

---

**Pauli Rautama**

## *Perusopetuksen ohjausjärjestelmän rakenteellisesta muutoksesta 1984 – 2010 ja sen vaikutuksesta tosiasialliseen toimintaan*

### *1. Johdanto*

Tässä artikkelissa tarkastellaan perusopetuksen ohjausteknologioiden muutosta 1980-luvulta alkaen ja arvioidaan mitä muutoksesta on seurannut. Ohjausteknologioilla hallitaan ja ohjataan tosiasiallista toimintaa. Tarkastelu rajataan valtion opetushallintoon, koulun määrätymiseen ja opetussuunnitelmajärjestelmään, koska näihin liittyvät kirjoittajan käsityksen mukaan keskeisimmät tekniikat ja juridiset rakenteet, joilla koulutuspolitiikkaa ryhdyttiin johtamaan uuden koulutuspolitiikan aikana. Muutosprosesseja arvioidaan käytettävissä olevan säädös-, tutkimus-, arviointi- ja tilastoaineiston perusteella. Nykyisen peruskoulun toiminnassa kiinnitetään huomio varsinkin koulujen yhtäläiseen mahdollisuuteen tuottaa koko ikäluokalle tosiasiallinen jatko-opintokelpoisuus.

Kunnan ja valtion työnjako on muuttunut kansakoululaitoksen perustamisesta lähtien monta kertaa. Tämä artikkeli keskittyy valtion rooliin keskeisenä koulutuspoliittisena toimijana. Kokonaisuuden hahmottamiseksi on kuitenkin syytä muistaa, että perusopetusta ei ole koskaan johdettu niin keskitetysti, kuin

yleisesti on saatettu ymmärtää. Kaupunkeja ja maalaiskuntia on kansakouluasetuksen säätämisestä 1866 lähtien velvoitettu hoitamaan kansanopetustaan eri tavoin. Suuret kaupungit ovat olleet kautta historian itsellisiä koulutuspolitiikassaan ja niiden opetustointa on johtanut 1970-luvun alkuun asti kaupunginvaltuuston valitsema kansakouluntarkastaja. Maalaiskansakoulujen tarkastajat ovat toimineet 1885 – 1970 valtion piirihallintoviranomaisena nykyiseen tilanteeseen nähden suhteellisen suurin valtuuksin.

Kunnan koululaitos perustettiin koulujärjestelmälain velvoituksella 1968 (467/68, 2). Jokaiseen kuntaan on valittu viimeistään peruskoulujärjestelmään siirtymisestä lähtien päätai sivutoiminen koulutoimen johtaja/sihteeri sekä tarpeen mukaan muuta talous-, hallinto- ja opetusalan henkilökuntaa. Kuntien keskusjärjestöt “Suomen maalaiskuntien liitto ja Suomen kaupunkiliitto, vuodesta 1993 lähtien Suomen Kuntaliitto” ovat kouluttaneet ja ohjanneet opetustoimen viranhaltijoita ja luottamusmiehiä, joten kansanopetus on säilynyt vähintään dualistisen, kielisuhteet huomioiden kolmen ohjauskeskuksen vaikutuspiirissä. Tällä seikalla on ollut merkitystä varsinkin Yrjö Ruudun, Reino Oittisen ja Erkki Ahon toimiessa kouluhallituksen pääjohtajana 1944 – 1991.

## ***2. Katsaus tutkimuskirjallisuuteen***

Perusopetuksen ohjausjärjestelmän 1980/90-lukujen vaihteessa tapahtunutta käännettä on käsitelty painosmäärin mitattuna monipuolisesti kasvatustieteen, kasvatussosiologian ja kasvatuksen historian alaan kuuluvassa tutkimuksessa<sup>1</sup>. Muutoksen kansallisten ja kansainvälisten taustojen ohella on kuvattu muutosprosessien etenemistä viranomais- ja lainsäädäntökoneistossa (esim. Varjo 2007; Seppänen 2006). Sanna Niukko on todennut Andy Greeniin viitaten, että koulu-

tuspolitiikan tutkimus on painottunut poliittisiin diskursseihin rakenteiden analyysin kustannuksella. (Niukko 2006, 32). Baumanin mukaan sosiologiin tulisi tutkia rakenteita ja prosesseja sellaisina, kuin ne ilmenevät reaali maailmassa kulloisenkin yhteiskunnan sosiaalisissa ja poliittisissa konteksteissa (Bauman 1996, 297). Tietoa siitä, miten suomalaisen perusopetuksen ohjausjärjestelmä on muuttunut löytyy nykyisin tyydyttävästi, mutta ei niinkään siitä, mitä seurauksia muutoksista on järjestelmän toimivuudelle ja sosiaalisille vaikutuksille. Esimerkiksi Janne Varjo on rajannut tämän ongelmaryhmän oman väitöstutkimuksensa ulkopuolelle (Varjo 2007, 241 - 248).

Koulutuspolitiikan muutokset eivät voi luonnollisesti olla irrallaan yleisestä teknis-taloudellisesta ja yhteiskuntapolitiisesta kehityksestä. Ari Antikainen on arvioinut 1978 koulutuksen ohjauksen muutostrendejä 1970-luvulla ja lähitulevaisuudessa. Byrokrania ja politiikka ovat ohjanneet hänen mukaansa peruskoulujärjestelmään siirtymistä, mutta hän ennakoiki korporatismiin, markkinoiden ja koulujen itseohjauksen yleistyvän jatkossa (Antikainen 1978). Näin on käynytkin jo 1980-luvulta alkaen, mutta myös politiikka on säilyttänyt aiemman roolinsa. Uutta politiikkaa on toteutettu vähittäisten rakenteellisten muutosten avulla. Poliitiikan liikkumavara on kasvanut ja välineet monipuolistuneet, mutta samalla maamme taloudellispoliittisen orientaation suunnan muutos on rajoittanut kansallista päätösvaltaa. Suomen valtion voidaan katsoa ulkoistaneen koulutuspolitiikan tekoa toisaalta ylikansallisille organisaatioille, toisaalta koulutuksen järjestäjille ja jopa niiden ohi toimintayksiköille: kouluille ja oppilaitoksille. Tässä voidaan nyt tapahtuneen jälkeen todeta seurattun lähinnä Ruotsin esimerkkiä varsinkin 1987 - 1999.

Esimerkiksi kunnallisia peruskouluja (luokat 7-9) koskevista päätöksistä tehdään Suomessa OECD:n arvion (2004) mukaan enää vain viitisen prosenttia keskitetysti. Päätöksistä

lähes 95 prosenttia tehdään paikallisesti. Aluetaso on jäänyt käytännössä lähes kokonaan perusopetusta koskevan päätöksenteon ulkopuolelle. Suomen opetustoimen hallinto on arvioiduista 25:stä OECD-maasta Unkarin jälkeen toiseksi desentralisoiduin (Education at a Glance 2004, 423).

Globalisaatio ja ylikansalliset toimijat eivät kuitenkaan selitä kuin osan kansallisessa koulutuspolitiikassa tapahtuneista muutoksista. Jokaisella maalla on kansallisista lähtökohdista, historiasta ja kulttuurista periytyvä koulutusjärjestelmänsä eikä edes yleisesti hyväksi todettuja käytäntöjä ole mahdollista siirtää sellaisenaan kulttuurista toiseen. OECD ja IMF ovat tästä huolimatta levittäneet aktiivisesti desentralisaatiopolitiikkaa erityisesti suunnitelmatalouttaan 1990-luvulla purkaviin entisiin neuvostotasavaltoihin ja Itä-Euroopan entisiin SEV-maihin mutta myös OECD:n omiin jäsenmaihiin.

