

Riitta Mäkinen
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta,
yhteiskuntapolitiikka
Pro Gradu – työ,
kevät 2007

Erityisopetus kuntien peruskouluissa:

kuntien taloudellisten ja poliittisten tekijöiden yhteys kunnallisissa peruskouluissa annettuun erityisopetukseen Suomessa 2002

TIIVISTELMÄ

Riitta Leena Mäkinen, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, yhteiskuntapolitiikka.

Avainsanat: peruskoulu, erityisopetus, koulutuspolitiikka, kunnan taloudelliset resurssit, kunnan poliittiset voimasuhteet, valtion hallinnonhajautus, lama, uusliberalismi

Pro gradu – työssä hahmotetaan kuntien poliittisten ja taloudellisten tekijöiden yhteyttä suomalaisissa peruskouluissa annettuun erityisopetukseen vuonna 2002. Lähtökohtaisena ajatuksena on, että a) peruskouluissa annettu erityisopetus on osa hyvinvointivaltion palvelujärjestelmää b) sen syntyhistoria peruskoulun sisällä on ollut voimakkaasti poliittinen luonteeltaan c) kunnat eroavat toisistaan erityisopetuksen antamisen suhteen ja d) näihin eroihin odotetaan olevan yhteydessä erilaiset kuntien poliittiset ja taloudelliset tekijät, mutta myös tietyt yhteiskunnalliset muutokset 1990-luvulla ja 2000-luvulle tultaessa.

Työn teoriaosiossa hahmotetaan suomalaisen koulutusjärjestelmän ja erityisopetuksen kehitystä. Lisäksi pohditaan sellaisia yhteiskunnallisia muutoksia, joiden on ajateltu vaikuttavan myös koulutuspolitiikkaamme ja erityisopetukseen peruskoululaitoksen sisällä. Empiirisessä osassa aineistoa käsitellään kvantitatiivisesti ensin SPSS - ohjelmalla. Varsinaisessa analyysissä rakennetaan selittävien ja selitettävien muuttujien yhteyksiä kuvaava malli LISRELL –ohjelmaa hyväksikäyttäen.

Keskeisimmät selittävät tekijät aineiston mukaan olivat kuntien erityisopetuksen järjestämisen ”*ulkoiset puitteet*” (esim. maaseutumaisuus/kaupunkimaisuus), ”*resurssit*” (kunnan varallisuus/varattomuus) ja ”*poliittiset ideologiat ja arvot*”. Maaseutumaisuutta indikoivat kunnan pienempi koko, suurempi huoltosuhde, maa- ja metsätaloudessa työskentelevien suuri määrä, kunnallisvaalien korkeampi äänestysprosentti ja korkea Keskustan saama kannatus. Kaupunkimaisuuteen liittyivät sen sijaan suuri kunnan koko, alhaisempi huoltosuhde, teollisuuden ja palvelujen piirissä työskentelevien suhteellisesti suurempi osuus, kaupunkipuolueiden (SDP, Kokoomus ja Vihreät) saama kannatus sekä matalampi kunnallisvaalien äänestysprosentti. Kuntien varallisuutta/varattomuutta indikoivat erityisesti kunnan verotulot, kuntalaisten kunnallisveroa vastaavat verotettavat tulot, opetus- ja kulttuuritoimeen ja omiin peruskouluihin suunnatut varat. Poliittiset ideologiat vaikuttavat kunnallispoliittisessa päätöksenteossa ja esille tulleen ulottuvuuden (ulkoisten puitteiden ja resurssien) takana ja niiden kautta.

SISÄLLYSLUETTELO:

<u>1.0. JOH DANTO</u>	<u>6</u>
<u>2.0. SUOMALAISEN KOULUJÄRJESTELMÄN KEHITYS</u>	<u>10</u>
2.1. KOULUTUSPOLITIikka KÄSITTEENÄ	10
2.2. KANSANOPETUKSEN YHTEISKUNNALLISTUMINEN	13
2.3. PERUSKOULU-UUDISTUS JA AJATUS YHTEISKUNNALLISESTA TASA-ARVOISUUDESTA JA OIKEUDENMUKAISUUDESTA	17
<u>3.0. ERITYISOPETUS ERITYISPEDAGOGIIKAN KÄYTÄNTÖNÄ</u>	<u>22</u>
3.1. OPPILAIDEN MONIMUOTOINEN TUKEMINEN, ERITYISOPETUS KÄYTÄNNÖSSÄ	23
3.2. ERITYISOPETUKSEN HISTORIAA.....	26
<u>4.0. KOULUTUSPOLITIikkaAN VAIKUTTAVAT YHTEISKUNNALLISET TEKIJÄT 2000-LUVULLA.....</u>	<u>40</u>
4.1. 1990-LUVUN TALOUDELLINEN LAMA JA SEN VAIKUTUKSET KOULUTUSPOLITIikkaAN KÄYTÄNTÖÖN. 42	
4.2. KUNTA PALVELUJEN JÄRJESTÄJÄNÄ – VALTION HALLINTOUUDISTUS JA KUNNAN TOIMINTAKENTÄN MUUTOS.....	45
4.3. MUUTTUVA POLIITTINEN IDEOLOGIA – UUSLIBERALISMI JA SEN NÄKYMINEN KOULUTUSPOLITIikkaSSA	48
<u>5.0. TUTKIMUSASETELMA JA AINEISTO.....</u>	<u>56</u>
5.1. AINEISTO JA MUUTTUJAT	58
5.2. RIIPPUVAT MUUTTUJAT	58
5.3. RIIPPUMATTOMAT MUUTTUJAT	60
<u>6.0. AINEISTON ALUSTAVA ANALYYSI- ERITYISOPETUS</u>	<u>63</u>
6.1. ERITYISOPETUKSEN MÄÄRÄ, PERUSTE JA MUOTO.....	63
6.2. ERITYISOPETUKSEN ULOTTUVUUDET	69
<u>7.0. ALUSTAVA ANALYYSI – KUNNAN TALOUS JA POLITIikka SEKÄ TAUSTAMUUTTUJAT.....</u>	<u>73</u>
7.1. TAUSTAMUUTTUJAT – ELINKEINORAKENNE JA IKÄ- JA KOULUTUSRAKENNE.....	73
7.2. KUNTATALOUSMUUTTUJAT	78
7.3. POLITIikkAMUUTTUJAT	83
<u>8.0. TULOKSET - MUUTTUJAOHKOJEN VÄLISET YHTEYDET</u>	<u>87</u>
8.1. ANALYYSIMENETELMÄNÄ LISRELL.....	87

8.2. LISRELL –MALLIN RAKENTAMINEN	89
8.3. ERITYISOPETUKSEEN VAIKUTTANEET KUNTA- JA TAUSTAMUUTTUJAT JA SYNTYNEET POLUT	96

9.0. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA YHTEENVETOA..... 111

9.1. ERITYISOPETUKSEN MÄÄRÄ, MUOTO JA PERUSTEET	113
9.2. KUNTA- JA TAUSTAMUUTTUIJEN YHTEYDET ERITYISOPETUKSEEN	114

10.0. KIRJALLISUUS..... 123

Kuvaluettelo:

<i>Kuva 1. Suomalaisen muodollisen koulutuksen kulmakivet.....</i>	<i>16</i>
<i>Kuva 2. Työssä käytetyt muuttajat ja niiden oletetut vaikutussuunnat.</i>	<i>62</i>
<i>Kuva 3. Kaikki esille tulleet suorat yhteydet blokeittain.....</i>	<i>93</i>
<i>Kuva 4. Lisrell -analyysissä syntyneet vaikutuspolut blokeittain.....</i>	<i>95</i>
<i>Kuva 5. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet ala-asteella annettuun erityisopetukseen 2002 suomalaisissa peruskouluissa.....</i>	<i>96</i>
<i>Kuva 6. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet yläasteella annetun erityisopetuksen määrään suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>98</i>
<i>Kuva 7. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet matematiikan oppimisen vaikeuksien takia annettuun erityisopetukseen luokilla 1-6 suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>99</i>
<i>Kuva 8. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet matematiikan oppimisen vaikeuksien takia annettuun erityisopetukseen luokilla 7-9 suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>100</i>
<i>Kuva 9. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet puhumisen vaikeuksien takia annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa luokilla 1-6 vuonna 2002.....</i>	<i>101</i>
<i>Kuva 10. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet puhumisen ongelmien takia yläasteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>102</i>
<i>Kuva 11. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet lukivaikeuksien takia yläasteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>103</i>
<i>Kuva 12. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet vieraankielen oppimisen vaikeuksien takia yläasteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>103</i>
<i>Kuva 13. Sopeutumis- ja tunne-elämän ongelmien takia ala-asteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa vuonna 2002.</i>	<i>104</i>
<i>Kuva 14. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet sopeutumis- ja tunne-elämän vaikeuksien takia yläasteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.</i>	<i>105</i>
<i>Kuva 15. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet muiden syiden takia luokilla 7-9 annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>106</i>
<i>Kuva 16. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet kokonaan muuhun opetukseen integroituun erityisopetukseen luokilla 1-6 suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>106</i>
<i>Kuva 17. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet kokonaan integroituun erityisopetukseen yläasteella suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>107</i>
<i>Kuva 18. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet osittain muuhun opetukseen integroituun erityisopetukseen luokilla 7-9 suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>108</i>
<i>Kuva 19. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet erityisluokassa luokilla 1-6 annettavaan erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>109</i>
<i>Kuva 20. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet erityisluokassa luokilla 1-6 annettavaan erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.....</i>	<i>110</i>
<i>Kuva 21. Hahmotelma kunnalliseen erityisopetukseen vaikuttavista seikoista.</i>	<i>116</i>

Taulukkoluetelo:

<i>Taulukko 1. Erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä ja osuus (%) kaikista peruskoululaisista luokka-asteittain lukuvuosina 1979-1980, 1981-1982 ja 1983-1984.....</i>	<i>37</i>
<i>Taulukko 2. Apukoulujen, tarkkailuluokkien ja luokattoman erityisopetuksen oppilasmäärien ja %-osuuksien kehitys vuosina 1951, 1961, 1966, 1971 ja 1981.....</i>	<i>38</i>

Taulukko 3. Siirtämispäätöksellä erityisopetukseen otettujen oppilaiden suhteelliset osuudet ja peruskoulun oppilasmäärät luokkaryhmittäin vuonna 2002.	64
Taulukko 4. Osa-aikaista erityisopetusta saavien oppilaiden lukumäärät ja suhteelliset osuudet luokkaryhmittäin vuonna 2002.	64
Taulukko 5. Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden osuuksien keskiarvot ja keskihajonnat perusteittain vuosiluokilla 1-6 ja 7-9 suomalaisissa peruskouluissa vuonna 2002.	66
Taulukko 6. Kuntien erityisopetustapojen suhteellisten osuuksien keskiarvot ja keskihajonnat opetusmuodoittain 2002.	68
Taulukko 7. Osa-aikaisen erityisopetuksen antamisperusteiden väliset korrelaatiot luokkaryhmittäin 1-6 ja 7-9.	70
Taulukko 8. Erityisopetuksen antamismuotojen keskinäiset korrelaatiot luokkaryhmittäin 1-6 ja 7-9.	72
Taulukko 9.a) Elinkeinorakenne Suomessa v. 2001. N=430	74
Taulukko 9.b) Elinkeinomuuttujien väliset korrelaatiot. N=430	75
Taulukko 10.a) Ikärakenne Suomessa 2002 prosenttiosuuksina. N=428	76
Taulukko 10.b) Ikärakennemuuttujien väliset korrelaatiot. N=428	76
Taulukko 11.a) Koulutuksen rakenne Suomessa 2001 prosenttiosuuksina. N=428	77
Taulukko 11.b) Koulutusmuuttujien ja asukasluvun väliset korrelaatiot. N=428	78
Taulukko 12.a) Kuntien verotulot 2001. (/asukas) N=430	79
Taulukko 12.b) Verotulojen ja asukasluvun väliset korrelaatiot (/asukas) N=430	79
Taulukko 13.a) Kuntien valtionosuudet ja muut avustukset valtiolta 2001. (/asukas) N=430	79
Taulukko 13b) Valtionosuus- ja avustusmuuttujien sekä asukasluvun väliset korrelaatiot (/asukas) N=430.	80
Taulukko 14.a) Kuntien laina- ja varallisuus 2001. N=430 (/asukas)	80
Taulukko 14.b) Kuntien laina- ja varallisuusmuuttujien sekä asukasluvun väliset korrelaatiot (/asukas).	81
Taulukko 15.a) Palvelutuotannon nettokustannuksia 2001. (/asukas)	82
Taulukko 15.b) Palvelutuotannon muuttujien ja asukasluvun väliset korrelaatiot 2001. (/asukas)	82
Taulukko 16.a) Kuntien poliittiset voimasuhteet 2000. N=430 (%)	83
Taulukko 16.b) Puolueiden kannatuksen ja asukasluvun väliset korrelaatiot (%-osuus).	84
Taulukko 17. Osa-aikaisen erityisopetuksen antamisperusteet ja niiden suhteelliset osuudet suomalaisissa peruskouluissa vuonna 2002.	113
Taulukko 18. Erityisopetuksen selittyminen mallin avulla.	117

1.0. JOH DANTO

Koulutuspolitiikka on yksi yhteiskuntapolitiikan keskeinen osa-alue, jolla ohjataan ja muotoillaan yhteiskunnan koulutusrakennetta. Koulutus on keskeinen työvoiman uusintamisen väline, mutta ennen kaikkea myös kansalaisten henkisen kasvun, sivistyksen ja yhteiskuntaan kiinnittymisen, sosialisoinnin toteutumisen väylä. Koulutusta voidaan pitää keskeisenä yhteiskuntaa ylläpitävänä julkisena instituutina, jota säädellään pääsääntöisesti valtakunnallisella, mutta myös kunnallisella tasolla. Valtakunnallisella tasolla siihen vaikutetaan koulutusta ohjaavalla lainsäädännöllä ja opettajakoulutusta suunnitteleamalla, kunnallisella tasolla ratkaistaan käytännön toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä ja 1990-luvulta lähtien on päätetty lisääntyvissä määrin myös koulutukseen suunnatuista taloudellisista resursseista.

Suomalaiset lapset ja nuoret suorittavat 9-vuotisen oppivelvollisuutensa kaikille yhtenäisessä peruskoulussa. Tätä ennen vastaava koulutus saatiin ensin kansakoulussa ja jatko-opintoihin valmistavassa oppikoulussa. Peruskoulu-uudistus 1970-luvulla oli merkittävä askel sosiaalisen tasa-arvon saavuttamiseksi koulutuksen parissa. Peruskoululaitoksen sisällä annettavaa erityisopetusta voidaan pitää ennen kaikkea koulutuksellisen tasa-arvoisuuden yhtenä takausmekanismina – sillä halutaan turvata heikommassa asemassa olevien oppilaiden mahdollisuus tasavertaiseen opetukseen ja tätä kautta vaikuttaa oppilaiden koulussa menestymisen mahdollisuuksiin. Tässä työssä kunnallinen, peruskouluissa annettu erityisopetus hahmotetaan hyvinvointivaltioon kuuluvana palvelujärjestelmänä, joka toimii koulutuspolitiikan ja myös kunnallishallinnon alaisuudessa. Erityisopetuksen avulla lähestulkoon kaikki suomalaiset lapset voivat saavuttaa yleisen oppivelvollisuuden edellyttämän oppimäärän ja siihen sisältyvät tiedot ja taidot.

Pro gradu-työssä hahmotetaan suomalaisissa peruskouluissa annettuun erityisopetukseen mahdollisesti vaikuttavia, pääsääntöisesti kuntatason tekijöitä. Työssä halutaan tarkastella, kuinka ja missä määrin kunnat eroavat toisistaan erityisopetuksen järjestämisessä ja sitä, mikä näitä eroja osaltaan selittää. Lähtökohtana on, että suomalaisissa, kunnallisissa peruskouluissa annetun erityisopetuksen syntyhistoria on ollut ennen kaikkea poliittinen – kuten koko koulujärjestelmänkin. Kaikkien yhteiskuntaluokkien lapsille yhteiseksi tarkoitettujen yhteiskoulun syntyminen ei suinkaan tapahtunut kiistoitta. Poliittista kädenvääntöä käytiin myöhemmin myös peruskoulu-uudistuksen yhteydessä. Koulupolitiikan muotoutumisen koulutuspolitiikaksi suomalaisessa yhteiskunnassa on

ollut nimenomaan poliittinen prosessi ja ennen kaikkea poliittisen oikeiston ja vasemmiston välillä käyty poliittinen neuvotteluprosessi.

Ensisijaisesti peruskouluissa annettua erityisopetusta säätelevät yhteiskunnallisella tasolla siitä laaditut lait sekä yleinen yhteiskunnallinen koulutuspolitiikka. Toisaalta erityisopetuksen ja peruskoulutuksen toteutumiseen yleensä vaikutetaan kunnissa paikallistasolla. Yleinen paikallistumiskehitys ja valtion hallinnon hajautus yhdistettynä subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteeseen on muuttanut keskeisesti kuntien ja valtion välistä suhdetta ja samalla koko kunnallisen toimintakentän luonnetta. 2000-luvulle tultaessa 1990-luvun lama oli vielä voimakkaasti läsnä ja suomalaisessa hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa tapahtuneiden muutosten voidaan olettaa ulottuneen myös koulutuspolitiikkaamme. Keskeinen tällainen muutos tulee esille ns. uusliberalistinen talouspolitiikan vaikutuksen voimistumisen kautta. Etenkin 1990-luvulta lähtien suuren kansantaloudellisen laman myötä nämä uusliberalistiset ajatukset yhdistyivät kasvavissa määrin hyvinvointivaltioideologiassa tapahtuneisiin muutoksiin. Uusliberalistisen suuntauksen voimistuminen on vaikuttanut koulutuspolitiikkaamme tuoden siihen mm. suuntaukselle tyypillistä kielenkäyttöä ja toteutuneen toiminnan arviointikäytäntöjä sekä muuttanut mm. peruskoululaitoksen oppilaskäsitystä asiakasnäkökulmaisempaan ja kuluttajamaisempaan suuntaan. Myös tasa-arvoisuuden käsite on muuttunut koulutuksessa.

Kuntien kykyyn järjestää peruskouluissaan erityisopetusta vaikuttavat keskeisesti kuntien taloudelliset resurssit. Koulutuspolitiikka ja erityisopetuksen järjestäminen osana edellistä ovat paitsi poliittinen, aina myös taloudellinen kysymys, kuten Opetushallituksen laatimassa Perusopetuksen perussuunnitelmassa vuodelle 2004 todetaan: ”erityisopetus edellyttää opiskelupaikkaa, -tilaa, -aikaa ja eri toimintoja koskevia päätöksiä sekä resurssien varaamista niiden toteuttamiseen”. Erityisopetuksen suunnitteleminen ja toteutus eivät tapahdu arvotyhjiössä. Kuntien väliset erot erityisopetuksen suunnittelemisessa ja toteuttamistavoissa voivat syntyä (toivottavasti) tietoisesti, tiettyjen suuntaviivojen ja tärkeinä pidettyjen päämäärien mukaisesti.

Jo työn alkuvaiheessa on tiedostettu, että millainen tämä vaikutusten rakenne onkaan, se on todennäköisesti hyvin *moninainen*. Näiden mahdollisten vaikutusyhteyksien osoittaminen todeksi on todennäköisesti haasteellista – yksiselitteistä vaikutusten mallia voi olla jopa mahdoton rakentaa. Työn keskeisenä tavoitteena on kuitenkin luoda katsaus siihen, kuinka erityisopetusta suomalaisissa kunnissa annetaan ja minkälaiset asiat siihen on yhteydessä.

Tutkimuksen aineiston muodostavat pääasiassa Opetushallituksen tilastot kaikkien kuntien¹ peruskouluissa annetusta erityisopetuksesta sekä Kuntaliiton tilastot kaikkien kuntien² eräistä taloudellisista ja poliittisista tiedoista. Näiden kuntatekijöiden lisäksi tutkimuksessa huomioidaan ns. kuntien taustamuuttujia, kuten koulutusaste, elinkeinorakenne, ikärakenne sekä kuntien koko. Taustamuuttujien ajatellaan vaikuttavan siihen, kuinka varsinaiset tutkimuksen kuntamuuttujat muotoutuvat.

Erityisopetuksen tilassa on tapahtunut 1990-luvulla muutoksia, kuten Opetusministeriön tekemä selvitys osoittaa. Sen sijaan selittäviä tekijöitä näiden muutosten takaa ei ole vielä etsitty. Tämänkään tutkimuksen pääsääntöinen tarkoitus ei ole analysoida selittäviä tekijöitä kokonaisuudessaan, vaan lähemminkin kartoittaa yhteyksiä erityisopetuksen ja kuntatekijöiden välillä.

Työssä luodaan ensin lyhyt katsaus suomalaisen koulutuspolitiikan muotoutumiseen, jonka jälkeen siirrytään tarkastelemaan peruskoulu-uudistusta ja sen sisällä annetun erityisopetuksen järjestämistä. Koulujärjestelmän kehitysvaiheissa on kiinnitetty huomiota nimenomaan oppivelvollisuuden ja kansanopetuksen kehitysvaiheisiin tuomalla esille näiden prosessien poliittista luonnetta. Samalla on luotu lyhyt katsaus siihen yhteiskunnalliseen tilaan, jonka vallitessa koulutusjärjestelmämme erityisopetuksineen on rakennettu ja rakentunut. Tekstissä on pyritty näin tuomaan esille niitä ajattelusuuntauksia ja poliittisia kannanottoja, jotka ovat olleet vaikuttamassa niin koulutuspolitiikan muotoutumiseen kuin konkreettisen koulujärjestelmän luomiseenkin.

Tämän jälkeen huomio kiinnitetään enemmän tähän päivään - yleisellä, yhteiskunnallisella tasolla ilmeneviin seikkoihin, jotka ovat 1990-luvulta lähtien vaikuttaneet ja ovat edelleen 2000-luvulla muovaamassa suomalaisen peruskoulutuksen ja erityisopetuksen toteuttamispuitteita. Luvuissa käsitellään mm. 1990-luvun taloudellista lamaa sekä sen vaikutuksia koulutuspolitiikkaan, valtion hallinnonuudistusta ja sen vaikutusta kuntien toimintakykyyn ja kuntien toimintakentän luonteeseen. Konkreettisenä esimerkkinä toimii kuntien valtionosauudistus. Lisäksi hahmotetaan uusliberalistisen ajattelusuuntauksen voimistumista niin yleisellä yhteiskunnallisella tasolla kuin koulutuspolitiikassakin.

¹ Lukuun ottamatta Ahvenanmaata.

² Lukuun ottamatta Ahvenanmaata.

Alustavan aineiston analyysin yhteydessä tutustutaan lähemmin käytössä oleviin muuttujiin ja pohjustetaan varsinaista analyysia. Tuloksien yhteydessä käydään läpi pääanalyysimenetelmänä käytetyn LISRELL- mallin rakentaminen sekä esitetään keskeiset tulokset, joista pyritään vetämään yhteenveto johtopäätökset –luvussa.

Erityisopetus osana koulutuspolitiikkaa on myös osa yhteiskuntapolitiikkaa. Erityisopetuksen määrällinen kasvu on ollut suurinta 1960-luvulla ja niin erityisopetuksen määrällisen kasvun kuin sen muotojen eriytymisen taustalla ovat vaikuttaneet ennen kaikkea kasvatukselliset ja poliittiset näkökannat, jotka sisältyivät keskeisesti myös hyvinvointivaltion rakennushankkeeseen. Erityisopetuksen laajentumisen taustalla ovat vaikuttaneet voimakkaasti erilaiset yhteiskunnalliset syyt, kuten ikärakenteeseen liittyvät muutokset (ikäluokkien kasvu), koulutusjärjestelmän kehitys (kansanopetuksen kasvanut kattavuus), yleinen tieteellisen tiedon lisääntyminen ja tietenkin yleinen taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys (Tuunainen & Nevala, 1986, 74). On olettavissa, että samantapaiset seikat vaikuttaisivat yhä tänä päivänä siihen, missä ja miten ja kenelle erityisopetusta annetaan. Erityisopetuksen tarkastelu yhteiskuntapoliittisessa tutkimuksessa onkin kiinnitettävä yleiseen yhteiskunnalliseen ja yleisen koulujärjestelmän kehitykseen – vaikka esimerkiksi 1800-luvun puolessa välissä vaikuttaneiden aatteiden (kuten valistus, kansallisuusaate ja liberalismi) vaikutusten kytkeminen täsmällisesti esimerkiksi juuri erityisopetukseen onkin vaikeaa, ”aatteellinen kartoitus onkin nähtävä enemmänkin sen taustarakenteen selvittämiseksi, johon sekä erityis- että kansanopetuksen järjestelyt ainakin osaltaan teoreettisesti tukeutuivat” (Tuunainen & Nevala, 1986, 18). Edellä mainitut aatteet ulottivat vaikutuksensa myös 1900-luvun puolelle, liberalismiin ja sosialismiin levitessä. Teollisuuden suuri murros ja siihen kytkeytyvät suuret yhteiskunnalliset muutokset vaikuttivat nekin kehittyvään koulutusjärjestelmäämme ja toisen maailmansodan jälkeinen hyvinvointivaltion rakennusprojekti sosiaalisen tasa-arvoisuuden ja oikeudenmukaisuuden aatteineen näyttelivät keskeistä osaa peruskoulu-uudistuksessa ja erityisopetuksen kehityksessä. Työssä on haluttu tuoda esille ennen kaikkea myös sitä poliittista neuvottelua, jota on käyty uudistusten ja päätösten yhteydessä. Juuri politiikalla ja puoluepoliittisilla näkemyseroilla (taloudellisten tekijöiden rinnalla) on ollut suuri merkitys siinä, kuinka koulutusjärjestelmämme ja erityisopetus sen osana on muotoutunut.

Kuten Tuunainen ja Nevala toteavat: ”Taloudellisten, yhteiskunnallisten, koulutuksellisten sekä aatteellisten murrosten analysointi on välttämätöntä erityiskasvatuksen aseman ymmärtämiseksi ja siinä tapahtuneiden muutosten selittämiseksi” (Tuunainen & Nevala, 1986).

2.0. SUOMALAISEN KOULUJÄRJESTELMÄN KEHITYS

Koulutuspolitiikkaa voidaan pitää yhteiskuntapolitiikan osana, jonka pääasiallisena (poliittisena) tehtävänä on valvoa ja ohjata muodollisen kasvatuksen jakamista (Lehtisalo & Raivola, 1992, 30) – huolehtia sekä yksilön että yhteiskunnan koulutus- ja oppimistarpeiden tyydyttämisestä. Perusopetuksesta huolehtii tänä päivänä 9-vuotinen oppivelvollisuuskoulu (peruskoulu). Koulu ja koulutus voidaan hahmottaa erityisenä sosiaalipolitiikan välineenä. Koulutusjärjestelyillä on yhteiskunnissa pyritty vastaamaan taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin ja uusintamaan työvoimaa. Toisaalta koulutusta ja koulutusjärjestelmää voidaan pitää sosiaalisen yhteiskuntaan kiinnittymisen, sosialisoinnin keskeisenä välineenä – se on yksi suomalaisen kulttuurin ja yleisen sivistyksen uudistamisen ja siirtämisen keino.

Lieki Lehtisalo ja Reijo Raivola ovat kirjoittaneet suomalaisen koulutuksen ja koulutusjärjestelmän kehityksestä, sen hallinnosta, suunnittelusta ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Koulutusta on tarkasteltu ns. systeemiteoreettisen viitekehyksen kautta, jossa sitä on pyritty kuvailemaan, selittämään ja suunnittelemaan samanaikaisesti sekä järjestelmänä kokonaisuudessaan että osajärjestelminä (Lehtisalo & Raivola, 1992, 18).

Tässä luvussa on tarkoitus tuoda esille suomalaisen koulutuspolitiikan ja koulutusjärjestelmän kehitys pääpiirteissään. Ensin avataan hieman koulutuspolitiikkaa käsitteenä ja sitten siirrytään koulutusjärjestelmän kehitykseen ja syntyyn Suomessa. Peruskoululaitosta edelsi rinnakkaiskoulutusjärjestelmä, jonka muodostivat kansa- ja oppikoulu. Kehitystä on tarkasteltu erityisesti sitä koskevan poliittisen neuvottelun kautta

2.1. Koulutuspolitiikka käsitteenä

Lehtisalons ja Raivolans mukaan ”eri eturyhmien kamppailu kasvatusihanteensa mukaisesta järjestelmästä synnytti yhteiskunnan hallussa olevan koulutusjärjestelmän”. Koulutusjärjestelmällä tarkoitetaan *kansakunnan laitosten joukkoa, jonka prosessit ja rakenteet on suhteutettu toisiinsa ja jonka valvonta ja ohjaus ovat ainakin osaksi valtiovallans käsissä*” (Lehtisalo & Raivola, 1992, 25).

Koulutuksen käsite on erotettava kasvatuksesta. Koulutus on poliittinen käsite, kasvatus sen sijaan pedagoginen. Koulutuspolitiikassa mielenkiintoista on, ketkä koulutuksen sisällöstä ja sen jakamisesta päättävät. Poliitiikkaa voidaan pitää niukkuuden jakamisena, toisin sanoen se on

rajallisten mahdollisuuksien tai resurssien kohdentamista. Voidaan sanoa, että kasvatusmahdollisuuksia ei ole rajallisesti, koulutusmahdollisuuksia sen sijaan on. Kun tätä ”koulutusniukkuutta” jaetaan, joudutaan käyttämään valtaa, politiikkaa, päätettäessä koulutuksen voimavaroista, sen organisatorisesta rakenteesta, koulutuksen sisällöstä ja siihen niveltävästä ideologiasta ja niin edelleen. Poliittisessa päätöksenteossa (yleensä) jokainen tehty päätös loukkaa tai vastaavasti hyödyntää jonkun asiaan liittyvän ryhmän etuja. Näin ollen koulutuspolitiikankin voidaan nähdä muodostuvan koulutuksen eturyhmistä, näiden rooleista ja vallasta ”koulutuspelissä” sekä näiden keskenään kilpailevien ryhmien välisestä vuorovaikutuksesta (Lehtisalo & Raivola,1992,29).

Koulutuspolitiikassa on siis aina kysymys arvojen valinnasta ja vallan käytöstä (politics) ja toisaalta toimintamuotojen ja linjausten vetämisestä, käytännön toiminnan järjestämisestä (policy). Valtapolitiikan tasolla (politics) tehdään valinnat koskien koulutuksen normatiivisia arvoja. Toimintapolitiikan tasolla (policy) sen sijaan luodaan koulutusta koskeva kokonaisstrategia ja valitaan erityisstrategiat tiettyjen osaongelmien ratkaisemiseksi. Sekä valtapolitiikka että toimintaa koskeva, tekemisen politiikka, ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään.

Koulutuspolitiikan lisäksi myös itse koulutusta tulisi tarkastella yhteiskunnallisena ilmiönä. Koulutus on elimellinen osa poliittista, taloudellista, sosiaalista ja sivistyksellistä todellisuutta. Koulutus on aina heijastanut yhteiskuntaa ympärillään ja siitä on tullut yhä enemmän muuhun yhteiskuntaan vaikuttava tekijä ja korkean koulutustason omaava kansakunta käsitetään esimerkiksi kansainvälisen kilpailukyvyyn yhtenä avaintekijänä. Tietoisesti tai tiedostamatta, kukin aika tulkitsee harjoitetun koulutuspolitiikan aina omista lähtökohdistaan ja sen arvot kuvastavat usein yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevia yleisiä arvostuksia ja poliittisia pyrkimyksiä. Poliittiset päätökset on aina suhteutettava päätöksentekoon osallistuvien ja ajan yleiseen arvo- ja arvostusjärjestelmään (Lehtisalo & Raivola,1992,33). Koska jokaisen tapahtuneen tosiasian valinta tehdään aina joko tiedostamattoman tai tiedostetun arvoasetelman pohjalta, väittämä ”politiikalla ei enää ole väliä”, on jokseenkin triviaali. Poliitiikalla ja sitä ohjaavilla arvoilla, jos millä, on väliä. On eriasia, kuinka muodikkaana politiikkaa kulloinkin yhteiskunnassa pidetään.

Myös koulutuspolitiikassa toisiaan vastaan asettuvat intressit luovat jännitteitä ja vastakkaisuuksia. Nämä jännitteet tulevat esille koulutuksen suunnittelussa, sitä koskevassa päätöksenteossa ja käytännössä. Tällaisia jännitteitä ovat mm. uuden ja vanhan välinen, jossa vanhaa ylläpitämään pyrkivät ja uudistavat näkemykset ottavat yhteen etenkin kriisiaikoina. Toisena vastaparina on

yksilö-yhteisö (personalisaatio/sosialisaatio) – missä määrin koulutuksen suunnittelua ja toteutusta sanelee yksilön tai yhteiskunnan etu. Näitä kahta pyrkimystä ei välttämättä ole kovin hedelmällistä nähdä toisilleen vastakkaisina – yhteiskuntakorosteinen näkemys ei automaattisesti tarkoita, että se olisi yksilövastaista. Yhteiskuntapainotteinen näkemys oli voimakkaasti esillä etenkin 1960 ja 1970 –luvulla, jolloin mm. peruskoulujärjestelmä luotiin. Vastaavasti yksilökeskeiset näkemykset ovat vallanneet kasvavassa määrin keskustelupinta-alaa 1980-luvulta lähtien.

Koulutuksen ns. välittömät tulokset (esimerkiksi oppilaiden oppimistulokset) ovat arvioitavissa oppilaitoksen sisäisin arvioinnin keinoin. Välillisistä tuloksista puhuttaessa tarkoitetaan koulutuksen vaikuttavuutta. Ns. vaikuttavuusanalyseissa verrataan koulutuksen tuotoksia sille asetettuihin tehtäviin ja kustannus-vaikuttavuusanalyseilla tarkastellaan nettokustannusten ja nettohyötyjen välistä suhdetta vaihtoehtoisten toimintojen ja investointien tuottamaan hyötyyn. Keskeinen kysymys koulutuksen vaikuttavuuden suhteen on (tai ainakin tulisi olla) missä määrin koulutus on auttanut yksilöä ja yhteiskuntaa saavuttamaan asetetut sosiaaliset ja taloudelliset päämäärät. Jotta vaikuttavuutta voidaan arvioida, täytyy tuntea koulutukselle asetetut tehtävät.

Koulutuksen funktiot on perinteisesti jaettu kolmeen osaan: taloudellisiin, valikointiin ja kulttuurinsiirtämiseen liittyviin tehtäviin (Lehtisalo & Raivola,1992,39). Taloudellisista tehtävissä puhuttaessa tarkoitetaan yleensä *työvoiman uusintamista*. Tällä tarkoitetaan karkeasti sanottuna työvoiman valmentamista elinkeinoelämän tarpeita vastaavaksi. Koulutus on myös yhteiskunnallisen valinnan, selektion, väline. Selektiofunktio liittyy läheisesti koulutuksen taloudelliseen tehtävään. Yhteiskunnan demokratisoitumisen myötä ns. ratkaisevat valinnat ovat siirtyneet yhä myöhäisemmässä elämänvaiheessa tapahtuviksi. Koulutuksen kolmantena tehtävä pidetään kulttuurin siirtämistä ja koulutusjärjestelmä voidaan hahmottaa suhteellisen stabiilina, olemassa olevaa yhteiskuntajärjestystä säilyttämään pyrkivänä ja uusintavana mekanismina, joka perustelee olemassaolonsa asiantuntijuudella. Päätettäessä siirrettävän kulttuurin sisällöstä käytetään valtaa. Opetussuunnitelma onkin kompromissi ja sellaisenaan sitä voidaan pitää *kulttuurin siirtämisen ja sosialisointin operationaalisenä vastikkeena koulutuspolitiikassa* (Lehtisalo & Raivola,1992,55).

Seuraavassa luvussa siirrytään tarkastelemaan suomalaisen koulujärjestelmän yhteiskunnallistumista, ensin rinnakkaiskouluksi ja sen jälkeen kaikille yhteiseksi yhtenäiskouluksi peruskoulun muodossa. Koko yhtenäiskoulujärjestelmän kehityksen ajan poliittista keskustelua on

sävyttänyt erilaiset käsitykset tasa-arvosta, yksilön vapaudesta ja oikeudenmukaisuudesta sekä näiden kolmen yhteensovittamisen vaikeudet.

2.2. Kansanopetuksen yhteiskunnallistuminen

Suomessa muodollinen kasvatus oli pitkään yksityisten tahojen hallussa. Se ei ollut yhteiseksi kokonaisuudeksi jäsentynyt - oppivelvollisuutta ei ollut säädetty eikä opetuskäytäntöjä yhdenmukaistettu. Koulutuksen yhteiskunnallistaminen lähti liikkeelle, kun valtio otti kasvavissa määrin osaa sen suunnitteluun, hallinnoitiin ja järjestämiseen. Valtion kiinnostus kansanopetusta kohtaan heräsi 1800-luvulla varsinaisen kansallisaatteen heräämisen myötä. Ratkaisevat askelet kohti yhteiskunnallisesti järjestäytynyttä koulutusjärjestelmää otettiin 1860-luvun kuluessa, jolloin liberalismi aatesuuntana oli saavuttanut merkittävän asemansa ja kansallisuusaate kukoisti.

Kansakouluhanke toteutettiin ajankohtana, jolloin suomalainen yhteiskuntajärjestys perustui säätyihin – varsinaista puoluepolitiikkaa ei siis ollut vielä olemassa. Säätyjako oli staattinen ja säätykiertoa ei hyväksytty. Koulutuksesta ei haluttu tehdä sosiaalisen nousun mahdollistavaa rakennetta ja yleensäkin suhtautumien rahvaaseen oli ristiriitaista - joko säälivää tai vihamielistä. Sivistymättömään rahvaaseen liittyi myös pelkoja – tietämätön työväestö saattoi nousta barrikadeille ja toisaalta taas puolisivistynyt talonpoikaisto turhautua asemaansa. Kansakoulu jakoi voimakkaasti mielipiteitä monen asian suhteen ja siihen liittyi oleellisesti myös työtätekevien kansankerrostumien kontrollointi- ja hallintapyrkimykset. Suomessa kansakoulukeskustelua vetivät pääsääntöisesti kaksi henkilöä.

J.V. Snellman oli hegeliläisen ja nationalistisen sivistyskäsityksen kannattaja. Aatteen mukaan sivistys oli ennen kaikkea kansalaisvelvollisuus. Snellmanin sivistyskäsitystä on luonnehdittu varsin elitistiseksi, koska sivistys hahmotettiin pääsääntöisesti itseisarvona, kuten esimerkiksi hyvyys, kauneus ja totuuskin. Sivistyksen ja koulutuksen ei nähty olevan ensisijassa minkään ulkopuolisen pyrkimyksen, kuten taloudellisen tuotannon tai vallan välikappale (Ahonen, 2003, 25). Snellmanin käsityksen mukaan sivistys oli yksilön pyyteetön ja laaja-alainen pyrkimys kohti ylevämpää hengenelämää. Tästä syystä hän arvosti yleissivistystä käytännön taitoja enemmän ja opintosisällöissään tuli painottaa enemmän akateemisia tiedonaloja. Kansakoulu ei saanut horjuttaa sääty-yhteiskunnan rakenteita. Itse asiassa Snellman kannatti kansanopetuksessa rinnakkaiskoulujärjestelmää, jossa riitti, että talonpoika osasi lukea ja oli tarpeeksi sivistynyt huolehtiminaan esimerkiksi kuntien hallinnosta. Kulttuurisen pääoman uusintaminen jäi korkeakoulutetulle eliitille, jolla oli mahdollisuus päästä jatko-opintoihin oppikoulun kautta. Uno

Cygnaeus sen sijaan oli filantrooppi, jolle sivistys oli ihmisoikeus. Cygnaeus uskoi kansanopetuksen auttavan köyhiä ihmisiä pelastautumaan kurjuudestaan ja kannatti kansanopetusta köyhien itsensä takia. Cygnaeus näki kansakoulun kaikille lapsille säätyyn katsomatta yhteisenä pohjakouluna. Yhtä mieltä Snellman ja Cygnaeus olivat lähinnä yhdestä asiasta – kansakoulun tehtävä ei saanut rajoittua kristilliseen kasvatukseen vaan sen tuli tukea maallista yhteiskunnallista toimintaa. Snellman ei hyväksynyt ajatusta koko kansan yhteisestä pohjakoulusta, joka tasoittaisi lasten koulutuksellisia lähtökohtia – hän ei edellyttänyt koulujärjestelmältä rahvaan ja säätyläisen erojen tasoittamista (Ahonen,2003,45). Alakoulujakaan Snellman ei hyväksynyt, koska ne hänen mielestään vähensivät vanhempien kasvatusoikeutta.

Pitkälle Cygnaeuksen aikaansaannoksena annettiin vuonna 1866 vihdoinkin kansakouluasetus (Tanttu, 2005, 108³). Asetus loi muodollisesti kansakoululle pohjan – kunnat saivat perustaa kansakouluja vapaaehtoisuuden pohjalta. Kansakouluja valvomaan perustettiin oma itsenäinen hallintoelin – kouluylhallitus. Jo muutamaa vuotta aikaisemmin, 1863, oli Jyväskylän seminaarissa aloitettu kansakoulunopettajien koulutus. Toinen keskeinen uudistus oli kansanopetuksen ja koulutoimen lopullinen erottaminen kirkon hallinnosta vuonna 1869. Kansakoulun kannattajiin lukeutuivat kansakoulun opettajat, eräät suomalaisuusaatteen kannattajat ja Valvoja-lehden ympärille kerääntyneiden sosiaaliliberalistisesti suuntautuneiden yhteiskunnallisten ajattelijoiden ryhmä.

Vuonna 1890 Suomen 9-12 vuotiaista lapsista jopa 80% jäi edelleen ilman kouluopetusta. 1800-luvun lopulla kysymys koulutuksellisesta tasa-arvosta keskittyi kahteen kysymykseen – koulupakkoon ja yhteiseen pohjakouluun. Koulutuksen yhdenmukaisuutta uhkasi kuntien haluttomuus perustaa kansakouluja, pääosin taloudellisista syistä. Cygnaeus uskoi, että vain koulupakon turvin myös kaikkein varattomimpien lapsilla olisi mahdollisuus käydä koulua. Snellman sen sijaan piti koulupakkoa taloudellisena mahdottomuutena. Hänen seuraajansa, talonpoikaissäätyinen Agathon Meurman ja pappissäätyinen Yrjö Koskinen sen sijaan jo tarkistivat näkökantojaan. Koulupakkoa oli vastustettu eri säädyissä: papisto pelkäsi tiheän kiertokoulunsa menettämistä, talonpoikaissääty pelkäsi alkuun kouluista aiheutuvia kustannuksia. Porvarissäädyssä yleensä oli jääty kiistelemään koulupakosta kunnan ja valtion välisenä kustannuskysymyksenä.

Koulupakko toteutui periaatteessa vuoden 1898 senaatin antamassa piirijakoasetuksessa, joka velvoitti kunnat järjestämään kansakoulun jokaiseen piiriin, jossa koulun aloittavia olisi yli 30

³ Kimmo Tanttu artikkelissaan Peruskoulusta yhtenäiseen perusopetukseen teoksessa Yhtenäisen peruskoulun menetystarina (Toim. Hämäläinen, Lindström & Puhakka).

henkilöä. Autonomian aikana aikaansaatu koulupakko velvoitti kunnat perustamaan kansakouluja, mutta ei yksilöä kouluttautumaan.

Jo vuoden 1894 valtiopäivillä esiintyi useita kannanottoja oppivelvollisuuden säätämisestä ja sitä olivat ajaneet etenkin nuorsuomalaiset *Päivälehdessä*. Ennen kansalaissotaa oppivelvollisuutta oli kannatettu niin oikeiston, keskustan kuin vasemmistonkin riveissä. Keskeinen oppivelvollisuutta puoltava argumentti oli, että nuori kansakunta tarvitsi välttämättä myös sivistystä yhteisistä asioista huolehtiakseen. Lain vahvistus ja toimeenpano kuitenkin pysähtyi venäläismielisen senaatin vastustaessa sitä. Tämän jälkeen myös eduskunnassa oppivelvollisuuslain ajamisinto hiipui – kun sosiaalidemokraattien kansanedustaja teki lakiesityksen vuonna 1911, ainoastaan Maalaisliitto asettui ryhmänä tukemaan esitystä. Esitystä vastustamaan olivat nousseet niin vanhasuomalaiset, nuorsuomalaiset kuin ruotsalaisetkin. Vastaavia lakiehdotuksia tehtiin vielä vuosina 1914 ja 1917, mutta ilman tulosta. Varsinainen oppivelvollisuus säädettiin vasta itsenäisen ajan Suomessa, ristiriitojen ja sodan sävyttämässä ilmastossa.

Sodan jälkeen vanhasuomalaiset muodostivat Kansallisen kokoomuksen ja nuorsuomalaiset kansallisen Edistyspuolueen, joka yhdessä Maalaisliiton kanssa muodosti kansalaissodan jälkeisen Keskustan. Vuoden 1919 vaaleissa keskustakoalitio (Maalaisliitto ja Edistyspuolue) saivat äänenemmistön. Oppivelvollisuuslakia olisi haluttu käsitellä jo ensimmäisessä hallituksessa heti sodan päätyttyä vuonna 1918, mutta ”tynkäeduskunnasta” puuttui täysin sosiaalidemokraattinen edustus. Niinpä asia tuotiin esille uudestaan vuonna 1919.

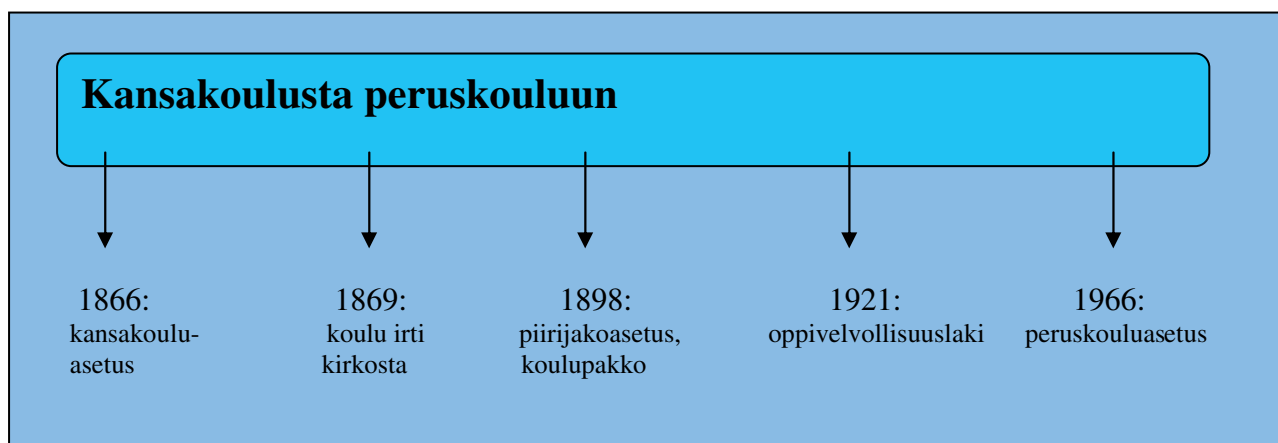
Keskustajohtoisessa hallituksessa oppivelvollisuuslakia ajoi ennen kaikkea Mikael Soininen, entinen vanhasuomalainen. Soininen oli liittynyt Edistyspuolueeseen vuoden 1918 lopussa, koska ei voinut hyväksyä kokoomuspuolueen pyrkimystä siirtää valtaa sivistyneistölle ja omistaville luokille (Ahonen,2003,83). Soinisen ehdotuksessa edellytettiin muun muassa, että yleinen oppivelvollisuus tulisi saada käytäntöön kansakoulussa valtion rahallisella tuella ja kansakoulun ja sen jatkokurssien oppikirjat tulisi olla oppilailleen ilmaisia. Tällaisenaan ehdotusta ei kuitenkaan hyväksytty. Keskeisiksi kiistanaiheiksi muodostuivat mm. uskonnonopetus, jota vastaan sosialidemokraatit olivat. Toinen keskeinen kiistakysymys koski kansakoulun järjestämisestä aiheutuvien kustannusten jakautumista kuntien ja valtion välillä. Valtiolta vaadittiin suurempaa rahallista osallistumista. Etenkin sosiaalidemokraatit olivat vaatineet valtion korvaavan kunnille opetuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia huomattavasti. Samoilla linjoilla olivat myös keskustalaiset talonpojat. Oikeisto sen sijaan oli valtion rahallista panostusta vastaan ja kiistasta tulikin osin sosialistien ja

porvarienvälinen. Kolmantena oppivelvollisuutta koskevilla keskusteluilla nousivat esille myös pääsääntöisesti porvareiden esittämät lausunnot koulutuksen ja sivistyksen kansaa kiihottavista vaikutuksista. Kun 1800-luvulla vanhasuomalaiset olivat olleet huolissaan rahvaankoulutuksen johtavan turhauttavaan ja yhteiskuntarauhaa uhkaavaan puolisivistykseen, oli tämä näkemys sodan jälkeen muuttunut peloksi vaarallisesta yhteiskunnallisesta tietoudesta. Kompromissit kuitenkin saavutettiin ja oppivelvollisuuslaki astui voimaan seuraavana vuonna, 1921.

