



Kielikoulutuspolitiikkaa kunnissa

Teija Kyllönen, Taina Saarinen

Kielikoulutuspolitiikka on siirtynyt muun koulutuspolitiikan hajauttamisen myötä entistä enemmän kuntatason kysymykseksi. Artikkelissa tarkastellaan kuntatason koulutuspoliittisten päätöksentekijöiden, kuten opetustoimen virkamiesten, koulujen rehtoreiden ja kuntien opetus- tai sivistyslautakuntien jäsenten näkemyksiin kielikoulutuksesta.

Koulutuspolitiikka paikallistuu

Koulutuspolitiikan suuria linjoja suunnitellaan Suomessa vielä keskitetysti (ks. esim. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2007–2012), ja koulutusta ohjaavat tietyt valtakunnalliset raamit, kuten lait, opetussuunnitelmat ja tuntijaot. Koulutuspoliittista päätösvaltaa on kuitenkin viime vuosikymmeninä siirretty yhä enemmän kuntiin, joissa tehdään enenevästi koulutuspolitiikan konkreettisia päätöksiä (esim. Laukkanen 1998). Näin kansallinen koulutuspolitiikka toteutuu hyvin erilaisin tavoin paikallisissa tilanteissa, kun valtakunnallinen politiikka sallii alueelliset erot ja erilaiset käytänteet.

Kielikoulutus on keskeinen osa kunnan järjestämää koulutusta kaikilla koulutusasteilla. Käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen seurauksena syntyvät kuntaliitokset vaikuttavat vahvasti kunnalliseen koulutuspolitiikkaan, ja siten myös kielikoulutuspolitiikkaan. Lasten ja nuorten vapaaehtoinen kieltenopiskelu on valtakunnallisesti tarkasteltuna vähentynyt aikaisempiin vuosiin verrattuna siitäkin huolimatta, että nuoret tutkimuksen mukaan arvostavat kielitaitoa (ks. esim. OPH 2010). Vapaaehtoista kieltä opiskelevien määrä on notkahtanut rajusti 1990-luvun alkupuolen jälkeen. Kunnilla on opetuspalvelujen tarjoajana tässä hyvin merkittävä rooli, sillä niiden tarjoama kielikoulutus luo omalta osaltaan pohjaa maamme kansalliselle kielitaitovarannolle. Onkin siis kiinnostavaa tarkastella sitä, miten kuntatason koulutuspoliittiset päättäjät näkevät oman kielikoulutuspoliittisen toimijuutensa hajautetun koulutuspolitiikan, kuntien rakenteellisten uudistusten, vähentyneen kielikoulutuksen sekä yhteiskunnan lisääntyneiden kielitaitotarpeiden ristipaineissa.

Tutkimuskunnat: kuntaliitoksia ja palvelurakennemuutoksia

Tutkimuskohteena on kaksi vuoden 2009 alussa toteutunutta kuntaliitostapausta: kolmen kunnan kuntaliitos Keski-Suomessa ja kymmenen kunnan kuntaliitos Lounais-Suomessa.

Keskisuomalaisessa kunnassa on noin 130 000 asukasta. Heistä suomenkielisiä on 96,6 %, ruotsinkielisiä 0,2 % ja muita kieliä äidinkielenään puhuvia 3,2 %.

Lounais-Suomen kunnassa asukkaita on noin 55 000, joista suomenkielisiä on 94,4 %, ruotsinkielisiä 1 % ja muita kieliä äidinkielenään puhuvia 4,6 %. (Tilastokeskus 2010.) Lounais-Suomen kunnassa on myös asukasluvuun suhteutettuna suuri venäjänkielinen vähemmistö.

Keräsimme sanomalehtiaineistoa kuntavaalikeskustelusta, jota tutkimuskunnissa käytiin lokakuun 2008 kuntavaalien aikaan. Kuntavaaliehdokkaille tehtiin sähköinen kysely juuri vaalien alla. Aikaa liitoksen toteutumiseen oli tuossa vaiheessa alle kolme kuukautta, joten keskustelu kuntaliitoksista kävi kiivaana.