Sosiologian klassikon Max Weberin teoriaa byrokraatiasta on sovellettu yleisesti rakenteellisen muutoksen tutkimukseen. Weberin mukaan byrokraatia on kehittynein hallinnan muoto kapitalistisissa valtioissa. Käsite hallinta on ymmärrettävä laajassa merkityksessä (ks. Weber 1972, 488, 509, 563; Gramsci 1979, 129, 130; Tandem 1977, 50 – 58). Hallintaan liittyy monia ulottuvuuksia, joista läntisissä demokratioissa ovat keskeisiä hallinnan keinot, joilla kansalaiset voidaan saada vapaaehtoisesti suostumaan vallassa olevien tahtoon. Koulutus kuuluu hallinnan erityiseen intressiin, koska sen tehtävä on uusintaa työvoiman osaamista, sosiaalista nuoria yhteiskuntaelämään sopeutuviksi kansalaisiksi ja valikoida johtaviin tehtäviin sopivimmat yksilöt.

Yhteiskuntapolitiikan suunnan määrittämisessä tapahtuvat murrokset ja voimasuhteiden muutokset heijastuvat edellä sanotusta johtuen nopeasti koulutusjärjestelmiin. Tästä on hyvä esimerkki Unkarissa tapahtunut koulujärjestelmän muutosprosessi vuonna 1985 hyväksytyn uuden koululain astuttua voimaan<sup>2</sup>. Rakenteelliset muutokset heijastuvat hitaasti yhteiskun-

taan, Unkarissakin tapahtuneen murroksen vaikutukset alkavat vasta nyt näkyä lehtien uutisissa. Meilläkin esiintyy ajoittain aiheesta keskustelua lehdistössä.

Hannu Laaksola raportoi 2011 Opettaja-lehdessä lähes sadan opettajan käsityksistä opettajuudesta ja koulutyön muutoksesta otsikolla: “*Koulu on kuin kone.*” (Opettaja 2011, 8-13). Ilmiselvästi koulutyön sisältö, välineet ja toimintaympäristö ovat muuttuneet, samoin koulun palvelukykyyn kohdistuvat asiakkaiden odotukset. Näistä muutoksista ja niiden välittömistä syistä on kuitenkin vain vähän tutkittua tietoa.

Koulutusjärjestelmän ensisijaisten asiakkaiden asema on Tuomo Laitilan mukaan korostunut (Laitila 1999, 192). Tämä on merkinnyt ensisijaisesti koulun palvelutasoon kohdistuvien vaatimusten ja vastaavasti reklamaatioiden lisääntymistä silloin kun odotukset ja käytäntö eivät käy käsi kädessä. Asiakkaiden aseman ohella on myös asiakaskunnan rakenne muuttumassa aiempaa heterogeenisemmaksi mm. yleisen koulutustason nousua ja paikoin myös maahanmuuton lisääntyä.

### ***3. Siirtyminen vapaaseen koulunvalintaan, joustavaa opetussuunnitelmaan ja johtamiseen tavoitteiden avulla***

Seuraavassa kuvataan koulun määräytymisen ja opetussuunnitelmaprosessin sekä valtion opetushallinnon muuttumista kaudella 1984 – 2010. Muutokset esitetään lainsäädännön perusteella keskittyen kohteiden tavoiterationaalisuuden kannalta oleellisiin piirteisiin. On huomattava, että tarkasteluajanjaksolla koulutuksen tavoitteissa on tapahtunut selvä siirtymä yhtenäiskouluperiaatteesta yksilöllisyyden suuntaan. Siirtymä ilmenee viime kädessä säännösten ja niiden esitöiden tavoitelauselmissä, mutta ennallaankin säilyneiden tavoitelausumien sisältöä on saatettu tulkita eri aikoina eri tavoin. Esimerkiksi käsitettä koulutuksen tasa-arvo on tulkittu

1970 saavutusten näkökulmasta, mutta 2000-luvulla on palattu mahdollisuuksien näkökulmasta. Saavutusten tasa-arvo on edellyttänyt oppilaiden lähtökohtaerojen tasaamista oppimisvaikeuksien voittamiseksi, mahdollisuuksien tasa-arvoon riittää koulutuksellisten umpiperien poistaminen ja koulutusputken läpäisystä vastuun sysääminen yksilön omalle vastuulle.

Tutkittaessa koulutuspolitiikan muutoksia on samalla seurattava tarkasti talouselämässä ja yhteiskuntapolitiikassa tapahtuneita muutoksia, koska talouden ja hallinnan välillä vallitsee symmetria. Mutkia oikoen voidaan Suomen tietä talouden ja politiikan alalla kuvata seuraavasti. Kansallinen Kokoomus siirtyi lojaalista oppositioasemasta pääministeripuolueeksi 1987. Suomelle edullinen neuvostokauppa hiipui 1990-luvulle tultaessa, pääomien liikkumisen vapauduttua ylivelkautuneet yksityiset sekä yritykset ajautuivat rahoituskriisiin ja kansantalous syvään lamaan. Suomi liittyi osaksi Euroopan unionia 1995 ja marka vaihtui euroksi 2001. Kulttuuri ja koulutus säilyvät kuitenkin nimellisesti Suomen omassa päätösvallassa (Ehdotus 2003, 17). Runsaat kymmenen vuotta jatkuneen korkeasuhdanteen jälkeen kesällä 2008 alkanutta kautta leimaa globaali rahoituskriisi, joka uhkaa viedä euromaita luottolamaan. Maata johtaa nykyisin pääministeri Jyrki Kataisen (Kansallinen Kokoomus) kuuden puolueen enemmistöhallitus. Kolmen sosiaalidemokraattien riveistä valitun presidentin jälkeen tasavallan presidenttinä toimii Kokoomuksen entinen puheenjohtaja Sauli Niinistö. Kokoomuksen vastavoimana perinteisesti toiminut SKDL, jonka tukena oli 1950-luvulla enimmillään neljäsosa äänestäjistä on luopunut sosialismiin tähtäävästä ohjelmastaan, muuttanut nimensä Vasemmistoliitoksi ja sen kannatus on hiipunut selvästi alle 10 prosenttiin. Vasemmistoliitto on jo toisen kerran Kokoomuksen kanssa samassa hallituksessa. Oppositioon nykyisessä Eduskunnassa jäänyt Perussuomalainen puolue ja Suomen Keskusta eivät kumpikaan haasta Kokoomusta ta-

louspolitiikan, ulkopolitiikan enempää kuin kulttuuri- ja koulutuspolitiikankaan alueilla. Eroja hallituksen ja opposition välillä ilmenee etenkin suhtautumisessa Euroopan unioniin ja yhteiseen valuuttaan, maahanmuuttopolitiikkaan.

### *3.1 Koulupiirijaosta oppilaiden vapaaseen koulunvalintaan*

Vuonna 1898 annettu piirijakoasetus asetti maalaiskunnille velvollisuuden jakaa alueensa kansakoulupiireihin ja perustaa niin monta koulua, että jokainen kuntaan kuuluva kouluikäinen lapsi voi päästä ensisijaisesti omassa piirissään nauttimaan kansakouluopetusta omalla äidinkielellään (K.M.Arm. Asetus ylempien kansakoulujen perustamisen edistämiseksi Suomen maalaiskunnissa 24.5.1898).

