäksi ulkoista arviointia voi toteuttaa myös saman hallinnonalan edustaja. Arvioijan ei kuitenkaan tule olla arvioitavan organisaation esimies- tai johtotasemassa tai vastata opetuksen järjestämisestä. Ulkoisessa arvioinnin tavoitteet on määritelty arvioitavan kohteen ulkopuolelta. Arvioinnin toteuttamisessa tavoitteiden saavuttamista arvioidaan ennalta määriteltyjen kriteerien pohjalta. (OPH 1998.)

**Itsearviointi** koulutuksessa perustuu koulutuksen järjestäjän arvioinnin omaan toteuttamiseen ja arviointikohteiden määrittelemiseen. Keskeisimmät arvioinnin tiedot julkaistaan myös ulkopuolelle, mutta tarkemmat tulokset jäävät pääsääntöisesti organisaation omaan käyttöön. Paikallisen itsearvioinnin sidosryhmiä ovat paikallinen demokraattinen päätöksenteko ja koulun asiakkaat eli oppilaat ja heidän huoltajansa, jotka asettavat arvioinnille omat odotuksensa. Myös itsearvioinnin suorittamisessa voidaan käyttää ulkopuolista konsulttia tai se voidaan suorittaa yhteisön tai sen yksittäisen jäsenen toimesta. Itsearvioinnissa yksilö arvioi omaa tai työyhteisönsä toimintaa subjektiivisesti ja syventävää samalla omaa tietoisuuttaan. Itsearviointi on samalla yksilön kriittistä ajattelua ja ymmärtämistä. (OPH 1998, HE 86/1997; Lukkarinen & Lyytinen 2010, 88.)

Arviointi voi olla myös vastaavanlaisiin organisaatioihin liittyvää **vertaisarviointia**, jonka yhtenä tyylinä on benchmarking-arviointi. Siinä hyviin tuloksiin yltäneiltä yksiköiltä kerätään kokemuksia ja hyödynnetään niitä oman toiminnan kehittämisessä. Monitoring arvioinnin aikana arvioidaan miten hyvin toiminta vastaa tavoitteita. Arvioinnin menetelmä ja toteuttaja on vapaasti valittavissa. Auditointi ja sertifiointi ovat ulkopuolisen, riippumattoman ja toimintaan valtuutetun tahon suorittamaa arviointia. Auditoinnissa tarkastetaan useimmiten arviointi-, laatu- ja johtamisjärjestelmien toimivuudet. Auditointi toimii näin systemattisena laadun varmistamisen tukena. Organisaatio voi käyttää auditoinnista saamaansa tietoa laadun parantamisessa ja osoittaa ulkopuoliselle toimintansa suorituskyvyn. Sertifioinnissa riippumattoman arvioija antaa todistuksen toiminnan laadusta. Sertifiointioikeudet vaihtelevat maittain ja aloittain. (OPH 1998, 14-15.)

Jotta koulun tasolta saatavat arviointitiedot voidaan hyödyntää osaksi järjestäjätason päätöksentekoa sekä suunnittelujärjestelmää, tulee itsearviointitietoa kerätä kouluissa systemaattisesti ja säännöllisesti. (OKM 2012.)

#### **3.4.4 Perusopetuksen arvioinnin ohjaus 2010-luvulla**

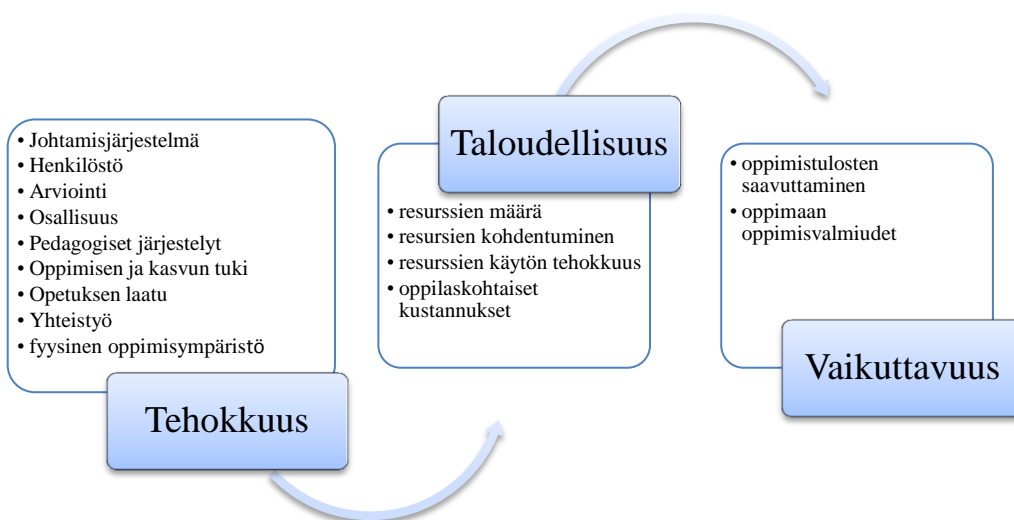
Vuonna 2009 tuloksellisuuden arviointi sai uudenlaista merkitystä ja painoarvoa koulutuksessa, kun opetusministeriö julkaisi suosituksen perusopetuksen laatukriteereiksi. Laatukriteerit tulivat uudelleenlaiseksi valtiovallan informaatio-ohjauksen välineeksi, jonka avulla ohjeistetaan kuntia ja kouluja perusopetuksen järjestämisessä sekä sitä koskevassa päätöksenteossa. Laatukriteereistä puuttuu perinteisen resurssi- ja normiohjauksen juridinen velvoittavuus. Niiden status kouluille ja opetuksen järjestäjille painottuu sopimusluonteisena pitemmän ja lyhyen aikavälin johtamisen välineenä. Kyseessä on siis uudenlainen, etäältä tapahtuva, pehmeämpi tapa säädellä ja hallita peruskoulutusta. Laatukriteerit määrittelevät toiminnan analysoinnin perusteita ja toiminnan toteuttamista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (OPM 2009)

Käytännössä laatukriteerit tarjoavat välineen koulutukseen liittyvän päätöksenteon vaikutusten arviointiin. Laatukriteereihin perustuvan arviointitiedon avulla havaitaan koulutuksen epäkohtia ja saadun tiedon perusteella voidaan tehdä korjaavia toimenpiteitä. Laatukriteerien avulla voidaan tehdä myös alueellista yhteistyötä arvioinnissa mutta erityisesti se on työväline koulujen ja opetuksen järjestäjätahon yhdessä tapahtuvaan koulutuksen arviointiin. (OPM 2009, 4-15)

Laatukriteerit voidaan nähdä 2000-luvun koulutuksen informaatio-ohjauksen välineenä. Tämän arvioinnin työkalun on tarkoitus tuottaa tietoa opetuksesta paikallisella tasolla päätöksentekoa ja kehittämistä varten, niin järjestäjätaholle kuin yksiköille. Laatukriteeristö mahdollistaa myös alueellisen arvioinnin. Vaikka kyse on laadunarviointijärjestelmästä, on järjestelmästä erotettavissa hyvin paljon yhtäläisyyksiä vuoden 1998 Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalliin. Laatukriteerit koostuvat kymmenestä osa-alueesta, jotka pitävät sisällään kunkin alueen kuvauksen ja osa-alueelle asetettuja laatukriteereitä. Osa-alueet on jaettu rakenteelliseen laatuun ja oppilaan kokemaan laatuun. Rakenteellisen laadun osa-alueita ovat johtajuus, henkilöstö, taloudellisuus sekä arviointi. Näistä johtajuus ja henkilöstö pitävät sisällään pääpiirteittäin täysin samoja määritelmiä ja kriteereitä kuin vuoden 1998 tuloksellisuuden arviointimallin tehokkuuden osa-alueet ja niiden kriteerit. Oppilaan kokemana laadun osa-alueiksi on määritelty opetussuunnitelman toteutuminen, opetus ja

opetusjärjestelyt, oppimisen ja kasvun tuki, osallisuus ja vaikuttaminen, kodin ja koulun yhteistyö sekä oppimisympäristön turvallisuus. Edelleen osa-alueet ovat hyvin yhteneväisiä Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallin (1998) tehokkuuden kuvauksen ja kriteerien kanssa. Perusopetuksen laatukriteerit nostavat muutamia uusiakin arvioinnin kohteita ja kriteereitä vuoden 1998 arviointimalliin verraten. Nämä uudet teemat pohjautuvat vuoden 2004 opetussuunnitelmaan.

Perusopetuksen laatukriteerit on tuotettu koulutuksen paikallisen laadunarvioinnin tueksi, mutta huomattavan yhteneväisyytensä vuoksi tuloksellisuuden arviointimallin kanssa, voidaan ne kuitenkin nähdä myös osana opetuksen paikallisen tuloksellisuuden arviointia. Perusopetuksen laatukriteerit muistuttavat ajanhenkeen muokattua tuloksellisuuden arviointimallia. Henkilöstön arvioinnin kriteereiksi on tullut uutena työhyvinvointi ja perehdytys, joista on selkeästi havaittavissa henkilöstöön liittyvän suunnittelun ja kehittämisen pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus. Lisäksi kriteeriksi on määritelty vakituiset työsuhteet, joka on varmasti 2000-luvulla ongelmaksi ilmennyt asia. Laatukriteerit on tuotettu paikalliseen arviointiin, kun tuloksellisuuden arviointimalli on laadittu hieman laajemmasta perspektiivistä ja sitä voidaan hyödyntää myös kansallisessa arvioinnissa. Onko perusopetuksen laatukriteerit koulutuksen tuloksellisuuden arviointiin kehitetty väline, vai oliko tuloksellisuuden arviointimallin tehokkuuden arviointi pääosin kuitenkin koulutuksen laadunarviointia? Tässä tutkimuksessa perusopetuksen tuloksellisuuden ollessa tutkimuskohteena todetaan molempien olevan informaatio-ohjauksen ja tuloksellisuuden arvioinnin työvälineitä. Koulutuksen tuloksellisuuteen vaikuttavat osatekijät vuoden 1998 mallista sekä vuoden 2009 perusopetuksen laatukriteereistä voi tiivistää 2000-luvulle seuraavasti:



**KUVIO 3 Perusopetuksen tuloksellisuuden osatekijät 2000-luvulla**



Tuloksellisuudesta voidaan erottaa kolmen E:n mallin mukaisesti tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden osa-alueet, mutta käytännön arviointitoiminnassa nämä menevät osittain päällekkäin ja vaikuttavat toinen toisiinsa. Tämän tutkimuksen perusopetuksen tehokkuuseroja synnyttävien osatekijöiden arvioinnissa on käytetty oheisen kuvion mukaista jäsenystä niin empiirisen osion haastatteluissa kuin aineiston analyysissäkin.

## 4 TEEMAHAASTATTELUN AINEISTO JA TULOKSET

### 4.1 Aineiston kuvaus

Tutkimuksen haastattelun kohteiksi valikoitui viisi koulun rehtoria tai johtajaa kolmesta eri kunnasta. He edustivat erikokoisia kouluja, joiden koko vaihteli 17-410 oppilaan välillä.