Yleisen oppivelvollisuuden puolesta äänestivät sosiaalidemokraattien ja edistyspuoluealaisten lisäksi monet maalaisliittolaisista ja osa varsinaisesta oikeistosta. *Koulunkäynti ei silti ollut vielä jokaisen suomalaisen lapsen oikeus – alueelliset erot lasten koulunkäynnissä olivat edelleen suuria ja kaikkein köyhimmät ja sairaimmat sekä vajaaälyiset lapset olivat vapautettuja oppivelvollisuudesta.* Luotu koulujärjestelmä oli rinnakkaiskoulu, joka erotteli lapset jatkokoulutusmahdollisuuksien suhteen jo varhain, noin 11 vuoden iässä.

Kososen mukaan etenkin oppikoulusta tuli tärkeä yhteiskunnallisten asemien sulkemiseen tähtäävien strategioiden ja toimenpiteiden alue. Kyseessä oli ”luokkajaon aikaansaamisen tai pikemminkin vallitsevan luokkajaon ylläpitämisen kenttä sosiaalisen sulkemisen johdannaisen muotona”, kuten Kosonen asian tiivistää. Snellmanhan oli kantanut huolta eliitin sivistystasosta – korkeasti koulutetun eliitin tehtävä oli huolehtia kansalaisyhteiskunnan kulttuurivarannon uusintamisesta. Vastaavanlaista sosiaalisen sulkemisen strategiaa hiottiin Suomessa uudelleen vielä 1960-luvulla peruskoulu-uudistuskeskustelun yhteydessä. Silloinkin yhtenäistä koulujärjestelmää vastaan asettuivat konservatiivisesti suuntautuneet yhteiskunnan parempiosaiset.

Kuva 1. Suomalaisen muodollisen koulutuksen kulmakivet.



2.3. Peruskoulu-uudistus ja ajatus yhteiskunnallisesta tasa-arvoisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta

Kansakoululaitoksen perustamisesta saakka on käyty keskustelua yksilön vapauden ja tasa-arvoisuuden välisestä ristiriidasta. Koulutuksellisen tasa-arvon vaatimuksen takana on käsitys oikeudenmukaisuudesta (Ahonen, 2003, 13). Oikeudenmukaisuutta voidaan pitää perusarvona, kuten totuutta ja hyvyttä. Se on samalla ihmisten yhteiskunnalle tai yhteisölle asettama odotus – ihmiset toivovat ja odottavat tulevansa kohdelluksi oikeudenmukaisesti ja reilusti. Kuitenkin se, mitä pidetään oikeudenmukaisena, vaihtelee kulttuurista ja aikakaudesta toiseen.

Tasa-arvon vaatimus ilmestyi länsimaiseen kulttuuriin vasta valistuksen aikoihin, jolloin odotukset oikeudenmukaisuudesta eivät pitäneet sisällään vaatimusta kansalaisten taloudellisten lähtökohtien tasoittamista, toisin kuin modernin ajan yhteiskuntapolitiikassa on tehty. Modernina aikana tasa-arvoon on liitetty ainakin kaksi vaatimusta tai käsitystä 1) ihmistä tulee kohdella niin kuin tämä teoillaan on ansainnut ja tai tilanteessaan tarvinnut ja 2) samanlaiset ansiot edellyttävät ihmisten saavan myös samanlaista kohtelua. Valistuksen kaudella yhteiskunnalliseksi ohjelmaksi nousi nimenomaan tasa-arvoon kytketty oikeudenmukaisuuden vaatimus John Locken ja Jean-Jacques Rousseauin ajattelun myötä (Ahonen, 2003, 15).

Valistusajallakin esitettiin konservatiivien joukoissa näkemyksiä, jotka pyrkivät ylläpitämään vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä. Esimerkiksi Edmund Burke näki ihmisten luomat hierarkkiset suhteet vakiintuneina, hyväksyttävinä ja toimivina – mikäli sivistys- ja omaisuuserot olisivat todella ihmisille haitallisia tai vahingollisia, niistä olisi luovuttu.

Tänä päivänä puhutaan sekä negatiivisesta että positiivisesta vapaudesta. Negatiivisen vapauskäsitteen mukaan yksilöllä on loputon vapaus toimia oman mielensä mukaan senkin uhalla, että tämän toimien seurauksena kanssaihminen mahdollisuudet toimia suhteellisesti heikkenisivätkin. Positiivisen vapauskäsitteen mukaan jokainen yksilö on oikeutettu saamaan kohtuullisen osuuden yhteisistä aineellisista resursseista, joiden turvin suhteellisen vapaasti voi tavoitella omaa onneaan. Resurssien jakamisen kohtuullistajaksi on yleensä käsitetty valtio. Positiivisen vapauden käsite hyväksyy tietyn asteisen pakon olemassa olon.

1900-luvulla negatiivisen vapauden puolustajana toimi yhdysvaltalainen Robert Nozick, jonka mukaan yksilöllä oli ehdoton oikeus hallita elämäänsä ja omaisuuttaan – yhteiskunnalla ei ollut minkäänlaista puuttua siihen omaisuuteen, minkä kansalainen oli laillisin keinoin hankkinut. Nozickista tulikin 1980-luvun oikeistoliberalistien oppi-isä.

Suomessa koulutuksen osalta positiivinen vapaus merkitsi, että ihmisille tuli taata yhtäläiset, sosioekonomisesta taustasta riippumattomat koulutusmahdollisuudet. Pidemmälle mennessä vaatimuksessa lapsille tulisi taata myös suhteellisen tasaiset oppimisen tulokset – yhteiskunnan tulee huolehtia, että kaikki todella oppivat ja omaksuvat elämässä tarvittavia perustietoja ja -taitoja. Kansanopetusta puoltaneiden näkemyksen mukaan kansanopetus vapautti ihmiset tietämättömyydestä ja avuttomuudesta, vastustajat sen sijaan kyseenalaistivat yhtäläisen oikeuden sivistykseen ja huomauttivat, ettei pakosta voinut syntyä aitoa sivistystä. Kansakoulujärjestelmän syntyä aikana tehtiin jatkuvaa valintaa ajankohtaisten tasa-arvopyrkimysten ja hierarkkisen yhteiskuntanäkemyksen ja sitä säilyttämään pyrkivien konservatiivisten näkemysten välillä.

Tasa-arvo keskustelu oli voimakkaimmillaan 1960-luvulla, jolloin koulutus nähtiin pääsääntöisesti jokaiselle kuuluvaksi oikeudeksi ja näin ollen etsittiin keinoja koulutusmahdollisuuksien mahdollisimman tasaiseksi jakamiseksi. Kansakoululaitos ei ollut pystynyt takaamaan koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa. Etenkään oppikouluja ei ollut rakennettu maaseudulle ja useimmin lasten koulutustaso jäi joko pelkkään kansakouluun tai muutama sen yläluokkaan. Lisäksi valtaosa olemassa olevista oppikouluista olivat yksityisiä kouluja, jotka valikoivat oppilaansa.

Suomessa etenkin Pekka Kuusi satoi kansantaloudellisen kasvun siihen, että mahdollisimman suurella osalla kansalaisista olisi ainakin kohtuullinen ostovoima ja elintaso – tämä turvattaisiin yhteiskunnallisen tasoituksen kautta. Koulutus oli yksi tällainen oikeudenmukaisuuden jakokeino, varsinaisten sosiaalisten tulonsiirtojen ohella.

R.H. Oittinen esitti 1960-luvulla ajatuksen sosiaalisesta koulusta. Ajatuksen mukaan kansanvaltaisuuden ja sosiaalisen tasa-arvoisuuden periaatteet toteutuisivat vain, jos kaikilla lapsilla oli oppivelvollisuusiässä yhtä hyvät mahdollisuudet opiskeluun. Valtiolla nähtiin tässä olevan keskeisin rooli. Oittinen näki kasvatuksesta huolehtimisen nimenomaan valtion tehtävänä ja hänen perustelunsa yhteiselle pohjakoulutukselle oli yhteiskunnallinen - vain saman peruskoulun käyneistä lapsista voisi kasvaa yhteistyökykyisiä aikuisia ja tämän rinnakkaiskoulujärjestelmä

nimenomaan esti. Oittinen vetosi myös yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen, joka toteutuisi vain, jos kaikilla lapsilla olisi yhtäläiset koulutusmahdollisuudet. Rafael Paasion johtama kansanrintamahallitus toikin voimakkaasti esille hallitusohjelmassaan vaatimuksen yhtenäiskoulusta. Rinnakkaiskoulujärjestelmää puolusti voimakkaasti mm. Alfred Salmela, jonka mukaan sivistyneistön tarpeet olivat selvästi erilaiset kuin ruumiillista työtä tekevän luokan. Maaseudun koulutustarpeeseen vastasi erinomaisesti kansakoulu. Suomessa peruskoulu-uudistusta ajoivat ennen kaikkea vasemmistopuolueet, mutta sen läpivieminen edellytti kuitenkin Maalaisliiton (vuodesta 1965 lähtien Keskusta) tukea.

Keskeisenä elimenä peruskoulu-uudistuksen rakentamisessa toimi ensin kouluohjelmakomitea ja myöhemmin varsinainen peruskoulukomitea. Eduskunta teki vuonna 1963 periaatepäätöksensä yhtenäiskoulu-uudistuksesta äänin 123-68, oikeiston esittäessä eriävän mielipiteensä. Eduskunnalle esitys peruskoululaista annettiin vihdoin vuonna 1967. Huomionarvoista on, että uudesta koulumuodosta puhuttiin nyt peruskoulun nimellä, entisen yhtenäiskoulun sijaan. Mallia oli otettu Ruotsista, jossa vuonna 1962 oli luovuttu nimestä ”enhetskola” ja alettu käyttää vaihtoehtoista termiä ”grundskola”. Yhtenäiskoulunimitys viittasi liikaa oikeistonkin esittämään kritiikkiin yhtenäiskoulun tasapäistävästä ja liian yhdenmukaisesta luonteesta – peruskoulusta tämä vivahte puuttui.

Sosiaalisten taustojen luomaa eriarvoisuutta koulutuksessa peruskoulu-uudistus ja sen ajajat hyökkäsivät koko tasa-arvoisuusideologiansa voimalla. Erkki Aho totesi (1968) aikansa kieltä käyttäen: ”Yhdyin varauksettomasti niihin kannanottoihin, joiden mukaan kastien välisen raja-aidan poistaminen merkitsee sitä, että koulusta automaattisesti muodostuu erilaisten ja eritasoisten yksilöiden yhteistyön harjoituskenttä”. Toisin sanoen peruskoulun yhtenä keskeisenä tavoitteena oli saattaa koko nuori kansakunta yhteisen ja yhtäläisen sivistyksen ja kasvatuksen pariin niin, että vanhempien sosiaalinen status ei enää sanellut saatavissa olevan koulutuksen määrää tai etenemismahdollisuuksia koulutiellä. Voidaan sanoa, että peruskoulu-uudistuksen toteuttamisen aikakaudella, 1960- ja 1970-luvuilla, koulutuspoliittinen painopiste kohdentui siis tasa-arvoon ja erityisesti alueellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden poistamiseen. Yhtenäisestä peruskoulusta todettiin seuraavaa: ”yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi ja sen vuoksi, että kaikki lapset saataisiin tehokkaan koulutuksen piiriin kaikille lapsille on turvattava asuinpaikasta ja vanhempien varallisuudesta riippumatta oikeus ja mahdollisuus edellytystensä mukaisen peruskasvatukseen” (Kivinen, 1988, 207, komiteamietintö 1965).

Vuonna 1965 annetussa komiteamietinnössä edellytettiin, että peruskoulun opetuksen tuli olla kaikille oppilaille enimmäkseen yhteistä, peruskouluverkon tuli olla niin tiheä, että kaikilla lapsilla oli sitä mahdollisuus käydä ”omasta kodistaan”, koulujärjestelmä perustuisi 9-vuotiseen peruskouluun, peruskoulu muodostettaisiin sulauttamalla toisiinsa kansakoulu, sekä sen jatkeena toiminut kansalaiskoulu ja rinnakkaisena kouluna toiminut keskikoulu, kaikilla peruskoulun käyneillä tuli olla samat jatko-opintomahdollisuudet, opetuksen tuli läpi peruskoulun olla maksutonta ja ns. opintososiaalisten etujen kaikille samoja, peruskoulun tuli olla yhteiskunnan ylläpitämä ja myös lukio ja ammattikoulu voitaisiin liittää kunnan omaan koululaitokseen ja että jatko-opiskelu peruskoulun jälkeen ei sekään saanut olla riippuvaista lapsen vanhempien sosioekonomisesta asemasta tai asuinpaikasta (Ahonen,2003,143).

Komiteamietintö ei suinkaan ollut yksimielinen. Keskeisimmät ristiriidat peruskoulu-uudistuksesta keskusteltaessa koskivat pääsääntöisesti kahden sivistyksen käsitystä, koulutuksellisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvoisuuden toteutumista ja koulutuksen maantieteellistä epäoikeudenmukaista jakautumista, huolta koulutuksen ja sivistyksen tason laskusta ja yleisesti pelkoa valtion liiallisesta ohjausvallasta.

Oikeiston huoli kohdentui valtiovallan säätelyvallan kasvuun sekä sivistyksen tason laskuun ja yksityiskoulujen kohtaloon, joita puolustettiin myös vetoamalla siihen, että koulut olivat vapaita keskitetyn valtiovallan lamauttamasta pakosta – yksityiskoulut turvaisivat sen sivistystason, jota ohjattu sivistyselämä ei koskaan saavuttaisi (Ahonen,2003,139). Ehtona yksityiskoulujen säilyttämiselle oli, että korvaavat koulut ottaisivat oppilaansa valikoimatta omasta koulupiiristään, tarjoaisivat ilmaisen opetuksen ja noudattaisivat kuntien kanssa yhdenmukaista opetussuunnitelmaa. Etenkin entisen Maalaisliiton ja Keskustapuolueen odotukset peruskoulu-uudistuksesta liittyivät myös koulutuksen maantieteellisen tasa-arvoisuuden lisääntymiseen.

Vuonna 1968 eduskunta hyväksyi peruskoulusta annetun puitelain ja vuotta myöhemmin valmistui peruskoulun opetussuunnitelma. Siihen oli vielä sisällytettynä ns. tasoryhmäerottelu, joka poistettiin lopullisesti perusopetuksesta vuonna 1974. Kari Uusikylän mukaan peruskoulu ”synnytti ankan taistelun tuloksena”. Yhtenäiskoulun puolustajat vetosivat paitsi yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen, mutta myös kansaan kätketyn lahjakkuuspotentiaalin esille saamiseen (Uusikylä, 2005, 13⁴).Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että peruskoulu-uudistuksen

⁴ Kari Uusikylä artikkelissaan Rakastettu ja vihattu peruskoulumme teoksessa Itsenäisen peruskoulun menestystarina (toim. Hämäläinen, Lindström & Puhakka).

aikaansaamiseksi käyty poliittinen väantö oli seurausta yhteiskunnallisesta rakennemuutoksesta ja siihen liittyvistä, uusista vastakohtaisuuksista. Suomessa peruskoulu-uudistus oli kahden ryhmittymän hanke, sosiaalidemokraattien ja maalaisliitto-keskustan. Ilman vanhan maalaisliiton ja keskustan tukea vasemmiston ajama peruskoulu-uudistus ei todennäköisesti olisi mennyt läpi.

Edellä on käyty läpi kansakoulun, oppivelvollisuuskoulun ja peruskoulu-uudistuksen syntymistä nimenomaan poliittisen neuvottelun valossa. Tällä on haluttu tuoda esille sitä tämänkin työn keskeistä näkökulmaa, että koulutuksen järjestäminen yhteiskunnallisissa oloissa on aina poliittinen projekti. Koulutusjärjestelmää ja peruskoulua luotaessa toisiaan vasten asettuivat niin erilaiset yhteiskunnalliset, taloudelliset, sivistykselliset kuin poliittisetkin näkemykset.

1990-luvulta eteenpäin koulutuspolitiikkaa on sävyttänyt ennen kaikkea uusi niukkuuden jakaminen syvän kansantaloudellisen laman seurauksena. Lamalla on todennäköisesti ollut suuria ja osin kauas kantoisiakin vaikutuksia maamme koulutuspolitiikkaan ja koulutusjärjestelmään. Suomalaisen koulun on sanottu ratkaisevasti muuttuneen 1990-luvulla (Ahonen,2003,10). Koulujärjestelmäämme on muutettu vähemmän tasa-arvoiseen suuntaan ja peruskouluun on kohdistettu deregulointia ja desentralisointia. Vanhoista koulupiireistä on luovuttu ja ne korvattiin vanhempien vapaaseen valintaan perustuvalla kouluvalinnalla. Tiukasti säännellyt opetussuunnitelmat ovat korvautuneet koulun omalla autonomialla ja oppilaiden valinnanmahdollisuuksien lisäämisellä. Poliittisella tasolla väännettiin kättä siitä, säilytetäänkö yhtenäinen koulujärjestelmä vai perustetaanko kilpailuun pohjautuvat koulutusmarkkinat.

Seuraavaksi on tarkoitus siirtyä tarkastelemaan koulutusmahdollisuuksien ja koulutustulosten tasa-arvoisuutta korostaneen peruskoulun sisällä syntynyttä erityisopetusjärjestelmää. Kuten varsinaisen peruskoulun, myös erityisopetuksen syntyhistoriassa on ollut toisistaan poikkeavia poliittisia näkemyksiä. Pääsääntöisesti erityisopetuksen määrällisen kasvun ja muodollisen eriytymisen aikaansaamista ohjasivat samat periaatteet kuin peruskoulunkin perustamisessa.

3.0. ERITYISOPETUS ERITYISPEDAGOGIIKAN KÄYTÄNTÖNÄ

Erityispedagogiikka on soveltava tieteenala, jossa toisiinsa yhdistyvät kasvatustieteellinen, kasvatopsykologinen, lääketieteen ja psykologian alan osaaminen. Suomessa ensimmäinen alan professuuri perustettiin vuonna 1948, kun Jyväskylän kasvatustieteelliseen korkeakouluun tuli virka nimellä suojelu- ja parantamiskasvatusoppi. Myöhemmin nimike muutettiin ensin erityiskasvatusopiksi ja pian sen jälkeen erityispedagogiikaksi, koska samoihin aikoihin kasvatusoppi itsessään oli muuttunut kasvatustieteeksi. Tänä päivänä erityiskasvatus-termiä on tavattu käyttää yhdistävänä yläkäsitteenä, jonka alle sijoittuvat sekä tieteenalana erityispedagogiikka ja kouluelämään käytäntönä liittyvä erityisopetus sekä sosiaalihuoltoon liittyvä erityishuolto. Erityispedagogiikka tieteenalana ei pääsääntöisesti pyri tekemään käytännön oppaita erityiskasvatustyötä tekeville, vaan tutkimaan erityiskasvatustapahtumaa (Moberg (toim.),1982,17).

Kansainvälisessä erityisopetuksen tutkimuksessa on erotettavissa kaksi päälinjaa. Toisessa painotetaan erityisopetuksen määrällisen kasvun yhteyttä oppivelvollisuuskoulun valikointitehtäviin, muutoksiin ja sen toimintatapoihin. Erityisopetus nähdään oppilaiden lajittelu- ja valikointimekanismina. Toisen linjauksen mukaan erityisopetuksen tehtävät ja rooli sosiaalisessa kontrollissa ovat keskeiset. erityisopetuksen kasvu nähdään tällöin johtuvan yhteiskunnassa lisääntyneestä kontrollin tarpeesta, jolloin kysymys koskee yhteiskunnallisten uhkien torjumista (Kivirauma, 1989,2).

Esimerkiksi yhdysvaltojen erityisopetusta tutkineen Lazersonin mukaan huomion keskipisteessä on yhteys, joka luotiin vajaakykyisten ja sosiaalisen kontrollin välille. Vajaakykyiset (jotka usein olivat vähemmistöryhmän jäseniä) koettiin yhteiskunnalliseksi uhaksi ja alemmien luokkien lapset olivat yliedustettuja erityisopetuksen piirissä. Tämä ei tarkoittanut sitä, etteikö myös ylempien luokkien lapsilla olisi ollut oppimisvaikeuksia. Kun erityisopetus laajeni maaseuduille, sen pariin tuli entistä enemmän myös valkoisten lapsia. Tällöin luokitus ”henkisesti jälkeen jäänyt ” korvattiin ”oppimisvaikeuksilla” (Kivirauma, 1989, 3). Suomessa tällaista rotujen välistä erottelua ei tietenkään ole väestön homogeenisuuden takia esiintynyt, mutta vastaava ilmiö on hahmotettavissa esimerkiksi apukoulujen oppilaiden sosiaalisia taustoja vertailtaessa (katso myöhemmin tässä työssä luku erityisopetuksen kehityksestä Suomessa).

Erityisopetus voidaan hahmottaa erityispedagogiikan koulusidonnaiseksi käytännöksi joka on määriteltävissä erityisiä opetustoimenpiteitä tarvitsevien lasten opetukseksi (Moberg,1982,45).

Perinteisesti erityisopetuksessa on luokiteltu erityispedagogiikan kohderyhmiä. Sakari Moberg määritteli vuonna 1982 nämä seuraavasti:

- 1) älyllisesti poikkeavat lapset, joita ovat sekä erityislahjakkaat että vajaamieliset (psykkisesti kehitysvammaiset), joista on käytetty nimitystä yleisistä oppimisvaikeuksista kärsivät lapset. Oppimisvaikeuksista kärsivät lapset on edelleen jaettu seuraaviin ryhmiin:
- 2) käytöshäiriöiset lapset (asosiaaliset ja emotionaalisesti häiriintyneet)
- 3) puhehäiriöiset lapset
- 4) lukemis- ja kirjoittamishäiriöiset lapset
- 5) aistivammaiset lapset (kuulo- ja näkövammaiset)
- 6) fyysisesti vammaiset lapset sekä kroonisesti sairaat lapset
- 7) monivammaiset lapset

3.1. Oppilaiden monimuotoinen tukeminen, erityisopetus käytännössä

Perusopetuslaki, sen asetukset ja opetussuunnitelman perusteet luovat yhtenäisiä linjoja koulutyölle koko maassa. Valtioneuvoston päättämä tuntijako määrittelee oppiaineet sekä niiden tuntimäärät.

Vuoden 2004 opetustoimen lainsäädännössä peruskoululaissa on säädetty peruskouluissa annettavasta erityisopetuksesta. Lain mukaan oppilaalla, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia, on oikeus saada erityisopetusta muun opetuksen ohessa (13.6.2003/477). Mikäli oppilaalle ei ”*vammaisuuden, sairauden, kehityksen viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voida antaa opetusta muuten, tulee oppilas ottaa tai siirtää erityisopetukseen. Erityisopetus järjestetään mahdollisuuksien mukaan muun opetuksen yhteydessä taikka muutoin erityisluokalla tai muussa soveliaassa paikassa*”.

Yleisesti ottaen erityisopetusta annettaessa tai siihen siirrettäessä oppilaalla on joko oppimis- tai sopeutumishäiriöitä, usein molempia. Oppimisvaikeudet voivat olla syytaustaltaan hyvinkin poikkeavia, eikä tässä työssä puututa oppimisvaikeuksien diagnostiikkaan. Varsinaisena kliinisenä sairautena mainittakoon kuitenkin MBD (minimal brain dysfunction), jonka on todettu vaikuttavan monien oppimisvaikeuksien taustalla. MBD on yleisnimitys oireyhtymälle, jossa esiintyy erilaisia häiriöitä aivojen hienoimmista säätömekanismeissa (Syvälahti, 1983). Useimmin oppimisvaikeudet aiheutuvat muista tekijöistä, kuin kliinisistä poikkeavuuksista. Näitä tekijöitä ovat mm. erilaiset sosiaaliset ja emotionaaliset ongelmat.

2000-luvulla Suomessa oppilaita tuetaan monin eri keinoin. Eri tukimuodot määräytyvät oppimisessa ilmenevien vaikeuksien laadun ja laajuuden mukaan. Jotta oppimisvaikeuksien kielteisiä vaikutuksia oppilaan kehitykselle voitaisiin ehkäistä, tulee kiinnittää huomiota erityisesti niiden varhaiseen havainnointiin. Oppimisvaikeuksiin puuttuminen edellyttää niiden huomioimista, ”diagnosointia”.

Varsinainen tukiopeus erotetaan erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden tukitoimista. Tukiopeus on eräänlainen opetuksen eriyttämisen muoto, jossa keskeisiä ovat yksilöllinen ajankäyttö, yksilölliset tehtävät ja ohjaus (Opetushallitus 2004, s.24⁵). Se on siis osa oppilaiden yleistä ohjaamista ja tukemista. Tukiopeus toimii näin ollen ensimmäisenä suojakeinona varsinaisia oppimisvaikeuksia vastaan. Yleisesti ottaen päätöstä oppilaan siirtämisestä erityisopetukseen ei tehdä, ennen kuin oppilaalla on ollut mahdollisuus saada tukiopeusta ja sen lisäksi osa-aikaista erityisopetusta.

Opetuksessa erityistä tukea tarvitsevat oppilaat, joiden yleinen kehitys ja oppimisen edellytykset ovat heikentyneet vamman, toiminnan vajaavuuden tai sairauden vuoksi. Erityistä tukea tarvitsevat myös oppilaat, jotka tarvitsevat psyykkistä tai sosiaalista tukea (Opetushallitus 2004, s.28). Myös ne oppilaat, joilla on opetuksen ja oppilashuollon asiantuntijoiden sekä huoltajien mukaan kehityksessään oppimiseen liittyviä riskitekijöitä, kuuluvat erityisen tuen piiriin. Kaikille erityisen tuen piirissä opetusta saaville lapsille voidaan antaa myös edellä mainittua tavallista tukiopeusta. Päätöksen tukiopeuksen tarpeellisuudesta tekee ensisijaisesti lapsen opettaja, yhteistyössä lapsen vanhempien kanssa. Lapsella on oikeus saada tukiopeusta niin paljon, kuin tämän koulumenestyksen kannalta on tarkoituksenmukaista. Tukiopeusta annetaan yleensä joko oppilaan työjärjestyksen mukaisten oppituntien aikana tai vastaavasti niiden ulkopuolella. Varsinaista erityisopetusta voidaan antaa eri tavoin riippuen oppimisvaikeuksien laajuudesta ja laadusta. Suomessa erityisopetus jaetaan osa-aikaiseen (ja osa-alaiseen) sekä laaja-aikaiseen (laaja-alaiseen).

Opetushallitus päätti vuonna 2004 uusia perusopetuksen opetussuunnitelmaa vuosiluokille 1-9. Uudet opetussuunnitelmat otettiin käyttöön kaikilla vuosiluokilla viimeistään 1.8.2006. Uuden opetussuunnitelman mukaan ”erityisopetus järjestetään joko muun opetuksen ohessa, osa-aikaisena erityisopetuksena taikka oppilas otetaan tai siirretään erityisopetukseen.” (Opetushallitus, 2006).

⁵ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet vuodelta 2004.

Osa-aikaista erityisopetusta annetaan yleisopetuksen yhteydessä sellaisille lapsille, joilla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia. Näitä voivat olla esimerkiksi erilaiset puheen, lukemisen tai kirjoittamisen vaikeudet. Lievät - ja sopeutumisvaikeudet voivat liittyä myös johonkin tiettyyn oppiaineeseen tai tulla esille tarkkaavaisuuden, keskittymisen, motoriikan, hahmottamisen, aistitoimintojen tai sosiaalisen vuorovaikutuksen häiriöinä. Osa-aikaiseen erityisopetukseen otetaan ja sitä annetaan siis sellaisille oppilaille, joille tavallinen tukiopeetus ei ole riittävää koulumenestyksen kannalta. Osa-aikaista erityisopetusta varten ei tarvitse tehdä erityistä päätöstä oppilaan siirtämisestä erityisopetukseen.

Varsinaista erityisopetusta annetaan silloin, kun tukiopeetus tai osa-aikainen erityisopetus yhdessä tukiopeetuksen kanssa ei riitä lapsen opetusmuodoiksi. Tällöin tehdään erityinen päätös lapsen siirtämisestä tai ottamisesta erityisopetukseen. Erityisopetuksen tarkoituksena on turvata oppilaalle tasa-arvoiset mahdollisuudet suorittaa oppimisvelvollisuutensa yhdessä muiden ikätovereidensa kanssa. Mikäli tämä ei ole mahdollista oppimisvaikeuksien laajuudesta ja luonteesta johtuen, voidaan oppilaalle tehdä oma henkilökohtainen opetussuunnitelma (HOPS) ja oppimäärä voidaan ns. yksilöllistää. Tämä vaatii kuitenkin aina päätöksen erityisopetukseen siirtämisestä tai ottamisesta.

Varsinaisen päätöstä oppivelvollisuudesta vapauttamisesta ei tehdä kuin erityisen painavista syistä. Se on siis viimesijainen ratkaisu, joka oppilaan koulutusta suunniteltaessa ja tukiessa enää voidaan tehdä. Yleisesti ottaen erityisopetusta annetaan kunkin oppiaineen oppimäärän mukaisesti. Jos oppimisvaikeudet, sairaus tai vamma on sellaisia, ettei edellinen tule kysymykseen, voidaan opetus järjestää toiminta-alueittain. Päätös erityisopetukseen siirtämisestä tai ottamisesta perustuu aina johonkin keskeiseksi luokiteltuun perusteeseen, jonka perusteella kyseinen päätös siis tehdään.

Erityisopetuksen muotoja peruskouluissa on kolme⁶. Ne ovat kokonaan muuhun opetukseen integroitu (annetaan samanaikaisopetuksena luokassa muiden oppilaiden kanssa), osin muuhun opetukseen integroitu (annetaan pienryhmäopetuksena) sekä erityisluokka (yksilöopetus erityisluokalla). Erityisopetuksen muotoon (tai järjestämisen tapaan) vaikuttavat erityisesti oppimisvaikeuden, sairauden tai vamman laajuus ja laatu. Mitä vaikeammasta tilanteesta on kysymys, sitä henkilökohtaisempaa ja eriytyneempää erityisopetusta tarvitaan.

⁶ Lisäksi erityisopetusta annetaan peruskouluasteen erityiskouluissa ja erityisklinikoilla sellaisille oppilaille, jotka eivät vamman, pitkäaikaisen sairauden tai muun synnyn takia voi opiskella tavallisessa kouluyhteisössä.

Monissa kouluissa näistä kolmesta muodosta eniten painotetaan kokonaan muuhun opetukseen integroitua erityisopetuksen järjestämistapaa. Tällöin on yleisesti painotettu integraatiopyrkimystä, jossa lapsen stigmatisointia halutaan välttää⁷. Varsinkin tukiopetuksessa ja osa-aikaisessa erityisopetuksessa käytetään paljon kokonaan muuhun opetukseen integroitua samanaikaisopetusta, laaja-aikaisessa ja laaja-alaisessa erityisopetuksessa taas käytetään edellistä useammin pienryhmäopetusta ja yksilöllistä opetusta. Perusajatuksena on kuitenkin se, että muoto määräytyy erityisopetusta tarvitsevan oppilaan tarpeiden pohjalta.

Tässä työssä käytettävät muuttujat kuvaavat erityisopetuksen määrän osalta varsinaiseen erityisopetukseen päätöksellä siirrettyjä oppilaita sekä osa-aikaista erityisopetusta, erityisopetuksen antamisen perusteiden osalta osa-aikaisessa erityisopetuksessa olevia oppilaita ja edellä mainittuja kolmea erityisopetuksen järjestämisen tapaa (kokonaan muuhun opetukseen integroitu, osin muuhun opetukseen integroitu ja erityisluokka). Erityisopetuksen antamisperusteet ovat vieraankielen oppimisen vaikeudet, lukemisen- ja kirjoittamisen oppimisen vaikeudet, puhumaan oppimiseen liittyvät vaikeudet, matematiikan oppimisen vaikeudet, sopeutumisen- ja tunne-elämään liittyvät vaikeudet sekä muut vaikeudet.

Seuraavaksi luodaan katsaus suomalaisen erityisopetuksen kehityshistoriaan. Ajallisesti tarkastelu jakautuu kahteen osaan. Erityiskasvatuksen varhaisia muotoja esitetään lyhyesti 1800-luvun loppupuolella alkaen maailmansotiin saakka. Toisen osan muodostaa erityisopetuksen varsinaisen määrällisen kasvun ja muodollisen eriytymisen aikakausi 1960-luvulta eteenpäin peruskoulu-uudistuksen alkaessa etsiä muotoaan.

3.2. Erityisopetuksen historiaa

Aika ennen peruskoulua

Ennen peruskoululaitoksen syntymistä erityisopetus Suomessa oli keskittynyt lähinnä erityiskouluissa annettuun opetukseen. Jo 1850 – ja 1860-luvuilla valtio oli myöntänyt ensimmäiset varat erityiskoulujen perustamiseen – nämä koulut oli suunnattu aistivammaisille lapsille eivätkä koskeneet hitaasti oppivia. Pääsääntöisesti annettu erityisopetus nojasi hyväntekeväisyyteen eikä ollut järjestäytyntä. Tai kuten Elias Niskanen toteaa: ” Poikkeavien lasten opetus ja kasvatus oli aluksi hyvinkin pitkään eräänlaista filantrooppisten aatteiden varassa tapahtuvaa armeliaisuustyötä”

⁷ Integraatiopyrkimys sisältyy keskeisesti tasa-arvopyrkimyksiin erityisopetuksessa.

(Koulun uudistus,1968). Kari Tuunainen ja Arto Nevala ovat tutkineet erityiskasvatuksen historiallisen kehityksen piirteitä Suomessa 1860-luvulta peruskouluun tuloon.

Perinteisimpiä erityiskasvatuksen kohderyhmiä ovat olleet ennen kaikkea *aistivammaiset*, joiden opetus Suomessa käynnistyi 1860-luvulla. Toisen pääryhmän ovat muodostaneet *kehitysvammaiset*, joiden koulutus taas alkoi paria vuosikymmentä myöhemmin, 1880-luvulla. Ulkomailta aistivammaisten opetus alkoi 1700-luvulla. Sokeille suunnattu opetus aloitettiin ensimmäiseksi Pariisissa vuonna 1784 ja Englannissa vuonna 1791. Pohjoismaista näkövammaisille suunnattu koulu perustettiin ensin Ruotsiin 1807 ja myöhemmin Tanskaan 1811. Tukholman Manilla-koulussa opetettiin sokeiden lisäksi myös kuuroja ja koulussa oli myös muutamia suomalaisia oppilaita.

Kuurojen opetusta aloitettiin jo 1500 -1600 – luvuilla Espanjassa, mutta varsinainen opetuksen alku on sijoitettavissa 1700-luvulle. Skotlantilainen Thomas Brainwood perusti oman kuurojen ja mykkien koulutuslaitoksensa Edinburgiin 1760. Pariisiin kuurojen koulu avattiin kymmenen vuotta myöhemmin, vuonna 1770, C.M. de l'Epeen toimesta. Pohjoismaissa ensimmäinen kuurojen koulu perustettiin Kööpenhaminaan 1807 ja Norjassa vuonna 1825. Tukholmaan vuonna 1809 perustetusta kuurojenkoulusta tuli kolme vuotta myöhemmin jo mainittu Manilla-instituutti.

Psykkisesti kehitysvammaisille suunnattua koulutusta aloitettiin vuonna 1799 ranskalaisen lääkärin (Jean-Marc-Gaspard Itard) toimesta. Työtä jatkoi myöhemmin Itardin oppilas Sequin perustamalla Pariisiin vajaamielisten koulun vuonna 1837. Hitaasti oppiville toimi jo vuonna 1838 apuluokka-niminen koulu Oslossa.

Suomessa ensimmäiset aistivammaisille tarkoitettut koulut perustettiin 1800-luvulla, varsinaisesti vasta 1860-luvulla, eli kutakuinkin myöhään verrattuna muuhun Eurooppaan. Ensimmäinen kuurojen koulu aloitti toimintansa Porvoossa v. 1846, joka ilman valtion tukea ajautui taloudellisiin vaikeuksiin. Koulu jatkoi kuitenkin toimintaansa senaatin siirtäessä sen Turkuun 1858 (Tuunainen & Nevala, 1986, 28). Suomen neljäs kuurojen koulu aloitti v. 1863 Pietarsaareissa, senaatilta anotun valtionavun turvin.

Näkövammaisten koulutuksen yhtenä keskeisenä kehittäjänä toimi Suomessa kansakoulunkin perustajana pidetty Uno Cygnaeus. Sokeiden opetuksen kehitys kytkeytyikin tiiviisti kansanopetuksen uudistamiseen. Cygnaeus tutustui sekä Pietarissa että Keski-Euroopan matkoillaan

aistivammaisten lasten opetukseen ja toi asiaa esille myös kotimaassaan. Papiston keskuudessa vuonna 1862 järjestetty kysely näkövammaisten määrästä toi sokeainkoulun tarpeen selvästi esille. Ruotsinkielinen sokeainkoulu aloitti toimintansa Helsingissä v. 1865. Tarve suomenkieliselle opetukselle ei korjaantunut ja väliaikaisena avattiin koulu Kuopioon 1870.

Aistivammaisille perustetut koulut olivat alkujaan yleensä yksityisten ihmisten perustamia ja ne joutuivatkin usein taloudellisiin vaikeuksiin ilman valtion avustusta. Suomen aistivammaisopetus syntyi 1860- ja 1870-lukujen aikana suhteellisen organisoituneena ja koulumuotoisena. Uusia laitoksia ei juurikaan perustettu pitkälle 1900-luvun puolellakaan, mutta joitain muutoksia sen sijaan tapahtui sen opetussisällössä ja yleisessä asemassa. Kehityksen hitaus 1900-luvun alussa johtui ensisijassa yhteiskunnallisista tekijöistä – yksi tällainen oli mm. venäläisten harjoittama ”sortopolitiikka”, joka hidasti yleensäkin koko koulujärjestelmän kehitystä. Kuten jo edellä esitettiin, aistivammaisten kasvatusta (kuten erityiskasvatuksen kehitys yleensä) kytkeytyi tiiviisti yleisen koulujärjestelmän kehitykseen – kun se ei edennyt, takkusi myös erityisopetuksen kehitys. Toisaalta on huomattava, että erityisopetuksen tarpeessa olevilta itseltään puuttui tarvittavat resurssit omien etujensa ajamiseen, eikä näiden puolestapuhujia yhteiskunnassa juuri vielä ollut. Aisti- ja muutoinkin vajaakuntoisia ei tarvittu esimerkiksi teollisuuden halvaksi työvoimaksi maaseudun irtaimen väestön määrän ollessa runsasta. Valtion kannalta mitään erityiskoulutusjärjestelyjä vajaakuntoisten työhön ottamiseksi ei ollut syytä järjestää (Tuunainen & Nevala, 1986, 33).

Fyysisesti ja psyykkisesti vajaakuntoisten koulutus ei laajentunut sanottavammin ennen oppivelvollisuuden säätämistä. Ensimmäinen raajarikkoisten työkoulu avattiin Helsinkiin 1890 Raajarikkoisten auttamisyhdistyksen toimesta. Alun perin koulun tarkoituksena oli tarjota oppilailleen pääsääntöisesti työtä ja siinä tarvittavia tietoja, joskin kuusi vuotta myöhemmin opetussisältöön kuului myös kansanopetusta. Oulussa ovensa avasi v. 1891 Raajarikkoisten lastenkoti ry:n koulu (myöh. Lohipadon erityiskoulu).

Kehitysvammaisten erityisoppilaitos perustettiin Pietarsaareen v. 1877, mutta se lopetti toimintansa. Helsinkiin vuonna 1890 avattu Tylsämielisten kasvatustila siirtyi jo vuotta myöhemmin Vanajaan Perttulan tilalle ja valtio otti kasvatustilan hoiviinsa 1909. Laitos toimi alusta alkaen valtion avustusten turvin. Vuonna 1909 voimaan astunut laki Perttulan valtiollistamisesta oli ensimmäinen ns. tylsämielisten asemaa selvästi koskenut lainsäädännöllinen toimi. Kehitysvammaisten asemaan olivat yrittäneet aikaisemmin vaikuttaa mm. Cygnaeus ja Alopaeus vuonna 1880. He esittivät

ehdotuksissaan opetus- ja ohjesääntöjen laatimista myös kehitysvammaisten koulutukselle. Myöhemmin erilaisia esityksiä asian suhteen tehtiin, mutta ne eivät johtaneet konkreettisiin toimenpiteisiin (Tuunainen & Nevala, 1986,35).

Heikkolahjaisten apukoulut

Oppimisvaikeuksisten ja käyttäytymishäiriöisten lasten tuki- ja erityisopetuksen alkumuotona voidaan pitää ns. apukouluja. Niitä oli perustettu Euroopassa jo 1850-60-luvuilla ja Suomeen ajatus niistä oli kantautunut Uno Cygnaeuksen mukana. Meillä niiden varhaisimpana muotona toimivat ns. erotusluokat. Erotusluokat toimivat suurimmissa kaupungeissa 1890-luvulla ja nimensä mukaisesti niissä ei vielä ollut kyse niinkään erityisopetuksesta kuin tavallista koulutyötä jollain tavalla hidastaneiden tai muutoin häirinneiden lasten keräämisestä pois koululuokista. Varsinaisen apuluokan perustettiin Viipuriin vuonna 1891. Luokalle kerättiin kaupungin alueelta etenkin heikkolahjaisia lapsia. Ensimmäinen varsinainen apukoulu perustettiin hieman myöhemmin, v. 1901 Turkuun. Tämän jälkeen apukoulut levisivät maassamme nopeasti – oppivelvollisuuden säätämisen aikoihin apukouluja oli kaikissa suurissa kaupungeissa Poria lukuun ottamatta⁸. Apukoulut yleistyivät 1920-luvun alkupuolella pääosin kaupungeissa, mutta vuosikymmenen loppupuolella apukouluja perustettiin myös muutamiin maaseudun teollisuuskeskuksiin. Näin siitä huolimatta, että laki ei siihen velvoittanutkaan. 1920-luvulla käytäntönä apukoulujen osalta olikin, että niitä perustettiin vapaaehtoisesti valtion avustuksin turvin (Tuunainen & Nevala,1986,52). Apukoulut toimivat kuitenkin pääsääntöisesti kaupungeissa. Säännöllisesti tehtävät älykkyystestit apukouluun siirrettäessä otettiin ensimmäiseksi käyttöön Turussa vuonna 1927. Älykkyystestien tekemisestä siirron yhteydessä tehtiin 1930-luvulla myös lakiesitys, joka kuitenkin hautautui valtioneuvostoon.

Kasvatuslaitokset saivat yleensä ottaen alkunsa 1800-luvulla. Näistä ensimmäinen perustettiin Kylliälään v. 1829. Lasten asema nousi keskeisesti esille 1800-luvun lopun nälkävuosina –vuonna 1870 perustettiin erityinen lasten kasvatusyhdistys, joka pyrki huolehtimaan turvattomien lasten huollosta ja suojelusta. Samana vuonna perustettiin myös vankeinhoitoyhdistys helpottamaan nuorten rikoksenteekijöiden turvallisuutta ja toimeentuloa.

⁸ Apukouluja perustettiin Helsinkiin 1903, Vaasaan 1905, Tampereelle 1907, Viipuriin ja Kuopioon 1912, Ouluun 1920 ja Kotkaan 1921 (Tuunainen & Nevala, 1986,35).

1800-luvulla voimakkaasti vaikuttaneet liberalismi ja filantrooppiset näkemykset saivat 1900-luvun alkupuolella rinnalleen myös kasvavissa määrin demokratiaa, tasa-arvoisuutta ja myös vapautta korostavia painotuksia. Toisaalta 1920 - 30-luvuilla voimistui myös Suomessa rodun puhtaudesta huolta kantanut rotuhygieninen ajattelu – vajaamielisten pakkosterilisaatiolaki hyväksyttiin vuonna 1936. Yleisestikin maailmansotien välisenä aikana suhtautuminen poikkeaviin ja vajaakuntoisiin oli nihkeää (Tuunainen & Nevala, 1986, 38). Toisaalta tuona aikana tehtiin myös yleisiä sosiaalisen lainsäädännön uudistuksia. Etenkin kansalaissodan jälkeen ilmapiiri ei ollut kovin suotuista sosiaalisille uudistuksille ja näin ollen myös vajaakuntoisten koulutuksessa kehitys oli hidasta. Itsenäisyyden ajan erityisopetus, niin erityiskouluissa kuin laitoksissakin, oli vielä vähäistä.

Oppivelvollisuus, kansanopetus ja erityisopetus

Vaikka oppivelvollisuus olikin perustavanlainen uudistus kansanopetuksen laajentuessa (ja kansanopetuksen kehitys myös erityisopetuksen edellytys), se kiinnitti varsinaiseen erityisopetukseen vähän huomiota – se ei sisältänyt sellaisia säädöksiä, joilla olisi ollut todellista merkitystä erityisryhmien opetuksen kannalta. Heikkokykyiset kuuluivat oppivelvollisuuden piiriin, mutta kansakoulun johtokunta ja tarkastajat saattoivat yhteisellä päätöksellään sitä vapauttaa. Toisaalta kansakoulun ja oppivelvollisuuden myötä oppivelvollisuuden laiminlyöneiden tai siitä vapautettujen määrä laski koko 1930-luvun⁹. Oppivelvollisuudesta oli kuitenkin vapautettu täysin edelleen tylsämieliset ja idiootit eikä heidän opetuksesta säädetty lainkaan. Kansakoululaitoksen tärkein erityisopetuksen muoto oli jo mainittu apukoulu.

Apukoulut oli oppivelvollisuuslain yhteydessä säädetty pakollisiksi kaikkiin yli 10 000 asukkaan kaupunkiin – näitä oli vuonna 1919 kuitenkin vain yhdeksän ja joiden yhteenlaskettu väestömäärä oli 12,4 % koko maanväkiluvusta. Apukouluopetus olikin vain hyvin pienen väestöryhmän etu, nimenomaan kaupungeissa. Arvion mukaan n. 90 % kaikista apukouluopetuksen tarpeessa olevista jäi tuolloin tämän opetuksen ulkopuolelle (Tuunainen & Nevala, 1986, 48). Erityisopetus saattoi jäädä vähälle huomiolle senkin takia, että varsinaista tietoa sitä tarvitsevien määrästä ei vielä 1920-luvulla ollut. Itsenäistymisen aikoihin ei ollut olemassa varsinaisia vammaisten etujärjestöjä tai yhdistyksiä ja vasta oppivelvollisuuden toteutumisen myötä käytännössä tuli esille myös erityistä opetusta tarvitsevat oppilaat kokonaisuudessaan. Toisaalta jo itse oppivelvollisuuden toteuttaminen aiheutti sekä valtiolle että kunnille huomattavia taloudellisia kustannuksia, eikä erityisopetuksen

⁹ 1930-luvun alussa oppivelvollisuuden laiminlyöneitä tai siitä vapautettuja oli yli 20 % oppivelvollisista, eli reilu 127 000 henkilöä. Talvisodan syttyessä osuus oli enää n. 5 %. (Tuunainen & Nevala, 1986, 46.)

laajamittainen liittäminen siihen juuri houkutelut. Apukoululaisten määrä kaupungeissa kuitenkin yli kaksinkertaistui vuosina 1921-1939¹⁰. Myös apuluokkien määrä kaksinkertaistui. Apukoulut olivat kuitenkin ainoa oppivelvollisuuskouluun kiinteästi ja lakisääteisesti liittynyt erityisopetuksen muoto.

Apukoulujen ”täydennyksenä” toimi muutamilla paikkakunnilla myös ns. *h- eli hitaasti kehittyvien luokkia* (Kivirauma, 1989, 69). 1920- ja 1930 luvuilla näitä luokkia oli viidessä kaupungissa, mm. Tampereella ja Viipurissa ja niihin siirrettiin tavallisilta luokilta sellaisia oppilaita, jotka menestyivät koulutyössä muita heikommin, mutta eivät olleet kuitenkaan luokiteltavissa vajaamielisiksi tms. H-luokkia oli usein vain yläluokilla ja sellaisissa kouluissa, joissa oli vähintään kolme tai neljä rinnakkaisluokkaa. Joissain kaupungeissa oli vielä astetta alemmalla tasolla ns. *askarteluluokkia* (tai apulastentarhoja). Tunne-elämältään häiriytyneiden lasten erityisopetusta järjestettiin ensimmäistä kertaa 1930-luvun lopulla, kun ensimmäiset *tarkkailuluokat* perustettiin Helsinkiin.

Eri koulumuotojen suhde yhteiskunnalliseen valta- ja varallisuushierarkiaan on keskeinen huomion kohde, kun tutkitaan koulutusta yhteiskunnallisena ilmiönä (Kivirauma, 1989, 89). Apukoulun oppilasjakaumasta kertoo vuosien 1928 - 1938 virallinen tilasto. Kyseisinä vuosina apukouluihin ja laiminlyötyjen lasten kouluihin tulleista ylivoimaisesti suurin osa oli työväestön lapsia, lähes 90 %. Pienliikkeen harjoittajien lapsia oli reilut 10 %, virkamiesten ja suurliikemiesten lapsia n. 1-5 % (Tuunainen & Nevala, 1986,53). Kyseinen tilasto koskee tosin ainoastaan kaupungin apukoulujen oppilasjakaumaa, eikä näin ollen kuvaa koko maan erityisopetuksen tarpeen jakautumisesta väestöryhmittäin. Kivirauma kuitenkin huomauttaa, että ”Apukouluun ja kasvatustiloihin sijoitettiin lapsia niistä yhteiskunnallisista kerrostumista, joiden mahdollisuudet lasten koulunkäynnin tukemiseen olivat kaikkein heikoimmat” (Kivirauma, 1989, 90).

