

POLEMIA

Heljä Misukka

# Koulutuksen suurvalta tienhaarassa

Koulutuksen suurvalta tienhaarassa

Heljä Misukka

# Koulutuksen suurvalta tienhaarassa

**KAKS** – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

KOULUTUKSEN SUURVALTA  
TIENHAARASSA

Kunnallisalan kehittämissäitiön  
Polemia-sarjan julkaisu nro 93  
© Pole-Kuntatieto Oy ja Heljä Misukka

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2014  
ISBN 978-952-5801-97-2 (nid.)  
ISBN 978-952-5801-98-9 (PDF)  
ISSN 1235-6964

# Sisällys

ESIPUHE .....	9
JOHDANTO .....	11
1. KOULUMAAILMAN HUOLESTUTTAVIA ILMIÖITÄ JA KEHITYSSUUNTIA .....	14
Oppimistulosten lasku .....	15
Opetuksen kehittämisessä rima liian matalalla .....	16
Suuri kuilu koulun ja lasten muun elämän välillä .....	18
Koulujen tieto- ja viestintätekniikan opetuskäyttö laahaa jäljessä .....	19
Vanhemmat asiakkaina – helppo elämä houkuttaa .....	21
Koulutuksen tasa-arvo heikkenee ja koulujen väliset erot kasvavat .....	23
Taistelu vähenevistä voimavaroista .....	27
Opetushallinnon alasajossa tultu tien päähän .....	29
Perusopetuksen tietopohja heikko .....	31
Koulun rooli muuttuvassa toimintaympäristössä .....	33
Mikä on koulutuksen tulevaisuus? .....	34

2.	MITEN PERUSOPETUKSEN VALTAKUNNALLISTA OHJAUSJÄRJESTELMÄÄ TULISI MUUTTA? .....	37
	Miten perusopetusta säädellään? .....	38
	Puitelainsäädäntö ei ohjaa perusopetuksen järjestämistä riittävästi .....	39
	Mitä normeille voidaan tehdä ja mitä voidaan säätää? .....	42
	Koulutarkastajat vai nykyinen arviointivelvoite? .....	43
	Perusopetuksen asema valtionosuusuudistuksissa – lastu lainella .....	44
	Valtion suora tuki ja tasa-arvon edistäminen .....	46
	Valtionosuusjärjestelmä ja yhdenvertainen perusopetus ..	47
	Kehittämisen- ja hankeavustukset .....	48
3.	PERUSOPETUKSEN LAADUN KEHITTÄMINEN VÄLTÄMÄTÖNTÄ JOKA KUNNASSA .....	52
	Perusopetuksen laatukriteerit käyttöön .....	53
	KuntaKesu .....	54
	Kuntien laatutyö .....	55
	Perusopetuslaki 2 § .....	56
	Kaikki kunnat laadun kehittäjiksi .....	58
4.	OPETTAJAT JA HENKILÖSTÖ PALJON VARTIJOINA .....	59
	Opettaja: muutosagentti vai vanhan säilyttäjä? .....	60
	Rehtorien rooli muutoksissa .....	62
	Opettajien työaikajärjestelmä .....	63
	Uuden työaikajärjestelmän koulutuspoliittiset tavoitteet ..	65
	Kouluissa niukkuutta jo vuosikausia .....	68
	Koulujen heikentynyt työrauha syö opettajan työn vetovoimaa .....	69
	Opettajan työn vetovoimaisuutta vaalittava .....	71
	Lomautukset voimistuva mutta vahingollinen ilmiö .....	72
	Vuoropuhelua opettajankoulutuksesta .....	74
	Opettajarekisteri ja perusopetuksen yhdenvertaisuus .....	75
5.	EHDOTUKSIA VALTAKUNNAN JA KUNTA-ALAN PÄÄTTÄJILLE .....	77
	Normiohjaus: lainsäädäntöä on täsmennettävä turvaamaan oppilaan oikeudet .....	78

Rahoitusohjaus: valtion avustukset koottava yhteen pottiin .....	80
Informaatio-ohjaus: kansallinen perusopetuksen tietopohja päätösten tueksi .....	81
Opettajien työaikajärjestelmän uudistaminen hallitusohjelmaan .....	82
Työnantajalta tietokone jokaiselle opettajalle .....	82

# Esipuhe

Jo vuosia on sanottu, että Suomen kilpailukyvyn perusta lepää hyvän koulutusjärjestelmämme hartioilla. Pienen kansakunnan voima on jokaisen tytön ja pojan hyvä sivistystaso. Siitä nousee aikuisten osaaminen. Se tuo työtä ja rahaa. Onnea ja iloakin.

Perusopetus on se kivijalka, jolle muu koulutus rakentuu. Siitä meillä kaikilla lienee kokemuksia, ainakin alaluokilta. Kuva koulusta onkin muodostunut meille omien ja läheisten kokemusten perusteella. Kuinka se vastaa tämän päivän todellisuutta, entäpä tulevaisuuden tarpeita?

Opetusalan Ammattijärjestön koulutusjohtaja Heljä Misukka avaa tässä Polemia-kirjassa Koulutuksen suurvalta tienhaarassa tulevan perusopetuksen näkymiä. Hän on ollut itse kuntapäätäjänä ja alan valtiosihteerinä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Perusopetus ja sen kehittäminen ovat olleet hänen työnsä ja harrastuksensa.

Polemia-sarjaan kirjoitetaan yksityishenkilöinä, ei instituutioiden edustajina. Niin tässäkin tapauksessa. Misukka ruotii johtopäätöksissä yhtäältä valtion roolia ja ohjausmuotoja sekä toisaalta opettajan työn muutosta ja sen vaatimia puitteita.

Lämmin kiitos kirjoittajalle. Meille muille antoisia lukuhetkiä – sekä samaa että eri mieltä olemisen riemua!

Maaliskuussa 2014

*Antti Mykkänen*

asiamies

KAKS – Kunnallissalan kehittämissäätiö



# Johdanto

**K**un tämän kirjan aiheesta sovittiin keväällä 2013, oletukseni oli, että joulukuussa julkaistavat Pisa-tulokset olisivat Suomen kannalta heikommat kuin aiemmin. Toivoin, että se johtaisi keskusteluun siitä, mitä Suomessa pitää tehdä radikaalisti toisin, mikä koulussa on hyvää ja säilyttämisen arvoista ja mikä kaipaa pientä kurssimuutosta.

Toiveeni toteutui, mutta tämä keskustelu olisi pitänyt käydä joka tapauksessa. Heikentyneet Pisa-tulokset tekivät nyt palveluksen suomalaiselle perusopetukselle, sillä ne virittivät vilkkaan keskustelun koulutuksen tilasta ja tulevaisuudesta. Tätä keskustelua on syytä jatkaa.

Kunnat ovat tuudittautuneet hyviin tuloksiin, ja nykypäivän kouluelämästä liian kauas vieraantuneet kuntien päättäjät muistelevat usein omia kouluaikojaan 30–40 vuoden takaa ja ihmettelevät, mikseivät nykypäivän opettajat muka selviä 35 oppilaan ryhmistä, kun ennenkin selvittiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon alati paisuvat kustannukset vievät suurenevan osan kuntien resursseista eikä normeista ole suojaamaan koulutuksen osuutta.

Tilastokeskuksen mukaan Manner-Suomen kunnanvaltuustoihin vuonna 2012 valituista yli 55-vuotiaita on yli 70 prosenttia. Suuri enemmistö ei siis ole käynyt itse peruskoulua lainkaan,

eikä heillä ole enää peruskouluikäisiä lapsia. Heillä ei siis ole juurikaan käsitystä koulun arjesta tai siitä, ettei nykykoulu todellakaan ole sama kuin peruskoulun syntyaikoina 40 vuotta sitten.

Toivon, että edes osa tästä joukosta innostuisi lukemaan tämän julkaisun, koska he kuitenkin päättävät perusopetuksen resursseista.

Opetusalan ammattilaisilla on ja tuleekin olla merkittävä rooli kunnan sivistystoimen virkamiesten ohella avata koulun todellisuutta, tarpeita ja päätösten mahdollisia käytännön seurauksia päättäjille. Tällaista apua sain itsekin aikanaan uutena kuntapäättäjänä OAJ:n paikallisyhdistyksen aktiivisuuden ansiosta. Pidän tuota apua silloin erittäin arvokkaana. Suosittelen yhteydenpitoa kouluissa työskenteleviin myös nykyisille päättäjille.

Koska itse olen saanut vaikuttaa koulutuspolitiikan linjauksiin eri tehtävissä eri päätöksenteon tasoilla useiden vuosien ajan, suuntaan tämän julkaisun sanoman ennen kaikkea tavallisille kuntapäättäjille, en niinkään koulutuspolitiikan konkareille. Toivon sen innostavan pohtimaan perusopetuksen arkea monista eri näkökulmista sekä ryhtymään toimiin perusopetuksen turvaamiseksi.

Tämän kirjan kannalta oleellista on mainita kokemukseni kuntapäättäjänä Espoossa. Toimin kaupunginvaltuutettuna 12 vuotta, joista neljä vuotta koulutuslautakunnan puheenjohtajana sekä kaupunginhallituksessa ja muissa luottamustehtävissä, joten olen saanut hyvät eväät näkemyksilleni siitä, miten valtion tulisi ohjata kuntia ja millaista tukea ja selkänöjaa kuntapäättäjät ja erityisesti koulutuksen puolestapuhujat kunnissa tarvitsevat.

Tätä kirjoitusurakkaa aloittaessani Pisan julkistamisesta on kulunut viikko. Tavoitteeni ei kuitenkaan ole esittää pedagogisia uudistuksia tai muutoksia opetussuunnitelman sisältöihin tai pohtia tuntijaon toimivuutta. Pisa-tulosten valossa tämä keskustelu on välttämätöntä, mutta yhtä tärkeää on varmistaa perusopetuksen lainsäädännön, ohjauksen ja resurssien hyvä taso. Toivon, että kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeinenkin hallitus haluaa oikeasti tähdätä jo kohti Kataisen hallituksen asettamaa tavoitetta tehdä suomalaisista osaavin kansa vuoteen 2020 mennessä.

Mikään hallitus ei yksin muuta kansaa osaavammaksi. Keskeisessä roolissa ovat kunnat. Tähän keskusteluun julkaisu tuonee hyviä eväitä.

Esitän järjestelmätason ratkaisuja, joilla turvattaisiin perusopetuksen resurssit ja perusopetuksen jatkuva kehittäminen kunnissa nykyistä paremmin. Keskeiseksi kysymykseksi nousee muun muassa se, miten resurssit saadaan riittäviksi vastaamaan perusopetukselle asetettuja tavoitteita. Lisäksi kysyn, ovatko nykyiset lainsäädäntö, valtionosuusjärjestelmä ja ohjausjärjestelmä sellaisia, että ne ohjaavat kuntia oikeansuuntaisesti tai onko nykyinen luottamukseen perustuva malli edelleen toimiva. Entä millaisia avustuksia, tietoa ja kannustimia opetushallinto ja kunnat tarvitsevat kehittämisen tueksi?

Mikäli tässä julkaisussa esitettävistä ratkaisuista edes osa päätyy muodossa tai toisessa uuden hallituksen agendalle, työni on saavuttanut tavoitteensa.

Kiitän kaikkia lukuisia koulutuspolitiikan huippuammattilaisia opetushallinnosta ja politiikan parista, jotka ovat käyneet kanssani taustakeskusteluja ja sparranneet ideoita ja jalostaneet niitä kanssani. Kiitokset kuuluvat myös innostaville kollegoilleni, luottamushenkilöille sekä työnantajalleni Opetusalan Ammattijärjestölle, puheenjohtaja Olli Luukkaiselle ja kehittämisspällikkö Nina Lahtiselle, joiden myönteinen suhtautuminen mahdollisti muutaman viikon kirjoitusvapaan. Ilman sitä keskittyminen kirjoittamiseen ei olisi ollut mahdollista.

Helsingissä helmikuussa 2014

*Heljä Misukka*

koulutusjohtaja, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

# 1. Koulumaailman huolestuttavia ilmiöitä ja kehityssuuntia

**P**erusopetuksen tila on Suomessa edelleen kohtuullisen hyvä. Kaikki lukuisat koulutuspolitiikan huippuammattilaiset, joiden kanssa tätä kirjoittaessani keskustelin, pitivät tilannetta hyvänä, mutta he näkivät myös vakavia signaaleja ja merkkejä kehityksen kääntymisestä huolestuttavaan suuntaan. Meillä on vahva yhteinen, mutta myös kaikkien puolueiden kesken jaettu perusideologia yleissivistävästä maksuttomasta ja julkisesti rahoitetusta peruskoulusta, jossa kaikista pidetään huolta ja kaikki saavat tarvitsemansa tuen ja opin. Tämä on suomalaisten vahvuus, josta on pidettävä kiinni myös jatkossa.

Mahdollisuuksien tasa-arvo eli se, että millaisista olosuhteista tahansa voi kouluttautua ja päästä elämässä eteenpäin, on siis oikeasti edelleen perusarvo suomalaisessa yhteiskunnassa. Pitää silti kysyä, kuinka pitkälle päästämme nykyisen kehityksen, jotta voimme edelleen uskoa tämän toteutuvan.

Peruskouluja on lakkautettu viimeisimmän 20 vuoden aikana yli 2 000, eli koulujen määrä on vähentynyt 5 000 koulusta alle 3 000:een. Pudotus on rajua, ja sen myötä monien lasten koulumatkat ovat todella pitkiä. Samoin kielivalikoima on kaventunut, eikä useissa kunnissa enää tarjota muita kieliä kuin englantia. Opetustuntien määrät vaihtelevat eri kunnissa jopa niin paljon,

että koululainen saattaa saada lähes lukuvuoden verran vähemmän opetusta kunnassa, jossa tarjotaan vain minimituntimäärä, kuin kunnassa, jossa tuntimäärä on isompi.

Näillä esimerkeillä haluan osoittaa, että peruskoulu voi siis olla kovin erilainen sen mukaan, missä päin Suomea sen käy. Tämä ei ollut peruskoulun alkuperäinen tarkoitus.

Olemme tienhaarassa: kaikki oppimistuloksia mitanneet arvioinnit Pisa mukaan lukien kertovat, että oppilaiden osaaminen sekä asenteet ja oppimaan oppiminen ovat heikentymässä. Meillä on kaikki mahdollisuudet vielä muuttaa tämä kehityssuunta. Meillä on aktiiviset ja fiksit lapset ja nuoret, erinomainen opetushallinto, osaavat ja työhönsä sitoutuneet opettajat sekä mainio kyky tunnistaa oppimisen heikkouksia ja käydä avointa keskustelua niistä.

On hienoa, että Pisa-tuloksen heikentyminen aiheutti laajan ja terveen keskustelun perusopetuksen tilasta koko suomalaisessa yhteiskunnassa. Tämä keskustelu oli tarpeen viimeistään nyt, ja huoli on selvästi kansakunnan yhteinen. Tosiasia on, etteivät opetusalan asiantuntijat ole koskaan harrastaneet ”Pisa-hehkutusta”, johon Suomessa kyllä yleisesti on sorruttu. Päinvastoin, monet opetuksen kehittäjät saivat kuulla vähättelyä. Nyt meillä on mahdollisuus päästä Pisa-vankilasta normaalimpaan keskusteluun.

Työssäni tapaan säännöllisesti opettajien ja rehtorien laajaa joukkoa, ja viesti on selvä: oppilaat ovat pääosin hyvinvoivia ja heillä on oppimisvalmiudet kunnossa, mutta eriarvoisuus kasvaa ja osa, noin joka kymmenes nuori, on syrjäytymässä. Oppilaat saadaan mukaan varmasti, kun heitä motivoidaan ja haastetaan ja samalla pidetään huolta siitä, että tukea tarvitseville sitä myös oikeasti jatkossa löytyy.

## **Oppimistulosten lasku**

Oppimistulosten lasku on ollut tosiasia jo muutaman vuoden ajan. Esimerkkejä voisi luetella paljon, mutta mainitsen tässä eräitä niistä:

- Helsingin yliopisto, Koulutuksen arviointikeskus: 9.-luokkalaisten oppimaan oppimisen taidot ja koulunkäyntiä kos-

kevat asenteet ovat heikentyneet selvästi vuodesta 2001 vuoteen 2012 (OKM 14.11.2013).

- Koulutuksen Tutkimuslaitos (Jyväskylän yliopisto) tiedote 7.10.2013: Matematiikka koetaan tylsäksi ja vaikeaksi, ja siksi tarvitaan uusi oppimisen malli. Hyviin Pisa-tuloksiin ei saa tuudittautua.
- Kansainvälinen tutkimus TIMSS 2011: 7. luokan matematiikan tulokset ovat pudonneet 38 pistettä eli noin yhden kouluvuoden verran. Sama tutkimus kertoi, että Suomessa matematiikan opettajat pääsivät vähiten osallistumaan täydennyskoulutukseen 42 maan joukossa.

Oppimistuloksia analysoitaessa on hyvä kuitenkin muistaa kriittinen suhtautuminen: Oppimisen ja tietoyhteiskunnan murros on niin suuri, että voidaan aiheellisesti kysyä, mittaavatko oppimistulosten arvioinnit enää oikeita asioita. Mitä meidän tulisi nyt ja tulevaisuudessa oppia ja opettaa? Mitä suomalaisen peruskoulunsa päättävän nuoren tulisi osata, jotta peruskoulussa vietettyä aikaa voidaan sanoa tulokselliseksi?

Toisaalta voidaan kysyä, osoittavatko oppimistulosvertailut selvää heikentymistä, koska suurimmassa osassa aineita on tehty vain yksi arviointi. Kaksi arviointia on tehty vain matematiikassa ja äidinkiessä.

Näitä kysymyksiä pohditaan parhaillaan uutta valtakunnallista opetussuunnitelmaa valmisteltaessa, ja mukana ovat parhaat asiantuntijat. Osallistuminen on ollut laajaa myös verkon kautta. Tässä julkaisussa en mene aiheessa syemmälle. Oppimistulosten heikkeneminen ja oppimisen murros on silti tärkeää tiedostaa, koska juuri ne ovat vahvoja perusteita perusopetuksemme jatkuvalle kehittämistarpeelle ja sille, että jokaisen kunnan on oltava mukana tässä työssä.

## **Opetuksen kehittämisessä rima liian matalalla**

Pisa-tulosten julkistamisen jälkeen mm. kasvatuspsykologian professori Kirsti Lonka kritisoi, ettei Suomessa ole välitetty kehittää opetusta. Hän vertaa suomalaista peruskoulua itsetyytyväiseen Nokiaan, jonka romahdus oli odotettavissa. Myös monet muut asiantuntijat sanovat, että koulutuksen ja nimenomaan

opetuksen kehittämiseen on panostettu viime vuosina liian vähän.

Vaikka tutkimustulokset ovat kertoneet, että oppimistulosten erot kasvavat poikien ja tyttöjen välillä ja poikien syrjäytymisriski lisääntyy, onko asiasta käynnistetty tutkimuksia ja onko kouluja kehitetty vastaamaan kaikkien tarpeisiin. Onko opettajan-koulutusta uudistettu muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin systemaattisesti ja valtakunnallisesti? Miten ryhmä koko vaikuttaa oppimiseen? Näitä kysymyksiä voisi esittää loputtomiin. Tosiasia on, ettei opetusmenetelmien kehittämistä ole tutkittu riittävästi, eikä siihen ole systemaattisesti panostettu kunnollisia resursseja.

Suomen Akatemia on kuitenkin juuri käynnistänyt Tulevaisuuden oppiminen ja osaaminen -tutkimusohjelman, jonka päämääränä on tuottaa uutta ja entistä kokonaisvaltaisempaa tietoa ja ymmärrystä oppimisesta. Tavoitteena on johtaa meidät ymmärtämään uusia oppimisen muotoja ja luomaan uutta teknologiaa hyödyntäviä koulutusratkaisuja sekä valottaa median ja sen eri muotojen roolia yksilön elämässä.

Teknologian hyväksikäyttö kouluissa on yksi räikeimpiä epätasa-arvon ilmentäjiä. Meillä on huippukouluja, joissa uuden teknologian ansiosta opetus on ajankohtaista ja nuoria kiinnostavaa ja samalla teknologia auttaa eriyttämään opetusta. Sitten on kouluja ja kuntia, joissa käytössä on edelleen liitutaulu, kirjat ja korkeintaan dokumenttikamera. Tieto- ja viestintätekniiikan käyttö perusopetuksessa luo pohjan tietoyhteiskunnan kansalaistaidoille, opiskeluun ja jatko-opintoihin, joten kyse ei ole toissijaisesta asiasta.

Sähköisen oppimateriaalin kehittämistä laiminlyötiin liian pitkään. Jo vuosikausia sitten opetusministeriö pyrki vaikuttamaan siihen, että kustantajat tarttuisivat haasteeseen, mutta toisin kävi – ja aina löytyi selitys: milloin ansaintalogiikan epäselvyys, milloin sähköisen oppimateriaalin korkeampi arvonlisävero.

Vaikuttaa siltä, että vasta tieto ylioppilaskirjoitusten muuttamisesta sähköisiksi vuodesta 2016 alkaen on vauhdittanut kehitystä ja eteenpäin päästään nyt toivottavasti vauhdilla. Perinteiset oppikirjakustantajat eivät silti edelleenkään kuulu edelläkävijöihin.

## Suuri kuilu koulun ja lasten muun elämän välillä

Usein kysytään, ovatko lapset muuttuneet ja mikseivät opettajat pärjää yli 30 lapsen luokassa kuten ennen. Kysymystä voidaan pitää naiivina, mutta minusta se ansaitsee oman pohdintansa. Kuntapäätäjien on tärkeää tiedostaa koulun arki ja sen muuttuminen niiden 40 vuoden aikana, kun peruskoulua on Suomessa toteutettu.

Merkittävin muutos liittyy jo edellä mainittuun teknologian valtavaan muutokseen. Eräs nettiguru sanoi kerran, että Internet tuhoaa meiltä keskittymiskyvyn. Jokaisen aikuisen on helppo tarkastella omaa toimintaansa ja miettiä, miten kirjaan keskittyminen oli aiemmin rentouttavaa ja elämyksellistä ja kuinka vaativalta se nykyajan arjessa tuntuu. Entäpä miltä se tuntuu lapsesta tai nuoresta, joka ei koskaan ole lukenut yhtään romaania?

Tietoa on paljon, sen löytää helposti ja lasten on usein vaikea ymmärtää, miksi sellainen tieto pitäisi opetella, joka löytyy haku-koneen avulla sekunnissa. Lasten lukeminen on vähentynyt selvästi. On paljon lapsia, jotka lukevat enää vain koulukirjaa ja sitäkin pakon edessä.

Suomalaislasten lukutaito on edelleen maailman huippuluokkaa, mutta lukeminen ei innosta ja asenteet muuttuvat yhä kielteisemmiksi. Suomalaisten 10-vuotiaiden lukemismotivaatio on kansainvälisessä vertailussa toiseksi matalin (kansainvälinen PIRLS-tutkimus 2011).

Tämä asenne- ja keskittymiskyvyn muutos ilman muuta haastaa koulun, jolta vaaditaan yhä useammin kivaa tekemistä, viihdyttävää ilmapiiriä ja nopeita voittoja. Olemme jo siirtyneet kaukosäädinsukupolvesta sormeilusukupolveen: Aiemmin puhuimme vähän paheksuen kaukosäädinsukupolvesta, joka vaihtaa kanavaa heti, kun ohjelma käy tylsäksi. Nykynuoret eivät ole kuulleetkaan ajasta, jolloin uutislähetys tuli kahdelta kanavalta yhtä aikaa. Muutos on valtava: kaukosäädinten keksimisestä on edetty siihen, että alle kaksivuotiasikin ymmärtää tabletin logiikan ja ihmettelee TV-ruutua, jonka kuva ei suurennu kahta sormeaa levittämällä.