Haastateltava henkilö	Koulumuoto	Oppilasmäärä	Opettajien määrä	Muu henkilö-kunta
Rehtori	Alakoulu 1.-6.luokat	420	24	13
Rehtori	Yläkoulu 7.-9.-luokat	200	18	5
Rehtori	Yläkoulu 7.-9.-luokat	80	16	6
Koulunjohtaja	Alakoulu 1.-6.-luokat	26	2	1
Koulunjohtaja	Alakoulu 1.-6.-luokat	57	3	3

#### KUVIO 4 Haastattelun kohteena olevien yksiköiden perustiedot

Kohteet valikoituivat sen mukaan, että kaikki edustivat pieniä kuntia ja niiden kouluverkoista löytyi paljon samankaltaisuutta. Kahdessa kunnassa toimi useita kyläkouluja, mutta kouluverkon saneeraus oli työn alla, yhdestä kunnassa saneeraus oli jo tehty. Halusin tuoda tuloksellisuuden arviointiin kaikkien koulumuotojen näkemyksen.

Taustatietona on, että hyvin erikokoisissa kouluissa on myös toiminnan tuottamisessa suuria kustannuseroja (Aaltonen 2007). Tämä tuo valitsemieni haastateltavien kautta mielenkiintoista näkökulmaa tuloksellisuuden arviointiin. Osa haastateltavista toimi esimiestehtäviensä lisäksi päätoimisesti luokanopettajana ja osa puhtaasti hallinnollisena esimiehenä, joka tuo myös eri näkökulmia tuloksellisuuden arviointiin. Haastattelut toteutettiin keväällä 2014 ja talvella 2015. Haastateltavilta

kysyttiin henkilökohtaisesti suostumus haastatteluun. Kaikki viisi haastattelun kohteeksi suunniteltua henkilöä suostuivat haastatteluun.

Haastatteluiden runkona oli teemat, joita ei oltu lähetetty haastateltaville etukäteen. Haastateltavilla oli tiedossa ainoastaan haastattelun aihe, perusopetuksen tuloksellisuus. Teemat liittyivät Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalliin (OPH 1998) sekä Perusopetuksen laatukriteereihin (OKM 2012), jotka ovat tiivistettynä kappaleessa 3.4.4. Näiden teemojen kautta oli tarkoitus päästä tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden taustalla oleviin tekijöihin. Haastattelulomake on tutkimuksen liitteenä (liite 1). Nauhoitin haastattelut haastateltavien luvalla. Haastattelut kestivät yhteensä 4h 40 min.

## 4.2 Perusopetuksen tuloksellisuus esimiesten näkökulmasta

Haastateltavat johdateltiin aiheeseen esittämällä kysymys, miten koulunjohtaja käsitti tuloksellisuuden koulumaailmassa?

Tuloksellisuuden taustalla vaikuttavat tekijät tiedostettiin perusopetuksen johtoportaan seuraavasti:

*”Oman gradun teon aikaan 20 vuotta sitten oli esillä panos-tuotos-suhde. Se oli sitä aikaa kun tuloksellisuutta tuotiin julkiselle sektorille ylipäänsä. Se oli yritysmaailman kuvio ollut siihen asti ja se oli aika raaka peli, siellä sellainen keskeinen kaavio oli toisessa päässä panos, joka laitettiin ja toisessa tulos, karkeesti näin. Yritysmaailmassahan se on niin, että tehtaissa tehdään töitä, niin että paljonko sinne laitetaan rahaa, paljonko sijoitetaan raaka-aineisiin ja siihen työhön. Sit se lopputulos on se, että mitä saadaan sieltä ulos, eli se mitä voidaan myydä ja mikä on rahallisesti niiden erotus. Se on se niiden kannattavuus. Mutta tämän siirtäminen suoraan julkiselle sektorille ja vielä koulumaailmaan niin se ei oookkaan ihan niin ”simply one”. Että se oli karkeesti sellainen tilanne mistä lähdettiin silloin liikkeelle.”*

*”Tuloksellisuuteen on tullut pelkkä taloudellisen ajattelun näkökulma, oppilasmäärä jaettuna koulun vuosibudjetti ja siihen kuuluvat kaikki kulut, ja sitten se vertailukelpoisena siihen että millaista tulosta syntyy, eli se olisi sellainen talousnäkökulma. Mutta mun mielestä se ei todellakaan ole pel-*

*kästään sitä, vaan jos mä saan henkilökohtaisesti sanoa niin tuloksellisuus pitäisi katsoa niin, että seurattais sitä. Kun kuusi vuotta mun mielestä tässä perusopetuksessa on kaikkein tärkeimmät, jotka antaa sulle eväät siihen jatkokäytöskentelyyn, ja sen tavan miten sä toimit. Eli tuloksellisuus pitäisi mitata vähän kauempaa.”*

*”Mä ajattelen itse opettajana, että miten mun lapset sijoittuvat jatko-opintoihin, mutta koulun johtajan myös sitä taloudellista puolta. Mitä resursseilla on saatu aikaan ja paljonko mikäkin on tullut maksamaan yhteiskunnalle. Se nyt on vaan otettava huomioon tässä työssä, nää molemmat.”*

*”Meillä on hyvin hoidettu opetuspuoli, kukaan lapsi ei jää yksin. Kun ollaan pieni yksikkö meillä on yhteisöllisyys hoidettu hyvin, kiusaaminen ollaan saatu karsittua aika lailla minimiin. Et se on sel- lasta tuloksellisuutta mihin on keskitytty aikoinaan ja saatu se nyt käyntiin. Tai pysyvämmäksi ilmi- öksi.”*

*”Tää on mun mielestä sitä tuloksellisuutta, että mitä panosta opettaja sille lapselle antaa et se oi- keesti sitten hyödyttä nimenomaan heitä, se pitäisi olla aina se ykkösasia. Ei mun mielestä meidän ykkösasia koskaan pitäisi olla se, että me tuotetaan taloudellista hyötyä rahana kunnalle säästä- mällä jotain. Mutta se, että se panos mitä me käytetään tuo sitten hyödyn myöhemmin takaisin.”*

*”Mutta se mitä tuloksellisuus on koulumaailmassa niin sitä voi todellakaan pukea tuommoseen noin yksinkertaiseen kaavioon. Siinä on sellaisia elementtejä joita ei välttämättä voida millään tutkimuk- sella tai millään teoreettisella mallilla ei niinku pystys edes osoittaa. Tietysti ihan sellaisia konk- reettisia juttuja on, mitkä on oppimistulokset.”*

Tuloksellisuuden ajateltiin osoittavan lähinnä liikeloudesta tuttua panos-tuotos-suhdetta rahamää- räisenä ja samalla sen sopivuutta koulumaailmaan kritisoiitiin. Käsitettä hieman pohdittuaan, koulu- jen johtajat näkivät siinä kuitenkin laajemmankin ulottuvuuden. Tämä ulottuvuus oli lähinnä vaikut- tavuuden ulottuvuus, koska tuloksellisuuden keskeisenä osana nähtiin lähinnä valmiudet ja saavu- tukset oppilaiden tulevaisuudessa.

Käsitteen määrittelyn jälkeen haastattelu eteni tuloksellisuuden taustalle, millaisia tuloksellisuuden osatekijöitä yksiöistä johtajien näkökulmasta löytyisi? Haastattelu oli valmiiksi teemoiteltu koulu- tuksen tuloksellisuuden arviointimallin ja perusopetuksen laatukriteereiden (OKM 2009) kohteiden mukaan.

#### 4.2.1 Tehokkuuden osatekijät

Tehokkuuden ja tuottavuuden tarkastelussa on kyse panos –tuotos-suhteesta (Hiironniemi 1992, 25; Kangasharju 2008, 9; Meklin ym. 2009). Koulutuksen tuotoksina pidetään mm. opettajien antamia oppitunteja tai standardoiduilla testeillä mitattuja tuloksia (Aaltonen ym. 2007, 5). Koulutuksen tuotoksia kuvataan myös opiskelijan saamina taitoina, luovuutena, asenteina sekä muina tuotoksina (Kangasharju ym. 2007, 122). Koulutuksen panoksena on opetuksen resurssit, koulurakennus tai oppimateriaalit sekä ympäristö- ja olosuhdetekijät, joihin ei oppilaitoksissa voida juurikaan vaikuttaa (Aaltonen ym. 2007, 5 ; Kangasharju 2007, 123-124). Panosten laatua voi korottaa esim. henkilöstön osaamisen vahvistamisella, laadukkaammilla ja uusilla laitteilla investoinneilla. Koulutuksen tehokkuutta arvioitaessa kohteena ovat toimivuus, joustavuus ja ajoitus. Toimivuuteen liittyvät opetuksen laatu, pedagogiset järjestelyt, opetusmenetelmän, henkilöstön ammattitaito, pätevyys ja jatko- ja täydennyskoulutus, tilojen ja laitteiden määrä ja laatu sekä mm. tukipalvelut. (SiVM 3/1998 vp; Lapiolahti 2007,65; Oph 1998.)

Perusopetuksen laatukriteereissä (OKM 2009) hyvin toimiva koulu määritellään seuraavasti: *”Hyvin toimiva koulu tiedostaa selkeästi yhteisen tehtävän, ja sen toiminnan painopiste on oppimisen edistämisessä. Lisäksi koulun ilmapiiri, oppimisympäristö ja sidosryhmät tukevat oppimista. Koulun henkilöstöllä on selkeä käsitys perustehtävästä ja tavoitteista: johtamisessa korostuu kasvatus ja opetus, kaikessa toiminnassa korostuvat oppimista edistävät toimenpiteet, henkilöstön jatkuvan kehittäminen sekä koulun ja kodin väliseen yhteistyöhön panostaminen. Kehittämissuuntautuneessa koulussa korostuu itsearviointi ja toiminnan kehittäminen systemaattisesti kerätyn arviointitiedon perusteella.”* (OKM 2012, 14-15).

