

Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009



Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä

ISSN-L 1798-2219
ISSN 1798-2219 (nid.)
ISSN 1798-2227 (PDF)
ISBN 978-952-499-102-5 (nid.)
ISBN 978-952-499-103-2 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 253/54/07

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetusministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Helsingissä 28. päivänä toukokuuta 2009

Ylijohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Teemu Kalijärvi

Asiasanat:

valtionosuudet, opetustoimi, perusopetus, ohjausjärjestelmät

Sisällys

Tiivistelmä	8
Resumé	10
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	15
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	15
2.1.1 Perusopetus ja peruskoulut	15
2.1.2 Perusopetuksen ohjaus ja rahoitus	17
2.2 Tarkastuskysymykset	22
2.3 Tarkastuskriteerit	24
2.4 Tarkastuksen rajaus	27
2.5 Tarkastuksen tietoaineistot ja analyysimenetelmät	27
3 Tarkastushavainnot	29
3.1 Rahoitusohjaus	29
3.1.1 Perustietoja rahoitusjärjestelmästä	29
3.1.2 Perusopetuksen yksikköhintarahoitus	31
3.1.3 Harkinnanvaraiset valtionavustukset perusopetuksen järjestäjille	40
3.1.4 Paras-hanke ja kuntien rahoitusuudistus	45
3.2 Säädösohjaus	57
3.2.1 Peruskoulua ohjaavan lainsäädännön kehitys	57
3.2.2 Perusopetuslakia koskevat tarkastushavainnot	62
3.3 Muu ohjaus	67
3.3.1 Sisältöohjaus: tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet	67
3.3.2 Informaatio-ohjaus	73
3.4 Ohjausjärjestelmän kokonaisuus ja läpinäkyvyys	79
3.4.1 Ohjausvälineiden tavoitteet ja velvoittavuus	79
3.4.2 Uudistushankkeet	81
3.4.3 Ohjauksen kokonaisuus ja ohjausvälineiden yhdensuuntaisuus	86
4 Tarkastusviraston kannanotot	95
Lähteet	103
Liitteet	110

Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä

Maksuton perusopetus on 6–15-vuotiaiden Suomen asukkaiden subjektiivinen oikeus. Siten perusopetus on suomalaisen koulutusjärjestelmän perusta. Perusopetusikäisistä yli 95 prosenttia käy kunnallisessa perusopetuksessa ja hieman yli 2 prosenttia yksityisissä oppilaitoksissa. Perusopetusta järjestetään lisäksi valtion kouluissa ja kuntayhtymien oppilaitoksissa.

Paikalliset koulutuksen järjestäjät saavat valtionosuutta oppilaitosten perustamis- ja käyttökustannuksiin. Vastuu perusopetuksen rahoituksesta ja koulujen rakentamisesta jakaantuu valtion ja kuntien kesken. Valtion talousarvion mukaan kunnallisen perusopetuksen laskennalliset kustannukset ovat vuonna 2009 n. 3,45 miljardia euroa ja yksityisen perusopetuksen laskennalliset kustannukset 83,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2009 opetus- ja kirjastotoimen valtionosuusprosentti on 41,82. Käytännössä valtionosuudet kattavat huomattavasti pienemmän osuuden kuntien opetus- ja kulttuuritoimen kustannuksista.

Tarkastuksen kohteena on ollut perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuus. Rahoitusohjauksen lisäksi tarkastuksessa on käsitelty perusopetuksen säädös- ja normiohjausta, sisältöohjausta sekä informaatio-ohjausta. Tarkastuksen pääkysymys on kohdistunut perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän selkeyteen ja johdonmukaisuuteen.

Tarkastushavaintojen perusteella perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä ei muodosta yhtenäistä ja tietoisesti rakennettua kokonaisuutta. Peruskouluun siirtymisen jälkeen kaikkia ohjausvälineitä on aika ajoin uudistettu, mutta toimenpiteet ovat kohdistuneet yleensä yksittäisiin ohjausvälineisiin. Uudistusten lopulliset vaikutukset ovat olleet vaikeasti ennakoitavissa. Vaikka yksittäisten ohjausvälineiden välittämät viestit ovat sinänsä yksiselitteisiä, ei ohjauksen kokonaisuutta voida pitää läpinäkyvänä. Asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä ei ole aina valittu tehokkainta ja tarkoitukseen soveltuvinta ohjausvälinettä.

Perusopetuksen valtionosuusrahoitus uudistuu vuoden 2010 alussa. Tässä yhteydessä perusopetuksen rahoituksen perustaksi tulee esi- ja perusopetusikäisten osuus kunnan asukkaista. Tämän hetkisen tiedon perusteella rahoitusuudistus toteutuu vain osittain. Siten uudistus ei ratkaise nykyisten valtionosuuskriteerien todettuja ylikompensaatio-ongelmia.

Opetushallinto on pyrkinyt edelleen joissakin tapauksissa harjoittamaan perusopetuksen yksityiskohtiin ulottuvaa valtionosuusohjausta, vaikka tämä on laskennallisen ja yleiskatteellisen valtionosuusjärjestelmän perus-

logiikan vastaista. Viimeisin esimerkki tällaisesta ohjauspyrkimyksestä on 16 miljoonan euron osoittaminen opetusryhmien pienentämiseen kaikkien perusopetuksen järjestäjien valtionosuuden laskennallista yksikköhintaa korottamalla. Käytännössä tässä pyrkimyksessä on kyse lähinnä informaatio-ohjauksesta, sillä lainsäädäntö ei mahdollista valtionosuusrahoituksen kohdentamista tiettyyn tarkoitukseen koulutuksen järjestäjää sitovalla tavalla.

Pyrkimykset ohjata perusopetusta hankerahoituksen avulla ovat viime vuosina lisääntyneet, vaikka hankerahoituksen merkitys suhteessa valtionosuusrahoitukseen on edelleen hyvin pieni. Tarkastuksessa tehdyn analyysin perusteella näyttää kuitenkin siltä, että hankeavustukset jakautuvat epätasaisesti. Suuret kaupungit, joilla pitäisi olla omaakin kehittämispotentiaalia, näyttävät olevan aktiivisimpia hankeavustusten hakijoita. Hankerahoituksesta on muodostunut joillekin kunnille liki pysyvä rahoitusmuoto. Sen sijaan ne kunnat, joiden perusopetuksessa mitä todennäköisimmin olisi kehitettävää, saattavat olla erittäin passiivisia hankerahoituksen hakijoita. Tässä yhteydessä voidaan puhua osallistumisen kasaantumisesta.

Tarkastushavaintojen perusteella perusopetuksen säädösohjausta pidettiin varsin toimivana. Perusopetuslain katsottiin kohtelevan eritaustaisia opetuksen järjestäjiä tasapuolisesti. Keskeisimmäksi perusopetuslakia koskevaksi kysymykseksi tarkastuksessa nousi se, miten perusopetuslaki on onnistunut takaamaan perusopetuksen yhdenvertaisuuden koko maassa. Tällä hetkellä suurimmat yhdenvertaisuusongelmat liittyvät opettajien lomautuksiin sekä perusopetuksen tukipalvelujen saatavuuteen. Viime aikoina perusopetuksen yhdenvertaisuutta uhkaaviin ongelmiin on pyritty vastaamaan lähinnä informaatio-ohjauksen keinoin. Perusopetus on kuitenkin subjektiivinen oikeus, jonka toteutumisen tulee keskeisiltä osiltaan perustua normeihin. Informaatio-ohjausta voidaan käyttää täydentämään muuta ohjausta, mutta samalla sen rajoitteet suhteessa muihin ohjausvälineisiin tulisi tiedostaa.

Perusopetuksen sisältöjä ohjaavat valtioneuvoston päättämä tuntijako ja Opetushallituksen vahvistamat opetussuunnitelman perusteet. Sisältöohjauksen tarkkuus ja sitovuus ovat vaihdelleet peruskoulun historian aikana. Voimassa olevat vuonna 2004 vahvistetut opetussuunnitelman perusteet ohjaavat perusopetuksen järjestäjiä selvästi tiukemmin kuin niitä edeltäneet vuoden 1994 perusteet. Tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita uudistettaessa tulisi huolehtia siitä, että eri oppiaineiden sisällöt eivät pääse hallitsemattomasti kasvamaan.

Systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen

Den avgiftsfria grundläggande utbildningen är en subjektiv rättighet för 6–15-åriga invånare i Finland. Sålunda är den grundläggande utbildningen grundvalen för det finländska utbildningssystemet. Av dem som är i åldern för grundläggande utbildning får över 95 procent kommunal grundläggande utbildning och något över 2 procent besöker privata läroinrättningar. Grundläggande utbildning ordnas dessutom i statliga skolor och i samkommuners läroinrättningar.

De lokala arrangörerna av utbildningen får statsandel för kostnaderna för att grunda och driva läroinrättningarna. Ansvaret för att finansiera den grundläggande utbildningen och bygga skolor fördelar sig mellan staten och kommunerna. Enligt statsbudgeten är de kalkylmässiga kostnaderna för den kommunala grundläggande utbildningen år 2009 ca 3,45 miljarder euro och de kalkylmässiga kostnaderna för den privata grundläggande utbildningen 83,6 miljoner euro. År 2009 är statsandelsprocenten för utbildnings- och biblioteksväsendet 41,82. I praktiken täcker statsandelarna en betydligt mindre andel av kommunernas kostnader för utbildnings- och kulturväsendet.

Föremål för revision har varit systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen i dess helhet. Förutom styrningen av finansieringen har vid revisionen behandlats författnings- och normstyrningen av den grundläggande utbildningen, innehållsstyrningen samt informationsstyrningen. Huvudfrågan vid revisionen har gällt hur klart och konsekvent systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen är.

Observationerna vid revisionen visade, att systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen inte utgör en enhetlig och medvetet uppbyggd helhet. Efter övergången till grundskola har samtliga styrningsinstrument tidtals förnyats, men åtgärderna har i allmänhet hänfört sig till enskilda styrningsinstrument. Reformernas slutliga effekter har varit svåra att förutse. Trots att de budskap som förmedlas av de enskilda styrningsinstrumenten i sig är entydiga, kan styrningen som helhet inte betraktas som transparent. När man eftersträvat uppställda målsättningar har man inte alltid valt det effektivaste och för ändamålet lämpligaste styrningsinstrumentet.

Statsandelsfinansieringen av den grundläggande utbildningen förnyas i början av år 2010. I detta sammanhang kommer grundvalen för finansieringen av den grundläggande utbildningen att bli andelen för barn i förskole- och grundutbildningsåldern av kommunens invånare. Enligt vad man för närvarande känner till kommer finansieringsreformen att förverkligas endast delvis. Sålunda löser reformen inte de problem med överkompensation som har konstaterats i de nuvarande statsandelskriterierna.

Utbildningsförvaltningen har alltså i vissa fall gått in för att bedriva en statsandelsstyrning som sträcker sig till detaljer i den grundläggande utbildningen, trots att detta strider mot den fundamentala logiken i det kalkylmässiga och övergripande statsandelssystemet. Det senaste exemplet på en sådan styrningssträvan är att anvisa 16 miljoner euro för minskande av undervisningsgrupperna, genom att höja statsandelens kalkylmässiga enhetspris för alla arrangörer av grundläggande utbildning. I praktiken är det i denna strävan fråga närmast om informationsstyrning, för lagstiftningen medger inte att statsandelsfinansieringen inriktas på något särskilt ändamål på ett sätt som binder arrangören av utbildningen.

Strävandena att styra den grundläggande utbildningen med hjälp av projektfinansiering har under de senaste åren ökat, trots att projektfinansieringens betydelse i förhållande till statsandelsfinansieringen alltså är mycket liten. På basis av den analys som gjorts vid revisionen förefaller det emellertid att vara så, att projektbidragen fördelar sig ojämnt. De stora städerna, som borde ha också egen utvecklingspotential, verkar att vara de som mest aktivt söker projektbidrag. Projektfinansieringen har för en del kommuner blivit en i det närmaste permanent finansieringsform. Däremot kan de kommuner, där det med största sannolikhet finns rum för utveckling av den grundläggande utbildningen, bara synnerligen passiva när det gäller att söka projektfinansiering. I detta sammanhang kan man tala om att deltagandet har hopat sig.

På basis av observationerna vid revisionen betraktades författningsstyrningen av den grundläggande utbildningen som mycket välfungerande. Lagen om grundläggande utbildning ansågs bemöta utbildningsarrangörer med olika bakgrund på ett jämlikt sätt. Som den centrala frågan angående lagen om grundläggande utbildning framstod vid revisionen det, hur lagen om grundläggande utbildning har förmått trygga jämlikhet i den grundläggande utbildningen i hela landet. För närvarande har de största problemen med jämlikheten att göra med permitteringarna av lärare samt med tillgången på stödtjänster för den grundläggande utbildningen. På senare tid har man försökt svara på de problem som hotar jämlikheten i den grundläggande utbildningen närmast med informationsstyrningen som medel. Den grundläggande utbildningen är emellertid en subjektiv rättighet, vars uppfyllande till centrala delar bör basera sig på normer. Informa-

tionsstyrning kan användas för att komplettera övrig styrning, men samtidigt borde man vara medveten om dess begränsningar i förhållande till andra styrningsinstrument.

Den grundläggande utbildningens innehåll styrs av den statsrådet beslutade timfördelningen och de av Utbildningsstyrelsen fastställda grunderna för läroplanen. Innehållsstyrningens exakthet och bindande karaktär har varierat under grundskolans historia. De gällande, år 2004 fastställda grunderna för läroplanen styr arrangörerna av grundläggande utbildning betydligt striktare än de föregående grunderna från år 1994. När timfördelningen och läroplanens grunder förnyas borde man sörja för att de olika läroämnenas innehåll inte kommer åt att växa till sig obehärskat.

1 Johdanto

Perusopetus on Suomen koulutusjärjestelmän perusta. Siten perusopetukseen kohdistuvat toimenpiteet vaikuttavat jollakin aikavälillä koko koulutusjärjestelmään. Vastaavasti perusopetus heijastelee muun yhteiskunnan kehitystä. Perusopetuksen ohjausta ja rahoitusta koskevia muutoksia valmisteltaessa on kysymys laajemmasta yhteiskunta- ja talouspoliittisesta kokonaisuudesta kuin pelkästä koulutuspolitiikasta. Perusopetuksen järjestämisestä vastaavat pääasiassa kunnat. Vastuu opetustoimen rahoituksesta ja koulujen rakentamisesta jakautuu valtion ja kuntien kesken. Paikalliset koulutuksen järjestäjät saavat valtionosuutta oppilaitosten perustamis- ja käyttökustannuksiin.

Vaikka perusopetus on ensisijaisesti kuntien järjestämisvastuulla, mahdollistaa lainsäädäntö myös yksityisten peruskoulujen toiminnan. Kuntayhtymät vastaavat monien erityisryhmien perusopetuspalvelujen järjestämisestä. Opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia kaikissa peruskouluissa. Maksuton perusopetus on subjektiivinen oikeus, ja siitä on säädetty perustuslain 16 §:ssä. Perusopetuslaki määrittelee, mitä perustuslain tarkoittama maksuton perusopetus ja oppivelvollisuus käytännössä merkitsevät. Oppivelvollisuus suoritetaan perusopetukseen osallistumalla tai hankkimalla muulla tavoin vastaavat tiedot.

Valtion talousarviossa perusopetus on osa yleissivistävää koulutusta. Valtion talousarvion mukaan kunnallisen perusopetuksen laskennalliset kustannukset (oppilasmäärä * yksikköhinta) ovat vuonna 2009 n. 3,45 miljardia euroa ja yksityisen perusopetuksen laskennalliset kustannukset 83,6 miljoonaa euroa. Paikalliset koulutuksen järjestäjät saavat valtionosuutta oppilaitosten perustamis- ja käyttökustannuksiin. Vuoden 2009 opetus- ja kirjastotoimen valtionosuusprosentti on 41,82, jolloin kunnan rahoitusosuudeksi jää 58,18 prosenttia. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta määrättäessä otetaan asukaskohtainen rahoitusosuus vähentävänä tekijänä huomioon kuntien osalta, mutta kuntayhtymien ja yksityisten koulutuksen järjestäjien valtionosuus myönnetään täyden rahoitusperusteen mukaan. Perusopetuksen valtionosuuksien on tarkoitus siirtyä vuoden 2010 alusta osaksi ns. yhden putken valtionosuusmallia¹.

¹ Tällä tarkoitetaan valtionosuuksien rakennemallia, johon sisällytettäisiin nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus kokonaisuudessaan, opetus- ja kulttuuritoimesta esi- ja perusopetus sekä jo nykyisin asukasperusteiset kirjasto- ja kulttuuritoimi sekä taiteen perusopetus.

Laskennallisen valtionosuusrahoituksen kautta ei ole mahdollista ohjata rahoitettavan toiminnan yksityiskohtia. Siten tarkastuksen kohteena on perusopetuksen koko ohjausjärjestelmä. Rahoitusohjauksen lisäksi perusopetuksen ohjausvälineet on tässä yhteydessä ryhmitelty säädös- ja normiohjaukseen, sisältöohjaukseen sekä informaatio-ohjaukseen. Tarkastuksen päähuomio kohdistuu näiden eri ohjausvälineiden muodostaman kokonaisuuden läpinäkyvyyteen.

Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuus ei ole aikaisemmin ollut Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen kohteena. Vuonna 2009 on valmistunut myös sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä käsitellyt tarkastus².

² *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Perusopetus ja peruskoulut

Perusopetus on yleissivistävää koulutusta, jonka oppimäärän laajuus on yhdeksän vuotta. Perusopetus on maksutonta ja se tuottaa kaikille saman jatko-opintokelpoisuuden. Perusopetuksen tavoitteena on opettaa elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä turvata kaikille yhdenvertainen koulutuksellinen perusta. Tavoitteena on myös tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä edistää sivistystä ja tasa-arvoa yhteiskunnassa. Perusopetuksen oppimäärä suoritetaan yleensä peruskouluissa. Oppivelvollisuus on mahdollista täyttää myös hankkimalla vastaavat tiedot muulla tavalla, esimerkiksi kotiopetuksessa.

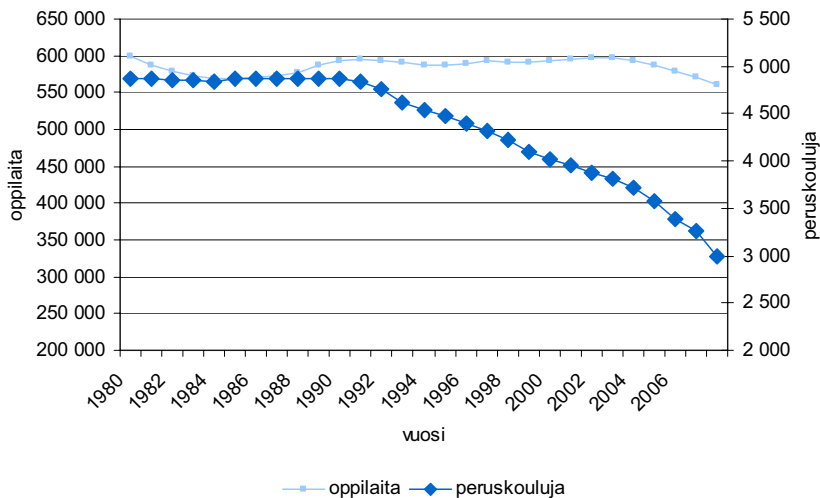
Oppivelvollisuudesta ja oppivelvollisuuskoulujärjestelmästä säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1921. Peruskoulujärjestelmään siirtyminen toteutettiin maassa asteittain vuosina 1972—1977. Oppivelvollisuus koskee kaikkia Suomessa vakinaisesti asuvia lapsia ja se alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen yhdeksänvuotinen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa, oppivelvollisuus alkaa jo kuusivuotiaana ja kestää 11 vuotta.

Perusopetuksen pääasiallisina järjestäjinä toimivat kunnat. Kunnalla on velvollisuus järjestää kaikille alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Kuntien lisäksi perusopetuksen järjestäjinä voivat toimia kuntayhtymät sekä rekisteröidyt yhteisöt tai säätiöt. Luvan perusopetuksen järjestämiseen rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle voi myöntää valtioneuvosto. Lisäksi valtio voi järjestää perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettua opetusta.

Perusopetuksen järjestäjien määrä on viime vuosina vähentynyt kuntaliitosten seurauksena. Kuntien (pl. Ahvenanmaa) lukumäärä ja samalla kunnallisten perusopetuksen järjestäjien lukumäärä oli vuoden 2009 alussa 332. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2006 yksityisiä perusopetuksen järjestäjiä oli 54 ja kunnallisia 415. Kuntayhtymät toimivat perusopetuk-

sen järjestäjänä seitsemässä tapauksessa. Valtio puolestaan järjesti perusopetusta 29 tapauksessa. Ahvenanmaalla perusopetuksen kunnallisia järjestäjiä oli 18. Perusopetuksen järjestäjiä oli siten vuonna 2006 yhteensä 523 kappaletta. Kunnallisessa perusopetuksessa käy yli 95 prosenttia perusopetusikäisestä väestöstä. Hieman yli 2 prosenttia perusopetusikäisistä lapsista suorittaa oppivelvollisuutensa yksityisissä oppilaitoksissa, runsas yksi prosentti valtion kouluissa ja alle prosentti kuntayhtymien oppilaitoksissa.

Perusopetuksen oppilasmäärä on vähentynyt viimeksi kuluneen 30 vuoden aikana noin 600 000 oppilaasta 561 000 oppilaaseen³. Vähennys ei ole ollut tasaista, sillä oppilasmäärä oli alle 570 000 myös 1980-luvun puolivälissä ja lähes 600 000 oppilaan määrä saavutettiin viimeksi 2000-luvun alkuvuosina. Perusopetuksen oppilasmäärän kehitys on esitetty seuraavassa kuviossa.



KUVIO 1. Peruskoulujen määrän ja oppilasmäärän kehitys vuosina 1980–2008. Lähde: Tilastokeskus.

Peruskoulujen määrä on vähentynyt suhteellisesti tarkasteltuna huomattavasti nopeammin kuin oppilasmäärä (kuvi 1). Tarkastelujaksolla keskimääräinen koulukohtainen oppilasmäärä oli pienimmillään vuosina 1985 ja 1986. Tuolloin peruskoulussa oli keskimäärin 117 oppilasta. vuonna

³ Vuonna 2008 yksityisten peruskoulujen oppilasmäärä oli n. 14 500, kuntayhtymien peruskoulujen n. 400, valtion peruskoulujen n. 7 400 ja kuntien peruskoulujen n. 530 000.

2007 koulukohtainen keskimääräinen oppilasmäärä oli jo 175. Tilastokeskuksen mukaan peruskouluikäisten määrä on pienimmillään vuonna 2012, jolloin heitä on alle 530 000. Vuonna 2025 peruskouluikäisten määrän on ennakoitu olevan jälleen nykyisellä tasolla.⁴ Peruskoulujen määrän vähenemisessä kuntaliitokset ja muuttoliike maalta kaupunkeihin ovat olleet ikäluokkien pienenemistä tärkeämpi vaikuttava tekijä.

Vuonna 2004 perusopetuksen osaksi tuli myös koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta. Aamu- ja iltapäivätoimintaa tulee tarjota ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä kaikkien vuosiluokkien erityisoppilaille arkipäivisin yleensä klo 7–17 välisenä aikana. Toiminta perustuu Opetushallituksen hyväksymiin perusteisiin. Kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai se voi hankkia palvelut esimerkiksi eri järjestöiltä tai yhteisöiltä. Kunta päättää toiminnan laajuudesta ja siitä, että toiminta on järjestetty perusopetuslain mukaisesti.

Opetuksen lisäksi peruskoulujen oppilaille on tarjottava lukuisia tukipalveluja. Oppilashuollon palvelut perustuvat sekä perusopetuslakiin että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön. Näiden palvelujen ydin on kouluterveydenhuolto.

2.1.2 Perusopetuksen ohjaus ja rahoitus

Ohjausvälineet ja ohjaavat instituutiot

Perusopetus on hallinnollisesti osa yleissivistävää koulutusta. Perusopetusta, kuten muutakin koulutusta, ohjataan säädösten, taloudellisten resurssien, koulutuksen sisältöjen ja tavoitteiden sekä koulutuksen toteutumisesta saatavan tiedon perusteella. Koulutuksen ohjausvälineitä ovat

- toiminnan ohjaus lainsäädännön avulla
- resurssiohjaus talous-, henkilöstö-, tuntijako- ja aloituspaikka- ym. päätöksillä
- sisältöohjaus opetussuunnitelmien ja tutkintovaatimusten avulla
- informaatio-ohjaus koulutuksen tuloksellisuutta ja ohjausjärjestelmän toimivuutta koskevan tiedon avulla.

Eri ohjausvälineitä voivat käyttää useat eri ohjaavat instituutiot. Ohjausvälineiden painotukset ovat vaihdelleet perusopetuksen historian aikana. Peruskoulun perustamisvaiheessa toimintaa säädeltiin säädöksin pienistä yksityiskohdista alkaen. Säädösohjauksen ja rahoitusohjauksen kytkentä oli

⁴ Opetusministeriö 2007:1.

tiivis. 1990-luvulta alkaen informaatio-ohjauksen merkitystä on pyritty tietoisesti lisäämään. Lainsäädännön pitäisi kuitenkin taata yhdenvertaiset perusopetuspalvelut kaikille oppivelvollisuusikäisille, joten tässä suhteessa informaatio-ohjauksen lisäämiseen on liittynyt epäilyksiä.

Opetusministeriö valmistelee yleissivistävään koulutukseen liittyvän lainsäädännön ja valtioneuvoston päätökset sekä ohjaa hallinnonalan toimintaa. Opetusministeriön työtä ohjaavat mm. hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan sekä koulutuksen tutkimus- ja kehittämissuunnitelman linjaukset.

Opetushallitus on opetusministeriön alainen koulutuksen asiantuntijavirasto, joka vastaa koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta ja seuraa koulutuksen järjestämistä. Opetushallitus päättää opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä valtakunnallisissa opetussuunnitelman perusteissa, jonka velvoittamana paikalliset opetussuunnitelmat laaditaan. Opetushallitus päättää myös kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista.

Opetuksen järjestäjä on yleensä kunta tai kuntayhtymä, joilla on velvollisuus järjestää perusopetusta alueensa lapsille. Lisäksi valtio ja yksityiset yhteisöt tai säätiöt voivat järjestää opetusta. Useista käytäntöihin liittyvistä asioista päättävät koulutuksen järjestäjät, ja näiden toimintaa ohjataan mm. lainsäädännössä ja opetussuunnitelman perusteissa asetettujen tavoitteiden kautta. Kunnassa tai koulussa laaditaan opetussuunnitelma, jossa täsmennetään perusteissa olevia tavoitteita ja keskeisiä sisältöjä.

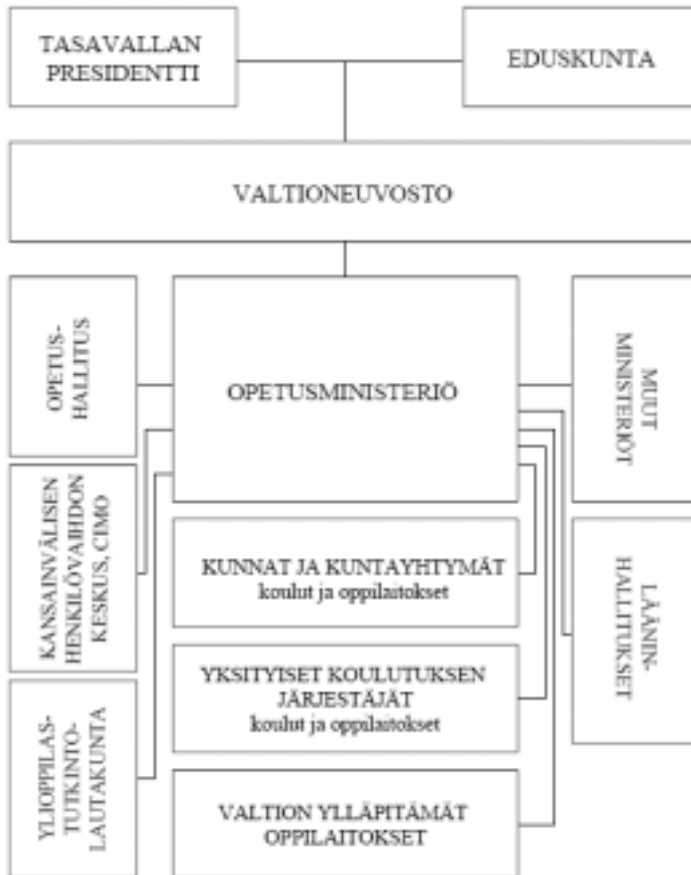
Kunnassa on kouluasioista vastaava poliittisesti valittu toimielin, joka voi olla sivistyslautakunta, opetuslautakunta, koululautakunta tms.⁵ Kunnan päätöksen mukaan kouluissa voi myös olla toimintaa ohjaava johtokunta. Useissa johtokunnissa on myös oppilaiden vanhempien edustus. Johtokuntien tilalle on viime vuosina perustettu epävirallisempia vanhempien neuvostoja. Oppilaiden ääntä koulussa voi käyttää oppilaskunnan hallitus, johon valitaan edustajat eri luokilta.

Lääninhallitukset arvioivat ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalvelujen saatavuutta ja laatua. Lääninhallitukset neuvovat myös oppilaan oikeusturvaan liittyvissä asioissa. Opiskelijoille tulee antaa lainsäädännön edellyttämät palvelut. Lääninhallitus voi uhkasakolla velvoittaa lainsäädännön vastaisesti toimivan koulutuksen järjestäjän noudat-

⁵ *Nykyisen kuntalain (365/1995) 17 §:n mukaan kunnan lakisääteisiä toimielimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus sekä tarkastuslautakunta. Siten koulutusasioidenkin valmistelu voi olla suoraan kunnanhallituksen vastuulla. Näin on meneteltykin joissakin pienissä kunnissa.*

tamaan lainsäädäntöä. Valtio voi myös periä takaisin myönnettyä rahoitusta.

Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen hallinto ja sen eri toimijat on esitetty kuviossa 2.



KUVIO 2. Perus- ja toisen asteen hallinto. Lähde: Opetusministeriö.

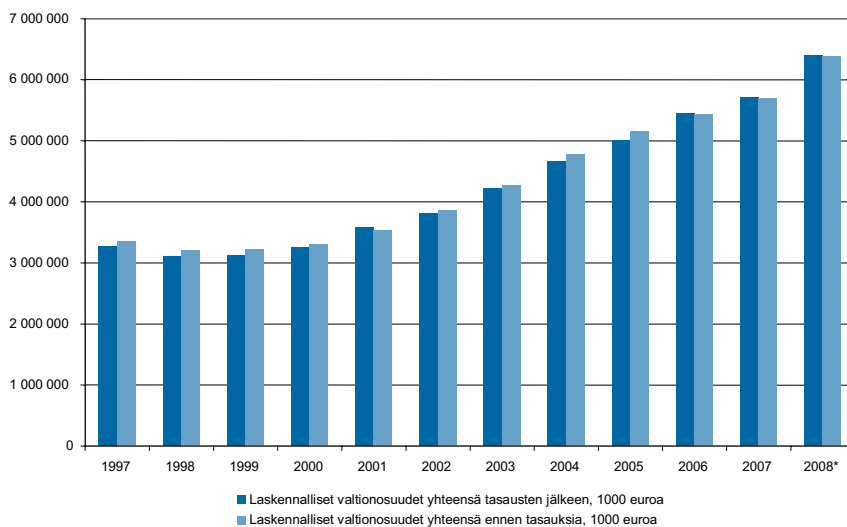
Perusopetuksen rahoitus

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä on osa kuntien valtionosuusjärjestelmää. Kuntien lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä kattaa myös yksityiset koulutuksen järjestäjät.⁶ Suomessa kuntien

⁶ Opetushallitus laatii vuosittain julkaisun, jossa kerrotaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen yleisistä perusteista sekä yksikköhintojen ja rahoituksen mää-

saamat valtionosuudet ovat laskennallisia, ja ne koostuvat yleisestä valtionosuudesta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista sekä verotuloihin perustuvasta tasauksesta. Yleinen valtionosuus muodostuu perusosasta ja olosuhdelisistä. Perusosa määräytyy kunnan asukasluvun ja asukaskohtaisen euromäärän tuloa. Perusosaa korotetaan kuntakohtaisten olosuhde- ja muutosperusteiden mukaan. Ns. sektorivaltionosuudet tai tehtäväkohtaiset valtionosuudet (STM ja OPM) määräytyvät tiettyjen rahoitustarvetta ja epäsuotuisia olosuhteita kuvaavien yleisten tekijöiden perusteella.⁷

Kuntien laskennallisten valtionosuuksien kehitys on esitetty seuraavassa kuviossa.



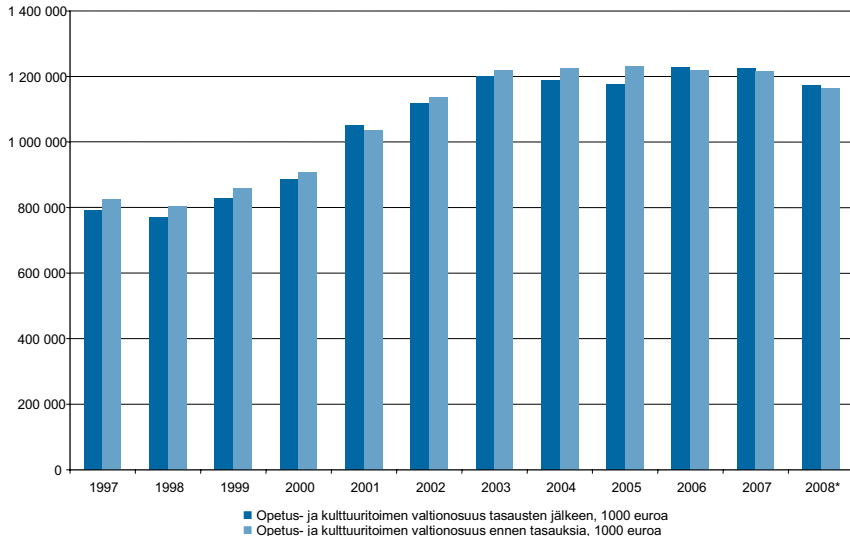
KUVIO 3. Kuntien laskennalliset valtionosuudet vuosina 1997–2008 nimellisinä hintoina. Lähde: Suomen kuntaliitto.

Opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmiä vertailtaessa voidaan havaita, että opetusministeriö on säilyttänyt omassa valtionosuusjärjestelmässään enemmän vanhan suoriteperusteisen (kustannusperusteisen) valtionosuusjärjestelmän piirteitä kuin sosiaali- ja terveysministeriö. Opetusministeriön valtionavut ovat edelleen osittain

räytymisestä eri koulutus- ja kulttuurimuodoittain. Viimeisin julkaisu on nimeltään "Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus, Yksikköhintojen ja rahoituksen määrytyminen vuonna 2009".

⁷ Ks. esim. Lehtonen & Moisio 2007.

suoriteperusteisia tai tehtäväsidonnaisia, vaikka itse kustannusperusteet ovatkin laskennallisia.⁸ Näitä piirteitä on kuitenkin pyritty useaan otteeseen vähentämään. Tosin esimerkiksi perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmä on edelleen käytössä yleissivistävän koulutuksen alueella.



KUVIO 4. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet vuosina 1997–2008 nimellisinä hintoina. Lähde: Suomen Kuntaliitto.

Vuoden 2009 opetus- ja kirjastotoimen valtionosuusprosentti on 41,82, jolloin kunnan rahoitusosuudeksi jää 58,18 prosenttia. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta määrättäessä otetaan asukaskohtainen rahoitusosuus vähentävänä tekijänä huomioon kuntien osalta, mutta kuntayhtymien ja yksityisten koulutuksen järjestäjien valtionosuus myönnetään täyden rahoitusperusteen mukaan. Perusopetuksen valtionosuuksien on tarkoitus siirtyä vuoden 2010 alusta osaksi ns. yhden putken valtionosuusmallia.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista yhden putken malliin kuuluisivat esi- ja perusopetus sekä jo aiemminkin asukasperusteiset kirjasto- ja kulttuuritoimi sekä taiteen perusopetus. Kuntien vastuulla olevien esi- ja perusopetuksen valtionosuudet muutettaisiin 6—15- tai 6—16-ikäluokkien asukasmäärään perustuviksi. Samalla esi- ja perusopetuksen rahoitus tulisi budjetoiduksi samaan pääluokkaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä mahdollisen yleisen valtionosuuden kanssa. Rahoitus myönnettäisiin sekä maksettaisiin pääluokasta vastaavan ministeriön (to-

⁸ Ks. esim. Pekkarinen 2001.

dennäköisesti valtiovarainministeriön) päätöksellä kunnille. Samalla tavoin käsiteltäisiin myös valtionosuudet yleistä kirjastoa, kuntien kulttuuri-toimintaa sekä taiteen perusopetusta varten.

Valtionosuusrahoituksen lisäksi perusopetuksen järjestäjät voivat hakea harkinnanvaraisia valtionavustuksia toimintansa kehittämiseen. Harkinnanvaraisia avustuksia ei ole tarkoitettu toiminnan pysyväksi rahoitusmuodoksi. Harkinnanvaraisten avustusten määrä on viime vuosina kasvanut merkittävästi, mutta niiden suhteellinen osuus perusopetuksen koko rahoituksesta on varsin pieni. Valtionavustusten osuutta on viimeksi kasvattanut se, että perusopetuksen ikäluokkien pienenemisestä seurannut valtionosuuksien laskennallinen säästö on vuodesta 2008 alkaen kohdennettu valtionavustuksina perusopetuksen laadun kehittämiseen.

2.2 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen kohteena on perusopetuksen rahoituksen ja muiden ohjausvälineiden muodostama kokonaisuus. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmää on kritisoitu erityisesti läpinäkymättömydestä ja valtionosuuslaskennan monimutkaisuudesta. Ongelmia on nähty liittyvän sekä ohjausjärjestelmään kokonaisuutena että yksittäisiin valtionosuuden määrätymistekijöihin. Maksuton perusopetus on subjektiivinen oikeus, joten rahoitusohjauksen merkitystä ei tule ylikorostaa suhteessa muihin ohjausvälineisiin.