Kansakouluntarkastajan avustuksella laadittavassa piirijaossa tuli määrätä piirin rajojen ohella koulun paikka. Oppilaiden koulumatka sai olla yleensä enintään viisi kilometriä. Piirijako piti alistaa kolmen vuoden kuluessa asetuksen antamisesta läänin kuvernöörin vahvistettavaksi. Hänen tuli myös valvoa, että kunnat täyttävät piirijakoasetuksessa säädetyt määräykset.

Piirijakoasetuksessa säädetyt velvoitteet kunnille siirtyivät pääpiirteissään vuoden 1921 oppivelvollisuuslakiin, vuoden 1957 kansakoululakiin, vuoden 1970 peruskouluasetukseen ja vihdoinkin 1984 voimaan astuneeseen peruskoululainsäädäntöön (L. 476/1983, 2 luku, A. 718/1984, 1 luku). Piirijaon vahvisti kuitenkin vuodesta 1923 lähtien kouluhallitus.

Oppilaalla oli oikeus päästä muuhunkin kuin oman piirinsä kouluun, ellei siirtyminen tehnyt tarpeettomaksi opettajan virkaa oman piirin koulussa eikä lisännyt opettajan virkojen tai tilojen tarvetta toisessa koulussa. Johtokunta huolehti piiritarkastajan ja kouluhallituksen valvonnassa oppivelvollisuuden täyttämistä ja lapsen huoltajalla oli velvollisuus käyttää

lasta säännöllisesti koulussa (Oppivelvollisuuslaki 16 §). Kaupungit voitiin säilyttää yleensä yhtenä koulupiirinä.

Ennen vuotta 1984 ainoastaan eri kunnat olivat voineet perustaa yhteisen koulupiirin. Sama alue saattoi uuden lain mukaan kuulua kahden tai useamman ala- tai yläasteen koulun piiriin esimerkiksi vieraan kielen tai painotetun musiikin opetuksen osalta. Muutos merkitsi askelta kohti koulujen orastavaa profiloitumista ja avasi oppilaalle mahdollisuuden valita koulu taipumustensa perusteella.

Oppilaan oikeuksia valita koulu lisättiin 1988 hänen terveydentilansa tai muun erityiseen syyn nojalla ja opettajan virkaan tai opetustiloihin liittyvä rajoitus siirtymiselle toiseen kouluun poistettiin 1992. Koulutusmarkkinoita muistuttavasta tilanteesta voidaan kuitenkin puhua vasta, kun ns. vaihtoehtokoulujen perustamisen salliva lainmuutos säädettiin 1991 (PkL 169/1991, 9 luku) ja kun kunnallisissa kouluissakin opetukselliset vaihtoehdot alkoivat yleistyä 1990-luvulla.

Sata vuotta lähes sellaisenaan säilynyt periaate oppilaan sijoittamisesta oman piirinsä kouluun muutettiin 1998 (L. 628/1998, 6, 2). Kunta osoittaa perusopetuslain säännöksen mukaan oppilaalle koulun tai muun soveltuvan paikan, jossa opetusta annetaan oppilaan omalla kielellä. Kunnan osoittama koulu voi olla oman tai toisen kunnan, kuntayhtymän, valtion ja tietyin varauksin yksityisen ylläpitämä. Oppilaalla on oikeus pyrkiä muuhunkin, kuin kunnan osoittamaan kouluun. Jos pyrkijöitä on enemmän, kuin kyseiseen kouluun voidaan ottaa, on hakijoihin sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kunta voi päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti omassa kunnassa asuvia lapsia. Huoltajan tulee sitoutua maksamaan oppilaan matka- ja tarpeen mukaan myös majoituskustannukset toissijaiseen kouluun. Oppilasmaksu on esimerkiksi Anna Tapion internaattikoulussa oppivelvollisuuttaan suorittavilta nykyisin 950 euroa lukuvuodelta.

Harvaan asutun maan asutusrakenne, tieverkoston puutteet ja



kuljetusvälineiden kehitysasteeseen liittyvät tekijät olivat pakkaneet ja toisaalta houkutelleet kuntia perustamaan ja ylläpitämään maaseudulla taajan kouluverkon, mihin lainsäädäntö niitä myös velvoitti. 1960-luvulta lähtien alkanut maaltapako ja suurten ikäluokkien siirtyminen toisen asteen oppilaitoksiin saivat aikaan pienten koulujen lakkautusaallon, jota Maalaisliitto/Suomen keskusta pyrki hillitsemään ajamalla valtionavun rajoja määritteleviin kansa- ja peruskouluasetusten säännöksiin lievennyksiä. Nämä kumottiin 1991 norminpurun yhteydessä ja valtionosuuden peruste muutettiin laskennalliseksi. Kampailu pienten kyläkoulujen säilyttämisestä siirtyi nyt valtakunnan tasolta kuntiin. Lukuvuodesta 1991 -92 vuoteen 2009 mennessä pienten peruskoulujen määrä on supistunut 2414:stä 856:een (Jakku-Sihvonen 1996, 145; Kumpulainen 2010, 45).

Vapaasta koulun valinnasta syntyy huoltajien ja koulujen ylläpitäjien välillä erimielisyyttä silloin, kun suositussa koulussa on kysyntää vähemmän oppilaspaikkoja. Näitä erimielisyyksiä ratkoo valtion aluehallinto valitusasioina. Koulun valinnasta syntyy koko maassa vuosittain vajaat kaksi sataa valitusta, jotka pystytään lähes poikkeuksetta ratkaisemaan ennen koulujen alkamista. Mahdolliset jatkovalitukset käsitellään hallinto-oikeuksissa, joten niiden käsittelyaika siirtää koulun valinnan automaattisesti vuodelle eteenpäin.

Piirijakoon ja siitä luopumiseen on liittynyt mm. seuraavia näkökohtia:

- a) piirijako edisti tarkoitettulla tavalla kansanopetusta maalla, se velvoitti kuntia ja edellytti valvontaa valtion taholta;
- b) kunnat ylläpitivät piirijakoa koskevien säännösten johdosta syntynyttä taajaa kouluverkkoa 1990-luvun alkupuolelle asti, koska ne hyötyivät siitä taloudellisesti;
- c) piirijako alkoi vähitellen rajoittaa oppilaiden pääsyä opetusohjelmiltaan eriytyviin kouluihin kaupungeissa, maalla lainsäädäntö jarrutti kouluverkon saneerausta;
- d) laskennalliset oppilaskohtaiset valtionosuusperusteet ja

valtionosuuksien vapaa käyttöoikeus edistivät kouluverkon saneerausta;

e) järjestelmän perusteet muuttuivat markkinoita muistuttaviksi 1998, mikä edellyttää aktiivisuutta palvelujen tarjoajilta ja aloitteellisuutta asiakkailta;

f) oppivelvollisuuden toteutumisen valvonta ei ole aukontona.

