

Kansallisesta yhdenmukaisuudesta kunnallisiin perusopetuksen järjestämisen malleihin

Mira Kalalahti, kollegiumtutkija, Turku Institute of
Advanced Studies

@MiraKalalahti, mira.kalalahti@utu.fi

blogs.helsinki.fi/mirakalalahti

Janne Varjo, apul.prof., Helsingin yliopisto

@JanneVarjo





- Skolnämnden handhar även ungdomsnämndsärenden och dess tjänsteman är skoldirektör Kerstin Lindholm mobiltn +358-(0)405165397
- Byggnadsnämndens tjänsteman är byggnadsinspektör Ralf Granlund , tfn tj (018) 25183, vid Ålands landskapsregering
- Byråsekreteraren fungerar även som tekniska nämndens tjänsteman och är sekreterare även i de övriga nämnderna vid behov



Helsingin kaupunki: Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala

Teoreettiset lähtökohdat

- Universalismi
 - Sitoutuminen tasa-arvoon, sosiaaliseen integraatioon, taloudellisten resurssien uudelleenjakoon, koulutusinvestointeihin sekä aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan
 - Esping-Andersen 1990; Kalalahti & Varjo 2020; Kalalahti ym. 2015
 - Kansanopetus vanhin hyvinvointivaltion universaali järjestelmä
 - Budowski & Künzler 2020
- Universaalisuus tasapainoiluna resurssien oikeudenmukaisen uudelleenjaon ja niiden riittävyden välillä
 - Englund 2009; Kim 2010; Mays & Tomlinson 2019; Virolainen & Persson Thunqvist 2017

Teoreettiset lähtökohdat

- Keskitetyt, valtiolliset ja hajautetut hallinnan muodot asettuivat 1990-luvulla uuteen suhteeseen
- Paikallinen eriytyminen mittaa kunnallisten päättäjien kykyä reagoida muutokseen paikallisissa resursseissa ja väestöpohjassa
- Paikallinen perusopetus ilmentää kansallisen koulutuspolitiikan painotuksia, paikallisia olosuhteita ja niissä tehtyjä ratkaisuja
- Anderotti & Mingione 2016; Andreotti, Mingione & Polizzi 2012; Trydegård & Thorlund 2010; Kim 2010