Tarkastuksen pääkysymys on seuraava:

Onko perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus?

Pääkysymys kohdistuu siten koko perusopetuksen ohjauksen läpinäkyvyyteen. Tarkastuksen pääkysymykseen vastataan kahden yksityiskohtaisemman tarkastuskysymyksen avulla.

Tarkastuskysymys 1: Miten valtionosuusjärjestelmä ja muu rahoitus ohjaavat perusopetuksen järjestäjien toimintaa?

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen avulla tarkastellaan perusopetuksen valtionosuusjärjestelmän ohjaustavoitteita. Laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään on liitetty sen olemassaolon aikana ristiriitaisia ohjausodotuksia. Kun ajatellaan laskennallista ja yleiskatteellista valtionosuusjärjestelmää ohjauselementtinä, voidaan nähdä, että sen ohjausmahdollisuuksiin

liitetyt odotukset ovat varsin vähäisiä. Kuitenkin samaan aikaan joidenkin yksikköhinnan määräytymiseen liittyvien yksittäisten tekijöiden muutosten tai poistojen pelätään aiheuttavan välittömiä muutoksia valtionosuuden saajan käyttäytymisessä. Laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään liitetyt ohjausodotukset eivät ole siten erityisen loogisia tai johdonmukaisia. Valtionosuuksien lisäksi perusopetuksen järjestäjät voivat hakea harkinnanvaraisia valtionavustuksia, jotka on yleensä tarkoitettu toiminnan kehittämiseen. Harkinnanvaraisiin avustuksiin liitetyt ohjausodotukset ovat selvästi suurempia kuin laskennallisiin valtionosuuksiin liitetyt. Perusopetuksen kehittämiseen suunnattavat valtionavustukset ovat viime aikoina kasvaneet merkittävästi.

Tarkastuskysymyksen kannalta keskeisiä alakysymyksiä:

- Mitä ohjaustavoitteita keskeiset toimijat ovat nykyiselle perusopetuksen valtionosuusjärjestelmälle asettaneet?
- Miten velvoittavina perusopetuksen järjestäjät ovat nämä tavoitteet ymmärtäneet?
- Ohjaavatko valtionosuusjärjestelmän painotukset perusopetuksen järjestäjien toimintaa?
- Miten harkinnanvaraisia avustuksia on käytetty toiminnan ohjaukseen?

Tarkastuskysymys 2: Millä muilla tavoin perusopetuksen järjestäjiä on pyritty ohjaamaan?

Toisen tarkastuskysymyksen kohteena ovat ne muut ohjauksen muodot, jotka rahoitusohjauksen lisäksi kohdistuvat perusopetukseen. Ohjausjärjestelmän kokonaisuuden kannalta eri ohjausvälineiden kautta toiminnan järjestäjiin kohdistettujen viestien tulisi olla toisiaan tukevia. Eri ohjausvälineiden ristiriitaiset ohjaussignaalit ovat omiaan heikentämään koko ohjausjärjestelmän toimivuutta ja ohjauksen vaikuttavuutta.

Perusopetuksessa erityisesti säädösohjauksen merkitys on keskeinen. Perusopetuksen sisältöjen ohjauksessa keskeisimpiä välineitä ovat valtioneuvoston vahvistama tuntijako sekä Opetushallituksen antamat opetussuunnitelman perusteet. Informaatio-ohjausta puolestaan sisältyy mm. eri tahojen suorittamiin arviointeihin. Kysymyksen kannalta on keskeistä selvittää, kuinka hyvin rahoitusohjauksen ja muun ohjauksen tavoitteet liittyvät yhteen. Tarkastuskysymyksen kannalta keskeisiä alakysymyksiä:

- Miten lainsäädännön keinoin on pyritty vaikuttamaan kohteena olevaan toimintaan?
- Miten perusopetuksen käytännön järjestämistä ohjataan?
- Miten informaatio-ohjausta on käytetty toiminnan ohjaukseen?

- Miten perusopetuksen järjestäjät ymmärtävät eri ohjausvälineiden välisen suhteen?

Kahden tarkastuskysymyksen käsittelyn jälkeen pyritään kootusti vastaamaan tarkastuksen pääkysymykseen eli siihen, onko perusopetuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmä selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus. Huomiota kiinnitetään enemmän ohjauksen kokonaisuuden kuin yksittäisten ohjausvälineiden läpinäkyvyyteen. Perusopetuksen eri ohjausvälineiden väliset painotukset tulevat todennäköisesti jonkin verran muuttumaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusuudistuksen myötä. Pääkysymykseen vastaamisen kannalta mm. seuraavat kysymykset ovat olennaisia.

- Miten hyvin järjestelmän läpinäkyvyydelle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet?
- Miten ymmärrettävänä perusopetuksen järjestäjät pitävät rahoitusohjauksen ja muun ohjauksen suhdetta?
- Onko eri toimijoiden välinen vastuunjako selvä?

2.3 Tarkastuskriteerit

Resurssien jaossa ja siihen liittyvässä sääntelyssä on aina kysymys kompromisseihin pyrkimisestä ja poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Erittäin aluepoliittiset kysymykset ovat olleet rahoitusjärjestelmien muutoksissa keskeisiä. Koko valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on tasapainottaa palvelujen järjestäjien mahdollisuuksia tuottaa palveluita kansalaisille. Käytännön syiden takia uudistettu järjestelmä ei yleensä saa merkittävästi muuttaa rahoituksen kohdentumista entiseen verrattuna. Melko pieniinkin rahoituksen kohdentumisen muutoksiin liittyy yleensä erilaisia siirtymäkausia ja tasoitusjärjestelyjä.

Valtionosuusjärjestelmälle ja muulle ohjaukselle on eri yhteyksissä asetettu lukuisia tavoitteita. Monet tavoitteet ovat toistuneet uudistuksesta toiseen. Tarkastuskriteeristöä muodostettaessa keskeisimpiä lähteitä ovat olleet vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen esityöt⁹, vuonna 1996 esitelty selvitysmies Heikki Kosken valtionosuusmalli¹⁰ sekä vuoden 2002 uudistuksia edeltäneen valtiosihteerin Raimo Sailaksen työryhmän ehdotukset¹¹.

⁹ HE 214/1991.

¹⁰ Koski 1996.

¹¹ Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001.

Seuraavaksi esitetään tarkastuskriteeristö pääkysymyksen ja kahden tarkastuskysymyksen osalta.

Tarkastuskysymys 1: Miten valtionosuusjärjestelmä ja muu rahoitus ohjaavat perusopetuksen järjestäjien toimintaa?

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen perustana toimii perusopetuksen rahoitusjärjestelmän kuvaus. Tarkastuksessa on keskeistä se, miten perusopetuksen järjestäjät ymmärtävät valtionosuusohjauksen. Varsinaista valtionosuuslainsäädäntöä ei analysoida yksityiskohtaisesti, sillä perusopetuksen rahoitusjärjestelmä on näillä näkymin muuttumassa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisen myötä merkittävästi vuoden 2010 alusta lukien. Tavoitteena on arvioida yleisemmällä tasolla, mitä ohjausvaikutuksia valtionosuusjärjestelmällä on tavoiteltu ja miten nämä tavoitteet on koulutuksen järjestäjien piirissä ymmärretty. Edellä mainittujen valtionosuusuudistusten tavoitteista voidaan johtaa ensimmäisen tarkastuskysymyksen kriteeristö, sillä eräät hyvälle rahoitusjärjestelmälle asetetut tavoitteet ovat toistuneet kaikissa viimeisimmissä valtionosuusuudistuksissa. Nämä tavoitteet ovat relevantteja myös tulevia uudistuksia ajatellen.

Hyvän rahoitusjärjestelmän kriteeristö:

- järjestelmä kannustaa kustannustietoiseen toimintaan
- valtionosuudet (+ muu rahoitus) ovat ennakoitavissa
- mahdollisimman pienet harkinnanvaraiset avustukset suhteessa perusrahoitukseen
- tasoittaa kuntien välisiä taloudellisia eroja monimutkaistamatta järjestelmää liiaksi
- toteuttaa kansalaisten perusoikeuksia oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti
- perustuu mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja hallinnolliseen työhön
- on neutraali erilaisten palvelun järjestämistapojen suhteen.

Edellä olevaa kriteeristöä sovelletaan myös harkinnanvaraisen rahoituksen arviointiin. Harkinnanvaraisista avustuksista tarkastuksessa selvitetään lähinnä sitä, millaisia ohjaustavoitteita harkinnanvaraisille avustuksille on asetettu ja miten avustukset ovat valtakunnallisesti kohdentuneet.

Edellä esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös muuta kuin rahoitusohjausta. Onhan katsottu, että ideaalin mukaiseen laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään ei liity niiden käyttöä koskevia tehtäväkohtaisia sitovia ehtoja. Siten edellä kuvattu kriteeristö voidaan laajentaa soveltuvilta osiltaan koskemaan myös seuraavaa tarkastuskysymystä.

Tarkastuskysymys 2: Millä muilla tavoin perusopetuksen järjestäjiä on pyritty ohjaamaan?

Tarkastuksen lähtökohtana on se, että laskennallisen valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutukset ovat – ja niiden tulee olla – rajalliset. Siten valtionosuusohjausta täydentämään tarvitaan muitakin ohjausvälineitä. Perusopetuksen, kuten muidenkin valtionosuusrahoitteisten toimintojen, tapauksessa näitä muita ohjausvälineitä ovat normiohjaus ja informaatio-ohjaus. Lisäksi perusopetuksen sisältöjä ohjataan lähinnä normiohjaukseen vertautuvilla keinoilla (tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet). Normiohjaus on perusopetuksen tapauksessa merkittävässä asemassa, sillä oikeus maksuttomaan perusopetukseen on perustuslaissa säädetty subjektiivinen oikeus. Perustuslain turvaamat kansalaisten oikeudet menevät mm. kunnan alijäämän kattamisvelvollisuuden edelle. Informaatio-ohjaus puolestaan täydentää muuta ohjausta. Toisaalta myös valtionosuuskin tapahtuvaan ohjaukseen voidaan katsoa sisältyvän informaatio-ohjauksen piirteitä.

Toisen tarkastuskysymyksen avulla selvitetään, mitä muita ohjausvälineitä perusopetuksen ohjauksessa käytetään ja miten johdonmukaisia nämä ohjausvälineet ohjattavan kannalta ovat. Ohjattavan näkökulmasta hyvän ohjauksen kriteereitä ovat ristiriidattomuus ja ennustettavuus.

Tarkastuksen kohteena olevan toiminnan kannalta tasapainon voidaan katsoa tarkoittavan sellaista tilannetta, jossa säädös- ja normiohjaus, rahoitusohjaus, sisältöohjaus sekä informaatio-ohjaus vaikuttavat samaan suuntaan. Kun perusopetuksen järjestäjiin kohdistetaan normi- ja informaatio-ohjausta, tulisi järjestäjillä tasapainovaatimuksen mukaan olla joko omia resursseja tai ohjauksen tuottamia uusia resursseja toteuttaa vaadittavia toimenpiteitä. Nopeat ohjauksen korjausliikkeet voivat puolestaan yllättää ohjattavat ja vähentää ratkaisujen legitimitettä.¹²

Kahden tarkastuskysymyksen jälkeen palataan tarkastuksen pääkysymykseen ja pyritään vastaamaan siihen, muodostaako perusopetuksen rahoitusjärjestelmä selkeän ja johdonmukaisen (läpinäkyvän) kokonaisuuden. Tältä osin kriteeristö on osittain päällekkäinen edellisten tarkastuskysymysten kanssa. Pääkysymykseen vastaamisen yhteydessä pyritään tarkemmin arvioimaan, miten hyvin perusopetuksen järjestäjät tuntevat ja ymmärtävät ohjausjärjestelmän perusteet ja miten hyvin he tämän perusteella voivat suunnitella omaa toimintaansa.

¹² Ks. esim. Oulasvirta & Ohtonen & Stenvall 2002.

2.4 Tarkastuksen rajaus

Tarkastuksen kohteena on perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella perusopetuksen sisältöjä yksityiskohtaisesti, vaan päähuomion kohteena on ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuus, ja tätä tarkastellaan sen selkeyden ja johdonmukaisuuden (läpinäkyvyys) kannalta. Osana perusopetusta järjestetään myös aamu- ja iltapäivätoimintaa sekä perusopetuksen lisäopetusta (kymppiluokat). Näihin liittyviä erityiskysymyksiä ei tarkastuksessa juurikaan käsitellä. Pääosin tarkastuksessa esitettävät havainnot perusopetuksen ohjauksesta ja rahoituksesta ovat kuitenkin yleistettävissä kaikkiin perusopetuksen osa-alueisiin.

Koska perusopetuksen järjestämisestä vastaavat pääasiassa kunnat, kohdistuu tarkastuksen huomio ensisijaisesti kunnallisiin perusopetuksen järjestäjiin. Muita kuin kunnallisia perusopetuksen järjestäjiä koskevia erityiskysymyksiä on kuitenkin pyritty käsittelemään mm. rahoitusjärjestelmän uudistamista koskevissa luvuissa. Valtion järjestämää perusopetusta ei tarkastuksessa käsitellä. Oppilashuoltoa sekä perusopetuksen ja muiden koulutusasteiden välisiä nivelvaiheita on käsitelty tarkemmin vuonna 2007 valmistuneessa nuorten syrjäytymisen ehkäisyä koskeneessa toimintatarkastuksessa¹³.

2.5 Tarkastuksen tietoaineistot ja analyysimenetelmät

Tarkastuksen toteuttamista ja aineistojen keruuta ovat ohjanneet edellä kuvatut tarkastuskysymykset. Koska tarkastuksen kohteena on ohjauksen ja rahoituksen kokonaisuus, on tätä kokonaisuutta pyritty tarkastelemaan mahdollisimman monista näkökulmista.

Tarkastuksessa käytetty aineisto jakautuu kirjalliseen aineistoon ja haastattelu-aineistoon. Kirjallisena aineistona on käytetty

- säädös- ja normiaineistoa
- lainsäädännön esitöitä
- työryhmä- ja komitea-aineistoa
- valtionosuus- ja -avustusaineistoja
- arviointeja

¹³ Ks. *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007*.

- tutkimusaineistoa
- muita selvitysaineistoja.

Kirjallisen aineiston avulla on pyritty saamaan kokonaiskuva perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuudesta. Analyysimenetelmänä on ollut ensisijaisesti aineiston luokittelu. Valtionosuus- ja avustusaineistoja on käytetty myös kuntien välisiä eroja selvittävien karttatarkastelujen lähdeaineistona.

Tarkastuksen haastattelut on tehty vuoden 2008 tammikuun ja joulukuun välisenä aikana. Tarkastuksen haastattelukäynnit ovat kohdistuneet keskushallintoon, alan edunvalvontaa harjoittaviin organisaatioihin sekä kunnallisiin ja yksityisiin perusopetuksen järjestäjiin. Tietoja haastattelujen tarkemmasta kohdentumisesta on esitetty lähdeluettelossa. Haastatteluaineisto on analysoitu laadullisin menetelmin.

Tarkastuksessa on lisäksi hyödynnetty kirjeeseen 17.10.2008 päätetyn lääninhallitusten harjoittamaan seurantaan ja ohjaukseen yleissivistävän koulutuksen alueella kohdistuneen tarkastushankkeen aineistoja¹⁴.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana valtiovarainministeriössä, opetusministeriössä, Suomen Kuntaliitossa sekä Yksityiskoulujen Liitossa. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Teemu Kalijärvi. Tarkastusta on ohjannut tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä.

¹⁴ *Diaarinro 242/54/2006.*

3 Tarkastushavainnot

Seuraavissa alaluvuissa esitetään tarkastuksen havainnot, joihin luvussa 4 esitettävät tarkastusviraston kannanotot perustuvat. Luvussa 3.1 tarkastellaan perusopetuksen rahoitusohjausta. Luvussa 3.2 käsitellään lähinnä perusopetuksen sisältöä ja järjestämistä ohjaavia säädöksiä. Luvussa 3.3 arvioidaan muita perusopetuksen ohjauksessa käytettäviä välineitä. Luvussa 3.4 huomiota kiinnitetään tarkastuksen pääkysymyksen mukaisesti perusopetuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän kokonaisuuteen ja erityisesti sen läpinäkyvyyteen.

3.1 Rahoitusohjaus

3.1.1 Perustietoja rahoitusjärjestelmästä

Perusopetuksen rahoitusohjauksen perustana on laki opetus- ja kulttuuri-toimen rahoituksesta (635/1998). Koulutuksen rahoitusjärjestelmä kokonaisuutena kattaa käyttökustannuksiin ja perustamishankkeisiin myönnettävän lakisääteisen ja harkinnanvaraisen rahoituksen. Rahoitusta voidaan myöntää kunnalle, usean kunnan yhdessä perustamalle kuntayhtymälle sekä rekisteröidylle yhteisölle ja säätiölle. Harkinnanvaraisten avustusten määrä on pieni suhteessa valtionosuusrahoitukseen. Toisaalta harkinnanvaraisilla avustuksilla voidaan pyrkiä yksilöityihin ohjausvaikutuksiin¹⁵, kun taas nykymuotoisen valtionosuusrahoituksen ohjausvaikutukset ovat epäsuorempia.

Vuonna 1993 toteutunut siirtyminen laskennallisiin yksikköhintoihin perustuvaan valtionosuusjärjestelmään toteutui Teemu Hiltusen ja kolmen eri työryhmän valmistelutyön pohjalta¹⁶. Ehdotuksissa päädyttiin tällä hetkellä voimassa olevan valtionosuusjärjestelmän kaltaisiin laskennallisiin kustannuksiin ja valtionosuuksiin. Opetus- ja kulttuuritoimessa valtionosuuskriteerejä olivat asukasmäärä, ikärakenne, oppilasmäärä, opetus-tuntimäärä, kouluverkon rakenne, tuntikehys, kielisuhteet, asukastiheys ja

¹⁵ Viime vuosina harkinnanvaraisia avustuksia on suunnattu mm. oppimisympäristöjen kehittämiseen ja monipuolistamiseen, oppilashuoltoon, koulujen kansainvälistymiseen sekä koulujen tietoyhteiskuntavalmiuksien kehittämiseen.

¹⁶ Komiteanmietintö 1989:56.

saaristoisuus. Kuntien välisessä tasauksessa käytettiin edelleen kantokyykyluokkaa.

Vuonna 1995 kirjattiin pääministeri Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan uudet valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteet ja aikataulu. Uudistusta valmistelemaan nimettiin selvitysmies Heikki Koski. Vuoden 1996 alusta luovuttiin kuntien kantokyykyluokitukselta. Kantokyykyluokituksen sijaan kuntien väliset taloudelliset erot pyrittiin ottamaan huomioon tasaamalla kuntien välisiä laskennallisia verotuloja siten kuin kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996) säädetään. Vuoden 1997 alusta opetustoimessa luovuttiin erillisistä opiskelijoiden kotikuntien maksuosuuksista koulutuksen kustannuksiin. Uudeksi elementiksi tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin tuli ns. kuntien omarahoitusosuus. Tehtäväkohtainen valtionosuus saatiin vähentämällä kunnan laskennallisista kustannuksista kaikille kunnille yhtä suuri omarahoitusosuus. Opetus- ja kulttuuritoimen järjestelmässä siirryttiin samalla malliin, jossa valtionosuudet kohdistettiin palvelujen tuottajille. Näissä ns. Kosken malliin perustuvissa uudistuksissa menettäjiä olivat aiemmin paljon valtionosuuksia saaneet kunnat. Mallille tehtiin vuoteen 2001 ulottuva siirtymäkausi.

Seuraavasta valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta sovittiin jo ennen edellisen siirtymäkauden päättymistä, sillä Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmaan kirjattiin vuonna 1999 valtionosuusjärjestelmän tarkistaminen vuoteen 2002 mennessä. Selvitysmieheksi nimetyn Jukka Pekkarisen malli valmistui vuonna 2001, mutta sitä ei koskaan toteutettu, sillä malli oli yli miljardi markkaa epätasapainossa. Sen sijaan vuoden 2002 alussa toteutettiin Raimo Sailaksen työryhmän valmisteleva kuntatalouden vakauttamiseksi kutsuttu järjestely, joka siirsi rahaa vahvan tulopohjan kunnilta heikommille.

Vuonna 2003 alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen käynnisti jälleen valtionosuusjärjestelmän uudistamisen. Sisäasiainministeriön ylijohtaja Cay Sevónin johtaman työryhmän valmistelevat uudistukset olivat luonteeltaan lähinnä erillisten valtionosuusperusteiden tarkistuksia, joiden kuntaryhmittäiset ja alueelliset vaikutukset jäivät suhteellisen vähäisiksi. Perusopetuksen yksikköhinnan määräytymistapaa muutettiin kuitenkin vuoden 2006 alusta melko olennaisesti. Yksikköhinnan määräytymistapaa pyrittiin yksinkertaistamaan ja määräytymistekijöiden painoarvoa muuttamaan yksikköhinnan muodostumisen läpinäkyvyyden parantamiseksi. Tällöin luovuttiin joka toinen vuosi tehdystä regressioanalyysiin perustuneesta asukastiheyden ja tunnuslukujen sekä oppilaskohtaisten kustannusten riippuvuuden tarkastelusta. Uudistetussa asetuksessa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (806/1998) määrättiin kertoimet, joilla vahvistetusta yksikköhinnasta saadaan suoraan kunkin tekijän arvo oppilasta kohden. Uudeksi porrastustekijäksi tuli vieraskielisten oppilaiden määrä.

Kouluverkkotekijä puolestaan huomioidaan enää vain harvimmin asutuis-
sa (asukastiheys <4 as./km²) kunnissa ja saaristokunnissa.¹⁷

3.1.2 Perusopetuksen yksikköhintarahoitus

Perusperiaatteet

Nykyisessä koulutuksen rahoitusjärjestelmässä valtio myöntää rahoituksen opiskelijamäärien tai muiden rahoituksen suoritetta kohden laskettujen yksikköhintojen mukaisesti määräytyvään laskennalliseen euromäärään. Rahoituksen ja rahoitettavan toiminnan välinen kytkentä on tiivis. Opetustoimen sääntelyjärjestelmän perustana ovat koulutuksen järjestäjät ja koulutusjärjestelmän sisällä vapaasti liikkuvat opiskelijat. Vaikka perusopetuslaki priorisoikin kuntaa koulutuksen järjestäjänä, voi perusopetuksen oppilas hakeutua muuhunkin kuin hänelle osoitettuun kouluun. Kunnan oppilaalle osoittama lähikoulu voi olla myös muun kunnan koulu, valtion koulu tai yksityinen perusopetusta antava koulu. Oppilaan kotikunta on tällöin sopinut mainittujen kunnan ulkopuolisten koulutuksen järjestäjien kanssa, että mainittujen koulutuksen järjestäjien koulut toimivat kunnassa asuvien oppilaiden lähikouluina. Oppilaan koulupaikan määräytymisestä säädetään tarkemmin perusopetuslain 6 §:ssä. Valtio maksaa yksikköhintarahoituksen suoraan koulutuksen järjestäjälle. Opetustoimen rahoitusjärjestelmä on kokonaisuudessaan varsin monimutkainen. Tämä johtuu siitä, että rahoituksen laskentaperusteissa on pyritty ottamaan huomioon palveluiden tarve ja olosuhteet.¹⁸

Valtio osallistuu kunnallisten palveluiden rahoitukseen kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtiovarainministeriö vastaa kuntien yleisestä valtionosuudesta, verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta ja kunnille myönnettävästä yleisestä harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta. Valtionosuusjärjestelmän muut osat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet.¹⁹

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä toimii osana kuntien valtionosuusjärjestelmää, mutta se kattaa myös yksityiset koulutuksen järjestäjät ja kuntayhtymät. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmässä otetaan huomioon kuntien rahoitusosuus palveluista siten, että kunnille määritellystä valtionosuuden perusteesta vähennetään kunnan asukaskoh-
tainen rahoitusosuus. Maksatuksessa otetaan huomioon myös nykyisin

¹⁷ Helin 2008.

¹⁸ Ks. esim. Lahtinen & Lankinen & Sulonen 2006.

¹⁹ Vuoteen 2008 asti yleinen valtionosuus kuului sisäasiainministeriölle.

valtiovarainministeriön hallinnoimat kuntien valtionosuuksiin vaikuttavat verotulojen tasaukset ja valtionosuusuudistuksesta johtuvat siirtymätasaukset. Kuntayhtymä ja yksityinen koulutuksen järjestäjä saavat rahoituksen valtionosuuden perusteen kokonaisuudessaan.

Rahoituksen laskennallisuus

Laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta ei ole juurikaan mahdollista vaikuttaa rahoitettavan toiminnan tarkempaan sisältöön. Tämä on nykyisen rahoitusjärjestelmän peruslähtökohta. Valtionosuudet ovat yleiskatteellisia, joten kunnat ja muut valtion rahoituksen saajat saavat itse päättää valtionosuuksien kohdentamisesta eri käyttötarkoituksiin. Yleiskatteellisuudesta huolimatta valtionosuuden saajat ovat erityislakien perusteella velvolliset hoitamaan asianomaiset tehtävät (esim. perusopetus). Rahoitus- ja ohjausjärjestelmän tulisi kuitenkin olla sellainen, että eri ohjausvälineet muodostaisivat johdonmukaisen ja ymmärrettävän kokonaisuuden.

Laskennallisiin valtionosuuksiin ei liity käyttöä koskevia tehtäväkohtaisia sitovia ehtoja, joten tältä osin ohjausvaikutuksia ei pitäisi olla saatavissa. Toisaalta jo pelkästään rahoituksen määräytyminen tietyillä kriteereillä viestittää siitä, mihin valtio on lähtökohtaisesti tarkoittanut rahat käytettävän. Vaikutusmahdollisuutta voidaan hyödyntää tiedottamalla ja argumentoimalla määräytymiskriteereillä saajien suuntaan. Esimerkiksi valtionosuutta saavissa kunnissa kyseistä palvelua edustavat viranhaltijat voivat oma-aloitteisesti käyttää laskennallisia kriteereitä ja niiden perusteella määräytynyttä laskennallisen avun määrää argumenttina kunnan sisäisessä budjettipäätöksenteossa. Voidaan perustella, että kunnan tulisi panostaa toimintaan vähintäänkin laskennallisen yksikköhinnan verran.²⁰ Yksityisillä koulutuksen järjestäjillä yksikköhintarahoituksen ja rahoitettavan toiminnan välinen yhteys on suurempi.

Laskennallisen yksikköhinnan ohjausvaikutus

Perusopetuksen oppilaskohtaiset yksikköhinnat lasketaan nykyisin joka neljäs vuosi toteutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella. Laskennan pohjana käytetään yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden kustannuksia. Siten vuoden 2008 perusopetuksen yksikköhintojen pohjana olivat vuoden 2005 toteutuneet perusopetuksen kustannukset. Vuodesta 2006 lukien yksikköhintojen laskemisessa on käytetty uutta kunnallisten palvelujen kustannuskehitystä kuvaava-

²⁰ Oulasvirta & Ohtonen & Stenvall 2002.

vaa indeksiä. Vuonna 2008 luovuttiin mahdollisuudesta käyttää kustannustason muutosta arvioitaessa täyttä indeksiä alemmaa, enintään puolitettua, indeksiä.²¹

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella perusopetuksen laskennallista yksikköhintaa ei juurikaan käytetä kunnan päätöksenteossa silloin, kun pohditaan perusopetuksen rahoitusta. Kunnan laskennallisen yksikköhinnan on kuitenkin oletettu ohjaavan perusopetuksen järjestämistä kunnissa. Laskennallisen yksikköhinnan ja toteutuneiden perusopetuksen kustannusten väliset erot saattavat olla hyvinkin suuria. Liitteissä 1—3 kuvataan, millainen oppilaskohtaisen laskennallisen yksikköhinnan ja toteutuneiden oppilaskohtaisten kustannusten suhde on ollut Suomessa kunnittain vuosina 2005, 2006 ja 2007.

Vuonna 2002 kunnallisten perusopetuksen järjestäjien yksikköhinnan osuus toteutuneista kustannuksista oli 92 prosenttia. Laskennallisen yksikköhinnan ja toteutuneiden kustannusten välinen ero on kasvanut tasaisesti. Vuonna 2007 yksikköhinnan osuus toteutuneista kustannuksista oli kunnissa laskenut 86 prosenttiin. Vuonna 2002 perusopetuksen todellisten kustannusten ja kunnan laskennallisen yksikköhinnan välinen erotus oli suurin Iniössä. Siellä yksikköhinnan osuus todellisista oppilaskohtaisista kustannuksista oli 58 prosenttia. Samana vuonna vastaava erotus oli pienin Lumijoella, jossa yksikköhinta ylitti toteutuneet kustannukset 25 prosentilla. Kuntia, joissa yksikköhinta ylitti toteutuneet kustannukset, oli kyseisenä vuonna 59 kappaletta.

Sellaisia kuntia, joissa yksikköhinta ylitti todelliset perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset, oli vuonna 2007 enää 10 kappaletta. Toteutuneiden kustannusten ja yksikköhinnan välinen erotus oli tuolloin pienin Oripäässä, jossa yksikköhinta ylitti toteutuneet kustannukset kahdeksalla prosentilla. Toteutuneiden kustannusten ja yksikköhinnan erotus oli samana vuonna suurin Kaskisissa, jossa yksikköhinta kattoi vain 50 prosenttia todellisista kustannuksista.²²

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella kunnan laskennallinen yksikköhinta ohjaa perusopetuksen järjestämistä vain välillisesti. Sen sijaan, että yksikköhinnat ohjaisivat perusopetuksen järjestämiseen käytettäviä resursseja yksittäisen kunnan sisällä, ne ovat pikemminkin kuntien välisen vertailun väline. Perusopetuksen laskennallinen yksikköhinta ei takaa kunnan päätöksenteossa tiettyjä minimiresursseja perusopetuksen

²¹ Lahtinen & Lankinen & Sulonen 2006.

²² Jos kunnan todelliset menot ovat korkeat tehottomuudesta tai korkeammasta laadusta johtuen, ei näitä lisäkustannuksia ole tarkoituskaan rahoittaa valtion-osuusjärjestelmän kautta.

järjestämiseen. Toisaalta tarkastushavaintojen perusteella kunnissa ymmärretään varsin hyvin, että todellisten kustannusten ja laskennallisen yksikköhinnan välinen suhde ei ole välitön. Siten kunnissa harvemmin lähdetään siitä, että perusopetus pitäisi pystyä järjestämään korkeintaan kunnan laskennallisen yksikköhinnan mukaisella oppilaskohtaisella euromäärällä.

Tarkastuksen haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että kunnan koulutoimeen saatetaan kohdistaa paineita, mikäli perusopetuksen todelliset oppilaskohtaiset kustannukset jatkuvasti ylittävät laskennallisen yksikköhinnan. Useimmiten kunnan perusopetuksen todellisiin kustannuksiin vaikuttavat syyt ovat ainakin kunnan viranhaltijoiden tiedossa. Sen sijaan kunnan poliittisten päättäjien voi olla joskus vaikea ymmärtää laskennallisen yksikköhinnan ja todellisten kustannusten välistä suhdetta. Erityisen hankalaa asian hahmottaminen vaikutti olevan niissä kunnissa, joissa opetusministeriön hallinnonalan valtionosuudet jäävät verotulo- ja siirtymätaustusten jälkeen negatiivisiksi. Tällaisia kuntia oli 31 kappaletta vuonna 2007 ja 38 kappaletta vuonna 2008.

Suhtautuminen perusopetuksen yksikköhintarahoitukseen ja sen ohjausvaikutuksiin riippuu lähinnä siitä, kuinka merkittäviä valtionosuudet ovat kunnan rahoituskokonaisuudessa. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan laskennallisen valtionosuusjärjestelmän katsottiin kannustavan varsin yksiselitteisesti taloudelliseen toimintaan. Ainoastaan muutamissa tapauksissa voidaan ajatella, että valtionosuusjärjestelmä kannustaa ylläpitämään esimerkiksi tarpeettoman laajaa kyläkoulujen verkkoa. Tällöin on kyse lähinnä niistä kunnista, jotka saavat yksikköhinnan korotusta kouluverkkotunnusluvun perusteella. Tämä valtionosuuskriteeri kosketti vuonna 2007 Suomen kunnista 16:ta prosenttia. Kyläkoulujen lakkauttamiselle on viime vuosina ollut myös pedagogisia syitä, sillä nykyinen opettajankoulutus ei juuri huomioi yhdysluokkaopetusta. Myös lisääntynyt erityisoppilaiden määrä on vaikuttanut yhdysluokkien suosion vähenemiseen. Kun pienimpiä kyläkouluja on lakkautettu, ovat yhdysluokat nykyisin tyypillisesti vain kahden eri ikäluokan oppilaista koostuvia. Pienimmissä kyläkouluissa yhdysluokat saattoivat koostua usein esimerkiksi neljän eri ikäluokan oppilaista.

Taloudelliseen toimintaan kannustaminen

Laskennallisen valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on kannustaa rahoituksen saajaa taloudelliseen ja kustannustietoiseen toimintaan. Taloudelliseen toimintaan kannustaminen on tarkoittanut kunnallisen perusopetuksen järjestäjän näkökulmasta käytännössä sitä, että valtionosuus-

järjestelmä ohjaa järjestämään perusopetusta mahdollisimman suurissa yksiköissä.

Suuntaus kohti suurempia peruskouluja on selvä, vaikka yksikkökokoja suurentamalla saatavat kustannussäästöt realisoituvat yleensä vasta vuosien kuluttua kouluverkkopäätöksistä. Kunnan perusopetuksen yksiköiden vähentäminen vaatii käytännössä aina merkittäviä investointeja jäljelle jääviin kouluihin. Useissa tapauksissa kannattavimmaksi investoinniksi on arvioitu kokonaan uuden koulurakennuksen rakentaminen. Erilaiset ratkaisut vaativat kuitenkin aina merkittäviä kunnan omia investointeja, sillä kunta voi saada valtionosuutta perustamishankkeeseen enimmillään 50 prosenttia.

Resurssien tarkoituksenmukainen jako palvelusektorien kesken

Kunnan päätöksenteossa eri sektoreiden saamat valtionosuudet ovat yleisen mielenkiinnon kohteena. Valtaosassa Suomen kunnista väestörakenne muuttuu vuosi vuodelta ikääntyneemmäksi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus tulee jatkossa vaatimaan yhä enemmän resursseja, jolloin lasten ja nuorten palveluihin, erityisesti koulutuspalveluihin, kohdistuu jatkuvia säästöpaineita. Perusopetuksessa on ollut pakko pyrkiä siihen, että kustannukset pienenisivät mahdollisimman nopeasti oppilasmäärän vähenemisen mukana. Käytännössä näin ei tapahdu, vaan viive on pitkä. Vaikka merkittäviä siirtoja näiden kahden hyvinvointisektorin välillä ei ole valtion talousarvion tasolla tehty, ovat vastaavat siirrot olleet arkipäivää kuntien taloudenpidossa jo vuosia.

Vaikka resurssien uudelleen jakaminen on jossakin mitassa väistämätöntä, tulisi jatkossa kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota ongelmien ennaltaehkäisyyn. Tässä suhteessa panostukset esimerkiksi päivähoitoon, koulutukseen ja nuorisotyöhön voivat vähentää pitkällä aikavälillä tehokkaasti kalliiden ja raskaiden häiriöpalveluiden tarvetta. Vaikka syrjäytymisen ehkäisystä ja ongelmien varhaisesta toteamisesta keskustellaan kunnissa paljon, näkyvät ehkäisevien palvelujen arvostus valitettavan huonosti käytännön päätöksenteossa. Tässä suhteessa tarvetta olisi myös erilaisten interventioiden kustannuksia selvittävälle taloustieteelliselle tutkimukselle.

Kuntien taloudenpidossa käytetään yleisesti eräänlaista kehysbudjetointia. Siinä eri sektoreiden käytössä olevat resurssit ovat etukäteen hyvin tiedossa. Vastaavasti tilivuoden aikana esiin nouseviin tarpeisiin reagointimahdollisuudet ovat heikot. Tilivuoden aikana tapahtuvat merkittävät muutokset vaativat usein lainanottoa.

Valtionosuuslaskenta

Valtionosuusrahoituksen laskennassa tarvittava tietojenkeruu tapahtuu nykyisin koulutuksen järjestäjien näkökulmasta varsin sujuvasti. Haastatteluissa kuitenkin todettiin, että tietojenkeruulomakkeiden täyttäminen edellyttää kirjanpitäjältä tai vastaavalta hyvää kokemusta. Virheellisten tietojen ilmoittaminen ei ole mitenkään harvinaista. Koulutuksen järjestäjät voivat kuitenkin itse korjata web-lomakkeen kautta tallentamiaan tietoja. Valtionosuuslaskennan ohjelmistotoimittajana toimiva Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen VALOS-tiimi tekee myös rutiininomaisia tarkastuksia tallennettuihin järjestäjäkohtaisiin tietoihin ja pyytää tarvittaessa korjauksia tietojen tallentajilta. Järjestelmällisesti vuodesta toiseen toistuvat koulutuksen järjestäjän tallennusvirheet eivät välttämättä paljastu automaattisesti tehtävissä tarkastuksissa.

Valtionosuuslaskennassa tarvittavia tietoja ei tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella ole saatavissa suoraan kunnissa tavallisimmin käytössä olevista taloushallinnon järjestelmistä. Siten valtionosuuslaskennan tietojenkeruu vaatii kunnissa jonkin verran lisätyötä, joka jakaantuu tavallisesti kuntien keskushallinnon ja oppilaitosten kesken. Tietojenkeruussa joudutaan tekemisiin myös salassapito-ongelmien kanssa, sillä koulutuksen järjestäjä joutuu käyttämään perustietojen lähteenä oppilaskohtaisia tietoja, mikä vaatii useiden, osin päällekkäisten arkistojen ylläpitoa.

