



VAASAN YLIOPISTO

ILPO OJALA

Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen

ACTA WASAENSIA

No 119

Hallintotiede 8

UNIVERSITAS WASAENSIS 2003

Esitarkastajat    Professori Seppo Hölttä  
                         Tampereen yliopisto  
                         Hallintotieteen laitos  
                         33014 Tampereen yliopisto

Professori Turo Virtanen  
Helsingin yliopisto  
Yleisen valtio-opin laitos  
00101 Helsingin yliopisto

## ESIPUHE

Väitöskirjan laatiminen on useimmiten pitkäaikainen prosessi, johon osallistuu tekijän lisäksi useita tärkeitä henkilöitä ja tahoja. Näin on tässäkin tapauksessa. Haluan kiittää työni ohjaajaa professori Ari Salmista perusteellisesta paneutumisesta väitöstutkimukseni ohjaamisen sekä ennen kaikkea innostavasta tavasta ohjata tutkimustani ja samalla johdattaa tieteellisen tutkimuksen ydinkysymysten äärelle.

Väitöskirjatutkimukseni esitarkastajat, professori Turo Virtanen ja professori Seppo Hölttä esittivät esitarkastuslausunnoissaan tärkeitä huomioita ja rakentavia kehittämissuhteita, joiden toteuttaminen käsikirjoitukseen oli ilo tehdä. Kiitän molempia esitarkastajia heidän merkittävästä panoksestaan väitöskirjani hyväksi.

Lämpimät kiitokset kuuluvat myös dosentti Olli Wuorelle, joka antoi arvokkaita kommentteja työni empiirisen analyysin toteuttamista koskien. Haluan kiittää myös KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmaa, jonka alkuvaiheissa olin itsekkin vähäiseltä osin mukana ja jonka kyselyaineistoa olen voinut käyttää tutkimukseni osana.

Väitöskirjatyöskentelyn kannalta inspiroivan mutta myös kriittisen ympäristön on tarjonnut Vaasan yliopiston julkisjohtamisen laitos, jonka johtajaa professori Pirkko Vartiainen sekä kaikkia laitoksen tutkijoita ja opettajia haluan yhteisesti kiittää kuluneista tutkimusvuosista. Kiitokset kuuluvat myös koko yhteiskuntatieteelliselle tiedekunnalle, erityisesti dekaani Jaakko Husalle ja tiedekuntahallinnolle kannustavasta suhtautumisesta tutkimukseni loppuunsaattamiseen.

Tutkimushanke tarvitsee toteutuakseen sekä intellektuaalista että aineellista tukea. Kiitän lämpimästi Vaasan yliopistoa, Vaasan yliopistoseuraa ja Suomen Kulttuurirahaston Etelä-Pohjanmaan rahastoa väitöskirjatutkimukseni taloudellisesta tukemisesta.

## ACTA WASAENSIA

Kiitokset kuuluvat myös Vaasan yliopiston julkaisutoimikunnalle, joka hyväksyi tutkimuksen julkaisusarjaansa, samoinkuin Tarja Salolle, joka tarkisti tutkimuksen painoasuunsa ja Anna Martikaiselle, joka tarkisti englanninkielisten yhteenvetojen kieliasun.

Lopuksi haluan kiittää perhettäni kärsivällisyydestä sekä vanhempiani, sukulaisiamme ja ystäviämme kannustamisesta ja mielenkiinnosta työn edistymistä kohtaan. Suo tempore!

Vaasassa 30.7.2003

Ilpo Ojala

**SISÄLLYSLUETTELO**

	<b>Sivu</b>
<b>ESIPUHE</b> .....	<b>3</b>
<b>KUVIOLUETTELO</b> .....	<b>7</b>
<b>TAULUKKOLUETTELO</b> .....	<b>8</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>9</b>
<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>10</b>
1.1. Managerialismi tutkimuskohteena .....	10
1.2. Tutkimusongelma, tutkimuksen tavoitteet ja näkökulma .....	14
1.3. Tutkimusasetelma, aineistot ja menetit.....	20
1.4. Tutkimuksen keskeiset käsitteet alustavasti määritellen.....	26
1.4.1. Managerialismi .....	27
1.4.2. Johtamisroolit ja johtamisedellytykset oppilaitosjohtamisessa .....	28
1.4.3. Instituutiot ja institutionalisoituminen.....	36
<b>2. MANAGERIALISMI TEOREETTISESSA VIITEKEHYKSESSÄ</b> .....	<b>38</b>
2.1. Managerialismin käsitteelliset ja käytännölliset ulottuvuudet .....	38
2.2. Reformit, modernisaatio ja managerialismi .....	43
2.2.1. Managerialismi ideologiana .....	43
2.2.2. New Public Management: managerialismi reformina .....	45
2.2.3. Managerialismi palvelujärjestelmien ja organisaatioiden muutoksena ....	48
2.2.4. Managerialismi johtamisparadigman muutoksena .....	52
2.3. Koulutusjärjestelmän ja oppilaitosjohtamisen managerialistiset muutokset.....	59
2.3.1. Reformit ja koulutusjärjestelmän muutos.....	59
2.3.2. Managerialismi oppilaitosjohtamisen muutoksessa .....	69
2.4. Managerialismin institutionaalinen selittäminen .....	74
<b>3. KOULUTUSJÄRJESTELMIEN RAKENTEET: MAAVERTAILUJA JA SUOMALAISEN JÄRJESTELMÄN ERITYISPIIRTEITÄ</b> .....	<b>82</b>
3.1. Koulutusjärjestelmät vertailussa .....	82
3.1.1. Maavertailun tavoitteet .....	82
3.1.2. Vertailtavat koulutusjärjestelmät ja vertailumaiden valinta .....	85
3.2. Koulutusjärjestelmät julkisessa taloudessa .....	90
3.2.1. Julkisen ja yksityisen suhteet koulutusjärjestelmissä .....	90
3.2.2. Koulutuksen osuus julkisista menoista.....	92
3.2.3. Koulutusmenojen bkt-osuudet koulutusjärjestelmissä .....	94
3.3. Koulutusjärjestelmän organisointi ja johtaminen.....	101
3.3.1. Koulutusjärjestelmien muutospiirteet.....	101

## ACTA WASAENSIA

3.3.2. Perusopetuksen oppilaitokset vertailtavissa koulutusjärjestelmissä.....	104
3.3.3. Koulutusjärjestelmien rakenteiden muutos .....	106
3.3.4. Koulutuksen johtamisjärjestelmien piirteet vertailussa .....	109
3.4. Suomalaisen koulutusjärjestelmän rakenteelliset muutokset .....	120
3.4.1. Koulutusjärjestelmän eräät rakennepiirteet muutoksessa.....	120
3.4.2. Koulutustarjonta ja oppilaitokset.....	121
3.5. Kokoavia huomioita .....	127
<b>4. OPPILAITOSJOHTAMISEN ANALYYSI JA OPERATIONALISOINTI.....</b>	<b>131</b>
4.1. Johtamisanalyysin aineistot.....	131
4.2. Johtamisanalyysin osiot ja tutkimushypoteesit .....	134
4.3. Tutkimusmuuttujat ja selittäminen.....	139
4.3.1. Tutkimusmuuttujat ja managerialismipiirteiden selittäminen .....	139
4.3.2. Analyysimenetelmät ja -prosessi .....	143
<b>5. OPPILAITOSJOHTAMISEN ANALYYSIN TULOKSET JA TULKINNAT 145</b>	
5.1. Sidosryhmien vaikutus oppilaitosten toimintaan .....	145
5.1.1. Sidosryhmien vaikuttaminen oppilaitosten toimintaan .....	145
5.1.2. Sidosryhmien vaikuttamisen ulottuvuudet .....	148
5.1.3. Sidosryhmien vaikutusta selittävät tekijät.....	155
5.1.4. Keskeiset tulokset.....	157
5.2. Rehtoreiden johtamisroolit.....	163
5.2.1. Rehtoreiden johtamisroolit ja roolimuttujat .....	163
5.2.2. Rehtoreiden johtamisroolien ulottuvuudet .....	164
5.2.3. Johtamisrooleja selittävät tekijät .....	170
5.2.4. Keskeiset tulokset .....	173
5.3. Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot .....	181
5.3.1. Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot.....	181
5.3.2. Oppilaitos- ja johtamisarvioita selittävät tekijät.....	187
5.3.3. Keskeiset tulokset .....	189
5.4. Rehtoreiden johtamisasenteet.....	194
5.4.1. Johtamisasenteiden ulottuvuudet arvioinnin kohteena .....	194
5.4.2. Johtamisasenteita kuvaavan mittarin luotettavuus .....	200
5.4.3. Johtamisasenteita selittävät tekijät.....	200
5.4.4. Keskeiset tulokset .....	202
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>210</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>221</b>
<b>LÄHDELUETTELO .....</b>	<b>224</b>
<b>LIITTEET .....</b>	<b>246</b>

## KUVIOLUETTELO

Sivu

<b>Kuvio 1.</b>	Teoreettiset näkökulmat tiivistäen (vrt. Astley & Van de Ven 1983: 246-251).....	16
<b>Kuvio 2.</b>	Tutkimusasotelman peruselementit ja niiden väliset suhteet. ....	20
<b>Kuvio 3.</b>	Johtamista määrittävät tekijät. ....	30
<b>Kuvio 4.</b>	Managerialismin ulottuvuudet. ....	39
<b>Kuvio 5.</b>	Johtamisparadigmat oppilaitosjohtamisen kontekstissa.....	57
<b>Kuvio 6.</b>	Hallinto- ja koulutusreformien suhteet. ....	60
<b>Kuvio 7.</b>	Tutkimuksen teoreettinen jäsentäminen kaaviona. ....	74
<b>Kuvio 8.</b>	Tutkimuksen analyysimallien sisällöllinen kuvaus.....	80
<b>Kuvio 9.</b>	Julkisten ja yksityisten oppilaitosten oppilaat (%) vuonna 1999 (OECD 2001:136). ....	91
<b>Kuvio 10.</b>	Koulutusmenojen osuus (%) vertailumaiden julkisista menoista vuosina 1995 ja 1998 (OECD 2001: 100).....	93
<b>Kuvio 11.</b>	Julkisten koulutusmenojen bkt-osuudet (%) vertailumaissa vuosina 1990-1998 (OECD 2001: 71, 80). ....	95
<b>Kuvio 12.</b>	Oppilaskohtaiset koulutusmenot julkisissa ja yksityisissä oppilaitoksissa kouluasteen mukaan 1998 (USD, ostovoimapariteetti) (OECD 2001: 67). ....	99
<b>Kuvio 13.</b>	Oppilaita opettajaa kohden julkisissa ja yksityisissä oppilaitoksissa 1999. (OECD 2001: 243). ....	107
<b>Kuvio 14.</b>	Henkilöstömenojen osuus (%) käyttömenoista vertailumaissa vuonna 1998. (OECD 2001: 116). ....	108
<b>Kuvio 15.</b>	Peruskoulun ala-asteen koulut ja oppilaat vuosina 1984-1998.....	123
<b>Kuvio 16.</b>	Peruskoulun ala-asteen koulut (%) oppilasmäärän mukaan vuosina 1989-2000. ....	125
<b>Kuvio 17.</b>	Oppilaitosjohtamisen käsitteelliset osatekijät. ....	134
<b>Kuvio 18.</b>	Sidosryhmien vaikutus oppilaitosten toimintaan oppilaitostyyppin mukaan. ....	159
<b>Kuvio 19.</b>	Sidosryhmien vaikutus oppilaitoksen toimintaan hallintomallin mukaan. ....	160
<b>Kuvio 20.</b>	Rehtoreiden johtamisroolit kunnan taajama-asteen mukaan. ....	174
<b>Kuvio 21.</b>	Rehtoreiden johtamisroolit kunnan asukasluvun muutoksen mukaan...	175
<b>Kuvio 22.</b>	Rehtoreiden johtamisroolit oppilaitostyyppin mukaan. ....	176
<b>Kuvio 23.</b>	Rehtoreiden johtamisroolit oppilaitoksen oppilasmäärän mukaan. ....	177
<b>Kuvio 24.</b>	Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot kuntakokoryhmän mukaan. .	190
<b>Kuvio 25.</b>	Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot oppilaitostyyppin mukaan. ....	191
<b>Kuvio 26.</b>	Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot oppilasmäärän mukaan. ....	192
<b>Kuvio 27.</b>	Rehtoreiden johtamisasenteet oppilaitostyyppin mukaan.....	202
<b>Kuvio 28.</b>	Rehtoreiden johtamisasenteet oppilaitoksen oppilasmäärän mukaan. ....	203
<b>Kuvio 29.</b>	Rehtoreiden johtamisasenteet koulutustason mukaan.....	204

## TAULUKKOLUETTELO

	Sivu
<b>Taulukko 1.</b> Tutkimuskohde, tutkimusote ja aineistot. ....	22
<b>Taulukko 2.</b> NPM:n normatiiviset elementit (Hood 1991; 1995). ....	48
<b>Taulukko 3.</b> Hyvinvointimallien vertailu (Ahonen & Salminen 1997a: 162-168; Naschold 1995: 2). ....	51
<b>Taulukko 4.</b> Johtamisparadigmat vertailussa.....	53
<b>Taulukko 5.</b> Suomalaisen koulutuspolitiikan kehitys dikotomiana (Rinne 2000: 139).....	65
<b>Taulukko 6.</b> Suomalaisen koulutusjärjestelmän reformit ja ohjausmuutokset (Ahola, Kivinen & Rinne 1992; Laitila 1999; Haveri 2000). ....	67
<b>Taulukko 7.</b> Perusopetuksen oppilaitokset vertailumaissa vuosina 1970- 1996. (UNESCO 2002). ....	105
<b>Taulukko 8.</b> Oppilaitostason autonomia perus- ja toisen asteen oppilaitoksissa.....	113
<b>Taulukko 9.</b> Oppilaitosten opiskelijamäärä vuosina 1993-2000. ....	121
<b>Taulukko 10.</b> Oppilaitosten lukumäärän muutos vuosina 1993-2000.....	122
<b>Taulukko 11.</b> Oppilaitokset ja vastaajat Koto-rehtorikyselyssä. ....	132
<b>Taulukko 12.</b> Oppilaitosjohtamisen ulottuvuuksien selittäminen prosessina.....	144
<b>Taulukko 13.</b> Sidosryhmien vaikutuksen ulottuvuuksia kuvaava pääkomponenttiratkaisu. ....	149
<b>Taulukko 14.</b> Sidosryhmien vaikutusta oppilaitoksen toimintaan kuvaavat ulottuvuudet. ....	150
<b>Taulukko 15.</b> Rehtoreiden johtamisroolien ulottuvuuksia kuvaava pääkomponenttiratkaisu. ....	165
<b>Taulukko 16.</b> Rehtoreiden johtamisroolien ulottuvuudet. ....	165
<b>Taulukko 17.</b> Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarvioiden ulottuvuuksia kuvaava pääkomponenttiratkaisu. ....	182
<b>Taulukko 18.</b> Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarvioiden ulottuvuudet. ....	183
<b>Taulukko 19.</b> Rehtorien johtamisasenteiden ulottuvuuksia kuvaava pääkomponenttiratkaisu. ....	195
<b>Taulukko 20.</b> Rehtoreiden johtamisasenteita kuvaavien ulottuvuuksien rakenne.....	196
<b>Taulukko 21.</b> Managerialismin empiirinen selittäminen ja johtopäätelmät. ....	211



## ABSTRACT

Ojala, Ilpo (2003). Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen (Managerialism and Education Management). *Acta Wasaensia* No 119, 269 p.

The emergence of a new managerialism has influenced the development of the Finnish public sector as well as Finnish public education during the 1990's. This study aims to conceptually identify the traits of managerialism, both as an ideology and as a reform. Another main task in this study is to build an understanding of the practical influences of managerialism in the Finnish administrative reforms, especially in the structures of the Finnish educational system and in the attitudes of principals, rectors and school heads. The theoretical background of the study is based on the neo-institutional theory of organizations. In the empirical data, managerialist tendencies are examined as variations between three paradigms of public management: the bureaucratic, the professional and the managerialist. The empirical data in the study is twofold. Firstly, the structures of the Finnish education system are identified through a statistical comparison to ten western countries. The comparison is based mainly on OECD data. Secondly, the attitudes of rectors and school heads are examined utilizing the Local Government Finland 2004 research programme survey data (n = 552) obtained during 1998/99 and analyzed with principal component analysis (PCA).

Both the administrative and educational reforms in Finland have emphasized decentralization and deregulation as a means of encouraging the local management of schools to take an active role in the management of education. However, the local management of the Finnish educational system is based mainly on the empowerment of municipality level actors, i.e. local government elected officials and school authorities within municipalities rather than the principals, rectors or school heads. The tight economy of the municipalities maintaining the schools has at least been a co-factor which has led to a significant decrease in the number of schools, especially in primary education during the 1990's. Thus, the hypothesis that the structural uniformity inside the educational system seems to be increasing is supported by the findings of the study. This is further interpreted as a sign of emerging isomorphism (i.e. increasingly similar structures) among the school organizations. It is also concluded that the forces that shape the educational system are mainly extra-organizational and – in this case – mainly related to the economic interests of the municipalities. According to the findings of the statistical comparison, it is postulated that many significant characteristics – mainly economical in nature in this study – of the Finnish educational system differ from the Nordic countries and resemble more some of the characteristics of the so-called managerialist countries. This is somewhat surprising as the Nordic countries have traditionally been the group that the Finnish educational system has been identified with. Despite the overall central role of the municipalities as the providers of education there is still, and obviously more now than ever before, room for rectors and school heads to lead their schools. The findings imply that the roles and attitudes of Finnish principals, rectors and school heads emphasize mainly professional attitudes as the core of the management activities in schools. However, the managerialist influence can also be recognized in the attitudes of rectors/school heads as an emerging strategic component which – as is interpreted – follows from the decentralization of decision-making power and the increasing competitiveness between schools. The findings of the study give further support to the hypothesis that the sources of change are mainly related to the societal and normative environments of the schools. The rectors/school heads then face these extra-organizational demands and pressures which is reflected in their attitudes. As a consequence, it is anticipated that the field of education management is becoming more complex. This, in turn, sets new demands on the education and skills of the new managers in education.

*Ilpo Ojala, Department of Public Management, University of Vaasa, P.O. Box 700, FIN-65101 Vaasa, Finland, e-mail ilpo.ojala@uwasa.fi*

**Keywords:** Managerialism, education management, leadership roles, New Public Management, administrative reform, institutional theory

## 1. JOHDANTO

### 1.1. Managerialismi tutkimuskohteena

Useimmissa läntisissä hyvinvointivaltioissa on 1980-luvulta alkaen toteutettu New Public Managementin sateenvarjon alla reformeja, joiden ytimen ovat muodostaneet desentralisaatio, ohjaavan sääntelyn purkaminen, markkinamekanismien tuominen julkisten palveluiden ohjaamiseen sekä managerialismi, joka on pelkistään leimattu lähinnä uustaylorismiksi julkisessa toiminnassa. Reformit ovat kohdistuneet kattavasti julkisen toiminnan alaan, koulutus ja terveydenhuolto mukaanlukien.

Julkisessa toiminnassa on pyritty johtamisen alan laajentamiseen toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen vedoten. Julkisten palveluiden ohjauksessa on siirrytty puitenormeihin ja tuloksellisuuden arviointiin. Myös päätösvaltaa on siirretty lähemmäs asiakkaita uudelleenkonsumerismin hengessä (vrt. Pollitt 1990: 46-49; Hood 1991: 3-9).

Tutkimuksen lähtökohdat palautuvat tällöin kysymykseen siitä, miten julkista hallintoa ja palveluita tulisi kontrolloida, ohjata, valvoa tai johtaa. Managerialismi tuottaa erään vastauksen tähän kysymykseen.

Managerialismi merkitsee johtamisparadigman muutosta julkisessa kontekstissa: pyrkimystä johtamisen alan laajentamiseen, aiempaa strategisemmän ja tulorientoituneemman johtamisotteen tukemista sekä tätä tukevien ohjaukseen rakentamista, mutta myös aiempaa aktiivisemmän yksilötason johtamisen kannustamista desentralisoiduissa julkisissa organisaatioissa, myös oppilaitoksissa. Managerialismia korostavien reformien etulinjassa ovat olleet ensisijaisesti angloamerikkalaisen kulttuuripiiriin kuuluvat OECD-maat, kuten Iso-Britannia, Australia ja Uusi Seelanti sekä USA ja Kanada. Samansuuntaisia reformeja on toteutettu myös Pohjoismaissa (Holmes & Shand 1995: 553-558; Pollitt 1990: 28-31; Ahonen & Salminen 1997b; Hood 2000: 93; Boston - Martin - Pallot & Walsh 1996: 3-15).

Onko edellä kuvattu "uusi" managerialismi pelkästään taylorismin reinkarnaatio hyvinvointivaltion kontekstissa? Yhtymäkohtia taylorististen näkemysten ja nykyisen managerialismikeskustelun välillä on nähty esiintyvän kontekstien eroista huolimatta. Yeatmanin (1997) managerialismikriittisen arvion mukaan erityisesti Australiassa 1980-luvulta alkaen toteutetut uudistukset toistavat suoraan tieteellisen liikkeenjohdon paradigman periaatteita uudessa kontekstissa.

Managerialistisessa johtamisparadigmassa liikkeenjohtamisen tehokkuusarvoilla ja tulorientaatiolla on itseisarvoinen asema. Pollitt (1990: 2-3) näkee managerialistisen johtamisen muodostavan erillisen professionaalisen johtamisen kokonaisuuden, jonka sisällöt liittyvät organisatorisen toiminnan suunnitteluun, toimeenpanoon ja arviointiin nimenomaan tuottavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta. Johtaminen edellyttää riittävän laajaa toimintavapautta, "tilaa johtamiseen", joka on muodostunut managerialismin retoriseksi tavaramerkiksi ja reformisisällöksi (vrt. myös Hood 1991: 5-6; Aucoin 1995: 8-10).

Managerialistiset reformit ovat kohdistuneet sekä hallintojärjestelmiin että koulutusjärjestelmiin. Koulutusjärjestelmien toiminnallinen tehokkuus ja koulutuksen merkitys talouskehityksen ja kansallisen kilpailukyvyn kannalta on ollut varsinkin OECD:n toteuttamien kansainvälisten arviointien kohteena, mikä on mm. Lampisen (1998: 20-21) mukaan tarkoittanut koulutuksen välineellisen luonteen korostumista sekä oppilaitosten autonomian ja erikoistumisen lisääntymistä jo 1980-luvulta alkaen.

Suomalainen koulutusjärjestelmä on yhteiskunnan muiden osajärjestelmien tavoin aiempaa tiiviimmässä kytköksessä kansainvälisiin virtauksiin, minkä on nähty johtavan kansainvälisten reformitavoitteiden diffuusioon kansallisiin koulutusjärjestelmiin nähden (ks. myös Lappalainen 1985: 46-47; Hölttä 2000: 468-470).

Desentralisaation myötä kuntien asema koulutuksen järjestäjinä on korostunut erityisesti 1990-luvun aikana, mutta myös oppilaitosten autonomia on lisääntynyt ohjaavan lainsäädännön väljentämisen ja kuntatason päätösvallan delemoimisen myötä. Kehitys on merkinnyt oppilaitosten kilpailun lisääntymistä ja vaatimuksia aktiivisemmasta oppilai-

tosjohtamisesta. Kansainvälisessä koulunjohtamiskeskustelussa onkin jo pitkään kiinnitetty huomiota oppilaitosten johtamisen edellytyksiin ja rehtoreiden mahdollisuuksiin toteuttaa professionaalista johtamista managerialistisen johtamisparadigman puitteissa. Etenkin Iso-Britanniassa koulunjohtamista koskeva tutkimus on ollut vilkasta. Tähän on vaikuttanut epäilemättä se että maassa on ehkä pisimpään toteutettu managerialismimallin mukaista johtamisajattelua, mutta myös se, että koulutuksen toimivuuteen liittyvät ongelmat ovat olleet vakavia. Myös Australia ja Uusi Seelanti sekä Ruotsi ja Tanska ovat maita, joissa oppilaitosjohtamisen edellytyksiin liittyvä keskustelu on ollut aktiivista (Menter & Muschamp 1999: 65-67; Helander 1993: 26; Boston ym. 1996: 9-10).

Managerialismia koskevan tutkimuksen kohdistamista suomalaiseen oppilaitosjohtamiseen puoltaa hedelmälliseltä vaikuttava perusasetelma, joka palautuu kysymykseen siitä miten julkisesti ylläpidettyjä oppilaitoksia johdetaan ja miten niitä tulisi johtaa. Koulutusjärjestelmien yhteiskunnallinen, taloudellinen ja sosiaalinen merkitys näyttää jatkuvasti korostuvan tietoyhteiskuntakehityksen myötä.

Oman jännittensä koulutusjärjestelmän johtamiskysymysten tutkimiseen tuottaa koulutuksen asema eräänä pisimmälle professionalisoituneista<sup>1</sup> toimintalohkoista yhteiskunnassamme. Professionaalinen autonomia ja korporatiivinen edunvalvonta määrittävät edelleen koulutusjärjestelmän toimintaa ja oppilaitosjohtamista. Professionaalisten ja manageriaalisten arvojen on nähty olevan vaikeasti yhteensovittavissa (ks. esim. Causer & Jones 1996: 91-96; Helander 1993: 71-72).

---

<sup>1</sup> Professio käsitteenä viittaa autonomiaa omaavaan ammattikuntaan, joka kontrolloi omaa työtään, nauttii yhteiskunnallista arvostusta ja jonka toimintatavat ohjautuvat sille ominaisesta ideologiasta tai eksklusiivisesta tiedosta käsin. Professio kykenee sääntelemään jäsenyyteensä kriteereitä. Professionalismi käsitteenä viittaa profession arvo- ja ideologisperustaiseen toimintakulttuuriin, joka vallitsee professionaalisisissa organisaatioissa. Tässä tutkimuksessa profession käsite viittaa laajasti koulutusprofessioniin. Oppilaitosjohtaminen kytkeytyy tällöin osaksi koulutuksen professionaalista itsesääntelyä organisaatiotasolla, mitä tukee mm. rehtorien rekrytointi opettajakunnasta. Oppilaitosjohtaminen on tällöin, ehkä pienimpiä peruskouluja lukuunottamatta, professionaalista toimintaa, jonka sisällön muodostaa ammattijohtajuus ja johon liittyy rehtorien oma koulutusprofession sisäinen, mutta opettajuudesta eriytynyt edunvalvonta. Tältä osin kyseessä on kahden professionalismin muodon välisen suhteen muotoutuminen oppilaitosten toiminnan kontekstissa (ks. Freidson 1994: 8-10).

Managerialismin käsitteellinen epämääräisyys ja sitä koskevien määritelmien kirjava sisältö tekee aiheesta kiinnostavan tutkimuskohteen. Oppilaitosjohtamisen valitsemista managerialismitutkimuksen kontekstiksi voidaan perustella oppilaitosjohtamisen keskeisellä asemalla yhteiskunnassa. Oppilaitosjohtaminen on eräs laajimmista julkisen johtamisen osa-alueista mm. rehtorien ja oppilaitosten määrällä mitattuna sekä tarkasteltaessa oppilaitosten asemaa ja merkitystä sekä niihin sitoutuneita resursseja.

Edellä kuvattua taustaa vasten voidaan todeta aihetta käsitellyn varsin suppeasti suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa ja sitä koskeva systemaattinen tiedonmuodostus on ainakin toistaiseksi ollut varsin harvojen tutkimusten varassa. Managerialismin merkityksen korostumisesta julkisen sektorin kokonaisuudessa ja myös koulutuksessa kertoo kuitenkin jatkuvasti lisääntyvä aiheeseen liittyvä kansainvälinen tutkimusaktiiviteetti, mitä on epäilemättä lisännyt resurssien tehokkaaseen käyttöön liittyvien intressien korostuminen niukkuudessa toimivassa yhteiskunnassa.

Oppilaitosjohtamisella on yhtymäkohtia muiden professionalisoituneiden alojen, kuten terveydenhuollon johtamiseen. Managerialismi julkisen toiminnan organisointia ja johtamista koskevana toimintaohjelmana välittyy jossain muodossaan kaikille julkisen toiminnan lohkoille. Managerialismin monitahoisuutta ilmiönä lisäävät soveltamiskontekstien erilaisuus, jolloin järjestelmien ja palvelusektoreiden erityispiirteiden ymmärtäminen on managerialismin piirteiden identifioimisen kannalta tärkeää. Tutkimus on eräs yritys arvioida empiirisen tutkimuksen menetelmin managerialismin piirteiden ilmenemistä koulutusjärjestelmien rakennepiirteissä ja suomalaisessa oppilaitosjohtamisessa.

## 1.2. Tutkimusongelma, tutkimuksen tavoitteet ja näkökulma

### *Tutkimusongelma*

Tutkimuksen empiirisenä tavoitteena on tuottaa empiiriseen tutkimusaineistoon perustuva käsitys suomalaisessa koulutusjärjestelmässä ja oppilaitosjohtamisessa esiintyvistä managerialistisista piirteistä. Jotta empiirisiin kysymyksiin kyettäisiin vastaamaan, on ensin määriteltävä managerialismin käsitteellinen ja teoreettinen sisältö. Tutkimuksen pääkysymykset jäsentyvät seuraaviksi kysymyksiksi:

- 1) Mitä managerialismilla käsitteellisessä ja käytännöllisessä mielessä tarkoitetaan?*
- 2) Missä määrin suomalaisessa koulutusjärjestelmässä ja suomalaisessa oppilaitosjohtamisessa esiintyy managerialistisia piirteitä?*

Jälkimmäinen kysymys tarkentuu edelleen seuraaviin alakysymyksiin:

- Millaiset edellytykset suomalaisen koulutusjärjestelmän muutos on tuottanut managerialistisen johtamisen toteutumiselle?*
- Miten managerialismipiirteet ilmenevät suomalaisten oppilaitosjohtamisen rakenteellisissa ja toimintajärjestelmiin liittyvissä johtamedellytyksissä ja toisaalta yksilötason oppilaitosjohtamisessa? Millaisina nämä piirteet ilmenevät oppilaitosten sidosryhmien vaikutusvallassa, rehtoreiden johtamisasenteissa, johtamisrooleissa ja oppilaitosarvioissa?*

### *Tutkimuksen tavoitteet*

Tutkimustehtävän ensimmäiseen pääkysymykseen vastataan ensisijaisesti kirjallisuustarkastelun kautta. Kirjallisuuskatsauksen ytimen muodostavat managerialistisen johtamisen piirteiden määrittäminen, kontrastointi muihin ohjausideaaleihin sekä suomalaisten koulutus- ja hallintoreformien arviointi suhteessa managerialismin piirteisiin. Tarkastelussa pyritään tunnistamaan managerialismi ilmiönä ja arvioimaan manageria-

lismipiirteiden sisällymistä hallinto- ja koulutusreformeihin olemassa olevan tutkimuksen ja dokumenttien valossa.

Tutkimuksen empiirisenä tavoitteena on vastata kysymykseen siitä, missä määrin suomalaisten oppilaitosten johtamisen systeemisisissä edellytyksissä<sup>2</sup> ja johtamisessa voidaan havaita esiintyvän managerialistisia piirteitä, ja millaisina nämä piirteet esiintyvät eri tyyppisten oppilaitosten rehtoreiden johtamiskäsityksissä. Kysymys managerialismin edellytyksistä suomalaisessa koulutusjärjestelmässä jakautuu kahteen osaan, managerialististen piirteiden tarkasteluun koulutusjärjestelmän rakennepiirteissä sekä mikro- ja yksilötasoisessa johtamisessa.

Johtamisen järjestelmätasoisia edellytyksiä tarkastellaan koulutusjärjestelmien rakennepiirteiden muutoksessa. Indikaattoreina ovat mm. oppilaitosten määrän, keskimääräisen koon, oppilas- ja henkilöstömäärän sekä resurssien muutokset 1980- ja 1990-luvulla. Tavoitteena on vertailla managerialistisia reformeja eksplisiittisesti toteuttaneiden maiden koulutusjärjestelmiä muihin ja näin arvioida managerialismin suomalaiseen järjestelmäkontekstiin liittyviä piirteitä sekä niiden suhdetta suomalaisen oppilaitosjohtamisen edellytyksiin.

Oppilaitosjohtamisen managerialistisia piirteitä tarkastellaan osaongelmien kautta. Osaongelmina tarkastellaan 1) sidosryhmien vaikutusta oppilaitosten toimintaan, 2) rehtoreiden arvioita oppilaitoksen toiminnan ja johtamisen tilasta, 3) rehtoreiden johtamisrooleja ja niiden muutosta ja 4) rehtoreiden johtamisasenteita. Johtamisanalyyseissä pyritään tilastollisin menetelmin hahmottamaan johtamisen ulottuvuuksia sekä tarkastelemaan johtamisen kytkeytymistä taustatekijöihin ja teoreettisten johtamisparadigmojen ja -mallien edustamiin piirteisiin.

---

<sup>2</sup> Oppilaitosjohtamisen edellytykset voidaan jakaa 1) oppilaitosten ulkoisiin järjestelmätasoisiin johtamisedellytyksiin ja 2) oppilaitosten sisäisiin johtamisedellytyksiin. Ensin mainituissa kyse on ensisijaisesti koulutusjärjestelmän ja sitä koskevan hallintojärjestelmän rakennepiirteistä ja jälkimmäisissä kyse on paikallisista, oppilaitoskohtaisista johtamisedellytyksistä, jotka koskevat tiettyä yksittäistä oppilaitosta tai oppilaitostyyppiä. Jaottelu palvelee johtamisedellytysten analysointia, vaikkakin todellisuudessa johtamisedellytykset ovat monisyisesti toisiinsa kytkeytyneitä.

*Näkökulmana oppilaitosjohtamisen suhde toimintaympäristön muutokseen*

Tutkimusasetelma edellyttää viitekehystä, jonka avulla kyetään selittämään managerialismipiirteiden välittymistä osaksi oppilaitosjohtamista. Tutkimuksen teoreettinen tulkintamalli rakentuu uusinstitutionaaliselle teoriaperustalle. Kysymys yhteiskunnan sosiaalisten ja normatiivisten rakenteiden ohjaavasta merkityksestä organisaatioiden ja yksilöiden toiminnalle on kuitenkin perustava lähtökohta organisaatio- ja johtamisteoriassa laajemminkin.

Organisaatioiden kytköstä toimintaympäristöönsä on tarkasteltu useiden organisaatio- ja johtamisteoreettisen suuntausten piirissä, joilla on kytkentöjä institutionaalisen teorian tapaan mallintaa organisaatioiden ja toimintaympäristön suhdetta. Astley ja Van de Ven (1983: 246-251) jäsentävät organisaatioteorioita typologiana kuvion (kuvio 1) mukaan.

		Näkökulmat	
MAKROTASO	EKOLOGINEN VALINTA (Natural Selection View)	KOLLEKTIIVINEN TOIMINTA (Collective Action View)	
MIKROTASO	JÄRJESTELMÄRAKENTEET (System-Structural View)	STRATEGINEN VALINTA (Strategic Choice View)	

**Kuvio 1.** Teoreettiset näkökulmat tiivistäen (vrt. Astley & Van de Ven 1983: 246-251).

**Ekologisen selektion** lähtökohtana on toimintaympäristöön<sup>3</sup> liittyvien, ensisijaisesti taloudellisten ja kysyntään liittyvien tekijöiden merkitys sosiaalista toimintaa määrittävänä tekijänä (ks. esim. Robins 1985: 335-337).

<sup>3</sup> Kysymys organisaation ja toimintaympäristön suhteesta on ollut organisaatio- ja johtamisteorioiden keskiössä 1950- ja 1960-luvuilta lähtien, jolloin organisaatioiden tutkimuksen painopiste siirtyi organisaatio-



Organisaatioklustereiden selviytyminen on tällöin ympäristön selektiosta johtuvaa ja muutosta tarkastellaan makrorakenteissa ilmenevinä rakenteellisina muutoksina. **Kollektiivisen toiminnan** pluralistinen malli korostaa ryhmäintressejä ja konflikti vs. kompromissi -problematiikkaa erityisesti poliittisessa osallistumisessa. Johtaminen näyttää tällöin neuvottelumekanismien piirissä tapahtuvana edunvalvontana ja sopimisena (Astley & Van de Ven 1983: 248-251).

Mikrotason näkökulmista **järjestelmärakenteita** korostava näkökulma liittyy klassisiin organisaatio- ja johtamisteorioihin. Näissä tarkastellaan suljettuja organisaatiokokonaisuuksia, joiden formaaliset rakenteet ja organisaatioprosessit määrittävät niiden toimintakykyä, tehokkuutta ja menestymistä. Työnjaon, toiminnan sisäisen organisoinnin ja kontrollin kysymykset näyttävät johtamisessa merkittävänä. Johtamisen suhde ympäristön muutoksiin on reaktiivinen, jälkikäteen muutoksiin reagoiva. **Strategisen valinnan** merkitystä korostava näkökulma puolestaan näkee johtamisen uutta luovana toimintana, jonka merkitys organisaation menestymisen kannalta on keskeinen (ks. Child 1997: 44-52).

Strategisen valinnan näkökulmaan liittyy myös johtamiseen kriittisesti suhtautuvia toiminnanteoreettisia malleja. Strategisessa valinnassa johtaminen on proaktiivista, haluttuun tulevaisuuteen tähtäävää (Astley & Van de Ven 1983: 247-251; Niiranen 1995; McAuley - Duberley & Cohen 2000: 95-99).

Funktionalismin, institutionaalisen koulukunnan ja resurssiriippuvuusteorioiden näkökulmat muistuttavat monessa suhteessa toisiaan korostaessaan toimintaympäristön merkitystä organisaatioiden olemassaolon, selviytymisen ja johtamisen kannalta. Myös populaatioekologisten teorioiden piirissä on tarkasteltu organisaatioiden selviytymistä erityisesti selektion ja adaptaation näkökulmista käsin (ks. esim. Parsons 1960: 36-41; Pfeffer & Salancik 1978; Salminen 1983: 19-35, 55-6; Heffron 1989: 56, 82-83).

---

tioiden sisäisestä maailmasta organisaatioiden ja toimintaympäristön välisen suhteen dynamiikan tarkasteluun institutionaalisen organisaatioteorian, organisaatioekologisten mallien ja erityisesti systeemi- ja kontingenssiteorian myötä (ks. myös Scott 1995: 3-12; Clegg 1990: 25-27; Robins 1985: 335-340).

Uusinstitutionaalisessa näkökulmassa organisaatioiden sisäisiä rakenteita ja professionaalisia toimintaprosesseja tarkastellaan suhteessa toimintaympäristöön, joka oletuksen mukaisesti kehittyy managerialistiseen suuntaan.<sup>4</sup> Managerialismi nähdään työssä ensisijaisesti toimintaympäristölähtöisenä muutoksena, jolla on vaikutuksia sekä koulutusjärjestelmän että oppilaitosten rakennepiirteisiin ja oppilaitosjohtamiseen (ks. esim. Harmon & Mayer 1986: 16-17; Clay 1994: 241-247).

Selityserusta liittyy ensisijaisesti *järjestelmärakenteiden* ja eräiltä osin *strategisen vallinnan* näkökulmaa korostaviin mikrotasoisiin selityserustoihin, korostaen toimintaympäristön ja organisaatioiden sisäisten rakenteiden ja toimintaprosessien merkitystä managerialismin selittäjänä.

Uusinstitutionaalinen teoria on yhteinen nimitys useille tutkimussuuntauksille, joita yhdistää perusnäkemys yksilöiden ja organisaatioiden toimintaa ohjaavien sosiaalisten normien ja rakenteiden roolista modernissa yhteiskunnassa (vrt. Hall & Taylor 1996; Ingram & Clay 2000).

Uusinstitutionalismiin perusta on 1940- ja 1950-luvun amerikkalaiselle funktionalismille rakentuneen institutionaalinen koulukunnan toiminnassa. Selznickin (1949 ja 1957) urauurtavissa töissä osoitettiin toimintaympäristön keskeinen merkitys organisaatioiden legitimitetille ja organisaation säilymiselle, jonka "hintana" oli tavoitteistojen ja toimintatapojen ohjautuminen organisaation ulkoisista lähtökohdista. Havainto loi perustaa mm. avointen systeemien koulukunnalle ja kontingenssiteorialle (vrt. Scott & Meyer 1994; Scott 1995: 12-21.)

Uusinstitutionaalinen teoria eriytyi 1970-luvulta taloustieteen, politiologian ja organisatiososiologian muodostamiin lohkoihin, joilla on yhteiset juuret, mutta vähän yhteistä

---

<sup>4</sup> Organisaatioiden ja toimintaympäristön suhdetta on tarkasteltu aiemmin resurssiriippuvuusteorioiden ja populaatioekologisten mallien lisäksi lähinnä systeemiteoriassa. 1990-luvulla toimintaympäristö näyttää nousseen uudenlaisen mielenkiinnon kohteeksi julkisen toiminnan tuloksellisuuteen kohdistuvan tutkimuksen myötä. Esimerkkinä mainittakoon mm. vertailu- ja evaluaatiotutkimuksen piiriin lukeutuvat tehokkuus- ja vaikuttavuusanalyysit sekä monitahoarviointi (ks. esim. Clay 1994: 243-248; Vartiainen 1994).

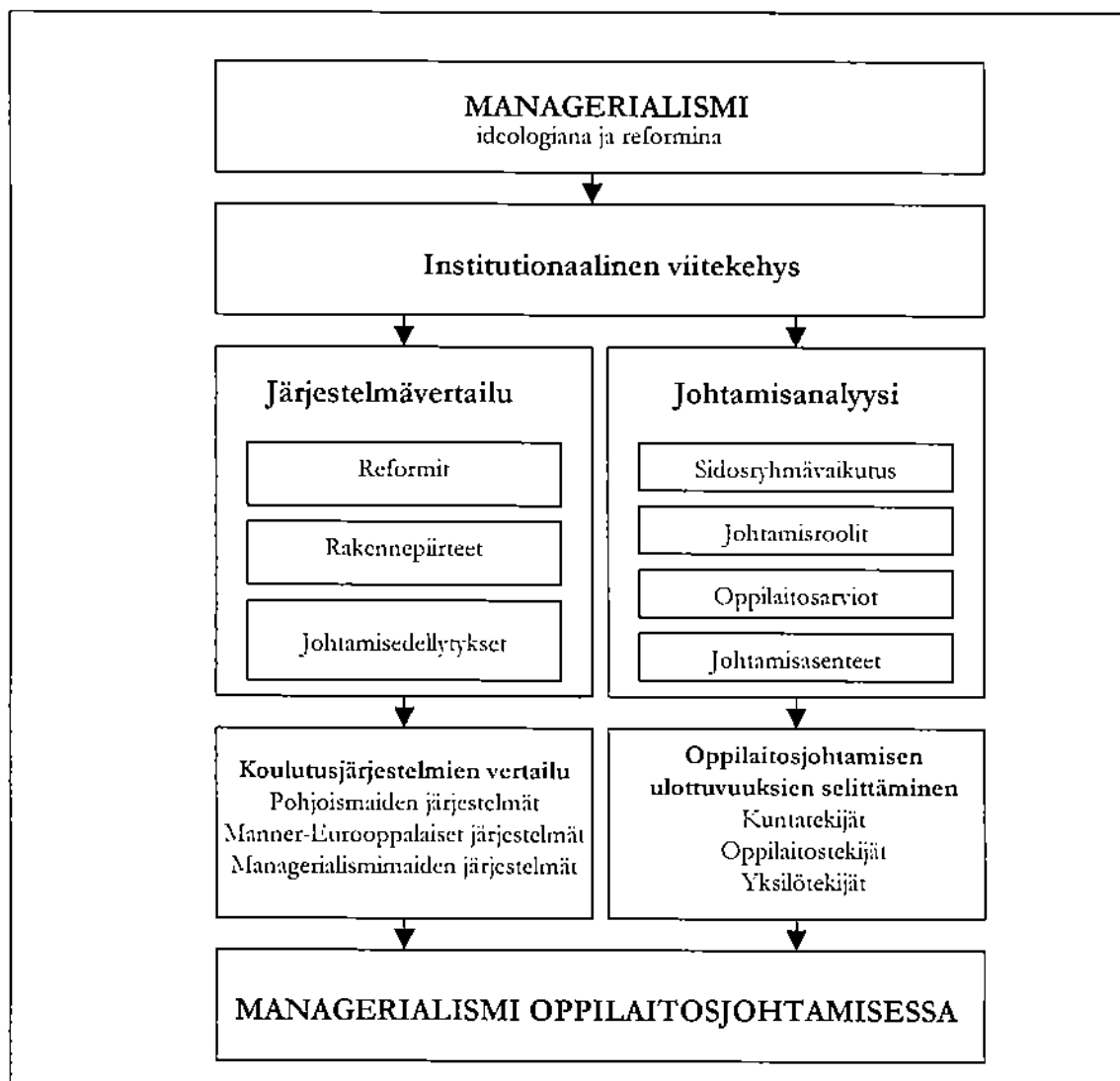
sisältöä. Uusinstitutionaalinen taloustiede, erityisesti *transaktiokustannusteoria* ja *agenttiteoria*, keskittyy pääasiassa yksilöiden taloudelliseen toimintaan epävarmuuden vallitessa ja ne ovat vaikuttaneet NPM -ajattelun kehittymiseen ja reformeihin (Boston ym. 1996: 26-28). Uusinstitutionaalisen politologian pääsuuntauksia ovat *historiallinen institutionalismi* ja *rational choice -koulukunta* (Perrow 1986: 224-236; Thelen & Steinmo 1992: 2-3; Scott 1995: 26-27).

Rakennan teoreettisen tarkasteluni *sosiologisen* ja *historiallisen uusinstitutionalisin* piirteitä yhdistävälle synteetille, jollaista mm. Hall ja Taylor (1996: 955-957) esittävät seuraavaksi askeleeksi institutionaalista teoriaa hyödyntävissä tutkimusasetelmissä (vrt. myös Perrow 1986: 224-236; Powell & DiMaggio 1991: 3-4; Reich 2000: 504-505).

### 1.3. Tutkimusasetelma, aineistot ja menetit

#### *Tutkimusasetelma*

Managerialismin tutkimuksellinen haltuunottaminen edellyttää tutkimusasetelmaa, jossa yhdistyvät managerialismin käsitteelliset piirteet ja sen operationalisoidut empiiriset vastineet mahdollisimman jäsentyneesti. Oheisessa tutkimusasetelmassa (kuvio 2) esitellään managerialismin, institutionaalisen viitekehysten ja empiiristen elementtien kytkeytyminen tutkimuksen kokonaisuudessa.



**Kuvio 2.** Tutkimusasetelman peruselementit ja niiden väliset suhteet.

Yhteiskunnan hallinto- ja koulutuspolitiikassa managerialismi ilmenee Temmeksen (1994: 296-297) mukaan *hallintoajatteluna* ja *hallintoreformeina*, jotka liittyvät hyvinvointivaltion modernisaatiotarpeisiin. Tarpeet konkretisoituvat hallintoon kohdistuvissa reformeissa ja edelleen yksittäisten julkisten organisaatioiden toiminnassa ja johtamisessa (vrt. Brunsson & Olsen 1990a: 24-26).

Managerialismin ideologinen kokonaisuus vaikuttaa reformien tavoitteisiin ja luonteeseen (vrt. Pollitt 1990: 6-10). Ideologisen ulottuvuuden asema on kuitenkin julkilausuttuihin reformitavoitteisiin nähden latentti, ja tästä syystä sen toteutumista joudutaan arvioimaan sekä reformien sisältöjen että koulutusjärjestelmässä ja oppilaitosjohtamisessa ilmenevien piirteiden kautta.

Tutkimus rakentuu johtamisparadigmoja koskevan viitekehyksen varaan, jonka osalta tavoitteena on mallintaa oppilaitosten johtamista. Tutkimuksen hypoteesejä koetellaan suhteessa empiirisiin havaintoihin, ja suhteuttamalla empiiriset havainnot tulkintaa ohjaaviin malleihin ja institutionaaliseen näkökulmaan arvioidaan managerialististen piirteiden esiintymistä sekä koulutusjärjestelmän rakennepiirteissä että oppilaitosjohtamisessa<sup>5</sup>. Tutkimusmuuttujien ulottuvuuksien vaihtelua selitetään kunta-, oppilaitos- ja yksilömuuttujien avulla.

### *Aineistot*

Tutkimuksen aineistoina käytetään reformitarkastelun osalta tutkimuskirjallisuutta ja dokumenttiaineistoa. Koulutusjärjestelmävertailu perustuu julkisten tilastoaineistojen ja dokumenttien analysointiin ja tutkimuksen empiirinen osuus puolestaan kyselyaineiston tilastolliseen analysointiin. Tutkimuksen aineistot esitetään taulukossa (taulukko 1).

---

<sup>5</sup> Hallintotieteessä tutkitaan laajasti määritellen julkista hallintoa ja hallinnon osa-alueita, kuten koordinoitua, organisaatioita ja johtamista. Managerialismi on johtamista korostava koordinoinnin muoto, mutta se sisältää myös organisointiin ja työnjakoon liittyviä rakenteellisia ja toiminnallisia piirteitä. Työssä tarkastellaan johtamista ja johtamisen edellytyksiä, jotka liittyvät laajempaan organisaatio- ja johtamistutkimuksen (management sciences) kenttään (ks. esim. Salminen 1998: 20-22; Stewart & Garson 1983).

**Taulukko 1.** Tutkimuskohde, tutkimusote ja aineistot.

<i>Tutkimuskohdet</i>	<i>Tutkimustapa ja -menetelmät</i>	<i>Aineistot</i>
Teoria- ja reformikeskustelu	Kirjallisuuskatsaus	Tutkimukset ja dokumenttiaineistot
Koulutusjärjestelmävertailu	Tilastoihin perustuva vertailuasetelma	Tilastoaineistot: OECD, Unesco, EU, kansalliset tilastot, tutkimukset ja raportit
Johtamisanalyysi	Tilastolliset tunnusluvut, pääkomponenttianalyysi, varianssianalyysi, tilastolliset testit	<i>Survey:</i> KuntaSuomi 2004 -koulutuskysely 1998/1999 (n=552)  <i>Tilastot:</i> Tilastokeskus, Suomen Kuntaliitto, Opetushallitus

Managerialismin teoreettista ja käsitteellistä sisältöä hahmotetaan tutkimuskirjallisuuden avulla. Kansallinen hallinto- ja koulutuspolitiikka muodostaa managerialismikuvausten kontekstin. Tutkimuksen koulutusjärjestelmävertailua koskeva osa perustuu etupäässä OECD:n tuottamiin tilastoaineistoihin<sup>6</sup>, mutta mukana on myös eräitä Unescon sekä EU-komission, Eurydice:n ja EuroStatin tuottamiin tilastoaineistoihin ja maakatsauksiin perustuvia osia.

Suomalaisten oppilaitosten rakenteellisia piirteitä koskeva tarkastelu perustuu mm. Tilastokeskuksen WebStat-, Opetushallituksen Edu.Net- sekä Suomen kuntaliiton tilastoaineistoihin. Kotimaiset tilastoaineistot on koottu tilastojulkaisuista ja tiedontuottajien www-sivuilta. Koulutusjärjestelmien vertailu palvelee managerialismin rakennepiirteiden identifiointia, koulutusreformien rakenteellisten vaikutusten tarkastelua ja suomalaisen koulutusjärjestelmän asemointia suhteessa vertailumaiden koulutusjärjestelmiin.

<sup>6</sup> Etenkin OECD:n ja Eurydice:n toimesta on viime vuosina julkaistu useita kansainvälisiä vertailututkimuksia kansallisia koulutuspoliittisia strategioita sekä koulutusjärjestelmien rakenteita ja toimintamalleja koskien.

Valmiiden aineistojen edut itse kerättyihin aineistoihin nähden liittyvät informaation vertailtavuuteen<sup>7</sup>, kattavuuteen ja saatavuuteen, erityisesti kehittyneiden web-pohjaisten jakelujärjestelmien myötä. Teknisen ja sisällöllisen luotettavuuden kehittymisestä huolimatta vertailua koskevat edelleen vaatimukset riittävän kattavien ja validien aineistojen käyttämisestä. Tähän ongelmaan teknisesti kehittynyt tilastointijärjestelmä ei kykene tuottamaan ratkaisua, vaan kyse on sisällöistä sekä siitä millaista tietoa tarvitaan. Lopulta kyse on aineistojen osuvuudesta suhteessa tutkimuksen tavoitteisiin.

Johtamisanalyysin kyselyaineisto perustuu KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman piirissä vuonna 1998/1999 toteutettuun koulutuspalvelututkimukseen, joka suunnattiin 47 tutkimuskunnan peruskoulujen, lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten rehtoreille (n=552). Kyselyaineistoa on selittävien taustamuuttujien osalta täydennetty Tilastokeskuksen, Suomen Kuntaliiton ja Opetushallituksen tilastoaineistoilla.

#### *Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen sitoumukset*

Johtamisanalyysin kyselyaineiston osalta kyseessä on poikkileikkaustutkimus, jossa tarkastellaan lukuvuonna 1998-1999 suomalaisten oppilaitosten toiminnassa ja johtamisessa vallinnutta tilannetta rehtorien arvioimana. Muutoksen tutkimuksen elementtejä sisältää koulutusjärjestelmien rakennepiirteitä sekä suomalaisen koulutusjärjestelmän erityispiirteitä koskevaan tilastovertailuun, joissa on mukana eräitä aikasarja-analyyssejä. Muutostarkastelu koulutusjärjestelmävertailussa palvelee poikkileikkaustarkastelun syventämistä, kontekstualisointia ja pyrkimystä johtamista määrittävän kontekstin taustoitamiseen managerialismin edellytysten kannalta.

Tutkimuksen ontologiset sitoumukset liittyvät koulutusjärjestelmien, oppilaitosorganisaatioiden ja johtamisen luonteeseen sekä näiden muuttumisen ehtoihin. Ontologisessa mielessä tutkimusta ohjaa olettaus yksilöiden ja organisaatioiden rationaalisuudesta, johon liittyy institutionaalisten pidäkkeiden puitteissa vapaa valinta. Organisaatioissa

---

<sup>7</sup> Tilastotuottajat ovat panostaneet merkittävästi vertailukelpoisuuden varmistamiseen ja tietojenkeruun kriteeristöihin, esimerkiksi ISCED -järjestelmässä on eksaktit kriteerit eri koulutusasteille, minkä voidaan nähdä olevan eräs keino vertailututkimusten reliabiliteetin parantamisessa.

toiminnan ehtoja muokkaavat mm. normit, traditiot ja kulttuurinen perusta<sup>8</sup>. Epistemologisessa mielessä tutkimuksessa on omaksuttu realistinen<sup>9</sup> näkemys tiedon luonteesta. Yksilöiden näkemykset organisaatioiden ja johtamisen todellisuudesta ovat empiirisen tiedonmuodostuksen perusta. Kyselyn osalta on tietoisesti valittu linja, jossa keskitytään rehtoreiden näkemysten analysointiin oppilaitosjohtamisessa.

Metodologiset sitoumukset sisältävät tiedon hankkimiseen, analysointitapaan sekä päättelyprosessiin liittyviä sääntöjä. Tiedonhankkimismenetelmä perustuu kyselyyn ja tilastointeihin. Tutkimus on monimetodinen: vertailuosio perustuu tilastovertailuun ja johtamisanalyysi perustuu kvantitatiivisen aineiston analyysiin tilastollisten menetelmien avulla.

Johtamisanalyysin päättelyprosessi on luokiteltavissa hypoteettis-deduktiiviseksi. Deduktiivisessa päättelyssä teorian perusteella muodostetaan hypoteesit, joita koetellaan tutkimusaineiston valossa. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa hypoteesien koetteluinen puhtaassa muodossaan ei useinkaan tule kysymykseen, koska tutkittavaan ilmiöön vaikuttavia tekijöitä ei kyetä kontrolloimaan. Hypoteettis-deduktiivista asetelmaa joudutaan tällöin väljentämään ja kiinnittämään erityistä huomiota teorian hyödyntämiseen havaintojen tulkitsemisessa (ks. esim. DeVaus 1991: 16-20).

---

<sup>8</sup> Työssä oletetaan mm. taloudellis-teknologisen ja sosiokulttuurisen kehityksen muuttavan toimintaprosesseja ja yhteiskuntaa toiminnan kontekstina. Rakenteita muokkaamalla pyritään vaikuttamaan toimijoiden käyttäytymiseen ja toimintaprosesseihin. Rakenteiden ja prosessien tiukka kahtiajako on ongelmallinen niiden yhteenkietoutuneisuuden vuoksi, eikä niiden erottaminen toisistaan aina ole mahdollista (ks. esim. March & Simon 1993: 20-23; 163-182).

<sup>9</sup> Epistemologisen orientaation pääsuuntaukset ovat realismi ja idealismi. Realistisen paradigman mukaan reaali maailmaa koskeva tieto edellyttää empiiristä tutkimusta. Idealistisen suuntauksen mukaan todellisuus riippuu yksilön merkityksenannosta (vrt. Kaplan 1963).



*Tutkimuksen rakenne*

Työn ensimmäinen luku muodostaa johdannon ja siinä esitellään managerialismia tutkimuskohtena, tutkimuksen taustaa, tutkimustehtävää ja käsittelytapaa. Luvussa myös esitellään ja arvioidaan alustavasti tutkimuskohdetta ja tutkimuksessa käytettyjä aineistoja sekä kuvataan tutkimuksessa käytettävät pääkäsitteet ja tutkimusmenetelmät.

Toisessa pääluvussa tarkastellaan managerialismia ilmiönä ja osana tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Luvussa muodostetaan tutkimuksen institutionaaliseen organisaatioteoriaan perustuva viitekehys, jonka avulla managerialismia tullaan empiirisesti tarkastelemaan.

Kolmas pääluku käsittelee lähemmin johtamisen kontekstia, suomalaista koulutusjärjestelmää suhteessa eräiden OECD-maiden koulutusjärjestelmiin, mutta luvussa tarkastellaan myös suomalaisia oppilaitoksia reformien kohteina. Luvussa esitellään myös oppilaitosten toiminnassa 1990-luvun aikana ilmenneitä muutoksia. Neljännessä pääluvussa esitellään tutkimusasetelma ja -aineistot, hypoteesit ja tutkimusongelman operationalisointi.

Viides pääluku käsittelee johtamistutkimuksen analysointia, havaintoja ja tuloksia. Luku sisältää myös yhteenvedon tutkimuksen tuloksista ja niiden perusteella tehtävistä tulkinnoista. Viimeisessä, kuudennessa pääluvussa esitellään johtopäätökset ja pohditaan tutkimuksen toteuttamiseen liittyviä näkökohtia.

#### 1.4. Tutkimuksen keskeiset käsitteet alustavasti määritellen

Managerialismin käsitettä tarkastellaan johtamiseen liittyvien lähikäsitteiden avulla. *Johtamisroolit* muodostavat työssä johtamisen kokonaisuutteen rinnastuvan käsitteistön, joka viittaa johtamistoiminnan sisältöä ja tarkoitusta määrittäviin tekijöihin. Muut johtamista hahmottavat alakäsitteet muodostuvat yksilön *johtamisasenteista, organisaatiota ja johtamista koskevista arvioista* sekä organisaation sisäisten ja toimintaympäristöön liittyvien tekijöiden muodostamista *johtamisedellytyksistä*.

Johtamisedellytykset viittaavat yksilön *ulkoisiin* johtamista määrittäviin, erityisesti johtamisjärjestelmän ja johdettavan organisaation ominaisuuksiin tai tekijöihin. Johtajina toimivien yksilöiden organisaatiota ja toimintaympäristöä koskevat arviot ovat keskeisiä johtamisedellytyksiä määrittäviä indikaattoreita. Johtamisedellytyksiin liittyvää muutosta hahmotetaan vaikuttamisen käsitteen avulla. Koulutusjärjestelmien tasolla managerialismi ilmenee järjestelmien rakennepiirteiden ja organisaatioiden toimintaprosessien muutoksena, päätösvallan desentralisointina ja oppilaitosautonomian sekä johtamisedellytysten lisääntymisenä.

Lähikäsitteiden analysoinnin avulla muodostetaan kuvaus johtamisen eri osa-alueista ja niiden muutoksesta oppilaitosjohtamisen kentässä. Tutkimuksen käsitteellisen apparatuurin kriteereinä ovat olleet ensinnäkin pyrkimys rakentaa käsitejärjestelmä sellaiseksi että alakäsitteet muodostavat pienimmällä mahdollisella käsitteiden määrällä mahdollisimman kattavan, mutta silti aihetta riittävästi rajaavan kokonaisuuden<sup>10</sup>. Toisena pyrkimysnä on ollut kontekstivapaan, vertailua tukevan käsitteistön käyttäminen.

---

<sup>10</sup> Tutkimuksellisessa mielessä ensisijaisen haasteen managerialismitutkimuksessa aiheuttaa perinteisen, vakiintuneen hallintotieteellisen käsitteistön soveltaminen reformien ja (post)modernisaation myötä jossain määrin hahmottomaksi muuttuneeseen kenttään (ks. esim. Beck Jørgensen 1999: 575-577). Ilmiökentän adekvaatti tieteellinen haltuunottaminen kuitenkin edellyttää vakiintuneen käsitteistön käyttöä.

#### 1.4.1. Managerialismi

*Managerialismilla* tarkoitetaan yksilöjohtamisen edellytysten lisäämistä ja yksilöjohtamisen alan laajentamista korostavaa ideologiaa, joka heijastuu yksilöiden arvoihin, asenteisiin ja käyttäytymiseen, poliittis-hallinnollisten ohjelmien tavoitteisiin, organisaatioiden rakennepiirteisiin ja toimintakäytäntöihin. Managerialismi korostaa *johtamisvaltaista* organisatorisen toiminnan strategista kontrollointia toiminnan teknisrationaalisesti perustellun legitimitetin takajana. *Managerialistisilla reformeilla* tarkoitetaan toimintaohjelmia ja -politiikoita, joiden tavoitteena on muokata organisaatioita, järjestelmiä ja niiden ohjausta johtamisen alaa laajentavaan suuntaan.

Managerialismi on New Public Management-ajattelun keskeinen elementti, mutta rajautuu tätä kapea-alaisemmaksi, erityisesti johtamiseen, johtamisen edellytyksiin sekä johtamisen konteksteja muokkaaviin reformeihin liittyväksi käsitteeksi. Managerialismin retorisia perusteluja ovat olleet mm. toiminnan tehostaminen vastineeksi verorahoille ja julkisen toiminnan uskottavuuden palauttaminen<sup>11</sup> (ks. Pollitt 1990: 3-5, 177-178; Hood 1991: 4-5; Lähdesmäki 1999: 80-89; Lähdesmäki 2003: 49-53).

Managerialismi edellyttää *desentralisointia*, so. vallan, erityisesti päätösvallan hajauttamista ja delegoimista organisaatioihin (ks. myös Peters 2000: 11-13; Boston ym. 1996: 163-165). Managerialismissa *tilivelvollisuus*, "accountability", toteutuu hierarkkisen tilivelvollisuuden sijaan toiminnan tuloksellisuuden kautta. Tilivelvollisuus managerialismissa merkitsee perinteisen hallinnon virkavastuun täydentämistä tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusvastuulla. Samalla tilivelvollisuus pirstoutuu useiksi tilivelvollisuuksiksi, jotka voivat kohdistua professiota, poliittis-hallinnollista järjestelmää, markkinoita sekä asiakkaita ja kansalaisia kohtaan, mikä kertoo osaltaan toimintaympäristön

---

<sup>11</sup> Managerialismiretoriikassa tämä on korostunut erityisesti maissa, joissa julkisen hallinnon ja palveluorganisaatioiden toimintakykyyn on liittynyt vakavia ongelmia, kuten esim. Thatcherin kautta edeltäneessä Iso-Britanniassa. Suomessa vastaavaa julkisen toiminnan laadullista alamäkeä ei ole nähty, vaan julkinen palvelujärjestelmä on kyennyt pitämään kansalaiset suhteellisen tyytyväisinä läpi 1980- ja 1990-luvun.

ja koko yhteiskunnan monimutkaistumista (ks. esim. Farrell & Law 1999: 294-299; Feldman & Khademian 2001: 340-341).

#### 1.4.2. Johtamisroolit ja johtamisedellytykset oppilaitosjohtamisessa

##### *Oppilaitosjohtaminen*

*Johtaminen* on yleismääritelmän mukaan ensisijaisesti toiminnan koordinoitua, kontrolloitua ja vastuun jakamista organisaation jäsenille siten, että he voivat käyttää yksilöllisiä ja organisatorisia resursseja organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>12</sup> Johtamisen käsitteellinen sovittaminen oppilaitosjohtamisen kontekstiin on kuitenkin todettu ongelmalliseksi johtuen professionaalista autonomiasta sekä suoran kontrollin soveltumattomuudesta opetustyöhön, kuten Meyer, Scott ja Deal (1992: 58-61) osoittavat.

*Oppilaitosjohtaminen* määrittyy ensisijaisesti johtamiskontekstin mukaan erääksi johtamisen lajityypiksi, jolle on leimallista opetuksen kautta rakentuva professionaalinen perusta ja kytkeytyminen formaaleihin oppilaitosinstituutioihin erityisesti perus- ja lukiopetuksessa sekä ammatillisessa ja muussa aikuiskoulutuksessa<sup>13</sup>. Oppilaitosjohtamista leimaa suomalaisessa koulutusjärjestelmässä lisäksi sitä koskevan hallinto- ja ohjausjärjestelmän osalta kytkeytyminen pääasiassa kuntahallintoon koulutuksen järjestäjänä, vaikka tältä osin poikkeuksen muodostavat mm. yksityisesti ylläpidetyt oppilaitokset sekä valtion harjoittelukoulut.

---

<sup>12</sup> Piirteet korostuivat mm. POSDCORB-mallissa. Alun perin Fayolin konseptiin perustuva suunnittelun tehtäväkokonaisuus sisälsi kaksi modernin johtamisen kannalta tärkeää elementtiä, tulevaisuuden ennakointia (*prévoyance*) sekä tämän mukaisten tavoitteiden ja toimintamallien suunnittelemisen (vrt. Urwick 1937: 124; Wakeley 1983: 171; Stewart & Garson 1983: 73-74).

<sup>13</sup> Yliopistojen johtaminen rajautuu omintakeisena ja erityisenä, akateemista johtajuutta edustavana johtamisen lajina käytetyn oppilaitosjohtamisen käsitteen ulkopuolelle. Kuitenkin myös yliopistoissa manageriaalisen johtamisen edellytykset ovat toteutettujen uudistusten, mm. tulosohtausmallin myötä lisääntyneet 1990-luvulla. Yliopistojen laitosjohtajien johtamisasenteita haastattelututkimuksen avulla kartoittaneet Summa ja Virtanen (1998: 137-144) erottavat manageriaalisen asennoitumisen (heikko/vahva) ja johtamistyön sisällöllisen suuntautumisen (hallinnollis-taloudellinen/tieteellinen) perusteella neljä johtajatyyppeä, joista manageri ja tieteellinen johtaja edustavat voimakasta manageriaalista asennoitumista.

*Johtaminen ja johtamisroolit*

*Johtaminen* määritellään ensisijaisesti johtamisroolien hallinnaksi. Johtamisen tavoitteena on organisaation sisäisen toiminnan sujuvuuden ja tehokkuuden takaaminen, joka saavutetaan koordinoinnin kautta. Johtamisen toisen elementin muodostaa toimintaympäristöön suuntautunut johtamistehtävien toteuttaminen, joissa keskeistä on strateginen,<sup>14</sup> tavoiteorientoitunut ote. Johtamisen tavoitteena on tällöin organisaation toimintaedellytysten varmistaminen ennakoimalla tulevaa ja sopeuttamalla organisaatiota ympäröivän yhteiskunnan muutoksiin. (vrt. Selznick 1957: 23-63; Scott 1995: 17-19; Child 1997: 53-64).

*Johtamisroolit*<sup>15</sup> nähdään organisaation toiminnallisten elementtien haltuunottamisen välineinä, joiden avulla johtaja pyrkii hallitsemaan organisaation toimintoja ja tehtäviä. Johtamisroolit liittyvät sekä organisaation sisäisten prosessien että organisaation ja ympäristön välisten suhteiden hallintaan. Oppilaitosjohtamista koskevassa kirjallisuudessa ovat korostuneet rehtorien pedagoginen ja hallinnollinen johtaminen.

Mintzberg (1973: 96-99) jakaa johtamisroolit 1) henkilösuhderoolien, 2) informaatio-roolien ja 3) päätöksentekoroolien ryhmään ja näiden pääryhmien sisällä eri alakategoriaihin (Mintzberg 1973: 96).

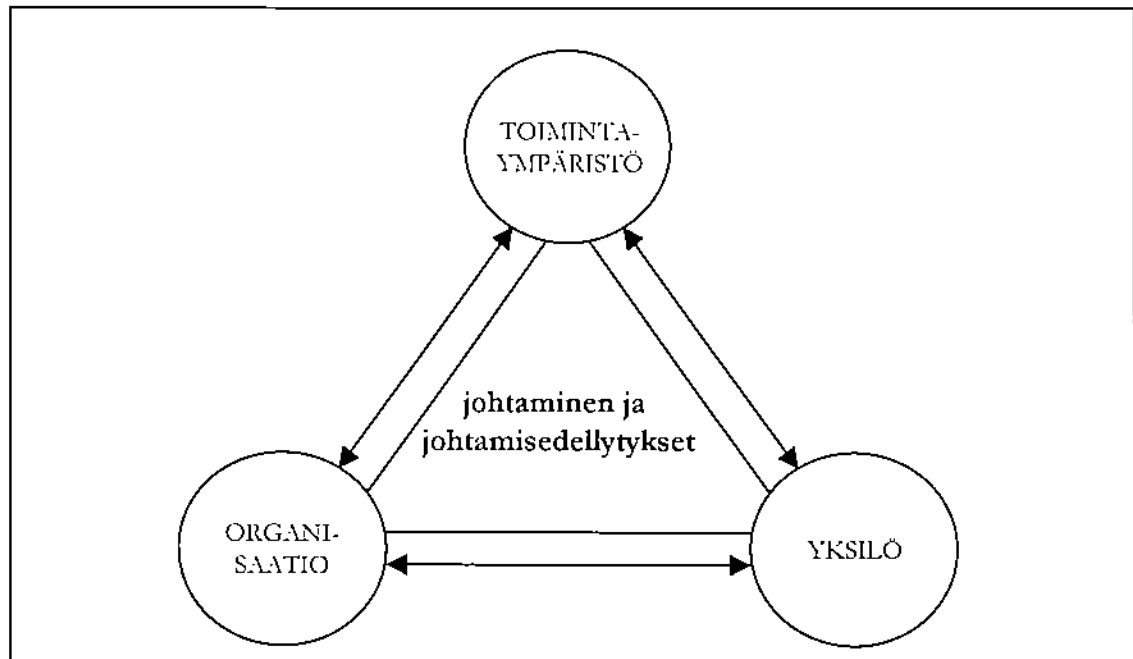
Johtamista määrittävät tekijät liittyvät ensinnäkin johtajana toimivaan yksilöön liittyviin tekijöihin (Personality factors), johdettavaan organisaatioon (Organizational factors)

---

<sup>14</sup> Strategisen johtamisen käsite on muodostunut 1960-luvulta alkaen laajasti sovelletuksi johtamisen osakäsitteeksi. NPM –retoriikassa strategisen johtamisen käsitteellä on vahva sijansa. Strategisen johtamisen sisällöt liikkeenjohtamisen kontekstissa viittasivat alunperin epävarmuustekijöiden hallintaan kilpailluilla markkinoilla ja poliittisesti epävakaisissa toimintaympäristöissä. NPM-kontekstissa strategisen johtamisen ydin muodostuu toiminta- ja kilpailuympäristön muutostekijöiden ennakoimisesta, oman organisaation sopeuttamisesta ennakoituun muutokseen ja näin tapahtuvasta kilpailevien paradigmojen tai toisten organisaatioiden kanssa kilpailukyvyistä käytävän "taistelun jatkuvasta voittamisesta yhä uudelleen" (ks. esim. Greer & Hoggett 1999: 235-240; Williams 2000: 526-528).

<sup>15</sup> Johtamisrooleihin perustuvat tarkastelutavat tulivat laajemmin huomion kohteeksi 1970-luvulta alkaen mm. Mintzbergin johtamisroolimallien myötä. Johtamisrooleihin perustuvan tarkastelutavan juuret ovat kuitenkin pitemmällä, Lewinin 1930-luvulla toteuttamissa ryhmädynamiikkaa tarkastelevissa roolianalyysissä ja Etzionin, Balesin ja Slaterin 1950-luvun roolitarkasteluissa, kuten Lumijärvi (1985: 115-116) osoittaa.

sekä organisaatioiden suhteeseen toimintaympäristöön, lähinnä sidosryhmiin ja -organisaatioihin nähden liittyviin tekijöihin (Environmental factors) (vrt. Kahn - Wolfe - Quinn & Snoek 1964: 30-35; Vaherva 1984: 28-44; Child 1997: 59-61). Johtamisroolimalli esitetään seuraavassa kuviossa (kuvio 3).



**Kuvio 3.** Johtamista määrittävät tekijät.

Nurmi (1992: 81) toteaa johtamisroolilla tarkoitettavan tiettyyn asemaan tai tehtävään kuuluvia, havaittavia käyttäytymiskokonaisuuksia, joita esimiehen odotetaan toteuttavan. Roolissa toimiva yksilö, roolinhaltija, vaikuttaa keskeisesti roolin muotoutumiseen. Roolinhaltijan odotetaan toteuttavan roolia omasta suhtautumisestaan – *johtamisasenteistaan*<sup>16</sup> – riippumatta.

<sup>16</sup> Asenteet ovat suhteellisen pysyviä tapoja suhtautua asioihin, ja tältä osin asenteet ovat läheisesti yhteydessä yksilöiden arvoihin ja arvomaailmaan. Arvoilla puolestaan tarkoitetaan yksilön arvostamia asioita, so. asioita, joilla on arvoa yksilölle. Arvot ja asenteet toimivat myös mallina käyttäytymiselle, vaikkei käyttäytymistä sinänsä voidakaan suoraan palauttaa niihin.

Rooliteoriassa roolinhaltija toimii vuorovaikutuksessa organisaatiossa, johon kuuluvat yksilöt muodostavat roolijärjestelmän (role set). Käyttäytymisellään roolinhaltija ilmaisee toteuttavansa tiettyä roolia (sent role), jonka roolijärjestelmään kuuluvat havaitsevat (received role), ja joka enemmän tai vähemmän vastaa heidän odotuksiaan (role expectations) roolinhaltijan käyttäytymisestä (role behaviour). (ks. esim. Kahn - Wolfe - Quinn & Snoek 1964: 26-31; Harmon & Mayer 1986: 12-13; Rodham 2000: 72-75).

Johtamisrooleihin perustuvia tutkimuksia on kritisoitu siitä, että johtamisroolit lomittuvat käytännön johtamistyössä toisiinsa eivätkä ne empiirisellä tasolla ole välttämättä erotettavissa toisistaan. Johtamisroolit nähdään johtamistoiminnan ulottuvuuksina, jotka saavat merkityksensä tilanteen, organisaation sisäisten ja toimintaympäristöön liittyvien tapahtumien myötä (vrt. Stogdill 1974: 322-323; Hunt 1991: 150-151.)

### *Johtamisedellytykset*

*Johtamisedellytyksillä* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa julkisen johtamisen muotoihin ja sisältöihin vaikuttavia organisaatioiden ohjausjärjestelmään, organisaatio- ja järjestelmärakenteisiin sekä toimintaprosesseihin liittyviä tekijöitä. Keskeisimpiä johtamisedellytyksiä julkisessa toiminnassa ovat 1) päätös- ja toimivaltaa koskevien normien ja ohjauksen väljyys, joka ilmenee johtamiseen liittyvänä lisääntyneenä toimintavapautena, 2) resurssoinnin riittävä taso ja käyttömahdollisuudet, 3) organisaation rakenteellinen ja toiminnallinen autonomia, 4) mahdollisuudet henkilöstöresurssien joustavaan hyödyntämiseen, 5) yksilön johtamiskapasiteetti ja -osaaminen sekä 6) toiminnan tavoitteiden legitimiys suhteessa sidosryhmiin.

*Päätös- ja vaikutusvalta* liittyvät käsitteinä yleisempään vallan käsitteeseen. Valta<sup>17</sup> yleiskäsitteenä nähdään useimmiten suhteena kahden toimijan välillä. Valtaa käyttävät

---

<sup>17</sup> Vallan lajeja ovat 1) *palkitsemisvalta* (reward power - A:n usko B:n kykyyn palkkioiden välittämiseen), 2) *pakkovalta* (coercive power - A:n usko B:n mahdollisuuteen rankaista), 3) *samaistumisvalta* (referent power - perustuu A:n samaistumiseen B:hen, ykseyden tunne tai toive siitä, viitehenkilöys), 4) *legitiimi valta* (legitimate power, perustuu B:n sisäistämään arvomaailmaan, jossa A:n vallankäyttö koetaan legitimiiksi, yleensä asemavalta muodollisissa organisaatioissa, mutta rajoittunut tiettyihin toimintoihin, alueisiin, asioihin tai ihmisiin), 5) *asiantuntijavaltaan* (expert power - perustuu B:n uskomukseen siitä, että

ihmiset, vaikka vallan käytön välineenä on usein järjestelmä tai organisaatio (vrt. Cartwright 1968: 4-5; Salminen 1984: 107; Weber 1984: 24-26).

Weber (1978: 53-54, 212-216) korostaa vallan käsitteen yleistä luonnetta, jonka tärkeän osan muodostaa hallinta. Modernin yhteiskunnan hallinta on rationaalista, normi- ja säädösperustaista hallintaa. Managerialismi on johtamiseen perustuva hallinnan muoto ja se saa oikeutuksensa tehokkuusorientoituneen rationaalisuuden korostuksesta.

Muita hallinnan muotoja ovat kollegiaalis-professionaalinen ja demokraattinen hallintatapa. Professionalismin yhteydessä kollegiaalinen hallinta merkitsee käytännössä asiantuntijavaltaisuutta. Eräs demokraattisen hallinnan variaatio, jossa valtasuhde on häivytytynpi, liittyy suoraan osallistumiseen tai ns. välittömään demokratiaan. Suora osallistuminen korostuu pienyhteisöissä ja tehtävissä, joissa ei vaadita asiantuntemusta. Ongelmina ovat epävakaus, jatkuvuuden puute sekä vallan keskittyminen. (Weber 1978: 273-282, 289-301, Salminen 1984: 108-109; Peters 2000: 13-16).

Oppilaitosten autonomian ja johtamisen kannalta päätösvallan *desentralisoimisella* ja *delegoimisella* nähdään olevan suuri merkitys: julkinen *johtaminen* edellyttää riittävän laajaa itsenäistä toimi- ja päätösvaltaa (ks. esim. Christensen 2000: 390; Williams 2000: 524-525).

Oppilaitosjohtamisen kannalta tärkeä tarkastelunäkökulma liittyy päätösvallan jakautumiseen yhtäältä valtion ja opetuksen järjestäjänä toimivan kunnan välillä ja toisaalta oppilaitoksen ja kunnan toimielinten välillä kunnan sisällä. Päätösvallan desentralisaatio kuntahallintoon ja delegoiminen edelleen oppilaitoksiin sisältää muodollisen valtuutuksen aktiivisen johtamisen toteuttamiseen oppilaitostasolla.

---

A:lla on erityistä osaamista tai tietämystä jostain asiasta, asiantuntijuutta. Valta on johtamisen keskeinen edellytys, ja sillä on kytkentä rakenteisiin, tietoon ja toimintaan. Organisaatiokontekstissa tiedollinen asymmetria esimiehen ja alaisen välisessä suhteessa muotoutuu myös organisaatioposition perusteella: johtaja asettuu tiedonkulun solmukohtaan, koska hänen katsotaan managerialistisessa ajattelussa edustavan koko organisaatiotaan. (ks. esim. Cartwright 1968: 28-31; Mintzberg 1973: 18-19; Virtanen 1994).



Kysymys muodollisen päätös- ja toimivallan sekä vastuun jaosta, so. desentralisaation ja delegoinnin asteesta on managerialismin edellytysten kannalta merkittävä. Esimerkiksi palveluiden käyttäjien tai sidosryhmien suhdetta palveluihin lienee kuitenkin mielekkäämpää tarkastella palveluihin kohdistuvan ohjauksen tai vaikuttamisen kuin päätösvalan kautta. Tässä mielessä *vaikutusvallan käyttö* voidaan mieltää juuri *vaikuttamiseksi*. Päätös- ja vaikutusvallan käsitteet ovat siten tarpeellisia tarkasteltaessa rehtoreiden johtamisedellytyksiä.

*Ohjauksen* käsite viittaa organisaatioon nähden valtaa omaavan toimijan toteuttamaan vallankäyttöön tai vaikuttamiseen suhteessa organisaation tavoitteisiin, toimintatapoihin tai resursseihin<sup>18</sup>. Ohjauksen käsite on läheisessä yhteydessä kontrollin ja hallinnan käsitteisiin (ks. esim. Weber 1978: 52-55; 212-216).

*Poliittinen ohjaus* viittaa koulutusjärjestelmän toiminnassa edustukselliseen, luottamushenkilöiden ja -elinten toteuttamaan päätöksentekoon. *Hallinnollinen ohjaus* tarkoittaa määritelmällisesti virkamiesorganisaation toteuttamaa hierarkiaan perustuvaa byrokraattista ohjausta<sup>19</sup> (Freidson 1994: 61-64; Boston ym. 1996: 36). *Markkinaohjaus* puolestaan viittaa kilpailuun perustuvaan ohjausmekanismiin, jossa kysynnän ja tarjonnan suhde ohjaa toimintaa (ks. myös Niskanen 1997: 10-14, 39-52; Salminen 1998: 160-163). *Käyttäjä- ja asiakasohjaus* viittaa palveluiden käyttäjien osallistumisen kautta tapahtuvaan vaikuttamiseen organisaation toimintaan. *Professionaalinen ohjaus* puolestaan liittyy profession kykyyn ohjata omaa toimintaansa professionaalisen autonomian puitteissa (vrt. Perrow 1986: 42-48; Helander 1993; Sinclair 1997:144-147).

Managerialismiin liittyvinä ohjauksen muotoina on pyritty lisäämään markkina- ja asiakasohjautuvuutta myös koulutuspalveluiden tuottamisessa. Ohjausvastuun osalta työssä

---

<sup>18</sup> Weberiläisen hallinnan käsitteen englanninkielinen nykyvastine on käsite "governance", joka varsin laaja-alaisena käsitteenä sisältää useita hallinnan ja ohjauksen muotoja, mm. asiakas- ja markkinaohjauksen vastapainona perinteiselle hallinnolle ja hallinnoimiselle (ks. esim. Mayntz 1993: 40-45).

<sup>19</sup> Freidson (1994: 61-64, 100-127) tarkastelee professionalismin ja hallinnon managerialististen periaatteiden välisen suhteen kehittymistä post-industriallisessa yhteiskunnassa päätyen toteamaan, että uusi professionalismismi kykenee haastamaan manageriaaliset johtamisperiaatteet ja kyseenalaistamaan traditionaalisen johtamisen merkityksen tietointensiivisessä toimintamallissa. Vastaamatta jää kuitenkin kysymys siitä, miten osaamisorganisaatioissakin välttämätön koordinaatio lopulta kyetään toteuttamaan.

tukeudutaan tilivelvollisuuden (accountability) käsitteeseen. Tilivelvollisuus liittyy poliittisessa ohjauksessa poliittiseen vastuuseen (Boston ym. 1996: 319-321).

Hallinnollisessa ohjauksessa tilivelvollisuus liittyy virkavelvollisuuksiin ja virkavastuuseen. Markkinaohjauksessa tilivelvollisuus on taloudellista ja tulosvastuuta. Asiakasohjauksessa tilivelvollisuus korostuu palvelun laatuun ja saatavuuteen liittyvänä vastuuna. Professionaalisessa ohjauksessa tilivelvollisuus perustuu professionaaliin arvoihin ja eettiseen vastuuseen, joka konkretisoituu toiminnan vaikuttavuutena ja on yleensä kollegiaalista (ks. esim. Freidson 1994; Farrell & Law 1999: 294-299; Salminen 2003).

*Koulutusjärjestelmällä* tarkoitetaan kansallista, koulutuksen tehtäviä hoitavaa palvelutuotanto- ja ohjausjärjestelmää, jonka rakenneosia ovat oppilaitokset ja niitä ylläpitävät ja hallinnoivat koulutuksen järjestäjät sekä koulutuksen poliittis-hallinnollista ohjausta ja resurssointia toteuttavat viranomaistahot (vrt. Meyer & Rowan 1992: 71).

*Oppilaitokset* on yleisesti määritelty sosiaalisiksi organisaatioiksi<sup>20</sup>, joiden tehtävänä on koordinoida opetus- ja kasvatustyötä. Bidwellin (1968: 973-975) mukaan oppilaitoksia organisaatioina luonnehtivat: 1) palvelufunktio ja yhteiskunnallinen sosialisatiotehtävä, 2) roolijako eri toimijaryhmien välillä, 3) opetushenkilöstön professionaaliset roolit, tukipalveluita toteuttavan henkilöstön ei-professionaaliset roolit sekä oppilaiden tai opiskelijoiden roolit, 4) byrokraattisen mallin mukaisesti toteutettu organisointi, johon sisältyy funktionaalinen työnjako hallinnon ja opetustyön osalta; henkilöstön sijoittuminen hierarkkiseen virkajärjestelmään sekä määritellyt valta- ja vastuusuhteet sekä työnjako, julkilausutut tavoitteistot, normit ja sanktiot sekä koordinoinnin ja informaation välittämisen käytännöt.

Johtamisen sisällöksi muodostuu tällöin kommunikation ja tarkoituksenmukaisen tehtäväjaon varmistaminen sekä yhteisten tavoitteiden määrittelemineen. (Perrow 1986: 65-6; Meyer - Scott & Deal 1992: 46.6).

---

<sup>20</sup> Organisaation käsite viittaa sosiaalisen toiminnan organisoitun kokonaisuuteen, joka koostuu Leavittin (1968: 1144-1145) mukaan 1) yhteisistä tavoitteista, 2) formaalista työnjakoon ja toimintaan liittyvästä rakenteesta, 3) henkilöstöstä sekä 4) toiminnassa käytettävästä teknologiasta.

Oppilaitosten *asiakkaana* ovat sekä palveluiden käyttäjät<sup>21</sup> että yhteiskunta. Käyttäjänäkökulmasta palvelut liittyvät koulutukseen ja kasvatukseen, yhteiskunnan kannalta toiminta tähtää tekniseen ja arvoperustaiseen sosialisatioon (Bidwell 1968: 973). Oppilaitokset ovat toimintansa sisältöjen osalta varsin autonomisia suhteessa ylläpitäjätahoon, joka suomalaisessa järjestelmässä on yleisimmin kunta. Oppilaitosten poliittinen ja hallinnollinen ohjaus toteutuu pääasiassa toiminnan organisatoristen puitteiden ja resurssien sääntelyn, sekä työsuhteen ehtojen ja toimitilahallinnon kautta.

Toiminnan ulkoinen kontrolli ja koulutusprosessit ovat ainoastaan löyhästi yhteydessä, jota vahvistaa oppilaitosten professionaaliin arvoihin ja autonomiseen asmaan perustuva toimintakulttuuri. Autonomia tuottaa löyhäkytkentäisyyttä myös johtamiseen: työ perustuu professionaaliseen itsesääntelyyn, ei niinkään suoraan hierarkkiseen kontrolliin. Opettajakunta on professionaaliscna kollegiona oppilaitosten toiminnan kannalta merkittävin toimijaryhmä (vrt. Salganik & Karweit 1982: 157; Barnett 1984; Ojala 1997a: 48-55; Tirri 1998: 9-18).

*Toimintaympäristön* käsite viittaa organisaatioiden toiminnalliseen kontekstiin, siihen sosiaaliseen ja yhteiskunnalliseen ympäristöön, jossa ne toimivat ja jonka osia ne ovat (ks. esim. Heffron 1989: 56-57; Perrow 1970: 95-96). Toimintaympäristö muodostuu toimijoista ja organisaatioista, jotka voidaan lukea osaksi organisaation *sidosryhmiä*<sup>22</sup>, sekä toimintaa määrittävistä tekijöistä, kuten normeista, arvoista, vaatimuksista, intres-

---

<sup>21</sup> Asiakkaan määritelmä on koulutuksessa ongelmallinen johtuen oppilaan tai opiskelijan oman panoksen suuresta merkityksestä "palveluprosessin" onnistuneisuuden kannalta. Ongelma koskee kuitenkin kaikkea palvelutuotantoa, eikä se rajoitu koulutuspalveluihin. Pakkoasiakkuus oppivelvollisuuskoulutuksessa merkitsee asiakkaan rajoitettua valinnanvapautta. Tältä perustalta on ymmärrettävää että koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen eräänä tavoitteena oli juuri valinnanvapauden lisääminen koulun valinnan (ks. Komiteanmietintö 1996: 54-55). Exit -strategia ei kuitenkaan tule kuin rajoitetusti kyseeseen, mikäli palvelu tai tuottaja eivät sattuisikaan tyydyttämään asiakasta. Koulutusvalinnat toteutetaan ennakolta, ennen omakohtaista käsitystä oppilaitoksesta tai sen tarjoamasta palvelukokonaisuudesta (vrt. Edwards et al 1999: 485-486)

<sup>22</sup> Sidosryhmän käsite viittaa toimijaan tai toimijaryhmään, joka on sidoksissa organisaation toimintaan tai jolla on intressejä toimintaan nähden. Sidosryhmän käsitteestä on käytetty myös *intressiryhmän* ja *avainryhmän* käsitteitä. Englanninkieliset käsitteet *stakeholder* ja *constituency* ovat myös tutkimuskirjallisuudessa käytettyjä sidosryhmää vastaavia käsitteitä (ks. myös Vartiainen 1994: 97-104). Tässä tutkimuksessa sidosryhmän käsitteellä tarkoitetaan oppilaitosten toimintaan liittyviä toimijoita ja toimijaryhmiä oppilaitoksissa ja niiden toimintaympäristössä (vrt. Burgoyne 1994).

seistä tai resursseista. Resursseja ovat henkilöstöresurssit, taloudelliset resurssit, oppilas- tai opiskelijaresurssit. (Perrow 1986: 178-179; Heffron 1989: 57-70.)

