

Kansallisesta yhdenmukaisuudesta kunnallisiin perusopetuksen järjestämisen malleihin

Janne Varjo & Mira Kalalahti

Tiivistelmä

Oppivelvollisuuskoulun hallinta Suomessa on historiallisesti muotoutunut kansallisen ja paikallisen (kunnallisen) päätäntävällän yhdistelmäksi. Suomalaisessa koulutuspolitiikassa on toteutettu universalismin ideologiaa koulutuksen paikallisen saavutettavuuden, progressiivisen rahoituspuhjan, olosuhteita tasoittavan resurssien jaon sekä yksityiskohtaisen sääntelyn avulla. 1990-luvulta alkaen aikaisempi ja yhtenäisempi kansallinen universalismi on muuntunut useiksi paikallisiksi universalismeiksi, jotka ovat aikaisempaa herkempiä taloudellisille ja väestöllisille reunaehdoille.

Kuvaamme artikkelissa miten muuttuva valtio–kunta -ohjaussuhde on eriyttänyt paikallisia perusopetuksen järjestämisen institutionaalisia tiloja – ja samalla perusopetuksen saavutettavuuden yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Aluksi esitämme koulutuksen ohjausjärjestelmän yleisiä muutoksia 1980-luvulta 2020-luvulle. Tarkastelemme valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen kehityslinjoja sekä perusopetuksen järjestämisen reunaehtojen muutoksia. Olemme harkinnanvaraisesti valinneet kolme tapauskuntaa, jotka toimivat esimerkkeinä tapahtuneista muutoksista. Tapauskunnat eivät ole analyysin perusteella muodostettuja tyyppitapauksia, vaan ne edustavat maantieteellisesti, väestöllisesti ja kouluverkon muutostarpeen osalta mahdollisimman erilaisia kuntia. Jäsennämme paikallisten institutionaalisten tilojen eriytymistä Tilastokeskuksen, Opetushallituksen ja Kuntaliiton rekistereiden sekä kuntien www-sivujen avulla.

Avainsanat:

universalismi, perusopetuksen järjestäminen, paikallinen itsehallinto, eriytyminen

Abstract

The governance of Finland's comprehensive school system has historically evolved into a blend of national and local (municipal) decision-making authority. Indeed, it is obvious that the changes in administrative thinking originating from the 1990s have created a new balance between centralised, governmental, and decentralised, local, management approaches of the education system. This has led to diversification local institutional spaces for provision of comprehensive education, which measures the ability of local decision-makers to respond to changes in demographic features and resources available. By contrasting three case municipalities, we assess

whether we should talk about diverse municipal basic education instead of a single, uniform basic education system in Finland. As a whole, our study seeks an answer to the question of whether the municipal basic education systems continue to be based on a uniform, universalist principle, and whether they offer equal education opportunities.

Keywords:

universalism, provision of basic education, local autonomy, diversification

Johdanto

Suomalaisen oppivelvollisuuskoulun hallinta on historiallisesti muotoutunut kansallisen ja paikallisen (kunnallisen) päätäntävällän yhdistelmäksi. Eduskunnan päättäessä peruskoulu-uudistuksesta 1960-luvulla kuntien tehtäväksi tuli toimeenpanna reformi paikallisella tasolla seuraavalla vuosikymmenellä. Peruskoulutuksen hallinnan duaalimalli seurasi suunnittelutalouden logiikkaa, jossa koulutuspolitiikkaa toteutettiin keskitetyn ja yksityiskohtaisen lainsäädännön, korvamerkityn valtionosuusjärjestelmän ja yhdenmukaisten kansallisten opetussuunnitelman perusteiden avulla. (Kalalahti & Varjo 2020; Varjo 2007.) Peruskoulu-uudistuksen yhteydessä 1970-luvulla valtaosa yksityisistä kouluista kunnallistettiin koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenmukaisuuden takaamiseksi poliittisen vasemmiston agendan mukaisesti (Ahonen 2003; Aho, Pitkänen & Sahlberg 2006).

Yhtenäiskoulujärjestelmän (peruskoulu) ideologia kontekstualisoidaan tässä artikkelissa osaksi *universalismin* ideaa. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa universalismiin on yleisesti liittynyt vahva sitoutuminen tasa-arvon ja sosiaalisen integraation tavoitteisiin, mutta myös taloudellisten resurssien uudelleenjakoon, mitaviin koulutusinvestointeihin sekä aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan. (Esping-Andersen 1990.) Suomalaisessa koulutuspolitiikassa universalismin ideologiaa on toteutettu koulutuksen alueellisen saavutettavuuden, progressiivisen ra-

hoitusohjan, olosuhteita tasoittavan resurssien jaon sekä yksityiskohtaisen sääntelyn avulla. Universalismi on ilmennyt koulujen yhdenmukaisuutena, maltillisina oppimistulosten eroina koulujen, asuinalueiden ja sosioekonomisten ryhmien välillä sekä erityis- ja yleisopetuksen oppilaiden inklusiona. (Kalalahti & Varjo 2020; Kalalahti ym. 2015.) Universalistista yhtenäiskoulujärjestelmää Suomessa on rakennettu valtakunnallisesti kattavalle, kuntien hallinnoimalle kouluverkolle, joka noudattaa kaupungeissa lähikouluperiaatetta sekä turvaa syrjäseutujen koululaisille verovaroin kustannetun koulukuljetuksen.

Kansanopetuksen on sanottu olevan vanhin hyvinvointivaltiollinen järjestelmä, jota toteutetaan universalistisin periaattein (Budowski & Künzler 2020). Universaalit järjestelmät eivät kuitenkaan ole staattisia ja pysyviä, vaan ne tasapainoilevat jatkuvasti resurssien oikeudenmukaisen uudelleenjaon sekä niiden riittävyyden välillä (Englund 2009; Kim 2010; Mays & Tomlinson 2019; Virolainen & Persson Thunqvist 2017). Universalistinen koulutuspolitiikka on kytkeytynyt toisen maailmansodan jälkeisenä hyvinvointivaltion rakennuskautena osaksi keskusjohtoista valtionhallintoa, joka on kohdannut 1990-luvulla hallinnon hajauttamisen ja tulosohtauksen kaltaisia globaaleja hallintoreformeja. Osana näitä muutoksia kunnat ovat saaneet Suomessa lisää autonomiaa perusopetuksen järjestämisessä. On huomattava, että 1990-luvun valtio-kunta -ohjaussuhteen

uudelleen rakentuminen määrittää edelleen perusopetuksen järjestämistä paikallisella tasolla 2020-luvulla.

Koulutuspolitiikan paikallistuminen ei ole uniikki ilmiö. Sosiaalipolitiikan tutkijoiden Alberta Andreottin ja Enzo Mingionen (2016) mukaan kansallinen hyvinvointimalli ja sen paikallinen toimeenpano muodostavat perustan sille, miten yhteiskunnan hyvinvointivas- tuu määrittyy ja resurssit jaetaan. Jokaisella paikallisyhteisöllä on omat historialliset, poliittiset, taloudelliset ja demografiset ominaispiirteensä, joihin kansallinen hyvinvointimalli sekä sen paikallinen toimeenpano yhdistyvät. Ilmiötä on tarkasteltu analyttisesti 'paikallisten hyvinvointijärjestelmien' käsitteellä, jolla viitataan "rajatulla maantieteellisellä alueella toimivaan dynaamiseen järjestelmään, jossa paikalliset sosioekonomiset ja kulttuuriset olo- suhteet vaikuttavat siihen, millaisia hyvinvoin- titarpeita sekä toisaalta eri sektoreita edustavien toimijoiden yhdistelmiä ja näiden tuottamia hyvinvointiresursseja tarkasteltavalla alueella syntyy" (Andreotti, Mingione & Polizzi 2012, 1926; suom. Kattilakoski & Rantamäki 2020).

Nykyisellään Suomen kuntien itsehallin- nollista asemaa voidaan pitää vahvana: Suomi jakaantuu perustuslain (L731/1999) 121 §:n mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perus- tua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntalain (L 410/2015) mukaan kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se ottaa hoidettavak- seen itsehallintonsa nojalla. Muuten kunnal- le voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kuntien tehtävistä säädettyä tulee huolehtia myös kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään. Keskus- ja paikallishallinnon vä- lisen ohjaussuhteen uudelleenmuotoutuminen 1990-luvulta alkaen on aikaansaanut Suomessa yhtenäisen hyvinvointivaltiollisen universa- lismien muuntumisen lukuisiksi *paikallisiksi universalismeiksi*, jotka ovat entistä herkempiä muun muassa taloudellisille ja demografi- sille reunaehdoille (Kalalahti & Varjo 2020). Universalismien muuntumista on tarkasteltu käsitteiden 'desentralisoitunut universalismi', 'paikallinen universalismi' tai 'uusuniversalis-

mi' avulla. Niiden kautta on myös jäsenetty kansallisten hyvinvointivaltiollisten järjestel- mien hajauttamisen seurauksia paikallisille jär- jestelmille (Bureau & Kröger 2004; Trydegård & Thorslund 2010; Mays & Tomlinson 2019; Kalalahti & Varjo 2020). Universalismien on myös tulkittu olevan heikompa tai vahvempaa sen mukaan, miten hyvin kriteerit verorahoite- teisuudesta, lakisääteisydestä sekä palveluiden yhdenvertaisesta saavutettavuudesta toteutuvat (Anttonen 2002).