Valtionosuuksien ennakoitavuus

Valtionosuuksien ennakoitavuuteen ei nähty liittyvän merkittäviä ongelmia. Sekä lisääntyvät että vähenevät valtionosuudet ovat tarkastuksen perusteella kuntien ennakoitavissa, mikäli järjestelmään ei tehdä vuosittain merkittäviä muutoksia. Ongelmia todettiin olevan lähinnä kunnan rahoitusosuuden arvioinnissa, sillä päätös kunnan rahoitusosuudesta tulee vasta joulukuun alussa. Laskennallisten kustannusten muutos vaikuttaa kaikille kunnille asukasta kohti yhtä suureen itse rahoitettavaan osuuteen. Samalla muuttuu myös valtion kunnille maksamien valtionosuuksien määrä. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että kunnan omarahoitusosuuden kasvattaminen on vähentänyt osaltaan koko valtionosuusjärjestelmän legitimitettiin. Yksikköhintoihin tehdyt korotukset ovat nimittäin yleensä leikkautuneet kunnan näkökulmasta kokonaan pois omarahoitusosuuden kasvattamisella. Yksikköhintarahoituksen kasvaessa kunnan rahoitusosuutta on samalla kasvatettu, joten käytännössä reaaliset valtionosuudet ovat jatkaneet laskuaan, vaikka leikatusta indeksistäkin on jo luovuttu. Jotkut haastatellut esittivät, että mikäli valtio ei halua kasvattaa valtionosuuksien kokonaismäärää, tulisi tämän tapahtua valtionosuus-

prosenttien leikkaamisella eikä laskennallisia yksikköhintoja ja kunnan rahoitusosuutta muuttamalla. Tämän katsottiin olevan parempi ratkaisu järjestelmän läpinäkyvyyden kannalta.

Nykyiseen järjestelmään tehdyt muutokset

Valtionosuusjärjestelmään tehtävät uudistukset kohdistuvat erityyppisiin kuntiin eri tavoilla. Muutoksia pyritään ennakoimaan mm. koelaskelmien avulla. Yleensä perättäisinä vuosina ei sallita kovinkaan suuria asukas- tai oppilaskohtaisen rahoituksen muutoksia. Vuonna 2006 perusopetuksen yksikköhinnan laskentaa muutettiin mm. siten, että kouluverkkotekijä huomioidaan enää vain harvimmoin asutuissa kunnissa ja saaristokunnissa. Nykyjärjestelmän ongelmana on se, että yksikköhinnan korotustekijät ovat jossakin määrin päällekkäisiä²³. Vaikka valtionosuusjärjestelmä ei enää erityisesti tue pienten koulujen ylläpitoa, ovat huomattavan pienet valtionosuuksien laskentatavan muutokset voineet käynnistää yksittäisen kunnan kouluverkon uudistamiseen johtavan prosessin. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella laskennallisella valtionosuusjärjestelmällä voidaan siten nähdä olleen varsin suoria ohjausvaikutuksia.

Valtionosuusjärjestelmään tehdyt muutokset ovat lisäksi saattaneet vaikuttaa merkittävästi yksittäisten kuntien taloudenpitoon. Vaikka kunta olisikin asukasmääränsä ja palvelurakenteensa näkökulmasta ideaalikooinen, vaikuttaa väestön ikärakenne merkittävästi perusopetuksen yksikköhintarahoitukseen. Tämä johtuu oppilaskohtaisesta rahoituksesta. Opetuksen tasa-arvon kannalta on erittäin ongelmallista, mikäli kunnassa annettavan perusopetuksen taso alkaa heiketä väestörakenteeltaan vanhuspainotteisissa kunnissa²⁴. Vastaavasti korkean syntyvyyden ja nuoren väestörakenteen kunnissa valtionosuudet kasvavat viiveellä. Tällaisissa kunnissa, esimerkiksi Oulun ympäristössä, perusopetuksen infrastruktuurin ajantasaisena pitäminen edellyttää kunnalta merkittäviä omia panostuksia.

Ylläpitäjärahoitus

Nykyinen ns. ylläpitäjärahoitus takaa yksityisten perusopetuksen järjestäjien rahoituksen varsin hyvin, jolloin kaikki perusopetuksen järjestäjät

²³ Ks. Lehtonen & Lyytikäinen & Moisio 2008:1.

²⁴ Esimerkiksi Koulutuksen arviointineuvoston tuottamissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota erityiskoulujen vähentymiseen ja siihen, että joissakin Lapin läänin kunnissa erityisopetusta annetaan pelkästään integroidusti. Ks. esim. Korkeakoski (toim.) 2005.

ovat varsin tasa-arvoisia suhteessa ohjaaviin tahoihin. Ainoastaan 31.8.1998 jälkeen järjestämisluvan saaneisiin yksityisiin perusopetuksen järjestäjiin kohdistettua 10 prosentin valtionosuusleikkausta voidaan pitää poikkeuksena tästä periaatteesta²⁵.

Ennen nykyistä ylläpitäjäjärjestelmää käytössä olleeseen kotikuntalaskutukseen liittyi yksityisten perusopetuksen järjestäjien näkökulmasta merkittäviä epäkohtia. 1990-luvun alussa, kun kuntien talousvaikeudet alkoivat kasvaa, kotikuntalaskutuksessa ilmeni joissakin tapauksissa viiveitä, minkä seurauksena oppilaitosten toiminnan jatkuvuus oli vakavasti uhattuna.

Ylläpitäjärahoituksen tulisi myös helpottaa kuntarajat ylittävää koulunkäyntiä. Käytännössä monissa Suomen kunnissa oppilaan lähikoulu saattaa sijaita naapurikunnan puolella. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella peruskoulunkäynti naapurikunnan koulussa onnistuu kohtalaisen hyvin, mikäli oppilaan koulunkäyntikunnan yksikköhinta on suurin piirtein sama kuin oppilaan asuinkunnan laskennallinen yksikköhinta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan oppilaiden kotikunnat ja koulutuksen järjestäjät voivat edelleen kaikissa tapauksissa sopia keskenään myös erillisistä lakisääteisen rahoitusjärjestelmän ulkopuolella toteutettavista kotikuntien maksuosuuksista. Yksikköhinnan ylittävistä kustannuksista sopiminen on kuitenkin ollut varsin harvinaista. Joissakin tapauksissa naapurikunnan on ollut kannattavaa ottaa naapurikunnan oppilas omaan kouluunsa jopa todelliset kustannukset selvästi alittavalla yksikköhinnalla ja maksaa lisäksi kuljetuskustannuksia. Tällöin taustalla on voinut olla se, että kunnan jonkin koulunkäyntialueen oppilasennusteet kertovat lähivuosina odotettavissa olevasta omien oppilaiden määrän kasvusta, minkä takia koulun oppilasmäärä on haluttu pitää tietyllä tasolla. Rahoituslain 50 §:n mukaan perusopetusta sairaalassa tai koulukodissa saavan oppilaan kotikunta on velvollinen maksamaan erillistä kotikunnan maksuosuutta sairaalan sijaintikunnalle ja koulukotiopetuksen järjestäjälle.

Valtionosuuksiin liitetyt epärealistiset ohjaustavoitteet

Tarkastushavaintojen perusteella laskennallisiin yksikköhintoihin perustuvalla valtionosuusrahoitukselle on usein asetettu epärealistisia ohjaustavoitteita. Valtionosuuslisäyksillä on esimerkiksi pyritty vaikuttamaan koulutuksen järjestäjien tapaan järjestää perusopetusta, vaikka valtionosuudet

²⁵ Tämä perustuu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 17 §:ään.

eivät ole ns. korvamerkittyjä. Nämä yleiskatteelliselle valtionosuusrahoitukselle vieraat ohjaustavoitteet eivät tarkastuksen perusteella ole kuitenkaan muuttaneet käytössä olevaa valtionosuusjärjestelmän perusluonnetta. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella koulutuksen järjestäjät ymmärtävät hyvin, että tällaisilla "toivomuksilla" ei ole mahdollista vaikuttaa sitovasti koulutuksen järjestäjien käyttäytymiseen. Erilaisista ohjauspyrkimyksistä huolimatta valtionosuudet ovat pysyneet aidosti yleiskatteellisina, mikä on nykyisen valtionosuusjärjestelmän perusta. Tästä huolimatta valtion vuoden 2009 talousarvion (29.10.30 valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin) on sisällytetty 16 miljoonaa euroa, joka on tarkoitettu opetusryhmien pienentämiseen²⁶. Summa kanavoidaan koulutuksen järjestäjille perusopetuksen valtionosuuden korotetun yksikköhinnan kautta. Lisärahoitusta ei oteta huomioon rahoituslain 9 §:n mukaisen kunnan rahoitusosuuden laskennassa. Mikään ei kuitenkaan tässä jakomallissa takaa sitä, että lisärahoitus käytettäisiin opetusryhmien pienentämiseen. Tähän kiinnitettiin huomiota myös asian sivistysvaliokuntakäsittelyssä²⁷. Valtiovarainvaliokunta puolestaan piti välttämättömänä seurata, kohdentuvatko lisämäärärahat opetusryhmien koon pienentämiseen²⁸. Kun opetusryhmien pienentämiseen budjetoitu summa suhteutetaan perusopetuksen koko oppilasmäärään, tarkoittaa se n. 27,5 euron lisäpanostusta oppilasta kohden. Vaikka hallituksen edellyttääkin seuraavan valtionosuuden kohdentumista ja vaikuttavuutta kunnissa, on tässä tapauksessa kyse varsin puhtaasti informaatio-ohjauksesta, joka ei velvoita koulutuksen järjestäjiä toimimaan toivotulla tavalla. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota korotetun valtionosuuden yksikköhinnan toimimattomuuteen ohjausvälineenä jo aiemminkin²⁹.

Vaikka perusopetuksen yksikköhintarahoitukseen on sen historian aikana pyritty liittämään erilaisia ohjausviestejä, muodostaa laskennallinen

²⁶ HE 118/2008 vp.

²⁷ SiVM 6/2008 vp.

²⁸ VaVM 33/2008 vp.

²⁹ Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005. *Ammatillisen koulutuksen kannustusrahaa käsitelleessä toiminnantarkastuksessa todettiin, että yksikköhinnan harkinnanvarainen korotus ei sovellu ennalta määritellyyn käyttötarkoitukseen tarkoitettuna rahoituksen kohdentamiseen. Lainsäädäntö ei mahdollista valtionosuusrahoituksen kohdentamista tiettyyn tarkoitukseen koulutuksen järjestäjää sitovalla tavalla. Siten valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvaraista korottamista ei tulisi vakiinnuttaa erilliseksi rahoitusjärjestelmäksi. Vaikka ryhmäkojojen pienentämiseen tarkoitettua rahoitusta ei tarvitse erikseen hakea, ovat rahoituksen ohjausvaikutuksiin liittyvät ongelmat ohjausnäkökulmasta yhteneväisiä ammatillisen koulutuksen kannustusrahan kanssa.*

valtionosuusjärjestelmä sellaisen kokonaisuuden, että yhden hallinnonalan ohjausviestit joko katoavat kokonaan tai ainakin ne ymmärretään eri tavoilla sen mukaan, millaisessa asemassa valtionosuuden saaja on suhteessa koko valtionosuusjärjestelmään. Perusopetuksen yksikköhintoja ei siten voi tarkastella erillisenä valtionosuusjärjestelmän osana. Tämä tilanne on kuitenkin täysin nykyisen valtionosuusjärjestelmän tavoitteiden mukainen. Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä on kuntien välisiä eroja tasaava järjestelmä, ei yksittäisten palvelujen sisältöjen ohjaaja. Koska rahoitusjärjestelmän kautta on edelleen haluttu välittää myös palvelujen tuotantoon liittyviä ohjausviestejä, on harkinnanvaraisten valtionavustusten ohjausvaikutusta pyritty lisäämään.

3.1.3 Harkinnanvaraiset valtionavustukset perusopetuksen järjestäjille

Ohjauspyrkimyksiä

Yksikköhintarahoitukseen lisäksi perusopetusta rahoitetaan lähinnä toiminnan kehittämiseen tarkoitetuilla harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla. Harkinnanvaraisten valtionavustusten osuus perusopetuksen rahoituskokonaisuudessa on viime vuosina kasvanut. Perusopetuksen kehittämiseen tarkoitettuja valtionavustuksia on sisällynyt valtion talousarvion kahdelle eri momentille. Näitä ovat momentit 29.10.20 (yleissivistävän koulutuksen kehittäminen) sekä 29.10.30 (valtionosuus ja avustus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin). Ensimmäiselle momentille myönnettiin vuonna 2009 runsaat 16 miljoonaa euroa, ja jälkimmäiselle momentille sisältyi 17 miljoonaa euroa perusopetuksen laadun kehittämiseen. Tämä määräraha otettiin valtion talousarvioon ensimmäisen kerran vuonna 2008. Se koostuu ikäluokkien pienenemisen seurauksena säästyneistä valtionosuuksista.³⁰

Valtionavustusten osuus suhteessa yksikköhintarahoitukseen on viime vuosina kasvanut, mutta sen merkitys valtionrahoituskokonaisuudessa on pieni. Erilaisten hankkeiden määrä on ollut kasvussa ja hankeohjaukselle

³⁰ *Valtiontalouden tarkistettuihin kehyksiin vuosille 2007—2011 sekä kehyksiin vuosille 2009—2012 on kirjattu, että perusopetuksen ja lukioiden valtionosuuksien arvioidaan alenevan kehyskaudella oppilasmäärän vähenemisen johdosta. Hallitusohjelman mukaan opetustoimen ikäluokkien pienenemisestä johtuva 80 milj. euron laskennallinen säästö kohdennetaan koulutuksen laadulliseen kehittämiseen, jossa tavoitteena on mm. opetusryhmien koon pienentäminen sekä tuki- ja erityisopetuksen vahvistaminen.*

on asetettu varsin merkittäviä ohjaustavoitteita³¹. Hankerahoitus on saatanut myös muodostua joidenkin koulutuksen järjestäjien pysyväksi rahoitusmuodoksi, mitä ei voida pitää valtionavustuslain mukaisena. Seuraavassa taulukossa on esitetty, kuinka paljon rahoitusta on viime vuosina kanavoitu yleissivistävän koulutuksen hankkeisiin ja mikä hankkeiden osuus on ollut koko yleissivistävän koulutuksen rahoituksesta.

TAULUKKO 1. Harkinnanvaraiset avustukset ja yleiset valtionosuudet yleissivistävään koulutukseen vuosina 2002—2009. Lähde: Valtion talousarviot ja NETRA.

Vuosi	Yleissivistävän koulutuksen kehittäminen	Perusopetuksen laadun kehittäminen	Rahoituslain 42 §:n mukaiset avustukset	Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin	Avustusten osuus koko rahoituksesta
	29.10.20	29.10.30		29.10.30	%
2009	16 144 000	17 000 000	9 452 000	2 015 568 000	2,11
2008	16 299 000	18 000 000	9 652 000	1 964 779 000	2,24
2007	9 249 000		9 652 000	1 840 930 000	1,03
2006	4 149 000		8 241 000	1 854 440 000	0,67
2005	3 649 000		8 241 000	1 783 738 000	0,67
2004	1 899 000		8 241 000	1 727 460 000	0,59
2003	1 679 000		8 241 000	1 736 334 000	0,57
2002	1 703 000		8 241 000	1 592 549 000	0,62

Harkinnanvaraisten avustusten osuus kasvoi yli prosentin ensimmäisen kerran vuonna 2007 (taulukko 1). Ikäluokkien pienenemisestä seurannut valtionosuuksien laskennallinen säästö on vuodesta 2008 alkaen kohdentettu valtionavustuksina perusopetuksen laadun kehittämiseen. Tämän seurauksena valtionavustusten määrä kasvoi merkittävästi.

Valtionavustusten kohdentuminen

Harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla on pyritty lisäämään rahoitusohjauksen vaikuttavuutta ja kohdentamaan rahoitusta tärkeinä pidettyihin kehittämiskohteisiin. Yksikköhintoihin perustuvaan valtionosuusrahoituk-

³¹ Viime vuosina harkinnanvaraisia avustuksia on osoitettu mm. oppilashuollon kehittämiseen sekä perusopetuksen laadun parantamiseen.

seenhan ei lähtökohtaisesti voida sisällyttää juurikaan ohjausviestejä. Rahoitusohjauksen yhteyteen on pyritty liittämään usein myös informaatio-ohjausta. Harkinnanvaraisten valtionavustusten avulla tapahtuvassa ohjauksessa ongelmaksi saattaa muodostua avustusten kohdentuminen: hakevatko avustuksia todellisessa tarpeessa olevat vai ne, jotka ovat muutenkin aktiivisia avustusten hakijoita.

Avustuksen myöntäminen perustuu aina hakemukseen. Avustuksen myöntäjä pystyy kannustamaan perusopetuksen järjestäjiä hakuprosessiin lähinnä informaatio-ohjauksen keinoin. Käytännössä avustukset eivät aina kohdennu parhaalla mahdollisella tavalla. Avustusten hakeminen, varsinaisen toiminnan järjestäminen ja toiminnasta raportointi vaativat merkittäviä henkilöstöresursseja avustuksen saajan puolelta. Tällaisia resursseja on lähinnä suurimmilla kunnilla tai seudullista yhteistyötä tekevilla kunnilla. Onkin oletettavaa, että harkinnanvaraisten avustusten tapauksessa tapahtuu eräänlaista osallistumisen kasaantumista, jolloin avustuksia saatavat hakea ja saada ne toimijat, joiden työssä ei juuri sillä hetkellä olisi sellaista kehittämistarvetta, että se vaatisi hanketyypistä lisärahoitusta. Samalla todellisessa kehittämistarpeessa olevat toimijat eivät välttämättä edes hae avustuksia.

Tarkastuksen yhteydessä pyrittiin selvittämään, tapahtuuko harkinnanvaraisilla avustuksilla rahoitettavissa hankkeissa em. osallistumisen kasaantumista. Tämän selvittämiseksi opetusministeriöstä pyydettiin tietoja vuosina 2005—2008 taulukossa 1 esitettyjen avustuksien saajista. Tarkastusvirastoon saatiin tiedot niistä yleissivistävän koulutuksen valtionavustuksista, joiden hallinnointi kuului Opetushallitukselle. Nämä avustukset muodostavat pääosan taulukossa 1 esitettyjen resurssien käytöstä. Tässä esitettävä tarkastelu koskee ainoastaan kuntia. Siten tarkastelussa mukana olleet avustukset ovat kohdistuneet peruskoulujen lisäksi lähinnä lukioille. Ahvenanmaan maakunnan kunnat eivät ole mukana tarkastelussa.

Seuraavassa taulukossa on esitetty tarkastelussa mukana olleiden kuntien lukumäärä, vähintään yhteen hankkeeseen osallistuneiden kuntien määrä sekä kaikkina neljänä vuotena hankkeiden ulkopuolella olleiden kuntien määrä.

TAULUKKO 2. Kuntien hankkeisiin osallistuminen vuosina 2005—2008.

Vuosi	Kuntia yhteensä	Vähintään yhteen hankkeeseen osallistuneet kunnat	Hankkeiden ulkopuolella olleet kunnat
2005	416	311	105
2006	415	320	95
2007	400	259	141
2008	399	331	68

Harkinnanvaraisilla avustuksilla rahoitettaviin hankkeisiin osallistuneiden kuntien määrä näyttää tarkasteluvuosina kasvaneen kuntien lukumäärän laskusta huolimatta. Vastaavasti kokonaan hankkeiden ulkopuolella olleiden kuntien määrä on vähentynyt tarkastelujaksolla. Liitteissä 5 ja 6 on Opetushallituksen hallinnoimiin hankkeisiin osallistumistiedot esitetty myös kartalla. Vaikka hankkeisiin osallistumisaktiivisuus näyttäisikin kasvaneen, on vähintään kahteen Opetushallituksen hallinnoimaan hankkeeseen osallistumisaktiivisuus pysynyt käytännössä samana. Vähintään kahta harkinnanvaraista avustusta saaneita kuntia oli 208 kappaletta vuonna 2005 ja 206 kappaletta vuonna 2008. Opetushallituksesta saadun tiedon mukaan vuonna 2007 hankkeiden ulkopuolella olleiden kuntien kasvanutta määrää selittää se, että eräät avustuskokonaisuudet ja niiden jakokriteerit olivat tuolloin muuttuneet. Samana vuonna sekä oppimisympäristöjen kehittämiseen että kansainvälistymiseen tarkoitettuja avustuksia pyrittiin osoittamaan usean kunnan muodostamille kokonaisuuksille. Siten hankkeisiin todellisuudessa osallistuneiden kuntien joukko on suurempi kuin niiden kuntien joukko, joille valtionavustus maksettiin. Vuonna 2008 hankkeiden ulkopuolella olleiden kuntien määrä pieneni siitä syystä, että haettavaksi tuli mittava joukko uusia avustuksia perusopetuksen laadun parantamiseen (POP-hankkeet).

Tarkasteltaessa harkinnanvaraisten avustusten osalta mielenkiinnon kohteena ollutta osallistumisen kasaantumista ja sen käänköpuolta, voidaan havaita, että tarkasteluaineistossa on 22 sellaista kuntaa, jotka olivat koko tarkastelujakson Opetushallituksen hallinnoimien, tarkastuksen aineistoon kuuluneiden, hankkeiden ulkopuolella. Nämä hankkeiden ulkopuolella olleet kunnat olivat asukasluvultaan pieniä alle 3 500 asukkaan kuntia, jotka sijoittuivat pääosin Varsinais-Suomeen ja Etelä-Suomeen. Huomionarvoista on, että näistä 22 kunnasta 14 oli kuntaliitosten kohteena vuoden 2009 alussa.

Tarkasteluvuosina hankkeisiin aktiivisimmin osallistuneet kunnat eivät muodosta kovinkaan yhtenäistä kokonaisuutta, mutta suurimmat kaupungit ovat kaikkina tarkasteluvuosina aktiivisimpien joukossa. Kaikkiin Opetushallituksen hallinnoimiin hankkeisiin osallistuneita kuntia ei vuosina 2004—2008 ollut. Kuitenkin suurista kaupungeista Helsinki, Jyväskylä, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa osallistui vuonna 2008 kaikkiin käytetyn aineiston hankkeisiin. Yleisesti ottaen hankepainotuksen voidaan nähdä ohjaavan valtion rahaa syrjäseuduilta kasvukeskuksiin. Toisaalta esimerkiksi Helsingin kaupungin korkeat todelliset yksikkökustannukset nostavat viiveellä valtakunnallisia laskennallisia yksikköhintoja.

Tarkastuksessa hyödynnetty Opetushallituksen hallinnoimia harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva aineisto näyttää tukevan haastatteluissa esille tullutta oletusta hankeosallistumisen kasaantumisesta. Harkinnanvaraisten valtionavustusten hakeminen, varsinaisen toiminnan järjestäminen ja toiminnasta raportointi vaativat merkittäviä resursseja avustuksen saajan puolelta. Tällaisia resursseja on lähinnä suurimmilla kunnilla tai seudullista yhteistyötä aktiivisesti tekevillä kunnilla. Näiden toimijoiden yhteyteen voidaan olettaa muodostuneen eräänlaisia hankeorganisaatioita, joiden pysyväksi tehtäväksi on muodostunut hankkeiden hallinnointi. Tällöin kyseiset kunnat voivat varsin helposti osallistua uusiin hankkeisiin. Myös hankkeisiin työllistyneiden ihmisten oma motivaatio hakea uutta hankerahaa on korkea. Tässä tarkastuksessa ei ole arvioitu yksittäisten hankkeiden onnistumista tai sitä, onko hankkeissa mukana olleiden kuntien toiminta ollut valtionavustuslain (688/2001) mukaista.

Harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla on pyritty lisäämään perusopetuksen rahoitusjärjestelmän ohjausvaikutuksia. Valtionavustusten osuus koko rahoituksesta on kuitenkin vähäinen, kuten edellä olevasta taulukosta 1 voidaan havaita. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa korostettiin riittävän perusrahoituksen merkitystä. Valtionavustusten osuutta ei siten tulisi kasvattaa nykyisestä. Viime vuosina harkinnanvaraiset avustukset perusopetuksen kehittämiseen ovat kuitenkin kasvaneet merkittävästi, kun ikäluokkien pienenemisestä koituneita valtionosuus säästöjä on kohdennettu hanketyyppiseen toimintaan. Tarkastushavaintojen perusteella harkinnanvaraisten valtionavustusten ja niillä rahoitettavien hankkeiden ohjausvaikutuksiin kohdistetaan kuitenkin ylisuuria odotuksia. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään ei lähtökohtaisesti voida sisällyttää juurikaan toiminnan järjestämisen yksityiskohtiin ulottuvia ohjausviestejä.

Edellä kuvatun osallistumisen kasaantumisen lisäksi valtionavustuslain näkökulmasta ongelmallista on se, että valtionavustuksista on joissakin tapauksissa muodostunut koulutuksen järjestäjille pysyvän rahoituksen muoto. Tarkastuksen perusteella olisi selvästi tarvetta nykyistä laaja-

alaisemmin arvioida hankkeiden roolia perusopetuksen ohjauksessa. Tois-
taiseksi arviointi on kohdistunut vain yksittäisiin hankkeisiin ja ohjelmiin.
Mikäli pysyvän hankerahoituksen määrä edelleen kasvaa, on tämä kehitys
viemässä perusopetuksen rahoitusjärjestelmää jossakin määrin korvamery-
kityn rahoituksen suuntaan.

3.1.4 Paras-hanke ja kuntien rahoitusuudistus

Uudistuksen toimeksianto

Käynnissä oleva kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistami-
nen on kirjattu lakiin kunta- ja palvelurakenteen uudistamisesta
(169/2007). Tämän lain 11 §:n 2 momentin mukaan uudistuksen tavoite-
teena on yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa on tar-
koitus päättää kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovä-
hennyksiä valtion rasiitukseksi sekä poistamalla kuntien rahoitusjärjestel-
mään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Tavoitteena on
myös hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen. Toisaalta
saman pykälän 3 momentin mukaan valtionosuusjärjestelmässä otetaan
huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Verotuloihin pe-
rustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän olisi lisäksi oltava neutraali
valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kannalta. Uudistus ei myöskään
saa muuttaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

Edellä mainitut uudistuksen tavoitteet ovat samankaltaisia kuin monissa
aiemmissakin uudistuksissa. Uutta on hallinnonalakohtaisten valtion-
osuuksien yhdistäminen ns. yhden putken malliksi sekä kaavailu verovä-
hennysten siirtämisestä valtion rasiitukseksi.

Sisäasiainministeriö asetti 25.1.2007 työryhmän selvittämään kuntien
rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Työn perustana oli hal-
lituksen esitys kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (HE 155/2006).
Työryhmän oli määrä saada työnsä valmiiksi 31.10.2007. Ryhmän tuli
esittää väliraporttinsa 30.3.2007. Työryhmän oli tehtävä kaksi vaihtoeht-
toista esitystä koskien hallinnaloittaisten valtionosuuksien yhdistämistä.
Toisessa valtionosuudet yhdistettäisiin ja toisessa ne pysyisivät erillään
kuten nykyisinkin. Mikäli on erityisiä syitä poiketa jonkin valtionosuuspe-
rusteen osalta valtionosuuksien yhdistämisestä, voitaisiin se toteuttaa mo-
lemmissa tapauksissa.

Vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen työryhmän toimeksiantoa tarkis-
tettiin. Valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2008—2011 sekä valti-
on talousarvioesityksessä vuodelle 2008 käytännössä lyötiin lukkoon se,
että valmistelua jatkettiin ns. yhden putken mallin pohjalta. Kehyspäätök-

sen mukaan "kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan puitelaisissa säädettyjen linjausten mukaisesti vuoden 2010 alusta. Hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistetään puitelain edellyttämin poikkeuksin ja säilyttämällä ylläpitäjäjärjestelmä lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen osalta." Lisäksi näiden asiakirjojen mukaan tulee arvioida valtionosuusuudistuksesta johtuvat tarpeet kehittää ohjausjärjestelmää. Viittaus puitelain edellyttämiin poikkeuksiin on sinänsä erikoinen, sillä puitelain 11 §:ssä todetaan vain yksinkertaisesti, että tavoitteena on hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen. Mistään poikkeuksista ei puhuta.

Uuden, 1.6.2007 tehtävänsä asetetun ja kokoonpanoltaan hieman muutetun työryhmän toimikausi määrättiin päätymään 28.2.2009. Työryhmän puheenjohtajana jatkoi ylijohtaja Cay Sevón. Työryhmän tehtäviin lisättiin Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa 15.4.2007 päätetyt valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevat linjaukset. Työryhmän tuli siten:

1. Tehdä edellä todetun kehyspäättöksen ja samassa yhteydessä päätetyn peruspalveluohjelman linjauksen mukaisesti esitys hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistämisestä puitelain edellyttämin poikkeuksin ja säilyttämällä ylläpitäjäjärjestelmä lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen osalta.
2. Kohtaan 1. liittyen, tehdä esitykset valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamiseksi sekä sen selkeyden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Esitykset tulee laatia niin, että ne riittävästi ottavat huomioon kuntien erilaiset olosuhde- ja palvelutarvetekijät ja palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuuden. Esitys koskee peruspalvelubudjettitarkastelun mukaisia valtionosuuksia ja -avustuksia, mukaan lukien verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus. Tässä yhteydessä selvitetään mahdollisuus poistaa taseusjärjestelmän viive ja harkinnanvaraisten avustusjärjestelmien uudistamistarpeet.
3. Tehdä tarvittaessa esitys siitä, millä tavalla mahdolliset uudet muutokset kuntien veropohjassa kompensoidaan kunnille täysimääräisesti.
4. Tehdä esitykset valtionosuusjärjestelmän kannustavuuden lisäämiseksi.
5. Tehdä esitykset poikkeuksellisen harvan asutuksen ja saaristoisuuden aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi valtionosuusjärjestelmässä.
6. Tehdä esitykset valtionosuusjärjestelmässä olevien kuntaliitosten ja yhteistyön esteiden poistamiseksi.
7. Tehdä kiireellisesti esitys nykyisten pienten lukioiden korkeamman valtionosuuden säilymisestä vaikka ne hallinnollisesti yhdistettäisiin, jos ne jatkavat osana verkostolukiota. Esitys koskisi kuntaliitoksia tai tilannetta jossa lukio toimii usean kunnan yhteisenä. Esitys tulee tehdä

siten, että tarvittavat lainmuutokset ovat saatettavissa voimaan vuoden 2008 alusta.

Kesäkuussa työryhmän puheenjohtaja Cay Sevón siirtyi muihin tehtäviin, ja ryhmän uudeksi puheenjohtajaksi nimitettiin hallitusneuvos Arto Sulonen.

Työryhmän toimeksiantoa oli jo alusta pitäen pidetty kireänä. Valtiovarainministeriö jatkoikin 26.1.2009 työryhmän toimeksiantoa 31.8.2009 saakka. Työryhmän tulee laatia ehdotus uudeksi valtionosuusmalliksi sekä laatia mallia koskeva kuntakohtainen vaikutusarvio viimeistään 30.4.2009 mennessä sekä laatia luonnos hallituksen esitykseksi siten, että hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle syyskuun alussa 2009.

Perusopetuksen rahoituksen uudistaminen

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistustarpeita selvittävä työryhmän toimeksiannossa on tavoitteeksi asetettu hallinnonalakohtaisen valtionosuuksien yhdistäminen ns. yhden putken malliksi. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista yhden putken malliin kuuluisivat esi- ja perusopetus sekä jo aiemminkin asukasperusteiset kirjasto- ja kulttuuritoimi sekä taiteen perusopetus. Kuntien vastuulla olevien esi- ja perusopetuksen valtionosuudet muutettaisiin 6–15-vuotiaiden asukasmäärään perustuviksi. Samalla esi- ja perusopetuksen rahoitus tulisi budjetoiduksi samaan pääluokkaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä mahdollisen yleisen valtionosuuden kanssa. Rahoitus myönnettäisiin sekä maksettaisiin pääluokasta vastaavan ministeriön (todennäköisesti valtiovarainministeriön) päätöksellä kunnille. Samalla tavoin käsiteltäisiin myös valtionosuudet yleistä kirjastoa, kuntien kulttuuritoimintaa sekä taiteen perusopetusta varten.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevan väliraportin³² mukaan yhden putken mallissa oppilaan kotikunnalle säädetään korvaus-/rahoitusvelvollisuus oppilaan asuinkunnan tai muun koulutuksen järjestäjän ylläpitämässä oppilaitoksessa esi- tai perusopetusta saavasta em. ikäluokkaan kuuluvasta oppilaasta. Väliraportin mukaan korvauksen perusteiden tulisi olla selkeät ja hallinnollisesti yksinkertaiset sekä turvata koulutuksen järjestäjän riittävä ja keskeytymätön rahoitus. Työryhmän mukaan muutos lisäisi hallinnollista työtä kunnissa ja oppilaitoksissa, koska laskutuksen piiriin tulisivat kaikki ne oppilaat, jotka käyvät koulua lukuvuoden aikana muussa kuin vuodenvaihteen väestörekisterin

³² *Sisäasiainministeriö 2007.*

mukaisessa kotikunnassaan. Myöskään keskushallinnon työmäärän ei arvioida olennaisesti vähenevän, koska em. korvauserusteet joudutaan määrittelemään keskitetysti ja oppilaitoskohtaisesti.

Väliraporttiin on kirjattu myös opetusministeriön näkemyksiä rahoitusuudistuksen riskeistä. Opetusministeriön mukaan valtionosuuksien yhdistäminen tulisi edellyttämään oppilaiden oikeuksien ja velvollisuuksien nykyistä täsmällisempää sääntelyä. Tämä edellyttäisi myös sitä, että lainsäädännöllä taattaisiin opetus- ja kulttuuritoimen kustannusten seurannassa ja tilastoinnissa tarvittavien koulutuksen järjestäjäkohtaisten tietojen saaminen. Opetusministeriö kiinnitti huomiota myös poikkeuksellisen kalliin koulutuksen (esim. erityisopetus, sairaala- ja vammaisopetus, koulu-kodit, huostaan otetut lapset ja nuoret) samoin kuin aikuisille järjestettävän koulutuksen riittävän rahoituksen turvaamiseen. Koska valtionosuusjärjestelmän mahdollisuus ottaa huomioon erilaisia olosuhteita ja palvelutarpeita väistämättä heikkenisi yhden putken mallissa, saattaisi tämä opetusministeriön mukaan heikentää kansalaisten oikeutta saada kykijensä ja tarpeidensa mukaista koulutusta. Jos merkittävä osa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta siirtyisi pois opetusministeriön hallinnonalalta, katsottiin tämän heikentävän merkittävästi mahdollisuuksia koulutus- ja kulttuuripolitiikan kokonaisvaltaiseen suunnitteluun, valmisteluun ja toteutukseen.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 155/2006) eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin huomiota sekä uudistuksen tarpeellisuuteen että siihen liittyviin riskeihin. Perusopetuksen rahoituksen kannalta keskeiset huomiot koskivat lakiesityksen 11 §:ää. Jo asian lähetekeskustelussa kiinnitettiin huomiota siihen, miten ongelmallista olisi yhdistää kaksi peruslogiikaltaan erilaista valtionosuusjärjestelmää. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä pohjautuu asukkaitten lukumäärään, kun taas perusopetuksen valtionosuudet perustuvat oppilaskohtaiseen yksikköhintaan.

Eduskunta lähetti lakiehdotuksen valmistelemaan käsittelyyn hallintovaliokuntaan, jonka mietintöön (HaVM 31/2006 vp) sisällytettiin kuuden muun valiokunnan lausunnot. Opetus- ja kulttuuritoiminta sivuavien uudistusten kannalta keskeiset huomiot sisältyvät sivistysvaliokunnan lausuntoon (SiVL 20/2006 vp). Sivistysvaliokunta piti lausunnossaan ongelmallisena sitä, että lakiehdotuksessa määritellään tavoitteeksi yhdistää hallinnonalakohtaiset valtionosuudet. Sivistysvaliokunnan mukaan uudistuksen valmistelussa tulisikin selvittää uudistuksen vaikutukset toiminnan ohjausmahdollisuuksiin sekä se, miltä osin ja missä laajuudessa valtionosuuksia voidaan yhdistää ja miten ne myönnetään ja maksetaan. Valtionosuuksien kategorisen yhdistämisen katsottiin voivan johtaa monien opetus- ja kulttuuritoimen peruspalvelujen heikkenemiseen. Sivistysvaliokunnan

mielestä jatkossakin on välttämätöntä ottaa huomioon erilaiset järjestämisolosuhteet sekä erilaiset palvelut, vaikka tämä edellyttäisi erilaisten porrastustekijöiden ja kertoimien käyttöä.

Sivistysvaliokunta kiinnitti huomiota myös nykyisen järjestelmän monimutkaisuuteen ja piti valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamista tarpeellisena. Valtionosuuksien yhdistämisen nähtiin olevan erityisen ongelmallista ammatillisen koulutuksen järjestäjien kannalta. Yhdistämisen oletettiin vaikuttavan kielteisesti myös vapaaseen hakeutumisoikeuteen sekä rahoituksen ennakoitavuuteen ammatillisessa koulutuksessa. Siten sivistysvaliokunta piti välttämättömänä ns. ylläpitäjärahoituksen säilyttämistä ammatillisen koulutuksen rahoituksessa. Valiokunnan kanta näytetäänkin toteutuvan, sillä valmistelussa toisen asteen koulutus ja ammattikorkeakoulut jätettiin ns. yhden putken mallin ulkopuolelle.

Hallintovaliokunta yhtyi pitkälti sivistysvaliokunnan näkemyksiin, vaikkakaan se ei ottanut suoraan kantaa ylläpitäjämallin säilyttämisen puolesta toisen asteen koulutuksessa. Hallintovaliokunta muistutti lisäksi siitä, että uudistustyö on tarkoitus tehdä niin, että valtion ja kuntien kustannustenjakoa ei muuteta.