Tapauskunnat

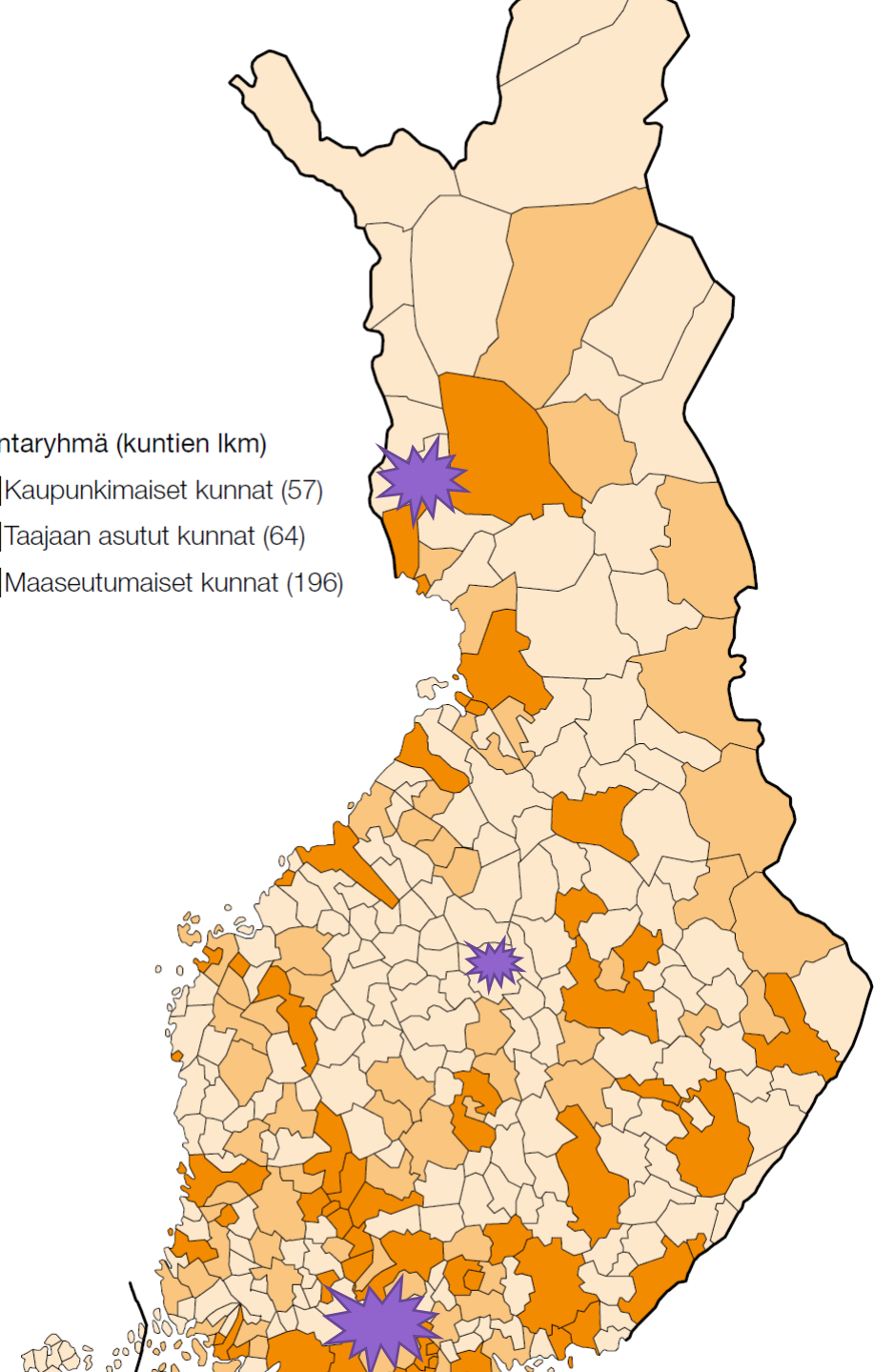
- Kuvaamme kolmen tapauskunnan kautta paikallisia perusopetuksen järjestämisen reunaehtoja
- Miten hyvin paikalliset politiikat ja käytännöt ilmentävät universalistista peruskoulua?
- Tapauskunnat edustavat maantieteellisesti, väestöllisesti ja kouluverkon muutostarpeen osalta mahdollisimman erilaisia kuntia

Kuntaryhmä (kuntien lkm)

■ Kaupunkimaiset kunnat (57)

■ Taajaan asutut kunnat (64)

■ Maaseutumaiset kunnat (196)



- Tilastokeskus. (2020a). *Kuntien avainluvut 2019*. Tietokanta. <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2020&active1=SSS>
Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2020b). *Kuntien avainluvut 2018*. Tietokanta. <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2020&active1=SSS>
Tilastokeskus.
- 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.)
- Kuntaliitto. (2020). *Kuntien kustannusrakenne-sovellus 2019*. <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kustannusrakenne>
- Kuntien www-sivut

Hajaantuva ja eriytyvä perusopetuksen ohjausjärjestelmä – Normiohjaus (1/4)

- 1990-luvun lopulla suppeampi ja keskitetympi lainsäädäntö
- Kouluvalintojen lisääntyminen
- Koulujen profiloituminen
- Pienten koulujen laajamittainen lakkauttaminen
- Paikoitellen niiden korvaaminen suurilla, vuosiluokat 1–9 käsittävillä yhtenäiskouluilla

Varjo 2007; Kumpulainen 2014; VM 2020a

Taloudellisen ohjauksen väljentäminen (2/4)

- Perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset ovat korkeimmillaan alle 2000 asukkaan kunnissa ja pienimmillään 20-40 000 asukkaan kunnissa (painotettu opetus, kielitarjonta, koulukuljetukset)
- Maakunnittain tarkasteltuna keskimääräinen opetusryhmäkoko vaihtelee 1–2 luokilla enimmillään 4,8 oppilaan verran (valtakunnallinen keskiarvo 18,3).
- Harvaan asutuilla alueilla opetusryhmien keskimääräinen koko on pienempi verrattuna tiheästi asuttuihin alueisiin. (VM 2020a.)
- Eroja syntyy myös tarjotussa opetustuntien määrässä Lukuvuonna 2016–2017 minimimäärän opetusta tarjonneiden koulutuksen järjestäjien osuus oli 9 prosenttia. (Pitkänen ym. 2017)