### ***3.2 Opetuksen ennakkovalvonnasta oppimistulosten arviointiin***

Peruskoululain voimaan astumiseen 1.8.1984 asti kunnat noudattivat koko maassa kouluhallituksen vahvistaman kaavan mukaista opetussuunnitelmaa. Käytäntö seurasi koulujärjestelmälain säännöksestä, joka valtuutti kouluhallituksen vahvistamaan peruskoulussa opetettavien aineiden yleiset opetusohjeet ja tarvittaessa myös oppimäärät (L.467/68, 6; PA, 12). Kaava noudatti sisältöjen ja myös tuntijaon osalta Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietinnön II osan ehdotusta (Komiteamietintö 1970:A 5). Opetuksessa käytettiin kouluhallituksen hyväksymiä oppikirjoja. Lääninhallitus valvoi yhtenäisyyden säilymistä vahvistamalla opetussuunnitelmien lisäksi mm. koulujen vuotuista työtä sekä luokkien ja opettajien työjärjestyksiä koskevat opetussuunnitelman vuositarkisteet. Valtioneuvostolla ei ollut säännöksiin perustuvaa valtuuttamäärätä enempää opetuksen tavoitteista kuin tuntijaostakaan. Oppiaineiden nimet säädettiin koulujärjestelmälaissa.

Kunnan toimivalta lisääntyi vuoden 1984 uudistuksessa, jolloin luovuttiin opetussuunnitelman vuositarkisteen vahvistusmenettelystä. Tätä ennen oppilaiden jakamisesta opetusryhmiin oli säädetty asetuksella, mutta päätökset oppilaiden ryhmiin jakamisesta voitiin nyt tehdä kouluissa vuotuisen työn suunnittelun yhteydessä. Opetussuunnitelman alistamista lääninhalli-

tuksen vahvistettavaksi pidettiin edelleen tärkeänä, koska haluttiin varmistaa oppilaiden jatko-opintojen kannalta keskeisten aineiden riittävä valtakunnallinen yhtenäisyys (HE 30/1982 vp, svm 30 §). OAJ kannatti yhtenäistä tuntijakoa ja komiteapohjaista opetussuunnitelman perusteiden valmistelua (OAJ:n 1982).

Valtioneuvosto antoi ensimmäistä kertaa opetuksen uuden tuntijaon ja kouluhallitus opetussuunnitelman perusteet vuonna 1985. Tuntijako salli oppiaineiden viikkotuntimäärissä jonkin verran variaatiota, mikä antoi lisää vapausasteita kunnille ja kouluille. Perusteet sisälsivät oppiaineittain oppisisältöjen valtakunnallisen osan ja niitä voitiin täydentää kuntakohtaisella osuudella. Kun aikaisempi opetussuunnitelmatyö oli ositettu Taylorin työnjako-opin mukaisesti suunnitteluun ja toteutukseen, oli nyt tarkoituksena aktivoida opettajat oman työnsä suunnitteluun. Joissakin kunnissa opetussuunnitelmatyö onnistuikin tarkoitetulla tavalla, mutta vasta vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen jälkeen kunnissa syntyi aidosti kuntakohtainen opetussuunnitelma. Sitä edesauttoi uusi tuntijako, mikä oli edeltäjäänsä huomattavasti väljempi.

Opetussuunnitelmien vahvistamisesta ja oppikirjojen tarkastamisesta oli luovuttu jo 1991. Opetuksen riittävän yhdenmukaisuuden takaamiseksi katsottiin nyt riittävän, että lailla säädetään kaikille oppilaille yhteisesti opetettavista oppiaineista ja oppilaanohjauksesta, että valtioneuvosto päättää opetuksen yleisistä tavoitteista ja tuntijaosta ja että Opetushallitus päättää opetussuunnitelman perusteista ja oppilaan rviointin perusteista. Nykyisin on voimassa valtioneuvoston asetus perusopetuksen tavoitteista ja tuntijaosta vuodelta 2001 (1435/01) ja opetussuunnitelman perusteet vuodelta 2004. Ne asettuvat ohjaavana asiakirjana perusteiden 1985 ja 1994 välimaastoon (Juva 2009, 35).

Opetusryhmien enimmäiskokoa koskevat säännökset kumottiin 1992, ja nykyisin voimassa olevan lain mukaan opetus-

ryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet (L. 628/98, 30). Säännöksen toteutumista ei tosin valvota. Suuria ryhmäkokoja on pyritty pienentämään valtion budjettiin vuosittain otetulla harkinnanvaraisella määrärahalta.

Koska ennakkoon ja opetuksen aikana tapahtuva valvonta on lopetettu, opetuksen valtakunnallista yhtenäisyyttä ylläpidetään informaatio-ohjauksella ja arvioinnilla. Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä toimii riippumattomana asiantuntijaelimenä koulutuksen arviointineuvosto (A. 150/ 2003). Opetushallitus tekee kansallisia oppimistulosten arviointeja. Opetusministeriö hallinnoi toimintaa tulosohjauksen ja arviointisuunnitelman avulla. Valtioneuvoston asetuksella annetaan säännökset koulutuksen arviointineuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, toiminnan järjestämisestä ja neuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta sekä arviointisuunnitelman sisällöstä. Arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa. (L. 970/09, 21).

Oppilaiden päättöarviointi koki muutoksen jo vuonna 1987. Suhteellisesta arvostelusta luovuttiin ja käyttöön otettiin tavoitepohjainen, vaatimukseen pohjautuva oppilaiden arviointijärjestelmä. Vuoden 2004 perusteissa nämä tavoitteet verbalisoitiin kunkin oppiaineen kohdalla arvosanaa 8 vastaviksi vaatimuksiksi. Päättökoetta ei haluttu ottaa käyttöön, joten eri kouluissa annetut todistukset eivät ole välttämättä vertailukelpoisia.

Opetussuunnitelmajärjestelmässä on tapahtunut merkittävä periaatteellinen muutos vuonna 1994, kun oppiaineiden opetuksen tavoitteita ja tuntijakoa koskeva päätösvalta siirrettiin ensimmäistä kertaa paikallistasolta ja sitä ohjaavalta opetusprofessiota edustavalta opetushallitukselta poliittista harkintaa edustavalle valtioneuvostolle. Autonomian aikana opetusta on haluttu suojata venäläistämislähteen ja vuoden 1917 jälkeisen opetuspyrittäminen pitämään puolueriitojen sekä taajan vaih-

---

tuvien opetusministerien henkilökohtaisten intressien ulottu-  
mattomissa.

Johtopäätökset:

Valtio on vähentänyt opetuksen ennalta tapahtuvaa sääntelyä säilyttäen tavoitteista, oppiaineista, tuntijaosta ja opetus-  
suunnitelman perusteista päättämisen itsellään;

a) opetussuunnitelman toteutumista arvioi Opetushallitus, koulutusjärjestelmää koulutuksen arviointineuvosto ja peruspalvelujen toteutumista aluehallintovirasto;

b) perusopetuksen päättötodistus antaa yleisen jatko-opinto-  
kelpoisuuden, mutta ei takaa välttämättä oppilaiden yhdenvertaista kohtelua yhteishaussa.

### ***3.3 Normeista informaatio-ohjaukseen***

Valtion opetushallinnon rakenne ja eri viranomaisten työn-  
jako on muuttunut kaudella 1984 – 2010. Opetusministeriön merkitys on lisääntynyt suhteessa keskusvirastoihin, jotka 1991 muodostettiin Opetushallitus-nimiseksi asiantuntijakeskusvirastoksi. Tarkoituksena oli kehittää ministeriöistä hallinnonalansa johtavia konserneja ja keskusvirastoista niitä tukevia esikuntaorganisaatioita (ks. Stenvall 1995, 201). Opetushallitukselle asetettiin vuoden 1991 uudistuksessa johtokunta, jossa tärkeimmät korporaatiot ovat edustettuna.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa Suomen koulutuspolitiikkaa, sen johdossa on kaksi ministeriä, joiden välinen työnjako määritellään työjärjestyksessä.