Kasvatustieteilijät ovat arvioineet, että nettisukupolvella on kuitenkin paljon sellaisia taitoja, joita nuorilla ei aiemmin ollut. Kuvan hahmotuskyky, tiedonhakutaidot ja sosiaalinen verkostoi-



tuminen ovat kehittyneet. Aivot muovautuvat uuteen kehitykseen. Toisaalta ei jakseta keskittyä kuin pinnallisiin tietoihin ja vain lyhyeksi aikaa. Unikin jää usein lyhyeksi, kun netissä ja sosiaalisessa mediassa roikutaan yömyöhään. Usein näin tekevät myös vanhemmat, joten miksi lapset olisivat erilaisia?

Erään tutkimuksen mukaan (ebrand Suomi Oy) hieman yli kolmannes 16-vuotiaista nuorista käyttää Internetiä yli 20 tuntia viikossa. Mitä vanhempiin ikäryhmiin mennään, sitä useampi viettää Internetissä yli 20 tuntia viikossa. Sosiaalisen median osuus tästä on ylivoimainen. Somesta on tullut vahva osa nuorten ajankäyttöä ja kulttuuria, tapa ilmaista itseään ja luoda identiteettiä.

Kun opettajilta kysytään, miksi he eivät käytä sosiaalista mediaa opetuksessaan, tärkeimmäksi perusteeksi nousee ajankäyttö. Opettajat kokevat, ettei heillä ole aikaa opetella sosiaalisen median käyttöä, ei etsiä sisältöjä eikä suunnitella sosiaalisen median soveltamista opetukseen.

Kun sitten astutaan luokkaan, käykin usein niin, että kännykät pitää sulkea ja monissa kouluissa kaivetaan esiin kirjat ja lyijykynät ja liitutaulu pölyisee. Moni nuori kysyy ihan oikeutetusti, miksi koulu on kuin museo. Miksei koulussa opeteta heti kymmen-sormijärjestelmää vaan kynän käyttöä? ”Äiti, eihän lukiossa ainkaan enää ole näitä vanhanaikaisia koulukirjoja?“, kysyi omakin tyttäreni yhdeksännen luokan keväällä. Näihin kysymyksiin vanhemmat törmäävät yhä useammin.

## **Koulujen tieto- ja viestintätekniikan opetuskäyttö laahaa jäljessä**

EU:n komission tilaama vertaileva tutkimus ESSIE (European Survey of Schools: ICT in Education) julkistettiin keväällä 2013, ja siinä on mukana 31 Euroopan maata. Tulosten mukaan Suomen ICT-varustetaso on keskivertoa, mutta tieto- ja viestintätekniikan (TVT) käyttäjänä olemme sitäkin heikompia.

Datatykkejä, kosketustauluja ja oppimisalustoja on kouluissa suhteellisen hyvin, mutta etenkin peruskoulussa opettajat käyttävät niitä vähemmän kuin Euroopassa yleensä. Opettajien luottamus omiin tietoteknisiin taitoihinsa on myös heikoimpien jou-

kossa. Suurimpana esteenä tietotekniikan käytölle suomalaiset opettajat pitävät pedagogisia syitä.

Suomen Lukiolaisten liiton tuoreen selvityksen (12/2013) mukaan lukiolaisista vain reilu kymmenes käyttää tieto- ja viestintätekniikkaa päivittäin koulussa osana opintojaan (16 %) ja vielä harvempi (14 %) kokee tietotekniikan täysin luontaiseksi osaksi koulussa tapahtuvaa opiskelua.

Lukiolaiset kuitenkin suhtautuvat myönteisesti opiskelun digitalisoitumiseen, sillä 87 prosenttia on sitä mieltä, että TVT:stä on hyötyä opiskelussa ja kaksi kolmesta ajattelee sähköisten oppimateriaalien lisäävän opiskelun mielenkiintoisuutta. Kannettava tietokonekin löytyy jo 80 prosentilta, älypuhelin 77 prosentilta. Kuitenkin vain 14 prosenttia kertoo saavansa vapaasti käyttää omia laitteitaan kaikilla oppitunneilla osana koulutyötä.

Koulujen TVT:n käytön kehittämisessä on Suomessa keskitytty lähinnä tekniseen puoleen. Erityisesti opettajien pedagoginen täydennyskoulutus on laiminlyöty, vaikkakin myös teknisessä kouluttamisessa ja tietoteknisessä tuessa on ollut puutteita. Samoin puutetta on ollut laadukkaasta, opetussuunnitelman mukaisesta sähköisestä oppimateriaalista.

Opetus vaatii suunnittelua, mutta suuri osa opettajista ei ole saanut työnantajalta henkilökohtaista tietokonetta. OAJ:n selvitysten mukaan (syksy 2011) mm. lukion opettajista alle puolella oli käytössään työnantajan järjestämä henkilökohtainen tietokone. Saman selvityksen mukaan opettajilla ei useinkaan ollut pääsyä koulun yhteiskäytössä oleville koneille silloin, kun ajankohta olisi ollut heille sopiva.

Nykyaikana on mahdollonta hyväksyä, että opettaja jonottaisi pääsyä koulun yhteiselle tietokoneelle. Yleensä opettajat ostavatkin itse koneensa, mutta kaikki eivät saa siitä verovähennystä, koska verottajan tulkinnat vaihtelevat eri puolilla maata. Pitäisi olla itsestään selvää, että työnantaja tarjoaa jokaiselle opettajalle keskeisen työvälineen.

Vielä 2010-luvun taitteessa monet työryhmät valmistelivat TVT:n opetuskäytön edistämistä. Silloisen OPH:n pääjohtajan Timo Lankisen vetämän ryhmän lopputulema oli, että rahaa tarvitaan lisää peräti 400 miljoonaa euroa. Kataisen hallituksen ohjelmassa oli kuitenkin muita painotuksia, ja Gustafssonin minis-

terikaudella aihepiiristä vaiettiin totaalisesti. Nyt Opetushallitus on kuitenkin asettanut Digitaalisen oppimisen neuvottelukunnan, jossa ovat mukana keskeiset kansalliset toimijat ja joka työskentelee aktiivisesti.

Sähköisten oppimateriaalien kehittämistä käsitellään Digitaalisen neuvottelukunnan koulutuspilvijaoksessa, jonka ehdotuksia odotetaan maaliskuussa 2014. Ministeri Kiuru on aktiivinen TVT:n opetuskäytön edistäjä ja vaikuttaa myös siltä, että TVT:n merkitys kasvaa uusissa opetussuunnitelmissa. Silti vaikean julkisen talouden tila ei mahdollistane nopeaa edistymistä.

Sähköisten ylioppilaskirjoitusten toteutumiseen on enää vähän aikaa. Viime syksynä (2013) lukionsa aloittaneet voivat jo hajauttaa kirjoittamisensa siten, että he suorittavat jonkin aineen sähköisesti syksyllä 2016. Tarkoitus on aloittaa pienillä aineilla, jotka ovat saksa, filosofia ja maantiede.

Mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista jatkossakaan, että kunnat tai ylipäänsä lukiot joutuisivat kustantamaan laitteita opiskelijoille. Laitekanta vanhenee nopeasti, ja jokaisella oma käyttötapa on yhä enemmän personoitu. Miksi ostaa uusia laitteita, kun lähes kaikilla, neljällä viidestä, sellainen jo on.

Tilastokeskuksen mukaan 16–24-vuotiaista nuorista 76 prosenttia on netissä monta kertaa päivässä ja keväällä 2010 jo 82 prosentissa talouksista oli tietokone. Vähävaraisille opiskelijoille voidaan ainakin toimeentuloturvan kautta varmistaa opiskeluvälineet. Opetushallituksen pitäisikin mahdollisimman pian antaa suositus, johon vedoten lukiot voivat edellyttää kaikilta opiskelijoilta laitteen hankkimista.

Peruskoulun osalta tilanne on erilainen ja vastuu on selkeästi kunnalla. Jokaisen kunnan on saatettava varustetaso ajanmukaiseksi ja varmistettava opetushenkilöstön osaaminen sekä tarvittava tekninen tuki. Tämä pitää tehdä viimeistään 2016 mennessä, kun uusia opetussuunnitelmia ryhdytään noudattamaan.

## **Vanhemmat asiakkaina – helppo elämä houkuttaa**

Vanhempien asenteet koulua kohtaan ovat muuttuneet. ”Veronmaksajavanhempia” on yhä enemmän. He näkevät itsensä koulun asiakkaina, joilla on oikeus vaatia yksilöllistä palvelua omalle

lapselleen, koska ovat maksaneet veroissa koulupalveluista. He synnäövät naapurin juristin kanssa jokaisen pykälän ja laittavat opettajan ja rehtorin ahtaalle, jos lapsen arvosana, koulun toimintatavat tai järjestyssäännöt eivät miellytä.

Koululla ei kuitenkaan ole varaa antaa yksilöllistä palvelua jokaiselle. Koulu on yhteisö, ei supermarket, josta kaikki poimivat mieleisensä tuotteet.

Onneksi on edelleen niitä vanhempia, jotka haluavat tukea lapsiaan koulutyössä ja kysyvät opettajalta, miten he parhaiten voivat tukea lastaan ja koko kouluyhteisöä. Nämä vanhemmat ymmärtävät, että pitkän koulupäivän aikana lasta tukevat parhaiten innostunut, osaava ja arvostusta kokeva opettaja sekä hyvin toimiva kouluyhteisö, johon kuuluvat paitsi koko koulun henkilöstö myös kaveripiiri ja toisiaan tukevat ja toisensa tuntevat vanhemmat. He myös nousevat puolustamaan omaa lähikouluun hanakasti, mikäli koulua uhkaavat resurssileikkaukset, lakkauttaminen tai sisäilmaongelmat.

Haasteeksi nousevat kuitenkin vanhemmat, jotka eivät piittaa muusta yhteisöstä, vaan kaiken keskipisteenä on oma täydellinen lapsi. He vaativat omalle lapselleen vain parasta, tietävät mielestään kaiken koulua paremmin ja vähät välittävät koulun säännöistä. Heidän mielestään koulun pitää tukea juuri tämän perheen tarpeita ja sääntöjä.

Jos lapsi saa heikon arvosanan, vika on aina opettaja ammattitaidossa tai epäoikeudenmukaisessa arvostelussa. Lapsen toiminnassa ei koskaan ole moitittavaa, vaan tyytymättömyys purkautuu valituksina ja yhteydenottoina eri tahoille, mikäli koulun ratkaisut eivät tyydytä.

Vaikka tällaisia perheitä ei välttämättä ole paljon, ilmiö on tuttu kaikissa suurissa kaupungeissa. Se murentaa koulun asemaa ja merkitystä paitsi ko. perheessä ja sen lähipiirissä myös koko yhteiskunnassa.

Toinen yleinen ilmiö on se, etteivät lapset ja heidät vanhempansa kestä pettymyksiä. Jo urheiluseuroissa opitaan ”kaikki pelaa” -hengessä, että kaikki ovat yhtä hyviä ja häviöitä silotellaan ja naamioidaan voitoiksi. Voittajaa ei palkita, vaan reiluin pelaa ja. Lapsetkin usein ihmettelevät tätä meininkiä, mutta vanhemmat selittävät asiat parhain päin. Lapsi ei enää kotoa ja harrastuk-

sisä opi, että vain ponnistelemalla ja harjoittelemalla aina uudestaan ja uudestaan voi lopulta kehittyä. Lapselta on viety sen oivaluksen ilo, että ahkeruus tuo tyydytyksen.

Vaikka monet asiat voi tarkistaa vaikkapa Wikipediasta, oppiminen vaatii edelleen istumalihaksia. Monissa oppiaineissa on yhä pakko opetella asioita ulkoa, mutta ulkoa opettelusta on tullut nykypäivän kirosana. Valitettava esimerkki on kielten opiskelun romahtaminen Suomessa. Kielivarantomme hupenee kovaa tahdilla, kun vieraan kielen sanojen ulkoa opettelu on liian työlästä.

Peruskoulu ponnistelee monenlaisten ilmiöiden kanssa, jotka johtavat oppimistulosten laskuun. Syitä ei kuitenkaan voi eikä pidä etsiä vain koulusta, koska yhteiskunnan ja kotikasvatuksen muutos on koulunkin muutosta vahvempi. Koulu ei silti voi jäädä kiinni menneeseen, vaan joutuu sopeutumaan näihin muutoksiin.

## **Koulutuksen tasa-arvo heikkenee ja koulujen väliset erot kasvavat**

Hätkähdin, kun kuulin erään arvostamani koulutuspolitiikan pohtivan, pitäisikö musiikkiluokat lakkauttaa, koska ne uhkaavat koulutuksen tasa-arvoa edistäessään vapaata kouluvalintaa lähikoulun sijaan. Suomessa on ollut musiikkiluokkia jo 1960-luvulta alkaen, ja ne muodostavat hienon perinteen ja perustan laajalle musiikin harrastamiselle.

En ollut uskoa, että joku ehdottaa tuollaista ihan tosissaan. Itsekin olen käynyt peruskouluni musiikkiluokalla 70-luvulla. Nyt poikani nauttii samasta oikeudesta, millä on suuri merkitys hänen myönteiseen koulunkäyntiasenteeseensa. Onko tilanne tosiaan mennyt niin pahaksi, että kaikenlainen kouluvalinta, ei vain musiikkiluokat vaan myös kielikylvyt, pitkät kielet, ilmaisutaito ja muu koulujen erikoistuminen pitää lakkauttaa tasa-arvon nimissä?

Aihe on hyvin herkkä suomalaisessa keskustelussa, koska alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo on tärkeä, ellei jopa pyhä asia. Edes perheet eivät halua ääneen myöntää, etteivät ne halua lastaan tiettyyn kouluun. Erilaiset painotukset antavatkin ikään kuin hyväksytyyn syyh hakeutua muuhun kuin lähikouluun.

Media puolestaan haluaa laatia koulujen ranking-listoja, mutta peruskoulujen osalta se ei juurikaan ole luotettavasti mahdollista. Kaikki tietävät kuitenkin tai ovat ainakin tietävinään, mitä kouluja vältellä, sillä vanhempien keskinäinen viidakkorumpu toimii, vaikka tieto ei läheskään aina ole luotettavaa.

Koulujen oppimistuloksissa on tosiasiassa valtavia eroja, mistä on paljon tutkittua tietoa kymmenen viime vuoden ajalta. Varsin yleisesti Suomessa tunnustetaan se, etteivät koulujen väliset erot johdu opettajien hyvyydestä tai huonoudesta. Eniten oppimistulosten eroja selittävät asuinalueen sosio-ekonominen tilanne, kuten työttömyys, maahanmuuttajien määrä ja koulutustaso.

Esimerkiksi MetrOP-tutkiMus 2010–2013 kertoo, että maahanmuuttajaväestö kasautuu alueille, joilla koulutustaso ja tulo-taso ovat keskimääräistä heikompia ja työttömyys yleisempää. Suurin oppimistulosten erojen selittäjä oli vanhempien koulutustausta.

Lienee pääteltävissä maalaisjärjelläkin, että selkein korrelaatio on vanhempien koulutustason ja lapsen oppimistulosten välillä. Mutta tämä on siis myös moneen kertaan tutkittu tosiseikka. Kiinnostavaa onkin se, missä määrin kuntien poliittisilla päätöksillä tätä kehitystä tuetaan tai ehkäistään.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan tilaama Uusi oppiminen -selvitys julkistettiin marraskuussa 2013, ja se vahvistaa jo yli kymmenen vuotta sitten tehtyjä havaintoja siitä, että paitsi oppimistulokset myös koulujen ja vanhempien asenteet oppimiseen ovat erilaisia.

Tutkijatohtori Elina Kuusiston tutkimus osoitti, että koulujen välillä oli selviä eroja oppimiskäsityksessä. Kouluissa, joissa oli hyvät oppimistulokset, sekä opettajat että vanhemmat uskoivat avoimeen kasvuun ja nuorten kehittymiskykyyn. Vastaavasti heikompien oppimistulosten kouluissa sekä opettajat että vanhemmat pitivät lahjakkuutta annettuna eivätkä uskoneet samassa määrin nuorten kykyyn kehittyä.

Suomen Akatemian Skidi-tutkimuksen mukaan koulujen väliset erot ovat pääkaupunkiseudulla jo hälyttäviä Vantaata lukuun ottamatta. Pisa-tulokset pätevät suuressa osin Suomen kuntia, mutta eivät Helsingissä, Espoossa ja Kauniaisissa. Vantaalla kou-

luja on johdonmukaisesti kehitetty oppilaaksiottoalueen mukaan. Sen sijaan Helsinkiin ja Espooseen on syntynyt oppilaita valikoivia yläasteen erikoiskouluja.

Eli Helsingissä ja Espoossa kyseessä on ollut koulutuspoliittisten linjavalintojen seuraus. Kuinka tiedostettua se on ollut? Oma kokemukseni on, että kuntapäätäjät ovat halunneet tarjota perheille valintoja, jotka motivoivat lapsia ja tukevat jokaisessa lapsessa olevaa lahjakkuutta. Sivutuotos on silti ollut äärimmäisen ikävä, kun se on kiistämättä lisännyt ns. koulushoppailua, joka puolestaan kärjistää koulujen välisiä eroja. Hyvien koulujen läheisyyteen muuttaa hyvin koulutettua ja tienaavaa väkeä, mikä nostaa asuntojen hintoja – kierre on valmis.

Helsingissä perheet hakevat aktiivisesti lapselleen koulupaikkaa muista kuin lähikouluista, ja syyt siihen ovat monenkirjavia. Syksyllä 2013 ykkösluokkalaista vielä 80 prosenttia valitsi lähikoulun, mutta seitsemäsluokkalaisista vain 59 meni lähikouluun. Tämä tulee kaupungille kalliiksi, ja Helsinki seuraakin tarkasti jokaisen lähikoulun vetovoimalukua.

Venla Bernelius osoittaa väitöskirjassaan, että on syntynyt selvästi erottuva joukko kouluja, joita vanhemmat ovat alkaneet karttaa. Myös Espoossa kouluvalintoja tehdään paljon, koska tarjolla on musiikin lisäksi kielivalintoja, kielikylpyä ja muita painotuksia. Vantaalla tällaiset mahdollisuudet on karsittu minimiin säästösyistä – kenties myös ideologisista?

Suomessa tilanne on kuitenkin lähes kaikissa kunnissa pysynyt edelleen hallussa siinä mielessä, että vanhemmat voivat edelleen laittaa lapsensa mihin tahansa kouluun tietäen, että opetus on korkeatasoista ja opettajat ovat päteviä. Keskeisin tekijä siinä on juuri opettajien akateeminen koulutustaso ja korkeat kelpoisuusvaatimukset.

Siksi onkin käsittämätöntä, että hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa edes ajatuksen tasolla pohditaan kelpoisuuksien alentamista opetuslalla. Siihen meillä ei ole missään nimessä varaa.

On hyvä tiedostaa, ettei Suomen tie ole sattumaa. Ruotsissa, joka on aina relevantti vertailukohde, tehtiin toisenlaisia poliittisia ratkaisuja tunnetuin seurauksin. Ruotsin tilanne on järkyttävän heikko. Uuden Pisa-tuloksen mukaan Ruotsi suoriutuu poh-

joismaista huonoiten ja sijoittuu kaikissa aineissa OECD-maiden keskiarvon alapuolelle. Missään muualla tulokset eivät ole heikentyneet samaa vauhtia kuin Ruotsissa.

Ruotsissa koulujen väliset erot ovat kasvaneet merkittävästi sen jälkeen, kun koulujen vapaa perustaminen sallittiin lähes kelle vain (ns. Friskola-järjestelmä). Koulut jopa tuottavat voittoa omistajilleen, mikä on käsittämätöntä suomalaisen koulujärjestelmään tottuneelle. Opettajan ammatti ei houkuttele, eivätkä nuoret hakeudu opiskelemaan opettajaksi.

Toisin on Suomessa, jossa esimerkiksi vain noin joka kymmenes luokanopettajaksi hakeutuva saa opiskelupaikan. Myös Englannissa tilanne on Ruotsin kaltainen. Suomalaisen koulutuspolitiikan linjavalinnat eivät siis ole vailla ansioita, ja poliitikoille on syytä jakaa tästä kiitosta.

Ruotsi onkin paljon puhuva ja vaarallinen erimerkki siitä, mihin kilpailutus johtaa opetusalailla. Jos koulujen annetaan todella eriarvoistua Suomessakin, se johtaa helposti lisääntyvään määrään yksityiskouluja ja vaatimukset jopa maksulliseen perusopetukseen siirtymisestä voivat vahvistua. Jo nyt Suomessa on ainakin yksi näkyvästi itseään markkinoiva yritys, joka myy lisäopetusta perheille.

Pääkaupunkiseudulla huono-osaisuus tiivistyy vanhoille lähiöalueille ja Helsingin itäisiin kaupunginosiin. On syntynyt itseään ruokkiva noidankehä. Koulut ja oppimistulokset ovat yhteydessä tähän yhteiskunnalliseen ongelmaan ja ilmiöön.

Vahvimmin heikkoihin oppimistuloksiin vaikuttavat nimittäin vuokra-asuntojen osuus, asuntojen hinnat, aikuisten heikko koulutustaso ja maahanmuuttajien osuus. Eri kaupunginosissa korkeakoulutettujen määrä vaihtelee hurjasti, jopa kymmenestä 80 prosenttiin. Toimeentulotuen saajien osuudessa kaupunginosien erot ovat jopa kymmenkertaisia.

Tuorein väestöennuste pääkaupunkiseudulle vuodelle 2025 odottaa 100 000 uutta maahanmuuttajaa, joten heidän sijoittumisensa on ratkaisevaa. Jo nyt tutkimukset osoittavat, että kantaväestö on ryhtynyt karttamaan alueita, joilla maahanmuuttajien määrä on noussut keskimääräistä korkeammaksi. Keskustelua on käyty mm. siitä, pitäisikö maahanmuuttajaoppilaiden määrälle asettaa koulukohtainen maksimi. Mielestäni tällainen ajatus, jos-



sa maahanmuuttajien oikeutta lähikouluun rajattaisiin, ei ole hyväksyttävissä vaan on selkeästi syrjivä.

Miten tähän kehitykseen sitten voidaan parhaiten puuttua? Tosiasia kuitenkin on, että tämä problematiikka koskee erityisesti kouluja ja kieltämättä myös sosiaali- ja terveyspalveluja, koska alueiden eriytyminen heijastuu koulujen arkipäivään, lasten oppimistuloksiin ja muuhunkin hyvinvointiin kielteisesti.

Kaupunkimaantieteen professori Mari Vaattovaara on tuonut julkisuudessa esiin tutkimustuloksia siitä, että perheellinen keskiluokka pyrkii välttämään ja väistämään alueita, joilla asuu pysyvästi syrjäytyneitä ja/tai etnisiä vähemmistöjä, mikä syventää ja laajentaa ongelmaa. Palvelujärjestelmämme ei pysty tasoittamaan seurauksia. Hän on esittänyt, että tilanteen ratkaisukeinot liittyvät pääosin tulo- ja työmarkkinakysymyksiin.

Sosiaaliseen segregatioon eli eriytymiseen liittyvistä ongelmista eivät kärsi kaikki väestöryhmät, kaikki kaupungit eivätkä kaikki lähiöt, joten niiden ratkaisemiseksi ei tarvita kaikkia mahdollisia toimia. Yksittäisiä ongelmaryhmiä, kuten työmarkkinoiden ulkopuolella olevia tai köyhiä lapsiperheitä, tulisi Vaattovaaaran mukaan auttaa kohdennetusti.