VATTin tutkimukset valtionosuuskriteereistä

Rahoitusuudistusta valmisteleva työryhmä on tilannut selvitystyötä palvelevia tutkimuksia mm. Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT). VATTin tutkimustyö kohdistui lähinnä niihin opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmiin, jotka ovat tulossa osaksi ns. yhden putken mallia. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen selvitystyöstä vastasi Stakes. VATTin tehtävänä oli arvioida nykyistä rahoitusjärjestelmää ja tehdä uutta rahoitusjärjestelmää koskevia esityksiä. Kuntien valtionosuuskriteereitä käsittelevä tutkimus³³ ilmestyi heinäkuussa 2008. Tutkimuksessa havaittiin, että kuntien näkökulmasta merkittävimpiä valtionosuuskriteereitä ovat asukastiheys, yläasteen oppilasmäärä sekä vammaisoppilaiden määrä. Yksittäisen kriteerin merkitys vaihtelee kunnittain paljon myös korotusta saaneiden kuntien kesken. Siten esimerkiksi asukastiheystekijän osuus oli vuonna 2007 enimmillään lähes 32 prosenttia kokonaisyksikköhinnasta ja vähimmillään 0,11 prosenttia.

Asukastiheystekijä otetaan perusopetuksen yksikköhinnan laskennassa huomioon sekä yksikköhinnan varsinaisessa asukastiheysosassa että ns. kouluverkko-osassa. VATTin mukaan asukastiheys kuvaa kuitenkin varsin heikosti asutusrakennetta. Kriteerin ongelmana oli lisäksi se, että hy-

³³ *Lehtonen & Lyytikäinen & Moisio 2008:1.*

vin alhaisten asukastiheyksien kunnissa pieni asukastiheyden muutos vaikuttaa yksikköhintaan erittäin paljon. Asukastiheys olikin tutkimuksessa esiteltujen selitysmallien tulosten perusteella menoja heikommin selittävä tekijä kuin asutusrakennetta kuvaava Focalsum-indikaattori³⁴. Asukastiheyden on kuitenkin todettu selittävän oppilaskohtaisia menoja paremmin kuin taajama-asteen tai sosiaali- terveydenhuollon valtionosuuden laskennassa aiemmin käytetty syrjäisyysmittari.

Myös VATTin tutkimuksen kriteerikohtaisesta tarkastelusta nousivat esille nykyisen järjestelmän eri kriteerien päällekkäisyydet (saaristoisuus, kaksikielisyys/ruotsinkielinen opetus), kouluverkkotunnusluvun monimutkaisuus, saaristoluokittelun tarve (yksi-/kaksiluokkaisuus) ja edellä kuvattu asukastiheyden huono soveltuvuus asutusrakenteen mittariksi Focalsum-mittariin verrattuna.

VATTin tutkimuksen yhteenvedossa todetaan perusopetuksesta, että kriteerien suuri määrä (10 kpl) ja se, että osa kriteereistä otetaan huomioon kahteen kertaan (asukastiheys, saaristoisuus), on omiaan heikentämään järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Toinen arviointihavainto liittyi tulokseen, jonka mukaan eräät käytössä olevat valtionosuuskriteerit, kuten kaksikielisyys ja yläasteen oppilaiden osuus, saivat tilastollisessa analyysissä³⁵ lähes samat kertoimet kuin valtionosuuden laskennassa tällä hetkellä käytetään. Näiltä osin nykyinen valtionosuusmalli näytti siis toimivan varsin hyvin. Osa nykyisistä kriteereistä näytti kuitenkin ylikompensaivan kuntia. Tällaisia kriteereitä olivat mm. ruotsinkielisten oppilaiden osuus (kun osuus ylittää 50 prosenttia), erityisoppilaiden osuus, vammaisoppilaiden osuudet sekä saaristokuntakriteerit. Selvää alikompensaatiota näytti olevan vieraskielisten oppilaiden osuuden kohdalla.

Kolmas VATTin arviointihavainto liittyi nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä olevien erityisoppilaiden ja vammaisoppilaiden osuuksien voimakkaaseen kasvuun tilanteessa, jossa kokonaisoppilasmäärä on supistu-

³⁴ Tilastokeskuksen kehittämässä Focalsum-menetelmässä koko maa on jaettu nelikilometrin kokoisiin ruutuihin ja kunnan väestö jaetaan luokkiin sen mukaan, kuinka tiheään asutulla alueella se asuu, kun myös henkilön ympärillä olevien ruutujen väkimäärä otetaan huomioon. Siten Focalsum-menetelmä huomioi tilanteen, jossa kotitalous asuu harvaan asutulla alueella, mutta lähialueet saattavat olla hyvinkin tiheään asuttuja, ja siksi palvelut ovat tehokkaasti järjestettävissä heille. Menetelmä ei rajaudu kuntarajojen sisäpuolelle, vaan se ottaa huomioon myös naapurikunnan ruudut ympäröivien ruutujen väestöstä tarkasteltaessa.

³⁵ VATTin tutkimuksessa pyrittiin estimoimaan erilaisten olosuhdetekijöiden vaikutusta tarkastelun kohteena olleisiin valtionosuusmenoihin ja vertaamaan saatuja kertoimia nykyisen valtionosuusjärjestelmän kertoimiin.

nut. Tämä viittaisi siihen, että kunnat ovat lisänneet näiden oppilaiden määrää korkeamman yksikköhinnan kannustamana.³⁶

Neljänneksi tutkimuksessa arvioitiin Tilastokeskuksen kehittämän uuden asutusrakennemuuttujan toimivuutta kustannuksia selittävässä mallissa. Tämän Focalsum-muuttujan todettiin kuvaavan kustannuseroja paremmin kuin asukastiheys, syrjäisyys tai taajama-aste.

Perusopetuksesta VATTin tutkimuksessa todetaan, että esi- ja perusopetuksen ikäryhmäpohjainen yksikköhintaperuste korotettuna muutamalla olosuhdetekijällä vaikuttaisi riittävältä ns. yhden putken mallissa. Sen sijaan vammaisoppilaiden aiheuttamat kustannukset tulisi ottaa huomioon erillisessä järjestelmässä.

VATT julkaisi 31.12.2008 raportin³⁷, jossa tehtiin nykyisen valtionosuusjärjestelmän arvioinnin lisäksi esityksiä uusista valtionosuusmalleista. Tutkimuksessa ehdotetaan kuuteen osamalliin perustuvaa laskennallista valtionosuusjärjestelmää. Ehdotuksessa valtionosuuskriteerit perustetaan ekonometrisen tutkimuksen pohjalta esille nousseisiin kuntien palvelutarvetta ja olosuhdetekijöitä kuvaaviin tekijöihin. Ehdotus kattaa paitsi uudet valtionosuuskriteerit myös kokonaismallin niin sanotulle yhden putken valtionosuusjärjestelmälle.

VATTin tutkimusryhmän esittämä yhden putken valtionosuus rakentuu kuudesta osamallista. Kussakin osamallissa laskennalliset kustannukset määräytyvät väestöpohjakohtaisen perusosan sekä tarve- ja olosuhdetekijöitä kuvaavan kertoimen perusteella. Kuntakohtainen valtionosuus määräytyisi laskennallisten kustannusten ja omarahoitusosuuden erotuksena. Osamalleihin perustuva valtionosuusjärjestelmä antaisi VATTin mukaan mahdollisuuden ottaa huomioon palvelukohtaisia eroja kustannuksiin vaikuttavissa tekijöissä niin, että samalla voidaan välttää kriteerien päällekkäisyyttä. Esitetty yhden putken malli koostuisi seuraavista osamalleista:

- lasten päivähoito
- esi- ja perusopetus
- kulttuuritoimi
- terveydenhuolto
- sosiaalihoito
- vanhustenhuolto.

³⁶ VATTin tutkimuksessa havaittiin, että vammaisoppilaiden määrä on kasvanut viime vuosina huomattavasti, vaikka Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan vammaisten osuus väestöstä on pysynyt suunnilleen vakiona. Opetustoimessa käytetty vammaismääritelmä ei perustu yksinomaan lääketieteelliseen diagnoosiin.

³⁷ Lehtonen & Lyytikäinen & Moisio 2008:2.

VATTin esittämässä mallissa kuntakohtainen esi- ja perusopetuksen laskennallinen kustannus muodostuisi kaikille kunnille samansuuruisesta perusosasta ja sitä korottavasta perusopetuksen kertoimesta, jotka molemmat perustuvat tehtyyn estimointiin. Mallin yksityiskohtainen kuvaus on esitetty em. VATTin tutkimuksessa.

VATTin valtionosuusjärjestelmän uudistamista käsitelleet tutkimukset jättävät vielä useita erityiskysymyksiä avoimiksi. Esi- ja perusopetuksen osalta tällaisia erityiskysymyksiä, joiden rahoituksen tilanne pitää ratkaista erikseen, ovat mm.

- perusopetuksen sisäoppilaitosmuotoinen järjestäminen
- perusopetus koulukodissa
- harkinnanvarainen korotus
- vapaan hakeutumisoikeuden mukaan muussa kuin kotikunnassaan koulua käyvän oppilaan korvausperuste
- yksityisten oppilaitosten rahoitus
- kuntayhtymien rahoitus
- lisäopetusoppilaiden opetuksen rahoitus
- maahanmuuttajien valmistava koulutus
- ulkomaan koulut.

Edellä mainittujen ja muiden erityiskysymysten ratkaisu jää käytännössä rahoitusuudistusta valmistelevalle työryhmälle tehtäväksi.

*Rahoitusuudistuksen nykytilanne*³⁸

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä puolsi 7.5.2009 pitämässään kokouksessa hallinnonaloittaisten valtionosuuksien yhdistämistä sekä erityisen harvaan asuttujen kuntien ja saaristokuntien valtionosuuksien korottamista. Vuoden 2010 alusta toteutettavassa valtionosuusuudistuksessa sektorikohtaiset valtionosuudet keskitetään valtiovarainministeriöön hallitusohjelman edellyttämässä laajuudessa. Hallitus rajasi valtionosuuden määrätymisperusteiden uudistamisen kevään 2009 politiikkariihessä ja kehysriihessä päätetyllä tavalla. Uudistuksen tarkoituksena ei ole muuttaa yksittäisten kuntien valtionosuuksia ja niiden määrätymisperusteita. Valtionosuuksien yhdistämiseksi on kuitenkin tarpeen tehdä eräitä muutoksia

³⁸ Tässä esitettävät asiat perustuvat valtiovarainministeriön 8.5.2009 antamaan lausuntoon (VM/747/00.05.00/2009) tarkastuskertomusluonnoksesta sekä valtioneuvoston kanslian 7.5.2009 antamaan tiedotteeseen (Tiedote 143/2009, valtioneuvoston viestintäyksikkö).

myös määräytymisperusteisiin johtuen esi- ja perusopetuksen muuttumisesta ikäluokan (6–15-vuotiaat) asukasmäärään perustuvaksi.

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyy siten lähtökohtaisesti nykyisellään. Uudessakin järjestelmässä kullekin kunnalle erikseen lasketusta valtionosuuden laskennallisesta perusteesta vähennetään kunnan oma-rahoitusosuus, joka on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri. Laissa säädettävä valtionosuusprosentti kuvaa siten vain valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa valtakunnan tasolla, ei yksittäisten kuntien saamia valtionosuuksia. Yhdistettävissä valtionosuuksissa on yksi yhtenäinen kiinteä valtionosuusprosentti. Valtionosuusprosenttia muutetaan nykyiseen tapaan vain tarkistettaessa määrävuosin valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa sekä kuntien mahdollisten tehtävien laadun ja laajuuden muutosten vuoksi.

Rahoitusuudistukseen liittyvät tarkastushavainnot

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lain (169/2007) tavoite hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistämisestä osoittautui jo valmistelutyön alkuvaiheessa epärealistiseksi. Asiaan kiinnitettiin huomiota lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä. Valmistelutyötä jatkettiin kesäkuussa 2007 ns. yhden putken mallin pohjalta siten, että ylläpitäjäjärjestelmä säilyisi jatkossakin lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksessa. Muutos tarkoittaisi koulutuksen rahoituksen jakautumista erilaista peruslogiikkaa noudattaviin järjestelmiin. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa esitettiin sekä nykyistä rahoitusjärjestelmää että uudistusta puoltavia näkökohtia. Ongelmallisena pidettiin kuitenkin sitä, että yhden putken malliin siirtyminen lyötiin lukkoon jo työryhmän jatkotoimeksiannossa, mikä esti todellisen eri vaihtoehtojen vertailun.

Koulutuksen järjestäjien edustajien haastatteluissa oltiin varsin yksimielisiä nykyisen rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyysongelmista. Selvänä kuitenkin pidettiin sitä, että sellainen rahoitusjärjestelmä, joka pyrkii ottamaan huomioon kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien erityispiirteet, ei voi lähtökohtaisesti olla kovin yksinkertainen. Opetus- ja kulttuuritoimen nykyisen rahoitusjärjestelmän katsottiin onnistuneen erityispiirteiden huomioidussa melko hyvin. Tässä suhteessa rahoitusuudistukseen nähtiin sisältyvän merkittäviä riskejä. Keskeisenä epävarmuustekijänä oli se, miten erityisoppilaiden määrä tulotisiin huomioimaan uudessa rahoitusjärjestelmässä.

Tarkastuksen yhteydessä keskushallinnossa ja paikallistasolla tehtyjen haastattelujen perusteella uudistuksen käynnistämiseksi ei ollut tässä vai-

heessa välitöntä tarvetta, sillä rahoitusjärjestelmään oli tehty osittaisia korjauksia aivan äskettäin. Erikoista on, että sinänsä toimivaa järjestelmää ollaan korvaamassa uudella järjestelmällä, johon sisältyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Uudistus on myös valmisteltu suhteellisen pienessä piirissä. Koska monet uuden järjestelmän keskeiset yksityiskohdat ovat tässä vaiheessa auki, voi laaja keskustelu käynnistyä vasta sitten, kun uudistusta valmistelleen työryhmän loppuraportti on ilmestynyt. Mikäli uudistus pyritään saattamaan voimaan vuoden 2010 alusta, kuten on suunniteltu, tulee aikataulu olemaan huomattavan kireä. Merkittäviä muutoksia työryhmän esitykseen ei ole siten enää mahdollista tehdä tässä aikataulussa.

Valmistelutyön alkuvaiheessa uudistus käsitteli valtionosuuksia pelkäämään kuntien rahoitusmuotona. Siten yksityiset koulutuksen järjestäjät koki joutuneensa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Yksityiset perusopetuksen järjestäjät ovat tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella melko tyytyväisiä nykyiseen rahoitusjärjestelmään. Näin siitäkin huolimatta, että uusia perusopetuksen järjestämislupia on myönnetty säästeliäästi ja järjestämisluvan vuoden 1998 jälkeen saaneiden koulutuksen järjestäjien valtionosuus on ollut tätä ennen luvan saaneita pienempi³⁹.

Yksityisten perusopetuksen järjestäjien näkökulmasta nykyinen rahoitusjärjestelmä on ollut toimiva erityisesti siksi, että valtionosuudet on maksettu suoraan yksityisille opetuksen järjestäjille. Mikäli uudistuksen myötä palattaisiin aiemminkin käytössä olleeseen kotikuntalaskutukseen, pelätään tämän heikentävän rahoituksen ennakoitavuutta.

Yksityisiä perusopetuksen järjestäjiä edustavien järjestöjen⁴⁰ mukaan nykyään kunnalliset ja yksityiset opetuksen järjestäjät ovat keskenään tasa-arvoisessa suhteessa valtioon. Tasa-arvo perustuu oppilaskohtaiseen yksikköhintaan ja yksikköhinnan maksamiseen suoraan perusopetuksen järjestäjälle. Rahoitusjärjestelmän uudistuksella ei ole myöskään ollut tarkoitus tehdä koulutuspolitiikkaa muuttamalla ylläpitäjäjärjestelmää ja puuttamalla oppilaan oikeuksiin. Opetuksen järjestämislupien katsotaan lisäksi taanneen yksityisille opetuksen järjestäjille itsenäisen ja autonomisen aseman suhteessa kuntiin. Mikäli valtionosuudet kierrätettäisiin yksi-

³⁹ Valtioneuvosto myönsi 26.3.2009 järjestämisluvan kahdelle yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle. Lupahakemuksia oli kaikkiaan yhdeksän. Vuonna 2008 valtioneuvosto myönsi järjestämisluvan neljälle yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle. Tuolloin lupahakemuksia oli 16 kappaletta. Edellisen kerran järjestämislupia oli myönnetty vuonna 2006.

⁴⁰ Yksityisen Opetusalan Liitto ry edustaa yksityisiä koulutuksen järjestäjiä ja toimii yksityiskoulujen työmarkkina- ja elinkeinopoliittisena edunvalvojana. Yksityiskoulujen Liitto ry on yksityisten perus- ja lukiokoulutuksen järjestäjien yhteistyö- ja edunvalvontajärjestö.

tyisille opetuksen järjestäjille yhden opetuksen järjestäjätyypin (kunta) kautta, katsotaan tämän asettavan perusopetuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan. Muutos olisi merkittävä nykytilanteeseen nähden, vaikka nykyinenkin lainsäädäntö kohtelee kuntia ensisijaisina perusopetuksen järjestäjinä. Yksityiset perusopetuksen järjestäjät ovat huolissaan myös vapaan hakeutumisoikeuden säilymisestä perusopetuksessa. Rahoitusjärjestelmän ei tulisi rajoittaa tai byrokratisoida vapaata hakeutumisoikeutta, joka koskee toista astetta rajoitetummin myös perusopetusta.

Mikäli yhden putken malliin sisältyisi paluu ns. kotikuntalaskutukseen, joutuisi yksityinen peruskoulu käymään käytännössä vuosittain neuvotte-
luja usean kunnan kanssa, mikä lisäisi yksityisten oppilaitosten rahoituksen epävarmuutta. Vaikka yksityisen perusopetuksen oppilaitosten oppilasmäärä on hyvin pieni suhteessa kunnallisten peruskoulujen oppilasmäärään, on yksityisten peruskoulujen ja niiden edeltäjien rooli ollut merkittävä perusopetuksen kehittämisessä⁴¹. Kotikuntalaskutukseen siirtyminen vähentäisi todennäköisesti myös kuntarajat ylittävää koulunkäyntiä. Tämänhetkisen tiedon perusteella uuteen valtiosuusjärjestelmään sisältyy paluu kotikuntalaskutukseen. Yksityisten opetuksen järjestäjien rahoituksen varmistamiseksi oppilaan väestörekisteriin merkityllä kotikunnalla olisi velvollisuus maksaa kotikuntalasku mahdollisesta kotikuntaa koskevasta hallintoriidasta huolimatta. Kotikunnan maksuosuuden perusteista ja kunnan maksuvelvollisuudesta säädetään lailla, ja maksuosuuksien tulee olla mahdollisimman lähellä ylläpitäjille nykyisin maksettavaa valtionrahoitusta.⁴²

Meneillään olevaan uudistukseen on kohdistettu suuria odotuksia, mutta jo toimeksiannon perusteella uudistukseen liittyy monia samankaltaisia riskejä, jotka ovat realisoituneet sitä edeltäneissä valtiosuusjärjestelmien uudistamisyrityksissä. Yksinkertainen ja läpinäkyvä rahoitusjärjestelmä ei aiemminkaan ole pystynyt huomioimaan erilaisia olosuhde- ja palvelutarvetekijöitä. Vastaavasti jälkimmäisten tekijöiden huomioiminen on aina monimutkaistanut järjestelmää ja heikentänyt järjestelmän läpinäkyvyyttä. Kuntaliitoksista huolimatta kuntien ja alueiden väliset erot ovat suuria. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen näkökulmasta työryhmän toimek-

⁴¹ *Monet suomalaisen koulutusjärjestelmän innovaatiot ja kokeilut ovat peräisin yksityiskouluista. Ensimmäiset yhteiskoulut olivat aikanaan yksityisten yhteisöjen ylläpitämiä. Myös kotitalousopetus on alkanut yksityiskouluista. Yksityisten peruskoulujen olemassaolon voidaan nähdä edesauttavan kunnallisen perusopetuksen kehittymistä, sillä ne tarjoavat kilpailua, vaihtoehtoja ja myös yhteistyön mahdollisuuksia.*

⁴² *Kotikuntalaskutusta koskevat asiat perustuvat valtiovarainministeriön 8.5.2009 antamaan lausuntoon (VM/747/00.05.00/2009) tarkastuskertomusluonnoksesta.*

siannossa ei ole juurikaan huomioitu muita kuin kunnallisia perusopetuksen järjestäjiä. Nykyisen perusopetuslain mukaisesti yksityisten koulutuksen järjestäjien asema on vahva, ja rahoituksellisesti nykyinen ylläpitäjämalli kohtelee yksityisiä ja kunnallisia koulutuksen järjestäjiä suhteellisen tasavertaisesti. Sen sijaan paluu kotikuntalaskutukseen merkitsisi osittaista paluuta ennen vuotta 1997 voimassa olleeseen rahoitusjärjestelmään, jonka epäkohtien pitäisi olla hyvin tiedossa.

Tarkastuksen aikana käytettävissä olleen tiedon perusteella valtionosuusjärjestelmän uudistus näyttää toteutuvan vain osittain. Yleinen taloustilanteen heikkeneminen on vaikuttanut myös rahoitusuudistukseen käytettävissä olevien resurssien määrään. Osittaisuudistus ei ratkaise esimerkiksi VATTin tutkimuksissa esitettyjä nykyisten valtionosuuskriteerien ylikompensaatio-ongelmia.

Opetus- ja kulttuuritoimen osalta uudistuksen tavoitteet ovat ristiriitaisia. Tavoitteeksi asetettu yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä ei näyttäisi vähentävän hallinnollisen työn määrää millään tasoilla, pikemminkin päinvastoin. Myöskään rahoitusjärjestelmän yksinkertaisuudesta ja läpinäkyvyydestä koulutuksen järjestäjien näkökulmasta ei ole takeita. Järjestelmän yksinkertaisuus ja selkeys ovat olleet kaikkien aikaisempienkin rahoitusuudistusten tavoitteina, mutta käytännössä muutokset ovat vieneet järjestelmää päinvastaiseen suuntaan.⁴³ Aiemmissakin uudistuksissa siirtymäkaudet ovat olleet pitkiä, valtion ja kuntien välinen rahanjako ei ole saanut merkittävästi muuttua ja asukaskohtaisesti sallittavat euromääräiset muutokset saaneet olla todella pieniä. Kokonaisuudistukset ovat siten tyypistyneet osittaisuudistuksiksi.

Rahoitusohjausta tulisi tarkastella nykyistä perusteellisemmin suhteessa muuhun ohjaukseen. Vaikka valtionosuudet eivät sinänsä ohjaakaan perusopetuksen sisältöjä ja käytännön järjestämismuotoja, merkittäviä riskejä liittyy siihen, että perusopetuksen rahoitus ja muu ohjaus eriytyvät eri ministeriöiden sektoreille. Koulutuksen järjestäjän kannalta olennaista on koko rahoitus- ja ohjausjärjestelmän läpinäkyvyys, ei niinkään seuraavan vuoden rahoituksen määräävän laskennan yksinkertaisuus. Perusopetuksen yksikköhintojen ja valtionosuuksien laskenta on viime vuosina tehtyjen uudistusten seurauksena yksinkertaistunut, vaikka yksikköhinnan eri määräytymistekijöiden suhteista ei vallitsekaan yksimielisyyttä.

⁴³ Ks. Helin 2008.

3.2 Säädosohjaus

3.2.1 Peruskoulua ohjaavan lainsäädännön kehitys

Ajatus yhtenäiskoulusta

Oppivelvollisuus astui Suomessa voimaan vuoden 1921 oppivelvollisuuslailla (101/1921). Laki määräsi kaikille pakolliseksi vähintään kuusivuotisen kansakoulun oppimäärän suorittamisen. Kansakoulujen perustaminen oli alkanut maassamme jo vuonna 1866. Koko maan kattavan kouluverkon aikaansaaminen kesti kuitenkin vuosikymmeniä. Ajatus kansakoulun, kansalaiskoulun ja keskikoulun yhdistävästä yhtenäiskoulusta heräsi mm. koulutuksellisen tasa-arvon vaatimuksista. Kansakoulussa ikäluokka jaettiin kahtia jo neljännen luokan jälkeen, ja tämä varhainen jako vaikutti merkittävästi oppilaiden jatko-opintomahdollisuuksiin.

Keskustelu yhtenäiskoulusta alkoi heti 2. maailmansodan jälkeen. Vuonna 1948 ilmestyneen koulujärjestelmäkomitean⁴⁴ mietinnön ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet konkreettisiin toimenpiteisiin. 1950-luvulla keskityttiin lähinnä kehittämään vanhaa rinnakkaiskoulujärjestelmää ja luotiin mm. käytännöllispainotteinen kansalaiskoulu. 1950-luvun loppupuolella rinnakkaiskoulun ongelmat alkoivat kärjistyä. Suurten ikäluokkien vanhemmat pyrkivät takaamaan lastensa etenemismahdollisuuksia, mikä johti keskikoulujen oppilasmäärien huomattavaan kasvuun ja tilanahtauteen.

1960-luvulle tultaessa kansakoulu ja oppikoulu toimivat kuitenkin edelleen rinnakkaisina, erilaisia jatkumahdollisuuksia tarjoavina väylinä. Vuonna 1963 eduskunta hyväksyi toivomusponnen oppivelvollisuuskoulun uudistamisesta yhtenäiskouluperiaatteen mukaisesti.⁴⁵ Yhtenäiskouluun siirtyminen alkoi konkretisoitua, kun valtioneuvosto asetti vuonna 1966 peruskoulun opetussuunnitelmakomitean⁴⁶. Peruskoulua koskeva lainsäädäntötyö käynnistyi jo ennen komiteamietinnön valmistumista, sillä uudistuksesta haluttiin ensin säätää ns. puitelaki, joka määrittelisi uudistuksen yleispuitteet.

⁴⁴ *Komiteamietintö 1/1948.*

⁴⁵ *Ks. esim. Lehtisalo & Raivola 1999.*

⁴⁶ *Komiteamietintö 1970: A 4 ja A 5.*

1960-luvun lopulla puhuttivat erityisesti oppilaiden erilaisuuden huomioonottamiskeinot. Lähinnä koulunuudistustoimikunnan⁴⁷ ehdotusten pohjalta päädyttiin peruskoulun yläasteen linjajaon sijaan eritasoryhmitysratkaisuun. Vuonna 1968 säädettiin laki koulujärjestelmän perusteista (467/1968); lakia kutsuttiin myös peruskoulun puitelaksi. Koulujärjestelmälaki astui voimaan vuonna 1970. Peruskouluasetus (443/1970) vahvistettiin kesäkuussa 1970. Peruskoulu-uudistus edellytti myös oppikoululainsäädännön uudistamista. Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean vuonna 1970 valmistuneet mietinnöt I ja I tulivat sellaisinaan peruskoulun opetussuunnitelmiksi, mikä osoitti melkoista harppausta koulutuksen ohjauksen keskittämisessä.

Peruskoulun opetussuunnitelmakomitea pyrki työssään kiinnittämään huomiota varsinaisten opetussisältöjen lisäksi kaikkiin niihin toimintamuotoihin, joilla koulu oppilaisiin vaikuttaa. Opetussuunnitelman perusteilla ei siten haluttu määrittellä pelkästään oppiainekohtaisia tavoitteita ja sisältöjä, vaan antaa ohjeet koulun toiminnan laadukkaalle järjestämiselle ja kaikelle kouluympäristössä tapahtuvalle kasvatustoiminnalle. Peruskouluun siirtyminen ei kuitenkaan poistanut kaikkia vanhan rinnakkaiskoulujärjestelmän piirteitä. Näitä olivat mm. peruskoulun jako ala- ja yläasteeseen sekä opettajakunnan jako luokan- ja aineenopettajiin.

Hallinnollinen siirtyminen peruskoulujärjestelmään tapahtui kunnissa vuosina 1972—1977. Uudistus eteni pohjoisesta etelään. Peruskoulu-uudistus oli myös merkittävä aluepoliittinen toimenpide, sillä uudistus aloitettiin järjestelmällisesti valtakunnan kehittymättömimmistä osista. Opetuksellinen siirtyminen peruskouluun tapahtui siten, että peruskoulun opetussuunnitelmaa noudatettiin kaikissa kunnissa kaikkien vuosiluokkien osalta lukuvuonna 1981—1982.

Koska edellä mainittu koulujärjestelmälaki oli tarkoitettu siirtymäajan lainsäädännöksi, aloitettiin varsinaista peruskoulua sekä kunnallisia ja yksityisiä lukioita koskevan lainsäädännön valmistelu opetusministeriön 21.5.1976 asettamassa työryhmässä. Koulujärjestelmälakiin oli sisällytetty monia säännöksiä, joiden tarkoituksena oli ollut mahdollistaa joustava siirtyminen uuteen koulujärjestelmään mutta joilla ei ollut enää merkitystä hallinnollisen siirtymän tapahduttua. Peruskouluun oli lisäksi koulujärjestelmälain mukaan yksityiskohdissa sovellettava yleensä kansakoulua koskeneita säännöksiä. Vanha kansakoululaki (247/1957) kumottiinkin vasta vuonna 1985, kun varsinainen peruskoululaki (476/1983) astui voimaan.

⁴⁷ *Komiteanmietintö 1966: A 12.*

Peruskoulun alkuvaihetta hallitsi ohjauksen yksityiskohtaisuus ja ennakkoinen valvonta. Lainsäädännössä määriteltiin tarkasti kansalaisille tarjottavat koulutuspalvelut sekä se, millä tavalla nämä palvelut tuli tuottaa. Säädöksissä ja valtion keskushallintoviranomaisten antamissa normipäätöksissä määriteltiin keskitetysti opetettavat aineet, opetussuunnitelmien sisältö, koulutuksen järjestämismuodot, opettajien kelpoisuusvaatimukset, oppikirjat, opiskelijoiden ja koulun henkilökunnan oikeudet ja velvollisuudet, koulutuksen paikallisen hallinnon rakenteet ja menettelytavat sekä koulutuksen järjestämisen fyysiset puitteet. Tyypillistä myös oli, että paikallisen päätöksentekijän oli joko alistettava päätöksensä lääninhallituksen tai keskusviraston (kouluhallitus) vahvistettavaksi taikka hankittava näiltä lupa ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Oman suhteellisen itsenäisen valvontamekanisminsa muodosti todellisiin kustannuksiin perustunut valti-onosuusjärjestelmä, jossa keskusvirastot määrittivät pitkälti, millaisia kustannuksia oli pidettävä palvelujen järjestämisen kannalta tarpeellisina ja kohtuullisina.⁴⁸

Yleissivistävän koululainsäädännön kokonaisuudistus 1980-luvulla

Valtioneuvosto antoi vuonna 1979 ohjeet peruskoulun opetussuunnitelman sisältöjen kehittämistä ja vaati kouluhallitusta laatimaan uuden peruskoulun kehittämisohjelmaehdotuksen. Loppujen lopuksi vuonna 1985 voimaan tullut peruskoululaki ei tullut enää sisältämään koulujärjestelmälain ja kansakoululain tapaan kuntatason kouluhallintoa koskevia säännöksiä, vaan kuntatason kouluhallinnosta säädettiin erillisellä lailla⁴⁹. Vuoden 1985 muutos ei aiheuttanut merkittäviä rakenteellisia muutoksia peruskouluun. Paikallinen päätösvalta kuitenkin lisääntyi, kun aiemmat ryhmäjakosäännökset korvattiin tuntikehysjärjestelmällä. Samalla tasokursseista luovuttiin. Lakiin tuli myös velvollisuus järjestää erityisopetusta kaikille kunnan alueella asuville erityisopetusta tarvitseville lapsille, jollei kehitysvammaisten erityishuollosta annetusta laista muuta johdu. Peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmien laatimista koskeva järjestelmä uudistui siten, että se antoi mahdollisuuden jatkuvaan uudistamiseen ja ajan tasalla pitämiseen.

Vuoden 1985 opetussuunnitelman perusteet⁵⁰ merkitsivät kuntien oman opetussuunnitelmatyön voimakkaan kehittämisajan alkua. Kunnille annettiin entistä suuremmat mahdollisuudet tehdä opetuksen järjestämistä kos-

⁴⁸ Lahtinen & Lankinen & Sulonen 2006.

⁴⁹ Laki kunnan kouluhallinnosta (479/1983).

⁵⁰ Kouluhallitus 1985.

kevia omia ratkaisuja. Samalla kunnat velvoitettiin laatimaan paikallinen opetussuunnitelma ja kehittämään sitä aktiivisesti. 1980-luvun loppupuolella käynnistyneet useat hallinnon kehittämishankkeet alkoivat varsin nopeasti heijastua myös koulutuksen sääntelyjärjestelmiin. Vuonna 1989 käynnistyneessä vapaakuntakokeilussa⁵¹ mukana olleet kunnat saivat lisää päätösvaltaa. Samanaikaisesti alettiin purkaa ministeriöiden ja keskusvirastojen norminantovaltaa. Vuonna 1991 opetusministeriön hallinnonalalla voimaan tulleilla säädösmuutoksilla kumottiin suuri määrä kuntia ja muita koulutuksen järjestäjiä sitoneita säännöksiä, jotka olivat koskeneet mm. hallintoa, henkilöstöä ja koulutuksen järjestämistapaa.

Vuonna 1991 yhdistettiin keskusvirastoina toimineet kouluhallitus ja ammattikasvatustehallitus. Niiden seuraajaksi perustettiin eräänlainen keskusviraston ja kehittämiskeskuksen yhdistelmä, jonka nimeksi tuli opetushallitus.⁵²

Oppilaitosten ohjauksesta koulutusmuotokohtaiseen ohjaukseen

Perusopetuksen ohjauksen kannalta suuri muutos oli vuoden 1993 alusta voimaan tullut uusi valtiosuusjärjestelmä. Samaan aikaan toiminnan järjestämistä koskevaa sääntelyä purettiin sekä lainsäädännössä että alemmanasteisissa normipäätöksissä. Opetushallituksen vuonna 1994 vahvistamat, vuonna 1993 uudistetun tuntijaon mukaiset, uudet peruskoulun opetussuunnitelman perusteet antoivat koulutuksen järjestäjille huomattavan suuren vapauden paikallisten opetussuunnitelmien laadinnassa. Vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteita⁵³ voidaankin pitää pikemmin informaatio-ohjauksena kuin varsinaisena normina. Opetussuunnitelman perusteet toisaalta väljenivät aiemmasta ja korostivat kunnan ja koulun mahdollisuutta omaleimaisuuteen, mutta toisaalta ne vahvistivat perusopetuksen yhtenäisyyttä mm. siten, että erityisopetuksen perusteet tulivat ensimmäistä kertaa osaksi yleistä peruskoulun suunnitelma-asiakirjaa.⁵⁴ Toiminnallisen lainsäädännön pirstoutunut ja sektoroitunut perusrakenne säilyi kuitenkin ennallaan. Peruskouluopetusta koskevia säännöksiä oli peruskoululain lisäksi yli kymmenessä muussa laissa. Sama kirjavuus koski muitakin koulutusmuotoja. Näistä lähtökohdista toteutettiin koko koulutuskenttää koskeva lainsäädännön uudistus.

⁵¹ Ks. esim. Nikkanen (toim.) 1993 ja Ryyänen & Vesikkala 1994.

⁵² Ks. esim. Temmes & Kalijärvi 2002.

⁵³ Opetushallitus 1994.

⁵⁴ Ks. esim. Pietilä & Vitikka 2007.

Koulutuslainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 86/1997) todettiin, että

sääntelyssä tulee keskittyä vastedes sellaisiin koulutuksen tuloksellisuuden kannalta olennaisiin asioihin, jotka edellyttävät valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Lainsäädännössä tulee koulutusprosessin ennakkollisen ohjauksen sijasta keskittyä enemmän koulutuksen laadun varmistamiseen ja arviointiin. Tämä edellyttää kansallisten koulutusta koskevien tavoitteiden selkeyttämistä ja täsmentämistä. Samalla tulee turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Lainsäädännön tulee myös edistää elinikäisen oppimisen periaatteen käytännön toteutusta.

Edellä kuvattu kertoo laadun arviointiin ja informaatio-ohjaukseen kohdistetuista suurista odotuksista. Vuoteen 1999 voimassa olleen koulutusta ohjanneen lainsäädännön lähtökohtana oli ollut koulutustason nostaminen ja yksilöiden koulutusmahdollisuuksien parantaminen. Tätä tavoitetta palvelemaan oli luotu yksityiskohtainen ja toimintojen keskitettyyn ennakkolliseen ohjaukseen perustunut lainsäädäntö.

Lainsäädännön uudistamisen taustalla vaikutti näkemys, jonka mukaan koulutustason ja koulutusmahdollisuuksien osalta oli saavutettu sellainen taso, jossa keskusjohtoinen hallinto alkoi jopa haitata tehokasta, taloudellista ja kansalaisten tarpeet huomioon ottavaa koulutuspalvelujen tuotantoa. Hallituksen esityksen mukaan erillisten lakien tarpeeseen saman koulutusmuodon sisällä oli useimmiten ollut syynä se, että toimintaa koskevan päälain, kuten peruskoululain, säännösten rajoissa ei ole ollut mahdollista toteuttaa kaikkia tarvittavia koulutusjärjestelyjä. Aikuiskoulutusta koskevien säännösten erottaminen omaksi kokonaisuudekseen oli olennaisilta osin johtunut siitä, että koulutustoimintaa säätelevät peruslait oli laadittu lähinnä lasten ja nuorten koulutustarpeita ajatellen. Koulutuslainsäädäntöä uudistettaessa ajateltiin, että elinikäisen oppimisen periaatteen toteuttaminen edellyttää, että kaikki koulutusta koskeva lainsäädäntö mahdollistaa eri ikäryhmien toisistaan poikkeavien koulutustarpeiden huomioimisen. Tällöin tavoitteiltaan ja sisällöltään samanlaiseen koulutukseen sovelletaan samaa lakia riippumatta siitä, minkä ikäisille koulutusta annetaan.