Raajarikkoisten asemaan oli kiinnitetty huomiota jo heti kansalaissodan päätyttyä, mutta konkreettisia parannuksia saatiin vasta vuonna 1927 Helsingin laitoksen laajennuksen yhteydessä. 1927 säädettiin laki tylsämielisten hoitoa ja kasvatusta varten perustettavien kunnallisten ja yksityisten laitosten valtionavusta. Tämän turvin perustettiin kolme uutta kehitysvammaisille suunnattua laitosta¹¹. Nimenomaan valtionavulla oli keskeinen rooli hoitolaitosten ja koulujen

¹⁰ Apukoululaisten määrä kasvoi 401:stä oppilaasta 923:een.

¹¹ Vuonna 1927 aloitettiin Helsingin Diakonissalaitoksella kehitysvammaisten hoito, Kuhankosken tyttökotia muutettiin myös 1927 vajaamielisten tyttöjen huoltolaitokseksi ja ensimmäinen kunnallinen kehitysvammalaitos aloitti toimintansa

perustamisessa – se loi toiminnalle taloudellisen perustan. Talvisodan syttyessä maassa toimi kuusi vajaamielisten huoltolaitosta, joskin määrää ei voida pitää riittävänä. Vuonna 1930 suoritettun laskennan mukaisesti vuosina 1921 - 1924 syntyneistä yli 7-vuotiaista hoidettavina tylsämielisistä oli 37,1% ja vähämielisistä 25,8%. Lisäksi hoitoaika oli usein lyhyt.

Turvattomien ja epäsosiaalisten lasten huollossa oli otettu edistysaskel vuonna 1918, kun Koulutoimen ylihallitukseen perustettiin erityinen lastensuojeluosasto. Samana vuonna oli perustettu myös lastensuojelukomitea, mutta sen mietintö ei johtanut toimenpiteisiin, kuten eivät muutkaan tehdyt lakiehdotukset 1920-luvulla ja 1930-luvun alussa. Lastensuojeluosaston töitä jatkoi sosiaaliministeriöön perustettu lastensuojeluvirasto vuonna 1924. Tärkeänä kiinnekohtana lastensuojelussa voidaan pitää *Järvilinnan vastaanottokodin* perustamista samaisena vuonna. Järvilinnassa pyrittiin sekä tutkimaan että ohjaamaan erityisesti epäsosiaalisten lasten kasvatusta. Vuonna 1928 kansakouluissa tehtyjen tutkimusten mukaan noin 3,3 %:lla oppilaista (reilut 10 000 oppilasta) oli eri syistä johtuvia käytöshäiriöitä tai ”yhteiskunnanvastaisia taipumuksia” (Tuunainen & Nevala,1986,50) Vuonna 1937 tehtiin valtiopäivillä kyseiseen tutkimukseen perustuva toivotusaloite epäsosiaalisten lasten erikoishoidon, tutkimuksen ja kasvatuksen järjestämisestä. Aloite ei kuitenkaan tuottanut tuloksia.

1940-luvulla tehtiin uudistuksia myös muiden, kuin aisti- tai kehitysvammaisten lasten erityisopetuksessa. Maamme toinen tarkkailuluokka tunne-elämältään häiriintyneille ja epäsosiaalisille lapsille perustettiin Turkuun 1942 ja kolmas Tampereelle 1947. 1940-luvun lopulla aloitettiin myös lukemis- ja kirjoittamisvaikeuksista kärsivien lasten erityisopetus Helsingissä erityisluokkamutoisena v. 1949. Opetus muutettiin kuitenkin pian klinikkamutoiseksi, jollaisena se jatkui aina 1960-luvulle asti. Tampereella lukivaikeuksia omaavia lapsia opetettiin v. 1956 lähtien myös kansakoulussa (Tuunainen & Nevala,1986,66). 1940-luvulla aloitettiin Helsingissä myös puhevikaisten lasten opetus, sekin klinikkamutoisena.

Erityisopetuksen määrällinen kasvu kokonaisuutena oli nopeaa. Vuosien 1940 - 1952 välisenä aikana apukouluopetuksen määrä kaksinkertaistui, mutta aistivammaisten opetuksessa ei juuri tapahtunut muutoksia. Kuitenkin muiden erityiskoulujen, kasvatustaitosten ja koulukotien ja myös

1929 Seinäjoen piirimielisairaalan yhteyteen. Vuonna 1926 oli avannut ovensa Muhokselle Nuorten ystävät ry:n perustama Toivola-niminen kehityskoulu vajaamielisille pojille. (Tuunainen & Nevala, 1986,50).

kotona opetusta saaneiden määrät kasvoivat – vuonna 1940 näitä oli 1240 ja vuonna 1952 1896 oppilasta. Samaan aikaan oppivelvollisuudesta vapautettujen määrä laski¹².

Sotien aikana sekä heti sen jälkeen erityiskasvatus painottui luonnollisesti vammaisten huollon järjestämiseen ja yksilökohtaiseen auttamiseen. Koulutus alettiin kuitenkin aikaisempaa enemmän nähdä kuntoutuksen muotona ja v.1951 säädettiin laki invalidirahan maksamisesta työtä tekeville vaikeavammaisille. Vähitellen alettiin irtautumaan ajatuksesta koulutuksesta vain hyväosaisten ja terveiden oikeutena.

Vuosina 1952 - 1958 erityisopetus alkoi painottua aikaisempaa enemmän kuntoutukseen ja etenkin opetukseen pelkän huollon sijasta ja erityinen kuntoutustutkimus sai maassamme jalansijaa. Professori Niilo Mäen johtama Erityisopettajain koulutuskomitea toi selvästi esille vuonna 1958 mietinnössään älyllisesti ja luonteensa puolesta poikkeavien lasten, kielellisistä häiriöistä kärsivien lasten, aistivikaisten ja vajaaliikkeisten sekä aivovaurioista kärsivien lasten erityisopetuksen tarpeen sekä erityisopettajien kouluttamisen tärkeyden. Vuonna 1959 aloitettiin erityisopettajien yliopistollinen koulutus Jyväskylässä suojelu- ja parantamiskasvatusopin laitoksella, jossa oli jo vuodesta 1948 toiminut maan ensimmäinen erityiskasvatusopin professuuri. Myös vuoden 1957 kansakoululaissa täsmennettiin erityisopetuksen asemaa ja apukoulut määriteltiin nyt kansakouluksi nimenomaan henkisessä kehityksessä viivästyneille ja lievästi vajaamielisille lapsille. Myös apukoulujen perustamisvelvollisuutta tiukennettiin niin, että koulu tuli perustaa kuntiin, joissa viiden kilometrin säteellä asui vähintään 8000 henkilöä. Koulujen perustamiseksi maalaiskunnat saivat valtiolta avustuksia. 1950-luvun keskeisinä saavutuksina oli erityisopetuksen antamismahdollisuuksien, niiden edellytysten ja kustannusten jakautumista koskevien säädösten liittäminen kansakoululain yhteyteen sekä erityiskasvatuksen tutkimuksen kehitys ja erityisopettajien koulutuksen aloittaminen.

Peruskoulun tasa-arvoisuusiideologia erityisopetuksen kehityksen kantavana voimana

Erityisopetus Suomessa syntyi institutionaalisessa muodossaan peruskoululaitoksen yhteydessä. Kuten suomalaisen koulutusjärjestelmän historian tarkastelu tuo esille, kansakouluhanke ei vielä kiinnittänyt erityistä huomiota heikossa oppimisasemassa oleviin lapsiin. Kansakouluasetuksessa ei mainittu juuri mitään hitaasti oppivien ja vammaisten opetuksesta ja näin ollen yhteiskunnan

¹² 1940 oppivelvollisuudesta vapautettuja oli ollut 23 182, vuonna 1952 enää 5532 oppilasta . (Tuunainen & Nevala, 1986,67).

heikoimmat jäsenet jäivät koulutuksen ulkopuolelle (Ahonen,2003,53). Cygnaeus oli kiinnittänyt jo tuolloin asiaan huomiota ja oli huolissaan näiden lasten asemasta, mutta oli voimaton esittämään toimenpiteitä, koska ei tuntenut esikuvia erityisopetuksen kytkemisestä kansakouluun. Tuunaisen käsityksen mukaan Cygnaeus jätti erityisopetuksen kansakoulun järjestysehdotuksensa ulkopuolelle todennäköisimmin kustannussyistä (Tuunainen,1986,33). Vuona 1921 säädetty oppivelvollisuuslakikään ei vielä tällöin koskenut vähälahjaisia. Pelkästään heikon oppimiskyvyn omaamien lasten lisäksi aikaisemmin koulutuksen ulkopuolelle oli jäänyt myös syrjäkyläisten ja kaikkein köyhimmät lapset. Toisaalta ennen peruskoulua suuri osa ikäluokasta jäi muutenkin pelkän kansakoulun varaan, koska jatko-opintomahdollisuuksia ei etenäkään maaseudulla ollut ja rinnakkaiskoulujärjestelmä sulki tehokkaasti osan oppilaista pois.

Yhtenäiskoulun ajatuksen mukaan perusopetusta antavan luokan oppilasrakenteen tuli vastata mahdollisimman hyvin yhteiskunnan väestörakennetta, koulussa oppivat näin yhdessä erityislahjakkaat, tavalliset ja heikommin oppivat oppilaat (Kivinen,1988,207). Vasta peruskoululaitoksen myötä erityisopetus yhtenäistyi ja sen tultua osaksi koululakeja myös erityisopetuksen saatavuus parantui huomattavasti. Erityisopetuksen voimakas määrällinen laajeneminen peruskoulun yhteydessä liittyi myös siihen, että sen myötä kaikki peruskouluikäiset lapset tulivat samaan kouluun 9 vuodeksi. Aikaisemmin olennaisin valikointi tapahtui vanhempien valitessa oppikoulun ja kansakoulun välillä ja näin yhtä vuosiluokkaa opetettiin yhdessä vain 4 vuotta (Kivinen,1988,223). Peruskoulun myötä tällainen organisatorinen valinta siirtyi myöhemmässä vaiheessa tehtäväksi. Koko ikäluokan tullessa opetukseen, nousi esille myös todellinen erityisten ja erilaisten oppilaiden kirjo. Erityisopetuksen tarve konkretisoitui selvästi, kun ns. normaaliluokkaan ”sopimattomat” oppilaat (sopeutumattomat, jälkeen jääneet ja vastaavasti ongelmaiset) tulivat entistä voimakkaammin esille. Erityisopetuksen määrälliseen kasvuun vaikutti myös hyvä kuntien taloudellinen tilanne – ”erityisopetus kyllä lähti kasvuun heti peruskoulun toteuttamisen alettua, sillä aatteellisen innostuksen ohella kuntien opetussuunnitelmia laadittiin taloudellisen nousukauden aikana” (Tuunainen & Nevala,1989,99).

Vuonna 1969 perustettiin kouluhallitukseen erityisopetustoimisto ja 1970-luvulle tultaessa korostui ajatus oppimisvaikeuksista voitettavana ongelmana. Heikommista oppilaista tuli pitää erityistä huolta ja oppimisvaikeudet olivat voitettavissa sitä paremmin, mitä varhaisemmassa vaiheessa niihin päästiin puuttumaan. Tätä kautta erityisopetus onkin tarvittaessa ulotettu alle kouluikäisiin lapsiin. Valtion maksamilla avustuksilla oli keskeinen merkitys erityisopetuksen laajentumisessa.

Erityisopetusta ohjasikin sama tasa-arvoisuutta ja yhdenmukaisuutta painottava ideologia kuin varsinaisen peruskoululaitoksenkin perustamista ja toimintaa¹³. Peruskoulun osalta oli todettu, että ”Yleissivistävässä yhteisessä peruskoulussa tulisi todellistumaan yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon, yksilön vapauden ja moniarvoisuuden periaatteet” (Kivinen,1988,208). Keskeisenä perusteluna erityisopetuksen järjestämiselle toimi myös vuoden 1959 Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymä yleismaailmallinen lasten oikeuksien julistus, jossa tunnustettiin mm. erityisen opetuksen tarpeessa olevien lasten oikeus koulutukseen ja kasvatukseen. Lasten oikeuksien julistuksen viidennessä kohdassa todetaan: ” Lapsen, joka on ruumiillisesti, henkisesti tai sosiaalisesti vajaakykyinen, tulee saada erityisen tilansa edellyttämää erikoishoitoa, -kasvatusta ja – huolenpitoa...”. Vastakohtana aiemmalle ammatillista koulutusta painottaneelle näkemykselle uusi erityisopetuksen ohjelma näki varsinaisen yleissivistyksen myös näiden erityisopetusta tarvitsevien lasten perusoikeutena (Tuunainen & Nevala, 1989). Erityisopetukseen ei enää jouduttu, vaan sinne pääsy oli jokaisen sitä tarvitsevan oikeus.

Erityisopetuksen perusteet ja annetun erityisopetuksen muoto

1960- ja 70-luku oli erityisopetuksen määrällisen kasvun ja erityisopetuksen muotojen eriytymisen vuosikymmeniä. Perinteisesti erityisopetus oli suunnattu aistivammisille ja henkisesti jälkeenjääneille lapsille. Alkumuotoista tarkkailuluokkamuotoista opetusta oli jo paikoitellen järjestetty tunne- ja sopeutumisongelmiaisille lapsille. Apukoulut oli suunnattu ensi sijassa henkisessä kehityksessä viivästyneille. Peruskoulun myötä muut erityisopetuksen muodot eriytyivät ja yleistyivät. Vuoden 1970 peruskouluasetuksessa erityisopetusta koskevat säädökset ulotettiin koskemaan myös puhe-, luku- ja kirjoittamis- ja muuta erityisopetusta.

Sopeutumis- ja tunne-elämähäiriöiden takia tarkkailuopetusta annettiin pääosin kaupungeissa. Vuosien 1940 - 1975 välillä tarkkailuopetusta saavista oppilaista jopa 90 % oli ollut koko ajan kaupungeissa (Kivinen, 1988, 226). Tarkkailuluokat yleistyivät voimakkaasti 1960-luvun kuluessa ja se ulotettiin myös maaseuduille. Kun apukouluopetus, sekä puhe-, ja lukivaikeuksista kärsivien lasten opetuksen kasvu oli pysähtynyt 1980-luvulle tultaessa, emotionaalisesti häiriintyneiden ja sosiaalisesti sopeutumattomiksi luokiteltujen lasten osuus on sen sijaan kasvanut tasaisesti.

¹³ Tuunainen ja Nevala toteavat seuraavaa: ”Peruskoulu-uudistuksen takana olivat demokratian, tasa-arvoisuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset eli samantyylinen ideologia kuin mikä erityisopetukseenkin on pitkään liittynyt” (Tuunainen & Nevala,1989,99).

Kun aikaisemmin lapsia varten oli toiminut erityinen koulu- ja opetusjärjestelmä (kuten apukoulut ja opetuslinikat) nyt keskeisenä lähtökohtana peruskoulun sisällä annettavalle erityisopetukselle oli mahdollisimman luokkaläheinen opetusmuoto. Tämän integraatiopyrkimyksen keskeisenä tavoitteena oli opettaa myös erityisopetuksen oppilaita mahdollisimman pitkälle normaalin luokkaopetuksen yhteydessä. Tällä pyrittiin välttämään erityisopetuksen leimaavaa tai eristävää luonnetta. Apukoulujen määrä kasvoi kuitenkin aina 1980-luvun alkuun saakka.

Erityisopetuksen integraatio peruskoulussa

Peruskoulun sisällä erityisopetusta oli ensin annettu lähinnä luokkamuotoisena tai osa-aikaisena. Pian alkoi kuitenkin lisääntyä myös edellä kuvattu, muuhun opetukseen integroitu ja ns. luokaton erityisopetus. Aina 1960-luvulle saakka luokatonta erityisopetusta oli annettu vain suurimmissa kaupungeissa ja tällöin puheopetusta saaneet muodostivat suurimman yksittäisen ryhmän. Maaseudulla erityisopetus järjestettiin usein osa-aikaisena klinikkaopetuksena, sillä muoto pystyi joustavuutensa ansiosta vastaamaan hyvin harvaan asuttujen seutujen muutamien erityisopetusta vaativien oppilaiden tarpeeseen.

1960-luvun loppuun mennessä luokaton opetus kuitenkin kasvoi räjähdysmäisesti – sitä saavien lasten oppilasmäärä viisinkertaistui ja suhteellinen osuus kuusinkertaistui. 1970-luvulta lähtien myös puhe-, ja lukivaikeuksien takia annettu osa-aikainen erityisopetus lisääntyi valtavasti, mutta niiden määrällinen kasvu jäi lopulta 1980-luvulle tullessa sopeutumis- ja tunne-elämän häiriöiden takia annetun erityisopetuksen varjoon.

Yleensä ottaen integraatiopyrkimys edustaa yleistä normalisaatioperiaatetta vammaisten kohtelussa (Moberg, 1998,137¹⁴). Erityiskasvatuksen parissa periaatteella on tarkoitettu lähinnä sitä, että erityiskasvatus tulisi toteuttaa mahdollisimman pitkälti yleisen kasvatuspalvelujen yhteydessä sekä niihin sulautettuna. Integraatioajattelussa lähdettiin siitä, että fyysinen integraatio (kaikkia oppilaita opetetaan yhdessä) saa aikaan toiminnallista integraatiota (yhteistoimintaa, yhteistyötä), joka edelleen kehittää ja edesauttaa sosiaalisen ja psykologisen integraation syntymistä. Sosiaalisella ja psykologisella integraatiolla tarkoitetaan kaikkien oppilaiden kehittymistä toisten hyväksymisen ja myönteisten sosiaalisten suhteiden kehittymisen rinnalla. Erilliset opetuspalvelut (erillislaitokset ja

¹⁴ Moberg teoksessa Poikkeava vai erityinen? (toim. Ladonlahti, Naukkarinen % Vehmas).

– koulut) ylläpitivät sitä käsitystä, että palvelujen ”kohdeyksiköt” olivat erilaisia kuin muut. Integraation kehittymisen perusosiksi on eritelty mm. jokaisen yksilön kunnioittaminen, mahdollisuus tehdä valintoja omassa elämässään, itsemääräämisoikeus, tasa-arvoisten mahdollisuuksien tarjoaminen, mahdollisuus olla arvostettu ja mahdollisuus osallistumiseen. Eniten keskustelua on herättänyt nimenomaan vammaisten ja käyttäytymishäiriöisten lasten integrointi tavallisiin luokkiin. Vaikka peruskoulun sisällä annettu integroitu erityisopetus onkin lisääntynyt runsaasti, myös erityiskoulut ja – luokat ovat säilyttäneet vankan asemansa. Integrointi onkin koskettanut ensisijassa lievistä oppimisvaikeuksista, kuten lukivaikeuksista ja puhevaikeuksista kärsiviä lapsia. Voidaan toisaalta kysyä, missä määrin on väärin myöntää esimerkiksi vammaisen lapsen erilaisuus? Integrointipyrkimyksillä ei ole pyrittykään niinkään kieltämään erilaisten oppilaiden ”erilaisuutta”, vaan välttämään siihen mahdollisesti liitettävää negatiivista sävyä, leimautumista.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että luokatonta erityisopetusta lisättiin tietoisesti yhtenäiskoulujärjestelmään siirtymisen jälkeen peruskouluissa. Näin tehtiin ennen kaikkea peruskoulun tasa-arvoon ja oppimisvaikeuksien voittamiseen tähtäävien tavoitteiden saavuttamiseksi (Kivinen,1988,232). Alla olevissa taulukoissa on koottu tekstissä tuotua yhteen – taulukoista käy ilmi erityisopetusta saaneiden lasten määrän kasvu peruskoululaitoksessa sekä apukoulujen oppilasmäärien, tarkkailuoppilaiden ja luokatonta erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrien kehitys.

Taulukko 1. Erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä ja osuus (%) kaikista peruskoululaisista luokka-asteittain lukuvuosina 1979-1980, 1981-1982 ja 1983-1984.

Luokka-aste	1979-1980		1981-1982		1983-1984	
	erityisoppilaita		erityisoppilaita		erityisoppilaita	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)
Ala-aste (luokat 1-6)	77 947	(19,9)	73 982	(20,2)	73 581	(19,9)
Ylä-aste (luokat 7-9)	13 897	(6,0)	20 233	(9,1)	23 493	(11,5)
Yhteensä:	91 844	(14,8)	94 215	(16,0)	97 074	(16,9)

(Mukaillen Kivinen,1988,227).

Taulukko 2. Apukoulujen, tarkkailuluokkien ja luokattoman erityisopetuksen oppilasmäärien ja %-osuuksien kehitys vuosina 1951, 1961, 1966, 1971 ja 1981.

Vuosi	Apukouluoppilaat	Tarkkailuoppilaat	Luokatonta EO:ta saavat oppilaat
	N (%)	N (%)	N (%)
1951	1 427 (0.29)	215 (0.04)	-
1961	3 055 (0.49)	423 (0.07)	4 365 (0.70)
1966	3 993 (0.70)	655 (0.12)	7 608 (1.34)
1971	5 375 (1.14)	1 627 (0.35)	39 621 (8.42)
1981	6 991 (1.17)	2 924 (0.49)	78 408 (13.16)

(Mukaiillen Kivinen,1988,225).

Vuonna 1983 eduskunta hyväksyi uudet koululait. Erityisopetuksen kannalta oleellisin muutos oli oppivelvollisuudesta vapauttamisesta luopuminen. ”Mahdollisuus oppimiseen ja koulunkäyntiin oli nyt jokaisella kehitystasonsa ja edellytystensä asettamissa rajoissa (Tuunainen&Nevala,1989,95). Samana vuonna myös kehitysvammaisten harjaantumisopetus liitettiin osaksi peruskoulun erityisopetusta ja nimitys ”apukoulu” poistettiin virallisesti käytöstä. Apukoulut ja – luokat olivat nyt osa peruskoulun mukautettua erityisopetusta. Vuoden 1985 koululaeissa myös tarkkailuopetuksen nimi muutettiin sopeutumattomien opetukseksi.

Erityisopetuksen määrällinen kasvu oli ensisijassa seurausta pitkään opettujien ryhmien huomattavasta määrän kasvusta, eikä niinkään esimerkiksi uusien vajaakuntoisten ryhmien tulosta opetusjärjestelmän piiriin. Ainoa uusi opetusryhmään oli kehitysvammaiset, joiden harjaantumisopetus oli liitetty peruskouluun. Peruskoululainsäädäntö mahdollisti tosin myös vajaaliikkeisten erityiskoulujen ja – luokkien perustamisen. Peruskouluissa annetun erityisopetuksen määrällinen kasvu suuntautui ennen kaikkea kielellisistä häiriöistä (puhe- ja lukivaikkeudet) kärsivien lasten auttamiseen ja tämä näkyi etenkin osa-aikaisen (luokattoman) erityisopetuksen määrällisenä laajentumisena (Tuunainen&Nevala,1989,103). Aina 1960-luvulle saakka erityisopetuksen kaksi hallitsevaa muotoa olivat olleet erityiskouluopetus ja erityisluokkaopetus. Peruskoulun myötä luokattoman erityisopetuksen käyttö lisääntyi

huomattavasti – erityisopetuksen määrällisen kehityksen takaa löytyikin ”perinteisten opetusmenetelmien laajentamista ja kehittämistä” (Tuunainen&Nevala,1989,99).

4.0. KOULUTUSPOLITIikkaAN VAIKUTTAVAT YHTEISKUNNALLISET TEKIJÄT 2000-LUVULLA

Erityisopetus on peruskoululaitoksemme sisään rakennettu julkinen järjestelmä ja näin ollen siihen voidaan olettaa olevan yhteydessä samantyyppisten asioiden kuin varsinaiseen koulutoimeenkin. Koska kyseessä on kuitenkin *kunnallisissa peruskouluissa annettu erityisopetus*, on keskeistä tarkastella kuntasektoria yleisellä tasolla sekä sen sisällä koulutoimeen vaikuttavia tekijöitä. Kuntien tasolla koulutoimeen vaikuttavat mm. kuntien taloudelliset resurssit sekä poliittiset voimasuhteet. Yhteiskunnallisella tasolla voidaan sen sijaan hahmottaa muutoksia jotka ovat edelleen olleet vaikuttamassa kuntien paikallisiin toimintakykyihin ja siihen, kuinka aineistossa ”kuntatason muuttajat” ovat rakentuneet. Näitä kuntatason vaikuttavia tekijöitä tarkastellaan erityisesti työn empiirisessä osassa.

1990-lukua sävytti Suomessa *taloudelliseksi kriisiksi yltänyt ekonominen taantuma*, mutta myös erilaiset muutokset yhteiskuntapolitiikan arvopohjassa. *Uusliberalistinen ajatussuuntaus* nosti kannatustaan osin hyödyntäen huonon taloudellisen tilanteen luomia taloudellisia ”pakotteita”, jotka ensisijassa tarkoittivat hyvinvointivaltioon kohdistettuja supistuksia. Toisaalta on huomionarvoista, että juuri julkisuuden tuottama lamapuhe osallistui taloudelliseen vaihtoehdottomuusdiskurssiin ja näin ollen tuki sitä (Ilmonen,1993). Tällöin julkisen sektorin resurssien kiristäminen nähtiin edellytyksenä valtiontalouden saattamiseksi hallinnan alaiseksi. Kuten Kiander toteaa, 1990-luvun laman aikana ja sen seurauksena sosiaalipoliittisia kysymyksiä ja järjestelmiä alettiin arvioida nimenomaan taloudellisen tehokkuuden ja kannustavuuden näkökulmasta, aikaisemmin vallitsevien idealistisempien ja ohjelmallisempien näkökulmien sijaan (Kiander,1998,103). Koulutuspolitiikassa tämä ilmeni vastaavasti kasvavana mielenkiintona suhteessa koulutuksen tehokkuuteen ja taloudelliseen rationaalisuuteen taloudellisten resurssien heikentyessä. Sekä laman että yleisen, uusliberalistisen ajatussuuntauksen voimistumisen voidaan nähdä kietoutuvan ikään kuin toisiinsa – uusliberalismi sai lamasta kasvu- ja kannatusvoimaa.

Suomen EU-jäsenyyden myötä realisoituivat paineet yhdenmukaistaa kansallista verotuskäytäntöä enemmän Keski- Eurooppalaiseen suuntaan. Toisaalta yhdenmukaiset koulutusjärjestelmät ovat nekin viime aikoina sisältyneet poliittiseen keskusteluagendaan. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (Euroopan kunnallissopimus) myötä *subsidiariteettiperiaate* ja yleinen *lokalisatioprosessi* on voimistunut myös meillä. Tähän liittyi läheisesti myös laaja, valtion hallinnon hajauttamisuudistus, joka muokkasi voimakkaasti sekä kunnan ja valtion välistä suhdetta

painottaen kuntien roolia kuntalaisten palvelutarpeiden tyydyttäjänä. Yksi keskeinen muutos hallinnon hajautukseen liittyen oli kuntien *valtionosuusuudistus*.

Kunnallisella tasolla kaksi keskeistä vaikutustekijää lienevät kunnan taloudelliset resurssit ja kunnallispoliittiset voimasuhteet. Kuntien taloudelliset voimavarat koostuvat pääosin sekä kerättävistä verotuloista että erilaisista valtionosuuksista. Poliittiset voimasuhteet kunnanvaltuustoissa vaihtelevat kunnallisvaalien kautta. Paikallistumiskehityksen myötä voidaan olettaa kuntien paikallishallinnon ja tätä kautta erityisesti kunnallisen puoluepoliittisen toiminnan (valtuuston) merkityksen kasvaneen ja korostuneen. Klassisessa valta- ja valtarakennetutkimuksessa voidaan tutkimuskysymyksiä tarkastella neljällä eri tasolla. Ensimmäisellä tasolla valtaa käsitellään abstraktilla, poliittisen teorian tasolla. Toisella tasolla tarkastellaan muodollista valtaa, jolloin huomio kiinnitetään instituutioihin ja toimeenpanoviranomaisten tehtäviin. Kolmannella tasolla analysoidaan *poliittisia puolueita, taloudellisia rakenteita sekä vallitsevia kulttuurisia normeja*. Tarkastelua kutsutaan *politiikan sosiologiaksi*. Neljännellä tasolla huomio kääntyy yksilöiden mielipiteisiin, äänestyskäyttäytymiseen ja osallistumiseen (Hoikka, 2001,51). Klassisen valtatutkimuksen näkemyksen mukaan valta on sillä, joka osallistuu päätöksentekoon mahdollisimman monissa asioissa ja joka useimmin tärkeissä asioissa saa ”tahtonsa” läpi. Kunnallispolitiikan tasolla tämä viittaa kunnan valtuuston ja – hallituksen poliittisten puolueiden välisiin valtasuhteisiin. Kunnallispoliittisessa päätöksenteossa suurimman paikkamäärän omaavalla valtuustoryhmällä (tai pikemminkin *ryhmittymällä*, kuten vasemmisto/porvaripuolueet) on näin myös suhteessa eniten valtaa, kun tiedetään, että useimmista asioista päätetään *äänestämällä*.

Elitistisen vallantutkimuksen mukaan valta on keskittynyt tietyille, suhteellisen pienelle hallitsevien joukolle, kun taas pluralistit näkevät päätöksenteon olevan vallan keskeisin ilmenemismuoto. Bühlerin mukaan kuntatason strategisen eliitin muodostavat valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajat, kunnanhallituksen jäsenet, johtavat virkamiehet sekä puoluejärjestöjen johtajisto (Hoikka,2001,63).

Edellä mainitut yhteiskunnalliset ja kunnalliset tekijät eivät taatusti ole ainoita suomalaiseen koulutuspolitiikkaan ja sen käytäntöön sekä erityisopetukseen vaikuttaneita tekijöitä 1990-luvulla. Työssä oletetaan, että niin lama, poliittisen ideologian muutokset kuin hallinno uudistus sekä näiden vaikutusten näkyminen koulutuspolitiikassa ovat olleet eräitä tapahtumia, joiden vaikutus heijastuu ja näkyy peruskoulujärjestelmässämme vielä 2000-luvulle tultaessa ja sen edetessä kohti ensimmäistä vuosikymmentään. Ne ovat vaikuttaneet kuntien toiminnallisen kentän

muotoutumiseen ja luoneet reunaehdot kunnallisten peruspalvelujen toteuttamiselle, jollaiseksi peruskoulutuskin voidaan hahmottaa.

4.1. 1990-luvun taloudellinen lama ja sen vaikutukset koulutuspolitiikan käytäntöön

1990-lukua sävytti Suomessa poikkeuksellisen voimakas taloudellinen taantuma, lama. Laman kolme vaihetta olivat syöksyminen lamaan (1990 - 93), laman huipun taittuminen (1994 - 95) ja lamasta elpyminen (1996 - 99) (Julkunen,2001,64). Lama heijasti vaikutuksiaan laajoille alueille niin yhteiskunnallisessa kuin kansalaisten yksityisessäkin elämässä. Yleisesti ottaen keskeisinä säästökeinoina olivat erilaiset julkisiin menoihin kohdistuneet toimenpiteet. Lamaan johtaneisiin syitä tuodaan esille lyhyesti.

1980-luvulla voimistuivat niin Euroopassa kuin yleisemminkin maailmalla erilaiset vapaan talouden vaatimukset ja painotukset. Kansainvälisen pääoman liikkumisen vapauttaminen sai aikaan Suomessakin ns. luottotulvan, kun rahamarkkinat vapautuivat 1980-luvun kuluessa asteittain. Samaan aikaan toteutettu tuloverotuksen keventäminen edesauttoi luotonottoon perustuvaa kulutusta, jota harrastivat niin yritykset kuin yksityiset kansalaisetkin (Kiander&Vartia,1998,55). Luotonannon paisumisen seurauksena oli ennenkuulumaton velkaantuminen. Samaan aikaan suomalaiset suuryritykset saivat mahdollisuuden investoida ulkomaille ja näin ollen kansainvälinen pääoma alkoi virrata Suomeen. Luotonannon voimakas kasvu edesauttoi 1980-luvun taloudellista korkeasuhdannetta ja varallisuustavaroiden, kuten asuntojen, maan ja osakkeiden hinnat moninkertaistuivat. Kansainvälisillä markkinoilla suomalainen vienti kuitenkin heikentyi – vaihtotaseen jatkuva alijäämä pakotti valtion ottamaan jatkuvasti lisää velkaa. Viennin vaikeutumiseen oli vaikuttanut oleellisesti Neuvostoliiton hajoaminen ja tämän mukana idänkaupan romahtaminen. Kun kansainvälisen kaupan korot alkoivat kohota ja markan kurssin heikkeneminen johti aikanaan ulkomaalaiseen ”valuuttapakoon”.

Keskeinen tekijä taloudellisen taantuman syvenemisessä varsinaiseksi lamaksi oli myös viimeiseen asti ylläpidetty vahvan markan finanssipolitiikka, josta luovuttiin pakon edessä vasta marraskuussa vuonna 1991, kun markka ensin devalvoitiin ja myöhemmin syyskuussa, kun markka laskettiin kellumaan. On esitetty arvioita, joiden mukaan lamasta selviytyminen olisi voinut olla nopeampaa, mikäli kiinteistä kursseista olisi luovuttu jo aikaisemmin.

Laman seurauksena Suomen bruttokansantuote putosi kolmena vuotena peräkkäin ja työttömyys kasvoi räjähdysmäisesti. 1980-luvun alussa työttömyysaste oli ollut noin 4%, mutta se nousi 1990-luvulle tultaessa yli 18 %:iin. Yksityisten henkilöiden ja yritysten lisäksi valtion velkaa oli otettu runsaasti. Vielä 1980-luvun lopulla julkinen sektori oli ollut ylijäämäinen ja valtion velka Euroopan alhaisin. Vuonna 1991 valtiontalouden velkaa oli 32 miljardia markkaa.

Lamavuosina tehtyjen säästöpäätösten suuruus vaihteli (laskutavasta riippuen) 35 - 50 miljardia markkaa ja ne kohdistuivat pääsääntöisesti kuntien saamiin valtionpuihin ja kotitalouksien saamiin tulonsiirtoihin, kuten äitiyspäivärahaan, kotihoidontukeen sekä eläkkeisiin. Samaan aikaan joidenkin pääomatulojen verotusta kevennettiin ja Ahon hallitus yritti leikata myös ansiosidonnaista työttömyysturvaa (Kiander&Vartia,1998,149).

Kunnat reagoivat lamaan monin tavoin. Ne saattoivat turvautua joko meno-, tulo- tai tehokkuusstrategiaan (Valtonen, 2000, 34) tai neljännen vaihtoehdon mukaan kollektiivista kriisitietoisuutta hyväksikäyttävään restrukturointistrategiaan (Heikkilä & Rastas, 2000,4). Kunnat siis saattoivat joko laman alussa nostaa tulojaan, pienentää menojaan tai pyrkiä parantamaan koko kunnan taloudellisen toiminnan tehokkuutta. Restrukturointistrategia sisältää osia edellä mainituista strategioista, mutta siinä painotetaan enemmän erilaisia talouden sopeuttamisohjelmia.

Yksi lukuisista säästökohteista oli koulutoimi, erityisopetus mukaan lukien. Taloudelliset resurssit vaikuttavat siihen, kuinka ja millä tavoin erityisopetusta maassa järjestetään ja annetaan. Yksi tämän työn taustaolettamuksista kuitenkin on, että lopulta se, miten taloudellisia resursseja vaativiin ja kuluttaviin asioihin suhtaudutaan, riippuu myös vallitsevasta kulttuurisesta ja poliittisesta ideologiasta. Kun kaikki maksaa, on lopulta päätettävä mihin rahat käytetään. Erityisopetus on tässä mielessä helppohko säästökohde, koska sitä tarvitsevat (erityistarpeiset lapset) eivät omaa sellaista poliittista tai taloudellista pääomaa, että he voisivat vakavasti ottaen esittää pakottavia vaatimuksia suhteessa valtaapitäviin, vaikkakin näiden lasten vanhemmilla näitä edellytyksiä olisikin.

Laman myötä koulutuksen talous, eli resurssit, heikentyivät huomattavasti (Poropudas & Mäkinen, 2001,16). Käytännössä tämä tuli esille erilaisina menoihin liittyvinä leikkauksina ja menolisäyksiä merkitsevien uudistusten lykkäyksinä. Opetushallituksen selvityksen (Opetushallitus, 1994) mukaan peruskoulujen, lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten käyttömenot supistuivat vuosina 1990 - 1994 n. 2.3 mrd. markkaa, eli noin 11 %, mikä oppilasmäärien samalla kasvaessa merkitsi oppilaskohtaisten käyttömenojen supistumista 17 %:lla (Poropudas & Mäkinen, 2001).

Varsinaiset opetustoimeen kohdistuneet säästötoimenpiteet toteutettiin mm. oppilasryhmiä suurentamalla ja vähentämällä esimerkiksi kerho- ja tuki- ja erityisopetuksen määrää. Oppilashuollon ja opetuksen tukijärjestelmien säästöt ovat merkinneet eriarvoisuuden monipuolista – alueellista, sosiaalista ja yksilöllistä – kasvua. Kuntien heikentynyt taloudellinen tilanne vaikeutti huomattavasti kuntien kykyä tarjota lapsilleen ja nuorilleen näiden tarpeita vastaavia palveluita peruskoululaitosten sisällä. Heikentyneiden erityisopetuksen resurssien myötä on heikentynyt myös peruskoululaitoksen kyky havaita lasten ja nuorten oppimisvaikeuksia sitä mukaa, kun erityisopetuksessa ja muussa koulutyötä tukevassa toiminnassa on vähennetty vakituisia virkoja ja määrärahoja. Toisaalta laki peruskouluja edeltävästä esiopetuksesta (lapsille vapaaehtoinen, kunnille lain säätämä velvollisuus) on voinut helpottaa myös oppimisvaikeuksien varhaisempaa huomaamista. Poropudas ja Mäkinen toteavat, että ”oppilashuollon, terveydenhoidon, oppilaanohjauksen ja erityis- ja tukiopetuksen leikkaukset ovat kaikki kohdistuneet yksilöllisen tai sosiaalisen taustansa takia heikoimmassa asemassa oleviin oppilaisiin, ts. vahvistaneet monipuolista syrjäytymiskehitystä ja varmistaneet, että sosiaali- ja terveydenhuollolla riittää myös nuorempia asiakkaita”. Toisin sanoen koulutukseen kohdistuneet leikkaukset ovat vaikuttaneet negatiivisesti erityisesti jo alun perinkin huonosti tai heikosti pärjänneisiin – hyvin menestyneet oppilaat pärjäävät edelleenkin. Ryhmäkokojen kasvattaminen yhtenä säästökeinona on nostanut tunteita ja aiheuttanut keskustelua niin kunnallisella kuin valtakunnallisellakin tasolla. Ryhmäkokojen kasvaessa opettajan resurssit ennen pitkää käyvät riittämättömiksi – oppilaat eivät saa tarvitsemaansa henkilökohtaista ohjausta opetuksessaan ja opettajat itse uupuvat kasvaneen työtaakkansa alla. Toisaalta erilaiset käyttäytymishäiriöt luokissa saattavat lisääntyä luokkakoon kasvaessa ja syntyy kurinpidollisia ongelmia. Vastaavaa huolta on herättänyt myös erityistä tukea tarvitsevien lasten yhä kasvavissa määrin tapahtuva integrointi tavallisiin luokkiin. Erityisopetusta koskevassa luvussa tuotiin esille tasa-arvoisuuteen pyrkivään ja lapsen leimaamista välttävään integraation periaatteeseen – lasta pyritään opettaa normaalissa luokkaympäristössä mahdollisimman pitkään, jotta vältettäisiin leimautuminen ”erikoiseksi” tai ”erilaiseksi”. Liian pitkälle vietyä (ja erityisenä säästökeinona) integrointi ennen pitkää haittaa kuitenkin koko luokan oppimismahdollisuuksia ja heikentää opettajan työssä jaksamista entisestään. Häiriköivät oppilaat estävät muitakin keskittymästä opetukseen ja toisaalta voidaan kysyä, kuinka hyvin näiden erityistä tukea tarvitsevien lasten (olivatpahan he sitten hyvin tai huonosti oppivia) tarpeisiin pystytään vastaamaan luokissa, joissa oppilasmäärät lähenevät jopa kolmeakymmentä lasta.

Koulujärjestelmän kehittyneisyyden yhtenä mittarina on pidetty opettajaa kohden lasketun oppilasmäärän vähäisyyttä. Mitä vähemmän oppilaita yhdellä opettajalla on, sitä paremmat edellytykset koulujärjestelmällä on ottaa huomioon oppilaiden yksilöllisiä erityistarpeita ja sitä yksilöidämpää ja tehokkaampaa opetusta voidaan antaa (Kivinen,1988,229).1980-luvulla keskimääräinen luokkakoko oli n. 16 oppilasta opettajaa kohden¹⁵. Jos luokkakokoja suurennetaan nimenomaan pyrkimyksenä säästää kustannuksissa ja tehostaa opetusta, tässä todennäköisesti mennään metsään – niin tavoitteiden kuin kehityksenkin puolesta.

4.2. Kunta palvelujen järjestäjänä – valtion hallintouudistus ja kunnan toimintakentän muutos

Kunnat ovat Suomen Hallitusmuodon (HM) 50.1 §:n mukaan osa valtion hallintorakennetta. Kunta on itsehallinnollinen toimija, yksi valtionhallinnon porrastus, jolla on ”oma valtiosääntöinen ja vallan suuntaan rajattu legitimaatio omien paikallisten yhteisön asioiden sääntelyyn” (Ryynänen, 2001,20)¹⁶. Kuntien toiminta voidaan nähdä ensisijaisesti hyvinvoinnin jakamisena erilaisten hyvinvointipalvelujen muodossa (Rönkkö,2001,105). Pohjoismaisessa hyvinvointimallissa terveydenhuolto-, koulutus ja sosiaalipalvelut sekä perustoimeentuloturva ovat ns. kansalaisuuteen liittyviä, universaaleja perusoikeuksia, joita kunnat tuottavat valtion ohjauksessa ja sen rahallisella avustuksella. Oikeudellisesti kuntien tehtävät jakautuvat lakisääteisiin ja vapaaehtoisin ja hyvinvointivaltion kehittyminen näkyi ennen kaikkea kuntien lakisääteisten velvollisuuksien lisääntymisenä. 1990-luvulla kuntien tehtävät säilyivät ennallaan, mutta niiden itsehallinto laajeni merkittävästi (Rönkkö,2001,132). Kunnallishallinnon uudistuksen keskeisin piirre oli valtion ohjauksen purkaminen, johon pyrittiin mm. vapaakuntakokeilulla, kunnan palvelurakennetta uudistamalla, valtionosuusjärjestelmän uudistamisella ja markkinaperustaisten palvelustrategioita omaksumalla. Kuntiin kohdistuvaa valtion valvontaa ja ohjausta vähennettiin myös lainsäädäntöä uudistamalla.

Valtionosuusuudistus oli hyvin voimallinen muutos kuntien talous-poliittisessa toimintakentässä. Kunnissa oli perinteisesti noudatettu ns. säästäväisyyspolitiikkaa ja monien kunnallisten sosiaalipalvelujen järjestäminen oli jäänyt oman onnensa varaan. Valtion rooli sosiaalihuollossa oli ollut heikko ja edellytykset erityyppisissä kunnissa kokoväestön kattaville sosiaalipalvelujen luomiselle vaihtelivat huomattavasti (Kröger,1997,147). Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa

¹⁵ 1910- ja 1920-luvuilla luokkakoko oli n. 36 oppilasta opettajaa kohden, josta se laski 27:ään oppilaaseen vuoteen 1950 mennessä. Vuonna 1970 luokkakoko oli 22 oppilasta (Kivinen,1988,229).

¹⁶ Aimo Ryynänen artikkelissaan Kuntien ja alueiden itsehallinnollisen aseman perusteet kirjassa Kunnat 2000-luvun kynnyksellä.

valtion säänteli mm. puitelaeilla, valtakunnallisilla suunnitelmilla, hallinnollisilla normeilla ja tehtäväkohtaisilla valtionosuuksilla kuntien hallintoa, toimintaa ja taloutta (Harjula & Prättälä,1998). Valtionapujen saaminen edellytti kunnilta tiukkaa viisivuotissuunnitelman noudattamista ja suunnitelma tarkastettiin yksityiskohtaisesti ja toimintaa raportointiin säännöllisesti.

Julkunen on todennut, että julkisen sektorin reformi käynnistyi lamasta riippumatta, mutta se kiedottiin lamasäästöihin. Uudistusta oli suunniteltu jo 1980-luvun lopulta. Eduskunnan ja hallituksen voimasuhteet olivat muuttuneet vuonna 1991 eduskuntavaaleissa, kun oppositiossa ollut Keskusta lisäsi kannatustaan 40:stä 55 paikkaan ja Sosiaalidemokraattien ja Vasemmiston jäädessä oppositioon. Suomi sai täysporvarillisen hallituksen, joka antoi eduskunnalle esityksen kuntien valtionosuusuudistuksesta heti vuonna 1991 (Ahonen,2003,180).

Valtionosuusuudistus astui voimaan juuri pahimpaan lama-aikaan ja asetti kunnat taloudelliseen koetukseen. Valtionosuusuudistuksen tarkoituksena oli ”kannustaa kuntia taloudellisuuteen, vähentää valtionapumenoja ja lisätä valtion menojen hallittavuutta” (Julkunen,2001,117). Valtionosuuksien leikkaukset heikensivät etenkin pienten kuntien taloutta, mutta 2000-luvulle tultaessa myös isompien kuntien taloudellinen tila on heikentynyt (Rönkkö,2001,132). Valtionosuusuudistuksen myötä vastuu säästö- ja leikkauspäätöksistä siirtyi kunnille ja se muutti samalla koko hyvinvointipalvelujen rahoitusjärjestelmän. Uudistus toteutettiin kahdessa osassa.

Vuonna 1993 kunnat saattoivat siirtyä entiseen säästäväisyyspolitiikkaan, kun valtionosuudet irrotettiin ns. reaalisesta palveluntuottamisesta. Avustukset eivät enää olleet korvamerkittyä rahaa, eli niille ei ollut asetettu ennalta määrättyä käyttökohdetta, vaan kunnat saattoivat nyt käyttää valtionosuudet miten ikinä parhaaksi katsoivat – mm. täysin sosiaali- ja terveystoimialan ulkopuolelle. Valta todella annettiin kunnallishallituksille – valtionosuuksia jaettaessa kunnan poliittisten valtasuhteiden ja – rakenteiden merkitys oli nyt erittäin suuri. Kun ennen saadut avustukset olivat riippuneet toteutuneesta palvelujen tuottamisesta ja kunnan yleisestä kantokyvystä, uudessa laskennallisessa indeksissä kantokyky oli yksi kunnan tilannetta kuvaava indikaattori yhdessä mm. huoltosuhteen, kunnan koon ja työttömyysasteen kanssa. Ainut edellytys valtionavustuksien saamiselle on, että palvelujen taso vastaa ”yleistä maassa hyväksyttävää tasoa”, jota Krögerin mukaan ei juurikaan ole edes määritelty (Kröger,1997,161). Kuntien kantokykyluokka poistettiin käytöstä vuonna 1996. Valtionosuusuudistukseen liitettiin vielä ns. normienpurkupaketti, joka käytössä poisti hallinnolliset esteet julkisten palvelujen yksityistämisen

ja ulkoistamisen tieltä. Krögerin mukaan valtionosuusuudistuksen myötä kunnat vapautuivat täysin hyvinvointivaltion otteesta. Kuntien palveluntarjontaa eikä valtionosuuksien käyttöä valvottu käytännössä enää juuri ollenkaan – tehtävää varten perustettu valtakunnallinen perusturvalautakunnan toiminta on ollut vaatimatonta kuntiin kohdistuvien tehokkaiden sanktioiden puuttuessa, eikä sillä itsekään ole selvää käsitystä palvelujen laatuun kohdistuvista kriteereistä (Kröger,1997,161). Uutta kuntien terveystalouteen kohdistettua hoitotakuuta ja sen toteutumista voidaan periaatteessa pitää yhtenä palvelujen laatua mittaavana tekijänä.

Valtionosuusuudistus näkyy peruskoulussa

Uudistus mahdollisti rajut säästötoimenpiteet kunnissa, jotka tosin joutuivat nyt kunnallispoliittisella tasolla perustelemaan ja kantamaan vastuun säästöjen toimeenpanemisesta ja seurauksista. Mäkinen ja Poropudas ovat esittäneet, että sekä oppilashuollon että opetuksen tukijärjestelmien säästöt ovat merkinneet eriarvoisuuden monipuolista – alueellista, sosiaalista ja yksilöllistä – kasvua. Kirjoittajien mukaan ”säästöjen kohdentamisvastuun saaneet ja vastaanottaneet kunnat supistivat erityisesti niitä resursseja, jotka oli tarkoitettu kulttuuriselta pääomaltaan heikoimpien oppilaiden koulutyön tukemiseen” (Mäkinen & Poropudas, 2001,203). Kuntien heikentynyt taloudellinen tilanne vaikeutti huomattavasti kuntien kykyä tarjota lapsilleen ja nuorilleen näiden tarpeita vastaavia palveluita peruskoululaitosten sisällä. Tämän mukaan voitaisiin olettaa, että heikentyneiden erityisopetuksen resurssien myötä on heikentynyt myös peruskoululaitoksen kyky havaita lasten ja nuorten oppimisvaikeuksia sitä mukaa, kun erityisopetuksessa ja muussa koulutyötä tukevassa toiminnassa on vähennetty vakituisia virkoja ja vähennetty määrärahoja. Erityisesti ala-asteen tukitoimiin kohdistetut säästötoimenpiteet näkyvät ja kuuluvat vasta myöhemmin – yläasteella heikentyneinä luku- ja kirjoitustaidon sekä matematiikan oppimistulosten heikentymisenä ja oppimisvaikeuksien kyliäisenä erilaisina käyttäytymis- ja sopeutumisvaikeuksina. Jos oppilashuollon tukitoimia, tukiovetusta ja erityisopetusta heikennetään peruskoulun ensimmäisillä luokilla, erot koulusaavutuksissa alkavat koulutyön alkupuolella ja syvenevät entisestään koulutiellä edetessä (Mäkinen & Poropudas, 2001,70).