Kohti väljempää opetussuunnitelmien perusteita (3/4)

- Vuonna 1994 voimaan tulleiden opetussuunnitelman perusteiden valmistelua varten perustettu tuntijakotyöryhmä otti työskentelynsä lähtökohdaksi sekä kunnan, koulun että oppilaan valinnanmahdollisuuksien lisäämisen (OPM 1992, 22–23)
- Nykyisin tuntijakoasetuksessa määritellään perusopetuksen vähimmäistuntimäärä. Opetuksen järjestäjät päättävät itse, miten opetus lain puitteissa järjestetään. Myös kunnan sisällä saattaa olla vaihtelua koulujen välillä, koska esimerkiksi painotetun opetuksen kouluissa tuntimäärä voi olla suurempi. (VM 2020a.)

Koulutuksen laadunarvioinnin suomalainen versio (4/4)

- Perusopetuslaki velvoittaa koulutuksen järjestäjät arvioimaan antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistumaan ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. He voivat itse valita arviointimenetelmänsä sekä arvioinnin kohteet.
- Paikallisen tason arviointia on kuvattu monin paikoin suunnittelemattomaksi ja epäjohdonmukaiseksi, eikä riittävän monipuoliseksi tai läpinäkyväksi (Varjo, Simola & Rinne 2016).
- Oppimistulokset ovat yleisesti heikentyneet ja erot kasvaneet Suomessa erityisesti pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä, mutta myös kuntien sisällä. Oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus on kasvanut (Leino ym. 2019).

Väestö, alue ja kuntien eriytyminen

- Väestöennusteen mukaan alle 15-vuotiaiden määrä laskee edelleen kaikissa maakunnissa, keskimäärin reilulla 20 prosentilla vuoteen 2040 mennessä
- Suomessa tulee olemaan aikaisempaa enemmän kuntia, jotka ovat ”negatiivisen kehityksen kierteessä” (VM 2020a)
- ~ 90 % 7–12-vuotiaista asuu enintään viiden kilometrin etäisyydellä koulusta (vaihteluväli 65-94 %)
- ~ 80 % 13–15-vuotiaista asuu enintään viiden kilometrin päässä koulusta (vaihteluväli 65-90 %) (VM 2020b.)

	Espoo	Keitele	Tornio	Koko maa
Väkiluku	289 731	2 202	21 602	5 525 292
Väkiluvun muutos edellisestä vuodesta (%)	2,2	-1,9	-1,2	0,1
Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä (%)	18,9	11,3	17,1	15,8
Ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä (%)	11,6	1,2	2,6	4,8
Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneistä (%)	47,3	17,4	26	32,2
Eläkeläisten osuus väestöstä (%)	16,8	41,8	27,4	25,9
Työllisyysaste (%)	75,4	66	69,8	72,1
Kunnallisvero (%)	18	20,5	21	19,96
Perusopetuksen menot € / asukas	1140	944	1009	-
Sosiaali- ja terveystenot € / asukas	2156	4258	3582	3481,7
Perusopetuksen oppilaita	32 168	169	2367	557 908
Perusopetuksen käyttökustannukset / oppilas	10 359	12 663	9038	9893
Perusopetusta antavia oppilaitoksia	89	1	12	2279
Majoitus ja kuljetuskulujen osuus käyttömenoista (%)	1,1	11,3	6,2	3,8
Kuljetettavia oppilaita (%)	6,6	48,8	32,4	20,9
Tuntijaon mukainen kokonaistuntimäärä vuosiviikkotunteina (luokat 1-9)	229-239	224-236	227-230	224

Espoo'

- 89 oppilaitosta (yksityisiä, kansanvälisiä)
- Oppilaita / koulu 361 (ka 243)
- A-kielenä englanti, ruotsi, suomi, ranska, saksa ja espanja
- 7 % oppilaista koulukuljetuksessa
- Opetusta minimi + 5
- Laaja painotetun opetuksen tarjonta