Vuonna 1995 voimaan tullut nykyinen kuntalaki (365/1995) otettiin myös huomioon koulutuslainsäädännön uudistamisessa. Kuntalain tavoitteena on, ettei kuntia koskevassa erityislainsäädännössä olisi kuntien hallintoa ja toimintatapaa koskevia säännöksiä, vaan niiden osalta noudatettaisiin kuntalakia. Kuntalakia valmisteltaessa olikin pyritty ottamaan huomioon tuolloin voimassa olleisiin erityislakeihin (esim. silloiseen peruskoululakiin) sisältyvät kunnan hallintoa koskevat erityistarpeet ja rat-

kaisemaan ne kuntalaissa. Opetustoimen hallintoa koskevat erityissäännökset tulivatkin kuntalain voimaantulon jälkeen pääosin tarpeettomiksi.⁵⁵

Vuonna 1999 voimaan tullut sääntelyn peruslogiikan muutos oli erityisen merkittävä perusopetukselle. Jo ennen vuotta 1999 sekä kunnallisiin peruskouluihin että yksityisiin peruskoulua korvaaviin kouluihin sovellettiin samaa peruskoululakia (476/1983). Kuitenkin esimerkiksi valtion ylläpitämällä harjoittelukouluilla, kuulovammaisten ja näkövammaisten sekä liikuntavammaisten kouluilla, Helsingin ranskalais-suomalaisella koululla ja Suomalais-venäläisellä koululla sekä yksityisten ylläpitämällä kolmella Steiner-koululla, neljällä vieraskielisellä yksityisellä koululla ja ulkomailta toimivilla peruskoulua vastaavilla yksityiskouluilla oli omat lainsäädäntönsä. Lisäksi perusopetusta koskevia erityissäännöksiä oli myös kansanopistoja ja kansalaisopistoja koskevassa lainsäädännössä.

Vuonna 1999 voimaan tullessa koulutuslainsäädännössä luovuttiin siitä, että oppilaitos instituutiona olisi sääntelyn kohde. Nyt sääntelyn kohteena ovat koulutus ja sen toteuttamisen edellytykset. Laeissa säädetään koulutuksen tavoitteista ja sisällöistä, koulutusasteista, koulutuksen järjestämismuodoista sekä oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Koulutuksen rahoituksesta säädetään omassa laissaan (635/1998). Koulutuslainsäädännössä ei yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta säädetä oppilaitoksista, koulutuksen hallinnosta ja oppilaitosten henkilöstön oikeudellisesta asemasta. Jos vuotta 1999 edeltävää koulutuslainsäädäntöä voidaan kuvata instituutioihin perustuneeksi, on nykyinen lainsäädäntö luonteeltaan funktionaalinen.⁵⁶

3.2.2 Perusopetuslakia koskevat tarkastushavainnot

Perusopetuslaki ja siihen tehdyt muutokset

Perusopetuksen järjestämistä koskeva lainsäädäntö on vuodesta 1999 alkaen ollut pääpiirteissään selkeä ja johdonmukainen. Voidaan myös sanoa, että perusopetuksen toiminnallisen lainsäädännön näkökulmasta eritaustaiset perusopetuksen järjestäjät ovat tasa-arvoisia⁵⁷.

Perustuslain (731/1999) mukaisesti jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on siten yksilön subjektiivinen oikeus. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Siten perus-

⁵⁵ HE 86/1997.

⁵⁶ Ks. Lahtinen & Lankinen & Sulonen 2006.

⁵⁷ Perusopetuksen rahoitukseen liittyviä kysymyksiä ja rahoituslainsäädäntöä on käsitelty luvussa 3.1.

opetuslaki määrittelee, mitä perustuslain tarkoittama maksuton perusopetus ja oppivelvollisuus käytännössä merkitsevät.

Lisäksi perusopetuslaissa säädetään pääsääntöisesti oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavasta esiopetuksesta, perusopetuksen oppimäärän suorittaneille annettavasta lisäopetuksesta, maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta sekä aamu- ja iltapäivätoiminnasta.

Tarkastushavaintojen perusteella nykyinen perusopetuslaki on luonteeltaan pikemminkin mahdollistava kuin rajoittava. Kunnissa haastellut olivat yhtä mieltä siitä, että vuonna 1999 voimaan tullut funktionaalinen koulutuslainsäädäntö on ollut selvä parannus aiempaan. Säädösten koostamista pidettiin hyvänä asiana. Lainsäädäntöä pidettiin myös ymmärrettävänä. Siten esimerkiksi lainsäädännön asiantuntijoiden käyttötarve perusopetuksen toiminnallista lainsäädäntöä koskevissa tulkintakysymyksissä oli kuntatason kokemusten perusteella melko vähäistä⁵⁸. Kunta- ja koulutusolla tehtäviin säädöstulkintoihin todettiin kuitenkin liittyvän myös riskejä, mutta toistaiseksi asioiden katsottiin hoituneen. Kunnan tai muun koulutuksen järjestäjän vastuun nähtiin yksiselitteisesti kasvaneen säädosmuutosten yhteydessä.

Perusopetuslain 2 §:ssä opetukselle asetetut tavoitteet ovat yleisluontoisia, joten ne antavat lähinnä suuntaviivat perusopetuksen järjestämiselle. Lakiin kirjatut tavoitteet liittyvät oppilaiden kasvun tukemiseen ja elämässä tarpeellisten tietojen ja taitojen antamiseen. Opetuksen tulee myös edistää sivistystä ja tasa-arvoa yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään. Perusopetuksen konkreettiset tavoitteet ilmenevät valtioneuvoston vahvistamassa tuntijaossa, valtakunnallisissa opetussuunnitelman perusteissa sekä koulutuksen järjestäjien laatimissa paikallisissa opetussuunnitelman perusteissa.

Perusopetuksen yhdenvertaisuus alkoi nousta puheenaiheeksi, kun perusopetuksen ennakkolliseen normiohjaukseen perustuvaa lainsäädäntöä alettiin 1980-luvulla purkaa. Tähän asiaan otettiin kantaa myös koulutuslainsäädäntöä uudistettaessa. Voimassa olevan perusopetuslain 2 §:n 3

⁵⁸ Vuonna 2006 lääninhallitukseen tuli vireille kaikkiaan 163 yleissivistävää koulutusta koskevaa kantelua, joista 145 koski perusopetusta ja viisi lukiota. Aiheen mukaan tarkasteltuna eniten kanteluita aiheutti viranhaltijan käytös/menettely 43, opetusjärjestelyt 42, hallintomenettely ja kiusaaminen 23. Aiheen mukaisessa tarkastelussa ovat mukana myös ammatillista opetusta koskevat kantelut, joita oli 26. Kanteluita ratkaistiin kaikkiaan 176, joista 91 aiheutti toimenpiteitä. Toimenpiteinä lääninhallitus esimerkiksi pyysi opetuksen järjestäjää kiinnittämään huomiota johonkin asiaan, kehotti noudattamaan lainsäädäntöä tai ilmaisi käsityksensä asiassa.

momentin mukaan opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Hallituksen esityksen⁵⁹ mukaiseen lakiehdotukseen tätä asiaa ei ollut erikseen kirjattu, joskin asiaa käsiteltiin esitystekstissä. Perusopetuslain 2 §:n 3 momentti lisättiin perusopetuslakiin vasta valiokuntakäsittelyn jälkeen. Tämän tavoitteen toteutumisen turvaamiseksi perusopetuslakiin otettiin myös säännökset koulutuksen arvioinnista. Käytännössä perusopetuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta on toistuvasti esitetty epäilyjä mm. eduskunnassa. Sivistysvaliokunnan mietintöön 3/1998 sisältyvässä vastalauseessa kiinnitettiin huomiota sanaan "riittävä". Vastalauseen mukaan "riittävä yhdenvertaisuus" oli muotoilultaan liian väljä. Lain olisi pitänyt yksiselitteisesti taata perusopetuksen yhdenvertaisuus koko maassa. Lain täysistuntokäsittelyssä kuitenkin hyväksyttiin muotoilu riittävän yhdenvertaisuuden tavoitteesta.

Koulutuksen yhdenvertaisuuden toteutumisen turvaamisessa arvioinnin asemasta tuli merkittävä. Hallituksen esityksen mukaan perusopetuslain 21 §:ssä tarkoitetun koulutuksen arvioinnin tulee tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Eduskuntakäsittelyssä tähän pykälään tehtiin lisäys, jonka mukaan koulutuksen arvioinnin tarkoitus on myös turvata lain tarkoituksen toteuttamista. Alkuvaiheessa arvioinnin kehittäminen ja ulkopuolisten arviointien toimeenpano oli Opetushallituksen vastuulla. Perusopetuslain 21 §:n 3 momentin mukaan ministeriö saattoi kuitenkin antaa yksittäisen arvioinnin myös muun kuin Opetushallituksen tehtäväksi.

Koska Opetushallituksen rooli koulutuksen kehittämisessä on keskeinen, se ei voinut saavuttaa täysin riippumatonta koulutuksen arvioijan roolia. Vuonna 2003 koulutuksen ulkopuolista arviointia varten perustettiin opetusministeriön yhteyteen erillinen koulutuksen arviointineuvosto (HE 135/2002). Arviointineuvosto organisoii arviointitoiminnan yliopistojen, Opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona. Ministeriö voi perusopetuslain uudistetun 21 §:n nojalla antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun kuin koulutuksen arviointineuvoston tehtäväksi.

Perusopetuslain eduskuntakäsittelyssä pystyttiin jälkikäteen arvioituna ennakoimaan varsin hyvin uuden koulutuslainsäädännön ongelmia. Eduskuntakäsittelyssä tehtiin lisäyksiä tai muutoksia niihin perusopetuslain pykäliin, jotka käsittelivät mm. erityisopetusta, koulutuspaikkaa, opetusryhmiä ja opetuksen maksuttomuutta. Vastauksessaan (EV 70/1998) eduskunta edellytti hallituksen antavan koulutuspoliittisen selonteon kolmen vuoden kuluttua uusien koulutusta koskevien lakien voimaantulosta.

⁵⁹ HE 86/1997.

Arvioinnin toimivuudesta oli annettava selvitys jo kahden vuoden kuluttua, sillä Opetushallituksen arviointitoiminnan itsenäisyys suhteessa muuhun opetushallinnon organisaatioon herätti epäilyjä.

Eduskunta kiinnitti samalla huomiota myös perusopetuksen yksikköhintojen jälkeensä jääneisyyteen. Korjaamisen aikataulussa tuli kuitenkin huomioida valtiontalouden tilanne. Oppivelvollisuutta edeltävän vuoden mittaisen esiopetuksen edellytettiin tulevan voimaan jo vuonna 2000 taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Maksuton esiopetus sisällytettiin lopullisesti perusopetuslakiin 1.8.2001. Sen sijaan opettajien kokonaistyöaikajärjestelmään siirtyminen on muutamista kokeiluista huolimatta edelleen tekemättä, vaikka eduskunta edellyttikin hallitukselta tätä edistäviä toimenpiteitä⁶⁰. Uudet opetussuunnitelman perusteet tulivat voimaan vuonna 2004. Niihin ei kuitenkaan sisällytetty eduskunnan edellyttämiä opettajien ammattitaidon kehittämiseen liittyviä asioita.

Vuoden 1999 jälkeen perusopetuslakia on muutettu merkittävästi vuonna 2003. Tuolloin voimaan tulleilla muutoksilla pyrittiin aiempaa selkeämmin korostamaan lasten ja nuorten kehitykseen liittyvien ongelmien ennalta ehkäisemistä ja varhaista puuttumista sekä edistämään hyvää oppimista sekä oppilaiden psyykkistä ja fyysistä terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. Järjestyksenpitoa koskevien muutosten tarkoituksena oli lisätä oppilaiden ja opiskelijoiden oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön myös käytännössä, sillä esimerkiksi perusopetuslain 29 §:ään oli alun perin kirjattu vain oppilaan oikeus turvalliseen opiskelu ympäristöön ilman asian tarkempaa määrittelyä.

Oppilashuollosta oli säädetty jo ennen vuotta 1999 voimassa olleessa peruskoululaisissa. Tuolloin oppilashuollolla tarkoitettiin eräitä konkreettisia koulunkäyntiä tukevia toimintoja, kuten kouluruokailua, koulukuljetuksia ja tapaturmien hoitoa. Vuonna 2003 voimaan tulleen 31 a §:n mukaan oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä näiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Oppilashuolto on siten jo lähtökohtaisesti moniammatillista toimintaa, jossa keskeisessä asemassa on kouluterveydenhuolto. Oppilashuollon palveluja koskevia säädöksiä sisältyy sekä kansanterveyslakiin (66/1972) että lastensuojelulakiin (417/2007).

Vuonna 2004 perusopetuslakiin otettiin myös säädökset aamu- ja iltapäivätoiminnasta (HE 57/2003). Lainmuutoksella pyrittiin selkeyttämään lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteita ja sisältöä, eri toimijoiden

⁶⁰ *Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan sopimus kokonaistyöaikaan siirtymisestä edellyttäisi n. 8,5 prosentin palkankorotuksia.*

työnjakoa sekä toiminnan koordinoitua ja rahoitusta. Muutosten oli tarkoitus mahdollistaa suunnitelmallinen, jatkuva, laadukas ja turvallinen aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien erityisopetuksessa oleville oppilaille. Aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuminen on lapselle vapaaehtoista. Kunta voi järjestää palvelun itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tarjoajalta. Aamu- ja iltapäivätoiminta voidaan nähdä myös aiemman peruskoululain (476/1983) sekä perusopetuslain 47 §:n mukaisen kerhotuominnan seuraajana ja täydentäjänä. Jo kansakouluista alkunsa saanut kerhotoiminta ja sen rahoitus oli vähentynyt huomattavasti 1990-luvulla.

Perusopetuslakia täsmentävät säännökset ovat perusopetusasetuksessa (852/1998). Asetuksessa on tarkentavia säädöksiä mm. opetuksesta ja työajasta, oppilaan arvioinnista sekä oppilaan oikeusturvasta.

Perusopetuslain arviointia

Tarkastushavaintojen perusteella koulutuksen järjestäjät ovat tällä hetkellä varsin tyytyväisiä perusopetuslakiin. Vuonna 1999 voimaan tullut koulutusmuotokohtainen lainsäädäntö onkin pääsääntöisesti täyttänyt sille valmisteluvaiheessa asetetut tavoitteet. Koulutuksen järjestämistä ohjaavaa toiminnallista lainsäädäntöä voidaankin perustellusti pitää selkeänä ja läpinäkyvänä. Lainsäädännön uudistaminen aiheutti lisätyötä lähinnä sellaisille oppilaitoksille, jotka järjestävät useiden eri koulutusmuotokohtaisten lakien alaista koulutusta. Siten esimerkiksi yksittäinen kansanopisto saattaa nykyisin tarvita useita koulutuksen järjestämislupia, kun aikaisemmin riitti yksi kansanopiston ylläpitämislupa.

Koulutusmuotokohtaisen lainsäädännön yleisenä lähtökohtana on, että säädökset kohtelevat kuntia, kuntayhtymiä sekä rekisteröityjä yhteisöjä ja säätiöitä samalla tavalla. Perusopetuksen järjestämisessä kunnat ovat kuitenkin erityisasemassa, mikä on perusteltua oppivelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta. Kunta on perusopetuslain 4 §:n mukaan velvollinen järjestämään alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Kunta voi hankkia opetuspalvelut myös muulta kunnalta, kuntayhtymältä, valtiolta tai perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettulta yksityiseltä koulutuksen järjestäjältä. Esimerkiksi Helsingissä muut kuin kunnan ylläpitämät peruskoulut ovat merkittävä osa paikallista perusopetuksen oppilaitosverkkoa. Helsingiläisistä suomenkielisistä 7—9-luokkien oppilaista noin kolmasosa käy yksityistä sopimuskoulu.

Koska kunnalla on aina velvollisuus järjestää perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille, koskee koulutuksen perusopetuslain 7

§:n mukainen järjestämislupamenettely vain rekisteröityjä yhteisöjä ja säätiöitä. Järjestämisluvan myöntää valtioneuvosto. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- ja sivistystarpeeseen ja että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat sopineet asiasta. Lupia esi- ja perusopetuksen järjestämiseen on myönnetty varsin vähän. Maaliskuussa 2008 valtioneuvosto myönsi neljä uutta lupaa esi- ja perusopetuksen järjestämiseen.

Tarkastushavaintojen perusteella perusopetuslain läpinäkyvyys on melko hyvä. Tarkastuksessa havaitut ongelmat ovat olleet pääosin tiedossa jo nykyistä perusopetuslakia valmisteltaessa. Ongelmat ovat ensisijaisesti varsin väljien säädösten tulkintaan liittyviä. Jälkikäteen voidaan sanoa, että nykyinen perusopetuslaki siirsi ehkä liikaa vastuuta koulutuksen järjestäjille. Tämä on johtanut tulkintaongelmiin, kun arvioidaan esimerkiksi sitä, mitä käytännössä tarkoittaa oppilaan oikeus opetukseen ja turvalliseen oppimisympäristöön. Perusopetuksen tukipalveluja ohjataan lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden lainsäädännöllä. Paikallistasolla onkin vaarana sekä säädösten yli- että alitulkinta. Saatetaan tehdä paikallisia päätöksiä sellaisista asioista, jotka on tarkoitettu valtakunnallisesti päätettäväksi. Vastaavasti paikallista päätösvaltaa ei oteta sellaisissakaan asioissa, joissa tätä edellytettäisiin. Tällöin paikallisella tasolla saatetaan tukeutua jopa vanhoihin säädöksiin, määräyksiin tai ohjeisiin, jotka eivät nykyisen koulutuslainsäädännön aikana ole edes voimassa.

3.3 Muu ohjaus

3.3.1 Sisältöohjaus: tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet

Ohjausperusta

Perusopetuslain 14 §:n mukaan valtioneuvosto säätää asetuksella perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen eli perusopetuksen, lisäopetuksen, esiopetuksen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta. Tuntijaolla tarkoitetaan opetukseen käytettävän ajan jakamista eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen. Nykyinen asetus tuntijaosta (1435/2001) on annettu vuonna 2001.

Perusopetuslain 14 §:n mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Opetuksen tavoitteet ja keskeiset sisällöt määritellään opetussuunnitelman perusteissa oppiaineittain tai aineryhmit-

täin tuntijaon 6 §:n mukaisten nivelkohtien välisille osioille. Kunkin osion päätteeksi on laadittu oppilaan hyvän osaamisen kuvaus. Taide- ja taitoaineiden (musiikki, kuvataide, käsityö, liikunta) opetuksen tavoitteet, keskeiset sisällöt, hyvän osaamisen kuvaukset sekä päättöarvioinnin kriteerit on laadittu oppiainekohtaisille vähimmäistuntimäärille. Opetuksen järjestäjän hyväksymässä opetussuunnitelmassa tuntijako sekä opetuksen tavoitteet ja sisällöt määritellään vuosiluokittain valtioneuvoston asetuksen ja opetussuunnitelman perusteiden pohjalta.

Perusopetuslain 14 §:ää muutettiin vuoden 2003 elokuun alusta siten, että opetussuunnitelman perusteissa määrätään myös kodin ja koulun yhteistyön keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista. Opetushallituksen tulee lisäksi antaa perusopetuslain 29 §:n mukaan opetussuunnitelman perusteissa määräykset siitä, miten opetuksen järjestäjien tulee laatia suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä.

Opetushallitus päätti vuoden 2004 alussa uusista perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista vuosiluokille 1–9. Valtakunnalliset perusteet toimivat pohjana kunnan tai koulun opetussuunnitelman laatimiselle. Uudet opetussuunnitelmat otettiin käyttöön kaikilla vuosiluokilla viimeistään 1.8.2006.

Yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset ovat aina näkyneet tietyn ajan kuluessa perusopetuksen sisällöissä. Siten opetussuunnitelman perusteiden muutokset peilaavat koko yhteiskunnan kehitystä. 1970-luvulla peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietinnöt I ja II tulivat sellaisinaan peruskoulun opetussuunnitelmiksi. Kansakoulussa käytetyistä, lähinnä ohjeellisista, pedagogisista asiakirjoista siirryttiin siten sitoviin normeihin, jotka olivat kouluhallituksen harjoittaman ohjauksen väline.

Peruskoulun toimeenpanovaiheen valtakunnallisesta ja yksityiskohtaisesta sääntelystä siirryttiin vuosien 1985 ja 1994 uudistusten myötä järjestelmään, jossa vastuu opetussuunnitelmasta siirtyi pitkälti kouluille ja niiden opettajille. Vuoden 1985 uudistuksen jälkeen opetussuunnitelmat laadittiin kuntien opetussuunnitelmatoimikunnissa, joiden tehtävänä oli lähinnä lisäillä opetukseen paikallisia aineksia. Vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteista poistettiin yksityiskohtaisuus, ja jäljelle jäivät yleiset oppiaineiden päämäärät ja ohjeet arvioinnista. Opettajille annettiin suuri vapaus toteuttaa tärkeimmiksi katsomiaan teemoja ja sisältöjä omassa opetuksessaan. Samalla luovuttiin oppikirjojen ennakkotarkastuksesta.⁶¹ Vuonna 2004 voimaan tulleissa nykyisissä opetussuunnitelman perusteissa palattiin selvästi tiukempaan valtakunnalliseen sääntelyyn.

⁶¹ Ks. Pietilä & Toivanen 2000; Simola 1995.

Nykytilanne

Voimassa oleva tuntijako poikkeaa merkittävästi sitä edeltäneestä vuoden 1993 tuntijaosta (valtioneuvoston päätös 834/1993). Muutokset perustuvat vuonna 1999 voimaan tulleeseen uuteen perusopetuslakiin (628/1998). Perusopetusta ei enää jaeta kouluasteisiin (ala- ja yläaste), joten myöskään tuntijakoa ei enää määritellä erikseen kuutta alinta ja kolmea ylintä vuosiluokkaa varten. Perusopetuksen valtakunnallinen yhtenäisyys on pyritty takaamaan erityisten nivelkohtien avulla. Nykyisinkin tuntijako määrittelee oppiaineiden vähimmäistuntimäärät, jotka ovat paikallisesti ylitettävissä.

Opetussuunnitelman perusteet⁶² on kansallinen kehys, jonka pohjalta paikallinen opetussuunnitelma laaditaan. Opetussuunnitelman perusteet on oikeudelliselta luonteeltaan määräys, jota tulee lainsäädännön tapaan noudattaa. Opetuksen järjestäjällä on vastuu paikallisen opetussuunnitelman laatimisesta ja kehittämisestä. Vuonna 2004 annetut opetussuunnitelman perusteet ovat huomattavasti laajemmalla ja yksityiskohtaisemalla kuin niitä edeltäneet vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteet. Perusteissa määrätään oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien tavoitteet ja keskeiset sisällöt sekä annetaan lainsäädäntöä täydentävät määräykset oppilaiden arvioinnista. Arvioinnin pohjana toimivat perusteisiin kirjatut kuvaukset oppilaan hyvästä osaamisesta. Nämä ns. hyvän osaamisen kriteerit määrittävät oppiaineittain. Lisäksi yhdeksännen luokan päätteeksi jokaiselle oppiaineelle on määritelty päättöarvosanan kriteerit, joiden tarkoituksena on yhtenäistää arvosanojen perusteita eri kouluissa ja siten lujittaa oppilaiden oikeusturvaa erityisesti jatko-opintoihin siirryttäessä. Nykyisten opetussuunnitelman perusteiden antamista edelsi varsin laaja kokeiluvaihe.

Opetuksen järjestäjällä on vastuu paikallisen opetussuunnitelman laadinnasta ja kehittämisestä. Opetussuunnitelmassa päätetään perusopetuksen kasvatus- ja opetustyöstä ja täsmennetään perusteissa määriteltyjä tavoitteita ja sisältöjä sekä muita opetuksen järjestämiseen liittyviä seikkoja. Perusopetuksen opetussuunnitelmaa laadittaessa tulee ottaa huomioon esiopetuksen opetussuunnitelma ja perusopetuksen yhtenäisyys sekä muut kunnassa tehdyt lapset, nuoria ja koulutusta koskevat päätökset.

Tarkastushavainnot

Tehdyissä haastatteluissa käsiteltiin ensisijaisesti nykyistä tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita opetuksen järjestäjän näkökulmasta. Tar-

⁶² *Opetushallitus 2004.*

kastuksen yhteydessä käytiin myös Opetushallituksessa, sillä se vastaa valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden laadinnasta. Haastattelussa nykytilannetta verrattiin myös menneeseen sekä pyrittiin ennakoimaan tulevia muutoksia.

Paikallistason haastattelut kohdistuivat 14:ään koulutuksen järjestäjään. Näistä ainoastaan kahdessa kunnassa pidettiin vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteita ehdottomasti nykyisiä toimivampina. Nykyisiin opetussuunnitelman perusteisiin kohdistuvassa kritiikissä kiinnitettiin huomiota lähinnä valinnaisuuden vähenemiseen sekä teoreettisen aineksen määrän liialliseen kasvuun. Kritiikkiä kohdistui siten sekä tuntijakoon että varsinaisiin oppiainekohtaisiin sisältöihin. Vastaavaa kritiikkiä esittivät myös muut opetuksen järjestäjät, mutta nykyisen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden katsottiin kuitenkin vieneen kehitystä positiiviseen suuntaan aikaisempaan verrattuna. Valinnaisuuden vähenemistä koskevassa kritiikissä on lisäksi otettava huomioon se, että tuntijaon määräämät tuntimäärät ovat vähimmäismääriä, joiden ylittäminen on mahdollista.

Vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteissa opetuksen järjestäjät arvostivat erityisesti laajaa vapautta paikallisten ja koulukohtaisten opetussuunnitelmien laadinnassa. Opetussuunnitelman perusteet antoivat nykyistä enemmän tilaa esimerkiksi taideaineiden opetukselle. Riittävää ns. terapeuttien oppiaineiden määrää pidettiin tarpeellisena vastapainona perusopetuksen yleiselle teoreettisuudelle. Vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteiden katsottiin mahdollistaneen myös sen, että syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät tavoitteet ovat mukana paikallisissa opetussuunnitelmissa. Keskeisenä ongelmana pidettiin kunta- ja koulukohtaisten erojen kasvua. Kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien näkemys oli se, että vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteet olivat luonteeltaan puhtaasti informaatio-ohjausta. Siten vastuu opetuksen sisällöistä jäi käytännössä kokonaan opetuksen järjestäjille. Voidaankin sanoa, että vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteet olivat toimiva työkalu vastuullisten opetuksen järjestäjien käsissä. Samalla ne kuitenkin johtivat pahimmillaan siihen, että paikallista ja koulutason opetussuunnitelmatyötä ei tehty lainkaan. Käytössä ollut oppikirja määritteli tällöin käytännössä opetuksen sisällöt.

Edellä kuvattu tilanne tuli varsin nopeasti myös valtio-ohjaajan tietoon. Olikin ennakoitavissa, että seuraavia opetussuunnitelman perusteita laadittaessa ohjauksen velvoittavuus tulisi kasvamaan. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa esitettiin myös näkemyksiä siitä, että 1990-luvulla tapahtuneiden muutosten seurauksena perusopetuksen ohjauksen asiantuntemus väheni merkittävästi valtion keskushallinnossa. Vuosikymmenen alussa kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus yhdistyivät opetushallitukseksi, josta tuli keskusviraston sijaan lähinnä kehittämisvirasto. Vuosikymmenen puolivälissä lääninhallitusten rooli muuttui merkittävästi. Myös kou-

lutuksen rahoitusjärjestelmä ja lainsäädäntö muuttuivat, minkä seurauksena opetussuunnitelman perusteiden normatiivisuuden astetta pyrittiin nostamaan. Paluuta ennen vuotta 1994 vallinneeseen tilanteeseen ei kuitenkaan ollut. Voidaan sanoa, että vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteissa pyrittiin yhdistämään aiempien perusteiden hyviä puolia sekä tuomaan mukaan kokonaan uutta ainesta (esimerkiksi oppilashuoltoon liittyvät asiat).

Vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteet rakentuvat koulutuslainsäädännön tapaan elinikäisen oppimisen periaatteelle. Myös ajatus peruskoulusta yhtenäiskouluna tuli tässä vaiheessa osaksi tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita, vaikka valtaosa peruskouluista toimii edelleenkin perinteisen ala- ja yläasteen (ala- ja yläkoulu) mukaan. Tarkastuksessa haastatellut pitivät ajatusta eri oppiaineiden nivelkohdista hyvänä. Sen sijaan yksittäisten oppiaineiden nivelkohtien paikoista esitettiin jonkin verran kritiikkiä. Steinerpedagogisessa opetuksessa oppiaineiden tavoitteet ja sisällöt voidaan jakaa eri vuosiluokille poiketen opetussuunnitelman perusteissa määritellyistä tuntijaon nivelkohtien välisistä osioista. Haastattelujen perusteella nykyiset opetussuunnitelman perusteet ja niiden pohjalta laaditut paikalliset opetussuunnitelmat ovat aktiivisessa käytössä ja ne ohjaavat aidosti opetuksen käytännön järjestämistä. Opetussuunnitelmien katsottiin ohjaavan opetuksen järjestämistä selvästi enemmän kuin kulloinkin käytössä olevien oppikirjojen.

Paikalliset opetussuunnitelmat on laadittu tarkastuksen perusteella melko yhdenmukaisesti eri puolilla maata. Koko opetushenkilöstö on pyritty sitouttamaan paikallisten suunnitelmien laadintaprosessiin mahdollisimman hyvin. Käytännössä laaja opettajataso onnistuu paremmin pienissä kunnissa. Suurimmissa kaupungeissa keskushallinnon rooli väistämättä korostuu. Tarkastuksen paikalliskäyntien perusteella tavallista oli, että alustavat suunnitelmat oli laatinut pienehkö ryhmä. Suunnitelmaluonnosta työstettiin tämän jälkeen oppiainekohtaisissa ryhmissä. Opettajien aktiivinen osallistuminen onnistui parhaiten silloin, kun kukin laadintatyöhön osallistuva sai merkitä työtunteja laadintatyöhön, joten kenenkään ei oletettu tekevän opetussuunnitelmatyötä muiden työtehtävien kustannuksella. Suunnitelmaprosessin onnistumisen kannalta olennaista oli turvata tarvittavat koulutusresurssit.

Paikallisessa opetussuunnitelmaprosessissa käytettiin yleisesti verkko-työskentelyä. Tähän tarkoitukseen hankitut työvälineet ovat monessa tapauksessa mahdollistaneet myös jatkuvan opetussuunnitelmien kehittämistyön. Uusia työmuotoja oli kehitetty jo uusia valtakunnallisia opetussuunnitelman perusteita kehitettäessä. Opetussuunnitelman perusteiden kehittämisessä alusta asti mukana olleiden näkemykset nykyisistä opetussuunnitelmasta olivat hyvin positiivisia. Osa haastatelluista tosin katsoi,

että osa jo kokeiluvaiheessa heikosti toimiviksi todetuista asioista oli kriittisestä palautteesta huolimatta edennyt lopullisiin opetussuunnitelman perusteisiin. Kriittikkä oli jo kokeiluvaiheessa esitetty mm. joidenkin oppiaineiden liian laajoiksi paisuneista sisällöistä. Haastatteluissa tuli esille, että erityisesti aineenopettajajärjestöt pitivät liiankin tehokkaasti huolta siitä, että juuri minkään oppiaineen sisältöjä ei voitu tuntijaossa ja opetussuunnitelman perusteissa karsia. Sen sijaan uutta teoreettista ainesta tuotiin useisiin oppiaineisiin. Opettajat joutuvat siten käytännön opetustyössään suorittamaan karsintaa opetettavista asioista. Tästä syystä nykyisten opetussuunnitelmien voidaan sanoa lisänneen luokan- ja aineenopettajien vastuuta entisestään.

Paikalliset erityispiirteet on edelleen mahdollista huomioida, joskin tällaisen aineksen määrä on vähentynyt viime vuosina. Kyse on tosin myös paikallisesti käytössä olevista resursseista, ei pelkästään tuntijaosta ja opetussuunnitelman perusteista. Opetussuunnitelman paikalliset osiot voivat olla sekä kunta- että koulukohtaisia.

Alueiden, kuntien ja koulujen väliset tasoerot opetuksessa ja oppilaiden osaamisessa ovat aina olleet keskeisessä asemassa tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita uudistettaessa. Haastatellut toivat esille, että nykyiset opetussuunnitelman perusteet ovat varsin hyvä pohja valtakunnallisesti yhdenmukaiselle perusopetukselle. Perusteet näyttäisivät myös takaavan sen, että yksityinen ja julkinen perusopetus eivät jatkossakaan eriydy liiaksi toisistaan. Kuntien asutusrakenteen ja oppilasmäärien erot vaikuttavat kuitenkin merkittävästi siihen, miten perusopetus käytännössä järjestetään. Paikalliskäyntien perusteella nykyiset opetussuunnitelman perusteet eivät huomioi riittävästi pienten koulujen ja yhdysluokkien erityisvaatimuksia. Opetussuunnitelman perusteet kuitenkin mahdollistavat oppimäärien jakamisen opintokokonaisuuksiksi tiukan vuosiluokkajaan sijaan. Nykyisen tuntijaon nähtiin kuitenkin vieneen kehitystä siihen suuntaan, jossa yhdysluokkaopetuksen määrä edelleen vähenee. Yhdysluokkaopetus nähdään nykyisin pikemminkin pakon sanelemana tilanteena pienissä kouluissa kuin pedagogisena mahdollisuutena.

Tarkastuksen paikalliskäynneillä ilmeni myös joitakin konkreettisia, lähinnä tuntijakoon, liittyviä ongelmia. Alakoulussa alkavan vapaaehtoisen A-kielen (A2) vuosiviikkotuntimäärä nostettiin voimassa olevassa tuntijaossa neljästä kuuteen. Useissa kunnissa tämän katsottiin käytännössä kaventaneen alakoulujen kielivalikoimaa. Suurempi vuosiviikkotuntimäärä johti kieliryhmien pienenemiseen, minkä takia vähemmän suosittuja kieliä pudotettiin kielivalikoimasta pois, jotta edes suppeamman kielivalikoiman ryhmien jatkuvuus voitaisiin taata. Monissa kunnissa A2-kieltä ei enää tarjota ollenkaan tai tarjolla on vain yksi vaihtoehto (tavallisesti saksa tai ranska). Useissa haastatteluissa kritisoitiin joidenkin aineiden oppisisältö-

jen ja tuntimäärien kohtaamattomuutta. Esimerkiksi uskonnon/elämänkatsomustiedon sekä terveystiedon tuntimäärää pidettiin suhteettoman suurena. Fysiikan ja kemian aloittaminen jo alakoulussa oli ollut käytännössä ongelmallista puutteellisten välineistöjen takia, mikäli koulussa ei pystytty hyödyntämään jo olemassa olleita yläkoulun tiloja.

Perusopetuksen tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita (ja niiden edeltäjiä) on uudistettu noin 10 vuoden välein. Vaikka nykyiset opetussuunnitelman perusteet ovat olleet käytössä vasta vuodesta 2004 asti, on keskustelu uusista opetussuunnitelman perusteista jo käynnistynyt. Tarkastuksessa tehtyjen paikalliskäyntien sekä ohjausasiakirjojen arvioinnin perusteella tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden uudistamiselle kokonaisuudessaan ei tässä vaiheessa tuntuisi olevan välitöntä tarvetta. Nykyisen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden selvimpien epäkohtien uudistaminen onnistuisi kevyemmälläkin päivityskierroksella. Kahdessa edellisessä uudistuksessa hyödynnettiin laajaa verkostoa, ja sen työskentelyyn osallistuminen vei väistämättä mittavan määrän resursseja käytännön opetustyöstä. Mikäli samanlaajuinen valmistelutyö käynnistettäisiin jo tässä vaiheessa, kertoisi se siitä, että nykyisessä tuntijaossa ja opetussuunnitelman perusteissa olisi joitakin perustavanlaatuisia ongelmia. Tarkastuksen perusteella näin ei kuitenkaan näyttäisi olevan, vaikka tuntijakoon ja opetussuunnitelman perusteisiin kritiikkiä kohdistettiin.⁶³

Vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteisiin verrattuna nykyisten perusteiden normatiivinen status on vahva. Tässäkin suhteessa tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita voidaan pitää selkeänä, ymmärrettävänä ja läpinäkyvänä ohjausvälineenä. Myös viimeisen opetussuunnitelman uudistamisen valmistelu oli esimerkillisen läpinäkyvää ja laajaa.

3.3.2 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjauksen keskeiset muodot

Perusopetuksen ohjauksessa on runsaasti elementtejä, joita voidaan pitää lähinnä informaatio-ohjauksena. Määritelmällisesti informaatio-ohjauksen tavoitteena on tuottaa palveluiden tuottajille, tässä tapauksessa perusopetuksen järjestäjille, sellaista tietoa, joka auttaa heitä kehittämään omaa toimintaansa ja tuottavuutta. Informaatio-ohjaus on luonteeltaan ei-

⁶³ Opetusministeriö asetti 25.2.2009 työryhmän valmistelemaan perusopetuslaisissa tarkoitettun opetuksen yleisten valtakunnallisten tavoitteiden sekä perusopetuksen tuntijaon uudistamista.

sitovaa, jolloin ohjauksen kohde voi olla tekemättä mitään ohjauksen seurauksena tai päätyä eri ratkaisuun kehittämistoiminnassaan kuin mitä ohjaava taho toivoo. Informaatio-ohjaus ei yleensä pyrikään olemaan itsenäinen ohjausväline, vaan sillä voidaan pyrkiä täydentämään muuta ohjausta (resurssi- ja normiohjaus). Muista ohjausvälineistä informaatio-ohjaus poikkeaa siinä, että sen ajatellaan olevan lähtökohtaisesti kaksisuuntaista ja dialogiin perustuvaa.⁶⁴

Informaatio-ohjauksen merkitys kuntien hyvinvointitehtävien ohjauksessa on opetusministeriön hallinnonalalla pienempi kuin sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla. Informaatio-ohjaus ei muodosta mitään yhtenäistä kokonaisuutta, sillä ohjaus rakentuu useista erillisistä ohjausvälineistä. Esimerkiksi suosituksia ja arviointeja on yleensä kehitetty omina kokonaisuuksinaan. Vaikka opetussuunnitelman perusteita on tässä yhteydessä pidetty ensisijaisesti opetuksen sisältöön kohdistuvana normiohjauksena, liittyy paikallisten opetussuunnitelmien laadintaprosessiin paljon sellaista lähinnä Opetushallituksen harjoittamaa koulutusta, konsultointia ja neuvontaa, jota voidaan pitää informaatio-ohjauksena⁶⁵. Vastaavasti muidenkin normien soveltamiseen liittyvää neuvontaa ja ohjausta voidaan pitää informaatio-ohjauksena. Perusopetusta koskeviin normeihin liittyvää neuvontaa antavat valtion organisaatioista lähinnä opetusministeriö, Opetushallitus ja lääninhallitukset. Kuntien informaatio-ohjauksessa myös Kuntaliiton rooli on merkittävä. Kuntaliitto tuottaa kunnille sekä normi- että resurssiohjausta tulkitsevaa aineistoa. Vastaavaa roolia on myös yksityisten koulutuksen järjestäjien edunvalvontaorganisaatioilla.

