

Riikka Lehtonen

**KESKEISET TEEMAT JA INTRESSIT  
PERUSOPETUS 2020 -MIETINNÖN LAUSUNNOISSA**

**Kasvatustieteen  
pro gradu -tutkielma  
Kevätlukukausi 2013  
Kasvatustieteiden laitos  
Jyväskylän yliopisto**

# TIIVISTELMÄ

Lehtonen, Riikka. KESKEISET TEEMAT JA INTRESSIT PERUSOPETUS 2020 - MIETINNÖN LAUSUNNOISSA. Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopiston kasvatustieteen laitos, 2013. 97 sivua. Julkaisematon.

Tutkimuksen lähtökohtana oli perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon huhtikuussa 2009 alkanut Perusopetus 2020 -uudistamisprosessi. Prosessia varten perustetun työryhmän tehtävinä oli laatia ehdotukset perusopetuksen yleisiksi tavoitteiksi ja tuntijaoiksi sekä arvioida ehdotusten taloudelliset ja muut vaikutukset. Työryhmän mietintö jätettiin 31.5.2010. Mietintöön pyydettiin lausuntoja useilta eri tahoilta. Näistä lausunnoista tutkimukseen valittiin 61 eri tahon lausuntojen keskeiset sisällöt.

Tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa kuvattiin monipuolisesti suomalaisen koulutuksen historian, opetussuunnitelmasuuntausten sekä yhteiskunnan välistä suhdetta. Lisäksi Perusopetus 2020 -prosessi kuvailtiin tarkasti, jotta tutkimuksen konteksti tulisi mahdollisimman näkyväksi. Teoriataustassa tarkasteltiin myös suomalaista koulutuspoliittista vaikutusketjua sekä luonnehdittiin, millä tavoin tieto, valta ja intressit vaikuttavat päätöksentekoon sekä opetussuunnitelman syntyyn.

Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena. Tutkimusmenetelmänä käytettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Tutkimusongelmia oli kaksi: 1) mihin aiheisiin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ja 2) millaisiin intresseihin eri tahojen lausunnot liittyvät.

Lausunnoista löydettiin viisi teemaa, jotka ovat 1)tasa-arvo ja yhdenvertaisuus 2)itsemääräämisoikeus 3)talous 4)suorat kannanotot opetussuunnitelman sisältöihin sekä 5)uusien oppiaineiden, aihealueiden tai osaamistarpeiden ehdotukset. Näistä aineistossa esiintyvistä teemoista voidaan todeta, että toisaalta opetussuunnitelmakeskustelun keskiössä ovat opetussuunnitelmien modernistiset rakenteet, kuten tuntijako, mutta toisaalta keskusteluun liittyy myös paljon taloutta koskevaa välillistä ja välitöntä keskustelua. Oppisisältöjen ja tulevaisuuden tavoitteiden pohdinta sen sijaan oli melko vähäistä ja ilmeni pääasiassa yksittäisten oppiaineiden tärkeyden perusteluissa.

Tutkimuksessa havaittiin, että keskeisin intressiristiriitoja tuottava teema on talous. Toinen intressi koski työllistymistä ja työllistämistä, johon liittyivät myös taloudelliset ja yhteiskunnalliset intressit. Tutkimuksen perusteella opetussuunnitelmien taustoilta löytyy myös yhteiskunnallisia ja poliittisia lähtökohtia.