Tehokkuuden osa-alueita tutkittaessa haastattelun ensimmäisenä teemana käsiteltiin **johtajuutta**. Haastateltujen yksiköiden esimiehet kokivat oman yksikkönsä osalta johtamiskulttuurin olevan kohdallaan. Yksiköissä oli avoin, keskusteleva toimintakulttuuri. Esimies oli läsnä ja kuunteli sekä kävi säännöllisesti kehityskeskusteluita. Tiedonkulkuun oli kiinnitetty huomiota ja yksiköissä pidettiin säännöllisesti koko henkilökunnan työpaikkakokouksia. Johtajuudella pyrittiin luomaan hyvää henkeä ja johtajat panostivat tähän monin eri tavoin. Koulun koko henkilökuntaa arvostettiin johtajan taholta. Lähes poikkeuksetta johtamisjärjestelmän toimivuus koettiin kuitenkin vain oman talon sisäiseksi. Järjestäjätaholta oli johtajille organisoitu myös esimiehistä koostuvia johtoryhmiä. Näiden merkitys kuitenkin vaihteli vastauksissa suuresti. Osittain ne koettiin toimiviksi johtajuutta tu-

keviksi elimiksi, toisaalta ne koettiin merkityksettömiksi tiedonjakofoorumeiksi, joiden sisältö olisi voitu välittää esim. sähköpostitse. Erityisesti toiminnasta vastaavat lautakunnat saivat paljon kritiikkiä. Lautakunnilta toivottiin enemmän palautetta ja toisaalta rohkeampaa puuttumista, pitkänäköisyyttä ja päätöksentekoa mm. isoissa rakenteellisissa asioissa:

*”Kyllä täs niin kuin olis päättäjillä miettimisen paikka, miten kustannustehokkaasti, järkevästi ja oppilaan parhaaksi toteutetaan tätä opetusta. Tämän kokoisen kunnan opetuksen laadussa tämä on ihan keskeinen asia.”*

Lautakunnan suhteen koettiin jopa turhautumista:

*”Se on leimasin. edustajat on valittu poliittisin perustein ja kyläperustein ja kaikki pitää sitä omaa eikä luovuta. Kun siinä ei oo enää opettajajäseniä, puuttuu asiantuntijajäsenet. Se on sellasta kukkotappelua, kun te saitte viime kerralla ton, niin nyt on meidän vuoro. Se on ihan turha leimasin ja sitten vielä seuraava taho saattaa kumota sen päätöksen.”*

Myös palautejärjestelmä ylemmältä tasolta koettiin puutteelliseksi:

*”En koskaan saa palautetta, en koskaan yli 20 vuoden aikana ole saanut. Se on kuitenkin toimielin, joka on meitä varten.”*

Jonkin verran esimiehet toivoivat saavansa myös omalta esimieheltään enemmän palautetta.

Tämän tutkimuksen kohteissa omaan johtajuuteen ja oman yksikön johtamisjärjestelmään oli selkeästi panostettu. Haastatteluissa johtajuus painottui pitkälti työilmapiirin luomiseen, mutta toisaalta keskustelevalle toimintakulttuurin myötä voi päätellä, että keskusteluissa käydään myös syvällisempää arvokeskustelua.

Toisena teemana käsiteltiin **henkilöstöä**. Kaikki vastaajat kokivat henkilöstöresurssien olevan kohdallaan. Henkilöstöä oli saatavilla tarpeeksi ja esimiehet arvostivat henkilöstönsä osaamista. Henkilöstö oli pääsääntöisesti muodollisesti pätevää ja henkilökunnan arvioitiin olevan kaikilta osin ammattitaitoista. Jonkin verran toimintaa häyttasi monitahoisella toimenkuvalla olevat työntekijät, esimerkiksi avustaja-siistijä. Henkilöstön työhyvinvointiin oli panostettu muun muassa säännöllisesti tehtävästä henkilöstökyselystä nousseiden kehittämiskohteiden teemoilla. Henkilöstöllä oli mahdol-

lisuus hankkia täydennyskoulutusta, ongelmallisemmaksi nähtiin henkilöstön motivointi osallistumaan koulutuksiin. Henkilöstölle järjestettiin myös virkistystoimintaa. Isomman koulun eduksi nostettiin henkilöstön vertaistuen ja asiantuntijuuden jakaminen. Tietyistä aineista kiinnostunut opettaja sai opettaa juuri kyseisiä aineita, tai vähemmän vahvana osaamisalueena koettua oppiainetta ei tarvinnut isommissa yksiköissä opettaa. Tämä tuli esiin erityisesti taito- ja taideaineiden kohdalla. Avustavana henkilöstönä käytettiin perinteisten avustajien lisäksi pitkäaikaistyöttömiä. Koulunkäynnin avustajien toimenkuvia oli räätälöity siten, että heidän työpanoksensa jakaantui koko päivän useaan eri tehtävään. Avustavien tehtävien lisäksi he saattoivat työskennellä mm. koululaisten iltapäivätoiminnassa tai siistijän tehtävissä.

Kouluissa osattiin hyödyntää tai ainakin tiedostettiin henkilökunnan optimaalinen käyttö. Panokset kohdentuivat tehokkaasti ja taloudellisesti. Henkilökunta oli koulutettua, osaavaa ja sitoutunutta.

Kolmantena kohteena haastattelussa olivat **pedagogiset järjestelyt sekä opetuksen laatu**. Koko haastattelussa käsiteltävästä teemasta huolimatta, oman yksikön analysoinnissa viitattiin useimmin juuri pedagogisiin järjestelyihin ja opetuksen laatuun.

Näihin liittyvissä vastauksissa nousi esiin ryhmäkoko, joka koettiin koulun koosta riippumatta sopivan pieneksi. Riittävän pienten ryhmäkokojen vuoksi nähtiin, että haasteet havaittiin ja niihin reagoitiin nopeasti. Haasteisiin nopea reagointi voidaan myös käsittää pienen ryhmäkoon vaikutukseksi.

Pienten koulujen vastaajat näkivät ehdottamana etuna koulunsa koossa sen, että erityistä tukea tarvitsevat oppilaat voitiin isompaa koulua joustavammin integroida perusopetukseen. Tukea tarvitsevien lasten opetusjärjestelyt koettiin kuitenkin kaikkien osalta toimiviksi. Isommissa kouluissa koettiin olevan riittävästi pienryhmäopetusta ja avustajia. Lisäksi perusopetuksessa arvioitiin erityisopetuksen resurssia olevan pääosin riittävästi. Yhdessä esimerkissä toimintaa oli hiottu niin oppilaslähtöiseksi ja tehokkuuden kannalta optimaalisimmaksi, että oppilaat opiskelivat kykyjensä mukaan pienryhmissä ja perusopetuksen ryhmissä vaihdellen.

Pienten koulujen vastauksissa korostui myös tehokkuuteen liittyen oppilaan yksilöllinen huomiointi ja oppilaan oman osallisuuden toteutuminen isompia kouluja paremmin. Oppilaat saivat enemmän vaikuttaa opetusjärjestelyihin ja esim. välituntien suunnitteluun pienemmässä koulussa. Toisaalta isommassakin koulussa yksittäisessä luokassa saattaa näin tapahtua, mutta koulun johto ei

ole siitä tietoinen. Kiusaamistilanteet havaittiin ja niihin puututtiin pienemmissä yksiköissä tehokkaasti.

Kehittämiskohteeksi johtajat nostivat lähes kaikissa vastuksissa nivelvaiheiden ontumisen, tässä tapauksessa koulumuodosta toiseen siirryttäessä (esiopetus-alakoulu-yläkoulu). Tilanteessa nähtiin pientä kehittymistä erityisesti esiopetuksen ja alakoulun välillä mutta kokonaisuudessaan se arvioitiin puutteelliseksi ja siihen toivottiin parannusta.

Pedagogiikassa nähtiin myös kehittämis- ja uudistustarpeita:

*”Mä väitän, että me ollaan jääty vähän junnaamaan paikoilleen, sillain pedagogisesti. Ollaan vaan pyöritetty sitä samaa tuttua ja turvallista leyvää. Kyllä me syöllistytään tähän rutiininomaisuuteen. Tää on helppoo, mä oon vetäny joka vuosi tän jutun samalla sabluunalla. Mutta meidän tulis huomata että oppilaat on muuttunu ja meidänkin tulis muuttua.”*

Näistä ensimmäisenä esimerkkinä erityistä tukea tarvitsevien lasten opetusjärjestelyt. Pienessä koulussa oppilaat oli pääsääntöisesti integroitu yleisopetuksen ryhmiin, kun taas isommissa kouluissa omiin pienryhmiinsä. Pienen koulun eduksi tämä on sekä tehokasta voimavarojen käyttöä, vaikuttavampaa oppilaan oppimisen, itsetunnon kehittymisen ym. kannalta sekä taloudellisempaa yksikkökustannukset edullisemmat, kuin jos oppilas opiskelisi pienryhmässä.

Erityisen tuen oppilaisiin ja muuhunkin oppilaiden tukeen on selkeästi alettu panostaa. Ainakin esimiesten näkökulmasta tämä asia on kunnossa.

**Fyysistä oppimisympäristöä ja oppimisympäristön turvallisuutta** käsiteltiin neljäntenä teemana. Fyysinen ympäristö oli vastaajien mielestä yksiköissä hyvä. Mahdollisuudet toteuttaa monipuolista pedagogiikka olivat ainakin tyydyttävät, eikä tyydyttävääkään tasoa nostettu epäkohdaksi. Liikuntaan tarkoitetut puitteet olivat pääosin kunnossa. Jonkin verran puutteita luokkien varustelussa oli, mutta sekin oli vastaajien mielestä selitettävissä tulevilla rakenteellisilla muutoksilla. Vastaajat ymmärsivät, ett panostuksia ei tehdä, koska suunnitelmissa oli esim. kouluverkon saneeraus tai uuden koulun rakentaminen. Päätöksiä uusista rakenteista toivottiin kuitenkin tästäkin syystä nopeasti. Päätöksien odottaminen koettiin myös eteenpäin menon ja uudistamisen jarruna.

Fyysiseen ympäristöön ja pedagogisiin ratkaisuihin kuuluu myös teknologian käyttö. Koulujen johtajat arvioivat kouluissaan olevan hyvin saatavilla uutta teknologiaa. Ongelmana vastaajat kokivat



sen, miten opettajat ottavat sitä käyttöön, joten hyödyntämisen aste ei ollut vielä kovin hyvä. Näin oli kouluissa myös tehty, mm. vanhempien kanssa yhteydenpito on siirtynyt pitkälti sähköiseen muotoon teknologian kehittymisen myötä. Kaikissa yksiköissä on erilaisia ohjelmia Wilma, Wiki ym., joita voidaan hyödyntää niin hallinnollisesti kuin pedagogisestikin. Näistä nousi myös vastauksissa esiin haitallinen puoli, yhteydenpito vanhempien kanssa oli siirtynyt liiallisestikin tekniikan avulla tapahtuvaksi.

Vaikka koulurakennusten kunto oli silminnähdessä erittäin vaihtelevaa ja korjaustoimenpiteitä ei ollut näköpiirissä, ei tiloja ja muita puitteita nostettu epäkohdiksi.

**Arvioinnin** teema haastatteluissa toteutettiin kohteena viisi. Arviointikäytännöt vaihtelivat suuresti. Kehittyneimpänä muotona arviointia toteutettiin systemaattisesti koko kunnan perusopetuksessa ja sen koettiin tuottavan tulosta. Vuosittain nostettiin arvioinnin pohjalta kehittämiskohteita ja niitä pyrittiin käytännössä kehittämään. Osassa vastauksissa ilmeni, että järjestelmällisestä systeemistä huolimatta arviointi ei tuottanut toivottua tulosta vaan jäi pelkäksi paperiksi. Haastatteluissa esiintyi myös tilanne, ettei kunnassa ollut lainkaan arviointijärjestelmää, eivätkä valtakunnalliset arvioinnin välineet olleet tuttuja.