Nykymuotoisten lääninhallitusten tehtävissä informaatio-ohjauksella on merkittävä sija. Lääninhallituslain 2 §:n (22/1997 ja 348/2000) nojalla lääninhallituksen tehtävänä on arvioida toimialansa peruspalveluja. Arvioinnilla tuotetaan alueellista tietoa peruspalveluista säädösvalmistelua ja valtakunnallista suunnittelua varten. Arvioinnin on tarkoitus parantaa kansalaisen mahdollisuuksia saada taloudellisesti tuotettuja ja laadukkaita peruspalveluja. Lääninhallitukset voivat yhdistää arviointitoiminnassaan eri hallinnonalojen asiantuntemusta ja tuoda esiin poikkihallinnollisia kohteita arvioidessaan usean hallinnonalan yhteisen näkemyksen

⁶⁴ *Informaatio-ohjausta kuntien hyvinvointitehtävissä on käsitelty mm. valtiovarainministeriön selvityksessä 3/2006 (Stenvall & Syväjärvi 2006).*

⁶⁵ *Opetushallitusta koskevan lain (25.1.1991/182) 2 §:n mukaan opetushallitus vastaa toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämistä, edistää koulutuksen tuoksellisuutta sekä seuraa koulutuksen järjestämistä.*

Opetushallitus toteuttaa oppimistulosten arvioinnit⁶⁶. Nämä arvioinnit ovat perusopetuslain 21 §:ssä tarkoitettuja ulkopuolisia arviointeja. Oppimistulosten arvioinneissa selvitetään, miten hyvin opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa määritellyt tavoitteet on saavutettu eli miten hyvin koulut ja oppilaitokset ovat onnistuneet saavuttamaan oppimiselle asetetut tavoitteet. Arvioinnit ovat kansallisia, paikallisia tai kansainvälisiä oppimistulosten arviointeja. Oppimistulosten arvioinnin otos kattaa yleensä 6–10 prosenttia oppilaista ja noin 20 prosenttia kouluista. Seuranta-arviointien tarkoituksena on saada luotettava kuva oppimistulosten yleisestä tasosta perusopetuksen nivel- ja päättövaiheissa. Kansallisen arvioinnin tehtävät laaditaan yleisopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan. Kerättävää tietoa käytetään opetuksen tilan arviointiin, opetuksen, oppilasarvioinnin ja opetussuunnitelman perusteiden kehittämiseen sekä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisen arviointiin.

Valtioneuvoston asetukseen koulutuksen arvioinnista (150/2003) perustuu myös vuonna 2003 perustetun Koulutuksen arviointineuvoston toiminta. Arviointineuvosto toimii opetusministeriön yhteydessä. Sen tehtävänä on

- avustaa opetusministeriötä sekä tukea koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevissa asioissa
- laatia neuvoston toimikaudeksi koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin ohjelma opetusministeriön osoittamien suuntaviivojen ja taloudellisten voimavarojen puitteissa
- tehdä ehdotuksia koulutuksen arvioinnin kehittämiseksi ja edistää koulutuksen arviointia koskevaa tutkimusta ja yhteistyötä.

Arviointineuvoston toimintaa valmistelee ja toimeenpanee Koulutuksen arviointisihteeristö, joka toimii Jyväskylän yliopiston erillislaitoksena. Koulutuksen arviointineuvoston tuottamia julkaisuja käytetään ensisijaisesti koulutusta koskevan päätöksenteon tukena. Lähtökohtaisesti arviointineuvoston tuotokset ovat kaikkien kiinnostuneiden käytössä ja saatavilla vapaasti verkosta.

Informaatio-ohjausta sisältyy myös kaikkiin ohjelmiin ja muihin toimenpidekokonaisuuksiin. Perusopetuksen kehittämiseen liittyviä ohjelmia on tällä hetkellä käynnissä useita. Näitä ovat mm. koko hallituskauden kestävä Perusopetus paremmaksi (POP) -ohjelma sekä kouluhyvinvoinnin kehittämisen toimenpidekokonaisuus lukuisine osaohjelmineen. Kouluhyvinvointiin liittyvät myös Stakesin laatimat kouluterveydenhuollon laa-

⁶⁶ *Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista (150/2003).*

tusuositukset⁶⁷. Osana edellä mainittua POP-ohjelmaa on käynnistynyt perusopetuksen laatukriteerien valmistelutyö.

Myös kansainvälisiä vertailuja, kuten kolmen vuoden välein toistettavaa PISA-tutkimusta, voidaan pitää informaatio-ohjauksena. Tämän tyyppisten tutkimusten ohjausvaikutuksia on kuitenkin hyvin vaikea mitata. Ne lähinnä auttavat asemoimaan suomalaista koulujärjestelmää muiden maiden suhteen.

Informaatio-ohjauksen nykytila

Tarkastuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella suhtautuminen informaatio-ohjauksen eri muotoihin on varsin positiivista. Opetuksen järjestäjät ovat hyvin perillä informaatio-ohjauksen mahdollisuuksista ja ongelmista. Haastatellut eivät pitäneet informaatio-ohjauksen kautta välitettäviä viestejä velvoittavina, vaan vaikutusten nähtiin perustuvan vapaaehtoisuuteen. Informaatio-ohjauksen viestit menevät perille, jos viestinnän kohde pitää viestiä järkevänä ja pitää oman toimintansa kehittämistä uuden informaation avulla mahdollisena. Vaikuttava informaatio-ohjauksen viesti voi esimerkiksi rikkoa jonkin vallitsevan ennako-oletuksen ja johdattaa sitä kautta uuteen pedagogiseen oivallukseen.

On myös huomioitava, että informaatio-ohjauksen kautta välitettäviin viesteihin reagointi vaatii kohteelta omia resursseja. Vaikuttava informaatio-ohjaus vaatii sekä itse viestiin (esim. tutkimus tai suositus) perehtymistä että muutokseen pyrkivän toiminnan käytännön toteuttamista. Ohjelmiin ja hankkeisiin liittyy tavallisesti myös uusia tai uudelleen jaettuja taloudellisia resursseja, mutta näissäkin tapauksissa paikallistaso toimijan omat resurssit ovat vähintään yhtä merkittävässä asemassa.

Positiivisimmin informaatio-ohjaukseen suhtautuvat lähtivät siitä oletuksesta, että kaikki uusi tieto on lähtökohtaisesti hyvä asia. Sillä ei ole niinkään merkitystä, kenen tuottamaa uusi tieto on. Siten paikallistasolla informaatio-ohjauksena pidettiin aiemmin mainittujen perusopetuksen ohjaajien tuottaman informaation lisäksi esimerkiksi muissa kunnissa ja kouluissa tuotetun materiaalin hyödyntämistä. Horisontaalista informaatio-ohjausta voidaankin pitää varsin ihanteellisena informaatio-ohjauksen muotona, sillä sen lähtökohta on aina toimijoiden välisessä dialogissa.

Paikallistasolla haastatellut ottivat tavallisimmin Opetushallituksen toteuttamat oppimistulosten arvioinnit esimerkiksi informaatio-ohjauksesta. Muut haastatellut käsittelivät informaatio-ohjausta enemmänkin yleisellä tasolla ja ottivat esimerkiksi informaatio-ohjauksesta tekeillä olevat pe-

⁶⁷ *Kouluterveydenhuollon laatusuositus 2004.*

rusopetuksen laatuksiterit. Ohjausta harjoittavista organisaatioista informaatio-ohjaus liitettiin yleisimmin Opetushallituksen rooliin kuuluvaksi.

Paikallistasolla erityisesti Koulutuksen arviointineuvoston roolia pidettiin etäisenä. Yhteydet arviointineuvostoon toimivat haastattelujen perusteella pikemminkin henkilösuhteiden kuin julkaisujen kautta. Joissakin kunnissa myös tarkastuslautakunta oli onnistunut saavuttamaan merkittävää asemaa informaatio-ohjaajana eri toimialojen arviointien myötä.

Tarkastuksen perusteella informaatio-ohjauksen keinoista tehokkaimpia ovat erilaiset arvioinnit. Oppimistulosten arvioinnit olivat näistä parhaiten tunnettuja. Oppimistulosten arvioinnissa ongelmina pidettiin sitä, että tulevista testeistä ilmoitetaan liian myöhään ja että eri vuosien tuloksista ei ole muodostettavissa aikasarjoja. Erilaiset itsearviointit ovat käytännössä lakisääteisiä. Itsearviointien mahdollisuuksiin luotettiin, mutta toimivan itsearvioinnin nähtiin vaativan merkittäviä resursseja opetuksen järjestäjältä. Ulkopuolisia arviointeja oltaisiin valmiita hyödyntämään nykyistä enemmänkin, mutta hyödyntämistä rajoittaa kuitenkin vapaaehtoisten arviointien maksullisuus.

Maksullisuuden lisäksi informaatio-ohjauksen ongelmina pidettiin tiedon soveltamisvaikeutta, julkaisuihin perehtymiseen käytettävissä olevan ajan rajallisuutta sekä eri tahojen suorittamien arviointien kasaantumista samoille vuosille ja tiedonkeruiden päällekkäisyyttä.

Informaatio-ohjauksen mahdollisuuksia

Tarkastushavaintojen perusteella informaatio-ohjausta voidaan hyödyntää menestyksekkäästi perusopetuksen ohjauksessa. Informaatio-ohjauksen mahdollisuuksia olisi kuitenkin aina arvioitava suhteessa muihin ohjausvälineisiin. Ylhäältäpäin tapahtuvassa ohjauksessa ohjaava taho ei pysty kontrolloimaan paikallistason vaikutusmekanismeja. Jos tähän pyritään, ei kyse ole enää informaatio-ohjauksesta. Informaatio-ohjauksen mahdollisuuksiin kohdistetut epärealistiset odotukset ovat omiaan heikentämään informaatio-ohjauksen uskottavuutta myös niissä yhteyksissä, jolloin informaatio-ohjaukselle olisi aidosti kysyntää ja käyttöä. Informaatio-ohjauksen muotoa ja sisältöä sinänsä voidaan harvoin osoittaa onnistuneeksi tai epäonnistuneeksi. Onnistuminen ja epäonnistuminen riippuvat pikemminkin informaatio-ohjauksen käyttökotekstista.

Informaatio-ohjauksen käytännön vaikutusmekanismeja on kuvattu edellä. Ohjausprosessin varsinaisten osapuolten lisäksi julkisuudesta on tullut entistä tärkeämpi informaatio-ohjaukseen liittyvä alue, jonka hallin-

ta heijastuu suoraan vaikuttavuuteen⁶⁸. Julkisuuden vaikutuksista on keskusteltu mm. koulukohtaisten oppimistulosten yhteydessä. Lukiokohtaiset ylioppilastulokset tulivat julkisiksi muutama vuosi sitten. Tiedotusvälineet ovat 2000-luvulla useaan otteeseen pyrkineet saamaan oppimistulosten arviointitietojen lisäksi myös muiden peruskoulua koskeneiden arviointien koulukohtaisia tietoja julkisuuteen. Esimerkiksi koulujen asiakastytyväisyydestä tehtyjen arviointitietojen julkistamisesta on tehty vastakkaisia päätöksiä eri hallinto-oikeuksissa⁶⁹. Oppimistulosten osalta perusopetuslakia on tulkittu siten, että koulujen laissa määriteltynä tehtävänä ei ole antaa oppimistulosten julkistamisen avulla vanhemmille tietoa heidän kouluvalintansa tueksi.⁷⁰ Maailmanlaajuisestikin koulukohtaisten oppimistulosten julkaiseminen on melko harvinaista.

Julkisuuden vaikutus on ollut merkittävää myös viimeaikaisessa perusopetuksen ryhmäkokoja koskevassa keskustelussa. Ryhmäkokojen pienentämiseen tarkoitettu valtionosuuden yksikköhintojen korotus ei sinänsä suoraan ohjaa perusopetuksen järjestäjiä, sillä korotus on osa laskennallista valtionosuutta, jonka käytöstä kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät päättävät itse. Sen sijaan asian ympärillä käytävä julkinen keskustelu vaikuttaa koulutuksen järjestäjiin⁷¹. Tällöin kyse on kuitenkin pikemminkin negatiivisen julkisuuden pelosta kuin aidosta suuriin opetusryhmiin liittyvästä pedagogisesta huolesta. Valtion taholta kyse on ollut myös symbolisesta eleestä. Ryhmäkokosuosituksilla valtio-ohjaaja on osoittanut olevansa aktiivinen, vaikka todellisuudessa ratkaisuvälillä säilyi paikallistasolla.

Tarkastuksen perusteella informaatio-ohjauksella voidaan lähinnä vahvistaa jo olemassa olevia positiivisia pidettyjä toimintamalleja. Perusopetuksen informaatio-ohjaukseen suhtautuisivat siten vakavimmin ne, joiden toimintaa voidaan jo tälläkin hetkellä pitää tavoitteiden mukaisena. Ne toimijat, joiden toiminnassa olisi korjaamisen varaa, eivät puolestaan kiinnitä informaatio-ohjauksen kautta välitettäviin viesteihin juurikaan huomiota. Useat tarkastuksen yhteydessä haastatellut henkilöt olivat sitä mieltä, että mikäli valtio-ohjaaja haluaa nopeita muutoksia toimintaan, tapahtuu muutos varmasti vain silloin, kun asiaa ohjataan normilla, jota seuraa normin toteuttamiseen ohjattu riittävä resurssimäärä. Syy informaatio-ohjauksen epäonnistumiseen on siten pikemminkin ohjaajan perusteettomissa odotuksissa kuin siinä, että ohjauksen kohteena oleva taho jättäisi

⁶⁸ Ks. *Stenvall & Syväjärvi 2006*.

⁶⁹ *Turun hallinto-oikeus 17.12.2001 (päätos 01/0722/2) ja Helsingin hallinto-oikeus 10.10.2003 (päätos 03/0715/2)*.

⁷⁰ *Simola 2005*.

⁷¹ Ks. esim. *Helsingin Sanomat 11.3.2009: "Espoon opetus välttää lamasäästöt"*.

tietoisesti ohjausviestit huomioimatta. Epäonnistumisten taustalla voi olla myös oletus informaatio-ohjauksen yksisuuntaisuudesta, kun käytännössä kyse on aina kaksisuuntaisesta vuorovaikutuksesta.

Informaatio-ohjausta ei välttämättä ole järkevää pyrkiä erottamaan omaksi ohjausmuodokseen. Sekä normi- että resurssiohjaukseen kytkeytyy täydentävää informaatio-ohjausta. Oppimistulosten arvioinneilla puolestaan on vahva normatiivinen perusta. Tarkastuksen perusteella informaatio-ohjauksen vaikuttava hyödyntäminen vaatisi sen nykyistä selkeämpää asemointia suhteessa muihin ohjausvälineisiin.

3.4 Ohjausjärjestelmän kokonaisuus ja läpinäkyvyys

Tässä luvussa tarkastellaan perusopetuksen ohjausjärjestelmän kokonaisuutta erityisesti läpinäkyvyyden kannalta. Tarkastuksessa käytettävän kriteeristön mukaan ohjausjärjestelmän tulisi olla ohjauksen kohteena olevan tahon kannalta selkeä ja johdonmukainen. Tällöin perusopetuksen järjestäjä tuntee ja ymmärtää ohjausjärjestelmän perusteet ja voi tämän perusteella suunnitella omaa toimintaansa.

3.4.1 Ohjausvälineiden tavoitteet ja velvoittavuus

Perusopetuksen asema on lainsäädännössä vahva. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on kirjattu perustuslakiin. Perusopetuslaki määrittelee, mitä perustuslain tarkoittama maksuton perusopetus ja oppivelvollisuus käytännössä merkitsevät.

Tarkastuksen haastatteluissa eri ohjausvälineiden tavoitteista oltiin melko yksimielisiä. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän katsottiin melko yksiselitteisesti kannustavan taloudelliseen toimintaan. Pidemmällä aikavälillä kuntien omarahoitusosuuden kasvamisen nähtiin kuitenkin heikentävän valtionosuusjärjestelmän legitimitettiä. Harkinnanvaraisten valtionavustusten ongelmana pidettiin sitä, että niillä pyritään joissakin tapauksissa korjaamaan valtionosuusrahoituksen puutteita sen sijaan, että niitä suunnattaisiin aidosti kehittämistyöhön.

Nykyistä perusopetuslakia pidettiin koulutuksen järjestäjien näkökulmasta selkeänä. Säädosohjauksen ja rahoitusohjauksen tavoitteisiin ei katsottu sisältyvän suuria ristiriitoja. Mikäli normiohjausta pyrittäisiin jatkossa lisäämään, katsottiin tämän edellyttävän samalla lisärahoitusta, sillä viime vuosina kuntien omarahoitusosuutta on koko ajan kasvatettu. Perusopetuslakiin liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia, jotka vaarantavat

alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumisen. Perusopetuslain 2 §:n 3 momentin mukaan *opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella*. Sanan "riittävä" merkityksestä käytiin keskustelua jo nykyisen perusopetuslain sivistysvaliokuntakäsittelyssä⁷². Osa valiokunnan jäsenistä katsoi, että lakiin tulisi kirjata, että *perusopetuksen tulee olla kaikille yhdenvertainen koko maassa*.

Perusopetusta ohjaavien säädösten liikkumavaraa on kokeiltu opettajien lomautuksissa. Kunnissa tehtyjen lomautuspäätösten lainvastaisuutta on kunnallisvalituksissa perusteltu yleensä sillä, että oppilaat eivät saa opetussuunnitelman mukaista opetusta koulun jokaisena työpäivänä (perusopetuslaki 30 §, lukiolaki 22 §) ja että oppilaiden ja opiskelijoiden oikeus turvalliseen oppimisympäristöön vaarantuu (perusopetuslaki 29 §, lukiolaki 21 §). Kunnallisen työmarkkinalaitoksen näkemyksen mukaan mainitut opetuslakien säännökset ovat joustavia ja avoimia normeja, joita tuomioistuimet ovat arvioineet tapauskohtaisesti. Yksiselitteistä vastausta esimerkiksi siihen, millainen on turvallinen oppimis- tai opiskeluympäristö, ei ole. Samoin oppilaan oikeus saada työpäivinä opetussuunnitelman mukaista opetusta on avoin normi, joka jättää koulutuksen järjestäjälle harkintavaltaa sen suhteen, kuinka kunta- tai koulukohtaiset opetussuunnitelmat tehdään ottaen huomioon mm. valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet. Mainittuihin asioihin joudutaan kuitenkin ottamaan kantaa jo lomautuksia suunniteltaessa, koska opetusjärjestelyjen suunnittelu eli toiminnan suunnittelu on olennainen osa lomautussuunnittelua.

Myös tuomioistuinten perusteluissa⁷³ on todettu, että opetushenkilöstön lomauttaminen ei ole perusopetus- tai lukiolakien tai muunkaan kuntien opetustoimintaa säätelevän lainsäädännön vastaista. Tuomioistuinten mukaan koulutuksen järjestäjän on kuitenkin suunniteltava lomautukset siten, että opetuslakien mukaiset oikeudet turvataan myös lomautuksen aikana.

Tarkastuksen perusteella informaatio-ohjauksen asema perusopetuksen ohjauksessa on ristiriitainen. Lähtökohtaisesti informaatio-ohjausta voidaan pitää muita ohjausvälineitä täydentävänä. Viime vuosina valtio-ohjaaja on kuitenkin pyrkinyt käyttämään informaatio-ohjausta suoranaisena normi-ohjauksen korvaajana. Koulutuksen järjestäjillä on kuitenkin selvä näkemys eri ohjausvälineiden hierarkiasta ja velvoittavuudesta. Informaatio-ohjaus on tässä suhteessa vähiten velvoittava ohjauskeino. Koulutuksen järjestäjän oma aktiivisuus vaikuttaa merkittävästi siihen, miten

⁷² SiVM 3/1998 vp.

⁷³ Korkein hallinto-oikeus antoi 14.11.2006 kaksi päätöstä opettajien lomautuksista (päätökset 3048 ja 3049). Päätökset koskivat Enon kunnan määräaikaisten opettajien ja lukion opettajien lomautuksia.

velvoittavina ja oikeaan osuneina informaatio-ohjauksen viestejä pidetään. Riskinä voikin olla se, että informaatio-ohjaus voi joissakin tapauksissa jopa heikentää perusopetuksen yhdenvertaisuutta. Informaatio-ohjauksen merkityksestä ja soveltuvuudesta perusopetuksen ohjaukseen tulisikin käydä avointa ja kriittistä keskustelua.

Nykyisessä perusopetuksen ohjausjärjestelmässä koulutuksen järjestäjän oma ohjaus on erittäin merkittävässä asemassa. Ohjausjärjestelmä rakentuu sen oletuksen varaan, että koulutuksen järjestäjät kehittävät aktiivisesti omaa toimintaansa. Tarkastuksen perusteella koulutuksen järjestäjät tiedostavat varsin hyvin vastuunsa eivätkä odota perusteettomasti valtion ohjausta. Valtion ohjaus on lisäksi jossakin määrin korvautunut horisontaalisella ohjauksella. Tällöin ongelmien ilmetessä neuvoja kysytään ensisijaisesti muilta koulutuksen järjestäjiltä.

3.4.2 Uudistushankkeet

Tällä hetkellä on meneillään useita perusopetuksen kehittämiseen liittyviä uudistushankkeita. Näiden avulla on pyritty vastaamaan julkisuudessa esillä olleisiin epäkohtiin sekä vastaamaan rahoitusjärjestelmän muutoksen mukana mahdollisesti tuleviin ohjaustarpeisiin. Yhteistä näille ohjausyrityksille on se, että niissä on kyse lähinnä informaatio-ohjauksesta.

Perusopetuksen laatuksiteerit

Opetusministeriö asetti 8.11.2007 perusopetuksen laatuksiteereitä valmistelevalle ohjausryhmän ja valmisteluryhmän. Toimeksiannon taustalla on Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa tavoitteeksi asetettu ikäluokkien pienentymisestä vapautuvien voimavarojen käyttäminen erityisesti perusopetuksen laadun kehittämiseen. Valmisteluryhmän tehtävänä on

- selvittää erilaisten laatuksiteeriemien sopivuutta perusopetuksen laadun kehittämiseksi ottaen huomioon kansalliset erityispiirteet
- laatia ehdotukset perusopetuksen toiminnan laadun kriteereiksi opetuksen järjestäjä- ja koulutasoille
- tehdä esitys siitä, miten perusopetuksen laatuksiteereillä tuetaan perusopetusta koskevien säädösten toteutumista, koulutuksen laadun kehittämistä ja oppimisen edellytysten parantamista
- esittää arvio perusopetuksen laadun kriteereiden käyttöönoton kustannusvaikutuksista.

Työryhmä luovutti väliraporttinsa⁷⁴ 4.2.2009. Loppuraportin on tarkoitus valmistua vielä keväällä 2009. Väliraportin mukaan laatukriteerit on työkalu opetuksen laadun kehittämiseen ja koulutuksen paikallisen tason arviointiin. Kriteerien luomisella valmistaudutaan perusopetuksen toimintaympäristön lähivuosien muutoksiin. Näistä muutoksista keskeisimpiä ovat valtionosuusjärjestelmän uudistaminen sekä peruspalveluohjelman painoarvon lisääminen. Väliraportissa todetaan näiden muutosten sekä lasten ja nuorten sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaisen turvaamisen edellyttävän perusopetuksen ohjausjärjestelmän toiminnan vaikuttavuuden lisäämistä toimintalainsäädännöllä sekä perusopetuksen laadullisten kriteereiden määrittelyä.

Väliraportin mukaan laatukriteereillä pyritään turvaamaan koulutuspalveluiden laatuja ja valtakunnallista vertailukelpoisuutta paikallisella tasolla. Laatukriteereiden viitekehyksessä laatua jäsennetään rakenteelliseen laatuun ja toiminnan laatuun. Rakenteellinen laatu kuvastaa laadun ulkoisia olosuhteita eli ns. laadun kehystekijöitä. Näitä ovat

1. taloudelliset resurssit
2. henkilöstö
3. johtaminen ja toiminnan suunnittelu
4. toiminnan arviointijärjestelmä.

Toiminnan laatu puolestaan kuvaa oppilaan kokeman toiminnan laatua. Oppilaan kohtaaman toiminnan laatu muodostuu opetusta ja opettamista suuntaavista laatutekijöistä, jotka on ryhmitelty seuraaviin osa-alueisiin:

1. oppimisympäristö ja toimintakulttuuri
2. paikallisen opetussuunnitelman ja tuntijaon toteuttaminen
3. opetus- ja oppimisprosessit.

Toiminnan laatu jakaantuu yhteensä 11 eri laatutekijään. Sekä rakenteellisen että toiminnan laadun kaikista osa-alueista on kehitetty laatukortit, jotka muodostuvat kuvausosasta ja kriteeriosasta. Opetuksen järjestäjän ja koulun on tarkoitus verrata toimintaansa suhteessa laatukorteissa määriteltyihin laatutekijöihin ja päätyä tältä perustalta arvioon toimintansa laadusta sekä pohdintaan tarvittavista kehittämistoimenpiteistä.

Perusopetuksen laatukriteerityön keskeisenä tavoitteena on turvata opetuksen yhdenvertaisuus. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä paikallishaastatteluissa käsiteltiin varsin vähän laatukriteerityötä. Koulutuksen järjestä-

⁷⁴ *Opetusministeriö 2009:1.*

jät eivät kuitenkaan pitäneet erilaisiin laatusuosituksiin perustuvaa ohjausta kovinkaan vaikuttavana. Yhtenä esimerkkinä tästä käytettiin kouluterveydenhuollon laatusuosituksia⁷⁵. Laatusuositusten vaikutukset ovat osoittautuneet vähäisiksi myös aiemmissa toiminnantarkastuksissa⁷⁶. Sosiaali- ja terveysministeriö on parhaillaan valmistelemassa asetusta, jolla kouluterveydenhuollon palvelujen laatu voitaisiin varmistaa. Laatukriteerityön tavoitetta ja huolta perusopetuksen yhdenvertaisuudesta pidettiin kuitenkin aiheellisena.

Tarkastushavaintojen perusteella on mahdollista, että osa perusopetuksen järjestäjistä ottaa laatukriteerit aktiiviseen käyttöön. Vastaavan tyyppisiä laatutyökaluja on ollut jo aikaisemminkin perusopetuksen järjestäjien käytössä. Tällöin työkalujen käyttö on perustunut puhtaasti perusopetuksen järjestäjien omaan aktiivisuuteen. Laatukriteerityössä tavoitteeksi asetettu perusopetuksen yhdenvertaisuuden turvaaminen laatukriteerien avulla on kuitenkin kunnianhimoinen tavoite. Osa haastatelluista oli odottanut perusopetuksen laadun sitovampaa ohjausta. Tämä kuitenkin tarkoittaisi käytännössä normiohjauksen tiukentamista, josta keskusteltaneen vasta rahoitusuudistustyöryhmän lopullisen esityksen valmistuttua⁷⁷.

Ryhmäkokojen pienentäminen

Opetusministeriö selvitti vuonna 2008 osana Perusopetus paremmaksi (POP) -hanketta perusopetuksen ryhmäkokoja. Koska koulutuksen järjestäjäkohtaisia tietoja opetusryhmien suuruudesta ei rutiininomaisesti kerätä, edellytti asian selvittäminen erillistä tietojen keruuta. Joulukuussa 2008 valmistuneen selvityksen⁷⁸ mukaan keskimääräinen ryhmäkoko luokilla 1–6 oli 19,79 oppilasta (yksityisissä peruskouluissa 18,39, valtion peruskouluissa 19,19 ja kuntien peruskouluissa 19,81). Selvityksen mukaan opetusryhmien koossa oli suuria eroja kuntien välillä. Maaseutumaisissa kunnissa opetusryhmien koot ovat kaupunkimaisia pienemmät, mutta suuria eroja on myös samankokoisten kuntien välillä.

Opetusministeriö on pyrkinyt vaikuttamaan ryhmäkokoihin sekä informaatio-ohjauksella että rahoitusohjauksella. Vuoden 2009 talousarvioon

⁷⁵ *Kouluterveydenhuollon laatusuositus 2004.*

⁷⁶ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2006.*

⁷⁷ *Suomen Kuntaliitto on viime vuosina lähtökohtaisesti vastustanut normiohjauksen lisäämistä kuntien ohjauksessa. Tästä syystä normiohjauksen lisääminen edellyttää keskustelua siitä, miten valtion ja kuntien vastuu perusopetuspalvelujen alueella ymmärretään.*

⁷⁸ *Opetusministeriön tiedote 8.12.2008.*

sisältyy 16 miljoonaa euroa, joka on tarkoitettu opetusryhmien pienentämiseen. Vaikka hallituksen edellytetäänkin seuraavan valtionosuuden kohdentumista ja vaikuttavuutta kunnissa, on tässä tapauksessa kyse varsin puhtaasti informaatio-ohjauksesta, joka ei velvoita koulutuksen järjestäjiä toimimaan toivotulla tavalla.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluihin käsiteltiin myös opetusryhmien kokoasiaa. Kohteena olleissa kunnissa ja yksityisissä peruskouluissa ryhmäkoot vaihtelivat 20 ja 30 oppilaan välillä. Yläkouluissa ryhmäkoon ylärajaksi oli joissakin kunnissa asetettu 20 oppilasta. 20 oppilaan rajaa saatettiin soveltaa myös niihin ryhmiin, joissa opiskeli integroituja erityisoppilaita. Tavoitteena pidettiin yleisesti alle 25 oppilaan luokkia. Ryhmäkoon ja oppimistulosten välisten yhteyksien osoittaminen ei kuitenkaan ole haastattelujen perusteella yksinkertaista. Oppilasaineksen valikoituminen vaikuttaa haastattelujen perusteella ryhmäkokoja enemmän oppimistuloksiin.

Koska laskennallisiin yksikköhintoihin perustuvan valtionosuusohjauksen ohjausmahdollisuudet ovat rajalliset, näyttää opetusministeriön pyrkimys vaikuttaa oppilasryhmien kokoon korotetulla valtionosuuden yksikköhinnalla ja informaatio-ohjauksella tehottomalta. Oppimistulosten kannalta lienee lisäksi melko merkityksetöntä, jos ryhmäkoko pienenee esimerkiksi 26 oppilaasta 24 oppilaaseen. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella oppimistuloksiin vaikuttavat merkittävästi oppilasaineksen valikoituminen, erityisoppilaiden määrä ja muut oppimisen tuen keinot.

Siten mekaaninen ryhmäkoon ylärajan määrääminen normilla ei välttämättä vaikuta oppimistuloksiin. Koulutuksen järjestäjät harkitsevat varsin perusteellisesti kulloiseenkin tilanteeseen tarkoituksenmukaista ryhmäjakoa. Ryhmäkokoja merkittävämpänä oppimistuloksiin vaikuttavana tekijänä voidaan pitää integroitujen erityisoppilaiden määrää. Kehitys on kuitenkin kulkenut yhä enemmän integroidun erityisopetuksen suuntaan samalla, kun pienryhmämuotoinen erityisopetus ja erityiskoulujen määrä on vähentynyt.

Erityisopetukseen liittyvät muutokset

Opetusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnosta, jossa ehdotetaan täydennettäväksi perusopetuslain erityisopetusta ja oppilaalle annettavaa muuta tukea koskevia säännöksiä⁷⁹. Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on vahvistaa oppilaan oikeutta suunnitelmalliseen varhaiseen

⁷⁹ Opetusministeriö 2009:2.

ja ennalta ehkäisevään oppimisen ja kasvun tehostettuun tukeen. Niille oppilaille, jotka tarvitsevat pidempikestoista ja laajempaa tukea, tehdään päätös erityisestä tuesta samoilla perusteilla kuin nykyisin. Päätöksessä määrättäisiin nykyistä täsmällisemmin oppilaan opetuksen järjestämisestä ja hänen tarvitsemistaan tukipalveluista. Päätös erityisestä tuesta olisi määräaikainen ja tehtäisiin enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Huoltajaa olisi kuultava ennen päätöksen tekemistä.

Ehdotetut perusopetuslain ja opetussuunnitelman muutokset on tarkoitettu tulemaan kunnissa ja kouluissa voimaan syyslukukauden 2010 alussa. Ne pohjautuvat opetusministeriössä vuonna 2007 laadittuun erityisopetuksen strategiaan⁸⁰. Sen mukaan erityisopetuksen oppilaiden määrän kasvu on perusopetuksessa jatkunut yli kymmenen vuoden ajan. Vuonna 2006 erityisopetuksen oppilaista lähes puolet oli integroitu kokonaan tai osittain yleisopetuksen ryhmiin ja osa lapsista sai opetusta peruskoulujen erityisryhmissä ja erityiskouluissa. Erityisopetuksen määrälliseen kasvuun ovat vaikuttaneet mm. tilastotekniset ja kuntoutukselliset tekijät, kehittynyt diagnosointi, erityispedagogisen tutkimuksen tuottama uusi tieto sekä opetuslainsäädännön muuttuminen. Edellisten lisäksi kasvua selittävät ainakin kuntien ja koulujen erilaiset hallinnolliset menettelytavat, jotka näkyvät merkittävinä kuntien välisinä eroina erityisopetukseen siirtojen määrissä. Erityisopetuksen strategian laatineen ryhmän mukaan ongelmallista on myös se, että erityisopetuksen tutkimus ja tilastointi kuvaavat tällä hetkellä enemmän erityisopetuksen tarjontaa kuin tarvetta.

Pitkällä aikavälillä on kestänyt, että erityisoppilaiden osuus perusopetuksen oppilaista jatkuvasti kasvaa, kun pääasiallisena erityisopetuksen järjestämistapana on integroida erityisoppilaat yleisopetuksen opetusryhmiin. Tällöin erityisoppilaat eivät saa tarvitsemaansa tukea eikä opettaja pysty parhaalla mahdollisella tavalla keskittymään opetustyöhön, vaikka luokassa olisikin käytössä koulunkäyntiavustaja. Tarkastushavaintojenkin perusteella erityisoppilaiden valtionosuuden yksikköhintaa korottava vaikutus on saattanut osaltaan olla kasvattamassa erityisopetuspäätösten määrää, vaikka erityisoppilaiden osuuden kerroin on nykyisessäkin rahoitusjärjestelmässä vain heikosti merkitsevä⁸¹. Tässä suhteessa perusopetuslainsäädännön muutokseen sisältyvä tavoite on hyvä, vaikka erityisoppilaiden määrän ja rahoituksen suora kytkeä on todennäköisesti poistumassa uudessa rahoitusjärjestelmässä. Uudistuksen toteutumista kunnissa

⁸⁰ Opetusministeriö 2007:2.

⁸¹ VATTin (Lehtonen & Lyytikäinen & Moisio 2008:1 ja 2) mukaan erityisoppilaiden kerroin reagoi siten, että erityisoppilaiden osuuden yhden prosenttiyksikön kasvu lisää kustannuksia noin 0,3 prosentilla.

ja kouluissa tulee kuitenkin seurata, etteivät aidosti erityistä tukea tarvitsevat oppilaat jää ilman tarkoituksenmukaista opetusta. Erityisoppilaiden määrän perusteella maksettua korvausta ei tälläkään hetkellä ole tarvinnut kohdentaa erityisopetuksen järjestelyihin, vaan se on ollut osa laskennallista ja yleiskatteellista valtionosuutta.

3.4.3 Ohjauksen kokonaisuus ja ohjausvälineiden yhdensuuntaisuus

Edellä on käsitelty perusopetuksen eri ohjausvälineitä omina kokonaisuuksinaan. Tässä alaluvussa huomion kohteena on erityisesti perusopetuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän kokonaisuus. Ohjausvälineiden erillisyydestä huolimatta ohjauksen tulisi muodostaa selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus, jotta ohjaus olisi perusopetuksen järjestäjän näkökulmasta läpinäkyvää. Valtakunnan tasolla kulloiseenkin tilanteeseen sopivien ohjausvälineiden valinnassa päävastuu on toimintaa ohjaavalla ministeriöllä, josta ohjausvastuuta on delegoitu mm. Opetushallitukseen ja lääninhallitukseen. Perusopetuksen asema yhtenä keskeisimmistä kansalaisille kuuluvista palveluista tarkoittaa sitä, että perusopetukseen liittyvät kysymykset ovat säännöllisesti esillä myös eduskunnassa muutenkin kuin aiheeseen liittyvien lakiesitysten käsittelyn yhteydessä. Myös media nostaa säännöllisesti esille perusopetuksen tilaan liittyviä kysymyksiä ja ongelmia.

Ohjausvälineiden painotusten muuttuminen

Perusopetuksen ohjausvälineet voidaan jakaa säädösohjaukseen, resursiohjaukseen, sisältöohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Perusopetuksen historiassa eri ohjausvälineiden painotukset ovat vaihdelleet. Peruskoulun varhaisina vuosina lainsäädännön ja muiden normien avulla ohjattiin kouluissa tapahtuvaa toimintaa huomattavan yksityiskohtaisesti. Kustannusperusteinen rahoitusjärjestelmä takasi kunnille riittävät resurssit henkilöstön palkkaamiseen, koulurakennusten rakentamiseen ja ylläpitoon sekä oppimateriaalin hankintaan. Opetuksen sisältöä ohjaava opetussuunnitelma oli valtakunnallinen ja oppimateriaali ennakkotarkastuksen alaisena. Ohjauksessa keskeisiä olivat mm. kouluhallituksen yleiskirjeet, jotka olivat oppilaitosten ylläpitäjiä sitovia. Peruskoulun vakiintumisen myötä järjestelmän valtiolle aiheutuvat kustannukset alkoivat kuitenkin herättää keskustelua. Vielä 1980-luvulla voimassa ollut rahoitus- ja ohjausjärjestelmä ei juurikaan kannustanut toiminnan taloudelliseen järjestämiseen.