Haastateltavat puolestaan kerättiin kuntien uusiin opetus- tai sivistyslautakuntiin valittujen joukosta tasapuolisesti eri puolueista. Kuudentoista haastateltavan joukkoon valikoitui sekä vanhoja että uusia lautakuntien jäseniä. Heidän lisäksi haastateltiin uusien kuntien opetustoimen virkamiehiä ja koulujen rehtoreita. Haastatteluajankohta oli loppukesä/alkusyksy 2009.

Kuntavaaliehdokkaiden ja kuntapäätäjien näkemyksiä eri kielistä ja kielitaidosta

Kuntavaaliehdokkaat pitivät kyselyn perusteella monipuolista kielitaitoa hyvin tärkeänä. Selvä enemmistö ehdokkaista (94 %) oli sitä mieltä, että työllistymismahdollisuudet paranevat, kun osaa englannin ja ruotsin lisäksi muitakin kieliä. Vastaajista lähes yhdeksän kymmenestä katsoi englannin taidon olevan edellytys nykytyöelämässä selviytymiselle, mutta ruotsin kielen opiskelun tarpeellisuudesta myöhemmän työelämän kannalta oli samaa mieltä vain vajaa puolet vastaajista. Hieman yli puolet vastanneista arveli, ettei saksan kielen taitoa tarvita työelämässä yhtä paljon kuin aikaisemmin. Liki neljä viidestä näki venäjän tulevaisuuden kielenä, mutta kiinan vain joka kolmas. Kiinan tarpeesta moni vastaaja oli myös epävarma, sillä kolmannes ei osannut ilmaista asiasta mielipidettään.

Erot kuntien välillä olivat muutaman prosenttiyksikön luokkaa, joten ehdokkaiden näkemykset olivat molemmissa kunnissa hyvin samansuuntaisia. Ainoa hieman suurempi ero kuntien välillä löytyi ruotsin kielen kohdalla, sillä Lounais-Suomen kunnassa ehdokkaat suhtautuivat keskisuomalaisia myönteisemmin ruotsin opiskeluun. Tämä puolestaan johtunee kunnan sijainnista ja hieman suuremmasta ruotsinkielisten määrästä.

TAULUKKO 1. Kuntavaaliehdokkaiden mielipiteitä eri kieliä koskevista väittämistä.

Väittämä	Täysin samaa mieltä / En osaa sanoa / eiTäysin eri mieltä / eri samaa mieltä	mieltä / eri mieltä / eri
Muiden kielten kuin englannin ja ruotsin osaaminen lisää työllistymismahdollisuuksia.	94,2 %	4,1 % 1,7 %
Englannin kielen taito on edellytys työelämässä selviytymiselle nyky-yhteiskunnassa.	88,6 %	2,4 % 8,9 %

Venäjä on tulevaisuuden kieli.	78,0 %	7,6 %	14,5 %
Saksan kielen taitoa enää nykyään tarvita työelämässä yhtä paljon kuin ennen.	51,1 %	14,5 %	34,5 %
Ruotsin kieltä täytyy opiskella koulussa, koska sitä tarvitsee myöhemmin työelämässä.	49,7 %	10,7 %	39,6 %
Tulevaisuudessa kiina on tärkein kieli kaupan ja tekniikan alalla.	29,3 %	33,8 %	36,8 %

Kyselyn tuloksista heijastuu se varsin yleinen käsitys, että englanti on tämän päivän työelämässä lähes välttämätön. Ruotsiin suhtautumisessa puolestaan on piirteitä tämänhetkistä suomalaisesta kieli(koulutus)poliittisesta keskustelusta, jossa sen opetuksesta keskustellaan kiivaasti, ja myös käsitykset tarpeesta polarisoituvat. Venäjän kohdalla kuntavaaliehdokkaiden käsitykset ja poliittiset tarpeet eivät kohtaa kouluissa venäjää opiskelevien määrän kanssa, sillä kieltä opiskelee tätä nykyä vain pieni murto-osa oppilaista.