Valtionosuusuudistus vaikutti kuntien toimintaan, paitsi yleensä valtionosuuksia vähentävästi ja täten kuntataloutta heikentävästi, ennen kaikkea niiden valtuustojen ja hallitusten valtaa lisäävästi. Jos valtionosuuksien lopullisesta kohdentamisesta saatiin nyt päättää itse, voidaan olettaa, että poliittisten valtasuhteilla, puoluepolitiikalla on nykyään entistä suurempi valta kunnissa varojen kohdentamisessa. Tällöin peruskouluun ja sen sisällä erityisopetukseen on voitu kanavoida varoja

siinä määrin kuin tarpeelliseksi on nähty. Tällä ei tietenkään tarkoiteta sitä, että kaikki kunnat olisivat kohdentaneet säästönsä nimenomaan tuki- ja erityisopetukseen. Voidaan kuitenkin olettaa, että uusliberalistisen talous- ja koulutuspoliittisen aatteen saadessa enemmän kannatusta, sen vaikutukset ulottuvat myös siihen, miten valtionosuuksia kunnissa suunnataan esimerkiksi oppilashuoltoon ja erityisopetukseen. Yksi tämän tutkimuksen haasteista onkin empiirisen aineiston kautta tarkastella, onko puoluepolitiikka millään tavalla yhteydessä kunnallispolitiikan tasolla peruskouluissa annettuun erityisopetukseen.

4.3. Muuttuva poliittinen ideologia – uusliberalismi ja sen näkyminen koulutuspolitiikassa

Suomen valtion taloudesta 1990- ja edelleen 2000-luvulla puhuttaessa käytetty ”säästöpoliittinen liturgia” tarttui (tai tartutettiin) myös koulutuspoliittiseen sanastoon. Tapahtuneet muutokset koulutuspolitiikassa on yleisesti kuvattu edistyksenä ja positiivisina uudistuksina, vaikka nyttemmin voidaankin osoittaa, että sekä alueellinen että paikallinen eriarvoisuus oppilaiden välillä on jatkuvasti kasvanut. Oireellista on myös se, että kun polttava taloudellinen ahdinko on väistynyt, sama säästöpoliittinen ajattelutapa on jäänyt elämään vielä 2000-luvullakin. Kriisipuhe ei koske vain koulutuspolitiikkaa, vaan sitä kuulee kunnallispoliittisella tasolla lähestulkoon toimialasta riippumatta. Toisaalta monen kunnan kohdalla taloudellinen ahdinko on todellisuutta ja sen mukana myös lukuisat talouden ”elvyttämishjelmat”. Kaikkiaan laaja-alaiset säästötoimet mahdollistuivat paitsi taloudellisesta pakosta, myös osaltaan erityisesti muuttuneen talous- ja yhteiskuntapolitiittisen ajattelun myötä, joka alkoi saada jo 1980-luvulla kasvavissa määrin tilaa poliittisessa keskustelussa ja toiminnassa.

Siinä missä 1960- ja 1970-lukuja (ja osaltaan vielä 1980-lukuakin) hallitsi tasa-arvoa korostava ja eriarvoisuuden vähentämiseen pyrkivä hyvinvointivaltion kehitysideologia, 1990-luvulla keskeiset painotusalueet olivat toisenlaiset. 1990-luvun alkuvuosina sekä eduskunnan että hallituksen voimasuhteet muuttuivat ja muodostettiin porvarihallitus. Samaan aikaan oli Suomessa nähtävissä, kuten muuallakin Euroopassa, uusliberalistisen aallon voimistuminen. Uusliberalistisen näkemyksen yksi keskeisimmistä vaatimuksista on juuri valtiollisen roolin merkityksen supistaminen kansalaisten hyvinvoinnin tuottajana. Tämä näkyi Suomen talouspoliittisessa keskustelussa mm. kasvavana hyvinvointivaltiokritiikkinä.

Puhuttaessa uusliberalismista, uudesta oikeistolaisuudesta, erotetaan toisistaan liberalismiin taloudellinen ja poliittinen puoli (Julkunen, 2001, 48). Näistä kahdesta poliittinen liberalismi syntyi

aikaisemmin, noin 1600-luvulla ja taloudellinen liberalismi noin vuosisataa myöhemmin, 1700-luvulla. Poliittinen liberalismi koski pääsääntöisesti yksilön vapautta ja suvereenisuutta suhteessa hallitsijaan, kun taas taloudellinen liberalismi pyrki luomaan edellytyksiä kapitalismin syntymiselle poistamalla tiukkoja talouteen kohdistettuja rajoituksia. Nämä yhdessä, yksilön oikeudet ja talouden vapaus, muodostavat modernin ajan peruspilarit (Julkunen, 2001,48). Ns. uusi liberalismi on alkuaan jäljitetty ensin 1930- ja 1940 – luvuille, jolloin kritiikki kohdistui pääsääntöisesti totalitaariseen valtioon. Esimerkiksi Friedrich Hayekin mukaan valtio tuhosi yksilöiden vapauden viemällä näiltä moraalisen roolin.

Sosiaalisen valtion vastainen liberalismi ajoitetaan 1970-luvulle, jolloin liberalismi nostatti kannatustaan niin tieteissä kuin politiikankin saralla. Tämä, varsinaiseksi *uusliberalismiksi* nimetty aate, uskoo niin yksikön kuin taloudenkin vapauden olevan vastaus yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin haasteisiin. Yksilön nähdään yksin olevan vastuussa omasta elämästään ja siinä pärjäämisestä. Jokainen on täysin vapaa tavoittelemaan omaa onneaan saamallaan resursseilla ja toimimaan vapailla markkinoilla parhaallaan näkemällään tavalla. Valtion rooli on minimalistinen – sen katsotaan olevan velvollinen huolehtimaan vain maan turvallisuuteen liittyvistä seikoista sekä lainkäytön ja omistussvapauden turvaamisesta. Valtion sijasta yhteiskunnallisista asioista huolehtivat *markkinat*, joiden toivotaan ulottuvan ja vaikuttavan mahdollisimman monella yhteiskunnan osalla. Usko vapaisiin markkinoihin, sekä niiden toimintakykyyn ja ”reiluuteen” on järkkymätön. Yhteiskuntaa ei opin mukaan periaatteessa edes tarvita – rautarouva Thatcherin mukaan yhteiskuntaa ei ollut edes olemassa.

Margaret Thatcherin uusoikeistolaista hallintoa sekä Ronald Reaganin konservatiivista politiikkaa on pidetty uusoikeistolaisen politiikan malli - ilmentyminä. Valtion roolin minimoiminen, individualistinen ihmisenäkemyks ja vapaiden markkinoiden luominen kaupan sääntelyä purkamalla ja yksityistämällä olivat keskeisiä toimintamuotoja niin Isossa-Britanniassa kuin Yhdysvalloissakin 1980-luvulla. Arvojen kääntyminen pääläelleen oli huomionarvoista - julkiseen sosiaalipolitiikkaan liitetty arvostus kohdistui kaikkeen siihen, mikä oli yksityistä tai mahdollista yksityistää (Julkunen,2001,49).

Julkunen puhuu tällaisten poliittisten aatesuuntausten vaihtumisen ja virtaamisen yhteydessä *mentaalisista malleista*. Mentaalisilla malleilla tarkoitetaan ajattelun mallia tai kehystä, ”ajattelun maailmaa” (Julkunen, 2001). Yksinkertaisimmillaan mentaalisten mallien muutos näkyy käytännössä uusien iskusanojen omaksumisena, toisessa ääripäässä muuttuvat maailma- ja

ihmiskuvat. Siirtymää sosiaalipoliittisesta hyvinvointivaltiollisesta ajattelusta kohti individualismia ja vapaita markkinoita, toiminnan tehostamista ja kustannushyötylaskelmia painottavaa uusliberalismia, on esimerkki mentaalisen mallin muutoksesta. Suomessa vasta lama loi puitteet todellisen reformin aloittamiselle. Toisaalta voidaan olettaa jonkin asteisen julkisen ekspansiivisen kauden olleen loppumaisillaan ilman lamaakin – julkinen talouskriisi oli kuitenkin ehto sosiaalipolitiikan karsinnalle ja uudelleensuuntaamiselle. Julkusen sanoin ”Lama oli varmastikin monien sosiaaliturvaetuksien leikkaamisen ainoa syy. Mutta kokonaisuudessaan lama mahdollisti politiikan, jota talouseliitit tavoittelivat jo 1980-luvulla: markkinaehtoisuuden läpilyönnin, tulonjakosuhteiden käännöksen pääomatulojen ja voittojen hyväksi, viennin kilpailukyvyyn palautuksen, valtion tehtävien uudelleenarvioinnin ja julkisen sektorin laajenemisen pysäytyksen” (Julkunen, 2001,63).

Yleisen talouspoliittisen kielenkäytön leviäminen näkyy 2000-luvulla läpi yhteiskunnallisten keskustelunaiheiden – toiminnan rationalisointi ja tehostaminen kustannusten laskemiseksi, neljännesvuosikatsaukset, työntekijöiden uudelleensijoittaminen, tulosvastuullisuus ja tulospalkkaus ja ennen kaikkea arviointi ja tehokkuus ovat päämääriä ja keinoja lähestulkoon kaikkialla, sosiaalihuollosta koulutukseen. Ennen kaikkea poliitikkojen ja virkamiesten huomion keskiössä tuntuu olevan, niin valtakunnallisella kuin kunnallisellakin tasolla, 1990-luvulla alkanut ja yhä 2000-luvulla jatkuva kriisipuhe maan tai kuntien taloudellisesta tilanteesta. Kansainvälisen kilpailukyvyyn heikkenemisestä ja tuottavuuden laskusta ja yritysepäystävällisestä ilmapiiristä ollaan jatkuvasti huolestuneita, vaikka Suomi on todettu toistamiseen yhdeksi maailman kilpailukykyisemmäksi maaksi ja jopa eniten yrityksiä julkisin varoin tukevaksi. Suuret suomalaiset yritykset käyvät jatkuvasti yhä laajempia YT – neuvotteluja, saneeraavat, siirtävät tuotantoa ulkomaille ja irtisanovat työntekijöitä ennen näkemättömällä vauhdilla.

Sirkka Ahonen on esittänyt, että uusliberalistinen ajattelu on Suomessa voimistunut uuden keskiluokan syntymisen myötä. 1980- ja 1990-luvulla suomalainen yhteiskunta muuttui yhdessä elinkeinorakenteen kanssa ja mm. tietotyön määrä maassa kasvoi nopeasti. Työväenluokka ei enää ollut suurin yksittäinen yhteiskuntaryhmä, vaan sen on syrjäyttänyt entistä ammatillisesti eriytyneempi ja nopeammin vaurastunut uusi keskiluokka, jotka ovat ottaneet etäisyyttä yhteiskunnan vähävaraisiin. 1990-luvun kuluessa myös tulonjaossa tapahtui selvä muutos – työntekijöiden ja alempien toimihenkilöiden tulot laskivat erityisesti yrittäjien palkkoihin verrattuna. Syynä tähän oli etenkin luopuminen aktiivisesta tulonjakoja tasoittavasta politiikasta. Uuden keskiluokan myötä kasvoi myös Kokoomuksen kannatus, joka 1980-luvun lopulla pääsi

ensimmäistä kertaa kahteenkymmeneen vuoteen hallitukseen oppositiosta ja kasvatti kannatustaan 1990-luvun puoleenväliin asti. 2000-luvulla presidentinvaaleissa on ollut toisella kierroksella Kokoomuksen ehdokas. On oikeutettua sanoa, että Suomessakin tätä yhteiskunnan rakenteellista muutosta on vastannut oikeiston taholta tullut aatteellinen suunnanmuutos, jonka otollisena maaperänä voidaan pitää ennen kaikkea uutta kilpailukykyistä - ja hakuista keskiluokkaa (Ahonen,2003,162).

Uusoikeistolaisen ajattelun lisääntyminen nimenomaan uusissa keskiluokissa teki siitä myös suurimman hyvinvointivaltiokriitikon. Meillä ulkomailla käytyyn uusoikeistolaiseen keskusteluun viitattiin ensimmäisen kerran 1990-luvun alkupuolen lamavuosina. Radikaalimmassa esityksessä puolustettiin mallia, jossa sosiaalipalvelujen universaalista jakoa ei hyväksytty ja tasa-arvo ei sinänsä ollut päämäärä, vaan vapaus, joka asetettiin tasa-arvon yläpuolelle. Minimaalisiksi muotoillut julkisen sektorin palvelut tuli nekin tuottavuuden ja tehokkuuden puolesta ulkoistaa, jolloin mitään kiinteitä valtion omia laitoksia ei edes tarvittaisi. Kansalaiset voisivat toimia ulkoistetuilla palvelumarkkinoilla erityisten valtion antamien palveluseleiden turvin – edellä kuvattu toimintamalli olisi tarkoittanut siirtymistä Yhdysvaltojen kaltaiseen ”sosiaalijärjestelmään”, jossa saadut niukat ja matala-tasoiset palvelut ovat tiukasti tarveharkintaisia, eivätkä missään määrin universaaleja. Hyvinvointivaltion puolustajat toivat esille, että valtaosa kansalaisista edelleen hyväksyy hyvinvointivaltiollisen palvelujärjestelmän ja kokee sen tuoman turvallisuuden menetettyä vapauttaan suuremmaksi. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin edellä kuvatut uusoikeistolaisen talous- ja sosiaalipolitiikan kaltaiset uudistukset ovat maassamme toteutuneet. Monet kunnat ovat saaneet vapauden ulkoistaa ja yksityistää omia terveystalouksia ja toisaalla karsia niitä etuisuuksia, joissa se on ollut mahdollista lain suomin turvin. Toimeentulotuen määrää on laskettu ja yleensäkin siirrytty palvelujen entistä enemmän palvelujen tarveharkintaiseen suuntaan. Uudistuksia harvoin toteutetaan yhdellä isolla rykäisyllä – pikkuhiljaa palveluverkkoa supistamalla ja tuottamistapoja muuttamalla monessa kaupungissa ollaan 2000-luvulla siirtymässä yhä markkinoistuvampaan malliin. Valtakunnallisella tasolla on tehty verouudistuksia, jotka ovat parantaneet etenkin hyvätuloisten elintasoja entisestään ja samalla tietoisesti kavennettu hyvinvointivaltion rahoituspohjaa. Tuloerot ovat kasvaneet ja tutkijat varoittaneet poliittisia päättäjiä yhteiskuntarauhaa uhkaavasta kehityskulusta. Erot ovat kasvaneet paitsi koulutuksessa, terveydenhuollossa ja osallistumisessa, myös maantieteellisesti tarkasteltuna. Vaikka hyvinvointivaltiollinen järjestelmä onkin säilynyt 1990-luvun lamasta huolimatta, voidaan kysyä, missä määrin se on muotoaan muuttanut.

Uusliberalismi koulutuspolitiikassa

Koulun on sanottu muuttuneen 1990-luvulla (Ahonen,2003). Mikä koulua sitten muutti? Lama toi tullessaan resurssien riittämättömyyden myös kouluihin kunnallistalouden vaikeuksien kautta, mutta jotakin muutakin oli muuttunut, kuin kunnallisten peruskoulujen taloudellinen tilanne.

Uusliberalistisen koulutuspolitiikan voidaan katsoa tulevan esille ainakin kahdessa seikassa – koulutuspolitiikassa vallitsevan uudenlaisen hallintotavan, new public managementin ja uudenlaisen sivistyskäsityksen myötä. Koulutuspolitiikassa uusliberalistinen talousajattelu näkyi erityisesti ajatuksena koulutuksellisista markkinoista. Koulutuspolitiikkaa ohjaavaksi ajatukseksi nousi näkemys oppilaista erityisinä koulutuspalveluja kuluttavina asiakkaina. Ahosen mukaan vuonna 1999 voimaan astunut uusien koululakien kokoelmaa voidaan pitää käännteentekevästä asiakirjana, jossa liike-elämän periaatteet ulotettiin koskemaan myös koulua. Kuitenkin jo aikaisemmin 1990-luvulla esiintyi runsaasti julkisia kannanottoja, joissa pohdittiin yhteisen koulun tehottomuutta ja mahdottomuutta. Keskeisenä koulumaailman kriitikkona oli jo 1980-luvulta lähtien toiminut Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto (TT), jonka vaikutusvalta 1990-luvun koulutuspolitiikkaan oli suuri (Ahonen,2003,173). Euroopassa ja Yhdysvalloissa oli etenkin teollisuuden piirissä herätelty koulutuspoliittista hyökkäystä yhteistä koulua kohtaan, Suomessa tämä tapahtui TT:n toimesta.

Hallinnon hajautus

Koulutuksessa alettiin yhä enemmän painottaa koulutuksen markkinaluonnetta ja sen asiakaslähtöisyyttä. 1990-luvun koulutuspolitiikkaa on sanottu kuvanneen neljä sanaa: säästöt, teknologia, elinkeinotuki ja koulutusmarkkinat (stek-politiikka) (Mäkinen & Poropudas, 2001,201). Koulutuksen markkinalähtöisyys liittyy uusliberalistiseen hallintonaikemykseen, *new public management* – ajatteluun. NPM:ssa julkinen sektori on nähty kohtuuttoman kalliina ja tehottomana – tämän takia esimerkiksi hallintovalta tuli hajauttaa paikallisille toimijoille, koulutuksen ollessa kyseessä kunnille ja kouluille ja koulutus tulisi järjestää markkinoiden kautta, eli asettaa tulosvastuulliseksi.

Kun luovuttiin valtakunnallisesti säädellystä koulupiirijaosta, luovuttiin myös yhteisen koulun periaatteesta, ajatuksesta, että kaikki kouluiän saavuttaneet lapset menevät kotiaan lähimpänä

sijaitsevaan kouluun. Maaseudulla uudistus merkitsi monen kyläkoulun lakkauttamista, kaupungeissa taas vanhemmat saattoivat valita, mihin kouluun lapsensa laittaisivat. Koulut, joissa oli vain vähän oppilaita, tulivat kalliiksi ja nyt kunnilla oli mahdollisuus karsia kannattamattomat koulut kannattavien tieltä. Koska kunnille tuleva valtionapu koulutuksessa oli sidottu oppilasmääriin, kouluistakin tuli ikään kuin keskenään oppilasta kilpailevia palveluntuottajia.

Kokoomus oli vuonna 1981 hyväksynyt periaateohjelman, jossa korostettiin nimenomaan individualismia ja itsehallinnon merkitystä vallan keskittämisen sijasta. Edelleen Holkerin hallitus vuonna 1987 laittoi hajauttamiskomitean periaatteet käytäntöön. Tämä tarkoitti ennen kaikkea keskusvirastojen siirtymistä hallinnosta palveluun sekä siirtymistä normiohjauksesta tulosohtaukseen. Valtionosuusuudistuksen ajoi läpi vuonna 1991 valtaan tullut porvarihallitus.

Hallintovallan hajautus koulumaailmassa konkretisoitui opetusalan keskushallintoon kohdistuneina supistuksina, kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus yhdistettiin opetushallitukseksi. Valtionohjausta karsastettiin myös opetussuunnitelmien luomisessa ja tehtävä annettiin opetushallituksen virkamiehille. Oppikirjojen tarkastustoiminta lopetettiin kokonaan, vastuun oppikirjojen sisällöstä siirtyessä kaupallisille julkaisijoille. Vuoden 1992 linjaus Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi halusi nähdä yhteisen koulun ennemminkin avoimena palvelujärjestelmänä, jota hallitsisivat koulutuspalveluja kuluttavien asiakkaiden odotuksia vastaavat joustavat koulutusmarkkinat (Ahonen,2003).

Uusliberalistinen tekninen sivistyskäsitys

Kilpailuttamisen periaatteet koskivat myös koulutusta ja tässä yhteydessä esille nousi myös uusliberalistinen *välineellinen sivistyskäsitys*. Välineellinen sivistys palvelisi ennen kaikkea taloudellista kasvua ja kilpailukykyä ja katsoo koulutuksen kuuluvan niin sanottuihin kilpailukykypalveluihin (Ahonen,2003,167). Uusoikeisto myönsi koulutuksella olevan keskeinen rooli talouskasvun edistämässä ennen kaikkea inhimillisen pääoman syntymisen ja uusintamisen kautta – varsinainen laaja kansansivistys nähtiin välineellisen sivistyskäsitteen mukaan resurssien tuhlausena, koska sivistyksellä ei sinänsä ollut itseisarvoa. Koulutuksen taloudellisesta näkökulmasta tärkeäksi nähtiin varojen kohdentaminen tulevaisuuden huipputekijöihin, lahjakkaisiin ja erityisosaamista tavoitteleviin oppilaisiin sekä toisen asteen ammatilliseen koulutukseen, yleissivistyksen kustannuksella. Todellisuudessa nämä puheethan muistuttivat

huomattavasti Snellmanin aikojen kaksoissivistyksen puolustuspuheita, joissa yhtäläistä sivistys- ja koulutustasoa yhteiskunnassa pidettiin paitsi turhana, jopa vahingollisena.

Kun alettiin esittää vaatimuksia ns. erityislahjakkaiden lasten tarpeiden huomioonottamisesta, esitettiin vaihtoehtoiksi joko valinnanvapauden lisäämistä opetussuunnitelmaan näiden lapsien kohdalla tai varsinaisten erityislahjakkaiden lasten koulujen perustaminen. Sitä, kuinka todenmukainen hätä näillä erityislahjakkaila lapsilla tavallisissa kunnallisissa peruskouluissa lopulta oli, ei juurikaan tieteellisesti tutkittu. Samaan aikaan olisi vastaavasti voitu tuoda julkisuuteen vaatimuksia tukea myös erityistukea tarvitsevia oppilaita, jotka hekin tuntuivat jäävän liian ”tasapäistävän” peruskoulujärjestelmän jalkoihin. Kouluviranomaiset ovat koetelleet vakuuttaa peruskoulun tarjoavan mahdollisuuksia myös erityislahjakkaiden lasten kehittymiselle ja koulutustutkijat ovat toisaalla kyselleet, että mitä näillä erityislahjakkaila oikein tarkoitetaan ja täsmälleen mihin heitä olisi tarkoitus erikseen kouluttaa (Tuunainen&Nevala,1988,104). Lopulta voidaan varmaan olettaa, että erityislahjakkaat lapset tulevat pärjäämään tulevaisuudessakin, mutta sitä vastoin jo ennestään heikoin eväin varustetut oppilaat eivät. Kysymys on siitäkin, missä määrin erityislahjakkaat lapset nähdään yhteiskunnan kannalta arvokkaina ja missä määrin erityistä tukea tarvitsevat oppilaat.

Uusliberalismi näkyi koulutuspolitiikassa myös sen diskursiivisen maailman muuttumisena. Julkusen mukaan mentaalisten mallien muuttuminen tulee esille myös puhetapojen ja käytetyn sanaston muutoksena. Koulumaailmassa otettiin yleisesti käyttöön liike-elämästä peräisin oleva sanasto. Koulukasvatuksen sijaan puhuttiin nyt erilaisista koulutuksellisista palvelutuotteista, oppilaista ja vanhemmista tuli asiakkaita ja koulutukseen suunnatut valtionosuudet nähtiin kilpailun kannustimina. Opetusohjelmissa korostui oppilaiden olemus yksilöinä ja koulutuksen ensisijainen päämäärä näiden yksilöllisyyden vahvistajina (Ahonen,2003).

Uusliberalistinen käsitys koulutuksellisesta tasa-arvosta

Peruskoulu-uudistusta oli ohjannut hyvinvointivaltion rakennuskaudelle tyypillinen käsitys tasa-arvosta nimenomaan oikeudenmukaisuutena. Koulutuksessa tasa-arvoisuus oli merkinnyt ensin koulutusmahdollisuuksien mahdollisimman tasa-arvoista jakaantumista oppilaiden kesken ja lopulta jopa oppimistulosten mahdollisimman tasaista jakautumista – ajateltiin, että jokaisella lapsella oli sekä oikeus että kyky (jollei muuten, niin laadukkaan tuki- ja erityisopetuksen turvin) saavuttaa ikäryhmälleen tyypilliset tiedot ja taidot. Uusoikeistolainen tasa-arvokäsitys poikkesi entisestä.

Siinä missä ennen tasa-arvoisuus oli nähty oikeutena yhtäläisiin mahdollisuuksiin ja kaikille yhtäläiseen opetukseen, uusi käsitys ensinnäkin kielsi tasa-arvon oikeudenmukaisuuden kriteerinä ja tarkoitti perimmältään yksilön oikeutta kilpailuun ja saada erityistaitojaan huomioonottavaa opetusta. Vain kilpailun kanssa yksilön ajateltiin voivan parhaiten tuoda kykyjään esille. Tasa-arvo merkitsi nyt jokaisen oppilaan yhtäläistä oikeutta saada edellytystensä ja ennen kaikkea odotustensa mukaista koulutusta (Ahonen,2003,176). Keskeisenä teemana 1990-luvun koulu-uudistuksessa oli valinnaisuuden ja sitä kautta vapauden lisääntyminen. Koulupiirijaosta luopumisen myötä koulupiirinä saattoi toimia kunta, jolloin vanhemmat saivat vapaasti valita lapsensa koulun kunnan alueelta. Koulut saivat vapauden suunnitella omia kursejaan ja oppilaat saattoivat peruskoulussa valita vapaasti jopa viidenneksen omasta oppimäärästään. Erityisen tuntijakotyöryhmän mukaan ”Koulut opetus- ja kasvatustehtävänsä toteuttaessaan tulevat erilaistumaan. Myös kunnittaisia ja alueellisia eroja tulee esiintymään” (Ahonen,2003,183). Sekä koulutuksen sisällöllisen ja alueellisen tasa-arvon näkemyksestä oli luovuttu lopullisesti ja ennen yhtäläisyyteen kohdistuneesta arvostuksesta nautti nyt erilaisuus. ”Kurssitarjottimesta” tulikin koulujen yksi kilpailuvaltti – mitä monipuolisemmin siitä saattoi valita, sen mielenkiintoisempina koulu lapsen tai nuoren silmissä näytti. Koulut saattoivat nyt markkinoida itseään monipuolisuudellaan ja erilaisilla hankkeillaan. Koulutuksen perinteisenä ymmärretty tasa-arvoisuus ei kuitenkaan enää toteutunut kouluverkoston harventuessa ja lähikouluperiaatteesta luovuttaessa.

Varsinaisen eriarvoisuuden paluu koulutuksen piiriin on näkynyt erityisesti sekä lähikouluperiaatteesta luopumisessa ja ns. eliittikoulujen muodostamispyrkimyksissä. Kuten Poropudas ja Mäkinen toteavat ” Sosiaalisen valikoitumisen ja tiukkojen valintakriteerien kautta oppilaita on valittu ”hyviin” yläasteen kouluihin, joista sitten siirrytään ”eliittilukioihin”. Tämän käsityksen mukaan ei varsinaisia hyviä tai huonoja kouluja ole missään vaiheessa ollutkaan – ne on nimenomaan tuotettu valinnanvapautta korostavalla toiminnalla. Uusliberalistinen koulutuspolitiikka on kiinnostunut ennen kaikkea taloudellisen kilpailukykyä ylläpitävistä moottoreista, erityislahjakkaista oppilaista ja keskittyy tarjoamaan näille lapsille heidän kykyjään edelleen kehittämään pyrkivää opetusta. Sen sijaan heikommissa oppimisasemassa olevat lapset eivät tämän taloudellisen näkökulman mukaan olleet ensisijaisia, yhtäläisyyden sijasta korostettiin erilaisuutta ja perinteinen yhtäläisistä oppimismahdollisuuksista huolehtinut tasa-arvopyrkimys oli muuttunut vanhanaikaiseksi ja liian tasapäistäväksi.

5.0. TUTKIMUSASETELMA JA AINEISTO

Työn keskeisenä tavoitteena on tarkastella empiirisen aineiston kautta missä määrin ja miten kunnat eroavat toisistaan peruskouluissa annetun erityisopetuksen määrän, perusteiden ja muodon suhteen sekä katsoa, miten kunnan taloudelliset ja poliittiset tekijät ovat yhteydessä annettuun erityisopetukseen. Työn alkuosassa on käyty läpi sellaisia yhteiskunnallisia tekijöitä, jotka ovat antaneet kehitykselle suomalaiselle peruskoululaitokselle ja sen sisällä kehittyneelle erityisopetukselle ja valotettu sitä taloudellisesti-politiittista toimintakenttää, jossa kunnat ovat 2000-luvulle siirryttäessä toimineet ja jonka puitteissa erityistä huomiota tarvitsevien lasten tarpeisiin on pyritty vastaamaan kunnallisissa peruskouluissa.

Keskeisenä ajatuksena on, että niin peruskoulun kuin erityisopetuksenkin syntyhistoria on ollut luonteeltaan selvästi poliittinen – se on syntynyt erityisen poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun ja neuvottelun tuloksena. Poliittisten intressien lisäksi erityisopetukseen vaikuttavat myös käytössä olevat taloudelliset resurssit – taloudelliset tekijät ovat historian aikana olleet vaikuttamassa yhdessä politiikan kanssa, tai sen takana. Tässä yhteydessä on luotu katsaus yleiseen suomalaiseen koulutuspolitiikkaan – mitä se yksinkertaistaen on ja miten se muotoutuu, tai kuinka sitä tehdään. Lisäksi tekstissä on luotu katsaus suomalaista yhteiskuntaa 1990-luvulla ravistelleisiin tekijöihin kuten valtiontaloudelliseen lamaan ja valtionosuusuudistukseen sekä muuttuneeseen poliittiseen ideologiaan. Näiden tekijöiden on ajateltu ulottavan vaikutuksensa aina kunnalliselle toimintatasolle asti, aina peruskoulujen toimintaan ja erityisopetuksen saatavuuteen saakka.

Työn empiirisessä osassa tutkitaan erityisopetuksen ja kunnan taloudellisten ja poliittisten tekijöiden välistä mahdollista yhteyttä. Alun alkaen on ollut hyvin tiedossa, että käytössä olevan aineiston pohjalta tällaisten vaikutussuhteiden esille saaminen on työlästä ja sangen haastavaa. Voidaan olettaa, että erityisopetuksen järjestämiseen, niin kuin moneen muuhunkin kunnallisen toimintakentän sisällä toteutettavaan asiaan, vaikuttavat lukuisat asiat, toisiinsa kietoutuneena. Tällöin voi olla jopa mahdotonta saada esille jotain yksittäisiä muuttujien välisiä, todellisia yhteyksiä. Vielä vaikeampaa on sanoa jotain tällaisen yhteyden vaikutussuunnasta. Nämä haasteet huomioon ottaen työn varsinaiseksi analyysimenetelmäksi on valittu tällaisia monitasoisia vaikutusyhteyksiä esille tuova polkuanalyysiin perustuva rakenneyhtälömalli, joka rakennettiin LISRELL –ohjelmalla. Ennen varsinaista mallin rakentamista aineistoa muokattiin ja sen sisäisiä rakenteita havainnoitiin mm. SPSS -ohjelman avulla. Lopulta työn tavoitteena oli rakennettun mallin

pohjalta tuoda esille keskeisiä vaikutusyhteyksiä ja havainnollistaa niitä piirroksin, mikäli aineistosta niitä esille nousisi.

Tässä tutkimuksessa huomio kiinnitetään neljään seikkaan. Näitä ovat seuraavat:

1) Kunnallisessa peruskoulussa annetun erityisopetuksen määrä ja vaihtelu

Selvitetään, kuinka paljon lapsia vuonna 2002 sai erityisopetusta nimenomaan peruskouluissa (Ahvenanmaata lukuun ottamatta) ja pohtia näiden oppilaiden osuutta suhteessa oppilaiden kokonaismäärään. Asiaa tarkastellaan erityisopetuksen tilaa suomessa vuonna 2002 kuvaavilla muuttujilla, joita tutkimuksessa kohdellaan riippuvina. Lisäksi katsotaan, kuinka erityisopetus jakaantuu eri luokka-asteiden välillä, eli saavatko tietyn ikäiset oppilaat erityisopetusta enemmän kuin jonkun toisen ikäiset, vai onko erityisopetus yhtenäistä kaikissa ikäluokissa. Katsotaan, minkä oppimisvaikeuden perusteella lapsia erityisopetukseen otetaan tai siirretään ja millaista annettu erityisopetus on (erityisopetuksen peruste ja muoto). Näitä asioita tarkastellaan aineiston alustavan analyysin yhteydessä.

2) Kunnan talouden ja poliittisen valtasuhteen väliset yhteydet

Kunnan taloudellista tilannetta ja poliittista voimasuhdetta käydään läpi sekä kunta- ja poliittikamuuttujien sisäistä ja välistä rakennetta tarkastelemalla. Alustavan analyysin yhteydessä on mahdollisuus valottaa 2000-luvun alussa kuntien keskimääräistä taloudellista tilannetta ja kunnanvaltuustojen poliittista rakennetta, eli puoluejakaumaa. Muuttujien välistä yhteyttä etsitään lähinnä korrelaatioiden avulla.

3) Kunnan taustamuuttujien keskinäiset yhteydet ja yhteydet kuntamuuttujiin

Kunnan taustamuuttujia ovat ikärakenne, kunnan koko, huoltosuhte, koulutusrakenne, elinkeinorakenne sekä työttömyysaste. Näitä muuttujia käsitellään selittävinä ja alustavan analyysin tarkoituksena on tarkastella suomalaisten kuntia näiden seikkojen pohjalta. Lisäksi korrelaatioiden avulla hahmotetaan, kuinka ne ovat yhteydessä kuntien talouteen ja politiikkaan.

4) Tausta- eli rakennemuuttujien ja kuntamuuttujien yhteydet annettuun erityisopetukseen

Varsinaisena analyysimenetelmänä käytettävän LISRELL -ohjelman avulla tuodaan esille selittävien ja selitettävien muuttujien välillä mahdollisesti vallitsevia yhteyksiä ja sanoa jotain näiden yhteyksien suunnasta ja voimakkuudesta. Analyysistä pyritään rakentamaan kokonaiskuva rakennetun mallin pohjalta, jota havainnoidaan erilaisin kuvin.

5.1. Aineisto ja muuttajat

Empiirisen osan aineistona on tilastollinen materiaali, joka on koottu Opetushallituksen ja Kuntaliiton tiedoista (ja nämä edelleen Tilastokeskuksesta). Lähtökohtana sekä erityisopetuksen että kuntatilastojen kokoamisessa on ollut kuntakohtaisuus, vaikkakin erityisopetuksen osalta aineistoa tuli muokata ensin koulukohtaisista muuttujista kuntakohtaisiksi summamuuttujiksi. Tilastotietojen kuntakohtaisuus on edellytyksenä sille, että aineistot voidaan yhdistää toisiinsa kuntakoodin avulla. Aineistosta pyritään esittämään yleisiä johdonmukaisuuksia, mutta kiinnitetään huomiota myös kuntien väliseen vaihteluun. Kunnista muodostetut erilaiset tunnusluvut ovat keskimääriä ja työssä pyritään hahmottamaan erityisopetuksen järjestämiseen yhteydessä olevia tekijöitä suomalaisissa kunnissa yleensä, yleisellä tasolla. Aineisto itsessään olisi mahdollistanut myös kuntien välisen tarkemmankin vertailun.

Aineisto jakaantuu karkeasti kuvailtuna kahteen osaan: erityisopetustietoihin ja kuntatietoihin. Tutkimusasetelmassa erityisopetuksen tietoja kohdellaan tutkimussuunnitelman mukaisesti riippuvina, eli ns. selitettävänä muuttujina ja kuntatietoja käsitellään riippumattomina, eli selittävinä muuttujina. Tutkimuksen päätavoitteena on pyrkiä empiirisesti todentamaan erilaisten yhteyksien olemassaolo erityisopetuksen ja eräiden kuntatekijöiden välillä. Seuraavaksi esitellään kumpikin muuttujaryhmä pääpiirteissään.¹⁷

5.2. Riippuvat muuttajat

Erityisopetuksen aineisto koostuu Opetushallituksen tilastoista, vuoden 2002 Peruskoulutiedostosta. Peruskoulutiedosto kattaa itsessään yli 2000 muuttujaa, joista tähän tutkimukseen on poimittu keskeisiksi katsotut muuttajat. Näitä keskeisiä muuttujia ovat seuraavat:

- 1) peruskoulun oppilaiden lukumäärä syksyllä 2002 vuosiluokittain 1-9
- 2) erityisopetukseen varsinaisella siirtopäätöksellä siirrettyjen tai otettujen oppilaiden lukumäärä vuosiluokittain 1-9
- 3) vieraan kielen oppimisen vaikeuksien, puhumisen vaikeuksien, lukemisen- ja kirjoittamisen vaikeuksien, matematiikan oppimisenvaikeuksien, sopeutumisen- ja tunne-elämän vaikeuksien tai muiden syiden takia osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden lukumäärät vuosiluokittain 1-9

¹⁷ Varsinaisten kuntamuuttujien lisäksi tutkimuksessa selittävinä muuttujina toimivat myös kuntien rakennemuuttajat, eli ns. taustamuuttajat. Näitä ovat esimerkiksi ikärakenne ja elinkeinorakenne. Niiden oletetaan olevan yhteydessä sekä kuntamuuttujiin että välillisesti tai suoraan myös erityisopetusta kuvaaviin muuttujiin.

- 4) kokonaan ja osittain muuhun opetukseen integroitujen sekä erityisluokalle siirrettyjen erityisoppilaiden lukumäärä vuosiluokittain 1-9

Kaikkiaan 11 muuttujasta kaksi ensimmäistä ovat määrämuuttujia, eli ne kertovat oppilasmäärät Suomen kaikissa peruskouluissa sekä erityisopetukseen siirrettyjen tai otettujen oppilaiden lukumäärät. Seuraavat kuusi muuttujaa (kohta 3) ovat ns. perustemuuttujia, jotka kertovat millä perusteella oppilas on saanut osa-aikaista erityisopetusta. Viimeiset kolme muuttujaa (kohta 4) ovat muotomuuttujia, eli ne kertovat, kuinka annettu erityisopetus on käytännössä järjestetty. Toisin sanoen niistä selviää niiden oppilaiden lukumäärät, jotka ovat osallistuneet joko kokonaan muuhun opetukseen integroituun erityisopetukseen, osittain muuhun opetukseen integroituun erityisopetukseen tai erityisluokalla annettuun erityisopetukseen. Kaikki muuttujat olivat alkuperäisessä aineistossa vuosiluokittain. Lopulliseen käyttöaineistoon rakennettiin suhdelukumuuttujia määrä- peruste- ja muotomuuttujista vuosiluokilla 1-6 ja 7-9. Eli lukumäärämuuttujia ei käyttöaineistossa enää ole lainkaan, vaan kaikki muuttujat ovat osamääriä ja suhteutettu aina kaikkiin peruskoulun oppilaisiin.¹⁸

Alkuperäisessä aineistossa olivat mukana kaikki perusopetuksen kuntakohtaiset erityisopetuksen oppilasmäärät oppilaitostyypeittäin ja vuosiluokittain, Ahvenanmaa mukaan lukien. Tähän tutkimukseen aineistosta poimittiin yllä mainitut tiedot ainoastaan kuntien peruskouluissa annetusta erityisopetuksesta. Toisin sanoen varsinainen käyttöaineisto ei sisällä peruskouluasteen erityiskouluja, eikä toisaalta perus- ja lukioasteen kouluja. Etenkin perus- ja lukioasteen koulujen jääminen tarkastelujen ulkopuolelle on harmiteltavaa, koska tällöin kaikkia peruskoulujen yläasteella erityisopetusta saavia oppilaita ei ole saatu tutkimuksen piiriin. Toisaalta näihin kouluihin sisältyisivät myös lukioasteella erityisopetusta saavat oppilaat ja näiden kahden ryhmän oppilaiden erottelu aineiston pohjalta olisi ollut käytännössä mahdotonta. Työn tarkoituksena on tutkia nimenomaan kuntien peruskouluissa ja peruskouluikäisten lasten saamaa erityisopetusta

¹⁸ Alun perin aineisto koostui siis lukumäärämuuttujista, eriteltyinä vuosiluokilla 1-9. Näistä rakennettiin ensin summamuuttujat luokille 1-3, 4-6 ja 7-9. Myöhemmin luokkajako muutettiin 1-6 ja 7-9, koska ensin käytetty jako oli turhan tarkka. Jako ala-asteeseen ja yläasteeseen kuitenkin säilytettiin, koska korrelaatioiden tarkastelu osoitti näiden olevan toisistaan suhteellisen riippumattomia. Summamuuttujista rakennettiin SPSS -ohjelmaa hyväksikäyttäen suhdelukumuuttujia. Esimerkiksi muuttuja erityisopetukseen siirrettyjen lasten osuus ala-asteella (luokilla 1-6) muodostettiin seuraavasti: erityisopetuksessa olevien lasten määrä 1-6/peruskoulujen oppilasmäärä 1-6 x 100. Näin saatiin ala-asteella erityisopetusta saavien lasten suhteellinen osuus. Sama toistettiin myös muiden erityisopetusmuuttujien kohdalla, jotka suhteutettiin aina peruskoulun oppilasmääriin luokilla 1-6 ja 7-9.

5.3. Riippumattomat muuttajat

Tutkimuksen riippumattomiksi muuttujiksi on valittu eräitä kuntatekijöitä. Kuntatietoaineisto on peräisin Kuntaliitosta (ja edelleen Tilastokeskuksesta). Kuntatiedot ovat ensisijaisesti vuodelta 2002, mutta joiltain osin myös vuosilta 2000 ja 2001. Kuntamuuttajat jakaantuvat kahteen pääluokkaan: taloustietoihin ja kunnan poliittisia voimasuhteita kuvaaviin. Kolmannen ryhmän muodostavat ns. kuntakohtaiset taustamuuttajat, eli kuntien rakennemuuttajat. Näiden taustatietojen yhteyttä erityisopetuksen tietoihin tarkastellaan, vaikka niiden katsotaankin vaikuttavan erityisopetuksen tilaan lähinnä välillisesti sekä talouden että poliittisen rakenteen kautta. Seuraavassa kuntamuuttujia käsitellään kutakin ryhmää erikseen.

Kuntamuuttajat – talous ja politiikka

Kunnallistaloutta koskevat muuttajat on jaettu kolmeen osaan, jotka kuvaavat kunnan varallisuutta, talouden tuloja ja talouden menoja. Varallisuutta indikoivat muuttajat lainakanta /asukas, kertynyt yli-/alijäämä /asukas ja maksettavaa kunnallisveroa vastaavat verotettavat tulot /asukas. Kunnan talouden tuloja indikoivat muuttajat kunnan verotulot /asukas (tulovero %, kunnallisvero, kiinteistövero, osuus yhteisöveron tuotosta ja verotulot yhteensä /asukas) sekä valtionosuudet hallinnonaloittain /asukas (tilinpäätöksen mukaiset valtionosuudet yhteensä ja harkinnanvaraiset valtionosuudet).

Kunnan talouden menoja indikoivat kunnan palvelutuotannon nettokustannukset /asukas (sosiaali- ja terveystoimi yhteensä, opetus- ja kulttuuritoimi yhteensä, omien peruskoulujen nettokustannukset (/oppilas) ja omat kirjastot).

Politiikkamuuttujia ovat kunnan valtuustojen paikkojen jakautuminen puolueittain vuoden 2000 kunnallisvaalien perusteella. Muuttujia ovat SDP:n, Keskustan, Kokoomuksen, Vasemmiston, Vihreiden, RKP:n SKL:n, LKP:n ja PS: n %-osuus valtuustopaikoista sekä lisäksi kunnallisvaalien äänestysprosentti yhteensä ja siitä eriteltynä naisten ja miesten äänestysprosentit.

Muut kuntakohtaiset taustamuuttajat

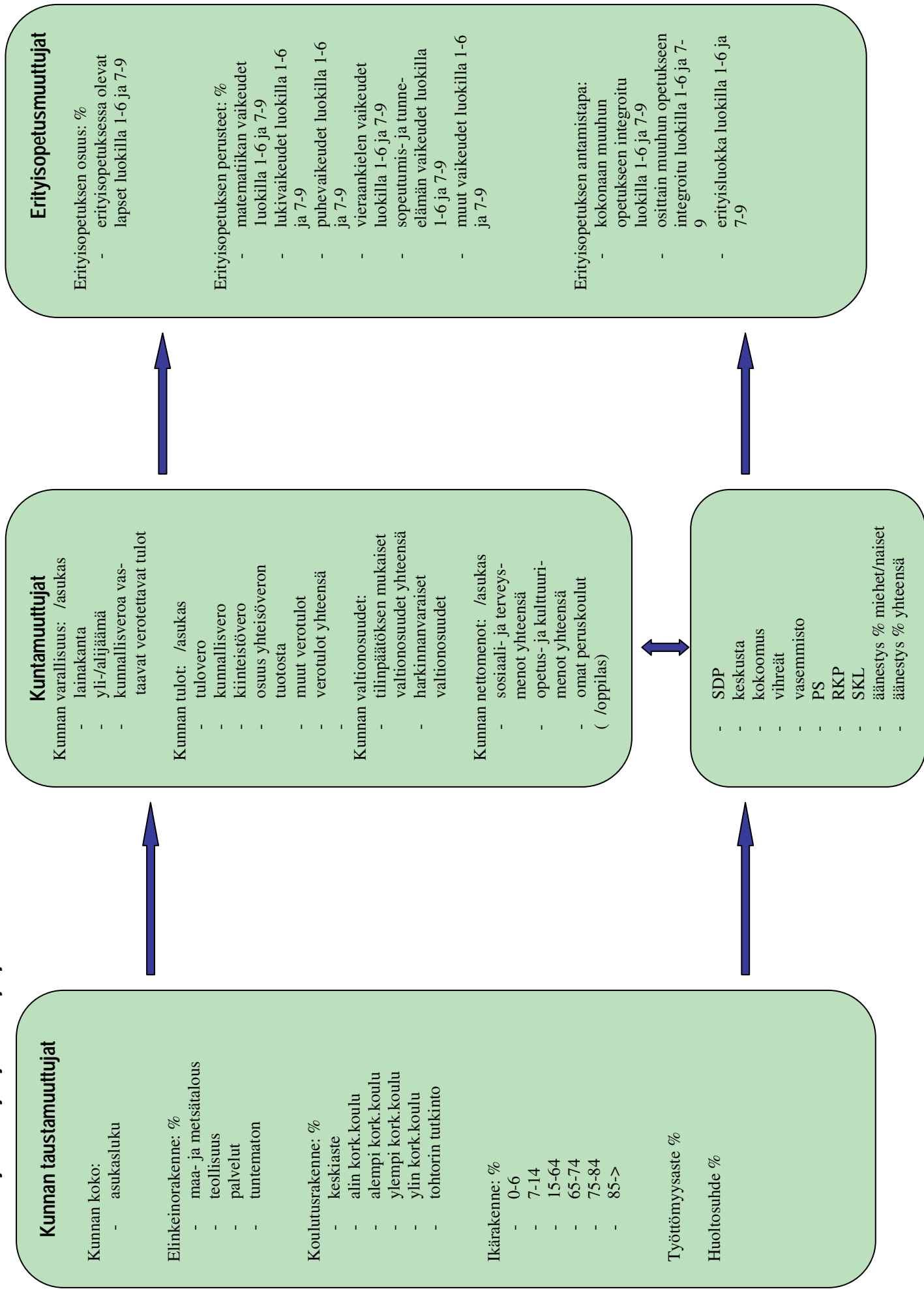
Taustamuuttujina aineistossa toimivat ikärakenne, elinkeinorakenne, työttömyysaste, asukasluku, koulutusrakenne ja huoltosuhde. Väestörakenteella tarkoitetaan ikärakennetta (väestön suhteellinen

jakautuminen ikäluokkiin 0-6, 7-14, 15-64, 75-84 ja 85->). Elinkeinorakenne kuvaa työllisten jakautumista eri elinkeinojen välillä (työllisten suhteellinen osuus maa- ja metsätaloudessa, teollisuudessa, palveluissa sekä luokassa tuntematon). Asukasluku kertoo jokaisen kunnan asukasmäärän, eli kunnan koon ja koulutusaste jokaisen kunnan väestön koulutustason (tutkinnon suorittaneiden suhteellisen osuuden jakautuminen ryhmiin: keskiaste, alin korkeakoulutus, alempi korkeakoulutus, ylempi korkeakoulutus, ylin korkeakoulutus, tohtorin tutkinto). Huoltosuhde kuvaa lapsien ja vanhusten osuutta työtätekevään väestöön ja työttömyysaste kertoo kunnan työttömien suhteellisen osuuden.