Oppilaitosjohtamisen toimintaympäristön keskeisiin sidosryhmiin kuuluvia toimijoita ovat oppilaat ja opiskelijat, vanhemmat, kunnan ja valtion poliittiset ja hallinnolliset toimijat sekä luottamusliimet ja etujärjestöt. Lisäksi monet muut sidosryhmät kuten yritykset ja yhdistykset mutta myös muut oppilaitokset kuuluvat oppilaitosten toimintaympäristöön.

#### 1.4.3. Instituutiot ja institutionalisoituminen

Instituutiolla käsitteenä viitataan Allardtin ja Littusen (1975: 27, 53) mukaan ensinnäkin 1) *sosiaaliseen laitokseen*, jolle on ominaista normien tai rooliodotusten säänteleminen ja toistuva yhdenmukainen käyttäytyminen. Esimerkkinä ovat mm. avioliitto, perhe, kirkko tai koulutusjärjestelmä. Instituutiolla tarkoitetaan myös 2) *organisaatiota*, jossa yksilöt toimivat yhteisen päämäärän saavuttamiseksi tiettyjen normien ja toimintakulttuurin puitteissa. Tällöin instituutio viittaa pysyvään, tunnustetun aseman<sup>23</sup> omaavaan hallintoelimeen tai -orgaaniin. Spesifimmässä merkityksessään instituutiolla tarkoitetaan 3) *yhteiskunnassa vallitsevia pysyviä toimintakäytäntöjä ja rutiineja*, jotka ovat kollektiivisesti muotoutuneita ja sisältävät yhteisöllisen normin tai valtasuhteen yksilöihin nähden ja jotka otetaan annettuina (vrt. Lane 1990: 33-35; Kuoppala 2001: 40-42).

*Institutionalisoinnilla* tarkoitetaan ajan myötä tapahtuvaa prosessia, jossa institutionalisoitua toiminta muotoutuu yhteisöllisesti itseisarvoiseksi. Kohteena voivat olla myös arvot, normit, toimintatavat tai rutiinit. Institutionalisoituminen yhdenmukaistaa samalla alalla toimivien organisaatioiden rakenteita vallitsevien rationalismikäsitteiden mukaiseen suuntaan, mihin viitataan organisatorisen isomorfian käsitteellä. (vrt. Clegg 1990: 83; Scott 1995: 17-19; Selznick 1957: 23-63; Kuoppala 2001: 40-44).

---

<sup>23</sup> Legitimiteetin käsite viittaa organisaatioiden arvostukseen toimintaympäristössään, joka on merkittävä resurssi organisaation toiminnan kannalta. Organisaatioiden ja toimintaympäristön suhde on kaksisuuntainen ja johtaminen liittyy tämän suhteen hallintaan (vrt. Perrow 1970: 98-100).

Managerialismin välittyminen oppilaitosjohtamiseen voi tapahtua *pakottavien* (coercive), *jäljittelevien* (mimetic) sekä *arvoperustaisten* (normative) mekanismien välityksellä (Scott 1995: 30-31). Pakottavat mekanismit voivat liittyä esim. normiohjaukseen. Jäljittely perustuu toimiviksi koettujen ratkaisujen soveltamiseen. Arvoperustainen vaikuttaminen liittyy legitiimeinä pidettyjen arvojen välittymiseen toimintaan, jolloin organisaatioiden toiminta muokkautuu vastaamaan ympäristön arvorakenteita. Oppilaitosten toiminnassa tämä merkitsee sitä, että kaikkien toiminnan osa-alueiden tulee vastata käsitäisiä asianmukaisesta tavasta toimia (vrt. myös Salganik & Karweit 1982: 152-153).

Managerialismin institutionaalinen tulkinta perustuu olettamukseen siitä, että managerialistinen johtamisparadigman piirteet ovat korvanneet oppilaitosjohtamisessa vallinneita byrokraattisen johtamisparadigman piirteitä. Oppilaitosjohtamisessa vallitsevien professionaalisten arvorakenteiden ja toimintakäytäntöjen oletetaan pysyneen ennallaan. Managerialismi näyttäytyy ensisijaisesti byrokraattisen paradigman vaihtoehtona. Myös managerialismi sisältää professionaalisia elementtejä: korostaessaan ammattijohtajuutta, johtamisen universalismia ja kontekstiriippumattomuutta managerialismista on muodostumassa uudenlainen johtamisprofessio julkiseen johtamiseen (vrt. Virtanen 2000: 335-338).

## 2. MANAGERIALISMI TEOREETTISESSA VIITEKEHYKSESSÄ

### 2.1. Managerialismin käsitteelliset ja käytännölliset ulottuvuudet

Managerialismin varhaiset lähtökohdat liittyvät teollisen yhteiskunnan muotoutuessa tapahtuneeseen palkka- ja ammattijohtajuuden syntyymiseen ja sen teollistumisen myötä tapahtuneeseen eriytymiseen omistajuudesta. Yksilölähtöiset johtamisteoriat muodostuivat tällöin tehokkaan liikkeenjohtamisen malliksi, mutta niiden soveltaminen julkiseen toimintaan yhdistyy vasta sotienjälkeiseen hyvinvointivaltiokehitykseen.

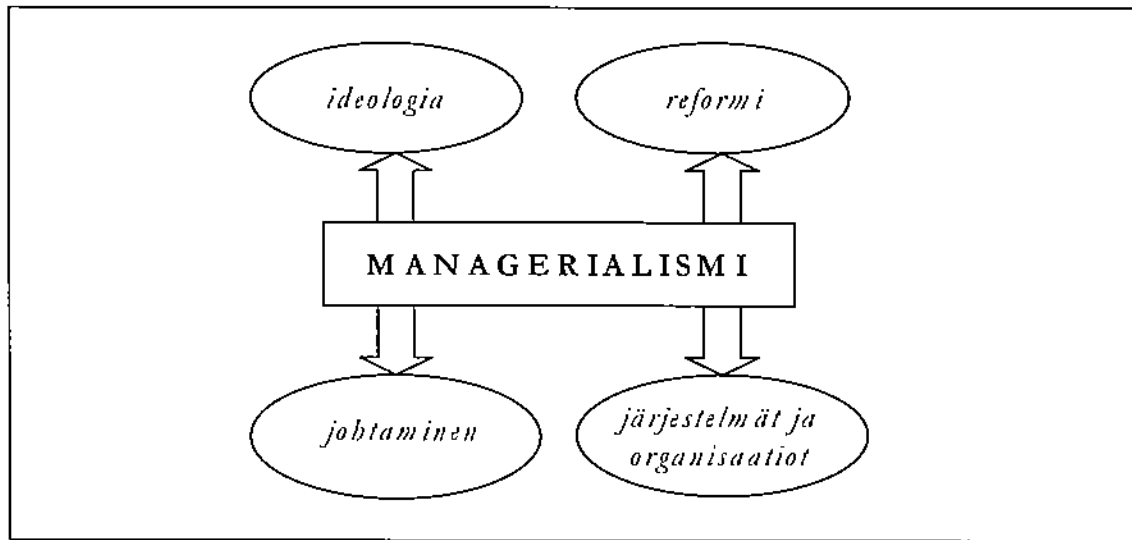
Managerialismin olemusta kuvaa osuvasti Pollitt (1990: vii), jonka seuraava lainaus ansaitsee tulla kokonaisuudessaan siteeratuksi:

"...in health care, education, local authority social services and the civil service, of the remarkable similarities between what – in the UK – 'has happened' to these quite disparate public services since the late 1970s. Activity costing, devolved budgeting, performance indicators, staff appraisal schemes, merit pay – all these and more have been introduced in the name of strengthening 'management' and improving 'efficiency'. Beneath these banners the routines of hundreds of thousands of British public servants have been transformed. Significantly, the very terms many of these individuals use to describe themselves have changed. Formerly they were called 'administrators', 'principal officers', 'finance officers' or 'assistant directors'. Now they are 'managers'. Even headteachers/principals, hospital consultants and police chief inspectors are frequently being given the same label, though some (not all) remain uncomfortable with it."

Pollitt (1990) kytkee managerialismin ulottuvuudet yhteen: managerialismi näyttäytyy sekä johtamista tukevinä järjestelmäpiirteinä että yksilötason johtamisasenteina. Reformitavoitteiden ja yksilöasenteisiin liittyvien piirteiden lisäksi managerialismi voidaan perustellusti nähdä ideologiana, jonka perusteisiin mukaan johtajille tulisi antaa enemmän tilaa organisaatioiden tulokselliseen johtamiseen. Tämä kiteytyy mm. vaatimuksissa "oikeudesta johtamiseen" ja "tilaa johtamiselle" (Hood 1991: 4-5; Dunsire 1999: 370).

Managerialismi on ilmiönä laaja-alainen. Managerialismi ilmenee käytännössä 1) ideologiana; 2) reformina; 3) järjestelmien ja organisaatioiden rakenteeseen, toimintaperiaat-

teisiin ja toimintaprosesseihin liittyvinä piirteinä sekä 4) tehokkuusarvoja korostavana yksilöjohtamisena. Johtamisessa managerialismia voidaan tarkastella mm. johtamista koskeviin arvoihin, asenteisiin ja käyttäytymiseen liittyvinä piirteinä (vrt. Pollitt 1990; Holmes & Shand 1995: 554-556; Clay 1994: 236-237.) Managerialismin ulottuvuudet on esitetty seuraavassa kuviossa (kuvio 4):



**Kuvio 4.** Managerialismin ulottuvuudet.

Hyvinvointivaltiollisen ekspansion kulminoitumisen myötä on byrokraattiselle paradigmalle haettu tehokkuutta ja joustavuutta korostavia vaihtoehtoja, joista keskeisimmäksi on muodostunut New Public Management -ajatteluun sisältyvä managerialistinen johtamisparadigma (vrt. Lane 1987; Dunsire 1999: 361-362).

Managerialististen reformien toteuttaminen on yhdistynyt kattavan hyvinvointivaltiomallin<sup>24</sup> kritiikkiin. Tältä osin on viitattu vallinnutta tasa-arvolähtökohtia poliittisella

<sup>24</sup> Hyvinvointivaltiokeskustelussa on viitattu "hyvinvointivaltion kriisiin", jonka on nähty johtaneen laajan hyvinvointivaltion - "Big Government", "Big State" - korvautumiseen kooltaan ja resursseiltaan suppeammalla julkisella hallinto- ja palvelutuotantojärjestelmällä (keskustelusta lisää ks. esim. Wilson 2000a, Wilson 2000b; Peterson 2000). Mallissa julkinen palvelutuotanto pyritään pitämään minimitasoisena, mitä kuvaa varsin hyvin "onton valtion" ("Hollow State") käsite. Pohjoismaissa hyvinvointivaltiolliset rakenteet ovat pienentyneet keskushallintoa tarkasteltaessa mutta säilyneet ennallaan muilla hallinnon tasoilla ja osin jopa laajentuneetkin (ks. esim. Micheletti 2000: 267-269; Salminen - Lähdesmäki & Viinamäki 2002).

areenalla korvanneisiin yhteiskunnan arvomuutoksiin ja individualismiin. Sotienjälkeisen keskitetyn hyvinvointimallin tilalle on esitetty desentralisoitua, markkina- ja sopimusohjattua hyvinvointimallia, jossa julkinen hallinto jättäytyy peruspalveluiden koordinoijaksi, pelisääntöjen laatijaksi sekä sopimuskumppaniksi (Trosa 1997: 239-241; Milward & Provan 2000: 359-364; Christensen 2000: 389-392).

Managerialismikeskustelua on kansainvälisellä foorumilla käyty samaan tahtiin hallinto- ja palvelutuotantojärjestelmän reformien toteuttamisen kanssa. Iso-Britanniassa ja USA:ssa keskustelu käynnistyi jo 1980-luvun alussa ensimmäisten uudistusten myötä, jatkuen edelleen 1990-luvulla mm. Yhdysvalloissa "reinventing government" -teeman<sup>25</sup> ympärillä, Australiassa keskustelu alkoi 1980- ja 1990-luvun vaihteessa (Alford 1997: 152-153; Pollitt 1990: 29-30; Hennessey 1998: 522-524; Kellough 1999: 658-659). Uudistuksia on toteutettu edelläkävijämaiden kokemuksiin nojautuen<sup>26</sup> (vrt. Hood 2000: 98-100).

Pohjoismainen managerialismikeskustelu on alkanut vasta 1990-luvulla ja sen voidaan nähdä jatkuvan edelleen (ks. esim. Temmes & Kiviniemi 1997; Ahonen & Salminen 1997b; Klausen & Ståhlberg 1998; Micheletti 2000; Haveri 2000).

Managerialismin<sup>27</sup> kytkeytyminen julkiseen hallintoon on laaja-alainen hallintohierarkian ja kansallisvaltioiden rajat ylittävä ilmiö. Managerialismin piirteitä sisältäneille reformeille yhteisiä piirteitä ovat olleet toimi- ja päätösvallan desentralisointi, privatisointi, markkinaperustaisten toimintatapojen hyödyntäminen ja sopimus- ja markkinaohjauksen sekä liikkeenjohtamisen mallien hyödyntäminen julkisessa johtamisessa (Gunn

---

<sup>25</sup> Reinventing government viittaa perimmältään managerialistisen johtajuuden edellytysten laajentamiseen ja edistämiseen. Sisällöltään teemaa voidaan pitää New Public Management –ajattelun yhdysvaltalaisena vastineena (Kellough 1999: 658-660).

<sup>26</sup> Tunnetuksi tuli ns. Uuden Seelannin malli, jonka piirteet korostivat privatisointia, julkisten organisaatioiden supistamista, tavoitteiden ja vastuiden selkeyttämistä, tilaaja-tuottajamallia sekä päätösvallan desentralisointia organisaatiotasolle tehokkaan johtamisen nimissä. Malli herätti kiinnostusta myös Suomessa. (ks. esim. Boston - Martin - Pallot & Walsh 1996: 80-95; Althaus 1997: 138-140).

<sup>27</sup> Erotuksena hallintoteorian klassikkojen, mm. Taylorin ja Fayolin edustamasta managerialismista on nykymanagerialismista käytetty *uusmanagerialismin* käsitettä. Käytän työssä kuitenkin yhtenäistä managerialismin käsitettä. Ratkaisua voidaan perustella yksinkertaisuudella ja myös sillä, että viime kädessä on kyse perinteisen managerialismin uudesta tulemisesta julkisjohtamisen kontekstissa.



1987: 33-43; Ahonen 1997a: 153-155; Salminen 2001b: 143-144; Christensen 2000: 389-390).

Managerialististen reformien etenemiseen ovat vaikuttaneet useat tekijät, joista merkittävimmät liittyvät perinteisen byrokraattisen ohjausmallin ongelmiin, kuten rajoittuneisiin mahdollisuuksiin ohjata julkisen rahoitusjärjestelmän toimintaa, toiminnalliseen ja ohjaukselliseen jäykkyyteen ja vähäiseen responsiivisuuteen mutta myös yhteiskunnan ideologisten ja arvoperustojen muutokseen. Managerialismin avulla on pyritty vastaamaan yhteiskunnallisten palvelutarpeiden monimuotoistumiseen ja julkisten palveluiden tehtäväalueen laajentumiseen. Keskeinen merkitys on ollut toimintaympäristön muutoksella. Managerialistisen eetoksen tunkeutuminen<sup>28</sup> julkisen toiminnan läpi käyväksi ajattelu- ja toimintatavaksi ei sinänsä ole uusi olettamus, mutta tällä hetkellä erittäin ajankohtainen (ks. esim. Klausen & Ståhlberg 1998: 9; Kooiman & Eliassen 1987).

Julkisen hallinnon kehittämishaasteina ovat 1980- ja 1990-luvulla olleet hidastuva kasvu, responsiivisuusongelmat sekä reagoitavuuden hitaus, joihin ratkaisua on haettu privatisoinnin, tulohajauksen sekä tehostamistoimien kautta. Huomiota on kiinnitetty lisäksi julkisen johtamisen ja henkilöstön kehittämiseen sekä informaatioteknologian hyödyntämiseen sekä toimintapolitiikoiden tehostamisen ja kansainvälisen integraation kysymyksiin. Tasa-arvon korostamisesta on merkittävimpien yhteiskunnallisten eriarvoisuuksien tasoituttua siirrytty korostamaan yksilöllisempiä tavoitteita (Hood 1991; Boston ym. 1996).

Kotimaiset hallinto- ja koulutusreformit on toteutettu 1980- ja 1990-luvun kuluessa, ja ne ovat yhdistyneet suomalaisen yhteiskunnan nopeasti syventyneeseen poliittiseen ja taloudelliseen integroitumiseen eurooppalaisiin järjestelmiin.<sup>29</sup> Reformit ovat useim-

---

<sup>28</sup> Toimintakulttuurin muutos on heijastunut myös käytettyyn retoriikkaan ja käsitteistöön, jolla todellisuutta luodaan, kuten mm. Yeatman (1997: 12-13) huomauttaa.

<sup>29</sup> Hyvinvointivaltion muutos on liitetty modernin jälkeiseen siirtymään kohti uutta, verkottuvaa ja globalisoituvaa järjestystä, jossa avoimen talouden mekanismit informaatioteknologisen kehityksen tukemana johtavat globaalin vaihdannan edellytyksenä yhdenmukaistuviin yhteiskuntarakenteisiin ja toimintaprosesseihin. Muutokset ovat yhteenkytkeytyneitä, kansalliset ja hallinnonalakohtaiset rajat sekä hallintohierarkian tasot ylittäviä. Viiteryhmän maiden omaksumat rakenteet ja prosessit välittyvät "hyvinä käytöinä" myös muiden, reformien suhteen perifeerisempien, maiden toimintaan. Koulutuksen globalisaa-

missa tapauksissa olleet siinä määrin kattavia, että voidaan puhua reformiteollisuudesta, "reform industry", viitaten sekä hankkeiden määrään että kattavuuteen (Salminen 2001b: 142-143).

Kansainvälisessä keskustelussa managerialismin toteuttamista ei ole pidetty yksinomaan ongelmattomana. Managerialismidebatissa erotetaan Alfordin (1997: 154-155) mukaan johtamisen *sisältöön* ja johtamisen *kontekstiin* liittyvät erot. Ensin mainittuja voidaan tarkastella johtamisen muutoksena, jälkimmäisiä puolestaan organisaatioiden ja järjestelmien muutoksena. Managerialismin kannattajat ovat korostaneet julkista toimintaa palveluiden tuottajana, mutta managerialismikriitikot<sup>30</sup> demokratia-arvojen toteuttamista, johon managerialistista toimintapaa ei voida ongelmattomasti sovittaa (ks. esim. Yeatman 1997: 35-36; Borins 2000: 498-499; Beckett 2000: 189-192).

Ideologiana managerialismia voidaan pitää johtamisen universalismia korostavana perusteluna vallan käyttämiselle organisaatioissa ja yhteiskunnassa. Yhteiskunnallisen hallinnan mallina managerialismin on nähty asettuvan demokraattisen hallinnan rinnalle. Managerialismi perustuu yksilöteorioille, joissa johtaminen nähdään kontekstiriippumattomana johtamistahdon toteuttamisena: sairaalan, koulun tai IT-yrityksen johtamisella ei ole tällöin eroa. Strateginen johtamisote näyttäytyy organisatorisena menestystekijänä muodostaen perustan managerialismimallien yleistymiselle talous- ja tehokkuusorientoituneissa jälkiteollisissa yhteiskunnissa (vrt. Pollitt 1990: 1-6; Flynn 1990:177-178; Dunsire 1999: 373-378; Peters 2000).

---

tiota suomalaisen koulutusjärjestelmän kannalta on pohtinut mm. Rinne (2000).

<sup>30</sup> Managerialismikritiikki on Pollittin (1990: 111-112) mukaan asettunut useaan päälinjaan. Sisältökritiikki on nostanut esiin managerialistisen ajattelun loogisesta sisällöstä käsitteellisiä ristiriitoja. Soveltamiskritiikki puolestaan kohdistuu suoraan reformeihin ja reformien soveltamistapaan. Poliittinen managerialismikritiikki kohdistuu sekä intresseihin, joita managerialistisilla reformeilla tavoitellaan, että reformiisiin. Arvokritiikki puolestaan keskittyy tarkastelemaan managerialistisen ajattelun taustalla olevia arvovakenteita. Kotimaisissa puheenvuoroissa managerialistislähtöisiin malleihin, kuten tulosohtaukseen, on kohdistettu kritiikkiä pääasiassa hallinnonalan tai profession erityisyyttä korostavista lähtökohdista.

## 2.2. Reformit, modernisaatio ja managerialismi

### 2.2.1. Managerialismi ideologiana

Managerialismille ideologiana on ominaista operointi käsitteellis-teoreettisella abstraktiotasolla (ks. Pollitt 1990: 6-10). Kuten Considine ja Painter (1997: 6-8) toteavat, on tälle keskustelulle ominaista ollut kytkeä taustateorioihin, kuten talousliberalismiin sekä public choice-malleihin ja transaktiokustannus- ja agenttiteorioihin.

Managerialismin piirteistä ja usein keskenään ristiriitaisten, managerialististen elementtien luettelemisesta huolimatta managerialismin sisältö näyttää keskustelussa jääneen vähintäänkin hämäräksi. Managerialismi ideologisena ajatusrakennelmana on pirstoutunut ja moniaineksinen kokonaisuus, jonka täsmällinen määrittelyminen on vaikeaa. Kansainvälisessä keskustelussa managerialistiset mallit ja managerialistinen ajattelu näyttävät sisältävän myös yleisiä piirteitä. Toinen syy liittyy managerialismin sisällölliseen epäselvyyteen, mikä aiheutuu managerialismin nimikkeen alla toteutetuista lukuisista, mutta ei aina samansisältöisistä toimintamalleista (ks. esim. Enteman 1993: 152-165; Hood 1991: 3-4; Pollitt 1990: 1-10).

Entemanin (1993: 152-154) mukaan managerialismi voidaan nähdä yhteiskuntaideologiana, joka on verrattavissa kapitalismin ja sosialismin ns. "suuriin ideologioihin"<sup>31</sup>. Tällaisena managerialismi asettuu kapitalismin jälkeiseksi ideologiseksi malliksi, muutosparadigmaksi<sup>32</sup>, jonka tärkeimpänä tavoitteena on markkinamekanismin ja yksilöjohtamisen legitimoiminen ja laajentaminen kaikkeen julkiseen toimintaan.

---

<sup>31</sup> Ideologialla tarkoitetaan sellaisia yleisiä periaatteita ja käsityksiä, jotka ohjaavat sosiaalista, taloudellista ja poliittista toimintaa yhteiskunnassa. Ideologiat muodostuvat uskomuksista, toiveista ja peloista, joiden avulla sekä rationalisoidaan että legitimoidaan yhteiskunnan toimintaa, sekä edistetään käytännöllisiä intressejä. Ideologiat ovat välttämättömiä edellytyksiä yhteiskunnalliselle toiminnalle, mutta niiden ei välttämättä tarvitse olla eksplikoituja tai edes identifioituja. (Burnham 1945: 25-26; Perrow 1970: 99-100).

<sup>32</sup> Enteman (1993: 13-25, 152) näkee managerialismin ideologiana, joka sisältää näkemyksiä poliittis-hallinnollisen, taloudellisen ja sosiaalisen järjestelmien luonteesta. Sellaisena managerialismi näyttyy kahdella tavalla: managerialismia voidaan pitää sekä normatiivisia tavoitelauseita sisältävänä ideologiana

Managerialistisen ajattelun on nähty pohjautuvan hyvinvointivaltiokriittiseen uusliberalistiseen taustafilosofiaan. Uusliberalismin on kuitenkin osoitettu muodostavan moniulotteisen normatiivis-filosofisen kokonaisuuden, jonka sisältö asettuu puhtaasta anarkista<sup>33</sup> klassisen liberalismiin laajennettuun yövärtijavaltionäkemykseen (vrt. esim. Blomgren 1997). Managerialismin nykymuotoinen yhteys liberalismiin on jossain määrin epäselvä, mutta liitettävissä lähinnä vaatimuksiin julkisen sääntelyn purkamista koskeviin vaatimuksiin post-byrokraattisissa hyvinvointiyhteiskunnissa.

Managerialistinen yhteiskunta näyttäytyy teollisuusyhteiskunnan jälkeisenä yhteiskuntamallina, eräänlaisena markkinakapitalistisen yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion hybridinä. Managerialismi ei kuitenkaan ole demokraattisen hallinnan muoto: se ei pyri vastaamaan kansalaisten enemmistön tarpeisiin, toiveisiin tai poliittisiin näkemyksiin, vaan se toteuttaa organisaatiokohtaisia intressejä. (Enteman 1993: 152-158; Peters 2000: 14-23).

Toisin kuin varhaiskapitalistisessa yhteiskunnassa – ja klassisessa liberalismissa – managerialistisen yhteiskunnan perusyksikkönä eivät ole yksilöt vaan organisaatiot (Burnham 1945: 26-28; Blomgren 1997: 12-13). Edellisen suhteen managerialismi muistuttaa sosialismia, jonka käsitteistöön yksilöllisyys ei myöskään kuulunut<sup>34</sup>. Managerialismissa organisaatiot, tai oikcammin niiden johto, käyttävät yhteiskunnallista valtaa ja vaikutta-

---

että post-industriaalisen yhteiskunnan eri osa-alueilla tapahtuneita muutoksia kuvaavana ideaalityyppinä.

<sup>33</sup> Uusliberalismi näkee hyvinvointivaltiollisten rakenteiden mahdollistavan valtion intervention yksityiseen tulonmuodostukseen, rajoittavan yksityistä sopimusvapautta ja edistävän tehotomia toimintatapoja. Poliittisena filosofiana uusliberalismia on käsitelty yhtenäisenä ajatussuuntauksena, jolle ovat leimallista yksinkertaistavat näkemykset individualismista, yksilön itseintressistä ja rationaalisuudesta. Kuitenkin myös uusliberalististen näkemysten sisältö vaihtelee ja niitä leimaa edellisen kaltainen idealistisuus. Yhteistä niille on vaatimus valtiointervention purkamisesta ja markkinamekanismin kytkemisestä julkiseen toimintaan (vrt. Blomgren 1997: 12-14; Caiden 1991; Edwards - Ezzamel & Robson 1999).

<sup>34</sup> Burnham (1945: 64-67) ennakoii alunperin toisen maailmansodan aattona kirjoittamassaan teoksessa managerialismin nousua uudeksi kapitalismin ja sosialismin jälkeiseksi yhteiskuntaideologiaksi. Managerialismi oli ilmiönä tällöin kytköksissä laajempaan sosiaalivaltiolliseen kehitykseen, jossa uuden ”hallitsevan luokan” muodostavat julkisen hallinnon ja yksityisten yritysten johtotehtävissä toimivat. Burnhamin käsityksen mukaan managerialismi asettuisi aiemman omistajuuteen perustuneen patruunavetoisen kapitalismin korvaajaksi. Asetettaessa Burnhamin näkemykset yhteiskunnalliseen kontekstiinsa voidaan todeta hänen sittenkin varsin tarkasti ennakoineen hyvinvointivaltion projektia ja toisaalta johtamisen ja omistajuuden eriytymistä toisistaan, so. palkkajohtajuuden yleistymistä ja tästä aiheutuvia seurauksia niin taloudessa, tuotantorakenteissa kuin julkisessa toiminnassakin.

vat yhteiskunnan muotoutumiseen talousjärjestelmän toiminnan ja markkinoiden kautta (ks. Enteman 1993: 153-154; Wright & Chiplin 1999: 1190-1196).

Managerialismin uusi nousu on ajoittunut toisen maailmansodan jälkeisen poliittisen polarisaation murtumisen ja voimakkaan informaatioteknologisen kehityksen yhteyteen. Ilmeisesti jotain yhtäläisyyttä voidaan todeta liittyvän ns. hajautettujen järjestelmien ylivertaisuuteen pluralisoituvan ja monimutkaistuvan yhteiskunnan oloissa niin johtamisen kuin palvelujärjestelmienkin osalta.

### 2.2.2. New Public Management: managerialismi reformina

Managerialismin käytännöllisesti orientoituneet tarkastelut ovat kohdistuneet lähinnä reformeihin ja reformitavoitteisiin (Boston ym. 1996: 16-25). Tarkastelutavalle on ominaista keskittyminen julkisen johtamisen käytännöllisten ongelmien ratkaisemiseen ja tähän liittyen teknisen rationaalisuuden korostuminen, mikä saattaa vähitellen ja huomaamatta johtaa julkisen hallinnon sisäiseen kulttuuriseen muutokseen kuten Yeatman (1997: 19-23) on esittänyt.

Ilmiönä managerialismi liittyy osaksi yhteiskunnan laajempia muutosprosesseja, yhteiskunnan modernisaatiota. Modernisaatio voi tapahtua tietoisesti tavoiteltujen reformien kautta tai itsestään tapahtuvana muutoksena. Jälkimmäistä näkökulmaa on käsitelty mm. Ulrich Beck (1995: 12-14), joka näkee modernisaation ytimen muodostuvan vähitäisestä ja suunnittelemattomasta individualisoitumiskehityksestä<sup>35</sup>. Yhteiskuntaa koskevat muutokset ovat taloudellisia, tuotannollisia, teknologisia ja poliittis-hallinnollisia<sup>36</sup>. Yhteiskunnan osajärjestelmien, eritoten juuri teknologisen järjestelmän

---

<sup>35</sup> Beckin (1995: 12-20) mukaan modernisaatio uudistaa yhteiskuntaa vähitellen, sivuuttaen poliittisen päätöksenteon. Refleksiivinen modernisaatio viittaa yhteiskunnan teknologiseen ja tuotantolähtöiseen itsestään tapahtuvaan muutokseen, joka jättää poliittis-taloudellisen järjestyksen koskemattomaksi. Muutos sisältää moderniuuden *radikalisoitumisen*, joka murskaa teollisen yhteiskunnan lähtökohdat ja rajat, avaten polkuja uuteen moderniteen.

<sup>36</sup> Yhteiskunnan osajärjestelmien nähdään olevan kytkeytyneitä toisiinsa ja vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Tästä syystä muutoksen tutkimuksellinen rajaaminen koskemaan tiettyä osajärjestelmää on aina jossain määrin keinotekoisia, vaikkakin välttämätöntä tutkimuksen toteuttamisen kannalta. Myös muutoksen tarkka ajallinen rajaaminen on ongelmallista, vaikka yhteiskuntavaiheiden tunnusomaiset piirteet

kehittyessä myös yhteiskunta muuttuu. Muutos käy läpi julkisen hallinnon ja palvelutuotannon. Poliittis-hallinnollinen järjestelmä ohjaa institutionaalista koulutusjärjestelmää ja muutosprosessit välittyvät myös oppilaitosten toiminnan ja johtamisen edellytyksiin (ks. myös Messner 2000: 27-30).

Hyvinvointivaltion muutosta on kuvattu monin käsittein. Voidaan puhua yleisluontoisesti hyvinvointivaltion *modernisaatiosta* tai *transformaatiosta*, ottamalla suoraan kantaa muutoksen luonteeseen tai sisältöön (Beck 1995). Julkisen toiminnan muutoksesta on käytetty myös *metamorfoosin* käsitettä (esim. Ahonen & Salminen 1997b).

#### *New Public Management reformina*

Hood (1991: 3-4) on käyttänyt New Public Managementin käsitettä väljästi tarkoittaen sillä laajasti ottaen kaikkia niitä hallinnonkehittämisen uusia malleja, joita OECD-maissa on sovellettu 1970-luvulta alkaen. Hoodin kuvaamat doktriinit ovat sisällöllisesti liittyneet managerialistiseen agendaan<sup>37</sup>. Konkreettiset reformit ovat liittyneet mm. tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin sekä kilpailuvuuden ja sopimuksellisuuden sekä yksilöjohtamisen mahdollisuuksien lisäämiseen julkisessa toiminnassa.

Pollitt (1990) on määritellyt NPM:n käsitteenä Hoodia rajatummin viitaten NPM:llä "toiseen reformiaaltoon", eli käytännössä niihin reformeihin, jotka 1990-luvulla ovat korostaneet laatujohtamista (TQM), konsumerismia, kilpailua ja sopimuksellisuutta sekä tuloksellisuuteen orientoitunutta johtamiskeskeistä managerialismia julkisessa toiminnassa (Scharitzer & Korunka 2000: 943-944; Hennessey 1998: 524-526).

---

ovatkin selvästi erotettavissa toisistaan (ks. esim. Burnham 1945: 8-13).

<sup>37</sup> Managerialismin ja NPM:n suhde on monitahoinen. Useimmiten managerialismi mielletään alaltaan laajemman NPM-ajattelun osaksi. Tällöin managerialismi näyttäytyy julkisen toiminnan organisointia ja johtamista koskevin periaatteina, joissa korostuvat desentralisaatio, tulos- tai tavoiteohjaus ja tuloksellisuuden arviointi. NPM:n teoreettinen perusta rakentuu public choice -mallien ja uusinstitutionaalisten talousteorioiden, erityisesti agenttiteorian ja transaktiokustannusteorian varaan, mikä on näkynyt vaatimuksina julkisen toiminnan privatisoimisesta, konsumerismina ja markkinaohjauksen hyödyntämisenä julkisissa palveluissa (ks. esim. Boston - Martin - Pallot & Walsh 1996: 36; Christensen & Lægreid 1999: 169-173).

Myös Suomessa on jo pääministeri Holkerin hallituksen kaudesta vuodesta 1987 alkaen toteutettu hallintoreformeja<sup>38</sup>, joiden eräänä elementtinä on ollut managerialismiin liittyvien piirteiden toteuttaminen<sup>39</sup>. Valtionhallinnossa merkittävimmät reformit ovat liittyneet tulosohjausjärjestelmään, privatisointiin ja normien purkamiseen.

Kuntahallinnon muutokset ovat näkyneet vapaakuntakokouksissa, kuntien valtionosuusjärjestelmässä 1990-luvun kuluessa ja kuntalain uudistamisessa. Reformeilla on ollut vaikutuksia myös valtion ja kuntien väliseen suhteeseen sekä kuntien palvelutuotantojärjestelmiin sekä oppilaitosjohtamiseen. Koulutusjärjestelmää koskevista reformeista merkittävimmät ovat liittyneet rahoitusjärjestelmän uudistamiseen, koulupiiri- ja koulukokouksen poistamiseen<sup>40</sup> sekä deregulaatioon, joka kulminoitui koulutuslainsäädännön kokonaisuudistukseen vuonna 1998. Perusta uudistuksille oli muotoutunut jo 1990-luvun alun lainsäädäntöä väljentäneiden osittaisuudistusten myötä. (Laitila 1999: 70-79; 117-119, Harisalo 1990; Haveri 2000).

Uutta julkisjohtamista aiemmista managerialismin muodoista erottaa lähinnä huomion kiinnittäminen juuri johtamisen ja palvelutuotannon merkitykseen julkisessa toiminnassa. Metaforana on käytetty erottelua *soutamisen* ja *ohjaamisen* (steering and rowing) välillä: operationaalisen ja poliittisen vastuun erottaminen toisistaan on uuden tilivelvollisuuden perustana (Bellamy & Taylor 1998: 47).

---

<sup>38</sup> Kysymys reformien managerialistisista sisällöistä tai tavoitteista on ratkaistu perustamalla tulkinta teoreettiseen managerialismikirjallisuuteen ja identifioimalla näitä piirteitä tutkimuksen empiirisessä aineistossa edempänä tarkennettavalla tavalla.

<sup>39</sup> Managerialististen reformien perusteluissa on niin Suomessa kuin läntisissä hyvinvointivaltioissa yleisemminkin vedottu managerialismin soveltamisen toimivan ratkaisuna mm. johtajuusvajeen, toiminnan koordinaatio-ongelmien sekä heikon responsiivisuuden ja vähäisen joustavuuden aiheuttamiin ongelmiin (ks. esim. Temmes & Kiviniemi 1997: 18-21). Samalla on korostettu strategisemman ja tulosvastuullisemman johtamisotteen toteuttamista vastauksena hallinnon ja palvelutuotannon ongelmiin. Managerialismin käsitettä sinänsä ei perusteluissa ole juuri lainkaan käytetty, vaikka se julkilausumattomasti näyttäisi olevan toteutettujen reformien taustalla.

<sup>40</sup> Vapaa koulunvalinta on merkinnyt käytännössä koulutuksen avautumista koulutusmarkkinoiksi useissa managerialismimaissa, kuten Uudessa Seelannissa, USA:ssa, Kanadassa ja Iso-Britanniassa, mutta siihen liittyviä piirteitä on tietyssä määrin ollut havaittavissa myös suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Markkinamekanismiin liittyvää problematiikkaa ja koulutuskilpailun merkitystä yhtenäiskoulujärjestelmälle on tarkastellut mm. Ahonen (2000).

### 2.2.3. Managerialismi palvelujärjestelmien ja organisaatioiden muutoksena

#### *Perinteinen julkishallinto vs. uusi julkisjohtaminen*

New Public Management on nähty myös eräänlaisena rationaalisen johtamisen mallina tai doktriinina<sup>41</sup>, johon sisältyy vahva normatiivinen näkemys hallinnon tehokkaasta organisoinnista. Hoodin (1991; 1995: 96-98) mukaan uuden julkisjohtamisen doktriini koostuu seuraavan taulukon mukaisista elementeistä (taulukko 2):

**Taulukko 2.** NPM:n normatiiviset elementit (Hood 1991; 1995).

<i>Tavoite</i>	<i>Tarkoitus</i>	<i>Oikeutus</i>
<b>1. Julkinen johtaminen erillisenä professiona</b>	Aktiivinen ja näkyvä, identifioitavissa oleva yksilöjohtajuus	Tilivelvollisuus edellyttää selkeästi määriteltyjä valta- ja vastuusuhteita
<b>2. Julkilausutut tuloskriteerit</b>	Tavoitteiden ja mittarien määrittely, kvantifioitavissa olevat suoritteet	Tavoitteiden mitattavuus, tuloksellisuuden arviointi suhteessa tavoitteisiin
<b>3. Tuloksellisuuden palkitseminen</b>	Resurssit kytketty mitattaviin suorituksiin, tuloksellisuuden palkitseminen	Tulosten merkityksen ja arvioinnin korostaminen menetelmien sijaan
<b>4. Organisaatio-rakenteet palvelemaan johtamista</b>	Monoliittien purkaminen, johdettavissa olevat yksiköt, desentralisointi, delegointi	Organisatorisen tehokkuuden korostus, hallittavuus, ostopalvelut, ulkoistaminen
<b>5. Julkiset markkinat</b>	Sopimusohjaus, määräaikaiset sopimukset	Kilpailuvuus kustannustehokkuuden toteuttamisessa
<b>6. Liikkeenjohtamisen käytännöt</b>	Byrokraattisesta johtamisesta kohti joustavia johtamismalleja	Koeteltujen, tehokkaiksi osoittautuneiden yksityisten käytäntöjen soveltaminen
<b>7. Toiminnan tehostaminen</b>	Kustannusleikkaukset, työvoimakustannusten ja kiinteiden kustannusten karsiminen	Saada aikaan enemmän pienemminkin kustannuksin

Uuteen julkisjohtamiseen liittyen on esitetty (ks. esim. Pollitt 1990; Temmes & Kiviniemi 1997) seuraavia normatiivisia periaatteita: 1) budjetoinnin kehittäminen läpinäkyvyyden ja tulosorientaation suuntaan, 2) laajojen byrokraattisten palvelukokonaisuuksien jakaminen tehtävä- ja asiakaskentiltään helpommin johdettaviksi palveluorganisaati-

<sup>41</sup> Doktriinin käsitettä NPM:stä on käyttänyt mm. Hood (1991; 1995). Suomessa NPM-doktriineita on tarkastellut mm. Lähdesmäki (1999).



oiksi, liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi, 3) hierarkioiden purku ja manageristisen toimivallan delegoiminen yksiköille, 4) palveluiden tuotannon ja ohjauksen eriyttäminen, 5) markkina- ja kvasimarkkinamekanismien käyttöönotto, 6) tulosindikaattoreiden käyttöönotto, tili- ja vastuuvollisuus (performance management & accountability), 7) työ- ja palvelussuhdejärjestelmän joustavoittaminen, tulospalkkaus, paikallinen sopiminen, 8) palveluiden laatu- ja asiakasorientaatio palveluiden kehittämisessä.

Privatisointi sekä markkinamekanismin hyödyntäminen palvelutuotannossa ovat uuden julkisjohtamisen piirteitä palvelutuotannossa. Julkisen johtamisen "arvot" liittyvät tällöin kolmeen E:hen (efficiency, effectiveness, economy), asiakasorientaatioon yleiseen tehostamiseen palvelutuotannossa "vastinetta rahalle"-hengessä, mikä käytännössä on tarkoittanut kustannusleikkauksia julkisessa palvelutuotannossa (Dunsire 1999: 369-371).

Johtamisen mahdollisuuksia julkisessa toiminnassa rajoittavat useat tekijät, joten esimerkiksi deregulaatio lainsäädännössä ei välttämättä näy suoraan johtamisen alan laajentamisena<sup>42</sup>. Tältä osin kyse on valinnoista pidäkkeisessä toimintakontekstissa, kuten Ingram ja Clay (2000) toteavat. Sääntelyn purkaminen on eräs managerialismin edellytys. Julkisessa johtamisessa valinnat joudutaan tekemään liikkeenjohtamiseen nähden niin normien, tavoitteiden kuin toimijoiden oikeuksien ja intressienkin suhteen diversifoidummassa kontekstissa. Toimintaympäristön monimutkaistuminen edellyttää yhä kattavampaa johtamisosaamista oppilaitosjohtamisessa. Kehitys ei välttämättä ole ongelmatonta, vaan saattaa tuottaa ongelmia toimintaa koskevien normien soveltamiseen ja taloudellisten intressien ylikorostumiseen liittyen (ks. esim. Borins 2000: 498-499).

---

<sup>42</sup> Julkisen ja yksityisen johtamisen välisten erojen voidaan nähdä managerialististen reformien myötä vähentyneen. Kontekstien välillä on kuitenkin edelleen useita peruseroja. Julkiselle johtamiskontekstille ominaisia piirteitä ovat mm. päätöksentekoa koskevat menettelytapanormit ja muut pidäkkeet, velvoite sidosryhmien yhdenvertaiseen kohteluun, toiminnan transparenssi vaatimus, päätöksenteon alttius julkiselle keskustelulle, epäselvät onnistuneisuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvät kriteerit sekä päätöksenteon jakautuminen julkisessa johtamisessa erilaisiin poliittiseen ja hallinnolliseen kokonaisuuteen (ks. Allison 1992: 460-466).

Taulukossa (taulukko 3) on tarkastellaan periteisen hyvinvointihallinnon piirteitä suhteessa managerialismisisältöiseen NPM-malliin ja osallistumista korostavaan Citizen Government -malliin. Perinteisessä julkishallinnossa korostui palvelun tai toiminnon tuottaminen julkisten organisaatioiden toimesta (vrt. Dunsire 1999: 361-362). Tällä tavoiteltiin tasa-arvoisuutta, luotettavuutta ja demokraattisuutta. Keskitetty ja julkinen tuotantotapa oli rationaalinen väline tehokkaan ja kattavan palvelutuotannon järjestämiseksi sotienjälkeisissä oloissa.

Haveri (2000: 31) näkee kehityksen toteuttavan yhteiskunnan poliittisen arvojärjestelmän vähittäistä muuttumista valtiokeskeisestä institutionaalista hyvinvointivaltiosta kohti liberalistista kilpailuyhteiskuntaa. Managerialistinen ajattelu on haastanut perinteisen käsityksen virkamiesroolista esittämällä vaatimuksia yrittäjämäisemmästä ja dynaamisemmasta julkisjohtamisesta, jossa korostuvat liikkeenjohtamisen mallit ja tehokkuutta korostava arvoperusta (Denhardt & Vinzant Denhardt 2000).

Julkisten organisaatioiden muuntuessa joustavuutta, markkinamekanismia ja tehokkuusorientoitunutta johtamistapaa hyödyntäviksi toimijoiksi, niiden rajat sekoittuvat yksityisten ja kolmannen sektorin organisaatioiden kanssa. Tällöin julkiset organisaatiot asettuvat toimijoiksi muiden toimijoiden joukkoon samalle areenalle.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Julkisen toiminnan legitimitetin säilyminen edellyttää markkinaosapuolina toimivien julkisten toimijoiden funktionaalista ja organisatorista eriyttämistä "areenan" pelisääntöjä määrittävistä julkisista instituutioista.

Taulukko 3. Hyvinvointimallien vertailu (Ahoon &amp; Salminen 1997a: 162-168; Naschold 1995: 2).

	<i>Perintäinen hyvinvointimalliomalli</i>	<i>Uusi julkisjohtaminen, NPM-malli</i>	<i>Citizen Government -malli</i>
<b>RATIONAALISUUDEN PERUSTA</b>	Legalismi, egalitarismin ja utilitarismin ideoiden takajana	Utilitarismin hyötykäisy, minimi egalitarismia ja legalismia	Poliittinen hyötykäisy, legitimitetti, kansalaisen suora osallistuminen
<b>OHJAUS- JA TUOTTAMISTAPA</b>	Normiohjaus, julkinen tuottaminen	Tavoite- ja tulosohtaus, ulosbudjetoitu, julkinen järjestämistäsuu ja varioivat tuottamistavat	Ohjaus mahdollisimman suoraan osallistumiseen perustuvaa, varioivat tuottamistavat, partnership-ajattelu, koalliot
<b>TYÖNJAKO JA ORGANISOINTITAPA</b>	Funktionaalinen työnjako, toimintaprosessiin perustuva organisointi	Tuotos- ja palvelukeskeinen organisointi, prosessikehitysmalli	Suurelta osin tarveperustainen, itseohjautuva työnjako
<b>KOORDINOINTITAPA</b>	Hierarkkinen ja byrokraattinen organisointi	Sopimusohjaus, autonomiset yksiköt	Kansalaisten tarpeet ohjaavat
<b>JULKINEN JOHTAMINEN</b>	Perinteinen virkamiesrooli toimeenpaneva, johtajan asema heikko	Strateginen johtaminen tärkeää, johtajalla vahva asema	Alikeista kansalaistahdolle, johtajalla edustuksellinen ja koordinoiva asema
<b>PROFESSIONALISMI</b>	Keskeistä julkisissa organisaatioissa	Keskeistä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa	Tärkeä mutta ei välttämätön, kansalaisia avustava
<b>PÄÄTÖKSENTEKO</b>	Edustuksellisuus, kansallinen lainsäädäntö ja keskitetty ohjaus	Toimivaltana paikalliselle tasolle, kysymä ja kulturajien tarpeet ohjaavat	Paikallinen taso keskeisin päätöksenteon foorumi, suora osallistuminen
<b>PÄÄTÖKSENTEKOJÄNNE</b>	Päätöksenteko tapahtuu kaukana palvelun toteuttamisesta, pitkä implementaatiokehy	Päätöksenteko lähempänä asiakasta hajautettu markkina- ja kvasi-markkinaohjaus	Päätöksenteko ja palveluiden käyttö yhteydessä toisiinsa, lyhyt päätöksentekojänne
<b>SUHDE MARKKINOIHIN JA KILPAILUUN</b>	Kilpallumekanismia vähäinen hyödyntäminen	Ulkoistaminen ja kvasimarkkinat, kysyntätekijät ohjaavat toimintaa	Kilpailu ei ensisijaista, välillisesti hyödynnettävissä, kysyntä
<b>MAKSUPOLITIikka</b>	Ilmaisipalvelut tai nimellinen palvelumaksu, ei käyttöjämaksuja	Markkinahintaiset palvelut, voiton tavoittelu	Muutuva, ei yksiselitteistä politiikkaa
<b>RAHOITUSPERUSTA</b>	Verorahoitus	Verotus, tulonsiirrot, voucherit, palvelumaksut, verojen alentaminen	Verotuksen merkitys vähäinen, maksut ja vaihdanta keskeisiä
<b>TRANSPARENSSI</b>	Kustannustietoisuus epäselvää, transparenssi vähäinen	Hinta- ja kustannustietoisuus, ei transparenssia	Korkea kustannustietoisuus ja läpinäkyvyys osallistumisen takia
<b>KANSALAISSROOLIT</b>	Veronmaksaja ja äänestäjä, palveluiden käyttäjä	Asiakkaan rooli dominoiva	Muutuva, kansalaisrooli vahva

Uudelle toimintamallille ja -ympäristölle leimalliset piirteet liittyvät sekä markkinaehtoiseen kilpailevuuteen että yhtä aikaa uusimuotoisiin, sopimuksellisuuteen ja luottamukseen perustuviin, esimerkiksi partnership -ajattelun muodossa toteuttaviin yhteistoimintamalleihin. Managerialismin toteuttamiseen uudessa toimintatilanteessa liittyy monimutkaisia kysymyksiä tilivelvollisuudesta ja demokraattisesta kontrollista<sup>44</sup>. Riskinä on julkisen vallan tehostamispyrkimysten kautta tapahtuva irtaantuminen demokraattisesta ohjauksesta, jonka heikentynyttä kykyä ohjata teknistyviä hallinto- ja palveluprosesseja korvaamaan edellytetään uudenlaisia tilivelvollisuuden mekanismeja (vrt. Woods 2000).

#### 2.2.4. Managerialismi johtamisparadigman muutoksena

Johtamistutkimukset voidaan jakaa näkökulmansa perusteella kahteen laajaan ryhmään, yksilön asemaa johtajana koskeviin tutkimuksiin ja johtamista laajemman järjestelmän, yleensä organisaation, kannalta tarkasteleviin rakenteellis-funktionaalisiin tutkimuksiin. Yksilötutkimuksella on ollut vahva perinne liikkeenjohdon tutkimuksessa, rakenteellis-funktionaaliset mallit ovat puolestaan kuuluneet pääasiassa julkisen johtamis- ja organisaatiotutkimuksen välineistöön.

Tarkastelutavat ovat lomittuneet ja muodostuneet yleiseksi johtamis- ja organisaatioteoriaksi (ns. generic approach), jota sovelletaan sekä julkiseen että yksityiseen toimintaan ja jonka merkitys managerialismin välittymisessä julkiseen hallintoon on ollut merkittävä (Mintzberg 1973: 11-12; Lumijärvi 1985: 1-3; Beckett 2000: 192-199).

Oppilaitosjohtamisen analyysiä taustoittavaa johtamisteoreettista ajattelua voidaan kuvata seuraavien johtamisparadigmojen avulla: Nämä ovat 1) byrokraattinen, 2) professionaalinen ja 3) managerialistinen paradigma, joiden piirteet esitellään taulukossa (taulukko 4)

---

<sup>44</sup> Managerialismi liittyy atomistiseen traditioon kiistäen yleisen edun mahdollisuuden ja vastaavasti korostaen kokonaisuutta, joka muodostuu kaikkien etujen summana. Jälkimmäinen ei kuitenkaan ole yksilöiden tai kansalaisten kokonaisuus vaan yhteiskunnassa toimivien organisaatioyksiköiden kokonaisuus, kuten Enteman (1993: 157-158) huomauttaa.

*Byrokraattisessa paradigmassa* johtaminen on perinteisesti näyttäytynyt pikemminkin hallintona tai toimeenpanona kuin aktiivisena johtamistoimintana<sup>45</sup>. Byrokraattisen hallinnon malli rakentuu henkilöihin sitoutumattomalle virkahierarkialle. Legalismi ja formaaliset suhteet ovat byrokraattisen organisaation perusta (Weber 1984: 26-31; Denhardt 1993: 6).

**Taulukko 4.** Johtamisparadigmat vertailussa.

<i>Paradigma</i>	<i>Byrokraattinen</i>	<i>Professionaalinen</i>	<i>Managerialistinen</i>
<b>Yhteiskuntavaihe</b>	teollisuusyhteiskunta	hyvinvointivaltio	informaatioyhteiskunta
<b>Toimiala</b>	hallinto	julkiset palvelut	julkisesti järjestetyt palvelut
<b>Organisaation tehtävät</b>	tarkasti määritelty vähän tehtäviä	tarkasti määritellyt, paljon tehtäviä	tavoitteet määritelty, ydintehtävät, laaja järjestämisvastuu
<b>Ohjausmenetelmä</b>	normit	asiantuntijuus, kollegiaalinen hallinta	puitenormit ja tuloksellisuuden arviointi
<b>Organisaatorakenne</b>	hierarkia	asiantuntija-hierarkia	prosessiorganisaatio
<b>Johtamisideaali</b>	toimeenpano	suunnittelu	johtaminen
<b>Organisaation luonne ja suhde toimintaympäristöön</b>	pysyvä, suljettu	kasvava, suljettu	muutuva, avoin kilpailu
<b>Kansalaisen rooli</b>	äänestäjä, hallintoalmainen	palvelun käyttäjä, äänestäjä	asiakas, veronmaksaja
<b>Arvioinnin kriteerit</b>	virkaovelvollisuus, oikeusvarmuus	demokraattisuus ja tasa-arvoisuus	tuloksellisuus, tehokkuus

Byrokraattisen paradigman piirteet näkyvät oppilaitosjohtamisessa mm. toiminnan organisoinnissa virkahierarkian mukaisiin esimiesasemiin, joihin liittyy velvoite vastata oppilaitoksen toiminnasta, koordinoinnista sekä talouteen, henkilöstöhallintoon liittyvistä esimiestehtävistä. Onkin nähtävissä että oppilaitosten johtamisen kehikko rakentuu edelleen byrokraattisen paradigman mukaisille perusrakenteille.

<sup>45</sup> Hallinto käsitteenä viittaa toimeenpanoon, jossa julkisessa toiminnassa pyritään tulkitsemaan, toimeenpanemaan ja valvomaan lainsäädäntöä ja hierarkisesti osoitettuja tehtäviä. Hallintoon kuuluu myös päätöksentekoa viranomaisen toimialan ja toimivallan puitteissa. (Pollitt 1990: 5)

Päätöksenteko byrokraattisessa paradigmassa jäsentyy Simonin (1977) rajoitetun rationaalisuuden<sup>46</sup> mallin mukaan pyrkimiseksi optimaalisiin ja tyydyttäviin (satisficing) ratkaisuihin. Monimutkainen toimintaympäristö johtaa reaktiiviseen päätöksentekoon. Toimintaympäristön ja sidosryhmien taholta tulevat paineet ja ristiriitaiset vaatimukset näkyvät johtamisessa konfliktien välttämisenä ("the science of muddling through"), pyrkimyksessä harmoniaan ja inkrementaalisen, vaiheittaisen päätöksentekona (Simon 1977: 189-193; March & Simon 1993: 190-192).

*Professionaalinen paradigma* liittyy erityisiin, professionille tyypillisiin arvoihin ja arvotuksiin sekä käyttäytymisnormeihin, ammattietikkaan ja ammatilliseen tieto- ja osaamisperustaan. Professio käsitteenä viittaa ammattiin tai ammattikuntaan, joka kontrolloi työtään ja sen edellytyksiä (Berman 1999: 150). Profession tunnusmerkkeihin kuuluvat ainakin 1) autonominen asema suhteessa johtamiseen ja organisatorisiin käytäntöihin, 2) profession itsensä toimesta tapahtuva toiminnan kriteerien ja etiikan määrittelyminen sekä 3) asymmetria tiedontason ja asiantuntemuksen suhteen profession edustajan ja asiakkaan välillä (Flynn 1990: 179; Helander 1993).

*Managerialistisen paradigman* varhaisimmat modernit muodot liittyvät hallintotoiminnan irrottamiseen poliittisesta päätöksenteosta wilsonilaisessa politiikka-hallintodikotomiassa, jonka mukaan hallintoa tuli periaatteessa johtaa kuten liiketoimintaa: julkisessa hallinnossa tuli soveltaa samoja periaatteita ja tekniikoita kuin valistuneen liikkeenjohtajan organisaatiota johtaessaan (vrt. Goodnow 1992). Poliittinen toimintaprosessi tuli erottaa organisaatioiden käytännöllisestä johtamisesta, jolloin tehokkuusperiaate voitiin saattaa ohjaamaan julkisten organisaatioiden toimintaan. Managerialismikeskustelun valossa näyttää siltä, että politiikan ja hallinnon välinen suhde on muodostunut aiempaa ongelmallisemmaksi, mutta ei hallinnon politisoitumisen vaan politiikan hallinnollistumisen myötä (vrt. Denhardt 1993: 9; Beck

---

<sup>46</sup> Herbert Simon loi perustaa sosiaalipsykologisen organisaatiotutkimuksen kehittymiselle jo 1940- ja 1950-luvulta alkaen. Simonin mukaan organisaatiotutkimuksen tarkoitus on yksinkertaistaa yksilöiden päätöksentekoa. Liittyessään organisaatioon yksilö hyväksyy organisaation arvot, jotka ohjaavat päätöksentekoa ja konkretisoituvat säännöissä, rutiineissa ja toimintaohjelmissa, joiden avulla pyritään vähentämään eri tasoilla tapahtuvaa itsenäistä päätöksentekoa. Simonin päätöksentekoteoria oli ensimmäisiä, joissa liitettiin yksilöiden kognitiivisen kapasiteetin rajallisuus organisaatiokontekstiin (ks. Denhardt 1993: 8; Scott 1995 21-22; Simon 1977: 189-193; March & Simon 1993: 190-192).

hallinnollistumisen myötä (vrt. Denhardt 1993: 9; Beck Jørgensen 1999: 567-570; Williams 2000: 528-530; Wright & Chiplin 1999: 1190-1191).

Managerialistisen, johtamisvaltaisen ajattelun periaatteet näkyivät jo tieteellisen liikkeenjohdon koulukunnan teeseissä tehokkuusorientoituneen kontrollin<sup>47</sup>. Taylorilaisessa muodossaan managerialismi oli kuitenkin rajoittunutta ja sitä ohjasivat tarkat vastuu- ja raportointisuhteet. Tällöin johtaminen näyttäytyi keinojen määrittelemisenä, so. valintana olemassa olevien toteuttamistapojen välillä sekä tätä tukevan kannuste- ja sanktiojärjestelmän luomisena (ks. esim. Braverman 1984: 79-85; Taylor 1984: 72-73; Taylor 1992, alkup. 1912; Denhardt 1993: 7).

Yeatman (1997: 35-36) katsoo tehokkuutta korostavien periaatteiden olevan siirrettävissä julkiseen toimintaan tarkasteltaessa julkista toimintaa teknisistä lähtökohdista käsin, mutta soveltamisen epäonnistuvan erityisesti osallistumisen, legitimoinnin ja yhteisöarvojen näkökulmasta.

Tehokkuusorientaatio sellaisenaan ei kuitenkaan ole yksinomaan nykymanagerialismille leimallinen piirre, vaan myös eräs hallinnon perinteisistä lähtökohdista. Esimerkiksi Gulickin mukaan tehokkuuden tavoittelemisen oli niin julkisten kuin yksityistenkin organisaatioiden hallinnon päämäärä: "In the science of administration, whether public or private, the basic 'good' is efficiency." Gulickin mukaan johtajan tehtäviin kuului organisaatorakenteen, tehtävän, toimintaprosessien ja työnjaon järjestäminen tehokkuutta ja toimivuutta tukevasti (ks. Gulick 1992, alkup. 1937: 80-85; Denhardt 1993).

---

<sup>47</sup> Vastateesinä taylorismin edustamalle mekanistiselle managerialismille syntyi 1920- ja 30-luvulla Mary Parker Follettin johtama ihmissuhteiden koulukunta. Follett esitti autoritaarisen motivointijärjestelmän korvaamista yhteistyö- ja alaiskeskeisellä, informaaliin organisaatioon tukeutuvalla järjestelmällä (vrt. Perrow 1986: 50-59; Roethlisberger & Dickson 1984: 92-95). Organisaatiohumanismin johtamisnäkemys on välittynyt uudessa kontekstissaan viimeaikaisen New Public Service -ajatteluun, joka korostaa julkisen johtamisen legitimiuden varmistamista demokraattisuuden näkökulmasta ja toisaalta julkisen johtamisen uutta roolia kansalaisten osallistumisen (empowerment) mahdollistajana (ks. esim. Denhardt & Vinzant Denhardt 2000: 552-557; Peters 2000: 9-15; Williams 2000: 526). Kansalaisosallistumisen ja kansalaisten arvojen välittäminen päätöksentekoon muodostuu tällöin keskeiseksi julkisen johtamisen funktioksi (ks. esim. Feldman & Khademian 2001: 353-355; Yeatman 1998: 138-143).

Managerialismin perustan muodostavat yksilölähtöiset liikkeenjohtoteoriat<sup>48</sup>. Yksilöteoriat, erityisesti piirrelähestymistapa (trait approach) ja sen varhaiset edeltäjät, korostivat johtajien henkilökohtaisia johtajaominaisuuksia tehokkaan johtamisen edellytyksinä (ks. Cartwright 1965: 28-30; Mintzberg 1973: 18-19).

Behavioristisen vallankumouksen myötä yleistyi 1940- ja 1950-luvulta alkaen johtamiskäyttäytymistä painottava tutkimussuuntaus, jota seurasivat johtamistyyli tutkimukset<sup>49</sup>. Johtamiskäyttäytymisen tutkimuksen perustalle kehittyi 1970-luvun kuluessa uusia suuntauksia, kuten kehittävää tutkimusotetta painottava kehittävä työntutkimus (action research), jossa painotettiin johtamistyön systemaattista analysointia (Mintzberg 1973: 21).

#### *Johtamisparadigmat oppilaitosjohtamisen kontekstissa*

Parsonsin (1960: 36-41) mukaan organisaatioiden toiminta asetuu kolmelle tasolle: *tekninen taso* liittyy organisaation toimintaan julkilausutun tehtävänsä toteuttajana, *manageriaalinen taso* liittyy johtamiseen sekä *institutionaalinen taso*, jolla tarkoitetaan toiminnan suhdetta yhteiskunnan arvoihin ja normeihin. Oppilaitoskontekstissa tasot kytkeytyvät 1) oppilaitoksen tehtävään, rakenteisiin tai toimintaprosesseihin (tekninen), 2) oppilaitosjohtamiseen (manageriaalinen) ja 3) oppilaitoksen suhteeseen toimintaympäristöön (institutionaalinen) (vrt. Scott 1995: 20-21).

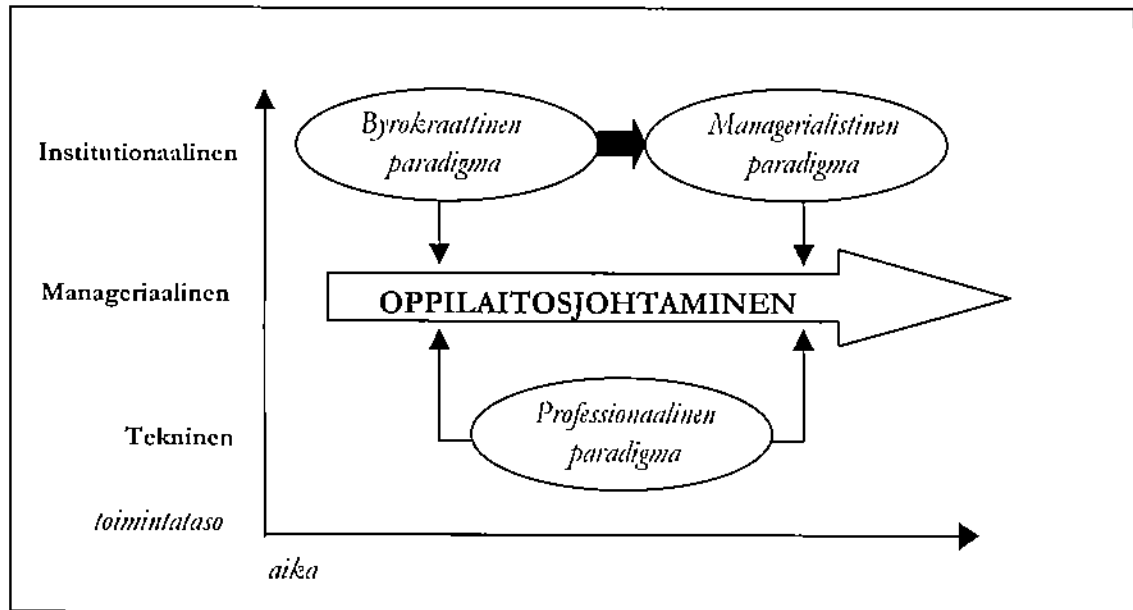
---

<sup>48</sup> Managerialismin muotoutumisen taustalla on epäilemättä vaikuttanut myös amerikkalaiselle johtamis- ja hallintokulttuurille leimallinen johtamisen myyttisten ulottuvuuksien korostaminen, johon liittyvästä objektiivisen tiedonmuodostuksen ongelmasta esim. Seeman (1957: 86-87) käyttää nimitystä "halo problem". Tältä osin managerialismin individualistisimpien muotojen sovittaminen suomalaiseen, sittenkin varsin tasa-arvo-orientoituneeseen toimintakontekstiin on vaikeaa.

<sup>49</sup> Esimerkiksi Michiganin yliopistossa 1950-luvulla toteutetuissa tutkimuksissa demokraattista johtamistyyliä pidettiin, paradoksaalista sinänsä, autoritaarista parempana erityisesti toiminnan tehokkuuden kannalta. Ohion yliopiston tutkimuksissa tehtävä- ja ihmissuhdesuuntautuneet johtamistyyli nähtiin riippumattomina muuttujina ihanteen ollessa korkea sijoittuminen molemmissa. Johtamistyyli tarkastelut ovat loivat perustaa johtamisen tilannemalleille sekä kontingenssi- ja systeemiteoreettisille johtamismalleilla, esimerkiksi Reddinin 3-D-mallin, Housen ja Mitchellin path-goal -mallin ja Fiedlerin tilannemallin muodostamiselle. (Katz & Kahn 1966; Perrow 1986: 88-92).



Kytettäessä oppilaitosjohtamisen kontekstiin liittyvä toiminta byrokraattiseen, professionaaliseen ja managerialistiseen johtamisparadigmaan, muodostuvat niiden suhteet seuraavan kuvion mukaisiksi (kuvio 5).



**Kuvio 5.** Johtamisparadigmat oppilaitosjohtamisen kontekstissa.

Selznick (1957) esitti organisaation johdon pääasiallisena tehtävänä olevan organisaatioiden sopeuttaminen muuttuvaan yhteiskuntaan, mikä on edellytys organisaation legitimitetin ylläpitämiseksi. Toimintana johtaminen muodostaa organisaation varsinaiseen tekniseen tehtävään nähden eriytyneen tehtäväkokonaisuuden. Oppilaitosjohtamisessa asetelma merkitsee professionaalisiin toimintaprosesseihin suuntautuneen teknisen oppilaitosorganisaation sopeuttamista institutionaalisen johtamisparadigman sisältöihin. (Selznick 1957: 23-25, 57-63; March & Simon 1993: 49-52).

Edellä toteutetun mallinnuksen tuloksena managerialisoituminen voidaan oppilaitosjohtamisen kontekstissa määritellä *siirtymäksi professionaalis-byrokraattisesta mallista professionaalis-manageriaaliseen oppilaitosjohtamisen ja johtamisedellytysten malliin*. Managerialistisen, professionalistisen ja byrokraattisen paradigman keskinäiset suhteet muodostuvat jännitteisiksi. Byrokraattisessa paradigmissa johtaminen on alistavista suh-

teessa päättävään auktoriteettiin, so. ylempään viranomaiseen ja, ketjua edelleen seura-  
ten, edustukselliseen demokraattiseen päätöksentekoon. Byrokraattisessa paradigmassa  
johtamisen ala on kapea, ainakin formaalisesti tarkasteltuna. Managerialistisen para-  
digman mukainen johtaminen lähtee siitä, että päätöksenteko tapahtuu johtamistoimin-  
nan yhteydessä.

Byrokraattisen ja managerialistisen paradigman välinen suhde näyttäytyy tällöin  
oppilaitosten toimintaympäristön muutoksena. Professionaalinen johtaminen lähtee  
profession edustamista arvoista, joita toteutetaan autonomian puitteissa.  
Professionaalisen ja byrokraattisen johtamisen välinen jännite liittyy tällöin  
byrokraattisen auktoriteetin ja autonomisten professioarvojen yhteensovittamiseen.

Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan suomalaisen oppilaitosjohtamisen edellytysten ja  
kontekstitekijöiden muutoksia ja reformeja. Tavoitteena on arvioida sitä missä määrin  
johtamisedellytykset ovat vaikuttaneet managerialistisen johtamisen edellytyksiin.

### 2.3. Koulutusjärjestelmän ja oppilaitosjohtamisen managerialistiset muutokset

#### 2.3.1. Reformit ja koulutusjärjestelmän muutos

Yhteiskunnallisen ja taloudellisen toimintaympäristön muutos vaikuttaa merkittävästi julkiseen palvelutuotantoon, erityisesti koulutuspalveluihin (vrt. Komiteamietintö 1996: 24-26; Heffron 1989: 71-79). Taloudellisen toimintaympäristön avautuminen on merkinnyt lisääntyvää tehokkuuden, tuottavuuden sekä vaikuttavuuden haastetta niin yksityisille kuin julkisillekin organisaatioille. Lisääntyneet tehokkuus- ja laatuvaatimukset ovat korostuneet niukan julkisen talouden myötä. Toisaalta julkisten palveluiden merkitys kansalaisten arvostuksissa on korostunut niiden taloudellisen perustan ollessa uhattuna.

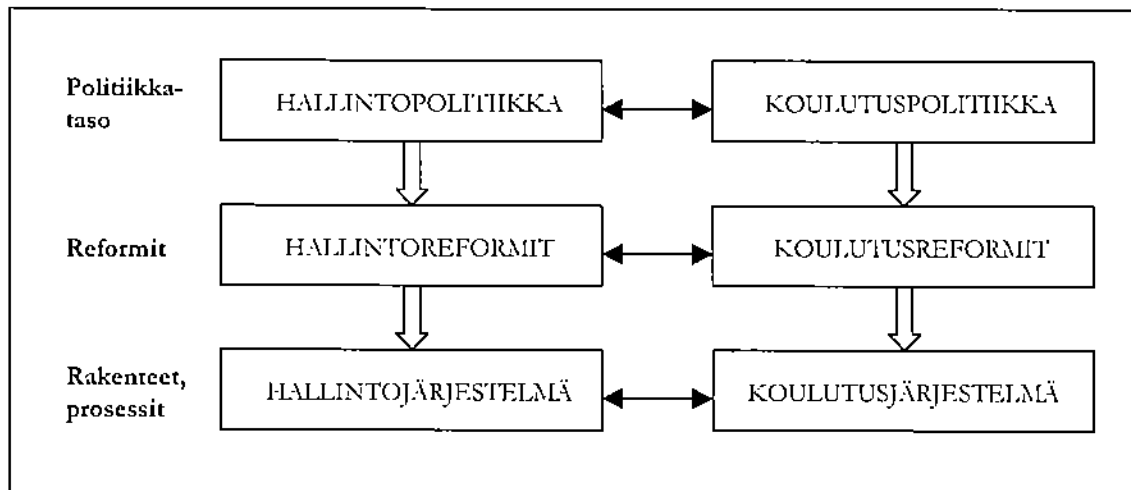
Yhteiskunnan kentässä tapahtuva julkisen toiminnan ja palvelujärjestelmän kehittäminen kulminoituu reformeihin, joiden tarkoituksena on toiminnan muuttaminen reformitavoitteiden mukaiseen suuntaan. Reformien tuloksena vaikutetaan sekä toiminnan *rakenteellisiin edellytyksiin* että *toimintaprosesseihin*. *Reformin* käsite viittaa tietoiseen<sup>50</sup> ja vastarintaa kohtaavaan hallinnon muuttamiseen. *Hallintoreformi* koskee hallintokoneistoa tai hallintojärjestelmän piiriin kuuluvia organisaatioita tai toimintoja (Caiden 1969: 8-9). *Koulutusreformit* ovat ilmauksia harjoitettavasta koulutuspolitiikasta<sup>51</sup> ja ne muokkaavat koulutuksen edellytyksiä sekä oppilaitosjohtamisen konteksteja. Asetelmaa tarkastellaan kuviossa (kuvio 6).

---

<sup>50</sup> Deterministisissä tarkasteluissa yksilön vaikutusmahdollisuudet ovat lähes olemattomia ja muutos selitetään luonnollisten kehityskulkujen automaattisena toteutumisena. Individualistisen tarkastelutavan mukaan ihminen tekee itse oman tulevaisuutensa ja on näin oman onnensa seppä. (Caiden 1969: 44).

<sup>51</sup> Koulutuspolitiikan käsite viittaa niihin toimenpiteisiin ja pyrkimyksiin, joilla julkinen valta ja yhteiskunnan intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan koulutuksen kehittymiseen. Lampisen (1998: 10-12) soveltaman areena-ajattelun mukaan koulutuspolitiikka nähdään kentänä, jolla esiintyy monia tavoitteita, toimijoita ja vaikutuskeinoja. Julkinen valta käyttää koulutuksen ohjauksessa norminanto-oikeuttaan ohjaten koulutuksen resurssointia ja rakennetta ohjaavia periaatteita. Koulutuspolitiikka on perinteisesti rakentunut kansallisen tason valinnoille, vaikka professionaalisten ryhmien intressit ovat ainakin Suomessa olleet merkittäviä taustatekijöitä.

Reformit kohdistuvat 1) yksilöihin ja ryhmiin tai 2) instituutioihin ja organisaatioihin. Managerialististen reformien sisältönä ovat sääntelyä vähentävät ja johtamisen merkitystä korostavat uudistukset (Flynn 1990: 177). Suomalaisen koulutusjärjestelmän ohjaus rakentuu sekä koulutusjärjestelmän sisäisestä että hallintojärjestelmän ulkoisesta ohjauksesta.



**Kuvio 6.** Hallinto- ja koulutusreformien suhteet.

Oppilaitosjohtamista kontekstualisoivat reformit ovat sekä hallinto- että koulutusreformia. Koko julkisen toiminnan alan kattavana managerialismiperiaatteiden eriyttäminen yksinomaan hallintoa koskevaksi ei ole mahdollista. Kyse on hallintopoliittikan ja koulutuspolitiikan välisestä suhteesta, jonka uudelleen rakentuminen muokkaa koulutuksen järjestelmärakenteita ja oppilaitosjohtamista. Reformien tavoitteet liittyvät järjestelmien ja käytännöllisen toiminnan väliseen suhteeseen. Kun järjestelmien toimintaperiaatteita ja niitä koskevia normeja muutetaan, oletetaan että myös toiminta muuttuu. Tästä syystä hallintopoliittiset valinnat ja reformit kytkeytyvät yhteen koulutuspoliittisten valintojen ja reformien kanssa (ks. myös Olsen 1990: 44-46; Hyyryläinen 1999).

*Suomalaiset hallintoreformit ja managerialismi*

Nascholdin (1995: 1-15) mukaan 1980-luvun puolivälistä on myös Pohjoismaissa, erityisesti Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa toteutettu julkisen hallinto- ja palvelutuotantojärjestelmän sisäistä modernisointia NPM-strategioiden puitteissa. Suomessa on noudatettu vähittäistä hallintopolitiikkaa, joka on perustunut rajattuihin osittaisreformeihin. Osittaisuudistuksista on kuitenkin rakentunut laaja reformikokonaisuus (vrt. Temmes & Kiviniemi 1997: 44).

Reformien lähtökohdat ovat olleet pragmaattisia ja kytköksissä makrotaloudellisiin reunaehtoihin.<sup>52</sup> Suomessa kurottiin 1970- ja 80-luvulla kiinni muiden Pohjoismaiden etumatkaa hallinnon modernisoinnissa. Hallintoreformit ovat olleet poliittisesti ylhäältä ohjattuja. Reformien valmistelussa, erityisesti lainsäädäntömuutosten osalta, on hyödynnetty eri intressiryhmien ja korporatiivisten elujärjestöjen asiantuntemusta, mikä on edesauttanut reformien toteuttamista<sup>53</sup>. Reformit ovat rakentuneet erillisistä hankkeista, jotka vähitellen muodostuvat arvioitaviksi ohjelmiksi.<sup>54</sup> (Temmes & Kiviniemi 1997.)

Hallintopolitiikan julkilausuttu tavoiteperusta on 1980-luvulta lähtien liittynyt hallinnon tuottavuuden ja palvelukyvyyn kohottamiseen, hallinnon hajauttamiseen ja kuntien itsehallinnon vahvistamiseen. Kuntien valtionosuusjärjestelmää on yksinkertaistettu ja normeja purettu, mikä on näkynyt mm. siirtymisenä oppilaskohtaisiin keskiarvoihin perustuvaan valtionosuusjärjestelmään koulutuksen resurssoinnissa (ks. esim.; Valtioneuvosto 1998b: 8-9; Hyyryläinen 1999: 66-75).

---

<sup>52</sup> Julkisen toiminnan modernisaatioprosessi käynnistyi Suomessa suhteellisen myöhään verrattuna esim. Iso-Britanniaan tai Uuteen Seelantiin, mutta samaan tahtiin muiden Pohjoismaiden kanssa. Reformit on toteutettu pääasiassa hallinnon sisäisen kehittämisen kautta. Tämä on merkinnyt siirtymistä normiohjauksesta tavoite- ja tulosohjaukseen sekä tulosbudjettiin. Maltillinen desentralisointitapa päätösvalan ja henkilöstöpolitiikan osalta sekä tulosohjausjärjestelmien käyttö ovat olleet Suomessa tyypillisiä modernisointitapoja (Temmes & Kiviniemi 1997: 24).

<sup>53</sup> Korporatiiviset intressit ovat välittyneet tätä kautta reformivalmisteluun, mikä on osaltaan pehmentänyt top-down -asetelmaa, mutta ei ole välttämättä laajentanut osallistumista reformikeskusteluun.

<sup>54</sup> Kokemuksia reformien toimivuudesta on kerätty kokeilujen kautta. Kokeilut on sittemmin ulotettu koskemaan koko maata, kuten esimerkiksi vapaakuntakokeilussa. Kysymys reformien toteuttamisen lähtökohtien ideologisuudesta tai pragmaattisuudesta jää siten ratkaisematta, mihin vaikuttaa mm. Temmeksen ja Kiviniemen toteama (1997: 24) hallintoa kehittävien virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden vuorovaikutus.

Merkittäviä reformien kohteita suomalaisessa hyvinvointimallissa ovat kunnat, jotka ovat keskeisiä julkisten palveluiden tuottajia. Vapaakuntakokeilu käynnistyi 1980-luvun puolivälissä jatkuen 1990-luvulle<sup>55</sup>. Muita koulutuspalveluiden kannalta merkittäviä kuntareformeja ovat valtionosuusjärjestelmän uudistus 1993, uuden kuntalain säätäminen 1995, kirjanpituudistus 1997 ja valtionosuusjärjestelmään tehdyt muutokset 1990-luvun lopulla. Opetustoimen resurssoinnissa siirryttiin laskennalliseen järjestelmään, jossa kunnat vastaavat resurssien asianmukaisesta kohdentamisesta palveluihin (Komiteamietintö 1993).

Kunta voi varsin pitkälle itse päättää toimintansa ja palvelutuotantojärjestelmänsä hallinnollisesta organisoimisesta. Kirjanpituudistus paransi kuntien teknisiä mahdollisuuksia markkinamekanismien ja uusien johtamismallien hyödyntämisen. Kuntien asemaan palveluiden tuottajana vaikuttaneita reformeja ovat olleet tulohjaus- ja -johtamisuudistus, jossa palveluyksiköiden vastuuta on lisätty sekä markkinamekanismin käyttö, jolla pyritään tehokkuuteen ja taloudellisuuteen palvelutuotannossa. (Haveri 2000: 70-72)

### *Koulutuspolitiikka ja yhteiskunnan modernisaatio*

Koulutusjärjestelmän muutokset kytkeytyvät myös yhteiskunnan elinkeinorakenteen muutoksiin (ks. esim. Iisalo 1987: 242-243). Välittäjänä toimii koulutuspolitiikka, joka konkretisoituu koulutusreformissa. Suomalaisessa yhteiskunnassa muutokset koulutusjärjestelmässä ovat olleet historiallisesti katsoen varsin nopeita johtuen sotien jälkeen tapahtuneesta varsin myöhäisestä teollistumisesta.

Lampisen (1998: 31-79) mukaan suomalaisen koulutuspolitiikan muotoutumisen voidaan nähdä tapahtuneen kolmen vaiheen kautta:

---

<sup>55</sup> Laajamittainen desentralisaatiokehitys on Suomessa alkanut juuri vapaakuntakokeilusta, jonka yhteydessä lähinnä Ruotsia seuraten väljennettiin kuntien asemaa suhteessa valtion ohjaukseen. Kehitys ei ulottunut kuntien ja toimintaympäristön suhteeseen, vaan se kohdistui lähinnä kunta-valtio -suhteeseen ja kunnan sisällä luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijaorganisaation välisten suhteiden tasolle (ks. esim. Mäki-Lohiluoma & Niemi-Lilahu 1990). Vapaakuntakokeilu ulotettiin kaikkiin kuntiin vuoden 1995 kuntalainsäädännön uudistamisen ja 1990-luvun kuntien rahoitusjärjestelmäuudistusten yhteydessä, mikä

- 1) *kansallishenkisen koulutuspolitiikan kausi*<sup>56</sup> 1800-luvun lopulta 1930-luvulle,
- 2) *sotienjälkeinen koulutuksellisen tasa-arvon kausi* 1960-luvulta 1980-luvulle ja
- 3) *tuloskeskeisen koulutuspolitiikan kausi*, joka on alkanut 1980-luvulta.

Hyvinvointivaltiollisen kehityksen myötä koulutuspolitiikka muodostui erääksi yhteiskuntapolitiikan toimintalohkoksi niin Suomessa kuin muissakin teollisuusmaissa. Institutionaalinen koulutus liittyy osaksi yhteiskunnan poliittis-hallinnollista järjestelmää. Koulutus nähtiin pitkään itsenäisenä yhteiskunnan toiminnan alueena, jonka arvo- ja tavoitejärjestelmään ei juurikaan haluttu puuttua. Julkisen koulutuksen ekspansio ja kytkeytyminen poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon ovat leimallisesti hyvinvointivaltiollisen koulutusjärjestelmän piirteitä.

Oppilaitosten suhteellisesta autonomiasta siirryttiin 1960- ja 1970-luvulla keskitettyyn ohjaukseen, joka perustui yhtenäiseen koulutussuunnitteluun ja lainsäädäntöön, kansalliseen opetussuunnitelmaan ja taloudelliseen ohjaukseen sekä opetustyön ehtojen määrittämiseen. Keskitettyä ohjausta on purettu asteittain muun hallinnon reformien kanssa. 1980- ja 1990-luvulla desentralisoiva, kunnan ja oppilaitoksen valintoja korostava koulutuspolitiikka muodostui keskeiseksi. Sääntelyn purkaminen ja vapausasteiden lisääntyminen on yhdistynyt lisääntyneeseen kilpailevuuteen ja markkina-ajatteluun koulutusjärjestelmässä (ks. Komiteamietintö 1996: 22-24; Lampinen 1998; Hölttä 1998: 61-62).

Yhteiskunnan kehitysvaiheiden määrittäjiksi ovat nousseet tuotantojärjestelmää kuvaavat käsitteet, joiden osalta korostuu jaottelu moderniin teollisuusyhteiskuntaan ja post-moderniin, jälkitolliseen yhteiskuntaan<sup>57</sup>. On viitattu myös "post-fordistiseen" ja jäl-

---

lisäsi laajempaa kunta-autonomiata myös palveluiden järjestämisessä.

<sup>56</sup> Valtiovetoisen koulutuspolitiikan käynnistyminen voidaan muodollisessa mielessä ajoittaa itsenäistymiseen, vaikka koulutusjärjestelmän perusrakenteet olivat muotoutuneet jo huomattavasti ennen tätä. Suomalaisen koulutuspolitiikan erikoisuutena voidaan pitää sitä, että huolimatta Suomen kuulumisesta Venäjän keisarikuntaan, mallia koulutusjärjestelmän perusrakenteiden organisoimiseen ja ohjaavan lainsäädännön laatimiseen otettiin 1880-luvulla mallia Ruotsista (ks. Hölttä 2000: 466-467).

<sup>57</sup> Informaatio- ja tietoyhteiskunnan käsitteet ovat olleet laajassa käytössä. Tietoyhteiskunnan käsite kuvaa keskeistä tuotannontekijää. Tietoyhteiskuntakehityksellä on yhteys koulutukseen ja oppimiseen sekä koulutusjärjestelmään, jonka tulevaisuutta koskevissa skenaarioissa informaali ja omachtainen oppiminen täydentävät oppimista institutionaalisesti organisoidun koulutuksen puitteissa (vrt. Auer 2000: 10-12).

kitraditionaaliseen yhteiskuntaan, jota leimaa tradition "tyhjentyminen", tradition korvautuminen globaalilla järjestyksellä, joka yhdenmukaistaa sosiaalisia instituutioita (vrt. Giddens 1995: 134-150; Flynn 1999: 19-21).

Siirtyminen globalisoituvaan tietoyhteiskuntaan tuottaa muutoksia myös koulutuspolitiikkaan ja koulutusjärjestelmän rakenteisiin (ks. myös Rinne 2000: 132-134).

Ahonen (2002: 177-181) kuvaa suomalaisen koulutuspolitiikan 1980- ja 1990-luvun muutoksia käännöksenä uusliberalistiseen koulutuspolitiikkaan, jossa koulutuksen – erityisesti julkisen yleissivistävän perus- ja lukiokoulutuksen – luonne muuttui hyvinvointivaltiollisen tasa-arvoideaalin kivijalasta kansantaloudellisen kilpailukyvyn edellytykseksi<sup>58</sup>. Suomalaisen koulutuspolitiikan kehittymistä havainnollistetaan seuraavassa taulukossa (taulukko 5).

Koulutuspoliittinen muutos näyttäytyy talous- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden interpenetraationa koulutuspolitiikan sisään. Oppilaitosten toiminnassa tämä edellyttää autonomiaa, jonka puitteissa oppilaitoksen saavat ja joutuvat aiempaa vapaammin reagoimaan ympäristönsä muutospaineluihin. Oppilaitosten on menestyäkseen sopeuduttava toimintaympäristön, sidosryhmien, työelämän ja asiakkaiden tarpeisiin. Koulutuspolitiikka eriytyy tällöin paikallisiksi koulutustarjonnan ja organisoinnin politiikoiksi. Tilivelvollisuuden merkitys korostuu, mutta se pirstaloituu useaan eri suuntaan korostuviksi tilivelvollisuuksiksi (ks. myös Broadbent - Jacobs & Laughlin 1999).

---

<sup>58</sup> Integraatiokehitys näyttäisi merkinneen sitä, että suomalaisen koulutusjärjestelmän uudistamisessa seurataan aiempaa kiinteämmin eurooppalaisia malleja, joiden osalta kokemuksia on hyödynnettävissä entistä laajemmalta alalta mm. OECD:n vertailututkimusten myötä (ks. esim. Lappalainen 1985: 46-47).



**Taulukko 5.** Suomalaisen koulutuspolitiikan kehitys dikotomiana (Rinne 2000: 139).

Egalitaarinen koulutuspolitiikka	Uusliberalistinen koulutuspolitiikka
• Koulutuksellinen ja sosiaalinen tasa-arvo	• Koulutuskilpailu: yksilöt ja oppilaitokset
• Yhtenäiskoulujärjestelmä	• Koulutuksellinen erikoistuminen
• Keskitetty kansallinen ohjausjärjestelmä (sentralisoitu, normi- ja resurssiohjaus)	• Paikallinen koulutuksen ohjaus (deregulaatio, desentralisaatio)
• Yhtenäiset opetussuunnitelmat	• Painotetut opetussuunnitelmat
• Professionaalinen asiantuntemus ja hallinnollinen ohjaus toiminnan perustana	• Vanhempien vapaa koulunvalinta toiminnan perustana
• Koulutus kokonaan julkisena monopolina	• Kasvava yksityinen koulutustarjonta
• Koulutus kokonaan julkisesti rahoitettua	• Yksityinen koulutuksen rahoitus kasvaa
• Laaja koulutuksen professionaalinen autonomia	• Koulutuksen hyödyllisyyden arviointi alkamassa (Arviointiohjaus)
• Byrokraattinen ohjausjärjestelmä	• Managerialistinen johtamisjärjestelmä
• Kohdennettu rahoitusjärjestelmä	• Köntösummabudjetoitu

Ilmiötä on voimistanut suomalaisen yhteiskunnan avautuminen globaalin kilpailun ehdoille. Tämä näkyy mm. lisääntyneinä yhteistyösuhteina toimintaympäristön sidosryhmien kanssa, johon liittyen –ja osin rahoitusperustasta johtuen– oppilaitokset ja koulutuksen järjestäjät ovat kytkeytyneet monitoimijaisiin hankkeisiin esimerkiksi yritysälämän kanssa. (Lampinen 1998: 20-21; Kettl 2000: 490-496).