Itse pidän kaupunkisuunnittelua tärkeimpänä keinona vaikuttaa jo ennalta tällaisten alueiden syntymiseen. Ei esimerkiksi pitäisi rakentaa suuria ”vuokrakasarmeja”, vaan samassa talossa tulisi olla vuokra- ja omistusasumista. Ns. positiivinen diskriminointi, jossa kunta tukee suuremmalla resurssilla ns. haastavilla alueilla toimivia kouluja, on ollut käytössä jo yli kymmenen vuotta, ja se on ollut hyvä kuntalähtöinen tapa puuttua ongelmaan. Tosin sen vaikuttavuudesta ei ole saatavissa tietoa eikä tutkimustuloksia.

## **Taistelu vähenevistä voimavaroista**

Kestävyysvaje on todellisuutta, jonka kanssa julkisella sektorilla joudutaan tulevat vuodet elämään. Palveluja tulisi tuottaa yhtä korkealaatuisina kuin ennenkin mutta vähemmin resurssein. Koska sosiaali-, terveys- ja koulutusmenot ovat julkisella sektorilla suurimmat, on niistä jo nyt leikattu eniten. Tilanne todennäköisesti jatkuu vielä ainakin muutaman vuoden.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmat ovat myös opetusalan päänvaiva. Jos sote-uudistusta ei saada lähiaikoina ratkaistuksi, jatkuu entinen meno kunnissa. Sote-puolen menot kasvavat edelleen monista eri syistä. Kehittyvä lääketiede tarjoaa yhä kalliimpia hoitomuotoja, ja ihmiset elävät yhä pidempään. Perusterveydenhuollon ongelmat tulevat myös kalliiksi.

Kokonaisuus ei ole kenenkään hallussa, ja osaoptimointi on kehittynyt taiteenlajiksi. Päättäjien kyvyttömyys purkaa turhia suunnitteluvaihtoehtoja, byrokratiaa ja normeja viisaalla tavalla koituu näin koko julkissektorin turmioksi. Siirtyminen yhden putken malliin valtionosuusjärjestelmässä on omalta osaltaan vahvistanut asetelmaa.

Suomessa on tapana painottaa julkisessa keskustelussa, ettei vanhusten hoitoa ja lasten koulutusta saa asettaa vastakkain. Mielestäni tällainen ajattelu on itsepetosta, sillä politiikka on aina valintojen tekemistä ja usein myös nollasummapelejä. Usein myös kyseessä on terveiden työssäkäyvien eläkeikää lähestyvien (äänestävien) aikuisten etujen puolustaminen lasten ja nuorten palvelujen kustannuksella.

Sote-puolen lainsäädäntö on tiukempaa, mikä antaa virkamiehille tukevan selkänöjan ehdottaa menoilyityksiä tarpeen tullen. Aluehallintovirastoilla on mahdollisuus tarkastaa ja määrätä sakkoa, mikäli velvoitteita ei hoideta. Opetusalalla normit purettiin jo 1990-luvun lopulla, kun lainsäädännöstä tehtiin puitelainsäädäntöä. Aluehallintovirastoilla ei ole oma-aloitteista oikeutta puuttua lainsäädännön laiminlyönteihin, vaan niiden on odotettava kantelua, jonka pohjalta voidaan toimia. Poikkeuksen tekevät lomautukset, joista kunnan on esitettävä aluehallintovirastolle toteutuslupaus 60 päivää ennen aiottua lomautuksen toteutusta.

Sotessa esimerkiksi hoitotakuu on velvoite, jonka kaltaista opetuslalla ei ole. Hoitajanoja puretaan ostamalla kalliilla rahalla erilaisia leikkauksia, joiden hinta normaalilla tavalla tuotettuina olisi murto-osa.

1960-luvulla eliniän odote oli miehillä 66 vuotta ja naisilla 72. Nyt vastaavat luvut ovat 78 ja 84. Eläkkeellä ollaan merkittävästi pitempään, ja jos eläkeikäkään ei saada merkittävästi nostettua, yhä suurempi osa julkisista menoista kohdistetaan siten, ettei

koulutuksen kakku ainakaan kasva. Päinvastoin, se pienentynee radikaalisti nykyisestä noin viidenneksestä.

Kuntapäätäjänä on ollut turhauttavaa, kun sote-puolelta tarjoillaan aina uusia menoylityksiä. Toimintakulttuuri on sote-hallinnossa erilainen kuin opetuspuolella, jossa toimitaan kuin puolustusvoimissa: Sillä tullaan toimeen, mitä on annettu, ja toiminta sopeutuu määrärahojen mukaan hyvässä ja pahassa.

Tilanne on resurssien vähentyessä kärjistynyt ja vääristynyt, sillä nykytilanne antaa kuntapäätäjille väärän signaalin: Perusopetuksesta leikkaaminen onnistuu ja hyväksytään, mutta sotes- ta ei. Onko perusopetuksen vahvuus – se, että se on perustunut luottamukseen ja luottamuksen kulttuuriin – tullut tiensä päähän? Vai onko vahvaan normitukseen perustunut sote-puoli murrettava ja haettava siihen ratkaisuja koulutusta säätelevän normiston kaltaiseksi puitelaiksi?

Tietäen, että ns. normien purkutalkoot ovat käynnissä, luontevin ratkaisu löytyisi jälkimmäisestä vaihtoehdosta. Silti tälläkin hallituskaudella on keskusteltu esimerkiksi vanhustenhuoltolain yhteydessä juuri normien tiukentamisesta edelleen.

Lienee turha toistaa, että opetuslalla tehokkuutta ei pidä lähteä hakea Ruotsin tavoin kilpailutuksella. Sen sijaan opetuslalla- kin on edelleen kehitystä jarruttavia käytäntöjä ja byrokratiaa, joita purkamalla voidaan keskittyä itse päätehtävään. Palaan näihin tuonnempana.

## **Opetushallinnon alasajossa tultu tien päähän**

Useiden vuosien ajan Suomessa on tietoisesti ajettu alas hallintoa ja toteutettu tuottavuusohjelmaa henkilöstön vähentämiseksi. Tätä on tapahtunut niin valtionhallinnossa kuin kunnissa, jossa lähijohtajuuden karsimisessa on menty äärimmäisyyksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä (OKM) ja Opetushallituksessa (OPH) henkilöstön vähentäminen näkyy jo lopputuloksissa. Työt halutaan hoitaa kunnialla, vaikka väki vähenee. Työskennellessäni valtiosihteerinä näin asiaansa erittäin sitoutunutta porukkaa, joka teki iltamyöhällä kotoa käsin töitä ja kävi työpaikalla sunnuntaina salaa.

Henkilökunnan määrä vähenee, vaikka työt eivät vähene ja osaamisvaateet kasvavat. Esimerkiksi OPH:n henkilökunnan määrä on vähentynyt kymmenen viime vuoden aika lähes 60 henkilöllä ja on nyt 285. On ainakin aika tunnustaa, ettei valtion henkilöstöpolitiikka ole sen kummempaa kuin muillakaan työpaikoilla.

Aluehallintouudistuksen myötä Vanhasen hallituksen aikana sivistystoimen entisestään verraten pieni henkilöstö hajautettiin ELY-keskuksiin ja aluehallintovirastoihin. Moni teki johtopäätökset, ja hyvää asiantuntemusta menetettiin. Alasajo on jatkunut laman myötä.

Samaan aikaan Suomessa moititaan lainsäädännön valmistelun tasoa. Lakeja laaditaan kiireisellä aikataululla, ja ne sisältävät selviä virheitä, joita eduskunnassa joudutaan jälkeinpäin korjaamaan. Vastuu tilanteesta kuuluu hallitukselle, joka vähentää virkamiesten määrää, lisää säädettävien lakien määrää ja laatii tiukat aikataulut.

OKM ei myöskään malta pysyä budjetti- ja lainvalmistelutehtävässään, vaan valtansa maksimoidakseen tekee turhaan pienen mittaluokan asioita. OPH:n ja ministeriön virkamiesten välillä vallitsee harvoin aito työjako ja yhdessä tekemisen ilmapiiri, vaan enemminkin päinvastoin turha kilpailuasetelma, mikä on todella valitettavaa. Toki ministeriölle kuuluu tulos- ja informaatio-ohjaus, mutta niissä voitaisiin pysytellä strategisesti suuren mittaluokan asioissa.

Kunnissa johtamisesta on karsittu siten, että pienissä kunnissa on yksi rehtori usealla koululla ja tämä sama superrehtori toimii myös sivistystoimenjohtajana. Syksyllä Kuntatyönantajat ohjeistivat kuntia säästämään lisää siten, että rehtorin viran vapauduttua tai sijaistustilanteessa aina mietitään mahdollisuutta yhdistää tehtävä toisen koulun rehtorin/koulunjohtajan tehtäviiin.

OAJ:n marraskuussa 2013 julkistaman selvityksen mukaan enää kolmannes päiväkotien johtajista johtaa yhtä päiväkotia ja eräällä oli johdettavanaan jopa seitsemän. Johtamisen puutteet tulevat toistuvasti esiin eri kyselyissä, joita opetustyössä oleville tehdään.

## Perusopetuksen tietopohja heikko

On hämmästyttävää, miten heikosti tietoa kerätään varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tilasta Suomessa ja miten vähän meillä on systemaattisesti vuosien aikana kerättyä tietoa, jota voimme analysoida tilannekuvan muodostamiseksi. Laadun kehittämiseksi ja päätöksenteon tarpeisiin kaikilla koulutuksen järjestäjillä tulisi aina olla helposti saatavilla ajankohtaisin ja tuorein tietopohja ja tutkimustieto.

Käytännön tilanne on kuitenkin toinen. Erityisesti pienissä kunnissa tutkimuksen seuraaminen ja tiedon kerääminen ei ole kenenkään vastuulla. Opetushallitus tuottaa jonkin verran hyviä julkaisuja, kuten Opettajat Suomessa. Sekin perustuu opettajien tunnolliseen vastaamiseen.

Esimerkiksi Sari Sarkomaan ollessa opetusministeri hallitusohjelmaan oli asetettu tavoite pienentää ryhmäkokoja. Tavoitteen toteuttamista vaikeutti se, ettei missään ollut kerättyä tietoa, mitkä ryhmäkoot oikeasti olivat sillä hetkellä. Jotkut kunnat keräsivät tuota tietoa säännöllisesti omaan käyttöönsä, mutta useimmat kunnat eivät. Kuntaliitto ei kannustanut tiedon keräämiseen, enemmänkin päinvastoin. Tuolloin käynnistettiin ryhmäkokotietojen kerääminen ns. opettajatiedonkeruun yhteydessä. Kuntaliitto oli siinäkin vastahankaan, eikä vertailtavissa olevaa tietoa olisi todennäköisesti kunnista keräämällä saatukaan. Opettajilla sen sijaan oli oman käden tieto ja motivaatio myös kertoa se eteenpäin.

Kansainvälisesti on olemassa runsaasti tutkimusta esimerkiksi ryhmäkoon ja koulumenestyksen yhteydestä. Erityisesti tätä tutkimusta on tehty Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa. Kuitenkin Suomessa ryhmäkokoja ja sen vaikutusta koulutuksen laatuun on tutkittu yllättävän vähän ottaen huomioon, miten paljon asiasta keskustellaan ja kuinka suuria valtionavustuksia siihen kohdennetaan. Kansainvälisestikin ryhmäkoon vaikutuksia ovat pääasiassa tutkineet taloustieteilijät, eivät kasvatustieteilijät.

Ryhmäkoon suorista vaikutuksista oppimistuloksiin on olemassa melko ristiriitaisia tutkimustuloksia. Kokoavasti voidaan sanoa, että kasvatustieteilijät ovat suhteellisen vakuuttuneita siitä, että oppilaat hyötyvät pienessä luokassa opiskelusta, kun taas taloustieteilijät pääsääntöisesti pitävät ryhmäkoon vaikutusta oppimistuloksiin melko pienenä (Alatupa ym. 2011).

Ministeriöllä ei ole omaa tutkimuslaitosta, ”opetusalan THL:ää”, joka tuottaisi yhteiskunta- ja koulutuspoliittisesti ajankohtaista tutkimustietoa päätöksenteon pohjaksi niin valtakunnan kuin kuntienkin päättäjille ryhmäkoosta tai muista tärkeistä koulutuspoliittisista kysymyksistä. Tämä on kansallinen epäkohta.

Huomasin tämän itse konkreettisesti kuntapäättäjänä Espoossa. Koulutuslautakunnassa jouduimme miettimään koulusäästöjä, niin kuin nytkin valitettavan monessa kunnassa tehdään parhaillaan. Yritin selvittää mm. Kuntaliiton tietopalvelun avulla, kuinka paljon muut kunnat panostavat opettajien täydennyskoulutukseen tai oppimateriaaleihin. Halusin olla valistunut kuntapäättäjä ja mietin, millä panostuksella muissa kunnissa tullaan toimeen. Koottua tietoa ei ollut missään saatavissa.

Tietoa on tarjolla nykypäivänä paremmin, mutta edelleen se on hyvin hajallaan. Esimerkiksi Kuusikkokunnat, kuusi suurinta kaupunkia, keräävät kyllä tietoja sosiaali- ja terveystalvuluista ja tuottavat raportteja, jotka löytyvät verkosta. Opetusalalla vastaavaa tietoa ei juuri avoimesti löydy.

Myös Kuntaliitto kerää tietoa. Kuntaliiton yhdessä kuntien kanssa ylläpitämään Kouluikkuna-nimiseen vertailutietokantaan on kerätty vuodelta 2011 tietoja, jotka pohjautuvat kuntien antamiin tietoihin. Vuonna 2012 Kouluikkunan vertailutietokannan tiedonkeruuseen osallistui yhteensä 50 kuntaa. Kuntaliitto mainostaa, että tässä perusopetuksen ja lukiokoulutuksen tietokannassa on kuntien opetustoimen kustannuksia ja toimintaa kuvaavia tunnuslukuja ja se mahdollistaa oman kunnan toiminnan ja kustannusten vertaamisen muihin kuntiin sekä nopean tiedon saamisen kunnan päätöksentekoa ja talousarvion valmistelua varten.

Tyytyväisenä tällaiseen edistykseen halusin käyttää tätä palvelua, mutta edes kaupunginvaltuutettuna en saanut tarvittavia tunnuksia vertailutietoihin, vaikka kotikaupunkini on mukana ko. maksullisessa palvelussa. On aivan uskomatonta, että tietoa kerätään, mutta se ei ole kuntapäättäjän käytettävissä vapaasti.

Verkosta löytyy kuitenkin sattumahuulla erään toisen kunnan esityslistalla ollut Kuntaikkunan raportti, jossa on selvitetty sitä, minkälainen merkitys kuntakoolla on perusopetuspalvelujen kustannuksiin ja eri toimintojen laajuuteen sekä perusopetuksen vähimmäistuntimäärään eri kuntakokoluokissa.

Myös hallitus on havainnut tiedon tarpeen. Hallitusohjelmassa todetaan, että kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanjan yhteydessä luodaan ”kuntapalvelujen laadun ja vaikuttavuuden arvioimiseksi kestävä kuntatuottavuuden mittaristo”. Tavoitteena on, että johtaminen kunnissa perustuisi oikeaan ja riittävään tietopohjaan, minkä vuoksi kuntien luottamus- ja virkamiesjohto tarvitsevat em. mittaristoa.

Opetusalan kannalta on keskeistä, että kunnissa mitataan ja arvioidaan oleellisia asioita. Esimerkiksi opetuksen laatua voidaan mitata kelpoisten opettajien määrällä tai asiakastytytyvyyttä mittaamalla. Valtiovarainministeriön työryhmä on parhaillaan tekemässä tuottavuus- ja tuloksellisuusmittaristoa sekä valtakunnan että kuntatasolle kaikille hallinnonaloille – toivotan työlle menestystä.

## **Koulun rooli muuttuvassa toimintaympäristössä**

Suomi ja suomalaiset ovat keskenään erilaisempia kuin kenties koskaan aiemmin. Yhtenäiskulttuuri on hajonnut, eikä kaikkia suomalaisia saa kerättyä tv-ruudun ääreen enää kuin Linnan juhlat ja jääkiekon MM-loppuottelu, jos nekkään.

Suomi on entistä monikulttuurisempi, mutta sekin vaihtelee alueittain paljon. Erot eri alueiden ja kuntien sekä eri sukupolvien välillä kasvavat koko ajan. Perheet eriytyvät kauemmaksi toisistaan. Toimeentuloerot ja erot kasvatuksessa ovat isot.

Nuorten parissa trendit ja virtaukset muuttuvat nopeasti muutaman kuukauden, jopa viikkojen syklillä. Tietotekninen kehitys viiden viime vuoden aikana on ollut huikeaa, mikä on muuttanut kulutustottumuksia ja elintapoja suuresti. Kaikki tämä vaikuttaa lasten arkipäivään ja käyttäytymiseen. Toiset kunnat eivät panosta tietotekniikkaan, ja toisissa ollaan hyvin ajan hermoilla.

Peruskoulun pitäisi ottaa vastaan kaikkien perheiden toiveet, odotukset ja oppijat. Voiko siis ja pitääkö koulun edes yrittää seurata näitä muutoksia ja trendejä? Koulun tärkeänä tehtävänä on myös välittää perinteitä, mutta pidän suurena ongelmana sitä kuilua, joka nykynuorten arkielämän ja koulun todellisuuden välille on syntynyt.

Kuten aikuisten, myös lasten ja nuorten maailma on jatkuvasa muutoksen tilassa, heidän tapansa hahmottaa maailmaa on erilainen ja tapahtuu eri tavoin ja välinein kuin vielä muutama vuosi sitten.

Aikuisten ja koulun on pyrittävä paremmin ymmärtämään tätä todellisuutta, mikä haastaa vanhemmat ja opettajat. Ei ole nuorten vika, jos 20 tai 30 vuotta sitten käytetyt menetelmät eivät heitä innosta. Nuoret kysyvät aiheellisesti, miksi kiinnostuisin tästä asiasta ja mitä hyötyä minulle siitä on. He haluavat ymmärtää, eikä vastaukseksi kelpaa, että yleissivistyksen vuoksi.

Pisa-tulosten varjossa voimme kysyä, mittaammeko edes oikeita asioita, jos nuoret osaavat paljon sellaista muuta, mitä emme osaa mitata. Sellaista, josta emme itse nuoruudessamme edes osanneet haaveilla.

Käytännöt ovat muuttuneet paljon niistä ajoista, kun tämän päivän nuorten vanhemmat kävivät koulua. Kun nuori räplää keittiön pöydän ääressä tablettiaan kuulokkeet korvilla ja vähän väliä tsekkailee älypuhelintaan, vanhemmat huutavat, että nyt ne laitteet pois ja läksyjä tekemään ja koeta keskittyä yhteen asiaan kerrallaan. ”Mutta kun mä just teen läksyjä yhdessä mun koulukaverien kanssa.” Vanhempi menee hämilleen, koska ei ole varma, onko kyseessä jekuttaminen vai todellinen tilanne.

Vanhemmalle, joka elää nuoren kanssa saman katon alla, omankin lapsen maailman hahmottaminen voi olla vaikeaa. Miksi se ei olisi sitä myös opettajalle? Tarvitaan valtava määrä vuorovaikutusta ja halua ymmärtää puolin ja toisin, jotta lopputulos voi olla hyvä.

## **Mikä on koulutuksen tulevaisuus?**

Koulutusta ja opettajia on arvostettu Suomessa hyvin korkealle. Koulutuspolitiikan traditiot ovat vahvoja, ja kehittäminen on perustunut varsin pitkälti konsensukseen.

Tällä hallituskaudella olen havainnut liikettä koulutuspolitiikan politisoitumisen, jopa ylipolitisoitumisen suuntaan. Ei ole esimerkiksi tervettä eikä juurikaan koskaan ennen ole tapahtunut niin, että yksi puolue miehittää kaikki mahdolliset korkeim-



mat virkapaikat ja toteuttaa vieläpä täysin avoimesti suuria hankkeitaan selkeästi hallitusohjelman ulkopuolelta. On myös aihetta kysyä, miksi muut hallituspuolueet hyväksyvät tämän.

Heikentynyt taloustilanne antaa myös mahdollisuuden viedä eteenpäin uudistuksia, jotka eivät aiemmin olisi mitenkään tulleet kyseeseen, mutta nyt niitä perustellaan säästötarpeilla. Esimerkiksi ennen niin pyhä duaalimalli (ammattillisen koulun ja lukion eri tehtävät ja tavoitteet, samoin ammattikorkeakoulut ja yliopistot) on nyt vakavasti tarkastelun alla.

Suomessa menetetään paljon, jos koulutuspolitiikassa lähdetään poukkoilemaan hallituskausittain suunnasta toiseen. Erityisesti pienenevillä resursseilla voidaan hukata paljon hyvää. Koulutuksen muutokset eivät ole koskaan nopeita, sillä tutkintotavoitteinen opiskelu kestää aina pääosin kolmesta vuodesta kuuteen vuoteen. Tätä koulutuspolitiikkaa vähän tuntevien on välillä vaikea ymmärtää.

Korkea koulutustaso korreloi edelleen vahvasti työelämässä menestymiseen ja palkkatasoon, vaikka se ei automaattisesti takaa kenellekään hienoa työuraa. Jo toisen asteen koulutuksen hankkiminen pidentää merkittävästi, jopa yli kymmenellä vuodella yksilön työuraa. Pelkän peruskoulun varassa olevan työura on lyhyempi mm. toistuvien työttömyysjaksojen ja suuremman sairastavuuden vuoksi.

On vaikea sanoa, onko tilanne jatkossa enää tämän kaltainen. Nuoret eivät enää arvosta tutkintoa samalla tavalla, vaan tärkeämpää on se, mitä kukin osaa. Osaaminen kenties jatkossa hankitaan palasina maailmalta, verkkokursseilta, maailmalla reissaamalla.

Kuka tahansa voi perustaa menestyvän yrityksen keksimällä uuden tuotteen, jota emme edes tiedä tarvitsevamme. Peliala on hyvä esimerkki. Yrittäjäyys on kokenut uuden tulemisen maassa, jossa vielä muutama vuosi murehdittiin, ettei yrittäminen kiinnostanut nuoria.

Kunnissa perusopetukseen sitoutuminen on heikointa terävimmässä johdossa. Suurin osa kuntajohtajista ilmoitti hiljattain Ylen kyselyssä ensimmäiseksi leikkauskohteeksi perusopetuksen ja halunsa suurentaa ryhmäkokoja. Luottamushenkilöt eivät onneksi ole aivan yhtä nyreitä. Päätöksiä tehdään edelleen hyvin

paljon omien noin 30–40 vuotta sitten syntyneiden koulukokemusten pohjalta.

Kaikista koulutusasteista kannattaisi perusopetuksen lisäksi juuri nyt panostaa erityisesti varhaiskasvatukseen. Näin saadaan kaikille vahvat opiskelutaidot ja ehkäistään ennalta syrjäytymistä, millä on myönteinen vaikutus myös myöhempiä koulutusasteita, työuran pidentämistä ja työelämää ajatellen.

Monia uudistuksia on jo laitettu alulle. Varhaiskasvatuslain valmistelu on loppusuoralla. Varhaiskasvatuksesta pitäisi tehdä jokaisen lapsen oikeus siten, että yli 3-vuotiaalle tarjotaan neljä tuntia päivässä pedagogista varhaiskasvatusta maksutta. Tämän lisäksi maksullista päivähoitoa saavat ne, joilla on todellinen hoidon tarve. Esiopetus muutetaan kaikille pakolliseksi, joten oppivelvollisuus käytännössä alkaisi vuotta aiemmin, vaikkakin esiopetusvuosi säilyisi pääosin päiväkodeissa ja leikinomaisena.