Näiden kuntien taustamuuttujien ajatellaan olevan ns. kaksoisvaikuttajia. Ne ovat yhteydessä siihen, millaiseksi kuntien taloudellisen ja poliittiset rakenteet ovat muodostuneet. Taustamuuttajat voivat olla myös suoraan yhteydessä erityisopetuksen muuttujiin tai välillisesti, polkuja muodostamalla, kuntamuuttujien kautta. Näitä vaikutuspolkuja pyritään löytää ja tuoda esille varsinaisessa aineiston analyysissa, jota varten tehdään alustava analyysi sekä riippuvien että riippumattomien muuttujien sisäisestä rakenteesta.

Alla oleva kaavio havainnollistaa tutkimuksen peruskysymyksen asettelua ja helpottaa hahmottamaan tutkimuksen keskeisten muuttujien välisiä suhteita toisiinsa. Ensimmäisenä vasemmalla ovat ns. taustamuuttajat, joiden katsotaan vaikuttavan mm. siihen, kuinka varsinaiset kuntamuuttajat rakentuvat. Taustamuuttajat voivat olla myös suoraan yhteydessä erityisopetukseen, vaikka nuolta kuvaan ei olekaan piirretty. Keskellä on esitetty kuntamuuttajat, jotka on jaettu kahteen ryhmään, talous- ja politiikkamuuttujiin. Talousmuuttajat on edelleen jaettu niin, että ensimmäisenä ovat kunnan talouden tuloja ja varallisuutta kuvaavat muuttajat ja toisena talouden menoja kuvaavat muuttajat. Poliitiikkamuuttajat sisältävät yksinkertaisesti kunnallisvaalien mukaiset puolueosuudet. Oikealle on sijoitettu se osa tutkimuksen aineistosta, jota käsitellään riippuvana. Tutkimuksen analyysissa on tarkoitus selvittää, kuinka erityisopetus rakentuu kuntamuuttujien vaikutuksen alaisena, eli kuinka kunnan taloudelliset ja poliittiset tekijät ovat yhteydessä (jos aineiston mukaan ovat) erityisopetuksen järjestämiseen Suomalaisissa kunnallisissa peruskouluissa vuonna 2002.

Kuva 2. Työssä käytetyt muuttujat ja niiden oletetut vaikutussuunnat.



6.0. AINEISTON ALUSTAVA ANALYYSI- ERITYISOPETUS

Seuraavissa kahdessa luvussa on tarkoitus tutustua käytössä olevaan aineistoon ja tutkia, millaisia yhteyksiä muodostuu niin riippuvien ja riippumattomien muuttujien sisällä. Tämä on perusteltua, koska tutkimuksen aineisto oli hyvin laaja ja sisältää suhteellisen paljon käytössä olevia muuttujia. Alustava korrelaatioiden tarkastelu oli olennaista myös aineiston pääanalyysiä silmällä pitäen. Alustavan analyysin kautta vastataan kolmeen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen.

Aluksi tutustutaan tutkimuksen riippuvana osapuolena pidettyyn dataan, suomalaisissa peruskouluissa vuonna 2002 annettuun erityisopetukseen, sen määrään, antamisperusteisiin ja antamismuotoihin sekä näiden välisiin yhteyksiin ja siihen, kuinka edellä mainitut tekijät vaihtelivat vuosiluokittain. Toiseksi tarkastellaan, millainen oli kuntien taloudellinen ja poliittinen tilanne ja kuinka nämä olivat yhteydessä toisiinsa. Kolmanneksi katsotaan, kuinka kunnan taustamuuttujat olivat yhteydessä kuntamuuttujiin.

6.1. Erityisopetuksen määrä, peruste ja muoto

Seuraavissa osioissa käsitellään erityisopetuksen määrää, erityisopetukseen siirtämisen perusteita, annetun erityisopetuksen muotoja ja ulottuvuuksia kouluasteittain.

Erityisopetuksen määrä

Osa-aikainen erityisopetus erotetaan tilastoinnissa varsinaisesta siirtopäätökseen perustuvasta erityisopetuksesta. Varsinainen päätös siirtää lapsi erityisopetukseen tehdään vain silloin, kun koulun normaali tukiopetus tai osa-aikainen erityisopetus eivät yhdessä riitä vastaamaan oppilaan tarpeisiin. Osa-aikaista erityisopetusta annetaan pääsääntöisesti lievempien oppimisvaikeuksien takia, kuten juuri tämänkin aineiston eriteltyjen perusteiden mukaan ja opetus pyritään järjestämään muuhun opetukseen joko täysin tai osittain integroidusti. Osa-aikaista erityisopetusta voidaan kuitenkin antaa myös erityiskouluissa ja – luokissa opiskeleville oppilaille, kuten aineiston käsittelyn edetessä havaitaan. Alla olevat oppilastiedot on koottu 30.9.2002 Opetushallituksen kokoamista syyslukukauden tiedoista.

Vaikka tänä päivänä ei peruskoulun ala- ja yläastetta enää varsinaisesti eroteta toisistaan, on tässä tutkimuksessa selvyiden vuoksi (ja koska aineisto sitä edellytti) erotettu luokat 1-6 ja 7-9 toisistaan. Alun perin ala-aste oli jaettu edelleen luokkiin 1-3 ja 4-6, mutta tämä osoittautui myöhemmin

tarpeettomaksi, koska vuosiluokkien välillä ei ollut merkittäviä eroja ala-asteen sisällä. Sen sijaan erottelu luokkien 1-6 ja 7-9 välillä oli perusteltua mm. korrelaatioita tarkastelemalla. Analyysiä varten rakennettiin suhdelukumuuttujia, jotka kertoivat siirtopäätöksen perusteella erityisopetukseen siirrettyjen lasten sekä osa-aikaista saaneiden lasten suhteellisen osuuden (erityisopetusta saavien lasten suhde kaikkiin peruskoulussa oleviin oppilaisiin) muuttujatyypeittäin.

Taulukko 3. Siirtämispäätöksellä erityisopetukseen otettujen oppilaiden suhteelliset osuudet ja peruskoulun oppilasmäärät luokkaryhmittäin vuonna 2002.

	Luokat 1-6	Luokat 7-9	Yhteensä
Erityisopetus siirtopäätöksen perusteella	10 647	7 566	18 213
Oppilasmäärä koko PK	389 751	189 08	578 833

Varsinaisen siirtopäätöksen perusteella erityisopetusta sai vuonna 2002 käytössä olleen aineiston mukaan sai yhteensä 18 213 lasta, eli noin 3% kaikista peruskouluikäisistä lapsista. Suhteellisesti eniten siirtoperusteista erityisopetusta saivat peruskoulun kolmen ylimmän luokan oppilaat, eli erityisopetusta saatiin siis enemmän peruskoulun ylemmillä luokilla kuin alemmilla, vaikka määrällisesti erityisopetusta annettiin enemmän ala-asteilla.

Erityisopetusta annettiin peruskouluissa myös ilman varsinaista siirtopäätöstä – tällöin puhutaan osa-aikaisesta erityisopetuksesta. Alla olevassa taulukossa on esitetty peruskouluissa osa-aikaista erityisopetusta saaneiden lasten suhteelliset osuudet luokkaryhmittäin.

Taulukko 4. Osa-aikaista erityisopetusta saavien oppilaiden lukumäärät ja suhteelliset osuudet luokkaryhmittäin vuonna 2002.

	Luokat 1-6	Luokat 7-9	Yhteensä
Osa-aikainen erityisopetus	87 108	25 198	112 312
%-osuudet	22,3%	13,3%	19,4%

Osa-aikaista erityisopetusta annettiin peruskouluissa varsinaista erityisopetusta huomattavasti runsaammin. Osa-aikainen erityisopetus näyttäisi olevan yleistä nimenomaan ala-asteilla, kun taas varsinaisen siirtopäätöksen saaneita oppilaita oli suhteellisesti enemmän yläasteella.

Tässä yhteydessä on huomautettava aineiston rakenteesta sen verran, että yllä olevat tiedot eivät sisällä Ahvenanmaata, peruskouluasteen erityiskouluja eikä ylä- ja lukioasteen kouluja. Alkuperäisessä aineistossa erityisopetukseen siirtopäätöksellä otettujen lasten lukumäärä oli hieman korkeampi, 24 470. Ahvenanmaan, erityiskoulujen ja ylä- ja lukioasteen koulujen poistamisen jälkeen erotus oli siis kokonaisuudessaan 6377 oppilasta¹⁹. Alkuperäisessä aineistossa osa-aikaista erityisopetusta sai 116 854 oppilasta, erotuksen käyttöaineistoon ollessa siis 4542 oppilasta²⁰. Siirtoperusteisen erityisopetuksen suhteen suurin merkitys oli Ahvenanmaan pois jäämisellä, mutta toki myös varsinaisten erityiskoulujen poisjääminen vähensi aineiston kokoa. Osa-aikaisen erityisopetuksen suhteen suurinta katoa aiheutti ylä- ja lukioasteen koulut ja peruskouluasteen erityiskoulut. Osa-aikaista erityisopetusta annettiin erityiskouluissa jopa 1882 oppilaalle. Lukumäärät eivät kuitenkaan ole siinä määrin mittavia, että niiden voitaisiin sanoa vääristävän tutkimuksen tuloksia.

Osa-aikaisen erityisopetuksen perusteet

Erityisopetuksen antamisen perusteista voidaan ensinnäkin todeta, että suomalaisissa peruskouluissa osa-aikaista erityisopetusta tutkimusajankohtana annettiin kuudella (6) eri perusteella. Osa-aikaista erityisopetusta annettiin 1) lukemisen- ja kirjoittamisen vaikeuksien 2) vieraankielen oppimisen vaikeuksien 3) matematiikan oppimisen vaikeuksien 4) puhehäiriöiden 5) sopeutumis- ja tunne-elämänvaikeuksien ja 6) muiden häiriöiden ja ongelmien perusteella. Seuraavassa esitetään edellä mainittujen oppimisen ongelmien takia erityisopetusta saaneiden oppilaiden suhteellisten osuuksien keskiarvot ja näille lasketut keskihajonnat. Suhteellisten osuuksien keskiarvot ja hajonnat on laskettu suhdelukumuuttujille, joissa erityisopetuksessa olleiden oppilaitten summamäärät on ensin jaettu aina vastaavan luokkajaon (1-6, 7-9) mukaisella kokonaisoppilasmäärien summilla ja sen jälkeen niille on laskettu prosenttiosuudet (toisin sanoen erityisopetukseen otettuja eri perusteittain ei ole jaettu erityisopetukseen otettujen kokonaissummalla, vaan kaikkien peruskoulun oppilaiden

¹⁹ Ahvenanmaa kattoi erotuksesta eniten, 3857 oppilasta. Peruskouluasteen erityiskoulut kattoivat 2438 oppilasta ja ylä- ja lukioasteen koulut 82 oppilasta.

²⁰ Osa-aikaisen erityisopetuksen kohdalla Ahvenanmaa kattoi erotuksesta 327 oppilasta, erityiskoulut 1882 oppilasta ja ylä- ja lukioasteen koulut 2333 oppilasta.

kokonaissummalla). Käyttämällä kyseisiä suhdelukuja on vältetty muuttujien päällekkäisyyttä ja aineiston sotkemista.

Taulukko 5. Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden osuuksien keskiarvot ja keskihajonnat perusteittain vuosiluokilla 1-6 ja 7-9 suomalaisissa peruskouluissa vuonna 2002.

	Luokat 1-6	Luokat 7-9
Lukihäiriöt	%=12,1 X= 12. S= 5.6	%= 1,9 X= 2,1 S= 3.1
Vieraankielen ongelmat	%=0,4 X= .46 S= .98	%= 4.0 X= 4,1 S= 4,3
Matematiikan ongelmat	%= 2,4 X=2,3 S= 2,4	%= 3,4 X= 3,0 S= 3,2
Puhehäiriöt	%=5,5 X= 5,5 S= 3,4	%= 0,08 X= .14 S= .60
Sopeutumis- ja tunne-elämän häiriöt	%= 0,6 X= .58 S= .90	%= 1,8 X= 1,6 S= 2,8

Keskiarvot taulukossa 2. kertovat, kuinka paljon *kunnissa keskimäärin* annetaan osa-aikaista erityisopetusta kunkin oppimisvaikeuden tyyppin mukaan. Keskihajonta taas näyttää, kuinka *paljon kunnat eroavat toisistaan* siinä, miten kyseiseen oppimisvaikeuden tyyppiin on reagoitu, ts. kuinka paljon kunnat vaihtelevat toisistaan annetun erityisopetuksen määrän suhteen. Luokkajaot mahdollistavat kouluasteittaisen vertailun (ala- ja yläaste) osa-aikaisen erityisopetuksen antamisperusteitten suhteen. Suhteelliset osuudet luonnollisesti kertovat osa-aikaisen erityisopetuksen käytön yleisyyden kunkin perusteen mukaan.

Vuonna 2002 Suomessa annettu osa-aikainen erityisopetus ei ollut tasaisesti jakautunutta oppimisvaikeuksien keskuudessa, vaan toisten oppimisvaikeuksien takia opetusta annettiin enemmän kuin toisten. Selvästi eniten (koko peruskoulun tasolla) osa-aikaista erityisopetusta kuntien peruskouluissa annettiin erilaisten *kirjoittamisen- ja lukemisen häiriöihin ja oppimisvaikeuksiin*. Toiseksi eniten erityisopetusta annettiin *puhumisen vaikeuksien* takia. Kolmanneksi eniten erityisopetus kohdistui niihin oppilaisiin, joilla oli ongelmia *matematiikan oppimisessa*. Keskiarvo tässä ryhmässä kuntien kesken oli lähes neljä prosenttia.

Neljänneksi ryhmistä sijoittui *vieraan kielen oppimiseen kohdistuvat ongelmat*, joiden takia annettiin erityisopetusta odotetusti eniten peruskoulun kolmella ylimmällä luokalla (luokat 7-9). Viidenneksi eniten erityisopetusta annettiin ryhmälle, joiden vaikeudet luokiteltiin ryhmään *muut ongelmat*. Yllättävää kyllä, pienimmäksi ryhmäksi paljastui *sopeutumis- ja tunne-elämän ongelmien* ryhmä, vaikka olisi voinut olettaa ryhmän ”muut” sijoittuvan marginaalisimmaksi. Annetun osa-aikaisen erityisopetuksen määrä vaihteli siis runsaasti eri perusteryhmien välillä.

Osa-aikaisen erityisopetuksen määrä eri perusteissa vaihteli myös ala- ja yläasteen välillä. Aineiston mukaan lukihäiriöiden suhteen eniten erityisopetusta annettiin ala-asteella. Eniten sitä annettiin ala-asteen kolmen ensimmäisen vuosiluokan oppilaille ja määrä oletetusti pieneni siirryttäessä vuosiluokalta seuraavalle, olleen vähäisintä peruskoulun ylimmillä luokilla (7-9).²¹ Vieraan kielen oppimiseen liittyvien ongelmien suhteen eniten erityisopetusta annettiin taas peruskoulun yläasteen oppilaille, mikä sekin vastasi odotettua arviota.

Matematiikan ongelmiin annettiin erityisopetusta eniten vuosiluokilla 7-9, mutta ero ala-asteen luokkiin ei ollut suuri. Puhevaikeuksien suhteen suurin osa erityisopetuksesta annettiin odotetusti luokilla 1-3 ja suunta erityisopetuksen määrässä oli selvästi laskeva. Vaikka sopeutumis- ja tunne-elämän ongelmien ryhmä osoittautuikin erityisopetuksen määrältään pienimmäksi, selvästi suurin osa siitä annettiin peruskoulun yläluokille 7-9, kuten olettaa saattoi. Myös muiden ongelmien ryhmässä erityisopetus kohdistui samaten peruskoulun ylempiin luokkiin.

Keskihajontoja tarkastellessa voidaan todeta, että kunnat erosivat eniten toisistaan koko peruskoulun tasolla lukihäiriöiden takia annetun osa-aikaisen erityisopetuksen määrän suhteen. Toiseksi suurinta hajonta oli puhehäiriöiden suhteen. Mielenkiintoinen huomio oli kuitenkin se, että kun tarkastelu kohdistettiin saman perusteryhmän sisällä eri vuosiluokkaryhmiin, hajonnat saattoivat olla huomattavankin isoja. Esimerkiksi juuri lukihäiriöiden suhteen eri kunnat poikkeavat toisistaan siinä, kuinka paljon osa-aikaista erityisopetusta annettiin ala-asteella ($s=5.6$). Vastaavasti kuntien välinen vaihtelu oli suurta vieraankielen vaikeuksien takia annetussa erityisopetuksessa yläasteella. Myös puhumisen vaikeuksien takia annettu erityisopetus ala-asteilla erotteli kuntia toisistaan. Tarkastelu osoitti yleisesti siis sen, että vaikka kunnat voidaan asettaa järjestykseen koko peruskoulun tasolla sen suhteen, kuinka paljon ne keskimääräisesti antavat osa-aikaista

²¹ Alun perin aineistossa erityisopetuksen muuttujat oli jaoteltu vuosiluokille 1-3, 4-6 ja 7-9. Lukivaikeuksien takia annetun osa-aikaisen erityisopetuksen määrä pieneni siirryttäessä ylempille luokille.

erityisopetusta kussakin perusteryhmässä, ne saattavat erota huomattavasti toisistaan myös siinä, kuinka erityisopetus jakaantuu peruskoulun eri vuosiluokilla²².

Erityisopetuksen muodot

Suomalaisissa peruskouluissa erityisopetusta annettiin tutkimusajankohtana pääsääntöisesti kolmella tavalla. Annettu erityisopetus saattoi olla a) kokonaan muuhun opetukseen integroitua, b) osittain muuhun opetukseen integroitua tai c) opetusta, jota annetaan varsinaisella erityisluokalla. Taulukossa 3. esitetään kolmen erityisopetusmuodon keskiarvot ja hajonnat luokkaryhmittäin 1-6 ja 7-9.

Taulukko 6. Kuntien erityisopetustapojen suhteellisten osuuksien keskiarvot ja keskihajonnat opetusmuodoittain 2002.

	Luokat 1-6	Luokat 7-9	Koko PK
Kokonaan muuhun opetukseen integroitu	x= 2,4 s= 2,7	x= .89 s= 1,7	x= 2.7 s= 2.9
Osittain muuhun opetukseen integroitu	x= 1,0 s= 1,6	x= 2,7 s= 5,9	x= 2.5 s= 3.7
Erytisluokka	x= 1,9	x= 2,9	x= 3.6

Taulukosta 3. nähdään, että pääasiassa eniten käytetty erityisopetuksen muoto vuonna 2002 kunnissa oli yhä varsinainen erityisluokka. Erytisluokalla erityisopetusta annettiin jonkin verran enemmän yläasteella kuin ala-asteella. Toisaalta kokonaan ja osittain muuhun opetukseen integroidun erityisopetuksen suhteellinen osuus yhteensä annetusta erityisopetuksesta on erityisluokkaa suurempi. Näistä kahdesta muodosta osittainen integroinnin muoto on hieman yleisempi. Kokonaan muuhun opetukseen integroitua ja osittain muuhun opetukseen integroitua erityisopetuksen muotoa ei kuitenkaan yhdistellä eikä käsitellä ikään kuin yhtenä ja samana muotona, vaikka erityisluokkamuotoinen opetus näyttääkin hahmottuvan selvästi omaksi muodokseen.

²² Huomautettakoon, että lukihäiriöiden suhteen myös koko peruskoulun tasolla hajonta kuntien välillä oli kohtalaisen suurta.

Erityisluokan ”erityisyys” liittyy lähinnä erityisopetuksen antamiseen liittyviin periaatekysymyksiin eikä niinkään erityisopetuksen antamismuotojen väliseen määrälliseen vaihteluun. On myös hyvä huomata, että vaikka erityisluokka on muotomuuttujista jokaisessa luokkaryhmässä yleisimmin käytetty opetusmuoto, on myös hajonnat suurimmat kaikissa luokkaryhmissä. Kuntien halukkuus tai taipumus antaa erityisopetusta nimenomaan erityisluokilla vaihtelee siis paljon. Varsinainen erityisluokkamuotoinen opetus voi olla kalliimpaa kuin integroidut muodot ja etenkin pienillä kunnilla ei välttämättä ole taloudellisia resursseja omaan erityisluokkaan. Tällöin varsinaista erityisluokkamuotoista opetusta tarvitseva oppilaita voidaan käyttää esimerkiksi naapurikuntien kouluissa. Yksi esimerkki kyseisenlaisesta tilanteesta on, että jollakin tietyllä kunnalla ei aineiston mukaan ollut yhtään yläasteella olevia oppilaita. Näin ei todennäköisesti oikeasti ole asian laita – kunnalle ei välttämättä ole omaa yläastetta, jolloin omat oppilaat käyvät esimerkiksi viereisen kunnan yläastetta.

6.2. Erityisopetuksen ulottuvuudet

Seuraavaksi huomio kiinnitetään erityisopetuksen ulottuvuuksiin. Tarkoituksena on siis tarkastella annetun erityisopetuksen opetusmuotojen ja siirtämisperusteiden välisiä yhteyksiä, riippuvien muuttujien sisäisiä korrelaatioita.

Korrelaatiomatriiseja muodostettiin peruste- ja muotomuuttujista, sekä näiden kahden muuttujaryhmän välisistä yhteyksistä. Koska kyseessä oli alustava muuttujien välisten yhteyksien tarkastelu, ei jokaista matriisia esitetä tässä. Korrelaatiomatriisit ajettiin SPSS - ohjelmalla.

Merkittävät (ja merkitsevät) korrelaatiot osoittivat, että peruskoulun alemmat ja ylemmät vuosiluokat eivät juuri korreloineet keskenään, eli ala-asteen erityisopetus ”toimi” verraten itsenäisesti, riippumatta ylä-asteen toiminnasta. Sen sijaan ala-asteen sisällä esiintyi joitain merkittävän suuriakin korrelaatioita, kuten myös ylä-asteen sisällä. Tämän perusteella voitiin tehdä se johtopäätös, että jatkossa oli perusteltua käyttää luokkaryhmien 1-3, 4-6 ja 7-9 sijasta luokkaryhmäjakoa 1-6 ja 7-9. Näin saatiin uusi korrelaatiotaulukko, jossa muuttujia on edellisten 18 sijasta 12. Taulukossa 4. esitetään erityisopetuksen perustemuuttujien väliset sisäiset korrelaatiot vuosiryhmittäin 1-6 ja 7-9.

Taulukko 7. Osa-aikaisen erityisopetuksen antamisperusteiden väliset korrelaatiot luokkaryhmittäin 1-6 ja 7-9.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 vieraskieli 1-6	1	-.03	.17**	-.08	.09	-.09	.03	-.07	.31**	-.01	.04	-.02
2 vieraskieli 7-9	-.03	1	-.02	.21**	.09	.14**	.00	.03	.02	.49**	-.04	.07
3 sopeutumishäiriöt 1-6	.17**	-.02	1	.03	.09	.04	.14**	-.03	.36**	.00	.28**	.07
4 sopeutumishäiriöt 7-9	-.08	.21**	.03	1	.00	.21**	.03	.01	-.02	.31**	.00	.28**
5 lukivaikeudet 1-6	.09	.09	.09	.00	1	.14**	.12*	-.08	.11	.07	-.04	.08
6 lukivaikeudet 7-9	-.09	.14**	.04	.21**	.14**	1	-.05	.17	-.01	.27**	.00	.14**
7 puhevaikeudet 1-6	.03	.00	.14**	.03	.12*	-.05	1	.05	.04	-.02	.09	.06
8 puhevaikeudet 7-9	-.07	.03	-.03	.01	-.08	.17**	.05	1	.00	.08	.00	-.02
9 matematiikka 1-6	.31**	.02	.36**	-.02	.11	-.01	.04	.00	1	.12*	.11	.11
10 matematiikka 7-9	-.01	.49**	.00	.31**	.06	.27**	-.01	.07	.12*	1	-.04	.18**
11 muut syyt 1-6	.04	-.03	.28**	.00	-.04	.00	.09	.00	.10*	-.04	1	.07
12 muut syyt 7-9	-.02	.06	.06	.27**	.07	.13	.06	-.02	.10*	.18**	.07	1

Yhteydet muuttujien välillä näyttäisivät olevan jonkin verran isompia yläasteella kuin ala-asteella. Osa-aikaisen erityisopetuksen antamisperusteet eivät siis yläasteella toimi niin toisistaan riippumatta, kuten ala-asteella. Taulukon korkeimmat kertoimet esiintyvät perustemuuttujilla matematiikka, vieraskieli, sopeutumisvaikeudet ja lukivaikeudet.

Ala-aste

Sopeutumis- ja tunne-elämähäiriöt ala-asteella olivat yhteydessä sekä ala-asteella vieraan kielen oppimisvaikeuksiin (.17) että matematiikan oppimisvaikeuksiin, edellistä voimakkaammin (.36). Yhteyksiä löytyi erityisesti vielä muiden syiden takia annettuun erityisopetukseen (.28) ja jossain määrin myös puhevaikeuksien takia annettuun erityisopetukseen (.14).

Matematiikan takia osa-aikainen erityisopetus ala-asteella oli yhteydessä vieraan kielen oppimisen vaikeuksiin (.31) sekä sopeutumis- ja tunne-elämän vaikeuksiin (.36). Matematiikan oppimisen vaikeudet ala-asteella olivat jossain määrin yhteydessä myös vaikeuksiin yläasteella (.12). Vieraan kielen vaikeudet liittyivät sopeutumisongelmiin (.17) ja matematiikan vaikeuksiin (.31). Lukivaikeuksien takia ala-asteella annettu osa-aikainen erityisopetus korreloi merkittävästi myös yläasteella lukivaikeuksiin (.14) sekä puhevaikeuksiin ala-asteella (.12).

Ylä-aste

Matematiikan vaikeuksien ja vieraan kielen oppimisen vaikeuksien välillä vallitsi erittäin voimakas yhteys myös yläasteella. Positiivinen kerroin .49 viittaisi siihen, että matematiikan ongelmien takia

annetun erityisopetuksen lisääntyminen yläasteella näyttäisi kasvattavan myös vieraan kielen ongelmien takia annettua osa-aikaista erityisopetusta tai päinvastoin. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että mikäli erityisopetusta annetaan paljon matematiikan vaikeuksien takia, sitä annetaan suhteellisen paljon myös sopeutumisvaikeuksien (.31), lukivaikeuksien (.27) sekä muiden syiden takia (.18).

Vieraan kielen oppimisen vaikeudet yläasteella olivat yhteydessä (matematiikan vaikeuksien lisäksi) erityisesti sopeutumis- ja tunne-elämän vaikeuksiin (.21), mutta myös lukemisen ja kirjoittamisen vaikeuksiin (.14).

Sopeutumishäiriöiden takia annettu erityisopetus korreloi positiivisesti (matematiikan ja vieraan kielen ongelmien lisäksi) erityisesti muiden ongelmien takia annetun erityisopetuksen kanssa (.28) sekä lukemisen ja kirjoittamisen vaikeuksien kanssa (.21).

Perustemuuttujien jälkeen haluttiin tarkastella erityisopetuksen muotomuuttujien sisäistä rakennetta. Taulukko 5. näyttää erityisopetuksen muotojen välisistä yhteyksistä mm. sen, että eri erityisopetuksen muodot (erityisopetuksen antamistavat) toimivat toisistaan suhteellisen riippumattomalla tavalla. Toisin sanoen yhden opetustavan valitseminen ei sulje toisia tapoja täysin ulkopuolelle. Toisaalta on kuitenkin havaittavissa tendenssi, jonka mukaan erityisluokkamuotoinen opetus näyttäisi toimivan hieman sekä kokonaan, että osin muuhun opetukseen integroivien opetusmuotojen korvaajana (niiden vastakohtana). Tämän osoittavat paikoitellen esiintyvät (isommat) negatiiviset kertoimet. Lisäksi voidaan sanoa, että taulukossa esiintyvät isot kertoimet osoittavat, että mikäli jotakin erityisopetuksen muotoa käytetään paljon yhdellä peruskoulun luokkatasolla, sitä käytetään paljon kaikilla muillakin luokilla.

Taulukko 8. Erityisopetuksen antamismuotojen keskinäiset korrelaatiot luokkaryhmittäin 1-6 ja 7-9.

	1.	2.	3.	4.	5.	6.
1. kokonaan integroitu 1-6	1	.37**	-.08	.01	-.14**	-.11*
2. kokonaan integroitu 7-9	.37**	1	-.07	-.14**	-.02	-.07
osittain integroitu 1-6	-.08	-.07	1	.41**	-.26**	-.14**
osittain integroitu 7-9	.01	-.14**	.41**	1	-.14**	-.09
5. erityisluokka 1-6	-.14**	-.02	-.26**	-.15**	1	.29**
6. erityisluokka 7-9	-.11*	-.07	-.15**	-.09	-.29**	1

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Kokonaan ja osittain muuhun opetukseen integroitua erityisopetusmuotoa käytetään osittain rinnakkain, toisistaan riippumatta. Sekä kokonaan ja osittain integroitu opetustapa korreloivat suhteellisen voimakkaasti omien luokkajakojensa (1-6 ja 7-9) kesken. Esimerkiksi kokonaan muuhun opetukseen integroitu opetus ala-asteella korreloi kokonaan muuhun opetukseen integroidun opetuksen yläasteella kanssa, saaden arvon .41. Sama seikka toistuu myös osittain integroidun erityisopetustavan kanssa, tosin hieman pienemmällä kertoimella. Tämä viittaa jo aikaisemmin sanottuun – jos jotain tiettyä erityisopetustapaa käytetään paljon esimerkiksi ala-asteella, sitä käytetään todennäköisesti paljon myös yläasteella. Sen sijaan kokonaan ja osin muuhun opetukseen integroitua muotoa ja erityisluokkamuotoa käytetään yleisesti ottaen ainakin jossain määrin toisiaan korvaavina.

7.0. ALUSTAVA ANALYYSI – KUNNAN TALOUS JA POLITIIKKA SEKÄ TAUSTAMUUTTUJAT

Edellisessä luvussa hahmotettiin erityisopetusmuuttujien sisäistä rakennetta ja yhteyttä toisiinsa. Nyt huomio kiinnitetään tutkimuksen selittäviin muuttujiin, eli kunnan talous- ja politiikka muuttujiin. Lisäksi tarkastellaan ns. kunnan taustamuuttujia.

Kuten erityisopetusta tarkastellessa, myös kuntatekijöiden suhteen oltiin kiinnostuneita siitä, millainen on muuttujien välinen sisäinen rakenne. Aluksi haluttiin tietää, kuinka erilaiset kuntatekijät liittyvät tai ovat liittymättä toisiinsa. Kuntamuuttujaryhmän sisäisen tarkastelun oli toisin sanoen määrä auttaa aineistoon tutustumisen kautta jatkoanalyysissä käytettävien menetelmien valinnassa. Lisäksi aineiston avulla haluttiin saada käsitystä kuntien keskimääräisestä taloudesta ja poliittisesta rakenteesta.

Kuntamuuttujat jakautuvat kunnan taloutta ja poliittista voimakenttää kuvaaviin muuttujiin, sekä ns. taustamuuttujiin, joiden on ajateltu vaikuttavan siihen, kuinka varsinaiset kuntamuuttujat muodostuvat. Ensin tarkastellaan kunnan taustamuuttujia, jotka ovat siis luonteeltaan selittäviä (selittävät sekä kuntamuuttujia että erityisopetusmuuttujia). Seuraavaksi esitellyt muuttujat ovat tutkimukseen aivan alussa mukaan valittuja muuttujia. Varsinaista analyysia tehtäessä joitain muuttujia on jätetty pois tai yhdistelty isommiksi ryhmiksi. Näin on toimittu esimerkiksi ikärakenteen ja koulutusrakenteen muuttujien kanssa. Ikärakenteessa muuttujia oli alun perin 6 kappaletta, näistä etenkin ikääntynyttä väestöä koskevia muuttujia yhdisteltiin, koska tärkeimmäksi tekijäksi työn kannalta koettiin se, että mukaan tulisivat sekä nuoria että vanhuksia sekä työikäisiä parhaiten kuvaavat tiedot. Koulutusrakenteen kohdalla eriasteisia korkeakoulututkintoja oli luokittelussa useita – mukaan otettiin lopulta muuttujia niin, että ne toivat parhaalla mahdollisella tavalla esille dikotomian keskiaste-korkeakouluaste. Näihin tutkimuksessa lopullisesti mukana olleisiin muuttujiin palataan tarkemmin vielä myöhemmin, Lisrell- mallin rakentamisen yhteydessä.

7.1. Taustamuuttujat – elinkeinorakenne ja ikä- ja koulutusrakenne

Erilaisten kuntatekijöihin sisältyvien taustamuuttujien ajatellaan vaikuttavan muun muassa siihen, millaiseksi talousmuuttujien ja politiikkamuuttujien väliset suhteet lopulta muodostuvat. Taustamuuttujien tarkasteluun ei kuitenkaan käytetä kovin paljon energiaa, koska tutkimuksen ensisijaisena tarkoituksena on havainnoida, kuinka kuntien taloudelliset ja poliittiset rakenteet ja

voimasuhteet vaikuttavat järjestettävään erityisopetukseen eikä siihen, kuinka nämä talous- ja politiikkarakenteet itsessään kunnissa muotoutuvat.

Taustamuuttujiksi tässä tutkimuksessa on ymmärretty kuntien elinkeino- ja väestörakennemuuttujat. Elinkeinorakennemuuttujat koostuvat tilastoista, joista käy ilmi maa- ja metsätaloudessa, teollisuudessa ja palvelujen parissa työskentelevien osuus väestöstä. Neljännen ryhmän muodostaa kategoria ”tuntematon”. Elinkeinorakennemuuttujat sisältävät myös työttömyysasteen ja suhteellisen itsenäisesti kohdeltavan muuttujan, väestömäärän (kunnan koko).

Väestörakennemuuttujiin sisältyvät ikärakenne ja koulutusaste. Ikärakenteeseen on lisäksi liitetty muuttuja huoltosuhde. Ensiksi esitellään elinkeinorakennetta ja työttömyysastetta koskeva informaatio, jonka jälkeen käydään tarkemmin läpi ikä- ja koulutusrakennetta sekä huoltosuhdetta. Kunnan väestön lukumäärä on muuttuja, joka ilmaisee kunnan koon. Muuttujaa kohdellaan muista muuttujista suhteellisen itsenäisenä ja se ”kulkee” muiden muuttujien rinnalla eri analyysivaiheissa. Kunkin muuttujan tiedot kattavat kaikki Suomen kunnat Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

Elinkeinorakenne Suomessa 2001

Taulukko 9.a) Elinkeinorakenne Suomessa v. 2001. N=430

	Min.	Max.	Mean	Std. Deviation
asukasluku 31.12.2001	238	559718	12007,68	34422,744
työttömyysaste	2,2	32,7	13,047	4,8095
maa- ja metsätalous	,1	38,4	12,434	8,0877
teollisuus	5,5	50,6	28,111	7,9649
palvelut	35,8	84,8	56,743	8,7105
tuntematon	,7	8,2	2,714	1,2511
Valid N (listwise)				

Elinkeinorakennetta kuvaava taulukko näyttää muuttujien saamat kuntien minimi- ja maksimiarvot, sekä keskiarvot hajontoineen. Selvästi suurimman elinkeinoryhmän vuonna 2001 muodosti palvelut, jonka puitteissa työskenteli 56,7 % työvoimasta. Teollisuuden parissa työskenteli suomalaisissa kunnissa keskimäärin 28 % työikäisistä, maa- ja metsätalouden ollessa selvästi ryhmistä pienin (12,4 %). Luokkaan ”tuntematon” oli vuonna 2001 sijoittunut keskimäärin 2,7 % työväestöstä. Kuntien välinen vaihtelu elinkeinorakenteensa suhteen oli yleistä, kuten verraten isot hajontaluvut antavat ymmärtää. Kuten monessa muussakin yhteydessä, kuntien maaseutu-

/kaupunkimaisuus oli varsin usein yhteydessä kuntien keskinäiseen hajontaan muuttujien suhteen. Työttömyysaste oli korkeimmillaan 32,7 % ja matalimmillaan 2,2%.

Taulukko 9.b). Elinkeinomuuttujien väliset korrelaatiot. N=430

	1	2	3	4	5	6
1 asukasluku 31.12.2001	1	-.06	-.32**	-.08	.41**	-.22**
2 työttömyysaste	-.06	1	.16**	-.26**	.01	.46**
3 maa- ja metsätalous	-.32**	.16**	1	-.45**	-.61**	.70**
4 teollisuus	-.08	-.26**	-.45**	1	-.41**	-.51**
5 palvelut	.41**	.01	-.61**	-.41**	1	-.32**
6 tuntematon	-.22**	.46**	.70**	-.51**	-.32**	1

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Elinkeinorakenne näyttää korreloivan kunnan kokoon nähden niin, että palvelujen osuus elinkeinon lähteenä kasvaa kunnan koon kasvaessa. Maa- ja metsätalous näyttäisi sen sijaan olevan tulojen lähteenä lähinnä pienemmissä kunnissa, kuten olettaa saattaakin. Tämä on yleinen esimerkki kuntien maaseutu-/kaupunkimaisuudesta ja sen yhteydestä elinkeinorakenteeseen. Suuret kunnat ovat kaupunkeja, joiden elinkeinorakenne koostuu joko palveluista tai teollisuudesta tai sekä että.

Teollisuus saa kuitenkin suhteellisen pienen negatiivisen kertoimen, joten sen voidaan sanoa toimivan jokseenkin itsenäisesti suhteessa kunnan kokoon nähden. Ryhmä ”tuntematon” korreloi voimakkaasti työttömyysasteen kanssa. Tämä voi tarkoittaa, että työttömyysasteen kasvaessa yhä useampi kuntalainen tulee luokitelluksi elinkeinorakenteen suhteen luokkaan ”tuntematon”. Kyseinen ryhmä korreloi erittäin voimakkaasti myös maa- ja metsätalous – ryhmän kanssa (.70). Perinteisesti maa- ja metsätalouden parissa on voinut olla useita, nykyisin hankalasti määriteltävissä olevia ammattikuntia.

Ikärakenne 2002

Taulukko 10.a) Ikärakenne Suomessa 2002 prosentiosuuksina. N=428

	Min.	Max.	Mean	Std. Deviation
0-6 -vuotiaat	3,8	15,2	7,425	1,7110
7-14 -vuotiaat	5,6	18,1	10,626	1,6858
15-64 -vuotiaat	55,7	71,8	63,103	2,9946
65-74 -vuotiaat	3,8	17,3	10,168	2,2695
75-84 -vuotiaat	1,6	11,8	6,744	1,8841
85- -vuotiaat	,3	4,2	1,934	,6852
huoltosuhde	,9	2,6	1,566	,3127

Ikärakenne muodostui vuonna 2002 taulukon kuvaamalla tavalla. Suurimman ryhmän muodosti 15-64vuotiaat. Yleisesti ottaen voidaan huomauttaa, että käytössä oleva jaottelu ei enää tänä päivänä ole paras mahdollinen, jos halutaan erotella toisistaan selvästi työväestö ja nuoret. 2000-luvun alussa harva nuori on todella työelämässä vielä 15-vuotiaana, vaikka oppivelvollisuus onkin suoritettu. Toisaalta voidaan huomauttaa, että tänä päivänä usea työkäinen jää eläkkeelle ennen 65 ikävuottaan. Ikärakenteeltaan kunnat vaihtelivat eniten 15 - 64 -vuotiaiden suhteen. Tänä päivänä väestörakenne on edelleen työkäisvoittoinen.

Taulukko 10.b) Ikärakennemuuttujien väliset korrelaatiot. N=428

	1	2	3	4	5	6	7	8
1) asukasluku	1	.06	-.12*	.43**	-.25**	-.26**	.19**	-.24**
2) 0-6 -vuotiaat	.06	1	.76**	.17**	-.77**	-.72**	-.57**	-.44**
3) 7-14 -vuotiaat	-.12	.76**	1	-.06	-.60**	-.57**	-.50**	-.17**
4) 15-64 -vuotiaat	.43**	.17**	-.06	1	-.63**	-.70**	-.59**	-.54**
5) 65-74 -vuotiaat	-.25**	-.77**	-.60**	-.63**	1	.83**	.61**	.69**
6) 75-84 -vuotiaat	-.26**	-.72**	-.57**	-.70**	.83**	1	.80**	.51**
7) 85- -vuotiaat	-.19**	-.57**	-.50**	-.59**	.61**	.80**	1	.23**
8) huoltosuhde	-.24**	-.44**	-.17**	-.54**	.69**	.51**	.23**	1

Ikärakenteelle on ominaista, että kunnan väestön määrän kasvaessa sen huoltosuhde pienenee. Huoltosuhde korreloi voimakkaan positiivisesti etenkin 15 - 64 -vuotiaiden määrän kanssa (.69). Ymmärrettävästi huoltosuhteen muodostumiseen vaikuttaa kunnassa elävien työkäisten lukumäärä sekä työelämän ulkopuolella olevien määrä.

Pienet kunnat ovat usein maaseutumaisia, isot kunnat kaupunkeja. Näin ollen voidaan olettaa, että myös valtaosa työikäisistä asuu kaupunkimaisilla alueilla. Kuntien maaseutu-/kaupunkimaisuus löytyy tässäkin tapauksessa taustalla vaikuttavana tekijänä. Suomen väestörakenteen demografiset muutokset, väestön ikääntyminen tulee vaikuttamaan ratkaisevasti huoltosuhteen suuruuteen. Tämä on erityinen ongelma esimerkiksi kuntien palvelutuotannossa sellaisissa pienissä, harvaanasutuilla taajamilla, joissa veronmaksajia on huoltosuhteeseen suhteutettuna vähän. Tähän on etsitty ratkaisua mm. kuntaliitoksilla, niiltä osin, kun niissä on onnistuttu. Myös kuntien palvelurakennemuutostuksesta haetaan ratkaisuja tähän ongelmaan. Luonnollisesti vanhemmat ikäluokat korreloivat positiivisesti toistensa kanssa.

Koulutusrakenne 2001

Taulukko 11.a) Koulutuksen rakenne Suomessa 2001 prosenttiosuuksina. N=428

	Min.	Max.	Mean	Std. Deviation
keskiaste	25,60	42,83	36,3838	2,77949
alin korkea-aste	4,82	16,92	10,2428	2,50751
Alempi korkeakouluaste	1,06	12,22	3,4681	1,40479
Ylempi korkeakouluaste	,87	23,82	2,8686	1,88692
tutkijan koulutus	,00	3,30	,1895	,27946

Koulutuksen rakenne muodostui vuonna 2002 aineiston mukaan Suomessa niin, että valtaosa tutkinnonsuorittaneista oli keski-asteen koulutuksen saaneita. Suunta tutkintojen suorittaneissa on selvästi laskeva, kuten keskiarvot osoittavat. Toisin sanoen mitä korkeammasta koulutusasteesta on kysymys, sitä pienempi kyseinen ryhmä on myös osuudeltaan - tutkijan koulutuksen saaneita oli selvästi vähiten. On kuitenkin huomattava, että vaikka välimatkaa keskiasteen ja alimman korkeakouluasteen tutkinnon suorittaneiden välillä onkin, alemman korkeakoulututkinnon suorittaminen näyttäisi olevan selvä rajakohta tutkinnon suorittaneiden suhteellisessa osuudessa – sen prosentuaalisen osuuden keskiarvo on n.3,4 %. Ylemmän koulutusasteen tutkinnon suorittaneiden keskimääräinen osuus on vain 2,8 % ja tutkijan tutkinnon suorittaneiden osuus keskimäärin enää alle %:n luokaa. Vaikka korkeasti kouluttaneiden määrä Suomessa koko ajan kasvaakin, etenkin suurissa ikäluokissa on edelleen paljon pääosin keskiasteen tutkinnon suorittaneita. Kunnat erosivat eniten toisistaan keskiasteen ja alimman korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden suhteen (hajonnat 2.7 ja 2.5).

Taulukko 11.b) Koulutusmuuttujien ja asukasluvun väliset korrelaatiot. N=428

	1	2	3	4	5	6
1 asukasluku	1	.01	.29**	.42**	.51**	.48**
2 keskiaste	.01	1	.14**	.01	-.12*	-.09
3 alin korkea-aste	.29**	.14**	1	.80**	.67**	.49**
4 alempi korkeakouluaste	.42**	.01	.80**	1	.84**	.72**
5 ylempi korkeakouluaste	.51**	-.12*	.67**	.84**	1	.88**
6 tutkijan koulutus	.48**	-.09	.49**	.72**	.88**	1

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).
* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että koulutusasteen suhteen alimman ja korkeimman asteen välillä vallitsee negatiivinen yhteys. Keskiaste näyttäisi hieman olevan korkeakoulutusta poissulkevaa. Korkeakoulutuksen määrä korreloi positiivisesti määrin väestön määrän kanssa. Toisin sanoen korkeakoulutetut hakeutuvat mitä todennäköisemmin työn perässä kaupunkeihin.

7.2. Kuntatalousmuuttujat

Kuntatalousmuuttujat antavat tietoa kunnan yleisestä varallisuudesta ja taloudellisista resursseista. Kaikki käytetyt muuttujat ovat väestösuhteutettuja (/asukas) paitsi muuttuja omien peruskoulujen nettokustannukset, joka on oppilassuhteutettu (/oppilas). Keskeisinä muuttujina on tässä käytetty erilaisia verotusta koskevia tietoja, kunnan tilinpäätöksen mukaisia laina- ja varallisuustietoja, valtionosuuksia ja muita avustuksia sekä keskeisiä kunnan palvelutuotannon nettokustannuksia (sosiaali- ja terveys sekä kulttuuri- ja koulutus).

Muuttujat on esityksessä aseteltu niin, että ensin tulevat kunnan talouden tuloja ja varallisuutta kuvaavat muuttujat ja toisena talouden menoja kuvaavat muuttujat. Kuten kunnan taustamuuttujien kanssa, myös talousmuuttujista osa jäi lopullisesta mallista pois – joko muuttujia yhdisteltiin tai ne jäivät mallin rakentamisen edessä merkitsemättöminä muuttujina pois. Näistä seikoista kerrotaan tarkemmin mallin rakentamista koskevan luvun yhteydessä.

Kuntatalouden tulot 2001 – verot ja valtionosuudet

Vuonna 2001 kunnat saivat keskimäärin eniten tuloja kunnallisverotuksen kautta. Huomionarvoista on, että kuntien välinen vaihtelu oli erittäin runsasta. Verotulojen muodostus näyttää siis olevan

suhteellisen itsenäistä kunnasta toiseen ja kerättävän kunnallisveron suuruus onkin kuntien itse päätettävissä. Tuloverotuksen suhteen alhaisin veroaste oli Kauniaisissa (15.0 %) ja korkein Karkkilassa (19,7 %) kuntien keskiarvon ollessa 18,2 %.

Taulukko 12.a.) Kuntien verotulot 2001. (/asukas) N=430

	Min.	Max.	Mean	Std. Deviation
kunnallisvero	1065	4811	1745,51	341,034
kiinteistövero	39,61	640,14	104,0932	70,78529
verotulot yhteensä	1386	5604	2149,97	472,377

Taulukko 12.b.) Verotulojen ja asukasluvun väliset korrelaatiot (/asukas) N=430

	1	2	3	4
1 asukasluku	1	.39**	.06	.41**
2 kunnallisvero	.39**	1	.07	.84**
3 kiinteistövero	.06	.07	1	.27**
4 verotulot yhteensä	.41**	.84**	.27**	1

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Kunnan verotulot näyttivät kasvavan yhdessä kunnan väestömäärän kanssa, eli mitä isommasta kunnasta on kysymys, sitä suuremmista verotuloista kunta nauttii. Tämä koskee erikseen sekä varsinaista kunnallisveroa että kiinteistöveroa.

Taulukko 13.a) Kuntien valtionosuudet ja muut avustukset valtiolta 2001. (/asukas) N=430

	Min.	Max.	Mean	Std. Deviation
valtionosuudet	-216,00	2717,66	1165,6135	498,95603
valtionosuuden verotulotasaus	-756,32	1068,93	329,9196	300,66023
harkinnanvaraiset valtionosuudet	,00	199,39	27,1464	43,97677
työllisyystuet +muut avut valtiolta	,00	465,96	47,4108	52,21202
käyttötalouden valtionosuudet yhteensä	28,91	3184,60	1520,6111	534,11126

Vuonna 2001 kunnat saivat valtionosuuksia keskimäärin 1165 asukasta kohden. Kaikkien käyttötalouden valtionosuuksien määrä oli keskimäärin 1500 euroa asukasta kohden. Harkinnanvaraiset valtionosuudet on muuttuja, joka kuvaa erityisesti kunnan köyhyyden määrää.

Voidaan olettaa, että mitä köyhemmästä kunnasta on kysymys, sitä enemmän se on saanut harkinnanvaraisia avustuksia. Enimmillään nämä tulot ovat olleet n.330 euroa asukasta kohden.

Taulukko 13b) Valtionosuus- ja avustusmuuttujien sekä asukasluvun väliset korrelaatiot (/asukas) N=430.

	1	2	3	4	5	6
1 asukasluku	1	-.32**	-.37**	-.12**	-.02	-.35**
2 valtionosuudet	-.32**	1	.84**	.36**	.35**	.95**
3 valtionosuuden verotulotasaus	-.37**	.84**	1	.24**	.18**	.86**
4 harkinnanvaraiset valtionosuudet	-.12**	.36**	.24**	1	.15**	.39**
5 työllisyystuet + muut avut valtiolta	-.02	.35**	.18**	.15**	1	.43**
6 käyttötalouden valtionosuudet yht.	-.35**	.95**	.86**	.39**	.43**	1

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Kunnan asukasluku oli yhteydessä valtiolta saatuihin avustuksiin ja tukiin. Tilinpäätösten mukaiset valtionosuudet laskivat kunnan koon kasvaessa.