ASIASANAT: intressit, perusopetus, opetussuunnitelma, koulutuspolitiikka

# SISÄLLYS

|  |    |
|--|----|
| 1 JOHDANTO .....   | 5  |
| 2 KOULUTUS JA YHTEISKUNTA .....  | 8  |
| 2.1 Yhteiskunnan muutokset koulutuksen muovaajina.....                   | 8  |
| 2.2 Opetussuunnitelma, koulutuspolitiikka ja intressiryhmät .....        | 13 |
| 3 OPETUSSUUNNITELMA.....   | 16 |
| 3.1 Mikä on opetussuunnitelma?.....                                      | 16 |
| 3.2 Opetussuunnitelmaudistukset Suomessa.....                            | 20 |
| 4 PERUSOPETUS 2020 -PROSESSI.....  | 23 |
| 4.1 Prosessin lähtökohdat ja tavoitteet .....                            | 23 |
| 4.2 Prosessin toteutus .....   | 25 |
| 4.3 Perusopetus 2020 -asiakirjan keskeiset ehdotukset.....               | 25 |
| 4.4 Perusopetus 2020 -hankkeen jälkeinen aika .....                      | 27 |
| 5 KOULUTUSPOLITIikka JA VALTA .....                                      | 30 |
| 5.1 Koulutuksen ja koulutuspolitiikan määrittelyä .....                  | 30 |
| 5.2 Mitkä tahot vaikuttavat koulutuspoliittisiin päätöksiin? .....       | 32 |
| 5.3 Opetussuunnitelma, tieto ja valta .....                              | 35 |
| 5.4 Intressit ja intressiryhmät .....                                    | 38 |
| 6 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TUTKIMUSTEHTÄVÄT .....                          | 40 |
| 6.1 Tutkimusmenetelmän valinta .....                                     | 41 |
| 6.2 Tutkimuksen kohdejoukko, aineiston hankinta ja sen ominaisuudet..... | 42 |
| 6.3 Aineiston analysointi.....   | 43 |
| 6.4 Tutkimuksen eettiset kysymykset .....                                | 46 |
| 7 MIHIN LAUSUNNOISSA KIINNITETTIIN HUOMIOTA?.....                        | 48 |
| 7.1 Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus .....                                   | 48 |
| 7.2 Itsemääräämisoikeus .....  | 51 |

|  |    |
|--|----|
| 7.3 Talous.....  | 52 |
| 7.4 Suorat kannanotot opetussuunnitelman sisältöön .....                             | 54 |
| 7.5 Uusien oppiaineiden, aihealueiden, sisältöjen tai osaamistarpeiden ehdotukset .. | 55 |
| 7.6 Yhteenveto .....   | 56 |
| 8 MILLAISIIIN INTRESSEIHIN ERI INTRESSITAHOJEN LAUSUNNOT LIITTYVÄT?.....             | 59 |
| 8.1 Intressitahot.....   | 59 |
| 8.1.1 Kuntien keskusjärjestö .....   | 60 |
| 8.1.2 Työnantajan edustajat.....   | 61 |
| 8.1.3 Ministeriöt.....   | 63 |
| 8.1.4 Puolueet.....  | 65 |
| 8.1.5 Aluehallintovirastot.....  | 68 |
| 8.1.6 Elinkeinoelämän ”edustus” .....  | 69 |
| 8.1.7 Työntekijätahot .....  | 70 |
| 8.1.8 Vanhempainliitto.....  | 73 |
| 8.1.9 Asiantuntijatahot .....  | 74 |
| 8.2 Yhteenveto .....   | 76 |
| 9 TULOSTEN YHTEENVETO JA POHDINTA .....  | 79 |
| 9.1 Tulosten yhteenveto .....  | 79 |
| 9.2 Tutkimuksen luotettavuuspohdintaa .....  | 84 |
| 9.3 Jatkotutkimusehdotuksia.....   | 87 |

# 1 JOHDANTO

Koulutus ja opetus Suomessa kytkeytyvät monin tavoin opetussuunnitelmiin. Opetussuunnitelman perusteissa määritellään muun muassa opetuksen arvot, osaamistarpeet sekä koulutuksen resursointi. Opetussuunnitelman perusteet antavat kehykset paikalliselle toiminnalle. Nykyisen muotoisessa opetussuunnitelmatyössä osallisena on useita eri tahoja. Millaisia intressejä näillä tahoilla on vaikuttaa koulutukseen? Millaiset sisällöt tahojen kannanotoissa korostuvat?