Oppivelvollisuuden pidentämiseen loppupäästä ei ole vilkkaasta keskustelusta huolimatta löydetty järkevää toteuttamistapaa, minkä vuoksi siinä kannattaa ottaa aikalisä. Kun asiaa tarkastellaan nuoren kannalta, hyvä alku olisi säätää jokaiselle peruskoulun päättävälle subjektiivinen oikeus toisen asteen koulutuspaikkaan.

## 2. Miten perusopetuksen valtakunnallista ohjaus- järjestelmää tulisi muuttaa?

**V**iimeisen vuoden aikana on käyty paljon keskustelua normien purusta, julkistihan Kataisen hallitus heti toimikautensa aluksi ”normien purkutalkoot”. Selvityshenkilönä toiminut Silja Hiironniemi kartoitti kuntien tehtäviä olevan 535. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman pohjalta kuntien tehtäviä ja velvoitteita päätettiin purkaa miljardilla eurolla. Opetusalaa koskivat mm. ehdotus kelpoisuuksien väljentämisestä sekä toisen asteen oppilaitosverkon merkittävä tehostaminen.

Opetusalan osalta monet asiantuntijat aloittivat tämän keskustelun ehdottamalla purettavaksi sellaisia normeja, joita perusopetuksessa ei edes ollut. Usein toivottiin normien purku aloitettavaksi päivähoidon ja perusopetuksen ryhmäkokosäädöksistä. On siis syytä huoleen.

Kun tarkastellaan perusopetuksen lainsäädäntöä sekä muita normeja ja niiden mahdollisia muutostarpeita, onkin tarpeellista tarkastella säädösten ja ohjausjärjestelmän nykytilaa. Säädösten tuntemus on valitettavan heikkoa niin valtakunnallisesti kuin erityisesti kunnissa. Normien noudattamatta jättäminen on yleistä, mikä on joskus aivan tietoista ja tahallista ja joskus varmasti myös tietämättömyydestä johtuvaa.

## Miten perusopetusta säädelään?

Perusopetuksen piirissä on Suomessa yli 500 000 oppilasta noin 2 800 koulussa ja opettajia on lähes 45 000. Perusopetusta säätelevät perusopetuslaki, valtioneuvoston päättämät tavoitteet ja tuntijako sekä Opetushallituksen vastuulla oleva opetussuunnitelma, joka sisältää käytännössä sen, mitä koulussa pitäisi oppia ja omaksua.

Näihin valtakunnallisiin opetussuunnitelman perusteisiin pohjautuvat opetussuunnitelmat (OPS) laaditaan myös kunta- ja/ tai koulukohtaisesti. Opetussuunnitelman merkitys on suuri, sillä se ohjaa konkreettisesti koulun ja opettajien jokapäiväistä työtä. OPS-uudistus on parhaillaan menossa, ja tavoitteena on ottaa se käyttöön vuonna 2016.

Se, minkälaisin voimavaroin perusopetusta toteutetaan, riippuu luonnollisesti valtion budjetista, jonka eduskunta vuosittain päättää, sekä koulutuksen järjestäjistä eli pääosin kunnista, joiden lakisääteinen velvollisuus perusopetuksen järjestäminen on. Lisäksi Suomessa on yksityisiä kouluja, jotka voivat saada valtioneuvoston luvan ja valtionavustuksen toiminnalleen. Suomessa yksityisiä kouluja on noin 85, ja ne noudattavat samoja tuntijakoja ja opetussuunnitelmia kuin kuntien, kuntayhtymien ja valtion vastaavat koulut.

Suomalaisen perusopetuksen laista lähtevät periaatteet on tiivistetty opetus- ja kulttuuriministeriön sivuilla jokseenkin näin:

- yhdeksänvuotinen, maksuton yhtenäiskoulu (maksuton opetus, materiaalit ja lämmin ateria)
- kunnan ja koulun laatima opetussuunnitelma täsmentää ja täydentää valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden tavoitteita
- opetus järjestetään lähikoulussa tai soveltuvassa paikassa niin, että koulumatkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä
- opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa
- oppilaalla on oikeus saada oppimisessaan tarvitsemaansa tukea
- perusopetukseen voi liittyä vuoden mittainen vapaaehtoinen lisäopetus (10. luokka)

- ei tutkintoa, päättötodistuksen saa oppimäärän hyväksytystä suorittamisesta
- antaa kelpoisuuden peruskoulun jälkeiseen koulutukseen
- opettajien koulutustaso on korkea
- lähes kaikki lapset suorittavat perusopetuksen oppimäärän.

Yleisopetuksen opetusryhmissä olevien oppilaiden määrälle ei ole rajoituksia. Perusopetuslain mukaan ”opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet”. Erityisopetuksen opetusryhmässä olevien oppilaiden enimmäismäärä on määritelty ja esiopetuksen ryhmäkoosta on annettu suositus. Päivähoitolaissa ei niin ikään ole ryhmäkokosäädöksiä. Asia tulee harkittavaksi uuden varhaiskasvatuslain yhteydessä. Hallituksen esitys on luvattu eduskunnalle keväällä 2014.

Alakoulussa (1–6) opetusta antavat pääasiassa luokanopettajat ja yläkoulussa (7–9) aineenopettajat. Opettajilla on pääsääntöisesti yliopistossa suoritettu ylempi korkeakoulututkinto, mikä on kansanvälisesti tarkasteltuna hyvinkin ainutlaatuista. Opetusministeriö voi erityisestä syystä myöntää kelpoisuusvaatimuksista erivapauden, mutta niitä myönnetään vain harvoin. Lain mukaan ”opetuksen järjestäjällä tulee olla opetuksen järjestämismuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia”.

## **Puitelainsäädäntö ei ohjaa perusopetuksen järjestämistä riittävästi**

Edellisen perusteella voidaan todeta, että perusopetuksen säätely perustuu Suomessa puitelainsäädäntöön ja luottamukseen siitä, että itsenäiset kunnat hoitavat lakisäateisen tehtävänsä mahdollisimman hyvin paikallisten olosuhteiden puitteissa.

Valtio ohjaa koulutuksen järjestäjiä kolmella eri keinolla: Pakottavilla normeilla (lait ja opetussuunnitelma), tiettyyn toimintaan kannustavalla rahoituksella (valtionosuusjärjestelmä sekä hankkeet ja avustukset) sekä informaatio-ohjauksella (esim. laatuksiteerit, tiedonkeruu).

Puitelainsäädäntö on aikaan tietoisesti valittu suunta, mutta samalla se on luonteeltaan valitettavan epämääräistä ja tulkin-

nanvaraista, mikä johtaa monenlaisiin ongelmiin ja epätasa-arvoon. Opetusalan lainsäädännön ja ohjauksen täsmentämistarvetta on tuotu esille jo useiden vuosien ajan. Olisi vihdoin aika myöntää, etteivät 1990-luvun laman varjossa tehdyt ratkaisut olleet kaikki kovin suotuisia perusopetuksen tulevaisuuden kannalta, mikä näkyy erityisesti silloin, kun talous kiristyy. Nyt uuden näkökulman tuovat vanhusväestön kasvu ja sen myötä lisääntyvät palvelutarpeet.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus (192/2009) keskittyi tarkastelemaan, kuinka selkeä ja johdonmukainen perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä on. Kertomuksen johtopäätös oli, ettei se muodosta kokonaisuutta, vaan yksittäisiä ohjausvälineitä on pala palalta uudistettu kulloistekin poliittisten tarkoituserien mukaan.

Tämä on aivan ymmärrettävää, sillä mitä kauemmas raha on kadonnut opetusministeriöstä, sitä suuremmaksi on kasvanut halu ja pyrkimys ohjata yksityiskohtaisesti esimerkiksi kohdennetuilla avustuksilla. Tämä onkin täysin looginen seuraus siitä, kun korvamerkinnot poistettiin jo vuonna 1993 valtionosuuksista, koululainsäädännön uudistus tuli voimaan 1990-luvulla, jolloin normeja väljennettiin selkeästi, ja sen jälkeen vielä 2010 siirryttiin ns. yhden putken malliin valtionosuusjärjestelmässä.

Opetushallinnolta siis vietiin keskeiset vaikuttamiskeinot ja samaan aikaan asiantuntijat näkivät, että kunnissa kehitys menee huonoon suuntaan. Kasvava vanhusväestö tarvitsee enemmän palveluja, opetusalan lainsäädäntö ei ole riittävän yksiselitteistä ja huoli ohjata kansallisella tasolla perusopetusta sen vuoksi voimistui. OPH on selvittänyt halukkuutta vahvempaan ohjaukseen, mutta yli puolet koulutuksen järjestäjistä ja rehtoreista piti nykytilannetta hyvänä. Tämä on hyvin ymmärrettävä lopputulos, sillä kyseessä olisi koulutuksen järjestäjien omien vapauksien rajoittaminen.

Samaan aikaan valtio alensi vuodelta omaa osuuttaan perusopetuksen kustannuksiin. Romahdus on ollut merkittävä, sillä suurimmillaan valtionosuus on ollut 1990-luvulla 58 prosenttia ja nyt se on pudonnut noin 30 prosenttiin. Kunnille on siis siirtynyt suurin vastuu perusopetuksen rahoituksesta.

Hyvä esimerkki normien ja ohjauksen logiikasta (tai epäloogi-suudesta) on jälleen perusopetuksen ryhmäkoko, josta käydään jatkuvaa keskustelua. On hienoa, että puolueeseen katsomatta Suomessa on valtakunnan tasolla vallinnut tahto pitää ryhmäkoot mahdollisimman pieninä. Mutta se, pitäisikö maksimiryhmäkoosta säätää lailla, jakaa päättäjät ja puolueet. Siksi päädyttiin kompromissina jakamaan kunnille avustusta ryhmäkoon pienentämiseen.

Ensimmäisen kerran ryhmäkokorahaa jaettiin 16 miljoonaa euroa vuonna 2009 korottamalla perusopetuksen laskennallista yksikköhintaa, vaikka tiedossa oli, ettei rahan kohdentaminen ole varmaa eikä se sido koulutuksen järjestäjää. Pian kävi ilmi, ettei raha tosiaan kohdentunut siihen, mihin se oli tarkoitettu.

Vuodesta 2010 kunnille on jaettu hakemuksesta erillistä valtionavustusta ryhmäkoon pienentämiseen. Hakuehdot ovat vuosi vuodelta tiukentuneet, koska kunnat oppivat nopeasti myös kikkailemaan rahoituksella.

Tarkastuskertomuksessa korostetaan, että perusopetus on subjektiivinen oikeus, jonka toteutumisen tulee perustua keskeisiltä osiltaan normeihin. Informaatio- ja muuta ohjausta voidaan käyttää täydentämään, mutta muiden keinojen rajallisuus ja toissijaisuus tulisi tiedostaa. Kertomuksen mukaan perusopetuslaki kohtelee kyllä järjestäjiä tasapuolisesti, mutta se ei ole aivan onnistunut takaamaan yhdenvertaista perusopetusta kaikille koko maassa. Suurimmiksi haasteiksi kertomus nosti tuolloin opettajien lomautuksen ja tukipalvelujen saatavuuden, jotka ovat edelleen valitettavan ajankohtaisia ongelmia kunnissa.

Tuoreessa OPH:n raportissa (12/2013) Kari Nyysölä pohtii aivan samaa: ”Monet opetuksen kannalta ongelmalliset seikat, kuten suuret luokkakoot, opettajien lomautukset, erityisopetuksen kasvu ja puutteet oppilashuollossa, ovat kirvoittaneet ajatuksia, että valtion pitäisi ohjata koulutuksen järjestäjiä vahvemmin normipohjaisesti.” Nyysölä kuitenkin viittaa OPH:n aiempaan selvitykseen (Kartovaara 2009), jonka mukaan koulutuksen järjestäjät (rehtorit, kunnat) eivät kaipaa tiukempia normeja.

Mutta eivätkö normit ole kansalaisia ja heidän oikeuksiensa vuoksi säädettyjä? Ei normeja ole tehty siksi, että koulutuksen järjestäjillä olisi mahdollisimman helppoa. Perusopetuksen olles-

sa kyseessä oleellisin kysymys on, turvaavatko nykyiset normit jokaiselle lapselle yhdenvertaisen laadukkaan opetuksen. Mielestäni vastaus on: ei riittävästi.

### **Mitä normeille voidaan tehdä ja mitä voidaan säätää?**

Toinen merkittävä puheenvuoro täsmällisempien normien tarpeesta oli Ritva Jakku-Sihvosen ja Jorma Kuuselan selvitys ”Perusopetuksen aika, Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista” (OKM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:13). Raportissa todetaan, että ristiriita opetustoimen väljän normiohjauksen ja nykyisen resurssiohjauksmallin välillä hankaloittaa kunnissa resurssien kohdentamista perusopetukseen, ja ehdotetaan koulutuksen tasa-arvotavoitteen tukemista normiohjauksella.

Eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi selvityksessä esitettiin mm. tiukempaa normitusta, säädöstä ryhmäkoosta sekä aluehallintovirastoille oikeus ottaa perusopetusta koskeva asia käsitteilyyn ilman kantelua ja velvollisuus seurata perusopetuksen säädösten noudattamista.

Selvityshenkilöiden mielestä ”opetusryhmän kokoa koskevien säädöksiä puutteellisuus, koulupiirijaosta luopuminen ja etenkin erityisopetusta koskevan lainsäädännön uudistus ovat vaikuttaneet vahvasti koulun arkeen. Etenkin erityisopetussäädös on lisännyt opetustyön haasteellisuutta. Nämä säädösmuutokset ovat monien haastateltujen opetusalan asiantuntijoiden mukaan lisänneet koulujen eriytymiskehitystä.”

Eriytisopetusta koskevien säädösten muutos on esimerkki säättämisestä, jossa tavoite on ollut hyvä, mutta lopputulos oppilaan kannalta useimmiten huono. Tavoite oli vahvistaa oppilaan oikeutta suunnitelmalliseen, varhaiseen ja ennalta ehkäisevään kasvuun, oppimisen ja koulunkäynnin tukeen sekä parantaa perheen tietoutta siitä, mitä tukea lapsi saa. Opettajan pedagogisen näkemyksen huomioiminen oppilaan opetuksen järjestämisestä vahvistui. Tuen piti joustavoitua ja lähikouluperiaatetta korostettiin.

OAJ teki lain toteutumisesta laajan kyselyn opettajille. Tulos kentältä oli karua luettavaa: Hallintobyrokratia on kyllä nyt kun-



nossa, mutta käytännössä lain henki ei toteudu. Erityistä tukea saavia oppilaita ei ole huomioitu ryhmäkoossa, eikä oppilas saa riittävästi tarvitsemiaan oppimisen ja koulunkäynnin tukitoimia. Tukitoimien kirjaaminen ja moniammatillinen yhteistyö ovat lisänneet opettajien työtä erittäin paljon, mutta lasten ja nuorten saama palvelu ei ole parantunut. Tilanne on opettajien kannalta turhauttava ja tukea tarvitsevien lasten näkökulmasta heikko.

Tukea tarvitsevat ja käytöshäiriöiset lapset on enenevästi siirretty lähikouluihin ilman tukea, mikä tekee kaikkien oppimisen mahdolliseksi ja johtaa työrauhaongelmiin. Luokassa on niin monentasoisia oppilaita, ettei opetus meinaa enää onnistua. Jos jotain tukea annetaan, se menee erityisen tuen tarpeessa oleville. Näin lahjakkaat lapset jäävät ilman opetuksen eriyttämistä ja lisähaasteita sekä turhautuvat.

Hyvää tarkoittaneesta laista, jolla haluttiin turvata oppilaan oikeudet tukeen, tuli jälleen yksi keino leikata opetuksesta. Kyse ei ole pienestä asiasta, sillä vuonna 2012 erityistä tukea, tehostettua tukea ja osa-aikaista erityisopetusta annettiin noin 149 000 peruskoululaiselle.

## **Koulutarkastajat vai nykyinen arviointivelvoite?**

Miten Suomessa varmistetaan, että perusopetus toteutuu lakien ja säädösten mukaisesti ja opetussuunnitelman mukainen opetus toteutuu? Tämän kysymyksen esittävät meille yleensä ns. Pisa-turistit. Ulkomaalaiset eivät tahdo lainkaan käsittää, ettei meillä ole minkäänlaista tarkastusjärjestelmää. Koulutarkastajista luovuttiin 1990-luvulla ja siirryttiin itsearviointiin, jonka tarkoitus on tuottaa tietoa koulujen tilasta.

Koulutarkastajia on monissa maissa, ja esimerkiksi Skotlannissa tarkastaminen on pikemminkin konsultoivaa tukea kouluille ja opettajille: keskustellaan kehittämistarpeista ja saadaan tukea koulutyölle. Meillä kuntien toteuttama arviointi on hyvin vaihtelevaa ja usein niukkaa. Arvioinnista ei ole kehittynyt sellaista kehittäväää toimintakulttuuria, jonka pohjalta perusopetus saisi tukea päätöksentekijöiltä. Ilahduttavia poikkeuksiakin on, mutta kun Suomea kiertäessäni joskus kysyn opettajilta, kenen kunnas-

sa on tehty sivistystoimen arviointiraportti, ehkä viisi sadasta nostaa käden.

Säädösten noudattamisen seuranta ja valvonta on niukkaa, eikä opetuspalvelujen järjestämisen laiminlyönneistä ole sanktioita, kuten sote-puolella. Nykyoloissa säädösrikkomusten käsittelyyn ottaminen edellyttää kantelua aluehallintovirastoon. Vaikka luottamuksen kulttuuriksi nimitetty toimintatapa on toiminut pääosin hyvin, voivat koululaiset joutua kärsimään eriarvoisten palvelujen seuraamuksista. Tämä ongelma on tiedostettu laajalti, ja eri viranomaiset ovat kannattaneet valvonnan lisäämistä. Sen sijaan vuosikausiin kukaan ei ole haikaillut koulutarkastajien perään.

Realistisin toimenpide olisi muuttaa aluehallintovirastojen seurantavelvoite ja kanteluiden perusteella tapahtuva valvonta oikeudeksi ottaa oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen asia, jos heillä on syytä epäillä, ettei koulutuksen järjestäminen toteudu lainsäädännön mukaisesti. Aluehallintovirastolla on oltava sanktiokeinoina käytettävissään sakon uhka, teettämisuhka sekä keskeyttämisuhka (esim. lomautukset).

Aluehallintoviraston riittävä resursointi olisi kuitenkin turvattava, sillä viime vuosina aluehallintouudistuksen ja valtion tuottavuusohjelman seurauksena nykyinen henkilöstö ei mitenkään ehdi toteuttaa näinkin mittavaa uutta tehtävää.

Paremmalla valvonnalla pyrittäisiin takaamaan palvelut yhdenvertaisesti kaikille. Esimerkiksi oppilashuollon laiminlyönnit eri kunnissa olivat tiedossa vuosikausia ja oikeuskansleri huomautti kuntia yhä uudelleen tuloksetta. Kun uusi oppilashuoltolaki tulee voimaan, se sisältää parannuksen siltä osin, että aluehallintovirastot voivat oma-aloitteisesti puuttua laiminlyönneihin. Tämä pitäisi saada koskemaan koko opetusalaa, ja lisäksi valvonta puolestaan edellyttää jonkinlaisia tehosteita ja sanktioita tuekseen.

## **Perusopetuksen asema valtionosuusuudistuksissa – lastu laineilla**

*”Valtionosuusjärjestelmällä varmistetaan kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuus tasaisesti koko maassa.”*

Jos katsotaan valtionosuusjärjestelmän perustavoitetta varmistaa kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuus tasaisesti koko maassa, siinä on selvästi epäonnistuttu perusopetuksessa. Syyllisiä on turha hakea, sen sijaan parempia ratkaisuja tulisi nyt aidosti etsiä, kun eduskunta on lähitulevaisuudessa päättämässä uudesta valtionosuusjärjestelmästä.

Valtionosuusjärjestelmällä on kolme päätavoitetta: kuntien välisten kustannus- ja tarve-erojen sekä tulopohjan tasaaminen, minkä lisäksi valtio pyrkii ohjaamaan kuntien toimintaa valtionosuusjärjestelmän kautta.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2010 alussa, ja uuden järjestelmän valmistelu on pitkällä. Molempia valmisteluja on leimannut se, että niitä on tehty yksin kuntatalouden ja ylipäänsä julkisen talouden näkökulmasta valtiovarainministeriön tiukalla ohjauksella.

Rahoitusjärjestelmän muutoksessa ei juuri oteta huomioon sen koulutuspoliittisia seurauksia, niitä ei ymmärretä eikä – surullista kyllä – edes haluta ymmärtää. Jokainen tietää kuitenkin sen, että euro on vaikutusvaltainen konsultti ja ohjaa kuntien toimintaa, myös perusopetuksen järjestämistä. Rahoituksella ei ole mitään yhteyttä toiminnan laatuun, ja sillä on seurauksensa.

Hallitusohjelman uudistustavoitteet olivat hyviä. Hallitusohjelman mukaan osana valtionosuusjärjestelmän uudistamista ”selvitetään perusopetuksen valtionosuuden perusteet tavoitteena tasa-arvoisen ja tasalaatuisen perusopetuksen saatavuuden varmistaminen myös jatkossa”. Tavoitteeksi asetettiin myös, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen.

Nyt tekeillä oleva uudistus ei opetusalan näkökulmasta pohjaudu perusteelliseen analyysiin aiempien järjestelmien vahvuuksista ja heikkouksista. Oma käsitykseni on, ettei vuonna 2010 toteutetulla uudistuksella saatu aikaan opetusalan näkökulmasta mitään hyvää, päinvastoin.

Opetusalan kokonaisrahoitusosuus on jatkuvasti laskenut ja sote-sektorilla vastaavasti noussut noin yhden prosentin verran

joka vuosi. Käytännössä se merkitsee yhä vähemmän panostusta tulevaisuuden osaamiseen ja enemmän korjaaviin toimiin.

Tämä kehitys on pysäytettävä, sillä eihän Suomen tulevaisuus voi perustua siihen, että hoivaamme yhä enemmän toisiamme ja jätämme vähemmälle koulutuksesta huolehtimisen, mikä kuitenkin luo osaamisen, innovaatiot, uudet työpaikat ja elinkeinot Suomeen.

Valtionosuudet ovat kunnille ja muille rahoituksen saajille yleiskatteellinen tuloerä, jota ei ole korvamerkitty minkään tiettyjen palvelujen järjestämiseen, joten rahoituksen saaja päättää itse valtionosuuden käytöstä. Valtionosuuksien yhdistäminen ns. yhteen putkeen hämärsi edelleen kuntien puolella sitä, mihin valtion raha on tarkoitettu. OKM, jonka mahdollisuudet ohjata perusopetusta ovat varsin rajalliset, vastusti tätä muutosta ja esitti jälleen syksyllä 2013 rakennepoliittisena toimenä valtionosuuksien palauttamista OKM:n maksettavaksi.

## **Valtion suora tuki ja tasa-arvon edistäminen**

Ensimmäisessä luvussa nostan koulujen eriarvoistumisen vakavaksi ongelmaksi. Uskon vahvasti, ettei Suomessa mikään puolue pidä koulutuksen eriarvoistumista hyväksyttävänä saati tavoiteltavana. Aito pyrkimys taata jokaiselle suomalaiselle taustasta huolimatta hyvä peruskoulutus on vankka suomalainen perusarvo. Mitä siis tulisi tehdä?