Lähtötasoarviointeihin suhtauduttiin vaihtelevasti. Ne nähtiin toisaalta tarpeettomina, mutta toisaalta jopa opettajan oikeusturvan vuoksi tarpeellisina. Haastattelussa ei käsitelty lainkaan oppilaskoh- taista arviointia lähtötasoarviointeja lukuun ottamatta.

**Osallisuuden ja vaikuttamisen** mahdollisuuksia käsiteltiin kuudentena teemana.

Oppilaiden ja muiden tahojen osallisuuteen ja vaikutusmahdollisuuksiin panostettiin vaihtelevasti. Osa vastaajista nosti oppilaiden ja jopa perheiden osallistumisen ja vaikuttamisen aivan ydintehtävän keskiöön. Kaikessa opetustoiminnassa huomioitiin oppilas ja luotiin osallisuus- ja vaikuttamis- mahdollisuuksia. Osallisuus ja vaikuttaminen oppilaiden keskuudessa oli viety jopa sille asteelle, että opettajan rooli koettiin koulussa enemmän ohjaajaksi. Tässä mallissa oppilaan oma osallisuus ja vaikuttaminen toteutuvat erinomaisesti. Oppilaita osallistettiin ja annettiin vaikuttamismahdolli- suuksia myös erilaisten kyselyiden avulla. Kouluissa saattoi olla käytössä kouluviihtyvyysskyselyitä. Kuitenkin mitä isommasta yksiköstä oli kyse, sitä kauemmas osallisuudesta ja vaikuttamisesta siir- ryttiin käytännön toiminnassa.

Vanhempainyhdistykset ja luokkatoimikunnat tekivät aktiivista työtä ja tämän koettiin vaikuttavan koko koulun positiiviseen ilmapiiriin. Kuitenkin myös näiden toimijoiden kanssa oli osallisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta vaihtelevuutta, riippumatta kuitenkaan koulun koosta.

Viimeisenä tehokkuuden osa-alueena haastatteluissa käsiteltiin **yhteistyön** mahdollisuuksia. Yhteistyötä tehtiin kaikkien vastaajien mukaan paljon. Se oli verkostomaista ja monipuolista yhteistyötä eri kumppaneiden kanssa, kuten esimerkiksi yrittäjien ja seurakuntien kanssa. Lisäksi ilmeni erilaisia yhteistyön muotoja vanhempien kanssa. Vanhemmat koettiin tärkeiksi yhteistyökumppaneiksi, mutta enemmän heidän vaikuttavuutensa toteutui vanhempaintoimikuntien ja luokkatoimikuntien välityksellä.

Yhteistyön mahdollisuudet oli käytetty hyvin hyväksi. Toisaalta yhteistyö oli hyvinkin syvää ja esimerkiksi koulussa teemana olevaan yrittäjyyteen oli hyödynnetty yhteistyökumppaneita tuotantoprosessihin, varsinaiseen opetukseen, erittäin monipuolisesti.

Yksikön koosta riippui myös tehtävän yhteistyön tahot ja muodot. Kumppaneita oli kuitenkin kaikilla lukuisia. Viralliset yhteistyötahot mm. oppilashuoltoon liittyen todettiin välttämättömiksi ja suhteet erittäin toimiviksi. Epävirallisempiakin yhteistyötahoja löytyi arkea rikastuttamaan paljon, näiden suhteen kaikki kuitenkin pitivät tietyn rajan, muistaen peruskoulun perustehtävän ja oman velvollisuuden sen tuottamisessa.

#### **4.2.2 Taloudellisuuden osatekijät**

Taloudellisuuden arviointi perustuu taloudellisten voimavarojen optimaaliseen käyttöön (Lapiolahti 2007; Aaltonen, 2007 ). Tavallisimpia taloudellisuuden mittareita ovat oppilaskohtaiset kustannukset tai opetustuntien määrä suhteessa oppilaaseen. Toisaalta taloudellisuuden arvioinnissa kyse on koulutusvoimavarojen optimaalisin ja tarkoituksenmukaisin kohdentaminen tavoitteisiin nähden (SiV 3 /1998 vp). Näin ollen myös taloudellisuuden arviointi laadullisen menetelmän avulla on keskeistä.

Kaikki vastaajat olivat hyvin tietoisia ja sitoutuneita noudattamaan työssään taloudellisuutta. Annetut resurssit koettiin riittäviksi. Esimiehet olivat myös sitouttaneet muun henkilökunnan taloudellisiin ehtoihin. Keittäjät seurasivat omien yksiköidensä määrärahojen käyttöä ja opettajille annettiin

tietyt määrärahat vastuulleen. Tämä ehkä sitouttaakin kaikki mahdollisimman tehokkaaseen toimintaan. Mitä enemmän saat itse vaikuttaa sisältöihin, sitä motivoituneempi työntekijä sinusta tulee. Tämä puolestaan näkyy panosten laatuna ja tuotoksissa. Toisaalta kokemus oli myös sen kaltainen, että taloudellisuuteen vaikuttaminen on näennäistä. Kun johtaja oli tehnyt raamien mukaisia esityksiä, saatettiin nämä vetää kylmästi punakynällä yli. Investointien koettiin olevan puutteellisia ja haasteena nähtiin myös useassa kunnassa kouluverkon uudistamattomuus. Mihinkään ei panostettu, koska kaikkien jatkuvuus oli epävarmaa. Tämän vuoksi päätöksenteossa selkeät, johdonmukaiset, kenties joskus kipeätkin ratkaisut olisivat toivottavia. Päätämättömyys on kehittämisen jarru. Turhautumista kuvastaa erään vastaajan kommentti:

*”Kyllähän se täällä kunnassa on, että mä en tuu saamaan minkäänlaista kruunua vaikka mä säästäisin kuinka paljon enkä mitään rangaistusta vaikka budjetti menisi vähän yli. Kunhan perustelen että oli ihan pakko.”*

Taloudellisuuteen positiivisesti vaikuttavat myös avustavat henkilöt monipuolisilla toimenkuvillaan. Mikäli heidän työpanoksensa osataan hyödyntää mahdollisimman optimaalisesti toiminnassa, taloudellisuuden lisäksi he lisäävät varmasti osaltaan myös opetuksen tuottavuutta ja vaikuttavuutta mm. toimimalla lisäresurssina opettajan työn tukena. Koulunkäynnin ohjaajien monipuolisella toimenkuvalla on saatu toimintaa ainakin taloudellisesti tehostettua, vaikka vastaajat eivät sitä kaikilta osin näin ajatelleet. Työllistettyjen työntekijöiden käyttö avustavana henkilöstönä voidaan nähdä avustajien tavoin taloudellisuuteen ja tehokkuuteen positiivisesti vaikuttavana tekijänä. Lisäksi sillä on myös muita vaikutuksia. Henkilö saa töitä, joka vaikuttaa hänelle henkilökohtaisesti parantaen taloutta sekä henkistä hyvinvointia ja sitä kautta työllistämällä on myös laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Mitä suuremmasta koulusta on kyse, taloudellisuuden kannalta koulutusvoimavarojen optimaalisin ja tarkoituksenmukaisin käyttö toteutuu parhaiten. Laajassa joukossa on aina jonkin osa-alueen mestareita ja motivoituneimpia opettajia. Näiden oikea kohdentuminen edellyttää kuitenkin hyvää johtajuutta.

#### **4.2.3 Vaikuttavuuden arviointi**

Vaikuttavuuden arvioinnissa koulutuksessa Lapiolahden (2007, 66) mukaan on kyse koulutuksen tuottamien tietojen, taitojen, kykyjen sekä motivoituneisuuden vastaavuuden selvittämisestä suh-

teessa niihin vaatimuksiin, joita asetetaan ehjälle ihmiselle ja jota yhteiskunta tarvitsee laadullisesti ja määrällisesti. Arviointi voi kohdistua oppimistuloksiin olemalla niiden vertaamista asetettuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuuden arviointi voi myös olla formaalisen oppimisen arviointia, jolloin kohteena ovat oppilaan oppimistaidot, myönteisestä ja uteliaasta asenteesta maailmaan ja kyvystä hankkia, käyttää ja omaksua tietoa. Vaikuttavuuden arvioinnissa selvitetään millainen on oppilaan kyky ilmaista oppimaansa, toimia yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa.

Koululakien valmistelutöiden mukaan ( SiVM 3 / 1998, vp) vaikuttavuuden arvioinnissa tarkastellaan edistävätkö koulutuksen tuottamat valmiudet yksilön henkistä kasvua sekä yhteiskunnan, kulttuurin ja työelämän kehitystä laadullisesti ja määrällisesti. Arvioinnin kohteina ovat oppimistulosten saavuttaminen, oppimaan oppimisvalmiudet, kommunikaatiovalmiudet, itsensä kehittämishalukkuus sekä koulutustarpeen ja tarjonnan vastaavuus.

Haastattelun perusteella varsinaista vaikuttavuuden arviointia on haasteellista tehdä yksikkötasolla, mutta vaikuttavuuteen liittyviä asioita nousi yleisessä perusopetuksen tuloksellisuuteen liittyvässä keskustelussa esiin merkittävän paljon.

*”Tänä päivänä sosiaaliset taidot ja se minkälaiset sosiaaliset taidot ne nuoret lapset saa, ne on niitä juttuja millä ne siellä elämässä menee eteenpäin. Se että onko sillä matikassa 7,8,9, vai 10 niin jossakin paikassa se voi vaikutta, mutta aika harvassa paikassa. Et lopulta se, et miten se osaa hyödyntää ja mitkä on ne sosiaaliset taidot ja mikä on se, kuinka vahva itsetunto sillä on. Ne on sellasia asioita millä mennään eteenpäin. Ja niitä me ei pystytä mitään. Ehkä me eletään sellaisessa harhamaailmassa mittauksen ja sen tuloksellisuuden kanssa ei olla niin kuin todellisuuden kanssa tekemisissä.*

*”Mun mielestä se tärkeä osa laatua ja tuloksellisuutta, et koko ajan seurataan ja tehdään niitä formatiivisia mittauksia siellä ja nähdään missä oppilas mene ja pystytään heti niin kuin puuttuun siihen ja auttaan tilanteessa ja korjaan niitä puutteita.”*

Vastaajat kokivat tai halusivat korostaa tuloksellisuuden arvioinnissa olevan kyse juuri vaikuttavuuden osa-alueen arvioinnista.