Koulutusjärjestelmän kannalta yhteiskunnan muutos jälkiteolliseksi merkitsee sitä, että oppimisesta, tiedosta ja osaamisesta muodostuu jälkiteollisen yhteiskunnan merkittävin tuotannontekijä. Koulutus muuttuu jatkuvaksi oppimiseksi, jossa työ ja koulutus integroituvat aiempaa tiiviimmin. Koulutussisältöjen ja tutkintorakenteiden yhtenäistäminen on edellytyksenä toimivien kansainvälisten koulutusmarkkinoiden takaamiseksi.

Oppilaitosjohtamisen kannalta tämänkaltainen kehityskulku edellyttää managerialismin nousua johtamismallina. Keskeinen osa koulutusyhteiskunnan modernisaatiota ovat kehittämiseen tähtäävät reformit, joiden tavoitteena on koulutusorganisaatioiden aiempaa tehokkaamman ja innovatiivisemmän toiminnan tukeminen ”vapauttamalla” ne keskitehtystä ohjauksesta toimintansa järjestämisen osalta.

*Koulutusreformit ja koulutusjärjestelmän muutos*

Tuomo Laitila (1999: 98-111) tarkastelee väitöskirjassaan suomalaisen yleissivistävän koulutuksen ohjausmuutoksia 1980- ja 1990-luvuilla (ks. myös Ahola, Kivinen & Rinne 1992 ja Haveri 2000). Suomalaisen koulutusjärjestelmän keskeiset reformit ja ohjausta koskevat muutokset on koottu seuraavaan taulukkoon (taulukko 6).

1980-luvun alun uudistuksina olivat kuntatason opetussuunnitelmaan ja tuntikehysjärjestelmään siirtyminen. Koulutusjärjestelmän rakenne- ja toimintaperiaatteet olivat tuolloin keskitetysti ohjattuja ja desentralisaatio vähäistä, päätöksenteon ohjaus yksityiskohtaista ja tilivelvollisuus suuntautui hallintohierarkian ylemmille tasoille. Laskennalliset valtionosuudet johtivat koulutusresurssien kasvuun ja koulupiirisäädökset takasivat oppilaitoksille vakaan koulutuskysynnän, mutta asiakkaiden ja työelämän tarpeet välittyivät heikosti koulutusjärjestelmään vaikutusmahdollisuuden puuttuessa. Desentralisaatio muodostui 1980- ja 1990-luvun taitteessa keskeiseksi koulutusjärjestelmän kehittämisessä<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Desentralisoiva kehittämissuuntaus näyttäisi olleen luonnollinen valinta pitkään jatkuneen keskittävän koulutuspolitiikan osoitaututtua huonosti toimivaksi muuttuvassa toimintaympäristössä ja myös kansainvälisen kehityksen suuntaututtua desentralisaatiota ja paikallista ohjautuvuutta kohti. Desentralisoiva ja sääntelyä purkava kehitys huipentui 1990-luvun lopun koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksessa, jonka yhteydessä koulutusta ohjaavien normien määrä väheni huomattavasti. Lainsäädäntöuudistuksen myötä valtio on pääsääntöisesti luopunut oppilaitoksia koskevasta instituutio-ohjauksesta ja keskittynyt koulutuksen tulos- ja arviointiohjauksen periaatteiden, kriteerien ja menetelmien määrittämiseen. Samalla siirryttiin puiteohjaukseen, mikä vahvisti kuntien asemaa koulutuksen järjestäjänä (Laitila 1999: 118).

**Taulukko 6.** Suomalaisen koulutusjärjestelmän reformit ja ohjausmuutokset (Ahola - Kivinen & Rinne 1992; Laitila 1999; Haveri 2000).

	1980-LUKU	1980- JA 1990-LUVUN LAITE	1990-LUKU
<b>KESKEJSEINIMÄT REFORMIT</b>	<p><b>Hallintoreformit</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tehtävien ja toimivallan hajauttaminen</li> <li>2. Suoriteperustainen valtionosuusjärjestelmä</li> </ol> <p><b>Koulutusreformit</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eriyisopetusuudistus</li> <li>2. Kuntatason opetussuunnitelmat</li> <li>3. Tutuskehysohjelmaa</li> </ol>	<p><b>Hallintoreformit</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hallinnon hajauttaminen</li> <li>2. Vapaakuntakokeilu</li> </ol> <p><b>Koulutusreformit</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Koulutoimen sääntelyn purku</li> <li>2. Keskusvirastouudistus</li> <li>3. Koulutuslainsäädännön muuttaminen</li> </ol>	<p><b>Hallintoreformit</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tulohajautus</li> <li>2. Valtionosuus</li> <li>3. Kuntalainsäädännön uudistus</li> </ol> <p><b>Koulutusreformit</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Koulutuslainsäädännön kokonaisuudistus</li> <li>2. Opetussuunnitelmauudistus</li> </ol>
<b>1 POLIITTIS-HALLIN- NOLLINEN OHJAUS</b>	<p><b>KESKITTYNYT OHJAUS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• yksityiskohtainen säädösohjaus</li> <li>• keskushallinto vahva, rakenteen sääntely</li> <li>• ohjelmallinen ja ideologinen ohjaus</li> <li>• tiukka tuntejako, hierarkkinen tilivelvollisuus</li> <li>• kokeilu ja kehittäminen keskitetysti ohjattua</li> </ul>	<p><b>OHJELMAPERUSTAINEN OHJAUS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• keskushallintoveroiset kokeilut ja arvioinnit</li> <li>• ohjelmaohjaus, kehittämissuunnitelmat</li> <li>• erityislainsäädännön normien purkaminen</li> <li>• laskennallinen valtionosuusjärjestelmä</li> </ul>	<p><b>TULOS- JA ARVIOINTIOHJAUS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• arviointiohjaus, valtionosuuksien sääntely</li> <li>• desentralisaatio opetussuunnittelussa</li> <li>• normien purku koulutuslainsäädännössä</li> <li>• hyvinvointivaltioitriikki, resurssipula</li> </ul>
<b>2 PROFESSIONAA- LINEN OHJAUS</b>	<p><b>KORPORATIIVINEN MALLI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tuntekhyysjärjestelmä, virkanimitysten valvonta, korporatiivinen edunvalvonta</li> <li>• opettajakiintiöt hallinnossa</li> <li>• ei kilpailua asiakkaista, resurssit lisääntyvät</li> <li>• paikallisen opetussuunnitelun merkitys vähäinen, hierarkkinen ohjaus</li> </ul>	<p><b>PROFFSSIONMALLI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• toiminnallisen vapauden lisääntyminen</li> <li>• resurssien väheneminen laman seurauksena</li> <li>• tulosajattelu, tehokkuus ja säästövaatimukset</li> <li>• opettajakiintiöistä luopuminen</li> <li>• rekrytoinnin väljentäminen</li> <li>• asiakaskeskeisyys ja arviointi</li> </ul>	<p><b>AVOIN PROFESSIONMALLI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• koulukohaiset opetussuunnitelmat</li> <li>• arvioinnit professoilohioitää</li> <li>• rekrytoinnin kelpoisuusehdot</li> <li>• ei ostopalveluita perusopetuksessa</li> <li>• kilpailu uhkana profession solidarisuudelle</li> <li>• kustannuspaineet</li> </ul>
<b>3 TYÖELÄMÄOHJAUS</b>	<p><b>ERILLINEN MALLI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• työelämän tarpeet lähinnä tavoitteissa</li> <li>• selektiorehtävä korostui</li> <li>• ei vaikutusmahdollisuuksia koul. sisältöön</li> </ul>	<p><b>RETORINEN MALLI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• työelämän ja koulun yhteistyö</li> <li>• kansainvälisyminen, tietotekn. osaaminen</li> <li>• resurssien niukkuus haittasi kehittämistä</li> </ul>	<p><b>INTEGRATIIVINEN MALLI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• koulutus osa innovaatiojärjestelmää</li> <li>• joustavuus ja elinikäinen oppiminen</li> <li>• sisäinen yrittäjyys, tehokkuus, arviointi</li> </ul>
<b>4 KÄYTTÄJÄ- JA ASIAKASOHJAUS</b>	<p><b>UNIVERSALISTINEN TASA-ARVO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• maksuttomuus, yhtenäiskoululoune</li> <li>• saavutettavuus ja tasa-arvo</li> <li>• vapaa hakeutuminen lukiolihin</li> <li>• erityisopetusuudistus laajensi asiakaspiiriä</li> <li>• valinnanvapaus rajoitettua</li> <li>• ei palvelukulttuuria, tilivelvollisuus heikko</li> <li>• hallintoelinten kokoonpano säänneltyä</li> <li>• ei asiakasetujärjestöä</li> </ul>	<p><b>KOILLIKTIIVINEN SAAVUTETTAVUUS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• asiakas- ja kansalaislähtöisyys palveluihin</li> <li>• arviointijärjestelmän kehittäminen</li> <li>• opinto-ohjeiden joustavoittaminen</li> <li>• koulupiirissännösten väljentäminen lisäsi kilpailua, peruskoulun valinta-oikeus</li> <li>• lama johdi saavutettavuudesta ünkimiseen</li> <li>• tuki- ja erityisopetuksen väheneminen</li> <li>• kouluverkon rationalisointi</li> </ul>	<p><b>YKSILOLLINEN VALINTA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• peruskoulutuksen maksuttomuus ja yhtenäiskoululoune, perusturva-ajattelu</li> <li>• koulun valinta-oikeus perusopetukseen</li> <li>• arviointi asiakasintressinä</li> <li>• valtion taloudellinen vastuu alemmalla tasolla, säästöpainet</li> <li>• peruskoulutuksen jälkeinen kahvajako</li> <li>• oppilaitosverkon rationalisoinipainet</li> </ul>

Vapaakuntakokeilun ja valtiosuusjärjestelmän muutosten myötä kuntien rooli koulutuksessa korostui ja uutena tehtävänä korostui toiminnan arviointi. Sääntelyn purku lisäsi oppilaitostason merkitystä päätöksentössä.

Laman myötä leikatut resurssit kavensivat toimintaa ja kunnat keskittyivät säästötoimiin. Taloustilanne heikensi koulutuksen saavutettavuutta, oppilaitosverkkoa rationalisoitiin ja tuki- ja erityisopetuksen tarjonta väheni. Johtamisessa korostuivat tulos- ja tehokkuusajattelu, lisäksi koulupiirisäädösten väljentäminen lisäsi oppilaitosten kilpailua. Asiakas- ja työelämälähtöisyys sekä toiminnan arviointi korostuivat kehittämisessä. Arviointi vahvistui 1990-luvun alussa. (Oulasvirta 1996; Helin 1997; Komiteanmietintö 1996: 23-24; Laitila 1999: 117-148).

Päävastuu koulutuksen järjestämisestä on 1990-luvulla asetunut kunnille. Opetussuunnitelmien osalta kunta- ja oppilaitostason valinnat ovat muodostuneet tärkeiksi, mutta opetussuunnittelun ja koulutuksen arvioinnin ohjaus säilyi kansallisella tasolla. Markkinaperustainen palvelutuotanto opetuksessa ei ole toteutunut peruskouluissa, mutta oppilaitosten välinen kilpailu ja vaatimukset toiminnan avoimuudesta ovat lisääntyneet koulun valintaoikeuden laajennuttua perusopetukseen<sup>60</sup>.

Vuoden 1998 koulutuslainsäädännön kokonaisuudistus muutti perusopetusta ja lukio-koulutusta koskevaa normisto huomattavasti aiempaa joustavammaksi, minkä voidaan ennakoida johtavan uudenlaisiin koulutusta koskeviin organisatorisiin ja toiminnallisiin järjestelyihin. Eräänä esimerkkinä näistä on yhtenäiseen peruskouluun liittyvät kokeiluhankkeet sekä kokonaiskoulupäivää selvittävät hankkeet (ks. esim. Opetushallitus 2001b).

Koulutusmenojen kasvun rajoittaminen on muodostunut tärkeäksi toimintaa määrittäväksi reunaehdoksi. Työelämäkytkennät ovat korostuneet mm. kansallisten ja kansain-

---

<sup>60</sup> Suomen koulutusjärjestelmässä 1990-luvun lopulla toteutettuja muutoksia on luonnehdittu ilmauksiksi uusliberalistisen, kovenevaa kilpailua, varhain eriytyvää koulutusta sekä omia reittejä lahjakkuuksille suosivan koulutuspolitiikan rantaautumisesta Suomeen vuoden 1998 koulutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä (ks. Rinne 2000; Helsingin Sanomat 27.4.2001).

välisten koulutustavoitteistojen myötä ja lisäksi tehokkuusajattelu on korostunut koko koulutusjärjestelmässä. Peruskoulutus on säilynyt maksuttomana eikä sen yhtenäiskoululuonnetta<sup>61</sup> ole kyseenalaistettu, mikä on yhdessä koulutuksellisiin perusoikeuksiin liittyvien tavoitteiden kanssa ylläpitänyt tasa-arvoista koulutustarjontaa. (Laitila 1999: 149-180)

### 2.3.2. Managerialismi oppilaitosjohtamisen muutoksessa

#### *Oppilaitosjohtaminen ja rehtorin johtamisroolit*

Oppilaitosten johtamista käsittelevää tutkimusta on Suomessa tehty pitkään.<sup>62</sup> Tukiainen (1999) tarkasteli peruskoulun rehtorien toimintaprofiilia. Isosomppi tarkasteli väitöskirjassaan (1996) yleissivistävän koulun johtamista ja johtamiskulttuuria koulunkehittämisen kautta. Rehtorin asemaa johtajana ovat tutkineet mm. Erätuuli ja Leino, joiden tutkimukset käsittelevät rehtorin asemaa pedagogisena johtajana (1992) ja rehtorin työtä opettajan näkökulmasta (1993).

Koulun pedagogista ja hallinnollista johtamista sekä tulosjohtamista on tarkastellut Lonkila (1990; 1991). Koulun johtajaa ja koulun kehittämistä myös rehtoreiden johtamisroolien avulla on tarkastellut Hämäläinen (1986). Peruskouluopetuksen johtamisjärjestelmää on tutkinut Lappalainen (1985).

Rehtorin ammattikuvaa ja johtamisrooleja on tarkastellut Vaherva (1984). Johtamiseen ja koulun kehittämiseen liittyviä tutkimuksia on tehty paljon (ks. esim. Tirri 1998; Hämäläinen 1989; Helakorpi 1986; Ruohotie 1985).

---

<sup>61</sup> Yhtenäiskoulun käsite viittaa kaikille yhteiseen, samansisältöiseen ja samanpituisen oppivelvollisuuskouluun. Sen vaihtoehtona on pidetty erilaisia, usein selektiivisiä koulutusmahdollisuuksia sisältävää rinnakkaiskoulujärjestelmää, jollaista Suomessa edusti mm. oppikoulujärjestelmä (ks. Iisalo 1987: 250-257).

<sup>62</sup> Esimerkiksi tehokkaiden koulujen (Effective Schools) tutkimussuuntauksen puitteissa on jo pitkään tarkasteltu myös oppilaitosjohtamisen kysymyksiä (vrt. Hämäläinen 1986: 75-78).

Kotimaisissa koulunjohtamistutkimuksissa rehtori nähdään 1) *pedagogisena johtajana*, jonka tehtävät koostuvat omasta opetustyöstä, työjärjestyksen laatimisesta, kouluyhteisön toiminnan ja tavoitteiden toteutumisen arvioinnista. Suomalaista rehtoria pidetään hallintotehtäviä ja hyvää yhteistyöilmapiiriä painottavana 2) *hallintovirkamiehenä*, joka jättää pedagogisen kehittämistyön uscimmiten opettajille. Rehtori on nähty myös *konsultin* ja *opettajien nokkamiehen* rooleissa, joissa korostuvat kehittäminen ja koordinoititehtävät sekä vuorovaikutusroolit (Vaherva 1984: 41-44, 108-110; Hämäläinen 1986; Lonkila 1990; Isosomppi 1996: 146.)

Rehtorin työtä opettajien näkökulmasta ala-asteilla, yläasteilla ja lukiossa tarkastelleet Erätuuli ja Leino (1993: 32-34) toteavat opettajien näkevän rehtorin toiminnan itsenäisinä alueina hallinnosta, ihmissuhteista ja toiminnan suunnittelusta huolehtimisen. Koulun tavoitteiden ja tiedonkulun varmistaminen ovat rehtoreiden merkittäviä tehtäviä opettajanäkökulmasta tarkasteltuna.

Toiminnan kontrollointia ja seurantaa ei pidetty tarpeellisina, mikä liittyy opettaja-autonomian säilyttämiseen. Pedagogista johtamista ei tuloksissa näkynyt toiminnan ja kehittämisen suunnittelua lukuunottamatta. Koulu näyttäytyi kirjoittajien tutkimuksessa edelleen byrokraattisesti organisoituna ja johdettuna (Erätuuli & Leino 1993: 10). Tutkimus ajoittui 1990-luvun alkuun joten tilanne saattaa olla osin muuttunut.

Toimintatutkimuksen keinoin ammatillisen oppilaitoksen johtamista tarkastellut Määttä (1996: 150-163) toteaa suuren ammattioppilaitoksen johtamisen muodostuneen yksittäisen rehtorin vetämästä mallista kohti osallistuvaa tiimi johtamista. Ammatillisen oppilaitoksen strategista prosessia tarkastelee Valkama (1998) väitöskirjassaan.

Valkaman tarkastelussa oppilaitokset muodostivat kontekstin julkisen sektorin muutoksen havainnollistamiseen ja strategisen sopeutumisen edellytysten tarkasteluun. Valkama osoittaa (emt.) strategisen päätöksenteon korostumisen olevan ensisijaisesti reaktio leikkauspäätöksiin.

Brittiläisen koulunjohtamiskeskustelun valtavirrassa oppilaitosten johtamista käsitellään yleisten johtamiskvalifikaatioiden puitteissa ja rehtoreiden pätevyysvaatimukset ovat pitkälti samoja kuin muilla julkisen toiminnan lohkoilla. Koulunjohtaminen vaatii kuitenkin laaja-alaista osaamista ja erityisesti johtamistaitoja, joiden kehittämiseen liittyen Iso-Britanniassa on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana tehty useita toimintaohjelmia (vrt. Creissen & Ellison 1998: 28-31).

Oppilaitoksen johtotehtäviin etenevien opettajien koulutuksen kehittäminen nimenomaan johtamisosaamisen kannalta on näyttäytynyt tärkeänä kehittämisalueena<sup>63</sup> (vrt. Jones 1999: 325-329).

Pedagogisen ja hallinnollisen johtamisen välinen rajanveto näyttää suomalaisessa koulunjohtamiskirjallisuudessa olleen keskeinen teema 1990-luvulle saakka. Näyttää siltä, ettei mitään selvää ratkaisua tähän rajankäyntiin ole monista yrityksistä huolimatta löytynyt. Lienee niin, että hallinnolliset ja professionaaliset tehtävät lomittuvat siten, että niitä on käytännössä vaikeaa erottaa toisistaan ja alistaa tutkimuksellisen tarkastelun alaisiksi. Suomalaisessa koulunjohtamiskirjallisuudessa korostuvat voimakkaimmin professionaalisi-byrokraattiseen johtamismalliin liittyvät piirteet. Erityisesti byrokraattisen johtamisparadigman piirteet esiintyvät keskeisinä oppilaitosjohtamistutkimuksissa. Professionaalisen paradigman piirteet puolestaan näkyvät rehtorien matalaprofilisena johtamisaktiviteettina, koordinaatiotehtävien henkilöstön autonomiaa korostavissa sisällöissä ja pedagogiseen kehittämisorientaatioon liittyen.

Managerialistiseen paradigmaan liitettävissä olevia tutkimustuloksia on kuitenkin esiintynyt etupäässä 1990-luvun oppilaitosjohtamista koskevissa tutkimuksissa, joissa rehtorin johtamisrooleihin on liitetty aiempaa monipuolisempia johtamisrooleja, joita on kuvattu mm. toimitusjohtajan, valmentajan ja konsultin roolien kautta.

---

<sup>63</sup> Suomessa deregulatiivisen kehityksen myötä korostuva rehtorikoulutuksen tarve tiedostettiin jo 1980-luvulla, mikä johti aiemman keskitetyn rehtorikoulutusjärjestelmän korvautumiseen hajautetulla markkinavetoisella koulutustarjonnalla. Täydennyskoulutuksessa aktiivisia kouluttautumispäätösten tekijöitä ovat rehtorit ja kunnat. Markkinamallin etuna on joustavuus ja sopivuus muuttuviin tarpeisiin. Suomessa ei kuitenkaan ole Ruotsin mallin mukaista valtakunnallista syventävää pitkäkestoista rehtorikoulutusta (vrt. Taipale 2000: 43-49).

Suomalaista oppilaitosjohtamista koskevassa tutkimuksessa hallintotieteelliset näkökulmat ovat olleet korkeakoulututkimus poislukien valitettavan harvalukuisia, vaikka niitä erityisesti johtamisen sisältöjen ja rehtorien/koulunjohtajien omien johtamistyötä koskevien arvioiden osalta on sivuttu mm. useissa kasvatustieteen piirissä tehdyissä tutkimuksissa. Itse asiassa vasta 2002 syksyllä toteutettiin opetusministeriön toimeksiantosta arviointi, jossa arvioitavana oli koulutusjärjestelmämme hallinto ja sen järjestämiseen liittyvät kysymykset (ks. Temmes - Ahonen & Ojala 2002). Myös koulutuksen ohjauksen näkökulma on eräissä tutkimuksissa ollut esillä (vrt. Laitila 1999).

Kuitenkaan esimerkiksi suomalaisessa koulutusjärjestelmässä 1990-luvun kuluessa toteutetun kattavan desentralisaation johtamisvaikutusten analyysijä tai managerialistisen johtamisotteen yleistymistä koskevia empiirisiä kartoituksia ei laajassa mittakaavassa ole tehty, mistä johtuva tiedon vajaustila juuri managerialismia ja sen toteutumisen edellytyksiä koskien toimii osaltaan perusteluna käsillä olevan tutkimuksen toteuttamiselle ja näkökulman valinnalle.

#### *Oppilaitosjohtamista määrittävät järjestelmät*

Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä oppilaitosjohtamisen normatiiviset edellytykset määrittyvät pääasiassa formaalien ohjausjärjestelmien muotoilemana. Näitä ovat 1) *kansalliset normit ja tavoitteistot*, jotka kohdistuvat lähinnä opetuksen tavoitteisiin sekä oppilaiden oikeuksiin, 2) *kunta koulutuksen järjestäjänä*, jonka asema erityisesti resursointia, oppilaitosrakennetta, koulutuspalveluiden strategista ohjausta ja enenevästi myös kunnan sivistyspoliittista tavoitteidenasetantaa koskien on merkittävä sekä 3) *korporatiiviset sopimusjärjestelyt*, jotka ohjaavat opetusprofession työn ehtoja. Oppilaitosjohtamista määrittävät lisäksi informaalin toimintajärjestelmän osat. Informaalia toimintajärjestelmää edustavat 4) *professionaalisten arvojen varaan rakentuva oppilaitoskulttuuri*, joka määrittää edelleen keskeisesti oppilaitosjohtamista ja rehtorin johtamistyötä, 5) *asiakkaiden, opiskelijoiden ja oppilaiden vanhempien oikeudet, tarpeet ja preferenssit* sekä osallistumishalukkuus, 6) *yhteistyöverkostot ja -kumppanit sekä työelämän intressit* ja 7) *kansalaiset*, joiden kautta oppilaitosjohtamisen ja koulutusjärjestelmän legitimeetti määrittyy.



Managerialismin edellytyksiä vahvistava koulutuspolitiikka ja siihen liittyvät reformit aiheuttavat muutoksia koulutuksen suhteeseen kaikkiin edellä mainittuihin sidosryhmiin ja vaihdantaprosesseihin. Tässä mielessä managerialismia ei voida nähdä yksinomaan sääntely-ympäristön muutoksena tai liikkeenjohtamisen periaatteiden soveltamisena julkisessa toiminnassa, vaan laajempaa ideologisenä, organisatorisena ja johtamiskulttuurisena muutoksena, joka muuttaa toiminnan edellytyksiä oppilaitosjohtamisessa perustavalla tavalla.

Rehtorit käyttävät keskeisesti valtaa oppilaitoksen toimintaan nähden, ja osa tästä perustuu rehtorin hierarkkiseen asemaan suhteessa oppilaitoksen muuhun henkilöstöön. Kuitenkin myös opetushenkilöstöllä, etenkin vanhemmilla ja kokeneemmilla opettajilla voi olla huomattavastikin henkilösuhteisiin, informaatioon sekä asiantuntemukseen perustuvaa valtaa. Useimmiten myös näille opettajille saattaa kertyä erilaisia luottamustoimia, joihin liittyvää asemavaltaa sekä rooliaan informaation portinvartijoina he voivat hyödyntää vaikuttaakseen oppilaitoksen toimintaan haluamallaan tavalla. Tähän viittaa mm. Barnett (1984: 43-47) opettajien valtaa käsittelevässä artikkelissaan.

Oppilaitosten toimintakulttuuria leimaava professionaalinen egalitarismi ehkäisee Friedkinin ja Slaterin (1994: 139) mukaan vahvojen informaaliin johtajien nousemista oppilaitoksen sisältä, jolloin valta viime kädessä kuitenkin asettuu muodolliseen organisaatioasemaan nojaavalle rehtorille (ks. esim. Bidwell 1968).

Toisaalta rehtorin mahdollisuudet opetuksen johtamiseen ovat samasta syystä varsin vähäiset, mikä näkyy ainakin suomalaisessa koulunjohtamiskirjallisuudessa rehtorin pedagogisen johtamisroolin "matalassa profiilissa". Myös johtamisen vaikuttavuudesta nimenomaan oppilaitoksen toiminnan tehokkuuteen tai oppimistuloksiin on varsin vähäistä näyttöä<sup>64</sup>, vaikka managerialistisessa johtamiskirjallisuudessa juuri johtaminen nähdään ensisijaisena tekijänä organisatorisen toiminnan tehokkuuden takaajana.

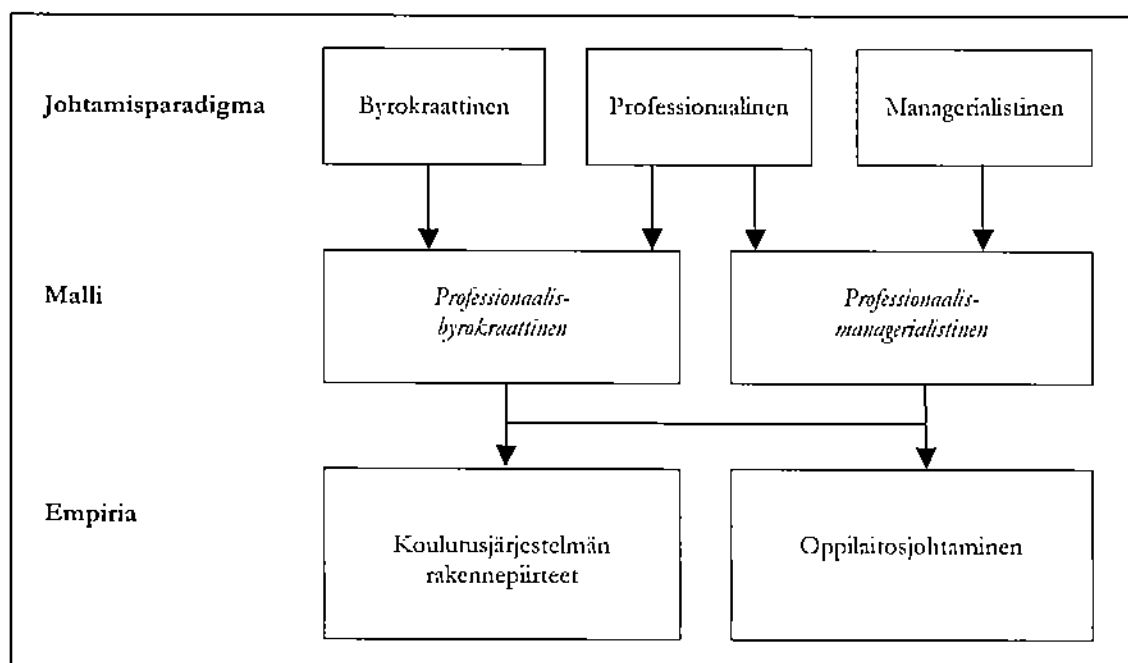
---

<sup>64</sup> Mm. Friedkin ja Slater (1994) selvittivät oppilaitosjohtamisen ja oppimissaavutusten välisiä yhteyksiä ja päätyivät havaintoon, jonka mukaan rehtorin keskeinen asema oppilaitoksen epävirallisessa organisaatiossa olisi yhteydessä korkeatasoisiin oppimissaavutuksiin.

## 2.4. Managerialismin institutionaalinen selittäminen

### *Oppilaitosjohtamisen mallien muodostaminen*

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ja empiirisen aineiston kytkeminen yhteen tapahtuu johtamisparadigmoihin perustuvien mallien avulla. Institutionaalisisessa viitekehyksessä johtaminen nähdään organisaatioiden ja toimintaympäristön institutionaalisen vastaavuuden varmistamisena. Johtamisparadigmojen muodostamalle perustalle rakentuvassa tutkimusasetelmassa managerialismi merkitsee muutosta vallinneesta *professionaalis-byrokraattisesta* mallista *professionaalis-managerialistiseen* malliin (kuvio 7).



**Kuvio 7.** Tutkimuksen teoreettinen jäsentäminen kaaviona.

*Paradigman* tasolla tiivistetään managerialismiin liittyvät erityispiirteet suhteessa byrokraattisen ja professionaalisen paradigman piirteisiin. Näin kuvataan teoreettisia eroavuuksia ja esitellään paradigmojen arvoperustaa, tausta-ajattelua sekä organisaatio- ja johtamisteoriaa.

*Mallit* tiivistävät reaali maailman organisointi- ja johtamistavan piirteitä analyttisen tarkastelun välineeksi. Mallit muodostavat sillan teorioiden abstraktin maailman ja reaalitodellisuutta koskevien havaintojen välille, toimien eräänlaisina sellaisenaan toteutumattomina ideaalityyppeinä, joiden ensisijainen funktio on toimia empirisen tulkinnan apuvälineinä (vrt. Kaplan 1963: 258-293). Mallien avulla luonteeltaan universaalimmat ja abstraktimmat ideaalit kytketään empirian, so. koulutusjärjestelmien rakennepiirteiden ja oppilaitosjohtamisen tarkasteluun.

**Professionaalis-byrokraattisessa mallissa** oppilaitos toimii poliittis-hallinnollisen päätöksenteon tavoitteiden käytännön toteuttajana. Oppilaitosten johtamisen legitimitetti perustuu normien ja menettelytapasäännösten noudattamiseen ohjaavan hierarkian puitteissa. Organisaatiolähtöisyys ymmärretään mallissa kahdella tapaa. Organisaation sisäiset prosessit, professionaaliset peruspiirteet ohjaavat oppilaitosten toimintaa normien ja resurssien puitteissa. Perusteluna näkökulmalle on oppilaitoksen kiinteä kytkös poliittis-hallinnolliseen ohjaukseen.

**Professionaalis-managerialistisessa mallissa** organisaatio ohjautuu ulkoisesti, toimintaympäristönsä vaatimusten ja kysyntätekijöiden mukaan. Markkinamekanismi<sup>65</sup> ohjaa toimintaa avoimessa ympäristössä, vaikka kyse ei olekaan palveluiden suoranaisesta ostamisesta. Malli painottuu koulutuskysynnän ja oppilaitoksen haluttavuuden muodostaman markkinamekanismin varaan, jonka keskeinen piire oppilaitosten toiminnan ja johtamisen kannalta on oppilaitosten välinen kilpailu koulutusmarkkinoilla. Mikäli oppilaitos ei kykene vastaamaan kysyntään tai markkinoimaan palveluitaan tai olemaan riittävän houkutteleva ja haluttu kouluttautumispäikkänä, kärsii oppilaitoksen legitimitetti tästä vaarantaen sen olemassaolon pitkällä tähtäimellä (ks. myös Salganik & Karweit 1982).

---

<sup>65</sup> Koulujen kilpailu on suomalaisessa koulutusjärjestelmässä lisääntynyt 1990-luvulla vapaan koulunvalinnan myötä. Koulutusmarkkinat eivät kuitenkaan toimi normaalien kulutushyödykemarkkinoiden tapaan. Koulutusmarkkinoilla toteutettava päätöksenteko jää osittain talousteorioiden tavoittamattomiin. Tämä johtuu koulutuksen perusuonteesta julkishyödykkeenä, mutta myös investointina, jonka vaikutukset ulottuvat yksilön identiteettiin, sosiaalisiin yhteyksiin ja asemaan työmarkkinoilla. Koulutusvalinnat ovat ns. kriittisiä valintoja sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta ja valintojen muuttaminen kokonaan on useimmiten hankalaa ja kallista. Tältä osin koulutusmarkkinoilla tehtävät valinnat eivät ainakaan suoraan vertaudu yksittäisiin kuluttamista koskeviin valintoihin (ks. esim. Hogan 1997: 133).

*Teoreettisten tutkimuskysymysten tarkentaminen*

Teoreettisen viitekhyksen perusteella työ tarkentuu kysymykseen siitä *missä määrin managerialistiset piirteet ovat institutionalisoituneet koulutusjärjestelmän ja oppilaitosten rakennepiirteisiin ja millaisten mekanismien kautta professionaalimanagementin mallin mukaiset piirteet institutionalisoituvat oppilaitosjohtamiseen?* Kysymyksiä on täsmennettävä malliksi, jotta ne toimivat tutkimusta ohjaavana käsittejärjestelmänä. Uusinstitutionaalinen teoria tarjoaa pääpiirteittäin kaksi vaihtoehtoista selitysmallia organisaatioiden ja johtamisen tarkastelemiseen. Tavoitteena on selvittää, miten vaihtoehtoiset selitysmallit soveltuvat tutkittavan ilmiön selittämiseen. Malleista ensimmäinen perustuu organisaation sisäisten tekijöiden instituutioasemaan ja toinen organisaatioiden institutionaalisen ympäristön merkitykseen organisaatioiden toiminnan ja johtamisen määrittäjänä.

*Selitysmalli I: Organisaatioiden sisäiset prosessit toiminnan ja johtamisen määrittäjänä*

Uusinstitutionaalisen teorian piirissä vaikuttavat suuntaukset tarkastelevat institutionalismia organisaatioiden kannalta hieman toisistaan poikkeavalla tavalla. Varhaisempi näistä on institutionaalisen koulukunnan perinteestä nouseva suuntaus, jossa organisaatioiden sisäisten tekijöiden, erityisesti työprosessien teknisten vaatimusten, mutta myös organisaatiokulttuurin, normien ja rutiinien, nähdään määrittävän organisaatiota (Hennessey 1998: 525-528).

Suuntaus korostaa organisaatioiden arvoperustaista, institutionaalista luonnetta niiden pelkän välineroon sijaan. Organisaation tekniset prosessit määrittävät organisaation toimintaa, rakennetta ja johtamista. Vertailukohtana käytetään metaforia *suljerusta järjestelmästä* ja *tuotantosuuntautuneesta toimintatavasta*<sup>66</sup>. Oppilaitosten osalta viitataan

---

<sup>66</sup> Metaforat saattavat sisältää joltain osin negatiivisiksi tulkittavia konnotaatioita, joita yleensä käytetään legitimoimaan muutoksia. Tällöin "uusi" nähdään edistysuskon hengessä itseisarvoisesti positiiviseksi ja olemassa oleva pyritään leimaamaan aikansa eläneeksi, vanhentuneeksi ja negatiiviseksi. Tätä ei kuitenkaan ole tavoiteltu, vaan metaforia käytetään niiden kuvaavuutensa vuoksi havainnollistamaan organisaatioajattelussa ilmeneviä keskeisiä piirteitä.

professionaalisia arvoja korostavaan professionaalis-byrokraattiseen malliin, joka on ensisijaisesti hallinnollisesti ja professionaalisesti ohjautuva, ja jonka kytkökset ympäristöönsä ovat vähäisiä (ks. myös Takala 1984: 16-18).

Päätös- ja toimivallan osalta professionaalis-byrokraattinen malli on keskitetysti normiohjautunut, resurssien käyttötarkoitus on sidottu ja malli noudattaa hierarkkista päätöksentekomallia, jossa toimijoiden asema ja toimivalta ovat tarkkaan rajattuja. Toisaalta myös itse toimintaan kohdistuu ohjausta, jossa hierarkiassa ylempi toimintataso on velvoitettu kontrolloimaan alemman tason toimintaa. Organisaation sisäinen toimintatapa perustuu kollegiaalisen profession toimintaan, jolla on byrokraattisen organisointitavan puitteista huolimatta oma autonomiansa (vrt. Rodham 2000: 74-77).

Institutionaalisten organisaatioiden toiminnan nähdään ohjautuvan organisaatiokulttuurin tuottamien sääntöjen, toimintamallien ja rutiinien kautta, joita organisaatio ylläpitää ja uusintaa (vrt. Hall & Taylor 1996: 946-949).

Rutiinit ovat muotoutuneet ajan kuluessa heijastaen organisaation arvoja ja rationaalisuuskäsitystä. Rutiinit toimivat myös sääntelyn ja kontrollin välineenä ja ne vakioivat toimintaa jatkuvuutta tuottaviksi skeemoiksi. Rutiinit ja rituaalit saattavat kuitenkin toimintaympäristön muuttuessa kahlita organisaation sopeutumiskykyä ja näin vaikeuttaa tavoitteiden saavuttamista. (Meyer & Rowan 1991: 41-46).

Oppilaitosorganisaatioiden institutionaalinen asema merkitsee oppilaitosten näkemistä arvoperustaisina ja itseisarvoisina rakenteina riippumatta niiden tosiasiallisista toimintaedellytyksistä. Reformien toteuttamisen kannalta näkemys organisaatioista instituutina johtaa kysymään millainen liikkumavara reformin toteuttamiseen muotoutuu: voidaanko reformia ylipäättään toteuttaa, millaisin keinoin ja missä ajassa. (Brunsson & Olsén 1990b: 13-15).

Professionaalinen kulttuuri on merkittävä arvoperustan ja toimintakulttuurin määrittäjä. Johtamisen kannalta oppilaitokset ovat hyvin omintakeisia organisaatioita verrattuna vaikkapa virastotyyppisiin organisaatioihin: oppilaitosorganisaatioissa virastomainen

esimiesjohtaminen ei toimi, vaan oppilaitosjohtaminen on nähty ensisijaisesti kollegiaalisenä toimintana. Opettajien autonominen asema opetuksessa yhdistyneenä pysyvään virka-asemaan tuottaa toimintaan paitsi itseohjautuvuutta, myös jäykkyyttä suhteessa muutokseen.

*Selitysmalli II: Organisaatiot ja johtaminen ympäristön tuotteina*

Selitysmalli korostaa *toimintaympäristön* merkitystä organisaatioiden toimintaa määrittävänä tekijänä. Toimiessaan vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa organisaatiot muokkautuvat ympäristön odotusten, vaatimusten, normien ja arvorakenteiden mukaisiksi. Toimintaympäristön muutos aiheuttaa organisaation sopeutumistarpeen. Toimintaympäristön arvot ja normit nähdään institutionaalisina rakenteina, johon liittyvät rationaalisuuskäsitykset välittyvät toimijoiden kognitiivisen oppimis- ja sisäistämiprozessien kautta organisaatorakenteseen ja toimintaprosesseihin, yhdenmukaistaen niitä isomorfiahypoteesin mukaisesti. Tällöin saman alan organisaatiot, esimerkiksi oppilaitokset muistuttavat toisiaan sekä rakenteeltaan että toiminnaltaan (Hall & Taylor 1996: 937-939).

Selitysmalli perustuu sosiaalisen toimintaympäristön instituutioasemaan. Sidosryhmien, asiakkaiden ja palveluiden käyttäjien intressit ohjaavat lisääntyneen osallisuuden hengessä oppilaitosten toimintaa, toisaalta myös vastuuta toiminnan järjestämisestä on siirtynyt sidosryhmille yhteistyöjärjestelyjen kautta. Hallinto-ohjauksen osalta deregulaatio ja toimivallan desentralisaatio kuntiin, sekä päätösvallan delegointi edelleen oppilaitoksiin, ovat mallin toiminnallisia ehtoja. Kuntatason valinnoilla ja koulutuspolitiikalla näyttää olevan aiempaa suurempi merkitys oppilaitosten toiminnan kannalta. Myös tälle mallille on ominaista professionaalinen autonomia, joka puskuroi perustehtävän toteuttamista suhteessa ohjaukseen, tässä siis sidosryhmäohjaukseen.

Organisaatioiden yhdenmukaistumisprosessin oletetaan johtavan *organisatoriseen isomorfiaan*, organisaatioiden rakenteelliseen yhdenmukaistumiseen. Organisaatorakenteiden osalta pyritään etsimään usein taloudellisessa mielessä optimaalista kokoa ja organisointitapaa. Kyse on tehokkuuden ja tuottavuuden tavoittelemisesta, mutta viime

kädessä yhteiskunnassa vallitsevien rationaalisuuskäsitysten siirtymisestä osaksi organisaatioiden toimintaa: säilyttääkseen legitimitettinsä organisaation on toiminnassaan heijastettava vallitsevia käsityksiä rationaalisesta organisatorisesta toiminnasta, olipa kyseessä tulosjohtaminen, New Public Management tai jokin muu organisatorisen toiminnan rationaalinen ilmentymä.

Sopeutumisprosessi johtaa siihen, että organisaatioiden toiminta koetaan arvokkaaksi, so. rationaaliseksi ja tarpeelliseksi riippumatta toiminnan tosiasiallisista tuloksista tai merkityksestä yhteiskunnalle. Organisaation olemassaolo muodostuu tällöin itseisarvoisesti legitimiiksi, mikä lisää vakautta ja pysyvyyttä. Toimintaympäristön kattavaan analyysiin ja oman toiminnan evaluointiin perustuu myös organisatorisen vallan ja legitimitetin tavoittelu, minkä avulla luodaan edellytyksiä organisaation pysyvyydelle (vrt. Wildavsky 1992; DiMaggio & Powell 1991: 65-73).

#### *Institutionaalisten mallien relaatiot*

Institutionaalisen teorian määritelmien mukaisesti institutionalisoituminen tulkitaan työssä prosessiksi, jonka tuloksena arvorakenteet ja toimintatavat vakiintuvat. Institutionalisoituneina ne ovat laajasti levinneitä eikä niitä aktiivisesti kyseenalaisteta. Tällöin institutionalisoitumisen selittämisessä on kyse sen määrittelemisestä milloin edellä kuvattujen paradigmojen edustamien piirteiden voidaan katsoa vakiintuneen laajasti noudatettaviksi toimintatavoiksi tai arvorakenteiksi<sup>67</sup>. Oletuksena on, että vallitsevan byrokraattisen paradigman piirteitä täydentää reformien myötä tapahtunut managerialisoituminen. Johtamisessa muutos näkyy painopisteen siirtymisenä järjestelmäkeskeistä hallinnointia korostavasta matalaprofiilisesta johtamisesta kohti yksilö- ja johtamiskeskeisempää managerialismia<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Institutionalisoituneisuuden osalta minkään eksaktin kriittisen pisteen määrittäminen tai mittaaminen sellaisenaan on tuskin mahdollista, vaan työssä joudutaan arvioimaan institutionalisoituneisuuden asteita epäsuorasti useiden erilaisten indikaattoreiden perusteella. Näitä indikaattoreita käsitellään tarkemmin työn operationalisointia koskevassa osiossa.

<sup>68</sup> Millaiset edellytykset yksilökeskeiselle johtamiselle muodostuu perinteisesti matalaprofiilista kollegiaalista johtajuutta suosineissa professionaalisissa oppilaitosorganisaatioissa on kysymys, johon ei ole mahdollista yksiselitteisesti vastata. Onnistunut yksilöjohtaminen edellyttäneen kuitenkin huomion kiinnittämistä oppilaitosyhteisössä ilmenevien ongelmien ratkaisemiseen ja vastuulliseen johtamisotteeseen sekä

Byrokraattisen ja managerialistisen paradigman oletetaan kuitenkin esiintyvän yhdessä professionaalisen paradigman kanssa, mitä kuvaavat professionaalis-byrokraattinen ja professionaalis-managerialistinen malli (kuvio 8).

<b>ANALYYSITASO</b>	<i>Professionaalis-byrokraattinen malli</i>	<i>Professionaalis-managerialistinen malli</i>
<b>Koulutusjärjestelmä</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tasa-arvoa korostava koulutuspolitiikka</li> <li>• keskitetty, normi- ja resurssisidonnainen poliittis-hallinnollinen ohjaus</li> <li>• selvärajainen tehtäväjako</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• taloudellisuutta ja tehokkuutta korostava koulutuspolitiikka</li> <li>• hajautus, väljät puitteet, markkina- ja kysyntäohjaus</li> <li>• lomittuva tehtäväjako</li> </ul>
<b>Johtaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toimeenpanokeskeisyys</li> <li>• professionaalinen perustehtävä tärkeä</li> <li>• hallinnollinen painotus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• monimuotoiset johtamisroolit</li> <li>• professionaalinen johtamisperusta</li> <li>• strateginen painotus</li> </ul>
<b>Organisaatiot</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• yhtenäiset, säännellyt toimintaperiaatteet</li> <li>• järjestelmälähtöisyys</li> <li>• yhdenmukaiset toimintaprosessit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• yhtenäiset tavoitteet</li> <li>• asiakas- ja sidosryhmälähtöisyys</li> <li>• erilaistuvat toimintaprosessit</li> </ul>

**Kuvio 8.** Tutkimuksen kahden analyysimallin sisällöllinen kuvaus.

Managerialististen reformien tarkoituksena on muuttaa oppilaitosten toimintaa ja johtamista johtamisvaltaisempaan suuntaan riippumatta rehtoreiden henkilökohtaisesta asennoitumisesta managerialistisiin malleihin tai ideologioihin. Managerialismin normatiiviseksi sisällöksi muodostuu velvoite johtaa annettujen tavoitteiden sekä johtamisautonomian puitteissa. Ylhäältä annettuna reformit saattavat kohdata muutosvastarintaa, mikä johtaa ainakin alkuvaiheessaan managerialismisisältöjen toteutumiseen pinnallisesti, kosmeettisena muutoksena, kuten Scott (1995: 30-31) toteaa.



Managerialististen reformien luonnetta leimaa niiden keskitettyä ohjausta purkava perusluonne, jolloin toiminnan ohjaus toteutuu lainsäädännöllisten normien sijaan lähinnä moraalisella ja sosiaalisella velvoitteella aktiiviseen, tehokkaaseen ja kehittävään johtamisotteeseen (ks. myös Salminen 2003: 34-56).

Managerialistinen johtamisen autonomia voidaan kuitenkin nähdä myös oppilaitosten johdon tavoittelemana tilana, toimintavapautena ja johtamisen mahdollisuutena, jonka toteuttamista ovat estäneet sitovat normit ja rajoittava byrokraattinen organisaatio. Oletuksena on tällöin, että managerialististen periaatteiden toteuttaminen on luonnollinen johtamisen väline, jonka toteutumisen edellytykset ovat valtio-interventioiden myötä estyneet, mutta jotka ovat sääntelyä purkamalla palautettavissa. Desentralisoivien toimenpiteiden jälkeen managerialistiset johtamisasetteet ja johtamistoimet alkavat oletuksen mukaan nopeasti laajeta oppilaitosjohtamisessa. Tutkimusasetelman kannalta voidaan erottaa kaksi managerialismin empiirisiä vaikutuksia koskevaa vertailevaa tutkimusstrategiaa. Empiriaa voidaan tarkastella 1) suhteessa teoreettisiin tulkintamalleihin tai 2) suhteessa toisissa maissa havaittuihin managerialistisiin piirteisiin.

**Järjestelmävertailun** osalta työssä noudatetaan ensisijaisesti jälkimmäistä tutkimusstrategiaa, jonka osalta työssä vertaillaan koulutusjärjestelmien rakenteellisia piirteitä kuvaavia indikaattoreita koulutusjärjestelmien välillä ja suhteessa paradigmaattiseen ajatteluun. Tavoitteena on järjestelmien erojen ja yhtäläisyyksien nostaminen tarkasteluun ja niiden suhteuttaminen sekä koulutusjärjestelmien rakennepiirteisiin että teoreettisiin johtamisparadigmoihin.

**Johtamisanalyysin** osalta on valittu ensin mainitun vaihtoehdon mukainen tutkimusstrategia, jota sovelletaan siten, että empiirisestä aineistosta tehtäviä havaintoja verrataan ensisijaisesti johtamisparadigmoihin. Tutkimusasetelma perustuu johtamisanalyysin osalta reaalityodellisuudessa ilmenevien, managerialististen piirteiden vertailemiseen suhteessa byrokraattiseen, professionaaliseen ja managerialistiseen johtamisparadigmaan.

### 3. KOULUTUSJÄRJESTELMIEN RAKENTEET: MAAVERTAILUJA JA SUOMALAISEN JÄRJESTELMÄN ERITYISPIIRTEITÄ

#### 3.1. Koulutusjärjestelmät vertailussa

##### 3.1.1. Maavertailun tavoitteet

Vertailevan tarkastelun kohteena ovat koulutusjärjestelmien eräät organisaatorakenteisiin, organisointiin ja resurssointiin sekä ohjaukseen, oppilaitosautonomiaan ja johtamiseen liittyvät rakennepiirteet. Koulutusjärjestelmä käsitteenä viittaa työn alussa esitetyn määritelmän mukaan koulutuksen muodolliseen organisointiin. Koulutusjärjestelmä muodostuu oppilaitoksista sekä niiden hallintoon kytkeytyvistä muista toimijoista, elimistä ja -organisaatioista<sup>69</sup>.

Vertailuosuudessa tarkastellaan eräiden OECD-maiden koulutusjärjestelmiä, niitä koskevia reformeja 1980- ja 1990-luvuilla sekä rehtorien aseman muotoutumista niiden koulutuksen johtamisjärjestelmän muodostamisessa puitteissa. Osiossa muodostetaan kuvaus vertailumaiden koulutusjärjestelmistä kansainvälisessä kontekstissa ja asemoidaan suomalainen koulutusjärjestelmä tähän kontekstiin. Managerialismin käytännön soveltaminen rakentuu kontekstuaalisten ja historiallisten piirteiden osaksi (ks. esim. Sartori 1994: 24-26). Vertaileva ote on tilannesidonnainen, kuten Salminen (2000: 11-13) huomauttaa.

Managerialismin paradigmavertailua täydennetään järjestelmävertailulla realistisemmän ja moniulotteisemmän analyysin toteuttamiseksi. Koska vertailu on itsenäinen metodi, tarkastelen tässä vertailuosion johdannossa myös koulutusjärjestelmien vertailemisen edellytyksiä ja vertailuasetelman laatimisen perusteita.

---

<sup>69</sup> Tarkastelun ulottaminen koulutusjärjestelmätasoiseen *johtamiskontekstiin* on nähdäkseni välttämätöntä, jotta suomalaisessa koulutusjärjestelmässä ilmeneviä managerialismin kontekstuaalisia edellytyksiä voidaan suhteuttaa kansainvälisiin yhteyksiinsä. Tätä tarkoitusta palvelemaan rakennetaan vertailuasetelma, jonka avulla suomalaisen koulutusjärjestelmälle leimalliset piirteet suhteutetaan yhtäältä muiden maiden järjestelmiin että tutkimuksen empiiriseen analysointikehikkoon, so. teoreettisiin ideaaleihin (ks. esim. Ragin 1987: 12-16).

*Vertailuasetelma*

Vertailulla *selitetään tai tulkitaan tutkittavien kohteiden eroja ja yhtäläisyyksiä* systemaattisesti. Vertailulla etsitään yleistettävyyttä tai erityisyyttä tutkittavista kohteista. Vertailun edellytyksenä on *vertailtavuus*, jonka kriteeriksi muodostuu riittävä määrä samankaltaisuutta erojen tutkimiseksi tai riittävä määrä erilaisuutta samankaltaisuuden tutkimiseksi. Vertailtavuuden perusta rakentuu universaaleista käsitteistä, joiden merkitys säilyy vertailutilanteessa samana. Vertailussa käytettävät käsitteet eivät siten voi olla täysin kulttuurisidonnaisia. Näiden käsitteiden ja niitä kuvaavien laadullisten ja tilastollisten indikaattorien rationaalinen ja kriittinen hyödyntäminen vertailututkimuksessa määrittää tutkimuksen onnistuneisuutta. (Salminen 1999; Salminen 2000: 13-32)

Vertailuasetelman laatimisen edellytyksenä ja vertailututkimuksen haasteena on kansalliset erityispiirteet ylittämään kykenevän käsitteistön käyttäminen. Vain tällaisen käsitteistön avulla voidaan tutkimuksen kohteena olevia ilmiöitä lähestyä tieteellisessä mielessä relevantilla tavalla. Vertailuasetelmaa ei siten voida toteuttaa yksinomaan kansallisista lähtökohdista käsin. Käytettävien mittareiden tulee mahdollistaa eri järjestelmien vertaileminen. Käsitteistön kuvaaminen monipuolisten ja validien mittareiden avulla on vertailevan tutkimusotteen haasteena ja tässä mielessä vertailun kohteena olevien maiden tai järjestelmien valinta muodostuu vertailun toteuttamisen onnistuneisuutta määrittäväksi tekijäksi (ks. esim. Dogan & Pelassy 1984; Hyyryläinen 2000: 136-140).

Vertailussa pyritään vastaamaan yhteismitattomuuden ongelmaan tukeutumalla vertailtavuudeltaan kattaviin tilastoaineistoihin<sup>70</sup>. Husan (2000: 47-54) mukaan vertailuasetelmaa muodostettaessa voidaan erottaa viisi erilaista teknis-strategista perusvalintaa:

---

<sup>70</sup> Vertailuosiossa esitetyt kuvat ja taulukot on muodostettu OECD:n tilastojulkaisujen data-aineistojen perusteella, joiden osalta vertailukelpoisuus on nähdäkseni kyetty varmistamaan niin hyvin kuin se kansainvälisissä tilastovertailuissa on mahdollista. Ongelmana tässä suhteessa ovat kuitenkin erot koulutusjärjestelmien välillä sekä eräiden maiden varsin huomattavat sisäiset järjestelmäerot, jotka vaikeuttavat maakohtaista analyysii (ks. esim. Laukkanen 1996b: 28-30). Kuvaavana esimerkkinä tässä suhteessa on Iso-Britannia, joka koostuu oikeastaan neljästä keskenään tietyissä suhteissa poikkeavasta koulutusjärjestelmästä; Englannin, Walesin, Pohjois-Irlannin ja Skotlannin koulutusjärjestelmistä. Edellisistä kolmen ensimmäisen väliset erot ovat vähäisempiä, mutta Skotlannin järjestelmä poikkeaa muista useissa suhteissa. Myös Saksassa esiintyy eroavuuksia eri osavaltioiden koulutusjärjestelmien välillä.

mikro/makro, pitkittäinen/poikittainen, multilateraalinen/bilateraalinen, vertikaalinen/horisontaalinen ja yksikulttuurinen/monikulttuurinen. Vertailuosiossa toteutettujen valintojen tuloksena keskitytään pääasiassa makrotason koulutusjärjestelmävertailuun, jossa kylläkin hyödynnetään sekä pitkittäisaineistoja, mutta myös poikittaisaineistoja. Kyseessä on multilateraalinen, muuttujaorientoitunut, maa- ja järjestelmävertailu, joka yhdistyy useita kulttuuripiirejä sisältävään asetelmaan.

Muuttujaorientoituneessa vertailuasetelmassa aineistojen saatavuus ja luonne määrittävät sitä, mitä valitun vertailustrategian puitteissa on mahdollista tutkia. Useinkaan tutkimuksen tavoitteisiin suoraan soveltuvia aineistoja ei ole saatavissa, jolloin ongelma ratkaistaan tuottamalla olemassaolevista aineistoista mahdollisimman hyvin vertailutavoitteita kuvaavaa analyysia. Erityisesti tilastovertailuun liittyen on huomautettu ylikvantifioinnin vaarasta. Riski liittyy pääasiassa datan luonteeseen soveltumattomien – usein tutkimustehtävään nähden liian sofistikoitujen – tilastomenetelmien käyttöön sekä yrityksiin mitata vaikeasti mitattavissa olevia ilmiöitä (ks. esim. Dogan 1994: 62-65; Husa 2000: 50-51).

Vertailuosiossa rakennetaan kuvaus koulutusjärjestelmien rakennepiirteistä ja niiden kehittymisestä kontekstuaalisesta näkökulmasta, so. siitä *millaisen kontekstin ne muodostavat oppilaitosten johtamiselle*. Vertailuasetelman kannalta kyse on lähinnä *rinnastavasta vertailuotteesta*, useita tapauksia koskevaan kvantitatiiviseen aineistoon perustuvasta tilastovertailusta (ks. Salminen 1999: 56).

Koulutusjärjestelmät muotoutuvat rakennepiirteidensä osalta hallinto- ja koulutuspoliittisten valintojen ja historiallisen tradition lähtökohdista. Olettamuksena on, että yksittäisten muuttujien muodostamasta kokonaisuudesta rakentuu yleistävä kuvaus järjestelmän luonteesta oppilaitosjohtamisen edellytyksien kannalta. Suhteutettaessa järjestelmävertailun tulokset työn teoreettiseen analyysikehikkoon, voidaan tehdä päätelmiä siitä, mihin suuntaan koulutusjärjestelmät ovat rakennepiirteidensä osalta liikkuneet. Vertailuosion tutkimukselliset painopistealueet liittyvät *kysymyksiin julkisen ja yksityisen koulutuksen asemasta ja työnjaosta* koulutusjärjestelmässä ja koulutusjärjestelmään toimintaan liittyvistä, lähinnä *taloudellisista koulutuspanostuksista ja niiden kehitykses-*

rä. Toinen alue vertailuosiossa liittyy *oppilaitosjohtamisen kontekstuaalisiin edellytyksiin*, erityisesti oppilaitosorganisaatioihin koulutusjärjestelmän osana sekä oppilaitostason muodolliseen päätösvaltaan ja autonomiaan.

### 3.1.2. Vertailtavat koulutusjärjestelmät ja vertailumaiden valinta

Vertailun koulutusjärjestelmien valintaa perustellaan sillä, että kyseessä ovat teollistuneiden länsimaiden koulutusjärjestelmät. Vertailtavat maat ovat taloudellisessa, hallinnollisessa ja sosiaalisessa kehityksessään maailmanlaajuisesti arvioiden samalla tasolla<sup>71</sup>.

Vertailtavat järjestelmät ovat myös rakennepiirteidensä ja hallintokulttuuriensa osalta sisällöllisesti riittävän erilaisia, jotta vertaileva tarkastelu muodostuu mielekkääksi. Hallinto- ja koulutusreformien osalta vertailtavien koulutusjärjestelmien osalta esiintyy riittävästi vaihtelua, jotta managerialismipiirteiden ilmenemistä voidaan tarkastella.

Vertailtavat koulutusjärjestelmät liittyvät yhteiskuntiin, jotka muodostavat tunnistettavissa olevia traditionaalisia ja hallintokulttuurisia ryhmiä. Laajempien kulttuuristen traditioiden heijastumista koulutusjärjestelmien rakennepiirteisiin ja järjestelmien välisten erojen ja yhtäläisyyksien esiin nostaminen on vertailun tavoitteena.

Vertailtaviksi valitut koulutusjärjestelmät eivät tietenkään ole ainoita mahdollisia, mikä jättää tilaa myös vertailun tulosten verifioimiseen suhteessa muihin samaan hallintokulttuuriseen ryhmään kuuluviin koulutusjärjestelmiin.

---

<sup>71</sup> Hallinto- ja koulutusjärjestelmien kehitys näissä maissa noudattaa historiallisessa suhteessa riittävän samankaltaisia kehityskulkuja vertailtavuuden vaatimuksen ja vertailun käytännöllisen toteuttamisen kannalta, lisäksi vertailtavat koulutusjärjestelmät ovat samankaltaisten haasteiden edessä. Yhteisiä haasteita ovat globalisaatiokysymykset, tuotantojärjestelmän kehittyminen, elinkeinorakenteen muutosten aiheuttamat sosiaaliset ongelmat, tietoyhteiskuntakehityksen tukeminen sekä koulutusjärjestelmien osalta mm. elinikäiseen oppimiseen, avointen oppimisympäristöjen luomiseen sekä koulutuksen laatuun, koulutustarjonnan laajentamiseen sekä etä- ja virtuaaliopetuksen kehittämiseen liittyvät haasteet.

Vertailussa ovat *Suomen, Ruotsin, Tanskan, Norjan, Saksan, Ranskan, Alankomaiden, Australian, Uuden Seelannin ja Iso-Britannian* koulutusjärjestelmät. Vertailuun on pyritty valitsemaan järjestelmiä, jotka edustavat sekä samankaltaisuutta että järjestelmien välillä ilmeneviä eroja. Ensinmainittua piirrettä edustaa Pohjoismaiden koulutusjärjestelmien ryhmä ja jälkimmäistä puolestaan manner-Euroopan maiden koulutusjärjestelmät. Kolmannen ryhmän muodostavat Iso-Britannian, Australian ja Uuden Seelannin eksplisiittisesti managerialistista orientaatiota korostavat koulutusjärjestelmät.

### **1. Pohjoismaiden koulutusjärjestelmät**

Pohjoismaiden ryhmälle yhtenäinen piirre on desentralisoitu hallintojärjestelmä ja kattava tehtäväkenttä sekä markkinapohjaisten mallien kokeilu julkisessa palvelutuotannossa (ks. esim. Niemi-Iilahti 2000: 93-94). Erityisperusteluina vertailtavien järjestelmien valinnalle ovat edellämainittujen yleisten kriteerien lisäksi seuraavat: *Suomen koulutusjärjestelmä* asettuu vertailun pääkohteeksi. *Ruotsin koulutusjärjestelmän* valinta perustuu sen suhteelliseen samankaltaisuuteen verrattuna Suomeen nähden ja myös sen rooliin suomalaisten reformien edelläkävijämaana.

*Tanskan ja Norjan järjestelmät* muodostavat Pohjoismaisen vertailuryhmän muun osan. Tanskan osalta mielenkiintoa lisää maassa noudatettu vahva desentralisoitu perinne ja pohjoismaisittain suuri yksityisen koulutustarjonnan osuus. Norjan koulutusjärjestelmään kohdistuvaa mielenkiintoa lisää puolestaan se, ettei maa ole Euroopan Unionin piirissä. Voidaan kysyä eroaako Norjan koulutusjärjestelmä jossain suhteessa muiden EU-maiden koulutusjärjestelmistä ja toisaalta, mikä rooli Euroopan Unionin koulutuspoliittisella tavoitteenasetannalla on suhteessa jäsenmaiden koulutusjärjestelmiin.

### **2. Manner-Eurooppalaiset koulutusjärjestelmät**

*Saksan, Ranskan ja Alankomaiden* muodostamassa manner-eurooppalaisten<sup>72</sup> koulutusjärjestelmien ryhmässä leimallinen piirre on erilaisuus. Maiden koulutusjärjestelmien ja

---

<sup>72</sup> Ranskan on usein katsottu kuuluvan välimeren maiden ryhmään, mutta koska se tässä vertailussa jäisi

hallintotraditioiden välillä on huomattavia eroja, vaikka ne sijoittuvat alueellisesti lähelle toisiaan. Saksalaisen koulutusjärjestelmän kontekstuaalisena erityispiirteenä on maan liittovaltiorakenteen mukanaan tuoma vahva alueellisen hallinnon painotus ja tästä aiheutuvat alueelliset variaatiot koulutusjärjestelmän sisällä. Osavaltioilla (Länder) on vahva autonomia ja niiden hallitukset päättävät itsenäisesti mm. koulutuspolitiikasta<sup>73</sup>.

Ranskan koulutusjärjestelmän erityispiirteet liittyvät yhtenäisvaltion tasavaltaiseen perinteeseen ja hallintokulttuurisesti vahvaan, keskitetyksi toimivaan hallintokoneistoon. Keskitetty ohjaustapa vallitsee myös koulutusjärjestelmää koskien. Ranskan hallintojärjestelmän keskitetty perusluonne heijastuu myös koulutusjärjestelmän rakenteisiin ja toimintatapoihin (vrt. Bagnall 2000).

Saksaa ja Ranskaa yhdistävää myös se, että niissä managerialististen koulutusreformien on laajemmassa mitassa käynnistynyt muita tarkasteltavia maita myöhemmin (ks. esim. Messner 2000: 49-51). Alankomaiden koulutusjärjestelmä edustaa liberalistisen ja desentralisoidun yhteiskuntamallin tapaa organisoida koulutus, joka nojaa pitkälti yksityisesti ylläpidettyjen, mutta julkisesti rahoitettujen oppilaitosten varaan. Koulutusjärjestelmä poikkeaa tässä suhteessa kaikista muista vertailtavista koulutusjärjestelmistä.

### **3. Managerialismimaiden koulutusjärjestelmät**

*Iso-Britannian, Australian ja Uuden Seelannin koulutusjärjestelmät* ovat leimallisesti managerialismin edelläkävijämaiden järjestelmiä. Näissä maissa managerialistisia reformeja on toteutettu vertailumaista pisimpään, millä on vaikutusta myös koulutusjärjestelmien muotoutumiseen. Uuden Seelannin osalta managerialistisen ohjelman toteuttaminen on 1980-luvulta alkaen reformien osalta näyttäytynyt radikaaleimpana edelläänmainituista, kattaen oikeastaan koko julkisen toiminnan alan (Boston ym. 1996: 2-7).

---

ainoaksi ko. ryhmän maaksi, tarkastellaan Ranskan koulutusjärjestelmää mannermaisen maaryhmän yhteydessä (ks. esim. Niemi-Iilahti 2000: 94-95).

<sup>73</sup> Liittovaltiorakenne tuottaa eroja osavaltioiden välille ja tässä mielessä Saksa muodostaa haasteellisen kohteen koulutusjärjestelmäkuvauksen toteuttamiselle. Vertailijan onneksi saksalainen koulutusjärjestelmä on kuitenkin edelleen varsin säännelty ja osavaltioiden väliset erot ovat suhteellisen vähäisiä.

Australian piirtcenä on desentralisoitu liittovaltiorakenne territorioineen, jotka päättävät itsenäisesti koulutuksen järjestämisestä mahdollisuuksien tasa-arvoa korostavan koulutsideaalin hengessä (vrt. Bagnall 2000: 461-462).

Iso-Britannian koulutusjärjestelmää leimaavat hallinnon sisäiset eroavuudet, erityisesti Skotlannin, mutta myös Pohjois-Irlannin koulutusjärjestelmän osalta Englannin ja Walesin koulutusjärjestelmiin nähden (Paronen 1996: 53; OECD 2001.)

### *Vertailuosion muuttujat ja kohteet*

Vertailuosuudessa tarkastellaan koulutusjärjestelmien rakennepiirteitä, koulutusjärjestelmää oppilaitosjohtamisen kontekstina sekä suhteutetaan Suomen koulutusjärjestelmää muihin vertailtaviin koulutusjärjestelmiin. Lopuksi arvioidaan järjestelmätasoisien rakennepiirteiden ryhmittymistä ja arvioimaan managerialismia tukevia rakennepiirteitä Suomen koulutusjärjestelmässä.

Tarkasteltavat osiot ovat:

- 1. Koulutusjärjestelmän yleiset rakennepiirteet**
  - julkisen ja yksityisen koulutustarjonnan suhde
  - julkiset ja yksityiset koulutusmenot vertailumaissa
- 2. Koulutusjärjestelmä osana julkista sektoria ja kansantaloutta**
  - koulutusmenot ja niiden muutos vertailumaissa
  - koulutusmenojen allokoituminen eri kouluasteille
  - oppilaskohtaiset koulutusmenot vertailumaissa
  - koulutusmenojen rakenne
- 3. Oppilaitosjohtamisen rakenteelliset edellytykset**
  - oppilaitostason muodollinen autonomia
  - tilivelvollisuus ja toiminnan arviointi
  - opetushenkilöstön ja oppilaiden määrälliset suhteet
  - perusopetuksen oppilaitosmäärien muutokset

Vertailuasetelmat perustuvat seitsemänportaiseen ISCED-97 -luokituksen<sup>74</sup> (International Standard Classification for Education), joka on korvannut aiemman ISCED-76 -

---

<sup>74</sup> ISCED (International Standard of Classification for Education) on seitsemänportainen, kansainvälisiä vertailuja varten kehitetty koulutustasoluokitus, jota on käytetty laajasti mm. EU:n, OECD:n ja UNESCON sekä kansallisten tilastoviranomaisten tuottamissa koulutusvertailuissa.



luokituksen. Maat, joiden osalta ei ole olemassa dataa jotain tarkasteltavaa aluetta koskien, tai jonka data ei ole vertailukelpoista, on jätetty taulukoista ja kuvioista pois.

Vertailussa keskitytään pääasiassa perusopetuksen (primary education ja lower secondary education, ISCED 1 ja 2) sekä perusopetuksen jälkeisen koulutuksen eli ns. toisen asteen koulutuksen (upper secondary education, ISCED 3) vertailemiseen erityisesti koulutusjärjestelmän näkökulmasta (ks. esim. OECD 2001; Laukkanen 1996b: 18-19).

Eräisiin taulukoihin ja kuvioihin on otettu mukaan myös korkea-asteen koulutusta kuvaavia tilastotietoja. Oppilaitosten johtajista käytetään pääasiassa yhtenäistä rehtorikäsitettä.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Ratkaisua voidaan perustella yksinkertaisuudella. Tältä osin rehtori -nimikkeellä on laajempi merkitys ja se viittaa oppilaitoksen pääasiallisena johtajana toimivaan tai oppilaitoksen toiminnasta vastaavaan henkilöön ilman suoraa kytkentää oppilaitoksen kokoon, kouluasteeseen tai muihin kansallisiin järjestelmäpiirteisiin.

## 3.2. Koulutusjärjestelmät julkisessa taloudessa

### 3.2.1. Julkisen ja yksityisen suhteet koulutusjärjestelmissä

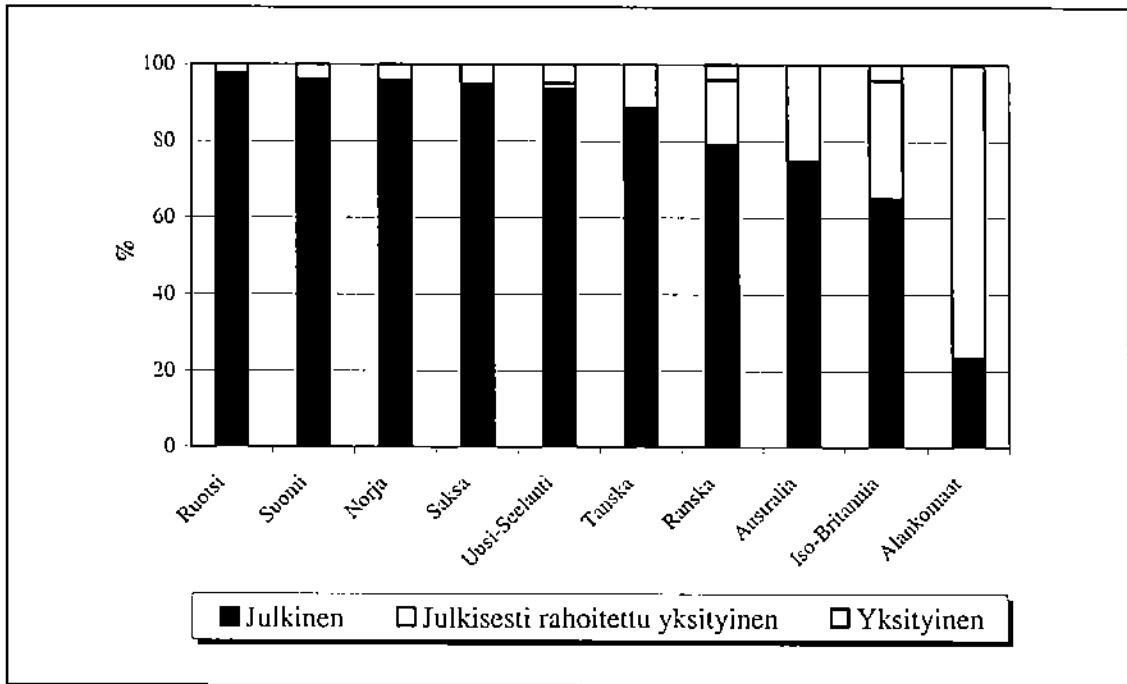
Kysymys julkisen ja yksityisen toiminnan osuuksista koulutuksessa on tärkeä arvioitaessa julkisen vallan roolia koulutuksen järjestämisessä (Boston ym. 1996: 7-9). Useissa maissa käydään aktiivista keskustelua koulutusmenojen jakamisesta aiempaa monipuolisemmin eri sidosryhmien kesken, sekä oppilaitosten ja koulutuksen järjestäjien kilpailun lisäämisestä, jolla tähdätään koulutuksen tehokkuuden parantamiseen (ks. esim. Laukkanen 1996b: 15-16)

Koulutuksen saatavuus on laajentunut kattamaan yhä laajempia asiakasryhmiä esimerkiksi elinikäisen oppimisen puitteissa. Toisaalta useimmissa maissa vallitsee edelleen vahva näkemys julkisen toiminnan roolista erityisesti perusopetuksessa. Koulutusta voidaan näissä järjestelmissä pitää julkishyödykkeenä. (ks. esim. Numminen 1994: 134; OECD 2001: 136 ).

Arvioitaessa julkisen ja yksityisen toiminnan suhdetta ja merkitystä koulutuksen toteuttamisessa joudutaan oikeastaan tarkastelemaan kahta asiaa, nimittäin 1) oppilaitosten omistuspohjaa ja sen merkitystä oppilaitoksen toiminnan organisoimiselle, valvonnalle ja johtamiselle sekä 2) oppilaitosten toiminnan rahoitusperustaa (Boston ym. 1996: 8-9.)

Useimmissa koulutusjärjestelmissä myös yksityisten oppilaitosten rahoitus tulee valtaosin julkisista lähteistä. Toisaalta eräissä koulutusjärjestelmissä huomattava osa oppilaitoksista, etenkin toisella asteella ja korkea-asteella, on yksityisesti ylläpidettyjä ja rahoitettuja. Julkisen ja yksityisen koulutuksen merkitystä voidaan tarkastella useilla mittareilla, mutta käyttökelpoisimpia tässä suhteessa lienevät oppilasmäärien ja rahoitusosuuksien käyttäminen indikaattorina.

Seuraavassa kuviossa (kuvio 9) tarkastellaan julkisen ja yksityisen koulutuksen oppilaita vertailtavien koulutusjärjestelmien julkisissa, julkisesti rahoitetuissa yksityisissä sekä täysin yksityisesti ylläpidetyissä oppilaitoksissa.



**Kuvio 9.** Julkisten ja yksityisten oppilaitosten oppilaat (%) vuonna 1999 (OECD 2001:136).

Vertailumaiden koulutusjärjestelmät ovat sekä perusopetuksessa että toisen asteen koulutuksessa rakentuneet pääosin julkisen koulutuksen varaan. Poikkeuksen muodostaa Alankomaiden koulutusjärjestelmä, jossa vuonna 1999 kolme neljäsosaa perusopetuksen ja toisen asteen oppilaista opiskeli yksityisissä oppilaitoksissa.

Iso-Britannian ja Australian koulutusjärjestelmissä yksityisten oppilaitosten osuus on suhteellisen suuri verrattuna muihin järjestelmiin. Yksityisten oppilaitosten rahoitus muodostuu kuitenkin pääasiassa julkisesta rahoituksesta, ja esimerkiksi Alankomaiden ja Ranskan koulutusjärjestelmissä julkisella resurssoinnilla on merkittävä asema yksityisten oppilaitosten määrästä huolimatta.

OECD-maiden koulutusjärjestelmät noudattavat pääosin julkisen koulutuksen mallia. Täysin yksityisesti toteutettu koulutus on perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa harvinaista ja volyymiltaan suppeaa niin vertailumaiden koulutusjärjestelmiä kuin kaikkia OECD-maiden koulutusjärjestelmiä arvioitaessa. Tarkastelun kohteena olevia

koulutusjärjestelmiä koskien on yksityistä koulutustarjontaa lähinnä Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Uudessa Seelannissa, erityisesti toisen asteen koulutuksessa<sup>76</sup>. Ylemmän toisen asteen koulutuksen osalta yksityisen koulutustarjonnan merkitys on perusopetusta huomattavasti suurempi. Ns. duaalijärjestelmän maiden koulutusjärjestelmissä, lähinnä Saksassa, Alankomaissa ja Tanskassa työssäoppimisen merkitys on suuri ja huomattava osa opiskelusta tapahtuu formaalin oppilaitosjärjestelmän ulkopuolella.

Suomessa ammatillinen koulutus on oppilaitosvetoista, samoin Ranskassa, Norjassa ja Ruotsissa on vahvat perinteet koulumuotoisen ammatillisen koulutuksen järjestämisessä (ks. esim. Kuusi 1996: 70-71). Iso-Britannia puolestaan profiloituu ammatillisen koulutuksen osalta työssä oppimisen, näyttötutkintojen ja ammatillisen kurssittamisen hyödyntäjäksi. (OECD 2001: 15,127; Kuusi 1996: 72-73)

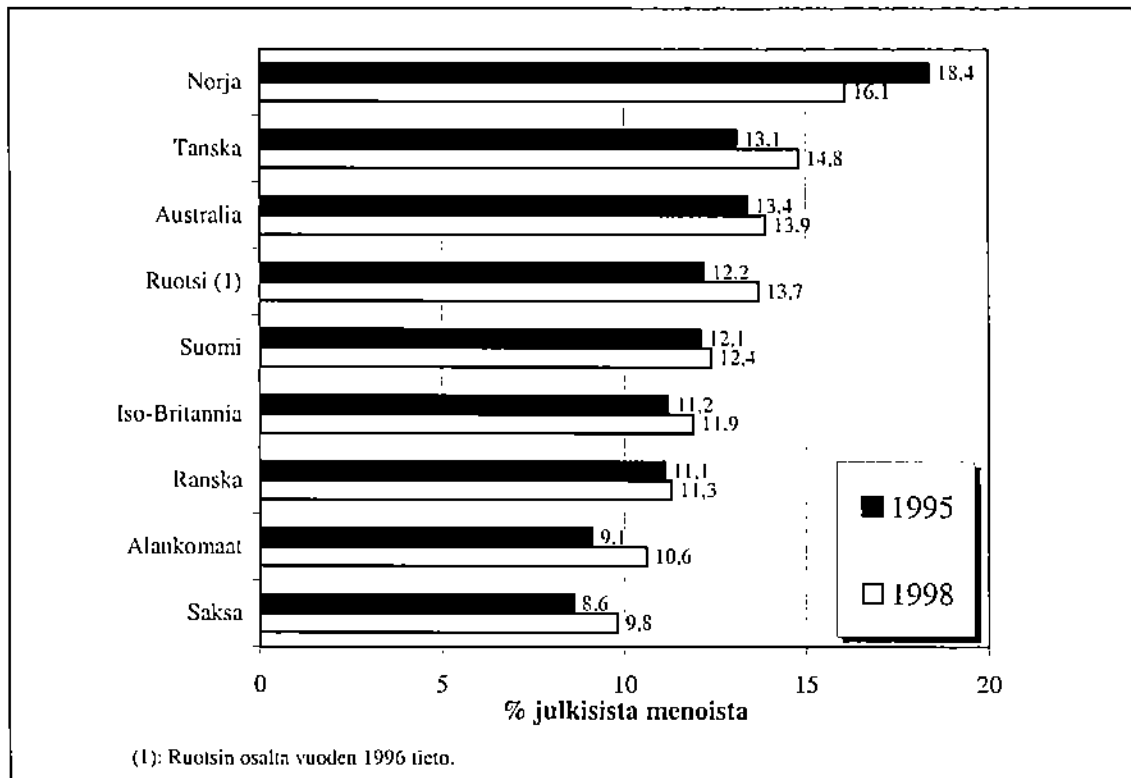
### 3.2.2. Koulutuksen osuus julkisista menoista

Koulutusmenojen osuus julkisista menoista ilmaisee koulutuksen taloudellista merkitystä julkisten toimintojen kentässä. Indikaattorina se kertoo myös koulutusjärjestelmän organisointimallista, jonka osalta vaihtelua esiintyy erityisesti julkiseen koulutukseen ja yksityisiin koulutusratkaisuihin nojaavien maiden välillä.

Vertailtavien koulutusjärjestelmien osalta esiintyy huomattavia määrällisiä eroja koulutuksen osuudessa julkisista menoista, vaikka valtaosassa tarkastelussa mukana olevien koulutusjärjestelmien voidaan sanoa nojaavan pääosaltaan joko kokonaan julkiseen koulutukseen – kuten esimerkiksi pohjoismaisen hyvinvointimallin maissa – tai julkisesti rahoitettuun koulutukseen tukeutuviissa maissa, jollaisia ovat mm. Alankomaat ja Iso-Britannia, mutta myös Australia ja Uusi Seelanti. Koulutusmenojen osuus julkisista menoista jakaa maat selkeästi erottuviin ryhmiin. Kuviossa (kuvio 10) tarkastellaan koulutusmenojen osuutta julkisista menoista vuosina 1995 ja 1998.

---

<sup>76</sup> Muista OECD-maista USA:ssa, Japanissa, Meksicossa ja Portugalissa perus- ja toisen asteen yksityisissä oppilaitoksissa opiskelee n. 10% oppilaista.



**Kuvio 10.** Koulutusmenojen osuus (%) vertailumaiden julkisista menoista vuosina 1995 ja 1998 (OECD 2001: 100).

Koulutusmenojen osuus julkisista menoista on useimmissa maissa kasvanut vuosien 1995 ja 1998 välillä (ks. kuvio 10). Poikkeuksen muodostaa Norja, jossa koulutusmenojen osuus julkisista menoista on tarkasteluvälillä vähentynyt huomattavasti. Tästä huolimatta osuus on kokonaisuutena edelleen suurin juuri Norjassa.

Pohjoismaat erottuvat omaksi ryhmäkseen, jolle on leimallista koulutusmenojen suuri osuus julkisista menoista. Toisaalta koulutusmenojen osuus julkisista menoista on lähes pohjoismaista tasoa myös Australian osalta. Suomi sijoittuu Ruotsin tuntumaan, mutta Ruotsissa menot ovat kasvaneet tarkasteluvälillä huomattavasti Suomeen nähden. Suomessa koulutusbudjetit ovat pitkään olleet Pohjoismaiden pienimpiä, mutta silti ylittäneet eurooppalaisen keskitason (Lappalainen 1991: 183).

Alhaisimmat koulutusmenojen osuudet julkisista menoista ovat Alankomaiden ja Saksan järjestelmissä, joissa osuudet jäävät alle 10 %:n tuntumaan. Toisaalta suurimmat kasvuosuudet tarkasteluvälillä 1995-1998 liittyvät juuri edellä mainittuihin Tanskan ja Alankomaiden koulutusjärjestelmiin.

### 3.2.3. Koulutusmenojen bkt-osuudet koulutusjärjestelmissä

Koulutuksen rahoitus on muodostunut tärkeäksi keskustelunaiheeksi niin Suomessa kuin muissa Pohjoismaissa. Tämä on liittynyt talouden rationalisointivaatimukseen julkista toimintaa koskien, ja sillä on ollut vaikutusta myös koulutusjärjestelmiin. Uuden julkisjohtamisen teemoihin on liittynyt vaatimus tehdä enemmän pienemmillä resursseilla (ks. esim. Moos & Carney 2001: 16-17).

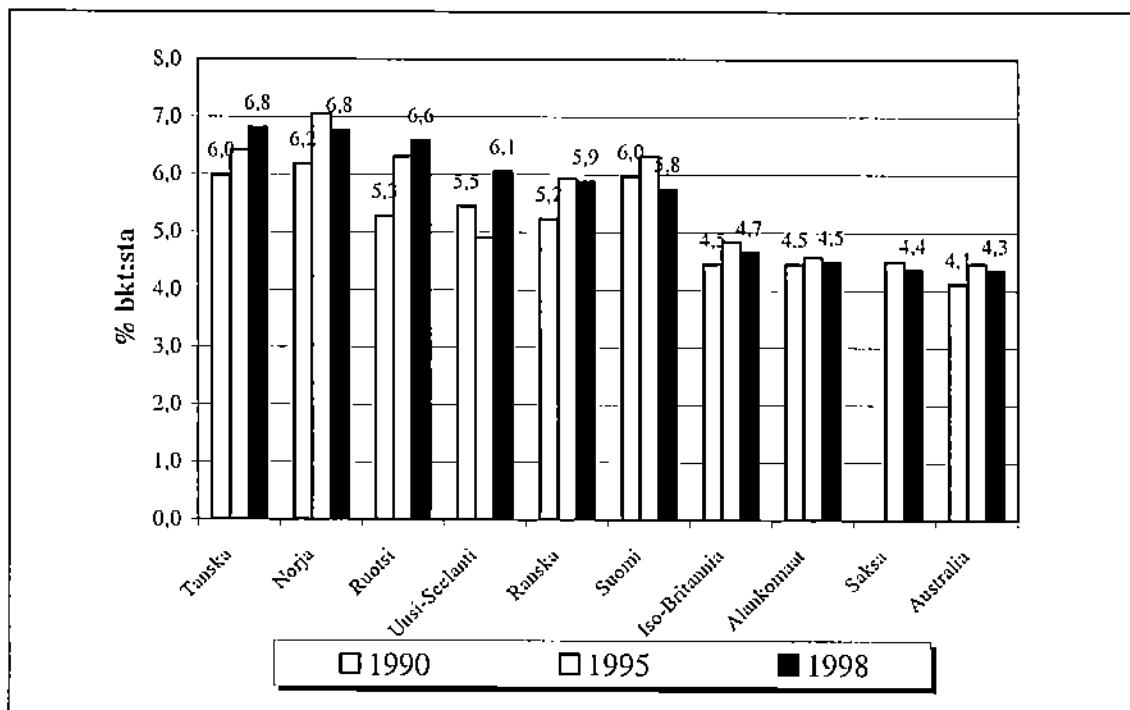
Kysymykseen siitä, millaisin panoksin eri maiden koulutusjärjestelmät toimivat voidaan hakea vastausta suhteuttamalla koulutuspanostukset tuloksiin ja vertailemalla näitä eri maiden kesken. Tavoitteena on luoda tutkimustehtävässä määritellyllä tavalla kuvaus koulutusjärjestelmien toimintaa kuvaavista rakennepiirteistä. Järjestelmätasoisena managerialismin cräs määritelmällinen piirre on kustannustehokkuuden tavoitteleminen, mikä yhtäältä tarkoittaa sekä resurssien käytön tehostamista että toiminnan laadun, responsiivisuuden ja valinnanmahdollisuuksien lisäämisen, sekä sisällöllisen laatu-ulottuvuuden parantamista mm. johtamisedellytyksiä kehittämällä (ks. esim. Pollitt 1990; Hood 1991)

Koulutuspanostusten osuus bkt:sta mittaa kansallisten koulutuspanostusten osuutta vertailumaiden käytössä olevista kokonaisresursseista. Oppilaskohtaiset koulutusmenot korreloivat yleensä positiivisesti koulutusmenojen bkt-osuuteen, rikkaammat maat kulluttavat suuremman osan bruttokansantuotteestaan koulutukseen, erityisesti perusopetukseen. Tarkastellut koulutusmenot kattavat kaikki formaalisen koulutusjärjestelmän, siis sekä julkisen että yksityisen, menot lukuunottamatta kotitalouksille suunnattuja tulo-siirtoja (OECD 2001: 72).

### *Koulutusmenojen bkt-osuuden muutos 1990-1998*

Koulutusmenojen määrätymiseen vaikuttavat yleiset yhteiskunnalliset tekijät, kuten talouskehitys, nuorten ikäluokkien osuus väestöstä sekä koulutusjärjestelmien rakenteelliset ominaisuudet. Koulutuksen Bkt-osuudelle on kuitenkin ominaista, että se pysyttelee yksittäisen kansallisvaltion tasolla vakaana vuodesta toiseen. Tämä kertoo yhtäältä koulutuksen institutionaalisesta luonteesta, so. pysyvyydestä ja merkityksestä yhteiskunnan eräänä perustoimintona sekä toisaalta koulutusjärjestelmien suhteellisesta vakaudesta, mutta myös koulutusprosessien pitkäkestoisuudesta.