Opetusministeri Jukka Gustafssonin aikana OKM teetti Jakku-Sihvosen ja Kuuselan selvityksen sekä ryhtyi jakamaan valtion erillistä avustusta tasa-arvon edistämiseksi. Gustafssonin perusteli asiaa näin: ”Viimeisen kymmenen vuoden aikana koulujen väliset erot ovat kaksinkertaistuneet. Tuloksiltaan heikoimmista kouluista lähdetään jo keskimäärin 2,5 vuoden oppimista heikommalla lukutaidolla kuin parhaista kouluista. Yksilötasolla erot ovat vielä suurempia.”

Kunnille haettavaksi tuli yhteensä 23 miljoonaa euroa kohdennettavaksi vaikeammassa toimintaympäristössä toimiville kouluille toimenpiteisiin, joilla voidaan kaventaa koulujen välisiä eroja ja edistää tasa-arvoa lisääviä toimia. Avustuksia on jaettu kaksi kertaa, ja suurimmat avustussummat ovat olleet kuntaa kohti jopa 2,5 miljoonaa euroa.

Merkittävää on, että haettaessa kunnalla on oltava suunnitelma, miten avustus jakaantuu eri kouluille. Joillakin onkin pyrkimyksiä jakaa valtion avustuksia suoraan kouluille, mikä merkitsee koulutuksen järjestäjän sivuuttamista erikoisella tavalla. Avustusten vaikuttavuutta ei ole selvitetty ainakaan vielä, mutta selvitys varmasti kannattaa tehdä.

## **Valtionosuusjärjestelmä ja yhdenvertainen perusopetus**

Voidaankin kysyä, onko valtionosuusjärjestelmä paras tapa yrittää ratkaista eriytymiskehityksen kaltaisia yksittäisiä vaikkakin vakavia ilmiöitä? Vai onko järkevää, että valtio jakaisi avustuksia suoraan kouluille? Mielestäni ei.

Valtionosuusjärjestelmää uudistetaan jokaisella hallituskaudella, mutta sen tavoitteena ei ole koskaan ollut perusopetuksen turvaaminen. Päinvastoin, nytkin keskustelua ovat hallinneet sote-uudistus, kuntien tehtävien karsiminen ja koko järjestelmän läpinäkyvyyden parantaminen, vaikkakin yleinen tavoite, peruspalvelujen turvaaminen kaikkialla Suomessa, koskee mitä suuremmassa määrin myös perusopetusta.

Selvityshenkilöt Jakku-Sihvonen ja Kuusela jatkavat oikeastaan siitä, mihin tarkastuskertomus jäi: vuoden 2010 valtionosuusuudistuksen jälkeen kunnissa on ollut entistäkin hankalampi ohjata resursseja perusopetukseen. He olivat huolissaan erityisesti oppimistulosten suurista eroista, joiden taustalla keskeisenä tekijänä on oppilaan vanhempien koulutustaso.

He esittivät, että toimintaympäristön haasteellisuutta kuvaamaan otetaan käyttöön valtionosuusjärjestelmässä uusi koulutusindikaattori, joka perustuu niiden 30–54-vuotiaiden kunta-laisten osuuteen, joilla ei ole tutkintoa. Koulutusindikaattorin käyttö on heidän mukaansa perusteltua siksi, että perusopetusta antavissa kouluissa on havaittu sellaista oppimistulosten eriytymistä, joka on ilmeisessä yhteydessä vanhempien koulutustasutaan.

Tämä uusi indikaattori voi toteutua, sillä se sisältyy helmikuussa 2014 lausuntokierrokselle kuntiin lähteneeseen ehdotukseen uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi. Toivottavasti uuden

koulutusindikaattorin ilmaantuminen kriteeriksi on signaali siitä, että perusopetuksen ongelmat halutaan ottaa huomioon kentties Pisa-tulosten herättäminä.

## **Kehittämisen- ja hankeavustukset**

Erilaiset hankeavustukset ovat perusopetuksessa yleisesti käytettyjä, ja ne ovat muodostuneet pysyväksi toimintamuodoksi. Kuntien kaikista tuloista vuonna 2010 valtionosuudet olivat noin 20 ja avustukset ja tuet kaksi prosenttia. OPH:n mukaan yleissivistävän, ammatillisen ja aikuiskoulutuksen sekä opetustoimen henkilöstökoulutuksen kehittäminen- ja valtionavustustoiminnan rahoitustaso oli vuoden 2012 talousarviossa yli 180 miljoonaa euroa. Karkeasti arvioiden yleissivistävään koulutukseen tästä suuntautuu yli sata miljoonaa. Tämän lisäksi koulutuksen järjestäjiltä edellytetään yleensä jonkinlaista omarahoitusosuutta, joka nousee 40–50 miljoonaan euroon.

Viime hallituskaudella aloitettu ja Kataisen hallituksen aikana jatkuva Perusopetus paremmaksi eli ns. POP-ohjelma liittyy hallituksen tavoitteisiin parantaa koulutuksen laatua. Ikäluokkien pienentymisestä vapautuvat voimavarat on osoitettu jo useana vuonna avustuksilla perusopetuksen laadun kehittämiseen. Eniten avustuksia on viime vuosina jaettu ryhmäkoon pienentämiseen, koulutuksen tasa-arvon edistämiseen, kerhotoimintaan, tehostetun ja erityisen tuen kehittämiseen sekä oppimisympäristöjen kehittämiseen (sis. tieto- ja viestintätekniikan opetuskäytön ja varustamisen).

Vaikka avustusten merkitys koko kuntataloudessa ja valtionosuuspotissa on verrattain pieni, ne ohjaavat usein kuntien toimintaa merkittävästi. Jos summaa vertaa kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin, joita jaettiin 20 miljoonaa euroa 29 kunnalle vuonna 2013, määrä onkin jo huomattava. Tänä vuonna jaettiin 60 miljoonaa euroa ryhmäkoon pienentämiseen, ja niinä vuosina, kun ryhmäkokorahaa on jaettu, on ryhmäkokoon pienentynyt vain vähän. Huomattavaa on kuitenkin, että se on estänyt suurenemiskehityksen.

Hallitukselle hankerahat tarjoavat mahdollisuuden rahoittaa kulloisenkin ministerin omimpia hankkeita ja ylipäänsä edistää koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumista paikallisella tasol-

la. Normiohjauksen vähentäminen on entisestään korostanut kehittämishankkeiden merkitystä yhtenä informaatio-ohjauksen muotona. Hankkeet ovat laajentuneet, ja niillä on pyritty paikkaamaan rahoitus- ja ohjausjärjestelmän puutteita.

Erilaisia hankkeita onkin toteutettu tuhansia. Hankehakuja on kymmenittäin joka vuosi. Painopisteiden kirjo on erittäin laaja. Pelkästään opetustoimen henkilöstökoulutuksen jaettavalle rahalle oli määritelty vuodelle 2014 seitsemän eri painopistettä. Valtionapuviranomaisia on useita, tärkeimpiä ovat ministeriö, Opetushallitus sekä aluehallintovirastot. Ministeriöllä on ollut tapana jakaa itse ns. strategisia avustuksia, eikä logiikka ole aivan selvä vaan usein tapauskohtainen.

OPH:ssa on pyritty arvioimaan kokonaisuutena hankkeiden vaikuttavuuden problematiikkaa sekä sitä, ovatko ne tuottaneet tavoiteltuja innovaatioita tai hyviä käytänteitä ja levinneet laajemmalle kuten oli tarkoitus. Mielenkiintoista on, että Opetushallituksessakin on jouduttu toteamaan, ettei sellaista tietoa ole olemassa, ei ainakaan riittävästi suureen panostukseen nähden. Toimintaa onkin pyritty ohjaamaan jo jossain määrin suurempiin hankekokonaisuuksiin.

Kuten aiemmin on todettu, avustuksilla aikaan saatujen kehittämisvaikutusten arvioinnista ei ole kattavasti saatavilla tietoa. Se ei tietenkään vähennä niiden arvoa. Esimerkkejä mainioista hankkeista voisi varmasti luetella paljonkin. Suhtaudun kuitenkin tilanteeseen kriittisesti, koska olemme vuosikausia ohjanneet satoja miljoonia euroja avustuksia erilaisiin projekteihin, joiden lopputuloksesta kukaan ei voi olla varma.

Hankeavustusten ongelma on, että ne jakautuvat epätasaisesti ja ohjautuvat niihin kuntiin, jotka muutenkin kehittävät opetusta ja jotka voisivat kehittää toimintaansa omin resurssein. Sen sijaan ne, usein pienet kunnat, joilla ei ole osaamista, tietoa tai resursseja hakemusten tekemiseksi, jäävät kehityksen ulkopuolelle.

Kuitenkin näiden järjestäjien kehittämistarve olisi välttämättömin ja kenties toisi suurimman hyödyn panokseen nähden. Näin suuret kunnat ja kasvukeskukset hyötyvät syrjäseutujen kustannuksella, mikä entisestään heikentää koulutuksen yhdenvertaisuutta, vaikka se ei varmastikaan ole tarkoitus.

Pitää myös kysyä, saavutetaanko erillisellä hankerahoituksella jotain merkittävästi parempaa kehittämistä ja pysyvää muutosta kuin sisällyttämällä vastaava raha osaksi toimijoiden perusrahoitusta. Oletettavasti suuri osa rahasta menisi normaalin toiminnan pyörittämiseen ja vaarana olisi kehittämistoiminnan väheneminen tai lakkaaminen kokonaan.

Vaikka avustusten yhtenä tärkeänä tavoitteena on tukea hyvien käytänteiden syntyä, kokeilut ja hankkeet eivät kuitenkaan leviä passiivisempiin kuntiin. Toiminta lakkaa usein myös heti, kun avustus on käytetty. Raportointi on sellaista, ettei se ole hyödyttänyt juurikaan muita kuin hankkeessa mukana olleita.

Hankkeiden vaikuttavuuden arviointi pitäisi olla säännönmukaista ja systemaattista. Kuntaliitolla ei juurikaan näytä olevan aktiivista roolia hyvien uusien käytäntöjen levittämisessä kuntiin.

Suuri osa avustuksista voidaan yleensä myöntää vain koulutuksen järjestäjille tai kunnille, esimerkiksi monen kunnan yhteiseen hankkeeseen. Silloin suljetaan pois tutkimusyhteisöt ja kehittämislaitokset tai vaikkapa opettajien ainejärjestöt. Tämä on syytä kyseenalaistaa, sillä eri kehittämishankkeita pitäisi pystyä rahoittamaan siten, että mukana on tutkijoita ja muita erilaisia toimijoita, jolloin hankkeetkin olisivat useammin tutkimuserustaisia.

Valtionapuviranomaisia on siis useita. Yhdestä kunnasta saataan lähettää eri tahoille vuosittain 10–20 avustushakemusta, joita laativat eri henkilöt ja joita arvioivat eri henkilöt eri puolella opetushallintoa. Ellei kunnassa ole vahvaa ja osaavaa sivistystoimenjohtoa, kenelläkään ei ole kokonaiskuvaa siitä, mitä kunnassa kehitetään ja puuhataan. Hakemuksen arvioija ei myöskään tunne kunnan kokonaistilannetta.

Näin on saatu aikaan hankeviidakko, jossa yhdistyvät kuntien omat ja valtakunnalliset kehittämistoimet, kehittämissuunnitelmat, talousarviot, strategiat ja visiot. Tässä viidakossa tempoillaan vuosi kerrallaan. Vaikka kunnat usein haluavat mahdollisimman vähän keskusjohtoista valtakunnan tason ohjausta ja vallalla oleva pirstaleisuus saattaisi ajatuksena miellyttää, ei syntynyt tilanne oikeasti palvele enää ketään. Vaikka Suomen hyvien Pisa-tulosten takana mainitaan aina olevan desentralisoitu mallimme, tämä ajattelu kannattaisi kyseenalaistaa ainakin tässä yhteydessä.



Mielestäni keskeiseksi ongelmaksi muodostuu se, että perusopetuksen puutteita pyritään ratkaisemaan edelleen palasina ja usein niillä korjataan muiden päätösten aiheuttamia ongelmia. Ne ovat myös poliittisia kompromisseja.

Esimerkiksi opetusministeri Gustafsson aloitti koulutuksen tasa-arvo-ohjelman valmistelun ja valtioneuvoston piti päättää siitä yli vuosi sitten, mutta toimenpideohjelmaa ei ole saatu sovittua hallituspuolueiden kesken vielä tätä kirjoitettaessa. Niinpä Gustafsson ryhtyi jakamaan avustuksia koulutuksen tasa-arvon edistämiseksi edellä kuvatulla tavalla.

Edellä kerrotut ongelmat voidaan tiivistää siten, että hankeavustukset

1. sekoittavat jo muutenkin epäloogista ohjausjärjestelmää
2. paikkaavat lainsäädännön puutteita ja osaltaan hidastavat niiden korjaamista
3. paikkaavat perusrahoituksen puutteita mutta samalla vievät varoja perustoiminnasta
4. jakautuvat epätasaisesti eli kasaantuvat niille, joilla itselläkin on kehittämispotentiaalia
5. eivät varmista yhdenvertaisuutta vaan päinvastoin
6. aiheuttavat turhaa hallinnointia hakijakunnissa ja hakemuksia käsittelevissä tahoissa.

Lisäksi muita hankeavustusten ongelmia ovat niukat mahdollisuudet valvontaan ja tarkastukseen, mikä johtaa siihen, että hakijat kehittelevät kepulikonsteja rahan saamiseksi. Hakemusten käsittely on hajallaan hallinnossa, eikä toteutuneiden hankkeiden vaikuttavuudesta ei ole tietoa. Kehitetyt hyvät käytännöt eivät leviä, vaan lakkaavat, kun rahoitus loppuu.

Johtopäätös on selvä. Nykyisestä avustusviidakosta on päästävä eroon, ja tilalle on luotava yksi kokonaisuus, joka kannustaa koulutuksen järjestäjiä perusopetuksen kokonaisuvaltaiseen ja tarkasti mietittyyn strategiseen kehittämiseen.

### 3. Perusopetuksen laadun kehittäminen välttämätöntä joka kunnassa

**P**erusopetuksen laadun jatkuva kehittäminen pitäisi olla jokaisessa kunnassa itsestäänselvyys. Sitä se ei kuitenkaan ole. Päinvastoin, on erittäin paljon kuntia, joissa kitkutellaan vuosi kerrallaan ja resursseja niukennetaan vuosi vuodelta. Toisaalta on myös kuntia, joissa kehittämistä tehdään pitkäjänteisesti tuloksia arvioiden ja niistä oppien.

Usein kuulee sanottavan, että oppimistulokset ovat riittävä keino mitata tuloksia ja laatua, mutta tällöin unohdetaan perusopetuksen laaja sivistys- ja kasvatustehtävä, jonka uskon entisestään korostuvan maailmassa, jossa tieto on kaikkialla ja kaikkien ulottuvilla. Tärkeää ei enää ole se, mitä on opittu, vaan miten opitaan ja millaiset valmiudet perusopetus antaa jatko-opintoihin, tiedon analysointiin ja käsittelyyn, osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen sekä aktiiviseen kansalaisuuteen.

Jokaisessa kunnassa keskeisenä valtuuston linjaamana tavoitteena tulisi olla perusopetuksen laadun turvaaminen ja jatkuva kehittäminen sekä monipuolisen tarjonnan turvaaminen. Valta-kunnallisesti kaikille lapsille pitää taata sivistykselliset perusoikeudet asuinpaikasta, kielestä ja kunnan taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Työvälineet tähän ovat periaatteessa olemassa.

Valtionosuusjärjestelmän kautta pyritään tasaamaan kuntien taloudellisia ja olosuhde-eroja, mutta tosiasiaassa toimintaympäristö ja suurin vaikeuksiin ajautunut kuntatalous muuttavat toimintaedellytyksiä jatkuvasti hankalampaan suuntaan. Koulutuksen tasa-arvon vaarantumisesta on puhuttu jo edellä.

## **Perusopetuksen laatukriteerit käyttöön**

Laadun kehittämässä voidaan käyttää jo vuonna 2009 julkaistuja perusopetuksen laatukriteerejä (Opetusministeriön julkaisuja 2009:19), joita oli mukana laatimassa mm. Kuntaliitto, OAJ, Vanhempainliitto ja kattava joukko muita asiantuntijoita. Laadun osatekijöitä ovat mm. opetussuunnitelman toteutuminen, opetusjärjestelyt, hyvinvoinnin tukitoimet, turvallisuus, johtaminen sekä kodin ja koulun yhteistyö.

Myös Kuntaliitto on laatinut oman julkaisunsa ”Laadunhallinta opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa” (2010). Keväällä 2013 ilmestyi vielä koulutuksen järjestäjien ja koulujen tueksi uusi OKM:n julkaisu ”Perusopetuksen laatutyö, erilaisia tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan”. Julkaisun artikkelit tuovat esille erikokoisten kuntien toimintatapoja laatukriteereiden käyttöön ottamiseksi, ja julkaisun toivotaan antavan uusia erilaisia näkökulmia perusopetuksen laadun kehittämistyöhön.

Ministeriö on avustanut kaikkiaan yli kuudella miljoonalla eurolla opetuksen järjestäjiä ottamaan laatukriteerit käyttöön. Kun opetusministeriö julisti loppusyksyllä 2009 perusopetuksen ylläpitäjien haettavaksi 3,4 miljoonaa euroa laatukriteereiden käyttöönottamiseksi, hakemuksia saapui tuolloin kaikkiaan 128. Avustus myönnettiin kaikille, mutta määrä vaihteli perusopetuksen oppilasmäärän mukaan. Alueellisessa yhteistyössä laatukriteereitä toteutti silloin kaikkiaan 53 hakijaa.

Perusopetuksen laatukriteereihin lisättiin vuonna 2012 aamu- ja iltapäivätoiminnan ja kerhotoiminnan laatukortit, jotka muodostettiin perusopetuksen laatukorttien mallin mukaisesti ja ne liitettiin perusopetuksen laatukortteihin. Uudelleen laatukriteereiden käyttöönottamiseksi jaettiin vuosille 2012–2013 yhteensä 2,7 miljoonaa euroa. Hakemuksia saapui kaikkiaan 170, ja kaikille hakijoille myönnettiin rahoitus. Rahoitusta saaneille opetuk-

sen järjestäjille on myös järjestetty vuosittain 2–4 koulutustilaisuutta eri puolilla Suomea, minkä yhteydessä on syntynyt aktiivinen kuntien laatuverkosto. Kaikkiaan menneinä vuosina laatu-kriteerirahaa on hakenut ja saanut noin puolet kunnista ja 200 on osallistunut laatuverkoston työhön.

OKM on kuitenkin lopettamassa tukemisen, ja siten laatuverkoston työ päättyy. Varsinkaan pienet kunnat eivät ole osallistuneet tähän työhön vedoten rahapulaan.

Kuntaliitto ei ole systemaattisesti kartoittanut sitä, miten kunnat tekevät perusopetuksen laadunhallintaa ja miten paljon siinä hyödynnetään esimerkiksi Laadunhallinta perusopetuksessa -julkaisua, vaikkakin sitä on Kuntaliitosta jaettu kuntiin paljon ja siitä ollaan kiinnostuneita.

Kuntaliiton arvio toteuttamastaan hankkeesta on kuitenkin varsin positiivinen. Yksi keskeisiä tuloksia oli, että hankkeessa käytetty arviointimenetelmä (ns. CAF-malli) sitoutti viranhaltijat, henkilöstön ja luottamushenkilöt merkittäväällä tavalla laadun kehittämiseen. Konsensuskeskustelut mahdollistivat monipuolisen ja avoimen keskustelun opetustoimen laatuun vaikuttavista tekijöistä, ja lopputuloksena syntyi yhteinen näkemys siitä, mitä asioita opetustoimessa lähdetään viemään yhdessä eteenpäin.

Kuntaliiton mukaan hankkeessa käytetyt varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen laadunhallintamallit olivat paitsi toimivia välineitä opetustoimen laadun arvioinnissa, ne ovat osaltaan johtaneet siihen, että suuressa osassa hankekuntia CAF-mallista on tulossa kuntatason laatutyökalu, jota käytetään kunnan muillakin toimialoilla.

## **KuntaKesu**

Myös OPH on pyrkinyt vahvasti kannustamaan kuntia perusopetuksen kehittämistyöhön laatimalla ns. KuntaKesu-mallin kunnissa tapahtuvan strategisen suunnittelun tueksi. Paikallinen koulutuksen järjestäjän kehittämissuunnitelma eli KuntaKesu yhdistää kunnan omat kehittämissuunnitelmat valtakunnallisiin kehittämislinjauksiin, joista muodostuisi tavoitteellinen kokonaisuus.

Sana ”Kesu” viittaa valtakunnalliseen Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan Kesuun, joka laaditaan pitkän

perinteen mukaisesti ja jonka valtioneuvosto hyväksyy vaalikausittain eduskuntavaalivuoden loppupuolella. Kesu on hallitusohjelmaa yksityiskohtaisempi, lähes 100-sivuinen ministeriötä velvoittava asiakirja, jonka merkitys koulutuspolitiikan toteuttamisessa on suuri.

Päätöksen KuntaKesusta tekee paikallinen koulutuksen järjestäjä, ja malli toimii myös paikallisen koulutuspoliittisen keskustelun tukena ja käynnistäjänä. OPH nostaa esille neljä keskeistä teemaa: oppilaiden oppiminen, henkilöstön osaaminen, kestävä hyvinvointi ja johtaminen. Painopisteitä lähivuosina olisivat mm. oppimistulosten parantaminen, opettajien TVT-osaamisen kehittäminen, turvallisen kasvu- ja oppimisympäristön kehittäminen sekä opetuksen järjestäjän strategisen johtamisen vahvistaminen.

OPH on järjestänyt KuntaKesusta tilaisuuksia kuntien opetus- ja sivistystoimen johtajille sekä ottanut sitä esille myös omissa koulutuksissaan keskinäisen vuoropuhelun parantamiseksi. Lisäksi se on asettanut ohjausryhmän koordinoimaan hanketta.

Opsia, joka on opetus- ja sivistystoimen johtajien ja asiantuntijoiden yhdistys, selvitti kyselyllään KuntaKesun lähtökohtia. Vastanneista kunnista osalla KuntaKesu oli arkipäivää siten, että kunnassa oli laadittu sivistys- tai opetustoimen strategia, mutta osalla ei ollut minkäänlaista työskentelyä siihen suuntaan. Arviolta viidennes kunnista ei ollut tehnyt minkäänlaista strategiaa. Kyselyssä toivottiin yhtenäistä mallia koko maahan, täydennyskoulutusta asiaan liittyen ja toivottiin prosessin mm. herättävän kunnassa keskustelua opetustoimen tärkeydestä.

## **Kuntien laatutyö**

Perusopetuksen laatukriteerit on laadittu tutkimustiedon ja nykysäädösten nojalla, ja ne tarjoavat edelleenkin selkeän ja käytännöllisen työkalun kuntapäätäjille arvioida kunnan perusopetuksen senhetkistä tilannetta, määrittelemään puutteita ja kehitettäviä kohteita sekä päätöstensä tarpeellisuutta ja vaikutuksia niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. Prosessi on nelivaiheinen sisältäen suunnittelun, toteuttamisen, arvioinnin ja sen pohjalta tehtävät johtopäätökset, jotka johtavat edelleen kehittämiseen.