Vaikka 1990-luvulta alkaneet hallintoajat- telun muutokset ovat asettaneet keskitetyt, valtiolliset sekä hajautetut, paikallisten koulutus- järjestelmien hallinnan muodot uudelleen suhteeseen, on perusopetuksen järjestämisen reunaehto- jen muutosten empiirinen tarkaste- lu kunnallisella tasolla paikkatieteisellä kou- lutuspoliittisella tutkimusotteella ollut harvi- naista (ks. Armila, Käyhkö & Pöysä 2018). Tässä artikkelissa vedämme yhteen havaintoja hajautuvasta ja eriytyvästä perusopetuksen oh- jausjärjestelmästä kuvaamalla kolmen mahdol- lisimman erilaisen tapauskunnan kautta, miten muuttuva valtio-kunta -ohjaussuhde muokkaa perusopetuksen järjestämisen paikallisia *insti- tutionaalisia tiloja*.

Institutionaalinen tila on hallinnollisesti määrittävä alue – Suomessa kunta – jossa oppi- velvollisuuskoulutusta on perinteisesti järjestet- ty ja hallinnoitu (Varjo, Kalalahti & Seppänen 2015). Institutionaalinen tila ei ole kuitenkaan pelkästään hallinnollinen käsite, esimerkiksi paikallisten viranomaisten suorittamaa koulu- lainsäädännön toimeenpanoa. Myös paikallisen koulujärjestelmän ja sen hallinnan rakentumisen historialliset kehityslinjat sekä maantieteelliset ominaispiirteet ovat keskeisiä institutionaalis- ta tilaa määrittäviä tekijöitä. (Taylor 2002.) Käsitämme yleisesti tilan muokkautuvan so- siaalisten käytäntöjen ja institutionaalisten ra- kenteiden kautta (ks. Brenner 2004; Lefebvre 1991) ja paikallisen institutionaalisen tilan puo- lestaan rakentuvan kunnallisten perusopetuksen järjestämistä koskevien toimintapolitiikkojen ja käytäntöjen sekä kuntien rakenteellisten omi- naisuuksien avulla.

Tutkimusasetelma

Artikkelissa tarkastelemme kolmen tapauskunnan avulla keskeisiä tekijöitä, jotka eriyttävät perusopetuksen järjestämisen paikallisia institutionaalisia tiloja. Keskustelemme myös perusopetuksen yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen saavutettavuuden kysymyksistä sekä nostamme esiin osa-alueita, joiden osalta jatkossa tulisi laajemmalla aineistolla tarkastella perusopetuksen järjestämisen paikallisten institutionaalisten tilojen eriytymistä.

Tutkimuksella pyrittiin löytämään uusia lähestymistapoja peruskoulujärjestelmän hallintaan, joten se toteutettiin eksploratiivisena monitapaustutkimuksena (*exploratory case study*). Tässä tapaustutkimuksen muodossa tavoitteena on tuottaa hypoteeseja, käsitteitä tai teorioita uudesta ilmiöstä (Eriksson & Koistinen 2014; Stewart 2012): tutkimuksessaamme siitä, mikälaista vaihtelua perusopetuksen järjestämisen paikallisiin muotoihin on syntynyt. Toteutimme tarkastelumme rinnastamisen mahdollistavana monitapaustutkimuksena (*multi-case study*). Kontrastoimalla indikaattoreita kolmessa erilaisessa kontekstissa saimme esiin keskeisiä perusopetuksen järjestämisen paikallisten institutionaalisten tilojen eroja (Stewart 2012). Tapaustutkimukselle tyypillisesti tapauksen valintaa koskeva kontekstuaalinen tarkastelu limityy tapauksen analyysiin ja kirjoittamalla yhteen yleistä valtio–kunta –ohjaussuhteen muutosta, kuntien taustatekijöitä ja kuntien koulutuksellisia tunnuslukuja pyrimme lisäämään ymmärrystä eriytymisen luonteesta (ks. Laine, Bamberg & Jokinen 2007). Analyysin tavoitteena ei ole pyrkiä yleistämään tuloksia suomalaisen kunnalliseen koulutuspolitiikkaan, vaan ymmärtää erilaisia institutionaalisia tiloja tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevan keskustelun sekä kattavamman jatkotutkimuksen perustaksi.

Valitsimme tarkasteluun harkinnanvaraisesti kolme kuntaa. Valinnassa pyrittiin löytämään tapauksia, jotka eroavat toisistaan maantieteellisten, demografisten ja kouluverkkoa koskeneiden muutosten perusteella. Kunnat ovat kaupunkimaisia ja maaseutumaisia kuntia, jotka

sijaitsevat Etelä-, Keski- ja Pohjois-Suomessa (ks. Taulukko 1).

Tarkastelemme tapauskuntia aineistotriangulaation avulla. Rinnastamme tapauskuntia toisiinsa hyödyntämällä erilaisia kuntia ja niiden kouluverkkoja koskevia tietoja Tilastokeskuksen (2020a; 2020b), Opetushallituksen (OPH 2020a; 2020b; OPM & OPH 2020) ja Kuntaliiton (2020) rekistereistä sekä kuntien www-sivuilta (Espoo 2020; Keitele 2020; Tornio 2020a; 2020b). Tulosluvussa kuvaamme jokaisen tapauskunnan perusopetuksen tunnuslukuja suhteuttaen ne tapauskunnan demografisiin ja kuntatalouden tunnuslukuihin. Perusopetuksen institutionaalisia muotoja kuvaamme puolestaan erityisesti kouluverkon muutosten, painotetun opetuksen ja valinnaisuuden tarjonnan, tarjottujen opetustuntien määrän sekä perusopetuksen käyttökustannusten osalta. Aineistomme suurin osa koostuu koko maata käsittelevistä, lähinnä valtiollisten toimijoiden kokoamista tiedoista, osa kuntien itsensä tuottamasta aineistosta.

Analyysin aluksi kuvaamme koulutuksen ohjausjärjestelmän yleisiä muutoksia 1980-luvulta 2020-luvulle asti. Esittelemme koulutuksen ohjausjärjestelmän muutoksia neljän ulottuvuuden – *normiohjaus, taloudellinen ohjaus, ideologinen ohjaus ja koulutuksen laadunarviointi* – (Lundgren 1977; 1990) avulla. Sen jälkeen vertailemme kolmen tapauskunnan kautta paikallisia perusopetuksen järjestämisen institutionaalisia tiloja. Rinnastamalla tapauskuntia koskevia tunnuslukuja koko maan tilanteeseen kuvaamme paikallisten koulutusjärjestelmien eriytymistä. Lopuksi kokoamme yhteen kehityslinjoja ja pohdimme, ohjaako niitä vielä universalistinen ideologia ja toteutuuko oikeus perusopetukseen yhdenvertaisesti institutionaalisisissa tiloissa.

Hajaantuva ja eriytyvä perusopetuksen ohjausjärjestelmä

Keskus- ja paikallishallinnon välinen suhde alkoi muuttua Suomessa 1980-luvun puolivälistä alkaen: valtion ohjaus supistui ja kuntien itsehallinto vastaavasti lisääntyi vallinneen hallinnon

hajautusideologian mukaisesti. Normatiivisten toimenpiteiden tasolla siirtyminen uudenaikaiseen, aikaisempaa hajautetumpaan peruskoulun ohjausjärjestelmään tapahtui 1990-luvun kuluessa uuden perusopetuslain (L 628/1998), laskentaperusteisen valtionosuusjärjestelmän (L 705/1992) sekä aikaisempaa väljempien opetussuunnitelmien perusteiden (OPH 1994) myötä.