Vaikuttavuuden arvioinnin syventämiseksi tutkimuksen pitäisi kohdistua opetuksen kohteeseen oppilaisiin. Jonkin verran kouluissa tehtiin lähtötasomittauksia, joiden perusteella vaikuttavuutta arvi-

oitiin. Nämäkin kuitenkin liittyivät oppimistuloksiin liittyvään vaikuttavuuden arviointiin. Syventävän vaikuttavuuden arvioinnin tulisi sisältää ainakin oppilaiden ja vanhempien haastatteluita sekä havainnointia, jolla päästäisiin käsitykseen oppilaiden muiden kykyjen kehittymisestä. Toisaalta tämänkaltainen tutkimus edellyttää pitkittäistutkimusta, eikä sovellu tapaustutkimuksen kohteeksi.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1 Tuloksellisuus-käsitteen soveltaminen perusopetuksessa

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksessä käsiteltiin tuloksellisuus-käsitteen soveltamista perusopetuksessa. Kirjallisuuskatsaus osoitti, että tuloksellisuuden käsitettä on sovellettu hyvinkin konkreettisesti koulutukseen liiketaloudellisen ajattelun pohjalta. Nämä määrittelyt pohjautuvat koko julkisen hallinnon mittavaan uudistukseen 1980-luvun lopulta 1990-luvun loppupuolelle asti. Käsitteistöä ja sen käyttöä on määritelty jopa koulutukseen liittyvässä lainsäädännössä. 2000-luvulla on tehty tutkimuksia käsitteistön ja siihen liittyvän arvioinnin toteutumisesta. Näiden perusteella tuloksellisuuden käyttö vaihtelee suuresti. Viimeisin tuloksellisuuden käytännön sovellus on 2010-luvulle tultaessa perusopetuksen laatukriteeristö. Näiden hyvin käytännönläheisten määritelmien ja ohjeistusten, ja toisaalta jopa asian normituksen myötä aiheen voisi olettaa olevan kaikille opetuksen järjestäjille arkipäivän rutiinia.

Kun aikaa käsitteen määrittelystä ja ohjeistuksesta on kulunut noin kaksi vuosikymmentä osoittavat aiemmat tutkimukset sekä tämän tutkimuksen empiirinen aineisto, että tuloksellisuus ja siihen liittyvä arviointi perusopetuksessa on edelleen hyvin vaihtelevaa. Haastatteluun johdatteleva kysymys todensi, että kyseessä on käsitteellisesti vaikea asia. Tuloksellisuuden pohtiminen herätti haastateltavissa välittömästi voimakkaita tunteita ja käsitettä määriteltiin erittäin suppeasti, lähinnä liiketalouden näkökulmasta. Jo kysymykseen vastaamisen haasteellisuus paljastaa sen, että koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnissa ei olla valtakunnallisesti edetty kovin menestyksellisesti. Käsitteen määrittelyssä ilmeni, ettei kenellekään vastaajista ollut tuttu Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli (OPH, 1998) ja vain osa tiesi Perusopetuksen laatukriteereiden (OKM, 2012) olemassaolosta. Myöskään koulutuksen arvioinnin lakisääteisyys ei ollut kaikille selvää. Vaikkakin koulutuksen käyttöön tuloksellisuutta on määritelty, kertoo vastausten pinnallisuus myös koko käsitteen moniulotteisesta määrittelystä yleisesti julkishallinnossa.

## 5.2 Tehokkuuseroja synnyttävät osatekijät

Toisena tutkimusongelmana oli löytää yksiköiden tehokkuuseroja synnyttäviä tuloksellisuuden osatekijöitä. Koulutuksen tuloksellisuuden määrittelyssä tuloksellisuuden osatekijöitä ja arviointikohteita on kuvattu tarkasti koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallissa (OPH, 1998) sekä Perusopetuksen laatukriteereissä (OPM, 2009). Kriteereitä, milloin tavoiteltu taso on saavutettu, tai milloin toiminta olisi tuloksellista, ei kuitenkaan ole osoitettu kuin laatukriteereissä, joissa on kuvattu kohteittain tavoiteltava laatutaso.

Tämän tutkimuskysymyksen selvittäminen perustuukin pääosin empiiriseen aineistoon. Tapahtuuko yksiköissä asioita, jotka voivat vaikuttaa tehokkuuseroihin? Koulujen johtajien haastatteluiden perusteella pyrittiin löytämään tuloksellisuuteen vaikuttavia osatekijöitä koulujen toiminnassa.

Haastattelun teemoina olleet johtajuus, henkilöstö, pedagogiset järjestelyt, fyysinen ympäristö, osallisuus ja vaikuttaminen, arviointi sekä yhteistyö oli nostettu Perusopetuksen laatukriteereistä (OPM, 2009) sekä Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallista (OPH, 1998). Näiden teemojen kautta päästiin hyvin sisälle perusopetuksen tuotantoprosessien sisältöihin sekä toiminnan laatuun ja kohteisiin, jotka saattavat selittää tehokkuuseroja yksiköiden välillä. Koulujen johtajien haastattelut tuottivat tietoa pääosin toiminnan tehokkuuteen liittyvistä osa-alueista, mutta he toivat kuitenkin näkemyksiään esiin myös koulutuksen vaikuttavuuteen ja jonkin verran talouteen liittyen. Huomiotavaa on myös se, että etenkin taloudellisuuden ja tehokkuuden osa-alueet limittyvät toisiinsa vahvasti ja erottelu perinteisen kolmen E:n mallin mukaan on toisinaan vaikeaa ja jopa ristiriitaista. Tästä esimerkkinä voidaan käyttää toiminnan laatuun panostamista ryhmäkokoja pienentämällä, jolloin toiminta on sisällöllisesti laadukkaampaa ja näin ollen tehokkaampaa, mutta suoraan toiminnan taloudellisuutta heikentävää. Tuloksellisuuden tarkastelun voisikin opetuksessa katsoa olevan mielekäästä vain vaikuttavuuden näkökulmasta, koska se on toiminnan perimmäinen tavoite; kasvat-  
taa ja opettaa oppilaat yhteiskuntaan sopiviksi, hyödyllisiksi yksilöiksi. Sen määrittely, millä toiminnan sisällöllä ja ryhmäkoolla tämä todentuu optimaalisimmin, on mahdoton tehtävä. Tämän osoittaa myös se, että samat arviointikohteet vaikuttavat kaikkiin tuloksellisuuden osa-alueisiin, eikä niitä voida selkeästi erotella toisistaan.

Selkeitä eroja haastattelun perusteella esiintyi lähes kaikkien teemojen sisällöissä.

Johtajuusjärjestelyt olivat hyvin vaihtelevia ja toiminnan tuloksellisuuden kannalta johtajuusjärjestelmissä tuli ilmi lähes kaikkien vastaajien kohdalla myös selkeä epäkohta. Hyvin johdetut yksiköt eivät koe olevansa osa kokonaisuutta, koska ylempi taho jää kovin etäiseksi. Erilaiset ajanhaas-kuuksi koetut johtoryhmät syövät tehottomuutta. Näiden epäkohtien korjaamisen myötä yksiköt saataisiin varmasti entistä sitoutuneemmiksi yhteisiin tavoitteisiin, jotka säästöpainneiden aikana eivät aina ole kovin mukavia. Arvostuksen kokeminen ylemmältä taholta kannustaisi esimiehiä työskentelemään entistä tehokkaammin ja yhteisiin tavoitteisiin tähdäten. Erittäin tärkeää olisi, että lautakunta määritteli strategian ja muut linjaukset, joihin suoritettava taso voisi sitoutua. Ilman punaista lankaa toimintaa voidaan kutsua päämäärättömäksi ajalehtimiseksi. Lisäksi hyvin johdetussa yksikössä henkilöstöä arvostetaan ja siihen luotetaan. Tämä on panosten laatua ja johtaa parempiin tuloksiin. Tästä näkökulmasta johtajuus oli onnistunutta kaikkien vastaajien keskuudessa. Haastattelutulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta johtajuuden oleva osatekijä, jolla on vaikutusta tehokkuuseroissa.

Toiseksi tehokkuutta vahvistavaksi tekijäksi nousi ammattitaitoinen **henkilöstö**. Henkilöstö on koulutuksen keskeinen panos, jota voidaan mitata jossain määrin rahamääräisesti, mutta keskeistä siinä on myös laatu. Tehokkuutta toiminnan laadussa syntyy henkilökunnan osaamisen optimaalisessa kohdentumisessa, jonka todettiin joissain vastauksissa toteutuvan isommissa kouluissa pieniä kouluja paremmin. Johtopäätös on, että pienessä koulussa opettaja saattaa joutua opettamaan myös itselleen ”ei niin mieluisia” oppiaineita, johon liittyen voi kyseenalaistaa, kykeneekö tällainen opettaja innostamaan ja motivoimaan oppilaansa kyseiseen oppiaineeseen ja ovatko oppimistulokset kyseisistä oppiaineista yhtä hyviä kuin aiheeseen perehtyneemmän opettajan? Henkilöstöön liittyvä osa-alue saattaa selittää myös yksikkökohtaisia tehokkuuseroja. Oppilas saa parhaan mahdollisen opetuksen tietystä aineesta, oppiainekohtaisesti ammattitaitoiselta henkilökunnalta. Henkilöstön osaamisen kohdentaminen saattaisi toteutua isommassa koulussa paremmin esimerkiksi taito- ja taideaineissa. Voidaan myös olettaa, että opetuksen laatu on parempaa, kun opettaja on motivoitunut ja asiansa osaava. Johtajan tulisikin osata tunnistaa ja kohdentaa isossakin yksikössä olemassa olevat resurssit oikeille kohdilleen.

Pienissä kyläkouluissa tai syrjäseuduilla voi olla haasteellista ammattitaitoisen henkilöstön saaminen ja sitä kautta laadukas opetus. Mittakaavaedulla tarkoitetaan taloudellisuuden arvioinnissa kustannuksiin liittyvän yksikköhinnan optimaalisuutta. (Aaltonen ym. 2007, 4; Kangasharju 2008.) Edellä esitetyn perusteella mittakaavaedulla voidaan nähdä olevan yhteys myös opettajien ammattitaitoon liittyen.



Se, että ammattitaitoista henkilökuntaa koettiin kaikissa vastausyksiköissä olevan riittävästi, kuvaa toisaalta toiminnan laatua ja sitä kautta tehokkuutta, mutta voi olla merkki myös siitä, että henkilöstön määrässä olisi vähentämisen varaa esim. ryhmäkokoja kasvattamalla, joka puolestaan vaikuttaisi taloudellisuuteen positiivisesti.

**Pedagogisissa järjestelyissä** ilmeni huomattavia eroja haastateltavien edustamissa yksiköissä. Nämä erot liittyivät osa-alueella mm. ryhmäkokoihin, henkilöstöressurssien käyttöön, sekä erilaisten oppijoiden huomioimiseen.

Pedagogisiin järjestelyihin liittyen piilee varmasti perusopetuksen tuloksellisuuden arvioinnin suurin ristiriita. Toiminta pienellä ryhmäkoolla ja riittäväällä määrällä avustajia ei ole kaikista taloudellisinta, mutta kustannusten nousu suoritteisiin nähden saattaa tarkoittaa tehokkuudeltaan ja jopa vaikuttavuudeltaan tuloksellisempaa toimintaa. (Kangasharju 2007; Hiironniemi 1992; Meklin ym. 2009). Mitä aiemmin oppilas saa kustannuksiltaan kalliimpaa palvelua, sitä tehokkaampia ja vaikuttavampia tuloksia voidaan saada aikaan. Tämän osoittamiseen tarvittaisiin kaikki tuloksellisuuden alakäsitteet huomioivaa pidempiaikaista tutkimusta, jossa myös kasvatustiede näytelisi suurta osaa.