Koulujärjestelmän oheisyksikkönä toimii mm. osin itsenäisen organisaation tyyppinen Koulutuksen arviointineuvosto, joka organisoidaan uudelleen Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan.

Opetusministeriön merkitystä lisää uusi käytäntö, jonka mukaan merkittävätkin uudistukset valmistellaan virkamiestyö-

nä ja ministeriö asettaa tarvittavat valmisteluryhmät. Vuoteen 1988 asti lääninhallitusten kouluosastot oli alistettu kouluhallitukselle ja ammattikasvatushallitukselle. Tämän jälkeen kouluosastot/sivistysosastot/aluehallintovirastojen opetusasioita käsittelevät virkamiehet ovat toimineet suoraan opetusministeriön alaisina.

Opetustoimen puoluepoliittinen ohjaus on voimistunut. Raija Meriläinen toteaa väitöskirjatutkimuksessaan: ”*Tutkimukseni vahvistaa käsityksen opetusministeriön virkamiesten puoluesidonnaisuudesta – erityisesti päällikkötasolla, jolloin kuva opetusministeriöstä poliittisena instituutiona vahvistui. Virkamiesenemmistö tuli 1970- ja 1980-luvuilla vasemmisto-keskusta-akselilta. 1980-luvun lopulla alkoi kouluhallinnon sisällä kehitys, jossa sitoutumattomien ja Kansallista Kokoomusta edustavien virkamiesten määrä kasvoi.*” (Meriläinen 2011, 245). Opetushallituksen pääjohtajaksi nimettiin 1991 Kansallisen Kokoomuksen ehdokkaana Vilho Hirvi, hänen jälkeensä keskustalaisena pidetty Jukka Sarjala. Sarjalaa ovat seuranneet Suomen sosiaalidemokraattien ehdokas Kirsi Lindroos ja vuoteen 2012 asti kokoomuksen Timo Lankinen. Kukin pääjohtaja on voinut vaikuttaa viraston miehitykseen ja organisointiin työjärjestyksen määräysten rajoissa.

Aluehallintoviranomaisena toimineilla lääninhallitusten kouluosastoilla oli vuoteen 1988 asti peruskoulujen henkilöstöhallintoon, ohjesääntöihin, opetussuunnitelmiin, opetushenkilöstön täydennyskoulutukseen, oppilaiden kurinpitoon, opetuksen valvontaan, valtionosuuksiin, koulurakentamiseen sekä yhteishakuun liittyviä hallintotehtäviä. Kunnan toimivalta lisääntyi jo vuoden 1984 uudistuksessa, jolloin luovuttiin opettajien virkavaalien, ohjesääntöjen sekä vuositarkisteen vahvistusmenettelystä. Kun samalla poistettiin säännös opettajan velvollisuudesta noudattaa vahvistettua opetussuunnitelmaa sekä sen vuositarkistetta ja opettajan työsuhteen ehdot siirret-

tiin peruskoululaista kuntalainsäädännön puolelle, avautui kuntatyönantajalle mahdollisuus lomauttaa opettajansa (ks. L 484/96). Vuodesta 1988 alkaen lääninhallituksen tehtävät vähenivät siten, että 2000-luvulle tultaessa koulu/sivistysosastoille jäivät enää koulujen perustamiseen, kuntalain mukaisiin kanteluihin, oppilaaksi ottamista koskevaan muutoksenhakuun, informaatio-ohjaukseen ja peruspalvelujen arviointiin liittyviä tehtäviä.

Vuonna 1997 suoritetussa aluehallintouudistuksessa syntyi kolme ns. suurlääniä, Oulun ja Lapin läänit jäivät maantieteellisesti ennalleen. Uudistus noudatti pääpiirteissään Esko Ahon hallituksen aikana valmistunutta selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotusta (Pribilla 1995; Hirvelä 13.9. 1992). Lääninhallitusten sivistysosastoihin koottiin opetus- ja kirjastotoimen henkilöstön lisäksi nuoriso- ja liikuntatoimi sekä läänin taidehallinto. Vuoden 2010 alusta lääninhallitukset lopetettiin ja niiden tehtävät jaettiin aluehallintovirastoille, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä maakuntien liitoille.

Valtionosuuslainsäädäntöä on muutettu vaiheittain vuosien 1979 – 2010 välillä. Vuonna 1979 muutettiin peruskoulun käyttömenojen valtionosuusjärjestelmä siten, että todellisiin menoihin perustuneet valtionavut muutettiin suoritepohjaisiksi. Vuoden 1993 alusta voimaan tullut valtionosuusuudistus muutti peruskoulun valtionosuusperusteen kokonaan laskennalliseksi. Koulutuksen järjestäjillä oli tämän jälkeen vapaus käyttää valtionosuuksia haluamallaan tavalla eikä valtion viranomaisilla ollut enää velvollisuutta valvoa niiden käyttötarkoitusta.

Vuonna 1999 voimaan tulleessa valtionosuuslaissa osoitettiin maksatukset suoraan koulutuksen järjestäjälle. Muutos helpotti etenkin yksityisten koulujen toimintaa ja edisti oppilaiden siirtymistä kuntarajan yli. Vuoden 2010 alusta voimaan astuneen valtionosuusuudistuksen jälkeen kunnallisten peruskoulujen valtionosuudet maksetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta säädetyin lain (1704/09) nojalla ja yksityisten peruskoulujen osuudet puolestaan kotikuntakorvauksena. Pienempiä

valtionosuuseriä, harkinnanvaraisia avustuksia ja investointiavustuksia maksetaan molemmille opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla (1705/09).

Yksityisen koulun perustaminen helpottui 1998, koska lupaa ei kytketty enää tiettyyn kasvatusopillisen järjestelmään, vaan tulkinnanvaraiseen koulutus- ja sivistystarpeeseen. Edellytyksenä on kuitenkin, että hakija on sopinut asianomaisen kunnan kanssa asiasta. Sopimista kunnan kanssa ei tarvita, jos opetus perustuu alueellisen tai valtakunnallisen koulutustarpeeseen, jos muut edellytykset toteutuvat. Luvan myöntää valtioneuvosto.

Yksityisten koulujen määrä on jäänyt suhteellisen pieneksi, vuodesta 1998 niiden määrä on kasvanut 48 koulusta vuoteen 2007 mennessä 75:een. Yksityisissä peruskouluissa opiskelee noin kaksi prosenttia peruskoululaisista.

#### Keskeiset johtopäätökset:

a) Koulutuspolitiikka johtaa opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus toimii sen esikuntana ja aluehallinto on käytännössä lopetettu;

b) Opetusalan ammattijärjestö ja koulutuksen järjestäjiä edustavat tahot ovat mukana Opetushallituksen johtokunnassa. Korporaatioiden asema hallinnossa on siten institutionalisoitunut.

c) normistoa on purettu ja varsinkin toiminnan järjestämiseen ja talouteen liittyvää päätösvaltaa on delegoitu suoraan kunnille sekä kouluille;

d) toimintaa ei valvota tarkastuksin, vaan opetuksen tuloksellisuutta ja koulutuksen saavutettavuutta arvioidaan otantaan perustuvien kyselyin ja testein;

e) lakisääteinen itsearviointi toteutuu selvitysten mukaan vain osassa kunnista, valvontaa on siirtynyt aktiivisille asiakkaille;

f) koulutuksen järjestäjiä informoidaan arviointien tulok-



sista, mutta kunnilla ei ole velvollisuutta muuttaa toimintaansa informaatio-ohjauksen tai kantelupäätösten johdosta.