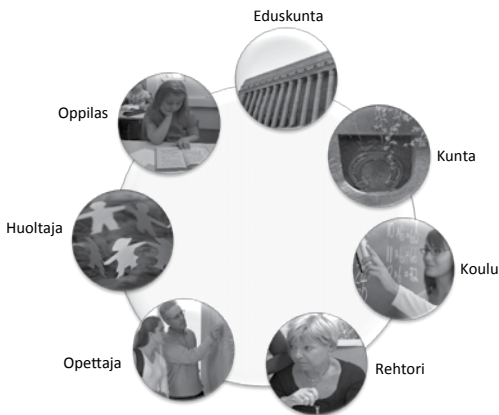
On tärkeää, että kussakin kunnassa paikallisesti määritellään omat kipu- ja painopisteet ja rehellisesti pohditaan, mikä perusopetuksen tila on ja mikä sen pitäisi olla. Suomalainen koulutusjärjestelmä antaa kunnalliselle itsehallinnolle paljon liikkumavaraa. Tämä luottamukseen perustuva väljyys on toiminut tähän saakka hyvin, ja sen on uskottu selittävän myös mainioita oppimistuloksia.

Kyseenalaistan kuitenkin sen, toimiiko se enää pääpiirteissään hyvässä vai enemmänkin pahassa, kun se kuitenkin antaa kunnille mahdollisuuden laiminlyödä laadukkaaseen toimintaan pyrkimisen esim. lomautuksilla, sijaiskielloilla ja tarjonnan supistamisella.

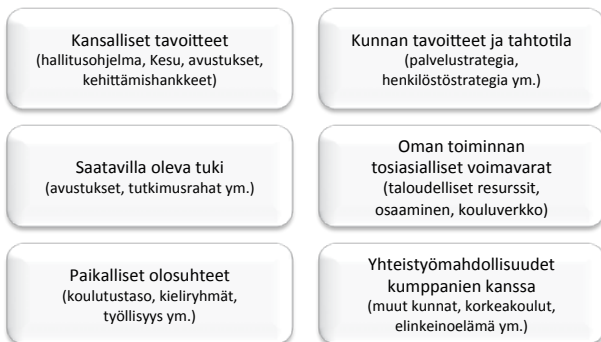
### Perusopetuslaki 2 §

”Tässä laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi esiopetuksen tavoitteena on osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.”

#### Perusopetuksen keskeiset toimijat



## Koulutuksen järjestäjän otettava huomioon:



Kunnan koosta ja tilanteesta riippuu, miten kaikki toimijat osallistetaan prosessiin. Pidän tärkeänä, että kaikki toimijat eri rooleissaan ovat mukana keskustelemassa, kun kunta ryhtyy laatimaan omaa perusopetuksen kehittämissuunnitelmaansa.

Kuntaa tässä prosessissa edustavat luottamushenkilöt (valtuutetut, lautakunnan ja johtokuntien jäsenet) ja virkamiehet kaupunginjohtajasta lähtien ja vanhempia vanhempainyhdistykset ja johtokuntien lisäksi esimerkiksi kouluilla vanhemmille järjestettävät keskustelutilaisuudet. Sosiaalista mediaa ja verkon tarjoamia mahdollisuuksia hyödynnetään aktiivisesti.

Lopullisen päätöksen tekee valtuusto ao. lautakunnan valmistelusta, jolloin käytössä olevat resurssit ovat kutakuinkin tiedossa, ja samalla valtuusto sitoutuu myös talousarviosta päättäessään noudattamaan kehittämissuunnitelmaa.

Tärkeä näkökulma on miettiä, voidaanko alueella ottaa käyttöön monen kunnan yhteisiä tavoitteita ja seurattavia kriteerejä. Kuntien yhteistyö auttaa hahmottamaan omia vahvuuksia ja heikkouksia ja tarjoaa mahdollisuuden oppia puolin ja toisin.

Entä halutaanko hyvästä perusopetuksesta omalle kunnalle kilpailuvaltti, kun monet varsinkin pienet kunnat houkuttelevat eri keinoin lapsiperheitä muuttamaan kuntaan? Olisi mielenkiintoista nähdä, millaisia palvelulupauksia kunnat voisivat tehdä sen sijaan, että maksavat ”synnytyslisiä” perheille.

”Joka luokassa aina hyvä ope, meillä ei lomailta pakolla”

”Tutkitusti homeeton koulukunta”

”Kouluverkko kunnossa ja pysyy”

## **Kaikki kunnat laadun kehittäjiksi**

Laatukriteerit kehitettiin osaksi ohjausjärjestelmää. Ajatuksena oli, että kuntia kannustetaan laatimalla toimiva työväline ja tarjoamalla rahoitusta sen käyttöönottoon. Samansuuntaisesti alettiin jakaa avustuksia myös ryhmäkoon pienentämiseen ja mm. kerhotoiminnan elvyttämiseen.

Selkeä valinta Vanhasen hallitukselta oli se, ettei lainsäädäntöä ryhdytty tiukentamaan, vaikka vaatimuksia oli esitetty mm. maksimiryhmäkoon säätämiseksi.

Mm. OAJ on vaatinut kunnille lakisääteisiä velvoitteita, kuten velvoitetta huolehtia opetushenkilöstön täydennyskoulutuksesta, lomautusten estämistä lailla sekä rajausta siihen, kuinka monta ohjattavaa yhdellä opinto-ohjaajalla voi korkeintaan olla (200).

Yhteinen kansallinen näkemys siitä, mitä on hyvä perusopetuksen laatu, syntyi laatukriteerityöryhmässä. Nyt jos koskaan olisi aika kaivaa laatukriteerit esiin jokaisessa kunnassa ja löytää tahtotila turvata maailman parhaana tunnettu perusopetus. Tarvitaan kuitenkin järeämpiä toimia, jotta joka ainut kunta Suomessa saadaan kehittämään perusopetustaan.

Työkalujen ja avustusten jakaminen tähän tarkoitukseen ei ole ollut riittävä keino. Viisi vuotta on kulunut laatukriteerien julkaisemista ja silti joudutaan kysymään, miksi niin monet kunnat eivät ole tarttuneet laadun kehittämisen mahdollisuuteen.

Mikä olisi toimivampi tapa nykytilanteeseen nähden, keppi vai porkkana? Pitäisikö opetuslalle säätää täsmällisempiä normeja vai ohjata kuntia tiedolla ja avustuksilla? Pitäisikö säätää lailla esimerkiksi OAJ:n ehdottamalla tavoilla vai kehittää tiedolla ohjaamisesta oikeasti toimivampi työkalu? Näihin kysymyksiin pyrin vastaamaan kirjan lopussa.



## 4. Opettajat ja henkilöstö paljon vartijoina

**P**erusopetuksen laatua kehitettäessä avainasemassa ovat henkilöstö ja henkilöstön osaaminen sekä se, miten heitä johdetaan. Kaikissa laatuasiakirjoissa henkilöstön merkitys nostetaan keskeiseksi elementiksi.

Perusopetusta ei voikaan tarkastella ilman lukua opettajien roolista ja merkityksestä. Opettajan toiminta on erittäin keskeinen juuri suomalaisessa järjestelmässä, jossa opettajalla on paljon itsenäistä vastuuta ja vaikutusvaltaa.

Suomalaisen järjestelmän laatu perustuu paljolti opettajien korkeaan koulutukseen ja kelpoisuusvaatimuksiin, mikä on perusteltua siitäkin syystä, että tarkastusjärjestelmästä on luovuttu ja järjestelmä antaa paikalliselle taholle, niin kunnalle, koululle kuin opettajalle, varsin paljon toimintavapautta. Opettajien kelpoisuustilanne on hyvä, eikä se ole sattuma, vaan perustuu viisaiisiin päätöksiin 2000-luvulta.

Yhtenä merkittävänä syynä hyviin oppimistuloksiin on pidetty opettajien korkeaa koulutustasoa ja siihen perustuvaa laajaa toimintavapautta, mikä puolestaan pitää opettajat motivoituneina. Heillä on kyky ja mahdollisuus valikoida ja arvioida oppimateriaalia kriittisesti, tuottaa sitä tarvittaessa myös itse, ottaa huomioon erilaisia oppijoita ja eriyttää opetusta.

Tätä taustaa vasten tuore ministeriön esitys keskitetystä oppimateriaalihankinnasta ei ole hyväksyttävissä eikä ole vain kustannuskysymys, vaan mitä suurimmassa määrin iso koulutuspoliittinen avaus, joka kyseenalaistaa opettajien työn erään keskeisen peruslähtökohdan.

Opettaja antaa omalla toiminnallaan oppimismallin ja voi joko innostaa oppilaansa elinikäisen oppimisen tielle tai sitten päinvastoin. Opettajan asenteet, taidot ja oma halu oppia välittyvät oppilaalle.

Muuttuuko opettajien rooli ja tuleeko sen muuttua? Miten opettajien työnkuva ja työaika voisivat nykyistä paremmin tukea perusopetuksen jatkuvaa kehittämistä, hyviä oppimistuloksia ja lasten ja nuorten hyvinvointia? Nämä ovat keskeisiä kysymyksiä.

## **Opettaja: muutosagentti vai vanhan säilyttäjä?**

Oppimisen muutos on ollut valtava viime vuosina. Koulun arkipäivän eriytyminen lapsen maailmasta on valitettavasti tätä päivää. Lapset ovat yleensä avoimia kaikelle uudelle, ja myös opettajien pitäisi ottaa uudet virtaukset avoimesti vastaan. Tässä asenneilmastossa on korjattavaa, mutta myöskään työskentely-ympäristö ja rakenteet eivät tue uutta asetelmaa.

Uusi opetussuunnitelma ei saisi muodostua jatkossa kahleeksi tai jarruksi, vaan innostaa opettajia uuteen ajatteluun ja toimintaan. Opettaja ei voi olla tiedonvälittäjä, vaan oppilaan ajatteluvalmiuksien kehittäjä ja valmentaja. Opettaja ohjaa oppimaan, sparraa tiedonhaussa ja omaksumisessa ja antaa oppilaalle mahdollisuuden etsiä, löytää ja oivaltaa. Opettajan professio on jo muuttunut.

Tuore väitös avaa mielenkiintoisesti opettajan roolia: FM Juho Norrenan (Jyväskylän yliopisto 6/2013) mielestä opettajan roolin, koulun rakenteiden ja koko koulua koskevien asenteiden on muututtava, jotta nykykoulu onnistuisi valmistamaan koululaiset tulevaisuudessa tarvittavaan osaamiseen. ”Opettajan ammatti on lopulta hyvin yksinäinen. Opettajat ovat luoneet luokkahuoneeseen oman selviytymisstrategiansa, jonka jakaminen jopa työkavereille on tabu. Onnistuakseen tulevaisuuden taitojen edistämisessä, koulujen pitäisi yhteistyön avulla pystyä murtamaan tämä kulttuurinen normi”, Norrena sanoo.

Mielestäni Norrena kiinnittää huomiota juuri tärkeään asiaan siinä, että tulevaisuuden taidoista tärkeimpiä ovat yhdessä tekemisen ja osallisuuden taidot. Miten opettaja voi opettaa koululaiselle yhdessä tekemistä, jos hän ei itse tee kollegoiden kanssa yhteistyötä?

Yksin tekemisen malli on monen kehityskulun seuraus ja johtaa varsinkin nuorten opettajien yksin jäämiseen ja monien tunnollisten opettajien uupumiseen. Opettajien jaksaminen on vakava asia, ja jaksamisen kärsiessä kärsii koko koulu, eniten oppilaat.

Opettajien uranvaihtohalukkuus on kasvanut, mikä on ongelma: yksikin työhönsä leipääntynyt opettaja voi pilata todella monen nuoren oppimishalut ja tulevaisuuden.

Opettajan ammatin erityislaatuisuus on huomioitava, sillä luokasta ei lähdetä noin vain kahville tai vessaan. Joka hetki oppilaat ovat lähellä aistimassa tunnetiloja ja vireyttä. Toisaalta juuri siksi ammatti on houkutteleva ja innostava. Palaute tulee välittömästi.

Tätä taustaa vasten on myös ymmärrettävä se, miksi opettajat vierastavat liiallista suunnittelua ja papereiden pyörittämistä. Opettajat haluavat mieluummin olla lasten ja nuorten kuin mappien ja koneiden välissä.

OAJ toteutti loppusyksystä 2013 opettajille työolosuhteista kyselyn, johon vastasi lähes 1 400 rivijäsentä. Keskeiset tulokset osoittavat, että neljä viidestä opettajasta on erittäin tai melko innostunutta työstään ja nauttii työhönsä syventymisestä sekä kokee tyytyväisyyttä työhönsä. Valtaosa kokee myös, että voi hyödyntää taitojaan ja kehittyä työssään.

Tämä on hieno tulos verrattuna moniin muihin aloihin ja antaa uskoa siihen, tilanne kouluissa on edelleen aika lailla myönteinen ja opettajaksi hakeudutaan edelleen kutsumuksesta. Tämä on myös oma havaintoni, kun työskentelen OAJ:n jäsenkentän kanssa päivittäin.

Yli puolet opettajista on kuitenkin sitä mieltä, että heillä on erittäin tai melko usein liikaa töitä. Tämä ei liene mitään tavatonta nykyajan työelämässä, vaikkakin tulokset ovat heikompia kuin muualla. 39 prosenttia kokee, että työhön kohdistuu ristiriitaisia odotuksia, jotka vaikeuttavat työntekoa. Yli puolet on sitä mieltä, ettei työaika riitä kaikkiin tehtäviin. Viisi prosenttia oli ollut lomautettuna viimeisen vuoden aikana, ja heidän työkykyarvionsa

oli selvästi muita heikompi. Työstressin ja poikkeuksellisen väsymyksen mainitsivat erityisesti nuoret opettajat.

Vastavalmistuneet opettajat jäävät tässä urakehityksen kannalta tärkeässä vaiheessa usein ilman minkäänlaista organisoitua tukea. Tuki on jäänyt useissa oppilaitoksissa pelkästään nuorten opettajien omien kollegoiden varaan. Näin asian laita ei voi olla jatkossa.

Monissa muissa maissa perehdyttämiseen ja mentorointiin varataan selkeästi työaikaa ja voimavaroja. Suomessa on kehitetty vasta viime vuosina mentorointiohjelmia, mutta edelleen tarvitaan konkreettisia toimia vastavalmistuneiden opettajien työhöntulo-ohjauksen ja uuteen työyhteisöön perehdyttämisen kehittämiseksi.

## **Rehtorien rooli muutoksissa**

Rehtorien työn vaativuus ja kuormittavuus ovat lisääntyneet ja samalla työn vetovoima ja houkuttelevuus vähentyneet. Koulua ei johdeta kirjallisilla määräyksillä tai ohjeilla, vaan rehtorin työ on – tai sen ainakin tulisi olla – opettajien auttamista ja tukemista eli painottuu pedagogiseen johtamiseen.

Siksi on välttämätöntä, että rehtori tuntee opettajan työn omaakohtaisesti ja hänellä on vahva pedagoginen ote. Tämän lisäksi rehtorien toimenkuva on jatkuvasti laajentunut, mikä tekee työstä erittäin vaativan johtamistehtävän sisältäen mm. talous-, kiinteistö-, henkilöstö-, kehittämis- ja tiedotusvastuuta.

Rehtori tekee siis vaativaa asiantuntijayhteisön johtamistyötä ja tarvitsee tehtäväänsä vahvan osaamis pohjan ja erityiskoulutusta. Tuore raportti (OPH 12/2013) esittääkin rehtorien valtakunnallisen koulutusportaalin perustamista sekä henkilökohtaisen kehittymissuunnitelman laatimista jokaiselle rehtorille.

On tärkeää, että rehtorin vastuulla olevien toimipisteiden määrä ja henkilöstö- ja oppilasmäärä ovat sellaisia, että hän pystyy vastaamaan jokaisen alaisensa ja koulun johtamisesta. Nyt näin ei ole.

OPH:n raportinkin mukaan suurissa kouluissa tulee jakaa johtamisvastuuta ja pieniin kouluihin on saatava riittävästi työaikaa johtamistehtäviin. Jaetun johtajuuden edistäminen edellyttää myös opetusalan palvelussuhteiden ehtojen tarkastelua. Nämä

muutokset ovat välttämättömiä, jotta jatkossa saadaan kouluihin hyviä rehtoreita.

Eläköityminen on tosiasia myös koulumaailmassa, vaikkakin ”ikäntyneimmät” rehtorit ovat toisella asteella. Perusopetuksessa 50-vuotiaita tai sitä vanhempia on suomenkielisistä rehtoreista 59 prosenttia ja ruotsinkielisistä 42 prosenttia.

Johdon vaikutus koulun toimintakulttuuriin ja ilmapiiriin on erittäin suuri. Opettajat kertovat Koulutuksen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa, että koulu yhteisöjen hyvä ilmapiiri ja sen kehittäminen sekä oppilaitosjohdolta saatu tuki vahvistavat heidän pysymistään opettajan tehtävässä. Etenkin nuoret opettajat näkivät tämän tärkeänä.

## **Opettajien työaikajärjestelmä**

Monessa koulussa on ryhdytty kehittämään ja toteuttamaan erilaisia yhdessä tekemisen ja opettamisen malleja. Lainsäädäntö mahdollistaa tämän hyvin. Usein esteeksi tai ainakin hidasteeksi mainitaan opettajien palkkaus- ja työaikajärjestelmä, joka on monimutkainen ja tavalliselle ihmiselle täysin tuntematon jopa käsittämätön.

Normaalisti työntekijällä on viikoittainen työaika ja kuukausipalkka, jonka puitteissa työ tehdään. Tarvittaessa ylitöistä sovitaan esimiehen kanssa. Opettajalla näin ei ole.

Opettajalla peruskoulussa on opetusvelvollisuuteen perustuva työaika, esimerkiksi 24 oppituntia viikossa. Sen lisäksi työaika on arvioitu kuluvan noin 30 minuuttia oppituntia kohden tunteiden valmisteluun ja jälkitöihin, esim. kokeiden korjaamiseen. Lisäksi on kolme tuntia viikossa ns. YT-aikaa, joka on varattu koulun yhteisiin asioihin, kuten vanhempainillat ja yhteydenpito koteihin.

Vuosittain jokaisella on velvollisuus osallistua kolme päivää koulutukseen (ns. vesopäivät). Mikäli rehtorilla on siihen resursseja, hän voi myös maksaa erikseen opettajalle ylimääräisistä töistä, kuten koulun tieto- ja viestintätekniikan toimivuudesta tai muusta vastaavasta. Yleensä tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole.

Jokainen huomaa hetkessä, että koulussa on paljon tehtäviä, jotka eivät mahdu tämän työajan piiriin. On koulun tapahtumia,

juhlia, kokouksia, kehittämistä, kyselyjä, arviointia, jotka voivat liittyä erityisopetukseen, oppilashuoltoon, moniammatilliseen yhteistyöhön, osaamisen kehittämiseen ja moneen muuhun.

Koska lainsäädäntö on väljästi kirjoitettu, yksittäisen opettajan työkuorma vaihtelee käytännössä todella paljon ja voi muodostua kohtuuttomaksi. Tehtävä 1.1.1999 voimaan tulleen lain mukaan oli opettaa ja arvioida, mutta sen jälkeen opettajan niskaan on kaatunut suuri määrä suunnittelua (esim. turvallisuussuunnitelmat, kiusaamisen ehkäisy), erilaisten pedagogisten arvioiden tekemistä, oppilashuoltokokouksia, kansainvälisiä tehtäviä, yhteydenpitoa yrityksiin ja työelämään yms.

Sosiaali- ja terveysministeriö keksi neuvola-asetuksen yhteydessä, että jatkossa opettaja arvioi laajojen terveystarkastusten yhteydessä myös jokaisen oppilaan terveydentilaa ja raportoi siitä.

Ylipäänsä kaikenlaiset odotukset koulun kasvatustyön vahvistamiseksi ovat voimistuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tämä suunta tuskin kääntyy vanhemmuuden muuttuessa yhä vahvemmin sellaiseksi, että yhteiskunnan ja sen myötä koulunkin oletetaan hoitavan monia aiemmin perheelle kuuluneita tehtäviä. Kouluihin on vaadittu jälleen perhekasvatusta takaisin.

Opettajat ovat koulun korkeimmin koulutettu henkilöstöryhmä, jolla on paras osaaminen ottaa kokonaisvastuuta oppilaiden kasvusta ja oppimisesta. Jos ja kun, kuten oletan, koulun vastuu siitä, että jokaisella nuorella on edellytykset oppia, edelleen kasvaa, opettajien toimenkuvaa joudutaan varmaankin miettimään uudelleen.

Keitä koulussa jatkossa työskentelee? Voisiko koulu ja opettajat, jotka parhaiten tuntevat oppilaat ja heidän ongelmansa, ottaa vahvempaa roolia siinä, että he ohjaisivat oppilaita ja heidän perheitään tarvittaessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piiriin?

En nimittäin pidä toivottavana, että koulujen henkilöstö käy yhä kirjavammaksi ja sekavammaksi ja koulun perustehtävä hämärtyy. Näin käy, jos opettajien sijaan kouluihin palkataan yhä enemmän sosionomeja, avustajia, nuoriso-ohjaajia ja erilaista sosiaaliväkeä.

Kouluista muodostuu sosiaalisia perhekeskuksia, joiden kautta pyritään hallitsemaan perheiden alkoholin käyttöä, unirytmiiä,

ruokailuja, harrastuksia ja ties vaikka mitä. Päiväkotien osalta tätä kehitystä on jo nähtävissä.

Opettajan työhön liittyy siis nykyään hyvin paljon ja aina enemmän muuta kuin oppituntien pitoa. Usein kuulen opettajilta, että työ on raskasta ja kiireistä. Arki on täynnä haastavia vanhempia, suunnitteluvaihtoehtoja ja uutta opetussuunnitelmaa. ”Eikö me saataisi vaan rauhassa opettaa?”. Kaikki tiedämme, että sellainen maailma ei enää palaa, jos sellaista on koskaan ollutkaan. Opettajien työn luonne on muuttunut pysyvästi.

Tosiasiaa on paljon, ellei enemmistö opettajia, jotka haluavat ottaa kokonaisvastuuta, kehittää työtään ja toivovat enemmän aikaa oppilaiden kohtaamiseen ja mahdollisuutta huomioida jokaista yksilöinä. Tämän lisäksi opettajan ammatti on mitä suurimmassa määrin asiantuntijatyötä, jossa oman alan viimeisimmän tiedon omaksuminen ja ammattitaidon ja osaamisen ylläpitäminen vaativat jatkuvaa täydennyskoulutusta.

Niin kauan kun opettajien palkkaus perustuu peruskoulussa pääosin oppitunteihin, osa työstä jää aina talkoilla tehtäväksi. On paljon ja yhä enenevässä määrin työtä, johon ei ole osoitettu työaikaa. Osa opettajista tekee silti kaiken työn, jopa enemmän sil-kasta innostuksesta ja palosta työtään kohtaan. Osa puolestaan on ajat sitten tietoisesti lakannut tekemästä yhtään ylimääräistä.

Nykyinen järjestelmä suosii niitä, jotka menevät sieltä, mistä aita on matalin, salliessaan tilanteen, jota ei voi sanoa oikeudenmukaiseksi eikä kenenkään kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Valitettavan usein ei ole myöskään keinoa palkita niitä, jotka oikeasti ovat työyhteisön ja oppilaiden kannalta parhaita opettajia.

Jotta opettaja saisi palkkaa kaikesta, mitä hän tekee, palkkaus- ja työaikajärjestelmää on muutettava. Mikä olisi ratkaisu? Onko vastuu ratkaisun löytämiseksi yksinomaan työmarkkinaosapuolilla? Vai osataanko nähdä uudistuksen suuremmat yhteiskunta- ja koulutuspoliittiset ulottuvuudet ja suoranaiset hyödyt?