Haastattelun kohteena olevien koulujen kokoeroista johtuen oli eroja myös opetusryhmien koossa. Kangasharju ym. (2007, 125) esittävät kansainvälisiin tutkimuksiin perustuen, että luokkakoon yksiselitteistä merkitystä oppimistuloksiin ei ole. Tutkimusten mukaan näyttöä on kuitenkin siihen, että ensimmäisten kouluvuosien aikana luokkakoolle olisi vaikutusta, joka pienenee myöhempinä vuosina. Tutkimusten mukaan opettajilla on suurempi vaikutus. Opettajan vaikutuksen esitetään olevan samankaltainen kuin luokkakoon pienentäminen 10 oppilaalla. ”Hyvän” opettajan taidot eivät ole kuitenkaan yhteydessä korkeakoulututkintoon tai opetuskokemukseen muutaman ensimmäisen kokemusvuoden jälkeen.

Haastatteluiden perusteella ilmeni myös, että tukea tarvitsevien ja toisaalta lahjakkaiden oppilaiden opetusjärjestelyissä ja resurssien kohdentamisessa heidän opetukseen ilmeni erittäin suuria eroja. Tämä tutkimus ei ota kantaa siihen, saako tukea tarvitseva oppilas parasta opetusta integroituna pienen kyläkoulun yleisopetuksessa, suuren koulun pienryhmässä vai henkilökohtaisenavustajan ohjauksessa suuremman koulun yleisopetuksessa, mutta eroja opetuksen laadussa ja vaikuttavuudessa nämä vaihtoehdot varmasti synnyttävät.

Haastattelussa ei juuri tullut esille pedagogisiin järjestelyihin liittyen opetuksen toteuttamiseen ja sisältöihin liittyviä tekijöitä, jonkin verran näitä sivutaan kuitenkin osallisuuteen ja vaikuttamiseen liittyvällä osa-alueella. Jotta näiden mahdollisia eroja päästäisiin varsinaisesti tarkastelemaan, tulisi vastaavan tutkimuksen kohdistua myös opettajiin sekä oppilaisiin ja se tulisi toteuttaa haastattelun lisäksi havainnoimalla.

Tutkimuksen rajoitteista huolimatta pedagogiset järjestelyt ja toiminnan laatu on yksi selkeä tehokkuuseroja synnyttävä osa-alue.

**Osallisuus ja vaikuttaminen** liittyvät kiinteästi pedagogisiin järjestelyihin ja toiminnan laatuun. Omiin asioihin vaikuttaminen ja osallistuminen lisäävät motivaatiota ja näin ollen voisi opetuksen vaikuttavuuden todeta olevan tuloksellisempaa, mitä paremmin osa-alue toteutuu. Oppilaan oppimistulokset, itsetunto ja omista asioista huolehtiminen kasvavat, kun asioissa saa olla itse osallisena. Ulkoapäin asetetut tavoitteet ja niihin pääsemiseksi suunniteltu toiminta saattavat jäädä hyvin etäälle oppilaasta. Osallisuuden ja vaikuttavuuden osa-alueella ilmeni erityisesti koulujen koosta riippuen eroja. Pienemmässä yksikössä vaikuttamisen ja osallistumisen mahdollisuudet toteutuivat paremmin. Toisaalta voi myös olla, että isommassa yksikössä ei esimies ole aina edes tietoinen miten yksittäinen opettaja luokassaan tätä osa-aluetta huomioi.

Osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuudet ja käytännöt saattavat heijastella myös koulun toimintakulttuuria ja jopa arvoja. Joissain yksiköissä halutaan kenties tietoisesti toimia opettaja- / rehtorijohtoisesti ja joissain taas ottaa eri tahot toiminnan suunnittelusta lähtien osalliseksi.

**Fyysisen ympäristön** arviointi tuotti tietoa lähinnä tieto- ja viestintätekniikkaan (tv) liittyvän ympäristön mahdollisuuksista. Tällä hetkellä opetuksessa on menossa tv:n käytön suhteen murros. Kouluissa on alkanut voimakas muutos opetusmenetelmien uudistamisen suhteen, jota on osaltaan vauhdittanut vuonna 2016 voimaantulevan uusi opetussuunnitelma. Tässä muutoksessa keskeisenä tulee olemaan tieto- ja viestintätekniikka. Tämän tutkimuksen kohteena olevissa kouluissa on koulunjohtajien mukaan jo hyvin käytössä välineistöä uudenlaisen oppimisen ja opettamisen tueksi. Opettajat ovat kuitenkin ottaneet tämän uudistuksen käyttöönsä erittäin vaihdellen. Tämän yksittäisen tekijän voidaan todeta aiheuttavan kouluissa tehokkuuseroja. Erot eivät selity koulujen koolla, vaan kyseessä saattaa olla johtoportaan suhtautuminen teknologian käyttöön, mutta toisaalta yhtä paljon se vaikuttaa olevan myös yksilökysymys. Haastatteluista ilmeni, että vaikka johtaja olisi ollut innostunut ja laitteistoa ja koulutusta olisi ollut tarjolla, saattoi teknologian käyttö olla vielä yksikön

sisällä hyvin eritasoista. Koulut hyödynsivät tvt-laitteistoa muun muassa vanhempien kanssa tehtävässä yhteistyössä. Vastauksissa kuitenkin ilmeni, että olisi myös tärkeää säilyttää ihmisten välistä kanssakäymistä teknologian käytön hyödyntämisen rinnalla sekä yhteistyössä että opetuksessa. Tulevaisuudessa tullaan varmasti käymään arvokeskusteluita koko opetuksen alalla mikä on tarkoituksenmukaista, mihin asti toimintaa voidaan tehostaa teknisten välineiden avulla ihmisten välisen luonnossa tapahtuvan vuorovaikutuksen sijaan?

Tieto- ja viestintäteknikka tulee lähitulevaisuudessa mullistamaan koko perusopetuksen kentän. Alkuperäinen kansakouluidea, jossa oppilaat istuvat suorissa riveissä, tiedon passiivisen vastaanottajina, on vieläkin syvässä opettajien ajatuksissa. Uudenlaiset menetelmät ja jopa täysin uudenlaiset opetuksen tavoitteet tulevat jo vuoden kuluttua uuden opetussuunnitelman myötä velvoittaviksi. Tulevaisuuden kuvassa oppikirjat ovat vaihtuneet tabletteihin tai vielä kehittyneempiin laitteisiin, joiden avulla oppilaat hankkivat tietoa ja oppivat. Ja tämän ei tarvitse tapahtua lainkaan koulurakennuksissa.

Tieto- ja viestintäteknikan mahdollisuudet ovat tämän hetken vaatimuksiin nähden hyvät, mutta käytön osalta toiminta ei ole vielä niin tehokasta kuin se voisi olla. Tvt-välineistön lisäksi koulujen johtajat arvioivat **fyysisen ympäristön** muiltakin osin toimivaksi. Näin ollen fyysiseen ympäristöön liittyen voi tehdä johtopäätöksen, että fyysinen ympäristö olisi merkittävä opetuksen tehokkuuseroja tuottava osatekijä.

Vaikka perusopetuksen paikallinen **arviointi** on lakisääteistä (628/1998) ja siihen on viimeisen kahden vuosikymmenen ajan kehitetty monenlaisia työvälineitä, kuten Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli (OPH 1998) sekä Perusopetuksen laatukriteerit (OPM 2009), on arvioinnissa vielä melkoisia puutteita. Tämä on osoitettu jo aiemmissa tutkimuksissakin, johon tämän tutkimuksen luvussa 2.1 viitattiin. Tutkimuksessa ilmennyt paikallisen arvioinnin vajavaisuus vie pohjan koko tuloksellisuuden arvioinnilta ja on näin melkoinen epäkohta. Arviointi on toiminnan kehittämisen keskeisin väline. Tutkimus osoittaa, että arvioinnin tasot vaihtelevat huomattavasti yksiköittäin. Mikäli arviointi on puutteellista tai sitä ei ole lainkaan voidaan kyseenalaistaa toteutuuko toiminnan kehittäminen, tarvittavan tiedon saanti ja miten tilivelvollisuus osoitetaan? (Jakku-Sihvonen & Heironen 2001, 48-51.)

Huolestuttavana tuloksena voidaan pitää sitä, että koulutuksen paikallinen arviointi johtotasolla osoittautui kovin puutteelliseksi, eikä sen lain velvoittavuudesta oltu kaikkialla edes tietoisia. Tästä voidaan tehdä myös johtopäätös, että paikallinen arviointi on hyvin puutteellista sen kaikilla tasoil-

la, oppilaan itsearvioinnista toimintaa ohjaaviin elimiin. Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös aiemmista koulutukseen liittyvistä tuloksista sekä oman työkokemukseni kautta.

Perusopetuksen tuloksellisuuden arviointi, joka on opetuksen järjestäjätahon lakisääteistä arviointia, tulisi toimia tiedon tuottajana mm. toimintaan liittyvää päätöksentekoa varten, toiminnan kehittämisen välineenä, tilivelvollisuuden osoittajana sekä lukuisina muina tehtävinä. Käytännön tasolla tämä on kuitenkin hyvin puutteellista. Voidaankin ehkä kyseenalaistaa koko viime vuosituhaten julkishallinnon uudistus, jossa normiohjauksesta siirryttiin informaatio-ohjaukseen ja jonka myötä arviointi tuli lakisääteiseksi, mutta tarkastustoiminta lopetettiin. Toteutuuko 2010-luvulla oppilaiden yhdenvertaisuus kautta maan, kun järjestäjätasoiset arviointikäytännöt ovat näin epäselkeät, eikä kukaan valvo sen toteutumista?

Monipuolisia **yhteistyön** verkostoja löytyi kaikkien vastaajien yksiköistä. Virallisten yhteistyöverkostojen, kuten kouluterveydenhuollon ja muiden oppilashuoltoon liittyvien tahojen kanssa yhteistyö nähtiin toimivaksi, eikä eroja esiintynyt. Tämän tutkimuksen avulla ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida muiden käytettyjen yhteistyökumppaneiden vaikuttavuutta toiminnan tuloksellisuudessa. Tulevaisuudessa, kun oppimisympäristökäsite laajenee ulos koulurakennuksesta ja taloudellisten resurssien käyttöä supistetaan, tulee myös monipuolisten yhteistyötahojen merkitys opetuksessa korostumaan ja vaikuttamaan sen tuloksellisuuteen. Tästä visiona yritysten kanssa yhteistyössä toteutettu opetus.

Tämä tutkimus osoittaa että perusopetuksessa tuloksellisuuden tehokkuuden osa-alueelta löytyy tekijöitä, joissa on koulukohtaisia eroja ja jotka voivat selittää laajemminkin tuottavuuden ongelmaa koulutuksessa. Tässä tutkimuksessa koulutuksen tehokkuuden ja tuottavuuden osa-alueelle koulunjohtajien vastauksista löytyi paljon resursseihin positiivisesti vaikuttavia tekijöitä, jotka liittyvät koulutuksen panoksiin, mutta myös haasteita ja kehittämiskohteita. Nämä esiinnousseet tekijät kuvaavat prosessien sisältöjä ja laatua.