Keitele

- 2001-2020 neljästä koulusta jäljellä 1
- Oppilaita / koulu 243
- Luokanopettajien opetusryhmäkoko 17,5
- A-kielenä englanti
- Opetusta yleisimmin minimi
- 49 % oppilaista koulukuljetuksessa
- Kunnassa ei lukioita, lähin amk 80 km ja lähin kk 100 km

Tornio

- Oppilaita / koulu 194
- Luokanopettajien opetusryhmäkoko 19,6
- A-kielinä englanti ja ruotsi
- Opetusta minimi + 3
- 32 % oppilaista koulukuljetuksessa
- Kunnassa lukio ja ammatillinen oppilaitos, amk-toimipiste, lähin kk 150 km

Lopuksi

- Keskitetyt, valtiolliset ja hajautetut hallinnan muodot asettuivat 1990-luvulla uuteen suhteeseen
- Paikallinen eriytyminen mittaa kunnallisten päättäjien kykyä reagoida muutokseen paikallisissa resursseissa ja väestöpohjassa
- Paikallinen perusopetus ilmentää kansallisen koulutuspolitiikan painotuksia, paikallisia olosuhteita ja niissä tehtyjä ratkaisuja



Anderotti & Mingione 2016;
Andreotti, Mingione & Polizzi
2012; Trydegård & Thorlund
2010; Kim 2010)

Lopuksi

- *Institutionaalinen isomorphism* (institutionaalinen yhdenmukaisuuden paine) tuo säännönmukaisuutta muutoksiin (kouluverkkomuutokset, etäisyyksien koulupolitiikka, erikoistumisen vaatimus)
- Paikalliset universalistiset koulupolitiikat?
- Kuntien autonomia ei kuitenkaan saisi olla keino vähentää resursseja



Anderotti & Mingione 2016;
Andreotti, Mingione & Polizzi
2012; Trydegård & Thorlund
2010; Kim 2010)

Andreotti, A., Mingione, E. & Polizzi, E. (2012). Local welfare systems: A challenge for social cohesion. *Urban Studies*, 49 (9), 1925–1940.

Andreotti, A. & Mingione, E. (2016). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies* 23.

Budowski, M. & Künzler, D. (2020). Universalism in social policies: A multidimensional concept, policy idea or process. *Social Inclusion*, 8 (1).

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).

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*.

Kalalahti, M. & Varjo, J. (2020). Revisiting universalism in the Finnish education system. *Research on Finnish Society*. Advance access.

Kalalahti, M., et al. (2015). Education for all? Urban parental attitudes towards universalism and selectivism in the Finnish comprehensive school system. Teoksessa P. Seppänen, et al., *Contrasting Dynamics in Education Politics of Extremes: School choice in Chile and Finland*.

Kim, T. (2010). The welfare state as an institutional process. *The Social Science Journal*, 47.

Kumpulainen, Timo. (toim.) (2014). *Koulutuksen tilastollinen vuosikirja 2014*. Opetushallitus.

Leino, K., Ahonen, A., Hienonen, N., (...), Vettenranta, J. (2019). *PISA 18 ensituloksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2019:40.

Mays, J., & Tomlinson, J. (2019). Basic income and a new universalism. *Social Alternatives*, 38 (2), 3–10.

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.

Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R. & Simola, H. (toim.) (2015).. *Lohkoutuva peruskoulu. Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka*. Suomen Kasvatustieteellinen Seura.

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 .

Varjo, J. (2007). Kilpailukykyvaltion koulutuspolitiikan rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsingin yliopisto.

Varjo, J., Simola, H. & Rinne, R. (2016). *Arvioida ja hallita – Perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen suomalaisessa koulupolitiikassa*.

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..

VM. (2020a). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020: 13.

VM. (2020b). *Peruspalvelujen tila 2020. Ilä ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa*. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020: 26.

Kiitos!

Mira Kalalahti,
kollegiumtutkija, Turku
Institute of Advanced Studies

@MiraKalalahti,
mira.kalalahti@utu.fi

blogs.helsinki.fi/mirakalalahti

Janne Varjo, apul.prof.,
Helsingin yliopisto

@JanneVarjo



**thank
you!**