Normiohjaus: desentralisaation ja deregulaation kehityslinjat

Ulf P. Lundgren (1977; 1990) on esittänyt jäsenyyksen keinoista, joiden avulla valtioiden on mahdollista hallinnoida ja ohjata koulutusjärjestelmiään. Tässä mallissa *normiohjaus* – perinteisin ja velvoittavin julkisten palveluiden ohjausmuoto – sisältää ne lait, asetukset, määräykset ja ohjeet, joilla julkinen hallinto varmistaa esimerkiksi peruskoulutuksen kaltaisten subjektiivisina oikeuksina tarjottujen palveluiden yhdenmukaisuuden toteutumista maan eri osissa. Yksityiskohtainen normiohjaus on ollut erityisesti tyypillistä Gösta Esping-Andersenin (1990) kuvaamien toisen maailmansodan jälkeisten hyvinvointiregiimien rakennuskaudelle – 1980-luvulta alkaneet hallinnon desentralisaation ja deregulaation kehityslinjat ovat puolestaan merkinneet valtion viranomaisten norminanto-oikeuden vähenemistä sekä lainsäädännön koontamista ja yhdenmukaistamista.

1990-luvun lopulla oppilaitosmuotoihin perustuva runsas ja hajanainen lainsäädäntö korvattiin koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin perustuvalla aikaisempaa suppeammalla ja keskitetyimmällä lainsäädännöllä (Varjo 2007). Vuoden 1999 alusta voimaan tullut perusopetuslaki (L 628/1998) on vaikuttanut merkittävästi kuntien mahdollisuuksiin toimia koulutuksen järjestäjinä. Kunta osoittaa perusopetuslain mukaan oppivelvolliselle lähikoulun. Opetus on kunnassa järjestettävä siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämisspaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Sääntelyn väljentyessä erityisesti suurille kaupungeille avautui mahdolli-

suus profiloida koulujaan erilaisten painotusten avulla. Samoin kysymykset oppilaitosten lukumäärästä ja niiden sijainnista jäivät käytännössä kuntien päätettäväksi. (Seppänen ym. 2015.) Kunnille avautunut mahdollisuus muokata itsenäisesti kouluverkkojaan on merkinnyt erityisesti pienten koulujen laajamittaista lakkauttamista: Suomessa on 1990-luvun lamavuosista lähtien lakkautettu keskimäärin 80 peruskoulua vuodessa. Pienten lakkautettujen koulujen tilalle on paikoitellen rakennettu suuria, vuosiluokat 1–9 käsittäviä yhtenäiskouluja. (Kumpulainen 2014; VM 2020a.)

Taloudellinen ohjaus: siirtymä laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään

Lundgrenin (1977) jäsenyyksen mukainen koulutuksen toinen ohjausmekanismi – *taloudellinen ohjaus* – muuttui merkittävästi 1990-luvun alkupuolella. Vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmä (L 705/1992) on entisen tehtäväkohtaisen ja kustannusperusteisen järjestelmän sijasta laskennallinen. Uudistusta perusteltiin tarpeella antaa kunnalle mahdollisuus suunnata voimavaroja tarkoituksenmukaisesti tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Uudistus edellytti myös kuntien entistä vapaampaa resurssien käyttöä estävien normien purkamista; säädöksistä poistettiinkin määräyksiä, jotka edellyttivät valtionosuuksien käyttämistä tiettyyn tarkoitukseen. (Kalalahti & Varjo 2020; Varjo 2007.)

Koulutukseen käytettävien resurssien kokonaisuutta Suomessa voidaan luonnehtia kohtuulliseksi: koulutuksen opiskelijakohtaiset kustannukset ovat Suomessa OECD-maiden keskiarvojen yläpuolella, mutta Pohjoismaista alhaisimmat. Uusimpien tilastojen mukaan kehitys aikavälillä 2012–2017 on tosin ollut muihin OECD-maihin verrattuna poikkeuksellisesti laskusuuntainen (keskimäärin 1,5 % vuodessa), vaikka opiskelijamäärät ovat pysyneet lähes muuttumattomina. (OECD 2020a; 2020b.) Esi- ja perusopetuksen kustannukset ovat kuitenkin olleet hienoisessa nousussa vuosien 2010–2018 aikana (OSF 2020). Kunnallisella

tasolla yksikköhintojen kautta toimivaan valtionosuusjärjestelmään siirtyminen on eriyttänyt taloudellisia mahdollisuuksia järjestää perusopetusta: Valtiovarainministeriön (VM 2020a) selvitys osoittaa, miten perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset ovat korkeimmillaan alle 2000 asukkaan kunnissa ja pienimmillään 20 000–40 000 asukkaan kunnissa. Suurten kaupunkien kustannuksia saattavat kasvattaa esimerkiksi painotettuun opetukseen ja kielitarjontaan panostaminen; pienten kuntien puolestaan pitkistä etäisyyksistä johtuva tarve koulukuljetuksille.

Seurauksena eriytyneistä taloudellisista mahdollisuuksista perusopetuksen järjestämisen käytännöt poikkeavat merkittävästi toisistaan. Maakunnittain tarkasteltuna keskimääräinen opetusryhmäkoko vaihtelee 1–2 luokilla enimmillään 4,8 oppilaan verran (valtakunnallinen keskiarvo 18,3). Suurimmat opetusryhmät olivat keskimääräisesti Uudenmaan maakunnassa (20,0) ja pienimmät Keski-Pohjanmaan maakunnassa (15,2). Harvaan asutuilla alueilla opetusryhmien keskimääräinen koko on pienempi verrattuna tiheästi asuttuihin alueisiin. Vuonna 2019 suurimmat opetusryhmät olivat kaupunkimaisissa kunnissa (19,7) ja pienimmät maaseutumaisissa kunnissa (14,1). (VM 2020a.) Tarjottujen opetustuntien määrä on toinen mittari, jonka avulla voidaan arvioida taloudellisista reunaehdoista johtuvaa eriytymistä. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvitys (Pitkänen ym. 2017) toteaa, että perusopetuksen järjestäjille tehdyn kyselyn perusteella voidaan päätellä, että erot koulutuksen järjestämisessä ja opetuksen tarjonnassa ovat lisääntymässä. Kun tarkastellaan kehitystä lukuvuodesta 2010–2011 lukuvuoteen 2015–2016, viidesosa järjestäjistä oli vähentänyt perusopetuksen aikana annettavan opetuksen määrää. Lukuvuonna 2016–2017 minimimäärän opetusta tarjonneiden koulutuksen järjestäjien osuus oli 9 prosenttia.

Ideologinen ohjaus: kohti väljempää opetussuunnitelmien perusteita

Kolmanneksi Lundgrenin (1977) mukaan ope-

tussuunnitelmat ovat osa *ideologista ohjausta*, jota toteutetaan koulutuksen tavoitteiden ja sisältöjen avulla. Suomessa Opetushallitus valmistelee valtioneuvoston antaman tuntijaon pohjalta opetussuunnitelmien perusteet, jotka puolestaan ohjaavat koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten opetussuunnitelmien laatimista. Valtakunnallisten perusteiden yksityiskohtaisuuden aste on vaihdellut. Esimerkiksi peruskoulun opetussuunnitelman perusteet vuodelta 1970 olivat hyvin yksityiskohtaiset, mutta vuonna 1994 voimaan tulleet perusteet lähinnä asettivat keskeiset tavoitteet ja sisällöt ilman yksityiskohtaisia määrittelyjä (Kalalahti & Varjo 2020; Juva, Kangasvieri & Välijärvi 2009; Varjo 2007).

1990-luvun alkupuolella valinnaisuuden lisäämisellä katsottiin olevan merkittäviä positiivisia vaikutuksia: valtakunnallinen lahjakkuusreservi tulisi otettua entistä tehokkaammin käyttöön, koska ”oppilaat valitsevat todennäköisesti sellaisia aineita, joihin tuntevat kiinnostusta tai olettavat menestyvänsä niissä”; samalla mahdollisuudet yleisen koulutustason nostamiseen paranisivat, koska aikaisempaa laajempi valinnanvapaus ”auttaa oppilaita suhtautumaan nykyistä myönteisemmin opiskelua kohtaan ja ponnistelemaan mielekkääksi koetun opiskelutavoitteen saavuttamiseksi” (OPM 1992, 23). Vuonna 1994 voimaan tulneiden opetussuunnitelman perusteiden valmistelua varten perustettu tuntijakotyöryhmä otti työskentelynsä lähtökohdaksi sekä kunnan, koulun että oppilaan valinnanmahdollisuuksien lisäämisen:

”Opetussuunnitelmien laatimisprosessista päättäessään kunta voi käyttää valinnaisuutta paikallisten tai alueellisten erityistarpeiden, kuten kieliolosuhteiden, elinkeinorakenteen tai elinkeinoelämän muiden vaatimusten edellyttämällä tavalla. Kunta voi myös jättää valinnaisuuden rajaamista koskevan päätösvalan tai osan siitä koululle, joka voi siten luoda omaleimaisen profiilin suuntautumalla tiettyjen opetuspiirteiden tai aihealueiden korostamiseen.” (OPM 1992, 22–23.)