Perusopetuksen säädösohjausta alettiin keventää jo ennen laskennalliseen valtiosuusjärjestelmään siirtymistä. Vuonna 1985 ryhmäjakosäänösten tilalle tuli tuntikehysjärjestelmä, mikä katkaisi suoran yhteyden rahoitusjärjestelmän ja perusopetuksen sisältöjen ohjauksen väliltä. 1980-luvun lopun pyrkimykset liittyivät kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen suhteessa keskushallintoon sekä yleiseen hallinnon rationalisoimiseen. Vapaakuntakoikeilu sekä ministeriöiden ja keskusvirastojen normantovallan vähentäminen tarkoittivat sitä, että keskitetysti ja ylhäältäpäin ohjatun perusopetuksen edelleen kehittämisen sijaan kuntien ja muiden peruskoulujen ylläpitäjien päätösvaltaa alettiin määrätietoisesti lisätä. Siirtyminen laskennallisiin yksikköhintoihin perustuvaan valtiosuusjärjestelmään vuonna 1993 on ollut perusopetuksen ohjauksen historian suurimpia muutoksia. Vuosien 1993–1996 laskennalliseen rahoitusjärjestelmään sisältyi vielä joitakin menoperusteiden rahoituksen elementtejä. Laskennallisuuden lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuusprosentin jatkuva aleneminen on myös ollut omiaan heikentämään rahoituksen kautta annettavien ohjaussignaalien vaikuttavuutta.

Eri ohjausvälineiden keskinäiset painotukset asettuivat likimain nykyiseen järjestykseensä vuosituhanen vaihteessa. Aidosti laskennallinen valtiosuusjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1997. Vuonna 1999 siirryttiin säädösohjauksessa oppilaitosten ohjauksesta koulutusmuotokohtaiseen ohjaukseen. Paikallisten opetussuunnitelmien laadinnassa koulutuksen järjestäjien ja koulujen vapaus oli suurempaa kuin koskaan aikaisemmin. Vuonna 2004 opetussuunnitelman perusteiden sitovuus kasvoi kuitenkin merkittävästi. Muuta ohjausta täydentävään informaatio-ohjaukseen liittyvät odotukset ovat samalla lisääntyneet.

Perusopetuksen pidemmän ajan ohjaustrendejä voidaan kuvata lyhyesti seuraavalla tavalla:

- Lainsäädännössä on siirrytty oppilaitosten ohjauksesta koulutusmuotokohtaiseen ohjaukseen, säädösten määrä on vähentynyt huomattavasti, mutta säädökset ovat edelleen keskeisin ohjauskeino.
- Rahoituksen ohjausvaikutukset ovat supistuneet.
- Opetuksen sisältöihin liittyvän ohjauksen tarkkuus on vaihdellut.
- Informaatio-ohjauksen merkitystä on pyritty koko ajan lisäämään, mutta sen ohjausvaikutuksia ei ole vielä arvioitu.

Perusopetuksen ohjausjärjestelmän muutokset ovat pääasiassa olleet yhteneväisiä muihinkin koulutusmuotoihin kohdistuneiden uudistusten kanssa. Muutosten yhteydessä eri ohjausvälineiden painotuksia on pyritty muuttamaan tai joillekin ohjausvälineille on haluttu antaa aiempaa suurempaa painoarvoa. Muista koulutusmuodoista poiketen maksuton perusopetus on kuitenkin perustuslaissa säädetty subjektiivinen oikeus. Perus-

opetuksen kaltaisten perusoikeuksien yleiset rajoituskriteerit on tarkasti määriteltä⁸².

Muilta hallinnonaloilta tulevat ohjausviestit ja tiedonkulku

Perusopetukseen kiinteästi liittyviä palveluita ohjataan myös muiden kuin opetushallinnon toimesta. Näiden perusopetuksen tukipalveluiden merkitys on viime vuosina edelleen kasvanut. Oppilashuolto on tukipalveluista keskeisin. Vaikka myös erityisopetus voidaan ymmärtää tukipalveluksi, on se kuitenkin osa varsinaista perusopetustoimintaa.

Perusopetuslain 31 a §:n mukaan oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Oppilashuoltoon sisältyvät opetuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen oppilashuolto sekä oppilashuollon palvelut, jotka ovat kansanterveyslaissa (66/1972) tarkoitettu kouluterveydenhuolto sekä lastensuojelulain (417/2007) mukainen kasvatuksen tukeminen. Oppilashuoltoa ja sen vaikuttavuutta on käsitelty laajemmin Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2007 ilmestyneessä toiminnantarkastuksessa "Nuorten syrjäytymisen ehkäisy"⁸³.

Keskeinen osa oppilashuoltoa on kouluterveydenhuolto, joka kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjaukseen. Kouluterveydenhuollon palvelujen saatavuudessa on vuonna 2006 tehdyn toiminnantarkastuksen perusteella suuria kunta- ja koulukohtaisia eroja. Vaikka kunnan oma kouluterveydenhuolto olisikin suhteellisen hyvässä kunnossa, ovat jonot erikoissairaanhoidon palveluihin liian pitkiä. Tilanne on vaikea erityisesti lasten ja nuorten psykiatrian palvelujen alueella. Kouluterveydenhuollon palveluja on pyritty ohjaamaan viime vuosina lähinnä informaatio-ohjauksen keinoin.⁸⁴ Informaatio-ohjauksen vaikutukset tämän tyyppisen palvelun ohjauksessa on todettu vähäisiksi, eivätkä ne takaa yhdenmukaisia palveluita kaikille perusopetuksen oppilaille.

Koska oppilashuoltopalvelujen vähimmäistasosta ei ole säädöksiä, voivat palvelut olla hyvinkin eritasoisia eri kunnissa ja kouluissa. Oppilashuollon palveluissa voidaan puhua ns. suuruuden ekonomiasta. Siten erityisesti kuraattoripalvelut ja osin myös kouluterveydenhuollon palvelut ovat yleensä hyvin saatavilla suurimmissa kaupungeissa. Maaseudulla ja

⁸² Ks. Jyränki 2000.

⁸³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007.

⁸⁴ Ks. Kouluterveydenhuollon laatusuositus (2004) sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto 2006.

osin myös yksityisissä peruskouluissa erityisesti kuraattorin ja koulupsykologin palvelujen saatavuuteen liittyy suuria puutteita. Koska esimerkiksi kuraattoripalvelut perustuvat lastensuojelulakiin, eivät yksityiset peruskoulut saa tähän tarkoitukseen valtionosuutta. Yksityisissä peruskouluissa kattavien oppilashuollon palvelujen järjestäminen edellyttää yhteistyötä sekä koulun sijaintikunnan että oppilaan kotikunnan kanssa.

Tarkastuksen perusteella eri hallinnonalojen lainsäädännöstä tulevat ohjausviestit eivät ole merkittävässä ristiriidassa. Myös salassapitoon liittyvät kysymykset ovat paikallisesti ratkaistavissa, joskin niiden käsittely saattaa vaatia ylimääräistä työtä. Vaarana ovat myös säädösten ylitulkinnat, jolloin oppilaan hyvinvoinnin kannalta keskeisen asian käsittely jää puolitiehen tai sen käsittely esimerkiksi moniammatillisessa oppilashuoltoryhmässä viivästyy⁸⁵. Tiedonkulkuun ja salassapitoon liittyviä oppilashuoltotyössä tavattuja ongelmia pyritään ratkaisemaan perusopetuslain muutoksella (OPM/luonnos 21.1.2009), jonka pitäisi tulla voimaan vuonna 2010. Lakiluonnoksen mukaan perusopetuslaissa säädettäisiin oppilaan asioiden käsittelystä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta moniammatillisessa oppilashuoltotyössä, opetuksen järjestäjän tietojensaanti-oikeudesta sekä opetuksen järjestäjän velvollisuudesta antaa tietoja tiettyissä tilanteissa. Tarkastuksen perusteella huomiota tulisi kiinnittää lisäksi siihen, miten taataan opetusjärjestelyjen kannalta keskeisten tietojen siirtyminen niissä tapauksissa, joissa oppilas muuttaa paikkakunnalta toiselle.

Väestön ikääntyessä ja nuorten ikäluokkien pienentyessä perusopetuksen resursseihin kohdistuu säästöpainetta. Samaan aikaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve kasvaa. Heikentyneessä taloustilanteessa kuntien päättäjien liikkumavara on rajallinen, sillä perusopetuksen lisäksi monet sosiaali- ja terveyspalvelut ovat subjektiivisia oikeuksia. Koska mm. oppilashuollon palveluissa on useimmiten kyse ongelmien ennaltaehkäisystä ja varhaisesta puuttumisesta, tulisi oppilashuollon palvelut nähdä pikemminkin investointina kuin pelkkinä kustannuksina. Koska informaatio-ohjauksen puutteet keskeisten perusopetuksen tukipalvelujen laadun takaajana ovat hyvin tiedossa, tulisi jatkossa käydä keskustelua myös palvelujen minimitason määrittämisestä normein.

Perusopetuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän läpinäkyvyys

Tarkastuksen keskeisenä kohteena on ollut yksittäisten ohjausvälineiden rinnalla koko perusopetuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän selkeys ja

⁸⁵ Ks. *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007*.

johdonmukaisuus. Tyypillisesti tässä yhteydessä puhutaan järjestelmän läpinäkyvyydestä. Hallinnollinen siirtyminen peruskouluun tapahtui vuosina 1972–1977. Peruskoulun ja sen ohjausjärjestelmän perustan olivat luoneet tätä ennen toimineet komiteat ja työryhmät. Tämän jälkeen perusopetukseen ja sen ohjausvälineisiin on kohdistettu lukuisia osittaisuudistuksia. Voidaankin sanoa, että perusopetuksen ja sen ohjausvälineiden muodostama kokonaisuus ei ole käyty systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti läpi peruskoulu-uudistuksen jälkeen. Viimeisin esimerkki yhteen ohjausvälineeseen kohdistuvasta uudistuksesta on meneillään oleva kuntien rahoitus- ja valtionosuusuudistus. Opetusministeriöstä saadun tiedon mukaan rahoitusuudistuksesta mahdollisesti seuraavia ongelmia on ajateltu ratkaistavan jälkikäteen tehtävillä normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen muutoksilla. Koko ohjausjärjestelmän loogisuuden kannalta tällaisiin uudistuksiin liittyy sellaisia merkittäviä riskejä, joiden realisoitumisesta on aiempiakin kokemuksia. Yksittäisten ohjausvälineiden toisistaan riippumaton kehittäminen on tarkastushavaintojen perusteella keskeinen syy perusopetuksen ohjausjärjestelmän laajalti tunnistettuihin ja tunnustettuihin läpinäkyvyysongelmiin.

Tarkastuksessa käytetyn kriteeristön mukaan läpinäkyvässä ohjausjärjestelmässä koulutuksen järjestäjät tuntevat ja ymmärtävät ohjausjärjestelmän perusteet ja voivat tämän perusteella suunnitella omaa toimintaansa. Kun eri ohjausvälineet ovat tasapainossa keskenään, on rahoitusjärjestelmän ja muun ohjauksen muodostamalla kokonaisuudella edellytykset olla ristiriidaton ja ennustettava koulutuksen järjestäjän näkökulmasta.

Ohjausvälineiden viestit välittyvät perusopetuksen järjestäjille ohjausta harjoittavien instituutioiden kautta. Keskeisimpiä ohjausinstituutioita ovat eduskunta ja sen sivistysvaliokunta, opetusministeriö, Opetushallitus sekä lääninhallitukset. Näiden lisäksi ohjaavaa roolia voidaan nähdä olevan mm. Koulutuksen arviointineuvostolla. Perusopetuksen tukipalveluja ohjauksessa keskeisessä asemassa ovat sosiaali- ja terveysministeriö sekä Stakes (vuoden 2009 alusta alkaen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos).

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella ohjaavien instituutioiden roolit ovat pääpiirteissään selvät. Pällekkäisyyttä nähtiin olevan lähinnä erilaisten kyselyiden tiedonkeruissa. Vastaajat katsoivat, että tietoa keräävien tahojen nykyistä paremmalla koordinaatiolla ja yhteistyöllä erillisten kyselyiden määrää olisi mahdollista vähentää. Nykymuotoisessa ohjausjärjestelmässä ohjaavien instituutioiden rooli näkyy varsin vähän jokapäiväisessä työssä. Silloin kun perusopetuksen järjestäjien itsenäisyys on suuri, tarve ottaa yhteyttä ohjaavaan instituutioon liittyy lähinnä erilaisiin ongelmatapauksiin. Tällöin ollaan yhteyksissä tavallisimmin suoraan opetusministeriöön tai Opetushallitukseen. Lääninhallitusten rooli nähtiin lähinnä kantelujen käsittelijänä ja jossakin määrin myös informaatio-

ohjaajana. Positiivisinta suhtautuminen lääninhallitusten ohjaukseen oli Oulun ja Lapin lääneissä. Näissä lääneissä monet 1990-luvun puolivälin lääniuudistusta edeltäneet käytännöt ovat jatkuneet. Ne tuottavat edelleen mm. koulutoimen kehitystä erilaisten tunnuslukujen valossa tarkastelevia julkaisuja. Haastattelujen perusteella Oulun ja Lapin läänien rooli on muita läänejä aktiivisempi myös neuvonnassa ja koulutusten järjestämisessä. Lääninhallitusten järjestämät koulutukset ovat osin rinnakkaisia eteläisessä Suomessa järjestettävien Opetushallituksen koulutusten kanssa, mikä on tarkoituksenmukaista pitkien välimatkojenkin takia.

Valtion instituutioiden lisäksi kunnissa mainittiin tärkeinä yhteistyökumppaneina Kuntaliitto ja Kunnallinen työmarkkinalaitos. Muiden kuin kunnallisten perusopetuksen järjestäjien osalta vastaavia neuvonta- ja palvelutehtäviä hoitavat Yksityisen Opetusalan Liitto (työnantajaliitto), Yksityiskoulujen Liitto sekä Suomen Kansanopistoyhdistys. Opettajien asemaan sekä laajemminkin perusopetuksen käytäntöihin liittyvää roolia on Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:lla. Näiden roolina on täydentää ja selkiyttää valtio-ohjaajan viestejä. Nämä em. toimijat ovat lisäksi perusopetuksen järjestäjien sekä työntekijöiden etujärjestöjä.

Osa paikallistasolla haastatelluista korosti myös vertaistuen merkitystä. Esimerkiksi sivistystoimenjohtajat ja rehtorit kokivat saavansa usein nopeaa ja osuvaa ohjausta myös muiden kuntien ja koulujen kollegoilta. Vastaava vertaistuen verkosto toimii myös yksityisten perusopetuksen järjestäjien keskuudessa (esim. Steiner-koulut, kansanopistot).

Vaikka perusopetuksen ohjausta harjoittavia ja ohjausjärjestelmän välittämiä viestejä tulkitsevia tahoja onkin useita, ei viestien tulkinnassa näyttäisi tarkastushavaintojen perusteella olevan juurikaan erimielisyyksiä. Opetushallinnon ohjausviestit suodattuvat kuntakentälle lähes poikkeuksetta Kuntaliiton kautta, minkä seurauksena kunnilla on yleensä käytössään tarkentava soveltamisohje uusista ohjausviesteistä. Tämä soveltamisohje ei kuitenkaan ole aina täysin yhdenmukainen alkuperäisen ohjausviestin kanssa, vaikka Kuntaliitto tekeekin läheistä yhteistyötä opetushallinnon kanssa uudistusten valmisteluvaiheessa.

Vaikka ohjausvälineiden kautta tulevat viestit ovat sinänsä ymmärrettäviä, ne eivät välttämättä ole tarkoituksenmukaisia ja vaikuttavia perusopetuksen tavoitteiden saavuttamisen ja kehittämisspyrkimysten kannalta. Perusopetuksen ohjausjärjestelmää tarkasteltaessa on muistettava perusopetuksen asema perustuslakiin perustuvana ja kaikkia tietyn ikäryhmän jäseniä koskevana subjektiivisena oikeutena. Perusopetuksen asema Suomen koulutusjärjestelmän vahvimpana perusoikeutena asettaa korkeat laatuvaatimukset myös toiminnan ohjausjärjestelmälle. Tarkastushavaintojen valossa tämä ei ole kaikilta osin toteutunut, vaikka kansainvälisten vertai-

lujen mukaan Suomen perusopetuksen oppimistulokset ovatkin maailman huippua.

Vastuu perusopetuksen laadusta on nykyjärjestelmässä suuressa määrin perusopetuksen järjestäjillä. Tämä mahdollistaa kuntien ja koulujen väliset erot, mikäli tilanteeseen ei määrätietoisesti puututa ohjausjärjestelmän kautta. Perusopetuksen yhdenvertaisuuden takaamisen kannalta perusopetuslain 2 §:n muotoilua ei voida pitää ongelmattomana. Kyseisen pykälän 3 momentin mukaan *opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella*. Muotoiluun kiinnitettiin huomiota jo perusopetuslain valiokuntakäsittelyssä⁸⁶. Edelleen on epäselvää, mitä riittävä yhdenvertaisuus tarkoittaa ja kuka sitä valvoo. Erityisesti perusopetuksen kaltaisia perusoikeuksia koskevassa lainsäädännössä olisi hyvä käyttää yksiselitteisiä ilmauksia, jotka jättävät mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa ja joiden yhteydessä vastuukysymykset ovat selvät. Tämänäyttypisten ilmausten määrä on viime vuosina kasvanut lainsäädännössä huomattavasti⁸⁷. Säädosohjauksen tarkoituksellinen väljentäminen on ollut pääasiallinen syy samanaikaiseen informaatio-ohjauksena pidettävien ohjauspyrkimysten lisääntymiseen. Tällaisia ovat mm. erilaiset laatusuositukset, joita on käytetty paljon sosiaali- ja terveysalalla. Perusopetuksen valmisteilla olevat laatuksiteerit ovat osa tätä kehitystä. Vastaavia palvelun tason takaamiseen liittyviä riskejä sisältyy myös viimeisimpään perusopetuslain muutosesitykseen, joka koskee erityisopetusta ja muuta oppilaalle annettavaa tukea⁸⁸.

Vaikka perusopetuksen ohjauksessa käytetään informaatio-ohjausta, se ei sinänsä vähennä ohjausjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Ohjausjärjestelmän selkeys ja johdonmukaisuus on kuitenkin heikentynyt siitä syystä, että informaatio-ohjaus on esitetty ratkaisukeinoksi sellaisiinkin ohjauksellisiin tavoitteisiin, joissa informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden edellytykset tiedetään jo etukäteen heikoiksi. Eri ohjausvälineiden statuksia on jopa tietoisesti pyritty hämärtämään ja sekoittamaan.

Ohjauksen läpinäkyvyydessä ei olekaan yleensä kysymys yksittäisten ohjausvälineiden välittämien viestien epäselvyydestä. Kunnat ja muut perusopetuksen järjestäjät ymmärtävät yleensä hyvin esimerkiksi normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen välisen eron. Läpinäkyvyyden johtuu tarkastushavaintojen perusteella siitä, että asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä ei valita tehokkainta ja sopivinta ohjausvälinettä. Esi-

⁸⁶ SiVM 3/1998.

⁸⁷ Perusopetuslaissa (628/1998) sana riittävä toistuu kuusi kertaa, mutta esimerkiksi uudessa lastensuojelulaissa (414/2007) sana riittävä toistuu 13 kertaa.

⁸⁸ Opetusministeriö 2009.

merkkinä tästä toimii tuore pyrkimys pienentää perusopetuksen ryhmäkojoja jakamalla 16 miljoonaa euroa koulutuksen järjestäjille korotetun perusopetuksen laskennallisen yksikköhinnan kautta. Yksikköhintarahoituksen ollessa yleiskatteellista ei koulutuksen järjestäjillä ole velvollisuutta käyttää lisärahoitusta ryhmäkokojen pienentämiseen tai kuntien tapauksessa edes perusopetuksen tarpeisiin. Kyse on tällöin varsin yksiselitteisesti informaatio-ohjauksesta ja yrityksestä vaikuttaa perusopetuksen järjestäjiin julkisuuden kautta. Samaan aikaan kuntakentältä on tullut ensimmäisiä viestejä siitä, että säästöjen nimissä opetusryhmiä saatetaan lähiaikoina jopa kasvattaa nykyisestä⁸⁹. Ryhmäkokoja ollaan kasvattamassa niissäkin kunnissa, joissa ryhmäkoot ovat tällä hetkellä valtakunnan suurimpien joukossa.

Edellä on todettu, että 1990-luvulta alkaen informaatio-ohjauksen asemaa on opetushallinnon harjoittamassa ohjauksessa pyritty korostamaan. Informaatio-ohjauksen voidaan katsoa muodostuneen eräänlaiseksi yleisratkaisuksi useimpiin perusopetuksen ja muunkin koulutuksen kehittämistarpeisiin. Informaatio-ohjauksen käyttöä on puoltanut myös sen näennäinen edullisuus. Kun perusopetuksen alalla on havaittu jokin selvä epäkohota ja siihen on valtio-ohjaajan taholta haluttu reagoida, on informaatio-ohjauksen lisääminen ollut yksinkertaisin vaihtoehto. Valtio-ohjaaja on tällä signaalilla halunnut osoittaa, että ongelma on havaittu ja siihen reagoidaan. Normiohjauksen lisääminen edellyttää yleensä aina samanaikaista valtion rahoituksen lisäämistä kyseiseen toimintoon. Informaatio-ohjauksen kustannus–vaikuttavuus-suhdetta ei kuitenkaan ole arvioitu. Informaatio-ohjaus kohdistuu lisäksi eri tavalla eri perusopetuksen järjestäjiin. Muutenkin aktiivisten perusopetuksen toiminta saattaa saada esimerkiksi uusista laatuksiteereistä sysäyksen kehittää toimintaa edelleen. Sen sijaan passiivinen perusopetuksen järjestäjä ei välttämättä reagoi ohjaukseen millään tavalla. Laatusuosituksset tai -kriteerit eivät voi taata perusopetuksen yhdenmukaisuutta ja oppilaiden tasavertaista oikeutta opetukseen eri puolilla maata. Vaarana voi olla jopa erojen kasvu, ja tähän antaa viitteitä tässä tarkastuksessaakin esitetty huoli ns. osallistumisen kasaantumisesta ja sen kääntöpuolesta.

Myös Kuntaliitossa on kiinnitetty huomiota informaatio-ohjaukseen kohdistettuihin epärealistisiin ja eri ohjausvälineiden statuksia hämärtäviin piirteisiin⁹⁰. Kuntaliiton tuottamassa selvityksessä "Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen" kiinnitetään huomiota mm. siihen, että

⁸⁹ Ks. esim. *Helsingin Sanomat* 10.2.2009: "Säästöt kasvattavat koululuokkia Vantaalla".

⁹⁰ *Juva & Kangasvieri & Välijärvi 2009*.

opetusministeriö on informaatio-ohjauksen nimissä ryhtynyt asettamaan myös yksityiskohtaisia, koulutuksen järjestämisen tavoitteita. Tavoitteita asetetaan kansallisesti myös sellaisille alueille, jotka kuuluvat selkeästi kunnallisen itsehallinnon perusteella kuntien toimivaltaan ja päätösvaltaan tai koulutuksen järjestäjän toimivaltaan. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman hyväksyy valtioneuvosto neljän vuoden välein. Se on ministeriön suunnitelma-asiakirja, mutta käytännössä on osoittautunut, että siinä olevia asioita valmistellaan aivan kuin asiakirja antaisi normivaltuudet. Selvityksen mukaan usein myös unohdetaan, että itse asiakirja ei velvoita kuntia toimenpiteisiin, ellei sen pohjalta mahdollisesti valmistella lakeja tai lakeihin perustuvia normeja. Kehittämissuunnitelman sisältö on yksityiskohtaistunut ja laajentunut, ja siinä on asetettu huomattava määrä yksityiskohtaisia tavoitteita jatkovalmistelulle, jotka toteutuessaan vaikuttavat välittömästi kuntien tehtäviin tai toiminnan järjestämiseen. Kehittämissuunnitelman tulee säädöksen mukaan sisältää myös kehittämiskohteiden taloudelliset vaikutukset, mutta käytännössä nämä vaikutusarvioinnit ovat puuttuneet.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella eri ohjausvälineiden mahdollisuudet suhteessa niiden käytöllä tavoiteltaviin muutoksiin tulisi käydä järjestelmällisesti läpi. Tällä hetkellä tiettyä ohjausvälinettä käytetään rutiininomaisesti pohtimatta tarkemmin sen rationaalisuutta ja käytökelpoisuutta juuri kyseisessä tilanteessa.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää. Tarkastuksen pääkysymys on kohdistunut rahoitus- ja ohjausjärjestelmän läpinäkyvyyteen. Ensimmäinen tarkastuskysymys on kohdistunut valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutuksiin. Toiseksi on selvitetty muiden perusopetuksen ohjausvälineiden toimintaa. Havaintoihin perustuvat tarkastusviraston kannanotot esitetään seuraavassa siten, että rahoitus- ja ohjausjärjestelmän kokonaisuudesta edetään yksittäisiin ohjausvälineisiin ja järjestelmän yksityiskohtiin.

Ohjausjärjestelmän kokonaisuus

Tarkastuksessa on käytetty käsitettä "perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä". Käytännössä kyseessä ei kuitenkaan ole yhtenäinen ja tietoisesti rakennettu kokonaisuus, jonka eri osien keskinäiset suhteet olisi rakennettu siten, että ne palvelisivat mahdollisimman tehokkaasti perusopetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Perusopetuksen eri ohjausvälineiden muodostama kokonaisuus on ollut määrätietoisena ja kokonaisuvaltaisen kehittämisen kohteena vain peruskouluun siirryttäessä ja tätä siirtymistä valmisteltaessa 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa. Tämän jälkeen kaikkia ohjausvälineitä on aika ajoin uudistettu, mutta toimenpiteet ovat kohdistuneet yksittäisiin ohjausvälineisiin. Niiden kehittämisestä läheneet uudistukset ovat vaikuttaneet viiveellä myös muuhun ohjaukseen. Kehittämistyölle on ollut tyypillistä, että yhden ohjausvälineen muutoksen usein ennakoimattomia seurauksia on pyritty korjaamaan muun ohjauksen avulla.

Ennen 1990-luvun säädös- ja rahoitusuudistuksia perusopetuksen ohjausvälineiden muodostama kokonaisuus oli yksityiskohtainen ja ennakkoliseen ohjaukseen perustuva. Samalla ohjaukseen liittyvät epävarmuustekijät olivat perusopetuksen järjestäjän kannalta huomattavan vähäisiä. Ohjauksen väljentyessä tyytyväisyys paikallistasolla ei ole välttämättä lisääntynyt. Nykymuotoinen ohjaus on tuonut koulutuksen järjestäjätasolle lukuisia epävarmuustekijöitä, kun säädös- ja rahoitusohjauksen välitön yhteyttä on poistunut. Toisaalta perusopetuksen järjestäjät ovat tietoisesti kokeilleet ohjauksen rajoja. Tällaista toimintaa on ollut havaittavissa esimerkiksi opettajien lomautuksien yhteydessä.

1990-luvulta alkaen eri ohjausvälineisiin on tehty suhteellisen kevyen, usein selvitysmiesvetoisen, valmistelutyön tuloksena sellaisia yksittäisiä muutoksia, joiden todelliset vaikutukset ovat saattaneet selvitä vasta vuo-

sien kuluttua. Tarkastuksen perusteella ohjausta harjoittavat tahot (lähinnä opetusministeriö ja Opetushallitus) ovat joillakin toimillaan hämärtäneet ja sekoittaneet eri ohjausvälineiden statuksia. Erityisesti informaatio-ohjaus on usein esitetty ratkaisuksi sellaisissa tilanteissa, joissa perusopetuksen yhdenvertaisuuden koko maan alueella on katsottu olevan vaarassa tai jäävän toteutumatta. Tällöin on ollut jo etukäteen selvää, että informaatio-ohjauksen vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, miten ohjauksen kohde suhtautuu uuteen informaatioon. Tarkastusvirasto katsoo, että esimerkiksi erilaisten laatusuosituksen kaltaisessa informaatio-ohjauksessa julkisuuteen halutaan välittää viesti, että jokin ongelma on tiedostettu ja siihen reagoitu valtio-ohjaajan taholta. Perusopetuksen järjestäjällä ei kuitenkaan ole velvollisuutta muuttaa toimintaansa pelkän informaatio-ohjauksen perusteella.

Tarkastusvirasto katsoo, että jatkossa rahoitus-, säädös-, informaatio-ym. ohjausvälineisiin tehtäviä uudistuksia tulisi tarkastella nykyistä laajempina kokonaisuuksina, sillä yksittäisiin ohjausmuotoihin tehtävät muutokset johtavat helposti kokonaisuuden kannalta ei-toivottuihin vaikutuksiin. Perusopetuksen ollessa tietyn ikäryhmän subjektiivinen oikeus tulisi ohjausjärjestelmän kaikilta osin tukea johdonmukaisesti tämän oikeuden yhdenvertaista toteutumista. Ohjauksen läpinäkymättömyydessä ei olekaan kyse yksittäisten ohjausvälineiden välittämien viestien epäselvyydestä. Ohjauksen läpinäkymättömyys ja epävarma kohdentuminen johtuvat ensisijaisesti siitä, että asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä ei valita tehokainta ja tarkoitukseen sopivinta ohjausvälinettä.

Valtionosuudet

Perusopetuksen valtionosuusrahoitus on siirtymässä vuoden 2010 alusta osaksi ns. yhden putken valtionosuusmallia. Tässä yhteydessä perusopetuksen rahoituksen perustaksi tulee oppilasmäärän sijasta esi- ja perusopetusikäisten osuus kunnan asukkaista. Tarkastuksen valmistumisen ajankohtana käytettävissä olleen tiedon mukaan valtionosuusjärjestelmän uudistus toteutuu vain osittain. Uudistus ei myöskään ratkaise nykyisten valtionosuuskriteerien ylikompensaatio-ongelmia. Ohjauksen kannalta olennaista on, että valtionosuusrahoitus säilyy jatkossakin yleiskatteellisena. Siten valtionosuusohjauksella ei pyritä vaikuttamaan perusopetuksen järjestämisen yksityiskohtiin, vaan huomattava osa päätösvallostaa perusopetuksen käytännön järjestämisessä säilyy jatkossakin opetuksen järjestäjillä. Kun valtionosuudet keskitetään yhteen ministeriöön, tulee perusopetuksen ohjausjärjestelmän kokonaisuuden ymmärrettävyyteen kiinnittää jatkossa erityistä huomiota.

Perusopetus (ml. esiopetus) on 6—15-vuotiaiden Suomen asukkaiden subjektiivinen oikeus. Kunta joutuu aina järjestämään subjektiivisten oikeuksien käyttäjien palvelut. Tästä syystä kunnissa on suhtauduttu varovaisesti subjektiivisten oikeuksien laajentamiseen nykyisestä. Näin ollen ei nykyisen eikä uudistetunkaan valtionosuusjärjestelmän pitäisi vaikuttaa perusopetuspalveluiden käytännön järjestämiseen. Kuitenkin perusopetuksen yksikköhinnan muodostumiseen vaikuttavilla valtionosuuskriteereillä on todettu olevan joissakin tapauksissa vaikutusta perusopetuksen järjestäjien käyttäytymiseen. Tätä näkökohtaa ei voida sulkea pois uudessakaan rahoitusmallissa.

Opetushallinto on pyrkinyt harjoittamaan perusopetuksen järjestämisen yksityiskohtiin liittyvää valtionosuusohjausta, vaikka laskennallisen ja yleiskatteellisen valtionosuusjärjestelmän toiminnan peruslogiikan pitäisi olla hyvin tiedossa. Viimeisin esimerkki tällaisesta ohjauspyrkimyksestä on vuodelle 2009 budjetoidun 16 miljoonan euron osoittaminen opetusryhmien pienentämiseen kaikkien perusopetuksen järjestäjien valtionosuuden laskennallista yksikköhintaa korottamalla. Käytännössä tässä ohjauspyrkimyksessä on kyse lähinnä informaatio-ohjauksesta, sillä lainsäädäntö ei mahdollista valtionosuusrahoituksen kohdentamisesta tiettyyn tarkoitukseen koulutuksen järjestäjää sitovalla tavalla.

Tarkastuksen perusteella nykyinen perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä on täyttänyt sille asetetut tavoitteet. Vaikka valtionosuuslaskentaa voidaan pitää suhteellisen monimutkaisena, katsoivat perusopetuksen järjestäjät voivansa ennakoita tulevan valtionosuusrahoituksensa varsin hyvin, mikäli järjestelmän perusteisiin ei tehdä vuosittain merkittäviä muutoksia. Aiemmin käytössä olleeseen kustannusperusteiseen valtionosuusjärjestelmään verrattuna nykyisen laskennallisen järjestelmän keskeinen tavoite on toteutunut eli valtionosuusjärjestelmä on kannustanut rahoituksen saajia toiminnan taloudelliseen ja kustannustehokkaaseen järjestämiseen. Viime aikoina kustannusten alentaminen on onnistunut vain kuntien kouluverkkoa supistamalla, mikä ei ole aina ollut pedagogisesta näkökulmasta paras vaihtoehto. Nykyisen järjestelmän legitimitettä on kuitenkin heikentänyt se, että todellinen valtionosuusprosentti on jatkuvasti pienentynyt. Tätä kautta tapahtunutta kuntien omarahoitusosuuden kasvua pidettiin kunnissa suurimpana nykyisen järjestelmän legitimitettä heikentäneenä seikkana.

Valmisteilla olevan ns. yhden putken mallin tavoitteena on lisätä rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Tämänhetkisen tiedon perusteella järjestelmän perustaa voidaan pitää suhteellisen läpinäkyvänä. Uudistuksen valmistelun loppuvaiheissa ratkaistavaksi on kuitenkin jäänyt lukuisia erityiskysymyksiä, jotka koskevat lähinnä esi- ja perusopetuksen rahoitusta. Nämä kysymykset ovat olennaisia tasapuolisen rahoituksen turvaamisen

kannalta, mutta samalla päällekkäiset järjestelmän osat ovat riski kokonaisuuden läpinäkyvyydelle. Tarkastusvirasto katsoo, että uudistuksessa erikseen ratkaistaviksi jätetyt kysymykset on tärkeää huomioida lopullisessa rahoitusjärjestelmässä. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä järjestelmän eri osien yhdenmukaiseen ja loogiseen esittämistapaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Aiemmissa valtionosuusuudistuksissa tässä ei ole onnistuttu parhaalla mahdollisella tavalla.

Yhtenä erikseen ratkaistavana kysymyksenä on yksityisten peruskoulujen rahoitus. Nykyinen rahoituslaki ja perusopetuslaki takaavat yksityisille peruskouluille tasapuolisen aseman suhteessa kunnalliseen perusopetukseen. Yksityiset peruskoulut ovat olennainen osa suomalaista perusopetusjärjestelmää, ja ne ovat tuottaneet useita sellaisia innovaatioita, jotka ovat hyödyntäneet koko peruskoulujärjestelmää. Mikäli uudistuksen yhteydessä palataan kotikuntalaskutukseen, tulee myös yksityisten perusopetuksen järjestäjien rahoituksen vakauteen ja ennakoitavuuteen kiinnittää huomiota, jotta vältetään tiedossa olevien riskien toteutuminen.

Toisen asteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen valtionosuusrahoitus on jäämässä ns. yhden putken mallin ulkopuolelle. Vaikka rahoitusohjauksen vaikutukset koulutuksen sisältöihin ovat välillisiä, tulee opetusministeriön jatkossa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että myös uudistuksen jälkeen koulutusjärjestelmän kokonaisuus säilyy eheänä.

Hankerahoitus

Harkinnanvaraisten valtionavustusten kautta on mahdollista välittää sellaisia palvelujen tuotantoon liittyviä viestejä, joita ei ole mahdollista toteuttaa valtionosuusrahoituksen avulla. Perusopetuksen järjestäjien haettavissa olevat valtionavustukset ovat luonteeltaan kehittämisavustuksia. Perusopetukseen kohdennettujen harkinnanvaraisten valtionavustusten määrä on viime vuosina kasvanut. Ikäluokkien pienenemisestä seuraava valtionosuuksien laskennallinen säästö on päätetty kohdentaa perusopetuksen laadun kehittämiseen. Tämä on tarkoittanut sitä, että vuonna 2008 perusopetuksen laadun kehittämiseen kohdennettiin uutta hankerahoitusta 18 miljoonaa euroa ja vuodelle 2009 samaan tarkoitukseen on varattu 17 miljoonaa euroa. Lisäyksistä huolimatta hankerahoituksen merkitys suhteessa valtionosuusrahoitukseen on hyvin pieni.

Tarkastuksessa selvitettiin hankerahoituksen kohdentumista kuntiin käyttämällä aineistona Opetushallituksen vuosina 2005–2008 hallinnoimia hankkeita. Analyysin perusteella näyttää siltä, että hankeavustukset jakautuvat epätasaisesti. Ne kunnat, joiden perusopetuksessa olisi kehittämistarvetta, saattavat olla hyvin passiivisia harkinnanvaraisten avustusten ha-

kijoi. Sen sijaan suuret kaupungit, joilla pitäisi olla omaakin kehittämispotentiaalia sekä taloudellisten resurssien että henkilöstön muodossa, näyttävät olevan aktiivisia myös harkinnanvaraisten avustusten hakijoita. Tarkastusvirasto katsookin, että harkinnanvaraisten avustusten avulla välitettävien ohjausviestien kohdentumisessa on puutteita. Hankkeiden osalta voidaan puhua osallistumisen kasaantumisesta. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että ne kunnat, joihin on muodostunut hankkeisiin osallistumisen perinne ja joissa on hanketoimintaan perehtynyttä henkilökuntaa, hakevat lähes rutiininomaisesti kaikkia uusia harkinnanvaraisia avustuksia. Tässä suhteessa hankerahoituksesta on muodostunut näille kunnille pysyvä rahoitusmuoto. Tarkastuksen perusteella hankkeisiin osallistumisen kynnystä voidaan madaltaa sillä, että kuntia kannustetaan seudulliseen yhteistyöhön hanketoiminnassa. Kuntaliitosten myötä tapahtuva kuntakoon suureneminen saattaa myös osaltaan parantaa mahdollisuuksia hankerahoitukseen.