Tutkimuksen tuloksena perusopetuksen taustalla olevien tehokkuuden osatekijöiden vaikutuksista tuloksellisuuteen voi nostaa arvioinnin, osallisuuden ja vaikuttamisen sekä pedagogiset järjestelyt. Näissä esiintyneet erot koulukohtaisesti olivat suurimmat. Johtajuuden ja henkilöstön osalta ei vastauksissa ilmennyt suuria eroja, mutta niiden merkitys tuloksellisuuteen nousi myös haastatteluissa suureksi ja tuloksellisuuden parantamisessa myös näillä osatekijöillä on iso merkitys. Vähiten eroja ja merkitystä tuloksellisuuteen osoitti yhteistyön ja fyysisen ympäristön osa-alueet.

### **5.3 Laadullinen tutkimus osana tuloksellisuuden arviointia**

Tuloksellista vai ei? Hatryn (2011, 241) mukaan tuloksellisuuden arviointi lähtökohtaisesti on haasteellista mistä tahansa näkökulmasta tai millä tahansa menetelmällä, koska tuloksellisimman yksikön määrittely on mahdotonta. Tuloksellisuusprosessin mittarit eivät aina ole välttämättä juuri niitä, joita julkiset virkamiehet tarvitsisivat tarkastelun hetkellä. Lisäksi tieto tuloksellisuudesta on aina tietoa menneisyydestä, suurin osa julkisesta päätöksenteosta liittyy kuitenkin tulevaisuuteen. Arviointia kuitenkin tarvitaan, jotta löydetään menetelmiä, miten toimintaa saataisiin julkisen sektorin haasteellisessa tilanteessa tuottavammaksi.

Kolmas tutkimuskysymys arvioi laadullista tutkimusta tuloksellisuuden arvioinnissa. Menetelmänä laadullinen tutkimus oli onnistunut ja se tuotti runsaasti tietoa perusopetuksen paikallisesta tilasta, sen tuloksellisuudesta. Tutkimus osoitti, että laadullisella tutkimusmenetelmällä päästään tuloksellisuusarvioinnissa perinteistä kvantitatiivista tutkimusta syvemmälle. Tutkimuksen mukaan tuotantoprosesseista on löydettävissä tehokkuuseroja synnyttäviä yksikkökohtaisia osatekijöitä. Mikäli kuitenkin halutaan päästä tuotantoprosessissa vielä syvällisempään analyysiin ja tehokkuuserojen taustalle, tulisi tutkimusta jatkaa samoissa yksiköissä laajentaen koulun johtajien tuottaman tiedon lisäksi arviointitiedon tuottajiksi opettajat, oppilaat, huoltajat sekä koulutuksen järjestäjätaho.

### **5.4 Tutkimuksen onnistuminen**

Tutkimusprosessi on ollut pitkä ja haasteellinen, mutta äärimmäisen hyödyllinen. Omaan työhöni liittyen tutkimus perehdytti minut koulutuksen arviointiin perusteellisesti ja osoitti myös sen, että paikallisen tason arviointi on erittäin puutteellista. Jatkossa tämä tutkimus tulee toimimaan omassa työssäni työkaluna opetuksen paikallisen tason arvioinnin kehittämisessä. Tutkimusta voidaan käyttää myös yleisesti tietopakettina koulutuksen paikalliseen arviointiin.

Aivan tämän tutkimuksen loppusanojen kirjoittamisen aikaan kuntien opetustoimeen on lähetetty nykyisin koulutuksen kansallisesta arvioinnista vastaavan arviointikeskuksen (Karvi) toimesta tiedote, josta ilmenee, että lähitulevaisuudessa tullaan tekemään perusopetuksen järjestäjille kysely

paikallisen tason itsearviointi- ja laadunhallintakäytänteistä. Olisiko tämä signaali, että lähitulevaisuudessa arviointiin aletaan panostaa ja kenties etsiä keinoja tuloksellisuuden nostamiseksi?

## LÄHTEET

- Aaltonen, J., Kirjavainen, T., Moisio, A. & Ollikainen, V. 2007. Perusopetuksen, lukioiden ja ammatillisen peruskoulutuksen tuottavuus ja tehokkuus –loppuraportti. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Tutkimuksia 135. Helsinki.
- Ahonen, S. 2008. Suomalaisen koulutuspolitiikan murros 1990-luvulla. Meriläinen, R. (toim.). Artikkelisarja. OKKA-säätiön vuosikirja.
- Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. 4. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Askim, J. 2011. Determinants of Performance Information Utilization in Political Decision Making. Teoksessa Van Dooren W. & Van De Walle, S. (toim.) Performance information in the public sector. How it is used.. Basingstone: Palgarve Macmillan. 129-143.
- Atjonen P., Halinen I., Hämäläinen S., Korkeakoski E., Knubb-Manninen G., Kupari P., Mehtäläinen J., Risku A-M., Salonen M. & Wikman, T. 2008. Tavoitteista vuorovaikutukseen. Perusopetuksen pedagogiikan arviointi. *Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 30*. Jyväskylä.
- Boyne, G.A. 2002. Concepts and indicators of local Authority Performance: An evaluation of Statutory Frameworks in England and Wales. *Public money & management*, 22 (2), 17-24.
- Creswell, J.W. 1994. Research design. Qualitative & quantitative approaches. Thousand Oaks: Sage.
- Eskola J. 2001. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 133-157.
- Eskola J. & Suoranta J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetushallituksesta 225/1990
- Hallituksen esitys eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi 86/1997
- Hatry, H. 2011. Epilogue: The many face of use. Teoksessa Van Dooren W. & Van De Walle S (toim.) Performance information in the public sector. How it is used. Basingstone: Palgarve Macmillan, 231-245.
- Haveri, A. 2011. Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyryläinen E. & Viinamäki, O-P. (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Acta Wasaensia No 238. Julkisjohtaminen 16. Universitas Wasaensis, 132-145.
- Hiironniemi, S. 1992. Tuloksellisuuden arviointi. Käsikirja kunnallisille työpaikoille. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2011. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudemus Helsinki University Press.

Hirvi, V. 1996. Koulutuksen rytminvaihdos: 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa. Helsinki: Otava.

Holzer, M. & Kloby, K. (2005). Public performance measurement. An assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54 (7), 517–532.  
<http://www.emeraldinsight.com/helios.uta.fi/doi/pdfplus/10.1108/17410400510622205>

Jakku-Sihvonen, R. 2001. Arviointitiedon luotettavuuden osoittaminen. Teoksessa Jakku-Sihvonen, R. & Heinonen, S. Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin. Helsinki: Opetushallitus.

Jakku-Sihvonen, R. & Heinonen, S. 2001. Opiskelija-arviointi. Teoksessa R. Jakku-Sihvonen & S. Heinonen, Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin. Arviointi 2/2001. Helsinki: Opetushallitus, 78–94.

Jakku-Sihvonen, R. 2002b. Lopuksi: arviointi kehittyä ja keskusteluttaa. Teoksessa E. Olkinuora, R. Jakku-Sihvonen & E. Mattila (toim.), Koulutuksen arviointi – lähtökohdista, malleja ja tilannekatsauksia. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta. Turun yliopiston kasvatustieteiden julkaisuja B:70, 103–108.

Jussila, J. 2006. Perusopetuksen laatu ja tuottavuus. Teoksessa Husu, J. & Jyrhämä, R. (toim.) Suoraa puhetta – Kollegiaalisesti opetuksesta ja kasvatuksesta. Jyväskylä: PS-kustannus, 47-56.

Kangasharju, A., Kirjavainen, T., Luoma, K. & Rätty, T. 2007. Koulutuspalveluiden tuottavuuden ja tehokkuuden mittaaminen. Teoksessa Kangasharju, A. (toim.) Hyvinvointipalveluiden tuottavuus: Tuloksia opintien varrelta. *VATT-julkaisuja 46*. Oy Nord Print Ab, Helsinki. 119-138.

Kangasharju, A. & Kirjavainen, T. 2007. Koulutuksen tehokkuus ja laatu. Teoksessa Kangasharju, A. (toim.) Hyvinvointipalveluiden tuottavuus: Tuloksia opintien varrelta. *VATT-julkaisuja 46*. Oy Nord Print Ab, Helsinki. 159-178.

Kangasharju, A. 2008. Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Kuntaliitto: Helsinki.

Koulutuksen arviointistrategia. Opetusministeriö 1997. Helsinki: Yliopistopaino.

Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. 1998. Arviointi 1998:7. Helsinki: Opetushallitus.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje (A23/1989): Suositus kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävistä käsitteistä ja niiden sisällöistä.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje (15/2000): Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus.

Laki ammattikasvatuksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta 488/1987

Laki opetushallituksesta 182/1991



- Lapiolahti, R. 2007. Koulutuksen arviointi kunnallisen koulutuksen järjestäjän tehtävänä. Paikallisen arvioinnin toteutumisedellytyksien arviointia erään kuntaorganisaation näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto
- Lenz, R.T. 1981. Determinants' of Organizational Performance: An Interdisciplinary Review. *Strategic Management Journal*, 2 (2), 131-154. <http://www.jstor.org/helios.uta.fi/stable/2486047>
- Linnakylä, P. & Välijärvi, J. 2005. Arvon mekin ansaitsemme. Kansainvälinen arviointi suomalaisen koulun kehittämiseksi. Opetus 2000 -sarja. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Lumijärvi, I. 2009. Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Tampere: Juvenes Print.
- Lyytinen & Lukkarinen 2010. Arvioinnin lakia niin kuin sitä luetaan historiasta nykypäivään. Teoksessa Korkeakoski, E. & Tynjälä, P. (toim.), Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnissa. *Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50*. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto, 77-100.
- Lähdesmäki, K. 2011. New public management julkisjohtamisen uudistajana. Yhä keustosuosikki reformeissa. Teoksessa Hyyryläinen E. ja Viinamäki O-P. (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Acta Wasaensia No 238. Julkisjohtaminen 16. Universitas Wasaensis. (s.75-87)
- Löfström E, Metsämuuronen J, Niemi E.K., Salmio K. & Stenvall K. 2005. Koulutuksen paikallisen arviointi vuonna 2004. Arviointi 2/2005. Opetushallitus. Helsinki.
- Kvale, S. 1996. InterViews. An introduction to qualitative research interviewing. London: Sage. HH.
- Mahoney, T.A. 1967. Managerial Perceptions of Organizational Effectiveness. *Management science*, 14 (2), B76-91. <http://www.jstor.org/helios.uta.fi/stable/pdf/2628206>
- Meklin, P. 2009. Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto? Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. 2009. Kunta hyvinvointipalveluiden järjestäjänä –rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, I. Sinervo, L-M. (toim.) Governance - Uuden hallintatavan jäsentyminen. s. 237-274. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Niemi, E. K. Paikallisen arvioinnin toteuttaminen. Teoksessa Niemi, E. K. (toim.) Arvioinnilla laa-  
tua koulutukseen. Ajatuksia paikalliseen ja seudulliseen koulutukseen. Arviointi 2006:1. Helsinki: Opetushallitus. (7-14)
- Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. (toim.) 2005. Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: tasapainotettu mittaristo kunnallisessa organisaatiossa. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Oravakangas, A. Koulun tuloksellisuus? Filosofisia valotuksia koulun tuloksellisuuden problematiikkaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Chydenius-instituutin tutkimuksia 2/2005. Jyväskylän yliopisto. Kokkola.