Haastattelujen perusteella suhtautuminen eri kieliin, kielitaitoon ja kielikoulutukseen vaihteli jonkin verran yksilöittäin. Yleisesti ottaen suhtautuminen oli kuitenkin hyvin myönteistä. Kuntapäätäjät käyttävät omassa työssään kieliä ja arvostavat hyvää kielitaitoa. Yhtäältä kielitaidon ajateltiin olevan rikkaus ja osa yleissivistystä, toisaalta taas tuli esille se näkökulma, että kielissä joutuu tekemään töitä tai sitten kielikoulutusta pidettiin yhtenä asiana muiden joukossa. Näkemykset eri kielistä ja esimerkiksi niiden tärkeydestä yhteiskunnassa vaihtelivat jonkin verran yksilöittäin. Pääpiirteissään englanti nähtiin tärkeänä, vähäistä venäjänopiskelua harmiteltiin, ja kunnissa oli keskusteltu ruotsin kielen asemasta äidinkieltä ja maahanmuuttajien kielikoulutusta unohtamatta.

Kuntavaaliehdokkaiden näkemyksiä kieltenopetuksesta

Sekä kuntavaaliehdokkailta että kuntapäätäjiltä kysyttiin kyselyssä ja haastatteluissa sitä, mikä on heidän mielestään ensisijainen ja ehdottomasti tärkein peruste, kun kouluissa päätetään uuden kieltenopetusryhmän perustamisesta.

Oppilaiden monikielisyys ja kansainvälisyyden lisääminen oli ylivoimaisesti suosituin vastausvaihtoehto (72 %). Yksi kymmenestä ehdokkaasta olisi perustanut kieliryhmän muulla perusteella, kuten pätevän opettajan saatuaan tai kielen kysynnän perusteella. Avovastauksissa eri vaihtoehtoja myös yhdisteltiin, esimerkiksi monikielisuuden turvaaminen taloudelliset seikat huomioiden.

TAULUKKO 2. Kuntavaaliehdokkaiden näkemyksiä siitä, millä perusteella kouluissa pitäisi perustaa kieliryhmä.

Peruste % vastaajista

1. Lähinnä taloudelliset seikat ratkaisevat kieliryhmän perustamisen. 5,6 %

2. Oppilaiden monikielisuuden turvaamiseksi ja kansainvälisyyden lisäämiseksi pienetkin kieliryhmät pitäisi perustaa. 72,2 %

3. Kieliryhmän perustaminen riippuu siitä, kuinka hyvin se sopii kunnan kieliohjelmaan. 8,7 %

4. Kieliryhmän perustaminen riippuu siitä, tarvitaanko kieltä kunnassa työelämän kannalta. 3,5 %

5. Muulla perusteella, millä? 10,1 %

Kuntapäättäjien käsitykset olivat hyvin samansuuntaisia kuin kuntavaaliehdokkaiden. Suosituin vastausvaihtoehto oli heilläkin monikielisuuden ja kansainvälisyyden turvaaminen, tosin melkein joka kerta talouden ehdoilla. Moni sanoi, että tämä vaihtoehto on ihanne ja tavoite, mutta todellisuudessa perustamiskysymyksen ratkaisee hyvin usein kunnan rahatilanne. Tätä mieltä olivat niin opetustoimen virkamiehet, koulujen rehtorit kuin lautakuntien jäsenetkin.

Ehdokkaiden vastauksissa taloudelliset seikat eivät siis painaneet yhtä paljon kuin haastateltujen kuntapäättäjien näkemyksissä. Yleinen käsitys lienee, että kunnat nimenomaan taloussyistä supistavat esimerkiksi kielenopetuksen tarjontaa. Haastatteluissa tuli myös esille, että vaikei talous ratkaisisikaan ryhmän perustamista, niin se on kuitenkin huomioitava opetuksen rahoituksen jatkuvuuden vuoksi. Kyselyn tekemisen aikoihin taloudellinen tilanne ei ollut Suomessa tosin vielä huonontunut niin paljon kuin haastatteluajankohtana. Toinen vastauksiin todennäköisesti vaikuttanut seikka on se, että kyselyyn vastanneista ehdokkaista suurin osa ei ollut toiminut kunnallisissa luottamustehtävissä. Siten tietämys kunnan koulutuspoliittisesta päätöksenteosta saattoi olla vähäistä verrattuna haastateltuihin kuntapäättäjiin.