Kuntatalouden varallisuus 2001

Kuntien varallisuuden mittareina käytettiin kolmea eri muuttujaa – kuntien lainakantaa, kertynyttä talouden yli-/alijäämää sekä kunnallisveroa vastaavia verotettavia tuloja (/asukas). Viimeiseksi mainittu muuttujat kuvaa ehkä parhaiten juuri asukkaiden varallisuutta, kuntalaisten tulojen suuruutta.

Taulukko 14.a) Kuntien laina- ja varallisuus 2001. N=430 (/asukas)

	Min.	Max.	Mean	Std. Deviation
lainakanta	-,26	4196,55	844,0084	616,76927
kertynyt ylijäämä	-1280,69	3916,31	131,9624	630,76555
asukkaiden varallisuus*	1347,50	26333,89	9476,2307	2046,52904

* kunnallisveroa vastaavat verotettavat tulot /asukas

Lainakanta vuonna 2001 oli kunnissa keskimäärin 844 asukasta kohden²³. Pahiten velkaantuneissa kunnissa luku kohosi jopa reiluun neljään tuhanteen euroon. Kertynyttä ylijäämää oli enimmillään n. 3900 euroa asukasta kohden ja keskimääräisesti n. 130 euroa. Asukkaiden varallisuus oli selvästi

²³ Vuonna 2004 koko maan tasolla laskettu lainakanta oli 1176 /asukas, eli oli siis noussut. Ilmoitettu luku sisältää myös Ahvenanmaan, joka tästä aineistosta on jätetty pois.

eniten vaihteleva muuttuja kuntien välillä, kuten keskihajonta osoittaa. Suurin keskimääräinen kunnallisveroa vastaava tulo oli lähes 9500 euroa asukasta kohden, kun se pienimmillään ylti vajaaseen 1350 euroon asukasta kohden²⁴.

Taulukko 14.b) Kuntien laina- ja varallisuusmuuttujien sekä asukasluvun väliset korrelaatiot (/asukas)

	1	2	3	4
1 asukasluku	1	-.03	.10*	.41**
2 lainakanta	-.03	1	-.23**	-.07
3 kertynyt ylijäämä	.10*	-.23**	1	.17**
4 kunnan asukkaiden varall.*	.41**	-.07	.17**	1

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* kunnallisveroa vastaavat verotettavat tulot /asukas

Asukkaiden tulot ovat yleisesti ottaen sitä isompia, mitä isommasta kunnasta on kysymys²⁵. Tämä sama ilmiö oli havaittavissa myös kunnan verotulojen yhteydessä. Lainakanta luonnollisesti on sitä pienempi, mitä suurempi on kunnan kertynyt ylijäämä.

Kuntatalouden menot 2001

Kuntaliiton tilastoissa kuntatalouden menoja on eritelty tarkasti. Tietoja on ryhmitetty pääsääntöisesti kuntien toimialoittain. Esimerkiksi yhteenlaskettujen sosiaali- ja terveystenonjen alla on eritelty asukkaisiin suhteutettuna (/asukas) 0-6 –vuotiaiden lasten päivähoiton, lastenhoidon, vanhusten laitospalvelujen, kotipalvelun, toimeentulotuen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidosta aiheutuvia kustannuksia. Opetus- ja kulttuuritoimen kulut yhteensä sisältävät tiedot mm. omien peruskoulujen ja kirjastojen ylläpidosta aiheutuvat kustannukset ja erityiseen kulttuuritoimeen kuluvat varat. Yhdyskuntapalvelujen kustannuksiin sisältyvät taas esimerkiksi liikenneväylät ja palo- ja pelastustoimi ja niin edelleen.

Tässä työssä oltiin kiinnostuneita erityisesti kuntien opetus- ja kulttuuritoimeen sekä sosiaali- ja terveystoimeen kohdistetuista varoista. Etenkin omien peruskoulujen nettokustannukset koettiin mielenkiintoiseksi, koska ne kertovat täsmälleen sen summan, jonka kunta käyttää perusopetukseen oppilastaan kohden. Toisaalta voidaan ajatella, että kaikkien talouden menoja koskevia tietoja olisi

²⁴ Vuonna 2004 koko maan tasolla laskettu kunnallisveroa vastaavat tulot olivat 12 864 /asukas. Tämä luku sisältää myös Ahvenanmaan, joka tästä aineistosta on jätetty pois.

²⁵ kunnallisveroa vastaava verotettava varallisuus korreloi asukasluvun kanssa .41.

ollut mielenkiintoista vertailla keskenään, kokonaistalouden pakettia ajatellen voidaan kuvitella, että johonkin toimialaan kohdistettu raha on vastaavasti jostain toisesta pois. Tässä työssä ei kuitenkaan lähdetty näitä lukuja enää tästä näkökulmasta tarkastelemaan, ainakaan kokonaisuudessaan. Aineistoon mukaan haluttiin asioita kokonaisuudessaan kuvaavia muuttujia, sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset yhteensä sekä opetus- ja kulttuuritoimen nettokustannukset yhteensä. Mukaan otettiin myös kirjastojen ja omien peruskoulujen ylläpidosta koituvat kustannukset.

Taulukko 15.a) Palvelutuotannon nettokustannuksia 2001. (/asukas)

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
sosiaali- ja terveystoimi yht.	430	1335,61	2595,22	1921,8626	201,50359
opetus- ja kulttuuritoimi yht.	430	408,36	2139,90	877,3952	228,97066
omien peruskoulujen nettokustannukset /opp.	430	3046,63	14394,56	5139,0063	1060,66864
kirjasto	430	23,72	90,83	43,1622	10,82756

Kunnat käyttivät 2001 keskimäärin 1900 euroa asukasta kohden sosiaali- ja terveystoimen järjestämiseen ja ylläpitoon.²⁶ Opetus- ja kulttuuritoimeen käytettiin huomattavasti vähemmän varoja, keskimäärin 877 euroa asukasta kohden. Tämä suuruusero on ymmärrettävä, koska sosiaali- ja terveystoimi sisältää mm. perus- ja erikoissairaanhoidosta sekä toimeentulotuesta aiheutuvat kustannukset. Omien (siis kunnallisten) peruskoulujen ylläpitoon käytettiin 5139 /asukas²⁷. Kuntien välinen vaihtelu oli kuitenkin verraten suurta – voidaan olettaa, että kunnat järjestävät palveluja pääsääntöisesti omien tarpeidensa ja maksukykyensä mukaan.

Taulukko 15.b) Palvelutuotannon muuttujien ja asukasluvun väliset korrelaatiot 2001. (/asukas)

	1	2	3	4	5
1 asukasluku	1	.09	.10*	-.05	-.04
2 sosiaali- ja terveystoimi yht.	.09	1	.24**	.50**	.36**
3 opetus- ja kulttuuritoimi yht.	.10*	.24**	1	.40**	.41**
4 omien PK: n kustannukset	-.05	.50**	.40**	1	.47**
5 kirjasto	-.04	.36**	.41**	.47**	1
*	Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).				
**	Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).				

Kuntien sosiaali- ja terveystoimeen käyttämät varat esiintyvät varsin itsenäisesti suhteessa kunnan väestömäärään, kuten erittäin pieni positiivinen kerroin osoittaa. Ainoa merkittävä kerroin löytyy

²⁶ Vuonna 2004 koko maassa käytettiin sosiaali- ja terveystoimeen yhteensä 2308 /asukas.

²⁷ Vuonna 2004 koko maassa käytettiin omiin peruskouluihin 5746 / oppilas.

asukasluvun ja opetus- ja kulttuurimenojen väliltä. Omien peruskoulujen nettokustannukset ja kirjasto korreloivat voimakkaasti opetus- ja kulttuuritoimen kanssa, mutta tämä selittyy ainakin osin sillä, että opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset yhteensä sisältää kaksi ensin mainittua muuttujaa. Sosiaali- ja terveystenonjen kustannukset korreloivat jossain määrin kuntien opetus- ja kulttuuritoimen kustannusten kanssa (.24). Tämä voi viitata siihen, että kunnissa, joissa panostetaan paljon sosiaali- ja terveyspalveluihin, panostetaan myös verraten paljon opetus- ja kulttuuripalveluihin. Mielenkiintoista kyllä, suurin positiivinen yhteys ilmenee sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten ja omien peruskoulujen kustannusten välillä (.50) ja kirjastojen ylläpidosta aiheutuvien kustannusten kanssa (.36).

7.3. Poliittikamuuttajat

Kuntien poliittista valtarakennetta pyrittiin hahmottamaan kunnallisvaalien kautta saadun tiedon avulla. muuttajat kertovat kunnallisvaalien puolueiden saaman kannatuksen suhteellisen osuuden. Mukana olevat puolueet ovat Sosiaalidemokraatit, Keskusta, Kokoomus, Vihreät, Vasemmisto, Ruotsalainen kansanpuolue, Suomen kristillinen liitto, Perussuomalaiset sekä vielä kaksi kategoriaa, ”muut puolueet” ja ”muut ryhmät”. Varsinaisissa analyyseissa kaksi muuttujaa, ”muut puolueet” ja ”muut ryhmät” jätetään pois, koska ne käsittävät vain hyvin pieniä osuuksia annetuista äänistä. Ensin lyhyt katsaus siihen, millaiseksi muotoutui kuntien poliittinen rakenne Suomessa vuonna 2000.

Taulukko 16.a) Kuntien poliittiset voimasuhteet 2000. N=430 (%)

	Min.	Max.	Mean	Std. Deviation
äänestysprosentti	45,6	83,8	62,660	6,5450
SDP	,0	51,9	19,423	11,4447
KESKUSTA	,0	94,1	41,645	21,5370
KOK	,0	48,1	15,383	10,7223
VAS	,0	34,9	7,733	7,9585
VIHR	,0	24,7	1,871	3,6040
RKP	,0	100,0	5,407	18,2439
SKL	,0	29,6	3,261	4,0879
PS	,0	25,9	1,026	3,1871
MUUT PUOLUEET	,0	7,4	,182	,9182
MUUT RYHMÄT	,0	100,0	4,069	9,9568

Suurimmat kannatusluvut jakautuivat kolmen suurimman puolueen kesken. Kaksi ryhmää, RKP ja ”muut ryhmät” on saanut jossakin tapauksessa jopa kaikki annetuista äänistä. ”Muut ryhmät” ovat pärjänneet näin ylivoimaisesti mm. Kodisjoella ja Velkualla. Näissä kunnissa ei siis äänestetty muita puolueita lainkaan. RKP:n saamat 100 %:n kannatuskunnat saatiin Iniössä, Korppoossa ja Korsnäsissa.

Hajonnoista voi mainita sen verran, että ne ovat paikoitellen todella suuria, joten kuntien välinen vaihtelu äänestyskäyttäytymisessä on yleensä ottaen myös suurta. Tämä selittyy mitä todennäköisimmin puolueiden kannatuksen ja kuntien maaseutu-/kaupunkimaisuuden välisellä yhteydellä. Keskustan kannatus on perinteisesti ollut voimakkainta maaseudulla tai maaseutumaisissa kunnissa, kun taas SDP ja kokoomus ovat saaneet kannattajia kaupungeissa. Keskustan saaman kannatuksen hajonta oli kuntien välillä suurinta, toiseksi suurin se oli RKP:n kannatuksen suhteen. Suomessa on siis selvästi sellaisia kuntia, joissa näitä kahta puoluetta erityisesti äänestetään ja toisaalta sellaisia, joissa niitä äänestetään selvästi vähemmän.

Äänestysprosentti kunnallisvaaleissa on laskenut tasaiseen tahtiin. Vuonna 2000 vaaleissa se oli korkeimmillaan noin 83 % ja matalimmillaan noin 46 %.

Taulukko 16.b) Puolueiden kannatuksen ja asukasluvun väliset korrelaatiot (%-osuus).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 asukasluku	1	-.36**	.13	-.29**	.19**	.08	.59**	.00	.07	-.06	.03	-.01
2 äänestys %	-.36**	1	-.45**	.24**	-.16**	-.24**	-.42**	.24**	-.15**	.10*	-.06	.11*
3 SDP	.13**	-.45**	1	-.47**	.24**	-.12**	.27**	-.12**	.12**	-.21**	.04	-.15**
4 KESKUSTA	-.29**	.24**	-.47**	1	-.29**	.00	-.46**	-.51**	-.15**	.20**	-.07	-.18**
5 KOK	.19**	-.16**	.24**	-.29**	1	-.12**	.31**	-.28**	-.05	-.12*	.03	-.15**
6 VAS	.08	-.24**	-.12*	.00	-.12*	1	.07	-.1	-.07	-.08	.09	-.07
7 VIHR	.59**	-.42**	.27**	-.46**	.31**	.07	1	.00	.05	-.14**	.06	-.06
8 RKP	.00	.24**	-.12*	-.51**	-.28**	-.21**	.00	1	-.03	-.09	-.02	-.05
9 SKL	.07	-.15**	.12*	-.15**	-.05	-.07	.05	-.03	1	.05	-.06	-.07
10 PS	-.06	.10*	-.21**	.20**	-.12*	-.08	-.14**	-.09	.05	1	-.04	-.11*
11 muut puolueet	.03	-.06	.04	-.07	.03	.09	.06	-.02	-.06	-.04	1	-.02
12 muut ryhmät	-.01	.11*	-.15**	-.18**	-.15**	-.07	-.06	-.05	-.07	-.11*	-.02	1

Asukasluku oli yhteydessä eri puolueiden saamaan kannatukseen. Pääsääntöisesti voidaan sanoa, että mitä suuremmasta kunnasta oli kysymys, sitä suurempi oli myös perinteisten

”kaupunkipuolueiden” saama kannatus. Viitataan tällä siihen, että keskustapuoluetta on perinteisesti kannatettu maaseudulla tai maaseutuvaltaisilla alueilla. Vihreiden, Kokoomuksen ja SDP:n kannatus on taas ollut suurempaa kaupungeissa, vaikkakin myös varakkailla maaseutuvaltaisilla alueilla on äänestetty kokoomusta. Muuttujien välisiä kertoimia tarkastellessa tämän seikan voidaan pitää paikkansa ainakin osittain. Keskustan kannatus korreloi asukasluvun kanssa $-.29$, kun vastaavat kertoimet SDP:n (.13), Kokoomuksen (.19) ja varsinkin Vihreitten kanssa (.59) ovat positiivisia.

Puolueiden kannatusluvut korreloivat myös keskenään. Pääsääntöisesti puolueiden, etenkin kolmen suurimman, kesken on ollut selvä jako oikeistoon ja vasemmistoon sekä näiden keskellä sijaitsevaan keskustaan. Keskustankin kannattajista osa on poliittisen arvomaailmansa suhteen suuntautunut enemmän oikealle, osa enemmän vasemmalle. Oikeistolainen kokoomus ja vasemmistolaiset SDP ja vasemmisto ovat perinteisesti olleet, ainakin idealistisesti toistensa vastapuolia. Kuitenkin kun näiden kahden puolueen välisiä korrelaatioita katsoo, voi huomata, että kerroin on positiivinen ja voimakkuudeltaan $.24$. Tämän perusteella ei kuitenkaan voida tehdä sitä johtopäätelmää, että nämä kaksi puoluetta olisivat enemmän toistensa kaltaisia kuin toistensa vastakohtia, vaikka niiden välillä vallitseekin positiivinen yhteys. Ne kumpikin nimittäin korreloivat negatiivisesti Keskustan kanssa²⁸ ja tämä viittaa siihen, että aineistossa korostuu taas niin sanottu kaupunkimaisuus/maalaismaisuus - ulottuvuus. Mitä enemmän kunnassa asuu ihmisiä, sen suurempi on Vihreiden, Kokoomuksen ja SDP:n kannatus ja vastaavasti sen pienemmäksi jää Keskustan saama kannatus. Vihreiden kannatus korreloi positiivisesti sekä SDP:n että Kokoomukseen, jälkimmäiseen kuitenkin voimakkaammin.

Äänestysprosentin ja väestön määrän välillä vallitsee mielenkiintoinen yhteys – mitä enemmän kunnassa on asukkaita, sen alhaisemmaksi laskee äänestysprosentti, ainakin kunnallisvaaleissa. Ilmeisesti kaupungeissa äänestetään vähemmän, kuin pienemmillä paikkakunnilla.

Edellä on käyty läpi sekä tutkimuksen riippuvia että riippumattomia muuttujia sekä näiden kahden päämuuttujaryhmän sisäisiä yhteyksiä. Tutkimuksen päätarkoituksena oli kuitenkin selvittää, missä ja minkälaisessa yhteydessä riippuvat muuttujat ovat suhteessa riippumattomiin muuttujiin. Tähän

²⁸ SDP korreloi keskustan kanssa saaden arvon $-.47$ ja kokoomus saaden arvon $-.29$.

siirrytään seuraavaksi luvussa, jossa esitellään käytetty analyysimenetelmä ja esitetään analyysin keskeiset tulokset.

8.0. TULOKSET - MUUTTUJAOHKOJEN VÄLISET YHTEYDET

Edellä on selvennetty sitä, millainen oli vuonna 2001/2000 kuntien taloudellinen ja poliittinen rakenne, sekä tarkasteltu näiden blokkien sisäisiä yhteyksiä. Lisäksi aineistosta on laadittu syvempi katsaus myös erityisopetuksen tilaan suomalaisissa peruskouluissa. Analyysin viimeisessä vaiheessa nämä aiemmat analyysivaiheet yhdistetään. Synteesin lopputuloksena haetaan vastausta kysymykseen, millaisia ovat kuntatekijöiden yhteydet erityisopetukseen 2000-luvun alussa.

8.1. Analyysimenetelmänä LISRELL

Analyysin metodina käytetään polkuanalyysiin perustuvaa LISRELL - analysointiohjelmaa. Polkuanalyysi (path analysis) on rakenneyhtälömalli, joka lanseerattiin sosiologiaan yleisesti 1960-luvulla. Keskeinen teos metodin käyttöönotossa oli Peter Blaun ja Otis Duncanin kirjoittama *The American Class Structure* (1967). Eräs lanseeraajista oli myös ranskalainen Raymond Boudon, jonka kautta polkuanalyysia on kutsuttu myös lineaariseksi kausaalianalyysiksi (linear causal analysis), koska suhteiden oletetaan olevan juuri lineaarisia.

Suomessa polkuanalyysin käyttöönottoa on edistänyt erityisesti J. P. Roos (1971), joka kirjoitti aiheesta ensimmäisen suomalaisen opetusmonisteen. Polkuanalyysissa käytetään erilaisia kaavioita, joissa oletettuja kausaalisuhteita kuvataan viivoin ja nuolin. Polkuanalyysin yhtälöt ovat pohjimmiltaan lineaarisia monimuuttujaregressioyhtälöitä, joiden lineaarisuus tässä tarkoittaa sitä, että jos riippumaton (eksogeeninen) muuttuja kasvaa tai pienenee, niin riippuva (endogeeninen) muuttuja kasvaa tai pienenee samassa suhteessa. Periaatteessa polkuanalyysi lähtee liikkeelle näiden muuttujien lineaarisuuden määrittämisestä. Todellisuudessa suhteet eivät aina ole lineaarisia ja tällöin ne voidaan muuttaa sellaisiksi (aineisto normalisoidaan). Tutkijan ei enää tarvitse itse kokeilla erilaisia muunnoksia, vaan kone etsii nämä lineaariset muunnokset (toki tutkijan vaatimusten mukaisesti).

Polkuanalyysi perustuu ajatukseen, että tutkimuksessa mukana olevat selittävät muuttujat eivät ole keskenään tasaveroisia (kuten regressioanalyysissa), vaan yhden tai useamman eksogeenisen muuttujan voidaan ajatella selittävän myös muita eksogeenisiä muuttujia. Tässä tutkimuksessa tämä alkuoletamus pitää paikkansa – selittäviä muuttujia on kahdella eri tasolla, kunnan taustamuuttujina

sekä varsinaisina kuntamuuttujina. Taustamuuttujien käsitetään selittävän sekä kuntamuuttujia että myös riippuvia muuttujia suoraan. Tarkoituksena olisi tuoda nämä vaikutuspolut esille ja siksi juuri Lisrellin käyttö on perusteltua. Analyysissa pyritään täten siis luomaan sellainen malli, joka kuvaisi kaikkien analyysissä mukana olevien muuttujien välisiä kausaalisuhteita, eli tuomaan esille myös tiettyjen selittävien muuttujien voimakkaamman selityksasteen tai ”voimakkuuden” suhteessa toisiin selittäviin muuttujiin.

LISREL – analyysi (linear structural equations) on polkuanalyysin laajennos, jonka ovat kehittäneet Karl Jöreskog ja Dag Sörbom. LISREL on suhteellisen nuori tilastollinen menetelmä, mutta sen käyttö on levinnyt nopeasti – sitä on käytetty erityisesti psykologian tutkimuksessa. LISREL – analyysillä on yhtäläisyyksiä polkuanalyysin lisäksi myös faktorianalyysiin, johon LISRELin liittävät ns. latentit muuttujat. Nämä latentit muuttujat lasketaan pääosin samalla tavalla, kuin faktorianalyysissä lasketaan faktorit.

Jöreskogin ja Sörbomin mukaan sosiaalitieteiden yksi keskeinen ongelma liittyy reliabiliteettiin ja validiteettiin, joita pyritään parantamaan juuri latenteilla muuttujilla. Latentit variaabelit ovat muuttujia, joita ei voida mitata suoraan, vaan niitä voidaan mitata vain epäsuorasti havaittavissa olevien muuttujien avulla. Latenttien muuttujien ja sen havaittujen indikaattoreiden välisen suhteen ajatellaan olevan kausaalinen siten, että latentti muuttuja saa aikaiseksi havaitut muuttujat. Näin ollen latentti muuttuja on ikään kuin ”olemus”, jonka ilmenemismuotoja havaitut muuttujat ovat. Keskeisenä ajatuksena siis on, että ”usean havaitun ja samaa latenttia muuttujaa indikoivan muuttujan avulla voidaan nostaa validiteettia ja reliabiliteettia”

Tässä tutkimuksessa erilaisten blokkien (eli muuttujaryhmien) välisiä kausaalisuhteita havainnollistetaan ja tarkistetaan LISREL – analyysin avulla. Tutkimuksen selittävät muuttujat muodostavat muuttujaryhmiä, blokkeja. Yksi tällainen selittävä blokki on esimerkiksi kunnan taloutta ja edelleen erityisesti talouden tuloja kuvaava blokki, joka koostuu erilaisista verotuloista sekä valtionosuuksista. Mielenkiinnon kohteena on selvittää, miten tällaiset blokit selittävät (jos selittävät) erityisopetuksen järjestämistä Suomessa.

8.2. Lisrell –mallin rakentaminen

Mallin rakentaminen aloitettiin normalisoimalla muuttujien jakaumat ja tarkastamalla vielä kertaalleen, että korrelaatiot ovat todella olemassa olevia ja merkitseviä. Itse malliin valittiin lopulta kaikista mahdollisista muuttujista 71 kappaletta. Vaikka mielenkiinto kokonaisuudessaankin olikin siinä, onko kunnan politiikalla ja taloudella minkäänlaista yhteyttä kunnan erityisopetukseen (eli tilannetta tarkastellaan yksittäisten muuttujien muodostamien blokkien kautta), oli mallin rakentamisvaiheessa lähdettävä liikkeelle muuttujasta kerrallaan. Muuttujia lisättiin malliin yksitellen niin, että ensimmäiseksi tulivat kunnan taustamuuttujat, eli elinkeino-, väestö-, koulutus- ja elinkeinorakenne sekä kunnan koko ja huoltosuhde. Seuraavaksi malliin lisättiin varsinaiset kuntamuuttujat, kunnan talouden menoja ja tuloja kuvaavat, sekä varallisuutta kuvaavat muuttujat. Tämän jälkeen malliin lisättiin kunnan politiikkaa kuvaavat muuttujat. Koko rakennusvaiheen ajan seurattiin tarkasti sekä t-arvojen, että muiden mallin ”hyvyyttä” määrittävien mittareiden kehitystä. Mallia muokattiin ja rakennettiin aina niin pitkään, että sen selittävyydelle ja toimivuudelle asetetut kriteerit täyttyivät, ennen kuin siirryttiin seuraavaan vaiheeseen. Mallin riittävyystarkasteluista enemmän edellä.

Viimeiseksi malliin lisättiin erityisopetusta kuvaavat muuttujat, kaikki kerrallaan. Aikaisemmissa vaiheissa muuttujia oli jouduttu lisäämään yksitellen, koska malli rakentui nopeasti niin monimutkaiseksi (merkitseviä yhteyksiä oli niin paljon), ettei ohjelma jaksanut aineistoa enää pyörittää. Lopuksi mallia muokattiin lisäämällä ja poistamalla tarvittaessa yhteyksiä muuttujien välille. Ohjelma pyrkii itse rakentamaan mallia eteenpäin, mutta tutkijan on käytettävä harkintaansa siinä, mitä yhteyksiä kannattaisi lisätä tai poistaa. Ohjelmaa ei siis voinut seurata ”sokeasti”, vaan jokaisen yhteyden mukana oleminen oli erikseen mietittävä ja perusteltava.

Tämä koski erityisesti yhteyksien vaikutussuuntaa. Ohjelma saattoi esittää lisättäväksi malliin esimerkiksi sellaisen yhteyden, jossa kunnan verotulot vaikuttaisivat kunnan ikärakenteeseen, vaikka arkijärjen mukaan on täysin perusteltua olettaa asian olevan pikemminkin päinvastoin – kunnan ikärakenteen voidaan olettaa vaikuttavan siihen, kuinka paljon verotuloja kunnat saavat. Näitä seikkoja kone ei ”osannut” päätellä. Tässä yhteydessä huomautankin, että itse Lisrell – ohjelman todellinen hallinta edellyttää sen ahkeraa käyttämistä ja kokemusta erilaisista aineistoista. Mikäli mallin rakentaminen ei edennyt syystä tai toisesta, mahdollisten virheiden etsiminen oli hidasta ja todella tarkkuutta vaativaa työtä. Mallin rakentaminen lopetettiin, kun mallin

riittävyystarkastelut osoittivat vaadittujen kriteerien täyttyneen. Tässä yhteydessä myös tarkistettiin, että kaikki malliin jääneet yhteydet olivat varmasti tilastollisesti merkitseviä ja että niiden jäännöskertoimet eivät olleet liian isoja..

Erityisopetus suomalaisissa peruskouluissa näyttää rakentuvan ainakin tämän analyysin mukaan moninaisten vaikutuskanavien kautta, joissa korostuvat niin poliittiset kuin taloudellisetkin tekijät, mutta selvästi esille tuli myös kuntien taustamuuttujien yhteydet erityisopetukseen. Nämä yhteydet yhdessä muodostivat ”vaikutusten vyyhdin”, jossa selittävät tekijät kietoutuvat toisiinsa.

Seuraavaksi käydään läpi analyysin tuloksena esille tulleita yhteyksiä kunta- ja taustamuuttujien sekä erityisopetusmuuttujien välillä. Tarkastelu tehdään ensin yleisellä, blokkien, tasolla. Tällöin eri muuttujaryhmät erotetaan toisistaan, mutta niiden sisältämiä yksittäisiä muuttujia ei tuoda esille. Yhteyksien tarkastelu blokkien tasolla auttaa hahmottamaan vaikutussuhteiden kokonaisuutta.

Tämän jälkeen käydään läpi erityisopetusmuuttujat muuttujaryhmittäin ja samalla tuodaan esille näihin muuttujiin yhteydessä olleet kunta- ja taustamuuttujat. Rakentuneet polut on kuvattu piirroksina, joissa olevat nuolet kertovat yhteyden suunnan ja kertoimen yhteyden voimakkuuden. Kaikki malliin jääneet yhteydet ovat tilastollisesti merkittäviä. Erityisopetuksen muuttujaryhmät käydään läpi järjestyksessä määrä, perusteet ja muoto. Yhteyksien tarkkailussa erottelu ala-asteen ja yläasteen välillä on säilytetty, joten näiden kouluasteiden välinen vertailu on mahdollista. Taustamuuttujien yhteyksistä kuntamuuttujiin ei tässä yhteydessä ole tarpeen käydä kovin yksityiskohtaista selvitystä, koska nämä kaksi muuttujaryhmää ovat molemmat tutkimuksessa ns. selittäviä muuttujia. Ne ovat tutkimuksessa mielenkiintoisia vain siinä suhteessa, millaisia polkuja ne muodostavat erityisopetukseen kuntamuuttujien kautta – toisaalta kiinnostavia ovat toki myös niiden mahdolliset suorat yhteydet erityisopetukseen.

Kuntamuuttujien (siis selittävien) välille syntyi myös ns. kaksisuuntaisia nuolia (psi), jotka kuvaavat selittävien muuttujien keskinäisiä korrelaatioita. Näitä yhteyksiä ei enää katsottu tarpeelliseksi kuviin lisätä, vaan ensi sijaisen huomion kohteen oli muodostuneet yksisuuntaiset yhteydet.

Seuraaviin yleistason kuviin ei ole lisätty näiden yhteyksien saamia kertoimia. Syy on täysin esityksellinen – jo nuolia on niin paljon, että kuvaa on hankala lukea. Kertoimiin palataan myöhemmin erityisopetuskohtaisessa tarkastelussa. Rakennettu malli oli perusteltua jakaa pienempiin, helpommin käsiteltäviin osiin. Näin rakennettiin jokaista erityisopetuksen blokkia vastaavat omat kuvansa, joissa tulee selvästi esille erityisopetuksen määrään, muotoon ja antamisperusteisiin vaikuttaneet kunta- ja taustamuuttujat. Kuvissa on näkyvissä myös selvästi paitsi vaikutuksen suunta, myös se, paljonko nämä tekijät selittävät kustakin erityisopetuksen osasta.

Mallin riittävyystarkastelut

Mallin rakentamiseen liittyi erityisesti sen keskeisten hyvyyskriteereiden toteutuminen. Mallin riittävyystarkasteluissa huomio kiinnitetään siihen, kuvaako malli riittävällä tarkkuudella aineistoa, josta malli on muodostettu. Toisin sanoen tarkistetaan, että malli todella kuvaa sitä perusjoukkoa tai ilmiötä, jota sen on tarkoitus kuvata. Erilaisia mallin hyvyttä kuvaavia testejä on useita ja löytyvät esimerkiksi LISRELL – tulosteesta. Mahdollisia indeksejä on kehitetty yli 30. Bollenin ja Longin mukaan mikään yksittäinen indeksi ei ole riittävä, vaan mallia tulee arvioida monella eri testillä. Seuraavassa esitetään lyhyesti mallin keskeiset hyvyysindeksit ja niille annetut raja-arvot sekä se, kuinka työssä rakennettu malli niitä vastaa. Mallin hyvyyskriteerien lisäksi käytettiin modifikaatioindeksejä, jotka ehdottivat muuttujien välisten yhteyksien estimoimista niin, että mallista tulee parempi. Lisäksi mallin t-arvoja tarkkailtiin. Jotta parametri olisi 95%:n luottamustasolla tilastollisesti merkitsevä, mallissa olevien yhteyksien ja kertoimien t- arvojen tulee olla yli 2.

Yleisin käytetty testi on khii toiseen – testi. Sen käyttöön liittyy kuitenkin ongelmia, koska suurilla otoksilla testi on liian kriittinen. Näin kävi myös rakennetun mallin kohdalla arvon ollessa liian iso. Mallin hyvyttä voidaan (ja tuleekin) arvioida myös muilla kuvaavilla indekseillä (esim. RMSA, NNFI, CFI)

J.H. Steigerin mukaan RMSEA (root mean square error of approximation) kertoo approksimointivirheen esiintymisestä. Mikäli arvo on nolla, virhettä ei esiinny. Jos $RMSEA < .08$, sanotaan mallin saavuttaneen “reasonable error of approximation ja mikäli arvo on $< .05$ sanotaan

mallin ”indiate a cloce fit of the model²⁹. Mikäli RMSEA on yli .08, malli on liian yksinkertainen. Rakennetun mallin RMSEA sai arvon 0.037, eli oli erinomainen. 90%:n luottamusväli (CI, confidence interval for RMSEA) oli (0.033 ; 0.041).

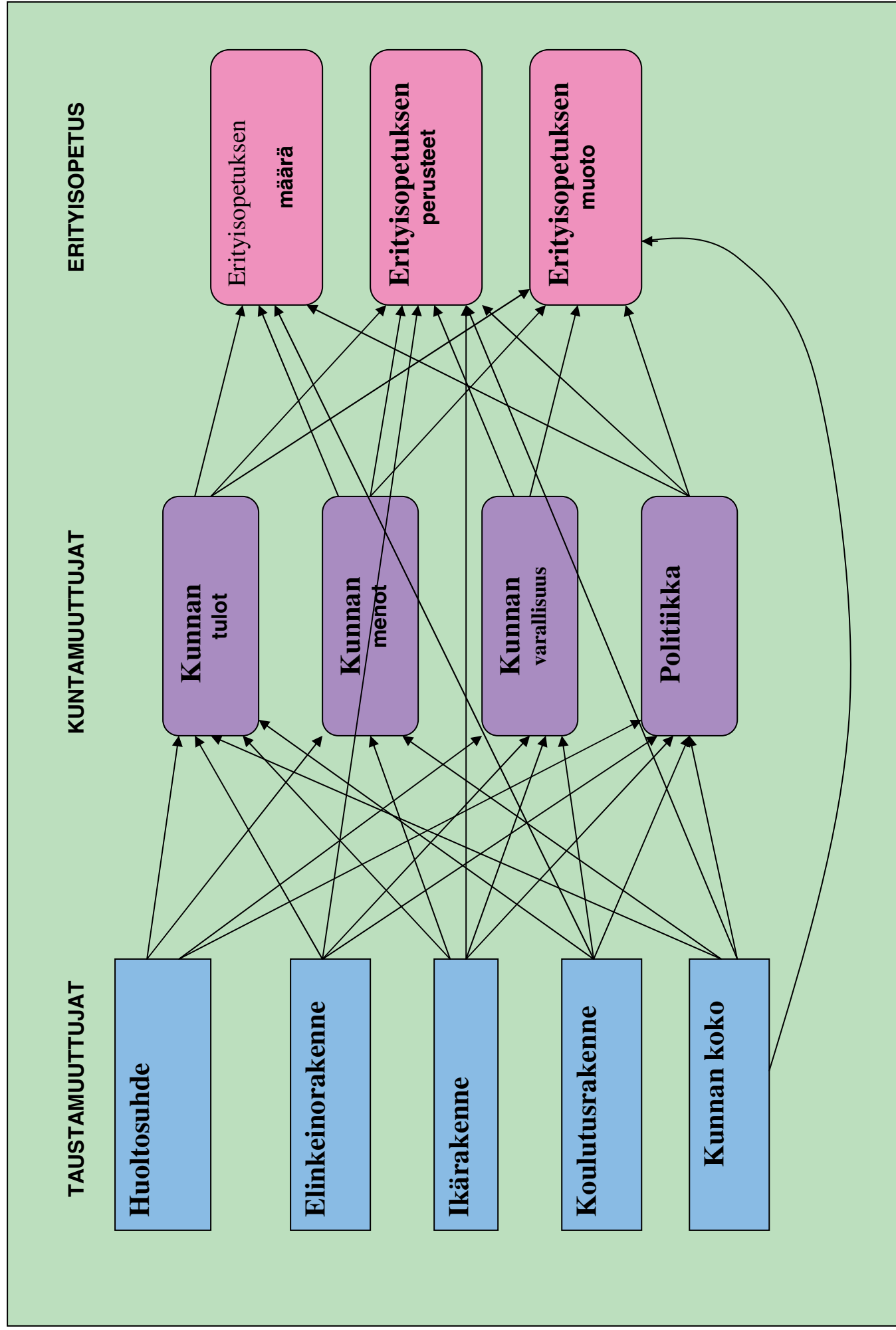
NNFI (non normed fit index) tulee olla vähintään .90 (Hu&Bentler,1999). Rakennetussa mallissa NNFI oli .97.

CFI:n (comparative fit index) raja-arvoista sanotaan, että mikäli mallin CFI on <.90, malli on epäilyttävä (Jaccard&Wan,1996). Jos arvo on lähellä .95, voidaan mallin sen sijaan sanoa sopivan suhteellisen hyvin dataan (Hu&Bentler,1999).

Kaikkiaan sopivuustarkastelut osoittivat rakennetun mallin vastaavan dataa erinomaisesti.

²⁹ Raja-arvoja ovat omien tutkimuskokemustensa perusteella suositelleet K. Bollen ja J.S. Long. (Kirjoittajilla artikkeli kirjassa Browne & Cudeck (1993): Alternative ways of assessing model of fit.

Kuva 3. Kaikki esille tulleet suorat yhteydet blokeittain.



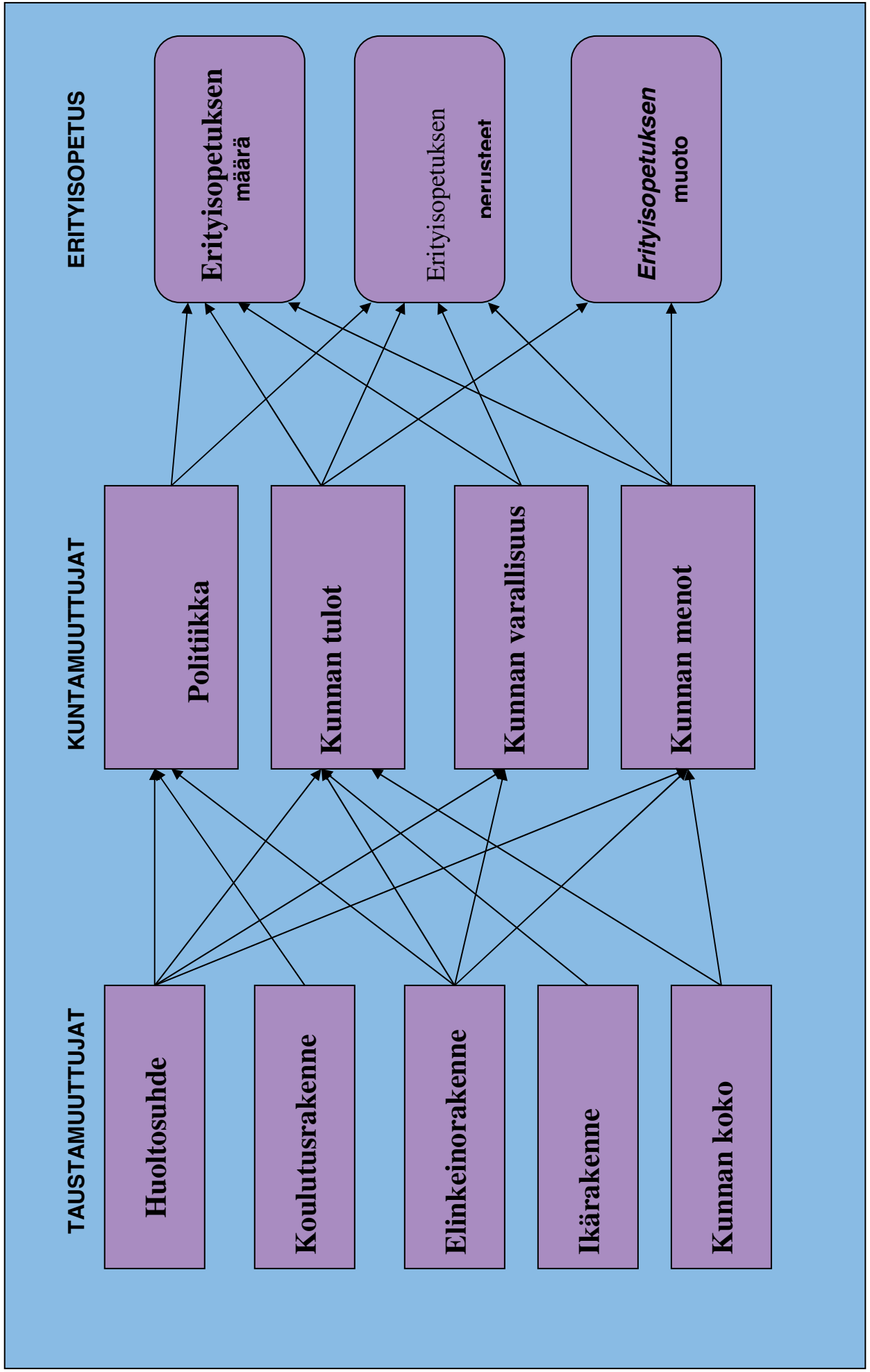
Yllä olevassa kuvassa näkyvät kaikki analyysissa esille tulleet yksisuuntaiset yhteydet, eli selittävien muuttujien suorat yhteydet erityisopetukseen. Pääsääntöisesti erityisopetukseen muodostui yhteyksiä kuntamuuttujista.

Sekä kunnan talous ja kunnallispoliittinen rakenne vaikuttivat annettuun erityisopetukseen – sen määrään, perusteisiin ja muotoihin. Taloudellista tilannetta kuvaavista muuttujista vähiten yhteyksiä muodosti kunnan varallisuutta kuvaava blokki, mutta ero ei ole mitenkään merkittävä. Poliitiikkablokin muodostamat yhteydet erityisopetukseen olivat selvästi esillä ja useissa tapauksissa se oli jopa ainut selittävä muuttuja. Poliitiikan yhteyksiä erityisopetukseen on kuitenkin vaikea tulkita ja paikoitellen näyttääkin siltä, että olemassa oleva yhteys kertoo ehkä enemmänkin kunnan kaupunkimaisuudesta tai maaseutumaisuudesta kuin todellisesta puoluepoliittisesta näkemyksestä kyseiseen erityisopetuksen osaan. Tilanteesta saa kuitenkin selvimmän kuvan tarkastelemalla yhteyksiä muuttujakohtaisesti.

Taustamuuttajat vaikuttivat erityisopetukseen myös suoraan – näitä olivat kunnan koko, koulutusrakenne, ikärakenne ja elinkeinorakenne. Keskeisin näistä oli kunnan kokoa kuvaava asukasluku, joka selitti aineistossa yksin mm. yläasteella sopeutumiso ongelmien takia ja myös muiden ongelmien takia annettua osa-aikaista erityisopetusta. Kuten yllä on nähtävissä, taustamuuttajat synnyttivät lukuisia polkuja erityisopetukseen kunnan talouden ja politiikan kautta.

Alla olevassa kuvassa on tuotu esille kaikki syntyneet vaikutuspolut blokeittain. On selvästi nähtävissä, että taustamuuttujista vähiten polkuja syntyi ikärakenteelle ja koulutusrakenteelle. Ikärakenne vaikutti erityisopetukseen lähinnä kunnan tulojen kautta, joskin se vaikutti erityisopetukseen myös suoraan. Koulutusrakenteella oli myös suoria yhteyksiä, mutta polkuja se muodosti lähinnä politiikan kautta. Kunnan koko vaikutti erityisopetukseen paitsi suoraan, myös kunnan talouden menojen ja tulojen kautta. Huoltosuhde ja elinkeinorakenne muodostivat polkuja kaikkien kuntablokkien kautta. Yleensä ottaen taustamuuttajat muodostivat polkuja talouden ja politiikan kautta tasaisesti.

Kuva 4. Lisrelli -analyysissä syntyneet vaikutuspolut blokeittain.

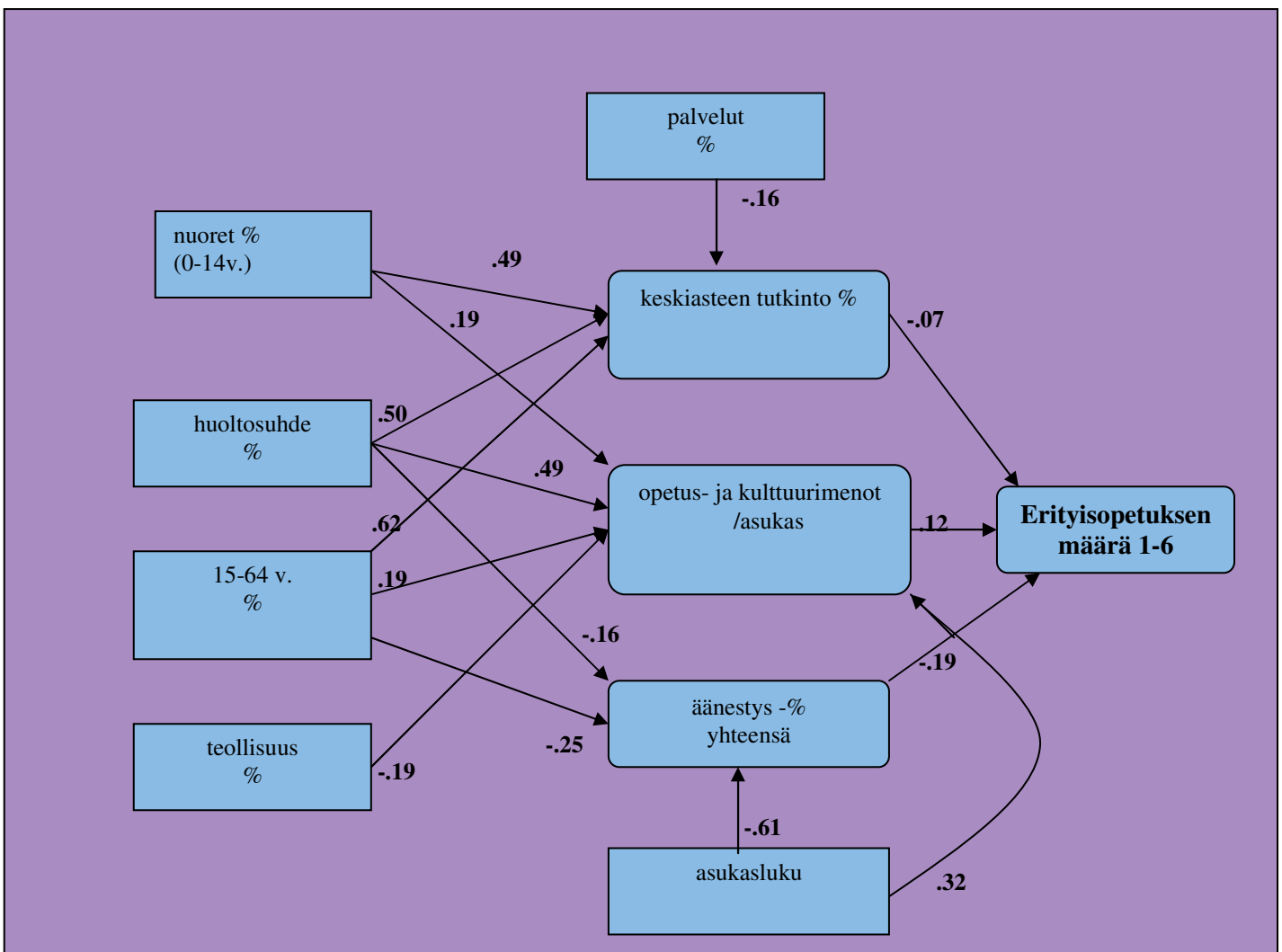


8.3. Erityisopetukseen vaikuttaneet kunta- ja taustamuuttujat ja syntyneet polut

Edellä analyysin tuloksia on tarkasteltu blokkien kautta ja rakennettu kokonaiskäsitystä siitä, kuinka kunta- ja taustamuuttujaryhmät ovat yhteydessä erityisopetuksen muuttujaryhmiin. Seuraavaksi huomio kiinnitetään tarkemmin yksittäisten muuttujien yhteyksiin ja muodostuneisiin polkuihin. Erityisopetuksen muuttujat käydään läpi yksitellen niin, että ensin esitetään erityisopetuksen määrään yhteydessä olevat polut, toisena erityisopetuksen perusteista syntyneet polut ja viimeiseksi erityisopetuksen antamistapaan syntyneet polut.

Erityisopetuksen määrä

Kuva 5. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet ala-asteella annettuun erityisopetukseen 2002 suomalaisissa peruskouluissa.