#### ***4. Uudistettu ohjausjärjestelmä viranomaislähteiden, asiantuntijalausuntojen ja arvioiden valossa***

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tarkastanut perusopetuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän (Valtiontalouden 2009). Tarkastus perustuu kirjalliseen aineistoon sekä haastatteluihin. Kirjallinen aineisto käsittää säädöksiä ja normeja esitöineen, työryhmien ja komiteoiden aineistoja, valtionosuus- ja avustusaineistoja, arviointeja, tutkimuksia sekä muita selvitysaineistoja. Haastattelut kohdistettiin keskushallintoon, alan edunvalvontaa harjoittaviin organisaatioihin sekä perusopetuksen järjestäjiin. Kunnallisten peruskoulujen edustajia ei kuultu lainkaan.

VTV:n mukaan 1999 lakiuudistus siirsi ehkä liikaa vastuuta koulutuksen järjestäjälle, mistä on seurannut tulkintaongelmia. (Valtionhallinnon 2009, 67). Opetuksen järjestäjien vapaus oli suurimmillaan vuosituhaten vaihteessa, kun opetuksen sisältöjä ohjasivat vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteet, jotka olivat luonteeltaan lähinnä informaatio-ohjausta (Valtionhallinnon 2009, 100).

Tarkastusvirasto katsoo, että lain tavoitepykälän muotoilu riittävän yhdenvertaisuuden turvaamisesta ei ole tarpeeksi yksiselitteinen, kun on kyse lapsen subjektiivisesta oikeudesta. Opettajien lomautukset saattavat ainakin tilapäisesti vaarantaa oppilaan oikeuden opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen sekä turvalliseen oppimisympäristöön (PoL., 29, 30). Vastavista oppilaiden oikeusturvan loukkauksista löytyy myös hallinto-oikeuden päätöksiä<sup>5</sup>. Ohjausjärjestelmän suurimmat ongelmat liittyvät tarkastusviraston mukaan informaatio-ohjaukseen silloin, kun sillä on pyritty takaamaan perusope-

tuspalvelujen yhdenmukaisuus koko maassa (Valtionhallinnon 2009, 101).

Menetelmällisesti muutoin ammattitaidolla laaditun tarkastusraportin puutteena on kirjallisuuslähteiden epätasainen laatu sekä kunnallisten peruskoulujen kuulematta jättäminen. Kahdestatoista organisaatiosta ainoastaan OAJ edustaa työntekijöitä ja sekin vain välillisesti. Aluehallinnon ja koulu-laisten vanhempien etujärjestöjen edustajia ei ole kuultu lainkaan.

Opetusministeriö on teettänyt konsulttityönä valtioneuvoston päätöksessä 29.12.1999 tarkoitetun opetushallinnon arvioinnin. Arviointiraportin mukaan ministeriön omat haastatellut virkamiehet pitävät lainvalmistelun poliittista pohjaa liian kapeana ja toivovat yleisesti parlamentaarista valmistelua. Raportissa todetaan edelleen, että polku lakiesitysten perusteluissa ilmaistuista tavoitteista tosiasialliseen toimintaan on pitkä ja mutkikas, joten 1999 mennessä toteutettu delegointi ja deregulaatio ei ole sujunut ongelmitta. Akuutteja ongelmia lieventävät kansalaisilla olevat oikeudet vedota ensi asteessa aluehallintovirastoihin (Temmes 2002, 39, 55).

Temmeksen mukaan: “*Sinänsä välttämätön koulutussektorin oikeusturva [muutoksenhakukanavat] ei voi korvata varsinaista normi-, talous- ja informaatio-ohjausta vaan vain korjata ja hienosäätää sitä*” (Temmes 2002, 68). Myös entinen pääministeri Mari Kiviniemi vierastaa juridiikan käyttöä kouluelämän päivittäisten ongelmien ratkomiseen (Kiviniemi 27.10.2011). Valtion opetusviranomaiset eivät yhdessäkään kykene kohdentamaan korjaavia toimia edes akuutteihin perusopetuksen ongelmiin, joista vakavimmat liittyvät vaikeuksiin torjua ennalta syrjäytymistä (Temmes 2002, 56, 58). Kysymys liittyy siis paljolti edellä kuvattuun koulutuspolitiikan käänteeseen tasa-arvon tavoittelusta yksilöllisyyden korostamiseen.

Markkinaperusteisilla ohjausmenetelmillä ei tunnu arvioinnin mukaan löytyvän kysyntää opetussektorin kentältä aikuiskoulutusta lukuun ottamatta (Temmes 2002, 71). Uuden koululainsäädännön ohjausinstrumentit on kuitenkin koulunvalinnan, hallinnon, talouden ja osin opetussuunnitelmajärjestelmän osalta rakennettu markkinaohjausta ja koulujen itseohjautuvuutta silmällä pitäen. Esimerkiksi koulutuksen järjestäjän päätösvaltaa on aste asteelta lisätty valtionosuusjärjestelmän kehittämistyössä. Vuonna 1993 käyttöön otettu valtionosuusjärjestelmä on arvion mukaan tasannut perusopetuksesta kunnille syntyneiden kustannusten eroja kuntien välillä. Kunta saa lisäksi hyväkseen tehokkuutensa hyödyt, jos se kykenee tuottamaan koulutuspalvelunsa valtakunnallista, keskimääräisiin yksikkökustannuksiin perustuvaa valtionosuutta halvemmalla (Temmes 2002, 82).

Raportissa suhtaudutaan epäillen arviointitoiminnan käyttämiseen koulutuspolitiikan ohjausjärjestelmän osana (Temmes 2002, 91). Oikeusturvan varmistamisesta vastaavalle lääninhallitukselle (nykyisin Aluehallintovirasto) arviointitehtävä ei edes kovin hyvin sovellu ottaen huomioon arvioinnin luonteeseen kuuluva kehittämisfunktio. Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston työnjako-ongelmat ovat haitanneet valtakunnallisen koulutuksen arviointipolitiikan muotoutumista. Koulutuksen järjestäjän itsearviointia ei ole onnistuttu kytkeämään tehokkaasti ulkoiseen arviointiin.

Oma tärkeä kysymysryhmänsä on, miten voidaan luoda reitti *“arviointituloksista ja esimerkiksi kriisikoulujen identifioinnista konsultointi- ja kehittämistukeen, joka on ylläpitäjien saatavissa kohtuukustannuksin ja ääritapauksissa veloituksetta.”* (Temmes 2002, 94). Tähän problematiikkaan liittyvään toimivallan vajaukseen kiinnittävät huomiota myös haastattelulausunnoissaan opetusneuvos Reijo Laukkanen (25.8.2011) ja tutkimusprofessori Ritva Jakku-Sihvonen (28.10.2011) Opetushallituksesta. Arviointi on toteuttanut vain

osittain koulutuspoliittiset lakisääteiset tavoitteensa (Temmes 2002, 102).