Kuntapäättäjien näkemyksiä omista toimintamahdollisuuksistaan kielenopetuksen järjestämisessä

Haastattelemamme kuntapäättäjät kokivat omat toimintamahdollisuutensa eri tavoin. Esimerkiksi kouluissa osalle raha tuntui olevan ratkaiseva tekijä, kun taas toiset kokivat, että tiukasta budjetista ja niukemmastakin tuntekehyksestä huolimatta rehtorilla on vapaat kädet toimia ja perustaa esimerkiksi pienempiä tai koulujen

yhteisiä kieliryhmiä. Opetustoimen virkamiesten haastatteluissa puolestaan korostuivat taloudelliset seikat: rahan koettiin toisaalta olevan ratkaisevassa asemassa, mutta toisaalta myös kauhuskenaario. Kuntien toimintaa luonnehdittiin koulutustehtäväksi talouden reunaehdoilla. Kieltenopetusta tärkeämmiksi nousivat koulutuksen järjestämisessä aivan perusasiat, kuten esimerkiksi käytettävissä olevat resurssit ja ryhmäkoot tai vaikka koulukuljetukset. Myös virkamiesten näkemyksistä heijastui arvokeskustelua: oppilaille on oltava tasa-arvoinen asema ja yhdenvertaisuus kieltenopiskelumahdollisuuksissa.

Rehtoreiden haastatteluissa tuli esille myös se, kuinka tärkeitä seikkoja ovat rehtorin oma innovatiivisuus ja halu hyödyntää uudenlaisia ratkaisuja kielikoulutuksen järjestämisessä. Esimerkiksi erilaiset kielten lyhytkurssit tai vuoden kestävä opiskelu, kielten markkinointi oppilaille valinnaisainemessuin ja -esittein, kieltenopettajien palkkaus erilaisilla aineyhdistelmillä sekä uudenlaisten tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntävien menetelmien käyttö tulivat esille kieltenopiskelua edistävinä toimina. Samoin oli rehtorista riippuvaista, nähtiinkö erilaiset hankkeet resurssina vai rasitteena, ja kuinka tärkeällä sijalla mahdollisuus kehittämistyöhön omassa tehtävässä oli. Virkamiesten ajattelussa tuli esille valtakunnallinen näkökulma, joka lähtee tuntijaosta ja opetussuunnitelmasta, mutta sen lisäksi heillä oli omia visioita kunnan koulutuksen järjestämisestä. Osalla virkamiehistä oli hyvin strategialähtöinen ajattelutapa, kun taas osa lähti liikkeelle ensisijaisesti oppilaan näkökulmasta.

Kuntaliitoksen vaikutukset kieltenopetukseen

Kyselyssä selvitettiin myös kuntaliitoksen vaikutuksia kieltenopetukseen (Taulukko 3).

TAULUKKO 3. Kuntavaaliehdokkaiden näkemyksiä kuntaliitoksen vaikutuksista koulujen kieltenopetukseen.

	Täysin samaa / samaaEn osaa sanoa / Ei	Täysin eri mieltä / Eri mieltä
1. Kuntaliitos antaa mahdollisuuden kehittää koulujen kieltenopetusta.	79,5 % 13,9 %	6,6 %
2. Kuntaliitoksen myötä on mahdollista parantaa koulujen kielivalikoimaa.	80,8 % 14,6 %	4,5 %
3. Kuntaliitoksen seurauksena kieltenopetuksen ryhmäkoot suurenevät.	20,8 % 38,4 %	40,8 %

Kaiken kaikkiaan usko kuntaliitoksen myönteisiin vaikutuksiin näytti suurelta, sillä vastaajista noin neljä viidestä arveli, että liitos mahdollistaa kieltenopetuksen kehittämisen ja parantaa kouluissa tarjottavaa kielivalikoimaa. Kuntaliitoksen mahdolliset kielteiset vaikutukset esimerkiksi ryhmäkokojen suurenemisen

muodossa aiheuttivat sen sijaan vastaajissa enemmän epävarmuutta, sillä kaksi viidestä ei osannut sanoa tästä mielipidettään, mutta toisaalta yhtä moni oli tästä eri mieltä. Tutkimuskuntien välillä oli kuitenkin havaittavissa jonkin verran eroja (Taulukko 4).