Koulutusmenojen bkt-osuuden muutosta vuosina 1990, 1995 ja 1998 tarkastellaan seuraavassa kuviossa (kuvio 11). Myös tässä suhteessa vertailumaiden koulutusjärjestelmät näyttävät muodostavan selkeitä ryhmiä.



**Kuvio 11.** Julkisten koulutusmenojen bkt-osuudet (%) vertailumaisissa vuosina 1990-1998 (OECD 2001: 71, 80).

Pohjoismaiset koulutusjärjestelmät muodostavat Suomea lukuunottamatta ryhmän, jossa koulutusmenojen bkt-osuudet ovat kasvaneet selvästi vuoden 1990 tasosta. Vastaavasti Iso-Britanniassa, Alankomaissa, Saksassa ja Australiassa koulutusmenojen bkt-osuus on pysynyt vakaana 1990-luvulla ja osuudet näyttävät vakiintuneen arviolta 4,5 %:n tasolle. Keskiryhmän muodostavat Uusi-Seelanti, Suomi ja Ranska, joissa koulutusmenojen bkt-osuus on asetnut n. 6 %:n tasolle<sup>77</sup>. Näissä maissa koulutusmenojen bkt-osuus on myös kasvanut 1990-luvulla selvästi, Suomea lukuunottamatta.

Havainto selittynee osittain bkt:n voimakkaalla kasvulla Suomessa 1990-luvun puolivälin jälkeen. Vaikka julkisten koulutusmenojen Bkt-osuuksien maakohtainen vaihtelu on vuositasolla vähäistä, esiintyy eri vertailumaiden koulutusjärjestelmien välillä näissä osuuksissa huomattavan suuria eroja. Pidemmällä aikavälillä myös koulutusjärjestelmäkohtaiset menot muuttuvat. Suurimmat julkisista varoista tehdyt koulutussatsaukset Bkt-osuudella mitattuna ovat Pohjoismaissa, jotka Suomea lukuunottamatta sijoittuvat selvästi muita vertailumaita korkeammalle tasolle. Vastaavasti pienimmät osuudet ovat Alankomaissa, Iso-Britanniassa ja Saksassa ja Australiassa.

Koulutukseen suunnatut resurssit ovat huomattavat kaikissa vertailtavissa koulutusjärjestelmissä huolimatta julkisen budjettirahoituksen niukkuudesta. Vertailtavien koulutusjärjestelmien osalta suurimmat julkisten koulutusmenojen bkt-osuudet ovat Pohjoismaissa. Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa koulutusmenojen osuus bkt:sta oli hieman alle 7 % vuonna 1998 (ks. kuvio 11). Pohjoismaiden suuret koulutuspanostukset kuvaavat koulutuksen merkitystä Pohjoismaisessa hyvinvointiajattelussa. Näissä maissa julkisten koulutusmenojen bkt-osuus on myös kasvanut voimakkaimmin 1990-luvun aikana.

Poikkeuksen Pohjoismaisessa kontekstissa muodostaa Suomi, jossa julkisten koulutusmenojen osuus bkt:sta on esimerkiksi Uutta Seelantia ja Ranskaa alhaisempi. Omaksi ryhmäkseen muodostuvat Iso-Britannia ja Alankomaat, joissa on alhaisimmat koulutus-

---

<sup>77</sup> Uuden Seelannin osalta voidaan todeta toteutetuista reformeista huolimatta koulutuksen bkt-osuuden olevan pohjoismaista tasoa, mikä osaltaan selittynee opetushenkilöstön keskitetyn palkkausjärjestelmän ja keskitettyjen sopimuskäytäntöjen vahvalla asemalla.



järjestelmäkustannusten bkt-osuudet. Huomattavimmat panostukset yksityisten oppilaitosten toimintaan ovat Saksassa ja Australiassa, joissa molemmissa yksityisen koulutuksen bkt-osuus oli yhden prosentin luokkaa bkt:sta vuonna 1998 ja siten huomattava muihin vertailumaihin nähden.

Koulutuksen kustannustasoon vaikuttavat useat toisiinsa kytkeytyneet tekijät, joista tärkeimmät ovat väestön ikärakenne ja alueellinen sijoittuminen, osallistuminen koulutukseen, per capita tulot sekä opetushenkilöstön palkkataso samoin kuin koulutusjärjestelmän rakenteet. Voidaan sanoa, että mitä suurempia ovat oppivelvollisuusikäiset ikäluokat, sitä korkeammalle tasolle koulutusmenot asettuvat. Sen sijaan ikäluokkien osallistuminen koulutukseen riippuu kansallisista ratkaisuista, varsinkin muun kuin oppivelvollisuuskoulutuksen osalta.

Arvioitaessa muiden koulutusjärjestelmien sijoittumista bkt-osuuksia koskevassa vertailussa, voidaan nähdä, että Pohjoismaiden koulutusjärjestelmien leimallisena piirteenä on koulutuksen yleisen bkt-osuuden korkea taso. Keskeistä Pohjoismaiden järjestelmille on myös se, että bkt-osuudet jakautuvat tasaisesti eri kouluasteille yksittäisen koulutusjärjestelmän sisällä. Yksittäisten koulutustasojen bkt-osuudet ovat Pohjoismaisissa koulutusjärjestelmissä muita järjestelmiä suurempia.

Merkittävimmät erot pohjoismaisten koulutusjärjestelmien ja muiden vertailtavien järjestelmien välillä liittyvät muuhun koulutukseen kuin perusopetukseen, toisen asteen koulutukseen tai korkea-asteen koulutukseen.

Aikuiskoulutusta ja vapaata sivistystyötä tarkastelevan mittarin osalta erot koulutusjärjestelmien välillä ovat erityisen huomattavia ja leimallinen piirre on se, että Pohjoismaisten koulutusjärjestelmien lisäksi Ranskassa ja Saksassa muun koulutuksen bkt-osuudet ovat esimerkiksi Australian ja Alankomaiden koulutusjärjestelmiin verrattuna huomattavan suuria. Suomen koulutusjärjestelmä poikkeaa ensin mainituista selvästi matalammalla bkt-osuudellaan, mikä kertonee osaltaan sekä suomalaisen koulutusjärjestelmän oppilaitosten varaan perustuvasta luonteesta että sen niukentuneista taloudellisista resursseista.

*Oppilaskohtaiset koulutusmenot vertailtavissa koulutusjärjestelmissä*

Eräs tärkeimpiä koulutuspanostusten määrää vertailun kohteena olevissa koulutusjärjestelmissä kuvaavia tunnuslukuja ovat oppilaskohtaiset koulutusmenot. Oppilaskohtaisten tunnuslukujen avulla on mahdollista verrata koulutusjärjestelmän kustannuksia vertailukelpoisella, koulutusjärjestelmien huomattavat kokoerot huomioivalla tavalla. Oppilaskohtaisten koulutusmenojen kehitys kertoo osaltaan myös koulutusjärjestelmien organisointiin liittyvistä eroista eri koulutusjärjestelmissä.

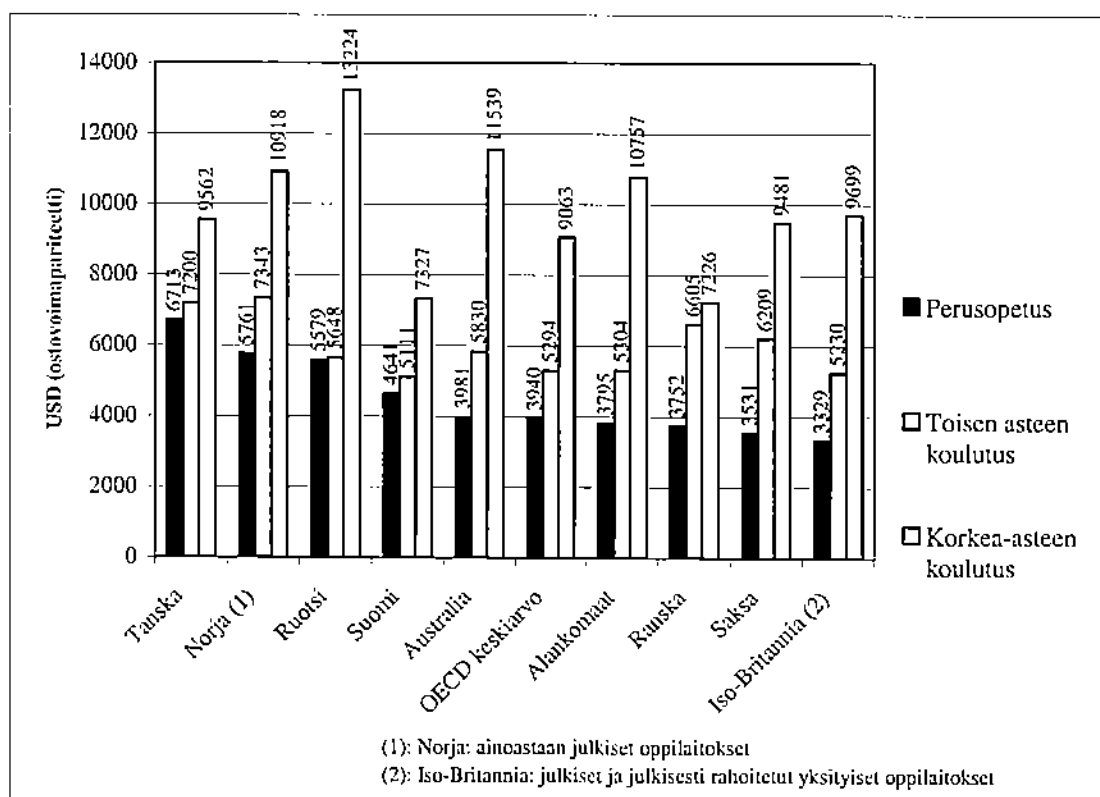
OECD-maat käyttivät vuonna 1998 perusopetuksen menoihin keskimäärin 3 900 USD oppilasta kohden. Toisen asteen koulutukseen vastaavasti keskimäärin 5 300 USD oppilasta kohden ja korkea-asteen koulutukseen puolestaan keskimäärin 9 000 USD oppilasta kohden (OECD 2001: 58). Perusopetus muodostaa kattavuutensa ja oppilasmääränsä perusteella huomattavan osan koulutusjärjestelmien toiminnasta sekä koulutusmenoista. Koulutusmenojen erot ovat koulutusjärjestelmien välillä suuria siitä huolimatta että tarkastellut järjestelmät ovat kansainvälisessä mittakaavassa keskenään suhteellisen samankaltaisia. Oppilaskohtaisten koulutusmenojen erojen suuruutta havainnollistavat hyvin eroavuudet esimerkiksi perusopetuksen oppilaskohtaisten menojen osalta, jotka Iso-Britanniassa olivat puolet Tanskan vastaavista menoista. Suhteellisesti tarkasteltuna oppilaskohtaisten kustannusten erot ovat myös toisen asteen ja korkea-asteen koulutuksessa parhaimmillaan useita kymmeniä prosenttiyksiköitä. Ostovoimapariteetin avulla muunnettuja maittäisiä oppilaitoskohtaisia koulutusmenoja tarkastellaan seuraavassa kuviossa (kuvio 12).

Oppilaskohtaiset koulutusmenot julkisessa koulutuksessa muodostavat vertailututkimuksen kannalta tärkeän koulutusmenoja kuvaavan indikaattorin, nimenomaan koulutusjärjestelmien kustannustehokkuuden kannalta. Koulutusmenovertailussa koulutusjärjestelmäkohtaisten erojen taustalla vaikuttavat järjestelmien rakenteelliset tekijät, erityisesti yksityisen koulutustarjonnan määrä.

Oppilaskohtaisten kustannusten osalta Pohjoismaiden koulutusjärjestelmät erottuvat selvästi omaksi ryhmäkseen, erityisesti perusopetuksen osalta. Suomen koulutusjärjes-

telmä muodostaa toisen asteen koulutuksen osalta erikoisen poikkeuksen kaikkiin muihin vertailumaihin nähden alhaisimmilla oppilaskohtaisilla koulutusmenoillaan. Korkeasteen koulutuksessa ainoastaan Ranskan koulutusjärjestelmässä oppilaskohtaiset koulutusmenot ovat Suomea alhaisemmat, mutta kaikissa muissa vertailumaissa ne ovat järjestään korkeammat.

Suomessa oppilasmäärät ja koulutusmenot ovat olleet nousussa tarkasteluvälillä 1995-1998 (OECD 2001: 60), mutta tästä huolimatta oppilaskohtaiset koulutusmenot eivät ole nousseet samassa tahdissa. Sen sijaan esimerkiksi Australiassa ja Tanskassa oppilaskohtaiset koulutusmenot ovat kasvaneet tarkasteluvälillä keskimäärin 10 prosenttiyksikköä. Muiden koulutusjärjestelmien oppilaskohtaisten menojen muutokset ovat olleet alle 5 prosenttiyksikköä suuntaan ja toiseen (OECD 2001: 58).



**Kuvio 12.** Oppilaskohtaiset koulutusmenot julkisissa ja yksityisissä oppilaitoksissa kouluasteen mukaan 1998 (USD, ostovoimapariteetti) (OECD 2001: 67).

Yleisenä suomalaista koulutusjärjestelmää koskevana havaintona koulutusjärjestelmien taloutta koskevasta tilastotarkastelusta voidaan todeta alhaisen kustannusrakenteen kertovan Suomen koulutusjärjestelmän tehostamiseen tähdänneiden toimenpiteiden toteutumisesta. Yhdistettäessä edellinen havainto tietoon koulutukseen liittyvien oheistoimintojen, kuten peruskoulujen kerhotoiminnan ja oppilashuollon palveluiden karsimisesta minimiin, ja vastaavasti edelleen kansainvälistä huipputasoa oleviin oppimissaavutuksiin perustaitojen osalta, näyttää suomalaisessa koulutusjärjestelmässä resurssien käytön painopiste asettuvan lähinnä koulutuksen ydinprosessien toteuttamiseen. On kuitenkin oletettavaa, että asiassa ilmenee todennäköisesti huomattavia kuntakohtaisia eroja.

Koulutusjärjestelmien perusluonne pääosin julkisen toiminnan osana tai ainakin julkisesti rahoitettuna toimintana merkitsee koulutuksen ja myös koulutuksen johtamisen osalta varsin selvää kytkentää yhteiskunnan harjoittamaan koulutuspolitiikkaan ja julkiseen hallintoon. Vaikka maiden välillä on aste-eroja ohjauksen ja julkisen vallan käytön ja kontrollin osalta, on selvää, että vähintäänkin toiminnan rahoittamiseen ja resurssien tehokkaaseen käyttöön liittyvät intressit välittyvät oppilaitosten toimintaan ja johtamiseen väljänkin ohjauksen oloissa.

Maaklustereita tarkasteltaessa Pohjoismaat erottuvat erityisesti managerialismimaihinnähdän julkisvetoisina ja koulutusmenojen osalta muita vertailumaita suhteellisesti paremmin resurssoituina koulutusjärjestelminä. Erot managerialismimaiden, mutta myös manner-Eurooppalaiseen maaklusteriin ovat tässä suhteessa varsin selviä etenkin perusopetuksen osalta.

### 3.3. Koulutusjärjestelmän organisointi ja johtaminen

#### 3.3.1. Koulutusjärjestelmien muutospiirteet

##### *Koulutusreformit*

Daun (1997: 19-20) jakaa koulutusjärjestelmiä muokkaavat reformit kolmeen tyyppiin, joita ovat 1) kilpailuorientoituneet reformit, 2) talousorientoituneet reformit ja 3) yhdenvertaisuusorientoituneet reformit. Ensinmainittujen tavoitteena on lisätä kansallista kilpailukykyä globalisoituvassa taloudessa, ja ne liittyvät lähinnä desentralisaation ja sentralisaation asteeseen, ohjaus- ja johtamisjärjestelmien kehittämiseen sekä opetushenkilöstön rekrytointiin ja koulutukseen. Talousorientoituneiden reformien alaan kuuluvat julkisen rahoituksen periaatteiden ja määrän sääntely, yksityistäminen sekä oppilaskohtaisten kustannusten alentamisyrittäykset. Yhdenvertaisuutta korostavien reformien avulla puolestaan pyritään kohentamaan katvealueille sijoittuvien ryhmien asemaa koulutusjärjestelmässä.

Koulutusjärjestelmien reformit voidaan tiivistää kolmeen muutostendenssiin, joita ovat desentralisaatio, privatisointi ja valinnanvapauden lisääntyminen. Näihin tendensseihin sisältyvät muutokset hallinto- ja päätöksentekojärjestelmässä, resurssoinnissa ja arvoorientaatiossa (vrt. Daun 1997: 19-20).

Koulutusjärjestelmien rakenteisiin kansallisella tasolla keskeisesti vaikuttavia tekijöitä ovat Daunin (1997: 23-299) mukaan 1) järjestelmärakenteet, päätösvalta ja johtamisen edellytykset, 2) koulutusmenojen taso, 3) oppimissaavutukset ja 4) hyvinvointi- ja koulutuspolitiikka. Lisäksi koulutusjärjestelmien rakennetta muokkaa 5) globalisoituminen ja koulutuksen kansainvälistymisen aiheuttamat paineet. Keskityn tässä tutkimusosiossa tarkastelemaan lyhyesti kahta ensinmainittua kokonaisuutta.

Koulutusmenot ovat vertailussa keskeisen mielenkiinnon kohteena, erityisesti koulutusmenojen bkt-osuuksien, koulutusmenojen osuuksien julkisista menoista sekä oppi-

laskohtaisten koulutusmenojen analyysin kautta. Koulutusjärjestelmien rakentajien osalta tarkastelu kohdistuu lähinnä oppilaitosautonomiaan ja vertailtavien koulutusjärjestelmien yleiseen luonnehdintaan, mutta vertailussa on mukana myös eräitä tilastoja oppilaitosten ja henkilöstön määriä koskien.

#### *Koulutusjärjestelmien reformiluonnehdinnat*

Pohjoismaisen maaklusterin osalta Tanskassa on perinteisesti ollut pitkälle desentralisoitu koulutusjärjestelmä, jossa on korostunut valinnanvapaus ja yksityisten oppilaitosten merkittävä asema koulutusjärjestelmässä. Kattavan yhtenäiskoulujärjestelmän maassa koulutusmenot ovat olleet keskitasoa, mutta nousseet 1980-luvun puolivälin jälkeen. Korporatismiin merkitys on ollut keskinkertaista tasoa. 1980-luvun puolivälistä alkaen konservatiivihallituksen myötä ryhdyttiin tukemaan yksityiskouluja, mikä lisäsi kauttaaltaan oppilaitosautonomiaa.

Suomen koulutusjärjestelmää on pidetty keskitettynä, kansainvälisesti tarkastellen siihen on sisällynyt varsin vähän valinnan mahdollisuuksia ja erittäin vähäinen määrä yksityisiä oppilaitoksia. Koulutusmenot ovat olleet verrattain korkeita, mutta myös oppimisaavutukset korkeaa tasoa. Yhtenäiskoulujärjestelmä, homogeeninen kulttuuri ja yksityisten koulutusratkaisujen torjuminen ovat olleet luonteenomaisia piirteitä. Suomen koulutusmenoja on pidetty korkeina suhteessa kansantalouden tilaan. Desentralisaatio alkoi rajoitetusti jo 1980-luvulla.

Norjan koulutusjärjestelmä on pitkään ollut varsin keskitetty, vähäiset valinnanmahdollisuudet ovat yhdistyneet korkeisiin koulutusmenoihin. Kunnallinen demokratia on vahvassa asemassa ja harvaan asutun maan ongelmat liittyvät myös Norjaan. Kansallinen yhtenäisyys, tasa-arvoinen orientaatio ja vahvat korporaatiot eivät ole suosineet privatisointia koulutuksessa. Luonnonvarojensa avulla Norja on välttänyt kansantalouden taloudelliset taantumat, jotka ovat vaivanneet muita vertailumaita.

Ruotsissa koulutusmenot ovat olleet korkeita, koulutuspolitiikka ei ole korostanut valinnanmahdollisuuksien lisäämistä tai yksityistävää strategiaa koulutuksessa. Sekä kou-

lutuksen yhdenvertaisuus että koulutussaavutukset ovat olleet korkeaa tasoa. Korkeat koulutuskustannukset, vahva korporatismi ja pitkään vallinnut keskitetty ohjausjärjestelmä ovat ruotsalaisen koulutusjärjestelmän piirteitä. Desentralisoivia reformeja on toteutettu laajassa mitassa vuodesta 1992 alkaen, jolloin koulunvalintaa ja yksityisten oppilaitosten perustamisen edellytyksiä ja tukijärjestelmää muutettiin. (Daun 1997: 31-34)

*Tanskan* koulutusjärjestelmässä 1980-luvulta toteutetut reformit noudattavat Bjergin (1991: 137-141) mukaan melko tarkkaan Iso-Britannian reformeja, joissa kansallisille koulutusviranomaisille asettuu tavoitteiden asetannan, normatiivisen ohjauksen ja resurssoinnin sekä toiminnan kontrolloinnin velvoite. Desentralisoidussa mallissa toiminnan käytännölliset valinnat ja yksityiskohdat päätetään oppilaitostasolla. Resurssit on sidottu "taximeter" -periaatteen mukaisesti oppilas- ja tutkintokohtaisiksi osuuksiksi, jotka määräytyvät oppilaiden ja tutkintomäärien mukaan.

*Ranskan* koulutusjärjestelmä on ollut keskitetty, mutta vastapainona on suuri yksityisten oppilaitosten määrä. Koulutuksellinen yhdenvertaisuus tärkeää ja maassa on tuettu alueellisesti vaikeassa asemassa olevien oppilaitosten toimintaan taloudellisin lisäpanostuksin. Desentralisointi keskushallinnosta aluetasolle ja rajoitetusti oppilaitostasolle alkoi 1980-luvun puolivälissä. Koulutusmenot ovat säilyneet pitkään korkeina.

*Saksassa* koulutusjärjestelmä rakentuu liittovaltioiden varaan, jotka ovat oikeastaan alueellisia itsehallinnollisia kokonaisuuksia, joilla on vahva historiallinen tausta. Suhteellisen alhaiset koulutusmenot, korporatiivisesti toimiva koulutusjärjestelmä ja vähäiset valinnanmahdollisuudet ovat olleet luontecnomaisia saksalaiselle koulutusjärjestelmälle ja myös ehkäisseet laajojen reformien toteuttamista (Daun 1997: 31-32).

Liittovaltion hallinto- ja koulutusjärjestelmä inertiaalinen: suuri laiva kääntyy hitaasti. Desentralisaation myötä päätösvaltaa on siirretty osavaltioilta oppilaitosten johtokuntatyypisille elimille 1980-luvulta lähtien.

*Alankomaiden* koulutusjärjestelmä on esimerkki pitkälle desentralisoidusta, monien uskonnollisten, etnisten ja kulttuuristen suuntauksien ylläpitämien yksityisten oppilaitos-

ten varaan perustuvasta koulutuksesta, jossa julkinen koulutus muodostaa vain yhden osan. Desentralisaatio koskee päätöksentekoa, resursointia ja se liittyy laajoihin valinnan mahdollisuuksiin koulutustarjonnan suhteen. Koulutusjärjestelmässä yhdistyvät verraten korkeat koulutusmenot kokonaisuutena mataliin koulutussaavutuksiin.

*Iso-Britanniassa* koulutusjärjestelmä on rakentunut desentralisaation perustalle. Suorituskyvyltään ja koulutusmenojen osalta järjestelmä oli keskitasoa. Kansallisen tason heikko korporatismi, mutta koulupiirien (LEA) tasoiset korporatiiviset järjestelyt kuntahallinnon ja opettajajärjestöjen välillä ylläpitivät status quo:ta. Ison Britannian koulutusreformissa tavoitteena on ollut sekä koulutusjärjestelmän suorituskyvyn parantaminen että toiminnan tehostaminen. Ison Britannian toteuttamat desentralisoivat ja deregulisoivat reformit ovat olleet merkittäviä.

*Australian* desentralisoidussa koulutusjärjestelmässä alueelliset erot osavaltioiden välillä muodostavat leimallisen piirteen. Australian koulutusjärjestelmän piirteenä ovat olleet vahva yhteisöllisesti organisoitu oppilaitostason päätösvalta, ja tähän yhdistetty rehtorin vahva asema. Arvioinnin ja tilivelvollisuuden mekanismit ovat olleet kehittämisen painopistealueena managerialistisen johtamisjärjestelmän ohella.

*Uuden Seelannin* koulutusjärjestelmään kuului pitkään keskitetty toimintatapa, mutta 1980- ja 1990-luvun taitteen koulutusreformissa toteutettiin merkittäviä desentralisoivia toimenpiteitä, joiden tuloksena oppilaitostason päätösvaltaa lisättiin ja erityisesti vanhempien osallistuminen oppilaitosten hallintoon muodostui keskeiseksi. Kustannusrakenteeltaan Uuden Seelannin koulutusjärjestelmä on ollut alhaisten maiden joukossa.

### 3.3.2. Perusopetuksen oppilaitokset vertailtavissa koulutusjärjestelmissä

Perusopetuksen koulutustarjonnan eräs keskeinen indikaattori on oppilaitosverkon laajuus. Institutionaalisen koulutuksen osalta oppilaitosten määrä kuvaa koulutusjärjestelmän rakentumista. Eritoten perusopetuksen oppilaitosten lukumäärä on koulutusjärjestelmissä muutoksessa. Vertailussa keskitytään tarkastelemaan perusopetuksen oppilai-



tosverkkoa. Seuraavassa taulukossa (taulukko 7) on esitetty koulutusjärjestelmien osalta perusopetuksen oppilaitosten määrällinen muutos tarkasteluvälillä 1970-1996<sup>78</sup>.

**Taulukko 7.** Perusopetuksen oppilaitokset vertailumaissa vuosina 1970-1996 (UNESCO 2002).

Vuosi	<i>Suomi</i>	<i>Norja</i>	<i>Tanska</i>	<i>Alanko- maat</i>	<i>Ranska</i>	<i>Iso- Britannia</i>	<i>Australia</i>	<i>Uusi Seelanti</i>
1970	4 500	3 050	2 400	8 200	63 500	29 500	8 400	-
1980	4 250	3 500	2 350	8 750	51 450	26 500	7 950	2 350
1990	5 300	3 450	2 950	8 450	44 300	24 150	7 950	2 300
1996	3 750	2 150	2 200	7 300	41 000	23 300	7 700	2 300
<b>muutos</b>								
%-yks.	-17	-30	-8	-11	-35	-21	-8	-2

Pohjoismaisten koulutusjärjestelmien ja Alankomaiden osalta perusopetuksen oppilaitosmäärän muutos noudattaa suunnilleen samankaltaista kehityskulkua, jossa oppilaitosmäärän huippu osuu 1980 -luvulle ja 1990-luvun alkuun, jonka jälkeen perusopetuksen oppilaitosmäärä on laskenut, useiden koulutusjärjestelmien osalta huomattavasti. Kehityspiirre kuvaa osaltaan sekä koulutuskysynnän muutoksia mutta myös taloudellisperustaisia vaatimuksia koulutusjärjestelmän tehostamisesta.

Perusopetuksen oppilaitosmäärän kasvuhuippu voidaan ajoittaa hyvinvointivaltiokehityksen laajenemisvaiheen huipentumiseen 1980-luvulle, mikä koskee erityisesti pohjoismaisia koulutusjärjestelmiä. Verrattacssa ilmiötä Ranskan ja Iso-Britannian koulutusjärjestelmiin, on jälkimmäisissä perusopetuksen oppilaitosten määrä vähentynyt jo 1970-luvulta alkaen. Oppilaitosmäärien kehitys on molempien maiden koulutusjärjestelmien osalta ollut suoraviivaisen laskevaa. Esimerkiksi Ranskassa on perusopetuksen oppilaitosmäärän lasku ollut sekä lukumääräisesti että suhteellisesti huomattavaa, perusopetuksen oppilaitosten lukumäärä on pienentynyt arviolta kolmanneksella tarkaste-

<sup>78</sup> Perusopetuksen oppilaitosten vertailu perustuu UNESCON tilastoyksikön tietoihin. Kaikista vertailtavista koulutusjärjestelmistä ei vertailukelpoista tietoa ollut saatavilla.

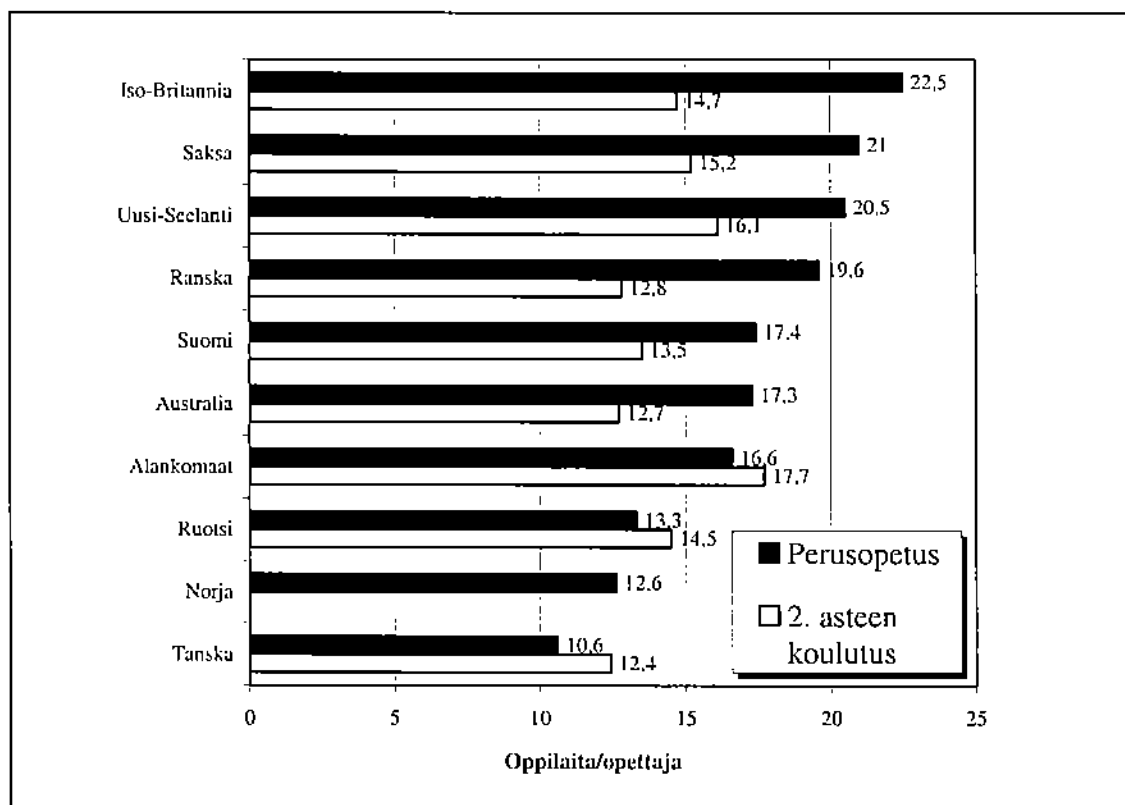
luvälillä. Uuden Seelannin ja Australian koulutusjärjestelmien osalta ovat perusopetuksen oppilaitosmäärän muutokset lukumääräisesti tarkasteltuna vähäisiä. Perusopetuksen oppilaitosmäärät näyttävät Uuden Seelannin koulutusjärjestelmän osalta säilyneen ennallaan tarkasteluvälillä ja Australian osalta vähentymä on n. 10 prosenttiyksikön luokkaa.

Perusopetuksen oppilaitosmäärän muutokset eivät suoraan näytä liittyvän managerialististen reformien toteuttamiseen, vaan näiden oppilaitosverkon rakenteellisten muutosten taustalla ovat monisyisemmät syyt ja kehitysmekanismit. Merkittävimmät tekijät ilmiön taustalla Pohjoismaisten koulutusjärjestelmien osalta liittyvät koulutuskysynnän muutoksiin. Väestön ikääntyminen, muuttoliike ja elinkeinorakenteen muutokset heijastuvat koulutuksen tarpeeseen ja siten koulutuksen alueelliseen tarjontaan. Muutos liittyy osaltaan myös taloudellisiin tekijöihin, joista tärkeimmät liittyvät skaalaetujen tavoittelemiseen ja sitä kautta julkisten menojen pienentämiseen, mikä useissa suomalaisissa kunnissa on konkretisoitunut 1990-luvun kuluessa.

### 3.3.3. Koulutusjärjestelmien rakenteiden muutos

#### *Opetushenkilöstön määrä suhteessa oppilasmäärään*

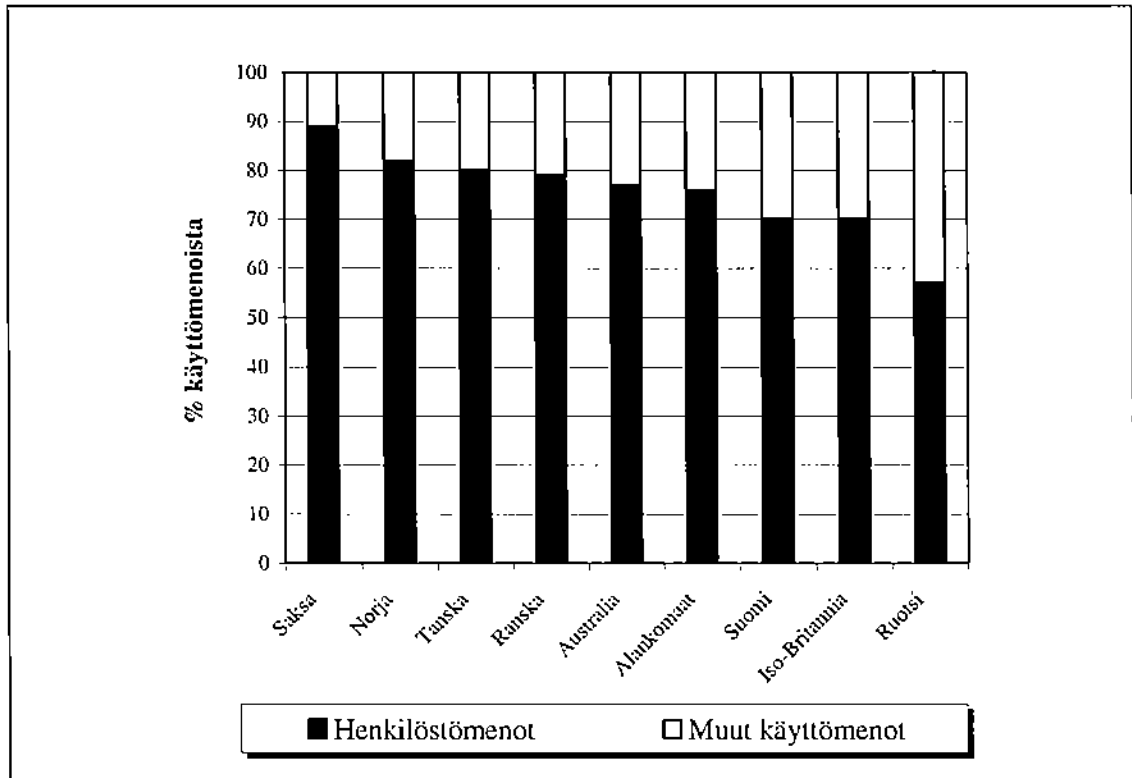
Koulutusmenojen koulutusjärjestelmäkohtaista muutosta kuvaava keskeinen tekijä on opetushenkilöstön määrä. Tarkasteltaessa oppilasmäärää opettajaa kohden voidaan todentaa havainto, jonka mukaan (kuvio 13) pääsääntöisesti maat, joissa on opettajamäärän suhde oppilasmäärään on alhainen, ovat koulutusjärjestelmän kustannusten osalta alhaisempia.



**Kuvio 13.** Oppilaita opettajaa kohden julkisissa ja yksityisissä oppilaitoksissa 1999. (OECD 2001: 243).

#### *Henkilöstömenojen osuus koulutusmenoista*

Koulutusresurssien jakautuminen eri toimintoihin on eräs keino kuvata koulutusjärjestelmän rakenteellisia piirteitä. Vertailemalla resurssien jakautumista opetushenkilöstön ja muun henkilöstön palkkamenoihin, tiloihin ja muihin kustannuksiin tuottaa erään näkökulman koulutusjärjestelmän toimintaan. Vertailussa käytetyt OECD-tilastot kuvaavat koulutusmenoja sekä julkisessa että yksityisessä koulutuksessa eri koulutasoilla. Luvut ovat kotitalouksille suunnattujen tulonsiirtojen osalta puhdistettuja vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi. (OECD 2001: 57).



**Kuvio 14.** Henkilöstömenojen osuus (%) käyttömenoista vertailumaisissa vuonna 1998. (OECD 2001: 116).

Opetushenkilöstön palkkamenojen osuus koulutusmenoista on merkittävä (ks. kuvio 14), mikä kuvaa opetuksen ja koulutuksen työvoimavaltaista kustannusrakennetta hyvin. Suomen osalta myös julkisten palvelualojen palkkapolitiikka on vaikuttanut koulutusmenojen kehitykseen.

Oppilaskohtaisten koulutusmenojen osalta kustannuksiltaan korkeimmat maat Norja, Tanska ja Ruotsi ovat myös maita, joissa opetushenkilöstön lukumäärä suhteessa oppilasmäärään on suuri. Vastaavasti Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa on paljon oppilaita opettajaa kohden, mikä näyttää osaltaan johtavan alhaisiin oppilaskohtaisiin koulutusmenoihin. Suomi sijoittuu tarkastelussa vertailumaiden keskikastiin sekä opettajien määrän että koulutusmenojen oppilaskohtaisten tunnuslukujen osalta, mutta erottuu silti muista pohjoismaista, jotka muodostavat varsin homogeenisen ryhmän edellä tarkasteltujen tunnuslukujen osalta.

### 3.3.4. Koulutuksen johtamisjärjestelmien piirteet vertailussa

Managerialismimaissa, erityisesti Iso-Britanniassa ja Uudessa Seelannissa NPM:n periaatteita on sovellettu koulutusjärjestelmän toimintaan. NPM-periaatteiden soveltaminen koulutukseen on nähty uusliberalistisena puuttumisena opettajaprofession autonomiseen asemaan. Valtiovallan arviointi-interventiota koulutusta kohtaan on perusteltu näkemyksellä koulutusprofession epäonnistumisesta tehtävässään ja tarpeella palauttaa koulutus tiukemman sisällöllisen kontrollin piiriin. Perusteluna on esitetty työelämän tarpeita osaavan työvoiman tarjontaan ja kansalliseen kilpailukykyyn liittyen.<sup>79</sup>

Oppilaitosten muodollista autonomiaa koskeva vertailu perustuu EU:n Eurydice koulutuksen vertailutietokannan tietoihin ja näiden perusteella tuotettuihin Eurydice-raportteihin. Tästä syystä vertailussa ei ole mukana Uusi-Seelantia ja Australiaa. Vertailu koskee julkisia perus- ja toisen asteen koulutuksen oppilaitoksia. Autonomisuuden asteen osalta muodostuu kolme pääasiallista koulutusjärjestelmätyyppiä: 1) *laajan autonomian koulutusjärjestelmät*, joissa oppilaitoksilla on laajat valtuudet päättää toiminnastaan, 2) *rajoitun autonomian koulutusjärjestelmät*, joissa oppilaitostason päätösvalan käyttäminen tapahtuu yhdessä oppilaitoksen toiminnasta vastaavien hallintoelinten ja/tai koulutuksen järjestäjän kanssa sekä 3) *heikon autonomian koulutusjärjestelmät*, jossa oppilaitostason vaikutusmahdollisuudet ovat rajatut eikä muodollista päätösvaltaa oppilaitostasolla ole. (vrt. Eurydice 2000: 26-27).

#### *Oppilaitostason muodollinen autonomia ja päätösvalta*

Oppilaitostason johtamisen vapauttaminen on ollut eräs managerialismin teeseistä. Uudessa Seelannissa todettiin 1980-luvun lopulta alkaen toteutettujen reformiselvitysten yhteydessä oppilaitosten olevan siinä määrin keskitetysti ohjattuja että toimintavapau-

---

<sup>79</sup> Tämä on näkynyt niin Iso-Britannian kuin Uuden Seelanninkin poliittisissa tavoitteenasetteluissa ja puheenvuoroissa, mutta myös koulutuksen nousemisessa huomattavalle sijalle esimerkiksi EU:n toimintapolitiikassa ja OECD:n tutkimusintresseissä. Koulutuksen ja talouden yhteenliittyminen on heijastunut myös Ison-Britannian hallintorakenteisiin, josta konkreettisenä esimerkkinä oli koulutuksesta ja työllisyydestä vastaavien keskusvirastojen yhdistäminen DfEE:ksi (Department for Education and Employment). (Broadbent ym. 1999: 343).

den puute haittasi koulutusjärjestelmän toimintaa. Tätä pyrittiin korjaamaan vastuiden tasapainottamisella valtion keskushallinnon ja paikallisen tason välillä, huolehtien samalla riittävän yhdenmukaiseen koulutusjärjestelmään aikaansaamiseen liittyvistä koordinoitutarpeista<sup>80</sup> (vrt. Boston ym. 1996: 171-172).

Vertailumaiden osalta oppilaitostason autonomia suhteessa ohjaukseen on laajinta Alankomaissa ja Iso-Britanniassa. Australiassa oppilaitostason hallintoelinten<sup>81</sup> vastuulla ovat laajakantoisemmat ratkaisut ja taloudellisten resurssien allokointiin liittyvä päätöksenteko, kun taas päivittäisjohtaminen on rehtorien vastuulla (ks. Bush & Gamage 2001: 40-41). Näissä maissa oppilaitostasolla on crittään laajan autonomia, jonka puitteissa oppilaitokset voivat itse päättää useimmista toimintaansa koskevista asioista, vaikkakin osa niistä päätetään yhteistyössä oppilaitoksen toiminnasta vastaavien ylläpitäjätahojen kanssa tai näiden määrittämien puitteiden sisällä. (Eurydice 2000: 25-27)

Vähäisintä oppilaitostason muodollinen päätösvalta on Saksassa, jossa oppilaitostason päätösvaltaan kuuluvat lähinnä oppilaitoksen toiminnan ajankäyttö. Keskikastin muodostavat Pohjoismaat ja Ranska, joissa joko paikallisviranomaisille (kuten Ranskassa) tai kuntatasolle (kuten pohjoismaissa) on siirretty viime vuosina yhä enemmän päätösvaltaa koulutuksessa. Ranskalaisessa koulutusjärjestelmässä rehtorien rekrytointiongelmien ratkaisemiseksi on jo 1970-luvulta lähtien pyritty luomaan manageriaalista, yritysälämän mallien mukaista johtamiskulttuuria kouluihin<sup>82</sup> (ks. Pelage & Evetts 1998: 462).

---

<sup>80</sup> Uuden Seelannin koulutusjärjestelmän keskitettyä ohjausta purettiin 1980- ja 1990-luvun taitteessa desentralisoimalla päätösvaltaa oppilaitostasolle ja siirtymällä eräänlaiseen kaksinapaiseen malliin, jossa keskeisiä toimijoita olivat ministeriö ja oppilaitosten luottamuselimet. Käytännössä luotiin malli, jossa kokonaisbudjetoinnilla ohjattiin resurssit oppilaitoksilla, poistettiin suurin osa oppilaitoksen ja valtion välillä olleista hallinnollisista rakenteista ja instituutioista ja näin pyrittiin takaamaan paikallisyhteisöille paremmat vaikuttamismahdollisuudet oppilaitosten toimintaan ja päätöksentekoon (Boston ym. 1996: 171-172; Broadbent ym. 1999: 346-348).

<sup>81</sup> Australiassa ongelmaksi on havaittu mm. vanhempien ja muiden sidosryhmien riittävä rekrytointi oppilaitosten vapaahetoisuuteen perustuviin luottamuselimiin (ks. esim. Bush & Gamage 2001: 40).

<sup>82</sup> Ranskalaisessa koulutusjärjestelmässä rehtorin asema on perinteisesti opettajuudesta erillinen hallinnollinen positio, johon ei myöskään ole rekrytoituttu opettajana toimimisen kautta. Rehtorin status on myös ollut opettajia matalampi, mikä on johtanut akateemisesti orientoituneiden opettajien haluttomuuteen ryhtyä hallinnolliseksi rehtoriksi (vrt. Pelage & Evetts 1998: 467).

Suomalainen koulutusjärjestelmä on kuntavetoinen, kuntien päätösvalta koulutusasioissa on 1990-luvulla lisääntynyt merkittävästi. Oppilaitostason päätösvaltaa koskevien päätelmien tekoa vaikeuttavat kuitenkin kuntien heterogeenisyys ja kunnittain vaihtelevat käytännöt. Epäselväksi jää missä määrin kunnat ovat delegoineet päätösvaltaa edelleen oppilaitostasolle. Perusopetuksen oppilaitosten muodollista autonomiaa tarkastellaan seuraavassa taulukossa (taulukko 8).

Opetukseen liittyvästä ajankäytöstä oppilaitostasolla päätetään harvoin täysin itsenäisesti. Yleensä ajankäyttöön liittyvä päätöksenteko kuuluu opetuksen järjestämisestä vastaavalle taholle, Suomessa pääsääntöisesti kunnille. Ruotsi muodostaa tässä suhteessa poikkeuksen laajan oppilaitostason autonomian osalta. Saksassa ja Alankomaissa oppilaitokset voivat päättää vuosittaisen koulupäivien määrän, mutta opetuksen kokonaismäärä on vuositasolla sama. Useissa EU-maissa opetussuunnitelmien tasolla vahvistetaan opetettavat aineet ja niiden tuntimäärät, mutta oppilaitokset voivat itse päättää niiden toteuttamisen aikatauluista. Esimerkiksi Suomessa opetettavien aineiden minimituntimäärät määritellään valtakunnallisesti, mutta oppilaitokset ja kunnat voivat tämän tason ylittäviltä osilta päättää omista opetustuntimääristään. (Eurydice 2000: 25-28).

Taloudellisen päätösvallan osalta oppilaitostason päätösvalta on vertailumaissa rajoitettuinta. Suurten hankkeiden, kuten koulurakentamisen osalta päätöksentekoa on harvoin delegoitu yksittäisten oppilaitosten vastuulle. Iso-Britanniassa ja Norjassa tähän suuntaan on edetty. Käyttömeneihin liittyvää päätösvaltaa on oppilaitostasolle sen sijaan siirretty, erityisesti Suomessa, Tanskassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa (vrt. Bush & Gamage 2001: 39-43)

Suomessa kunnittaiset käytännöt päätösvallan delegoinnin suhteen eroavat. Vähäisintä taloudellinen päätösvalta on Saksassa ja Ranskassa, joissa oppilaitostasolla ei oikeastaan voida päättää käyttömenoista. Koulurakennuksiin liittyvää päätösvaltaa ei oppilaitostasolle juuri vertailumaissa näytetä siirretyn, ja välineistöön liittyvä päätöksenteko toteutuu oppilaitostasolla eri tavoin eri maissa. Laajinta autonomia on Norjassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa. (Eurydice 2000: 28-29).

1980-luvulta alkaen ja erityisesti vuoden 1985 koulutusreformien jälkeen on myös Ranskan koulutusjärjestelmässä on noudatettu desentralisoivaa kehittämisorientaatiota, johon liittyen myös rehtorien päätösvaltaa on lisätty. Rehtorien keskeiset tehtävät liittyvät toimimiseen puheenjohtajana oppilaitoksen johtokunnassa, jossa ovat edustettuina myös paikalliset kouluhallinnon viranomaiset. Rehtorin asemassa yhdistyvät valtion kouluhallinnon oppilaitostason edustajana toimiminen, mutta myös johtokunnan päätösten toimeenpanot tehtävät (vrt. Pelage & Evetts 1998).

Henkilöstöhallintoa, erityisesti opetushenkilöstön nimityksiä ja rekrytointia koskien on EU-maissa vallitsevana käytäntö, jossa oppilaitoksille ei kattavasti ole jätetty päätösvaltaa. Poikkeuksen muodostavat lähinnä Suomi, Ruotsi ja Norja kuntavetoisten malliensa osalta. Alankomaat ja Iso-Britannia muodostavat tältä osin oman ryhmänsä, joissa oppilaitostason päätettäväksi kuuluu valtaosa oppilaitosten opetushenkilöstön rekrytointiin ja organisointiin liittyvistä asioista. Viimeksi mainituissa maissa oppilaitostason toimijoiden, etenkin rehtorin rooli näissä asioissa on merkittävä, vaikka useimmiten muodollisen nimityksen tekee koulutuksen järjestäjä, joka pohjoismaiden koulutusjärjestelmissä toimii myös työnantajana. Kokonaisuutena laajinta oppilaitostasoinen henkilöstöhallinnollinen päätöksenteko on Alankomaiden ja Iso-Britannian, erityisesti Skotlannin koulujärjestelmissä, vaikka päätöksenteko tapahtuu yleensä yhteisesti oppilaitoksen toiminnasta vastaavan tahon kanssa. (Eurydice 2000: 29-30).



Taulukko 8. Oppilaitostason autonomia perus- ja toisen asteen oppilaitoksissa vertailumaissa.

AUTONOMIA	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja	Saksa	Ranska	Alankomaat	Iso-Britannia
1 DESENTRALISAATIO	laaja, kuntavetoinen malli	laaja, oppilaitosvetoinen malli	taloudellinen ja henkilöstöä koskeva	rajoitettu, resurssi-ohjattu malli	rajoitettu	rajoitettu	laaja, oppilaitosvetoinen	laaja, ohjaava tarkastustoimi autonomisia oppilaitoksia
2 OPETUSTYÖN ORGANISOINTI	vaihteleva	laaja	rajoitettu	rajoitettu	rajoitettu	rajoitettu	laaja	laaja
3 TALOUS JA RESURSSIT	vaihteleva	rajoitettu	laaja	rajoitettu	rajoitettu	rajoitettu	laaja	laaja <sup>1)</sup>
4 HENKILÖSTÖHALLINTO	rajoitettu	rajoitettu	laaja	rajoitettu	rajoitettu	rajoitettu	laaja	laaja <sup>2)</sup>
5 YLEISARVIO	kunnittaiset käytännöt vaihtelevia, organisoimisissa kansallisia ja kuntakohtaisia rajoituksia, vahva korporatiivinen sääntely	laaja autonomia opetuksessa, taloudellinen autonomia vähäisempää, opettajien rekrytoimisissa laaja autonomia	käyttömenojen ja virkojen sijoittelun suhteen laaja autonomia, muilta osin rajoitettu	opetuksen organisoiminen osalta vahva autonomia, muuten rajoitettu	autonomia vähäistä, alueellista vaihtelua osavaltioiden välillä, normiohjartua	toiminnallista ja taloudellista autonomiaa 2. asteella, perusopetuksen ohjaus tuukkaa, ei varsinaista autonomiaa	vahva talouden, toiminnan ja organisoimisen autonomia sekä perustetta toisella asteella	vahva autonomia, kilpailuvuus keskeistä, tarkastukset, vaihtelua Iso-Britannian eri osien välillä

Lähde: Eurydice 2000: 27-28

Huom: <sup>1)</sup> Koskec Englantia, Walesia ja P-Irlantia. Skotlannin osalta oppilaitoksilla on rajoitetumpi päätöksentekosa.<sup>2)</sup> Koskec Englantia ja Walesia. Skotlannin ja P-Irlannin osalta oppilaitoksilla on rajoitetumpi päätöksentekosa.

Eroja vertailumaiden välille tuottavat henkilöstöhallintoon ja taloudelliseen päätöksentekoon liittyvä autonomia. Taloudellisen päätöksenteon osalta kenties merkittävin painotus tarkastelussa liittyy käyttömenoja koskevaan oppilaitosautonomiaan. Käyttömenojen merkitys korostuu, koska koulutuksessa henkilöstökulujen osuus on suuri. Tilahallintoon liittyen oppilaitokset eivät ole ensisijaisia toimijoita, mutta välineistöön ja materiaaleihin oppilaitokset voivat vaikuttaa lähes kaikissa maissa, Saksaa ja Ranskaa lukuunottamatta.

Henkilöstöhallinnossa Alankomaissa ja Iso-Britanniassa oppilaitoksilla on laaja autonomia. Myös pohjoismaissa oppilaitokset voivat vaikuttaa opetushenkilöstön valintaan ja virkanimityksiin. Rehtorien valinta ja nimittäminen on kaikissa pohjoismaissa koulutuksen järjestäjän tehtävänä. Saksassa ja Ranskassa oppilaitostason merkitys em. tehtävissä on vähäinen. Iso-Britanniaa koskevassa hallinnon modernisaatiokeskustelussa on korostunut julkisen toiminnan eri lohkoja koskevan sääntelyn ja toimintaa koskevan kontrollin lisääntyminen erityisesti NPM:ään liittyen<sup>83</sup> (ks. esim. Hood - James & Scott 2000: 301-303; Greer & Hoggett 1999: 253-254).

Havainnot ovat ensi näkemältä ristiriidassa NPM:n ja siihen liittyen managerialismin edustaman eetoksen kanssa, mitä tulee johtajien vapauteen johtaa, desentralisoivaan kehitykseen ja toiminnan paikalliseen ohjautuvuuteen. Esimerkiksi Iso-Britanniassa autonomisia kouluja koskeva tarkastustoiminta ja eri toimintapolitiikoiden kautta toteutettu ulkoinen ohjaus on päinvastoin tiukentunut, mikä viittaa uudenlaisen sääntelyn korostumiseen. Desentralisaatio on Iso-Britanniassa liittynyt markkinamekanismin ja asiakkuuden korostamiseen, sen sijaan paikallisen kouluhallinnon asema on heikentynyt oppilaitostasoon ja erityisesti valtion kouluviranomaisiin nähden (ks. esim. Webb & Vulliamy 1998).

---

<sup>83</sup> Koulujen toimintaa koskien erityisesti aiempaa kattavamman ja formaalisemmin toimivan kouluntarkastusjärjestelmän luominen vuodesta 1992 lukien sekä tarkastusviranomaisten valtuudet esittää huonoimmin toimivien koulujen lakkauttamista ovat merkinneet sääntelyotteen tiukentumista Iso-Britanniasa 1990-luvulla. Myös aiemman konservatiivihallituksen luoma koulujen ja niitä hallinnoivien viranomaisten asemaa, tehtäviä ja laatustandardeja koskeva sääntely on korostunut edelleen myös nykyisen labourhallituksen kaudella. Ohjausotteen "arm's length" -hengessä tapahtuneen tiukentumisen myötä hallintoon on merkinnyt myös hallinnon kasvua erityisesti ohjaavien viranomaisten osalta. (Hood - James & Scott 2000: 292-302).

*Oppilaitostason hallintoelinten asema vertailumaissa*

Oppilaitostason hallintoelinten tehtävät ja rooli eroavat maittain huomattavasti. Laajin ja myös oikeudellisessa mielessä itsenäisin asema luottamuseliminä toimivilla johtokunnilla licence edelleen Uudessa Seelannissa, jossa johtokunnilla on merkittävä valta ohjata koulun johdon toimintaa sopivaksi katsomaansa suuntaan. Johtokunnat ovat vastuussa ministerille, joka voi tarvittaessa erottaa huonosti toimivan johtokunnan. Johtokuntien toimintaan ohjaavat määrämuotoiset sopimusjärjestelyt, joiden lisäksi neuvoteltavissa ovat koulukohtaiset toiminnalliset tavoitteet<sup>84</sup>.

Uuden Seelannin mallissa kansallisen tason kehysellä (*National Education Guidelines, NEG*) ohjataan oppilaitosten toimintaa opetettavien aineiden, tuntimäärien ja yleisten tavoitteiden sekä virkasuhteen ehtojen osalta suomalaisen koulutusjärjestelmän tapaan. Uuden Seelannin mallissa oppilaitosten johtokuntien asema on kuitenkin vahva, ja ne ovat vastuussa oppilaitosten ja koko kouluyhteisön toiminnasta yhdessä rehtorien kanssa (vrt. Cardno 1999: 87-88). Uudessa Seelannissa johtokuntien taloudellinen päätösvalta kohdistuu arviolta neljäsosaan palkkamenojen ulkopuolelle jäävistä toimintamenoista. Myös Uudessa Seelannissa professionaalis-korporatiivisten järjestelyjen merkitys on suuri. (Boston ym. 1996: 171-173).

Johtokuntatyyppejä hallintoelimiä, joissa on vanhempien ja/tai muiden sidosryhmien edustus, on käytössä useimmissa maissa. Niiden tehtävänä on kytkeä sidosryhmät osaksi oppilaitoksen toimintaa ja toisaalta välittää tietoa oppilaitoksen toiminnasta sekä vahvistaa yhteyksiä sidosryhmiin. Hallintoelinten rooli voi olla puhtaasti konsultoiva tai ne voivat olla kiinteä osa oppilaitoksen muodollista päätöksentekojärjestelmää. Useimmissa EU-maissa niiden tehtävät ja asema ovat lainsäädännössä määriteltyjä. Johtokuntien

---

<sup>84</sup> Uuden Seelannin koulutusjärjestelmässä sovellettavat eräät ohjausinstrumentit muistuttavat pääpiirteittäin suomalaisia. Uudessa Seelannissa kansallisella tasolla määritellään koulutuksen tavoitteet (*National Education Guidelines*) sekä koulutuksen ohjattavat resurssit, jotka ohjataan oppilaitoksille. Opettajien palkkaus on toteutettu keskitetysti ja sitä ohjaavat kansalliset sopimukset, mikä on nähty eräänä merkittävimmistä toiminnan paikallista ohjautuvuutta ehkäisevänä tekijänä. Sen on kuitenkin nähty takaavan profession aseman suhteessa paikallisen päätösvalan mahdollista väärinkäyttöä sekä hallituksen säästöpolitiikkaa vastaan (ks. esim. Boston ym. 1996: 171-173).

tehtävät liittyvät oppilaitoksen sääntöjen vahvistamiseen, toiminnan tavoitteiden asettamiseen ja kehittämiseen sekä taloudelliseen kontrolliin ja päätöksentekoon. Tanskalaisessa koulutusjärjestelmässä oppilaitosten johtokunnilla perusopetuksessa, lukioissa ja ammatillisessa koulutuksessa on vahva asema erityisesti oppilaitosten toiminnallisten päälinjojen määrittämiseen, budjetin hyväksymiseen, opetussuunnittelussa sekä opettajien ja rehtorin nimittämiseen liittyen, vaikka lopulliset henkilöstövalinnat tekeekin kunta (Bjerg 1991: 138)

Eräissä maissa, kuten Iso-Britanniassa, oppilaitostason hallintoelinten tehtävät ovat laajoja ja monipuolisia. Alankomaissa ja Norjassa johtokuntien tehtävät ovat neuvoa-antavia, mutta Alankomaissa johtokunnat vastaavat koulutuksen järjestäjätahon päätösten ratifioinnista, mikä tuottaa niille merkittävää asemavaltaa.

Suomessa ja Ruotsissa johtokuntien tehtävät riippuvat kunnasta ja oppilaitoksesta, mutta yleisesti johtokuntien asemaa oppilaitosten päätöksenteossa on pidetty heikkona. Niillä on kuitenkin merkitystä informaation välittämisessä ja sidosryhmäintressien kanavoimisessa oppilaitoksen toimintaan. Suomessa johtokunnat ovat vapaaehtoisia eikä niistä ole määrätty lainsäädännöllä uusissa koulutuslaeissa. (Eurydice 2000: 35-37)

#### *Toiminnan arviointi ja arviointijärjestelmät*

Arvioinnin perusmuoto lienee itsearviointi, jonka on nähty kuuluvan organisaation perustoimintoihin (Wildavsky 1972: 383). Itsearvioinnin tavoitteena on oman yksikön toiminnan seuraaminen ja kehittäminen. Ulkoisessa arvioinnissa oppilaitoksen ylläpitäjä, koulutuksen järjestäjä tai koulutusviranomaiset arvioivat toimintaa. Makrotasoinen arviointi perustuu yleensä tilastoidindikaattoreihin ja kohdistuu koulutusjärjestelmään. (Hämäläinen & Mikkola 1993: 111-119).

Kansallisten oppimissaavutusten arviointi, jota vertailumaista ainoastaan Ranska ja Iso-Britannia käyttävät systemaattisesti julkilausuttuna osana koulutusjärjestelmän arviointia, on hyvä esimerkki tästä. Molemmissa maissa oppimissaavutusarviointien keskeiset tulokset julkaistaan. (Eurydice 2000: 38-39).

Oppilaitosten arviointi edellyttää että oppilaitosten toiminnalliset tavoitteet ovat selvästi määritellyt, ja että oppilaitosten toiminnalta odotetaan näiden tavoitteiden saavuttamista. Yleensä tavoitteet on kirjattu lainsäädäntöön. Useimmissa maissa noudatetaan oppilaitostasoista toiminnan arviointia ja se perustuu kouluntarkastusinstituution toimintaan. Arviointia toteuttavat viranomaisten lisäksi useat tahot.

Tarkastuksiin keskittyvät organisaatiot, kuten Englannin OFSTED<sup>85</sup> ovat asiantuntijaroolissa ja toimivat oppilaitosten arviointien toteuttajina. Pakollista arviointia ei kuitenkaan kovin moni maa sovelle, vaan arviointitoiminta perustuu suositukseen ja oppilaitosten sekä koulutuksen järjestämisestä vastaavien tahojen omaan aloitteellisuuteen. Lähes kaikki vertailumaat toteuttavat arviointia. Vertailuasetelmassa keskitytään tarkastelemaan ainoastaan pakollisia arviointimalleja ja menetelmiä. (Eurydice 2000: 38-39).

Broadbent ym. (1999: 341-342) toteavat että Uudessa Seelannissa on koulutuksen arvioinnissa toteutettu linjaa, joka on perustunut professionaaliselle ja laadulliselle arviointitotteelle. Uuden Seelannin koulutusjärjestelmässä arviointitoiminta on leimallisesti oppilaitosorganisaatioon kohdistuvaa. Iso-Britanniassa on omaksuttu selvästi yksilöpainotteisempi arviointitapa, jossa koulutustavoitteita arvioidaan määrällisten standardien avulla.

Managerialismi on lisännyt arvioinnin merkitystä ja laajentanut arvioinnin alaa perinteisestä byrokraattisen mallin mukaisesta talous- ja määrärahacontrollista uusille alueille, toiminnan tavoitteisiin, professionaalsiin sisältöihin ja yksilötasolle.

---

<sup>85</sup> OFSTED (Office for Standards in Education) toimii Englannin julkisesti rahoitettujen koulujen tarkastusviranomaisena. Tarkastus toteutetaan jokaisessa koulussa vähintään kerran kuudessa vuodessa ja sen yhteydessä arvioidaan mm. koulun kehittämistä, johtamista, tehokkuutta ja yhteistyötä sekä eri sidosryhmien panosta oppilaitoksen toiminnassa. Kirjalliset tarkastusraportit julkaistaan mm. OFSTEDin internet-sivuilla. Skotlannissa vastaava viranomainen on HMIS (Her Majesty's Inspector of Schools, Walesissa taas ESTYN ja Pohjois-Irlannissa arvioinnista vastaa Department of Education Northern Ireland. Yliopistoissa ja collegeissa annettavan opetuksen tarkastustoimintaa toteuttaa laadunvarmistuksesta vastaava viranomainen Quality Assurance Agency, QAA (OFSTED 2002; Broadbent ym. 1999: 345-346).

Opetussuunnitelman asema vaihtelee eri maissa. Ranskassa oppilaitosten toiminnasta vastaavat hallintoelimet (school council/administrative council) arvioivat oppilaitoksen toimintaa opetussuunnitelman toteutumisen osalta kouluvuoden päätyttyä. Kyseessä on siten jälkikäteinen arviointi. Alankomaissa oppilaitosten toimintasuunnitelma (school-werkplan) on pakollinen ensimmäisen ja toisen asteen oppilaitoksissa ja se on laadittava vähintään kahden vuoden välein, lukuvuodesta 1998/1999 lähtien neljän vuoden välein. Suomessa koulutuksen järjestäjä on velvollinen laatimaan paikallisen lukujärjestyksen ja toimintasuunnitelman. Käytännössä suunnitelmat ovat oppilaitoskohtaisia ja oppilaitosten laatimia. Ruotsissa on käytössä kuntatasoinen opetussuunnitelma kuntien kouluja koskien. Koulut laativat suunnitelman yhteistyössä oppilaitoksen sidosryhmien kanssa vuositasolla.

Iso-Britanniassa oppilaitosten odotetaan laativan kehittämissuunnitelman ja siihen liittyvät oppimistavoitteet. Oppilaitostason hallintoelimillä on mahdollisuus osallistua suunnitelmaprosessiin tarkastuksissa todettujen ongelmien ja painopistealueiden osalta. Norjassa kaikkien oppilaitosten on tuotettava toiminta- ja kehittämissuunnitelma, jonka perustana on kansallisen tason opetussuunnitelma. Ne ovat myös velvollisia toteuttamaan itsearviointia ja raportoimaan tuloksista kouluviranomaisille.

Oppilaitostasoisien toimintasuunnitelman laatimista ei edellytetä vertailumaista Saksassa ja Tanskassa. Saksassa opetuksen laatuun ja arviointiin liittyvää välineistöä ollaan kehittämässä osavaltiotasolla. Tanskassa puolestaan edellytetään kuntatasoista palvelutavoitteiden määrittelyä, johon sisältyvät myös koulutuksen laatutavoitteet. (vrt. Mahony 1998: 303-311; Eurydice 2000: 38-41).

Arvioinnin ja palkitsemisen muotojen voidaan sanoa esimerkiksi Iso-Britanniassa olevan avoimen suorasukaisia ja yksilöihin kohdistuvia tarkastustoiminnan ohjatessa toimintaa tiukkinne suosituksineen. Yksittäisiä oppilaitoksia koskien julkaistaan myös niiden suorituskyykyä kuvaavia listoja (*league tables*), joiden perusteella vanhemmat voivat valita koulun. Iso-Britannian järjestelmä on erittäin kilpailuorientoitunut ja kilpailu asiakkaista ohjaa keskeisesti koulun selviytymistä. Arviointien tulosten raportoinnilla tähdätään koulutusjärjestelmää koskevan informaation välittämiseen eri sidosryhmille ja

yleisölle. Kyseessä on siten eräs tilivelvollisuuden muoto. Arviointien tuloksia voidaan käyttää myös koulutusjärjestelmien ja oppilaitosten vertailemiseen. Arviointien tuloksia julkaistaan systemaattisesti Tanskassa ja Norjassa. (Eurydice 2000: 41-42).

Myös Suomessa arviointien tulosten julkaisemista tavoitellaan koulutuslainsäädännön mukaan. Suomessa on liikuttu eurooppalaisten arviointikäytäntöjen suuntaan, vaikka tämä ei ainakaan toistaiseksi näytä johtaneen oppilaitosarviointien tai oppilaitoksittaisten oppimistulosluetteloiden laajempaan julkaisemiseen Ison-Britannian tapaan<sup>86</sup>.

Ison-Britannian kokemusten perusteella voidaan todeta NPM:n ja managerialismipiirteitä korostavien reformien suosineen oppilaitosten välisen kilpailuvuuden lisääntymistä ja tätä kautta markkinamaisten mekanismien tuloa koulutukseen.

Tilivelvollisuuden osalta kehitys on merkinnyt perinteisen tilivelvollisuuden muotojen, kuten professionaalisen ja poliittis-hallinnollisen tilivelvollisuuden korvautumista asiakkaisiin ja kansalaisiin suuntautuvalla tilivelvollisuudella. Tätä on korostanut oppilaitosten toiminnan asettuminen aiempaa selvemmin osaksi koulutusmarkkinoilla tapahtuvaa koulutushyödykkeiden markkinointia, johon liittyvät läheisesti oppilaitosten toimintaa kuvaavien suorituskykyindikaattoreiden hyödyntäminen mm. oppilaitosten profiloitumisessa. Oppilaitoksen markkinointiin liittyvien tehtävien on nähty myös tulleen erääksi osaksi rehtorien tehtäviä. (vt. Farrell & Law 1999: 306-309; Robenstine 2000: 97-98).

---

<sup>86</sup> Helsingin Sanomat julkaisi kesällä 2002 luettelon lukioiden ylioppilaskirjoitusmenestykseen liittyvistä eroista, mikä nostatti laajaa keskustelua sekä koulujen tehokkuudesta että polemiikka tuloksellisuutta kuvaavien listojen julkaisemisesta. Oppimistulosten julkaisemisen nähtiin johtavan oppilaitosten erojen ja kilpailun lisääntymiseen ja huonommin sijoittuneiden oppilaitosten osalta heikentyvään kehitykseen.

### 3.4. Suomalaisen koulutusjärjestelmän rakenteelliset muutokset

#### 3.4.1. Koulutusjärjestelmän eräät rakennepiirteet muutoksessa

Suomalaista koulutusjärjestelmää koskevien, erityisesti rakenteellisten erityispiirteiden nostaminen tarkasteluun on tarpeellista pyrittäessä hahmottamaan sen ominaislaatua suhteessa muihin vertailtaviin koulutusjärjestelmiin. Tältä osin keskitytään tarkastelemaan ainoastaan eräitä keskeisimpiä rakennepiirteitä kuten koulutusjärjestelmässä toimivien oppilaiden ja oppilaitosten määrää ja kokoa sekä näissä tapahtuneita muutoksia.

Oppilaitosten toiminnallisten muutosten kuvaukseen liittyen on jossain määrin ongelmallista erottaa, mitkä muutokset ovat kytköksissä managerialistisiksi luokiteltaviin reformeihin ja mitkä taas olisivat tapahtuneet tällaisista reformeista huolimatta. Jälkimmäisen osoittaminen ei ole mahdollista. Sen sijaan pyritään hahmottamaan oppilaitosten toiminnallisiin muutoksiin liittyviä piirteitä, ja arvioimaan niiden kytkeytymistä työn mallintavaan osuuteen.

#### *Koulutusosallistuminen*

Suomalaisen koulutusjärjestelmän oppilasmäärältään laajin osa muodostuu perusopetuksesta, jonka puitteissa opiskelee lähes 600 000 oppilasta vuosittain. Peruskoulun oppilasmäärät ovat pysyneet vakaina vuodesta toiseen. Ammatillisen koulutuksen osalta merkittävin muutos 1990-luvulla on ollut siirtyminen ammattikorkeakoulujärjestelmään. Ammattikorkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijamäärien muutokset kuvaavat osaltaan ammattikorkeakoulujen instituutioperustan rakentumista olemassaolleiden ammatillisten oppilaitosten perustalle. Oppilaitosten opiskelijamäärien kehitystä tarkastellaan seuraavassa taulukossa (taulukko 9).



**Taulukko 9.** Oppilaitosten opiskelijamäärä Suomessa vuosina 1993-2000.

Oppilaitostyyppi /vuosi	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Peruskoulut <sup>1)</sup>	590 300	588 200	589 100	592 400	591 700	591 300	593 500
Lukiot	105 100	109 100	109 900	111 300	112 900	136 400	130 400
Aikuislukiot <sup>2)</sup>	25 700	25 700	25 400	27 000	28 000	-	-
Ammatilliset oppilaitokset	199 500	203 100	192 100	175 700	163 700	152 500	127 300
Ammattikorkeakoulut	-	-	-	-	60 100	80 400	114 300
<i>Yhteensä</i>	<i>920 600</i>	<i>926 100</i>	<i>916 500</i>	<i>906 500</i>	<i>947 800</i>	<i>960 500</i>	<i>965 400</i>

*Tutkintoon johtava koulutus. Lähde: Tilastokeskus 1994; 2001, Opetushallitus 2001a: 18, Tilastokeskus, Opetushallituksen OPTI-tietojärjestelmä.*

Huom: <sup>1)</sup> Vuosiluokat 1-9, esi- ja lisäopetus, <sup>2)</sup> ml. päivälukioiden aikuislinjat, \* tietoa ei saatavana tilastointijärjestelmän muutoksen takia.

Ammatillista koulutusta koskeva toinen havainto liittyy ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärien huomattavaan kasvuun 1990-luvun loppupuolella, mikä kertoo koulutuspolitiikan tavoitteenasetteluista. Koulutustehtävät ovat mittakaavaltaan eräs merkittävimmistä toimintaloikoista yhteiskunnassamme, kuten muissa teollistuneissa hyvinvointivaltioissa. Koulutus muodostaa merkittävän osan julkisesta toiminnasta ja koulutusmenot muodostavat huomattavan osuuden julkisista menoista.

### 3.4.2. Koulutustarjonta ja oppilaitokset

#### *Oppilaitosverkko perusopetuksessa*

Suomalainen koulutusjärjestelmä on oppilaitosverkon osalta kokenut suuria muutoksia koko 1990-luvun aikana. Merkittävimmät muutokset ovat koskeneet oppilaitosverkon koulujen lukumäärällä mitattuna laajinta osaa, peruskoulutusta. Oppilaitosverkossa on tapahtunut laajoja rakenteellisia muutoksia vuodesta 1993 vuoteen 2000 erityisesti peruskoulujen ala-asteiden osalta. Peruskoulujen kokonaismäärä on tarkasteluvälillä vähentynyt yli 500 peruskoululla ja n. 60 peruskouluasteen erityiskoululla. Jälkimmäisten osalta vähennys on erityiskoulujen alhaisemman kokonaismäärän vuoksi suhteellisesti

tarkastellen suurempi, erityiskoulujen määrä on aikavälillä vähentynyt n. 20 %-yksiköllä. Seuraavassa taulukossa tarkastellaan oppilaitosten muutosta (taulukko 10).

**Taulukko 10.** Oppilaitosten<sup>1</sup> lukumäärän muutos vuosina 1993-2000.

Oppilaitostyyppi	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Peruskoulu</b>							
ala-asteet	3581	3475	3399	3320	3232	*	*
yläasteet	622	622	622	621	622	*	*
<b>Peruskoulut yhteensä</b>	4203	4097	4021	3941	3854	3741	3667
<b>Peruskouluasteen erityiskoulut</b>	301	277	267	271	264	247	238
<b>Peruskoulua korvaavat koulut</b>	32	33	34	35	37	*	*
<b>Lukiot<sup>2</sup></b>	442	429	427	432	433	431	434
<b>Ammatilliset oppilaitokset<sup>3</sup></b>	259	294	265	257	241	201	177
<b>Ammattikorkeakoulut</b>	-	-	7	12	14	16	17

Lähde: Opetushallitus 2001a: 18-20

Huom: <sup>1</sup> Ei sisällä Ahvenanmaan oppilaitoksia. <sup>2</sup> Vuodesta 1999 alkaen päivä- ja aikuislukiot on tilastoitu yhdessä.

<sup>3</sup> Kunnalliset ammatilliset oppilaitokset. - Tietoa ei saatavissa. \* Luokitus muuttunut 1999, joten ei voida vertailla aikaisempiin vuosiin

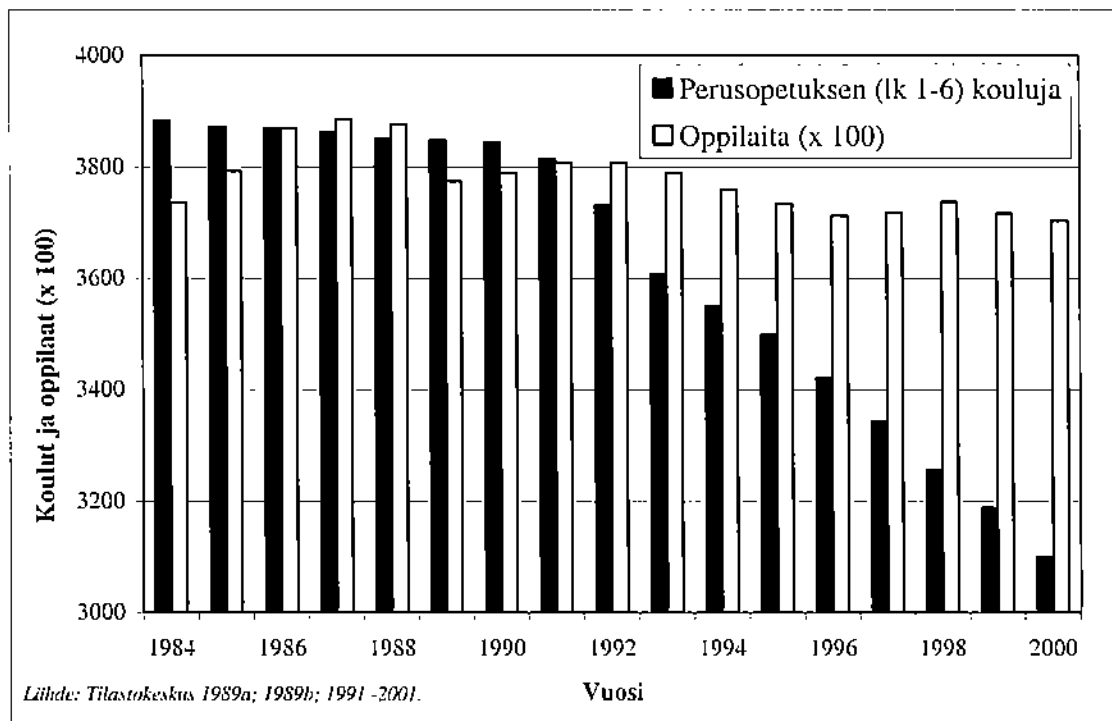
Oppilaitosten lakkauttamisten syyt liittyvät mm. pienenevien ikäluokkien ja muuttoliikkeen aiheuttamiin koulutuskysynnän muutoksiin. Myös useiden kuntien heikentynyt taloudellinen tilanne on johtanut lakkauttamispäätöksiin, mikä on konkretisoitunut erityisesti ns. kyläkoulujen lakkauttamisessa. Uusia kouluja on perustettu erityisesti kasvukeskuksiin. (Opetushallitus 2001a: 19).

Peruskoulun yläasteen koulujen ja lukioiden<sup>87</sup> määrissä ei ole tapahtunut suuria muutoksia, sen sijaan ammatillisessa koulutuksessa oppilaitosten määrä on laskenut osan yksiköistä siirryttyä osaksi ammattikorkeakouluja. Lukiokoulutusta antavien oppilaitosten määrän arvioidaan kasvavan aikuiskoulutuksen opiskelijoiden volyymin kasvun vuoksi.

<sup>87</sup> Myös lukioiden määrän on arvioitu vähenevän lähivuosina n. 100 lukiolla lisääntyneen erikoistumisen ja kilpailun myötä. Muutospaineet kohdistuvat erityisesti pieniin lukioihin, joiden oppilaskehitys ja opiskelijoiden liikkuvuus, laadun ja joustavuuden hakeminen vaikuttavat (Helsingin Sanomat 21.9.2002).

### *Peruskoulujen ja oppilaiden määrät*

Tarkasteltaessa peruskoulun ala-asteiden (perusopetuksen luokkien 1-6 koulujen) oppilaitosmäärän muutosta hieman pidemmällä tarkasteluvälillä, vuosina 1984-2000 voidaan todeta, että ala-asteen koulujen määrä on erityisesti 1990-luvun alusta lukien kääntynyt jyrkkään laskuun (kuvio 15).



Lähde: Tilastokeskus 1989a; 1989b; 1991 -2001.

**Kuvio 15.** Perusopetuksen (lk 1-6) koulut ja oppilaat vuosina 1984-2000.

Suhteutettaessa muutos peruskoulun oppilasmääriin havaitaan, että oppilasmäärät eivät ole vähentyneet samassa suhteessa, mikä on johtanut peruskoulun ala-asteiden oppilasmäärällä mitatun keskimääräisen oppilaitoskoon kasvamiseen (Opetushallitus 2001a: 12, 18).

Peruskoulun ala-asteiden määrän vähenemisen alkaminen kytkeytyy ajallisesti syvimpiin lamavuosiin, jolloin voidaan olettaa taloustekijöiden olevan selvässä yhteydessä

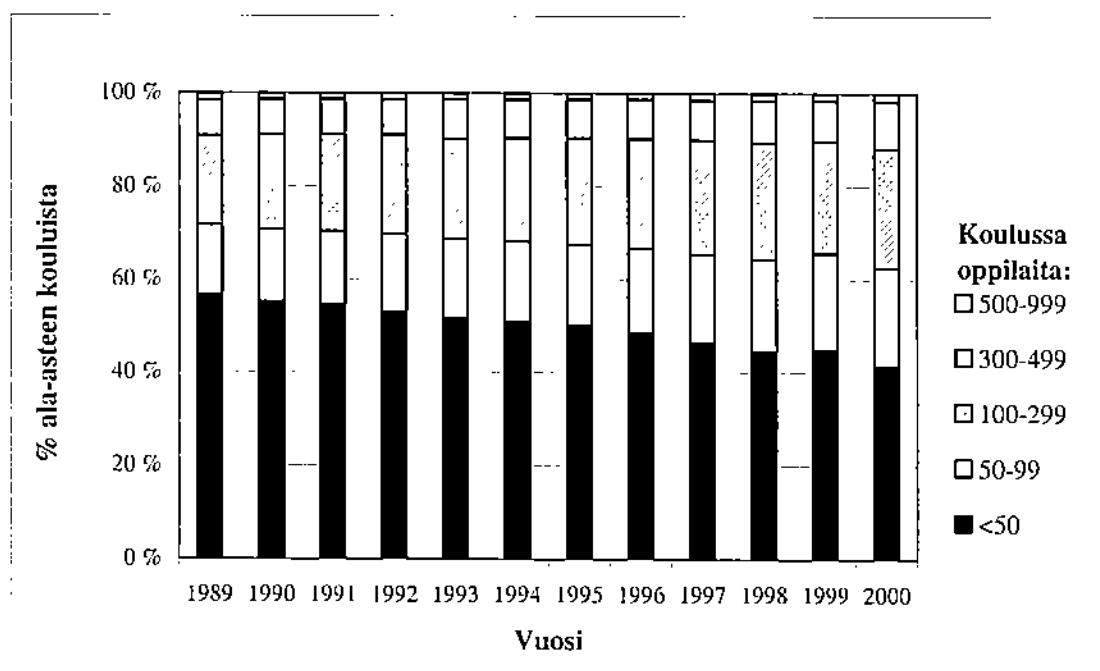
lakkauttamisiin. Myös lainsäädäntöä uudistettiin tuolloin kuntien asemaa koulutuksen järjestäjänä vahvistamaan suuntaan, mikä yhdistettynä kuntatalouden heikkoon tilaan näyttää selittävän oppilaitosten lakkauttamisia ja yhdistämisää.

Peruskoulun ala-asteiden oppilaitosverkon supistuminen on jatkunut edelleen yhä kiihtyvällä tahdilla, joten lamatulkinta ei yksistään ole riittävä ilmiön selittäjänä. Opetushallituksen mukaan yksistään vuonna 2001 perusopetuksen oppilaitoksien kokonaismäärä on 70 oppilaitosta pienempi kuin edeltävänä vuonna ja tällöin on kyse pääasiassa entisiä ala-asteen kouluja koskevasta nettomuutoksesta, jossa ovat mukana myös perustetut koulut. Lakkautettujen koulujen määrä on siten todellisuudessa vielä suurempi.

#### *Oppilaitoskoon kasvu*

Lukujen merkittävyys korostuu kun niitä vertaa 1980-luvun tilanteeseen: koko 1980-luvun aikana peruskoulujen määrä väheni noin 200 koululla, mitä silloisessa tilanteessa pidettiin huomattavana määränä. Perusopetuksen koulujen määrän vähenemistä voidaan tarkastella myös oppilasmäärillä mitatun oppilaitoskoon mukaan (kuvio 16).

Peruskoulujen ala-asteiden määrällinen väheneminen on kohdistunut lähinnä pieniin, alle viidenkymmenen oppilaan kouluihin, joiden suhteellinen osuus kaikista peruskoulun ala-asteista on pudonnut n. 15 prosenttiyksiköllä vuosien 1989 ja 2000 välisenä aikana. Vastaavasti keskisuurten ala-asteen koulujen määrä on kasvanut. Lakkauttamisissa on kyse juuri pienten kyläkoulujen lopettamisesta ja oppilaiden siirtämisestä suurempiin yksikköihin. Maamme oppilaitosrakenteen voidaan silti edelleen sanoa olevan huomattavan pienkouluvaltaisen, onhan peruskouluista edelleen n. 40 % pieniä, alle 50 oppilaan kouluja, mikä kertoo myös väestön sijoittumisesta harvaanasutussa maassa.



Lähde: Tilastokeskus1989a; 1989b; 1991-2001.

**Kuvio 16.** Peruskoulun ala-asteen koulut (%) oppilasmäärän mukaan vuosina 1989-2000.

Kaikkiaan kyseessä on huomattava oppilaitosverkkoa koskeva rakenteellinen muutos, joka näkyy myös keskimääräisen oppilaitoskoon muutoksena perusopetuksen oppilaitoksissa. Oppilaitosten keskimääräinen opiskelijamäärä on vuodesta 1993 vuoteen 1998 kasvanut niin peruskoulujen, lukioiden kuin ammatillisten oppilaitosten osalta.

Opetushallituksen (2001: 18) mukaan koulujen lukumäärän vähetessä oppilasmäärät ovat kasvaneet myös sekä yksityisissä että kunnallisissa kouluissa siten, että vuosina 1995-1999 oppilasmäärä kasvoi eniten yksityisissä kouluissa (14 %), mutta vain hieman kuntien ylläpitämässä kouluissa. Pienissä alle 50 oppilaan kouluissa oppilasmäärät vähenivät 18 % vuosina 1995-1999, mutta kasvoivat kaikissa muissa ryhmissä. Kuten oppilaitosten lukumääriä koskevassa tarkastelussa todetaan, vaikuttavat tähän kehitykseen monet syyt mm. koulutuskysynnän ja väestörakenteen muutos. (Opetushallitus 2001a: 18).

Voidaan arvioida, että taloudelliset syyt ovat johtaneet oppilaitosverkon karsimiseen ja siten oppilaitosten keskimääräisen koon kasvamiseen. Eräs keino tavoitella kustannustehokkuutta koulutuksessa on pyrkiä tilakustannusten ja muiden oheispalveluiden kustannusten minimoimiseen, mikä lienee lisännyt oppilaitosverkon supistamisaineita. Toisaalta koulutustarjonnan ja koulutuksen saatavuutta rajoittamalla lienee osaltaan pyritty tavoittelemaan mittakaavaetuja ohjaamalla koulutuskysyntää suurempiin yksikköihin.

Oppilaitosten lukumäärän ja oppilaitoskoon kehitys kertoo osaltaan oppilaitosjohtamiseen liittyvästä kontekstin muutoksesta. Managerialistisen reformi-ideaalin mukainen kehitys liittyy oppilaitosten lukumäärän vähenemiseen ja tätä kautta tapahtuvaan oppilaitoskoon suurenemiseen. Tehokkuusideaalin mukainen toimintatapa on suurempien, tehokkaampien ja vahvempien oppilaitosorganisaatioiden muodostaminen pienten fyysisesti hajasijoitettujen oppilaitosten sijaan.

Oppilaitosten lukumäärään ja kokoon vaikuttavat aina myös paikallisen väestöpohjan muutokset ja erityisesti ikärakenteen kehitys. Myös muuttoliikkeen voidaan nähdä vaikuttavan oppilaitosten toimintaan ja oppilaitosrakenteiden muutokseen. Johtamiscdellytysten kannalta oppilaitoskoon kasvu merkinnee johtamistehtävien merkityksen korostumista ja eriytymistä opetusprofessiosta.

### 3.5. Kokoavia huomioita

#### *Managerialismi koulutusjärjestelmää modernisoivissa reformeissa*

Suomessa toteutetut reformit ovat liittyneet suomalaisen yhteiskunnan kehitysvaiheeseen, jossa yhdistyvät julkisen toiminnan modernisaatiopaineet EU-jäsenyyden mukanaan tuomaan harmonisointiin. Muutostarpeisiin vastaaminen tapahtuu kansallisvaltion puitteissa. Toteutetut reformit näyttävät varsin pitkälle olevan kansainvälisten reformi-ideoiden kotimaisia sovelluksia, kuten mm. Temmes ja Kiviniemi (1997: 22) toteavat. Aiemmin keskeisten pohjoismaisten reformiesikuvien, erityisesti Ruotsin sijaan seurataan nykyään lähinnä brittiläisiä reformeja (ks. myös Lähdesmäki 2003).

Pohjoismaisten yhteiskuntien suhteellinen samankaltaisuus teki aikanaan innovaatioiden siirtämisen maasta toiseen helpoksi. Angloamerikkalainen perinne eroaa monessa suhteessa kotimaisesta, mutta ei näytä hidastaneen reformien toteuttamista. Reformeissa on tähdätty managerialismin toteuttamiseen, johon liittyen keskeistä on organisaatioiden alistaminen selvemmin strategisen johtamisen välineiksi ja kohteiksi. Luonteenomaista on myös johdon toimivallan ja vastuun korostaminen. (vrt. Temmes & Kiviniemi 1997: 44, 46, 52, 62-63, 67; McAuley - Duberley & Cohen 1999: 95-99).