Aiempi opetussuunnitelmatutkimus on keskittynyt pääasiassa paikallisen tason tarkasteluun. Tyypillinen tätä koskeva tutkimuskohde onkin ollut esimerkiksi koulukohdaisen opetussuunnitelman toteutumisen arviointi. Opetussuunnitelmatutkimusta on tehty myös historiallisesta näkökulmasta: millaisia yhteisiä piirteitä eri aikojen opetussuunnitelmista löytyy (esim. Rokka 2011)? Lisäksi opetussuunnitelman arvoja (esim. Antikainen 2006) sekä yksittäisten oppiaineiden asemaa opetussuunnitelmassa on tutkittu jonkin verran. Sen sijaan valtakunnallisen opetussuunnitelman rakentumisen prosessia on tutkittu hyvin vähän.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon huhtikuussa 2009 alkanut uudistamisprosessi. Prosessia varten perustetun työryhmän tehtävinä oli laatia ehdotukset perusopetuksen yleisiksi tavoitteiksi ja tuntijaoksi sekä arvioida ehdotusten taloudelliset ja muut vaikutukset. Työryhmän mietintö jätettiin toukokuun viimeisenä päivänä 2010. Mietintöön pyydettiin lausuntoja useilta eri tahoilta.

Tutkimusongelmia on kaksi. Ensimmäiseksi tutkimusaineistosta tarkastellaan, mihin aiheisiin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota. Lausunnoista löytyvät aihealueet on jaettu viideksi teemaksi sen mukaan, mitä asioita niissä käsitellään. Toisena tutkimuskysymyksenä on se, millaisiin intresseihin eri tahojen lausunnot liittyvät. Lausunnon jättäneet tahot on jaettu yhdeksään eri luokkaan niiden edustaman ryhmän perusteella. Näitä luokkia ovat työnantajan edustajat, työntekijätahot, puolueet ja ministeriöt sekä kuntien keskusjärjestö. Lisäksi mukaan on otettu elinkeinoelämän edustajia, aluehallintovirastot, asiantuntijatahot sekä Vanhempainliitto.

Tutkimusaihe on ajankohtainen, sillä koulutuksesta on tullut yhä tärkeämpi osa yhteiskunnan kehitystä. Koulutuksen avulla pyritään vastaamaan erilaisiin yhteiskunnan tarpeisiin. Sillä on vahvat kytkennät myös talouteen. Näin ollen tutkimusaihe on tärkeä: onko eri tahojen koulutuksen kehittämissäpyrkimysten taustalla halu aitoon sivistyksen kehittämiseen vai voisiko taustalta löytyä jotain muuta? Vaikka koulutuspoliittisten päätösten taustalla tiedetään olevan erilaisia tavoitteita, niitä ei juuri ole aiemmin tutkittu tästä näkökulmasta. Tutkimus antaa arvokasta tietoa siitä, mitkä asiat koetaan suomalaisissa opetussuunnitelmissa tärkeiksi. Lisäksi se herättää pohtimaan osallistavassa opetussuunnitelmauudistusprosessissa piileviä pyrkimyksiä.

Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset vaikuttavat koulutuksen tavoitteisiin, osaamistarpeisiin ja koulutuksen järjestelyihin. Käsittelenkin tutkimukseni teoriaosassa ensiksi koulutuksen ja yhteiskunnan välistä suhdetta: miten aiemmat yhteiskunnan muutokset ovat vaikuttaneet koulutusjärjestelmän kehittämiseen? Entä millaisia ovat tämänhetkiset yhteiskunnalliset haasteet ja miten koulutuksen tulisi vastata niihin?

Yhteiskunnan tilanne heijastuu muun muassa erilaisiin yhteiskunnallisiin säädöksiin. Nämä lakien ja säädösten muutokset ovat yleensä koulutuksen virallisten muutosten toimeenpanijoita. Näin ollen muutokset säädöksissä vaikuttavat myös opetussuunnitelman perusteiden muutoksiin. Kuvailen, millaisia asioita suomalaisissa opetussuunnitelmissa määritellään, ja mitkä seikat niiden rakentumiseen vaikuttavat. Lisäksi kerron opetussuunnitelmatyön kehittymisestä aina 2000-luvulle saakka sekä kuvailen meneillään olevan perusopetuksen uudistamisprosessin kulkua.