TAULUKKO 4. Kuntavaaliehdokkaiden näkemyksiä kuntaliitoksen vaikutuksista koulujen kieltenopetukseen kunnittain.

		Täysin samaa / samaa mieltä	En osaa sanoa / mielipidettä	Ei Täysin eri mieltä / Eri mieltä
1. Kuntaliitos antaa mahdollisuuden kehittää koulujen kieltenopetusta.	Suuri kunta	73,8 %	17,1 %	9,1 %
	Pieni kunta	87,1 %	9,7 %	3,2 %
2. Kuntaliitoksen myötä on mahdollista parantaa koulujen kielivalikoimaa.	Suuri kunta	75,2 %	18,2 %	6,7 %
	Pieni kunta	88,5 %	9,8 %	1,6 %
3. Kuntaliitoksen seurauksena kieltenopetuksen ryhmäkoot suurenevat.	Suuri kunta	23,6 %	37,6 %	38,7 %
	Pieni kunta	16,8 %	39,5 %	43,7 %

Pienessä kunnassa kuntavaaliehdokkaat uskoivat jonkin verran suuren kunnan ehdokkaita enemmän kuntaliitoksen tuomiin kieltenopetuksen kehittämismahdollisuuksiin, joten suhtautumisen kuntaliitokseen voidaan sanoa olevan myönteisempää. Tämä on mielenkiintoista siitä näkökulmasta, että toisaalta suuressa kunnassa kieltenopetuksen kannalta myönteisten vaikutusten maltillisempi arvioiminen voi selittyä kunnan suurella asukasmäärällä, mutta toisaalta pienemmässä kunnassa oli kyse kuntien määrässä mitattuna suuremmasta liitoksesta, ja silti kehittämisuskoa oli enemmän. Nämä tutkimustulokset antavat kuvaa siitä, miten kuntaliitoksen kielikoulutuspoliittiset vaikutukset voivat vaihdella kunnittain.

Kuntaliitoksella onkin ilmeisesti monentasoisia vaikutuksia kuntien koulutuspolitiikkaan, mutta vaikutukset

erityisesti kielikoulutuspolitiikkaan eivät ole kovin suuria. Suurimmat erot näyttivät liittyvän siihen, miten kunnissa suhtauduttiin kuntaliitoksen mukanaan tuomiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin sekä toimintakulttuurien muutoksiin. Molemmissa kunnissa kuntaliitoksen jälkeistä toimintaa voisi kuvata kädestä suuhun -periaatteella, sillä liitoksesta selviytyminen oli kummassakin kunnassa päällimmäisenä, ja uusia koulutukseen ja opetukseen liittyviä strategioita ja suunnitelmia katsottiin voitavan alkaa tehdä vasta tämän jälkeen.

Kuntapäättäjät kommentoivat liitostahallinnollisiksi ratkaisuiksi ja kompromisseiksi, joissa tärkeää on oppilaiden tasavertainen asema. Koulun osalta vaikutuksia pidettiin lähinnä teknisinä muutoksina, ja liitoksen ajateltiin tuoneen mukanaan toimintaan sekä parannuksia että heikennyksiä. Lisäksi korostettiin yhteistyön määrä koulujen ja eri koulutusasteiden välillä. Myös uuden luominen hankkeiden kautta nousi haastatteluisia esille. Kuntaliitoksen myötä koettiin tärkeäksi saada palveluja tasapuolisesti joka koululle ja tarjota laadukasta koulutusta kaikille oppilaille.