Reformien kautta on toteutettu pääasiassa sääntelyä purkavaa ja hajauttavaa toimintapolitiikkaa. Desentralisaatio on nähtävissä myös toiminnan luonnollisena kehittämissuuntana kun otetaan huomioon hyvinvointivaltiollisen yksityiskohtaisen sääntelyn perinne ja yhä kiihtyvä taloudellis-teknologinen kehitys, joka on merkinnyt yhteiskunnan monimutkaistumista ja siten sääntelyn piiriin tulevien asioiden lisääntymistä. Tältä osin oikeastaan ainoa järkevä ja mahdollinen suunta kehittämisessä on ollut valitun kaltainen yksityiskohtaista sääntelyä purkava ja väljentävä malli. Toisaalta integroituminen yhä kiinteämmin eurooppalaiseen järjestelmään on johtanut suomalaisen hallinto- ja koulutuspolitiikan kohti harmonisoivaa kehityssuuntaan.

Reformien merkitystä managerialististen piirteiden korostumisen kannalta oppilaitosjohtamisessa on vaikea arvioida tyhjentävästi, eikä siihen tässäkään pyritä. Oppilaitokset eivät ole pelkästään tahdottomia muutoksiin sopeutujia, vaan niillä on johtamisen ja toiminnan kehittämisen kautta itsenäinen rooli innovaatioiden tuottamisessa. Voidaan olettaa, että paikalliset kehittämistoimet yhdessä kansallisten hallinnollisten reformien kanssa asettuvat osaksi yhteisiä elementtejä sisältävää kehittämis- ja uudistamistoiminnan kokonaisuutta.

### *Koulutusjärjestelmän rakenteet ja managerialismin systemiset edellytykset*

*Pohjoismainen maaklusteri* muodostaa koulutusjärjestelmien rakennepiirteiden osalta homogeenisimman vertailumaiden ryhmän. Oikeastaan kaikille Pohjoismaille on ollut ominaista julkisen toiminnan vahva rooli hyvinvointipalveluiden, erityisesti koulutuksen tuottamisessa, vahva hyvinvointivaltion perinne sekä tiiviit yhteydet toisiinsa erityisesti hallinnon kehittämisessä. Voidaan sanoa, että nämä seikat tuottivat Pohjoismaihin pitkän yhteisen hallinto- ja koulutuspoliittisen perinteen, jossa toki esiintyi maakohtaisia eroja. Tilastovertailun perusteella perinteet näkyvät edelleen koulutusjärjestelmän asemaa ja luonnetta kuvaavissa tunnusluvuissa ja vertailuasetelmissä Pohjoismaissa erottaen ne muihin vertailumaihin nähden erityiseksi ryhmäksi, jolle ominaisia piirteitä ovat:

- koulutuksen rakentuminen keskeisesti julkisen koulutusmonopolin varaan;
- koulutusmenojen suuri osuus sekä bkt: sta että julkisista menoista;
- maailman huippua edustavat oppilaskohtaiset koulutusmenot kaikilla koulutustasoilla sekä
- korkea opetushenkilöstön koulutustaso ja lukumäärä suhteessa oppilasmääriin.

Edellä luetellut tekijät kytkeytyvät toisiinsa ja muodostavat Pohjoismaisen koulutusjärjestelmän tunnusmerkistön tämän tilastovertailun osalta. Pohjoismaiden välillä on kuitenkin myös eroja. Esimerkiksi Tanska poikkeaa muista Pohjoismaista laajan yksityisen kouluverkostonsa osalta. Pohjoismaisesta klusterista erottuu myös Suomi, joka useilla tarkastelluilla mittareilla näyttää asettuvan lähelle managerialismimaiden muodostamaa klusteria.



*Managerialistisen maaklusterin* vertailumaat Iso-Britannia, Australia, Uusi-Seelanti asettuvat tilastovertailunkin valossa selvästi tähän ryhmään. Manner-eurooppalaisista maista kuitenkin Alankomaat eroaa selvästi muista manner-eurooppalaisista vertailumaista Saksasta ja Ranskasta, ja asettuu tilastovertailun perusteella managerialismimaiden ryhmään. Managerialismiklusteri on epäyhtenäinen kokonaisuus, jota määrittävät paikallinen monimuotoisuus sekä tietynlainen omintakeisuus hyvinvointimallien ja koulutusjärjestelmien osalta. Koulutusjärjestelmien osalta näitä maita leimaavat yksityistä ja julkista toimintaa yhdistävä organisointitapa sekä vahva koulutusmarkkinavetoinen ajattelu. Koulutusmenojen osalta klusterin maat sijoittuvat pääsääntöisesti vertailumaiden matalampaan osaan, korkea-asteen koulutusta lukuunottamatta.

*Manner-eurooppalaisen klusterin* maissa koulutusjärjestelmä liittyy vahvaan ja omaileimaiseen kansalliseen hallintokulttuuriin kuten Ranskassa tai Euroopan oloissa poikkeukselliseen liittovaltiorakenteeseen kuten Saksassa. Saksan osalta kyseessä on osavaltioiden itsenäiseen aluehallintoon perustuva koulutusjärjestelmä, jota leimaavat erilaiset käytännöt, mutta myös huomattava yhdenmukaisuus formaalisen organisoinnin ja toimintaperiaatteiden osalta. Hallintojärjestelmien toiminnan hierarkkinen toimintatapa on näissä maissa merkinnyt koulutusjärjestelmään liittyen varovaisia ja vähittäisiä reformeja. Anglo-amerikkalaisella managerialismiajattelulla ei ole, ainakaan toistaiseksi, ollut kovin paljon sijaa koulutusjärjestelmien kehittämisessä näissä maissa.

Ranska ja Saksa sijoittuvat tilastovertailussa useimpien tarkasteltujen piirteiden osalta keskikastiin: toisaalta niissä ei ole näkyvissä skandinaavistyyppistä hyvinvointiajattelua, mutta ei myöskään kustannuskriittisen managerialismin piirteitäkään. Ranska ja Saksa muodostavat omanlaisen ryhmänsä, jolle leimallista on hallinto- ja koulutusjärjestelmän toiminnan suhteellinen vakaus ja jopa tietynlainen muutosvastarinta, mitä voidaan pitää itsetietoisien eurooppalaisten suurten valtioiden tunnusomaisena piirteenä.

Tilastovertailun perusteella suomalainen koulutusjärjestelmä eroaa tarkasteltujen rakenteellisten piirteittensä osalta pohjoismaisen vertailuryhmän koulutusjärjestelmistä asetuen näiden ja managerialismimaiden "väliin" erityisesti koulutusjärjestelmän rahoitusosuuksien ja koulutusmenojen osalta. Suomalainen koulutusjärjestelmä on perinteisesti

ollut suhteellisen niukasti resursoitu, mutta ero Pohjoismaiseen maaklusteriin näyttäisi aineiston perusteella kasvaneen entisestään. Taloudellinen niukkuus ei kuitenkaan toistaiseksi näytä heijastuneen toiminnan tuloksellisuuteen, minkä myös PISA-tutkimukset vahvistavat. Havainto kertoo kuntien toteuttamien leikkausten kohdentumisesta ensisijaisesti koulutuksen oheis- ja tukipalveluihin ja toisaalta vahvasta professionaalista arvoperustasta koulutuksessa. Kehitys eroaa tältä osin mm. Ruotsissa ja USA:ssa noudatettavasta koulutusajattelusta, joissa kouluista on ryhdytty muodostamaan täysipäiväisiä harrastus- ja oppimiskeskuksia avoimen oppimisympäristöajattelun hengessä.

Ohjauksen osalta suomalainen järjestelmä poikkeaa muista muodollisen normi-, seuranta- ja arviointijärjestelmänsä suhteellisen liberaalisuuden osalta. Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä on lainsäädännöllisten normien lisäksi kuitenkin monia muita kontrolloivia mekanismeja, jotka ohittavat oppilaitoksiin kohdistuvan suoran normiohjauksen rajoittaen osaltaan oppilaitosjohtamisen autonomiaa. Näitä ovat esimerkiksi korporatiiviset sopimusjärjestelmät, kuntien toteuttama ohjaus ja resurssointi sekä kansalaisten subjektiiviset oikeudet. Esimerkiksi Iso-Britanniassa arviointiviranomaisten asema koulutuksen kehittämisessä on merkittävä, tarkastustoiminta on tiukkaa ja se kohdistuu suoraan yksittäisten oppilaitosten, opettajien ja rehtorien toimintaan.

Vaikka suomalaisen koulutusjärjestelmän koulutustaloudelliset rakennepiirteet viittaavat lähentymiseen kohti managerialismimaiden ryhmää, ei kehitys ole ainakaan toistaiseksi laajasti lisännyt yksityisen koulutuksen tarjontaa, yksityisesti ylläpidettyjen oppilaitosten määrän lievästä kasvusta huolimatta. Suomalainen koulutusjärjestelmä on leimallisesti julkinen niin omistuspohjaltaan, organisoinniltaan kuin rahoituksenkin osalta. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että suomalaisen koulutusjärjestelmän osalta managerialismia on toteutettu desentralisaation ja deregulaation keinoin professionaalibyrokraattisen kehityksen sisällä, tuomalla siihen vähittäin lisää vapausasteita, mikä on laajentanut oppilaitosjohtamisen muodollisia johtamisedellytyksiä antaen vähitellen tilaa aiempaa managerialistisemmalle johtamisotteelle.

## 4. OPPILAITOSJOHTAMISEN ANALYYSI JA OPERATIONALISOINTI

### 4.1. Johtamisanalyysin aineistot

Managerialistisia piirteitä oppilaitosjohtamisessa tarkastellaan tässä tutkimuksessa edellä toteutetun tilastovertailun lisäksi suomalaista oppilaitosjohtamista koskevan empiirisen survey-aineiston analysoinnin kautta. Tavoitteena on tarkastella sitä missä määrin managerialistiset piirteet näkyvät oppilaitosjohtamisen eri osa-alueilla. Managerialismia oppilaitosjohtamisessa tarkastellaan tällöin 1) oppilaitosten toimintaan kohdistuvan sidosryhmien vaikutuksen, 2) rehtoreiden johtamisroolin, 3) rehtoreiden oppilaitosten toimintaa ja johtamista koskevien arvioiden sekä 4) rehtoreiden johtamisasenteiden ulottuvuuksien analyysin avulla.

Pääosa johtamisanalyysiä koskevasta tutkimusaineistosta koostuu KuntaSuomi 2004 - tutkimusohjelmassa lukuvuonna 1998/1999 toteutetun koulutuspalvelukyselyn (KOTO-tutkimus) aineistosta. Tutkimusohjelmaan kuuluvan koulutuspalveluita koskevan palvelupolitiikan ja -tuotannon sekä oppilaitosjohtamisen muutoksia tarkasteleva tutkimusmoduli on toteutettu 47 tutkimuskuntaan oppilaitosten rehtoreille suunnatun kyselyn avulla (ks. Mäkelä 2000). Seuraavan sivun taulukossa (taulukko 11) kuvataan kyselyyn osallistuneiden vastaajien ja heidän oppilaitostensa edustavuutta<sup>88</sup>.

Oppilaitosten ja vastaajien osuudet jakautuvat oppilaitostyyppeihin taulukon mukaisesti. Kokonaisuutena arvioiden edustavuutta ja yleistettävyyttä voidaan pitää hyvinä, kyselyyn osallistui n. 12 % jokaista oppilaitostyyppiä edustavista rehtoreista. Peruskoulujen ryhmä käsittää peruskoulun ala-asteen ja peruskoulun ylä-asteen koulut. Lukioiden ryhmään kuuluvat tavalliset ja aikuislukiot. Peruskoulun rehtoreilla on tutkimuksessa verraten suuri painoarvo.

---

<sup>88</sup> Kyselyn vastaajina oli jokaisen oppilaitoksen rehtori (vast.), jolloin vastaajien ja oppilaitosten määrä oli sama. Tästä syystä on perusteltua verrata edustavuutta kyselyssä edustettuna olevien oppilaitosten lukumäärän kautta.

**Taulukko 11.** Oppilaitokset ja vastaajat Koto-rehtorikyselyssä.

Oppilaitostyyppi	<i>Oppilaitokset</i> 1998 n	<i>Koto-kyselyyn 1998/1999</i> <i>osallistuneet rehtorit</i> n	<i>Osuus kaikista oppilaitok-</i> <i>sista</i> %
<b>Peruskoulut</b>			
ala-asteet	3256	363	11,1
ylä-asteet	626	82	13,1
<b>Lukiot</b>	430	55	12,8
<b>Ammatilliset oppilaitokset</b>	406	52	13,1
<b>Yhteensä</b>	4718	552	11,7

*Mukana yksityiset, valtiolliset sekä kuntien ja kuntayhtymien oppilaitokset, Ahvenanmaan maakunnan oppilaitokset eivät. Lähde: Tilastokeskus: Oppilaitosluokitus ja -luettelo 1998. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1998.*

Oppilaitostyyppiä käytetään eräänä selittävänä muuttujana, jolloin voidaan tarkastella oppilaitostyyppien välisiä eroja tutkimusmuuttujia selitettäessä. Tutkimuksessa on mukana 47 kuntaa kattava otos.

Tutkimuskuntien valinnassa<sup>89</sup> on huomioitu edustavuutta silmälläpitäen seuraavat tekijät: 1) *kuntakoko* (30 < 10 000 asukaan kuntaa, n. 20 > 10 000 as. kuntaa), 2) *läänijako*, 3) *kantokykyluokitus*, 4) aikaisempien tutkimusten *aluetypologiat*, 5) kunnan *fyysinen rakenne* (asukasluku, pinta-ala, asukastiheys, taajama-aste), 6) väestön *ikä rakenne*, 7) *kielisuhteet*, 8) *elinkeinorakenne*, 9) *poliittinen rakenne*, 10) kunnan *taloudellinen asema*. Ahvenanmaan kunnat on rajattu tutkimusohjelman ulkopuolelle, mutta muilta osin tavoitteeliin otosta, joka kattaa n. 10 % maamme kunnista ja huomioi kuntien väliset, usein huomattavat erot sekä maamme kuntarakenteen pienkuntavaltaisuuden, mutta kykenee silti takaamaan yleistettävyyden tutkimustulosten osalta. (Case-kunta 2004 - tutkimus, projektisuunnitelma).

<sup>89</sup> Tutkimuskunnat muodostavat otantateoreettisessa mielessä *näytteen*, johon kunnat on valittu rationaalisin perustein edustavuutta silmälläpitäen. Tutkimuskuntien kaikki oppilaitokset ovat mukana tutkimuksessa yksityisiä oppilaitoksia ja korkeakouluja lukuunottamatta. Kutakin oppilaitosta edusti vastaajana rehtori, koulunjohtaja tai rehtorin tehtäviä hoitava henkilö.

Johtamisanalyysi perustuu sekundääriaineistoon. Kyselyaineiston osalta tutkimuksessa joudutaan tällöin kohtaamaan ns. valmiiden aineistojen käsittelyyn ja tutkimukselliseen käyttöön liittyviä ongelmia, joista merkittävimmät liittyvät muuttujien validiteettiin tutkimusongelman ratkaisemisen kannalta. Valmiiden aineistojen käyttämistä puoltavat kuitenkin aineiston kattavuus, laajuus ja mahdollisuus kytkeä analyysien tulokset muihin samaa otosjoukkoa käsittelevien tutkimusten tuloksiin. Valmiiden aineistojen aiempaa tehokkaampaa hyödyntämistä eri näkökulmista tehtävässä tutkimuksessa puoltavat myös tutkimusekonomiset syyt.<sup>90</sup>

Tutkimuksen aineisto palvelee tutkimustehtävän toteuttamista juuri edustavuutensa sekä tarkkaan harkitun oppilaitos- ja kuntastruktuurinsa ja hyvän vastausprosenttinsa takia. Myös aineiston keräämisen ajankohdat ja toteutustapa palvelevat hyvin tutkimuksen päämääriä: vuoden 1998/1999 kysely ajoittuu opetuslainsäädännöllisten muutosten voimaantuloon. Tutkimusekonomiset perustelut liittyvät aineiston käyttökelpoisuuteen tutkimustehtävän kannalta. Ei ole perusteltua kerätä uudelleen samansisältöistä aineistoa, jos tarpeisiin soveltuva aineisto on käytettävissä.

Valmiita aineistoja ei useinkaan hyödynnetä riittävästi tutkimuksen tarpeisiin ja ensimmäisten jakaumakuvausten jälkeiset analyysit ovat valitettavan harvinaisia. Tämä merkitsee tehdyn työn ja aineiston keräämiseksi käytettyjen resurssien vajaakäyttöä ja hukkaamista. Aineistoja ei myöskään useimmiten ole mahdollista analysoida tyhjiksi. Aineistot eivät useitakaan analyyseja toteuttamalla kyllästy vaan niistä on useimmiten löydettävissä eri teorioista ja näkökulmista käsin uutuusarvoa sisältäviä tuloksia.

Sekundaariaineistojen käyttöön liittyy kuitenkin myös ongelmia, joista merkittävimmät liittyvät aineiston validiteettiin uuden tutkimusongelman kannalta. Tässä työssä on tarkasteluun pyritty valitsemaan muuttujia, joiden validiteetti mahdollisimman hyvin vastaa tutkimusasetelman edellyttämiä tarpeita ja joiden perusteella voidaan tehdä päätelmiä managerialististen piirteiden ilmenemisestä oppilaitosjohtamisessa.

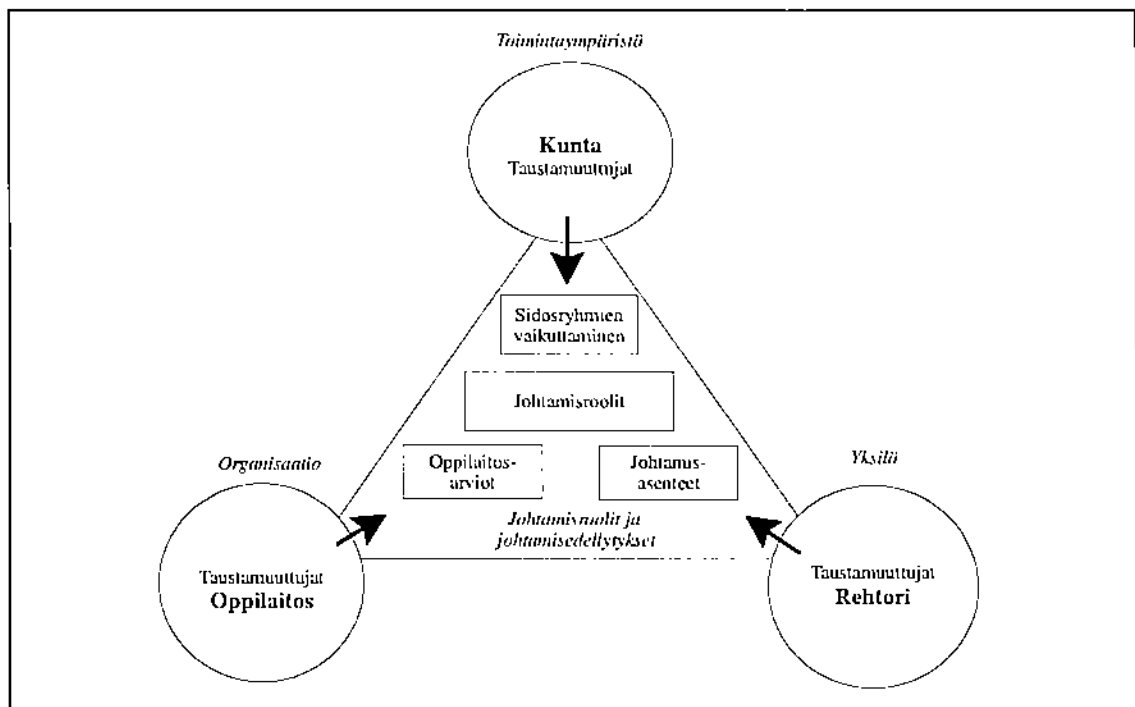
---

<sup>90</sup> Esimerkiksi Yhdysvalloissa tehdään erittäin paljon yhteiskuntatieteellistä tutkimusta olemassa olevia kansallisia kvantitatiivisia aineistoja hyödyntäen, mitä tukee se että kansallisesti kerättyjen data-aineistojen hyödyntäminen tutkimuskäyttöön on tehty mahdollisimman helpoksi ja edulliseksi.

## 4.2. Johtamisanalyysin osiot ja tutkimushypoteesit

Tutkimusmuuttujien osalta valmiita aineistoja hyödyntävässä tutkimuksessa tulevat kyselyn laatimiseen liittyvien kriteerien sijaan tutkimustehtävän toteuttamista palvelevien tutkimusmuuttujien valitseminen. Tutkimusmuuttujien tulee sekä olla yhteydessä teoreettiseen viitekehykseen että mahdollistaa tutkimuskohteen validi kuvaus.

Hemphill ja Coons (1957: 9-10) asettavat kyselytutkimuksen osioille ja muuttujille mm. seuraavat yleiset kriteerit: 1) osioiden tulee kuvata tutkimuskohteelle luonteellisia toimintoja; 2) osioiden tulee soveltua eri tyyppisten organisaatioiden, rakenteiden, ryhmien tai tilanteiden kuvaamiseen ja 3) vastaajien tulee kyetä ymmärtämään kysymysten sanamuoto ja se, mitä kysymyksillä tarkoitetaan. Oppilaitosjohtamisen kokonaisuus muodostuu kuviossa (Kuvio 17.) tarkastelluista osatekijöistä: 1) tehtävän tai organisaation asettamista vaatimuksista, 2) Toimintaympäristön johtamisedellytyksistä sekä 3) johtajan yksilöllisistä ominaisuuksista.



**Kuvio 17.** Oppilaitosjohtamisen käsitteelliset osatekijät.

Johtamisroolit ja johtamisedellytykset nähdään osana tehtävä- ja tilanneyhteyttä. Tällaisista roolikokonaisuuksista voidaan käyttää *toiminnallisen johtamisroolin* käsitettä. Liittämällä johtamisroolit organisaatioiden toiminnallisiin elementteihin voidaan kehittää niiden käyttöarvoa tutkimuksen välineenä.

Toiminnallisten johtamisroolien toteuttamisen ehdot liittyvät koulutusjärjestelmän poliittis-hallinnollisen ohjauksen ja resurssoinnin luonteeseen, rehtorille delegoituun päätösvaltaan, toimintaympäristön ja sidosryhmien vaikutukseen oppilaitosorganisaation asemaan sekä rehtorin omaan osaamiseen, johtamisnäkemykseen ja johtamistahtoon. Tutkimusmuuttujat jakautuvat neljään pääosioon, joiden osalta muotoillaan lähtökohtaolettamukset osioittain hypoteesien muodossa.

### *1. Sidosryhmien vaikutus oppilaitoksen toimintaan*

Oppilaitosten ohjauksen muutosta tarkastellaan sidosryhmien vaikutuksena oppilaitoksen toimintaan. Sidosryhmien vaikutus edellyttää sekä vaikutusvaltaa että halua vaikuttaa oppilaitoksen toimintaan. Kysymys vaikuttamisesta liittyy myös oppilaitoksen ohjauksen desentralisaatioon ja asiakasvaikuttamiseen.

Sidosryhmien vaikutuksen osalta tutkimushypoteesit<sup>91</sup> liittyvät oppilaitosten ulkoisten sidosryhmien vaikutukseen suhteessa oppilaitosten sisäisiin, professionaalisiin ja ei-professionaalisiin sidosryhmiin sekä toisaalta hallinnollisen ohjauksen purkamiseen ja desentralisaatioon.

*Desentralisaatiohypoteesi* muotoillaan seuraavasti:

$H_0$  (P-B):<sup>92</sup> Kansallisen ja alueellisen tason sekä toisaalta paikallisen tason poliittis-hallinnollisten toimijoiden vaikutuksella oppilaitoksen toimintaan ja ohjaukseen ei ole eroa.

---

<sup>91</sup> Hypoteesien tarkoituksena on eksplikoita tutkimuksen päättelyprosessia ohjaavia taustaolettamuksia ja ne toimivat empiiristen havaintojen tulkitsemisen välineenä.

<sup>92</sup> Nollahypoteesi kuvaa teoreettiseen viitekehykseen suhteutettuna professionaalis-byrokraattisen (P-B) mallin mukaista tilannetta, jälkimmäinen liittyy professionaalis-managerialistiseen (P-M) malliin.

$H_1$  (P-M): Paikallisen tason poliittis-hallinnolliset toimijat vaikuttavat kansallista ja alueellista tasoa merkittävämmiin oppilaitoksen toimintaan ja ohjaukseen.

*Asiakas- ja sidosryhmävaikuttamista koskeva hypoteesi* muotoillaan seuraavasti:

$H_0$  (P-B): Koulutuksen hallinnollista ohjausta toteuttavien toimijoiden ja toisaalta sidosryhmien sekä asiakkaiden vaikutuksella oppilaitoksen toimintaan ja ohjaukseen ei ole eroa.

$H_1$  (P-M): Toimintaympäristön sidosryhmät ja asiakkaat vaikuttavat koulutushallinnon toimijoita merkittävämmiin oppilaitoksen toimintaan ja ohjaukseen.

## *2. Johtamisroolit ja johtamistehtävät*

Johtamisrooleja ja -tehtäviä tarkastelevassa osiossa mielenkiinnon kohteina ovat rehtoreiden johtamisulottuvuuksien hahmottaminen ja suhteuttaminen johtamista koskeviin malleihin ja paradigmoihin. Tutkimuskirjallisuudessa esiintyvien rehtorien johtamisroolien oletetaan managerialismin myötä monipuolistuvan ja korvautuvan liikkeenjohtamisen mallien mukaisilla rooleilla.

Johtamisroolien osalta tutkimushypoteesi liittyy oppilaitosten ulkoiseen toimintaympäristöön suuntautuvien johtamisroolien korostumiseen suhteessa oppilaitosten sisäisiin johtamistehtäviin. Toinen oletamus liittyy johtamisroolien monipuolistumiseen perinteiseen pedagoginen johtamisrooli vs. hallinnollinen johtamisrooli -asetelmaan nähden.

*Johtamisroolien suuntautumishypoteesi* muotoillaan seuraavasti:

$H_0$  (P-B): Oppilaitosjohtamisessa oppilaitoksen sisäisiin toimintaprosesseihin ja toisaalta oppilaitoksen ulkoiseen toimintaympäristöön suuntautuvien johtamisroolien välillä ei ole eroa.

$H_1$  (P-M): Oppilaitosjohtamisessa oppilaitoksen ulkoiseen toimintaympäristöön suuntautuvat johtamisroolit ovat sisäisiin toimintaprosesseihin suuntautuvia johtamisrooleja tärkeämpiä.



*Johtamisen alan laajenemista* koskeva hypoteesi muotoillaan seuraavasti:

$H_0$  (P-B): Oppilaitosjohtamisessa pedagogisten ja hallinnollisten johtamisroolien tärkeyttä koskevien arvioiden välillä ei ole merkittäviä eroja.

$H_1$  (P-M): Oppilaitosjohtamisessa hallintoon liittyvät johtamisroolit ovat eriytyneet pedagogisesta johtamisesta ja ne arvioidaan pedagogista johtamista tärkeämmiksi.

### *3. Johtamista ja oppilaitosten toimintaa koskevat arviot*

Johtamista ja oppilaitosten toimintaa koskevia arvioita tarkastellaan kolmannessa osiossa. Arvioiden perusulottuvuuksien hahmottaminen on osion tavoitteena. Johtamista ja oppilaitosten toimintaa koskevien arvioiden osalta oletetaan tutkimushypoteesien liittyvän oppilaitosten sisäisen ja toimintaympäristöön suuntautuvan toiminnan kokonaisuuksiin.

Oletuksena on, että professionaalis-byrokraattista mallia tukevat arviot korostavat oppilaitoksen toimintaprosessien yhdenmukaisuutta ja professionaalis-managerialistisen mallin mukaiset arviot taas oppilaitosten toimintaprosessien erilaisuutta.

*Johtamista ja oppilaitosten toimintaa koskeviin arvioihin* liittyen hypoteesina esitetään:

$H_0$  (P-B): Johtamista ja oppilaitosten toimintaa koskevissa arvioissa oppilaitosten toimintaprosessit arvioidaan suhteellisen yhdenmukaisiksi eikä niissä ilmene merkittävää vaihtelua.

$H_1$  (P-M): Johtamista ja oppilaitosten toimintaa koskevat arvioissa ilmenee selkeätä vaihtelua, joka korostaa paikallisten olosuhteiden, tarpeiden ja sidosryhmien merkitystä oppilaitosten toiminnassa.

### *4. Johtamisasenteet*

Johtamisasenteet -osiossa tarkastelun kohteena on sarja väittämiä, jotka liittyvät rehtoreiden johtamistyön ja koulutuspalveluiden tuottamisen osa-alueisiin. Väittämät liittyvät tutkimuksen teoriakeskustelussa tarkasteltuihin arvorakenteisiin, joiden oletetaan tutki-

musaineistossa ryhmittyvän joko professionaalis-byrokraattisen tai professionaalis-managerialistisen mallin edustamiin ulottuvuuksiin.

*Johtamisasenteita* koskeva hypoteesi esitetään muodossa:

$H_0$  (P-B): Rehtorien johtamisasenteissa ei ilmene merkittäviä eroja, vaan ensisijaisesti professionaaliset arvostukset ja asenteet ovat leimallisia. Johtamisasenteissa korostuvat vastaajien yhdenmukainen arvoperusta, koulutuksen tasa-arvo, muutuskriittisyys ja toiminnan sääntelyn tärkeyttä korostavat painotukset.

$H_1$  (P-M): Johtamisasenteissa ilmenee merkittäviä yksilö- ja organisaatiokohtaisia eroja ja alueellisia eroja. Tasa-arvoideaalien sijasta korostuvat koulutuksen kilpailuvuutta, muutosorientaatiota, toiminnan sääntelyn väljentämistä ja aktiivista johtamisotetta korostavat painotukset.

Edellä esitetyt hypoteesit toimivat tutkimuksen analyysissä havaintojen heuristisen testaamisen apuvälineinä. Tarkoituksena on tutkia aineiston avulla hypoteesien paikkansa-pitävyyttä ja suhteuttaa tehtävät havainnot ja tulkinnat esitettyihin hypoteeseihin.

### 4.3. Tutkimusmuuttajat ja selittäminen

#### 4.3.1. Tutkimusmuuttajat ja managerialismipiirteiden selittäminen

Oppilaitosten, kuntien ja johtajana toimivan rehtorin yksilöön liittyvien ominaisuuksien oletetaan määrittelevän sitä, millaisina oppilaitoksen toiminnan elementit ja näihin liittyvät johtamisroolit korostuvat. Tutkimuksen empiirisenä hypoteesina on, että managerialismia korostava desentralisoiva koulutuspolitiikka ja koulutusreformit johtavat sidosryhmien merkityksen lisääntymiseen oppilaitosten toiminnassa sekä kuntien ja oppilaitosten välisten erojen lisääntymiseen että myös rehtoreiden yksilöllisten johtamisasenteiden erojen lisääntymiseen.

Tutkimushypoteesien mukaan oletetaan näiden erojen esiintyvän suhteessa taustatekijöitä kuvaaviin riippumattomiin muuttujiin. Riippumattomat muuttajat on jaoteltu 1) *kuntatekijöihin*, 2) *oppilaitostekijöihin* ja 3) *yksilötekijöihin*. Oppilaitosten ensisijaisen paikallisen toimintaympäristön muodostavat erityisesti kunnat<sup>93</sup>. Kunnat toimivat oppilaitosten ylläpitäjinä ja niiden tekemien valintojen merkitys heijastuu lähtökohtaolettamusten mukaan usealla tapaa oppilaitosten toimintaan ja johtamiseen (ks. esim. Harisalo 1990; Ojala 1997a; Mäkelä 2000; Hietaniemi-Virtanen 2001).

Kuntia koskien on tähän tutkimukseen valittu useita selittäviä muuttujia. Näistä tärkeimmät liittyvät kuntakokoon, asukaslukuun, poliittiseen rakenteeseen sekä kunnan taloustilanteeseen<sup>94</sup>. Toinen selittävien muuttujien ryhmä ovat oppilaitosorganisaatioon liittyvät riippumattomat muuttajat, joiden oletetaan myös olevan yhteydessä johtamiseen. Tärkeimmät oppilaitostason riippumattomat muuttajat liittyvät oppilaitoksen ase-

---

<sup>93</sup> Kunnan merkitys toimintaympäristönä vaihtelee oppilaitostyyppin mukaan. Lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten toimintaympäristö on lähtökohtaisesti sijoittumiskuntaa laajempi.

<sup>94</sup> Taustamuuttujia valittaessa kriteereinä olivat muuttujien erottelevuus, yleisyys ja objektiivisuus. Taustamuuttujiksi valittiin ainoastaan muuttujia, jotka olivat riippumattomia yksilöarvioista ja siten palautettavissa kuntien, oppilaitosten ja yksilöiden ominaisuuksiin. Selittävät l. riippumattomat muuttajat kuvaavat yksilöiden, oppilaitosorganisaatioiden ja kuntien rakenteellisia - "objektivoituja", yksilöarvioista riippumattomia - ominaisuuksia. Vastaavansisältöisiä taustamuuttujia kuntia kuvaavien taustamuuttujien osalta on ollut käytössä mm. Harisalon (1990) vapaakuntakokeilun vaikutuksia koulutoimeen arvioivassa tutki-

maan ja tehtäviin koulutusjärjestelmässä, oppilaitoksen kokoon sekä oppilaitoksen päätöksentekuelimeen. Kolmas riippumattomien muuttujien ryhmä liittyy rehtoreita koskeviin taustatietoihin, joista tärkeimmät ovat virka-asemaa kuvaava virkanimike, ikä, kokemus ja koulutustaso. Riippumattomia muuttujia tarkastellaan liitteenä olevassa taulukossa (liite 1).

### *1. Kuntatekijät selittävinä muuttujina*

Kuntia koskevia riippumattomia muuttujia ovat:

**1. Kuntakoko** kuvaa kunnan kokoa asukasmäärän perusteella. Tutkimuksessa kunnat on jaoteltu kolmeen asukasluvun mukaan määriytyvään kuntaryhmään. Nämä ovat: 1) < 5500 asukkaan, 2) 5 501-20 000 asukkaan ja 3) > 20 000 asukkaan kunnat<sup>95</sup>. Kuntakoko on taustamuuttuja, jonka katsotaan määrittävän kuntien toimintamahdollisuuksia ja taloudellista tilannetta, mikä puoltaa muuttujan valitsemista taustamuuttujaksi.

**2. Taajama-aste** kuvaa kunnan yhdyskuntarakennetta. Luokitus jaottelee tutkimuksen vastaajat kuuluvaksi kolmeen taajama-asteen perusteella muodostuvaan kuntaryhmään: 1) kaupunkimaisiin, 2) taajanasuttuihin sekä 3) maaseutumaisiin kuntiin. Kaupunkimaiset kunnat ovat yhdyskuntarakenteeltaan maaseutumaisia kuntia tiiviimpiä, millä on merkitystä mm. koulutuspalveluiden järjestämisen kannalta.

**3. Asukasluvun muutos** vuosina 1993-1998 kuvaa kunnan nettoasukasluvun muutosta muutosprosentin mukaan luokitellulla kolmeportaisella muuttujalla, jossa 1) asukasluku vähentynyt > 3 %, 2) asukasluvun vähennys tai lisäys < 3 % (ennallaan) sekä 3) asukasluvun lisäys > 3 %. Kunnan asemaan palveluiden järjestämisen kannalta vaikuttaa myös asukasluvun kehitys, jonka voidaan ennakoida vaikuttavan johtamisasenteisiin.

**4. Kunnan talousluku** kuvaa kunnan taloudellista tilannetta kolmen vuoden (1996, 1997 ja 1998) talouslukujen perusteella<sup>96</sup>. Talouslukuaineisto perustuu Sisäasianministeriön tunnuslukuun, joka kuvaa kunnan taloudellista tilaa. Koulutuspalveluiden järjestä-

---

muksessa.

<sup>95</sup> Luokitus vastaa KuntaSuomi 2004 -raporteissa käytössä olleita asukaskokoon perustuvia luokkarajoja ja on tältä osin vertailukelpoinen em. raporttien kanssa (ks. esim. Mäkelä 2000; Ojala 1997a).

<sup>96</sup> Talousluvun osalta päädyttiin kolmen vuoden keskiarvon käyttämiseen, jolla pyrittiin vähentämään talousluvussa vuositasolla esiintyvän vaihtelun merkitystä ja parantamaan riippumattoman muuttujan luotettavuutta kunnan taloudellisen tilan kuvaajana.

mistä määrittää kunnan taloudellinen tilanne keskeisesti, millä voidaan perustella talousluvun käyttöä selittävänä muuttujana.

**5. Kunnan poliittinen rakenne**<sup>97</sup>. Kunnan poliittista rakennetta kuvataan kahden muuttujan avulla. Nämä ovat a) vasemmistopuolueiden (Sdp, Vas, Skdl) saamien valtuustopaikkojen osuus kunnan kaikista valtuustopaikoista vuoden 1996 kunnallisvaaleissa sekä b) ei-vasemmistopuolueiden (Kokoomus, Keskusta ja Rkp) osuus valtuustopaikoista. Tunnusluku on molempien muuttujien osalta kolmeluokkainen ja aineisto jakautuu luokkiin seuraavasti: 1) osuus < 30 %, 2) osuus 30-45 % ja 3) osuus 45 % tai suurempi kaikista kunnan valtuustopaikoista. Palvelupoliittisten valintojen ja kunnan poliittisen rakenteen välillä voidaan olettaa vallitsevan jonkinlaisia yhteyksiä, ja tästä syystä on perusteltua hyödyntää myös poliittista rakennetta kuvaavaa muuttujaa taustamuuttujana.

**6. Peruskoulujen lukumäärän muutos** vuosina 1994-1998, joka kuvaa kunnan palvelupoliittista toimintastrategiaa koulutusverkon laajuuden suhteen. Muuttuja jakautuu kolmeen luokkaan, jossa peruskoulujen määrä tarkasteluvälillä on 1) vähentynyt, 2) ennallaan ja 3) lisääntynyt. Eräs palvelupoliittisia valintoja konkretisoiva muuttuja (vrt. vertailuosio) on peruskoulujen lukumäärän muutos kunnassa, jolla voitaneen selittää myös johtamisasenteita.

## *2. Oppilaitostekijät selittävinä muuttujina*

Oppilaitostekijöitä<sup>98</sup> kuvaavia riippumattomia muuttujia ovat:

**1. Oppilaitostyyppi** kuvaa oppilaitoksen asemaa koulutusjärjestelmässä ja sen koulutustehtävän sisältöä. Oppilaitokset on luokiteltu neljään ryhmään, 1) peruskoulun alasteet, 2) peruskoulun yläasteet, 3) lukiot ja 4) ammatilliset oppilaitokset. Muuttujan

<sup>97</sup> Kunnan poliittista rakennetta kuvaava taustamuuttuja jakautuu perinteiseen tapaan vasemmistoon ja ei-vasemmistoon, so. porvarillisiin puolueisiin. Perinteinen kiinteitä ja pysyviä poliittisia positioita korostava dikotominen jako ei nykyisessä ongelma- ja kysymyskohtaisesti jakautuneessa yhteiskunnassa ole vaillo ongelmia. Vaihtoehtoja ei kuitenkaan ole, ja siksi joudutaan – kuten Beck (1995: 64-65) toteaa – rauhautumaan eteenpäin menneisyyden käsitteellisillä kinalosauvoilla.

<sup>98</sup> Organisaatorakenteen ja -koon yhteys johtamiseen on korostunut tutkimuksessa ja erityisesti oppilaitostyyppi on osoittautunut oppilaitosjohtamista keskeisesti määritteleväksi tekijäksi. Johtamisen organisaatiokontekstia kuvaavina tekijöinä on pidetty organisaation koon lisäksi, hallinnollista rakennetta, tehtävien erikoistuneisuutta ja asiantuntijaluonnetta, sidosorganisaatioiden määrää ja hierarkkisuuata (ks. esim. Stogdill 1974: 123-126; Hood – Dunsire 1981; Ojala 1997a.)

avulla pyritään selittämään oppilaitosten koulutustehtävien ja oppilaiden/opiskelijoiden aseman eroja ainakin yleissivistävien ja ammatillisten oppilaitosten välillä.

**2. Oppilasmäärä** kuvaa oppilaitoksen kokoa ja toiminnan kompleksisuutta. Muuttuja jakaa oppilaitokset luokkiin, jotka ovat 1) < 50 oppilaan oppilaitokset, 2) 50-300 oppilaan oppilaitokset ja 3) > 300 oppilaan oppilaitokset. Oppilaitosorganisaation kokoa kuvataan oppilasmäärän avulla.

**3. Oppilaitoksen luottamuselin.** Oppilaitoksen asioista päättävä monijäseninen luottamuselin kuvaa muuttujana luottamushallintoa suhteessa oppilaitoksen päätöksentekoon ja se jakautuu kolmeen luokkaan: 1) oppilaitoksen johtokunta, 2) lautakunta ja 3) kuntayhtymän oppilaitoksen hallinnosta vastaava luottamuselin.

### *3. Yksilötekijät selittävinä muuttujina*

Rehtoreita koskevia yksilötekijöitä<sup>99</sup> kuvaavat riippumattomat muuttujat ovat:

**1. Virkanimike** kuvaa vastaajan virka-asemaa ja tehtäviä oppilaitoksessa oppilaitostyyppiä tai oppilaitoskokoa yksityiskohtaisemmin. Muuttujan kytkeminen tarkasteluun on perusteltua sen johtamistehtävää kuvaavan sisältönsä takia. Muuttuja on kolmeluokkainen, 1) rehtori, 2) johtajaopettaja tai koulunjohtaja ja 3) muu nimike, joka viittaa ammatillisessa koulutuksessa esiintyviin virkanimikkeisiin.

**2. Koulutustaso** kuvaa rehtorin suorittamaa ylintä tutkintoa. Muuttuja on neliluokkainen, 1) ei tutkintoa, ylioppilastutkinto tai vanha kouluasteen tutkinto, 2) korkea-asteen ammatillinen tutkinto tai vanha opistoasteen tutkinto sekä 4) ylempi tiedekorkeakoulututkinto. Koulutustason oletetaan olevan yhteydessä rehtorien johtamisasenteisiin.

**3. Rehtorin ikä** vuonna 1998. Neljään luokkaan jakautuvassa muuttujassa luokat ovat: 1) 25-34-vuotiaat, 2) 35-44 -vuotiaat, 3) 45-54 -vuotiaat, 4) 55-64-vuotiaat. Myös ikä oletettavasti on yhteydessä rehtorien johtamisasenteisiin, mistä syystä sen valitseminen selittäväksi muuttujaksi on perusteltua.

---

<sup>99</sup> Merkittävänä johtamista selittävinä yksilötekijöinä on pidetty ikää, koulutusta ja kokemusta sekä organisaatioasemaa, johon virkanimike viittaa koulutuksessa (vrt. Stogdill 1974: 112-114).

**4. Kokemus opetusalan tehtävistä** vuosina. Muuttuja jakautuu neljään luokkaan, 1) 1-10 vuotta, 2) 11-20 vuotta, 3) 21-30 vuotta ja 4) 31-40 vuotta. Iän lisäksi kokemuksen oletetaan olevan yhteydessä johtamisasenteisiin.

**5. Kokemus nykyisessä tehtävässä** vuosina. Muuttuja jakautuu neljään luokkaan, 1) < 3 vuotta, 2) 4-10 vuotta, 3) 11-20 vuotta ja 4) > 20 vuotta. Rehtorikokemusta kuvaavaa selittävää muuttujaa hyödynnetään yleisemmän opetusalan kokemusta kuvaavaan muuttujan lisäksi oletettavana selittävänä muuttujana.

#### 4.3.2. Analyysimenetelmät ja -prosessi

Tutkimusmuuttujien ulottuvuuksien kartoittamisessa ja analysoinnissa hyödynnetään faktorianalyysin erästä muotoa, pääkomponenttianalyysiä<sup>100</sup>. Pääkomponenttianalyysi toteuttaa tutkimuksessa kahta funktiota: pääkomponenttianalyysin avulla hahmotetaan oppilaitosjohtamisen perusulottuvuuksia heuristisesti, faktorianalyysin *eksploratiivisen tutkimustavan* mukaisesti. Tutkimusmenetelmän avulla tiivistetään tutkimusosioiden muuttujien sisältämää informaatiota jatkoanalyysjä varten (vrt. Kim 1975: 469-470).

Pääkomponenttianalyysin käyttöön liittyviä valintoja ja edellytyksiä käsitellään yksityiskohtaisemmin tutkimustuloksia koskevan osion yhteydessä. Tutkimusmenetelmän käyttö perustuu ensisijaisesti tutkimusongelman edellyttämään käyttötapaan, mutta se tukee myös aineistojen tilastollisten menetelmien käytölle asettamia vaatimuksia. Johtamisanalyysi prosessina esitetään taulukossa (taulukko 12).

---

<sup>100</sup> Pääkomponenttianalyysi (PCA) on faktorianalyyttisten menetelmien perustyyppi, joka eroaa muista faktorianalyysimalleista koska menetelmässä latausten painokertoimia ei estimoida, vaan tuloksena saadaan eksaktit kertoimet. Erona on myös, että pääkomponenttianalyysissä oletetaan muuttujien kokonaisvarianssin kuuluvan pääkomponentin edustamaan yhteiseen muuttujaan (ks. Wuori & Aronen 1983: 168). Pääkomponenttianalyysin taustalla ei oleteta kausaalimallia eikä se edellytä oletusta muuttujien rakenteesta. Tämä palvelee tutkimustehtävää, perusulottuvuuksien heuristista hahmottamista ja suhteuttamista operationalisoituihin hypoteeseihin, ulottuvuuksiin perustuvien summamuuttujien laadintaa ja niiden selittämistä riippumattomilla muuttujilla. Faktorianalyysin yleistyessä Suomessa 1960-luvulla herätti menetelmän yksipuolinen käyttäminen kritiikkiä, mikä yhdistyneenä laadullisen tutkimusparadigman nousuun johti menetelmän tutkimuksellisen käytön vähentymiseen yhteiskuntatieteiden piirissä. Viime aikoina faktorianalyysiä ja muita monimuuttujamenetelmiä kohtaan näytää virinneen uutta kiinnostusta myös yhteiskuntatieteiden piirissä. (ks. myös Dunteman 1994: 157-159; Kim & Mueller 1994: 82-89; Vahervuo & Ahmavaara 1958: 9-10; Valkonen 1978: 110-112; Tähtinen 1993: 108-109).

**Taulukko 12.** Oppilaitosjohtamisen ulottuvuuksien selittäminen prosessina.

Johtamis-analyysin vaiheet	<i>I</i> <i>Ulottuvuudet</i>	<i>II</i> <i>Asteikkojen laadinta</i>	<i>III</i> <i>Yhteydet riippumattomiin muuttujiin</i>	<i>IV</i> <i>Selittäminen</i>
<b>Menetelmä</b>	Pääkomponentti-analyysi	Osoianalyysi, alfa	Spearman r	Varianssianalyysi F, Schéffe
<b>Kohde</b>	Tutkimusmuuttujat	Summa-asteikot	Summa-asteikkojen ja selittävien muuttujien yhteydet	Summa-asteikot ja selittävien muuttujien luokat
<b>Tarkoitus</b>	Tutkimusmuuttujien ulottuvuuksien jäsentäminen, informaation tiivistäminen	Ulottuvuuksien kuvaaminen, rakenteen ja reliabiliteetin tarkastelu	Yleiskuva ulottuvuuksien yhteyksistä selittäviin muuttujiin	Ulottuvuuksien vaihtelun selittäminen muuttujien luokkaerojen avulla

Faktorianalyysiä hyödyntäviä tutkimuksia on aiemmin moitittu siitä, että analyysi päättyy alkuvaiheen ulottuvuuksien kuvailemiseen tieteellisen, so. analyttisen ja selittävän osuuden jäädessä vähäisemmälle huomiolle (ks. esim. Valkonen 1978; Wuori & Aronen 1983: 166).

Pääkomponenttianalyysien perusteella muodostetaan johtamisulottuvuuksia kuvaavat summamuuttujat, joiden rakennetta ja reliabiliteettia arvioidaan mm. osoianalyysin ja Cronbachin alfa-kertoimen avulla<sup>101</sup>. Tutkimusmuuttujien yhteyksiä riippumattomiin muuttujiin tarkastellaan korrelaatioiden ja varianssianalyysin avulla. Yhteyksiä analysoidaan post hoc-analyysinä Schéffen testin avulla. Tutkimuksessa pyritään osoittamaan, mitkä riippumattomien muuttujien luokat erottelevat tutkimusmuuttujia tilastollisesti merkittävästi ja millaisia erot ovat. Johtamista kuvaavien summamuuttujien ja riippumattomien muuttujien välisten erojen ja yhtäläisyyksien kautta muodostetaan tulkinta oppilaitosjohtamisen piirteistä tutkimusaineistossa.

<sup>101</sup> Vastaavan tyyppistä joskin alaltaan selvästi rajoitetumpaa alkuasetelmaa ovat soveltaneet mm. Considine ja Lewis (1999) pyrkiessään hahmottamaan governance-muutosten perusulottuvuuksia ja vaikutuksia yksilötasoisin johtamista ja työtä koskeviin asenteisiin.



## 5. OPPILAITOSJOHTAMISEN ANALYYSIN TULOKSET JA TULKINNAT

### 5.1. Sidosryhmien vaikutus oppilaitosten toimintaan

#### 5.1.1. Sidosryhmien vaikuttaminen oppilaitosten toimintaan

Operationalisoidun tutkimustehtävän ensimmäisenä, suomalaisen oppilaitosjohtamisen mikrotasoisia edellytyksiä koskevana osa-ongelmana oli analysoida oppilaitosten toimintaan vaikuttavien, so. vaikutusvaltaa omaavien sidosryhmien vaikutusta ja vaikutussuhteen rakennetta rehtorien arvioissa<sup>102</sup>. Tutkimustehtävän tämä osa liittyy oppilaitosten johtamisedellytyksiin oppilaitosten toimintaympäristöön liittyvien sidosryhmien vaikutusvallan ja sen käyttämisen, so. sidosryhmien tosiasiallisen oppilaitosten toimintaan kohdistuvan vaikuttamisen osalta.

Johtamisedellytysten kannalta tärkeä kysymys on, millaiseksi rehtorit arvioivat eri sidosryhmätoimijoiden vaikutuksen oppilaitosten toiminnassa ja onko oppilaitosten välillä tässä suhteessa eroja. Managerialismimalliin liittyvien taustaolettamusten perusteella tulee arvioitavaksi kysymys siitä onko asiakkuuteen ja paikalliseen päätöksentekoon kytkeytyvillä sidosryhmillä, kuten oppilailta, oppilaiden vanhemmilla tai opiskelijoilla aiempaa suurempi vaikutus oppilaitosten toimintaan.

Professionaalis-manageriaaliseen malliin liittyvän oletuksen mukaan oppilaitokset ohjautuvat aiempaa selvemmin toimintaympäristönsä ehdoilla, tai ainakin näillä on aiempaa suurempi merkitys oppilaitosten toiminnassa. Osiota koskeva kysymys on myös poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden keskinäinen suhde tarkasteltaessa niiden vaikutusta oppilaitosten toimintaan. Tutkimuksen teoreettisessa osassa tehty oletus oppilaitosorganisaatioiden institutionaalisen ympäristön sidosryhmien vaikuttamisen korostumisesta suhteessa professionaalis-byrokraattiseen "sisäiseen" ohjaukseen liittyy tähän

---

<sup>102</sup> Tarkasteltava osio (kysymykset 23 a, muuttajat 1 - 20) perustui viisiportaiseen asteikkoon ja se sisälsi 20 oppilaitosten toimintaan kuuluvaa toimijaa, sidos- tai intressiryhmää (Liite 1.), joista viimeinen (muu yhdistys) jätettiin analyysistä sen strukturoimattoman luonteen vuoksi. Kysymys kuului seuraavasti: "Miten arvioisitte seuraavien tahojen vaikutusta oppilaitoksenne toimintaan tällä hetkellä?" Vastausvaihtoeh-

osa-alueeseen. Vaikuttamisanalyysin tavoitteena on tarkastella vastaajien arvioita yksittäisten toimijoiden tai sidosryhmien vaikutuksesta oppilaitoksen toimintaan, joiden perusteella analysoidaan toimijoiden vaikutusvaltaa oppilaitoksen toimintaan. Vaikutuksen käsite sisältää siten määritelmällisesti sekä mahdollisuuden vaikutusvallan käyttämiseen että vaikutusvallan käyttämisen, so. tosiasiallisen vaikuttamisen oppilaitoksen toimintaan.

Koska arvioita toimijoiden ja sidosryhmien vaikutuksesta oppilaitosten toimintaan on tarkasteltu aineistoa yleisluontoisesti kuvailevassa tutkimusraportissa (Mäkelä 2000: 125-137) keskitytään tarkastelemaan vaikuttamisen asteen sijaan vaikuttamiseen liittyviä eroja rehtoriarvioissa ja näiden erojen kytkeytymistä taustatekijöihin sekä suhteuttaa analyysin tulokset muodostettuihin tutkimushypoteeseihin.

Aineistossa merkittävimmit arvioituja sidosryhmiä ovat oppilaitoksen sisäiset sidosryhmät, ensisijaisesti opettajat, mutta myös oppilaat ja opiskelijat sekä oppilaiden vanhemmat, joiden merkitys näkyi selvästi peruskoulujen rehtorien arvioissa. Kuntatasoisten sidosryhmätoimijoiden, kuten opetustoimesta vastaavan lautakunnan, opetustoimen johtavan viranhaltijan sekä kunnanhallituksen ja -valtuuston olevan peruskoulujen ja lukioiden osalta nähdään arvioiden perusteella vaikuttavan myös merkittävästi oppilaitosten toimintaan.

Ammatillisiin oppilaitoksiin sijoittuvien vastaajien arviot ovat oppilaitoksen sisäisten sidosryhmien osalta samankaltaisia kuin muiden, mutta alueen yritykset ja oppilaitoksen johtokunta sekä valtion keskushallinto erottuivat muita sidosryhmiä vaikutusvaltaisempina. Havainnot kuvaavat oppilaitosten tehtäviä ja asemaa koulutusjärjestelmässä: ammatillisten oppilaitosten yhteydet mm. elinkeinoelämän sidosryhmiin ovat muita oppilaitoksia tiiviimmät<sup>103</sup> (ks. esim. Hölttä 2000: 472-474).

---

dot asettuivat välille 1 = "ei vaikuta lainkaan" ja 5 = "vaikuttaa erittäin paljon".

<sup>103</sup> Ammatillisten oppilaitosten alueellinen verkostoituminen näyttyy haasteena aiempaa vaikuttavamman ja synergisemmän koulutuksen ja työvoiman tarjonnan kannalta. Alueellisen tehtävän korostuminen on jo nyt nähtävissä korkeakoulutuksen institutionaalisessa iktäväkentässä erityisesti soveltavan tiedon

Vaikutukseltaan merkittävin yksittäinen ryhmä ovat arvioiden perusteella opettajat, mikä kuvastaa koulutuksen vahvasti professionaalista luonnetta. Rehtoreiden arviot ovat keskihajontojen perusteella yhdensuuntaisia, ja arvioita opettajien merkittävästä roolista oppilaitosten toiminnassa voidaan pitää – eritoten muihin osion muuttujiin suhteutettuna – yksimielisinä. Muiden sidosryhmien osalta hajontaa on selvästi enemmän.

Kuntatason hallinnollisten toimijoiden ja päättävien luottamuselinten merkittäväksi arvioitu vaikutus kertoo 1990-luvulla tapahtuneesta kuntien aseman huomattavasta vahvistumisesta koulutuksen järjestäjänä 1970- ja 1980-luvun normeihin ja korvamerkityihin resurssien keskitetyksi ohjattuun koulutusjärjestelmään nähden. Vastaavasti aineistossa valtion keskushallinnon ja läänin kouluosaston vaikutus oppilaitosten toimintaan arvioidaan yllättävän vähäiseksi.

Yleishavaintona arvioiden perusteella oppilaitosten toimintaan vaikuttavat eniten paikalliset, oppilaitos- ja kuntatason toimijat. Erityisesti opettajaprofession, mutta myös koulutuspalveluiden käyttäjien ja asiakkaiden vaikutus on merkittävää. Tarkasteltaessa poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden suhdetta, arvioidaan nämä tasavertaisiksi vaikutukseltaan, hieman oppilaitostyyppistä ja oppilaitoksen koosta riippuen.

Oppilaitoksia lähellä olevat toimijat arvioidaan vaikutusvaltaisemmiksi kuin "etäämpänä" olevat. Esimerkiksi opetustoimesta vastaavan lautakunnan ja opetustoimen johtavan viranhaltijan nähden vaikuttavan suurinpiirtein samanveroisesti oppilaitoksen toimintaan. Koulutusasiakkaiden, joiksi lasketaan lähinnä opiskelijat sekä oppilaiden vanhemmat, vaikutus arvioidaan useisiin muihin sidosryhmiin nähden korkeaksi. Muiden sidosryhmien vaikutus muuttuu oppilaitostyyppin mukaan.

Asiakkuusulottuvuus korostuu oppilaitosten toiminnassa, mitä tukevat havainnot oppilaiden huoltajien vaikutuksen arvioidusta lisääntymisestä vuosien 1995 ja 1998 välillä (ks. Mäkelä 2000: 134). Osiota kuvaavia tunnuslukuja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin liitteessä (liite 2, liitetaulukko 2.1.).

### 5.1.2. Sidosryhmien vaikuttamisen ulottuvuudet

Sidosryhmien vaikutusta oppilaitoksen toimintaan koskeva kysymysosio analysoitiin pääkomponenttianalyysin avulla, koska tavoitteena oli sekä tiivistää aineistoa jatkoanalyysjä varten, että nostaa tarkasteluun vaikutusvaltaa omaavien sidosryhmien vaikuttamisen ulottuvuuksia. Pääkomponenttianalyysin toteuttamisen yleisiä edellytyksiä selvitettiin Kaiser-Mayer-Olkinin testillä, joka kuvaa korrelaatiokertoimien ja osittaiskorrelaatiokertoimien summien välistä suhdetta<sup>104</sup>.

Pääkomponenttimenetelmä valittiin, koska se soveltuu lähtökohtaisesti hyvin muuttujien sisältämän datan tiivistämiseen. Oppilaitosten toimintaan vaikuttavien sidosryhmien osalta päädyttiin pääkomponenttianalyysin perusteella neljän pääkomponentin ratkaisuun<sup>105</sup>. Pääkomponenttimatriisi on esitetty liitteenä (liite 2, liitetaulukko 2.2.).

Pääkomponenttimatriisi rotatoitiin Varimax-menetelmällä pääkomponenttirakenteen selventämiseksi<sup>106</sup>. Rotatoitua pääkomponenttiratkaisua oppilaitoksen toimintaan vaikuttavia sidosryhmiä kuvaavien muuttujien osalta tarkastellaan työn liiteosassa (liite 2, liitetaulukko 2.3.)<sup>107</sup>. Ratkaisua kuvaavat tunnusluvut on esitetty seuraavassa taulukossa (taulukko 13).

---

<sup>104</sup> Kaiser-Meyer-Olkin -testisuureen tulisi olla yli 0,50, jotta faktorianalyysiiä voitaisiin pitää validina menetelmänä. KMO -testisuure sai arvon 0,78, jonka perusteella voidaan arvioida aineisto sopivan pääkomponenttianalyysin toteuttamiseen. Bartlettin dimensioisuustestin arvoksi tuli 2388,0 ja sen merkittävyytaso oli < 0,000, mikä kertoo aineiston soveltuvuudesta aiottuun analyysiin. Testisuure on Khin neliön arvo, jonka tulisi olla tilastollisesti merkitsevä. (SPSS)

<sup>105</sup> Ominaisarvokriteerin (ks. esim. Tähtinen 1993: 110-111) nojalla olisi päädytty kuuden pääkomponentin ratkaisuun, jossa kokonaisselitysosuudeksi olisi muodostunut 61,6 %. Ongelmaksi muodostui kuitenkin pääkomponenttirakenteen hajoaminen. Cattellin Scree-testin avulla päädyttiin neljän pääkomponentin ratkaisuun, jonka osalta päästiin vielä 50,6 % selityssasteeseen.

<sup>106</sup> Pääkomponenttianalyysi tuottaa rakenteen, jossa muuttujien varianssit maksimoituvat. Tämän oletettiin tuottavan tulkinnan kannalta selväpiirteisimmän rakenteen, mikä palvelee tutkimustehtävän toteuttamista. Saadut pääkomponentit rotatoitiin tulkinnan helpottamiseksi Varimax-rotatiolla. Varimax -menetelmässä yhdelle pääkomponentille latautuvien muuttujien varianssi maksimoituu tai vastaavasti minimoituu, mikä osaltaan tekee pääkomponenteista tulkinnallisesti selväpiirteisempiä mutta myös moniulotteisempia. (Wuori & Aronen 1983: 174-175; Kim & Mueller 1994: 82-89, 102-113.)

<sup>107</sup> Tulkinnassa on huomioitu itseisarvoltaan 0,30 ylittäneet lataukset. Suluissa ovat muuttujan eri pääkomponenteilla saamat (> 0,30) sivulataukset.

**Taulukko 13.** Sidosryhmien vaikutuksen ulottuvuuksia kuvaava pääkomponenttiratkaisu.

<i>Pääkomponentti</i>	<i>ominaisarvo</i>	<i>selitysosuus %</i>	<i>kumulat.%</i>
I	4,2	22,0	22,0
II	2,8	14,5	36,5
III	1,6	8,2	44,7
IV	1,1	5,9	50,6

Neljän pääkomponentin ratkaisu selittää tarkasteltavasta osion vaihtelusta yhteensä 50,6 %, mitä voidaan pitää riittävänä. Pääkomponenttimäärän valinta perustui ominaisarvokriteeriin, jonka mukaan ratkaisuun otetaan mukaan ominaisarvon tuli olla vähintään yksi. Pääkomponenttiratkaisu muodostui seuraavanlaiseksi:

*Pääkomponentti I:* ”Järjestöt ja sidosorganisaatiot”

*Pääkomponentti II:* ”Kunnan koulutoimi”

*Pääkomponentti III:* ”Kunnan ja valtion poliittinen ohjaus”

*Pääkomponentti IV:* ”Oppilaitostoimijat”

Seuraavassa taulukossa (taulukko 14) esitetään pääkomponenttien muuttujien sisällöt ja muuttujien saamat lataukset pääkomponenteilla sekä muuttujien vastauskeskiarvot.

**Taulukko 14.** Sidosryhmien vaikutusta oppilaitoksen toimintaan kuvaavat ulottuvuudet.

<b>Pääkomponentti/muuttujat</b>	<i>lataus</i>	<i>h<sup>2</sup></i>	<i>keskiarvo</i>	<i>tuomus</i>
<b>1. Järjestöt ja sidosorganisaatiot</b>				
Muut työmarkkina- ja etujärjestöt	0,74	0,57	1,4	K23A05
Opiskelijajärjestöt	0,69	0,50	1,4	K23A06
Alueen yritykset	0,63	0,48	2,2	K23A18
Euroopan Unioni	0,61	0,42	2,2	K23A08
Naapurikunnat	0,58	0,36	1,9	K23A03
Opetusalan etujärjestöt	0,57	0,45	2,6	K23A04
Läänin kouluosasto	0,53	0,36	2,1	K23A02
Suomen Kuntaliitto	0,49	0,37	2,2	K23A07
<b>2. Kunnan koulutoimi</b>				
Opetustoimen johtava viranhaltija	0,79	0,69	3,9	K23A12
Opetustoimesta vastaava lautakunta	0,71	0,71	3,9	K23A11
Opetustoimen muu henkilökunta	0,67	0,50	3,1	K23A13
Kylä- ja kaupunginosayhdistykset	0,35	0,31	2,0	K23A19
<b>3. Kunnan ja valtion poliittinen ohjaus</b>				
Kunnanvaltuusto	0,81	0,76	3,6	K23A09
Kunnanhallitus	0,80	0,73	3,5	K23A10
Valtion keskushallinnon viranomaiset	0,58	0,51	2,6	K23A01
<b>4. Oppilaitostoimijat</b>				
Oppilaa/opiskelijat	0,81	0,71	3,5	K23A14
Opettajat	0,69	0,51	4,4	K23A16
Oppilaiden huoltajat	0,58	0,53	3,4	K23A15

Pääkomponenttianalyysi, Varimax-rotatio.

#### *Pääkomponentti I: Järjestöt ja sidosorganisaatiot*

Pääkomponentin I kuvaama ulottuvuus nimettiin "Järjestöt ja sidosorganisaatiot" -nimellä, koska sille latautuneet muuttujat liittyvät juuri etujärjestöjen (0,74) ja opiskelijajärjestöjen (0,69) sekä institutionaalisten sidosryhmien vaikutukseen. Vahvoja sidosryhmiä ulottuvuudella ovat etujärjestöjen lisäksi yritykset (0,63), naapurikunnat (0,58) ja läänin kouluosasto (0,53). Muuttujia yhdistää myös suuntautuminen oppilaitosorganisaation toimintaympäristöön ja tässä mielessä voidaan arvioida ulottuvuuden liittyvän oppilaitosten laajemman toimintaympäristön vaikutukseen oppilaitosten toimintaan. Vastauskeskiarvoiltaan muuttujat ovat selvästi vaikutukseltaan muita vähäisemmäksi arvioituja sidosryhmiä<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> Sidosryhmien heikko näkyvyys koulutuksessa on perua keskitetyn kouluballinnon ajoilta, jolloin si-

*Pääkomponentti II: Kunnan koulutoimi*

Toisen ulottuvuuden muuttajat liittyvät kuntatason opetustoimen hallintoon, minkä perusteella se nimettiin "kunnan koulutoimi" -pääkomponentiksi. Latautuneita sidosryhmiä tai yksittäisiä toimijoita ovat opetustoimen johtava viranhaltija (0,79), opetustoitimesta vastaava lautakunta (0,71) sekä opetustoimen muu henkilökunta (0,67). Heikosti latautui vielä muuttuja "kylä- ja kaupunginosayhdistykset" (0,35), joiden roolin voidaan nähdä liittyvän erityisesti pienempien peruskoulujen ala-asteiden toimintaan.

Muuttuja "oppilaiden huoltajat" sekä "kunnanvaltuusto" saivat sivulatauksia tälle ulottuvuudelle, josta voidaan päätellä näiden liittyvän myös osaksi koulutoimen kunnassa muodostamaa kokonaisuutta. Havainto tuntuu loogiselta ajateltaessa kunnanvaltuuston roolia koulutusta koskevana päätöksentekijänä ja strategisena linjanvetäjänä erityisesti oppilaitosverkkoa koskevissa kysymyksissä, mutta myös ajateltaessa oppilaiden huoltajien edustusta poliittisissa elimissä.

Pääkomponentin rakenne kuvaa hyvin kunnan koulutoimen hallinnon eriytynyttä asemaa suhteessa kunnan yleishallintoon ja tähän liittyvään poliittiseen päätöksentekoon. Kylä- ja kaupunginosayhdistysten vaikuttamista kuvaavien muuttujien latautumisen samalle ulottuvuudelle koulutoimen toimijoiden kanssa saattaa kytkeytyä esimerkiksi yhteisiin intresseihin kouluverkon osalta suhteessa kuntakokonaisuutta edustavaan päätöksentekoon.

*Pääkomponentti III: Kunnan ja valtion poliittinen ohjaus*

Kolmas ulottuvuus nimettiin "Kunnan ja valtion poliittinen ohjaus" -pääkomponentiksi, jonka muuttajat liittyvät selvimmin juuri kunnan ja valtion poliittista päätöksentekoa ja ohjausta toteuttaviin toimijoihin. Pääkomponentille latautuneita muuttujia ovat kunnan-

valtuusto (0,81), kunnanhallitus (0,80) sekä valtion keskushallinnon viranomaiset (0,58).

Vastauskeskiarvojen perusteella yllättävä havainto liittyy valtion keskushallinnon merkitystä oppilaitoksen toimintaan koskeviin arvioihin, joka kertoo osaltaan keskusohjauksen rajoittamisesta koulutuksen puitteiden, kuten tuntijaon, opetuksen tavoitteiden ja oppilaiden oikeuksien määrittelijäksi ja tulosten arvioijaksi. Havainto tukee vahvasti käsitystä normiohjauksen väljentyemisestä ja toteutetusta päätösvalan desentralisaatiosta sekä kuntiin että kuntien sisällä oppilaitoksiin.

Ulottuvuuden muuttujat ovat kokonaisuutena selvästi opetustoimen ulkopuolisia poliittis-hallinnollisia toimijoita kuvaavia muuttujia, jotka määrittävät oppilaitosten toiminnan tavoitteenasetantaa. Erityisesti kuntatasolla korostuu kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen rooli kunnallisen toimintapolitiikan määrittäjänä, mikä näkyy muuttujien saamissa vastauskeskiarvoissa. Kuntatason hallinnon vaikutus on vastaajien taholta arvioitu selvästi valtion keskushallintoa suuremmaksi, mikä kertonee osaltaan kuntien nykyisestä korostuneemmasta asemasta koulutuksen järjestäjänä ja toisaalta valtion etukäiteisen menetelmäohjauksen vähenemisestä ja korvautumisesta arviointiohjauksella.

#### *Ulottuvuus IV: Oppilaitostoimijat*

Neljännellä pääkomponentilla, joka nimettiin "Oppilaitostoimijat"-ulottuvuudeksi, latautui kolme muuttujaa, jotka liittyvät oppilaitoksen opettajien (0,69), oppilaiden/opiskelijoiden (0,81) sekä oppilaiden huoltajien (0,58) vaikutusta oppilaitoksen toimintaan koskeviin arvioihin. Latausten voimakkuuden ja vastauskeskiarvojen perusteella kyseessä on keskeisesti oppilaitosten toimintaan vaikuttavien toimijoiden vaikutusta kuvaavien muuttujien muodostama ulottuvuus, jolle on leimallista opetusprofession vahva asema oppilaitoksen toimintaan vaikuttavana yksittäisenä toimijaryhmänä. Myös oppilaiden ja opiskelijoiden sekä peruskoulujen osalta oppilaiden huoltajien vaikutus muodostui merkittäväksi oppilaitosten toiminnalle.

Yleishavaintona pääkomponenttianalyysin perusteella voidaan todeta oppilaitoksen toimintaan vaikuttavien sidosryhmien muodostavan päälinjoiltaan selkeästi muodostuvia



sidosryhmäkokonaisuuksia, siitä huolimatta että sidosryhmät eivät ole mitenkään selvärajaisia. Esimerkiksi oppilaitoksen sisäiset toimijat näyttävät muodostavan edelleen yhtenäisen kokonaisuuden, vaikka arviot näiden vaikutuksen suuruudesta eroaa muuttujien välillä. Ulottuvuudet vaikuttavat tunnistettavilta ja loogisilta ajatellen niiden suhdetta oppilaitoksen toimintaan.

Tarkasteltaessa oppilaitoksen toimintaan vaikuttavien tahojen sijoittumista vastauskeskiarvojen osalta (liite 2, liitetaulukko 2.1.), havaitaan oppilaitoksen sisäisten toimijoiden, opettajien, oppilaiden/opiskelijoiden ja oppilaiden vanhempien muodostavan oppilaitoksen toimintaan eniten vaikuttavan ryhmän rehtoreiden arvioissa. Tulos on linjassa aiempien tutkimushavaintojen kanssa (ks. esim. Mäkelä 2000: 136).

Miellettyäessä oppilaiden vanhemmat oppilaitosten asiakkaiksi, kertoo tulos asiakkaiden merkittävästä roolista oppilaitoksen toiminnasta. Nähdäkseni luontevampaa on kuitenkin lähestyä asiaa intressinäkökulmasta, jolloin vanhempien intressinä on pyrkiä valintojensa ja osallistumisensa kautta vaikuttamaan oppilaitoksen toimintaan, mikä selittää heidän osuuttaan oppilaitostason toimijoiden vaikutuksesta oppilaitoksissa.

Vaikutukseltaan vähäisemmiksi arvioidut toimijat liittyvät järjestökenttään ja sidosorganisaatioihin, vaikka summamuuttujassa ovat mukana koulutuksen osalta perinteisesti vahvan aseman omaavat opetusalan etujärjestöt. Tulos kertoo järjestökentän tehtävien painottumisesta poliittis-hallinnollisen järjestelmän ylimmällä tasolla tapahtuvaan vaikuttamiseen ja edunvalvontaan oppilaitosten toimintaan suoraan kohdistuvan vaikuttamisen sijaan. Havainto kuvastaa osaltaan oppilaitoksia professionaalisina organisaatioina, joiden toiminnassa korostuu opettajien autonomia ja oppilaitosten perustehtävän löyhäkytkentäisyys suhteessa oppilaitoksen johtamiseen.

Kunnan koulutoimen hallinnon toimijoiden vaikutus näyttäytyy arvioissa merkittävämpänä kuin kunnan ja valtion poliittisen ohjauksen kokonaisuuden kanssa. Tämä kertoo osaltaan kuntahallinnon vahvasta asemasta suhteessa poliittiseen päätöksentekoon.

Mielenkiintoinen havainto on poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden vaikutuksen ryhmittäminen pääkomponenttianalyysissä selvästi omille ulottuvuuksilleen, mikä si-

nänsä kertoo osaltaan politiikan ja hallinnon erottumisesta ja näiden välisen peruseron säilymisestä. Näin siitä huolimatta, ettei poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden oppilaitoksiin kohdistuvan vaikutuksen suuruudessa sinällään tutkimuksen aineiston perusteella näytä olevan eroa.

### *Sidosryhmien vaikutusta kuvaavan mittarin luotettavuus*

Ulottuvuuksien rakenteen perusteella muodostetaan jatkoanalysointia varten summamuuttujat, joiden reliabilitettia arvioitiin osioanalyysin korrelaatioiden sekä Cronbachin alfa-kertoimen avulla<sup>109</sup>. Osioanalyysissä osioiden keskinäisten korrelaatioiden ("corrected item total correlation") perusteella arvioidaan summamuuttujan osioiden keskinäisiä korrelaatioita. Osioanalyysi esitetään liitteessä (liite 2, liitetaulukko 2.4.).

Osioanalyysin perusteella summamuuttujan II "Kunnan koulutoimi" osion "kylä- ja kaupunginosayhdistykset" korrelaatio muihin summamuuttujan osioihin oli matala ja se poistettiin summamuuttujasta<sup>110</sup>. Muuttujan poistamisen myötä summamuuttujan reliabilitettia kuvaava alfakerroin nousi 0,76:een. Myös kolmannen summamuuttujan "Kunnan ja valtion poliittinen ohjaus" muuttujan "Valtion keskushallinnon viranomaiset" korrelaatio muihin osioihin jäi hieman alhaiseksi (0,29). Muuttujaa ei kuitenkaan katsottu sen sisällöllisesti merkittävän luonteen takia tarpeelliseksi poistaa, vaikka poistaminen olisi nostanut alfa-kertoimen korkeaksi (0,89).

Summamuuttujan osioiden lukumäärä olisi poistamisen jälkeen supistunut kahteen ja koska koko osion alfa-kerroin on muutenkin riittävän korkea ja muuttuja nähdään sisäl-

---

<sup>109</sup> Cronbachin alfa-kertoimen avulla arvioidaan mittarin muuttujien yhdenmukaisuutta, joka palvelee summamuuttujan loogis-sisällöllisen rakenteen luotettavuusanalyysää. Sen avulla voidaan arvioida mittarin perustalta tehtyjen tulkintojen luotettavuutta. Cronbachin alfan osalta hyväksyttävänä pidetään koko summamuuttujan osalta yleisesti 0,50 ja tätä korkeampia arvoja. (Tähtinen 1993: 120-124).

<sup>110</sup> Tällä varmistettiin, että osion muuttujat korreloivat riittävässä määrin osioiden summapistemäärään, jolloin mahdolliset korrelaatioiltaan matalat muuttujat voidaan jättää pois summamuuttujasta ja näin parantaa summamuuttujan luotettavuutta ja tulkittavuutta. Yleisenä rajana yksittäisen muuttujan osalta voidaan pitää 0,30 korrelaatiokertoimen arvoa, mitä pienempiä korrelaatioita sisältävien muuttujien mukaan ottamista tulee vakavasti harkita. Kyseessä on nyrkkisääntö, jota ei Tähtisen (1993: 128) mukaan tule soveltaa mekaanisesti. Viimekädessä tutkimustehtävän ja muuttujien luonteen perusteella tehdään päätös mahdollisesta poisjättämisestä.

löllisesti tärkeäksi summamuuttujan kannalta, ei poistaminen ole perusteltua. Alfakertoimen ja osioanalyysin perusteella muodostettuja summamuuttujia voidaan pitää reliabiliteetiltaan hyvinä tutkimustehtävän toteuttamista ja analyysien perusteella muodostuvien tulosten teknistä sisältöä ajatellen.

### 5.1.3. Sidosryhmien vaikutusta selittävät tekijät.

Riippumattomien muuttujien yhteyttä sidosryhmien vaikuttamista kuvaaviin summamuuttujiin tarkastellaan korrelaatiomatriisin avulla<sup>11</sup> (liite 2, liitetaulukko 2.5). Korrelaatiokertoimien perusteella voidaan todeta, että riippumattomista muuttujista erityisesti kuntamuuttujien yhteys sidosryhmien vaikutusta oppilaitosten toimintaan koskeviin arvioihin oli kautta linjan heikko. Ainoastaan vastaajien sijoittuminen kuntiin, joissa vasemmistopuolueiden osuus kunnan valtuustopaikoista oli muita suurempi, näytti olevan tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä arvioihin kunnan koulutoimen vähäisestä vaikutuksesta oppilaitosten toimintaan,  $r_s = -0,12$  ( $p < 0,01$ ).

Lähes tilastollisesti merkitsevä yhteys,  $r_s = -0,12$  ( $p < 0,05$ ) liittyy edellä kuvatun riippumattoman muuttujan osalta myös arvioihin kunnan ja valtion poliittisen ohjauksen heikkosta vaikutuksesta oppilaitosten toimintaan. Muilta osin kuntamuuttajat eivät kykene erottelemaan vastaajien arvioita sidosryhmien vaikuttamisesta oppilaitoksen toimintaan. Havainto kertonee osaltaan koulutuksen professionalisoituneesta luonteesta, joka aineiston valossa kykenee säilyttämään tietyllä tapaa löyhäkytkentäisen asemansa suhteessa kuntaan, kuntien eroista ja taloudellisista paineista huolimatta.

Tärkeimmät sidosryhmien vaikuttamisen eroja kuvaavat riippumattomat muuttujat liittyvät oppilaitos- ja yksilömuuttujiin. Suurimmat korrelaatiot ja myös tilastollisesti merkitsevimmät yhteydet riippumattomien muuttujien ja sidosryhmien vaikutusta vastaajien arvioissa kuvaavien summamuuttujien välillä näyttävät liittyvän oppilaitostyyppiin. Korrelaatiot niin järjestökentän, kunnan koulutoimen kuin oppilaitostason toimijoiden vaikutuksen osalta ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä.

Oppilaitostyyppi korreloi järjestökentän vaikutuksen suhteen siten, että varsinkin ammatillisissa oppilaitoksissa, mutta myös lukioissa järjestökentän merkitys oppilaitoksen toiminnassa muodostuu muita oppilaitostyyppejä merkittävämmäksi,  $r_s = 0,32$  ( $p < 0,001$ ). Vastaavasti kunnan koulutoimen vaikutus arvioidaan vähäisemmäksi,  $r_s = -0,18$  ( $p < 0,001$ ), samoin kuin oppilaitostason toimijoiden,  $r_s = -0,18$  ( $p < 0,001$ ).

Havainto on looginen ja kuvastaa eritoten lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten löyhempää suhdetta kunnan koulutoimeen, ja toisaalta kiinteämpää kytkeytymistä toimintaympäristöönsä, eritoten järjestöihin ja muihin sidosorganisaatioihin. Vastaavasti perusopetuksen oppilaitokset näyttävät olevan arvioiden perusteella kiinteästi yhteydessä kunnalliseen koulutoimeen, ja niissä myös – usein oppilaitosten koosta johtuen – opettajien, oppilaiden huoltajien ja oppilaiden vaikutus toimintaan on suurempi kuin kooltaan suuremmissa ja arvatenkin laitosmaisemmissa oppilaitoksissa.

Arviot järjestökentän ja sidosorganisaatioiden vaikutuksesta ovat käänteisesti yhteydessä myös vastaajien opetusalan kokemukseen,  $r_s = -0,12$  ( $p < 0,01$ ). Pidempi kokemus opetusosalta liittyy näin johtamisnäkemysten vahvuuteen ja vastaavasti sekä järjestökentän toimijoiden ja toisaalta oppilaitoksen sisäisten toimijoiden vaikutuksen arvioimiseen muita vähäisemmäksi. Havainto ei kuitenkaan suoraan kytkeydy rehtorikokemukseen vaan taustalla lienee yleisen koulutusnäkemysten muotoutumiseen liittyvä ilmiö. Korrelaatiot eivät ole erityisen voimakkaita, mutta havainnolla on merkitystä johtamisnäkemysten vahvistumista arvioitaessa. Myös rehtorien ikä on yhteydessä oppilaitostason toimijoiden vaikutukseen, siten että vanhemmat rehtorit arvioivat oppilaitostason toimijoiden vaikutuksen nuorempia vähäisemmäksi,  $r_s = -0,13$  ( $p < 0,01$ ). Havainto kertoo myös johtamisnäkemysten vahvistumisesta iän ja kokemuksen myötä, mutta myös vanhempien rehtorien asenteista, joissa toimintaympäristön ja oppilaitostason toimijoiden vaikutus oppilaitoksen johtamiseen on vähäisempi.

---

<sup>111</sup> Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin.

#### 5.1.4. Keskeiset tulokset

Riippumattomien muuttujien yhteyttä ulottuvuuksia kuvaaviin summamuuttujiin tarkastellaan yksityiskohtaisempien erojen selvittämiseksi yksisuuntaisella varianssianalyysillä korrelaatioanalyysissä tilastollisesti merkitseviksi osoittautuneiden yhteyksien osalta<sup>112</sup>. Post hoc -analyysi toteutetaan varianssianalyysin perusteella merkitseviksi todettujen erojen tarkentamiseksi Schéffén testillä, joka on konservatiivinen suhteessa erojen tilastolliseen merkitsevyyteen<sup>113</sup>. Liitetaulukossa esitetään varianssianalyysin tulokset sekä tilastollisesti merkitseviksi osoittautuneiden riippumattomien muuttujien osalta Schéffén testin tulokset (liite 2, liitetaulukko 2.6.).

Tilastollisesti merkitseviä eroja tuottavat riippumattomat muuttujat ovat kuntamuuttujista 1) vasemmistopuolueiden osuutta kunnan valtuustopaikoista vuoden 1996 kunnallisvaaleissa kuvaava muuttuja (soshegl), ja oppilaitosmuuttujista 2) oppilaitostyyppi (tyyppiv) sekä 3) oppilaitoksen luottamuselintä kuvaava muuttuja (luotelin). Yksilömuuttujat eivät kykene selittämään sidosryhmävaikutusta, joten ne suljetaan tarkastelusta. Tarkastelen seuraavassa riippumattomien muuttujien ja tutkimusmuuttujien yhteyttä koskevia havaintoja.

---

<sup>112</sup> Yksisuuntaisen varianssianalyysin avulla voidaan tarkastella yhden tai useamman selittävän muuttujan yhteyttä selitettävään muuttujaan regressioanalyysin tapaan. (Sirkin 1995: 279-281) Erona – ja varianssianalyysin käyttämistä yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisissä tutkimuksissa tukevana tekijänä – regressioanalyysiin on varianssianalyysin väljemmät lähtökohtaoletukset suhteessa riippumattomien muuttujien mittaustasoon (Norušis 1994: 179-183). Varianssianalyysi mahdollistaa usean samanaikaisen tekijän vaikutuksen mittaamisen, ja se soveltuu useisiin muihin monimuuttujamenetelmiin nähden hyvin yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisiin tutkimusasetelmiin astetta väljempien lähtökohtaoletustensa ansiosta. Varianssianalyysin käyttämisen ehtoina ovat: 1) selittävät muuttujat eivät saa korreloida keskenään voimakkaasti tai edustaa loogisesti samaa asiaa, 2) selitettävän muuttujan tulee olla välimatka-asteikollinen ja sen jakauman tulisi olla normaalijakauman mukainen, 3) selittävien muuttujien asteikkotasolle ei ole asetettu vaatimuksia, 4) muuttujien keskihajonnat eivät saa poiketa merkitsevästi toisistaan (Tähtinen 1993: 74).

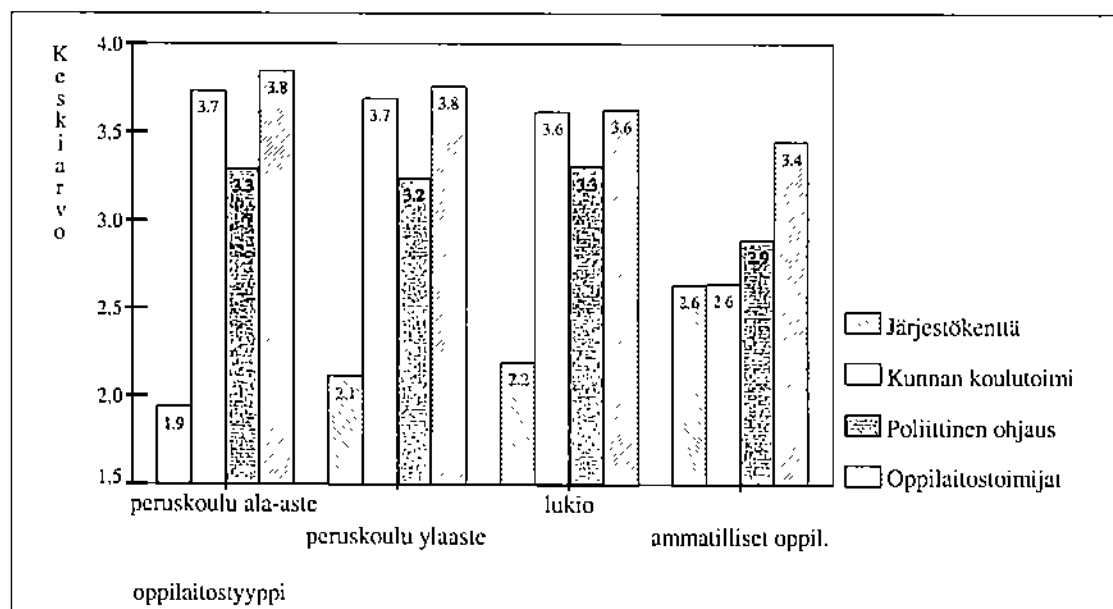
<sup>113</sup> Schéffén testi on luonteeltaan konservatiivinen. Sen merkittävimpänä etuna on kuitenkin sen tunnottomuus vertailtavien ryhmien kokooerihin nähden, minkä lisäksi se ei ole sensitiivinen normaalisuusoletuksen ja varianssien yhtäsuuruusoletuksen suhteen. Ominaisuuksiensa puolesta testi on siten hyvin sovellettavissa analyysin tarpeisiin (Sirkin 1995: 302-303).

*1. Oppilaitostyyppi sidosryhmien vaikutuksen selittäjänä*

Oppilaitostyyppi osoittautui tilastollisesti merkitseväksi arvioiden erojen selittäjäksi toimijoiden vaikutuksia koskevien arvioiden osalta (kuvio 18). Järjestöjen arvioitu vaikutus korostuu mitä ylemmälle koulutustasolle oppilaitostyyppin osalta nouseaan. Erityisesti ammatillisten oppilaitosten rehtoreiden arvioissa järjestökentän merkitys oppilaitoksen toimintaan kohdistuvan vaikutuksen osalta on merkittävä muihin oppilaitostyyppihin verrattuna, mikä selittyy osaksi ammatillisen koulutuksen organisatorisella muutoksella tutkimusajankohtana.

Kunnan koulutoimen hallinnon arvioitu vaikutus kohdistuu voimakkaimpina peruskouluihin ja vähenee mitä korkeammalle koulutuspyramidissa edetään. Poliittisen päätöksenteon ja ohjauksen osalta peruskoulut ja lukio muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, josta ammatilliset oppilaitokset poikkeavat selvästi.

Tulos kuvaa myös ammatillisten oppilaitosten toiminnan jollain tapaa etäisempää suhdetta kunnallis- ja koulutuspoliittiseen päätöksentekoon. Osaltaan taustalla vaikuttanee ammatillisten oppilaitosten erillisyyttä korostava hallintomalli ja muusta kunnallisesti järjestetystä koulutuksesta poikkeava koulutustehtävä sekä oppilaitoksen itsenäistä asemaa suhteessa muuhun kunnalliseen koulutukseen tukeva organisointi- ja rahoitusperusta.