Koska työssä tarkastellaan osaa koulutuspoliittisesta prosessista, kuvailen sitä, millä tavoin koulutusta koskeva päätöksenteko suomalaisessa yhteiskunnassa rakentuu. Millainen on se hierarkia, jossa koulutuspoliittiset päätökset syntyvät? Otan myös esille joitain keskeisiä vaikutustahoja sekä luonnehdin niiden osuutta koulutuspoliittiseen päätöksentekoon.

Kirjallisuuskatsauksen lopuksi kuvailen sitä, millä tavoin opetussuunnitelmiin painettu tieto rakentuu. Pyrin luonnehtimaan tiedon ja päätöksenteon kompleksisuutta ja sitä, kuinka valta vaikuttaa siihen, millaiseksi virallinen tieto rakentuu. Viimeiseksi tutustumme sanan ”intressi” merkityksiin yhtenä tämän tutkimuksen keskeisenä käsitteenä.

Tässä tutkimuksessa lausuntoja analysoidaan laadullisen sisällönanalyysin keinoin. Tutkimuksen tavoite ja tutkimusmenetelmät -kappaleessa kuvailen laadullisen tutkimuksen sekä teoriaohjaavan sisällönanalyysin ominaisuuksia. Perustelen metodisen

valintani sekä pyrin tuomaan näkyväksi aineiston analyysiprosessin. Lisäksi tarkastelen tutkimuseettisiä kysymyksiä. Tämän jälkeen esittelen tutkimuksesta saadut tulokset. Viimeiseksi pohdin tuloksien luotettavuutta sekä ehdotan joitain mielenkiintoisia, jatko-tutkimuksen arvoisia aiheita.

## **2 KOULUTUS JA YHTEISKUNTA**

Taloudellisissa ja kulttuurisissa instituutioissa koulut heijastavat yhteiskunnan muutoksia (Apple 1995, 8.) Koulutus kuvastaa siis aina aikaansa ja koulutus, yhteiskunta sekä kulttuuri ovat aina olleet yhteydessä toisiinsa (Lehtisalo ja Raivola 1999, 100). Karen Robinson (2012) toteaa, että siinä missä yhteiskunnan muutokset muokkaavat koulutusta, myös koulutus voi toimia yhteiskunnan muutosagenttina. Hän jatkaa, että se tapa, jolla kouluissa opetetaan lapsia ja nuoria, vaikuttaa siihen, millainen rooli lapsilla on tulevaisuuden maailmassa (Robinson 2012, 18).

Opetussuunnitelmat keskeisinä koulutuksen ohjaus- ja resursointiasiakirjoina sisältävät paljon arvoja sekä niistä johdettuja tavoitteita ja organisointitapoja, jotka ovat kullekin ajalle ominaisia. Koska yhteiskunnan ja koulutuksen muutokset kytkeytyvät monin tavoin yhteen, käsittelen ensiksi sitä, kuinka yhteiskunnalliset muutokset ovat vaikuttaneet koulutukseen sekä millä tavoin opetussuunnitelmat, koulutuspolitiikka ja intressit liittyvät toisiinsa.

### **2.1 Yhteiskunnan muutokset koulutuksen muovaajina**

Yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat aina myös koulutusjärjestelmän muutoksiin, koulutuksellisiin tavoitteisiin ja koulutuksen osaamistarpeisiin. Jotta yhteiskunnan ja koulutuksen välistä suhdetta olisi helpompi ymmärtää, käsittelen lyhyesti suomalaisen yhteiskunnan muutosten seurauksena tapahtuneita koulutuksellisia muutoksia. Aloitan kuvailuni jatkosodan jälkeisestä Suomesta keskittyen 1970 – 1990-luvuille. Lopuksi kuvaan yhteiskunnan haasteita 2010-luvulla ja pohdin, millaisia osaamistarpeita tämänhetkinen yhteiskunnallinen tilanne voisi vaatia.