Nykyisin tuntijakoasetuksessa määritellään perusopetuksen vähimmäistuntimäärä. Opetuksen järjestäjät päättävät itse, miten opetus lain puitteissa järjestetään. Perusopetuksen tuntimäärä vaihtelee kunnittain johtuen esimerkiksi tarjotuista kielivaihtoehdoista. Myös kunnan sisällä saattaa olla vaihtelua koulujen välillä, koska esimerkiksi painotetun opetuksen kouluisa tuntimäärä voi olla suurempi. (VM 2020a.)

Koulutuksen laadunarvioinnin suomalainen versio

Hallinnon hajautuskehityksen ja sääntelyn väljentämisen yhteisvaikutus on kasvattanut koulutusta koskevan arviointitiedon keräämisen, analysoinnin ja julkaisemisen merkitystä. Lundgrenin (1990) mukaan *koulutuksen laadunarvioinnista* on muodostunut 1980-luvulta alkaen koulutuksen neljäs ohjausmekanismi – valtiovalta hallinnoi perusopetuksen järjestäjiä lainsäädännön, valtionosuuksien ja opetussuunnitelman perusteiden lisäksi myös arviointitiedon avulla. Jan-Erik Lane (2000) kuvaa yleistä arvioinnin esiinnostusta 1990-luvulla *ex ante* ja *ex post* -mallien avulla. Yleiseurooppalainen siirtymä *ex ante*-sta kohti *ex post* -ohjausta on merkinnyt painopisteen siirtymistä etukäteisestä suunnittelusta jälkikäteiseen arviointiin. Samalla toiminnan tavoitteiden saavuttamista on alettu painottaa enemmän kuin sitä, millä keinoilla niihin pyritään. Näin ollen toiminnan yksityiskohtainen ohjaus on tullut tarpeettomaksi, koska pelkkä tulosten ja vaikutusten seuraaminen riittää. (Kalalahti & Varjo 2020; Varjo 2007.)

Perusopetuslaki (L 628/1998) velvoittaa koulutuksen järjestäjät arvioimaan antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistumaan ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Koulutuksen järjestäjät voivat itse valita arviointimenetelmänsä sekä arvioinnin kohteet. Suomalaista koulutuksen arviointia paikallisella tasolla on kuvattu 2000-luvulla monin paikoin suunnittelemattomaksi ja epäohdonmukaiseksi, eikä riittävän monipuoliseksi tai läpinäkyväksi (Varjo, Simola & Rinne 2016). Esimerkiksi Kansallinen koulutuksen arvioin-

tikeskuksen selvitys perusopetuksen ja lukio-koulutuksen itsearviointi- ja laadunhallintakäytänteistä vuosina 2015–2016 osoittaa ettei läheskään kaikilla koulutuksen järjestäjillä ole toimivaa itsearviointijärjestelmää eikä systemaattista arviointikulttuuria laadunhallinnan osana (Harjunen ym. 2017).

Suomeen onkin muodostunut 1990-luvulla huomattavasti kansainvälisestä valtavirrasta poikkeava perusopetuksen laadunarvioinnin malli, joka koostuu neljästä julkilausumattomasta periaatteesta: (1) Laadunarvioinnin tarkoitus on tuottaa tietoa ensisijaisesti kouluhallinnolle kansallisella, kunnallisella ja koulun tasolla – muille intressiryhmille (esim. oppilaille ja heidän vanhemmilleen, medialle) vain toissijaisesti. (2) Laadunarvioinnin tarkoitus on kehittää koulutusta – ei kontrolloida, sanktioida tai allokoida resursseja sen mukaisesti. (3) Otospohjainen oppimistulosten tutkimus laadunvarmistuksena riittää – koko ikäluokan pakollisia kansallisia testejä ei tarvita. (4) Koulukohtaisille paremmuuslistoille ei ole perusteita eikä tarvetta. (Varjo, Simola & Rinne 2016.)

Lukuisat otospohjaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että nuorten oppimistulokset ovat yleisesti heikentyneet Suomessa. Vaikka alueiden väliset erot oppimistuloksissa ovat olleet PISA-tutkimusten perusteella Suomessa pieniä, on PISA-tulosten vaihtelu Pääkaupunkiseudulla muita alueita suurempaa (Leino ym. 2019). Tämän voidaan tulkita heijastavan kaupunginosien sekä koulujen välistä eriytymistä, jota tapahtuu suurissa kaupungeissa (Seppänen ym. 2015). Tämän lisäksi oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin on voimistunut viimeisimmässä PISA-tutkimuksessa (Leino ym. 2019).

Väestö, alue ja kuntien eriytyminen

Suomen kunnat ovat jo pidemmän aikaa eriytyneet ja erilaistuneet väestökehitykseltään sekä palveluiden järjestämisen ja elinvoiman edellytyksiltään. Uusimpien väestöennusteiden mukaan tämä kehitys tulee jatkumaan myös tulevais-

suudessa. Lähivuosikymmeninä yli 65-vuotiaiden asukkaiden määrä kasvaa edelleen kaikissa Suomen kunnissa, ja erityisesti yli 85-vuotiaiden osuus kohoaa. Samanaikaisesti lasten lukumäärä on kääntynyt voimakkaaseen laskuun miltei kaikissa kunnissa. Vuonna 2019 Suomessa syntyi noin 15 400 lasta; tämä on noin neljänneksen vähemmän kuin vuonna 2010. Väestöennusteen mukaan alle 15-vuotiaiden määrä laskee edelleen kaikissa maakunnissa, keskimäärin reilulla 20 prosentilla vuoteen 2040 mennessä. Valtiovarainministeriön (2020a) mukaan Suomessa tulee olemaan aikaisempaa enemmän kuntia, jotka ovat negatiivisen kehityksen kierteessä:

”Väestö vähenee ja ikääntyy, asutus harvenee, tulotaso on alhainen ja työttömyysluvat korkeita. Kasvukeskuksiin muuttavat ovat yleensä hyvätuloisempia, koulutetumpia ja terveempiä kuin kuntaan jäävät asukkaat. Muuttajat vievät mennessään kunnallisverotulot ja valtionosuuksia, mutta yleensä vähemmässä määrin menoja. Kunnan menot jäävät entistä pienemmän maksajajoukon kustannettavaksi. Väestön vähentyessä palvelujen järjestämisen edellytykset heikkenevät, ja pidemmällä aikavälillä myös rakennuskantaa jää vajaakäytölle tai kokonaan ilman käyttöä. Tällaisessa kierteessä olevan kunnan talouden kantokyky heikkenee koko ajan.” (VM 2020a, 21.)

Väestökehityksestä ja kuntatalouden kriisiytymisestä aiheutuva kouluverkon tiivistyminen on keskeinen kysymys perusopetuksen saavutettavuuden näkökulmas-

ta. Aluehallintoviranomaisten vuonna 2019 suorittaman peruspalvelujen arvioinnin mukaan noin 90 prosenttia 7–12-vuotiaista asuu enintään viiden kilometrin etäisyydellä suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 1–6 koulusta. Vaihteluväli on 65 prosentin (Pohjanmaa) ja 94 prosentin (Pirkanmaa) välissä. Saavutettavuus on valtakunnallisella tasolla hieman heikentynyt vuoteen 2017 verrattuna. Yläkouluikäisistä, 13–15-vuotiaista noin 80 prosenttia asui korkeintaan viiden kilometrin päässä suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 7–9 kouluista. Vaihteluväli liikkuu 65 prosentin (Etelä-Savo) ja 90 prosentin (Uusimaa) välissä. Valtakunnallisesti saavutettavuudessa on 2 prosentin muutos vuoteen 2017 verrattuna. (VM 2020b.)

Valtiovarainministeriön (2020a) vuoden 2018 tilastojen perusteella tekemän jaotteen mukaan Suomen kunnat jakautuvat *suuriin kaupunkiin* (21 kpl), *kaupunkimaisiin kuntiin* (36 kpl), *taajaan asuttuihin kuntiin* (65 kpl) ja *maaseutumaisiin kuntiin* (172 kpl). Suurissa, yli 50 000 asukkaan kunnissa asuu yli puolet Suomen asukkaista; muissa kuntatyypeissä puolestaan 12–18 prosenttia asukkaista kussakin. Vaikka Suomessa on eniten maaseutumaisia kuntia, asuu niissä kuitenkin vain noin 13 prosenttia koko maan väestöstä. Yli puolet koko maan väestöstä asuu yli 50 000 asukkaan suurissa kaupungeissa. (VM 2020a.) Tutkimuksemme kolme tapauskuntaa, jotka sijoittuvat Valtiovarainministeriön luokituksessa suurin kaupunkiin, kaupunkimaisiin kuntiin ja maaseutumaisiin kuntiin, kuvataan Taulukossa 1.