## **Uuden työaikajärjestelmän koulutuspoliittiset tavoitteet**

Jo koululakeja uudistettaessa eduskunta edellytti hallitukselta toimenpiteitä opettajan kokonaistyöaikajärjestelmän käyttöönot-

tamiseksi mahdollisimman pian. Tästä on nyt kulunut 15 vuotta. Kun valtiovarainministeri Jutta Urpilainen oli puhumassa OAJ:n valtuustossa keväällä 2013, häneltä kysyttiin mielipidettä vuosityöaikaan siirtymisestä. Opettajataustainen Urpilainen vastasi, että hänen ensimmäisenä tavoitteenaan uutena kansanedustajana oli juuri sen edistäminen. Ministeri Urpilainen ei ymmärrettävästikään tuossa tehtävässä luvannut valtion rahoitusta hankkeelle, mutta periaatteellisen tukensa ainakin.

Erilaisia työaikakokeiluja on kyllä toteutettu ja niitä jälleen suunnitellaan laajemminkin toteutettavaksi. Merkittäviä tuloksia ei ole saatu aikaan. Tärkeää olisi, että suuret kunnat saataisiin oikeasti mukaan kokeilemaan.

Vuonna 2006 Helsingin kokeilu kaatui lähinnä palkkaerimielisyyksiin. Erityisesti täyttä kokonaistyöaikaa lyhyempää työaikaa tekemään joutuneiden opettajien (luokanopettajia) palkka jäi pienemmäksi kuin se, mitä he olisivat saaneet kokeilun ulkopuolella. Näitä opettajia oli lukumääräisesti suuri joukko.

Ihanteellinen malli olisi sellainen vuosityöaika, joka mahdollistaisi yksilöllisen toimenkuvan jokaiselle opettajalle. Kaikille määriteltäisiin sama perustuntimäärä, esimerkiksi 1 600 tuntia vuodessa, joka koostuisi oppitunteihin sidotusta ja sitomattomasta työajasta.

Sellaisessa mallissa opettajan toimenkuva voisi vaihdella vuosittain, ja siihen sisältyisi sopivasti opetustyötä ja siihen liittyvää valmistelua ja jälkitöitä, yhteistyötä kollegoiden, sidosryhmien ja työyhteisön kanssa, oman osaamisen kehittämistä, työyhteisön kehittämistä ja oppilaiden hyvinvoinnin tukemista. Uransa alussa oleville opettajille siihen sisältyisi säännöllistä mentorointia. Toimenkuvasta sovittaisiin esimiehen kanssa ja työajan käyttö suunniteltaisiin etukäteen.

Työaikajärjestelmän muutos olisi iso toimintakulttuurin muutos, joka mahdollistaisi mm. uudet toimintatavat ja vastuut, osaamisen kehittämisen uudelta pohjalta ja toimenkuvien henkilökohtaistamisen. Sellainen uudistus ei olisi vain työmarkkinapolitiikkaa, vaan mitä suurimmassa määrin koulutuspoliittinen uudistus. Jokaisen lainmuutoksen yhteydessä ei jatkossa tarvitsisi miettiä, miten toimenpiteet sovitetaan opettajan työaikaan, jotta tavoitteessa päästään maaliin.



Tämän arvioiminen on muutoinkin ollut retuperällä ministeriössä, jossa useimmat virkamiehet eivät tunne koulun arkea eivätkä osaa huomioida opettajien työaikajärjestelmää ja sivuuttavat tuon tärkeän vaiheen. Väitän, että monet koulutuspoliittiset uudistukset ovat epäonnistuneet tästä nimenomaisesta syystä.

Työaikajärjestelmän muutos mahdollistaisi siis monia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, joista on puhuttu vuosikausia. Koulu-päivä ei olisi enää tunteihin tuijottamista, vaan opettajien keskinäinen ja moniammatillinen yhteistyö lisääntyisi, koulupäivään olisi helpompi tuoda liikuntaa ja erilaisia projekteja, mikä edesauttaisi kouluviihtyvyyttä ja vähentäisi kiireen tuntua. Jokaisen opettajan henkilökohtaiset vahvuudet pääsisivät kukoistamaan. Kyseessä olisi erittäin iso askel, joka toisi uusia ratkaisuja myös koulun johtamiseen ja kehittämiseen.

OAJ:n sisällä on käyty pitkään keskusteluja opettajien työaikajärjestelmän uudistamisesta, ja enemmistö tunnustaa ja tunnustaa uudistamisen tarpeen sekä järjestelmään sisältyvät epäoikeudenmukaisuudet. Kuitenkin on erittäin vaikeaa löytää yksimielisyyttä siitä, millainen uusi järjestelmä olisi. Jos lähtisimme liikkeelle puhtaalta pöydältä, tuskin kukaan haluaisi ainakaan nykyistä järjestelmää, joka on vuosikymmenten aikana muotoutunut olosuhteiden sanelemana.

Siirtyminen vuosityöaikaan ei tapahtuisi kustannuksitta. Päinvastoin, karkean arvion mukaan vuosityöaikaan siirtyminen pelkästään perusopetuksen osalta maksaisi palkkakustannuksina noin 130–150 miljoonaa euroa.

Toisaalta on selvää, jos opettajan toimenkuva samalla muuttuisi vastaamaan uudenlaisen oppimisen tarpeita, uudistuksen myötä tulisi säästöjä kuntien sosiaali- ja terveystoimissa, nuorisotyössä ja hakevassa toiminnassa. Samalla painopistettä saataisiin siirrettyä ongelmia ennalta ehkäisevään suuntaan. Oppilaat saisivat paremmin tukea oppimiseen ja kasvuun, samoin kodin ja koulun yhteistyö saisi tilaa vahvistua.

Uudistuksen toteuttaminen on erittäin vaikeaa, ja siihen liittyy monia avoinna olevia kysymyksiä. Kuka voittaa ja kuka häviää? Säilyykö jako luokanopettajiin ja aineenopettajiin myös tulevaisuudessa vai siirrytäänkö samalla enemmän ilmiöpohjaiseen opiskeluun ja tiimiopettajuuteen?

Miten paljon johtamiseen pitää panostaa enemmän, kun yksilöity järjestelmä sitä kuitenkin vaatii? Mahdollistaako uusi vuosityöaika opettajien lomauttamisen kesällä? Voidaanko työajan mittaamiseen kehittää uusia indikaattoreita? Voidaanko maksaa enemmän esim. niille, joiden vastuulla on erityisen hankalia oppilaita, jotta raskaamman työn houkuttelevuutta voidaan lisätä?

Koska kysymyksessä on iso koulutuspoliittinen uudistus, tulisi uuden hallituksen ohjelmaan kirjata keväällä 2015 tavoitteeksi opettajien työaikajärjestelmän uudistaminen ja sen tukeminen. Keskustelua riskeistä ja vaihtoehtoisista malleista sekä niiden hyvistä ja huonoista puolista tulisi käydä vilkkaasti. Myös työnantajien, niin KT Kuntatyönantajien kuin yksittäisten kuntien, olisi aika lähteä liikkeelle erilaisten kokeilujen muodossa ja aktiivisesti keskusteluun osallistuen.

En usko, että suomalainen koulu voi uudistua tulevaisuuden kouluksi ilman työaikajärjestelmän perinpohjaista uudistamista.

## **Kouluissa niukkuutta jo vuosikausia**

Kun mietitään perusopetuksen kehittämistä ja kipukohtia, on syytä kysyä myös opettajilta, jotka ovat viime kädessä ne koulutetut aikuiset luokassa ja tietävät arkipäivän todellisuuden. Nykyisessä työssäni tuntuma huolenaiheisiin on tietenkin läheinen, mutta OAJ myös kartoittaa opettajien mielteitä jatkuvasti erilaisilla kyselyillä.

Peruskoulun 40-vuotisjuhlien lähetessä OAJ toteutti yhdessä Suomen Kuvalehden kanssa laajan kyselyn. Opettajien mukaan lähes kaikissa kouluissa on jouduttu sopeutumaan niukkeneviin voimavaroihin. Vain kuusi prosenttia vastaajista ilmoitti, ettei kyseisen vastaajan koulussaan ole jouduttu leikkaamaan opetuksesta. Eniten leikkauksen kohteeksi olivat joutuneet oppimateriaalit (72 %), opetusryhmien koko (46 %), sijaisten palkkaaminen (45 %) sekä oppituntien määrä (40 %).

Opettajista yhteensä 83 prosenttia oli sitä mieltä, että työmäärä on lisääntynyt viime vuosien aikana. Opettajien suuri huoli on, ettei heillä ole riittävästi aikaa oppilaille. Tätä mieltä oli 62 prosenttia OAJ:n kyselyyn vastanneista.

Opettajien työ muuttuu aivan konkreettisesti koko ajan vaikeammaksi. Silti kuntien valtionosuuksia leikataan miljardilla eurolla, ryhmäkoot suurenevät ja tukipalvelut heikkenevät. Ei voida olettaa, että lapsia ja nuoria voidaan opettaa ja kasvattaa koko ajan niukenevin resurssein samoin kuin ennen. Siinä mielessä Pisa-tulokset eivät ole mikään ihme.

## **Koulujen heikentynyt työrauha syö opettajan työn vetovoimaa**

Viime vuosina jokainen suomalainen on varmasti pohtinut mielessään, mitä kouluissa oikeasti tapahtuu. Kouluampumiset ovat olleet shokki koko yhteiskunnalle, ja niiden jälkeen kouluissa on kärsitty jatkuvista uhkauksista. Poliisin mukaan ne ovat muuttuneet pysyväksi ilmiöksi. Eniten uhkauksia ilmenee yläkouluissa, tekijät ovat poikkeuksitta miehiä ja useimmiten kyse on loppujen lopuksi ilkeistä.

Väkivallan teot ja uhkaukset ovat muuttaneet koulujen ilmapiiiriä, mikä ahdistaa ja stressaa henkilöstöä ja varmasti myös lapsia. Turvallisuussuunnitelmat tehdään sillä asenteella, että joku voi oikeasti tunkeutua kouluun aseensa kanssa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan 15–16-vuotiaista nuorista asetta koulussa on pitänyt mukanaan lähes joka kymmenes oppilas – se on hätkähdyttävä tulos. Yhtään uhkausta ei voi siis jättää tutkimatta.

Mutta mitä sanovat tilastot? Peruskoulun terveystutkimuksen mukaan oppilaiden välistä fyysistä väkivaltaa oli 74 prosentissa kouluista, opettajiin kohdistuvaa uhkailua, väkivaltaa ja kiusaamista 21 prosentissa kouluista, pommiuhkauksella tai vastaavalla oli uhattu 6 prosentissa kouluista, ja tilanteita, joissa oppilas oli vahingoittanut opettajaa, oli esiintynyt 13 prosentissa kouluista.

Uuden kunta-kymppi-kyselyn mukaan erityisopettajista viimeisimmän vuoden aikana yli puolet on joutunut riehumistilanteisiin, 40 prosenttia uhkatilanteisiin, 30:tä prosenttia on lyöty tai potkittu ja noin kahta prosenttia uhattu aseella. OAJ:n 17 suurimmalle kunnalle tekemän kyselyn mukaan kirjattuja uhkatilanteita opetustoimessa oli vuonna 2012 yli 5 300, kun vuotta aiemmin luku oli vajaat 4 600 ja sitä edellisellä vuonna kirjattiin noin 2 800 tapausta.

Edelleen silti vaikuttaa siltä, että sosiaali- ja terveystieteiden henkilöstön ongelmat otetaan paremmin huomioon ja vakavammin. Opetusalan mm. tilanteiden kirjaamiskäytäntö on kirjava ja kuntien keskinäinen vertailu siksi vaikeaa.

Koulujen työrauhasta on keskusteltu viime aikoina paljon, ja eduskunta hyväksyi opettajille uusia oikeuksia antavan lakipaketin joulukuussa 2013. Tätä edelsi prosessi, jossa OAJ yhdessä rehtorien (Sure), sivistystoimen asiantuntijoiden (Opsia) ja Suomen vanhempainliiton kanssa luovutti esityksensä koulujen työrauhan parantamiseksi ministeri Gustafssonille kesäkuussa 2012.

OAJ oli selvittänyt opettajien mielipiteitä, ja yli 70 prosentin mielestä työrauhaongelmat olivat selvästi pahentuneet viime vuosina. Erityisesti nuoret opettajat olivat sitä mieltä, että opetussuunnitelman mukainen opetus vaarantui. Tätä tulosta ei voitu jättää huomioimatta, vaan OAJ:n piirissä pohdittiin pitkään erilaisia keinoja ja yhteistyökumppaneita ennen ehdotusten luovuttamista.

On selvää, ettei yksi lakipaketti ratkaise koko ongelmaa, eikä kukaan varmasti niin ajattelekaan. On myös mietittävä, mitä ilmiöitä taustalla piilee. Yksi merkittävimmistä lienee erityisopetuksen uudistus. Paitsi että erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden määrä on ollut jatkuvassa kasvussa viime vuosina, myös perusopetuslain muutos vuonna 2010 vei kehitystä siihen suuntaan, että erityisluokkia ja -kouluja on kunnissa lakkautettu kiihtyvään tahtiin. Tätä laki ei vaadi, mutta sitä on käytetty verukkeena yhä paisuville säästöille.

Käytöshäiriöisten lasten ja nuorten määrä yleisopetuksen luokissa on siis kasvanut. Ryhmäkokoja ei ole silti pienennetty, ja tukitoimet ovat riittämättömät. Yhä suurempi osa opettajista ja vanhemmista ihmettelee, miksi joidenkin lasten annetaan häiriököidä kuukaudesta toiseen ja pitää muuta opetusryhmää pelossa. Vähintään käy niin, ettei muu luokka saa lainkaan opetusta, kun opettajan aika menee yhden tai kahden hankalan oppilaan tilanteen selvittelyyn.

Tämä ilmiö on hiljaisesti meillä Suomessa hyväksytty, eivätkä opettajatkaan helposti asiasta puhu. Erityisesti oppilaan leimaamista vältetään, ja tiukat tietosuojamääräykset suojelevat yksilöä. Koulujen työrauhapaketti ei tältä osin tuonut uusia ratkaisuja.

Poliitikkojen päässä on niin voimakkaasti yhden yksilön oikeuksien puolustaminen eli häiriökäyttäytyjän oikeus perusopetukseen, että suuren enemmistön oikeudet ollaan valmiita unohdamaan. Kuinka kauan voimme ummistaa silmämme?

Eduskunta ei suostunut muuttamaan hallituksen esitystä siten, että rehtori saisi päätöksellään evätä opetuksen kolmeksi päiväksi sellaiselta oppilaalta, joka vaarantaa oman tai muiden turvallisuuden, vaikka oppilaalle ja hänen perheelleen taattaisiin välittömät oppilashuolto- ja sosiaalipalvelut. Tämä eduskunnan ratkaisu ei osoita kovin suurta luottamusta rehtorien ja opetusalan henkilöstön harkintakykyä ja ammattitaitoa kohtaan.

## **Opettajan työn vetovoimaisuutta vaalittava**

Opettajan työssä osaamistarpeet monimuotoistuvat, työrauhaongelmat ovat todellisuutta ja niistä uutisoidaan säännöllisesti. Opettajan työ näyttää julkisuudessa yhä haastavammalta, mitä se onkin. Jotta opetuksen laatu säilyy, Suomessa on monesta eri näkökulmasta pohdittava, miten opettajan työ voidaan jatkossakin pitää vetovoimaisena.

Median vaikutusta ei kannata aliarvioida. Media on vahvasti läsnä koulun arjessa hyvässä ja pahassa. Koulunkäyntiä koskevat asiat nousevat helposti varsinkin iltapäivälehtien otsikkoihin. Media laatii ranking-listoja, vanhemmat järjestävät koululakkoja ja koulujen lakkauttamiset herättävät aina tunteita.

Yksittäisen opettajan nostaminen tikun nokkaan on yhä yleisempää. Antti Korhosen tapaus on ääriesimerkki. On edelleen uskomatonta, että yksittäinen tapaus sai 200 000 suomalaista allekirjoittamaan koulujen työrauhaan yleisemminkin liittyneen vetoimuksen.

Opettajaksi ei silti hakeuduta sankarin maine mielessä, vaan kyse on edelleen kutsumustyöstä. Silti yleissivistävän koulutuksen opettajista 28 prosenttia on tosissaan harkinnut ammatin vaihtamista ja 17 prosenttia vaihtaisi muuhun työhön niin voidessaan, ilmenee KTL:n Pedagoginen asiantuntemus liikkeessä -tutkimushankkeessa kerätyistä tiedoista.

Sen mukaan monet työuran vaihtoa pohtineet opettajat ovatkin sitä mieltä, että työolosuhteet ovat raskaita mm. juuri oppi-

laiden rauhattomuuden sekä vanhempien taholta opettajiin kohdistuvien suurten paineiden vuoksi. Lisäksi opetustyön päälle kasautuu jatkuvasti yhä enemmän erilaisia työtehtäviä ja yhteydenpitoa.

Erityisesti nuoret alle viisi vuotta työskennelleet opettajat korostivat tutkimuksessa työyhteisön henkilösuhteiden ja ilmapiirin merkitystä. Tähän liittyvät lisäksi oppilaitosjohdon ja kollegoiden tuki sekä työssä viihtyminen. Yleissivistävän koulutuksen opettajista 57 prosenttia ilmoitti, ettei tulokkaille järjestetty monipuolista ja pitkäkestoista perehdyttämistä eikä tukea. Opettajista 63 prosenttia vastasi, ettei tulokkaalla ollut mahdollisuutta edes lyhyeen, muutaman tunnin perehdyttämiseen.

## **Lomautukset voimistuva mutta vahingollinen ilmiö**

Kunta-alan lomautukset ovat jälleen yleistymässä. Vuonna 2009 oli opetusalan osalta viimeisin vuosi, jolloin lomautuksia käytettiin paljon, ja nyt kuntasäästöjä haetaan jälleen sillä keinolla. Vuoden 2013 kuntien määrä jäänee noin 15:een, mutta lomautusten ennakoidaan nelinkertaistuvan vuonna 2014 ja jäävän pysyväksi ilmiöksi, minkä vuoksi opetusalan lomautusten vaikutuksia on syytä arvioida tässäkin.

OAJ on kerännyt useiden vuosien ajalta tietoa siitä, mitä lomautuksilla on saatu aikaan ja mitä on jäänyt viivan alle. Koontia on tehty lomautuskuntien omista arvioista ja raporteista. Kokeemukset osoittavat, etteivät lomautukset tuo tavoiteltuja säästöjä, vaan lopullinen säästö on asettunut noin viidennekseen siitä, mitä on asetettu tavoitteeksi. Lomautukset heikentävät oppimistuloksia, pysäyttävät opetuksen kehittämisen ja pilaavat työilmapiirin useiksi vuosiksi, eli haittapuolet ovat selkeästi todettavissa.

Lähes poikkeuksetta on jälkepäin voitu todeta, etteivät oppilaat ole saaneet heille perusopetuslain mukaan kuuluvaa opetussuunnitelman mukaista opetusta joka päivä. Opetusryhmät on muodostettu niin suuriksi lomautuksen aikana, ettei opetusta, koulurauhaa ja turvallisuutta ole voitu taata.

Usein lomautus toteutetaan siten, että kukin opettaja on vuorollaan lomautettuna, jolloin opetus- ja päiväkotiryhmät ovat sekaisin jopa kolmen kuukauden ajan. Se on pitkä aika lapset elä-

mässä. Esimerkiksi esiopetusvuosi on ainutlaatuinen, ja siitä noin kolmannes voi mennä kokonaan pilalle lomautuksen vuoksi.

Lomautuskunnat ovat myös menettäneet ja menettämässä opetusministeriön avustuksen ryhmäkojojen pienentämiseen joko kokonaan tai ainakin lomautusten ajalta. Usein tuon rahan menetyks on huomattavasti suurempi summa kuin se, joka lomautuksella ”säästetään”. Myös valtionosuuksia menetetään mm. työväenopistojen ja taiteen perusopetuksen vähentämisen vuoksi. Lisäksi – Salossa näin todettiin – lasten psykiatrisen sairaanhoidon kustannukset nousivat lomautusten aikana merkittävästi.

Esimerkiksi Jämsässä tehdyn raportin mukaan eniten kärsivät erityistä tukea tarvitsevat lapset ja opiskelijoiden opintojen eteneminen vaikeutui. Työilmapiiri kiristyi, työt lisääntyivät ja kaikenlainen toimintojen kehittäminen jäi lomautusten ja niiden suunnittelujen vuoksi tekemättä. Silti Jämsä päätti vuonna 2013 lomauttaa uudelleen.

Porvoon lomautusraportti kertoi, että koulutoimessa lomautukset aiheuttivat etenkin rehtoreille lisätyötä, koska lomautusjaksoille jouduttiin laatimaan uudet työjärjestykset. Lisätyötä aiheuttivat myös töiden koordinointi, tiedottaminen ja hallinnolliset päätökset. Opettajien täydennyskoulutus peruutettiin ja ulkopuolista rahoitusta saavia projekteja siirrettiin. Hylättyjä arvosaanoja saaneiden oppilaiden lukumäärä nousi.

Koulutoimessa huomattiin selvästi, että lomautukset vaikuttivat opetuksen laatuun ja turvallisuuden tunteeseen koulussa. Lomautuspäätös muistetaan vuosienkin jälkeen. Tämän on kokenut mm. Vantaa, jossa nykyään tehdään paljon hyvääkin opetuksen kehittämiseksi. Huono maine vain on ja pysyy.

Aluehallintovirastot ovat useaan otteeseen todenneet opetusalan lomautusten rikkovan oppilaiden oikeuksia opetussuunnitelman opetukseen ja turvalliseen oppimisympäristöön. Myös hallinto-oikeudet (esim. Hämeenlinnan hallinto-oikeus) ovat tehneet päätöksiä, joissa opettajien lomautus on todettu lainvastaiseksi.

Lomauttaessaan henkilöstöä kunta ottaa tietoisien riskien ja vaarantaa lasten turvallisuutta. Rehtorit ja muu opetusalan hen-

kilöstö ei voi taata lasten turvallisuutta lomautusten aikana. Mikäli lomautuksille ei näy loppua, opetusryhmän koosta säätäminen tekisi lomauttamisesta käytännössä lähes mahdotonta.

## **Vuoropuhelua opettajankoulutuksesta**

Opettajankoulutus on uusien haasteiden edessä, sillä oppimisen muutos vaikuttaa luonnollisesti myös siihen. Siihen nähden opettajankoulutuksen kehittämistä keskustellaan todella vähän tai keskustelu on kovin hajanaista. Opettajankoulutuslaitosten keskinäinen yhteistyö on vähäistä, eikä yliopistojen strategisista painopisteistä opettajankoulutusta juuri löydy. Toisin voisi luulla, kun suomalaisten opettajien hyvää koulutusta kiitellään maailmalla varsin laajasti.

On myös hämmästyttävää, että opettajankoulutuslaitosten ja opetusalan työnantajien keskinäinen vuoropuhelu on erittäin vähäistä, jos sitä juurikaan edes tapahtuu. Nuoret opettajat kärsivät tästä eniten, sillä tullessaan kuntatyönantajan palvelukseen koulutuksen todellisuus voi olla aivan eri planeetalta kuin se, mihin yliopisto opettajaa on valmistanut.

Opiskelijat kaipaavat nimenomaan oppimistilanteisiin sidottua teoriaa ja ohjattua opetusharjoittelua. Opettajankoulutuksen muuttuessa resurssileikkausten myötä yhä enemmän kirjekursiksi ja itsenäiseksi opiskeluksi luodaan koulutukseen nyt vääränlaista mallia ja todellisuudesta irrottautuvaa opettajankoulutusta.

Tarvitsemme systemaattista vuoropuhelua työnantajien, OAJ:n, opettajaksi opiskelevien eli Soolin, opetushallinnon sekä opettajankoulutusta antavien yliopistojen ja harjoittelukoulujen kesken. Onkin pikaisesti perustettava kansallinen toimielin, jonka tehtävänä on arvioida opettajien perus- ja täydennyskoulutusta kokonaisuutena, sen kehittämistä ja määrällisiä tarpeita ja painopisteitä.