Sirkka Ahonen (2003, 109) toteaa, että sodanjälkeinen Suomi muuttui nopeasti maatalousyhteiskunnasta teollisuus- ja palveluyhteiskunnaksi. Tämä yhteiskunnan rakennemuutos aiheutti kansalle painetta siirtyä pois maataloudesta ja synnytti laajan muuttoliikkeen maaseudulta kaupunkeihin. Uudenlaiset teollisen palkkatyön tarpeet



asettivat uusia osaamistarpeita kansalaisille, sillä kansakoulu ei enää antanut riittävästi valmiuksia tulevaisuutta ajatellen. Muun muassa palkkatyöläistymisen vuoksi oppikoulun käyminen kasvatti suosiotaan. Niin sanotulla suuren muuton vuosikymmenellä – 1960-luvulla – säädettiin lopulta laki 9-vuotisesta kaikille yhteisestä peruskoulusta ja samalla aiempi rinnakkaiskoulujärjestelmä hylättiin. Peruskoulu nähtiinkin yhteiskunnan tasa-arvoa tukevana järjestelmänä. (Ahonen 2003, 109 – 113.)

Kärenlampi (1999) jatkaa, että 1970-luvulla Suomesta oli kehkeytymässä pohjoismaisen mallin mukainen hyvinvointivaltio. Hyvinvointivaltion olemukseen kuuluivat muun muassa koulutuksellisen tasa-arvon vaade sekä vaatimus siitä, että kouluissa sovellettaisiin demokraattista päätöksentekojärjestelmää. Näistä kysymyksistä tulikin koulutuspolitiikan keskeisimpiä keskustelunaiheita. (Kärenlampi 1999, 20.)

Kauppisen (2010) mukaan 1970- ja 80-lukujen vaihteessa alettiin vaatia jatko-opintokelpoisuutta kaikille nuorille. Täten koulutuksen tasavertaisen saavutettavuuden vaateesta siirryttiin oppimistulosten yhdenvertaisuuden ja koulutusmahdollisuuksien tasavertaisuuden suuntaan. 1980-luvun loppupuolella koulutuksesta alettiin puhua investointina: siltä alettiin vaatia tehokkuutta ja tuloksia. (Kauppinen 2010, 17.) Suomalaita koulutuspolitiikkaa, koulutuksen järjestelyitä sekä koulutukseen hakeutumista onkin leimannut koulutususko (mm. Simola, Rinne & Kivirauma 2002, 255). Koulutususko näkyy sekä valtiollisella tasolla että yhteisöjen ja yksilöiden tasolla. Hyvän koulutuksen avulla on nähty mahdollisuus esimerkiksi edetä yhteiskunnassa, saada parempi asema työmarkkinoilla tai saada taloudellista etua. Toisaalta 1980-luvun tehokkuus- ja tuloksellisuusvaade ilmeni koulutuksen tuloksellisuuskeskusteluna: haluttiin tietää, kuinka tuloksellista koulutus on ja miten tehokkaan tuloksen koulutukseen laitettu investointi antoi yksilöllisesti ja yhteiskunnallisesti.

1980- ja 1990-luvuilla Suomi siirtyi jälkiteolliseen vaiheeseen eli palveluiden tuottamisesta tuli kannattavampaa kuin tuotteiden valmistamisesta (Ahonen 2003, 159). 1980-luvulla Suomessa elettiinkin voimakasta kasvukautta. Olli Poropudas ja Matti Vesa Volanen (toim.) toteavat, että 1980-luvun lopun kulutusvuosia seurasi 1990-luvun alkuun sijoittunut lama, josta seurasi työttömyyttä, suuri konkurssiaalto ja pankkikriisi. Laman seurauksena julkisella sektorilla käynnistettiin rankat säästötoimet, joilta yksikään talouden lohkoista ei säästynyt. Näin jouduttiin tilanteeseen, jossa suomalaisen hyvinvointivaltion palvelujen totuttua tasoa ei tahdottu enää ylläpitää. (Poropudas & Volanen 2003, 34.)