Taulukko 1. Tapauskuntien väestöllisiä ja perusopetuksen järjestämiseen liittyviä tunnuslukuja.

	Espoo	Keitele	Tornio	Koko maa
Tapauskuntia kuvaavia väestö- ja kuntatalouden tunnuslukuja				
Väkiluku ¹	289 731	2 202	21 602	5 525 292
Väkiluvun muutos edellisestä vuodesta (%) ¹	2,2	-1,9	-1,2	0,1
Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä (%) ¹	18,9	11,3	17,1	15,8
Ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä (%) ¹	11,6	1,2	2,6	4,8
Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneistä (%) ¹	47,3	17,4	26	32,2
Eläkeläisten osuus väestöstä (%) ²	16,8	41,8	27,4	25,9
Sosiaali- ja terveystenot € / asukas ¹	2156	4258	3582	3481,7
Työllisyysaste (%) ²	75,4	66	69,8	72,1
Kunnallisvero (%) ³	18	20,5	21	19,96
Tapauskuntien perusopetuksen järjestämistä kuvaavia tunnuslukuja				
Perusopetuksen menot € / asukas ⁴	1140	944	1009	-
Perusopetuksen oppilaita ⁵	32 168	169	2367	557 908
Perusopetuksen käyttökustannukset / oppilas ⁶	10 359	12 663	9038	9893
Perusopetusta antavia oppilaitoksia ⁶	89	1	12	2279
Majoitus ja kuljetuskulujen osuus käyttömenoista (%) ⁷	1,1	11,3	6,2	3,8
Kuljetettavia oppilaita (%) ⁷	6,6	48,8	32,4	20,9
Tuntijaon mukainen kokonaistuntimäärä vuosiviikkotunteina (luokat 1–9) ⁸	229–239	224–236	227–230	224
¹ 2019 (Tilastokeskus 2020a).				
² 2018 (Tilastokeskus 2020b).				
³ 2020 (Veronmaksajat 2020).				
⁴ Nettokäyttökustannukset 2019 (Kuntaliitto 2020).				
⁵ Ml. lisäopetus ja perusopetukseen valmistava opetus, 2019 (OPH 2020a).				
⁶ 2019 (OPM & OKM 2020).				
⁷ Pl. Yksityiset opetuksen järjestäjät ja valtio, 2019 (OPH 2020b).				
⁸ 2019 (Espoo 2020; Keitele 2020; Tornio 2020a; b).				

Syrjäinen muuttotappiokunta ja kouluverkon harveneminen

Keitele on pieni maaseutumainen kunta Pohjois-Savon maakunnassa Keski-Suomessa. Viimeisimpien väestötilastojen mukaan kunnan väkiluku on 2202 henkeä, jolla se sijoittuu Suomen 253. suurimmaksi kunnaksi (N = 310 vuonna 2020). Keitele on yksi lukuisista

muuttotappiokunnista: väkiluvun muutos edelliseen vuoteen verrattuna oli -1,9 prosenttia. Väestöllinen huoltosuhde on poikkeuksellisen hankala kunnan peruspalveluiden järjestämisen näkökulmasta: alle 15-vuotiaiden osuus asukkaista on 11,3 prosenttia, vastaavasti eläkeläisten osuus kokonaiset 41,8 prosenttia. Eläkeikäisen väestön suuresta osuudesta johtuen kunnan sosiaali- ja terveystenot ovat korkeat 4258 euroa

per asukas. Perinteisesti teollisuuteen ja alku- tuotantoon nojaavan Keiteleen koulutustaso (korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneistä 17,4%) ja työllisyysaste (66,0%) ovat matalia. Ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä on vain 1,2 prosenttia (Taulukko 1.)

Vuonna 2019 Keiteleellä oli 243 perusopetuksen oppilasta. Kunnan kouluverkko koostuu yhdestä peruskoulusta. Vuosien 2001 ja 2020 välillä Keiteleen peruskouluverkko on kutistunut neljästä peruskoulusta yhteen – prosentuaalisesti (-75%) tämä on huomattavan suuri muutos kahdessa vuosikymmenessä. Oppilaita per oppilaitos -suhde on 243, mikä on täsmälleen koko maan keskiarvo. Keskimääräinen luokanopettajien opetusryhmäkoko Keiteleen kaltaisessa Pohjois-Savon maaseutumaisessa kunnassa on 17,5 oppilasta (koko maan keskiarvo 19,9 oppilasta). A-kielenä peruskoulun 1–6 luokilla tarjotaan ainoastaan englannin kieltä. (OKM & OPH 2020.) Keitele tarjoaa vuosiluokilla 1–9 perusopetuksen tuntijaon mukaista opetusta 224–236 vuosiviikkotuntia valtakunnallisen minimin ollessa 224 vuosiviikkotuntia.

Perusopetuksen käyttökustannukset ovat 12 663 euroa per oppilas (koko maan keskiarvo 9893 €/oppilas). Näin ollen perusopetuksen menot Keiteleellä ovat 944 euroa per kunnan asukas vuodessa. Majointi ja kuljetuskulujen osuus koulutuksen käyttömenoista on 11,3 prosenttia (koko maan keskiarvo 3,8%). Poikkeuksellisen korkeat kustannukset selittyvät maantieteellisillä olosuhteilla, joissa 48,8 prosenttia perusopetuksen oppilaita on oikeutettu koulukuljetukseen (koko maan keskiarvo 20,9 prosenttia). (Taulukko 1.) Paikalliset jatko-opintomahdollisuudet ovat rajoitettuja: Kunnassa ei sijaitse yhtään lukioita, ammatillista oppilaitosta tai kansanopistoa. Lähimpään ammattikorkeakouluun (Savonia-ammattikorkeakoulun Iisalmen kampus) on matkaa 80 kilometriä ja lähimpään yliopistoon (Itä-Suomen yliopiston Kuopion kampus) 100 kilometriä.

Tapauskuntana Keitele kuvaa Keski-, Itä- ja Pohjois-Suomen pieniä, maaseutumaisia kuntia, joita toisen maailmansodan jälkeinen nopea

kaupungistuminen ja elinkeinorakenteen muutos ovat koetelleet rankasti. Näissä kunnissa syntyvyys on alhaista, väki vanhenee ja väestöllinen huoltosuhde on jo muuttunut vaikeaksi kunnan peruspalveluiden, kuten esimerkiksi perusopetuksen järjestäminen, näkökulmasta. Koulutuksen järjestämisen näkökulmasta esimerkiksi pitkien etäisyyksien edellyttämät koulukuljetukset nostavat kustannukset huomattavan korkeiksi. Tämä puolestaan luo painetta säästää menoista esimerkiksi karsimalla kouluverkkoa. Nuorten näkökulmasta koulunkäyntiä syrjäisissä muuttotappiokunnissa kuvaavat pitkät koulumatkat, koulutuksellisten valinnanmahdollisuuksien vähäisyys sekä rajalliset työllistymismahdollisuudet tulevaisuudessa.

Keskikokoisen maakuntakaupungin pelkistetty koulutusjärjestelmä

Tornio on kaupunkimainen kunta Lapin maakunnassa Pohjois-Suomessa. Se sijaitsee Perämeren pohjoisrannikolla Suomen ja Ruotsin rajalla. Tornion väkiluku on 21 602 asukasta; se on Suomen 46. suurin kunta. Myös Tornio on muuttotappiokunta: edelliseen vuoteen verrattuna väkiluvun lasku on -1,2 prosenttia. Väestöllinen huoltosuhde on Torniossa keskimääräinen: alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä on 17,1 prosenttia ja vastaavasti eläkeläisten osuus väestöstä 27,4 prosenttia. Sosiaali- ja terveysmenot ovat niin ikään keskimääräiset: 3582 euroa per asukas. Tornion elinkeinorakenne on muutoksessa: matkailu ja siihen liittyvät palvelut ovat nousseet perinteisten panimo- ja terästeollisuuden rinnalle. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneestä väestöstä on 26,0 prosenttia ja työllisyysaste (69,8%) hieman koko maan keskiarvoa alempi. Ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä on 2,6 prosenttia.