Temmeksen ym. arviointiraportti nimeää ohjausjärjestelmän suurimmaksi ongelmakohdaksi aluehallinnon laajassa merkityksessä (Temmes 2002, 115). Kyse on ns. ohjausvajeesta, mikä on seurausta vanhojen valvontatyypisten ohjausmuotojen jäämisestä pois käytöstä ja uuden informaatio-ohjauksen ollessa vasta kehitysvaiheessa. Hajanainen ja voimavaroiltaan epätasainen kuntakenttä on arvion mukaan edelleen ohjauksen tarpeessa. Vuoden 2009 hallintouudistus ei poistanut ongelmaa, vaan aluehallinnon virkailijat pelkäävät uudistuksen pääosin epäonnistuneen, koska sivistystoimen suurlääniudistuksessa 1997 koottu aluehallinto hajotettiin vastoin ALKU-hankkeen tavoitteita (Holappa 2011, 1; Pajuoja 2011, 27). Tampereen yliopiston arvion mukaan vuoden 2009 aluehallintouudistusta voidaan pitää uusien lakien määrään ja alkuperäisiin tavoitteisiin nähden radikaalina, mutta kun uudistuksen jälkeen entisiä palveluja tuotetaan samoilla virkailijoilla kuin ennenkin, ei uudistus välttämättä näyttäydy asiakkaille niin merkittävänä, kuin sitä valmistelleille tahoille (Karppi 2011, 71).

Peruspalvelujen arviointiraportin mukaan peruskoulut ovat yhä kohtuullisen hyvin savutettavissa, vaikka kouluverkkoa on karsittu kovalla kädellä. Koko maassa oppilaista käyttää arvion mukaan 82 oppilasta koulumatkaansa enemmän aikaa, kuin PoL:n 32 pykälä sallii. Todellista lukua ei tiedetä, koska arvio perustuu kunnille tehtyyn kyselyyn, johon kaikki kunnat eivät vastaa, eikä vastauksia tarkisteta. (AVI 2011, 119).

Arviointineuvoston raportin 2010 mukaan opettajien mielestä oppilaat saavat riittävän yleissivistyksen opiskellessaan vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteiden tavoitteiden mukaan. Oppilaat odottavat, että heitä kohdellaan hienovaraisesti, tasapuolisesti, oikeudenmukaisesti ja kannustavasti. Opetussuunnitelmatyötä kehitettäessä tulisi kuitenkin tavoitteita selkeyttää (Sulonen ym. 2010, 8-10).

---

OECD kuvaa Suomen perusopetusjärjestelmän yhdeksi maailman parhaista neljässä PISA-tutkimuksessa menestymisen, teematutkimusten ja indikaattoreiden perustella. Koulujen ja erilaisesta perhetaustasta lähtöisin olevien oppilaiden väliset pienet erot saavat erityismaininnan. OECD:n mukaan hyvän menestyksen taustatekijöitä ovat Suomessa työlleen omistautuneet, korkeasti koulutetut opettajat, erityisopetus, huolenpito oppilaiden fyysisestä ja psyykkisestä terveydestä, ilmainen kouluateria, jälkeenjääneiden oppilaiden tukitoimet, yhteisöllisyys sekä koulujen ja opettajien autonomisuus (OECD 2011).

Vuoden 2009 PISA-testissä Suomi säilytti valtioiden joukossa huippusijansa, vaikka äidinkielessä, matematiikassa ja luonnontieteissä osaamisen taso osoitti hiuksenhienoa laskua. Myös koulujen väliset erot ovat vuoden 2000 tilanteesta kasvaneet. Ei ole kuitenkaan tietoa johtuuko tämä koulujen opetuksen vai oppilasmateriaalin eriytymisestä (AL 2011, Ahonen 2012). Reijo Raivola katsoo OECD:n tarkastelevan koulutusta yksipuolisesti talouden näkökulmasta ja pitää organisaatiota uuden julkishallinnon ja näkyvän suorituskeskeisyyden edelläkävijänä. Hän kysyy myös vaikuttaako yksittäisen maan testituloksiin enemmän koulu vai kulttuuriperäiset tekijät (Raivola 2010, 40-43).

Koulujen väliset erot PISA-testeissä ovat kuitenkin säilyneet kansainvälisessä katsannossa pieninä, mikä voi selittää sen, ettei meillä ole syntynyt vaatimuksia peruskoulujen paremmuusjärjestystä kuvaavista listauksista lukioden tapaan. Myös oppilaat jakautuvat vasta peruskoulun jälkeen eriytyville koulutusurille. Suomen asutuksen rakenne ei ole avoimille koulutusmarkkinoille paras mahdollinen, käytännössä varsinkin alimpien luokkien oppilailla on koko maan mitassa rajalliset mahdollisuudet valita koulu.

---

### ***5. Mitä tapahtui koulutyölle hallinnon ja lainsäädännön rakennemuutoksen jälkeen?***

Perusopetuksen hallinta noudattaa Weberin ennustuksen mukaan talouselämän lakeja. Opetushallintoa on fuusioitu ja madallettu, kouluopetusta johdetaan tavoitteilla ja tuloksia arvioidaan. Valvonta on korvattu tavoitteiden toteutumisen arvioinnilla, johon asiakkaatkin osallistuvat. Virkabyrokratia ja korporaatiot on sitoutettu poliittisilla virkanimityksillä. Opetusprofessio osallistuu työnsä suunnitteluun, työntekijöiden palkkauksesta voidaan entistä enemmän sopia paikallisesti, työsopimuksen ehtoja tulkitsee hallinto-oikeus. Ammattien eriytyminen jatkuu, mutta myös moniosaajia tarvitaan. Tiimityö on lisääntynyt, samoin siihen liittyvät palaverit. Työvälineet ovat muuttuneet, sähköisten kommunikaatiovälineiden yleistyttyä eikä oppimateriaalia ole enää edes teknisesti mahdollista tarkastaa.

Markkinaohjaus on edennyt perusopetuksessa muita sektoreita ja alkuperäisiä tavoitteita hitaammin, koska yhtenäinen ja yhteiskunnan järjestämä opetus on todettu tehokkaaksi ja yhteiskunnan sosiaalisen kiinteyden kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Lainsäädäntö on joidenkin oppilaan perusoikeuksien osalta aukollinen ja eräiden tavoitemäärittelyjen osalta tulkinanvarainen. Suuretkin rakenteelliset muutokset ilmenevät kuitenkin yhteiskunnallisessa todellisuudessa hitaasti, vasta sukupolven päästä. 1990-luvun alun koulutuspoliittiset linjanmuutokset ovat siirtyneet lainsäädäntöön vasta kymmenen vuotta myöhemmin. Syrjäytymiskeskustelu saattaa osoittautua oireeksi ongelmista, joita yhteiskuntapolitiikasta vastaavilla on edessään lähivuosina.