**Kuvio 18.** Sidosryhmien vaikutus oppilaitosten toimintaan oppilaitostyyppin mukaan.

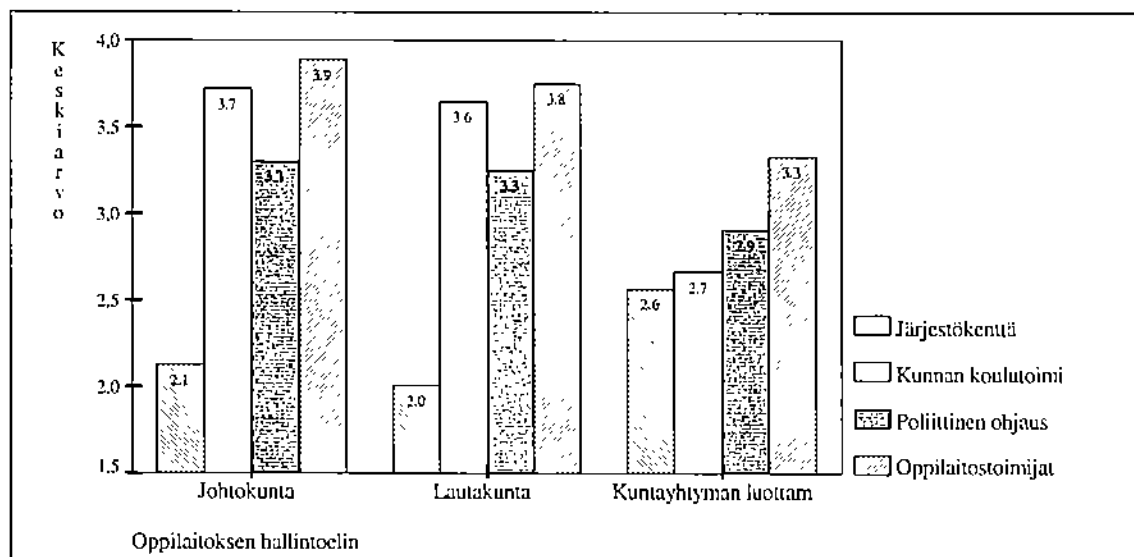
Oppilaitostason toimijoiden vaikutus arvioidaan suurimmaksi peruskoulun ala-asteella toimivien rehtorien arvioissa ja vaikutus vähenee siirryttäessä kohti ammatillisia oppilaitoksia. Osansa tähän saattaa olla sekä oppilaitoskoon suurenemisella että koulutustehävään liittyvällä opetuksen eriytyemisellä yhtenäisestä professionaalisuudesta kohti useampia erillisiä professioita, kuten aineopettajajärjestelmässä on asian laita. Nämä piirteet lienevät omiaan lisäämään oppilaitoksen laitosmaisuuutta ja suuressa oppilaitoksessa toiminta ei välttämättä kiinteästi lepää yksien ja samojen ihmisten varassa.

Syynä lienee myös kuvioista (kuvio 18) ilmenevä oppilaitoksen kannalta merkittävien toimijoiden ja sidosryhmien määrän lisääntyminen siirryttäessä perusopetuksesta ammatilliseen opetuksen päin, jolloin yksittäisten toimijoiden vaikutus vähenee niiden lukumäärän lisääntyessä. Havainto liittyy osaltaan myös vaikutusvallan luonteeseen suhteena, jolloin vaikuttaminen näyttyy toimijoiden kannalta eräänlaisena nollasummapelinä.

Oppilaitoksen hallintomallia luottamuselintä kuvaavan muuttujan avulla tarkasteltuna on läheisessä suhteessa oppilaitostyyppiin. Erona on peruskoulujen ja lukioiden osalta niiden jakautuminen hallintomalliltaan sellaisiin oppilaitoksiin, joilla on oma johtokunta

sekä niihin, joiden monijäsenisenä päätöksentekuelimenä toimii opetustoimen lautakunta. Hallintomallia koskeva riippumaton muuttuja tuotti pitkälti vastaavanlaisen tuloksen kuin oppilaitostyyppi selittävänä muuttujana (kuvio 19).

Havaintona oppilaitoksen luottamushallintoa koskevan muuttujan osalta voidaan pitää johtokuntamallin ja lautakuntamallin välistä eroa suhteessa oppilaitostason toimijoiden vaikutuksen. Ilmeisesti lautakuntamallissa oppilaitoksen ja päätöksentekuelimen välinen kontrollijänne on siinä määrin pitkä, että oppilaitostason toimijoiden ääni ei kanna lautakuntaan saakka. Osansa asiaan saattaa olla myös lautakuntatyyppisen elimen selkeästi poliittisella profiililla verrattuna huoltajavetoisiin oppilaitoskohtaisiin johtokuntiin. Lautakunta saatetaan tällöin kokea johtokuntaa etäisemmäksi elimeksi, mikä vähentää halukkuutta suoraan vaikuttamiseen.



**Kuvio 19.** Sidosryhmien vaikutus oppilaitoksen toimintaan hallintomallin mukaan.

Ammatillisten oppilaitosten osalta mielenkiintoinen tulos liittyy poliittisen ohjauksen toimijoiden ja järjestö- tai sidosryhmätoimijoiden väliseen suhteeseen. Näiden oppilaitosten kohdalla arvioissa korostuu sidosryhmäorganisaatioiden vaikutus, joka arvioidaan selvästi poliittista ohjausta tärkeämmäksi (vrt. esim. Helakorpi 1986; Määttä 1996).



Syynä arvioon ovat epäilemättä ammatillisten oppilaitosten erittäin tiiviit työelämäyhteydet, jotka vaikuttavat ehkä aiempaa merkittävämmiin ammatillisten oppilaitosten toimintaan. Havainto liittyy myös aiemmin todettuun ammatillisten oppilaitosten ”hallinnolliseen” etäisyyteen kunnan poliittisesta päätöksenteosta ja ohjauksesta.

Kuntayhtymämalli ammatillisen oppilaitoksen toiminnan järjestämismallina ja omistuspohjana näyttää tulosten valossa olevan malli, jossa poliittisen ohjauksen vaikutus oppilaitoksen toimintaan on suhteellisen heikko ja vastaavasti erityisesti elinkeinoelämän sidosryhmien vaikutus suuri.

#### *Hypoteesejä koskevat tulokset*

Lopputuloksena esitetyn *desentralisaatiohypoteesin* osalta voidaan todeta, että paikallisen tason poliittis-hallinnolliset toimijat ja oppilaitostason toimijat vaikuttavat merkittävimmin oppilaitoksen toimintaan ja ohjaukseen.

Havainto tukee käsitystä vahvan desentralisointia korostavan hallinto- ja koulutuspoliittisen reformin käytännöllisistä vaikutuksista, jotka konkretisoituvat rehtorien arvioissa eri toimijoiden vaikutuksesta oppilaitosten toimintaan. Tältä osin voidaan todeta desentralisaation olleen merkittävää ja desentralisoivan kehityksen lisänsä erityisesti kuntatason päätösvaltaa suhteessa kansallisen tason, so. valtion- ja keskushallinnon viranomaisiin. Koulutuksen löyhäkytkentäisyyttä korostavasta luonteesta kertoo kuitenkin merkittäväksi arvioitu oppilaitostason toimijoiden ja primaarien asiakkaiden vaikutus oppilaitostason toimintaan.

*Asiakas- ja sidosryhmävaikuttamista koskevan hypoteesin* osalta voidaan todeta koulutuksen professionaalisten toimijoiden vaikuttavan edelleen merkittävästi oppilaitoksen toimintaan ja ohjaukseen. Tulosten perusteella kuitenkin myös asiakasvaikuttaminen näyttäytyy merkittävänä.

Toimintaympäristön sidosryhmien ja asiakkaiden vaikutus on etenkin koulutukseen tiiviisti kytkeytyvien sidosryhmien kuten oppilaiden huoltajien selvästi havaittavissa, mut-

ta muiden sidosryhmien, kuten järjestökentän osalta ainoastaan ammatillisten oppilaitosten osalta voidaan todentaa merkittävä vaikutus oppilaitoksen toimintaan ja ohjaukseen. Tältä osin voidaan todeta asiakas- ja sidosryhmävaikuttamista koskevan tutkimushypoteesin osalta tulosten todentavan ainoastaan osaksi managerialismihypoteesin mukaisen olettamuksen, jossa asiakasvaikuttaminen sijoittuu suhteessa keskeisemmäksi kuin hallinnollisten toimijoiden ohjaava ote.

Toisaalta hypoteesin muotoilua voidaan ehkä pitää tarpeettomankin "managerialistisena" tutkimuskohteen todellisuuden huomioiden. Itse asiassa se, ettei asiakasvaikuttamisen ja hallinnollisen ohjauksen merkittävyyden välillä ilmene tilastollisesti merkitsevää eroa, kertoo jo sinänsä asiakasvaikuttamisen korostumisesta ja sellaisena tukee managerialismihypoteesia. Tulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta sidosryhmävaikuttamista koskevan tutkimusosion tulosten tukevan olettamusta managerialismipiirteiden tulemisesta osaksi oppilaitosjohtamista erityisesti desentralisaatiohypoteesin osalta.

## 5.2. Rehtoreiden johtamisroolit

### 5.2.1. Rehtoreiden johtamisroolit ja roolimuuuttajat

Tutkimustehtävän toisen osan muodostaa rehtoreiden johtamisrooleja ja johtamistehtävien piirteitä koskevien arvioiden perusolottuvuuksien hahmottaminen. Johtamisrooliarvioiden avulla pyritään analyysissä nostamaan tarkasteluun johtamisen sisältöjä ja rehtoreiden tehtävärakenteen peruspiirteitä erityisesti johtamisen toimintaympäristöön kohdistuvien johtamisroolien osalta.

Managerialismipiirteiden osalta juuri oletamus toimintaympäristön merkityksen lisääntymisestä johtamistyössä ja johtamisroolien sisällöissä muodostaa tärkeän työhypoteesin johtamisanalyysissä. Oppilaitosten sisäisen johtamistyön kannalta kysymys pedagogisen ja hallinnollisen johtamisen ja näihin johtamiskokonaisuuksiin liittyvien johtamisroolien näkymisestä aineistossa muodostaa toisen tarkastelun kohteista.

Tutkimusongelman operationalisointia koskevassa osuudessa nousi esiin useita teoriakeskusteluun perustuvia johtamiskokonaisuuksia, joiden esiintyminen aineistossa on mielenkiinnon kohteena (ks. esim. Isosomppi 1996; Tukiainen 1999). Hypoteesina on rehtoreiden johtamisroolien ryhmittäminen kahteen tutkimuskirjallisuudessa todennettuun roolikokonaisuuteen, so. pedagogiseen ja hallinnolliseen johtamisrooliin (ks. esim. Vaherva 1984; Lonkila 1990; Erätuuli & Leino 1992; Erätuuli & Leino 1993).

Pääkomponenttianalyysin avulla johtamisrooleja koskevasta osiosta pyritään nostamaan esiin keskeiset ulottuvuudet jatkoanalyysiä varten<sup>114</sup>. Osion muuttujat esitetään liitteissä (liite 3, liitetaulukko 3.1.).

---

<sup>114</sup> Aineiston soveltuvuutta faktorianalyysiin kuvaava KMO-testisuure sai arvon .87, jota voidaan pitää ansiokkaana. Bartlettin dimensioisuustestin arvo oli 2285.2 ( $p < 0,000$ ), jonka perusteella matriisin arvioidaan soveltuvan pääkomponenttianalyysiin.

Rehtorien johtamistehtävistä tärkeimpinä näyttäytyvät koko aineistoa koskevien vastauskeskiarvojen perusteella jossain määrin yllättäen *taloudellinen suunnittelu ja johtaminen* sekä *toiminnan ja opetuksen arviointi*, joiden vastauskeskiarvot nousevat selvästi yli neljän<sup>115</sup>. Samantasoiseksi koko aineistossa arvioidaan myös *tutkimuksen ja opetuksen kehittämisen* tehtäväkokonaisuus. Keskihajontojen perusteella rehtorit ovat arviois- saan myös huomattavan yksimielisiä.

Hallinnollisten esimiestehtävien ja oman opetuksen kokonaisuudet sijoittuivat asteikos- sa myös tärkeinä pidettyjen johtamistehtävien joukkoon. Vastauskeskiarvot kertovat osaltaan hallinnon, talouden ja arvioinnin sekä kehittämistoiminnan tärkeästä asemasta rehtoreiden johtamistehtävien osana. Havainnot laajentavat rehtoreiden johtamistehtävi- en sisällöistä ja niiden asettamista vaatimuksista muodostuvaa kuvaa suhteessa perintei- siin käsityksiin rehtoreista toimeenpanevan hallinnon passiivisina toteuttajina viitaten siihen, että rehtorien tehtävät ovat kehittymässä kohti aktiivisempaa johtaja- ja kehittä- järoolia.

### 5.2.2. Rehtoreiden johtamisroolien ulottuvuudet

Johtamisrooleja mittaava osio tiivistetään jatkoanalyysiä varten pääkomponenttianalyy- sin avulla. Tulkittavuuden parantamiseksi pääkomponenttiratkaisu rotatoitiin Varimax- menetelmällä. Ominaisarvokriteerin<sup>116</sup>perusteella päädyttiin kolmen pääkomponentin ratkaisuun. Pääkomponenttimatriisi on esitetty työn liiteosassa (liite 3, liitetaulukko 3.2.). Johtamisroolimuuuttujien ulottuvuudet muodostuivat seuraavan taulukon (taulukko 15) mukaisiksi.

<sup>115</sup> Kysymyksessä pyydettiin arvioimaan johtamisroolien ja -tehtävien tärkeyttä rehtorin oman johtamis- työn kannalta asteikolla 1 – 5, jossa 1 = ei lainkaan tärkeä ja 5 = erittäin tärkeä.

<sup>116</sup> Pääkomponenttien lukumäärän määrittämisen lähtökohdaksi valittiin Kaiserin ominaisarvokriteeri, jonka mukaan ominaisarvon tulisi olla 1 tai suurempi. Näin päästiin ratkaisuun, jossa on kolme ulottu- vuutta. Faktorien lukumäärän määrittämiselle on useita kriteereitä. Faktorimäärän kasvaessa niiden ra- kenne selvenee tiettyyn mittaun saakka, mutta jatkettaessa ongelmaksi muodostuu rakenteen hajoaminen ja tulkintaongelmat. (Kim & Mueller 1994: 43, 110-113.) Faktorimäärä voidaan ratkaista mm. latausten hajoamisen, Cattellin Scree-testin perusteella tai teoreettisen tulkittavuuden perusteella. Ei ole yksiselit- teistä näkemystä siitä mikä kriteeri johtaa tulkinnan kannalta mielekkääseen tulokseen: alifaktoroinnissa faktorit jäävät helposti epäselviksi, jolloin niiden tulkitseminen on vaikeaa. (Tähtinen 1993: 110-111).

**Taulukko 15.** Rehtoreiden johtamisroolien ulottuvuuksia kuvaava pääkomponenttiratkaisu.

<i>Pääkomponentti</i>	<i>ominaisarvo</i>	<i>selitysosuus %</i>	<i>kumulat.%</i>
I	4,9	32,6	32,8
II	1,7	11,2	44,0
III	1,2	7,8	51,8

Kolmen pääkomponentin ratkaisussa kokonaisselitysosuudeksi muodostui 51,8 %, mitä voidaan pitää kohtuullisena. Rotatoitua pääkomponenttiratkaisua johtamisroolien tärkeyttä kuvaavien muuttujien osalta tarkastellaan liitteenä olevassa taulukossa (liite 3, liite-taulukko 3.3.). Saadut ulottuvuudet nimettiin seuraavasti:

*Ulottuvuus I: "Strateginen johtamisrooli"*

*Ulottuvuus II: "Hallinto ja kehittäminen"*

*Ulottuvuus III: "Opettajarooli"*

Seuraavassa taulukossa (taulukko 16) esitetään pääkomponenttien sisällöt ja muuttujien lataukset pääkomponenteilla sekä muuttujien vastauskeskiarvot.

**Taulukko 16.** Rehtoreiden johtamisroolien ulottuvuudet.

<i>Ulottuvuudet</i>	<i>lataus</i>	<i>h<sup>2</sup></i>	<i>keski- arvo</i>	<i>tunnus</i>
<b>1. Strateginen johtamisrooli</b>				
Oppilaitoksen yhteistyö yritysten ja yhteisöjen kanssa	0,72	0,63	3,2	K2414
Oppilaitoksen kilpailuasetelman kehittäminen	0,70	0,57	3,1	K2415
Ostopalveluiden hankkiminen, kilpailutus ja seuranta	0,67	0,44	2,3	K2413
Oppilaitoksen edustaminen suhteessa sidosryhmiin	0,65	0,52	3,7	K2407
Oppilaitoksen toiminnasta tiedottaminen ja markkinointi	0,64	0,50	3,8	K2409
Lisäresurssien hankkiminen oppilaitokselle	0,62	0,43	3,9	K2406
Oppilaitoksen keulakuvana toimiminen	0,46	0,59	3,9	K2412
<b>2. Hallinto ja kehittäminen</b>				
Oppilaitoksen toiminnan ja opetuksen arviointi	0,75	0,68	4,3	K2404
Taloudellinen suunnittelu, johtaminen ja päätöksenteko	0,71	0,65	4,4	K2401
Tutkimus- ja opetuksenkehittämiss tehtävät	0,69	0,65	4,1	K2403
Hallinnolliset esimies- ja virkamiestehtävät	0,65	0,71	4,0	K2402
Oppilaitosten yhteistyöhön liittyvät tehtävät	0,53	0,56	3,9	K2405
Henkilöstön täydennyskoulutukseen liittyvät tehtävät	0,48	0,49	3,7	K2410
<b>3. Opettajarooli</b>				
Omat opetustehtävät	0,77	0,62	4,0	K2408
Oppilaitoksen toimintaan liittyvät luottamustehtävät	0,55	0,69	3,1	K2411

Pääkomponenttianalyysi, Varimax-rotatio.

*Ulottuvuus I: Strateginen johtamisrooli*

Ensimmäinen johtamistehtäviä ja johtamisrooleja koskeva ulottuvuus nimettiin ”Strateginen johtamisrooli” -ulottuvuudeksi, koska sille latautuneet kärkimuuttajat liittyvät organisaation toimintaedellytysten varmistamiseen joko kilpailevan tai yhteistoiminnallisen strategian ja näihin liittyvien toimintavaihtoehtojen avulla. Ulottuvuuden muuttajat liittyvät yhteistyöhön yritysten ja yhteisöjen kanssa (0,72), oppilaitoksen kilpailuasetelman kehittämiseen (0,70), ostopalveluiden hankkimiseen (0,67) ja lisäresurssien varmistamiseen (0,62).

Myös tiedottamiseen ja markkinointiin (0,64) sekä sidosryhmäedustamiseen (0,65) kytkeytyvät johtamisroolimuttajat ryhmittyvät tälle ulottuvuudelle, kuten myös rehtorin keulakuvarooliin (0,46) liittyvä muuttaja.

Muuttujia yhdistää vahva suuntautuminen oppilaitosorganisaation toimintaympäristöön ja tässä mielessä voidaan arvioida ulottuvuuden kuvaavan myös johtamisroolien toimintaympäristöön orientoitunutta ulottuvuutta. Muille ulottuvuuksille latautuneista muuttajista ”oppilaitosten yhteistyöhön liittyvät tehtävät”, ”henkilöstön täydennyskoulutukseen liittyvät tehtävät” ja ”oppilaitoksen toimintaan liittyvät luottamustehtävät” saivat sivulatauksia strategisella ulottuvuudella, mikä tuntuu loogiselta ajatellen strategista johtamisroolia kuvaavia tehtäväsältöjä, jotka ovat laaja-alaisia ja luonteeltaan myös organisaation sisäisiin johtamisrooleihin kytkeytyneitä.

Vastauskeskiarvojen perusteella strategista johtamisroolia koskevan ulottuvuuden tärkeitä osa-alueita ovat oppilaitoksen keulakuvana toimiminen, lisäresurssien hankkiminen oppilaitokselle, oppilaitoksen edustaminen sekä oppilaitoksen toiminnasta tiedottaminen ja oppilaitoksen markkinointiin liittyvät tehtävät. Strategisen johtamisroolin sisältöä arvioitaessa juuri nämä institutionaaliseen toiminta- ja arvoympäristöön suuntautuvat tekijät muodostuvat tärkeiksi. Edustamiseen liittyviä johtamistehtäviä koskevat arviot ovat pääkomponentin rakenteen perusteella yhteydessä oppilaitoksen resurssien varmistamiseen, mitä voidaan pitää merkittävänä strategiseen johtamiseen liittyvänä kytköksenä. Toisaalta tiedottamis- ja markkinointitehtävien osuus strategisen johtamis-

roolin sisällöissä liittyy osaltaan oppilaitoksen asemaan kilpailussa oppilaista ja opiskelijoista toisten oppilaitosten kanssa, vaikka rehtorit eivät pidä kilpailuasetelman kehittämistä yhtä tärkeänä tehtävänä kuin edellä mainittuja edustamiseen liittyviä sisältöjä (vrt. myös Robenstine 2000: 95-98).

Kokonaisuudessaan pääkomponentin rakenne vahvistaa käsitystä strategisen alueen tehtävien tulosta oppilaitosjohtamisen osaksi, vaikka strategisen valinnan ala oppilaitosten julkisen ohjausjärjestelmän kontekstissa näyttää rajoittuneelta verrattaessa sitä teoreettisiin taustaolettamuksiin<sup>117</sup> (ks. esim Child 1997).

Oppilaitosten toiminnan ja johtamisen edellytykset määräytyvät siten edelleen keskeisesti oppilaitosten ylläpitäjän päätöksenteon kautta, vaikka painopiste on yhä suuremmassa mitassa siirtynyt paikalliselle tasolle.

#### *Ulottuvuus II: Hallinto ja kehittäminen*

Toisen johtamisrooliulottuvuuden muuttujat liittyvät oppilaitoksen toiminnan ja opetuksen arviointiin (0,75), taloudelliseen suunnitteluun, johtamiseen ja päätöksentekoon (0,71) sekä tutkimus- ja opetuksen kehittämistehtäviin (0,69). Myös hallinnolliset esimies- ja virkamiestehtävät (0,65), oppilaitosten yhteistyöhön liittyvät tehtävät (0,53) sekä henkilöstön täydennyskoulutukseen liittyvät tehtävät (0,48) asettuvat tällä ulottuvuudelle. Nimeämistä "hallinto ja kehittäminen" -ulottuvuudeksi voidaan perustella kärkimuuttujien sisällöillä.

Muuttujat kohdistuvat selvästi oppilaitosorganisaation sisäiseen hallinnolliseen ja pedagogiseen kehittämiseen sekä taloudellisen ja hallinnollisen toiminnan osa-alueisiin, ehkä "oppilaitosten yhteistyöhön liittyvät tehtävät" -muuttujaa lukuunottamatta.

---

<sup>117</sup> Rehtorien valinnanmahdollisuutta toimintatapojen ja -mallien suhteen rajoittavat useat pidäkkeet ("constraints"), mm. lainsäädännön, eri sidosryhmäintressien, professionaalisten normien sekä virkaehtojärjestelmän taholta. Valinta rajoittuu tällöin hyväksyttävissä oleviin vaihtoehtoihin. Sama koskee yritysjohtamista, mutta pidäkkeet ovat toisenlaisia ja niiden uskotaan olevan väljempää (ks. Child 1997: 49-52).

Oppilaitosten yhteistyöhön liittyy vahva organisaatiolähtöinen intressiperusta, jolta pohjalta yhteistyön perustan voidaan arvioida lähtevän organisaation sisäisistä tarpeista (vrt. Erätuuli & Leino 1992: 29).

Latauksia tällä ulottuvuudella saavat muuttujat liittyvät selvästi myös hallinnon kokonaisuuteen. Erityisesti toiminnan arvioinnin ja kehittämisen sekä taloudellisen ja hallinnollisen johtamisen roolikokonaisuudet korostuivat ulottuvuudella. Vastauskeskiarvoja tarkasteltaessa muuttujat muodostavat johtamistyön kannalta erittäin tärkeäksi arvioidun kokonaisuuden, jota kuvaavien muuttujien vastauskeskiarvot asettuivat välille 3,7-4,4.

Hallinnolliset johtamisroolit yhdistyvät pedagogista johtamistyötä kuvaaviin muuttujiin ja ryhmittyvät samalle yhteiselle ulottuvuudelle. Havainto kertoo osaltaan taloudellisten ja hallinnollisten johtamistehtävien kytkeytymisestä pedagogiseen kehittämis- ja johtamistyöhön, jonka myös Jones (1999: 333-335) totesi. Edellisen perusteella voidaan todentaa taloudellisen ja hallinnollisen johtamiskokonaisuuden ja toiminnan arvioinnin muodostavan muiden oppilaitoksen ulottuvuudelle latautuneiden johtamistehtävien ja -roolien kanssa yhteisen, oppilaitoksen sisäiseen toimintaan liittyvän johtamisroolien ytimen (vrt. Lonkila 1990: 61-65). Havainto vahvistaa myös olettamuksen johtamisen ja kehittämisen osa-alueiden lomittumisesta arkipäivän oppilaitosjohtamisessa.

### *Ulottuvuus III: Opettajarooli*

Kolmannella ulottuvuudella, joka nimettiin "Opettajarooli"-ulottuvuudeksi, latautui enää kaksi muuttujaa, oppilaitoksen toimintaan liittyviä luottamustehtäviä (0,77) ja rehtoreiden omia opetustehtäviä (0,55) kuvaavat johtamisroolimuuttujat. Henkilöstön täydennyskoulutukseen liittyviä tehtäviä koskeva muuttuja sai sivulatauksen tällä ulottuvuudella (0,30).

Opettajaroolia kuvaava johtamisulottuvuus kohdistuu selvästi oppilaitoksen sisäiseen toimintaan ja liittyy kiinteästi professionaalisen, pedagogisen toiminnan alaan, jota kuvaavat rehtorin omat opetustehtävät ja oppilaitosta koskevat luottamustehtävät. Painotus ulottuvuudella liittyy rehtorin henkilökohtaiseen opetuspanokseen, jonka merkitys on



suuri peruskoulutasolla ja erityisesti pienemmissä kouluissa ja vastaavasti vähäisempi suuremmissa oppilaitoksissa (ks. Lonkila 1990: 61-63).

Vastauskeskiarvot heijastavat opetustehtävien merkitystä aineistossa, jossa on runsaasti peruskouluihin sijoittuvia vastaajia. Tulos on kuitenkin samansuuntainen aiempien tulosten kanssa (vrt. esim. Vaherva 1984: 110). Yllättävä havainto vastauskeskiarvojen osalta liittyy rehtoreiden arvioihin luottamustehtävien alhaiseksi arvioidusta tärkeydestä, mikä kertoo niiden vähäisestä merkityksestä johtamistyössä.

Perinteisiä luottamustehtäviä ei ilmeisesti nykyään pidetä siinä määrin tärkeänä vaikuttamiskanavana kuin aiemmin. Havainto tukee osaltaan managerialismiin liittyvää olettamusta luottamuselinten ja edustuksellisen päätöksenteon merkityksen vähentymisestä oppilaitosten toimintaa koskevassa päätöksenteossa. Piirre näkyy myös yleisarvioissa sekä oppilaitosten johtokuntien että opetustoimesta vastaavien lautakuntien vähentyneestä merkityksestä oppilaitosten toimintaa koskevassa päätöksenteossa (ks. esim. Mäkelä 2000: 75-81).

#### *Johtamisroolimittarin luotettavuus*

Pääkomponenttianalyysin perusteella muodostettujen summa-asteikkojen luotettavuutta kuvataan liitteenä olevassa taulukossa (liite 3, liitetaulukko 3.4.), jossa esitetään muuttujakohtaiset korrelaatiot sekä asteikon luotettavuutta kuvaava alfa-kerroin.

Osioanalyysin perusteella voidaan arvioida, että strategista johtamista kuvaavan summamuuttujan reliabiliteetti on hyvä, alfa-kerroin on varsin korkea (0,80.) Myös mittarin sisäisten osioiden item total -korrelaatiot ovat järjestään riittävän korkeita. (0,40-0,62) Sama koskee hallintoon ja kehittämiseen liittyvää summamuuttujaa. Sen sijaan omaa opettajuutta koskevaa kaksimuuttujaista summa-asteikkoa ei voida pitää reliabiliteetiltään kovinkaan hyvänä ja siksi sen osalta tuloksiin tulee suhtautua varauksella.

Voidaan arvioida että osasyynä osion alhaisen reliabiliteettiin on summamuuttujan muodostavien muuttujien vähäinen määrä, mutta myös aineiston jakautuminen kovin

erityyppisiin vastaajaryhmiin. Rehtoreiden omat opetustehtävät näyttelevät merkittävää roolia pienemmissä peruskouluissa, mutta jo suurissa peruskouluissa ja erityisesti luki-oissa ja ammatillisissa oppilaitoksilla rehtoreilla on vähän opetustehtäviä ja myöskään niiden merkitys rehtorin työn kokonaisuuden kannalta ei ole kovin suuri (ks. aiheesta myös Gleeson & Shain 1999: 546-550). Havaintoa tukee suuri hajonta vastausten suhteen, vaikka toisaalta vastauskeskiarvoa voidaan pitää kohtuullisen korkeana tehtävän luonteen huomioiden.

Käytännön johtamistyössä johtamisen eri osa-alueet kytkeytyvät toisiinsa, mistä johtuen on vaikea vetää selkeitä rajoja johtamisroolien välille. Strategisen ja hallinnollisen johtamisen osalta tulokset antavat viitteitä siitä, että nämä johtamistehtävät näyttävät universaalisia piirteitä omaavina johtamiskategorioina oppilaitoksissa.

### 5.2.3. Johtamisrooleja selittävät tekijät

Johtamisroolien tärkeyttä koskevia arvioita kuvaavien summamuuttujien yhteyttä tutkimuksen riippumattomiin muuttujiin tarkasteltiin pääpiirteissään korrelaatiomatriisin<sup>118</sup> avulla. Korrelaatiomatriisi on esitetty työn liiteosassa (liite 3, liitetaulukko 3.5.).

Strategista johtamisroolia kuvaava summamuuttuja oli heikosti yhteydessä kuntamuuttujista kuntakokoryhmää ja kunnan taajama-astetta kuvaaviin riippumattomiin muuttujiin sekä tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä kunnan asukasluvun muutosta kuvaavaan riippumattomaan muuttujaan,  $r_s = 0,12$  ( $p < 0,01$ ).

Rehtorien arviot strategisen johtamisroolin tärkeydestä ovat tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä merkittävimmin lähinnä oppilaitostason selittäviin muuttujiin. Oppilaitostyyppin osalta koulutusasteeltaan ylempien oppilaitosten rehtorit arvioivat strategisen johtamisroolin muita tärkeämmäksi,  $r_s = 0,38$  ( $p = 0,001$ ), samoin suurempien oppilaitosten rehtorit,  $r_s = 0,23$  ( $p = 0,001$ ).

---

<sup>118</sup> Korrelaatiomatriisi perustuu Spearmanin järjestyskorrelaatiokertoimen käyttöön.

Yksilötasoisien riippumattomien muuttujien osalta myös koulutustaso erotteli strategiseen johtamisrooliin liittyviä arvioita. Korkeamman koulutuksen omaavat vastaajat arvioivat strategisen johtamisroolikokonaisuuden merkityksen muita tärkeämmäksi,  $r_s = 0,13$  ( $p < 0,01$ ). Vastaajien ikä ja kokemus eivät erottele arvioita strategisen johtamisroolin osalta.

Hallintoa ja kehittämistä kuvaava muuttuja on strategisen johtamisroolikokonaisuuden tavoin yhteydessä lähinnä kunta- ja oppilaitostason riippumattomiin muuttujiin. Hallinto- ja kehittämistehtävien tärkeys arvioidaan muita ryhmiä tärkeämmäksi niiden vastaajien arvioissa, jotka sijoittuivat asukasluvultaan suurempiin kuntiin,  $r_s = 0,14$  ( $p = 0,001$ ) sekä taajama-asteen osalta kaupunkimaisiin kuntiin,  $r_s = -0,15$  ( $p = 0,001$ ).

Hallinto- ja kehittämistehtävien osa-alue arvioitiin tärkeämmäksi myös asukasluvultaan kasvaviin kuntiin sijoittuvien vastaajien arvioissa,  $r_s = 0,19$  ( $p = 0,001$ ). Oppilaitostason riippumattomista muuttujista oppilaitostyyppin osalta ylemmälle koulutustasolle sijoittuvien oppilaitosten rehtorit arvioivat hallintoon ja kehittämiseen liittyvän johtamisroolin muita tärkeämmäksi,  $r_s = 0,18$  ( $p = 0,001$ ), samoin oppilasmäärältään suurempiin oppilaitoksiin sijoittuvat vastaajat,  $r_s = 0,26$  ( $p = 0,001$ ). Myös hallinnollista johtamisroolia koskevissa arvioissa vastaajan korkeampi koulutustaso näytti olevan yhteydessä roolikokonaisuuden arvioimiseen tärkeäksi,  $r_s = 0,13$  ( $p < 0,01$ ).

Rehtorin opettajaroolin osalta yhteydet riippumattomiin muuttujiin korostuivat kunnan maaseutumaisuuden,  $r_s = 0,16$  ( $p = 0,001$ ), perusopetuksen oppilaitosten,  $r_s = -0,35$  ( $p = 0,001$ ) ja oppilaitoksen vähäisen oppilasmäärän osalta,  $r_s = -0,30$  ( $p = 0,001$ ). Havainto on selvä ajateltaessa pienten peruskoulujen rehtorien opetusvelvollisuutta ja näin määrittyvää toiminnallista roolikokonaisuutta. Myös rehtorin ikä näytti yhdistyvän opettajaroolin tärkeyteen siten, että nuorimmat rehtorit arvioivat opettajaroolin merkityksen muita tärkeämmäksi,  $r_s = -0,16$  ( $p = 0,001$ ).

Yhteenvedon havaintojen perusteella voidaan nähdä strategisen johtamisroolin sekä hallinto- ja kehittämistoimintaan liittyvän kuntakokoon ja taajama-asteeseen siten, että mitä suurempaan ja kaupunkimaisempaan kuntaan sijoittuvan oppilaitoksen rehtorista

on kyse, sitä tärkeämpiä nämä johtamisroolit näyttävät olevan. Ilmiö on looginen ajattelun toimintaympäristön monimuotoisuutta kunnissa sekä myös niissä ilmenevää oppilaitosten välistä kilpailua sekä oppilaista tai opiskelijoista että resursseista. Nämä ovat tekijöitä, joiden voi olettaa lisäävän oppilaitosjohdon toimintaympäristön hallintaan ja siihen vaikuttamiseen liittyvää aktiviteettia.

Oppilaitostyyppi ja oppilaitoksen oppilasmäärä ovat kaikilta osin tilastollisesti erittäin merkitsevästi yhteydessä johtamisroolimuttujien tärkeyttä koskeviin arvioihin. Edellisen perusteella voidaan todeta että sekä strategisen että hallintoon ja kehittämiseen liittyvien johtamisroolien merkitys korostuu, mitä ylemmälle koulutusasteelle oppilaitos sijoittuu. Tällöin rehtorin omaa opettajuutta kuvaavan roolikokonaisuuden merkitys vähenee arvioissa. Samanlainen asetus liittyy oppilaitoksen kokoon oppilasmäärällä mitattuna: mitä suuremmasta oppilaitoksesta on kyse, sitä suurempi merkitys strategisella ja hallintoon sekä kehittämistoimintaan liittyvillä johtamisrooleilla rehtorin johtamistyössä on.

Yksilötasoa kuvaavien riippumattomien muuttujien yhteys johtamisrooleja kuvaaviin summamuuttujiin ei ole yhtä selkeä kuin edellisten oppilaitos- ja kuntamuuttujien. Rehtorin ikä on yhteydessä opettajarooliin siten, että iän lisääntyessä oman opettajaroolin merkitys vähenee arvioissa (ks myös Lonkila 1990: 64).

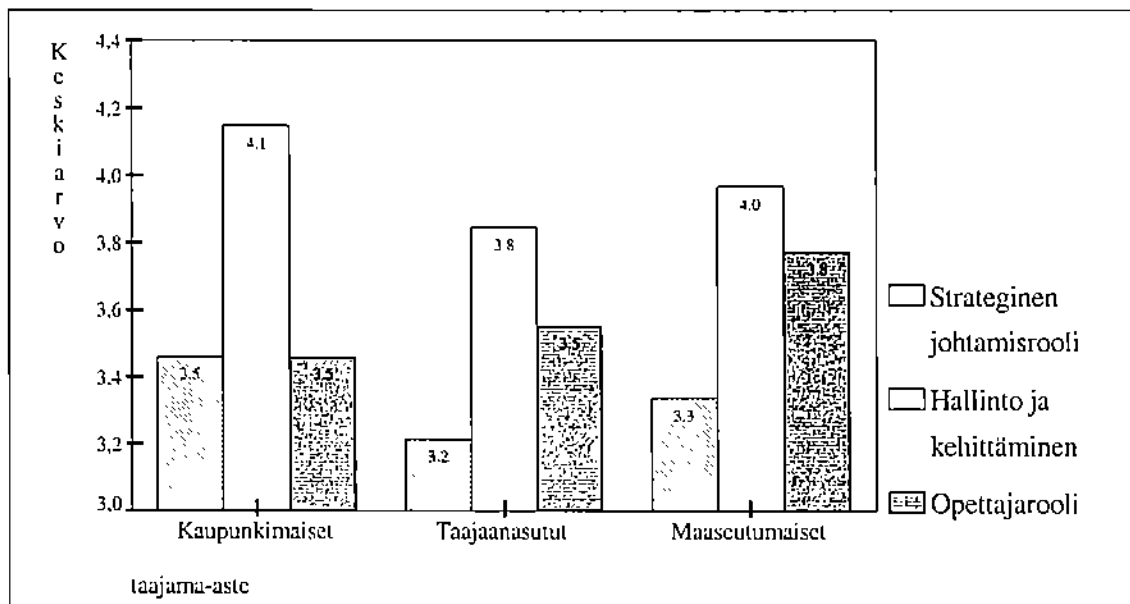
Pidempi kokemus rehtorin tehtävistä on yhteydessä hallinnon ja kehittämisen roolikokonaisuuden arvioimisen vähemmän tärkeäksi. Rehtorin korkea koulutustaso on yhteydessä strategisen sekä hallintoon ja kehittämiseen liittyvien roolien tärkeyteen. Havainto ei kuitenkaan liity ainakaan suoraan ikäluokkien välisiin asenne-eroihin, koska esim. rehtorien ikä ei kyennyt tuottamaan tilastollisesti merkitsevää yhteyttä johtamisrooleja koskeviin arvioihin.

#### 5.2.4. Keskeiset tulokset

Riippumattomien muuttujien kykyä erotella summamuuttujien vaihtelua tarkasteltiin yksisuuntaisen varianssianalyysin avulla korrelaatioanalyysissä tilastollisesti merkitseviksi osoittautuneiden yhteyksien osalta. Varianssianalyysin perusteella tilastollisesti merkitseviä eroja tarkasteltiin perusteellisemmin Post hoc- analyysimenetelmänä käytetyllä Schéffén testillä. Liitteenä olevassa taulukossa (liite 3, liitetaulukko 3.6.) esitellään yksisuuntaisen varianssianalyysin tuloksia sekä Schéffén testin avulla todennettuja eroja suhteessa riippumattomiin muuttujiin.

Yksisuuntaisen varianssianalyysin perusteella kuntamuuttujista tilastollisesti merkitseviä eroja johtamisroolimuuuttujia koskeviin arviotsummamuuttujiin tuottivat 1) kunnan taajama-aste ja 2) asukasluvun luokiteltu muutosprosentti 1994-1998. Taajama-asteen (kuvio 20) osalta kaupunkimaisiin kuntiin sijoittuvat vastaajat näyttävät erottuvan muista sekä strategisen että hallinnollisen johtamisroolikokonaisuuden tärkeyden osalta. Piirre selittyy osaksi sillä, että kaupunkimaisessa kunnassa oppilaitokset kilpailevat samoista asiakkaista, jolloin strategisen johtamisen merkitys korostuu.

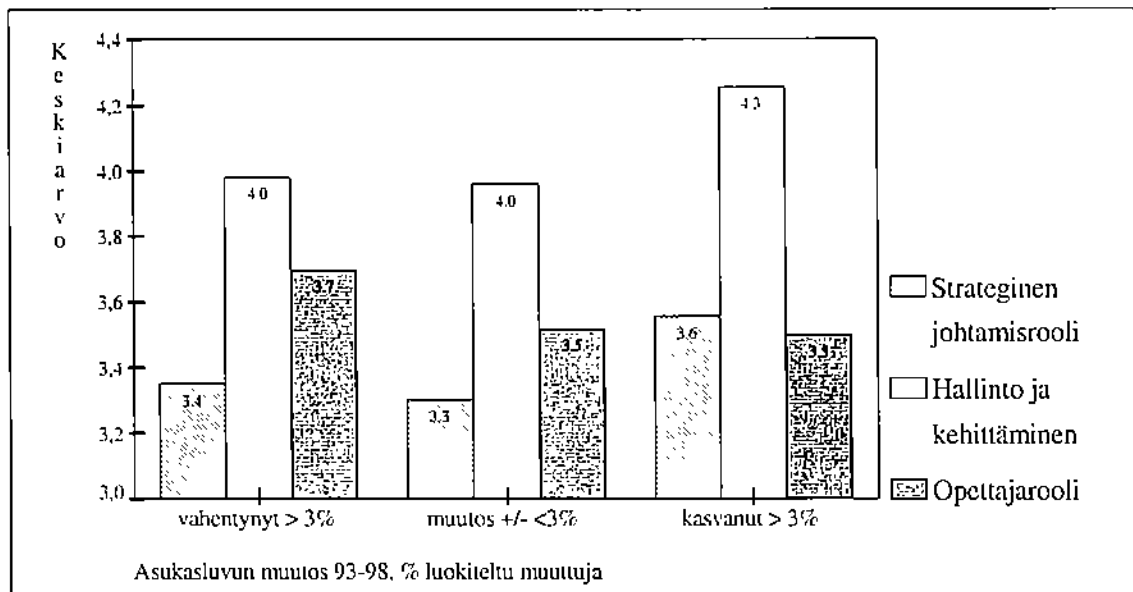
Kaupunkimainen ympäristö merkitsee oppilaitosten sijoittumista alueellisesti lähelle toisiaan, jolloin aitoja yhteistyömahdollisuuksia ilmenee muita kuntatyyppejä enemmän. Useimmiten kaupunkimaisessa ympäristössä oppilaitokset ovat muita yhdyskuntarakennetyyppejä suurempia, jolloin sisäisen kehittämisen ja hallinnollisen johtamisroolin merkitys saattaa korostua. Maaseutumaisissa kunnissa strategisen johtamisroolikokonaisuuden merkitys arvioitiin ehkä hieman yllättäen taajaan asuttuja kuntia suuremmaksi, mikä saattaa osaksi selittyä ns. kyläkouluproblematiikan korostumisella maaseutukunnissa, joissa mm. oppilaitosverkkoon liittyvä keskustelu saattaa lisätä strategisen johtamiskokonaisuuden merkitystä.



**Kuvio 20.** Rehtoreiden johtamisroolit kunnan taajama-asteen mukaan.

Rehtoreiden oman opettajaroolin osalta sijoittuminen maaseutumaisiin yhdyskuntiin on yhteydessä opettajaroolin tärkeyden korostumista koskeviin arvioihin, mikä selittynee maaseutukoulujen muita pienemmällä keskimääräisellä koolla. Tällöin myös koulunjohdaja osallistuu rehtorikouluihin verrattuna useammin opetuksen (vrt. Vaherva 1984; Isosomppi 1996).

Rehtorin sijoittuminen asukasluvultaan vähenevään kuntaan näyttää olevan yhteydessä rehtorin opetustehtävien merkityksen korostumiseen ja sijoittuminen kasvukuntaan vastaavasti yhteydessä hallinto- ja kehittäjäroolin sekä strategisen johtamisroolin korostamiseen arvioissa. Havainto liittyy osaksi lähtö- ja paluumuuton problematiikkaa. Asukasluvun väheneminen liittyy useissa maaseutukunnissa poismuuttoon, ja välittyy tätä kautta rehtorin opettajuutta kuvaavaan tehtäväalueeseen.



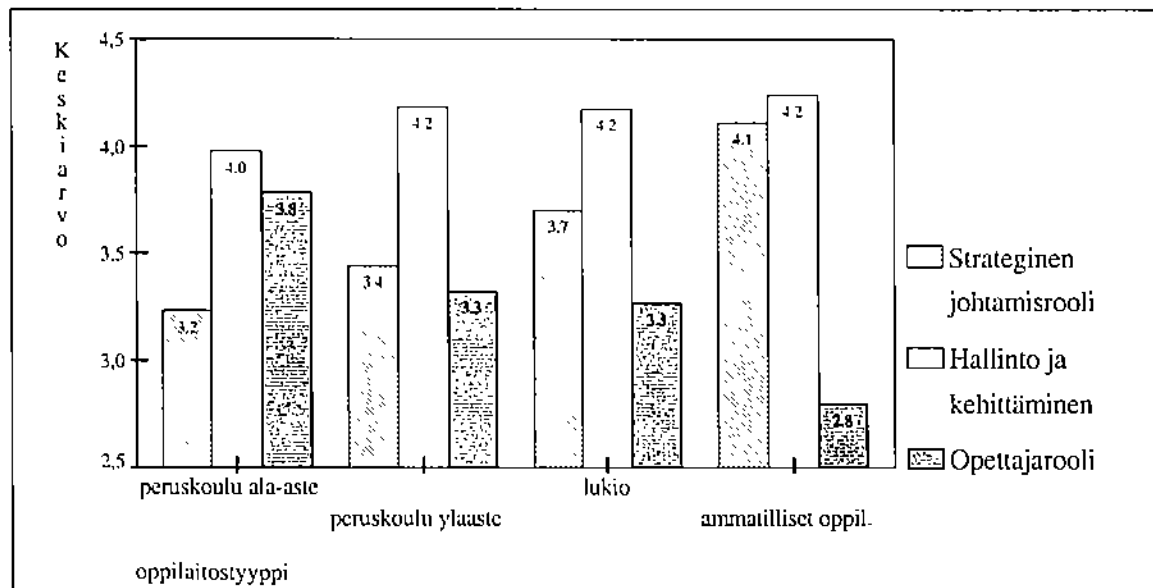
**Kuvio 21.** Rehtoreiden johtamisroolit kunnan asukasluvun muutoksen mukaan.

Havainto, jonka mukaan asukasluvun kasvu muuttoliikkeen vastaanottopäässä näyttäisi liittyvän selvästi sekä strategisen johtamisroolin että hallinnollisen roolin tärkeyden korostumiseen arvioissa, selittyy ajatellen kasvavia oppilasmääriä ja heidän sijoittamistaan oppilaitoksiin, puhumattakaan muista kysymyksistä, joita liittyy tilahallintoon sekä resursseihin ja työnjakoon eri oppilaitosten välillä (kuvio 21). Oppilaitosmuuttujien osalta em. johtamisroolien tärkeys ovat tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä sekä oppilaitostyyppiin että oppilaitoksen oppilasmäärään.

Oppilaitostyyppin osalta voidaan todeta sekä strategisen johtamisroolin että hallinnollisen johtamisroolin arvioiden noudattavan samaa kaavaa: niiden merkitys lisääntyy siirryttäessä peruskouluista ammatillisiin oppilaitoksiin. Erityisen selvästi piirre liittyy strategisen johtamisroolin merkitykseen, joka vielä peruskoulujen osalta asettuu mittarissa roolin tärkeyttä korostavalle puolelle. Hallinnollisen johtamisen osalta erot ovat lievempiä, mutta silti selväpiirteisiä.

Rehtoreiden omia opetustehtäviä koskien järjestys on käänteinen, ja oman opettajaroolin merkitys arvioissa vähenee samassa suhteessa kuin johtamisroolien merkitys korostuu.

Siten voidaan päätyä toteamaan rehtoreiden johtamisrooleja koskevana havaintona tai yleistyksenä, että johtamisroolien tärkeys on käänteisessä suhteessa rehtoreiden oman opettajuuden tärkeyteen. Havainto voidaan formuloida myös toisin: mitä korkeammalle koulutustasolle oppilaitos sijoittuu, sitä todennäköisempää on että rehtori toteuttaa työssään erikoistuneita johtamisrooleja omien opetustehtävien sijaan. Oppilaitostyyppin yhteyttä johtamisrooleihin tarkastellaan seuraavassa kuviossa (kuvio 22).



**Kuvio 22.** Rehtoreiden johtamisroolit oppilaitostyyppin mukaan.

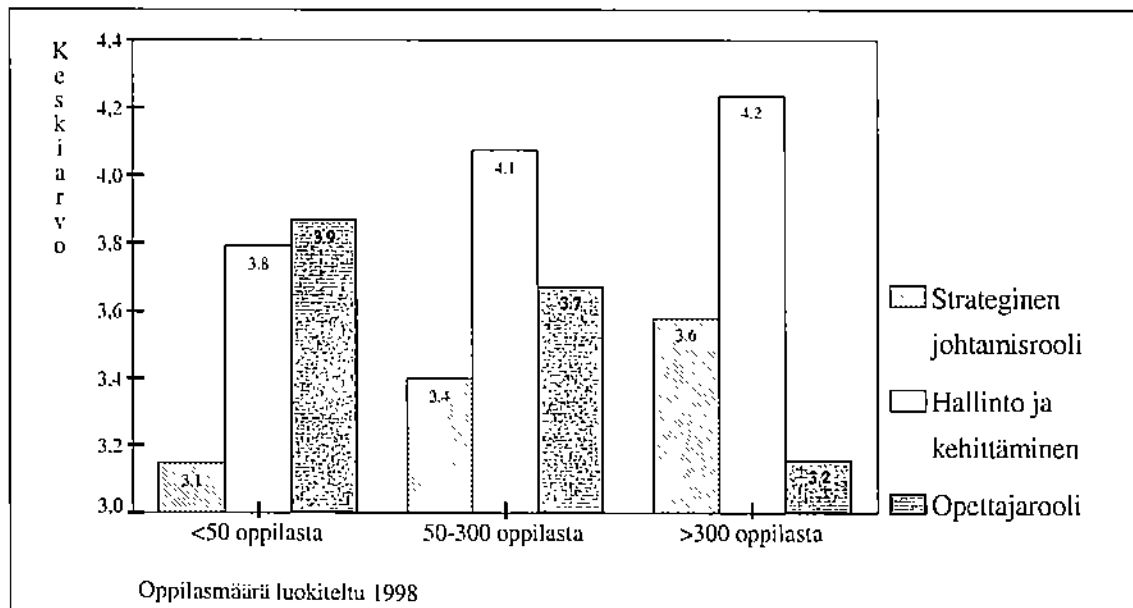
Edellisen tapainen piirre liittyy myös oppilaitoksen oppilasmäärään johtamisroolien selittäjänä. Voidaan sanoa, että mitä enemmän oppilaitoksessa on, sitä tärkeämmäksi rehtorin eriytyneiden johtamisroolien toteuttaminen oman opettajuuden sijaan muodostuu. Seuraavasta kuvioista (kuvio 23) ilmenee, että pienissä, alle 50 oppilaan oppilaitoksissa toimivien rehtoreiden arvioissa oman opettajuuden merkitys asettuu sekä strategista että hallinnollista johtamista tärkeämmäksi tehtäväalueeksi.

Keskikokoisissa 50-300 oppilaan oppilaitoksissa toimivien rehtorien arvioissa hallintoon ja kehittämiseen liittyvän johtamisroolin merkitys nähdään selvästi muita johtamisrooleja tärkeämpänä. Suurissa yli 300 oppilaan oppilaitoksissa toimivien rehtoreiden



arvioissa hallintoon ja kehittämiseen liittyvä johtamisrooli on erityisen merkittävä, mutta myös strategista johtamisroolia pidetään tärkeänä.

Yleispiirteitä arvioista voidaan havaita, että strateginen johtamisrooli asettuu merkitykseltään alhaisemmalle tasolle kuin hallintoon ja kehittämiseen liittyvä, oppilaitoksen sisäiseen toimintaan suuntautuva johtamisrooli, mutta strategista johtamisroolia koskevat arviot käyttäytyvät hyvin samantapaisesti kuin hallinnollisia tehtäviä mittaava johtamisrooli.



**Kuvio 23.** Rehtoreiden johtamisroolit oppilaitoksen oppilasmäärän mukaan.

Strategista johtamisroolia ei tulosten perusteella voi pitää vähämerkityksisenä. Se erottuu jo peruskouluasteella ja pienissä oppilaitoksissa toimivien rehtorien arvioissa selvänä, joskaan ei dominoivana suhteessa hallintoon ja kehittämiseen liittyvään johtamisrooliin, mutta myös rehtorin opettajaroolin muodostamaan kokonaisuuteen. Havainto on merkittävä ajatellen tutkimustehtävää ja kysymyksenasettelua. Managerialistiset piirteet liittyvät rehtorien arvioihin strategisen ja hallinnollisen johtamisroolin tärkeydestä. Eriytisesti strategista johtamisroolia leimaa vahva organisaation toimintaympäristöön suun-

tautunut sisältöalue, jonka merkitys ei kuitenkaan kyselyn toteuttamisajankohtana ollut johtamisrooleja koskevissa arvioissa keskeinen, mutta selvästi erottuva.

Hallinto- ja kehittäminen -johtamisroolin osalta tuloksiin välittyy rehtorien arvioiden perusteella hallinnollisten tehtävien suuri merkitys rehtorin johtamisroolien osalta. Edelliseen liittyy myös aineistossa ilmenevä vahva taloudellisen johtamisen sekä arviointi- ja kehittämistyön tärkeyttä kuvaava ulottuvuus, joka täydentää kuvaa rehtorin aiemmin hieman yksipuoliseksi jääneistä hallintotehtävistä.

Hallinto- ja kehittämistehtävien osalta tärkeä havainto liittyy näitä osa-alueita koskevien arvioiden yhteenkietoutuneeseen luonteeseen. Havainto antaa tukea olettamukselle perinteisten hallintotehtävien täydentymisestä arviointiin ja kehittämiseen liittyvällä roolikokonaisuudella, mitä voidaan pitää uutena piirteenä rehtoreiden johtamistyön kannalta.

#### *Johtamisroolit ja managerialismi*

Johtamisroolien yleisprofiili muodostui vastauskeskiarvojen perusteella oppilaitoksen sisäiseen hallintoon ja kehittämiseen liittyvään johtamisrooliin painottuneeksi. Hallintotehtävät, taloudelliset suunnittelutehtävät sekä opetuksen arviointiin ja toiminnan kehittämiseen liittyvät muuttujat muodostavat kyseisen johtamisroolin sisällön. Tulos on linjassa rehtorien johtamistehtäviä kuvaavien aiempien tutkimusten havaintojen kanssa.

Uudentyyppisenä piirteenä voidaan pitää johtamisroolin sisällä tapahtunutta painottumista kohti arvioivaa ja kehittävää johtamisotetta sekä talouden johtamista korostavaan suuntaan, mikä heijastuu johtamisroolien sisältöihin. Oman opettajuuden voidaan edelleen nähdä muodostavan erään merkittävän tehtäväkokonaisuuden oppilaitosjohtamisessa, varsinkin peruskoulujen osalta (vrt. myös Isosomppi 1996).

Piirre, joka aiemmassa tutkimuksessa ei ole ainakaan mitenkään selvästi esiintynyt liittyy oppilaitosorganisaatioiden toimintaympäristöön suuntautuneeseen strategiseen johtamisroolikokonaisuuteen. Vaikka strategisen johtamisrooliosion tärkeys vastauskes-

kiarvojen perusteella jäi hallinnollista johtamisroolia vähemmän tärkeäksi<sup>119</sup>, on strategisen johtamisrooliulottuvuuden erottuminen johtamistyön kannalta aiempia tutkimushavaintoja ajatellen merkittävää. Vastauskeskiarvojen perusteella strategisen johtamisen kokonaisuuteen kuuluvat johtamisroolit näyttävät olevan varsin keskeisiä oppilaitosjohtamisessa. Strategisen johtamisroolin nähdään muodostavan erään uuden elementin 1990-luvun loppupuolen oppilaitosjohtamisessa.

Syitä strategisen roolikokonaisuuden merkityksen lisääntymiseen voidaan etsiä sekä kuntien että oppilaitosten itsenäisen päätösvallan lisääntymisestä desentralisoivien toimenpiteiden tuottua aiempaa paremmat johtamisedellytykset oppilaitosten johtamiseen, mutta osansa lienee epäilemättä lisäntyneellä koulutuskilpailulla..

#### *Hypoteeseja koskevat tulokset*

*Johtamisroolien suuntautumishypoteesin* osalta voidaan todeta, että oppilaitosjohtamisessa korostuvat ensisijaisesti oppilaitoksen sisäisiin toimintaprosesseihin suuntautuvat johtamisroolit. Tältä osin oppilaitosjohtamisen perinteinen professionaalinen, sisäinen orientaatio näyttäytyy edelleen vahvana johtamisroolien tärkeyttä koskevissa arvioissa.

Toimintaympäristöön suuntautuvien rooliulottuvuuksien osalta strategisen johtamisen kokonaisuus on kuitenkin tärkeä ja selvästi erottuva, mikä kertoo siitä, että toimintaympäristön ja kilpailuvuuden merkitys oppilaitosten johtamisessa kasvaa. Tältä osin tulokset kertovat johtamisroolien suuntautuvan edelleen pääasiassa oppilaitoksen sisäisiin toimintaprosesseihin, mikä havainto ei tue professionaalis-managerialistisen mallin mukaisen hypoteesin olettamusta toimintaympäristöön suuntautuvien johtamisroolien muita suuremmasta merkityksestä. Voidaan kuitenkin todeta, että toimintaympäristöön kohdistuva johtamisorientaatio on selvästi havaittavissa strategisia johtamisroolikokonaisuuksia koskevissa havainnoissa, mikä puoltaa managerialismioletusta.

---

<sup>119</sup> Tähän vaikuttivat pääasiallisesti matalat vastauskeskiarvot erityisesti ostopalvelutoimintaa kuvaavan muuttujan osalta.

*Johtamisen alan laajenemista* koskevan hypoteesin osalta havaitaan että oppilaitosjohtamisen roolikokonaisuudet ovat täydentymässä pedagogisen ja hallinnollisen johtamisroolin lisäksi strategisella johtamisroolikokonaisuudella, vaikka sen tärkeys ei aineiston perusteella olekaan aivan samaa luokkaa edellisten kanssa. Havainto kertoo johtamisroolien monimuotoistumisesta aiempaan kotimaiseen tutkimukseen nähden.

Johtamisroolien sisäiset painotukset näyttävät siten olevan johtamisroolikokonaisuuksien sisällä muodostumassa monimuotoisemmiksi. Tämä laajentaa oppilaitosjohtamisen alaa ja muuttaa sen painotuksia vähitellen professionaalis-managerialistisen mallin mukaiseen suuntaan. Johtamisen alan laajenemista koskevan tutkimushypoteesin osalta voidaan, oppilaitostyyppiin liittyvistä croista huolimatta, hyväksyä professionaalis-manageriaalisen mallin mukainen olettaus hallinto- ja johtamistehtävien eriytymisestä pedagogisista johtamisrooleista ja niiden muodostumisesta pedagogisia tehtäviä tärkeämmiksi oppilaitosjohtamisessa.

### 5.3. Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot

#### 5.3.1. Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot

Tutkimustehtävän kolmas osa liittyi rehtoreiden johtamisarvioihin<sup>120</sup> liittyvien perusulottuvuuksien jäsentämiseen. Johtamisarvioiden avulla muodostetaan kuva johtamisen eri osa-alueiden nykytilasta.

Tarkasteltaessa johtamiseen ja oppilaitosten toimintaan liittyviä arvioita koko aineiston osalta muuttujien vastauskeskiarvojen perusteella, voidaan todeta rehtoreiden arviot erityisesti oppilaitosten professionaaliseen toimintakulttuuriin liittyvien muuttujien osalta myönteisiksi. Piirre näkyy erityisesti opettajien välisetä yhteistyötä ja oppilaitoksen työilmapiiriä koskevissa arvioissa.

Henkilökunnan vaikutusmahdollisuudet oppilaitoksen toimintaan ja yhteydet oppilaiden vanhempiin arvioitiin hyviksi, samoin oppilaitosten itsenäisyys kunnassa sekä eri henkilöstöryhmien yhteistyö. Tasoltaan heikommiksi arvioidaan oppilaitosten taloudelliset resurssit (ks. liite 4, liitetaulukko 4.1.).

Osiosta toteutettiin pääkomponenttianalyysi johtamis- ja oppilaitosarvioita koskevien perusulottuvuuksien jäsentämiseksi ja summamuuttujien laadinnan perustaksi<sup>121</sup>. Analyysissä päädyttiin viiden pääkomponentin ratkaisuun. Ominaisarvokriteeri tuotti kymmenen pääkomponentin ratkaisun, mutta tällöin ongelmaksi muodostui komponenttira-

---

<sup>120</sup> Johtamisarvioita koskeva osio koostui 36 muuttujasta, jotka liittyivät oppilaitosten toiminnan ja johtamisen keskeisiin osa-alueisiin. Muuttujista valittiin tarkasteluun oppilaitosten johtamiseen ja hallintoon liittyvät muuttujat tutkimustehtävässä asetettujen rajausten mukaisesti. Vastausvaihtoehdot perustuivat viisiportaiselle jaolle, jossa 1 kuvasi erittäin huonoa, 2 melko huonoa, 3 ei huonoa eikä hyvää, 4 melko hyvää ja 5 erittäin hyvää.

<sup>121</sup> KMO -testisuureen arvoksi muodostui 0,77, joka ilmaisee aineiston sopivan faktorianalyysiin. Bartlettin dimensioisuustestin suureeksi muodostui 3025,23 ( $p < 0,000$ ), joka kertoo aineiston soveltuvan pääkomponenttianalyysiin.

kenteen hajoaminen ja tästä seuraavat tulkintaongelmat<sup>122</sup>. Myös jatkoanalyysien toteuttaminen kärsii näin suuresta ulottuvuuksien määrästä.

Samassa yhteydessä kokeiltiin useita ratkaisuja välillä neljästä yhdeksään pääkomponenttia, mutta viiden ratkaisuun päädyttiin lopulta Scree-testin perusteella. Ratkaisu oli myös tulkinnan kannalta selkeä. Pääkomponenttimatriisi on esitetty työn liitteissä (liite 4, liitetaulukko 4.2.). Seuraavassa taulukossa (taulukko 17) esitetään johtamis- ja oppilaitosarvioita koskeva pääkomponenttiratkaisu.

**Taulukko 17.** Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarvioiden ulottuvuuksia kuvaava pääkomponenttiratkaisu.

<i>Pääkomponentti</i>	<i>ominaisarvo</i>	<i>selitysosuus %</i>	<i>kumulat.%</i>
I	4,5	20,3	20,3
II	2,7	12,1	32,5
III	1,6	7,4	39,8
IV	1,5	7,0	46,8
V	1,3	5,7	52,5

Viiden pääkomponentin ratkaisussa kokonaisselitysosuudeksi muodostui 52,5 %, mitä voidaan pitää riittävän hyvänä. Pääkomponenttien edustamat ulottuvuudet nimettiin seuraavasti:

*Ulottuvuus I: "Henkilösuhteiden hallinta"*

*Ulottuvuus II: "Johtaminen ja johtamisedellytykset"*

*Ulottuvuus III: "Hallinnon järjestelmät"*

*Ulottuvuus IV: "Resurssit"*

*Ulottuvuus V: "Koulutusyhteistyö"*

Rotatoitua pääkomponenttimatriisia johtamis- ja oppilaitosarvioiden osalta tarkastellaan työn liitteenä olevassa taulukossa (liite 4, liitetaulukko 4.3.). Seuraavassa taulukossa (taulukko 18) esitetään muuttujien saamat lataukset ulottuvuuksilla.

<sup>122</sup> Ominaisarvokriteerin perusteella muodostunut kymmenen pääkomponentin ratkaisu viittaa siihen, että oppilaitosten toimintaa koskevat arviot ovat ilmiönä huomattavan moniulotteisia. Moniulotteisuuteen vaikuttaa ilmeisesti myös se, että aineistossa käsiteltiin useita oppilaitostyyppisiä samassa käsitelyssä.

**Taulukko 18.** Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarvioiden ulottuvuudet.

<i>Ulottuvuudet</i>	<i>lataus</i>	<i>h<sup>2</sup></i>	<i>keski- arvo</i>	<i>tunnus</i>
<b>1. Henkilösuhteiden hallinta</b>				
Opettajien välinen yhteistyö	0,81	0,68	4,2	k2733
Eri henkilöstoryhmien yhteistyö	0,77	0,62	3,9	k2734
Työilmapiiri	0,74	0,58	4,2	k2719
Yhteydet oppilaiden vanhempiin	0,67	0,49	4,0	k2732
Oppilaiden ja huoltajien vaikutusmahdollisuudet.	0,53	0,40	3,8	k2718
<b>2. Johtaminen ja johtamisedellytykset</b>				
Oppilaitoksen hallinto ja päätöksenteko	0,66	0,46	3,8	k2714
Oppilaitoksen toiminta- ja johtamiskulttuuri	0,65	0,55	3,8	k2716
Henkilökunnan vaikuttamismahdollisuudet	0,58	0,46	4,0	k2717
Oppilaitoksen itsenäisyys	0,54	0,45	3,9	k2723
Oppilaitoksen imago ja markkinointi	0,54	0,34	3,7	k2731
Oppilaitoksen arvostus kunnassa	0,54	0,42	3,8	k2702
Opetustoimen luottamushenkilöhallinto	0,49	0,36	3,2	k2715
<b>3. Hallinnon järjestelmät</b>				
Talouden seuranta	0,78	0,65	3,7	k2721
Hallinnon ATK-järjestelmän taso	0,77	0,63	3,5	k2722
Talousarvio- ja laskentajärjestelmä	0,76	0,63	3,4	k2720
Opetuksessa käytettävä tietotekniikka	0,54	0,33	3,2	k2730
Oppilaitoksen suhteet työmarkkinoihin	0,36	0,28	3,2	k2710
<b>4. Resurssit</b>				
Perusopetusryhmien koko	0,80	0,65	3,2	k2709
Henkilöstömaara	0,80	0,68	3,5	k2725
Taloudelliset resurssit	0,65	0,56	2,7	k2724
<b>5. Koulutusyhteistyö</b>				
Kuntayhteistyö opetuspalveluissa	0,80	0,68	3,0	k2736
Eri oppilaitosten yhteistyö	0,76	0,65	3,5	k2735

Pääkomponenttialyysi, Varimax-rotatio

### *Ulottuvuus I: Henkilösuhteiden hallinta*

Ulottuvuus nimettiin "Henkilösuhteiden hallinnaksi", sille latautuneiden muuttujien sisältäessä juuri oppilaitoksen opetus- ja muun henkilöstön kanssa toteutettavaa yhteistyötä koskevia muuttujia. Näitä ovat opettajien välinen yhteistyö (0,81) ja eri henkilöstöryhmien välinen yhteistyö (0,77). Muita ulottuvuudelle latautuneita muuttujia ovat oppilaitoksen työilmapiiriä (0,74), koulun ja kodin välisiä yhteyksiä (0,67) ja oppilaiden huoltajien vaikuttamismahdollisuuksia (0,53) koskevat arviot.

Tällöin oppilaitosten väliset erot näyttäytyvät eritoten rehtorien arvioita koskevissa muuttujissa.

Kaksi toiselle ulottuvuudelle latautunutta muuttujaa saivat sivulatauksia myös tälle ensimmäiselle ulottuvuudelle. Nämä ovat "oppilaitoksen toiminta- ja johtamiskulttuuri" sekä "henkilökunnan vaikuttamismahdollisuudet", jotka kuuluvat loogisesti henkilösuhteiden hallintaan. Yksittäisistä muuttujista korkeimmat keskiarvot aineistossa ovat opettajien välistä yhteistyötä ja työilmapiiriä kuvaavilla muuttujilla.

Henkilösuhteiden hallintaa koskevia arvioita kuvaavan ulottuvuuden perusta näyttää muuttujien perusteella liittyvän vahvasti juuri oppilaitoksen professionaalisiin ja organisaatiokulttuurisiin ulottuvuuksiin, joiden kannalta henkilösuhteet muodostavat tärkeän elementin. Havainnot saattavat osaltaan viitata myös siihen, että professionaaliseen toimintakulttuuriin kuuluu vahva opetukselliseen autonomiaan liittyvän yhteistyön eetos, joka välittyy myös työilmapiiriä koskeviin arvioihin positiivisesti sekä toisaalta siihen, että rehtoreiden arvioimana työilmapiiri ja opettajien välisen yhteistyön toimivuus vaikuttavat hyviltä.

Toisaalta henkilösuhteiden hallintaa koskevat arviot eivät ulottuvuuden sisällöllisen rakenteen perusteella liity yksinomaan oppilaitoksen sisäisiin henkilöstöprosesseihin, kuten opettajien ja henkilöstön yhteistyöhön, vaan myös oppilaitoksen toimintaympäristöön, erityisesti asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksiin.

Asiakkuuden merkitys korostuu oppilaitosten toimintaprosesseja ja johtamista koskevis-  
sa arvioissa, mitä voidaan pitää eräässä suhteessa aikaisempiin tutkimuksiin nähden uutena havaintona. Havainto liittyy myös managerialismin lähtökohtalettamuksiin asiakkuuden merkityksen korostumisesta julkilausutuissa reformitavoitteissa, mutta se voidaan ehkä nähdä myös ilmauksena oppilaitosten lisääntyneestä kilpailusta asiakkaistaan, joiden varaan oppilaitosten toiminnan "tuloksellisuus" pääasiallisesti rakentuu.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan rehtorien arvioiden perusteella todeta henkilösuhteiden hallinnan ulottuvuuden muodostavan erään merkittävimmistä kokonaisuuksista oppilaitosten toiminnassa.



*Ulottuvuus II: Johtaminen ja johtamisedellytykset*

Ulottuvuus nimettiin "Johtamista ja johtamisedellytyksiä" kuvaavaksi ulottuvuudeksi. Ulottuvuuden muuttujat liittyvät oppilaitoksen hallinto- ja päätöksentekoprosesseja (0,66) sekä toiminta- ja johtamiskulttuuria (0,65) koskeviin arvioihin. Tähän liittyy myös henkilökunnan vaikuttamismahdollisuuksia mittaava muuttuja (0,58). Myös oppilaitosjohtamisen edellytyksiä koskevat arviot latautuvat tälle ulottuvuudelle. Oppilaitoksen itsenäisyys (0,54), oppilaitoksen imago ja markkinointi (0,54), oppilaitoksen arvostus kunnassa (0,54) ja opetustoimen luottamushenkilöhallinto (0,49) näyttävät siten liittyvän juuri tähän ulottuvuuteen.

Ulottuvuus jakautuu oppilaitoksen sisäiseen johtamiseen ja toisaalta oppilaitoksen toimintaympäristöön suuntautuneeseen johtamiskokonaisuuteen. Ulottuvuuden muuttujien perusteella johtamisedellytyksiä ja johtamista tarkastelevat muuttujat muodostavat kokonaisuuden, jonka osalta johtamisen kokonaisuutta arvioidaan samansuuntaisesti. Havainto antaa tukea teoreettiselle olettamukselle johtamisen määrittymisestä johtamisedellytysten kautta.

*Ulottuvuus III: Hallinnon järjestelmät*

Ulottuvuus nimettiin "Hallinnon järjestelmiksi". Latauksia saaneet muuttujat tällä ulottuvuudella liittyvät selvimmin juuri taloushallinnon teknistä järjestelmäkokonaisuutta koskeviin arvioihin. Talouden seurantajärjestelmää (0,78), hallinnon atk-järjestelmän tasoa (0,77), oppilaitoksen talousarvio- ja laskentajärjestelmää (0,76) kuvaavat muuttujat ovat osiossa keskeisiä. Myös opetuksessa käytettävää tietotekniikkaa (0,54) ja oppilaitoksen suhteita työmarkkinoihin (0,36) koskevat arviot näkyvät osiossa, vaikka näitä koskevat arviot ovat latauksien perusteella hieman muita osion muuttujia heikommin latautuneita.

Ulottuvuus liittyy selvästi teknisiin johtamis- ja hallintojärjestelmiin. Ulottuvuuden muuttujia koskevien vastauskeskiarvojen ja latausten perusteella voidaan sen nähdä muodostavan arvioissa erään osan johtamistyön järjestelmäperustaa.

*Ulottuvuus IV: Resurssit*

"Resurssit"-ulottuvuudella latautui kolme muuttujaa, jotka kuvaavat arvioita perusopetusryhmien koosta (0,80), oppilaitoksen henkilöstömäärästä (0,80) ja toiminnan taloudellisista resursseista (0,65). Ulottuvuus oli tulkinnaltaan – osin muuttujien vähäisestä määrästä johtuen – selväpiirteinen ja muuttujien lataukset verrattain voimakkaita. Vastauskeskiarvojen perusteella resurssiulottuvuuden muuttujat arvioitiin rehtoriarvioissa muita osion ulottuvuuksia selvästi heikompiteisiksi.

*Ulottuvuus V: Koulutusyhteistyö*

Viidennelle ulottuvuudelle latautui enää kaksi muuttujaa, kuntayhteistyötä opetuspalveluissa (0,80) ja oppilaitosten yhteistyötä (0,76) kuvaavat muuttujat, joten se voitiin tulkita selvästi opetuspalveluita koskevaksi kuntien ja oppilaitosten yhteistyötä kuvaavaksi ulottuvuudeksi.

Oppilaitoksen asemaa kunnassa kuvaava muuttuja saa lisäksi sivulatauksen tällä ulottuvuudella, mitä voidaan pitää loogisena suhteutettaessa ulottuvuuden sisällön kannalta. Kaksimuuttujaisena ulottuvuutta kuvaavan summamuuttujan laadinta on ongelmallinen. Silti yhteistyömuuttujien voidaan todeta erottuvan analyysin osalta selvästi omaksi toiminnan alueekseen.

*Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarvioita kuvaavan mittarin luotettavuus*

Pääkomponenttianalyysin perusteella muodostettavien summamuuttujien luotettavuutta arvioitiin edelleen osioanalyysin avulla. Liitteenä olevassa taulukossa (liite 4, liitetaulukko 4.4.) tarkastellaan summamuuttujien muuttujakohtaisia korrelaatiokertoimia suhteessa summapistemääriin. Osioanalyysin perusteella muuttujakohtaiset korrelaatiot ovat riittävän korkeita ( $> 0,30$ ), jotta yksittäisten muuttujien voidaan olettaa toimivan luotettavasti summamuuttujissa. Myös koko summamuuttujan homogeenisuutta kuvaavat alfa-kertoimet muodostuivat riittäviksi ajatellen summamuuttujan reliabilitecttia. Muuttujien poistamista ei siten katsottu tarpeelliseksi minkään summamuuttujan osalta.

### 5.3.2. Oppilaitos- ja johtamisarvioita selittävät tekijät

Oppilaitosten toimintaan ja johtamiseen liittyvien arviotsummamuuttujien yhteyksiä tutkimuksen riippumattomiin muuttujiin tarkasteltiin järjestyskorrelaatiomatriisin avulla. Korrelaatiomatriisi on esitetty liitteessä (liite 4, liitetaulukko 4.5.).

Henkilösuhteiden hallintaa koskevaan summamuuttujaan nähden tilastollisesti merkitsevä korrelaatio liittyy kunnan poliittiseen valtarakenteeseen. Havaintoa tulkitaan siten, että valtuustopaikoilla mitaten vasemmistoenemmistöisiin kuntiin sijoittuvien vastaajien arviot henkilösuhteiden hallinnasta,  $r_s = -0,15$  ( $p = 0,001$ ) ovat matalampia kuin ei-vasemmistoenemmistöisiin kuntiin sijoittuvien rehtoreiden arviot,  $r_s = 0,12$  ( $p < 0,01$ ). Vaikka ero oli tilastollisesti merkitsevä, oli korrelaatio tasoltaan matala, joten tulos on ainoastaan suuntaa antava.

Oppilaitosmuuttujien osalta oppilaitostyyppi, oppilaitoksen oppilasmäärällä mitattu koko ja luottamuselimen rakenne ovat yhteydessä henkilösuhteiden hallintaa koskeviin arvioihin. Oppilasmäärältään pienemmissä oppilaitoksissa toimivat rehtorit ovat henkilösuhteiden hallintaa koskevissa arvioissaan myönteisemmin asennoituvia kuin suuremmissa oppilaitoksissa toimivat,  $r_s = -0,36$  ( $p < 0,001$ ). Samoin koulutusasteeltaan alemmissa oppilaitoksissa toimivat rehtorit ovat henkilösuhteiden hallintaa koskevissa arvioissaan selvästi myönteisempiä,  $r_s = -0,43$  ( $p = 0,001$ ). Korrelaatiot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä ja lisäksi voimakkaita.

Vastaajat, joiden oppilaitoksella oli oma johtokunta ovat henkilösuhteiden hallintaa koskevissa arvioissa lievästi myönteisempiä,  $r_s = -0,13$  ( $p < 0,01$ ) kuin ne, joiden oppilaitoksen päättävänä luottamuselimenä toimii lautakunta tai kuntayhtymäelin. Yksilötason riippumattomista muuttujista merkitsevä korrelaatio henkilösuhteiden hallintaa koskeviin arvioihin näytti olevan vastaajan koulutustasolla, jolta osin korkeammin koulutettujen vastaajien arviot henkilösuhteiden hallinnasta ovat lievästi kielteisempiä kuin vähemmän koulutettujen vastaajien,  $r_s = -0,14$  ( $p = 0,001$ ). Myös tässä tapauksissa korrelaatioiden mataluus merkitsee, että tulokset ovat suuntaa antavia.

Johtamisarvioita erottelevat lähinnä kunta- ja oppilaitostason selittävät muuttajat. Kuntakokoa kuvaava kuntaryhmä ja kunnan taajama-aste ovat yhteydessä johtamisarvioihin siten, että kooltaan suuremmissa,  $r_s = 0,14$  ( $p = 0,001$ ) ja kaupunkimaisissa kunnissa,  $r_s = -0,15$  ( $p = 0,001$ ) toimivien oppilaitosten rehtorien arviot johtamisesta ja johtamisedellytyksistä ovat muita myönteisempiä. Samoin asukasluvultaan kasvukuntiin sijoittuvien rehtorien johtamisarviot ovat muita myönteisempiä,  $r_s = 0,17$  ( $p = 0,001$ ).

Oppilasmäärältään suurempien oppilaitosten rehtorit ovat muita myönteisempiä johtamisarvioissaan,  $r_s = 0,21$  ( $p = 0,001$ ). Sen sijaan oppilaitostyyppi ei korrelaatiokertoimen perusteella ole yhteydessä johtamisarvioihin. Muita kielteisemmin johtamisarvioihin suhtautuivat rehtorit, joiden oppilaitoksen päättävänä elimenä toimi oma johtokunta,  $r_s = -0,12$  ( $p < 0,01$ ). Havainto saattaa osaltaan heijastaa vastaajien tyytymättömyyttä johtokuntatyyppisten elinten toimintaan. Yksilömuuttujista vastaajan iällä tai kokemuksella ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä johtamisarvioihin ja koulutustasolla on ainoastaan hyvin heikko yhteys johtamisarvioihin.

Hallinnon järjestelmiä koskevia arvioita eivät riippumattomat muuttajat erotelleet lainkaan. Ainoastaan vastaajan sijoittuminen oppilaitostyyppin mukaan näytti tuottavan tilastollisesti merkitseviä eroja järjestelmämuuttujaa koskeviin arvioihin. Tällöin vastaajan sijoittuminen ylemmän koulutusasteen oppilaitoksiin oli yhteydessä myönteisempiin arvioihin taloushallinnon järjestelmiä koskien,  $r_s = 0,24$  ( $p = 0,001$ ). Näiden järjestelmien käyttö lukiotasolla ja ammatillisissa oppilaitoksissa lienee laajempaa ja niiden merkitys johtamistyössä suurempi kuin peruskouluissa.

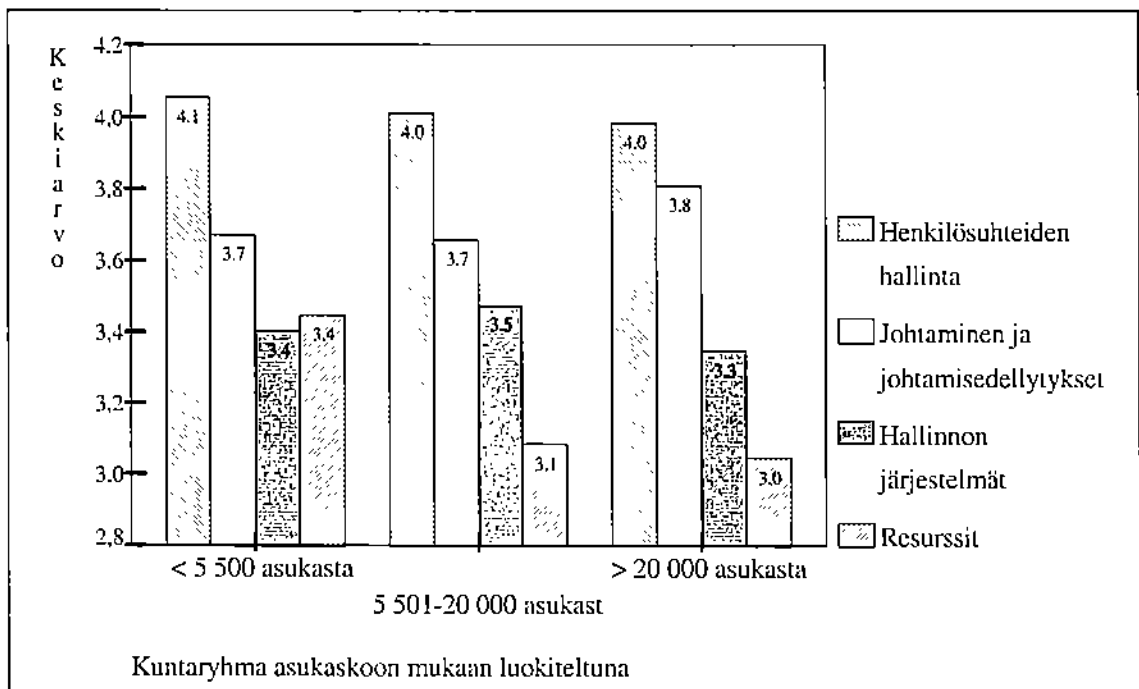
Resursseja koskevat arviot ovat tilastollisesti merkitsevässä yhteydessä kuntatason ja oppilaitostason riippumattomiin muuttujiin, sen sijaan yksilömuuttajat eivät erottele resursseja koskevia arvioita. Resurssiarvioiden osalta pienempiin kuntiin sijoittuvien vastaajien arviot resurssien tasosta ovat suurempiin kuntiin sijoittuvia vastaajia matalampia,  $r_s = -0,13$  ( $p < 0,01$ ). Samoin kaupunkimaisiin kuntiin sijoittuvien vastaajien arviot ovat muita myönteisempiä,  $r_s = 0,15$  ( $p = 0,001$ ). Valtuustopaikkojen osuudella mitattuna vasemmistoenemmistöisiin kuntiin sijoittuvien rehtorien arviot resursseihin liittyen ovat muita kielteisempiä,  $r_s = -0,19$  ( $p = 0,001$ ). Ei-vasemmistoenemmistöisiin kuntiin sijoit-

tuvien vastaajien arviot resursseista ovat vastaavasti myönteisempiä,  $r_s = 0,14$  ( $p = 0,001$ ). Korrelaatiot ovat kauttaaltaan matalia, mutta silti tilastollisesti merkitseviä. Korrelaatioiden mataluuden takia tulokset ovat suuntaa antavia.

Oppilaitosmuuttujista oppilasmäärä ja oppilaitoksen luottamuselintä kuvaavat riippumattomat muuttujat erottelevat myös resursseja koskevia arvioita siten, että pienempiin oppilaitoksiin sijoittuvat vastaajat arvioivat resursseja myönteisemmin kuin suurempien oppilaitosten rehtorit,  $r_s = -0,12$  ( $p < 0,01$ ). Oman johtokunnan omaaviin oppilaitoksiin sijoittuvat vastaajat arvioivat myös resurssitason myönteisemmin kuin lautakunnan tai kuntayhtymäelimen alaisuuteen sijoittuvien oppilaitosten rehtorit,  $r_s = -0,17$  ( $p = 0,001$ ). Koulutusyhteistyöhön liittyviä arvioita mittaava summamuuttuja ei näyttänyt olevan yhteydessä mihinkään tarkastelluista riippumattomista muuttujista.

### 5.3.3. Keskeiset tulokset

Selittävien muuttujien kykyä erotella summamuuttujien vaihtelua tarkasteltiin yksisuuntaisen varianssianalyysin avulla korrelaatioanalyysissä tilastollisesti merkitseviksi osoitautuneiden yhteyksien osalta. Schéffén testin avulla tarkasteltiin summamuuttujan keskiarvojen eroja perusteellisemmin riippumattomien muuttujan luokkien välillä. Varianssianalyysin ja Schéffén testin tulokset merkitsevien kuntamuuttujien osalta on esitetty liitteenä olevassa taulukossa (liite 4, liitetaulukko 4.6.). Kunnan asukasmäärällä mitattu kuntakokoryhmä erotteli johtamisarvioita seuraavan kuvion esittämällä tavalla (kuvio 24).



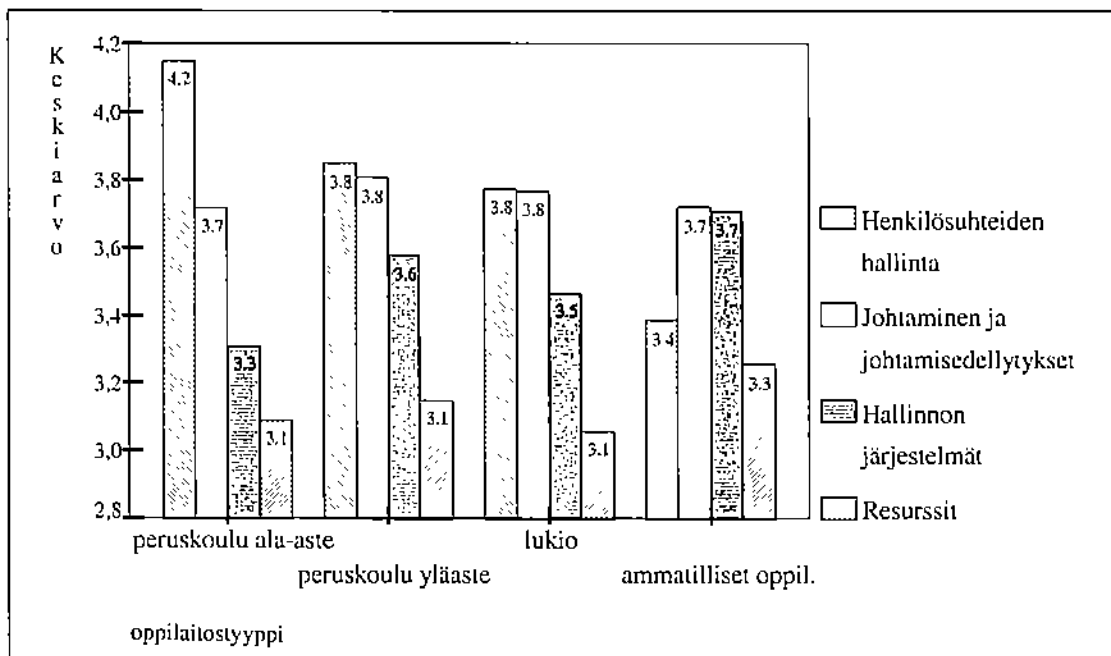
**Kuvio 24.** Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot kuntakokoryhmän mukaan.

Pieniin, alle 5 500 asukkaan kuntiin sijoittuvien rehtoreiden arviot ovat muita myönteisempiä resurssien osalta. Ero muissa kuntaryhmissä toimiviin vastaajiin oli keskiarvon perusteella huomattava. Vastaavasti suuremmissa kunnissa toimivat rehtorit arvioivat johtamista ja johtamisedellytyksiä muita myönteisemmin.

Oppilaitostyyppi osoittautui arvioita erottelevaksi tekijäksi henkilösuhteiden hallintaa ja taloushallinnon järjestelmiä koskien. Oppilaitostyyppiä johtamisarvioiden selittäjänä tarkastellaan seuraavassa kuviossa (kuvio 25).

Tulosten mukaan peruskoulujen ala-asteiden rehtorit arvioivat henkilösuhteiden hallinnan muita rehtoreita myönteisemmin. Kielteisimmät arviot henkilösuhteiden hallinnan osalta ovat ammatillisten oppilaitosten ryhmään kuuluvien vastaajien arvioissa. Ammatillisiin oppilaitoksiin sijoittuvien vastaajien arviot sekä oppilaitoksen resursseista että hallinnon järjestelmien osalta ovat muita myönteisempiä.

Johtamista ja johtamisedellytyksiä koskeviin arvioihin vastaajan sijoittumisella erityyppisiin oppilaitoksiin ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Havainnon perusteella voidaan päätyä toteamaan, että vaikka johtamisroolien ja -tehtäväkokonaisuuksien osalta eri oppilaitoksessa toimivien arvioiden välillä ilmeni eroja, eivät nämä silti liity johtamis- ja oppilaitosarvioihin.