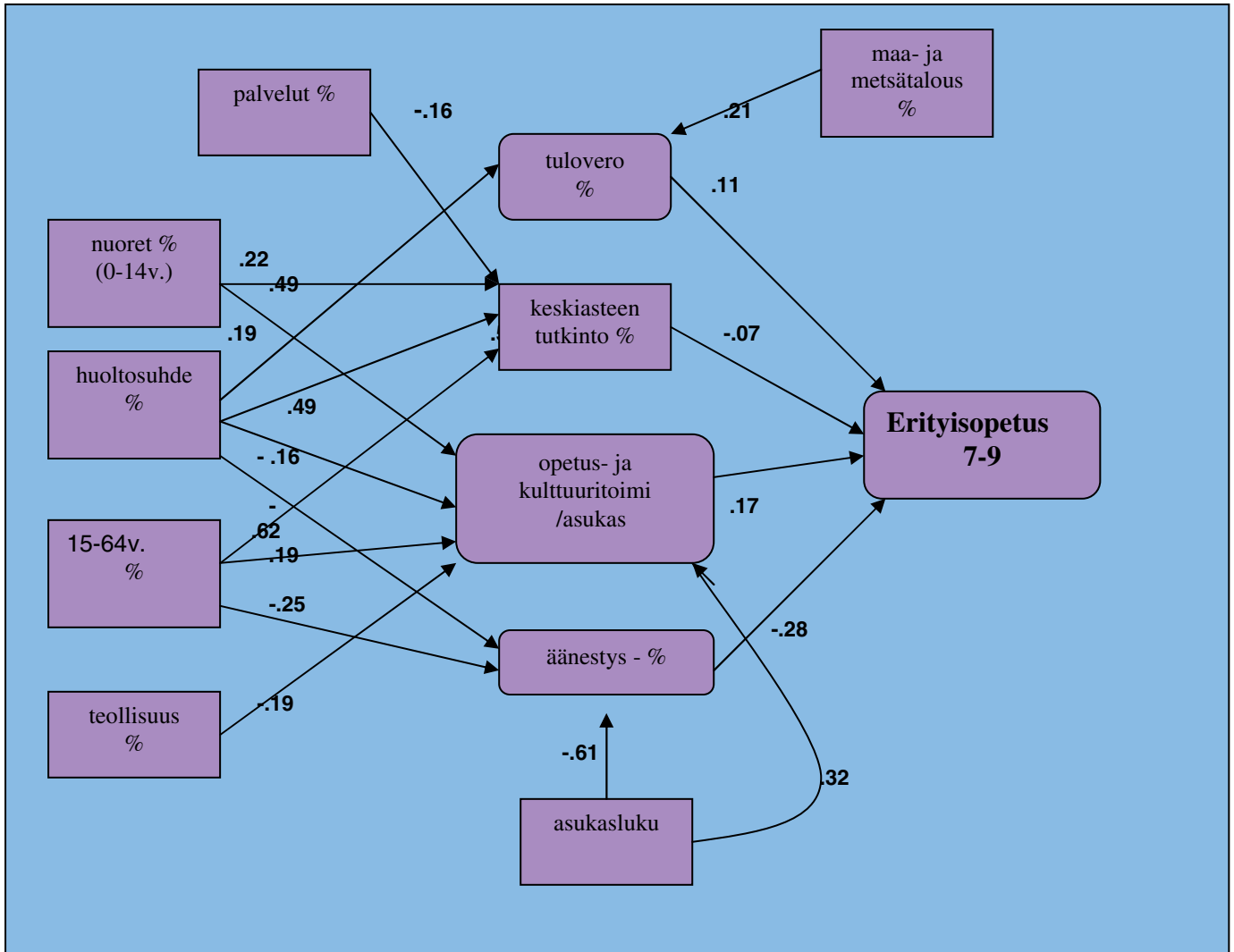


Yllä esitetyssä kuvassa on esitetty erityisopetuksen määrään ala-asteella yhteydessä olevat muuttajat sekä esille tulleet vaikutuspolut.

Erityisopetusta ala-asteilla selitti kunnan opetus- ja kulttuuritoimeen käytetyt varat, kunnallisvaalien äänestysprosentti sekä keskiasteen tutkinnon suorittaneiden osuus. Opetus- ja kulttuuritoimeen käytettäviä varoja selitti edelleen kunnan ikärakenne ja huoltosuhde ja asukasluku, kuten myös äänestysprosenttiakin. Erityisopetuksen määrän kannalta keskeisiä yhteyksiä näyttävät olevan nimenomaan opetus- ja kulttuuritoimeen suunnatut varat, joiden kasvattaminen lisää myös erityisopetuksen määrää. Kunnan koko itsessään ei vaikuttanut suoraan erityisopetuksen määrään, vaan välillisesti äänestysprosentin kautta (-.61). Mitä suuremmasta kunnasta on kysymys, sen pienempi on kunnallisvaalien äänestysprosentti. Tämä viittaa siihen, että pienemmissä kunnissa kunnallisvaaleissa äänestetään enemmän, kuin kaupungeissa. Kunnan koko oli yhteydessä myös opetus- ja kulttuuritoimeen suunnattujen varojen määrään, mitä enemmän asukkaita, sen enemmän opetus- ja kulttuuritoimeen voidaan niin halutessa kohdistaa rahaa. Erityisopetuksen määrää ala-asteella selittää ennen kaikkea kuntien kaupunkimaisuus/maalaismaisuus. Tätä kautta nousee esille myös kuntien taloudelliset resurssit - isommissa kunnissa annetaan suhteellisesti enemmän erityisopetusta kuin pienemmissä, ehkä tarpeen ollessa suurempi ja toisaalta taloudellisten resurssienkin ollessa runsaampia.

Erityisopetuksen määrä yläasteella vuonna 2002 selittyi mallissa kutakuinkin vastaavalla tavalla, kuin ala-asteellakin. Yläasteella esille tuli lisäksi myös kunnan tuloverotus, joka oli positiivisesti yhteydessä erityisopetuksen määrään. Myös yläasteella asukasluku selitti voimakkaasti kunnan opetus- ja kulttuuritoimeen suunnattuja varoja ja tätä kautta myös erityisopetuksen määrää. Asukasluvun lisäksi myös kunnan väestörakenne näyttäisi vaikuttavan välillisesti erityisopetuksen määrään

Kuva 6. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet yläasteella annetun erityisopetuksen määrään suomalaisissa peruskouluissa 2002.

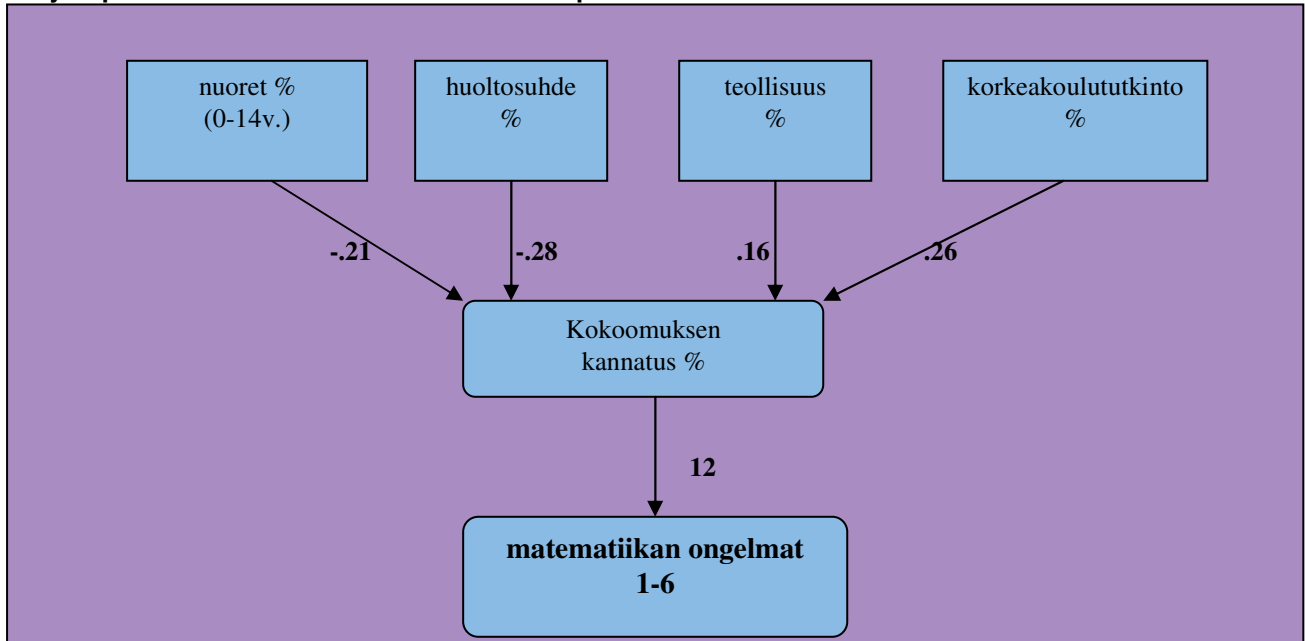


Erityisopetuksen perusteet

Seuraavassa esitetään kunta- ja taustamuuttujien esille tulleita vaikutuspolkuja erityisopetuksen perustemuuttujiin. Perustemuuttujat koskevat osittaista erityisopetusta ja kertovat, millä perusteella oppilas on saanut erityisopetusta vuonna 2002.

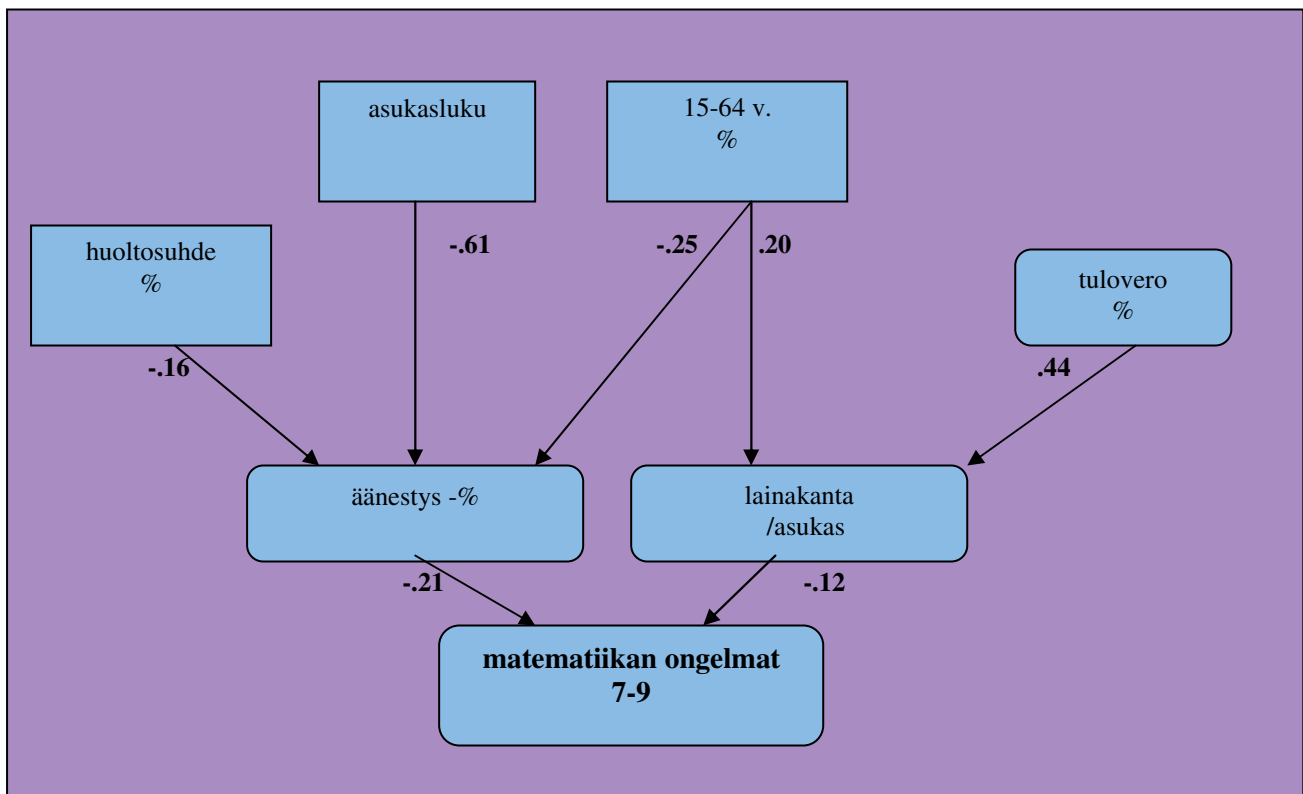
Matematiikan oppimisen vaikeudet

Kuva 7. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet matematiikan oppimisen vaikeuksien takia annettuun erityisopetukseen luokilla 1-6 suomalaisissa peruskouluissa 2002.



Ala-asteella matematiikan osa-aikaista erityisopetusta selitti mallissa suoraan vain Kokoomuksen saama kannatus kunnallisvaaleissa. Mitä enemmän sitä oli kannatettu, sen vähemmän ala-asteella annettiin erityisopetusta matematiikan vaikeuksien takia. Edelleen Kokoomuksen kannatusta selittävät kunnissa korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä ($.26$) ja toisaalta lapsiperheiden määrä ($-.21$). Tulokset siis ehdottavat, että lapsiperheiden osuus väestöstä näyttäisi olevan käänteisessä yhteydessä Kokoomuksen saaman kannatuksen suhteen.

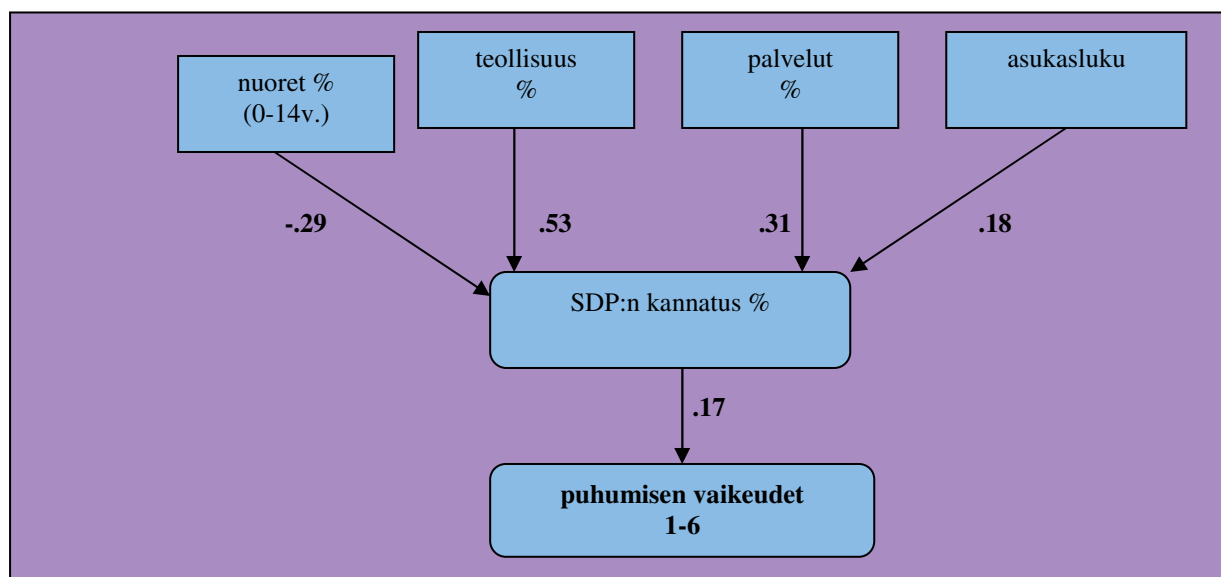
Kuva 8. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet matematiikan oppimisen vaikeuksien takia annettuun erityisopetukseen luokilla 7-9 suomalaisissa peruskouluissa 2002.



Matematiikan oppimisen vaikeuksien takia yläasteilla annettua erityisopetusta näyttäisi selittävän hieman erilaiset seikat. Suorassa yhteydessä siihen olivat sekä äänestysprosentti että kunnan varallisuutta kuvaava kunnan laina asukasta kohden laskettuna. Vaikuttaa siltä, että suurissa, kaupunkimaisissa kunnissa, jotka ovat velkaantuneita annetaan vähemmän matematiikan vaikeuksien takia erityisopetusta yläasteilla. Äänestysprosentin suuruuttahan selitti käänteisesti kunnan koko ja tämä tuo asetelmaan mukaan myös tässä tapauksessa kaupunki/maaseutu-asettelun.

Puhumisen vaikeudet

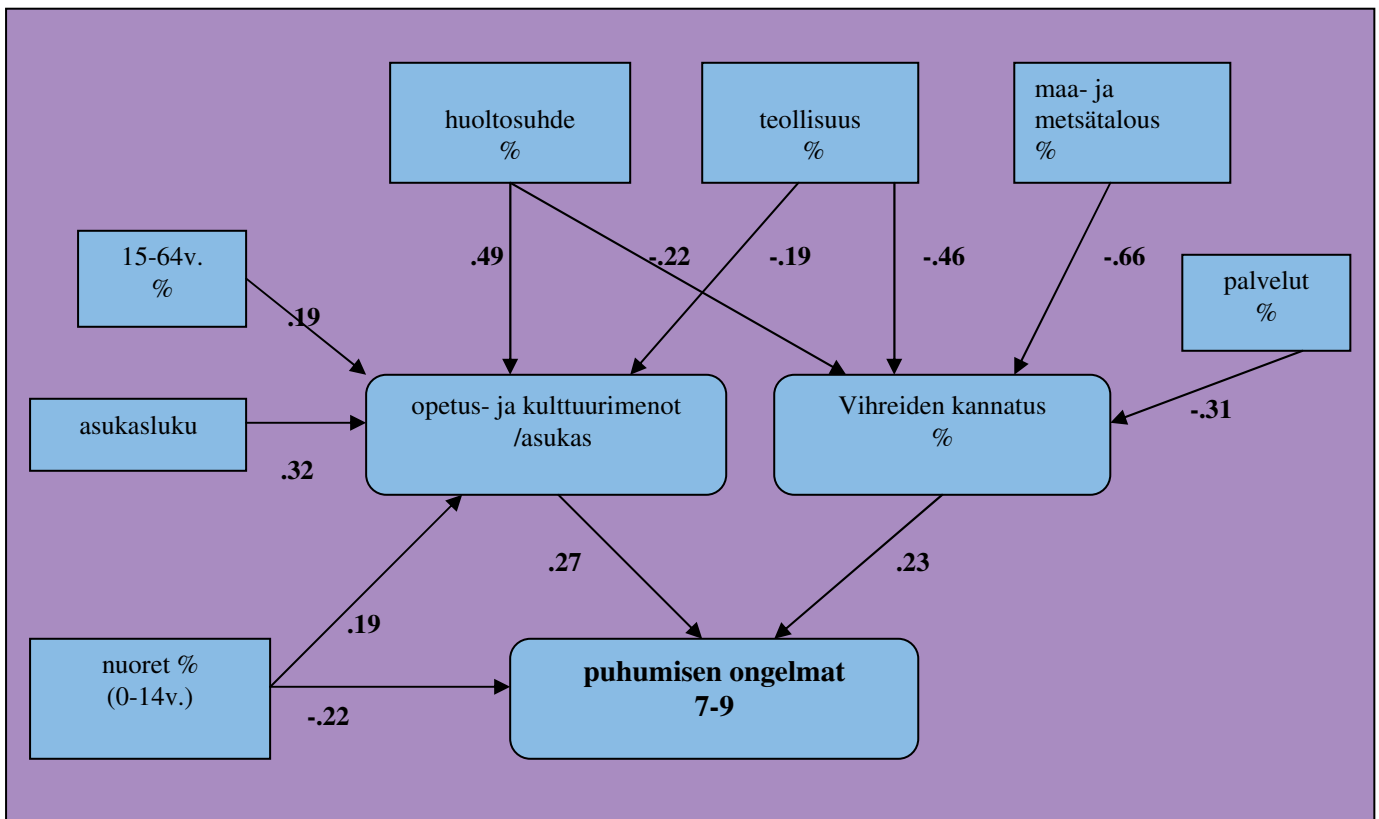
Kuva 9. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet puhumisen vaikeuksien takia annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa luokilla 1-6 vuonna 2002.



Puhumisen vaikeuksien takia ala-asteella annettua erityisopetusta selitti SDP:n saama kannatus kunnallisvaaleissa. Yhteys oli positiivinen, mikä ehdottaisi SDP:n kannatuksen lisäävän myös puhumisen vaikeuksien takia annettua erityisopetusta. SDP:n kannatusta selitti edelleen pääsääntöisesti elinkeinorakenne, suuri teollisuuden ja palvelujen piirissä työskentelevien määrä. SDP:n kannatus näyttäisi olevan myös kaupunkikohtainen ilmiö.

Puhevaikeuksien takia annettua erityisopetusta yläasteella selitti sen sijaan pääsääntöisesti sekä opetus- ja kulttuuritoimen varat sekä Vihreiden saama kannatus kunnallisvaaleissa. Alla olevassa kuvassa on esitetty esille tulleet vaikutuspolut puheopetuksen kannalta yläasteella. Suoraan puheopetukseen oli yhteydessä (käänteisesti) myös pienten lasten määrä kunnassa. Kaupunki/maaseutu-asetelma on havaittavissa myös tässä – vihreiden kannatus on myös selvästi yleisempää kaupungeissa, maa- ja metsätalouden parissa työskentelevien korreloiden siihen -.66. Opetus- ja kulttuurimenoihin sijoitetut varat selittivät puhumisen ongelmien takia yläasteella annetun erityisopetuksen vaihtelusta n. 7%,

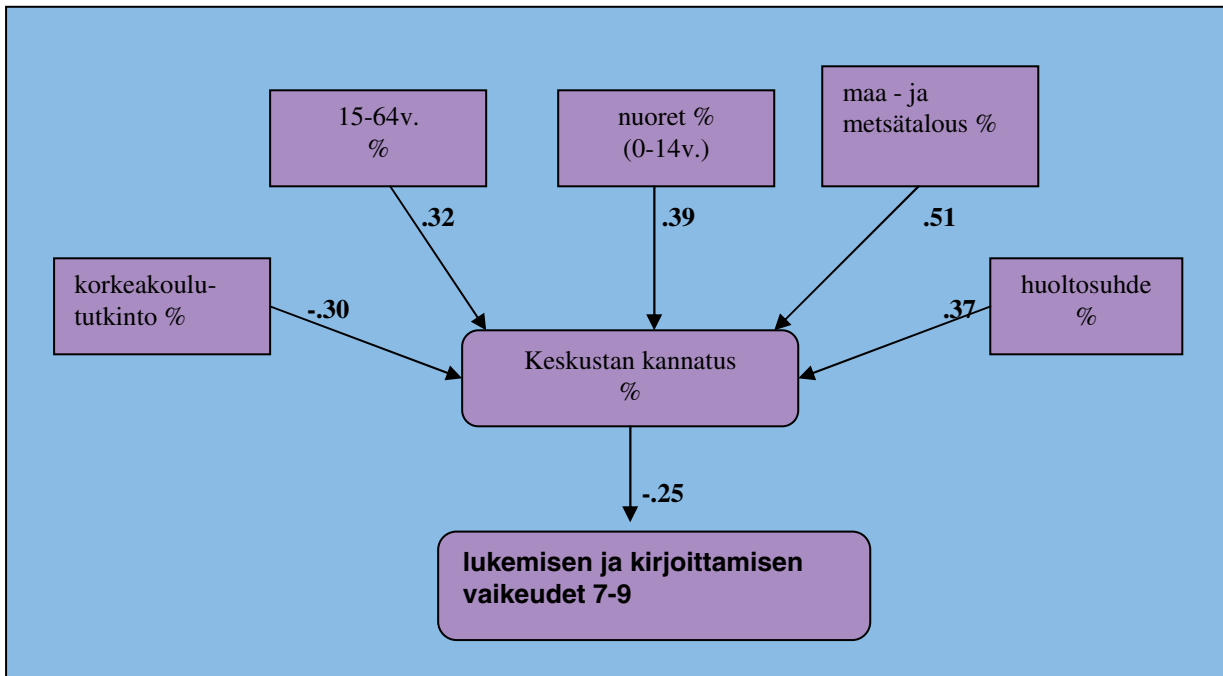
Kuva 10. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet puhumisen ongelmien takia yläasteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.



Lukemaan ja kirjoittamaan oppimisen vaikeudet

Lukivaikeuksien takia annettu erityisopetus ala-asteella ei rakennetussa mallissa annetuilla muuttujilla tullut selitetyksi. Erityisopetukseen yläasteella oli yhteydessä tulosten mukaan pääsääntöisesti Keskustan kunnallisvaaleissa saama kannatus. Keskustan kannatusta edelleen selitti korkeakoulututkintojen vähäisempi määrä ja toisaalta maa –ja metsätaloudesta elinkeinonsa saavien korkea osuus.

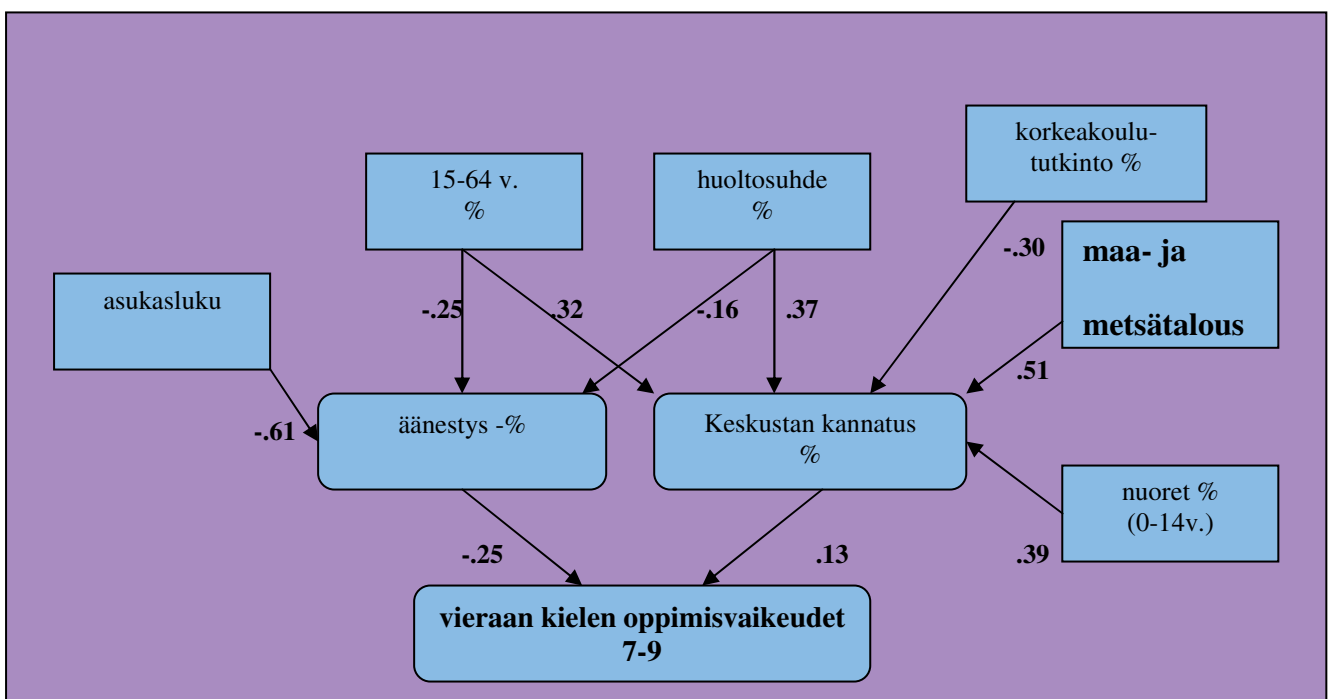
Kuva 11. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet lukivaikeuksien takia yläasteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.



Vieraan kielen oppimisen vaikeudet

Vieraan kielen oppimisvaikeuksien takia osittaista erityisopetusta ei saatu kovin monipuolisesti alasteella selitettyä, ainut siihen suoraan yhteydessä ollut tekijä oli palveluiden piirissä työskentelevien osuus (.13). Yläasteella sen sijaan selittäjiä oli useampia, kuten alla oleva kuva esittää.

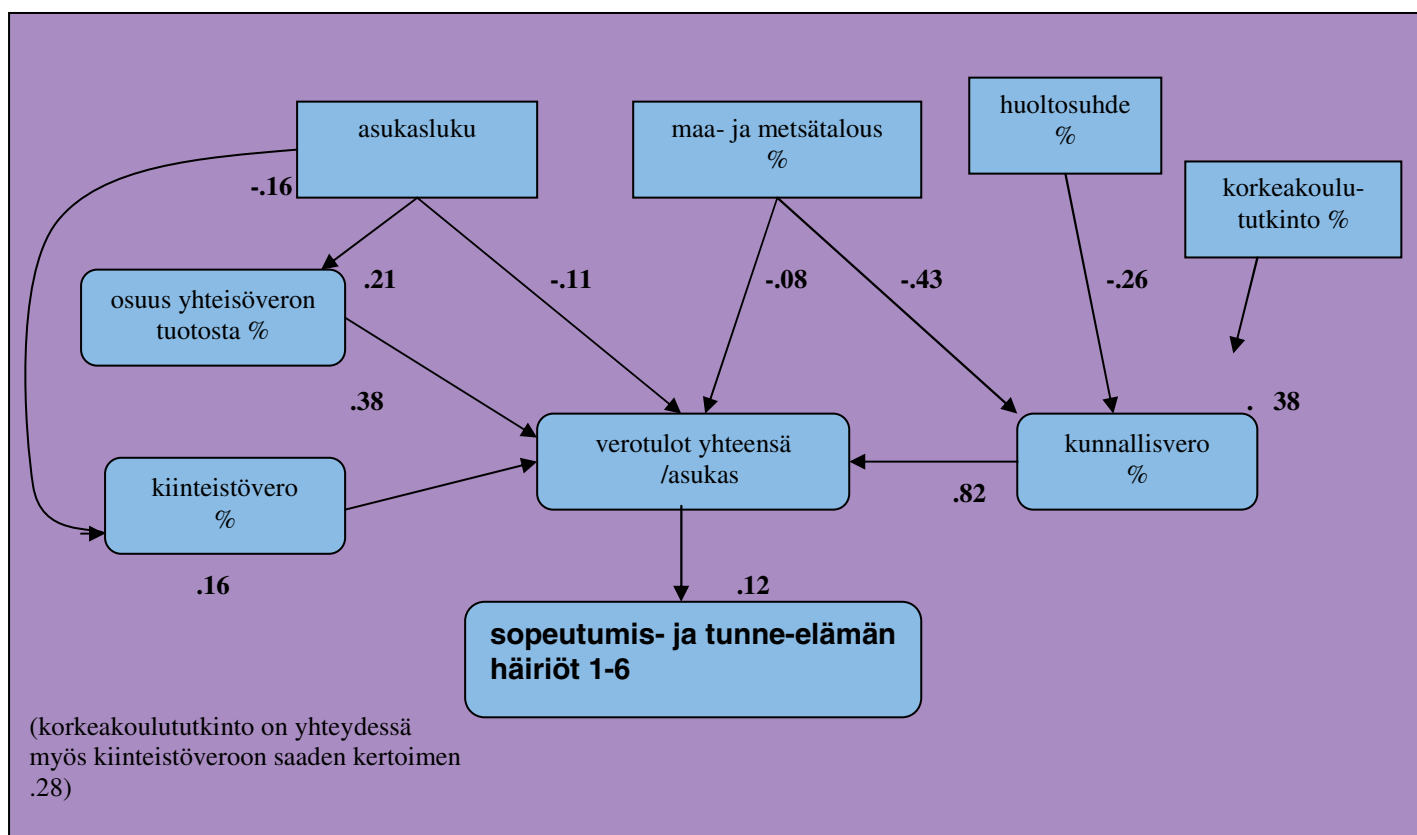
Kuva 12. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet vieraankielen oppimisen vaikeuksien takia yläasteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.



Pääsääntöisesti vieraankielen takia annettua erityisopetusta luokilla 7-9 selitti sekä kunnallisvaalien äänestys- % sekä Keskustan saama kannatus kyseisissä kunnallisvaaleissa (vuoden 2000 vaalit). Kokonaisuutta tarkasteltaessa esille tulee jälleen kaupunki/maaseutu –vastakohtaisuus etenkin keskustan kannatuksen liittyessä maa- ja metsätalousvaltaisuuteen, huoltosuhteen suuruuteen, korkeakoulututkintojen pienempään osuuteen ja toisaalta äänestysprosentin yhteyttä asukasluvun pienuuteen.

Sopeutumis- ja tunne-elämän vaikeudet

Kuva 13. Sopeutumis- ja tunne-elämän ongelmien takia ala-asteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa vuonna 2002.

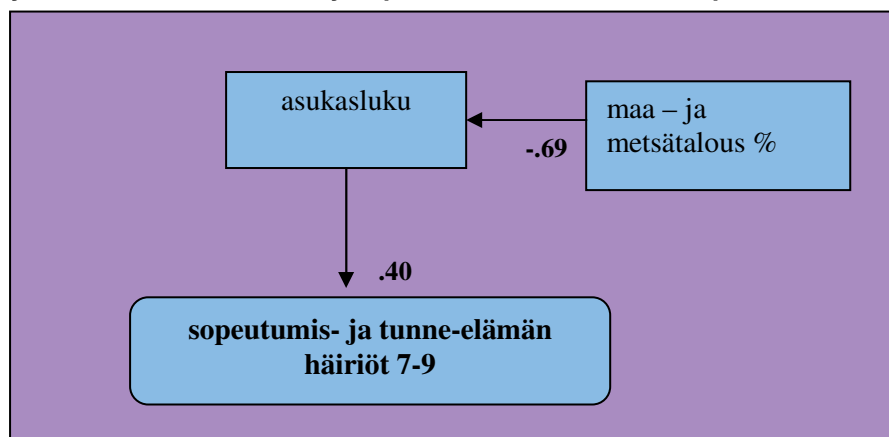


Ala-asteella sopeutumis- ja tunne-elämän vaikeuksien takia annettuun erityisopetukseen oli yhteydessä ensi sijassa kuntien taloudellista tilannetta kuvaava muuttuja, kunnassa kertyneet verotulot yhteensä asukasta kohden laskettuna. Verotulojen suuruus näyttäisi kasvattavan myös erityisopetuksen määrää tämän perusteen kohdalla. Verotuloihin vaikutti tietenkin muut veroja kuvaavat muuttujat, kuten kunnallisvero ja kiinteistövero. Oleellista on kuitenkin huomata, että sopeutumis- ja tunne-elämän ongelmien takia annettua erityisopetusta selitti välillisesti myös

sellaiset tekijät, kuten kunnan koko, maa- ja metsätalouden parissa työskentelevien pieni määrä ja korkeakoulututkintojen suuri osuus suoritetuista tutkinnoista yleensä. Sopeutumis- ja tunne-elämän ongelmien takia annettaneen siis enemmän erityisopetusta, kuin pienemmissä kunnissa.

Yläasteella kaupunkimaisuus selittävänä ulottuvuutena tuli ala-astetta yksioikoisemmin esille. Asukaskulu, eli kunnan koko oli ainut mallissa esille tullut selittävä tekijä, saaden myös tutkimuksensuurimman yksittäisen erityisopetukseen yhteydessä olleen muuttujan kertoimen .40. Sopeutumis- ja tunne-elämän häiriöiden takia yläasteella annetusta erityisopetuksen vaihtelusta selittyi 16% kunnan koolla. Alla olevassa kuvassa on todettu maa- ja metsätaloudessa työskentelevien määrän selittävän kunnan kokoa, mikä tässä osoittaa edelleen sopeutumis- ja tunne-elämän ongelmien takia annetun erityisopetuksen painottumista suurempiin kuntiin.

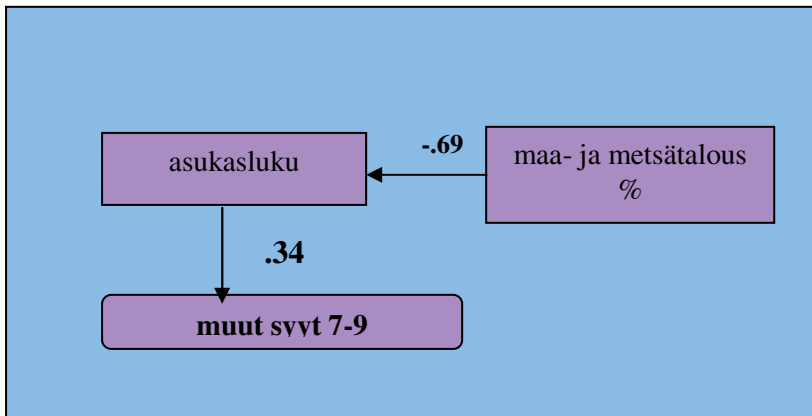
Kuva 14. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet sopeutumis- ja tunne-elämän vaikeuksien takia yläasteella annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.



Muut ongelmat oppimisessa

Viimeinen perustemuuttuja oli kategoria ”muut ongelmat ja vaikeudet oppimisessa”. Tämän osalta ala-asteen tilanne ei saatu selitettyä, mutta yläasteella vaikutusyhteydet tulivat esille alla kuvatulla tavalla. Keskeinen selittävä tekijä muiden syiden takia yläasteella annetussa erityisopetuksessa oli kunnan koko, joka selitti annetun erityisopetuksen vaihtelusta 11%. Kunnan kokoa selitti jälleen maa- ja metsätaloudesta elinkeinonsa hankkivien määrä. Myös muiden ongelmien takia annettu erityisopetus vaikuttaisi painottuvan isompien kuntien erityisopetuksessa.

Kuva 15. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet muiden syiden takia luokilla 7-9 annettuun erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.

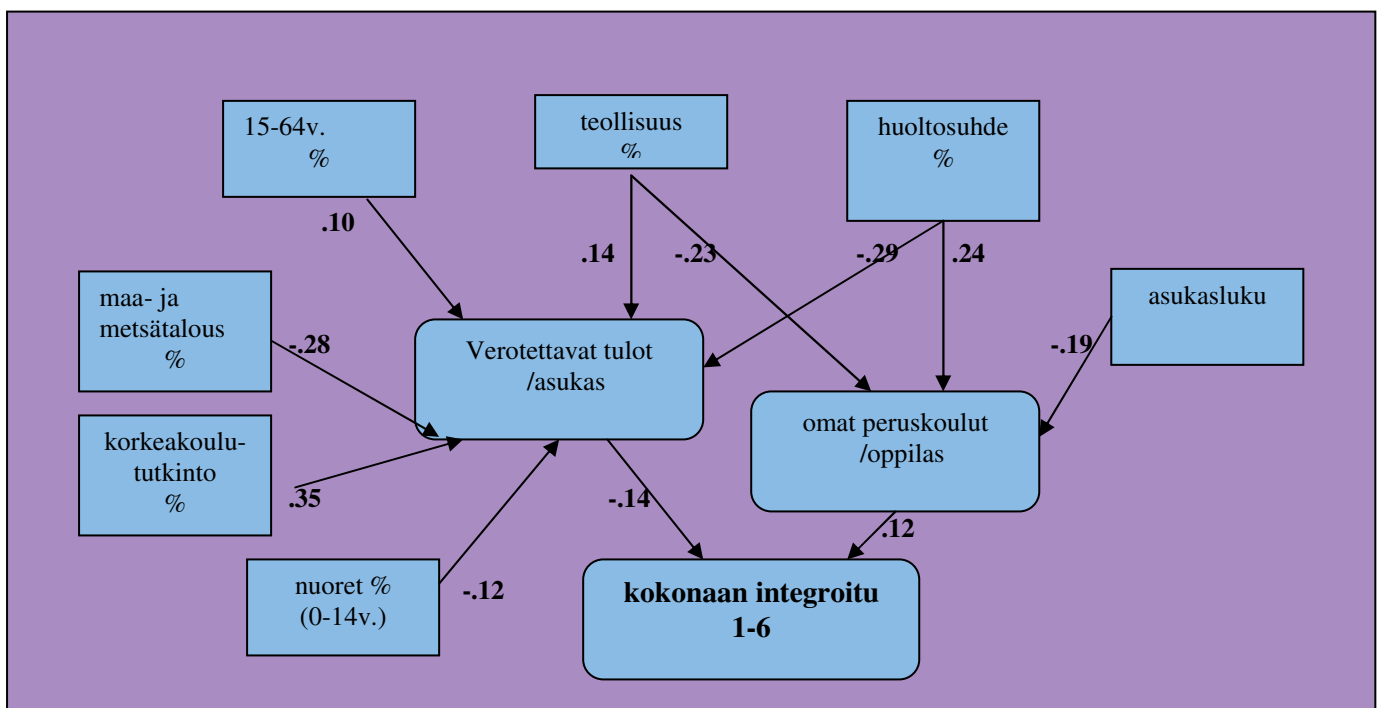


Erityisopetuksen muoto

Erityisopetuksen muotoa on kuvattu kolmen muuttujaryhmän avulla. Erityisopetusta annettiin vuonna 2002 Tilastokeskuksen luokittelun mukaan joko täysin muuhun opetukseen integroituna, osittain integroituna tai oppilaan niin tarvittaessa erityisluokalla. Seuraavassa esitetään mallissa esille tulleet yhteydet kunta- ja taustamuuttujien ja muotomuuttujien välillä.

Kokonaan muuhun opetukseen integroitu erityisopetus

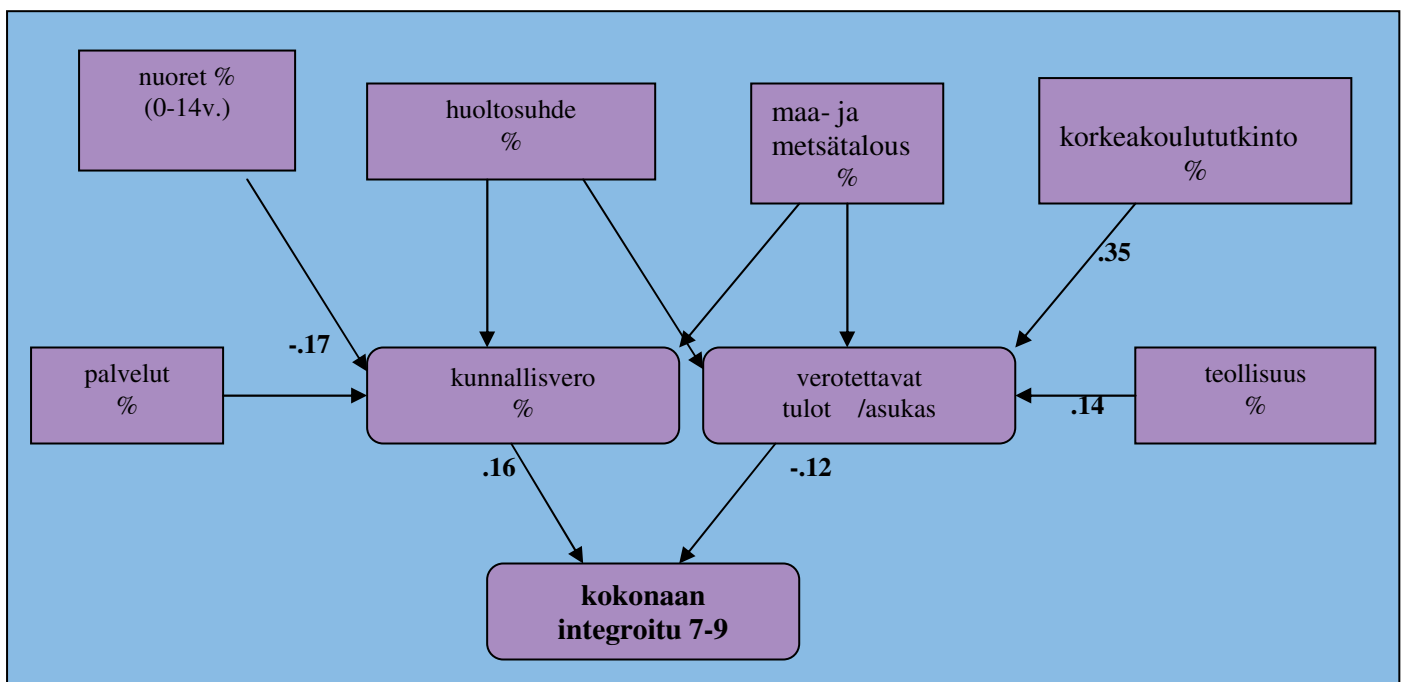
Kuva 16. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet kokonaan muuhun opetukseen integroituun erityisopetukseen luokilla 1-6 suomalaisissa peruskouluissa 2002



Kokonaan muuhun opetukseen integroitua erityisopetusta ala-asteella selitti pääosin kunnan taloutta koskevat muuttujat. Kunnan asukkaiden varallisuus vaikutti käänteisesti integroituun erityisopetukseen, kun taas oman peruskouluun sijoitetut varat myönteisesti. Toisin sanoen, mikäli integroitu erityisopetus on edullisempaa, kuin esimerkiksi erityisluokkamuotoinen opetus, voisi olettaa, ettei varakkaalla kunnalla olisi tarvetta juuri integroidun opetusmuodon suosimiselle. Toisaalta omaan peruskouluun suunnatut varat lisäsivät integroidun opetuksen käyttöä.

Ylä-asteella kokonaan muuhun opetukseen integroitua erityisopetusta selittivät samoin kunnan taloudelliset tekijät suoraan ja väestö- ja elinkeinorakenne välillisesti.

Kuva 17. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet kokonaan integroituun erityisopetukseen yläasteella suomalaisissa peruskouluissa 2002.

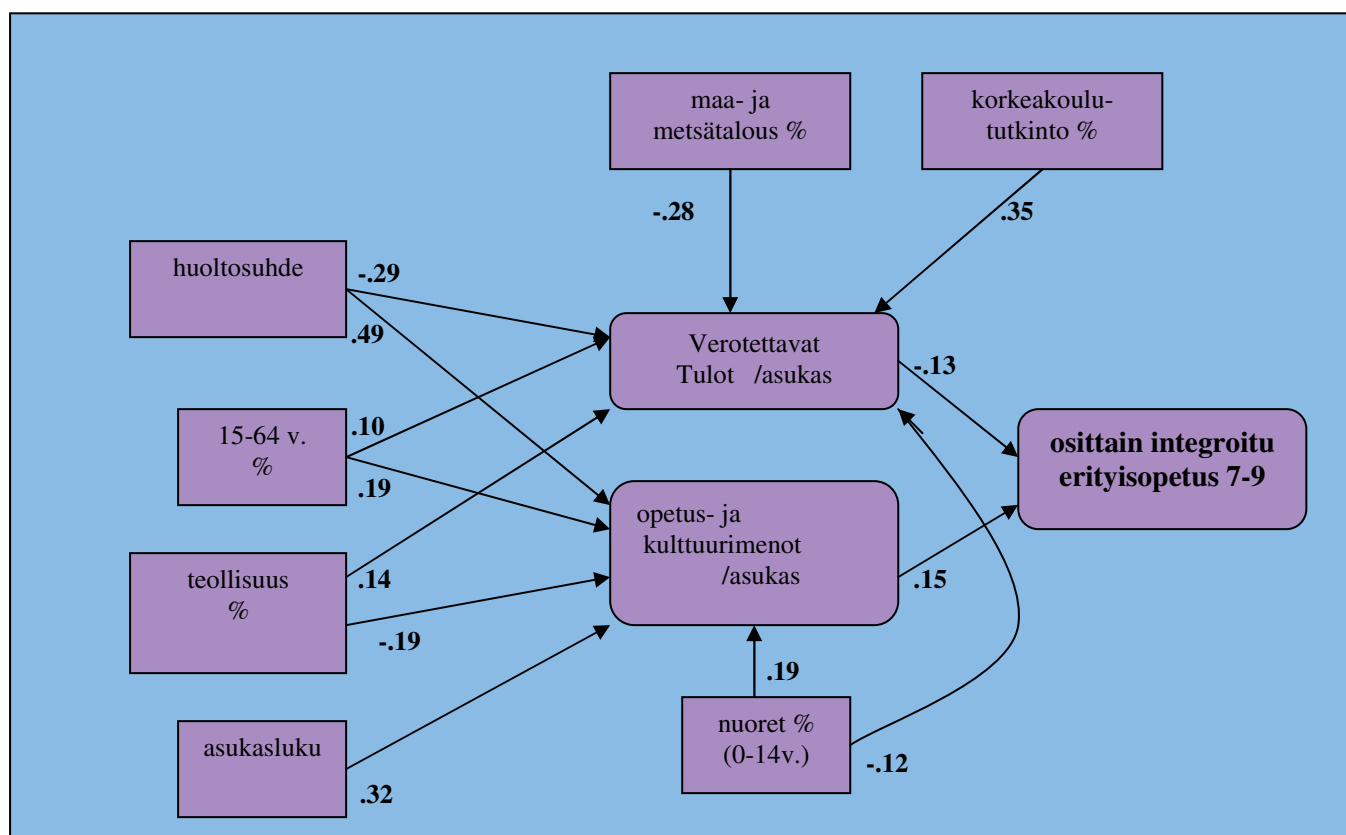


Osittain muuhun opetukseen integroitu erityisopetus

Osittain muuhun opetukseen integroitua erityisopetusta ala-asteella mallilla voitu selittää, koska yhteyksiä ei esille tullut. Yläasteella osittain integroitua opetustapaa selittivät suoraan kuntamuuttujista taloudelliset tekijät.

Kunnan taloutta kuvaavista muuttujista erityisopetusta selittivät opetus- ja kulttuuritoimeen kohdistetut varat asukasta kohden laskettuna sekä kunnan varallisuutta kuvaava verotettavat tulot asukasta kohden. Asukkaiden varallisuus vaikutti osittaisen integroinnin käyttöön käänteisesti, opetus- ja kulttuuritoimen varat sen sijaan myönteisesti. Myös kunnan koko selitti välillisesti osittaisen opetusmuodon käyttöä – mitä isommasta kunnasta on kyse, sen enemmän opetus- ja kulttuuritoimeen on suunnattu varoja asukasta kohden laskettuna.

Kuva 18. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet osittain muuhun opetukseen integroituun erityisopetukseen luokilla 7-9 suomalaisissa peruskouluissa 2002.