Yleisenä huomionaan tarkastusvirasto esittää, että hankerahoituksen osuutta suhteessa valtionosuusrahoitukseen ei tulisi lisätä nykyisestä. Harkinnanvaraisten avustusten tarkoituksenmukainen ja ohjauksen yleisten tavoitteiden kannalta asianmukainen osuus suhteessa valtionosuusrahoitukseen on hyvä lähtökohta myös uudistuvalla perusopetuksen rahoitusjärjestelmälle.

Säädösohjaus

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on perustuslaissa säädetty subjektiivinen oikeus. Perusopetuslaki määrittelee, mitä perustuslain tarkoittama maksuton perusopetus ja oppivelvollisuus käytännössä merkitsevät. Nykyinen vuonna 1999 voimaan tullut perusopetuslaki toteuttaa samaan aikaan uudistettujen muiden koulutusta säätelevien lakien ajatusta koulutusmuotokohtaisesta eli funktionaalisesta lainsäädännöstä. Tätä ennen säädösohjaus oli kohdistunut koulutusmuotojen sijasta oppilaitoksiin. Uudistuksella haluttiin selkiyttää säädösohjausta ja vähentää erillisten lakien määrää. Tässä tavoitteessa onnistuttiin muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta hyvin. Yksittäistä oppilaitosta ohjaavien lakien määrä kasvoi ainoastaan niissä tapauksissa, joissa oppilaitos järjestää usean eri koulutusmuotokohtaisen lain alaista koulutusta. Tyypillinen esimerkki tästä ovat kansanopistot, jotka järjestävät myös perusopetuslain ohjaamaa lisäopetusta (10-luokat). Perusopetuslakiin on myöhemmin lisätty mm. oppilashuoltoa koskeva 31 a pykälä.

Tarkastuksen perusteella nykyinen perusopetuslaki on perusopetuksen järjestäjien näkökulmasta selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus ja se ase-

moi perusopetuksen koulutusjärjestelmän keskeisimmäksi osaksi. Perusopetuslaki myös kohtelee eritaustaisia perusopetuksen järjestäjiä tasapuolisesti. Koska perusopetuslaki on luonteeltaan pikemminkin mahdollistava kuin rajoittava, on lain antaman liikkumavaran rajoja kokeiltu koko sen voimassaoloajan. Perusopetuksen järjestäjien vapaus oli suurimmillaan vuosituhannen vaihteessa, nykyisen perusopetuslain ensimmäisinä vuosina. Tuolloin opetuksen sisältöjä ohjasivat vuodelta 1994 peräisin olleet opetussuunnitelman perusteet, jotka olivat luonteeltaan lähinnä informaatio-ohjausta.

Perusopetuslaki ei juurikaan ohjaa opetuksen sisältöjä, vaan sisältöohjaus tapahtuu valtioneuvoston vahvistaman tuntijaon ja Opetushallituksen antamien opetussuunnitelman perusteiden avulla. Keskeisimmäksi perusopetuslakia koskevaksi kysymykseksi on tarkastushavaintojen perusteella noussut se, miten perusopetuslaki on onnistunut takaamaan perusopetuksen yhdenvertaisuuden koko maassa. Tarkastusvirasto katsoo, että perusopetuslain 2 §:n 3 momentin muotoilu riittävän yhdenvertaisuuden turvaamisesta koulutuksessa koko maan alueella ei ole tarpeeksi yksiselitteinen, kun on kyse subjektiiviseksi oikeudeksi säädetyn peruspalvelun turvaamisesta.

Tarkastuksen perusteella perusopetuksen yhdenvertaisuus näyttäisi toteutuvan edelleen varsin hyvin eri puolilla maata ja perusopetuksen järjestäjät toimivat vastuullisesti. Suurimpana ongelmana voidaan pitää opettajien lomautuksia. Tämä koskee tällä hetkellä vain muutamia kuntia. Heikenevän kuntatalouden tilanteessa yhä useammat kunnat saattavat pyrkiä lomauttamaan myös opetushenkilöstöä. Tarkastusvirasto katsoo, että opettajien lomautukset ja niiden aikaiset poikkeusjärjestelyt opetuksessa saattavat ainakin tilapäisesti vaarantaa perusopetuslain 30 §:n mukaisen oppilaan oikeuden opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen sekä perusopetuslain 29 §:n mukaisen oppilaan oikeuden turvalliseen oppimisympäristöön.

Perusopetuslain lisäksi perusopetuksen tukipalveluja, lähinnä oppilashuoltoa, ohjataan sosiaali- ja terveystalouden lainsäädännöllä. Siten esimerkiksi kouluterveydenhuolto perustuu kansanterveyslakiin ja kuraattoripalvelut lastensuojelulakiin. Eri hallinnonaloilta tulevan ohjauksen ongelmat ovat liittyneet lähinnä tiedonkulkuun ja salassapitosäädösten vaihtelevaan tulkintaan. Perusopetuslakia näiltä osin täydentävä lakiesitys on parhailaan valmisteltavana. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että edelleen tulisi harkita yhden ja yhtenäisen oppilashuoltolain säätämistä. Tämä kanta on otettu myös vuonna 2007 nuorten syrjäytymisen ehkäisyä koskeneessa toiminnantarkastuksessa.

Perusopetuslaki on kokonaisuudessaan osoittautunut onnistuneeksi. Esille ei ole käytännössä noussut mitään sellaisia merkittäviä kysymyksiä,

joihin ei olisi kiinnitetty huomiota jo lain eduskuntakäsittelyssä vuonna 1998. Epäselvyyttä on ollut ensisijaisesti siitä, millä keinoin havaittuihin ongelmiin pitäisi reagoida. Viime vuosina perusopetuksen yhdenvertaisuutta uhkaaviin ongelmiin on pyritty vastaamaan lähinnä informaatio-ohjauksen keinoin. Perusopetus on kuitenkin luonteeltaan subjektiivinen oikeus, jonka toteutumisen tulee keskeisiltä osiltaan perustua normeihin.

Tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet

Perusopetuslain 14 §:n mukaan valtioneuvosto päättää tuntijaosta ja Opetushallitus opetussuunnitelman perusteista. Tarkastuksen perusteella nykyinen tuntijako ja vuodelta 2004 peräisin olevat opetussuunnitelman perusteet ovat toimineet pääosin hyvin. Opetussuunnitelman perusteet ohjaavat perusopetuksen järjestäjiä selvästi tiukemmin kuin niitä edeltäneet vuoden 1994 perusteet. Myös perusopetuksen järjestäjät pitävät tiukennusta perusopetuksen yhdenvertaisuutta lisänneenä asiana. Kansallisen kehityksen ohjaamana paikalliset opetussuunnitelmat laaditaan melko yhtenäisesti eri puolilla maata, mutta paikallista ainesta on edelleen mahdollista sisällyttää opetussuunnitelmiin.

Valmistava työ nykyisten tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden uudistamiseksi on jo käynnistynyt. Tarkastuksen perusteella nykyisen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden kokonaisuus on kuitenkin toimiva ja ongelmat liittyvät lähinnä yksittäisten oppiaineiden sisältöihin sekä valinnaisuuden vähenemiseen. Myös eräiden oppiaineiden hyvän osaamisen kriteereitä on pidetty liian vaativina. Kansallisten oppimistulosten arviointien nähdään tukevan hyvin opetussuunnitelman perusteiden noudattamista. Tarkastusvirasto katsoo, että ongelmien ratkaiseminen olisi mahdollista nykyistä tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita päivittämällä. Esimerkiksi opetussuunnitelman perusteiden täydellinen uudistaminen vaatii usean vuoden valmistelun, mikä edellyttää merkittävää panosta perusopetuksen järjestäjiltä. Siten tavoitteena olisi syytä edelleen pitää sitä, että opetussuunnitelman perusteet uudistettaisiin kokonaisuudessaan noin 10 vuoden välein. Vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteiden valmistelua voidaan pitää esimerkillisen läpinäkyvänä ja laajana.

Informaatio-ohjaus

Tarkastuksen perusteella perusopetuksen ohjausjärjestelmän suurimmat ongelmat liittyvät informaatio-ohjaukseen. Informaatio-ohjaus sinänsä voi olla tietyissä tilanteissa erittäin toimiva ohjausväline. Informaatio-ohjausta on kuitenkin pyritty käyttämään ohjausvälineenä sellaisissa tilanteissa,

joissa sen vaikuttavuuden edellytykset ovat jo lähtökohtaisesti heikot. Informaatio-ohjaus on useissa tapauksissa esitelty suoranaisesti normiohjauksen vaihtoehdoksi, vaikka sen alhainen ohjauksellinen status on hyvin perusopetuksen järjestäjien tiedossa. Tarkastusvirasto katsoo, että informaatio-ohjausta ei pitäisi käyttää silloin, kun pyritään takaamaan perusopetuspalvelujen yhdenmukaisuus koko maassa. Koska perusopetus on kansalaisten subjektiivinen oikeus, tulisi palvelun minimitason perustua yksiselitteisesti säädöksiin ja muihin normeihin. Informaatio-ohjausta voidaan käyttää täydentämään muuta ohjausta, mutta samalla sen rajoitteet suhteessa muihin ohjausvälineisiin tulisi tunnistaa.

Lähteet

1. Lait ja asetukset

Asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (806/1998).

Kansanterveyslaki (66/1972).

Kuntalaki (365/1995).

Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996).

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007).

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998).

Laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta (634/1998).

Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998).

Lastensuojelulaki (417/2007).

Lukiolaki (629/1998).

Perusopetusasetus (852/1998).

Perusopetuslaki (628/1998).

Suomen perustuslaki (733/1999).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista (150/2003).

Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (1435/2001).

Edellä mainittujen lakien lisäksi lähteinä on käytetty hallitusten esityksiä ja muita säädösvalmisteluun liittyviä asiakirjoja. Lisäksi tarkastuksen aineistoina on käytetty perusopetusta, peruskoulua ja kansakoulua ohjanneita, jo kumottuja, säädöksiä.

2. Kirjalliset lähteet

Helin, Heikki (2008): Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990—2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2008:4.

Juva, Simo & Anneli Kangasvieri & Jouni Välijärvi (2009): Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen. Suomen Kuntaliitto.

Jyränki, Antero (2000): Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Turku.

Komiteanmietintö 1/1948: Koulujärjestelmäkomitean mietintö. Helsinki.

Komiteanmietintö 11/1959: Kouluohjelmakomitean mietintö. Helsinki.

Komiteanmietintö 1969: A 13. Koulutusrakennekomitean mietintö. Helsinki.

Komiteanmietintö 1970: A 4. Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö I. Helsinki.

Komiteanmietintö 1970: A 5. Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö II. Helsinki.

Komiteanmietintö 1989:56. Selvitysmies Teemu Hiltusen ehdotus valtiopäätösjärjestelmän uudistamisesta. Helsinki.

Korkeakoski, Esko (toim.) (2005): Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Osaraportti 3: Syventävät artikkelit. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 10. Koulutuksen arviointineuvosto. Jyväskylä.

Koski, Heikki (1996): Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisu 6/1996.

Kouluhallitus (1985): Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Kouluterveydenhuollon laatusuositus (2004): Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:8. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Laasanen, Juhani (1999): Valtionaputasoitus. Kustannusperusteisen ja laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tasoituksen vertailu. Acta Universitatis Tamperensis 705. Tampereen yliopisto.

Lahtinen, Matti & Timo Lankinen & Arto Sulonen (2006): Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma.

Lankinen, Timo (selvitysmies) (2007): Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46.

Lehtisalo, Liekki & Reijo Raivola (1999): Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. WSOY.

Lehtonen, Sanna & Teemu Lyytikäinen & Antti Moisio (2008:2): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-tutkimuksia 141. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Lehtonen, Sanna & Teemu Lyytikäinen & Antti Moisio (2008:1): Kuntien valtionosuuskriteerit tarkastelussa: Esi- ja perusopetus, päivähoido, kirjastot ja kulttuuritoimi. VATT-keskustelualoitteita 451. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Lehtonen, Sanna & Antti Moisio (2007): Kuntien valtionosuusjärjestelmä Suomessa ja Ruotsissa. VATT-keskustelualoitteita 413. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Nikkanen, Pentti (toim.) (1993): Vapaakuntakokeilu ja koulutoimen kehittäminen. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja B. Teoriaa ja käytäntöä 79. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Jyväskylä.

Opetushallitus (2008): Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus. Yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2009. Opetushallitus. Tieto ja rahoitus -yksikkö.

Opetushallitus (2007): Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus. Yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2008. Opetushallitus. Rahoitus- ja kustannustietopalvelut.

Opetushallitus (2005): Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus. Yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2006. Opetushallitus, laskentapalvelut.

Opetushallitus (2004): Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004.

Opetushallitus (1994): Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994. Edita Oy. Helsinki.

Opetusministeriö (2007:1): Koulutus ja tutkimus vuosina 2007—2012. Kehittämissuunnitelma.

Opetusministeriö (2007:2): Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47.

Opetushallitus (2008): Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus. Yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2008.

Opetusministeriö (2009:1): Perusopetuksen laatukriteerit. Väkiraportti 31.12.2008.

Opetusministeriö (2009:2): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta. Luonnos 21.1.2009.

Opetusministeriö (1979): Koululakityöryhmän mietintö. Helsinki.

Opetustoimen henkilöstökoulutuksen neuvottelukunta (2008): Sidosryhmien näkemyksiä opetushenkilöstön työnantajalle säädettävästä täydennyskoulutusvelvoitteesta. Opetustoimen henkilöstökoulutuksen neuvottelukunta 30.4.2008.

Oulasvirta, Lasse & Jukka Ohtonen & Jari Stenvall (2002): Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19. Helsinki.

Pekkarinen, Jukka (2001): Kuntien peruspalvelujen rahoitus. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 1/2001.

Pietilä, Asta & Osmo Toivanen (toim.) (2000): Opetussuunnitelmatyö kunnissa ja peruskouluissa vuosina 1994—1999. Opetushallitus. Kehittyvä koulutus 2/2000. Helsinki.

Pietilä, Asta & Erja Vitikka (toim.) (2007): Tarinoita yhtenäisestä peruskoulusta. Yhtenäisen perusopetuksen kehittämishanke. Opetushallitus. Helsinki.

Ryynänen, Aimo & Ari Vesikkala (1994): Vapaat kunnat. Vapaakuntako-
keilu sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin näkökulmasta. Itsehallin-
toprojektin julkaisuja 2/1993. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Simola, Hannu (1995): Paljon vartijat. Suomalainen kansanopettaja valti-
ollisessa kouludiskurssissa 1860-luvulta 1990-luvulle. Helsingin yliopis-
ton opettajankoulutuslaitos. Tutkimuksia 137.

Simola, Hannu (2005): 'Koulukohtaiset oppimistulokset ja julkisuus'. Yh-
teiskuntapolitiikka 70 (2005):2.

Sisäasiainministeriö (2007): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän
uudistaminen. Väkiraportti. Sisäasiainministeriö 30.3.2007.

Stenvall, Jari & Antti Syväjärvi (2006): Onks tietoo? Valtion informaatio-
ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset
ja selvitykset, 3/2006. Helsinki.

Taskinen, Eetu (1976): Millainen on peruskoulu. Maaseudun Sivistysliit-
to. Kokemäki.

Temmes, Markku & Pertti Ahonen & Timo Ojala (2002): Suomen koulu-
tusjärjestelmän hallinnon arviointi. Opetusministeriö.

Temmes, Markku & Teemu Kalijärvi (2002): Kehittämiskeskukset. Toi-
mintamallin arviointi. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009): Sosiaali- ja terveydenhuollon
laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys. Valtiontalouden
tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 181/2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007): Nuorten syrjäytymisen ehkäisy.
Toiminnantarkastuskertomus 146/2007.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Kouluterveydenhuollon laa-
tusuositus – suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan. Tarkastus-
kertomus 136/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005): Ammatillisen koulutuksen kan-
nustusraha. Tarkastuskertomus 103/2005.

Valtiovarainministeriö (2004): Palvelutuotannon tuottavuuden ohjauksella hyvinvointia ja tehokkuutta. Muistio. Tuottavuuden toimenpideohjelma, palvelutuotannon tehostamishanke.

3. Haastattelut

Valtio ja etujärjestöt:

Helsingin Seudun Rehtorit, 14.10.2008, 1 henkilö.

Kunnallinen työmarkkinalaitos, 20.10.2008, 1 henkilö.

Opetusalan Ammattijärjestö (OAJ), 17.6.2008, 1 henkilö.

Opetushallitus, esi- ja perusopetuksen kehittäminen, 18.2.2008, 1 henkilö.

Opetusministeriö, taloussuunnitteluyksikkö, 1 henkilö.

Opetusministeriö, yleissivistävän koulutuksen yksikkö, 20.2.2008, 1 henkilö.

Suomen Kansanopistoyhdistys, 18.3.2008, 1 henkilö.

Suomen Kuntaliitto, 2.10.2008, 1 henkilö.

Tampereen yliopisto, laskentakeskus, VALOS-tiimi, 28.2.2008, 1 henkilö.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), 16.1.2008, 1 henkilö.

Yksityisen Opetusalan Liitto, 25.9.2008, 2 henkilöä.

Yksityiskoulujen Liitto, 6.6.2008, 3 henkilöä.

Paikalliskäynnit:

Anna Tapion koulu, 25.4.2008, 5 henkilöä.

Helsingin kaupunki, opetusvirasto, 11.6.2008, 3 henkilöä.

Imatran kaupunki, 9.5.2008, 2 henkilöä.

Joroisten kunta, 23.4.2008, 2 henkilöä.

Jyväskylän kaupunki, 22.4.2008, 7 henkilöä.

Kaskisten kaupunki, 2.4.2008, 2 henkilöä.

Kontiolahden kunta, 15.4.2008, 3 henkilöä.

Limingan kunta, 16.4.2008, 4 henkilöä.

Paltamon kunta, 3.4.2008, 3 henkilöä.

Punkalaitumen kunta, 13.5.2008, 5 henkilöä.

Sammatin Vapaa Kyläkoulu, 31.3.2008, 5 henkilöä.

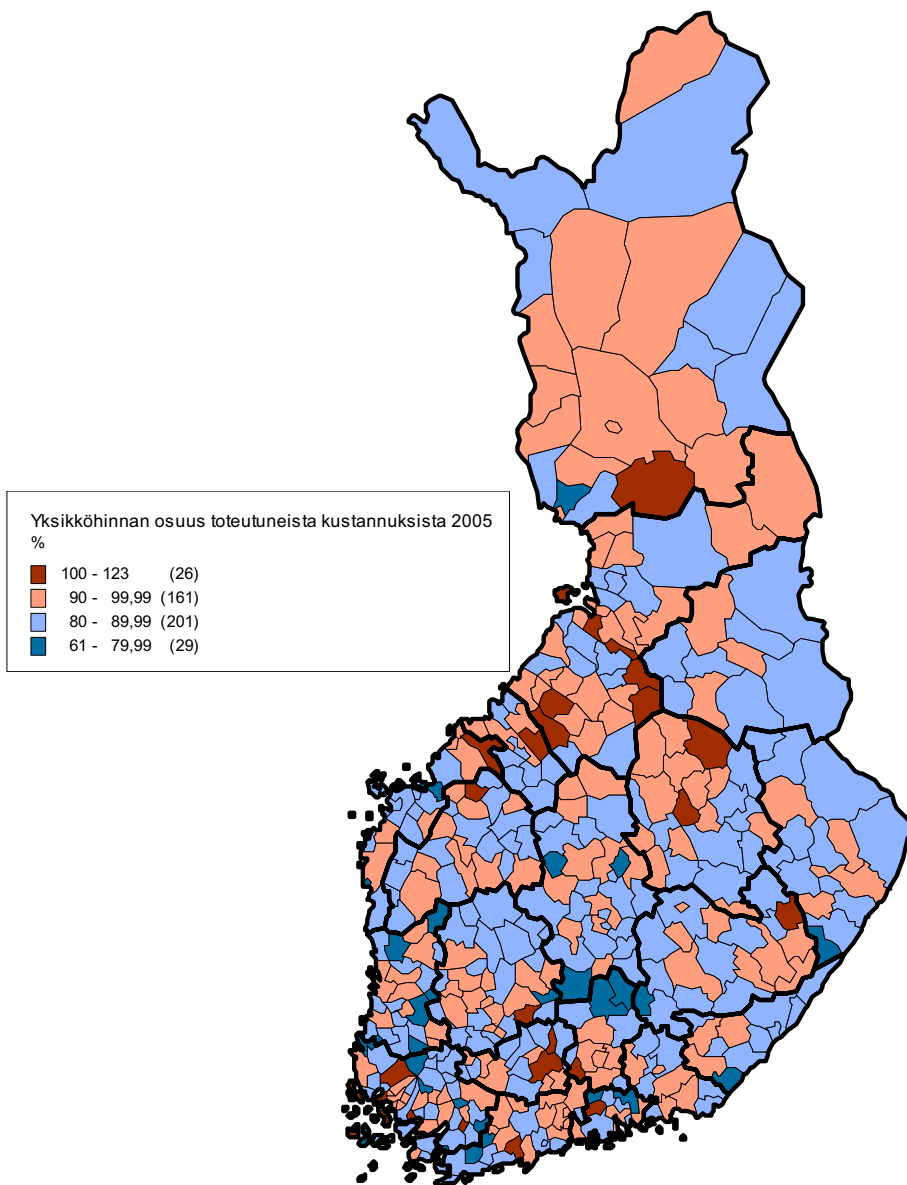
Sodankylän kunta, 10.4.2008, 5 henkilöä.

Valkealan kunta, 7.8.2008, 2 henkilöä.

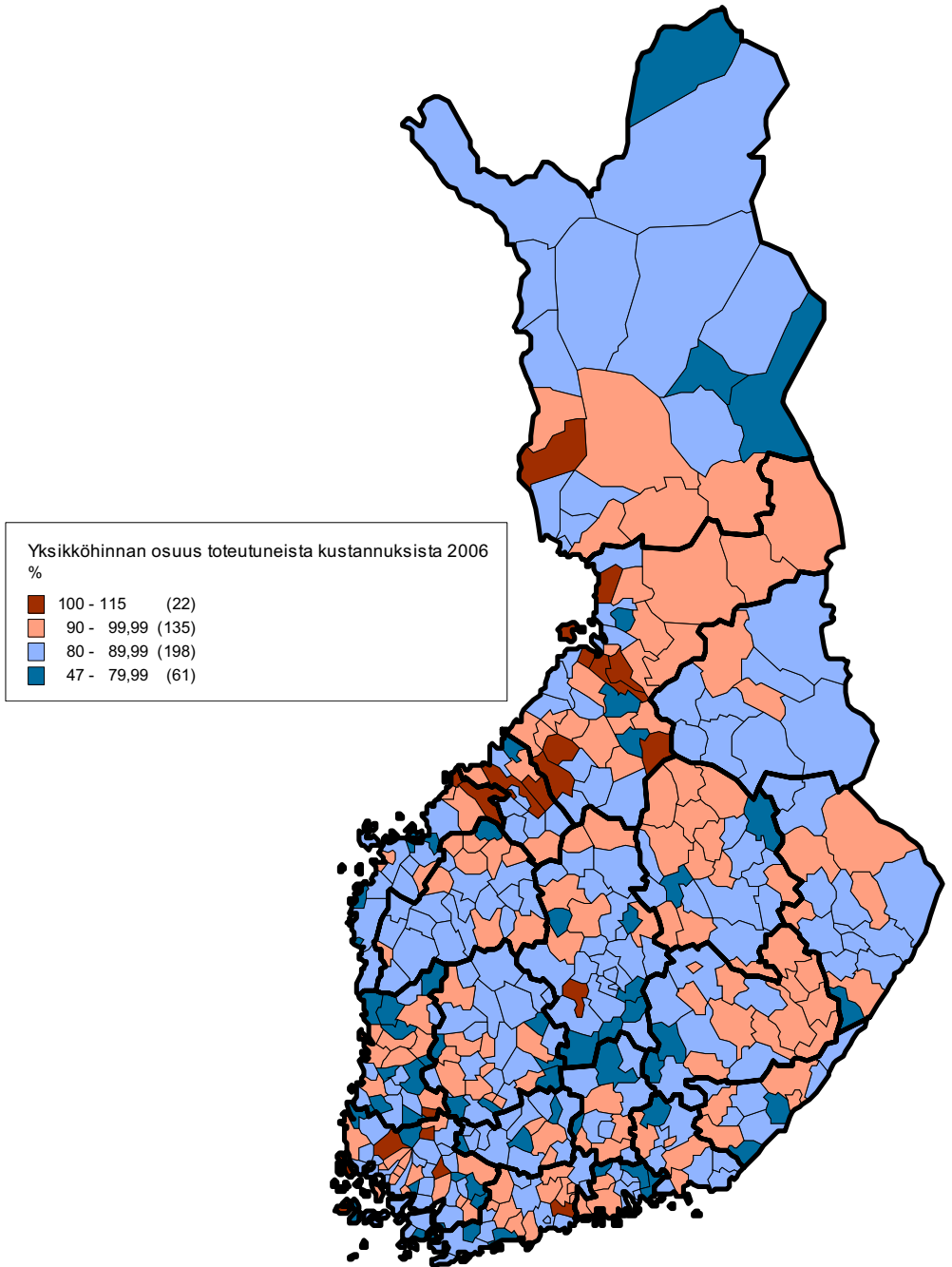
Ähtärin kaupunki, 24.4.2008, 5 henkilöä.

Liitteet

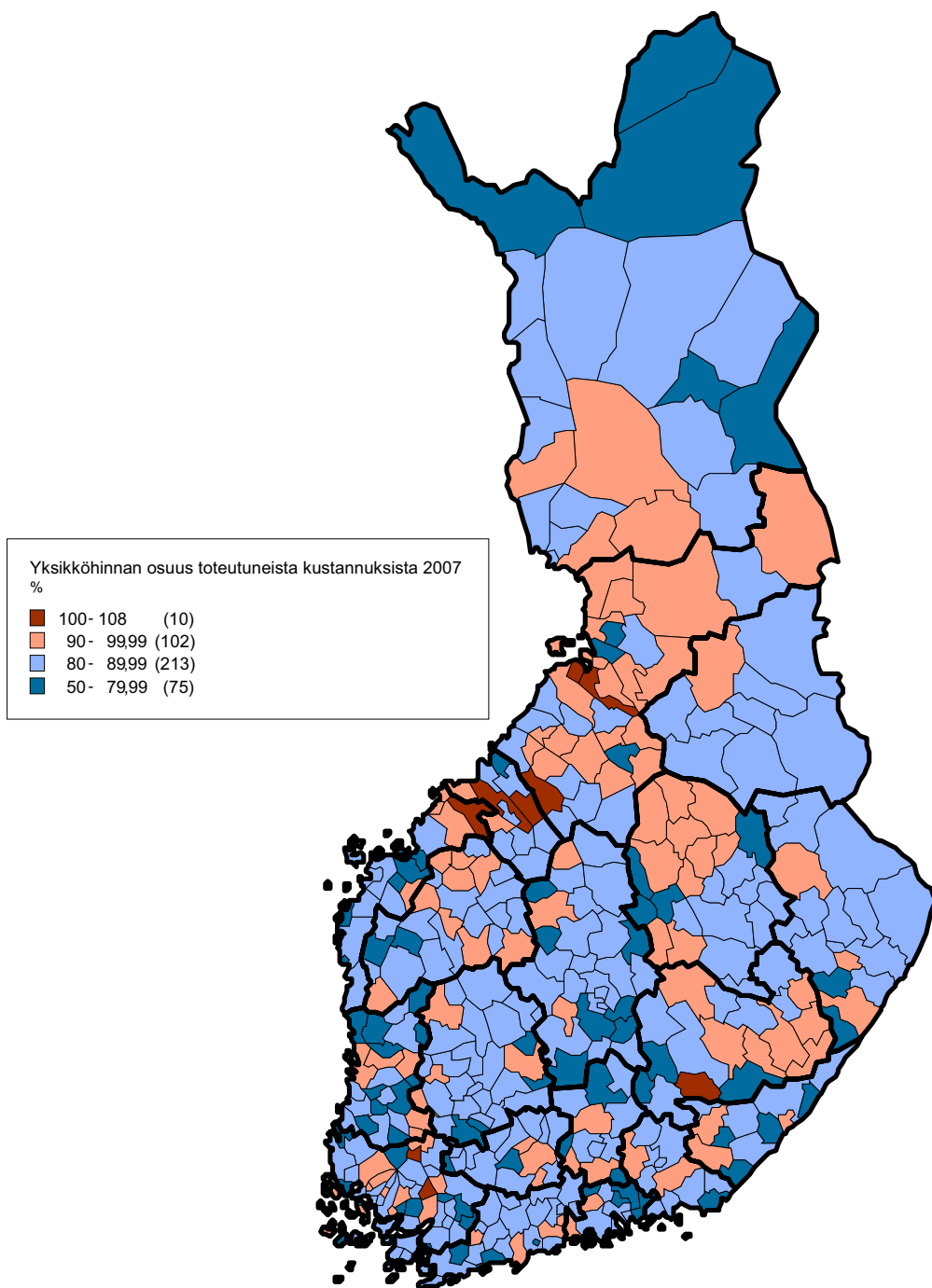
Liite 1.



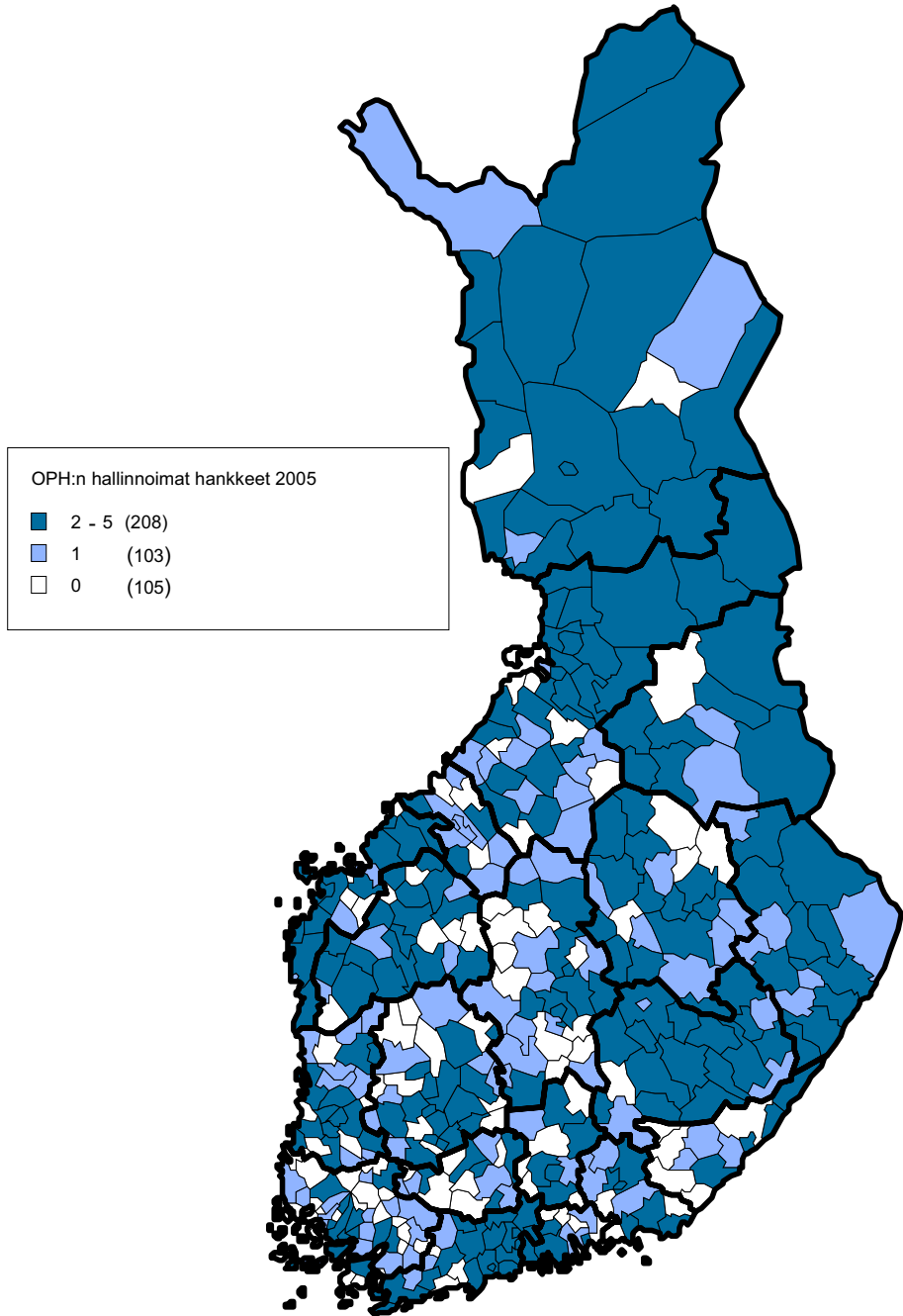
Liite 2.



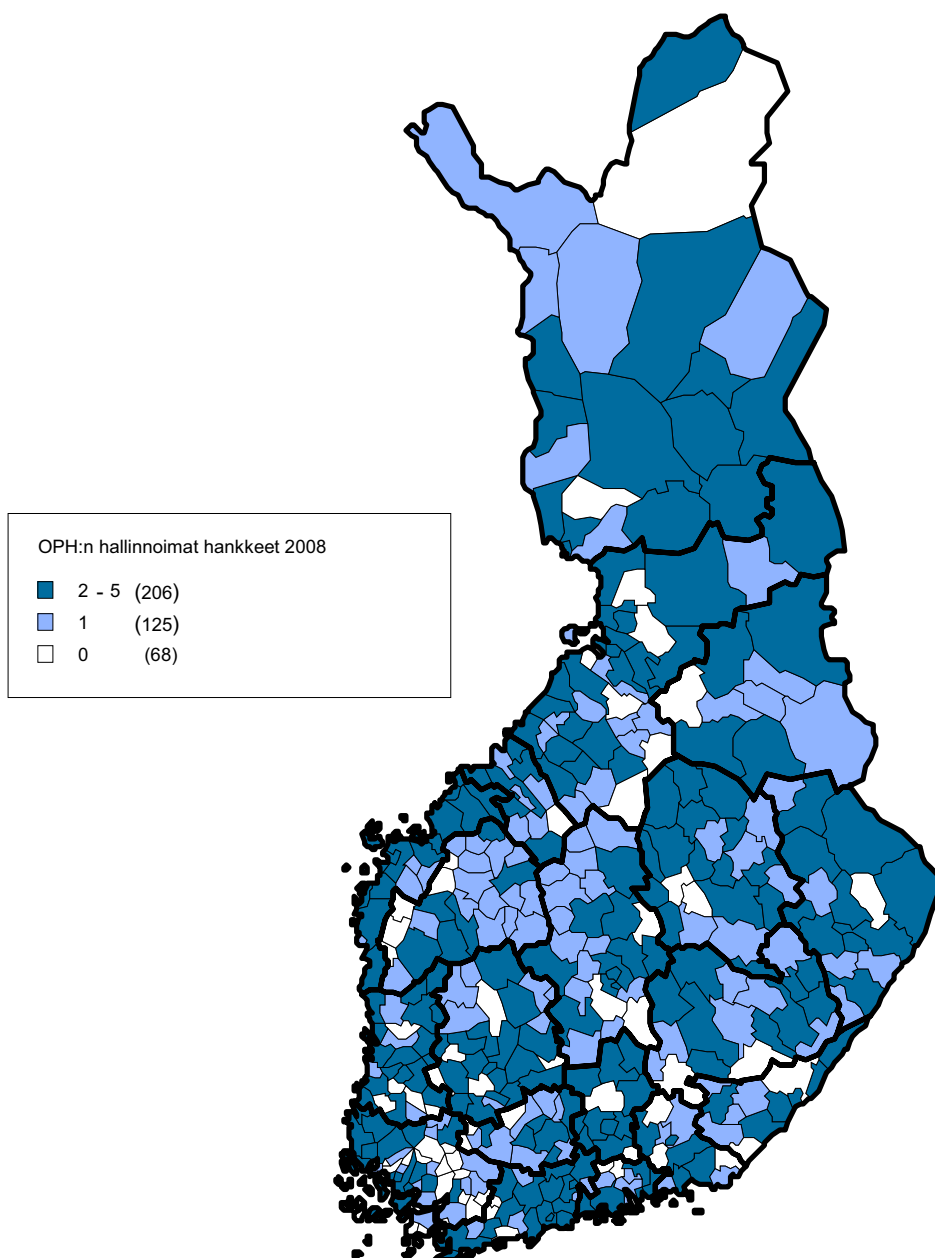
Liite 3.



Liite 4.



Liite 5.



Liite 6. Lista tarkastuksen haastattelujen pääteemoista.

1. Ohjauksen historiaa
2. Rahoitusohjaus
3. Säädösohjaus
4. Opetussuunnitelmaohjaus
5. Informaatio-ohjaus
6. Koko ohjausjärjestelmän selkeys ja johdonmukaisuus
7. Kunnan/opetuksen järjestäjän erityispiirteet
8. Perusopetus ja ns. yhden putken malli

Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien
(15.4.2009 lukien tuloksellisuustarkastukset)

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
– *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityiset
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset

- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosojaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämiserärahalla sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelyä

- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa

- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakenneraho-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämissuohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen

- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnan-
varaiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-103-2 (Pdf)