Maailman- ja kansantalouden heilahtelut vaikuttavat siis käytyyn koulutuskeskusteluun ja koulutuksen järjestelyihin. Koulutuksen talouteen liittyviin kysymyksiin voidaan liittää ainakin kahdensuuntaista keskustelua. Toisaalta koulutus on nähty yhteiskunnan kulueränä, jota koskevat säästö- ja leikkausesitykset samalla tavalla kuin muitakin yhteiskunnan peruspalveluita. Tämän kaltaisissa taloudelliseen niukkuuteen liittyvissä keskusteluissa syntyy helposti intressiristiriitoja ja -eroja, jolloin keskustelu politisoituu. Toisaalta koulutus on nähty usein myös tulevaisuuteen liittyvänä investointina, inhimillisenä pääomana, joka johtaa yksilöiden parempaan tuottavuuteen ja sen seurauksena vaikuttaa positiivisesti yhteiskunnan kehitykseen (Rutkowski, Rutkowski & Langfeldt 2012, 170; Juva 2008, 30).

Vaikka koulutusta oli alettu pitää investointina jo 1980-luvun loppupuoliskolla, varsinaisesta tuloksellisuuden edistämisestä ja koulutuksen järjestämisen seurannasta kirjattiin velvoite lakiin 1990-luvulla (Lapiolahti 2007, 48). Tomi Kiilakoski ja Aini Oravakangas (2010) arvelevat, että tulosajattelun perustana oli pyrkimys koulutuksen kehittämiseen. Taustalla tämän kaltaiselle ajattelulle olivat globaalit kehityskulut ja kansainvälisissä tutkimuksissa paljastuneet heikot oppitulokset – ratkaisuksi ongelmaan tarjottiin koulujen toiminnan kontrolloimista. Suomeen sisäisten arviointien aalto saapui valtion ja kuntien hallintoihin omaksutun tulosjohtamisideologian mukana: arveltiin, että koulun sisäisessä kehittämisessä on kyse samoista asioista kuin tulosjohtamiseen liittyvässä arvioinnissa. (Kiilakoski & Oravakangas 2010, 13.)

Ahonen (2003, 158) jatkaa, että 1990-luvulla peruskoulun luonne muuttui. Valtakunnallisesta koulupiiri- ja -koulusta luovuttiin ja tämä johti muun muassa kyläkoulujen lakkauttamiseen ja suuremmilla paikkakunnilla mahdollisuuteen valita koulu vapaasti – yhden näkökulman mukaan kaikille tasa-arvoisen koulun periaate hylättiin ja se korvautui uusliberalistisilla arvoilla. Anne-Lise Arnesena ja Lisbeth Lundahlb (2006) toteavat, että samankaltainen kehityskulku oli nähtävissä kaikissa pohjoismaissa. Taloudelliset leikkaukset ja uudistukset tähtäsivät valinnanvapauden, kilpailun ja tehokkuuden lisäämiseen. (Arnesena & Lundahlb 2006, 296.)

Janne Varjo (2007) sen sijaan huomauttaa, että suomalaisessa koulutuspoliittisessa diskurssissa tasa-arvon ja byrokratian puhutavat kuitenkin säilyivät. Ne elivät marginaalisina valtiopäiväpuheessa koko 1990-luvun ajan ja saivat useimmiten merkitystä opposition koulupoliittisina puhetajoina, keinoina artikuloida kritiikkiä hallitusta vastaan. (Varjo 2007, 248) Myös Tomas Englund ja Ann Quennerstedt (2008, 722) ovat tutkineet koulutuspoliittista kielenkäyttöä ja todenneet, että sama käsite voi saada poliit-

tisessa kamppailussa erilaisia merkityksiä. Eri merkitykset tuottavat erilaisia totuuksia, jolloin performatiivisesta käsitteestä tulee keino edistää tietynlaisia koulutusnäkemyksiä (Englund & Quennerstedt 2008, 722; ks. myös Kalalahti & Varjo 2012, 40).

Poropudas ja Volanen (toim.) toteavat, että 2000- ja 2010 -lukujen haasteina ovat muun muassa suurten ikäluokkien poistuminen työmarkkinoilta. Tämä tuo koulutukselle yhteiskunnallisia paineita, sillä työssäkävien joukon pienentyessä yhä pienempi joukko maksaa veroja ja näin osallistuu julkisen sektorin toiminnan rahoittamiseen. (Poropudas & Volanen 2003, 129.) Suurten ikäluokkien eläköityminen luo paineita työurien pidentämiseen. Viimeisen vuosikymmenen tärkeimpiä koulutusta koskevia kysymyksiä onkin ollut se, mitä työelämään valmistavaa oppilailla on kouluasteesta riippumatta oikeus oppia (Young 2013, 101). Haasteena on muun muassa siirtymä toiselle asteelle, jossa erityisesti ammatillisten opintojen keskeyttäminen tai opiskeltavan alan vaihtaminen on ollut verrattain yleistä (Suomen virallinen tilasto 2011).