---

## *Lähteet*

### Viitteet

1. Aihetta on käsitelty esimerkiksi seuraavissa tutkimuksissa tai artikkeleissa:

Laitila, Tuomo 1999. Siirtoja koulutuksen ohjauskentällä. Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla;

Laukkanen, Reijo 1998. Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajatuksen kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle;

Virtanen, Aki 2002. Uudella koulutuksella uudelle vuositu-  
hannelle. Suomen 1990-luvun koulutuspolitiikka;

Juva, Simo & Kangasvieri, Anneli & Välijärvi, Jouni 2009. Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen;

Lyytinen, Heikki K. & Rautama, Pauli 2002. Tarkastus-  
toiminnasta valtion alueelliseen sivistyshallintoon. Teoksessa  
Holopainen & Lukkarinen & Rautama (toim.). Paluu kansalliseen  
koulutuspolitiikkaan, Valtion alueellisen sivistyshallinnon vir-  
kamiehet VSV ry, Vaasa ;

Mäki, Marianne 2005. Lääninhallituksen kouluosastojen  
rooliin vaikuttaneet koulutuspoliittiset ja kouluhallinnolliset  
uudistukset 1987-1999. Pro gradu – tutkielma 30.8.2005

2. Unkarilaisen jatko-opiskelijan János Setényin mukaan  
Unkarin aikaisempaan tasa-arvon ideologiaan perustunut kou-  
lutusjärjestelmä purettiin uuden koululain myötä 1985. Lailla  
pyrittiin hänen mukaansa keventämään byrokratiaa ja hallintoa  
ja sen myötä yhtenäinen koulujärjestelmä on lopetettu. (Haapa-  
lahti 1989, 44).

3. Viranomaislähteinä käytetään opetusministeriön tilaa-  
maa koulutusjärjestelmän hallinnon arviota (Temmes 2002),  
aluehallinnon uudistamishankkeen arviointia 2009-2010 (Karppi  
2011), oikeusasiamiehen toimintakertomusta 2010 sekä Val-  
tiontalouden tarkastusviraston tarkastusraporttia perusopetuksen

ohjaus- ja rahoitusjärjestelmästä (VTV 2009).

4. Simo Juva kuvaa Vuoden 1971 koulutuskomitean mietintöä seuraavasti: ”Itälän komitean mietintö loi raamin kolmen vuosikymmenen koulupolitiikalle... pääasiassa yhteinen etos on ollut kunnallinen vastuu, opettajan vastuu, alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo, kaikki mukaan jatko-opintoihin.

5. Rovaniemen HAO, Diaarinumero: 00232/08/2299,  
Taltionumero: 09/0499/1  
Antopäivä: 15.10.2009.

#### Painamattomat lähteet

Antikainen, Ari 1987. Muuttuuko koulutushallinto? Luento Koulutustutkimuksen päivillä 1987. Koulutuksen tulevaisuusryhmä.

AVI 2011. 2011. Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta

2010. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto.

Holappa, Arja-Sisko 2011. Opetustoimen työt ja työntekijät valtion aluehallinnossa 2025. Luento VSV:n kevätseminaarissa 2010.

OAJ:n hallituksen 9.-10.11.82 hyväksymä ehdotus opetusministeriölle peruskoulun opetussuunnitelman kehittämisestä 1980-luvulle.

Opetusministeriön päätös koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin toimeenpanon ja arvioinnin kehittämisen perusteista 30.12.1998.

Pribilla, Marco 2005. Maakunnat vastaan läänit. 1990-luvun aluehallintouudistus poliittisena prosessina. Pro gradu –tutkielma, Turun yliopisto, Poliittisen historian laitos.

#### Painetut lähteet

##### Lehdistö

Aamulehti 29.12.2011. Hervannan ja Tesoman koulut voisivat saada tukirahaa. Haasteellisen alueen koulu voisi palkata



lisää opettajia ja pienentää ryhmäkokoja.

Ahonen, Sirkka 2012. Vapaa valinta heijastuu oppimistuloksiin. HS 4.1.2012.

Haapalahti, Marja 1989. "Hävittäkää koulutuksen pyhä tasa-arvo". SK 45/10.11.1989

Laaksola, Hannu 2011. Koulu on kuin kone. Opettaja 34/2011.

#### Kirjallisuus

Bauman, Zygmunt 1996, Postmodernin lumo. Vastapaino, Tampere 1996.

Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista. Eurooppa-valmistelukunta, Luxemburg 2003.

Gramsci, Antonio 1979. Vankilavihkot valikoima. Kansankulttuuri Oy, Helsinki 1979.

Hirvelä, Jukka 1992. Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon. Komiteamietintö 1992:33.

Jakku-Sihvonen, Ritva&Lindström Aslak&Lipsanen Sinikka (toim) 1996. Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa? Opetushallitus, Arviointi 1/96.

Karppi, Ilari (toim.) 2011. Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009-2010. Hallinnon kehittämisosasto, Valtiovarainministeriön julkaisuja, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Korkeakoski, Esko&Siekkinen, Taru (toim.) 2010. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 53, Jyväskylä 2010.

Kumpulainen, Timo 2010 (toim.). Koulutuksen määrälliset indikaattorit. Opetushallitus 2010.

Lukkarinen, Esko 2002. Koulutuksellisesta tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta. Teoksessa Holopainen&Lukkarinen &Rautama (toim.). Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet VSV ry, Vaasa.

Meriläinen, Raija 2011. Valkolakki vai haalarit, vaiko molemmat. Koulutuspolitiikan vaikuttajien näkemykset toisen asteen kehityksestä, SuPerin julkaisuja 1/2011, Helsinki.

Niukkanen, Sanna 2006. Yhteistyötä ilman riskejä. OECD:n rooli Suomen koulutuspolitiikassa. Turun yliopisto, Turku.

OECD 2004. Education at a Glance. OECD indicators 2004.

Raivola, Reijo 2010. Pisa on osa OECD-oppia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:17.

Seppänen, Pia 2006, Koulunvalintapolitiikka perusopetuksessa – Suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. Suomen Kasvatustieteellinen Seura, Turku 2006.

Stenvall, Jari 1995. Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon. Hallintohistoriakomitea, Painatuskeskus, Helsinki 1995.

Tandem 1977. Tasa-arvon ja demokratian tutkimus. Demokratian rajat ja rakenteet. Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta. WSOY, Porvoo- Helsinki-Juva 1977.

Temmes, Markku&Ojanen, 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Opetusministeriö.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuus-tarkastuskertomukset 192/2009

Varjo, Janne 2007. Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsingin yliopisto, Kasvatustieteen laitos.

Vartola, Juha 1979. Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tampereen yliopisto. Tampere 1979.

Vartola, Juha, 1995. Joitakin näkökohtia hallinnon menneisyyden tutkimukseen. Miniesseeluonnoksia eräistä hallintohistoriallisesti mahdollisesti relevanteista kysymyksistä. Teoksessa Jari Stenvall ja Seppo Tiihonen (toim.). Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Näkökulmia hallintohistoriallisen tutkimukseen. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos 1979.

Weber, Max 1972. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt

---

von Johannes Winkelmann, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Tübingen 1972.

Weber, Max 1990. Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki. Suomentanut Timo Kyntäjä. Toinen painos. WSOY, Porvoo – Helsinki – Juva 1990.

Weber, Max 2009. Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti. Suomentanut Tapani Hietaniemi ja Risto Hannula. Vastapaino, Tampere 2009.

#### Digitaaliset lähteet

OECD 2011. [www-lähde]. <http://www.pearsonfoundation.org/oecd/finland.html> (luettu 11.1.2012)

Oikeusasiamiehen toimintakertomus 2010. Apulais-oikeusasiamies Jussi Pajuoja. Aluehallintouudistus on kompastellut. [www-lähde]. <http://www.edilex.fi/content/uutiset/28486.html> (Luettu 13.6.2011)

#### Haastattelut

Reijo Laukkanen	25.08.2011
Jukka Hirvelä	13.09.2011
Simo Juva	21.10.2011
Mari Kiviniemi	27.10.2011
Ritva Jakku-Sihvonen	28.10.2011