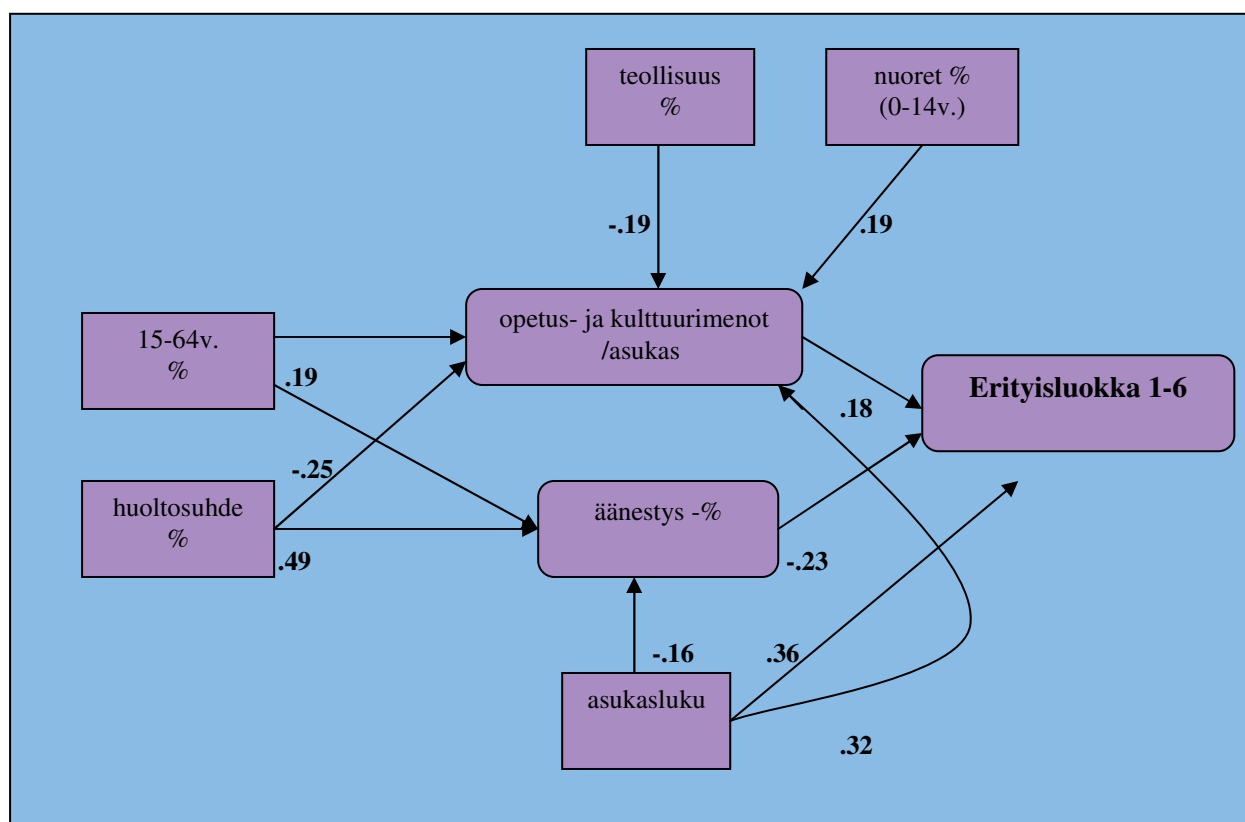
Erityisluokkamuotoinen opetus

Kun kokonaan tai osittain muuhun opetukseen integroidut opetusmuodot eivät riitä oppilaan oppimismahdollisuuksien parantamiseksi, jää vaihtoehdoksi oppilaan opettaminen varsinaisella erityisluokalla. Erityisopetuksen yhteydessä käsiteltiin oppilaiden integroimispyrkimyksiä keinona edistää oppilaiden tasa-arvoista ja yhdenmukaista kohtelua koulumaailmassa ja antaa erilaisellekin oppilaalle mahdollisuus normaaliuden kokemiseen, erikoiseksi ai erilaiseksi leimaamisen sijaan.

Tässä viimeisessä vaiheessa tarkastellaan, millaiset tekijät selittivät erityisluokkamuotoisen opetustavan käyttämistä suomalaisissa kunnissa vuonna 2002.

Erityisluokkamuotoista opetustapaa selittivät pääosin samat muuttujat kuin osittain muuhun opetukseen integroitua erityisopetusta. Suoraan erityisluokkaan olivat yhteydessä kuntamuuttujista kunnan talous ja politiikkamuuttuja, sekä taustamuuttujista kunnan koko.

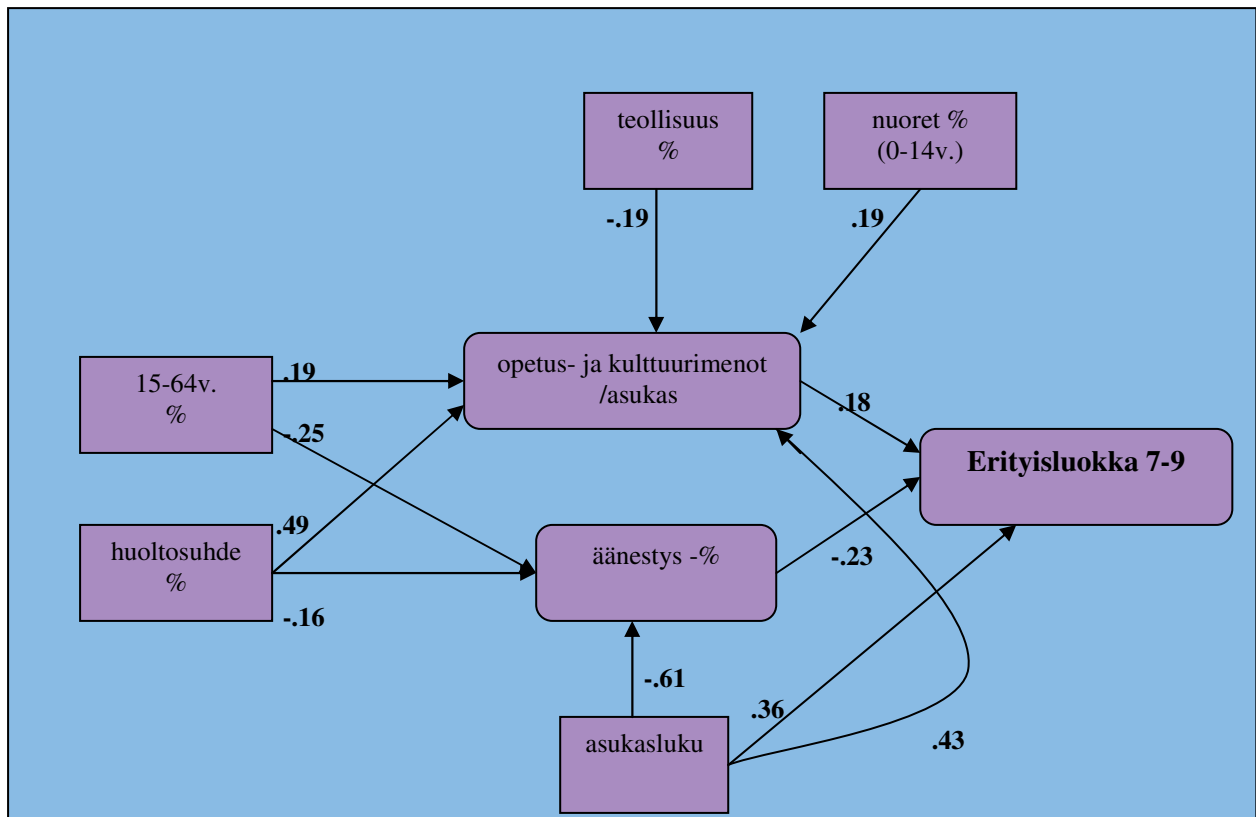
Kuva 19. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet erityisluokassa luokilla 1-6 annettavaan erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.



Taloustuuttujista selittäväksi tekijäksi nousi opetus- ja kulttuuritoimeen suunnatut varat asukasta kohden laskettuna. Mitä enemmän opetus- ja kulttuuritoimeen oli suunnattu varoja, sen runsaampaa oli myös varsinainen erityisluokkamuotoinen opetus. Äänestysprosentti vaikutti tavalliseen tapaan voimakkaasti käänteisesti, mikä todennäköisesti toi esille yhteyttä kaupunkimaisuuden selittävään voimaan – isoissa kunnissa äänestysvilkkkaus kunnallisvaaleissa oli aineiston mukaan vähäisempää, kuin pienemmissä kunnissa. Asukasluku, eli kunnan koko oli taustamuuttuja selittämässä sekä äänestysprosenttia että opetus- ja kulttuuritoimeen kohdistettuja varoja, mutta se selitti suoraan myös erityisluokkamuotoisen erityisopetuksen vaihtelusta 13%. Mitä isommasta

(kaupunkimaisesta) kunnasta oli kysymys, sen enemmän erityisluokkamutoista opetusta käytettiin. Yhdessä opetus- ja kulttuuritoimeen suunnattujen varojen kanssa vaikuttaisi siltä, että erityisluokkaa erityisopetuksen antotapana käytetään erityisesti sellaisissa isoissa kunnissa, joissa opetukseen satsataan myös taloudellisesti.

Kuva 20. Kunta- ja taustamuuttujien yhteydet erityisluokassa luokilla 1-6 annettavaan erityisopetukseen suomalaisissa peruskouluissa 2002.



Yllä olevassa kuvassa on tuotu esille erityisluokkamutoiseen opetustapaan yhteydessä olevat ja sitä selittävät kunta- ja taustamuuttujat. Ne ovat täsmälleen samoja, kuin ala-asteenkin kohdalla kertoimien vain ollessa edellisiä suurempia. Yläasteella erityisluokan käytössä painottuu asukasluvun vaikutus, mikä näin olen edelleen ehdottaa erityisluokkamutoisen opetuksen olevan yleisempää suuremmissa kunnissa.

9.0. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA YHTEENVETOA

Suomalaisissa peruskouluissa saatavan erityisopetuksen järjestämiseen vaikuttavat lukuiset tekijät. Tässä työssä näitä tekijöitä on pyritty löytämään ja tuomaan esille kuvaamalla sitä yleistä yhteiskunnallista taustaa ja sen historiaa, jota vasten suomalainen peruskoulutus ja sen sisällä annettu erityisopetus on rakentunut sekä tutkimalla empiirisesti erityisopetuksen ja kuntatekijöiden välisiä yhteyksiä.

Keskeinen tekijä tarkasteltaessa erityisopetusta nimenomaan hyvinvointivaltioon kuuluvana koulutusmahdollisuuksia ja koulutuloksia tasa-arvoisavana tekijänä on ollut suomalaisen peruskoulujärjestelmän kehitys. Pääosin poliittisen keskustelun tuloksena kansakoululaitoksesta muotoutui 1900-luvun kuluessa rinnakkaiskoulun hylännyt järjestelmä, jonka myötä kaikki Suomen oppivelvolliset pääsivät vihdoinkin tasavertaisen ja yhtäläisen – yhteisen - peruskoulutuksen piiriin. Vaatimus koulumahdollisuuksien ja oppimistulosten tasavertaisuudesta kiteytyi peruskoulun kattavassa erityisopetusjärjestelmässä, joka otti huomioon erilaisten oppijoiden tarpeet. Integraatioperiaatteen mukaisesti peruskoulu pyrki yhdistämään koko oppivelvollisten kirjon ja luomaan monimuotoisen ja suvaitsevaisuutta korostavan oppimisympäristön. Matka kahden sivistyskäsitteen rinnakkaiskoulujärjestelmästä yhteisen koulun ja monipuolisen erityisopetuksen peruskouluun oli pitkällisen poliittisen kädenväännön ja eri intressien yhteensovittamisen sävyttämä, mutta 1960-luvun lopulla se saatettiin päämääräänsä.

1990-lukua sävytti ennen kaikkea raju taloudellinen lama ja se antoi pontta myös jo aikaisemmin, 1980-luvulta asti voimistuneille uusliberalistiselle ajatussuuntaukselle. Uusoikeistolainen politiikka kohdisti kritiikkinsä pääsääntöisesti valtion varoja ”tuhlaavaan” hyvinvointivaltiolliseen palvelujärjestelmään ja laman myötä julkiseen sektoriin kohdistettiinkin rajuja säästöjä. Nämä säästöt ulottivat vaikutuksensa paitsi yksittäisen kansalaisten elämään, myös kuntien taloudelliseen toimintakykyyn. Hallinnon hajauttamisprojekti ja siihen liittynyt valtiosuus uudistus toteutettiin juuri laman syvimpinä hetkinä. Valtiosuus uudistuksessa kunnat vapautettiin avustusten käytön valvonnasta ja käytännössä kunnat saivat mahdollisuuden kohdentaa saamansa avustukset haluamallaan tavalla. Vähentyneen byrokratian käänköpuolena näyttäytyi kuntien palvelujärjestelmän eriarvoistumisen ongelma – kuntien poliittiset valtasuhteet määrittivät nyt sen, mihin kunnissa varoja haluttiin kohdentaa ja mihin ei. Julkisen palvelujärjestelmän tasoa valvotaan tänä päivänä oikeastaan vain hoitotakuun täyttymistä tarkkailemalla.

Uusliberalistinen ajatussuuntaus on ulottunut myös koulutuspolitiikkaamme ja koulumaailmaamme. Yrityskasvatus ja – tietous kuuluu keskeisesti peruskouluun tänä päivänä. Näin varmistetaan, että yrittäjyyden siemen saadaan itämään jo mahdollisimman varhain. Tämän voidaan kuvitella näkyvän myöhemmin kiinnostuksen kasvamisena etenkin teknillisiä aloja ja korkeakouluja kohtaan, ehkäpä yleissivistävän yliopiston ja yhteiskunnallisten alojen kustannuksella.

Annetun erityisopetuksen määrä lähti voimakkaaseen nousuun peruskoulun myötä. Ennen peruskoulua erityisopetus oli keskittynyt erillisiin opetuslaitoksiin ja suuntautui erityisesti aistivammaisiin. Suomeen ensimmäiset sokeain- ja kuurojen koulut perustettiin 1860-luvulla. Erityisopetuksen kehitys on kytkeytynyt voimakkaasti yleisen koulujärjestelmämme kehitykseen. Ennen peruskoulun tuloa keskeisiä edistysaskelia olivat kansakouluasetuksen saaminen vuonna 1866 ja oppivelvollisuuslain astuminen voimaan 1921. Erityisopetuksen määrällinen kehitys ja muodollinen eriytyminen olivat kuitenkin hidasta - oppivelvollisuuden säätämisen aikoihin tarpeiltaan erilaiset lapset (esimerkiksi kuulo- ja näkövammaiset ja ns. ”pahantapaiset” lapset) olivat sosiaalitoimen ja suojelukasvatuksen varassa (Aho, 2003,106). 1920 ja 1930-luvuilla meilläkin vaikuttaneet rohuhygieniset ajatussuuntaukset näkyivät yleisessä suhtautumisessa poikkeaviin. Normaalista poikkeavat tuli hoitaa ja opettaa muista erillään, aluksi maamme muutamassa laitoksessa, myöhemmin esimerkiksi kaupungeissa tarkkailu- ja apuluokilla. Erilaisten oppijoiden hoito- ja koulutussysteemi oli luonteeltaan sulkeva eikä se sisältänyt ”paluuväylää” normaaleiden pariin. Älykkyysosamääränsä perusteella ”tylsämielisiksi” luokitellut lapset vapautettiin oppivelvollisuudesta täysin. 1940- ja 1950-lukujen aikana apukouluopetusta saaneiden määrä kaksinkertaistui oppivelvollisuudesta vapautettujen määrän laskiessa.

Peruskoulun myötä erityisopetuksen tarve konkretisoitui, kun erityistä huomiota vaativat lapset tulivat entistä selvemmin esille. 1960- ja 70-luku oli erityisopetuksen määrällisen kasvun ja erityisopetuksen muotojen eriytymisen vuosikymmeniä. Peruskouluun sisältyi voimakas integraatioperiaate, jonka mukaan lapsia tuli opettaa mahdollisimman pitkälle yhdessä. Luokaton erityisopetus alkoi yleistyä hurjaa vauhtia. Vuoden 1970 peruskouluasetuksessa erityisopetusta koskevat säädökset ulotettiin myös puhe-, luku- ja kirjoittamis- ja muista syistä erityisopetusta tarvitsevien lasten erityisopetukseen. Edellä kuvattujen lievien oppimisvaikeuksien keskeisenä erityisopetuksen muotona käytettiin juuri luokatonta erityisopetusta. Vaikka integrointi yleistyi huomattavasti, varsinaiset erityiskoulut ja erityisluokat ovat kuitenkin säilyttäneet asemansa.

9.1. Erityisopetuksen määrä, muoto ja perusteet

2000-luvun alussa erityisopetusta annettiin suomalaisissa kunnallisissa peruskouluissa joko osa-aikaisena tai erityisen siirtopäätöksen vaativana erityisopetuksena. Osa-aikaista erityisopetusta annettiin huomattavasti enemmän kuin varsinaista erityisopetusta. Vuonna 2002 siirtopäätöksen mukaisessa erityisopetuksessa oli kaikkiaan n. 3% peruskoululaisista (18 213 oppilasta), kun osa-aikaista erityisopetusta sai n. 19% kaikista peruskoululaisista (112 312 oppilasta). Osa-aikaista erityisopetusta saatettiin antaa myös varsinaisen siirtopäätöksen saaneille oppilaille sekä erityiskouluissa opiskeleville oppilaille³⁰. Osa-aikaista erityisopetusta kuvattiin aineistossa perustemuuttujien kautta - lukemisen- ja kirjoittamisen vaikeuksien, matematiikan oppimisvaikeuksien, puhumisen vaikeuksien, vieraankielen oppimisen vaikeuksien, sopeutumis- ja tunne-elämän ongelmien ja muiden ongelmien takia erityisopetusta peruskouluissa saaneet olivat nimenomaan osa-aikaisen erityisopetuksen piirissä.

Erityisopetuksen perusteita tarkasteltaessa tuli selvästi esille, että annetun osa-aikaisen erityisopetuksen määrä vaihteli niin eri perusteiden kuin kuntienkin välillä. Alla olevassa taulukossa on kuvattu vuonna 2002 peruskouluissa annetun osa-aikaisen erityisopetuksen suhteelliset osuudet perusteittain.

Taulukko 17. Osa-aikaisen erityisopetuksen antamisperusteet ja niiden suhteelliset osuudet suomalaisissa peruskouluissa vuonna 2002.

Peruste	Lukumäärä	%
Lukivaikeudet	52 180	46,5%
Puhumisen vaikeudet	21 636	19,3%
Matematiikan vaikeudet	16 135	14,4%
Vieraankielen vaikeudet	9 192	8,1%
Muut vaikeudet	7 207	6,4%
Sopeutumisvaikeudet	5 962	5,3%
Yhteensä:	112 312	100%

³⁰ Alkuperäisen aineiston mukaan osa-aikaista erityisopetusta sai erityiskouluissa 1882 oppilasta.

Taulukosta nähdään, että selvästi yleisin (lähes puolet) osa-aikaisen erityisopetuksen antamisperuste oli erilaiset lukemisen- ja kirjoittamisen vaikeudet. Toiseksi yleisimpiä olivat puhumiseen liittyvät vaikeudet ja kolmanneksi yleisimpiä matematiikan oppimiseen liittyvät ongelmat. Valtaosa osa-aikaisesta erityisopetuksesta (77,6%) annettiin peruskoulujen ala-asteilla. Yläasteella osa-aikaista erityisopetusta annettiin vain n. 22,4%. Lukemisen- ja kirjoittamisen vaikeudet olivat selvimminkin kohdistettavissa ala-asteella, kuten myös erilaiset puhumisen vaikeudet. Yläasteella osa-aikaista erityisopetusta annettiin eniten vieraankielen oppimisen vaikeuksien ja matematiikan oppimisvaikeuksien takia, mutta jonkin vielä myös lukivaikeuksien takia. Yläasteella tulivat esille selvästi myös erilaiset sopeutumisen- ja tunne-elämän ja muut vastaavat ongelmat.

Erityisopetuksen muotoja oli kolme. Vuonna 2002 erityisopetusta annettiin joko täysin tai osittain muuhun opetukseen integroituna tai vaihtoehtoisesti erityisluokalla. Integraatiopyrkimyksistä huolimatta varsinainen erityisluokkamuotoinen opetus oli vuonna 2002 edelleen yleisin opetusmuoto. Erityisluokkaa käytettiin enemmän yläasteella kuin ala-asteella. Kunnat kuitenkin erosivat toisistaan erityisluokan käytön yleisyyden suhteen, mikä voitiin päätellä kuntien suhteellisten osuuksien keskiarvojen hajontoja tarkasteltaessa. Kokonaan integroitua ja osittain integroitua opetusmuotoa käytettiin kunnissa keskimäärin saman verran, edellistä hieman enemmän. Myös integroitujen opetusmuotojen keskuudessa kuntien välinen hajonta oli verraten suurta. Tulosten perusteella vaikuttaakin siltä, että osa-aikainen erityisopetus on etenkin ala-asteilla käytetty opetusmuoto, kun taas yläasteilla korostuvat varsinaisten erityisluokkien käyttäminen.

9.2. Kunta- ja taustamuuttajien yhteydet erityisopetukseen

Työn analyysi toi esille valtaisan vaikutusten vyyhdin – kokonaiskuvan hahmottaminen ei käynyt helposti. Pääsääntöisesti erityisopetukseen olivat yhteydessä kunnan taloudellista tilannetta ja poliittista valtarakennetta kuvaavat muuttujat. Kuitenkin myös kunnan tausta/rakennemuuttujat, kuten ikärakenne ja elinkeinorakenne ja kunnan koko olivat suoraan yhteydessä erityisopetukseen.

Työn keskeinen oletamus oli, että erityisopetukseen vaikuttavat kuntatekijät rakentuvat kunnan taustatekijöiden kautta. Tämä seikka tuli todennettua hyvin selvästi tutkimuksen taustamuuttajien ja kuntamuuttajien välisiä yhteyksiä tarkastelemalla. Työn varsinainen mielenkiinto kohdistui

kuitenkin siihen, kuinka kunnan taloudelliset ja poliittiset tekijät sekä taustamuuttajat ovat yhteydessä erityisopetukseen.

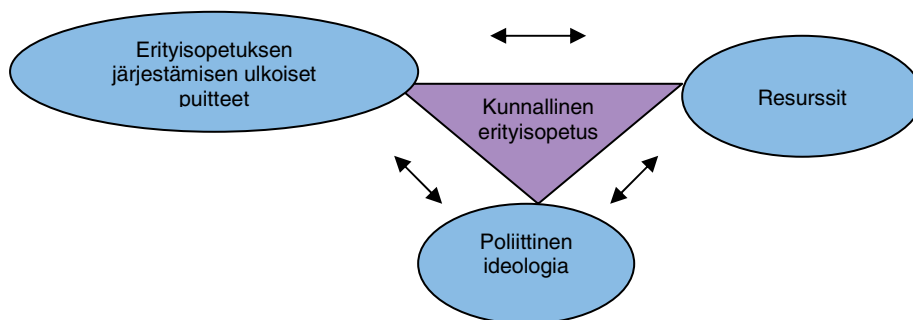
Laman ja valtionosuusuudistuksen vaikutuksia on tutkittu suhteessa kuntien sosiaali- ja terveystoimeen. Hannu Valtosen mukaan valtionosuusuudistus ei kasvattanut kuntien välisiä eroja näiden peruspalvelujen tuottamisessa. Olennaista on, voiko kunta itse vaikuttaa palvelujensa järjestämiseen, vai ei. Valtion hallintajärjestelmät ja kunnan talous voidaan hahmottaa kunnan ulkopuolisina, annettuina tekijöinä (Valtonen, 2000,33³¹). Kunnan valtuustolla on valta päättää (taloudellisten mahdollisuuksien ja velvoitteiden rajoissa) kunnallisveroäyrin hinnasta, mutta eduskunta säättää tuloista ja niihin tehtävistä vähennyksistä, jotka muodostavan pohjan kunnallisverotukselle. Tarvemuuttajat (esim. ikä- ja sukupuolirakenne) näyttäisivät tutkimuksen mukaan selittävän hieman paremmin terveydenhuollon kuin sosiaalihuollon menoja. Valtonen korostaa, että yleensä erot kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen välillä johtuvat kuntien omista toimintakäytännöistä ja painotuksista. Toisin sanoen ulkoiset seikat, kuten lama, talous ja valtion ohjauksen muutos selittivät näistä eroista verraten vähän. Huomio tulisi Valtosen mukaan kiinnittää kuntien sisäisiin tekijöihin, kuten politiikkaan, rakenteisiin ja paikallisiin toimintakulttuureihin (Valtonen, 2000,42). Toisaalla on kuitenkin osoitettu, että kuntien sosiaali- ja terveystoimen menot ovat nousseet kuntien tulokehitystä nopeammin ja että käyttömenojen nopeampaa kehitystä on katettu pääosin sosiaali- ja terveystoimien palveluja priorisoimalla (Lehto & Blomster, 2000,167³²). Täten Valtosen tarkoittamien ulkoisten tekijöiden vaikutusta ei voida täysin kiistää.

Yllä esitettyjen tulosten soveltaminen kuntien väliseen erityisopetuksen vaihteluun ei ole yksinkertaista. Ensinnäkin kyseessä olevat palvelujärjestelmät (sosiaali- ja terveystoimien palvelut ja peruskoulun erityisopetus) eroavat toisistaan monin tavoin ja ”sotepa” toimialana on erityisopetusta huomattavasti laajempi kokonaisuus. Erityisopetuksen kohdalla voidaan kuitenkin tarkastella esimerkiksi edellä esitettyjen tarvemuuttajien ja toisaalta kuntien sisäisten tekijöiden vaikutuksia. Alla olevaan kuvaan on muodostettu tuloksiin perustuva malli kuntien peruskouluissa annettavaan erityisopetukseen ensisijassa vaikuttavista asiakokonaisuuksista.

³¹ Valtonen Uusitalon, Papron ja Hakkaraisen toimittamassa teoksessa, Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000, Stakes.

³² Lehto ja Blomster Uusitalon, Papron ja Hakkaraisen toimittamassa teoksessa, Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000, Stakes.

Kuva 21. Hahmotelma kunnalliseen erityisopetukseen vaikuttavista seikoista.



Työn tulokset voidaan esittää yllä olevalla kuvalla. Keskeisesti kunnallisissa peruskouluissa annettuun erityisopetukseen vaikuttavat kolme toisiinsa yhteydessä olevaa, mutta *loogisesti toisistaan erotettavissa olevaa tekijää*. Näistä ensimmäinen on ns. erityisopetuksen järjestämiseen vaikuttavat *ulkoiset toimintapuitteet tai ulkoiset olosuhteet*. Erot kuntien ulkoisissa puitteissa kiteytyvät kunnan maaseutumaisuus/kaupunkimaisuus –ulottuvuudessa, jota työssä käytetyt väestörakennemuuttujat (vrt. tarvemuuuttajat) pääsääntöisesti indikoivat. Lähtökohdat erityisopetuksen järjestämiselle vaihtelevat mm. kunnan koon (edelleen koulujen koko, koulumatkat jne.) mukaan. Voidaan olettaa, että pienemmissä kouluissa paria erityisopetusta tarvitsevaa lasta pyritään opettamaan mahdollisimman pitkälle muun luokan yhteydessä, eikä erityisluokalle tai erityisopetukselle yleensä ole niinkään tarvetta. Isommissa kouluissa on hyvin vaikeaa toimia samoin, kun oppilasmäärät ja myös erityisopetusta tarvitsevien lasten määrä on suurempi.

Taloudelliset resurssit erottuivat aineistossa selvästi toiseksi keskeiseksi erityisopetuksen järjestämiseen vaikuttavaksi kokonaisuudeksi, jota indikoivat kunnan taloudellista toimintakykyisyyttä kuvaavat muuttujat. Näistä selvimmin erityisopetukseen vaikuttivat kunnan käytettävissä olevat verotulot, asukkaiden kunnallisveroa vastaavien verotulojen suuruus, lainakanta asukasta kohden sekä omiin peruskouluihin oppilasta kohden käytetyt varat sekä opetus- ja kulttuuritoimeen kohdistetut varat yleensä. Varakkaammissa kunnissa kunnan lainakanta asukasta kohden oli pienempi ja vastaavasti kuntalaisten verotettavat tulot isommat. Osittain näihin taloudellisiin muuttujiin sisältyy myös poliittisia aineksia. Kunnallisveron suuruuden tai pienuuden on usein ajateltu mittaavan kunnan taloudellista tilannetta – varakkaammilla kunnilla ei ole tarvetta kerätä veroja yhtä paljon kuin varattomilla. Kerätyn veron suuruus riippuu myös poliittisista näkökulmista. Joissain kunnissa veroa ei nosteta, vaikka taloudellinen tilanne sitä edellyttäisi –

veron nostamisen sijaan säästetään ja karsitaan palvelujen tasossa ja saatavuudessa. Tämähän on puhtaasti poliittinen valinta. Samoin on asian laita mm. opetus- ja kulttuuritoimeen ja omiin peruskouluihin suunnattujen varojen kanssa – kunnat rakentavat itse talousarvionsa ja päättävät varojen kohdentamisesta toimialoittain. Varallisuutta ja valtionosuuksia kuvaavat muuttujat ovat ikään kuin arvovapaampia, kuten mm. Valtonen on ehdottanut.

Kolmantena kokonaisuutena aineistosta tuli esille poliittisen ideologian ja arvotuksien yhteydet erityisopetukseen. Vaikka politiikan merkitys onkin ilmeinen, se oli ainakin käytössä olleen, empiirisen aineiston kautta vaikeasti selitettävissä. Kunnallisvaalien äänestysprosentti oli muuttuja, mikä synnytti lukuisia kysymyksiä. Se oli monissa tapauksissa yhteydessä erityisesti erityisopetuksen perustemuuttujiin (siis osa-aikaiseen erityisopetukseen) tavalla, mikä ei tuntunut mielekkäältä. Vastaava voidaan todeta myös muiden politiikkamuuttujien kohdalla. Poliittikkamuuttujat tulivat useissa tapauksissa esille erityisopetuksen perustemuuttujien yhteydessä.

Taulukko 18. Erityisopetuksen selittyminen mallin avulla.

	MUUTTUJABLOKKI	KESKEINEN VAIKUTTAJA
MÄÄRÄ	Koulutus rakenne Kunnan tulot Kunnan menot Politiikka	Ulkoiset puitteet Resurssit Resurssit Ideologiat, arvot/ulkoiset puitteet
PERUSTEET (osa-aikainen)	Elinkeinorakenne Koulutus rakenne Ikärakenne Kunnan koko Kunnan menot Kunnan varallisuus Kunnan tulot Politiikka	Ulkoiset puitteet Ulkoiset puitteet Ulkoiset puitteet Ulkoiset puitteet Resurssit Resurssit Resurssit Ideologiat, arvot/ulkoiset puitteet
MUOTO	Kunnan koko Kunnan tulot Kunnan menot Kunnan varallisuus	Ulkoiset puitteet Resurssit Resurssit Resurssit

Erityisopetuksen määrää kokonaisuudessaan (tässä tapauksessa siis varsinaisella siirtopäätöksellä erityisopetukseen otettuja) selitti voimakkaimmin käytössä olleet resurssit. Varsinaiseen erityisopetukseen oli siirretty sitä enemmän lapsia, mitä enemmän siihen oli varaa. Erityisopetuksen määrää ei aineistossa selittänyt ensisijassa kunnassa olevien lasten määrä (esimerkki edellä mainituista tarvemuuttujista), kuten olisi voinut olettaa. Oppimisvaikeuksien esiintymisen ajatellaan olevan vakio kaikkien kouluikäisten keskuudessa. Toisin sanoen niiden esiintymistiheydessä ei voida ajatella olevan eroja, jotka selittyisivät lapsen synnyin- tai asuinseudulla. Kunnissa annetun erityisopetuksen määrää ei siis yksiselitteisesti kuvaa yhteiskunnassa olevan erityisopetuksen tarpeen määrää (todellista oppimisvaikeuksien esiintymistiheyttä). Koulutusrakenteen yhteys oli pieni, vaikkakin merkitsevä. Keskeisimmäksi resurssiksi nousi kunnan opetus- ja kulttuuritoimeen suunnatut varat oppilasta kohden.

Erityisopetuksen muotoa, eli antamistapaa selitti aineistossa kunnan taloudelliset resurssit, joista keskeisimmät olivat kunnan tuloverotus, kunnallisvero ja kuntalaisten varallisuutta kuvaava verotettavat tulot asukasta kohden. Mitä varakkaampia kunnan asukkaat olivat, sen vähemmän käytettiin kokonaan - ja osittain integroitua erityisopetusta. Asukkaiden varallisuus näytti lisäävän vastaavasti luokkamuotoisen erityisopetuksen käyttöä. Luokkamuotoisen erityisopetuksen kohdalla kunnan ulkoisten puitteiden vaikutus tuli selvimmin esille. Kunnan koko selitti sekä ylä-, että alasteella 13% luokkamuotoisen erityisopetuksen kuntien välisestä vaihtelusta. Käytännön lähtökohdat erityisopetuksen järjestämiseen ovat kaupungissa ja maaseudulla erilaiset. Edellisessä resursseja on enemmän, mutta niin on myös erityisopetusta tarvitsevia lapsiakin. Aineisto ehdottaakin, että isommissa kunnissa erityisopetusta annetaan maaseutua useammin erityisluokalla, siinä määrin kuin taloudelliset puitteet antavat myöten. Erityisluokka näyttäytyi myös nimenomaan yläasteella keinona vastata erityisopetuksen tarpeeseen.

Erityisopetuksen perusteita (ja osa-aikaista erityisopetusta) kokonaisuudessaan selitti pääsääntöisesti kunnan ulkoiset puitteet. Erityisopetuksen järjestämisen ulkoisia puitteita kuvaavista muuttujista moni lukeutui tarvemuuttujiin. Esimerkiksi kunnan koko (väestön määrä) ja ikärakenne vaikuttavat siihen, missä määrin kunnassa on erityisopetusta tarvitsevia lapsia. Poliitiikkamuuttajat olivat tiiviisti yhteydessä nimenomaan osa-aikaisen erityisopetuksen antamisperusteisiin, mutta nämä yhteydet olivat vaikeasti ymmärrettävissä. Erityisopetuksen perusteet kertovat syyn, miksi erityisopetusta on annettu. Annetun osa-aikaisen erityisopetuksen antamisperusteissa ei kuitenkaan ole kysymys pelkästään osa-aikaisen erityisopetuksen tarpeesta (perustemuuttujathan koskevat myös osa-aikaisen erityisopetuksen määrää), toisin sanoen siitä, että sitä tarvitsevia lapsia olisi

kunnan paljon tai vähän. Osa-aikaisen erityisopetuksen antamisessa voivat heijastua myös ne yleiset arvostus- ja näkemuserot suhteessa siihen, minkälaista - ja minkä tasoista - oppimisenvaikeutta pidetään puuttumisen arvoisena. Erityisopetuksen järjestämisen ulkoiset puitteet ja kuntien politiikka liittyvätkin toisiinsa jollain oleellisella tavalla.

Valtosen mukaan kuntien välisiä eroja tutkittaessa (ainakin sos. – ja terveystalouden kohdalla) huomiota tulisikin siirtää lamasta, valtionosuusuudistuksesta ym. kuntien ulkopuolisista asioista kuntien sisäisiin tekijöihin – sen politiikkaan, toimintatapoihin ja toimintakulttuureihin. Näin voi olla myös erityisopetuksen kohdalla. Puoluepoliittiset ideologioiden ja arvostusten vaikutus erityisopetuksen järjestämiseen voikin heijastua aineistossa kuntien erityisopetuksen järjestämisen ulkoisten puitteiden kautta. Puoluepolitiikan voidaan nähdä palautuvan ainakin jossain määrin elämäntapojen- ja arvostuksen eroihin (esimerkiksi siihen, missä määrin koulutusta ja sen hankkimista on arvostettu). Maaseutumaisissa kunnissa keskustapuolueen kannatus on ollut perinteisesti voimakasta, kaupunkimaisissa kunnissa taas ns. kaupunkipuolueiden (SDP, Kokoomus, Vihreät). Maaseudulle on ollut tyypillistä (aineistonkin mukaan) korkeakoulutettujen pieni määrä (korkeakoulututkintojen suorittaneiden osuus ja Keskustan saama kannatus korreloivat -.30) ja vastaavasti suuri maa- ja metsätaloussammateissa työskentelevien määrä. Kaupungeissa taas valtaosa ihmisistä työskentelee palvelujen ja teollisuuden piirissä ja korkeakoulutettujen määrä on isompi. Eräänlaisen ”ajatusleikin” mukaan voitaisiin olettaa, että tällainen ”maaseutuidylli vs. kaupunkielämä” voisi näkyä myös siinä, miten oppimisvaikeuksiin kouluissa suhtaudutaan. Tätä kautta voisi jollain tapaa tulla ymmärretyksi se, miksi pienemmissä kunnissa annetaan vähemmän osa-aikaista erityisopetusta etenkin yläasteilla r- ja s-vikojen, vieraankielen oppimisvaikeuksien, lukemisen- ja kirjoittamisen vaikeuksien takia, kuin isommissa. Se, että Keskustan saama kannatus oli näihin kaikkiin edellisiin negatiivisessa yhteydessä ei tietenkään tarkoita, että kyseisen puoleen kannattajilla olisi jotain osa-aikaisen erityisopetuksen antamista vastaan. Se voi kuitenkin heijastella jotain senkaltaista maalaismaista elämäntapaa –tai ”aatosta”, jossa suhtautuminen lieviin oppimisen vaikeuksiin on hyväksyvämpää kuin kaupungeissa.

Aineiston mukaan kunnan koko selitti 12% muiden syiden takia ja 16% sopeutumisen ja tunne-elämän ongelmien takia annetun erityisopetuksen vaihtelusta kuntien välillä³³. Tässä tulee esille konkreettisesti kuntien ulkoisten puitteiden vaikutus erityisopetuksen järjestämiseen. Isommissa kouluissa (ja kunnissa) erilaisista tunne-elämän ja sopeutumisen vaikeuksista kärsiviä lapsia

³³ Ylä- ja ala-asteen välillä ei tässä kohdin ollut eroa.

laitetaan erityisopetukseen pienempiä kouluja enemmän. Kun luokkakoot ovat isoja ja jos esimerkiksi sopeutumattomia lapsia on useampia, ei tavallisen luokan yhdessä opettamisesta ainakaan puutteellisin resurssein tule mitään. Tällöin erityisopetukseen on ”pakko” turvautua. Tulos houkuttelisi myös väittämään sopeutumis- ja tunne-elämän vaikeuksien olevan yleisempiä kaupungeissa kuin maaseuduilla, mutta tämä ei ole oikeutettua. Kuten aikaisemmin todettiin, annetun erityisopetuksen määrä ei yksiselitteisesti indikoi erityisopetuksen olemassa olevaa tarvetta (eikä päinvastoin).

Kuntien saamalla valtionosuuksilla tiedetään olevan keskeinen merkitys monen kunnan taloudellisen toimintakyvyn kannalta. Valtosen mukaan valtionosuusuudistus ei kuitenkaan ole selittänyt ainakaan eroja kuntien sosiaali- ja terveystalouden osalta. Aineiston analyysin tuloksena yhtään valtionosuuksia kuvaavia muuttujia ei jäänyt rakennettuun malliin, vaan niiden muodostamat yhteydet tippuivat pois jäädessään tilastollisesti merkityksettömiksi. Valtionosuuksien merkitys ei siis erityisopetuksenkaan järjestämisen suhteen tullut aineiston kautta esille. 1990-luvun alussa toteutettu valtionosuusuudistuksen vaikutus näkyy tässä tapauksessa kuitenkin konkreettisesti. Se, ettei valtionosuuksille tullut esille merkittäviä yhteyksiä ei tarkoita, ettei kuntien saamalla valtionosuuksilla olisi merkitystä. Valtionosuusuudistuksen myötä avustuksien kohdentamista ei enää ole valvottu – toisin sanoen kunnat voivat käyttää valtionosuuksia vaikka liikenneympyröiden rakentamiseen täysmetsään, mikäli kunnan poliittiset päätöksentekijät sen tarpeelliseksi näkevät. Yhteyksiä ei tullut esille, koska valtionosuuksien kohdentamista on vaikea tänä päivänä enää näyttää todeksi aineistossa olleiden muuttujien kautta.

Politiikan voidaan nähdä vaikuttavan ennen kaikkea esille tulleen kahden ulottuvuuden (ulkoiset puitteet ja resurssit) takana ja niiden kautta. Poliitiikan merkityksen ei voida nähdä vähentyneen, vaan päinvastoin kuntien varojen käyttöä voidaan nähdä ohjattavan entistä enemmän poliittisten intressien ja arvonäkökohtien perusteella. Yleensä ottaen (puolue)politiikan vaikutus erityisopetukseen näkyy työn kautta esille tuoduissa yleisissä muutoksissa. Sitä mukaa, kun uusliberalistinen oikeiston ajama politiikka yhteiskunnassa on kasvattanut suosiotaan, myös koulutusta on muokattu näistä lähtökohdista käsin. Tämä on näkynyt mm. peruskoululaitokseen kohdistuneena kritiikkinä ja huolena erityislahjakkaiden lasten huomioimisesta. Puoluepolitiikan valtakunnallisella tasolla voidaan olettaa näin suodattuvan arvoineen ja päämäärineen myös kunnallistasolle, kunnalliseen puoluepolitiikkaan ja tätä kautta edelleen valtuustojen toimintaan.

Lopuksi

Aineiston analyysi jätti jälkeensä muutamia sellaisia kysymyksiä, joihin saatujen vastausten olisi toivonut olevan yksiselitteisempiä. Tällaiseksi osoittautui mm. kunnallisvaalien äänestys -%. Muuttuja oli monissa kohdin voimakkaasti yhteydessä etenkin osa-aikaista erityisopetusta kuvaaviin perustemuuttujiin. Yhteys oli kuitenkin poikkeuksetta negatiivinen. Tulos siis väitti, että mitä aktiivisempaa kuntalaisten äänestyskäyttäytyminen oli, sitä vähemmän kuntien peruskouluissa annettiin osa-aikaista erityisopetusta jonkun tietyn oppimisvaikeuden perusteella. Tulosta oli vaikea pitää uskottavana. Äänestysprosentista samalla tiedettiin, että se pieneni asukasluvun kasvaessa. Äänestysaktiivisuuden ajateltiin tässä yhteydessä indikoivan pääsääntöisesti kunnan maaseutumaisuutta tai kaupunkimaisuutta, kunnan koon kautta. Asiaa testattiin poistamalla mallista äänestysprosentti – muuttuja. Mikäli oletus on, että äänestys -% heijastaa vain kunnan koon vaikutusta (toisin sanoen kunnan koko vaikuttaa äänestys -%: n kautta), muuttujan poistamisen pitäisi nostaa esille suora vaikutusyhteys kunnan koosta erityisopetukseen. Näin ei kuitenkin yksiselitteisesti käynyt – kunnan koosta ei noussut esille suoraa yhteyttä erityisopetukseen niissä tapauksissa, joissa äänestys -%:n yhteys oli voimakas. Muuttujalla on siis jokin ”aito” vaikutuksensa erityisopetukseen, joka tässä jää epäselväksi.

Toiseksi mallin tulkinnaissa ongelmia aiheuttivat kuntien poliittisia voimasuhteita kuvaavat muuttujat. Valittujen muuttujien avulla saatiin tuotua suhteellisen heikosti esille puoluepolitiikan vaikutusta erityisopetuksen järjestämiseen 2000-luvulla. Yhteydet olivat kyllä selviä ja merkitseviä, mutta vaikeasti tulkittavissa. Puoluepoliittiset ideologiat ja arvot ovat kuitenkin läheisessä yhteydessä kuntien erityisopetuksen ulkoisiin puitteisiin ja niiden voidaan sanoa näytelleen keskeistä roolia koko peruskoululaitoksen ja sen sisäisen erityisopetusjärjestelmän syntymisessä. Lisäksi tiedetään, että yhteiskunnalliset muutokset ovat lisänneet (puolue)politiikan merkitystä kunnallisella tasolla. On myös mahdollista, analyysimenetelmään liittyvästä epävakaisuudesta johtuen pienet aineiston satunnaiset heitot ovat voineet kohdistua johonkin yksittäiseen perustemuuttujaan. Riittävyystarkastelujen perusteella tämä todennäköisyys on kuitenkin erittäin pieni.

Kaiken kaikkiaan aineiston monipuolinen käsittely on tuottanut valtavan määrän oleellista informaatiota ja keskeisiin tutkimuskysymyksiin on pystytty sen kautta vastaamaan. Vaikutusyhteyksien liian yksityiskohtainen tarkastelu oli kuitenkin paikoitellen ehkä turhaa ja harhaanjohtavaa kokonaiskuvan saamiseksi. Toisaalta se oli tehtävä, jotta ”vaikutusten vyyhtiin”

ylipäättään päästiin sisälle. Tulevaisuudessa rakennettu malli antaisi mahdollisuuden testata jotain tiettyjä, erityisopetusta koskevia teoreettisia hypoteeseja. Nyt rakennettu malli kuntien rakenne-, talous-, ja politiikkamuuttujien välisistä yhteyksistä kunnalliseen peruskouluissa annettuun erityisopetukseen on luonteeltaan selvittävä. Siinä on etsitty ja näytetty toteen vaikutusyhteyksiä näiden muuttujien välillä ja autettu ymmärtämään erityisopetuksen muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä.

10.0. Kirjallisuus

Ahonen, Sirkka: Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Vastapaino, 2003

Autio, Veli-Matti: Opetusministeriön historia 6 – Suurjärjestelmien aika koittaa 1966-1980. Hyvinvointivaltion koulutus- ja kulttuuripoliittiset visiot haasteeksi uudistuneelle opetusministeriölle. Opetusministeriö, Helsinki 1992.

Diamantopoulos, Adamantios: Introducing Lisrel: a guide for the uninitiated. London: Sage, 2000

Hautamäki, Jakko, Lahtinen, Ulla, Moberg, Sakari & Tuunainen, Kari: Erityispedagogiikan perusteet. WSOY, Juva 2001

Harjula & Prättälä: Kuntalaki- tausta ja tulkinnat, 1998

Heikkilä, Matti & Rastas, Merja: Kysyntä, tarjonta ja politiikka. Laman vaikutuksia kuntien sosiaalitoimeen. Stakes, raportteja 254, Gummerus, Saarijärvi 2000.

Hoikka, Paavo (toim.) Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Tampereen yliopisto, Tampere 2001.

Hämäläinen, Lindström & Puhakka (toim.): Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Yliopistopaino, Helsinki 2005

Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Jyväskylä 2001

Julkunen, Raija: Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Vastapaino, Tampere 1992

Kalela, Kiander, Kivikuru, Loikkanen & Simpura (toim.) The economic crisis in Finland - Down from the heavens, up from the ashes. Government Institute for Economic Research, Helsinki 2001. Kirjassa: Heikkinen & Kuusterä, Honkapohja & Koskela, Lehtonen & Aho & Peltola & Renvall, Simpura & Blomster & Heikkilä & Häkkinen & Kautto & Keskimäki & Lehto & Rastas & Rissanen & Valtonen, Saari, Juha

Kangas, Esko(toim.) : Koulun uudistus –kannanottoja ja kaavailuja. Otava, 1968

Kiander, Jaakko: 1990-luvun taluskriisi –Laman opetukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Kinnunen, Petri ja Kostamo - Pääkkö, Kaisa (toim.): Alueelliset hyvinvointistrategiat.2003.

Kivinen, Osmo: Koulutuksen järjestelmäkehitys . Peruskoulutus ja valtiollinen kouludoktriini Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla. Turun yliopisto, 1988.

Kivirauma, Joel: Erityisopetus ja suomalainen oppivelvollisuuskoulu vuosina 1921 -1985. Turun yliopisto, Turku, 1989.

Konttinen, Esa: Perinteisestä moderniin. Professionaalien yhteiskunnallinen synty Suomessa. Vastapaino, Jyväskylä 1991.

Kröger, Teppo: Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Väitöskirja, Tampereen yliopisto, Tampere 1997.

Ladonlahti, Tarja; Naukkarinen, Aimo & Vehmas, Simo (toim.): Poikkeava vai erityinen? Erityispedagogiikan monet ulottuvuudet. Atena kustannus, WSOY, 2008.

Lehtisalo, Liekki & Raivola, Reijo: Koulutuspolitiikka. WSOY, 1992

Opetushallitus 2004: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet

Oulasvirta, Lasse: Suomen kuntien valtionapujärjestelmän kehitys –historia ja tulkinta lyhyesti. Sisäasiainministeriö. 5/1999

Suomen laki. Opetustoimen lainsäädäntö 2004. Toim. Hannu Ranta. Helsinki, 2004.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Opetus –ja kulttuuritoimen valtionosuusuudistus. 1/1996

Tuunainen, Kari & Nevala, Arto: Erityiskasvatuksen kehitys suomessa. Gaudeamus, 1989.

Tuunainen, Kari & Nevala, Arto: Erityiskasvatus koko ikäluokan koulutuksen osana. Erityiskasvatuksen historiallisen kehityksen piirteitä Suomessa 1860-luvulta peruskoulun tuloon. Joensuun yliopisto, Kasvatustieteellisen tiedekunnan tutkimuksia N:o 14. Erityispedagogiikka. Joensuu, 1986.

Uusitalo, Hannu & Papro, Antti & Hakkarainen, Anni (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Stakes, raportteja 250, Gummerus, Jyväskylä, 2000. Kirjassa Hannu Uusitalon artikkeli Sosiaaliturva ja sosiaali- ja terveystoimen palvelut 1990-luvulla, Hannu Valtosen artikkeli Mikä selittää kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen eroja? sekä Juhani Lehdon ja Peter Blomsterin artikkeli talouskriisin jäljet sosiaali- ja terveystoimen palvelujärjestelmä