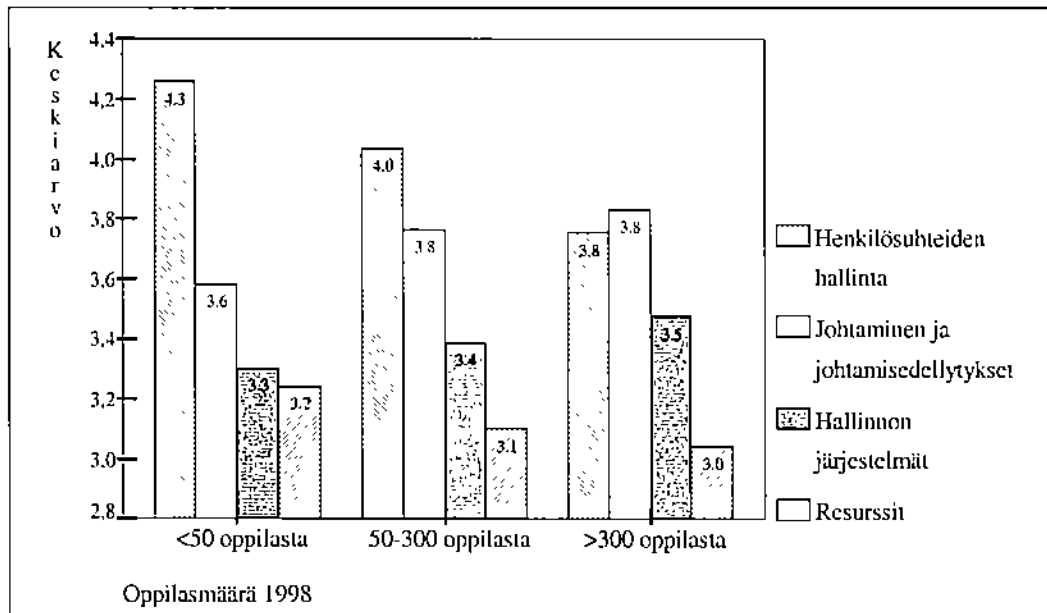
**Kuvio 25.** Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot oppilaitostyyppin mukaan.

Oppilaitoksen oppilasmäärällä mitattu koko sekä oppilaitoksen hallinto- ja päätöksentekoa koskeva muuttuja ovat yhteydessä useisiin tutkimusmuuttujiin (ks. myös liite 4, liitetaulukko 4.6.). Oppilaitoksen oppilasmäärää johtamisarvioiden selittäjänä tarkastellaan seuraavassa kuviossa (kuvio 26).

Henkilösuhteiden hallintaa koskevat vastaajien arviot ovat myönteisempiä, mitä pienemmässä oppilaitoksessa oppilasmäärällä mitattuna vastaaja toimi ja vastaavasti arviot ovat kielteisempiä suuremmissa oppilaitoksissa toimivien rehtorien osalta.

Pienempien oppilaitosten rehtorit arvioivat myös oppilaitoksensa resursseja koskevan kokonaisuuden myönteisemmin kuin suuremmissa oppilaitoksissa toimivat. Havainto

vahvistaa henkilösuhteiden hallinnan vaikuttavan kooltaan suurempien oppilaitosten johtamistyössä.



**Kuvio 26.** Rehtoreiden oppilaitos- ja johtamisarviot oppilasmäärän mukaan.

Vastaavasti oppilaitoskoon kasvaessa johtamistoiminta näyttäisi eriytyvän selvästi omaksi toiminnokseen ja näissä oppilaitoksissa johtamisen legitimiteetti muodostuu pieniä oppilaitoksia paremmaksi, mikä näkyy johtamista ja johtamisedellytyksiä koskevilla arvioissa.

Oppilaitoksen suurempi koko edellyttää kuitenkin hallintoa tukevien järjestelmien hyödyntämistä, mikä myös näkyy arvioissa. Esimerkiksi pienissä peruskouluissa rehtorin toiminta kytkeytyy tiiviisti opetustehtäviin, jolloin johtamisen edellytykset arvioidaan kielteisemmin kuin ns. rehtorikouluissa, joissa johtaminen on rehtorin päätehtävä.

#### *Hypoteeseja koskevat tulokset*

Esitetyn oppilaitosten toimintaprosesseja koskevan *yhdenmukaisuushypoteesin* mukaan johtamista ja oppilaitosten toimintaa koskevilla arvioissa korostuvat joko yhdenmukai-



siksi tai erilaisiksi arvioidut oppilaitoksen toimintaprosessit. Havaintojen perusteella arvioihin liittyviä eroja selittivät lähinnä kunta- ja oppilaitostekijät, mutta yksilötekijät eivät juurikaan. Tulos kertoo oppilaitoskokoon ja -tyyppiin liittyvistä eroista, jotka olivat odotettavia, mutta myös kuntien välisistä eroista.

Yhdenmukaisuus arvioissa näyttää korostuvan rehtoreita koskevien yksilötekijöiden ja oppilaitostekijöiden osalta, mutta ei kuntia koskevien tekijöiden osalta. Tämä kertoo taustalla vaikuttavasta vahvasta professionalismista, sekä toisaalta kuntien merkityksen korostumisesta suomalaisessa koulutusjärjestelmässä mutta myös niiden välisten erojen lisääntymisestä koulutuksen järjestämisessä. Tältä osin havainnot tukevat professionaalis-managerialistisen hypoteesin mukaista tulkintaa oppilaitosten välisten erojen lisääntymisestä. Selvä havainto on myös henkilösuhteiden hallinnan edellytyksiä ja toisaalta johtamisedellytyksiä koskevien arvioiden kytkeytyminen käänteisesti toisiinsa. Oppilaitosten koolla näyttää siten olevan merkitystä sekä henkilösuhteiden hallinnan että johtamisedellytysten kannalta.

## 5.4. Rehtoreiden johtamisasenteet

### 5.4.1. Johtamisasenteiden ulottuvuudet arvioinnin kohteena

Johtamisanalyysiin liittyen tutkimustehtävän neljäs osa-ongelma liittyy rehtoreiden johtamiseen liittyvien asenteiden ulottuvuuksien analysoimiseen sekä asenteiden ja selittävien muuttujien välisten yhteyksien tarkasteluun. Tavoitteena on muodostaa kuvaus rehtoreiden asenteita koskevista peruspiirteistä. Toisena tavoitteena on rehtoreiden asenneulottuvuuksien suhteuttaminen managerialismin teoreettisiin lähtökohtaolettamuksiin.

Asennemittarin muuttujat<sup>123</sup> kuvaavat rehtoreiden asennoitumista eräisiin johtamistyön, oppilaitoksen toiminnan ja kehittämisen sekä koulutuksen järjestämisen osa-alueisiin. Tutkimuksen osatavoitteena on hahmottaa rehtoreiden asenteiden ulottuvuuksia. Asennemuuttujan ulottuvuuksien hahmottamisen kannalta asennemuuttujien pääkomponenttianalyysi<sup>124</sup> palvelee asenneulottuvuuksien identifiointia ja yleiskuvan muodostamista asenteiden eri osa-alueista. Asennemuuttujia koskevia tunnuslukuja tarkastellaan liitteenä olevassa taulukossa (liite 5, liitetaulukko 5.1.).

Asennemuuttujien vastauskeskiarvojen perusteella rehtoreiden asenteita kuvaavat muuttujat asettuvat voimakkaasti samansuuntaisiksi erityisesti oppilaitosten yhteistyötä, koulupalveluiden merkitystä kunnan kilpailutekijänä sekä henkilöstön rekrytointia opetuksen laadun takaajana ja rehtoreiden täydennyskoulutuksen lisäämistä käsittelevien väittämien kanssa.

---

<sup>123</sup> Rehtoreiden asenteita kuvaava osio koostuu 19 väittämästä. Rehtorit ottivat väittämiin kantaa asteikolla 1 – 5, jossa 1 = täysin eri mieltä ja 5 = täysin samaa mieltä. Keskimääräinen vaihtoehto ilmaisee neutraalia suhtautumista väittämiin. Tätä ei haluttu kuitenkaan poistaa, kuten usein asennemittauksissa tehdään. Ratkaisua voidaan perustella sillä, että vastauksen sisältöä ei oltu kiinnitetty "en osaa sanoa" tai "ei mielipidettä" -tyyppisiin sisältöihin, vaan vaihtoehdon 3 valitsemisen katsottiin siten olevan kannanotto ja ilmaisevan vastaajan neutraalia suhtautumista esitettyyn väitteeseen.

<sup>124</sup> Faktoriansalyysin toteuttamisen edellytyksiä selvitettiin KMO-testillä. Testisuure sai arvon 0,63, joka asettuu keskinkertaisen ja välttävän välimaille, mutta jota kuitenkin voidaan pitää riittävänä faktoriansalyysin toteuttamisen kannalta. Bartlettin dimensioisuustestin arvoksi muodostui 1091,0 (0,000), jonka perusteella matriisia voidaan pitää faktoriansalyysin kannalta soveltuvana.

Eri mieltä väittämien kanssa rehtorit ovat erityisesti lahjakkaiden oppilaiden eliittikouluihin pääsyä vaativan väittämän sekä oppilaitosten toiminnan sääntelyn tiukentamiseen liittyvän väittämän kanssa. Muilta osin vastaajien arviot asettuivat melko myönteiselle tai lievästi kielteiselle kannalle, mikä indikoi neutraalia asenneilmastoa suhteessa esitettyihin väittämiin.

Pääkomponenttianalyysin perusteella muodostettu ratkaisu on esitetty liitteissä (liite 5, liitetaulukko 5.2.). Analyysissä päädyttiin neljän pääkomponentin ratkaisuun. Komponenttien lukumäärän määrittämisen lähtökohtana oli ominaisarvokriteeri. Ominaisarvokriteeri tuotti viiden pääkomponentin ratkaisun, mutta Cattellin Scree-testin perusteella päädyttiin neljän pääkomponentin ratkaisuun.

Ratkaisu oli myös tulkinnallisesti parempi, koska viiden komponentin ratkaisussa lataukset alkoivat viimeisen komponentin osalta hajota, vaikka ominaisarvo vielä ylitti yhden rajan. Rotatoitu pääkomponenttiratkaisu on esitetty työn liitteissä (liite 5, liitetaulukko 5.3.). Rotatoidun ratkaisun selitysaste ja ominaisarvot esitetään seuraavassa taulukossa (taulukko 19).

**Taulukko 19.** Rehtorien johtamisasenteiden ulottuvuuksia kuvaava pääkomponenttiratkaisu.

<i>Pääkomponentti</i>	<i>ominaisarvo</i>	<i>selitysosuus %</i>	<i>kumulat.%</i>
I	2,4	14,8	14,8
II	1,9	12,2	27,0
III	1,6	9,9	36,8
IV	1,4	8,4	45,3

Neljän pääkomponentin ratkaisussa päästiin 45,3 %:n selitysasteeseen, mitä voidaan pitää riittävänä ajatellen tarkasteltavan alueen teoreettista laajuutta ja suhteellista hajainaisuutta. Muita tutkimuksessa mukana olevia osioita hieman matalampi selitysaste kuvaa vastaajakunnan heterogeenisyyttä. Selitysaste saattaa liittyä myös asenteissa tapahtuviin muutoksiin. Hypoteesia tukee se, että vastaajien asenteet polarisoituivat mm. suuryksikköpolitiikkaa ja eliittikouluja koskevien väittämien osalta selvästi. Asenteet

näyttävät siten yksilökohtaisten ja oppilaitoskohtaisten tekijöiden mukaan määrittyviltä.

Ulottuvuudet nimettiin seuraavasti:

*Ulottuvuus I: "Kehittämismyönteisyys"*

*Ulottuvuus II: "Johtamistyön kuormittavuus"*

*Ulottuvuus III: "Kilpailevuus koulutuspolitiikassa"*

*Ulottuvuus IV: "Koulutuksen ohjauksen lisääminen"*

Asenneulottuvuuksien rakenne sekä muuttujien lataukset ja vastauskeskiarvot on esitetty seuraavassa taulukossa (taulukko 20).

**Taulukko 20.** Rehtoreiden johtamisasenteita kuvaavien ulottuvuuksien rakenne.

<i>Ulottuvuus</i>	<i>lataus</i>	<i>h<sup>2</sup></i>	<i>keski- arvo</i>	<i>tuumus</i>
<b>1. Kehittämismyönteisyys</b>				
Rehtoreiden täydennyskoulutukseen huomiota	0,65	0,49	4,0	K3011
Henkilöstön rekrytointi tärkeää opetuksen laadussa	0,61	0,43	4,0	K3009
Hyvät koulupalvelut houkuttelevat asukkaita kuntaan	0,55	0,32	4,1	K3007
Oppilaitosten yhteistyötä korostettava kilpailun sijaan	0,55	0,44	4,3	K3018
<b>2. Johtamistyön kuormittavuus</b>				
Rehtoreilla liikaa hallintoasioita	0,84	0,75	3,5	K3013
Rehtoreilla liikaa talousasioita	0,84	0,74	3,5	K3012
Arviointia korostetaan liikaa	0,47	0,39	2,7	K3014
<b>3. Kilpailevuus koulutuspolitiikassa</b>				
Tietoverkot muuttaneet rehtoreiden johtamistyötä	0,59	0,40	3,1	K3015
Lahjakkaiden tulisi päästä eliittikouluihin	0,59	0,39	2,1	K3003
Koulujen kilpailu oppilaista tulee lisääntymään	0,54	0,30	3,0	K3006
Koulupalvelut tulisi keskittää suuryksiköihin	0,53	0,30	2,5	K3002
Yhteyksiä yrityksiin ja yhteisöihin tulisi lisätä	0,47	0,46	3,5	K3016
<b>4. Koulutuksen ohjauksen lisääminen</b>				
Kuntia tulisi ohjata tiukemmin opetuspalveluissa	0,73	0,55	3,1	K3017
Kunnassa koulupalvelut tärkeitä peruspalveluita	-0,67	0,51	3,3	K3001
Opetustoimesta säästetään kunnassa ensimmäisenä	0,58	0,39	3,3	K3008
Oppilaitosten sääntelyä tulisi tiukentaa	0,45	0,39	2,1	K3010

Pääkomponenttialyysi, Varimax-rotatio.

#### *Ulottuvuus I: Kehittämismyönteisyys*

Ensimmäiselle ulottuvuudelle latautuneet muuttujat liittyvät rehtoreiden oppilaitoksen toiminnalliseen kehittämiseen. Ulottuvuudelle latautuneita väittämiä ovat rehtoreiden täydennyskoulutukseen (0,65), henkilöstön rekrytointiin (0,61) sekä koulutuspalvelui-

den järjestämiseen ja asemaan kunnassa (0,55) liittyvät väittämät. Myös oppilaitosten yhteistyön korostamiseen liittyvä väittämä latautui tälle ulottuvuudelle (0,55). Edelliseen perustuen ulottuvuus nimettiin "Kehittämismyönteisyys" -ulottuvuudeksi. Asennemuuttujien osalta voidaan todeta suhtautumisen muuttujien sisältämiin väittämiin olevan yleisesti ottaen myönteistä, so. vastaajat ovat vastauskeskiarvojen perusteella pitkälti samaa mieltä väittämien kanssa.

Latausten ja vastauskeskiarvojen perusteella rehtorien asenteet kuvastavat sitä, että täydennyskoulutusta ja rekrytointia pidetään tärkeinä kehittämistyöhön liittyvinä elementteinä (vrt. Eräutuuli & Leino 1992: 30). Tähän liittyy myös koulutuspalveluiden näkeminen eräänä kunnan kilpailukyvyyn osatekijänä. Havainto tukee myös täydennyskoulutus toiminnan korkeaa legitimitettä tilanteessa, jossa rehtorit voivat itse päättää tarvittavasta koulutusmuodosta, kestosta ja sisällöistä koulustarpeiden mukaan (vrt. Taipale 2000: 46-47). Oppilaitosten yhteistyön tukeminen kilpailevuuden sijaan puolestaan kertoo vahvoista professionaalisista asenteista suhteessa managerialistisempaan kilpailuorientaatioon. Ainakaan kyselyn toteuttamisajankohtana kilpailua korostavat asenteet eivät näyttäyty vahvoina vastaajajoukossa.

Ensimmäiselle ulottuvuudelle osui sivulatauksia useilta muille ulottuvuuksille latautuneilta muuttujilta. Nämä liittyvät oppilaitosten yritys- ja yhteisöyhteyksien lisäämisen sekä käänteisesti latautuneet muuttajat "Arviointia korostetaan liikaa" ja "Oppilaitosten sääntelyä tulisi tiukentaa", jotka tulee tulkita ilmauksiksi arviointitoiminnan tarpeellisuudesta ja tyytyväisyydestä oppilaitosten nykyiseen, väljähköön sääntelyyn. Myös nämä muuttajat liittyvät mielekkäästi kehittämisasenteisiin, vaikka ne latautuivat suuremmissa määrin neljännelle, koulutuksen ohjauksen lisäämistä koskevalle ulottuvuudelle.

#### *Ulottuvuus II: Johtamistyön kuormittavuus*

Toiselle ulottuvuudelle latautuneet kolme muuttujaa liittyvät ensisijaisesti rehtorin työn hallinnolliseen (0,84) ja taloudelliseen elementtiin (0,84) sekä toiminnan arviointiin (0,47). Näistä toiminnan arviointi näytti latauksen voimakkuuden perusteella istuvan

muita muuttujia huonommin ulottuvuuden kuvaamaan sisältöön, mikä selittynee arviointitehtävien laaja-alaisuudella.

Muuttujat kuvaavat selvästi oppilaitosten sisäistä, hallinto-orientoitunutta tehtäväkokoaisuutta sekä toisaalta rehtorin asennoitumista johtamisen sisältöihin. Lataukset ovat hallintoasioita ja taloutta koskevien väittämien osalta korkeita. Edellisen perusteella ulottuvuus nimettiin ”Johtamistyön kuormittavuutta” kuvaavaksi ulottuvuudeksi. Väittämien muotoilu on negaatioon perustuva. Rehtorit ovat vastauskeskiarvojen perusteella samanmielisiä väittämien kanssa ja havainto kuvaa sitä, että rehtorit todella kokevat työnsä hallinto- ja talouspainottuneeksi.

Arviointimuuttujan osalta vastaajien asennoituminen oli vastauskeskiarvon perusteella keskimäärin erimielistä, arviointia ei siten nähty korostettavan liikaa. Havainto kertoo sekä arviointitoiminnan merkityksestä oppilaitosjohtamisessa että sen johtamista tukevista funktioista (ks. esim. Weiss 1992: 397-402; Wildavsky 1992: 390-394).

Havainto kertoo myös professionaalisten asenteiden kytkeytymisestä manageriaalisiin asenteisiin – sisältyyhän toiminnan arviointiinkin valtasuhde, joskin latenttina ja ilmeisesti professionaalisen toimintakontekstin kannalta helpommin hyväksyttävissä olevana. Sen sijaan hallintoon ja talousasioiden hoitamiseen rehtorit asennoituvat pikemminkin välttämättömyytenä kuin päätehtävänä, mikä on havaittu myös aiemmissa koulujen johtamista käsittelevissä tutkimuksissa (vrt. Isosomppi 1996) Myönteisempää suhtautumista arviointiin voi selittää myös arviointitoiminnan kytkeytymisellä koulutuksen ja oppilaitoksen toiminnan sisällölliseen kehittämiseen, mistä kertoo myös väittämän sivulatauksen osuminen kehittämisulottuvuudelle.

### *Ulottuvuus III: Kilpailevuus koulutuspolitiikassa*

Kolmannelle ulottuvuudelle latautui etupäässä koulutusjärjestelmää koskevia kehitysnäkymiä ja koulutusta koskevia asennemuuttujia. Väittämien muotoilu oli normatiivinen ja ne kuvaavat vastaajien asenteita koulutuksen asemaan yhteiskunnassa ja koulutuspalveluiden järjestämiseen tulevaisuudessa.

Ulottuvuudelle latautuneet muuttajat liittyvät tietoverkkojen merkityksen johtamistyön muutoksessa (0,59), eliittikouluja (0,59), oppilaitosten kilpailua (0,54) ja suuryksikköpolitiikkaa (0,53) sekä yhteistyötä työelämän organisaatioiden kanssa (0,47). Vastauskeskiarvojen perusteella vastaajien asenteet eliittikouluja ja koulutuksen suuryksikköpolitiikan lisäämistä kohtaan asettuvat koulutuksellista tasa-arvoa tukevaan suuntaan. Vastaavasti neutraalisti suhtaudutaan tietoverkkojen merkitystä koskevaan väittämään ja koulujen kilpailua koskevaan väittämään. Vastaajat asennoituivat myönteisesti yrityksiin ja yhteisöihin suuntautuvaan yhteyksien lisäämiseen.

Havainnot kertovat osaltaan vastaajien koulutuspoliittisista asenteista, joita leimaa koulutuksellisen tasa-arvon korostus. Muuttujien sisällön ja rehtoreiden kielteisestä neutraaliin ulottuvan asenneskaalan perusteella ulottuvuus nimettiin "Kilpailevuus koulutuspolitiikassa" -ulottuvuudeksi. Ulottuvuudelle osui negatiivinen sivulataus oppilaitosten yhteistyön lisäämistä koskevan muuttujan osalta, joka on tulkittava oppilaitosten kilpailua tukevien asenteiden asettumisesta myös tälle ulottuvuudelle. Tulos tuntuu järkevältä ajatellen muiden latautuneiden muuttujien sisältöä.

#### *Ulottuvuus IV: Koulutuksen ohjauksen lisääminen*

Neljännän ulottuvuuden osalta latautuneet muuttajat koskivat kuntien tiukempaan ohjaukseen koulutuksessa (0,73), koulutuspalveluiden asemaa osana kunnan peruspalveluita (-0,67), opetustointia säästöpolitiikan kohteena (0,58) sekä oppilaitosten sääntelyä (0,45) ja se nimettiin "Koulutuksen ohjauksen lisäämistä" kuvaavaksi ulottuvuudeksi.

Koulutuspalveluiden asemaa osana peruspalveluita koskevan asennemuuttujan osalta lataus oli negatiivinen, mikä summamuuttujaa muodostettaessa edellyttää asteikon kääntämistä. Havaintoa voidaan tulkita siten, että koulutuksen arvostus kunnassa on yhteydessä koulutuksen alttiuteen joutua säästötoimien kohteeksi.

Rehtorit ovat lievästi samanmielisiä väittämään, jonka mukaan kuntia tulisi ohjata tiukemmin opetuspalveluiden tuottamisessa, suhteen. Sen sijaan rehtoreiden asenteet oppilaitoksiin kohdistuvan sääntelyn tiukentamiseen ovat kielteisiä, mikä muodostaa erään

sääntelyllisen paradoksin, johon selitystä voidaan hakea kuntien kyvystä toteuttaa pitkäjänteistä palvelupolitiikkaa. Kyse lienee myös professionaalisen toiminnan alan turvaamisesta kuntien leikkaavalta toimintapolitiikalta sekä profession halusta suojautua tältä sääntelyllisin keinoin.

#### 5.4.2. Johtamisasenteita kuvaavan mittarin luotettavuus

Rehtorien asenteita kuvaavien summamuuttujien luotettavuutta arvioitiin osioanalyysin avulla (liite 5, liitetaulukko 5.4.). Osioanalyysin perusteella voidaan todeta, että summamuuttujien sisäinen rakenne ei luotettavuudeltaan täytä kaikkia niille asetettuja kriteereitä. Tämä oli odotettavaa, koska juuri asennemuuttujien osalta muuttujakohtaisen vaihtelun voi olettaa muodostuvan suureksi. Vastausten yhdenmukaisuutta mittaavat tunnusluvut antavat tällöin alhaisia kertoimia, joten niiden antamiin tuloksiin tulee suhtautua varovaisuudella.

Koko summamuuttujaa koskevat alfa-kertoimet muodostuivat sekä ensimmäisen ”Kehittämismyönteisyys” -osion että toisen ”Johtamistyön kuormittavuus” -osion osalta riittävän luotettaviksi, vaikkakaan ei mitenkään hyviksi. Jälkimmäisen osion luotettavuutta kyettiin edelleen parantamaan poistamalla ”Arviointia korostetaan liikaa” -muuttuja summamuuttujasta, jonka jälkeen osion alfakerroin nousi 0,81:een<sup>125</sup>. Muiden osioiden tulkinnassa tulee noudattaa varovaisuutta.

#### 5.4.3. Johtamisasenteita selittävät tekijät

Asennemittarin yhteyksiä riippumattomiin muuttujiin tarkasteltiin korrelaatiomatriisin avulla<sup>126</sup>. Korrelaatiomatriisi on esitetty työn liitteissä (liite 5, liitetaulukko 5.5.).

---

<sup>125</sup> Muiden summamuuttujien osalta muuttujien poisto olisi entisestään heikentänyt summamuuttujien luotettavuutta. Vaikka alfakertoimet jäivät yleisesti ottaen mataliksi, pääteltiin tämän johtuvan yhtiältä vastaajajoukon asenteiden ristiriitaisuudesta että toisaalta muuttujien rakenteesta, joka heijastuu summamuuttujan luotettavuuteen asennemuuttujien osalta.

<sup>126</sup> Korrelaatiomatriisi perustuu Spearmanin järjestyskorrelaatiokertoimeen.



Korrelaatioanalyysin perusteella voidaan todeta kehittämismyönteisyyden olevan havaittavasti yhteydessä kuntamuuttujista vastaajan sijoittumiseen kuntaryhmän osalta suurempiin kuntiin,  $r_s = 0,15$  ( $p < 0,001$ ) ja taajama-asteeltaan kaupunkimaisempiin kuntiin,  $r_s = -0,18$  ( $p < 0,001$ ). Heikompiä, mutta silti tilastollisesti merkitseviksi osoittautuneita yhteyksiä liittyi myös vastaajien sijoittumiseen asukasluvultaan kasvaviin kuntiin. Oppilaitosmuuttujista oppilasmäärältään suurempiin oppilaitoksiin sijoittuvat rehtorit ovat muita kehittämismyönteisempiä,  $r_s = 0,18$  ( $p < 0,001$ ). Yksilötekijöiden osalta rehtorin koulutustaso näytti olevan yhteydessä kehittämissasenteisiin siten, että korkeammin koulutetut rehtorit ovat kehittämissasenteiden kanssa muita jonkin verran kehittämismyönteisempiä,  $r_s = 0,14$  ( $p < 0,001$ ). Muiden riippumattomien muuttujien osalta yhteyksiä kehittämissasenteisiin ei korrelaatiomatriisin perustella esiintynyt.

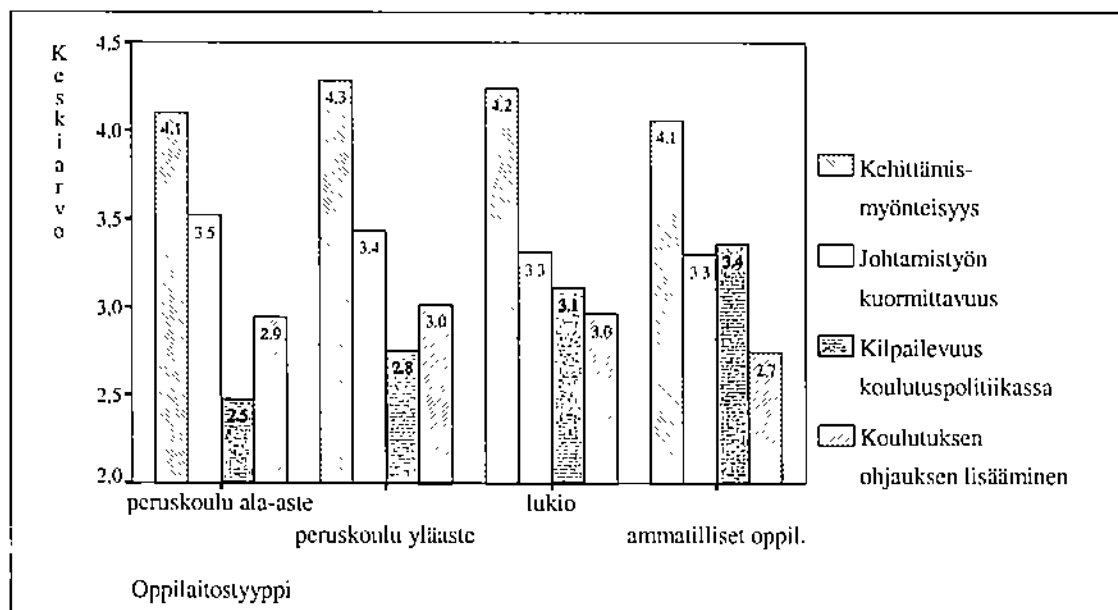
Johtamistyön kuormittavuuteen liittyvien asenteiden osalta korrelaatiomatriisi ei osoittanut tilastollisesti merkitseviä yhteyksiä riippumattomiin muuttujiin. Sama koskee koulutuksen ohjaukseen liittyviä asenteita mittaavaa summamuuttujaa. Sekä johtamistyön kuormittavuutta että koulutuksen ohjauksen lisäämistä koskevan summamuuttujan kuvaamat asenteet määräytyvät mitä ilmeisimmin siinä määrin yksilöllisesti, tai arviot ovat ylipäättään siinä määrin yhdenmukaisia, ettei yhteyksiä tutkimuksen riippumattomiin muuttujiin voida osoittaa.

Koulutuspolitiikan kilpailevuuteen liittyviä asenteita mittaavan summamuuttujan osalta tilastollisesti merkitseviksi osoittautuneita yhteyksiä syntyi runsaasti. Kuntamuuttujista vastaajien sijoittumisella asukasluvultaan suurempiin kuntiin,  $r_s = 0,14$  ( $p < 0,001$ ) sekä taajama-asteeltaan kaupunkimaisempiin kuntiin,  $r_s = -0,11$  ( $p < 0,001$ ) näytti olevan heikko yhteys myönteisempiin asenteisiin kilpailua, suuryksikköpolitiikkaa sekä eliittikoulutusta suosiviin koulutuspoliittisiin asenteisiin.

Myös vastaajat, jotka sijoittuivat koulutusasteeltaan ylempiin oppilaitoksiin,  $r_s = 0,38$  ( $p < 0,001$ ), sekä oppilasmäärältään suuriin oppilaitoksiin,  $r_s = 0,25$  ( $p < 0,001$ ), suhtautuivat kilpailevuuteen, suuryksikköpolitiikkaan ja eliittikoulutukseen muita myönteisemmin. Korrelaatioita voidaan pitää voimakkaina aineiston luonteen huomioiden. Yksilötekijöistä korkeampi ikä,  $r_s = 0,17$  ( $p < 0,001$ ) on lievästi yhteydessä em. asenteisiin.

#### 5.4.4. Keskeiset tulokset

Rehtoreiden johtamiseen ja organisaatiota koskevien asenneulottuvuuksien eroja selvitettiin korrelaatiotaulukossa ilmenneiden yhteyksien osalta yksisuuntaisen varianssianalyysin avulla. Tilastollisesti merkitsevine erojen osalta toteutettiin niin ikään post hoc-analyysi Schéffén testillä. Liitteenä olevassa taulukossa (liite 5, liitetaulukko 5.6.) tarkastellaan varianssianalyysin ja Schéffén testin tuloksia. Oppilaitosmuuttujista vastaajan sijoittuminen sekä oppilaitostyyppin että oppilaitoksen oppilasmäärän mukaan eroaviin oppilaitoksiin ovat yhteydessä rehtoreiden johtamisasenteisiin. Seuraavassa kuviossa (kuvio 27) tarkastellaan oppilaitostyyppin yhteyttä rehtoreiden asenteisiin.

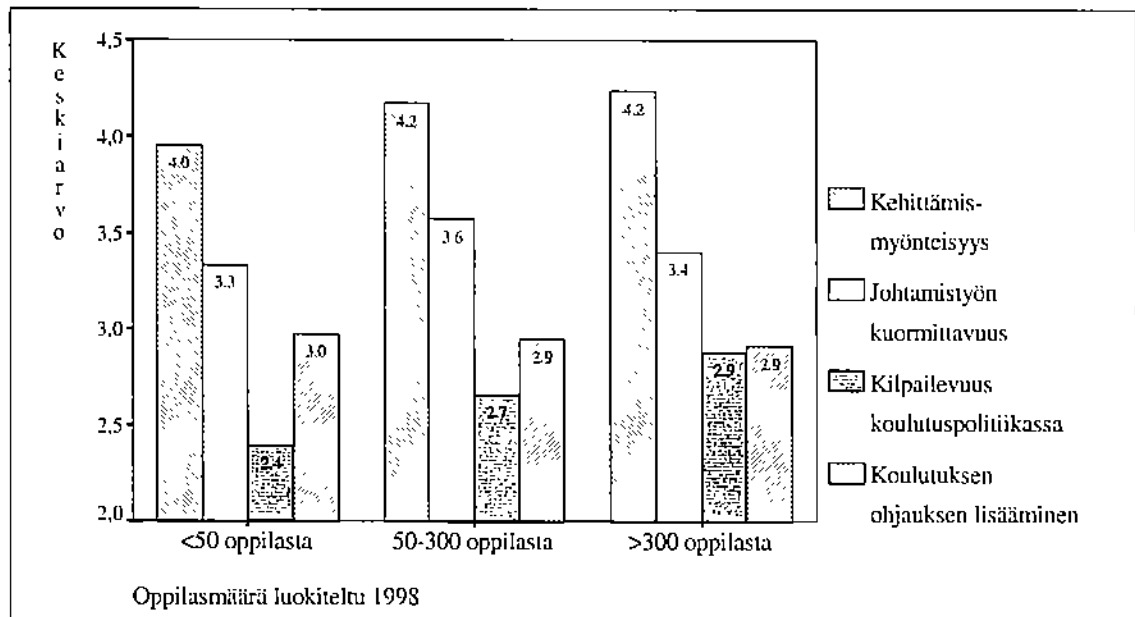


**Kuvio 27.** Rehtoreiden johtamisasenteet oppilaitostyyppin mukaan.

Kehittämisasenteiden osalta voidaan todeta niiden keskiarvojen laskevan siirryttäessä peruskouluista ammatillisiin oppilaitoksiin. Samoin näyttää käyvän oppilaitosten ohjaukseen koskeville asenteille, mutta niiden saamat arvot ovat kautta linjan ensinmainittua alhaisemmat. Täysin vastakkaisesti käyttäytyvät kehittämiseen liittyvät asenteet, jotka muodostuvat kaikista asenneosioista positiivisimmiksi arvioiduiksi. Samaa linjaa, mutta muuttujapistemäärien osalta selkeästi kielteisten asenteiden puolella, noudattaa koulu-

tuspolitiikkaa koskeva professionaalis-managerialistinen johtamisasennekokonaisuus, johon liittyen myönteisimmät arviot esiintyvät ammatillisten oppilaitosten rehtoreiden vastauksissa.

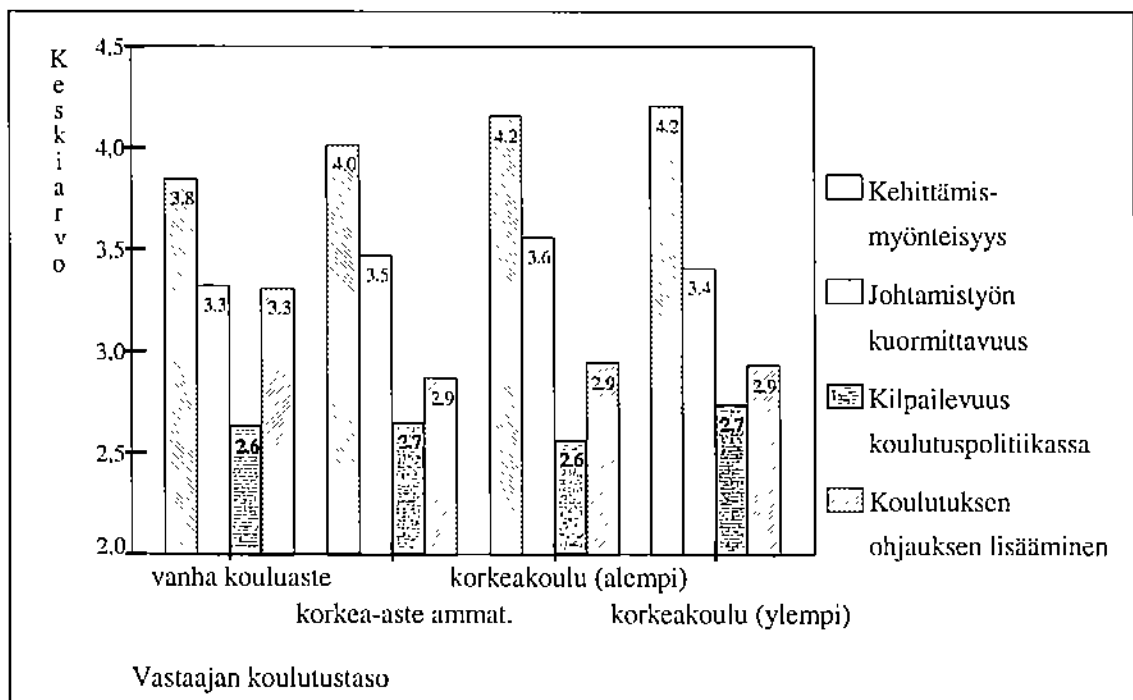
Perusopetuksessa, erityisesti ala-asteella, ja lukioiden johtamisessa rehtoreiden johtamisasenteissa korostuvat vahvoina professionaalis-byrokraattisen mallin mukaiset tasarvoa ja yhtenäiskouluajattelua korostavat arvoperustat. Näiden merkitys vähenee siirtäessä ammatillisen koulutuksen piiriin, jonka osalta ne ovat jo muotoutuneet kielteisistä neutraaleiksi. Rehtoreiden johtamisasenteita oppilaitoksen oppilasmäärän mukaan tarkastellaan seuraavassa kuviossa (kuvio 28).



**Kuvio 28.** Rehtoreiden johtamisasenteet oppilaitoksen oppilasmäärän mukaan.

Edellisten lisäksi tarkasteltiin rehtoreita koskevia yksilömuuttujia rehtoreiden johtamisasenteiden selittäjänä. Nämä on esitetty varianssianalyysin ja Schéffen testin yhteydessä liitetaulukossa (liite 5, liitetaulukko 5.6.).

Taulukosta voidaan päätellä, että rehtorin virkanimike ja rehtorin koulutustaso ovat yhteydessä johtamisasenteisiin. Myös rehtorin ikä selittää koulutuspolitiikkaan liittyviä asenteita tilastollisesti merkitsevällä tasolla (kuvio 29). Vanhimmat rehtorit suhtautuvat kilpailevuuteen koulutuspolitiikan kokonaisuuteen liittyviin asenneväittämiin kaikkein myönteisimmin. Virkanimikkeen osalta rehtorikategoriaan kuuluvat näyttävät erottuvan koulunjohtajista/johtajaopettajista sekä ryhmästä "muu nimike", joka koostuu pääosin ammatillisten oppilaitosten koulutusjohtajista.



**Kuvio 29.** Rehtoreiden johtamisasenteet koulutustason mukaan.

Koulutustason osalta korkeakoulututkinnon suorittaneet rehtorit erottuvat muun koulutuksen suorittaneista kauttaaltaan myönteisempien johtamisasenteidensa osalta, koulutuspolitiikkaan ja oppilaitoksen asemaa kunnassa koskevia asenteita lukuunottamatta. Jälkimmäisten osalta tilastollisesti merkitseviä eroja ei voitu havaita.

Rehtoreiden kokemus opetusalan tehtävistä näytti myös erottelevan vastaajien asenteita muuttujan "oppilaitos kunnassa" kohdalla. Nuorimmat rehtorit erottuivat tässä suhteessa muista myönteisemmällä asennoitumisellaan.

Asennemittarissa korkeita arvoja saivat rehtoreiden kehittämisasenteisiin liittyvät asenneväittämät. Asennemuuttujien sisällöt liittyvät koulutuspalveluiden kehittämiseen ja niiden korkeat vastauskeskiarvot heijastelevat myönteistä suhtautumista koulutuspalveluiden sisällön ja toimintaedellytysten kehittämiseen. Neutraaliin asennekategoriaan liittyvät hallintoa, arviointia ja taloutta sekä koulutuksen ohjausta koskevat asenneväittämät. Matalimmat arvot liittyvät koulutuspolitiikan asennekokonaisuuteen, jonka asenneväittämät ovat selvimmin professionaalis-managerialistiseen asenneulottuvuuden mukaisia.

Havaintojen perusteella voidaan päätellä että rehtoreiden johtamisasenteissa managerialistiset arvot eivät ainakaan pelkistetyimmässä muodossaan esiinny. Tasa-arvoisen koulutuspolitiikan mukaiset asenteet näyttävät siten edelleen olevan vahvoja. Tulokseen tulee suhtautua jossain määrin varovaisesti johtuen mittarin ongelmallisesta rakenteesta ja vastausten epähomogeenisuudesta.

Näyttää siltä, että osa luotettavuusanalyysissä todetuista ongelmista johtuu juuri vastaajien ristiriitaisesta suhtautumisesta asenneväittämiin, mikä saattaa kertoa merkittävistä eroista vastaajakunnan asenteiden yhtenäisyydessä ja viitata käynnissä olevaan asennemuutokseen.

#### *Hypoteeseja koskevat tulkinnot*

Esitettyjen hypoteesien mukaan johtamisasenteissa korostuvat joko koulutuksen tasa-arvoon, muutuskriittisyyteen ja toiminnan sääntelyyn liittyvät painotukset tai vastaavasti koulutuksen kilpailevuuteen, muutosorientaatioon ja aktiiviseen johtamiseen liittyvät painotukset. Tulokset kertovat kehittämismyönteisyyden laajasta hyväksymisestä vastaajien arvioissa, mikä ei tue olettamusta muutuskriittisyydestä johtamisasenteissa.

Myöskään toiminnan sääntelyä korostavat asenteet eivät olleet vahvoja aineistossa. Hypoteesin toisen osan korostamaa kilpailevuutta, muutosorientaatiota ja aktiivista johtamista koskevista olettamuksista lähinnä muutosorientaatio sai edellä mainitun kehittämismyönteisyyden muodossa tukea.

Kilpailevuuteen suhtauduttiin ammatillisten oppilaitosten rehtorien arvioissa selkeän myönteisesti ja lukioiden rehtorien osalta neutraalisti. Havainto tukee olettamusta tasa-arvoa koskevasta asennemuutoksesta. Olettamus aktiivisesta johtamisorientaatiosta ei kuitenkaan saanut tukea tuloksista, vaan johtamistyötä pidettiin lähinnä kuormittavana. Tältä osin voidaan todeta rehtorien johtamisasenteiden liittyvän keskeisesti koulutuksen professionaalisiin asenteisiin managerialististen johtamisasenteiden sijaan. Havainto saattaa kertoa myös hallinnollisten ja taloudellisten johtamistehtävien lisääntymisestä ja monimutkaistumisesta, jolloin on selvää että niiden hallinta saattaa tuottaa ongelmia ja se nähdään lähinnä hallinnollisena kuormituksena.

### 5.5. Kokoavia huomioita

Managerialistisia piirteitä oppilaitosjohtamisessa tarkasteltiin 1) oppilaitosten toimintaan kohdistuvan sidosryhmien vaikutuksen, 2) rehtoreiden johtamisroolien, 3) rehtoreiden oppilaitosten toimintaa ja johtamista koskevien arvioiden sekä 4) rehtoreiden johtamisasenteiden ulottuvuuksien analyysin avulla.

*Sidosryhmien vaikutusvallan* osalta keskeinen havainto liittyy kuntatason sidosryhmien vaikutuksen nousuun merkittäväksi suomalaisten oppilaitosten toiminnan kannalta, jopa valtion keskushallinnon viranomaisten ohi. Yksittäisistä toimijaryhmistä opettajien arvioitiin kuitenkin olevan merkittävin vaikuttamisen kannalta. Järjestökentän merkitys oppilaitosten toimintaan on suurin peruskouluissa ja pienin ammatillisissa oppilaitoksissa. Kunnan ja valtion poliittista ohjausta kuvaavaan ulottuvuuden merkitys kasvaa selkeästi peruskouluista ammatillisiin oppilaitoksiin päin siirryttäessä, kuntayhtymien yläpitämiä ammatillisia oppilaitoksia lukuunottamatta.

*Johtamisroolit* jäsenyivät kolmeen keskeiseen ulottuvuuteen, joiden osalta strategisen johtamisroolikokonaisuuden esiinnouseminen oppilaitosjohtamisessa on merkittävä havainto. Strateginen johtamisulottuvuus on liitettävissä lisääntyneeseen koulutuskilpailuun ja resurssien varmistamiseen. Hallintoa ja kehittämistä kuvaava johtamisrooliulottuvuuden – jonka sisältö muodostui huomattavan monimuotoiseksi – nähtiin kasvukuntiin sijoittuvien rehtorien toiminnassa muita tärkeämpänä. Samansuuntainen havainto koskee strategista johtamisrooliulottuvuutta. Havainto tukee olettamusta kuntien erilaisumisesta koulutuspalveluiden järjestäjinä ja siitä, että erityisesti oppilasmäärien kasvu johtaa johtamisen merkityksen korostumiseen. Asukasluvultaan pieneneviin kuntiin sijoittuneiden vastaajien arvioissa ei vastaavaa johtamistehtävien korostumista ollut ainkaan tilastollisesti merkitsevästi havaittavissa.

Strateginen johtamisrooliulottuvuus arvioitiin sitä tärkeämmäksi, mitä suuremmasta oppilaitoksesta oli kyse. Sama koskee hallinnollista ja kehittämiseen liittyvää johtamisrooliulottuvuutta. Vastaavasti opettajuuteen liittyvä ulottuvuus korostui oppilasmäärältään pienissä oppilaitoksissa.

Johtamisrooleja selittävästä tekijöistä keskeisiä ovat oppilaitostyyppi ja oppilaitoksen koulutustehtävä kunta- tai yksilötekijöiden sijaan, mikä osaltaan kertoo koulutuksen ja kasvatuksen professionaalista perusuonteesta. Kuntien toimintalinjaukset määrittävät kuitenkin yhä suuremmassa määrin oppilaitosten toimintaa ja johtamista, vaikka johtamisasenteiden osalta professionaaliset tasa-arvolähtökohdat näyttävät olevan edelleen tärkeitä oppilaitosjohtamisen määrittäjiä.

*Johtamis- ja oppilaitosarvioiden* osalta selkeä havainto on henkilösuhteiden hallintaan liittyvien arvioiden suhde johtamista ja johtamisedellytyksiä koskeviin arvioihin. Pienten, yhteisöllisesti toimivien oppilaitosten osalta vastaajien arvioissa yhdistyvät myönteiseksi arvioitu henkilösuhteiden hallinta vähäisiin johtamisedellytyksiin ja kielteisempään arvioon johtamistoiminnan tasosta. Vastaavasti suurempien, laitosmaisempien oppilaitosten rehtoreiden arvioissa yhdistyvät hyvätasoiseksi arvioitu johtaminen ja johtamisedellytykset kielteisempään arvioon henkilösuhteiden hallinnasta. Tältä osin voidaan todeta johtamisen olevan sisällöllisesti erilaista oppilaitoskoosta riippuen. Pienemmissä oppilaitoksissa johtamistehtävät kytkeytyvät muihin tehtäviin, mutta suurissa ne muodostavat oman eriytyneen kokonaisuuden.

*Rehtorien johtamisasenteiden* osalta keskeisimmät havainnot muodostuivat kilpailevuuden korostumisesta johtamisasenteissa ylemmillä koulutusasteilla ja suurissa oppilaitoksissa. Myönteisintä suhtautuminen kilpailevuuteen koulutuspolitiikassa oli ammatillisten oppilaitosten rehtorien asenteissa. Myös kehittämismyönteisyys korostui suuriin oppilaitoksiin sijoittuvien rehtorien asenteissa. Kehittämismyönteisyys oli yhteydessä myös rehtorien koulutustasoon siten, että kehittämisorientaatio korostui erityisesti ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden rehtoreiden asenteissa. Vastaavasti koulutuksen ohjauksen lisäämiseen myönteisesti suhtautuvat asenteet liittyivät erityisesti vähemmän koulutusta saaneiden rehtorien asenteissa. Johtamisasenteissa havaittiin ristiriitaisuutta, joka viittaa yksilöasenteiden muutokseen.

Selittävien muuttujien osalta kuntatekijöiden, oppilaitostekijöiden ja yksilötekijöiden merkitys tutkimusmuuttujien selittäjinä vaihtelee johtamisen ulottuvuuksien mukaan.



Vaikka johtamista selittävät pääasiassa oppilaitostason tekijät, näkyvät kuntien väliset erot oppilaitosten johtamista koskeissa arvioissa erityisesti:

- *hallintoon ja kehittämiseen* liittyvän johtamisrooliulottuvuuden,
- *johtamista ja johtamisedellyksiä* koskevien arvioiden sekä
- *kehittämismyönteisyyttä* koskevien johtamisasenteiden osalta.

Yksilötekijät eivät juuri selitä johtamisessa ilmeneviä eroja, mikä kertoo rehtorikunnan homogeenisesta koulutustaustasta, rehtoriksi rekrytoitumisen edellyttämästä pitkästä kokemuksesta opetusalan tehtävissä sekä vahvasta professionaalista arvomaailmasta.

Managerialististen asenteiden välittyminen johtamista koskeviksi pysyvämmiksi näkemysiksi tai arvoiksi on ilmeisen hidasta. Johtamista toimintana korostaa taloudellisten ja strategisten johtamistehtävien merkitys, joka viittaa managerialististen johtamiskäytäntöjen vähittäiseen nivoutumiseen osaksi oppilaitosjohtamisen käytäntöjä.

Se, että muutos kohti aktiivisempia johtamisrooleja ja käytäntöjä on hidasta ja ehkä osin tiedostamatontakin, saattaa selittyä osaltaan välttämättömäksi nähdyin hallinnon alan laajentumisella ja hallintototeutusten määrän ehkä tilapäiseksi oletetulla lisääntymisellä. Kyseessä on kuitenkin perusteellisempi ja pysyvämpi, johtamiseen liittyvä sisällöllinen muutos, joka toteutuessaan merkitsee opetukseen liittyvien professionaalisten arvojen täydentymistä johtamista korostavilla professoarvoilla. Havaintona on siten kahden professionalismikäsitteen yhteennivoutuminen oppilaitosjohtamisen kontekstissa, joka ei välttämättä tapahdu ilman roolikonfliktia.

Yleisenä havaintona oppilaitosjohtamisen osalta todetaan koulutukseen liittyvien professionaalisten johtamisroolien ja -asenteiden keskeinen merkitys toiminnan määrittäjänä. Asennemuuttujien rakenne kertoo kuitenkin myös vastauksiin liittyvistä ristiriitaisuuksista, ja mahdollisesti myös siitä että rehtorien johtamisasenteet saattavat olla erilaistumassa. Eniten professionaalis-managerialistiseen malliin liitettävissä olevia asenteita esiintyy työelämää lähellä olevien ammatillisten oppilaitosten rehtoreiden arvioissa, mutta managerialistisia piirteitä esiintyy myös muissa oppilaitostyypeissä toimivien rehtoreiden johtamisrooleissa ja -asenteissa.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän väitöskirjatutkimuksen tavoitteena on tarkastella sitä, missä määrin managerialismipiirteet ovat välittyneet suomalaiseen koulutusjärjestelmään. Managerialismia tarkasteltiin koulutusjärjestelmien rakennepiirrevertailun ja oppilaitosjohtamisen empiirisen analyysin kautta. Työ eteni managerialismin käsitteellisen ja käytännöllisen sisällön analyysi-ulottuvuuksien hahmottamisesta managerialismia oppilaitosjohtamisen kontekstissa koskevaan mallintamiseen. Mallinnuksen tuloksena managerialismi määriteltiin siirtymäksi professionaalis-byrokraattisesta mallista professionaalis-manageriaaliseksi oppilaitosjohtamisen ja johtamisedellytysten malliksi, joihin liittyviä hypoteesejä koeteltiin suhteessa empiirisiin havaintoihin.

Tutkimuksen täsmennettynä tavoitteena oli vastata kysymykseen siitä, millaiset edellytykset suomalaisen koulutusjärjestelmän muutos on tuottanut managerialistisen johtamisen toteutumiselle oppilaitoksissa ja missä määrin nämä piirteet ilmenevät vertailumaiden koulutusjärjestelmien rakennepiirteissä ja suomalaisessa oppilaitosjohtamisessa, erityisesti oppilaitosten sidosryhmien vaikutusvallassa, rehtoreiden johtamisrooleissa, johtamisasenteissa ja oppilaitosarvioissa.

Johtopäätöksiä koskeva luku kokoaa yhteen tutkimuksen empiiriset havainnot, joiden perusteella tehdään suomalaista managerialismia koskevat yleistävät johtopäätökset. Näitä havainnollistetaan yksinkertaistetusti seuraavassa taulukossa (taulukko 21)

**Taulukko 21.** Managerialismin empiirinen selittäminen ja tulkinta.

<i>Tutkimustehtävä</i>	<i>Kohde</i>	<i>Johtopäätelmät</i>
<b>I</b> <b>Koulutusjärjestelmän rakennepiirteet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>managerialismin edellytykset suomalaisessa koulutusjärjestelmässä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>desentralisaatio ja päätösvallan delegointi ovat managerialismin keskeisiä edellytyksiä</li> <li>asiakas- ja markkinaohjautuvuus toteutuvat oppilaitosten kilpailuvuuden kautta</li> <li>koulutusjärjestelmä on kuntavetoinen ja managerialismin edellytykset vaihtelevat kunnittain</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>managerialistiset rakennepiirteet koulutusjärjestelmissä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>suomalainen koulutusjärjestelmä on tarkastelluilla mittareilla lähenemässä managerialismimaita</li> <li>suomalainen managerialismi on kehittynyt professionaalis-byrokrattisen kehikon sisällä</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>institutionaalinen selitys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>järjestelmätason johtamisedellytykset määrittyvät toiminta- ja normiympäristön kautta</li> </ul>
<b>II</b> <b>Johtamisanalyysi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>suomalaisen oppilaitosjohtamisen managerialistiset piirteet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>strateginen johtaminen on yhteydessä oppilaitosten kilpailuvuuteen sekä oppilaitostyyppiin ja -kokoon</li> <li>managerialismia toteutetaan johtamisedellytysten reformien kautta</li> <li>professionalismi on edelleen voimakasta johtamisasenteissa</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>managerialismin kehittämishaasteet oppilaitosjohtamisessa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>oppilaitosjohtaminen eriytyy ja muodostuu vaativammaksi</li> <li>haasteena on johtamisosaamisen lisääminen</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>institutionaalinen selitys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>oppilaitosten sisäiset tekijät määrittävät yksilötason johtamista ja johtamisasenteita ulkoisia tekijöitä voimakkaammin</li> <li>suomalainen oppilaitosjohtaminen perustuu edelleen vahvaan professionaaliseen arvomaailmaan</li> </ul>

### *1. Desentralisaatio ja autonomia ovat managerialismin edellytyksiä*

Merkittävimmät managerialistiset reformit suomalaisessa koulutusjärjestelmässä rakentuvat desentralisaation ja deregulaation perustalle. Niiden tuloksena sekä kuntien että oppilaitosten toiminnallinen autonomia koulutuspalveluiden järjestäjinä on merkittävästi lisääntynyt 1990-luvulla. Yksittäiset reformit liittyvät kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksiin sekä koulutuksen lainsäädännön väljentämiseen.

Asiakas- ja markkinaohjautuvuuden lisääntyminen näkyvät myös oppilaitosjohtamisessa oppilaitosten kilpailuvuuden kautta. Uudistukset ovat merkinneet oppilaitosten johta-

misedellytysten huomattavaa väljentyistä ja koulutuspalveluiden organisointia koskevan päätösvalan siirtymistä kuntiin sekä kuntien oman koulutuspoliittisen tavoitteenasettelun merkityksen korostumista koulutuspalveluiden tuottamisessa ja organisoimisissa. Koulutusjärjestelmän toiminnan ja johtamisen managerialistisia piirteitä ajatellen laajamittaisten muutosten toteutuminen myös desentralisoivan kehityksen oloissa näyttää tapahtuvan ensisijaisesti toimintaympäristölähtöisesti, joihin muutoksiin yksittäiset organisaatiot reagoivat. Julkisessa johtamisessa erityisen tärkeä merkitys on kuitenkin normiympäristöllä. Koulutusjärjestelmätasoisien managerialismipiirteiden mallintamisessa selitysvoimaisimmaksi osoittautuu siten toimintaympäristöä muutosten lähteenä korostava institutionaalinen selitysmalli.

Johtamiselle on reformeissa asetettu erityinen paino, mutta tämä on tapahtunut implisiittisesti, julkilausumatta. Esimerkiksi rehtorien tehtäviä ja asemaa koskevien periaatteiden määrittely on siirretty keskeisiltä osiltaan kunnan päätettäväksi. Koulutuspalveluita koskevan erityislainsäädännön rooli liittyy nykyisellään tavoitteiden määrittelemiseen, eivätkä ne suoraan määrää tapaa, jolla opetuspalvelut tulee tuottaa tai organisoida.

Tulkintani osoittaa, että managerialismin toteuttaminen on johtamisedellytyksien osalta suomalaisessa koulutusjärjestelmässä kuntavetoista. Managerialismin toteuttamisen edellytykset ovat kuntien välillä erilaiset, mutta sama koskee johtamisedellytyksiä oppilaitostasolla: kuntien välillä esiintyy vaihtelua oppilaitostason päätösvalan suhteen, lisäksi resurssointi ja oppilaitosverkkoa koskevat palvelupolitiikat ovat ilmeisen vaihtelevia kuntakentässä.

## *2. Suomalainen koulutusjärjestelmä lähentynyt managerialismimaiden järjestelmiä*

Suomalaisen koulutusjärjestelmän voitiin tilastovertailussa todeta lähentyneen managerialismimaiden rakennepiirteitä. Huomio koskee koulutusjärjestelmän rahoitusosuuksia ja koulutusmenojen taloudellisia rakennepiirteitä, jotka poikkeavat tilastovertailussa havaittavasti muiden Pohjoismaiden muodostamasta maaklusterista. Vaikka Suomen koulutusjärjestelmä on perinteisestikin ollut muita Pohjoismaita heikommin resurssoitu

näyttävät erot tilastovertailussa tarkasteltujen tunnuslukujen valossa olevan aiempaa selvempiä.

Toinen keskeinen huomio on, että suomalainen koulutuksen ohjausjärjestelmä on ainakin muodollisesti tarkasteltuna varsin pitkälle desentralisoitu ja professiovetoinen suhteessa muiden vertailumaiden järjestelmiin: managerialismimaissa koulutusta on 1990-luvun loppupuolelta ryhdytty ohjaamaan ja arvioimaan huomattavasti tiukemmin kriteeristöin kuin Suomessa. Koulutukseen liittyvät laatujärjestelmät ovat yleistyneet. Opetuksen laatua ja tuloksellisuutta varmistetaan useissa maissa lisäämällä ohjaavaa kontrollia. Esimerkiksi Iso-Britanniassa arviointiviranomaisten asema koulutuksen kehittämisessä on keskeinen, tarkastustoiminta on tiukkaa ja kohdistuu sekä oppilaitoksen että opettajien ja rehtorien toimintaan.

Tulkintani on, että suomalaisen koulutusjärjestelmän ohjaus näyttää perustuvan pitkälti autonomisille käytännöille, mikä jättää tilaa vahvalle professionaalis-managerialistiselle orientaatiolle oppilaitostasolla mutta myös kuntien omille koulutuspoliittisille linjauksille. Radikaaleimmat markkinamekanismin sovellukset eivät ole ainakaan toistaiseksi rantautuneet Suomeen, vaikka koulutuskilpailun lisääntyminen vapaan koulunvalinnan seurauksena näyttääkin olevan laajaa. Kuitenkaan esimerkiksi ostopalveluiden käyttö opetustehtävissä ei ole saavuttanut laajaa suosiota perusopetuksessa, vaikka niitä oheispalveluiden järjestämisessä käytetäänkin.

Vapausasteiden lisääntymisestä huolimatta suomalainen koulutusjärjestelmä rakentuu keskeisesti julkisen koulutusideaalin ja julkisen koulutusmonopolin varaan, siitäkin huolimatta että yksityisten koulutuksen järjestäjien määrä on viime vuosina lisääntynyt. Managerialismimaissa esiintyvä koulutuspalveluiden järjestämistapojen monimuotoisuus ei ole välittynyt suomalaiseen koulutuspolitiikkaan. Vaikka yksityisesti ylläpidettyjen oppilaitosten määrä on Suomessa hiljalleen kasvanut myös perusopetuksessa, on suomalainen koulutusjärjestelmä edelleen valtaosin julkinen omistusperustaltaan, organisoitavoiltaan ja rahoitusperustaltaan.

Suomalaisen koulutuspolitiikan sisällöllinen kehittäminen on tapahtunut julkisen koulutusjärjestelmän *professionaalis-byrokraattisen kehikon sisäisten* muutosprosessien ja vapausasteiden lisäämisen kautta. Mahdollistamalla oppilaitosten erikoistuminen ja erilaistuminen on kyetty tarjoamaan vaihtoehtoja erilaistuviin palvelutarpeisiin ilman koulutusjärjestelmän rakenteiden radikaaleja muutoksia eräänlaisen vähittäisen organisatioevoluution keinoin.

### *3. Oppilaitosjohtamisen strateginen ulottuvuus korostuu koulutuskilpailun myötä*

Strategisen johtamisroolikokonaisuuden näkyminen erityisesti ammatillisten oppilaitosten johtamisessa mutta osin yllättäen myös peruskouluja koskevissa johtamisrooleissa ja johtamisarvioissa on managerialismihypoteesia tukeva havainto, vaikka johtamiskokonaisuuden tärkeys ei suhteessa muihin johtamisen alueisiin noussutkaan muiden osa-alueiden ohitse. Strateginen johtaminen on selvästi havaittavissa oleva kokonaisuus tutkimusaineistossa.

Selvä havainto on, että hallinnollisten ja kehittämiseen liittyvien johtamistehtävien osalta tulokset tukivat olettamusta oppilaitosten suuren koon ja oppilaitoksen sijoittumisen kaupunkimaiseen toimintaympäristöön lisäävän hallintotehtävien merkitystä rehtoriarvioissa. Toisaalta oppilaitosten keskimääräisen oppilasmäärällä mitatun koon kasvaminen 1990-luvulla antaa aiheen olettaa hallinto- ja kehittämistehtävien merkityksen olevan jatkuvasti kasvamassa ja vastaavasti rehtorien omien opetustehtävien merkityksen edelleen vähenemässä.

Meneillään oleva kehitys vahvistaa rehtoreiden asemaa oppilaitosten johtamistehtävissä, mutta toisaalta monimuotoistuva tehtäväkenttä johtaa oppilaitosjohtamisen sisäiseen pirstoutumiseen ja johtamisroolien sekoittumiseen. Toiminnan arviointi, henkilöstö- ja taloushallinto, sidosryhmien osallistuminen ja oppilaitoksen pedagoginen kehittäminen lomittuvat muodostaen päällekkäisen ja aiempaa moniulotteisemman johtamistoimintojen ja -roolien kokonaisuuden.

Kehityksen seurauksena oppilaitosjohtamisen vaativuuden voidaan ennakoida lisääntyvän, mikä tulee korostamaan rehtorikoulutuksen ja erityisesti johtamisosaamisen merkitystä. Haettaessa tähän liittyviä vertailukohtia voidaan todeta Iso-Britanniassa, Ruotsissa ja Tanskassa panostetun rehtorien systemaattiseen johtamiskoulutukseen oppilaitosjohtamisen luonteen muuttumista ja sen merkityksen korostumista silmälläpitäen.

#### *4. Vahva managerialismi edellyttää vahvaa professionalismia*

*Johtamisedellytysten* osalta managerialismin lähtökohdat muotoutuvat keskeisesti oppilaitosten toimintaympäristössä. *Johtamiskäytäntöjen* osalta managerialismin professionaalinen sisältö muodostuu kuitenkin ensisijaisesti oppilaitoksen sisäisessä toiminnassa, joka määrittää managerialismin toiminnallista luonnetta ja sitä mihin lisääntynyttä johtamisvastuuta käytetään ja millä tavoin.

Oppilaitostasolla managerialistisen paradigman mukaisia johtamismuutoksia ei nielaista sellaisenaan, vaan managerialismin sisältö muotoutuu valikoivasti siten, että tietyt professionaaliseen arvomaailmaan ja toimintakulttuuriin soveltuvat managerialismipiirteet hyväksytään osaksi muuttuvaa toimintatapaa ja johtamista. Vastaavasti managerialismin huonosti professionaaliseen toimintatapaan istuvat piirteet, kuten esimerkiksi ostopalveluiden käyttäminen kohtaavat vastustusta ja näyttävät jäävän kuriositeeteiksi ainakin varsinaiseen koulutusprofessionaaliseen tehtävään liitettynä.

Tulkintani on, että managerialismin toiminnan professionaalisen itsesäätelyn tuloksena oppilaitosjohtamisen käytännöt muotoutuvat professionaalis-managerialistisen mallin piirteiden mukaiseen suuntaan. Oppilaitosten professionaalisella toimintakulttuurilla on keskeinen asema managerialistisen johtamisen vastinparina oppilaitoksen toimintakäytäntöjen muotoutumisen kannalta, mutta myös tutkimuskirjallisuudessa todettujen managerialismin kiistattomien etujen, kuten toiminnallisen tehokkuuden ja joustavuuden lisääntymisen kannalta: managerialismi edellyttää legitimiä toimiakseen vahvaa professionaalista arvoperustaa sekä selkeästi määriteltyjä vastuita, jotta tilivelvollisuuden toteutuminen kyetään varmistamaan.

Organisaatio- ja yksilötasoisten managerialismipiirteiden selittämisessä oppilaitoksen sisäisiä tekijöitä korostava malli osoittautuu toimintaympäristöä korostavaa selitysmallia toimivammaksi. Tältä osin mallien selitysvoimaisuuteen liittyvä dualismi herättää kysymyksen institutionaalisten mekanismien perusluonteesta: miksi organisaatio- ja järjestelmätasoinen managerialismi selittyvät eri tekijöillä? Johtamisasenteiden osalta oppilaitosten vahva professionaalinen toimintakulttuuri tarjoaa varsin uskottavan selityksen tähän. Vastaavasti kuntien toimintaa ja siten oppilaitosjohtamisen edellytyksiä muovaavat vahvasti ulkoiset tekijät, joten myös järjestelmätasoiselle selitykselle on olemassa luonteva perusta.

##### *5. Managerialismi etenee rakenteita ja johtamisedellytyksiä muuttamalla*

Kysymystä managerialististen piirteiden institutionalisoitumisesta suomalaisen koulutukseen tulee nähdäkseni tarkastella vaiheittaisena prosessina, jossa koulutuksen kansainvälistymisen ja taloudellisen integroitumisen vaikutuksesta muotoutuva normatiivinen paine johtaa kansallisten koulutusjärjestelmien isomorfismiin. Yhdenmukaistuminen on kuitenkin siltä osin näennäistä, että vaikka reformit toteutuvat samansuuntaisina, toteutetaan niitä kansallisten koulutusjärjestelmien kontekstissa. Näiden kontekstien historiallinen kehitys, kulttuuriset traditiot ja myös järjestelmät eroavat toisistaan, mikä merkitsee myös reformien osalta vaihtelevia sovelluksia: managerialismin edellytykset ovat siten eri järjestelmissä erilaiset.

Institutionaalisen prosessitulkinnan mukaan kansainvälisen, kansallisen ja paikallisen toimintaympäristön merkitys koulutusjärjestelmien ja oppilaitosjohtamisen muutoksessa on ensisijainen. Managerialistiset piirteet institutionalisoituvat vääjäämättä koulutusjärjestelmään, sen rakenteisiin ja toimintaprosesseihin, oppilaitosjohtaminen mukaanlukien, sillä edellytyksellä, että vallitsevia ohjaavia järjestelyitä tai muita oppilaitosjohtamisen edellytyksiä ei muuteta.

Suomalaisen koulutuksen järjestelmätasoinen managerialismi rakentuu kunta- ja oppilaitosvetoiselle desentralisoidulle mallille, jossa johtamisedellytysten managerialistisuus vaihtelee paikallisesti. Suomalaisessa mallissa korostuu myös oppilaitosten välinen kou-



lutuskilpailu, joskin ehkä peruskoulutuksen osalta säännellymmillä tai ainakin julkisemmin järjestetyillä koulutusmarkkinoilla kuin ns. perinteisissä managerialismimaissa. Rehtoreiden johtamisroolien sisällöt ovat havaintojen perusteella muotoutuneet professionaalis-managerialistisen mallin piirteiden mukaiseen suuntaan erityisesti strategisen ja hallinnollisen johtamisrooliulottuvuuksien sisältöjen osalta. Oppilaitosten johtamisen arvoperusta ja rehtorien johtamisasenteet heijastavat kuitenkin edelleen vahvoja professionaalisia arvoja ja asenteita.

Managerialismista ei tutkimuksen perusteella muodostu yksiselitteistä kuvaa. Yleisenä vastauksena edellä esitettyyn teoreettiseen tutkimuskysymykseen managerialististen reformien rakenteellisista vaikutuksista voidaan todeta, että tietyt koulutuksen ohjausjärjestelmään liittyvät piirteet, kuten vahva desentralisaatio ja johtamista koskevan sääntelyn purkaminen sekä kuntien aseman korostaminen, tuottavat edellytyksiä managerialistiselle johtamiselle.

Managerialistisen johtamisen edellytysten lisäämisellä on vaikutuksensa oppilaitostason lisäksi myös kuntien ja koulutusjärjestelmän rakennepiirteisiin. Suomalaiselle koulutusjärjestelmälle ominaista oppilaitosorganisaatioiden rakenteellinen yhdenmukaistuminen, jonka eräänä indikaattorina on oppilaitoskoon kasvaminen kautta linjan. Tämä merkitsee oppilaitosorganisaatioiden rakenteellista yhdenmukaistumista vastaamaan toimintaympäristön rationaalisuuskäsityksiin.

Rakenteellisten muutosten perusta on oppilaitosten toimintaympäristöön liittyvien tekijöiden sanelemaa, olipa kyseessä kunnan toteuttama säästösyihin perustuva oppilaitosverkon karsinta tai koulutuskysynnän väheneminen. Toimintaympäristön merkitys oppilaitosten ja koulutusjärjestelmän rakenteiden muokkaajana on siten keskeinen, mikä tukee institutionaalisen teorian hypoteesiä toimintaympäristön institutionaalisesta luonteesta. Managerialismi etenee organisaatio- ja järjestelmärakenteita sekä johtamisedellytyksiä muokkaamalla ja välittyy vasta viiveellä johtamista koskeviin asenteisiin ja arvoihin. Etenemistä hidastaa oppilaitosorganisaatioiden vahva professionaalinen toimintakulttuuri, joka ohjautuu oppilaitoksen toiminnan ja opetusalan sisäisistä lähtökohdista käsin.

### *6. Managerialismi, ohjaus ja tilivelvollisuus*

Olennainen osa managerialismin projektia liittyy pyrkimykseen soveltaa yksityisestä johtamisesta lainattuja piirteitä julkiseen palvelutuotantoon. Yhtäältä managerialistisessa retoriikassa edellytetään organisaatiotason toimintavapauden lisäämistä, mutta myös vahvaa managerialistista johtamista ja selkeitä valta- ja vastuusuhteita.

Yksinomaan muodollisen toimintavapauden lisääminen toiminnan tosiasiallisten kehittämisen edellytysten, esimerkiksi riittävien resurssien, puuttuessa tyypistää managerialismin mahdolliset hyödyt, so. lisääntyneen joustavuuden, oman työn paremman kontrolloinnin, motivoituneemman kehittämisotteen sekä paremman responsiivisuuden, pelkäsi retoriikaksi.

Managerialismin myötä johtaminen yksilöllistyy ja johtamisen onnistuneisuutta arvioidaan yhä selvemmin yksilöiden johtamissuoritusten perusteella riippumatta siitä, mitkä tekijät toiminnan onnistuneisuutta määrittävät. Yksilöllistyminen johtaa vastuun kohdentumiseen aiempaa selvemmin johtajalle, mikä tuottaa vaatimuksen johtajana toimivan nauttimasta luottamuksesta suhteessa henkilöstöön, asiakkaisiin, hallintoon ja muihin sidosryhmiin.

Managerialististen elementtien tuomisella julkiseen toimintaan saattaa kuitenkin olla myös haittansa. Kontrollin lisääntyminen, ei yksinomaan legalistisessa mielessä vaan tavoitteeseen sitouttamisen, käytäntöjä ohjaavien sosiaalisten normien ja rutiinien tai esimerkiksi arviointi- ja laatuohjelmien muodossa, saattaa johtaa tiukkenevaan sisäiseen arvomaailmaan.

Pisimmälle on kontrollin lisäämisessä edetty Iso-Britanniassa, jossa rehtoreiden johtamistyötä arvioidaan systemaattisesti yksilötasoisena toimintana suhteessa oppilaitoksen kehittämiseen. Keskeiseksi kysymykseksi managerialistisen johtamisen legitimoinnissa nousee joustavien ja vastavuoroisten tilivelvollisuuden mekanismien kehittäminen vastaamaan desentralisoidun johtamisen haasteeseen, ilman että ajaututaan jäykkiin tarkas-

tuksiin, syyllistävään kontrolliin tai eriarvoistavaan markkinavalintaan julkisen peruskoulutuksen järjestelmässä.

Haasteena on poliittisen ohjauksen kytkeminen julkiseen palvelutuotantoon. Perustetaan poliittisten kysymysten käsitteleminen teknisinä kysymyksinä ja toiminnan irrottaminen poliittisesta kontrollista johtaa palvelutuotannon kiihtyvään rationaalistumiseen, jota johdetaan yhä teknisemmin perustein.

Perinteisen poliittisen vastuun toteuttaminen ei kuitenkaan enää riitä tilivelvollisuuden mekanismiksi, jolloin tuloksellisuuteen ja vastuuseen liittyvien mekanismien kehittäminen managerialistisen johtamisen yhteyteen asettaa haasteita julkiselle toiminnalle oppilaitosjohtamista laajemmassa yhteydessä nimenomaan legitimaation toteutumisen kannalta.

Professionaalisen, byrokraattisen ja managerialistisen ohjausmallin suhteilla on merkitystä sekä asiakkaiden että oppilaitosten henkilöstön kannalta. Syventäessään demokraattisen poliittisen päätöksenteon ja johtamisen välistä erottelua, managerialismi muuttaa edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän roolia yhteiskunnassa ratkaisevasti.

Voidaan kysyä, mikä rooli kansallisen tason edustukselliselle demokratialle tai asiakasohjaukselle jää, mikäli palvelupolitiikan kehittämisen merkittävät valinnat toteutetaan yksinomaan leikkaavassa paikallisessa resurssikehikossa. Ongelmana ei ole yksinomaan asiakkaiden edun toteuttaminen vaan koko kansalaisyhteiskunnan edun huomiointi päätöksenteossa. Koulutuspalveluissa ja erityisesti yleissivistävässä koulutuksessa tällä on merkitystä, koska asiakkuus ei ole rajattavissa yksinomaan oppilaisiin tai vanhempiin vaan asiakkaana on perimmältään tulevaisuuden yhteiskunta, jonka edellytyksiä luodaan nyt.

### *7. Jatkotutkimukseen liittyviä havaintoja*

Toteutettu tutkimus tuottaa managerialismiin rajallisen, joskin tietoisesti valitun, tiettyjä koulutusjärjestelmien piirteitä ja johtamisen osalta rehtorinäkökulmaa korostavan näkö-

kulman. Managerialistisen paradigman piirteiden laajempi kuvaaminen edellyttäisi useampia sidosryhmiä kattavan tutkimusasetelman hyödyntämistä. Erityisesti oppilaiden, vanhempien ja koulutusprofession näkökulmat muodostuisivat keskeisiksi.

Suomalaisen koulutusjärjestelmän toiminnallista tehokkuutta ja vaikuttavuutta tulisi arvioida muidenkin kuin koulutuksen ydinprosessien osalta. Esimerkiksi kysymykset siitä, missä määrin oppilaitokset ja koulutuksen järjestäjät kykenevät vastaamaan erilaistuviin ja erityisryhmien palvelutarpeisiin ovat koulutusjärjestelmän kokonaistoimivuuden ja laadun kannalta keskeisiä. Myös oppilaitoksia työyhteisönä tarkastelevat kysymykset ansaitisivat laajempaakin huomiota.

Koulutuksen järjestäminen paikallisessa kontekstissa on eräs keskeinen jatkotutkimuksen aihe. Erityisesti kysymys kuntien erojen lisääntymisestä ja merkityksestä oppilaitosjohtamisen ja oppilaitosten toiminnan kannalta on tärkeä tutkimuskohde. Kuntien palvelupolitiikkoja koulutuksen osalta luodaan parhaillaan ja niiden osalta palvelustrategioiden sisältöjä, mutta myös vallitsevia toimintakäytäntöjä erityisesti oppilaitostason johtamisen ja oppilaitosten toiminnan laadun kannalta tulisi arvioida nykyistä kattavammin.

Rehtorien tehtävät muodostuvat managerialistisen paradigman ja toimintaympäristön aiempaa monimuotoisemmiksi ja kuormittavammiksi, mikä merkitsee systemaattisen johtamisaamisen merkityksen korostumista osana rehtorien työnkuvaa. Innovatiivisiin palvelustrategioihin ja managerialistiseen oppilaitosjohtamiseen liittyvien käytäntöjen kattava välittäminen on eräs koulutuksen laatua määrittävistä tekijöistä, mutta sillä on merkitystä myös kansallisena kilpailutekijänä.

## SUMMARY

### MANAGERIALISM AND EDUCATION MANAGEMENT

The emergence of a new managerialism has significantly influenced the development of the Finnish public sector during the 1990's. There have been a number of reforms in Finland that have emphasized the decentralization and delegation of decisionmaking power to the lower levels of administration, i.e. closer to the citizens. This development has reshaped the whole of the Finnish public sector, especially the Finnish public education system.

The study at hand is an attempt to analyze the effects of reforms, based on new managerialist thinking, in order to better understand the managerialist tendencies in the Finnish public sector. This is done by conceptually identifying the traits of managerialism both as an ideology and as a reform. Another main task of the study is to build an understanding of the practical influences of managerialism by analyzing the structures of the Finnish educational system, as well as the managerial attitudes of Finnish principals, rectors and school heads.

The theoretical background of the study is based on the neo-institutional theory of organizations. In the empirical data, managerialist tendencies are examined as variations, and the three paradigms of public management, namely the bureaucratic, the professional and the managerialist, are contrasted. An institutional explanation related to the sources of managerialism is then constructed: the sources of managerialism are supposed to be either of extraorganizational or intraorganizational origin. These assumptions are tested with the data.

The empirical data in the study is twofold. Firstly, the structures of the Finnish education system are identified through a statistical comparison with ten western countries. The comparison is based mainly on OECD data, but EU and UNESCO data is utilized as well. The indicators chosen describe the educational systems of the countries by size,

number of school organizations and several economical measures. These factors are then compared across the countries. Also, some aspects of reform activities are compared in a more qualitative manner.

Secondly, the leadership attitudes of rectors and school heads are examined utilizing the survey data ( $n = 552$ ) of a Local Government Finland 2004 research programme, obtained during 1998/99, and analyzed using several statistical methods, mainly principal component analysis (PCA).

Both the administrative and educational reforms in Finland have emphasized decentralization and deregulation as a means of encouraging the local management of schools to take an active role in school leadership. However, the local management of schools in the Finnish education system is based mainly on the empowerment of municipalities, i.e. local government elected officials and school authorities within municipalities rather than the rectors, principals or school heads. This means that the local conditions and regulations vary between the municipalities, which indicates differences in the local management cultures. The tight economy of the municipalities maintaining the schools has been at least a co-factor that has led to a significant decrease in the number of schools, especially in primary education during the 1990's. This, however, is a tendency that has also occurred in most of the compared countries.

The hypothesis that the structural uniformity inside the educational system also seems to be increasing in Finland is supported by the findings of the study. These findings are interpreted as a sign of an emerging structural isomorphism. It is also concluded that the forces that shape the educational structures at the systemic level are mainly extra-organizational and, in this case, mainly related to the economic interests of the municipalities.

According to the findings of the statistical comparison, it is postulated that many significant characteristics, mainly economical in nature in this study, of the Finnish educational system differ from the Nordic countries and resemble some of the characteristics of the so-called managerialist countries. This is somewhat surprising as the Nordic

countries have traditionally been the group that the Finnish educational system has been identified with.

It is also concluded that in Finland there have been significant attempts to reform the normative regulations of the educational system by means of decentralization. However, national legislation is only one means of controlling education. Besides explicit national legislation, there are local regulations and service providing strategies in the municipalities, as well as the system of collective bargaining and collective agreements shaping the terms of work in education, which also steer the local management of schools.

All in all it is postulated that the formal possibilities of managerialism in education have increased, but this has happened inside the professional-bureaucratic framework. The change has been incremental and has advanced with small steps, although the 1998 reform of educational legislation was a major step towards decentralization. The findings imply that the leadership roles of Finnish principals, rectors and school heads emphasize mainly professional attitudes as the core of their managerial activities in schools. However, the managerialist influence can also be recognized in the attitudes of rectors, principals and school heads as a emerging strategic component which, as is interpreted, follows from the decentralization of decision-making power and the increasing competitiveness between schools. This was especially the case in the bigger schools and in the schools that were located in growing municipalities.

Despite the overall central role of the municipalities as the providers of education there is still, and obviously more now than ever before, room for rectors and school heads to manage their schools. The findings give further support to the hypothesis that the sources of change at the systemic level are mainly related to the societal and normative environments of the schools. The rectors/school heads then face these extra-organizational demands and pressures, which is reflected in their attitudes as emerging strategic leadership roles. Finally, it is anticipated that the field of school leadership is becoming more complex. This, in turn, sets growing demands on the education and skills of the new managers in education.

## LÄHDELUETTELO

- Ahola, Sakari - Osmo Kivinen & Risto Rinne (1992). The Problems of State Educational Planning. Teoksessa Kivinen, Osmo & Risto Rinne (toim.): *Educational Strategies in Finland in the 1990s*, 85-109. Research Unit for the Sociology of Education, Research Reports 8. Turku: University of Turku.
- Ahonen, Pertti & Ari Salminen (1997a). From Depoliticised Public Management to Political Rationality. Teoksessa Ahonen, P. & A. Salminen (toim.). *Metamorphosis of the Administrative Welfare State. From Depoliticisation to Political Rationality*, 157-194. Frankfurt am Main ym.: Peter Lang.
- Ahonen, Pertti & Ari Salminen (1997b). *Metamorphosis of the Administrative Welfare State. From Depoliticisation to Political Rationality*. Frankfurt am Main ym.: Peter Lang.
- Ahonen, Pertti (1997). Evaluation of Current Reforms of the Administrative Welfare State. Teoksessa Ahonen, P. & A. Salminen (toim.). *Metamorphosis of the Administrative Welfare State. From Depoliticisation to Political Rationality*, 119-155. Frankfurt am Main ym.: Peter Lang.
- Ahonen, Sirkka (2000). OP-ED. What happens to the common school in the market? *Journal of Curriculum Studies*, 32: 4, 483-493.
- Ahonen, Sirkka (2002). From an Industrial to a Post-industrial Society: changing conceptions of equality in education. *Educational Review*, 54:2, 173-181.
- Alford, John (1997). Towards a New Public Management Model: Beyond "Managerialism" and its Critics. Teoksessa Considine, Mark & Martin Painter (toim.). *Managerialism. The Great Debate*. Carlton South: Melbourne University Press.
- Allardt, Erik & Yrjö Littunen (1975). *Sosiologia*. Porvoo - Helsinki: WSOY.
- Allison, Graham T. (1992, alkup. 1979). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Teoksessa Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (toim.) *The Classics of Public Administration*, 457-469. Belmont: Wadsworth.
- Althaus, Catherine (1997). The Application of Agency Theory to Public Sector Management. Teoksessa Davis, Glyn - Barbara Sullivan & Anna Yeatman (toim.). *The New Contractualism*, 137-153. South Melbourne: CAPSM - MacMillan.
- Astley, Graham W. & Andrew H. Van de Ven (1983). Central Perspectives and Debates in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly*, 28, 245-273.



- Aucoin, Peter (1995). *The new public management: Canada in comparative perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Auer, Antti (2000). *Informaatioteknologia ja koulutuksen uudet strategiat. Spatiaalinen näkökulma*. Acta Universitatis Tampereensis 792. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Bagnall, Nigel F. (2000). The Balance between Vocational Secondary and General Secondary Schooling in France and in Australia. *Comparative Education*, 36: 4, 459-475.
- Barnett, Bruce G. (1984). Subordinate Teacher power in School Organizations. *Sociology of Education*, 57: 1, 43-55.
- Beck, Ulrich (1995). Poliitiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa Beck, Ulrich - Anthony Giddens & Scott Lash (toim.): *Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio*, 11-82. Tampere: Vastapaino.
- Beck Jørgensen, Torben (1999). The Public Sector in an In-Between Time: Searching for New Public Values. *Public Administration*, 77: 3, 565-584. Oxford & Malden: Blackwell.
- Beckett, Julia (2000). The "Government Should Run Like A Business" Mantra. *American Review of Public Administration*, 30: 2, 185-204.
- Bell, John Fred (1967, alkup. 1953). *A History of Economic Thought*. The Ronald Press Company, New York.
- Bellamy, Christine & John A. Taylor (1998). *Governing in the Information Age*. Buckingham - Philadelphia: Open University Press.
- Berman, Evan M. (1999). Professionalism among Public and Nonprofit Managers – a Comparison. *American Review of Public Administration*, 29: 2, 149-166.
- Bidwell, Charles E. (1968). The School as a Formal Organization. 972-1022. teoksessa March, James G. (toim.): *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Bjerg, Jens (1991). Reflections on Danish Comprehensive Education, 1903-1990. *European Journal of Education*, 26: 2, 133-141.
- Blomgren, Anna-Maria (1997). *Nyliberal politisk filosofi. En kritisk analys av Milton Friedman, Robert Nozick och F. A. Hayek*. Nora: Nya doxa.
- Borins, Sandford (2000). Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers. *Public Administration Review*, 60: 6, 498-507.

- Boston, Jonathan - John Martin - June Pallot & Pat Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland - Melbourne - New York - Toronto: Oxford University Press.
- Braverman, Harry (1984, alkup. 1974). The Real Meaning of Taylorism. Teoksessa Fischer, Frank & Carmen Sirianni (toim.) *Critical Studies in Organization & Bureaucracy*, 79-85. Philadelphia: Temple University Press.
- Briseid, Ole (1995). Comprehensive Reform in Upper Secondary Education in Norway: a retrospective view. *European Journal of Education*, 30: 3, 255-264.
- Broadbent, Jane - Kerry Jacobs & Richard Laughlin (1999). Comparing Schools in the U.K. and New Zealand: individualizing and socializing accountabilities and some implications for management control. *Management Accounting Research*, 10, 339-361.
- Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (toim., 1990). *Makten att reformera*. Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (1990) Kan organisationsformer väljas? Artikkeliteoksessa Brunsson, N. & J.P. Olsen (toim.) *Makten att reformera*, 11-26. Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Burgoyne, John G. (1994). Stakeholder Analysis. Teoksessa Cassell, Catherine & Gillian Symon (toim.): *Qualitative Methods in Organizational Research*, 187-207. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Burnham, James (1945, alkup. 1942). *The Managerial Revolution or What is Happening in the World Now*. Harmondsworth - New York: Penguin Books.
- Bush, Tony & David Gamage (2001). Models of self-governance in schools: Australia and the United Kingdom. *The International Journal of Education Management*, 15: 1, 39-44.
- Caiden, Gerald E. (1969). *Administrative Reform*. Chicago: Aldine.
- Caiden, Gerald E. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin - New York: Walter De Gruyter.
- Causser, Gordon & Carol Jones (1996). One of them or one of us? The ambiguities of the professional as manager. Teoksessa Fincham, Robin (toim.). *New Relationships on the Organized Professions*, 91-111. Aldershot: Avebury.
- Cardno, Carol (1999). Appraisal policy and implementation issues for New Zealand Schools. *The International Journal of Educational Management*, 13: 2, 87-97.

- Cartwright, Dorwin (1968). Influence, Leadership, Control. Teoksessa March, James G. (toim.) *Handbook of Organizations*, 1-47. Chicago: Rand MacNally.
- Child, John (1997). Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. *Organization Studies* 18: I, 43-76.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2000). The Dynamics of Decentralization and Recentralization. *Public Administration*, 78: 2, 389-408. Sage.
- Christensen, Tom & Per Laegreid (1999). New Public Management – Design, Resistance or Transformation? *Public Productivity and Management Review*, 23: 2, 169-194.
- Clay, Joy A. (1994). Public-Institutional Processes: Beyond Conventional Wisdom About Management Processes. *Administration & Society*, 26, No 2., 236-251.
- Clegg, Stewart R. (1990). *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*. London ym.: Sage.
- Considine, Mark & Martin Painter (toim.) (1997). *Managerialism. The Great Debate*. Carlton South: Melbourne University Press.
- Considine, Mark & Jenny M. Lewis (1999). Governance at Ground Level: The Front-line Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. *Public Administration Review*, 59: 6, 467-480.
- Creissen, Terry & Linda Ellison (1998). Reinventing school leadership – back to the future in the UK? *International Journal of Educational Management*, 12/1, 28-38.
- Daun, Holger (1997). National Forces, Globalization and Educational Restructuring: Some European Response Patterns. *Compare: A Journal of Comparative Education*, 27: 1, 19-41.
- Denhardt, Robert B. (1993). *The Pursuit of Significance. Strategies for Managerial Success in Public Organizations*. Belmont: Wadsworth.
- Denhardt, Robert B. & Janet Vinzant Denhardt (2000). *Public Administration Review*, 60: 6, 549-559.
- DeVaus, D. A. (1991, alkup. 1985). *Surveys in Social Research*. London: Allen & Unwin.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1991). The Iron Cage Revisited. Teoksessa Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: University of Chicago Press.