Vuonna 2019 Torniossa oli 2331 perusopetuksen oppilasta. Kunnan kouluverkko koostuu 12 perusopetusta antavasta oppilaitoksesta. Oppilaita per oppilaitos -suhde Torniossa on 194, ja keskimääräinen luokanopettajien opetusryhmäkoko Lapin maakunnan kaupunkimaisissa kunnissa 19,6 oppilasta. A-kielinä

peruskoulun 1–6 luokilla tarjotaan englantia ja ruotsia. (OKM & OPH 2020.) Tornio tarjoaa vuosiluokilla 1–9 perusopetuksen tuntijaon mukaista opetusta 227–230 vuosiviikkotuntia, eli vähintään kolme yli valtakunnallisen minimin.

Perusopetuksen käyttökustannukset ovat 9038 euroa per oppilas ja perusopetuksen menot 1009 euroa per kunnan asukas. Majoitus ja kuljetuskulujen osuus koulutuksen käyttömenoista on 6,2 prosenttia; kuljetettavia oppilaita on 32,4 peruskoululaisista. (Taulukko 1.) Paikallisten jatko-opintojen näkökulmasta kunnassa sijaitsee yksi lukio, yksi ammatillinen oppilaitos ja yksi kansanopisto. Torniossa sijaitsee Lapin ammattikorkeakoulun toimipiste; Lapin ja Oulun yliopistoihin on matkaa alle 150 kilometriä.

Tapauskuntana Tornio edustaa maakunnallisesti merkittävää kaupunkia, jonka väestöä, taloutta ja kouluverkkoa koskevat tunnusluvut ovat suhteellisen lähellä koko maan keskiarvoja. Muuttotappiosta huolimatta väestöllinen huoltosuhde on säilynyt kohtuullisena. Lapsikäluokkien koko on mahdollistanut melko kattavan peruskouluverkon ylläpidon; tämä puolestaan on pitänyt koulukuljetustarpeen kohtuullisena. Nuorten koulutuspolkujen näkökulmasta kunta tarjoaa rajallisesti toisen asteen koulutuksen koulutusmahdollisuuksia; Pohjois-Suomen pitkien välimatkojen takia korkeakouluopiskelu edellyttää käytännössä poismuuttamista Tornioista.

Metropolialueen moninaiset koulutusmahdollisuudet

Espoo on suuri kaupunki Uudenmaan maakunnassa Helsingin metropolialueella. Se sijaitsee Suomenlahden rannikolla Etelä-Suomessa. Espoo väkiluku on 289 731 asukasta, se on suomen toiseksi suurin kaupunki. Väkiluvun kasvu edelliseen vuoteen verrattuna on +2,2 prosenttia; Espoo onkin esimerkki Etelä-Suomen väkirikaista muuttovoitokunnista. Väestöllinen huoltosuhde on Espoossa poikkeuksellisen edullinen: alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä on 18,9 prosenttia ja eläkeläisten osuus väestöstä 16,8

prosenttia. Sosiaali- ja terveystenot (2156 euroa / asukas) ovat selvästi alle maan keskiarvon. Espoo on tunnettu esimerkiksi Nokian, energiayhtiö Fortumin, peliyhtiö Rovion sekä useiden muiden teknologiayritysten kotikaupunkina. Elinkeinorakenteesta johtuen korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneistä on ennätyskorkeat 47,3 prosenttia ja työllisyysaste 75,4 prosenttia. Myös ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä on huomattavan suuri: 11,6 prosenttia.

Vuonna 2019 Espoossa oli 31 422 perusopetuksen oppilasta. Kunnassa on 89 perusopetusta antavaa oppilaitosta, joista kaksi on yksityisiä (Steinerkoulu ja Kristillinen koulu), yksi englanninkielinen ja 11 ruotsinkielistä. Espoon oppilaita per oppilaitos -suhde on keskimäärin 361 (pl. yksityiset koulut); luku ylittää selvästi koko maan keskiarvon (243 oppilasta / oppilaitos). Keskimääräinen luokanopettajien opetusryhmäkoko Espoon kaltaisessa Uudenmaan maakunnan kaupunkimaaisissa kunnissa on 20,9 oppilasta. A-kielenä Espoon peruskoulujen 1–6 luokilla tarjotaan englantia, ruotsia, suomea, ranskaa, saksaa ja espanjaa. (OKM & OPH 2020.) Espoo tarjoaa vuosiluokilla 1–9 perusopetuksen tuntijaon mukaista opetusta 229–239 vuosiviikkotuntia, eli vähintään viisi yli valtakunnallisen minimin. Yhden vuosiviikkotunnin ollessa 38 oppituntia Espoolaiset saavat siis yhdeksänvuotisen peruskoulun aikana vähintään 190 tuntia opetusta yli valtakunnallisen minimin. Kunnan ominaispiirre on laaja painotetun opetuksen tarjonta (Varjo, Kalalahti & Seppänen 2015). Tarjolla on ainakin matemaattisluonnontieteellistä, musiikkipainotettua, tanssipainotettua, liikuntapainotettua, informaatioteknologiapainotettua, kuvataidepainotettua sekä ilmaisutaitopainotettua opetusta. Lukuvuonna 2021–2022 valittavana on yhteensä 24 painotetun opetuksen ryhmää, jotka alkavat perusopetuksen 7. luokalla. Ne sijaitsevat yhteensä 15 oppilaitoksessa. (Espoo 2021.)

Perusopetuksen käyttökustannukset ovat 10 359 euroa per oppilas ja perusopetuksen menot 1140 euroa per kunnan asukas. Majoitus ja kuljetuskulujen osuus koulutuksen käyttö-

menoista on ainoastaan 1,1 prosenttia, koska kuljetettavia oppilaita on vain 6,6 Espoon peruskoululaisista. (Taulukko 1.) Espoo tarjoaa runsaasti toisen asteen koulutusvaihtoehtoja: kunnassa sijaitsee 11 lukiota ja kolme ammatillista oppilaitosta. Metropolia- ja Laurea-ammattikorkeakouluilla sekä Aalto-yliopistolla on kampuksensa Espoossa. Helsingin metropolialueella sijaitsee myös lukuisia muita korkeakouluja.

Tapauskuntana Espoo edustaa etelän runsasväkisiä kaupunkeja, jotka ovat harvoja muuttovoittoalueita Suomessa. Syntyvyyden ja maan sisäisen sekä ulkomailta suuntautuvan muuttoliikkeen seurauksena kaupunki on joutunut investoimaan huomattavasti kouluverkkonsa kasvattamiseen. Espoolaisten poikkeuksellisen korkean koulutustason on esitetty olevan runsasta painotetun opetuksen tarjontaa selittävä tekijä (Seppänen ym. 2015). Tämä on myös osaltaan kasvattanut perusopetuksen käyttökustannuksia. Nuorten koulutuspolkujen näkökulmasta Espoo tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia toisen asteen ja korkeakoulutukseen. Myös Helsingin metropolialueen lukuisat oppilaitokset ovat helposti saavutettavissa.

Lopuksi: valtiollisesta universalismista paikallisiin perusopetuksen järjestämisen malleihin

Desentralisaation ja deregulaation kaltaiset hallinnon muutokset 1990-luvulta alkaen ovat sisältäneet kunnille suunnatun viestin kehittää kunnallisia koulutusjärjestelmiä, jotka perustuvat paikallisiin modifikaatioihin universalismin periaatteista. Olemme osoittaneet tässä artikkelissa, miten kunnilla on kuitenkin ollut erilaisia yhtäältä mahdollisuuksia ja toisaalta haasteita yhdistää paikallisia realiteetteja sekä kansallisia tavoitteita. Onkin ilmeistä, että kansallinen, ennen yhtenäisempi peruskoulujärjestelmä on muuntumassa aikaisempaa moninaisemmiksi paikallisiksi peruskoulujärjestelmiksi. Joissakin kunnissa on esimerkiksi mahdollista tarjota muita laajempia opiskelumahdollisuuksia; toisten

kuntien toiminnan reunaehdot puolestaan jättävät ne riippuvaisemmiksi valtiollisesta ohjauksesta ja sen tarjoamista resursseista.

Taekyoon Kim (2010) kuvaa hyvinvointivaltiollisten järjestelmien institutionaalista adaptaatiota mukautumisena joko taloudelliseen pakkoon tai poliittisiin vaatimuksiin. Myös kuntien mukautumista valtio-ohjauksen ja paikallisten olosuhdetekijöiden muutoksiin voidaan hahmottaa joko sopeutumisenä taloudellisiin reunaehtoihin esimerkiksi vastaamalla valtionosuuksien pienenemiseen karsimalla kouluverkkoa; tai vaihtoehtoisesti vastaukseksi kunnan asukkaiden poliittiseen tahtoon esimerkiksi tarjoamalla erilaisia koulutuksellisia vaihtoehtoja korkeasti koulutettujen perheiden toiveesta (ks. Seppänen ym. 2015).