Parkkinen, P. 2007. Koulutuspalvelut kansantalouden tilinpidossa. Teoksessa Kangasharju, A. (toim.) Hyvinvointipalveluiden tuottavuus: Tuloksia opintien varrelta. *VATT-julkaisuja 46*. Oy Nord Print Ab, Helsinki.

Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit. Opetusministeriön julkaisuja 2012:29. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Perusopetusasetus 852/1998

Perusopetuslaki 628/1998

Perustuslaki 731/1999

Raivola, R., Valtonen P. & Vuorensyrjä M. 2000. Käsitteet, mallit ja indikaattorit koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioitaessa. Teoksessa Raivola, R. (toim.) Vaikuttavuutta koulutukseen. *Suomen akatemian julkaisuja 2 / 00*. Helsinki: Edita.

Raivola, R. 2000. Tehoa vai laatua koulutukseen? Helsinki: WSOY.

Rask, S. 1993. Tuloksellisuuden arviointi. Kirjallisuuden herättämiä mietteitä. Teoksessa Hämäläinen, K., Laukkanen R. & Mikkola, A. (toim.) Koulun tuloksellisuuden arviointi.. Helsinki: Opetushallitus. Vantaan täydennyskoulutuslaitos.(137-148)

Raynolds D. & Teddlie C. 2000. The International handbook of school effectiveness research. London: Falmer Press.

Rinne, R., Simola, H., Mäkinen-Streng, M., Silmäri-Salo, S. & Varjo, J. 2011. Arvioinnin arvo: Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtoreiden ja opettajien kokemana. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura.

Ryynänen, Aimo & Uoti Asko. 2009. Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa Karppi, I. Sinervo, L-M. (toim.) GOVERNANCE Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampere: Tampereen yliopisto. (212-236)

Saarela-Kinnunen & Eskola (toim.) 2001. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Juva: PS-kustannus.

Sahlberg, Pasi. 2004. Koulun vaikuttavuus ja hyvyys. *Kasvatus: Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja* 35: 5, 4. artikkeli.

Salminen, Ari. 2008. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. 2. painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Simola Hannu & Rinne, Risto. 2006. Koulutuksen laadunarvioinnin yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimuksesta. Toim. Horelli, L. Arvioinnin teemanumero 2006. Suomen arviointiyhdistys. [http://www.mv.helsinki.fi/home/hsimola/Laadunarv%20pol%20vaikutukset%20ss66\\_80%2006.pdf](http://www.mv.helsinki.fi/home/hsimola/Laadunarv%20pol%20vaikutukset%20ss66_80%2006.pdf)

Talbot, C. 1999. "Public performance – towards a new model?" *Public policy and administration*, 14 (3), 15-32.

Tangen, S. 2005. Demystifying productivity and performance. *International journal of productivity and performance Management*, 51, 34-46.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi Anneli. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5.painos. Jyväskylä: Tammi.

Tulosohjauksen käsikirja. 2005. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005. Helsinki: Edita Prima.

Vakkuri, Jarmo. 2009. Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestyistävät. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto?. Helsinki: Gaudeamus. Helsinki University Press.

Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa 1435/2001

Van Dooren W. & . Van de Walle S. 2011. Using Public sector performance information. Teoksessa Van Dooren, W. & Van De Walle, S. (toim.) Performance information in the public sector. How it is used.. Basingstone: Palgarve Macmillan. 1-14

Vedung, Evert. 2003. Arviointialto ja sen liikkeelle panevat voimat. Stake, FinSoc Työpapereita 2/2003. Helsinki.

Väätäinen, A. 2012. Tehokkuusajattelu koulukasvatuksessa. Jyväskylän yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Pro gradu –tutkielma. Viitattu 15.11.2012.  
<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/38022/>  
 URN:NBN:fi:jyu201206131857.pdf?sequence=1

## LIITTEET

1/(4)

### Liite 1. HAASTATTELURUNKO

Teemahaastattelun haastattelurunko koulujen johtajien ja rehtorien haastatteluun koulun tuloksellisuuden arvioinnin materiaaliksi.

Haastattelun teemat noudattelevat Opetus- ja kulttuuriministeriön Perusopetuksen laatukriteereitä.

Yksikkö \_\_\_\_\_

Haastateltavan nimi \_\_\_\_\_

#### **Tuloksellisuudesta:**

Mitä mielestäsi on perusopetuksen / koulun tuloksellisuus?

#### **Johtaminen:**

Millainen on koulun johtamiskulttuuri ja –rakenne?

Miten johtajuutta tuetaan ja kehitetään?

Miten johtaja saa palautetta toiminnastaan?

Miten johtajana luot hyvän koulun / työyhteisön?

Miten koulujen toiminnan suunnittelu on yhdistetty opetuksen järjestäjän johtamiseen?

Millaista yhteistyötä on johtajien sekä oppilaiden ja huoltajien, yhteistyökumppanien ja yhteiskunnan edustajien kanssa?

#### **Henkilöstö:**

Miten opetustoimen henkilöstön määrä ja rakenne vastaavat koulun ja opetuksen tarpeita?

Miten henkilöstön kehittymistä tuetaan ja arvioidaan?

Miten henkilöstön työhyvinvointia edistetään?

Miten koulujen johdon ja henkilöstön pedagogista osaamista tuetaan ja kehitetään?

Miten oppilaitoksen työilmapiiriä edistetään? (viihtyvyys, kiusaaminen)

2/(4)

**Taloudelliset resurssit:**

Miten opetuksen järjestäjän tavoitteet sekä toiminnan ja talouden suunnitelmat ovat linjassa keskenään? (*työsuunnitelma, tuntikehys, talousarvio, lautakunnan tavoitteet*)

Miten rehtori osallistuu käytettävissä olevien resurssien kohdentamiseen?

Miten koulu osallistuu talousarvioprosessiin?

Miten resurssien käyttöä seurataan?

Millaisia tunnuslukuja taloudellisuuden mittaamisessa käytetään?

Mahdollistavatko taloudelliset resurssit riittävän monipuoliset ja laadukkaat oppimateriaalihankinnat?

Miten hyvin henkilöstö on perillä toiminnan kustannuksista?

**Arviointi:**

Millainen arviointisuunnitelma / -strategia opetuksen järjestäjällä ja koululla on?

Miten ja mitä järjestäjätasoisesti / koulukohtaisesti arvioidaan?

Miten opetuksen järjestäjän ja koulun arvioinnin tuottamaa tietoa käytetään hyväksi opetuksen kehittämässä ja toiminnan suunnittelussa?

Miten koulun arvioinnista tiedotetaan eri sidosryhmille?

Miten oppilaat ja heidän huoltajansa osallistuvat arviointiin ja sen kehittämiseen?

**Opetussuunnitelman toteuttaminen:**

Onko koululla omaa opsia?

Miten opetussuunnitelmatyö (laadinta, toimivuuden arviointi ja kehittäminen) toteutetaan kunnassa ja koulussa?

Miten opetuksen järjestäjät, rehtorit, opettajat, koulun muu hlöstö, huoltajat, oppilaat osallistuvat opetussuunnitelmatyöhön?

Miten muut tahot ovat mukana ops-työssä?

Miten paikkakuntaakohtaisesta opsin toteutumisesta huolehditaan vuosittain opetuksessa ja miten sen toteutumista arvioidaan?

**Opetus ja opetusjärjestelyt:**

Miten ops ohjaa opetuksen suunnittelua, toteuttamista ja oppilaan arviointia?

3/(4)

Miten oppilaiden tarpeet ja edellytykset otetaan huomioon opetuksessa? Resurssoinnissa?

Miten opetusryhmien koko on vaikuttanut oppilaiden opetukseen, ohjaukseen ja tukeen?

Miten opetuksen monipuolistamisessa otetaan huomioon tieto- ja viestintätekniiikan mahdollisuudet? (varustetason riittävyys, vastuu välineistön huollosta ja päivityksestä, hankintojen valmistelu, opettajien osaamisesta huolehtiminen)

Miten koulun oppimisilmapiiriin on kiinnitetty huomiota (kannustavuus, työrauha, psykologinen turvallisuus)

Millaisia tekijöitä on otettu huomioon opetusjärjestelyiden suunnittelussa? (työjärjestysten teko, välitunnit)

### **Oppimisen, kasvun ja hyvinvoinnin tuki:**

Miten tehostettu tuki ja erityinen tuki on oppilaille järjestetty?

Miten kunnassa on järjestetty oppilashuollon riittävä saatavuus ja monipuolisuus?

Miten varmistetaan oppilaille riittävä ohjaus ja tuki?

-erityis – ja tukiopetusresurssit, paljonko oppilas / opettakohtaiset resurssit

Miten siirtyminen yleis-, erityis- ja sairaalaopetuksen välillä toteutuu?

Miten nivelvaiheet varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja alakoulusta yläkouluun tapahtuu?

### **Osallisuus ja vaikuttaminen:**

Miten opetuksen järjestäjä, koulu ja henkilöstö ovat kehittäneet osallisuutta ja vaikuttamista tukevaa toimintakulttuuria sekä huolehtineet sen toteutumisesta?

Miten oppilaat voivat vaikuttaa ja osallistua opiskeluun ja oppimisympäristöön liittyvään päätöksentekoon?

### **Yhteistyö:**

Miten kodin ja koulun yhteistyötä suunnitellaan, toteutetaan kehitetään ja arvioidaan kunnassa ja koulussa?

Millaisia toimintatapoja kodin ja koulun yhteistyössä koululla on?

4/(4)

Miten huoltajat ovat mukana kodin ja koulun yhteistyön sisältöjen ja menetelmien kehittämisessä?

Mitä muita yhteistyöverkostoja koululla on?

**Fyysinen oppimisympäristö:**

Miten fyysistä oppimisympäristöä kehitetään niin, että se edistää oppimista ja tervettä kasvua?

Mitkä ovat fyysisen oppimisympäristön välittömät kehittämistarpeet ja mitkä parannukset tehdään pidemmällä aikavälillä?

Miten koulun sisäiset palvelut toimivat (ruokailu, kunnossapito)?

**Oppimisympäristön turvallisuus:**

Millaiset käytännöt koulussa on turvallisuussuunnitelman toteuttamisessa ja noudattamisessa?

Miten koulu on varmistanut, että koulussa noudatetaan työturvallisuuteen liittyviä säännöksiä ja määräyksiä?

Miten koulun turvallisuuteen liittyvien suunnitelmien toimivuutta harjoitellaan?

Millaisia toimintamalleja opettajat ja oppilaat ovat kehittäneet terveellisten ja turvallisten koulutilojen ylläpitämiseksi?

Miten opetuksen järjestäjä huolehtii rakennusten ja tilojen korjauksesta ja kunnossapidosta?