- Dogan, Mattei & Dominique Pelassy (1984). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Analysis*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Dogan, Mattei (1994). Use and Misuse of Statistics in Comparative Research. Limits to Quantification in Comparative Politics: The Gap between Substance and Method. Teoksessa Dogan, Mattei & Kazancigil, Ali (1994). *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*. Oxford - Cambridge: Blackwell.
- Dunsire, Andrew (1999). Then and Now Public Administration, 1953-1999. *Political Studies*, XLVII, 360-378. Oxford - Malden: Blackwell.
- Dunteman, George H. (1994). Principal Components Analysis. Teoksessa Lewis-Beck, Michael S. (toim.): *Factor Analysis & Related Techniques*, 157-245. International Handbooks of Quantitative Applications in the Social Sciences. London - Thousand Oaks - New Delhi: Sage & Toppan Publishing.
- Edwards, Pam - Mahmoud Ezzamel & Keith Robson (1999). Connecting Accounting and Education in the UK: Discourses and rationalities of education reform. *Critical Perspectives on Accounting*, 10, 469-500.
- Enteman, Willard F. (1993). *Managerialism – The Emergence of a New Ideology*. Madison - London: University of Wisconsin Press.
- Eräutuuli, Matti & Jarkko Leino (1992). *Rehtori koulunsa pedagogisena johtajana*. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 134. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Eräutuuli, Matti & Jarkko Leino (1993). *Rehtorin työ opettajan näkökulmasta*. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos, tutkimuksia 138. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Eurydice (2000). *Key Data on Education in Europe 1999/2000*. European Commission – Eurydice – Eurostat. Internetlähde poimittu 12.9.2001. Saatavissa osoitteesta <http://www.eurydice.org>
- Farrell, Catherine M. & Jennifer Law (1999). Changing of Accountability in Education? A Case Study of LEAs in Wales. *Public Administration*, 77: 2, 293-310. Oxford & Malden: Blackwell Publishers.
- Feldman, Martha S. & Anne M. Khademian (2001). Principles for Public Management Practice: From Dichotomies to Interdependence. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14: 3, 339-361. Blackwell.
- Flynn, Norman (1990). *Public Sector Management*. New York ym.: Harvester Wheatsheaf.

- Flynn, Rob (1999). Managerialism, professionalism and quasi-markets. Teoksessa Ex-worthy, Mark & Susan Halford (toim.): *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, 18-36. Buckingham - Philadelphia: Open University Press.
- Freidson, Eliot (1994). *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friedkin, Noah E. & Michael R. Slater (1994). School Leadership and Performance: A Social Network Approach. *Sociology of Education*, 67: 2, 139-157.
- Giddens, Anthony (1995). Elämää jälkitraditionaalisessa yhteiskunnassa. Teoksessa Beck, Ulrich - Anthony Giddens & Scott Lash (toim.) *Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio*, 83-152. Tampere: Vastapaino.
- Gleeson, Denis & Farzana Shain (1999). By Appointment: governance, markets and managerialism in further education. *British Educational Research Journal*, 25: 4, 545-561.
- Goodnow, Frank J. (1992, alkup. 1900). Politics and Administration. Teoksessa Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (toim.) *The Classics of Public Administration*, 25-28. Belmont: Wadsworth.
- Greer, Alan & Paul Hoggett (1999). Public Policies, Private Strategies and Local Spending Bodies. *Public Administration*, 77: 2, 235-256. Oxford & Makden: Blackwell.
- Gulick, Luther (1992, alkup. 1937). Notes on the Theory of Organization. Teoksessa Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (toim.) *The Classics of Public Administration*, 80-89. Belmont: Wadsworth.
- Gunn, Lewis (1987). Perspectives on public management. Teoksessa Kooiman, Jan & Kjell A. Eliassen (toim.): *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, 33-46. London ym.: Sage.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- Harisalo, Risto (1990). *Koulutoimi vapaakuntakokeilussa*. Itsehallintoprojektin julkaisu ja 4/1990. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Harmon, Michael M. & Richard T. Meyer (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Haveri, Arto (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Heffron, Florence (1989, alkup. 1968). *Organization theory and public organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Helakorpi, Seppo (1986). *Ammattikoulu sosiaalisena järjestelmänä*. Osa I: Empiirinen tutkimus ammattikoulun opetuksesta ja oppimisilmastosta opettajien ja rehtoreiden arvioimana. Tutkimuksia 3. Hämeenlinna: Ammattikoulujen Hämeenlinnan opettajaopisto.
- Helander, Voitto (1993). *Professiot ja julkisvalta*. Helsinki: Painatuskeskus.
- Helin, Heikki (1997). *Valtionosuusjärjestelmä – kuntien tulopohjan ja palvelukustannusten tasaaja*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997: 13. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Helsingin Sanomat 27.4.2001: Professori Risto Rinne: Onko koulutuspolitiikka hallituksen käsissä? Marjukka Liiten, *Helsingin Sanomat*.
- Helsingin Sanomat 21.9.2002: Suomen lukioverkostoa odottaa lähivuosina raju saneeraus. Timo Siukonen, *Helsingin Sanomat*.
- Hennessey, J. Thomas, Jr. (1998). "Reinventing" Government: Does Leadership Make the Difference? *Public Administration Review*, 58: 6, 522-532.
- Hietaniemi-Virtanen, Niina (2002). *Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden toimeenpano valituissa tapauksissa 1990-luvulla*. Acta Wasaensia No 96, Hallintotiede 6. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hogan, David (1997). The Social Economy of Parent Choice and the Contract State. Teoksessa Davis, Glyn - Barbara Sullivan & Anna Yeatman (toim.). *The New Contractualism*, 119-136. South Melbourne: CAPSM - MacMillan
- Holmes, Malcolm & David Shand (1995). Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. *Governance: An International Journal of Public Policy and Administration*, 8: 4, 551-578. Cambridge - Oxford: Blackwell.
- Hood, Christopher & Andrew Dunsire (1981). *Bureaumerics. The quantitative comparison of British central government agencies*. Westmead, Farnborough, Hants: Gower.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, Christopher (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20: 2/3, 93-109.

- Hood, Christopher - Oliver James & Colin Scott (2000). Regulation of Government: Has it increased, is it increasing, should it be diminished? *Public Administration*, 78: 2, 283-304. Oxford & Malden: Blackwell Publishers.
- Hunt, James G. (1991). *Leadership. A New Synthesis*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.
- Husa, Jaakko (2000). *Hallinnon juridiikan vertailututkimuksen peruskysymykset*. Teoksessa Salminen, A. (toim.): Hallintovertailun metodologia, 36-66. Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hyyryläinen, Esa (1999). *Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990 -lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. Acta Wasaensia No 73, Hallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hyyryläinen, Esa (2000). *Vertailtavuuden ongelmia hallintopolitiikan ja -reformien tutkimuksessa*. Teoksessa Salminen, A. (toim.): Hallintovertailun metodologia, 130-146. Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hämäläinen, Kauko (1986). *Koulun johtaja ja koulun kehittäminen*. Jyväskylä: Suomen Kaupunkiliitto - Suomen Kunnallislitto - Kouluhallitus.
- Hämäläinen, Kauko (toim.) (1989). *Konsultoiva työtapa ja koulun kehittäminen II*. Oulu: Oulun yliopisto.
- Hämäläinen, Kauko (1993). Arvioinnista kehittämiseen. Teoksessa Hämäläinen, Kauko -Laukkanen, Reijo & Mikkola, Armi: *Koulun tuloksellisuuden arviointi*, 19-22. Helsinki: Opetushallitus - Vantaan täydennyskoulutuskeskus - Painatuskeskus.
- Hölttä, Seppo (1998). The Funding of Universities in Finland: towards goal-oriented government steering. *European Journal of Education*, 33: 1, 55-63.
- Hölttä, Seppo (2000). From Ivory Towers to Regional Networks in Finnish Higher Education. *European Journal of Education*, 35: 4, 465-474.
- Iisalo, Taimo (1987). *Kouluopetuksen vaihteita. Keskiajan katedraalikoulusta nykyisiin kouluihin*. Helsinki: Otava.
- Ingram, Paul & Karen Clay (2000). The Choice-Within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology. *Annual Review of Sociology*, 26, 525-546.
- Isosomppi, Leena (1996). *Johtaja vai juoksupoika? Suomalaisen yleissivistävän koulun johtamiskulttuurin ja sen determinanttien tarkastelua*. Acta Universitatis Tampereensis, ser. A vol. 514. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Johansson, Olof & Paul V. Bredeson (1997). Value Orchestration by the Policy Community for the Learning Community: Reality or Myth. Teoksessa Begley, Paul T. (toim.): *Values and Educational Leadership*. New York: State University of New York Press.
- John, Peter & Alistair Cole (2000). When do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France. *Comparative Political Studies*, 33: 2, 248-269.
- Jones, Norah (1999). The changing management agenda for primary heads. *International Journal of Public Sector Management*, 12: 4, 324-337, MCB University Press.
- Kahn, Robert L. - Douglas A. Wolfe - Michael J. Snoek & Robert E. Quinn (1964). Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity. New York: Wiley.
- Kahne, Joseph & Joel Westheimer (2000). A Pedagogy of Collective Action and Reflection. Preparing Teachers for Collective School Leadership. *Journal of Teacher Education*, 51: 5, 372-383.
- Kaplan, Abraham (1963). *The Conduct of Inquiry. Methodology for Behavioral Science*. Harper & Row: New York et al.
- Kellough, J. Edward (1999). Reinventing Public Personnel Management: Ethical Implications for Managers and Public Personnel Systems. *Public Personnel Management*, 28: 4, 655-672.
- Kettl, Donald F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60: 6, 488-497.
- Kim, Jae-On (1975). Factor Analysis. Teoksessa Nie, Norman H. - Hadlai C. Hull - Jean G. Jenkins - Karin Steinbrenner & Dale H. Bent (toim.): *SPSS Statistical Package for the Social Sciences*, 468-514. New York ym.: McGraw-Hill.
- Kim, Jae-On & Charles W. Mueller (1994). Introduction to Factor Analysis: What It Is and How to Do It. Teoksessa Lewis-Beck, Michael S. (toim.): *Factor Analysis & Related Techniques*, 1-74. International Handbooks of Quantitative Applications in the Social Sciences. London - Thousand Oaks - New Delhi: Sage & Toppan Publishing.
- Kim, Jae-On & Charles W. Mueller (1994). Factor Analysis: Statistical Methods and Practical Issues. Teoksessa Lewis-Beck, Michael S. (toim.): *Factor Analysis & Related Techniques*, 75-156. International Handbooks of Quantitative Applications in the Social Sciences. London - Thousand Oaks & New Delhi: Sage & Toppan Publishing.



- Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (1998). New Public Management. Artikkelele teoksessa Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (toim.): *New Public Management i Norden*. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat, 9-31. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kolam, Kerstin & Ilpo Ojala (2000). Skolledare och rektorer i Finland. Artikkelele, 115-170, teoksessa Moos, L - S. Carney - O. Johansson & J. Mehlbye (toim.). *Skoleledelse i Norden. En kortlægning af skoleledernes arbejdsvilkår, rammebetingelser og opgaver* – En rapport til Nordisk Ministerråd. København: Nordisk Ministerråd - Nordisk Råd.
- Kooiman, Jan & Kjell A. Eliassen (toim, 1987). *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London, Beverly Hills, Newbury Park, New Delhi: Sage.
- Komiteanmietintö (1993). Kuntalaki – kommunlag. *Kunnalliskomitean mietintö 1993*: 33. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Komiteanmietintö (1996). Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. *Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistusta selvittäneen toimikunnan mietintö 1996*: 4. Helsinki: Opetusministeriö.
- Kuoppala, Kari (2001) Organisaatiotutkimuksen näkökulma institutionalisoitumiseen, teoksessa S. Riukulehto (toim.) Järkäleitä ja kulmakiviä – Instituutiot yhteiskunnassa, 29-65. Vaasa: Lévon-instituutti, Vaasan yliopisto.
- Kuusi, Heli (1996). Ammatillinen koulutus kansainvälisessä vertailussa. Teoksessa Laukkanen, R. (toim.) *OECD-maiden koulutusjärjestelmät*, 67-77. Helsinki: Opetushallitus.
- Laitila, Tuomo (1999). *Siirtoja koulutuksen ohjauskentillä. Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla*. Sarja C, osa 146. Turku: Turun yliopisto.
- Lampinen, Osmo (1998). *Suomen koulutusjärjestelmän kehitys*. Tampere: Gaudeamus.
- Lane, Jan-Erik (1987). Public and private leadership. Teoksessa Kooiman, Jan & Kjell A. Eliassen (toim.): *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, 47-64. London ym.: Sage.
- Lanc, Jan-Erik (1990). *Institutional Reform. A Public Policy Perspective*. Dartmouth, Aldershot, Hants.
- Lappalainen, Antti (1985). *Peruskoulun opetussuunnitelman syntyprosessi ja peruskouluopetuksen johtamisjärjestelmän muotoutuminen*. Tutkimuksia 28. Rauma: Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.

- Laukkanen, Reijo (toim.) (1996a). *OECD-maiden koulutusjärjestelmät*. Helsinki: Opetushallitus.
- Laukkanen, Reijo (1996b). Mitä kansainväliset vertailut kertovat Suomen koulutusjärjestelmästä? Teoksessa Laukkanen, R. (toim.) *OECD-maiden koulutusjärjestelmät*, 15-30. Helsinki: Opetushallitus.
- Leavitt, Harold J. (1968, alkup. 1965). *Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches*. Teoksessa: March, James G. (toim.): *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Lonkila, Toivo (1990). *Koulun pedagoginen ja hallinnollinen johtaminen*. Oulu: Oulun yliopisto.
- Lonkila, Toivo (1991). *Koulun tulosjohtaminen*. Helsinki: Vapikustannus.
- Lumijärvi, Ismo (1985). *Johtamistyön sisällöstä. Johtamistyön universalistiset ja yrityspohjaiset kuvaukset valtionhallinnon johtamistyön tulkitusjoiina – metodisia ja sisällöllisiä perspektiivejä*. Julkistettujen julkaisusarja N:o 1/1985 A. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lähdesmäki, Kirsi (1999). *New Public Management johtamisdoktriinina. NPM-doktriinin käsitteellinen tarkastelu ja sovellettavuus paikallisen elinkeinopoliittikan kontekstiin*. Julkaisematon hallintotieteen lisensiaatintutkimus. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia 113, Hallintotiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Mahony, Pat (1998). Democracy and School Leadership in England and Denmark. *British Journal of Educational Studies*, 46: 3, 302-317.
- March, James G. & Herbert A. Simon (1993, alkup. 1958). *Organizations*. Blackwell, Cambridge (Mass.), Oxford.
- Mayntz, Renate (1993). Governance Failures and the Problem of Governability. Teoksessa Kooiman, Jan (toim.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London-Newbury Park-New Delhi: Sage.
- McAuley, John - Joanne Duberley & Laurie Cohen (2000). The meaning professionals give to management...and strategy. *Human Relations*, 53: 1, 87-116. Tavistock, Sage.
- Menter, Ian & Yolande Muschamp (1999). Markets and Management: the case of primary schools. Teoksessa Exworthy, Mark & Susan Halford (toim.) *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Buckingham - Philadelphia: Open University Press.

- Messner, Rudolf (2000). Pedagogical School Development between the New Culture of Learning and the Growing Pressure to Modernize. *European Education*, 31: 4, 22-57.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. Teoksessa Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, Chicago and London.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1992). The Structure of Educational Organizations. Artikkele teoksessa Meyer J. W. & W. R. Scott (toim.) *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, 71-98. Newbury Park, London and New Delhi: Sage.
- Meyer, John W. - W. Richard Scott & Terrence E. Deal (1992). Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations. Artikkele teoksessa Meyer J. W. & W. R. Scott (toim.) *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, 45-70. Newbury Park, London and New Delhi: Sage.
- Micheletti, Michele (2000). End of Big Government: Is it happening in the Nordic Countries? *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13: 2, 265-278). Malden - Oxford: Blackwell.
- Miller, Henry (1996). Management of the key profession. Teoksessa Fincham, Robin (toim.). *New Relationships on the Organized Professions*, 247-277. Aldershot: Avebury.
- Milward, H. Brinton & Keith G. Provan (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 10: 2, 359-380.
- Mintzberg, Henry (1973). *The Nature of Managerial Work*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Moos, Leif & Stephen Carney (2001). Koulun johtaminen pohjoismaisessa kontekstissa: tilanne, mahdollisuudet ja rajoitukset. Teoksessa *Koulun johtaminen pohjoismaisessa vertailussa*, 5-71. Arviointi 8/2001. Helsinki: Nordisk Ministerråd - Opetushallitus.
- Mäkelä, Pertti (2000). *Kuntien vaihtelevat koulutiet*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 24, Acta nro 129. Helsinki: Suomen kuntaliitto - Vaasan yliopisto.
- Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka & Anita Niemi-Iilahti (1990). *Muuttaako vapaakuntakoikeilu kuntien hallintoa? Vapaakuntakoikeilu hallinnon uudistajana Suomessa ja Ruotsissa*. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.

- Määttä, Matti (1996). *Uudistuva oppilaitos ja johtaminen*. Acta Universitatis Tamperensis, Sarja A, No. 512. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Naschold, Frieder (1995). *The Modernisation of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*. Helsinki: Ministry of Labour.
- Niemi-Liilahti, Anita (2000). *Paikallishallinto kansainvälisen vertailun kohteena*. Teoksessa Salminen, A. (toim.): Hallintovertailun metodologia, 88-106. Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Niiranen, Vuokko (1995). *Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus*. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto.
- Norušis, Marija J. (1994). *SPSS 6.1 Base System User's Guide Part 2*. Chicago: SPSS Inc.
- Numminen, Jaakko (1994). *Koulutuspolitiikan vaihtoehdot*. Tampere: Tammer-paino.
- Nurmi, Raimo (1992). *Johtaminen kilpailuetuna*. Uppsala: Mermerus.
- OECD (2001). *Education at a Glance. OECD Indicators*. Education and Skills. Centre for Educational Research and Innovation, Indicators of Education systems. Paris: OECD.
- OFSTED (2002). *OFSTED*, [www-sivut osoitteessa: http://www.ofsted.gov.uk/inspect/index.htm](http://www.ofsted.gov.uk/inspect/index.htm), 25.10.2002.
- Olsen, Johan P. (1990). Moderniseringsprogrammen i institutionellt perspektiv. Teoksessa Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (toim.) *Makten att reformera*. Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Ojala, Ilpo (1997a). *Koulu vapautuu – kuka tekee valinnat? Rehtorien ja koulunjohtajien arvioita koulutuspalveluista vuonna 1995*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 5. Acta 72. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ojala, Ilpo (1997b). *Koulutuspalveluiden tuottamistavat KuntaSuomi 2004 -kunnissa*. 80-89. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/97.
- Opetushallitus (2001a). *Koulutuksen määrälliset indikaattorit*. Jyväskylä: Opetushallitus.
- Opetushallitus (2001b). *Peruskoulun sisällön ja rakenteen kehittämishanke 1997-2000*. Loppuraportti. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetushallitus (2002). *Koulutuksen määrälliset indikaattorit*. Jyväskylä: Opetushallitus.

- Oppilaitosluokitus ja -luettelo 1995*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1995. Koulutus 1996:3. Helsinki: Tilastokeskus.
- Ostettavien palvelujen ja oman toiminnan tuloksellisuuden vertailu* (1988). Valtionvarainministeriön julkaisusarja. VM, järjestelyosasto. Helsinki: Vapki.
- Oulasvirta, Lasse (1996). *Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva tutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä*. Acta Universitatis Tamperensis, ser. A, Vol. 494. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Paronen, Reijo (1996). Oppivelvollisuuskoulutuksesta OECD-maissa. Teoksessa Laukkanen, R. (toim.) *OECD-maiden koulutusjärjestelmät*, 32-58. Helsinki: Opetushallitus.
- Parry, Taryn Rounds (1997). How Will Schools Respond to the Incentives of Privatization? Evidence from Chile and Implications for the United States. *American Review of Public Administration*, 27: 3, 248-269.
- Parsons, Talcott (1960). *Structure and Process in Modern Societies*. The Free Press, New York.
- Pekonen, Kyösti (1989). Max Weber. Teoksessa Jukka Kanerva (toim.): *Politiikan teorian moderneja klassikkoja*, 173-197. Gaudeamus, Helsinki.
- Pelage, Agnès & Evetts, Julia (1998). Structural and Cultural Dimensions of Secondary Headteacher Careers in France: similarities and differences with British patterns. *European Journal of Education*, 33: 4, 459-468.
- Perrow, Charles (1970). *Organizational Analysis. A Sociological View*. London: Tavistock.
- Perrow, Charles (1986, alkuperäinen 1972). *Complex Organizations. A Critical Essay*. New York ym.: McGraw-Hill.
- Peters, B. Guy (2000). Citizens Versus the New Public Manager. The Problem of Mutual Empowerment. *Administration & Society*, 32: 1, 9 -28.
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik (1978). *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. New York - Hagerstown - San Francisco & London: Harper & Row.
- Peterson, Mark A. (2000). The fate of "Big Government" in the United States: Not Over, but Undermined? *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13: 2, 251-264. Malden - Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford - Cambridge: Basil Blackwell.

- Pollitt, Christopher - Stephen Hanney - Tim Packwood - Sandra Rothwell & Simon Roberts (1997). *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (toim, 1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, Chicago and London.
- Ragin, Charles C. (1987). *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks et al: Pine Forge Press.
- Rainey, Hal G. & Lois Recascino Wise (1999). Public Management Change and Reform. General Issues and National Variations. *Public Productivity & Management Review*, 23: 2, 127-129.
- Rainey, Hal G. (1999). Using Comparisons of Public and Private Organizations to Assess Innovative Attitudes Among Members of Organizations. *Public Productivity & Management Review*, 23: 2, 130-149.
- Rainey, Hal G. & Barry Bozeman (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 10: 2, 447-469.
- Reich, Simon (2000). The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13: 4, 501-522.
- Rinne, Risto (2000). The Globalisation of Education: Finnish education on the doorstep of the new EU millennium. *Educational Review*, 52: 2, 131-142.
- Robenstine, Clark (2000). School Choice and Administrators: Will Principals Become Marketers? *The Clearing House*, 74: 2, 95-98.
- Robins, James A. (1985). Ecology and Society: a Lesson for Organization Theory, from the Logic of Economics. *Organization Studies*, 6: 4, 335-348.
- Rodham, Karen (2000). Role Theory and the Analysis of Managerial Work: the case of occupational health professionals. *Journal of Applied Management Studies*, 9: 1, 71-81.
- Roethlisberger, Fritz J. & William J. Dickson (1984, alkup. 1939). *Human Relations and the Informal Organization*. Teoksessa Fischer, Frank & Sirianni, Carmen (toim.) *Critical Studies in Organization & Bureaucracy*, 86-95. Philadelphia: Temple University Press.

- Ruef, Martin & W. Richard Scott (1998). A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. *Administrative Science Quarterly*, 43, 877-904.
- Ruohotie, Pekka (1985). *Kannustava työyhteisö. Tutkimustulosten avaama näkökulma esimiesten johtamistaidon kehittämiseen*. Hämeenlinna: Tampereen yliopiston Hämeenlinnan opettajankoulutuslaitos.
- Salganik, Laura Hersh & Nancy Karweit (1982). Voluntarism and Governance in Education. *Sociology of Education*, 55, 152-161.
- Salminen, Ari (1983). *Funktionalismin lähtökohta ja hallinnontutkimus. Vaasan korkeakoulun julkaisuja, tutkimuksia No 94*, Hallintotiede 2. Vaasa: Vaasan korkeakoulu.
- Salminen, Ari (1984). *Public Administration. Selected Theoretical and Methodological Perspectives*. Administrative Science no 1. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (1998). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus & Edita.
- Salminen, Ari (1999). *Vertailevan metodin tutkimuksellinen perusta? Johdatusta hallintotieteellisen vertailun metodologiaan*. Tutkimuksia 223, Hallintotiede 25. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2000). Hallintovertailu ja vertailumallien käyttökelpoisuus. Teoksessa Salminen, A. (toim.): *Hallintovertailun metodologia*, 11-35. Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2001a). Funktionalismin näkökulma akateemiseen johtamiseen yliopistossa. Teoksessa Katajamäki, Hannu (toim.) *Mies ja alue. Juhlakirja professori Kauko Mikkosen 60-vuotispäivän kunniaksi*, 99-110. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2001b). The reform 'industry' in the Finnish government. Towards the new welfare idea through the central and local administrative reforms of the 1980s and 1990s. Teoksessa Peters, Guy B. & Jon Pierre (toim.): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 142-213. London - New York: Routledge.
- Salminen, Ari - Kirsi Lähdesmäki & Olli-Pekka Viinamäki (2002). *"Tehdä enemmän vähemmällä": Esimerkkejä uudistuvan valtion henkilöstöresurssien kehittämisestä*. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 92. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2003). *Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä*. Tutkimuksia 245, Hallintotiede 29. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Salganik, Lara Hersh & Nancy Karweit (1982). Voluntarism and Governance in Education. *Sociology of Education*, 55, 152-161.
- Sartori, Giovanni (1994). Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. Teoksessa Dogan, Mattei & Ali Kazancigil (toim.) *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*. Oxford - Cambridge: Blackwell.
- Scharitzer, Dieter & Christian Korunka (2000). New public management: evaluating the success of total quality management and change management interventions in public services from the employees' and customers' perspectives. *Total Quality Management*, 11: 7, 941-953.
- Scott, W. Richard & John W. Meyer (1994): *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Sage, Thousand Oaks ym..
- Scott, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, London and New York: Sage.
- Scott, W. Richard & John W. Meyer (1994). The Rise of Training Programs in Firms and Agencies: An Institutional Perspective. 228-254. Teoksessa Scott, W. Richard & John W. Meyer (toim.) *Institutional Environments and Organizations – Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Seeman, Melvin (1957). A Comparison of General and Specific Leader Behavior Descriptions. Teoksessa Stogdill, Ralph M. & Alvin E. Coons (toim.) *Leader Behavior: Its Description and Measurement*. Research Monograph No. 88, 86-102. Columbus: Ohio State University.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration. A sociological interpretation*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles and London.
- Selznick, Philip (1980, alkup. 1949). *TVA and the Grass Roots. A Study of Politics and Organization*. Berkeley - Los Angeles & London: University of California Press.
- Simon, Herbert A. (1977, alkup. 1960). Decision Making and Organizational Design. Artikkele teoksessa Pugh, D. S. (toim.): *Organization Theory*. 189-212. Harmondsworth ym.: Penguin Books.
- Sinclair, Amanda (1997). After Excellence: Models of Organisational Culture for the Public Sector. Teoksessa Considine, Mark & Martin Painter (toim.) *Managerialism – The Great Debate*. 134-151. Carlton South: Melbourne University Press.



- Sirkin, Mark R. (1995). *Statistics for the Social Sciences*. Thousand Oaks - London - New Delhi: Sage.
- Stewart, Debra W. & G. David Garson (1983). *Organizational Behavior and Public Management*. New York: Marcel Dekker.
- Stogdill, Ralph M. (1974). *Handbook of Leadership. A Survey Theory and Research*. New York & London: The Free Press.
- Summa, Hilikka & Virtanen, Turo (1998). Tulosjohtaminen yliopistojen ainelaitoksilla. Yleisen johtamismallin soveltuvuus akateemisen vapauden kontekstiin. Teoksessa Mälkiä, M. & J. Vakkuri: *Strateginen johtaminen yliopistoissa. Ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet*, 121-175. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Taipale, Atso (2000). *Peer-Assisted Leadership -menetelmä rehtorikoulutuksessa*. Erään koulutusprosessin taustakontekstin kuvaus, teoreettiset perusteet sekä totutuksen ja vaikuttavuuden arviointi. Tutkimuksia 213. Helsinki: Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.
- Takala, Tuomas (1984). Vertailevasta koulutuspolitiikan ja koulutusjärjestelmien tutkimuksesta. Tampereen yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitoksen työraportteja, Sarja B, 8/1984. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Taylor, Frederick W. (1984, alkup. 1911). Scientific Management. Teoksessa Fischer, Frank & Carmen Sirianni (toim.) *Critical Studies in Organization & Bureaucracy*, 68-78. Philadelphia: Temple University Press.
- Taylor, Frederick W. (1992, alkup. 1912). Scientific Management. Teoksessa Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (toim.) *The Classics of Public Administration*, 29-32. Belmont: Wadsworth.
- Temmes, Markku (1994). *Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Helsinki: Valtiovarainministeriö - Helsingin yliopisto.
- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Helsinki: Helsingin yliopisto - Valtiovarainministeriö.
- Temmes, Markku - Pertti Ahonen & Timo Ojala (2002). Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Helsinki: Opetusministeriö.
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo (1992). Historical institutionalism in comparative politics. Teoksessa Steinmo, S. - K. Thelen & Longstreth M. (toim.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, 1-32. Cambridge University Press, Cambridge, New York and Oakleigh.
- Tilastokeskus (1989a). *Oppilaitokset 1989*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1989. Koulutus ja tutkimus 1990: 12. Helsinki.

- Tilastokeskus (1989b). *Peruskoulut kunnittain syyslukukaudella 1989*. Koulutus ja tutkimus 1989: 27. Helsinki.
- Tilastokeskus (1991). *Oppilaitokset 1990*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1990. Koulutus ja tutkimus 1991: 8. Helsinki.
- Tilastokeskus (1992). *Oppilaitokset 1991*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1991. Koulutus ja tutkimus 1992: 7. Helsinki.
- Tilastokeskus (1993). *Oppilaitosluokitus ja -luettelo 1992*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1992. Koulutus 1993: 4. Helsinki.
- Tilastokeskus (1994). *Oppilaitosluokitus ja -luettelo 1993*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1993. Koulutus 1994: 5. Helsinki.
- Tilastokeskus (1995). *Oppilaitosluokitus ja -luettelo 1994*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1994. Koulutus 1995: 7. Helsinki.
- Tilastokeskus (1996). *Oppilaitosluokitus ja -luettelo 1995*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1995. Koulutus 1996: 3. Helsinki.
- Tilastokeskus (1997). *Oppilaitosluokitus ja -luettelo 1996*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1996. Koulutus 1997: 2. Helsinki.
- Tilastokeskus (1998). *Oppilaitosluokitus ja -luettelo 1997*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1997. Koulutus 1998: 3. Helsinki.
- Tilastokeskus (1999). *Oppilaitosluokitus ja -luettelo 1998*. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1998. Koulutus 1998: 5. Helsinki.
- Tilastokeskus (2000). *Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 1999*. Koulutus 2000: 3. Helsinki.
- Tilastokeskus (2001). *Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 2000*. Koulutus 2001: 3. Helsinki.
- Tiri, Kirsi (1998). *Koulu moraalisenä yhteisönä*. Tutkimuksia 187. Helsinki: Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.
- Trosa, Sylvie (1997). The Era of Post-Managerialism? Teoksessa Considine, Mark & Martin Painter (toim.). *Managerialism. The Great Debate*, 239-254. Carlton South: Melbourne University Press.
- Tukiainen, Kaarina (1999). *Peruskoulun rehtorin toimintaprofili*. Tutkimuksia 206. Helsinki: Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.

- Tullock, Gordon (1987). *The Politics of Bureaucracy*. University Press of America, Lanham and London.
- Tuloksellisuuden mittausprojektin tulokset* (1989). Valtiovarainministeriö, Virastojen budjetoinnin ja tulosohjauksen kehittämishanke 1989: VM 10. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Tähtinen, Juhani (1993). *Tilastollisen analyysin tulkinnan lähtökohtia*. Julkaisusarja B:41. Turku: Turun yliopisto.
- UNESCO 2002. Institute for statistics, Educational institutions 11.6.2002 at <http://www.uis.unesco.org/en/stats/stats0.htm>.
- Urwick, L. (1937). The Function of Administration. Teoksessa Gulick, Luther & Urwick, L. (toim.): *Papers on the Science of Administration*, 116-130. New York: Institute of Public Administration.
- Vaherva, Tapio (1984). *Rehtorin ammatikkuva ja koulutustarve*. Jyväskylän yliopiston kasvatustieteen laitoksen julkaisuja A 5/1984. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Vahervuo, Toivo & Ahmavaara, Yrjö (1958). *Johdatus faktorianalyysiin*. Porvoo - Helsinki: WSOY.
- Wakeley, John H. (1983). Managing People and Systems: The Management Skills. Teoksessa Eddy, William B. (toim.): *Handbook of Organization Management*. New York and Basel: Marcel Dekker.
- Valkama, Hannu (1998). Organisaatio prosessissa. Oppilaitosorganisaation strategiat ja oppiminen saneerauksen Suomessa. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Valkonen, Tapani (1978). *Haastattelu- ja kyselyaineiston analyysi sosiaalitutkimuksessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Valtioneuvosto (1998a). *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki: Edita.
- Valtioneuvosto (1998b). *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat, taustamateriaali*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki: Edita.
- Vartiainen, Pirkko (1994). *Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teoriat ja käytäntö. Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi*. Acta Wasaensia, No 40, Hallintotiede 2. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Vartola, Juha (1975). *Johdatusta hallinnon tutkimukseen*. Tampereen yliopiston julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 2/1975 B. Toinen painos. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Webb, Rosemary & Vulliamy, Graham (1998). External Inspection or School Evaluation? A Comparative Analysis of Policy and Practice in Primary Schools in England and Finland. *British Educational Research Journal*, 24: 5, 539-547.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Roth, Guenther & Wittich, Claus (toim.). Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Weber, Max (1984, alkup. 1946). Bureaucracy. Teoksessa Fischer, Frank & Sirianni, Carmen (toim.) *Critical Studies in Organization & Bureaucracy*, 24-39. Philadelphia: Temple University Press.
- Weiss, Carol H. (1992, alkup. 1972). Purposes of Evaluation. Teoksessa Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (toim.) *The Classics of Public Administration*, 397-405. Belmont: Wadsworth.
- Wildavsky, Aaron (1992, alkup. 1972). The Self-Evaluating Organization. Teoksessa Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (toim.) *The Classics of Public Administration*, 382-396. Belmont: Wadsworth.
- Williams, Daniel W. (2000). Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review*, 60: 6, 522-534.
- Wilson, Graham (2000a). In a State? *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13: 2, 135-153. Malden - Oxford: Blackwell.
- Wilson, Graham (2000b). A Special Symposium: The End of the Big State? *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13: 2, 233-234. Malden - Oxford: Blackwell.
- Virtanen, Turo (1994). *Valta, sopiminen ja moraalisuus sosiaalisessa toiminnassa. Sosiaalisen järjestyksen muodostaminen ja tietäminen sekä sosiaalinen yhteismitattomuus. Esimerkkinä tulosjohtaminen*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Virtanen, Turo (2000). Changing competences of public managers: tensions in commitment. *The International Journal of Public Sector Management*, 13: 4, 333-341.
- Woods, Philip A. (2000). Markets; Schools; Competition. *British Journal of Sociology of Education*, 21: 2, 219-233.

- Wright, Mike & Brian Chiplin (1999). Corporate Governance and Control: Beyond Managerialism and Marxism. *Human Relations*, 52: 2, 1189-1204.
- Wuori, Olli & Kauko Aronen (1983). Vieläkö mitataan alueellista kehittyneisyyttä? *Terra*, 95: 3, 166-177.
- Wuori, Olli & Ari Ylönen (1996). *Säästökirja. Kuntien talouskriisi ajan ja alueen ristikudoksessa*. Toistaiseksi julkaisematon tutkimus. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Yeatman, Anna (1997). The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980s. Teoksessa Considine, Mark & MartinPainter (toim.) *Managerialism. The Great Debate*, 12-71. Carlton South: Melbourne University Press.
- Yeatman, Anna (1998). Trends and Opportunities in the Public Sector: A Critical Assessment. *Australian Journal of Public Administration*, 57: 4: 138-147. Blackwell.
- Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset vuonna 1994*. Opetushallitus, Moniste 3/1996.

## LIITTEET

### LIITE 1. Tutkimuksessa käytetyt rehtoridatan kysymykset.

#### 23. a) Miten arvioisitte seuraavien tahojen vaikutusta oppilaitoksenne toimintaan tällä hetkellä?

##### a) Eri tahojen vaikutus

	Ei vaikuta lainkaan			Vaikuttaa erittäin paljon	
	1	2	3	4	5
<b>Kunnan ulkopuoliset vaikuttajat</b>					
1 Valtion keskushallinnon viranomaiset	1	2	3	4	5
2 Läänin kouluosasto	1	2	3	4	5
3 Naapurikunnat	1	2	3	4	5
4 Opetusalan etu- ja ammattijärjestöt	1	2	3	4	5
5 Muut työmarkkina- ja etujärjestöt	1	2	3	4	5
6 Opiskelijajärjestöt	1	2	3	4	5
7 Suomen Kuntaliitto	1	2	3	4	5
8 Euroopan Unioni	1	2	3	4	5
<b>Kunnan viranomaiset</b>					
9 Kunnanvaltuusto	1	2	3	4	5
10 Kunnanhallitus	1	2	3	4	5
11 Opetustoimesta vastaava lautakunta	1	2	3	4	5
12 Opetustoimen johtava viranhaltija	1	2	3	4	5
13 Opetustoimen muu henkilökunta	1	2	3	4	5
<b>Oppilaitostaso ja yhteistyötahot</b>					
14 Oppilaat/opiskelijat	1	2	3	4	5
15 Oppilaiden huoltajat	1	2	3	4	5
16 Opettajat	1	2	3	4	5
17 Oppilaitoksen johtokunta	1	2	3	4	5
18 Alueen yritykset	1	2	3	4	5
19 Kylä- ja kaupunginosayhdistykset	1	2	3	4	5

**24. Arvioikaa seuraavien tehtäväkokonaisuuksien ja johtamisroolien tärkeyttä omassa työssänne oppilaitoksen johtajana.**

	Ei lainkaan tärkeä				Erittäin tärkeä
	1	2	3	4	5
1. Taloudellinen suunnittelu, johtaminen ja päätöksenteko	1	2	3	4	5
2. Hallinnolliset esimies- ja virkamiestehtävät	1	2	3	4	5
3. Tutkimus- ja opetuksen kehittämistehtävät	1	2	3	4	5
4. Oppilaitoksen toiminnan ja opetuksen arviointi	1	2	3	4	5
5. Oppilaitosten yhteistyöhön liittyvät tehtävät	1	2	3	4	5
6. Lisäresurssien hankkiminen oppilaitokselle	1	2	3	4	5
7. Oppilaitoksen edustaminen suhteessa sidosryhmiin	1	2	3	4	5
8. Omat opetustehtävät	1	2	3	4	5
9. Oppilaitoksen toiminnasta tiedottaminen ja markkinointi	1	2	3	4	5
10. Henkilöstön täydennyskoulutukseen liittyvät tehtävät	1	2	3	4	5
11. Oppilaitoksen toimintaan liittyvät luottamustehtävät	1	2	3	4	5
12. Oppilaitoksen keulakuvana toimiminen	1	2	3	4	5
13. Ostopalveluiden hankkiminen, kilpailutus ja seuranta	1	2	3	4	5
14. Oppilaitoksen yhteistyö yritysten ja yhteisöjen kanssa	1	2	3	4	5
15. Oppilaitoksen kilpailuasetelman kehittäminen	1	2	3	4	5

**27. Minkälaiseksi arvioitte seuraavien oppilaitoksen toimintaan liittyvien tekijöiden nykytilan?**

	erittäin huono	melko huono	ei huono eikä hyvä	melko hyvä	erittäin hyvä
	1	2	3	4	5
1 Oppilaitoksen tulevaisuudennäkymät	1	2	3	4	5
2 Oppilaitoksen arvostus kunnassa	1	2	3	4	5
<b>PALVELUTOIMINTA</b>					
3 Opetuksen laatu	1	2	3	4	5
4 Opetuksen ajanmukaisuus	1	2	3	4	5
5 Opetussuunnitelmien kehittyneisyys	1	2	3	4	5
6 Opetuksen monipuolisuus	1	2	3	4	5
7 Oppilaitoksen sijainti ja saavutettavuus	1	2	3	4	5
8 Opetuksen/opintosuunnitelmien yksilöllisyys	1	2	3	4	5
9 Perusopetusryhmien koko	1	2	3	4	5
10 Oppilaitoksen suhteet työmarkkinoihin	1	2	3	4	5
11 Opetuksen kansainvälinen ote	1	2	3	4	5
12 Opetuksen kasvatukselliset ainekset	1	2	3	4	5
13 Valinnaisaineiden tarjonta	1	2	3	4	5

**HALLINTO JA TALOUS**

14 Oppilaitoksen hallinto ja päätöksenteko	1	2	3	4	5
15 Opetustoimen luottamushenkilöhallinto	1	2	3	4	5
16 Oppilaitoksen toiminta- ja johtamiskulttuuri	1	2	3	4	5
17 Henkilökunnan vaikutusmahdollisuudet	1	2	3	4	5
18 Oppilaiden/hoitajien vaikutusmahdollisuudet	1	2	3	4	5
19 Työilmapiiri oppilaitoksessa	1	2	3	4	5
20 Oppilaitoksen talousarvio- tai laskentajärjestelmä	1	2	3	4	5
21 Oppilaitoksen talouden seuranta	1	2	3	4	5
22 Hallinnon ATK - järjestelmien taso	1	2	3	4	5
23 Oppilaitoksen itsenäisyys	1	2	3	4	5

**RESURSSIT**

24 Taloudelliset resurssit	1	2	3	4	5
25 Henkilöstömäärä	1	2	3	4	5
26 Henkilöstön ammattitaito	1	2	3	4	5
27 Erilaisten käyttäjämaksujen määrä	1	2	3	4	5
28 Käyttäjämaksujen suuruus	1	2	3	4	5
29 Tilojen riittävyys ja varustetaso	1	2	3	4	5
30 Opetuksessa käytettävien tietokoneiden ja verkkoyhteyksien riittävyys	1	2	3	4	5

**MUUT OMINAISUUDET**

31 Oppilaitoksen imago ja markkinointi	1	2	3	4	5
32 Oppilaitoksen yhteydet oppilaiden vanhempiin	1	2	3	4	5
33 Opettajien välinen yhteistyö	1	2	3	4	5
34 Eri henkilöstöryhmien yhteistyö	1	2	3	4	5
35 Eri oppilaitosten yhteistyö	1	2	3	4	5
36 Kuntayhteistyö opetuspalveluissa	1	2	3	4	5

**30. Seuraavassa on esitetty joukko koulutointia ja oppilaitosta koskevia väitteitä. Ottakaa niihin kantaa asteikolla 1 (täysin eri mieltä) - 5 (täysin samaa mieltä).**

	Täysin eri mieltä				Täysin samaa mieltä
1 Kunnassamme koulupalvelut nähdään erityisen tärkeinä peruspalveluina.	1	2	3	4	5
2 Resurssien vähäisyyden vuoksi kunnan koulupalvelut tulisi keskittää suurempiin yksiköihin sen sijaan, että resursseja hajautetaan esim. ylläpitämällä pieniä kyläkouluja.	1	2	3	4	5



3 Lahjakkailla oppilailta tulisi olla mahdollisuus käydä ns. eliittikoulua peruskoulun sijasta.	1	2	3	4	5
4 Oppilaitosten erilainen varustustaso (esim. tietotekniikan suhteen) eriarvoistaa oppilaat ja vaikuttaa mm. oppilaiden jatko-opintomahdollisuuksiin.	1	2	3	4	5
5 Tietotekniikka ja tietoverkot eivät ole merkittävästi vaikuttaneet opetukseen muissa kuin tietoteknisissä aineissa oppilaista tulee kunnassamme lisääntymään.	1	2	3	4	5
6 Eri koulujen ja oppilaitosten välinen kilpailu oppilaista tulee kunnassamme lisääntymään.	1	2	3	4	5
7 Hyvin järjestetyt koulupalvelut houkuttelevat asukkaita kuntaan.	1	2	3	4	5
8 Kun kunnassamme tehdään säästöpäätöksiä, ne kohdistuvat aina ensimmäisenä opetustoimeen.	1	2	3	4	5
9 Henkilöstön rekrytointi on aiempaa tärkeämpää opetuksen laadun kannalta	1	2	3	4	5
10 Oppilaitosten toimintaan kohdistuvaa sääntelyä tulisi tiukentaa	1	2	3	4	5
11 Rehtoreiden täydennyskoulutukseen tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota	1	2	3	4	5
12 Rehtoreiden työ on painottunut aivan liikaa taloudellisten asioiden käsittelyyn	1	2	3	4	5
13 Rehtoreiden työ on painottunut aivan liikaa hallinnollisten asioiden käsittelyyn	1	2	3	4	5
14 Arviointia korostetaan opetustoimessa nykyään aivan liikaa	1	2	3	4	5
15 Tietoverkot ovat selvästi muuttaneet oppilaitoksen johtamista ja rehtorin tehtäviä	1	2	3	4	5
16 Oppilaitosten yhteyksiä työelämän yhteisöihin ja yrityksiin tulisi lisätä	1	2	3	4	5
17 Kuntien toimintaa opetuspalveluiden tuottajana tulisi ohjata nykyistä tiukemmin	1	2	3	4	5
18 Oppilaitosten yhteistyötä tulisi korostaa kilpailamisen sijasta	1	2	3	4	5
19 Tietotekniikan täysi hyödyntäminen oppilaitoksissa kärsii pätevän henkilöstön puutteesta	1	2	3	4	5

31. *Mikä on syntymävuotenne?* Syntymävuoteni on 19\_\_\_\_\_
32. *Mikä on virkanimikkeenne?*
- |   |            |       |                 |
|---|------------|-------|-----------------|
| 1 | Rehtori    | 2     | Johtajaopettaja |
| 3 | Muu, mikä? | _____ |                 |
33. *Minkälainen työkokemus teillä on opetustoimen työtehtävissä?*
- |   |  |
|---|--|
| 1 | Opetustoimen eri työtehtävissä olen toiminut yhteensä _____ vuotta |
| 2 | Nykyisessä tehtävässäni olen toiminut _____ vuotta                 |
34. *Mikä on koulutustasonne?* (Nykyisen koulutusrakenteen mukaan ylin tutkintonne)
- |   |   |
|---|---|
| 1 | Ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa                            |
| 2 | Toisen asteen ammatillinen perustutkinto. (= vanha kouluaste) |
| 3 | Ylioppilas  |
| 4 | Korkea-asteen ammatillinen tutkinto (= vanha opistoaste)      |
| 5 | Alempi tiedekorkeakoulututkinto                               |
| 6 | Ylempi tiedekorkeakoulututkinto                               |

## LIITE 2.

**Liitetaulukko 2.1.** Sidosryhmien vaikutus oppilaitoksen toimintaan -osion muuttujat.

<i>Sidosryhmä</i>	<i>keski- arvo</i>	<i>keski- hajonta</i>	<i>n</i>	<i>tunnus</i>
Opettajat	4,4	0,72	536	K23A16
Opetustoimesta vastaava lautakunta	3,9	0,96	529	K23A11
Opetustoimen johtava viranhaltija	3,9	0,98	531	K23A12
Kunnanvaltuusto	3,6	1,06	536	K23A09
Kunnanhallitus	3,5	1,04	534	K23A10
Oppilaat/opiskelijat	3,5	1,03	533	K23A14
Oppilaiden huoltajat	3,4	0,86	535	K23A15
Opetustoimen muu henkilökunta	3,1	0,99	525	K23A13
Oppilaitoksen johtokunta	2,8	1,25	453	K23A17
Valtion keskushallinnon viranomaiset	2,7	1,00	536	K23A01
Opetusalan etu- ja ammattijärjestöt	2,6	0,88	534	K23A04
Alueen yritykset	2,2	1,00	532	K23A18
Suomen Kuntaliitto	2,2	0,97	532	K23A07
Euroopan Unioni	2,2	1,00	532	K23A08
Läänin kouluosasto	2,1	0,79	533	K23A02
Kylä- ja kaupunginosayhdistykset	2,1	1,11	523	K23A19
Muut työmarkkina- ja etujärjestöt	2,0	0,91	533	K23A05
Naapurikunnat	1,9	0,89	533	K23A03
Opiskelijajärjestöt	1,4	0,71	536	K23A06

**Liitetaulukko 2.2.** Sidosryhmien vaikutusta koskevien ulottuvuuksien pääkomponenttimatriisi.

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
K23A01	0,460	0,106	-0,330	0,423
K23A02	0,420	0,363	-0,097	0,212
K23A03	0,466	0,328	-0,090	-0,165
K23A04	0,601	0,193	-0,213	-0,102
K23A05	0,566	0,468	-0,125	-0,120
K23A06	0,379	0,568	-0,007	-0,172
K23A07	0,543	0,148	-0,221	0,002
K23A08	0,500	0,404	0,046	0,094
K23A09	0,552	-0,527	-0,340	0,259
K23A10	0,564	-0,460	-0,378	0,234
K23A11	0,523	-0,633	-0,050	-0,193
K23A12	0,476	-0,564	0,033	-0,384
K23A13	0,506	-0,258	0,173	-0,382
K23A14	0,417	0,071	0,601	0,410
K23A15	0,420	-0,344	0,486	0,048
K23A16	0,280	-0,255	0,494	0,348
K23A17	0,307	0,061	0,120	-0,166
K23A18	0,382	0,522	0,239	-0,062
K23A19	0,405	0,042	0,333	-0,175

**Liitetaulukko 2.3.** Sidosryhmien vaikutusulottuvuuksien rotatoitu pääkomponenttiratkaisu.

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
K23A05	0,744	*	*	*
K23A06	0,690	*	*	*
K23A18	0,626	*	*	*
K23A08	0,614	*	*	*
K23A03	0,578	*	*	*
K23A04	0,571	*	*	*
K23A02	0,527	*	*	*
K23A07	0,487	*	(0,330)	*
K23A09	*	(0,306)	0,813	*
K23A10	*	*	0,800	*
K23A01	(0,357)	*	0,584	*
K23A11	*	0,707	(0,445)	*
K23A12	*	0,793	*	*
K23A13	*	0,669	*	*
K23A19	*	0,351	*	*
K23A14	*	*	*	0,808
K23A15	*	(0,440)	*	0,576
K23A16	*	*	*	0,686
K23A17	*	*	*	*

Pääkomponenttianalyysi, Varimax-rotautio. Tulkinassa on huomioitu >.30 ylittävät lataukset ja "\*" on merkitty mikäli latauksen itseisarvo < .30. Sulkuihin on merkitty sivulataukset.

**Liitetaulukko 2.4.** Sidosryhmien vaikutusta koskevien summamuuttujien osioanalyysi.

<i>Summamuuttujat</i>	<i>Corrected item total - korrelaatio</i>
<b>I Järjestöt ja sidosorganisaatiot</b>	
K23A05	0,63
K23A06	0,50
K23A18	0,43
K23A08	0,51
K23A03	0,44
K23A04	0,49
K23A02	0,40
K23A07	0,41
	<i>Cronbachin alfa</i> 0,77
<b>II Kunnan koulutoimi</b>	
K23A12	0,60
K23A11	0,53
K23A13	0,46
K23A19	0,17
	<i>Cronbachin alfa</i> 0,64
<b>III Kunnan ja valtion poliittinen ohjaus</b>	
K23A09	0,69
K23A10	0,68
K23A01	0,29
	<i>Cronbachin alfa</i> 0,72
<b>IV Oppilaitostoimijat</b>	
K23A14	0,47
K23A16	0,38
K23A15	0,38
	<i>Cronbachin alfa</i> 0,59

**Liitetaulukko 2.5.** Sidosryhmien vaikutusta koskevien arvioulottuvuuksien korrelaatiot riippumattomiinmuuttujiin.

<b>Riippumattomat muut- tujat</b>	<i>Järjestöt ja sidos- organisaatiot</i>	<i>Kunnan koulu- toimi</i>	<i>Kunnan ja valtion poliittinen ohjaus</i>	<i>Oppilaitos- toimijat</i>
<b>Kuntamuuttujat</b>				
Kuntaryhmä	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Taajama-aste	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Talouseläkö	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Vasemmisto- puolueiden osuus valtuusto- paikoista	n.s.	-0,12 ** (n = 517)	-0,11 * (n=531)	n.s.
Ei-vasemmisto- puolueiden osuus valtuusto- paikoista	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Kunnan asukasluvun muutos	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Oppilaitosmuuttujat</b>				
Oppilaitostyyppi	0,32 *** (n=514)	-0,18 *** (n=518)	n.s.	-0,18 *** (n=532)
Oppilasmäärä	0,09 * (n=514)	n.s.	n.s.	n.s.
Oppilaitoksen luottamushallinto	n.s.	-0,11 * (n=485)	n.s.	-0,13 ** (n=498)
<b>Yksilötekijät</b>				
Ikä	n.s.	n.s.	n.s.	-,13 ** (n=527)
Koulutustaso	0,09 * (n=509)	n.s.	n.s.	n.s.
Virkanimike	-0,15 *** (n=514)	n.s.	n.s.	n.s.
Kokemus opetuslalta	-0,12 ** (n=505)	n.s.	n.s.	-0,09 * (n=522)
Rehtorikokemus	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin, merkitsevyystaso ja numerus. Korrelaatiokertoimien merkitsevyys: n.s. = ei tilastollisesti merkitseviä korrelaatioita tai korrelaatio alle 0,10, \* = tilastollisesti lähes merkitsevä < 0,05, \*\* = merkitsevä < 0,01, \*\*\* = erittäin merkitsevä < 0,001 korrelaatio.

**Liitetaulukko 2.6.** Sidosryhmien vaikutusta koskevien arvioulottuvuuksien yhteydet riippumattomien muuttujien luokkiin.

<b>Riippumattomat muuttujat</b>	<i>Järjestöt ja sidosryhmät</i>	<i>Kunnan koulu- toimi</i>	<i>Poliittinen ohjaus</i>	<i>Oppilaitos- toimijat</i>
<b>Kuntamuuttujat</b>				
sosegl, F-arvo (sig.)	n.s.	6,098 (0,002)	6,80 (0,001)	4,96 (0,007)
< 30 %		3,8 *	3,4 *	3,9 *
30-45 %		3,5	3,1	3,7
>45%		3,6	3,2	3,8
<b>Oppilaitosmuuttujat</b>				
tyyppiv, F-arvo (sig.)	27,8 (0,000)	27,9 (0,000)	3,6 (0,01)	6,61 (0,000)
peruskoulu ala-aste	1,9	3,7 *	3,3 *	3,9 *
peruskoulu yläaste	2,1	3,7 *	3,2	3,8
lukio	2,2 *	3,6 *	3,3	3,6
ammattilliset oppil.	2,6 ***	2,6	2,9	3,5
luotelin, F-arvo (sig.)	8,96 (0,000)	10,58 (0,000)	n.s.	6,36 (0,002)
johtokunta	2,1	3,7 *		3,9 *
lautakunta	2,0	3,7 *		3,8
kuntayhtymäelin	2,6 **	2,7		3,3
vnimike, F-arvo (sig.)	13,4 (0,000)	n.s.	n.s.	n.s.
rehtori	2,2 *			
johtaja	1,9			
muu	2,2 *			

Yksisuuntainen varianssianalyysi, F-arvot, vastauskeskiarvot ja Schéffen testin merkitsevyystaso.

Ero riippumattoman muuttujan luokkiin: n.s. = ei tilastollisesti merkitseviä eroja riippumattoman muuttujan luokissa, \* = tilastollisesti merkitsevä ero muihin luokkiin < 0,05 riskitasolla.

## LIITE 3.

**Liitetaulukko 3.1.** Rehtoreiden johtamisroolit -osion muuttujat.

<i>Muuttujan kuvaus</i>	<i>keski- arvo</i>	<i>keski- hajonta</i>	<i>n</i>	<i>tunnus</i>
Taloudellinen suunnittelu, johtaminen ja päätöksenteko	4,4	0,72	540	K2401
Oppilaitoksen toiminnan ja opetuksen arviointi	4,3	0,72	542	K2404
Tutkimus- ja opetuksen kehittämistehtävät	4,1	0,81	541	K2403
Hallinnolliset esimies- ja virkamiestehtävät	4,0	0,83	538	K2402
Omat opetustehtävät	4,0	1,09	538	K2408
Oppilaitosten yhteistyöhön liittyvät tehtävät	3,9	0,85	537	K2405
Lisäresurssien hankkiminen oppilaitokselle	3,9	0,96	541	K2406
Oppilaitoksen keulakuvana toimiminen	3,9	1,03	537	K2412
Oppilaitoksen toiminnasta tiedottaminen ja markkinointi	3,8	0,94	540	K2409
Henkilöstön täydennyskoulutukseen liittyvät tehtävät	3,7	0,92	542	K2410
Oppilaitoksen edustaminen suhteessa sidosryhmiin	3,7	0,96	540	K2407
Oppilaitoksen yhteistyö yhteisöjen ja yritysten kanssa	3,2	0,99	538	K2414
Oppilaitoksen toimintaan liittyvät luottamustehtävät	3,1	1,03	535	K2411
Oppilaitoksen kilpailuasetelman kehittäminen	3,0	1,23	538	K2415
Ostopalveluiden hankkiminen, kilpailutus ja seuranta	2,3	1,07	530	K2413

**Liitetaulukko 3.2.** Rehtoreiden johtamisroolien ulottuvuuksien pääkomponenttimatriisi.

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>
K2401	0,575	0,202	-0,486
K2402	0,533	0,214	-0,398
K2403	0,461	0,581	-0,084
K2404	0,593	0,531	-0,107
K2405	0,671	0,128	-0,070
K2406	0,555	-0,307	0,034
K2407	0,693	-0,101	0,180
K2408	-0,028	0,544	0,573
K2409	0,680	-0,180	0,026
K2410	0,645	0,227	0,133
K2411	0,505	0,023	0,575
K2412	0,529	-0,023	0,115
K2413	0,540	-0,364	0,149
K2414	0,706	-0,273	0,030
K2415	0,546	-0,511	-0,081

**Liitetaulukko 3.3.** Rehtoreiden johtamisroolien ulottuvuuksien rotatoitu pääkomponenttiratkaisu.

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>
K2401	*	0,707	*
K2404	*	0,752	*
K2403	*	0,692	*
K2402	*	0,648	*
K2405	(0,436)	0,525	*
K2410	(0,410)	0,477	(0,300)
K2414	0,716	*	*
K2415	0,698	*	*
K2413	0,667	*	*
K2407	0,646	*	*
K2409	0,642	*	*
K2406	0,618	*	*
K2412	0,457	*	*
K2408	*	*	0,765
K2411	(0,526)	*	0,554

Pääkomponenttianalyysi, Varimax-rotatio. Tulkinassa on huomioitu >.30 ylittävät lataukset ja "\*" on merkitty mikäli latauksen itseisarvo < .30. Sulkuihin on merkitty sivulataukset.

**Liitetaulukko 3.4.** Rehtoreiden johtamisroolien summamuuttujien osioanalyysi.

<i>Summamuuttujat</i>	<i>Corrected Item total - korrelaatio</i>
<b>Strateginen johtamisrooli</b>	
K2414	0,62
K2415	0,56
K2413	0,50
K2407	0,55
K2409	0,60
K2406	0,50
K2412	0,40
	<i>Cronbachin alfa</i>
	<b>0,80</b>
<b>Hallinto ja kehittäminen</b>	
K2404	0,62
K2401	0,52
K2403	0,49
K2402	0,47
K2405	0,51
K2410	0,49
	<i>Cronbachin alfa</i>
	<b>0,77</b>
<b>Opettajarooli</b>	
K2408	0,16
K2411	0,16
	<i>Cronbachin alfa</i>
	<b>0,28</b>



**Liitetaulukko 3.5.** Rehtoreiden johtamisroolien ulottuvuuksien korrelaatiot riippumattomiin muuttujiin.

<b>Riippumattomat muuttujat</b>	<i>Strateginen johtamisrooli</i>	<i>Hallinto ja kehittäminen</i>	<i>Opetajarooli</i>
<b>Kuntamuuttujat</b>			
Kuntaryhmä	0,09 * (n=522)	0,14 *** (n=536)	-0,11 * (n=531)
Tuajama-aste	-0,10 * (n=522)	-0,15 *** (n=536)	0,16 *** (531)
Talousluku	n.s.	n.s.	n.s.
Vasemmistopuolueiden valtuustoenemmistö	n.s.	n.s.	n.s.
Ei-vasemmistopuolueiden valtuustoenemmistö	n.s.	n.s.	n.s.
Kunnan asukasluvun muutos	0,12 ** (n=522)	0,19 *** (n=536)	n.s.
<b>Oppilaitosmuuttujat</b>			
Oppilaitostyyppi	0,38 *** (n=522)	0,18 *** (n=536)	-0,35 *** (n=531)
Oppilasmäärä	0,23 *** (n=522)	0,26 *** (n=536)	-0,30 *** (n=531)
Oppilaitoksen luottamushallinto	n.s.	n.s.	-0,11 * (496)
<b>Yksilötekijät</b>			
Ikä	n.s.	n.s.	-0,16 *** (n=526)
Koulutustaso	0,13 ** (n=515)	0,13 ** (n=529)	n.s.
Virkanimike	-0,23 *** (n=522)	-0,23 *** (n=536)	0,32 *** (531)
Kokemus opetuslalta	n.s.	n.s.	n.s.
Rehtorikokemus	n.s.	-0,11 * (n=508)	n.s.

Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin, merkitsevyystaso ja numerus. Korrelaatiokertoimien merkitsevyys: n.s. = ei tilastollisesti merkitseviä korrelaatioita tai korrelaatio alle 0,10, \* = tilastollisesti lähes merkitsevä < 0,05, \*\* = merkitsevä < 0,01, \*\*\* = erittäin merkitsevä < 0,001 korrelaatio.

**Liitetaulukko 3.6.** Rehtorciden johtamisroolien ulottuvuuksien yhteydet riippumattomien muuttujien luokkiin.

<b>Riippumattomat muuttujat</b>	<i>Strateginen johtamisrooli</i>	<i>Hallinto ja kehittäminen</i>	<i>Opettajarooli</i>
<b>Kuntamuuttujat</b>			
taajaste, F-arvo	n.s.	8,42 (0,000)	8,02 (0,000)
kaupunkimaiset		4,1 **	3,5
taajaanasutut		3,9	3,6
maaseutumaiset		4,0	3,8 *
asimuutp, F-arvo	5,34 (0,006)	7,94 (0,000)	n.s.
<-3%	3,5	4,1	
-3%-3 %	3,2	3,9	
>3%	3,6 *	4,3 *	
<b>Oppilaitosmuuttujat</b>			
tyyppiv, F-arvo	33,93 (0,000)	6,41 (0,000)	32,24 (0,000)
peruskoulu ala-aste	3,2	4,0	3,8 ***
peruskoulu yläaste	3,4	4,2 *	3,3 *
lukio	3,7 *	4,2	3,3 *
ammattilliset oppil.	4,1 ***	4,2 *	2,8
oppmaara, F-arvo	13,91 (0,000)	21,48 (0,000)	32,63 (0,000)
<50 oppilasta	3,1	3,8	3,9 *
50-300 oppilasta	3,4 *	4,1 *	3,7 *
>300 oppilasta	3,6 **	4,2 **	3,2

Yksisuuntainen varianssianalyysi, F-urvat, vastauskeskiarvot ja Schéffen testin merkitsevyystaso.

Ero riippumattoman muuttujan luokkiin: n.s. = ei tilastollisesti merkitseviä eroja riippumattoman muuttujan luokissa, \* = tilastollisesti merkitsevä ero muihin luokkiin < 0,05 riskitasolla.

## LIITE 4.

**Liitetaulukko 4.1.** Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarviot -osion muuttujat.

<i>Muuttujan kuvaus</i>	<i>keski- arvo</i>	<i>keski- hajonta</i>	<i>n</i>	<i>tuumus</i>
Opettajien välinen yhteistyö	4,2	0,69	541	K2733
Työilmapiiri oppilaitoksessa	4,2	0,72	543	K2719
Henkilökunnan vaikutusmahdollisuudet	4,0	0,65	544	K2717
Oppilaitoksen yhteydet oppilaiden vanhempiin	4,0	0,69	536	K2732
Oppilaitoksen itsenäisyys	3,9	0,74	544	K2723
Eri henkilöstöryhmien yhteistyö	3,9	0,74	541	K2734
Oppilaitoksen toiminta- ja johtamiskulttuuri	3,8	0,54	543	K2716
Oppilaitoksen hallinto ja päätöksenteko	3,8	0,56	542	K2714
Oppilaiden ja huoltajien vaikutusmahdollisuudet	3,8	0,66	540	K2718
Oppilaitoksen arvostus kunnassa	3,8	0,75	543	K2702
Oppilaitoksen imago ja markkinointi	3,7	0,64	536	K2731
Oppilaitoksen talouden seuranta	3,7	0,83	542	K2721
Eri oppilaitosten yhteistyö	3,5	0,69	540	K2735
Henkilöstömäärä	3,5	0,83	544	K2725
Hallinnon ATK-järjestelmien taso	3,5	1,01	538	K2722
Oppilaitoksen talousarvio- tai laskentajärjestelmä	3,4	0,81	540	K2720
Perusopetusryhmien koko	3,2	1,00	540	K2709
Oppilaitoksen suhteet työmarkkinoihin	3,2	0,69	523	K2710
Opetustoimen luottamushenkilöhallinto	3,2	0,77	537	K2715
Opetuksessa käytettävien tietokoneiden ja verkko-yhteyksien riittävyys	3,2	1,12	539	K2730
Kuntayhteistyö opetuspalveluissa	3,0	0,73	518	K2736
Taloudelliset resurssit	2,7	0,92	542	K2724

**Liitetaulukko 4.2.** Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarvioiden ulottuvuuksien pääkomponenttimatriisi.

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>
K2702	0,421	0,229	0,030	-0,360	0,250
K2709	0,289	0,116	0,670	0,327	-0,018
K2710	0,256	0,459	0,010	0,013	0,066
K2714	0,514	0,093	0,061	-0,406	-0,134
K2715	0,390	0,094	0,274	-0,296	0,203
K2716	0,601	-0,109	-0,024	-0,373	-0,181
K2717	0,544	-0,161	0,135	-0,310	-0,155
K2718	0,466	-0,404	0,116	-0,074	-0,057
K2719	0,497	-0,525	-0,115	0,091	-0,188
K2720	0,506	0,357	-0,270	0,387	-0,157
K2721	0,491	0,320	-0,366	0,365	-0,206
K2722	0,409	0,527	-0,393	0,059	-0,178
K2723	0,518	0,296	0,000	-0,229	-0,198
K2724	0,435	0,365	0,421	0,207	0,128
K2725	0,428	0,099	0,605	0,348	-0,033
K2730	0,307	0,436	-0,136	0,141	-0,099
K2731	0,472	0,046	-0,055	-0,339	0,005
K2732	0,403	-0,551	-0,080	0,074	0,016
K2733	0,507	-0,601	-0,096	0,222	-0,050
K2734	0,474	-0,542	-0,082	0,311	-0,001
K2735	0,434	-0,067	-0,259	0,064	0,621
K2736	0,399	0,051	-0,171	0,101	0,694

**Liitetaulukko 4.3.** Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarvioiden ulottuvuuksien rotatoitu pääkomponenttiratkaisu.

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>
K2733	0,814	*	*	*	*
K2734	0,767	*	*	*	*
K2719	0,738	*	*	*	*
K2732	0,667	*	*	*	*
K2718	0,528	(0,313)	*	*	*
K2714	*	0,656	*	*	*
K2716	(0,320)	0,653	*	*	*
K2717	(0,324)	0,582	*	*	*
K2723	*	0,543	(0,372)	*	*
K2731	*	0,543	*	*	*
K2702	*	0,536	*	*	(0,332)
K2715	*	0,490	*	*	*
K2721	*	*	0,782	*	*
K2722	*	*	0,770	*	*
K2720	*	*	0,759	*	*
K2730	*	*	0,539	*	*
K2710	*	*	0,361	*	*
K2709	*	*	*	0,803	*
K2725	*	*	*	0,796	*
K2724	*	*	*	0,649	*
K2736	*	*	*	*	0,803
K2735	*	*	*	*	0,755

Pääkomponenttianalyysi, Varimax-rotatio. Tulkinmassa on huomioitu > 0,30 ylittävät lataukset ja "\*" on merkitty mikäli latauksen itseisarvo < 0,30. Sulkuihin on merkitty sivulataukset.

**Liitetaulukko 4.4.** Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarvioiden osioanalyysi.

<i>Summamuuuttujat</i>	<i>Corrected Item total - korrelaatio</i>
<b>Ihenkilösuhteiden hallinta</b>	
K2733	0,69
K2734	0,59
K2719	0,58
K2732	0,53
K2718	0,42
	<i>Cronbachin alfa</i> <b>0,79</b>
<b>Johtaminen ja johtamisedellytykset</b>	
K2714	0,50
K2716	0,50
K2717	0,40
K2723	0,44
K2731	0,38
K2702	0,40
K2715	0,34
	<i>Cronbachin alfa</i> <b>0,70</b>
<b>Hallinnon järjestelmät</b>	
K2721	0,54
K2722	0,59
K2720	0,52
K2730	0,40
K2710	0,29
	<i>Cronbachin alfa</i> <b>0,70</b>

<b>Resurssit</b>		
K2709		0,49
K2725		0,56
K2724		0,43
	<i>Cronbachin alfa</i>	<b>0,68</b>
<b>Koulutusyhteistyö</b>		
K2736		0,44
K2735		0,44
	<i>Cronbachin alfa</i>	<b>0,61</b>

**Liitetaulukko 4.5.** Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarvioiden ulottuvuuksien korrelaatiot riippumattomiin muuttujiin.

	Henkilösuhteen hallinta	Johtaminen ja johtamisedellytykset	Taloushallinnon järjestelmät	Resurssit	Koulutusyhteistyö
<b>Kuntamuuttajat</b>					
Kuntaryhmä	n.s.	0,14 *** (n=530)	n.s.	-0,13 ** (n=538)	n.s.
Taajama-aste	n.s.	-0,15 *** (n=530)	n.s.	0,15 *** (538)	n.s.
Talouseläyty	n.s.	0,09 * (n=530)	n.s.	0,12 ** (n=538)	n.s.
Vasemmistopuolueiden valtuustoenemmistö	-0,15 *** (n=532)	n.s.	n.s.	-0,19 *** (n=537)	n.s.
Ei-vasemmistopuolueiden valtuustoenemmistö	0,12 ** (n=532)	n.s.	n.s.	0,14 *** (n=537)	n.s.
Kunnan asukasluvun muutos	n.s.	0,17 *** (n=530)	-0,10 * (n=510)	-0,09 * (n=538)	n.s.
<b>Oppilaitosmuuttajat</b>					
Oppilaitostyyppi	-0,43 *** (n=533)	n.s.	0,24 *** (n=510)	n.s.	n.s.
Oppilasmäärä	-0,36 *** (n=533)	0,21 *** (n=530)	0,11 * (n=510)	-0,12 ** (n=538)	n.s.
Oppilaitoksen luottamushallinto	-0,13 ** (n=498)	-0,12 ** (n=496)	n.s.	-0,17 *** (n=502)	n.s.
<b>Yksilötekijät</b>					
Ikä	-0,09 * (n=528)	n.s.	0,11 * (n=506)	n.s.	n.s.
Koulutustaso	-0,14 *** (n=526)	0,09 * (n=525)	n.s.	n.s.	n.s.
Virkanimike	0,30 *** (n=533)	-0,12 ** (n=530)	-0,14 *** (n=510)	n.s.	n.s.
Kokemus opetusala	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Rehtorikokemus	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin, merkitsevyystaso ja numerus. Korrelaatiokerroimien merkitsevyys: n.s. = ei tilastollisesti merkitseviä korrelaatioita tai korrelaatio alle 0,10, \* = tilastollisesti lähes merkitsevä < 0,05, \*\* = merkitsevä < 0,01, \*\*\* = erittäin merkitsevä < 0,001 korrelaatio.

**Liitetaulukko 4.6.** Rehtoreiden johtamis- ja oppilaitosarvioiden ulottuvuuksien yhteydet riippumattomien muuttujien luokkiin.

<b>Riippumattomat muuttujat</b>	<i>Henkilösuhteiden hallinta</i>	<i>Johtaminen ja johtamis-edellytykset</i>	<i>Taloushallinnon järjestelmät</i>	<i>Resurssit</i>
<b>Kuntamuuttujat</b>				
kryhmä, F-arvo	n.s.	7,8 (0,000)	3,1 (0,047)	9,4 (0,000)
< 5500		3,7	3,4	3,5 **
5500-20000		3,7	3,5 *	3,1
> 20000		3,8 *	3,3	3,1
taajaste, F-arvo	4,6 (0,011)	9,5 (0,000)	n.s.	8,3 (0,000)
kaupunkim.	4,0	3,8 **		3,0
taajaan.	3,9	3,6		3,0
maaseutum.	4,1 *	3,7		3,3 *
talukul, F-arvo	n.s.	3,8 (0,023)	n.s.	4,4 (0,012)
<-0,5		3,6		2,9
-0,5-0,5		3,8		3,0
> 0,5		3,8 *		3,2 *
soshegl, F-arvo	6,7 (0,001)	n.s.	n.s.	9,9 (0,000)
< 30 %	4,1 *			3,3 **
30-45 %	4,0			3,1
>45%	3,9			3,0
esoshegl, F-arvo	4,4 (0,012)	n.s.	n.s.	14,7 (0,000)
< 30 %	3,9			3,5 *
30-45 %	3,9			2,8
>45%	4,1 *			3,2 *
aslmuatp, F-arvo	n.s.	3,6 (0,029)	3,8 (0,024)	n.s.
<-3%		3,8	3,5	
-3%-3 %		3,7	3,2	
>3%		3,9 *	3,6 *	
<b>Oppilaitosmuuttujat</b>				
tyyppiv, F-arvo	42,8 (0,000)	n.s.	11,4 (0,000)	n.s.
peruskoulu ala-aste	4,2 ***		3,3	
peruskoulu yläaste	3,8 *		3,6 *	
lukio	3,8 *		3,5	
ammattilliset oppil.	3,5		3,8 *	
oppmaara, F-arvo	38,7 (0,000)	14,9 (0,000)	n.s.	n.s.
< 50	4,3 **	3,6		
50-300	4,0 *	3,8 *		
> 300	3,8	3,8 *		
luotelin, F-arvo	16,4 (0,000)	5,0 (0,007)	n.s.	7,7 (0,000)
johtokunta	4,1 *	3,8 *		3,3*
lautakunta	4,0 *	3,7		3,0
kuntayhtymäelin	3,3	3,7		3,1

<b>Yksilömuuttujat</b>				
rehtoika, F-arvo	5,3 (0,001)	n.s.	3,9 (0,009)	n.s.
svuosi 64-73	4,2 *		3,1	
54-63	4,1		3,4	
44-53	3,9		3,4 *	
34-43	4,0		3,5 *	
vnimike, F-arvo	43,8 (0,000)	6,0 (0,0027)	5,7 (0,003)	n.s.
rehtori	3,8	3,8 **	3,5*	
koulunjohtaja	4,2 **	3,7	3,3	
muu	3,8	3,6	3,4	
koultaso, F-arvo	4,9 (0,002)	n.s.	n.s.	n.s.
yo	4,3			
amm. korkea-aste	4,0			
al. korkeakoulu	4,1 *			
yl. korkeakoulu	3,9			
alankoke, F-arvo	6,8 (0,000)	n.s.	3,3 (0,020)	n.s.
<10 vuotta	4,1 *		3,2	
11-20 vuotta	4,0		3,4	
21-30 vuotta	3,9		3,4	
>30 vuotta	4,1 *		3,5 *	

Yksisuuntainen varianssianalyysi, F-arvot, keskiarvot ja Schéffen testin merkitsevyystaso.

Ero riippumattoman muuttujan luokkiin: n.s. = ei tilastollisesti merkitseviä eroja riippumattoman muuttujan luokissa, \* = tilastollisesti merkitsevä ero muihin luokkiin < 0,05 riskitasolla.

## LIITE 5.

## Liitetaulukko 5.1. Rehtoreiden johtamisasenteet -osion muuttajat.

<i>Aseennemuuttuja</i>	<i>keski- arvo</i>	<i>keski- hajonta</i>	<i>n</i>	<i>tunnus</i>
Oppilaitosten yhteistyötä tulisi korostaa kilpailemisen sijaan	4,3	0,7	537	K3018
Hyvin järjestetyt koulupalvelut houkuttelevat asukkaita kuntaan	4,1	0,9	538	K3007
Henkilöstön rekrytointi on aiempaa tärkeämpää opetuksen laadun kannalta	4,0	0,9	538	K3009
Rehtoreiden täydennyskoulutukseen tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota	4,0	0,9	540	K3011
Oppilaitosten yhteyksiä työelämän yhteisöihin ja yrityksiin tulisi lisätä	3,5	0,9	538	K3016
Rehtoreiden työ on painottunut aivan liikaa hallinnollisten asioiden käsittelyyn	3,5	0,9	539	K3013
Rehtoreiden työ on painottunut aivan liikaa taloudellisten asioiden käsittelyyn	3,5	1,0	538	K3012
Kunnassamme koulupalvelut nähdään erityisen tärkeinä peruspalveluina	3,3	1,1	542	K3001
Kun kunnassamme tehdään säästöpäätöksiä, ne kohdistuvat aina ensimmäisenä opetustoimeen	3,3	1,1	538	K3008
Tietoverkot ovat selvästi muuttaneet oppilaitoksen johtamista ja rehtorin tehtäviä	3,1	1,0	537	K3015
Kuntien toimintaa opetuspalveluiden tuottajana tulisi ohjata nykyistä tiukemmin	3,1	1,1	536	K3017
Eri koulujen ja oppilaitosten välinen kilpailu oppilaista tulee kunnassamme lisääntymään	3,0	1,1	538	K3006
Arviointia korostetaan opetustoimessa nykyään aivan liikaa	2,7	1,1	541	K3014
Resurssien vähäisyyden vuoksi kunnan koulupalvelut tulisi keskittää suurempiin yksiköihin sen sijaan, että resursseja hajautetaan esim. ylläpitämällä pieniä kyläkouluja	2,5	1,4	536	K3002
Oppilaitosten toimintaan kohdistuvaa sääntelyä tulisi tiukentaa	2,1	0,9	538	K3010
Lahjakkailta oppilailla tulisi olla mahdollisuus käydä ns. eliittikoulua peruskoulun sijasta	2,1	1,2	537	K3003



**Liitetaulukko 5.2.** Rehtoreiden johtamisasenteiden ulottuvuuksien pääkomponenttimatriisi.

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
K3001	-0,182	0,300	0,016	0,624
K3002	-0,143	0,426	0,308	-0,081
K3003	-0,228	0,289	0,495	-0,094
K3006	-0,001	0,398	0,377	-0,023
K3007	0,413	0,351	-0,147	-0,060
K3008	0,438	-0,117	0,146	-0,400
K3009	0,348	0,498	-0,155	-0,198
K3010	0,035	-0,202	0,514	-0,282
K3011	0,583	0,304	-0,218	0,076
K3012	0,700	-0,213	0,248	0,378
K3013	0,695	-0,197	0,289	0,374
K3014	0,076	-0,360	0,445	0,230
K3015	0,121	0,459	0,409	0,106
K3016	0,099	0,670	0,028	-0,063
K3017	0,414	-0,196	0,179	-0,553
K3018	0,514	0,034	-0,417	-0,009

**Liitetaulukko 5.3.** Rehtoreiden johtamisasenteiden ulottuvuuksien rotatoitu pääkomponenttiratkaisu.

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
K3011	0,652	*	*	*
K3009	0,612	*	*	*
K3007	0,548	*	*	*
K3018	0,545	*	(-0,338)	*
K3013	*	0,844	*	*
K3012	*	0,836	*	*
K3014	(-0,399)	0,470	*	*
K3003	*	*	0,586	*
K3015	*	*	0,586	*
K3006	*	*	0,544	*
K3002	*	*	0,534	*
K3016	(0,460)	*	0,468	*
K3017	*	*	*	0,726
K3001	*	*	*	-0,674
K3008	*	*	*	0,575
K3010	(-0,322)	*	*	0,446

Pääkomponenttianalyysi, Varimax-rotatio. Tulkinassa on huomioitu > 0,30 ylittävät lataukset ja "\*" on merkitty mikäli latauksen itseisarvo < 0,30. Sulkuihin on merkitty sivulataukset.

**Liitetaulukko 5.4.** Rehtoreiden johtamisasenteiden summamuuttujien osioanalyysi.

<i>Muuttuja</i>	<i>Corrected Item total - korrelaatio</i>
<b>Kehittämismyönteisyys</b>	
K3011	0,37
K3009	0,34
K3007	0,33
K3018	0,27
	<i>Cronbachin alfa</i>
	<b>0,54</b>
<b>Johtamistyön kuormittavuus</b>	
K3013	0,55
K3012	0,50
K3014	0,18
	<i>Cronbachin alfa</i>
	<b>0,58</b>
<b>Kilpailevuus koulutuspolitiikassa</b>	
K3015	0,24
K3003	0,22
K3006	0,22
K3002	0,23
	<i>Cronbachin alfa</i>
	<b>0,41</b>
<b>Koulutuksen ohjauksen lisääm.</b>	
K3017	0,38
K3001	0,28
K3008	0,25
K3010	0,16
	<i>Cronbachin alfa</i>
	<b>0,46</b>

**Liitetaulukko 5.5.** Rehtoreiden johtamisasenteiden ulottuvuuksien korrelaatiot riippumattomiin muuttujiin.

<b>Riippumattomat muuttujat</b>	<i>Kehittämismyönteisyys</i>	<i>Johtamistyön kuormittavuus</i>	<i>Kilpailevuus koulutopolitiikassa</i>	<i>Koulutuksen ohjauksen lisääminen</i>
<b>Kuntamuuttujat</b>				
Kuntaryhmä	0,15 *** (n=526)	n.s.	0,14 ** (n=525)	n.s.
Taajama-aste	-0,18 *** (n=526)	n.s.	-0,11 * (n=525)	n.s.
Talouseläkö	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Vasemmistopuolueiden valtuustoenemmistö	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Ei-vasemmistopuolueiden valtuustoenemmistö	-0,12 ** (n=525)	n.s.	n.s.	n.s.
Kunnan asukasluvun muutos	0,14 ** (n=526)	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Oppilaitosmuuttujat</b>				
Oppilaitostyyppi	n.s.	n.s.	0,38 *** (n=525)	n.s.
Oppilasmäärä	0,18 *** (n=526)	n.s.	0,25 *** (n=525)	n.s.
Oppilaitoksen luottamushallinto	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Yksilötekijät</b>				
Ikä	n.s.	n.s.	0,17 *** (n=520)	n.s.
Koulutustaso	0,14 *** (n=519)	n.s.	n.s.	n.s.
Virkanimike	-0,15 *** (n=519)	n.s.	-0,21 *** (n=525)	0,11 * (n=531)
Kokemus opetusaltalta	n.s.	n.s.	0,09 * (n=515)	n.s.
Rehtorikokemus	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin, merkitsevyystaso ja numerus. Korrelaatiokertoimien merkitsevyys: n.s. = ei tilastollisesti merkitseviä korrelaatioita, \* = tilastollisesti lähes merkitsevä < 0,05, \*\* = merkitsevä < 0,01, \*\*\* = erittäin merkitsevä < 0,001 korrelaatio.

**Liitetaulukko 5.6.** Rehtoreiden johtamisasenteiden ulottuvuuksien yhteydet riippumattomien muuttujien luokkiin.

<b>Riippumattomat muuttujat</b>	<i>Kehittämismyönteisyys</i>	<i>Johtamistyön kuormittavuus</i>	<i>Kilpailevuus koulutus-politiikassa</i>	<i>Koulutuksen ohjauksen lisääminen</i>
<b>Oppilaitosmuuttujat</b>				
tyyppiv pk ala-aste pk yläaste lukio amm. oppil.	n.s.	n.s.	46,2 (0,000) 2,5 2,8 * 3,1 ** 3,4 **	n.s.
oppமாா <50 oppilasta 50-300 oppilasta >300 oppilasta	10,2 (0,000) 4,0 4,2 * 4,3 *	3,9 (0,02) 3,3 3,6 * 3,4	17,1 (0,000) 2,4 2,7 * 2,9 **	n.s.
<b>Yksilömuuttujat</b>				
rehtoika svuosi 64-73 54-63 44-53 34-43	n.s.	n.s.	7,3 (0,000) 2,3 2,6 2,7 * 2,8 *	n.s.
vnimike rehtori johtajaop/koulunjoht muu	5,6 (0,004) 4,2 * 4,1 4,1	n.s.	21,7 (0,000) 2,8 * 2,5 2,9 *	n.s.
koultaso yo, vanha kouluaste opistoaste alempi korkeak ylempi korkeak	4,7 (0,003) 3,9 4,0 4,2 4,2 **	n.s.	n.s.	4,2 (0,006) 3,3 *** 2,9 2,9 2,9
alankoke <10 vuotta 11-20 vuotta 21-30 vuotta >30 vuotta	n.s.	n.s.	4,4 (0,005) 2,4 2,7 2,8 * 2,7	n.s.

Yksisuuntainen varianssianalyysi, F-arvot, vastauskeskiarvot ja Schéffen testin merkitsevyytaso. Ero riippumattoman muuttujan luokkiin: n.s. = ei tilastollisesti merkitseviä eroja riippumattoman muuttujan luokissa. \* = tilastollisesti lähes merkitsevä < 0,05, \*\* = merkitsevä < 0,01, \*\*\* = erittäin merkitsevä < 0,001.

LIITE 6. Tutkimuksen riippumattomat muuttujat.

Riippumaton muuttuja	Kuvaus	Luokat	Perustuu
<i>Kuntamuuttujat</i>			
kryhmi	Kuntaryhmiä asukasluvun mukaan	1=<5500, 2=5501-20000, 3=>20001	KS 2004 -koulutuskysely 1998
taajaste	Taajama-aste	1 = kaupunkimaiset, 2 = taajaanasutui, 3 = maaseutumaiset	Tilastokeskus
talukul	Talousluku	Vuosien 1996, 1997, 1998 talouslukujen keskiarvo, =<-0.5, 2=<0.5-0.5, 3=>0.5	Sisäasiainministeriö
cisohegl	Ei-sosialististen puolueiden valtuustopaikkojen osuus (%)	Kok, Kes, Rkp saamien valtuustopaikkojen osuus kaikista valtuustopaikoista v. 1996 kunnallisvaaleissa, %, 1 = < 30%, 2=30-45%, 3=>45%	Tilastokeskus
aslmuutp	Asukasluvun muutosprosentti 1993-1998	Asl 1998-Asl 1993/Asl 1993 x 100 = %, 1=vähentynyt > 3%,2=ennallaan +3%, 3=lisääntynyt >3%	Tilastokeskus
pkmuutol	Peruskoulut muutos 1994-1998	1=vähentynyt, 2=pysynyt ennallaan, 3=lisääntynyt	Tilastokeskus, opetushallitus
<i>Oppilaitosmuuttujat</i>			
tyyppiv	Oppilaitostyyppi	123=ala-aste, 124=yläaste, 162=lukio, 200 = ammatil. oppil.	KS 2004 -koulutuskysely 1998
oppmaara	Oppilasmäärä 1998	1=<50 oppilasta, 2=50-300 oppilasta, 3=>300 oppilasta	Tilastokeskus
luotelin	Luottamuselin k20a	1=johtokunta, 2=lautakunta, 3=kuntayhtymäelin, joka pääasiassa käsittelee oppilaitoksen asioita	KS 2004 -koulutuskysely 1998
<i>Yksilömuuttujat</i>			
rehuoika	Vastaajien luokiteltu ikä vuonna 1998 k31	1=syntymävuosi 64-73, 2=54-63, 3=44-53, 4=34-43	KS 2004 -koulutuskysely 1998
vnimike	Virkanimike k32	(1=rehtori, 2=johtajaopettaja tai koulunjohtaja, 3=muu)	KuntaSuomi 2004 - koulutuspalvelukysely 1998
koultaso	Koultustaso k34	1= yo tai vanha kouluaste, 2= korkea-asteen ammatillinen tai vanha opistoaste 3=alempi tiedekorkeakoulututkinto 4= ylempi tiedekorkeakoulututkinto	KuntaSuomi 2004 - koulutuspalvelukysely 1998
alankoke	Kokemus opetusalla (vuosina) k3301	1=<10 v., 2= 11-20 v., 3= 21-30 v., 4= >30 vuotta	KS 2004 -koulutuskysely 1998
tehtkoke	Kokemus nykytehtävässä (vuosina) k3302	1=<3 vuotta, 2= 4-10 vuotta, 3= 11-20, 4= >20 vuotta	KS 2004 -koulutuskysely 1998