Idea universalistisesta, kansallisesti säädellystä, (pääosin) valtiollisesti rahoitetusta, keskitetysti ohjatusta sekä paikallisesti järjestetystä perusopetuksesta on edelleen läsnä kaikissa tapauskunnissamme. Anneli Anttonen (2012) mukaan redistributiivisen valtionosuusjärjestelmän, yksityiskohtaisen lainsäädännön sekä palveluiden yhdenvertaisen saavutettavuuden murtuessa universalismin periaate palveluiden järjestämisessä vääjäämättä heikkenee. Peruskoulujärjestelmän osalta erityisesti valtionosuusjärjestelmän ja lainsäädännön kautta toteutettu valtion ohjaus on väljentynt; seurauksena koulutuspalveluiden saavutettavuus on eriytyntä alueittain ja kunnittain. Palveluiden vaihteleva saavutettavuus haastaa palvelujärjestelmän kansallisen yhdenvertaisuuden sekä siihen kytkeytyvän oikeudenmukaisuuden periaatteen (Anttonen 2012).

Kansallisella tasolla määrittyvän universalistisen palvelujärjestelmän lisäksi tapauskuntamme ilmentävät kuitenkin myös sen erilaisia paikallisia sovelluksia: paikallisesti eriytyneitä koulutusjärjestelmiä, jotka poikkeavat toisistaan esimerkiksi painotetun opetuksen, kielivalintojen ja vuosiviikkotuntien määrän osalta. Tämä näkyy tapauskuntien kautta kuvattuna esimerkiksi siinä, miten paljon oppilaat saavat perusopetusta vuosiviikkotunteina mitattuna, miten paljon heillä on opinnoissaan valinnanmahdol-

lisuuksia, miten suurissa kouluissa ja koululuokissa he opiskelevat sekä miten paljon he käyttävät ajastaan aikaa koulukuljetuksiin. Onkin ilmeistä, että eriytymiskehityksen jatkuminen tulee tulevaisuudessa haastamaan perustuslain (L 731/1999) 16 §:n määrittämät sivistykselliset oikeudet: ”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen”.

Tapauskuntia valitessa tilastoaineistojen tarkastelu osoitti, että vaihtelu kuntien perusopetuksen järjestämisen käytännöissä ei ole satunnaista, vaan siinä on tiettyjä säännönmukaisuuksia: Maaseutumaisissa kunnissa väestöpohjan muutoksista johtuva kouluverkon harveneminen lisää tarvetta koulukuljetuksille ja kaventaa opetustarjontaa. Kaupunkimaisissa kunnissa opetustarjonta on tyypillisesti monipuolisempaa, mutta koulujen asuinalueiden mukainen eriytyminen lisää tarvetta positiiviselle erityiskohtelulle.

Kimin (2010) mukaan institutionaalinen yhdenmukaisuuden paine (*institutional isomorphism*) saa saman tyyppiset instituutiot etsimään yhteneviä ratkaisuja uudentyypisissä olosuhteissa, jotka koskettavat niitä yhteisesti. Tapaustutkimuksemme syventää näkemystä esimerkiksi siitä, miten kouluverkko muutokset painottuvat erityisesti syrjäseudulla sijaitseviin maaseutumaisiin kuntiin (Tantarimäki & Törhönen 2016).

Peruskoulun kaltaisten paikallisten hyvinvointijärjestelmien eriytymistä ei kuitenkaan tulisi tulkita automaattisesti epätasa-arvoksi tai epäoikeudenmukaiseksi kehitykseksi. Hyvinvointivaltion hajauttamisella voisi olla yhtäältä potentiaalia tukea paikallista sopeutumista väestörakenteen ja taloudellisen tilanteen muutoksiin (Powell & Boyne 2002; Trydegård & Thorslund 2010). Dietmar Rauchia (2008) mukailen kouluhallinnon hajauttaminen ja kunnallinen autonomia perusopetuksen järjestämisessä voidaan kuitenkin myös – ainakin osittain – tulkita keinoiksi supistaa valtion rahoitusta sekä siirtää näin ikävät ja vääjäämättömät päätökset kuntien vastuulle.

Väkiluvun ja ikärakenteen muutokset tulevat myös tulevaisuudessa luomaan institutio-

naalista yhdenmukaisuuden painetta ja uusia ratkaisuja kouluverkon suhteen erityisesti alle 15-vuotiaiden määrän kehityksen mukaisesti maaseutumaisissa kunnissa. Vastaavasti suurilla kaupunkimaisilla kunnilla on yhteinen paine tarjota painotettua opetusta vastatakseen korkeakoulutettujen perheiden haluun valita lapselleen muu kuin kunnan osoittama lähikoulu (ks. Seppänen ym. 2015). Tietämys paikallisista yhdenmukaisista koulutuspoliittisista ratkaisuista on tosin vielä melko vähäistä – tämä on ilmeinen jatkotutkimuksen kohde.

Tuleeko kuntien järjestämä suomalainen perusopetus jatkossa säilymään kokonaisuudessaan korkealaatuisena opetustuntien määrän ollessa laskussa, kouluverkon harvetessa, koulumatkojen pidentyessä ja etäopetuksen lisääntyessä covid 19-pandemian kiihdyttämänä? On huomioitava, että suomalaisessa perusopetuksen arviointimallissa, jossa keskushallinto ei kerää kattavia koulukohtaisia tietoja, koulutuksen laatua ei oppimistulosten osalta pystytä seuraamaan muuten kuin otantaperustaisesti. Toinen koulutuksen ohjausmekanismeihin liittyvä havainto on, että perusopetuksen järjestämisen tukeminen ja kehittäminen hankerahoituksen avulla ei jakaudu tasapuolisesti, vaan se suosii suuria ja aktiivista seutukunnallista yhteistyötä tekeviä kuntia (ks. myös VTV 2009).

Tutkimuksemme tavoitteena oli kuvata kolmen tapauskunnan kautta perusopetuksen institutionaalisten tilojen nykytilannetta ja tarkastella eriytyviä piirteitä. Kuvaamamme institutionaaliset tilat eivät ole kategorisia, ja niiden lisäksi suomalaiskunnissa on kontekstuaalista ja perusopetuksen järjestämiseen liittyvää kirjoa, jota lähinnä rekisteriaineistoihin perustuva tutkimuksemme ei tavoittanut. Tarkastelumme on kuitenkin nostanut esiin joitain keskeisiä eriytymiseen liittyviä piirteitä, joita olisi jatkossa tarpeen tutkia tarkemmin sekä laajemmalla tapaustutkimuksen otannalla, että kattavammalla tilastoaineistolla.