Tällainen neuvottelukunta kokoontuisi aktiivisesti ja tekisi valtakunnallisesti ehdotuksia tasa-arvoisen ja -laatuisen opettajankoulutuksen kehittämiseksi, keräisi tietoa ja järjestäisi keskustelulle foorumin. Neuvottelukunta määrittelisi opettajalta vaadittavan osaamisen, opettajankoulutuksen sekä ohjatun



opetusharjoittelun ydinalueet ja tulevaisuuden kehittämiskohdeet.

Opetustoimen henkilöstökoulutuksen neuvottelukunta perustettiin viime hallituskaudella, ja se on tehnyt hyvää työtä keskityessään toimeksiantonsa mukaisesti opettajien täydennyskoulutukseen. Tämän neuvottelukunnan toimenkuvaa ja kokoonpanoa voidaan tarvittaessa muuttaa ja laajentaa siten, että se vastaisi edellä ehdotettua neuvottelukuntaa.

## **Opettajarekisteri ja perusopetuksen yhdenvertaisuus**

Opettajarekisterin perustamisesta on keskusteltu Suomessa useita vuosia. Rekisteriin olisi tarkoitus merkitä kaikki opettajankelpoisuuden hankkineet opettajat ml. lastentarhanopettajat. Opetustoimen asiakkaat eli vanhemmat ja oppilaat voisivat nykyistä helpommin tarkastaa rekisteristä opettajan kelpoisuuden. Työnantaja voisi varmistaa rekrytointitilanteessa rekisteristä hakijan kelpoisuuden ja esitettyjen todistusten yhtenevyyden. Julkisen rekisterin perustaminen lisäisi avoimuutta, sillä siitä kävisi ilmi opettajan kelpoisuus sekä pitkäaikaiset täydennyskoulutukset ja tieto lainsäädännön mukaisista merkinnöistä rikosrekisterissä.

Rekisterin tarkoituksena olisi turvata yhdenvertaisuutta ja laatua opetuksessa koko maassa sekä edistää oppilaiden turvallista oppimisympäristöä. Asetuksessa säädetyn opettajakelpoisuuden tunnistettavuus paranisi. Rekisterin avulla voitaisiin myös kerätä kattavasti tietoa opettajatarpeen ennakoinniseksi sekä taata opetuslalla toimivien osaamisen kehittäminen. Lisäksi rikosrekisteriotteen saisi tarvitsijoille kustannustehokkaasti.

Pula kelpoisista opettajista vaihtelee paljon alueittain. Esimerkiksi eteläisessä Suomessa on huutava pula erityisopettajista ja lastentarhanopettajista. Rekisteristä opettajatiedot, esimerkiksi eläköityminen ja kaksoiskelpoisten opettajien määrät, selviäisivät reaaliaikaisesti, ja sen perusteella voitaisiin suunnitella opettajakoulutuksen määriä tarkasti niin ala- kuin aluekohtaisesti. Näin voidaan varmistaa, että opettajia koulutetaan riittävästi ja kelpoisten opettajien saatavuus voitaisiin taata joka puolella Suomea.

Sivistysvaliokunta on kuullut asiantuntijoita aiheesta jo kaksi vuotta sitten, mutta valmistelu ei ole edennyt. Valtioneuvoston hyväksymään Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan kirjattiin myös, että ”kannustetaan kuntia ja muita koulutuksen järjestäjiä toimiin opetustoimen henkilöstön pätevyyden varmistamiseksi esimerkiksi siten, että koulutuksen järjestäjät luovat yhteisen järjestelmän, joka sisältää niiden palveluksessa olevan opetustoimen henkilöstön kelpoisuudet.” Tämän toteuttamiseksi ei ole tehty mitään.

Kirjauksen taustalla oli mm. OAJ:n aktiivinen toiminta perustaa opettajarekisteri. OAJ jätti jo keväällä 2011 OKM:n johdolle lakiluonnoksen, jossa se esittää, että säädetään laki velvollisuudesta rekisteröityä opettajarekisteriin ja ammattinimikkeiden suojaamisesta. Tällöin vain esimerkiksi Opetushallituksen ylläpitämään rekisteriin rekisteröityminen antaisi oikeuden toimia kasvatus- ja opetusalailla.

Suomessa terveydenhoitoalalla on toiminut Terhikki-rekisteri, josta viranomaiset ja asiakkaat ovat voineet tarkistaa ammattihenkilöstön pätevyyden. Käyttäjiä on päivittäin tuhansia, ja kokemukset ovat olleet hyviä. Näitä kokemuksia voidaan hyödyntää opettajarekisterin perustamisessa.

## 5. Ehdotuksia valtakunnan ja kunta-alan päättäjille

**P**erusopetuksen järjestämisen lähtökohtana on oltava laadukkaiden kasvatus- ja koulutuspalveluiden tuottaminen jokaiselle suomalaiselle lapselle ja nuorelle. Kunnianhimon taso on asetettava korkealle.

Lähden toimenpide-ehdotuksissani siitä, että perusopetus säilyy kuntien lakisääteisenä tehtävä ja kuntien rooli vielä vahvistuu, koska vastuu perusopetuksen rahoituksesta siirtyy yhä enemmän kunnille. Keskeistä on tarkastella valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta ja kuntien omia toimenpiteitä. Perusopetuksen kannalta on myös tärkeää saada kuntarakenne uudistettua ja sosiaali- ja terveystoimessa aikaan uudistuksia.

Suomalaisten oppimistulokset ovat heikentyneet, erot kuntien ja koulujen välillä kasvavat eivätkä oppilaat saa tasavertaisesti perusopetusta joka kunnassa. Siksi kaikki kunnat ja niiden päättäjät on saatava mukaan perusopetuksen laadun kehittämiseen ja turvaamaan perusopetus heikoista talousnäkymistä huolimatta.

Mutta miten saamme peruskoulutalkoot käyntiin? Kenen on vastuu ja mitä toimia tarvitaan?

Aloitin tarkastelun valtion toimista. Käytettävissä on kolme vaihtoehtoa: normi-, rahoitus- ja informaatio-ohjaus. Mielestäni kaikkia näitä on uudistettava yhtä aikaa, jotta lopputuloksena oli-

si looginen kokonaisuus. Jos seuraavista ehdotuksistani jokin elementti jää toteuttamatta, nyt esitettävä malli ei enää päde.

Erilliset hankkeet ja kehittäminen pala palalta on lopetettava, vaikka se tuottaa monille tuskaa. Koko rahoitus- ja ohjausjärjestelmä on saatava toimimaan samaan suuntaan.

## **Normiohjaus: lainsäädäntöä on täsmennettävä turvaamaan oppilaan oikeudet**

Perusopetus huutaa kipeästi nykyistä täsmällisempää lainsäädäntöä, josta käy ilmi, mitä rahoituksella on tuotettava ja tarjottava. Lainsäätäjä ei voi vain heittää palloa kunnille ja toivoa, että kaikki järjestyy. Kuntapäätäjät tarvitsevat selkänokaiseen normeja, jotka turvaavat koulutuksen tasa-arvon joka puolella Suomea. Mikään muu ohjauskeino ei sitä turvaa.

Kun tiedetään, mitä rahoituksella on tuotettava, tähän osoitetun perusrahoituksen on katettava todelliset järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Näin ei tällä hetkellä ole, mikä mahdollistaa suuret leikkaukset kunnissa. Säästöpainneissa ajatellaan helposti, että joustava lainsäädäntö antaa päättäjille valinnanvaraa, mistä leikata. Mutta ristiriita on räikeä sen kanssa, että jo perustuslaki takaa kaikille hyvän perusopetuksen.

Varmistamalla perusopetuksen laadukkuus jokaisessa koulussa pystytään torjumaan Ruotsin kaltainen malli, jossa koulusta tulee bisnes ja tyytymättömät vanhemmat saavat tarpeekseen. Julkinen paine sellaiselle järjestelmälle, jossa perheillä on mahdollisuus ostaa omalle lapselleen parempaa opetusta, voi nousta yllättävän nopeasti. Tämä kehitys pitää lopettaa ennen kuin se edes alkaa, koska en usko, että suomalaiset haluavat maksullista yksityiskoulujärjestelmää valtavine lukukausimaksuineen, ranking-listoineen ja valintajärjestelmineen.

Normien kiristäminen ei ole helppoa, onhan siitä keskusteltu ainakin kymmenen vuotta, mutta se on ennen pitkää tehtävä. Näin lyhyessä julkaisussa on mahdotonta täsmällisesti ottaa kantaa, mitkä nuo normit ovat ja millaisia kustannuksia niiden muuttamisesta seuraisi. Ainakin ryhmäkokojen säätely pitää selvittää, kuten Kataisen hallitus lupasi. Sitä ei ole valitettavasti tehty, mutta olisi tärkeää miettiä eri vaihtoehdot ja niiden kustannukset.

Opetusryhmien säätely voisi lähteä kahdesta periaatteesta. Ensinnäkin ryhmien muodostuksessa tulee ottaa huomioon turvallinen oppimisympäristö, oppilaiden ikä, kehitystaso ja edellytykset. Samoin se, että opettajalla on riittävästi aikaa opetussuunnitelman mukaisen opetuksen antamiseen, oppilaiden oppimisen havainnointiin ja tukemiseen ja vuorovaikutukseen oppilaiden kanssa sekä muihin opettajalle kuuluviin tehtäviin.

Toiseksi, ottaen huomioon nopeasti muuttuva opettajuus ja oppiminen (tiimiopettajuus, samanaikaisopetus, joustava oppilaiden ryhmittely jne.) määriteltäisiin maksimiryhmäkoon sijaan suhdeluku eli se, kuinka monta oppilasta ryhmässä voi olla opettajaa kohden. Esimerkiksi luokanopettajia olisi 3.–9. luokkien oppilasmäärän suhteessa siten, että 20 oppilasta kohden olisi aina yksi luokanopettaja. Alkuopetuksessa, yhdysluokilla ja työturvallisuuden kannalta vaarallisessa opetuksessa luku olisi hieman pienempi.

Vastaavasti pitäisi tarkastella tukea tarvitsevien oppilaiden näkökulmasta nykyistä perusopetuslakia. Tähän liittyvästä lakimuutoksesta eduskunta on juuri saanut liian optimistisen tilannekuvan tarjoaman selvityksen, sillä oppilaan oikeus tukeen ei käytännössä toteudu läheskään kaikissa kunnissa.

Järkevää olisi myös miettiä tieto- ja viestintätekniiikan tuomia muutoksia ja mahdollisuuksia esimerkiksi etäopetukseen. Onko järkevää istuttaa pientä lasta takapenkillä kouluun joka päivä tuntikausia, ja voisiko tässä olla uusia tapoja toteuttaa opetusta ja mitä muutoksia se vaatisi normeihin? Esitän, että opetusministeriö aloittaisi sidosryhmien kanssa selvitystyön normikokonaisuuden uudistamiseksi.

Kun normityön lisäksi aluehallinnon roolia vahvistetaan peruspalvelujen toteutumisen varmistajina ja valvojina ja ne saavat lisää oikeuksia velvollisuuksia ja voimavaroja, luottamus ja tuki eri alueilla vahvistuisivat. Ideana on koulutuksen tasa-arvon toteuttaminen täsmällisemmillä normeilla ja aluehallintovirastojen kasvavalla roolilla.

## **Rahoitusohjaus: valtion avustukset koottava yhteen pottiin**

Valtionosuusjärjestelmässä uuden koulutusindikaattorin toteuttamista kannattaa ainakin kokeilla. Järjestelmää kehittänyttä Arno Miettistä tuen siinä, että uusien mittareiden toimivuutta on koko ajan seurattava seuraavan hallituksen aikana. Lisäksi yhden putken mallista luopuminen olisi askel oikeaan suuntaan. Se palauttaisi perusopetuksen valtionosuudet opetusministeriön pääluokkaan, ja yksikköhinnan merkitys ymmärrettäisiin ainakin nykyistä paremmin kunnissa.

Mikäli normit ja valvonta saadaan kuntoon, nykyiset erilliset ryhmäko-, kerho-, TVT- ja muut niihin verrattavat erilliset avustukset voidaan lopettaa. Tilalle pitäisi luoda kokonaisuus, joka kannustaa koulutuksen järjestäjiä (so. kunnat ja yksityiset koulut) perusopetuksen kokonaisvaltaiseen ja pitkäjänteiseen strategiseen kehittämiseen.

Valtakunnallinen kehittämistyö keskitetään kehittämisvirastoon, jonne se kuuluu, eli Opetushallitukseen.

Nykyisestä sirpaleisesta ja hallinnollisesti raskaasta hanke- ja valtionavustusjärjestelmästä pitäisi luopua kokonaan. Sen sijaan perusopetuksen järjestäjät hakisivat vain yhtä avustusta perusopetuksen kehittämiseen kehittämissuunnitelman pohjalta esimerkiksi valtuustokausittain neljän vuoden välein.

OKM ei jakaisi enää avustuksia, vaan keskittyisi strategiaan kokonaisuuksiin ja perustehtäviinsä eli lainsäädäntötyöhön, tulosohjaukseen ja budjetin valmisteluun. OPH käsittelisi ja myöntäisi avustukset. Avustuspotin, johon yhdistettäisiin kaikki nykyiset hanke- ja erilliset valtionavustukset (noin 200 miljoonaa euroa), pitäisi olla jatkossakin riittävän suuri, jotta kaikki kunnat saadaan hakemaan sitä.

Avustushakemusta laadittaessa käytettäisiin hyväksi valtakunnallisia perusopetuksen laatuksiteereitä, joihin kunnan tilannetta peilataan. Näin kunta pystyisi valitsemaan muutaman strategisen kehittämiskohteen.

## **Informaatio-ohjaus: kansallinen perusopetuksen tietopohja päätösten tueksi**

Jotta päätökset perustuisivat oikeaan tietoon ja informaatio-ohjaus vahvistuisi, tarvitaan tietopohjan parantamista. Kun jokainen koulutuksen järjestäjä laatii perusopetuksen kehittämissuunnitelman ja hyödyntää siinä alueellista yhteistyötä ja valtakunnallisia perusopetuksen laatukriteerejä, se kerää samalla tietopohjan, joka luovutetaan kehittämisavustusta haettaessa Opetushallitukselle.

Toisin sanoen hakemuksen liitteeksi koulutuksen järjestäjä kokoaisi merkittävät tunnusluvut, joita olisivat esimerkiksi ryhmäkoko, kelpoisten opettajien määrä, opetuksen tuntimäärä, tietokoneiden määrä oppilasta kohden, oppilaiden määrä opinto-ohjaajaa/koulukuraattoria/kouluterveydenhoitajaa kohden, opettajien täydennyskoulutukseen pääsy, oppimateriaaliin käytetty määräraha, väkivalta- ja uhkatilanteet ja niin edelleen. Tunnusluvut voidaan valmistella yhdessä mm. Kuntaliiton ja Tilastokeskuksen kanssa.

Näin syntynyt tietopohja muodostaisi jatkossa tiedollisen perustan kansalliselle perusopetuksen tilan arvioinnille ja kehittämistarpeille. Opetushallitus voisi sen pohjalta tukea ja verkostoida järjestäjiä alueellisesti ja aihekokonaisuuksien mukaan. Monet erilliset tiedonkeruut voitaisiin lopettaa, varsinkin jos tietojen toimittaminen tapahtuisi kahden vuoden välein. Tieto hyödyttäisi valtakunnan päättäjien lisäksi nimenomaan kuntapäätäjiä. Lisäksi opettajarekisteri täydentäisi tietovarantoa.

Opetushallituksen ei tarvitsisi enää hallinnoida satoja eri hankkeita ja niiden maksatuksia, vaan voisi keskittyä kehittämistyöhön sekä kuntien ja koulutuksen järjestäjien tukemiseen laadun kehittämisessä. Hakemusten käsittelyssä OPH:n asiantuntijat voisivat keskittyä alueittain ja/tai aihekokonaisuuksien pohjalta tukemaan kuntia. Näin syntyisi erilaisia koulujen kehittämisverkostoja.

Esimerkiksi kunnat, joiden tieto- ja viestintätekniset valmiudet ovat heikot, voidaan verkostoida keskenään ja järjestää niille tilaisuuksia ja kontakteja sellaisiin kuntiin, joissa kehitys on pitkällä. Myös alueellisia tilaisuuksia voitaisiin järjestää. Näin saataisiin luonteva tapa käydä vuoropuhelua OPH:n ja kuntien kesken, mitä molemmilla puolilla kaivataankin.

## **Opettajien työaikajärjestelmän uudistaminen hallitusohjelmaan**

Jotta opettajien työaikaan liittyvät epäoikeudenmukaisuudet saadaan korjattua ja opettajien toimenkuva uudistuisi vastaamaan tulevaisuuden oppimista, opettajien työaikajärjestelmää on muutettava. Tätä kautta koulupäivään saadaan joustavuutta, opettajien jatkuva osaamisen kehittäminen tulee selkeästi osaksi työaikaa ja oppilaiden ja heidän perheidensä tukeminen vahvistuu.

Koska kyseessä on iso yhteiskunnallinen muutos, uudistuksen kustannuksiin on osallistuttava sekä valtion että kuntasektorin. Työmarkkinaosapuolten on ryhdyttävä vakavasti valmistelemaan tätä muutosta, ja uuden hallituksen ohjelmaan on kirjattava, että valtio tukee osaltaan opettajien työaikajärjestelmän muutosta.

Jotta opettajankoulutus vastaisi laadultaan ja sisällöltään tulevaisuudessakin uuden oppimisen vaatimuksia, perustetaan opettajankoulutuksen valtakunnallinen toimielin. Sen tehtävänä olisi lisätä vuoropuhelua koulutuksen järjestäjien, opettajankouluttajien ja opettajien ja opettajiksi opiskelevien kesken.

Opettajan työn houkuttelevuutta ja vetovoimaisuutta vaalitaan säilyttämällä vähintään nykyiset kelpoisuusvaatimukset, sisällyttämällä jokaisen nuoren opettajan työaikaan mentorointia, parantamalla edelleen koulujen työrauhaa ja turvallisuutta sekä perustamalla opettajarekisteri.

Opettajarekisterin perustaminen selvitetään pikaisesti vielä tänä vuonna opetusministeriön työryhmässä, jossa olisi mukana mm. työnantajien, OAJ:n, opettajankoulutuslaitosten ja Opetushallituksen edustus. Tältä pohjalta hallitusohjelmaneuvoittelijat voisivat ratkaista asian kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen.

## **Työnantajalta tietokone jokaiselle opettajalle**

Jokaisen kunnan perusopetuksen kehittämissuunnitelmaan on kirjattava suunnitelma, miten tieto- ja viestintäteknikka saadaan osaksi jokaisen koulun arkea ja uuden opetussuunnitelman vaatimusten mukaiseksi. Se tarkoittaa käytännössä, että työnantaja tarjoaa kaikille opettajille oman koneen, varmistetaan riittävät laajakaistayhteydet ja muu tarvittava välineistö, jotta sähköinen oppimateriaali voidaan ottaa maksimaalisesti hyötykäyttöön.



Opettajien osaamisen parantaminen tehdään suunnitellusti, missä rehtorien rooli on keskeinen. Lukioissa jokaisella opiskelijalla on oltava oma kone opintojen alkaessa, jotta sähköinen ylioppilaskirjoitus voi toteutua. Peruskoulussa hyödynnetään oppilailta jo olevat koneet ja älypuhelimet.

## **Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola  
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen  
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas,  
Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)  
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus  
(1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen  
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari  
HENKILÖSTÖPOLITIIKKA PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ  
(1995)
- 9 Terho Pursiainen  
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen  
EIPÄJOKI  
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kun-  
taan (1995)
- 11 Heikki Koski  
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISYHTEISKUNTA  
(1995)
- 12 Seppo Niemelä  
MUUTOSKIRJA  
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki  
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

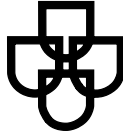
- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto  
KAUPUNKI JA MAASEUTU  
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa  
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth  
MILLAISIA OLEMME?  
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen  
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen  
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi  
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää  
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis  
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA  
(1997)
- 24 Terho Pursiainen  
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA  
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg  
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus  
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN  
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen  
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie  
KUNTA VAI MAAKUNTA?  
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola  
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ  
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään  
(2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä  
TULISIELU  
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru  
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen  
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg  
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen  
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki  
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN?  
(2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo  
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen  
KUNNAN ELINKAARIHYPPY  
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri  
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho  
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto  
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto  
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN  
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila  
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg  
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen  
ALAISTAITO Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik  
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?  
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)
- 62 Markku Lehto  
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)

- 63 Pasi Holm  
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén  
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto  
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm  
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto  
PARAS TUOTTAKOON!  
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?  
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg  
HILJAA HYVÄ TULEE  
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista (2008)
- 72 Matti Wiberg  
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen  
HELSINKI  
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi  
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi  
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS – KUNTALAISEN ITSE-  
HALLINTO (2010)
- 77 Esko Kalevi Juntunen  
SULJETUSTA AVOIMEEN – TALOUDEN GLOBAALIMYRS-  
KY (2010)

- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala  
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN JULKI-  
SUUS? (2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)
- 80 Terho Pursiainen  
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)
- 82 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)
- 83 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)
- 84 Ari Mölsä (toim.)  
KUNTARAKENNEKIRJA (2012)
- 85 Timo Reina  
KAHDEN TULEN VÄLISSÄ – ALUEHALLINNON TILA JA  
TULEVAISUUS? (2012)
- 86 Tarja Cronberg  
ESTEJUOKSU LUOVAAN SUOMEEN (2012)
- 87 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2012 (2013)
- 88 Marja-Liisa Manka, Laura Bordi ja Kirsi Heikkilä-Tammi  
PERUSASIOISTA PIENIIN IHMEISIIN – KUNTAJOHTAMI-  
SEN KUVA (2013)
- 89 Kari Välimäki  
KAKKUA JAETTAVAKSI (2013)
- 90 Wille Rydman  
UNELMASTA PAINAJAISEKSI?  
– Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsensä (2013)
- 91 Yrjö Hakanen  
MARKKINOIDEN VAI IHMISEN HYVÄKSI?  
– Kommunistin puheenvuoro (2013)
- 92 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2013 (2014)
- 93 Heljä Misukka  
KOULUTUKSEN SUURVALTA TIENHAARASSA (2014)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite Fredrikinkatu 61 A  
00100 Helsinki

Asiamies Antti Mykkänen, [antti.mykkanen@kaks.fi](mailto:antti.mykkanen@kaks.fi),  
p. 0400 570 087

Tutkimusasiamies Veli Pelkonen, [veli.pelkonen@kaks.fi](mailto:veli.pelkonen@kaks.fi),  
p. 0400 815 527

Taloudenhoitaja Anja Kirves, [anja.kirves@kaks.fi](mailto:anja.kirves@kaks.fi),  
p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!



Heljä Misukka

## **Koulutuksen suurvalta tienhaarassa**

Kuinka Suomen koulutusjärjestelmä pärjää jatkossa? Pisa-tutkimuksetko sitä mittaavat?

Jääkö sivistys soten jalkoihin? Kompastutaanko joustamattomaan työaikajärjestelmään?

Miten valtion ohjausjärjestelmää tulisi muuttaa?  
Mikä on kuntien rooli?

Opetusalan Ammattijärjestön koulutusjohtaja Heljä Misukka valottaa peruskoulutuksen tulevia muutostarpeita.



9 789525 801972

Julkaisutiedot  
ISBN 978-952-5801-98-9  
ISSN 1235-6964