Kielikoulutuspolitiikka osana kunnan koulutuspolitiikkaa

Kielikoulutus ei tunnu olevan erityisen keskeinen kehittämiskohde kunnissa. Kuntapäättäjät eivät puuttuneet kieliohjelmien sisältöön, vaikka totesivatkin, että laaja tarjonta syö valintoja ja siten toteutumaa. Tarjonnan kaventamiseenkaan ei toisaalta haluttu lähteä. Yleisesti kieliohjelman A2-kieltä kommentoitiin työlääksi ja toivottiin tukea B2-kielelle. Kuntien välillä oli havaittavissa joitakin eroja suhtautumisessa vieraiden kielten opiskelun vähenemiseen. Suuremmassa kunnassa syitä ja ratkaisuja kieltenopetuksen ongelmiin haettiin enemmänkin kunnan ulkopuolelta, kun taas pienemmässä kunnassa yritettiin ratkaista näitä ongelmia kunnan sisällä. Yhtenä syynä pidettiin perusopetuksen nykyistä tuntijakoa, johon toivottiin enemmän valinnaisuutta.

Kaiken kaikkiaan kieltenopetus ei kuntapäättäjien mielestä ollut mitenkään etusijalla kuntien koulutuksessa. Kielikoulutus ei myöskään ollut koulutuspoliittisesti erityisen tärkeä asia sivistyslautakunnissa. Vieraiden kielten opetus ei näytä näkyvän paikallisesti sen paremmin kuin kansallisestikaan. Vaikuttaa siis siltä, että kielikoulutuspolitiikka ei tehdä tietoisesti kunnissakaan, joten tästä herääkin kysymys, että missä sitä sitten tehdään? Nykyinen hajautettu koulutuspoliittinen päätöksenteko antaa mahdollisuuksia paikallisen (kieli)koulutuspolitiikan toteutumiselle, mutta samalla se siis myös mahdollistaa alueellisen epätasa-arvon.

Kunnan kielikoulutuspolitiikassa tehdyt päätökset ovat riippuvaisia myös kuntapäättäjistä yksilötason toimijana. Yksittäinen rehtori, opetustoimen virkamies tai lautakunnan jäsen voi omalla asenteellaan ja näkökannoillaan vaikuttaa siihen, miten kunnassa suhtaudutaan kielikoulutuspolitiikkaan, ja kuinka myönteinen ilmapiiri kieltenopiskelun kehittämiseen vallitsee. Tutkimustulokset vahvistavat sitä käsitystä, että kuntien tiukasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta kieltenopetuksessakin voidaan tehdä uusia ja innovatiivisia ratkaisuja, mikäli vain kehittämistahtoa riittää. Siten esimerkiksi tarjoamalla kuntapäättäjille koulutusta ja ylläpitämällä yhteyksiä heihin myös kuntalaisten suunnasta voitaisiin edesauttaa päättäjiä tiedostamaan oman toimintansa merkitys kunnan kielikoulutusta koskevissa ratkaisuissa, ja siten lisätä kielimyönteisyyttä ja kieltenopetuksen kehittämistyötä.

Lähteet

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2007–2012[online]. 2007. Helsinki: Opetusministeriö [luettu 20.8.2010]. Saatavissa <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2008/liitteet/opm09.pdf>

Laukkanen, R. 1998. *Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

OPH 2010. *Tulevaisuuden koulu. Mitä nuoret ajattelevat peruskoulusta? -verkkohaastattelun tulokset.* Lähdeniemi T. ja J. Jauhiainen, FountainPark, 30.3.2010. [online] 2010. Helsinki: Opetushallitus. [luettu 20.8.2010] Saatavissa http://www.oph.fi/download/122685_Tulevaisuuden_Koulu100330.pdf

Tilastokeskus 2010. Väestö kielen mukaan sekä ulkomaan kansalaisten määrä ja maapinta-ala alueittain 1980–2008 [online]. Helsinki: Tilastokeskus [luettu 20.8.2010]. Saatavissa http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/vrm/vaerak/vaerak_fi.asp

Kirjoittajat ovat Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen ja Kielikoulutuspolitiikan verkoston tutkijoita. Tutkimuksesta voi lukea lisää syksyllä julkaistavasta artikkelista.