Lähteet

- Aho, E., Pitkänen, K., & Sahlberg, P. (2006). *Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968*. The World Bank Education: Working paper series no. 2. The World Bank.
- Ahonen, S. (2003). *Yhteinen koulu: Tasa-arvoa vai tasapäisyyttä?* Vastapaino.
- Andreotti, A., Mingione, E. & Polizzi, E. (2012). Local welfare systems: A challenge for social cohesion. *Urban Studies*, 49 (9), 1925–1940. <https://doi.org/10.1177/0042098012444884>
- Andreotti, A. & Mingione, E. (2016). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies* 23 (3), 252–266. <https://doi.org/10.1177/0969776414557191>
- Anttonen, A. (2002). Universalism and social policy: a Nordic-feminist reevaluation. *NORA: Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 10 (2), 71–80. <https://doi.org/10.1080/080387402760262168>
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K. (2012). The future of the welfare state: Rethinking universalism. In A. Anttonen, L. Häikiö & K. Stefánsson (Toim.), *Welfare State, Universalism and Diversity*. Edward Elgar, 187–196.
- Armila, P., Käyhkö, M. & Pöysä, V. (2018). On the Educational Edges of a Learning Society. The Finnish Hinterland as a Framework of Educational Choices of Young People. *The Journal of Youth Studies* 21(9), 1198–1215.
- Brenner, N. 2004. Urban governance and the production of new state space in Western Europe. *Review of International Political Economy* 11 (3), 447–488. <https://doi.org/10.1080/0969229042000282864>
- Budowski, M. & Künzler, D. (2020). Universalism in social policies: A multidimensional concept, policy idea or process. *Social Inclusion*, 8 (1), 86–89. <http://dx.doi.org/10.17645/si.v8i1.2963>
- Buray, V. & Kröger, T. (2004). The Local and the National in Community Care: Exploring Policy and Politics in Finland and Britain. *Social Policy & Administration*, 38 (7), 793–810. <http://10.1111/j.1467-9515.2004.00419.x>
- Englund, T. (2009). The general school system as a universal or a particular institution and its role in the formation of social capital. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 53(1), 17–33. <https://doi.org/10.1080/00313830802628307>
- Eriksson, P. & Koistinen, K. (2014). Monenlainen tapaus-tutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 11. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- Espoo (2020). *Oppiaineet ja tuntijako*. https://www.espoo.fi/fi-FI/Kasvatus_ja_opetus/Perusopetus/Opiskelu_peruskoulussa/Opetussuunnitelma/Oppiaineet_ja_tuntijako
- Espoo. (2021). *Painotettuun opetukseen 7. luokalle hakeminen*. [https://www.espoo.fi/fi-FI/Kasvatus_ja_opetus/Perusopetus/Kouluun_hakeminen/Muuhun_kuin_lahikouluun_hakeminen/Painotettu_opetus/Painotettuun_opetukseen_7_luokalle_hakem\(127758\)](https://www.espoo.fi/fi-FI/Kasvatus_ja_opetus/Perusopetus/Kouluun_hakeminen/Muuhun_kuin_lahikouluun_hakeminen/Painotettu_opetus/Painotettuun_opetukseen_7_luokalle_hakem(127758))
- Kattilakoski, M. & Rantamäki, N. (2020). Hyvinvointia paikallistamassa – Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli. *Janus*, 28 (4), 374–391. <https://doi.org/10.30668/janus.84079>
- Karvi. (2017). *Arviointilla luottamusta – Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Julkaisut 4:2017.
- Juva, S., Kangasvieri, A. & Välijärvi, J. (2009). *Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen*. Kuntaliitto.
- Kalalahti, M. & Varjo, J. 2020. Revisiting universalism in the Finnish education system. *Research on Finnish Society* 13 (1), 25–40.
- Kalalahti, M., Silvennoinen, H., Varjo, J. & Rinne, R. (2015). Education for all? Urban parental attitudes towards universalism and selectivism in the Finnish comprehensive school system. Teoksessa P. Seppänen, A. Carrasco, M. Kalalahti, R. Rinne & H. Simola (Toim.), *Contrasting Dynamics in Education Politics of Extremes: School choice in Chile and Finland*. SensePublishers, 205–224.
- Keitele (2020). *Keiteleen tuntijako OPS 2016, päivitys 2019*. <https://peda.net/keitele/nyl/nyo1/1kt/kt02>
- Kim, T. (2010). The welfare state as an institutional process. *The Social Science Journal*, 47 (3), 492–507. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2010.04.002>
- Kumpulainen, Timo. (toim.) (2014). *Koulutuksen tilastollinen vuosikirja 2014*. Opetushallitus.
- Kuntaliitto. (2020). *Kuntien kustannusrakenne-sovellus 2019*. <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kustannusrakenne>
- Laine, M., Bamberg J. & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (Toim.) *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus, 9–38.
- Lane, J.-E. (2000). *The public sector. Concepts, models and approaches*. 3. painos. Sage Publications. L 410/2015. *Kuntalaki*.
- L 705/1992. *Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta*.
- L 628/1989. *Perusopetuslaki*.
- L 731/1999. *Perustuslaki*.
- Lefebvre, H. 1991. *The production of space*. Malden. Blackwell Publishing.

- Leino, K., Ahonen, A., Hienonen, N., Hiltunen, J., Lintuvuori, M., Lähteinen, S., Lämsä, J., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Pulkkinen, J., Rautopuro, J., Sirén, M., Vainikainen, M.-P., Vettenranta, J. (2019). *PISA 18 ensituloksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40.
- Lundgren, U. P. (1977). *Model analysis of pedagogical processes*. Stockholm Institute of Education, Department of Educational Research. Studies in Education and Psychology 2.
- Lundgren, U. P. (1990). *Educational policymaking. Decentralization and evaluation*. Teoksessa M. Granheim, M. Kogan & U. P. Lundgren (Toim.) *Evaluation as policymaking: Introducing evaluation into a national decentralized educational system*. Jessica Kingsley, 66–88.
- Mays, J., & Tomlinson, J. (2019). Basic income and a new universalism. *Social Alternatives*, 38 (2), 3–10.
- OECD. (2020a). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/69096873-en>.
- OECD. (2020b). *Education at a Glance 2020: Country Notes: Finland*. OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_a236a58f-en#page1
- OSF. (2020). *Official Statistics of Finland: Educational finances [e-publication]*. 2018. Statistics Finland http://www.stat.fi/til/kotal/2018/kotal_2018_2020-05-07_tie_001_en.html
- OPH. (1994). *Peruskoulun opetusuunnitelman perusteet 1994*. Opetushallitus.
- OPH. (2020b). *Kustannusraportit 2019. Raporttiluettelot*. Opetushallitus. <https://vos.oph.fi/rap/>.
- OPH. (2020a). *Kustannustilastot 2019*. Opetushallitus. <https://vos.oph.fi/rap/kust/v19/raportit.html>
- OPM & OPH (2020). *Vipunen. Opetushallinnon tilastopalvelu*. Opetus- ja kulttuuriministeriö & Opetushallitus. <https://vipunen.fi/fi-fi>. (Luettu 6.1.2021.)
- OPM. (1992). *Tuntijakotyöryhmän muistio*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992:9.
- Pitkänen, K., Hievanen, R., Kirjavainen, T., Suortamo, M. & Lepola, L. (2017). *Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Powell, M. & Boyne, G. (2002). The Spatial Strategy of Equality and the Spatial Division of Welfare. *Social Policy & Administration*, 35 (2), 81–194.
- Rauch, D. (2008). Central versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. *Social Policy & Administration*, 42 (3), 267–287. DOI: 10.1111/j.1467-9515.2007.00596.x
- Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R. & Simola, H. (toim.) (2015). *Lohkoutuva peruskoulu. Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka*. Kasvatusalan tutkimuksia 68. Suomen Kasvatustieteellinen Seura.
- Stewart, J. (2012). Multiple-case Study Methods in Governance-related Research. *Public Management Review*, 14 (1), 67–82. DOI: 10.1080/14719037.2011.589618
- Tantarimäki, S. & Törhönen, A. (2016). *Kouluverkkomuutokset ARTTU2-kunnissa 2000-luvulla*. Suomen Kuntaliitto.
- Taylor, C. 2002. *Geography of the 'new' education market. Secondary school choice in England and Wales*. Aldershot: Ashgate.
- Tilastokeskus. (2020a). *Kuntien avainluvut 2019*. Tietokanta. <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntien-avainluvut.html#?year=2020&active1=SSS> Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2020b). *Kuntien avainluvut 2018*. Tietokanta. <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntien-avainluvut.html#?year=2020&active1=SSS> Tilastokeskus.
- Tornio (2020a). *Meri-Lapin alueellinen opetusuunnitelma 2016*. <https://www.tornio.fi/wp-content/uploads/2017/11/perusopetus-ops2016-versio-27-06-2016.pdf>
- Tornio (2020b). *Sivistyslautakunnan pöytäkirja 22.2019*. <http://212.50.147.150/d5web/kokous/20194023-8.HTM>
- Trydegård, G.-B. & Thorslund, M. (2010). One uniform welfare state or a multitude of welfare municipalities? The evolution of local variation in Swedish elder care. *Social Policy & Administration*, 44 (4), 495–511. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00725.x>
- Varjo, J. (2007). Kilpailukykyvaltion koulutuspolitiikan rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsingin yliopisto.
- Varjo, J., Kalalahti, M. & Seppänen, P. (2015). Kaupunkien eriytyneet institutionaaliset kouluvalintatilat. Teoksessa *Lohkoutuva peruskoulu: Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka*. Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R. & Simola, H. (Toim.). Suomen kasvatustieteellinen seura, 59–86.
- Varjo, J., Simola, H. & Rinne, R. (2016). *Arvioida ja hallita – Perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen suomalaisessa koulupolitiikassa*. Suomen Kasvatustieteellinen Seura.
- Virolainen, M. & Persson Thunqvist, D. (2017). Varieties of universalism: Post-1990s developments in the initial school-based model of VET in Finland and Sweden and implications for transitions to the world of work and higher education. *Journal of Vocational Education & Training*, 69 (1), 47–63. <https://doi.org/10.1080/13636820.2016.1238836>

- Veronmaksajat (2020). *Kuntien verot 2020*. <https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Kunnat/#kunnallisvero> Veronmaksajain Keskusliitto ry.
- VM. (2020a). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020: 13.
- VM. (2020b). *Peruspalvelujen tila 2020. Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineissa*. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020: 26.
- VTV. (2009). *Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009.