Opetushallituksen tilannekatsauksen (2012) mukaan myös perusopetuksessa olevien lasten ja nuorten määrä on 2000-luvulla vähentynyt selvästi. Tämä kehitys on jo vaikuttanut perusopetuksen kouluverkon harventumiseen erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa. Peruskoulunsa aloittavien lasten kokonaismäärä kääntyy kuitenkin kasvuun 2010-luvun aikana ja kasvun arvellaan jatkuvan aina 2030-luvun alkuun saakka. Vaikka oppilasmäärät kasvavat valtakunnallisesti, puolessa maakunnista oppilasmäärä vähenee. Suuret kaupungit ja suuret alueelliset keskuksat vahvistuvat entisestään samalla kun maaseudun ja pienempien aluekeskusten väestö vähenee. (Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua 2012, 3-7.)

Tämä aiheuttaa muutospaineita esimerkiksi koulutukseen ohjattavien taloudellisten resurssien määrään, koulutuksen järjestämistapoihin ja oppilaitosverkostoon. Koulutuksen järjestäjien oppilas- ja opiskelijakohtaiset kustannukset voivat vaihdella runsaasti: mitä pohjoisemmaksi ja idemmäksi mennään ja mitä pienemmäksi oppilaitokset käyvät, sen kalliimpaa on koulutuksen järjestäminen (Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua 2012, 9; ks. myös Juva 2008, 26). Lisäksi koulutuksen käyttömenot kasvoivat valtakunnallisesti vuosina 2003 – 2010 (Suomen virallinen tilasto 2010). Juva (2008) toteaa, että merkittävä osuus kuntien tuloista perustuu valtionapuun. Viime vuosina kuntien normeja ja rahoitusjärjestelmiä on höllennetty, jonka seurauksena on alettu huolestua mahdollisesta kuntien palveluiden tason ja tasa-arvon heikentymisestä. (Juva 2008, 40.) Alueellinen edunvalvonta saattaa tulevaisuudessa kärjistyä. Suomalaisen koulutukseen pitkään kuulunut mahdollisuuksien tasa-arvoa (ks. esim. Meriläinen 2008,

55, 58; Kalalahti & Varjo 2012, 41) ilmentävä alueellinen yhdenvertaisuus saattaa kokea muutoksen. Alueellinen saavutettavuus on Suomen oppilaitosten historiassa näkynyt esimerkiksi perusopetuksen järjestelyissä ja korkeakoululaitoksen hajasijoituksessa tasaisesti läpi Suomen. Tätä rakennetta on kuitenkin alettu korkeakoulujen puolella purkaa. Miten käy toisen asteen ja perusopetuksen jatkossa?

Yhteiskunta muuttuu jatkuvasti ja yleisen näkemyksen mukaan koulutuksen tulisi vastata näihin muutoksiin. Tämänhetkiseksi yhteiskunnallisiksi paineiksi koetaan muun muassa globalisoituminen, ihmisten välisen vuorovaikutuksen muutokset, kestävä kehitys ja ihmisten eriarvoistuminen (Perusopetus 2020 2010, 29 – 45). Yksi näistä paineista nousevista koulutuksellisista teemoista on ollut kansalaiskasvatus (Keating, Hinderliter Ortloff & Philippou 2009, 145 – 147).

Valtiovarainministeriön julkaisun 8/2010 mukaan viime vuosina Suomen taloutta ovat horjuttaneet muun muassa maailmankaupan vapaapudotus sekä sen seurauksena heikentynyt vientituotanto. Kriisin seurauksena myös julkinen talous heikentyi nopeasti. (Julkinen talous tienhaarassa 2010, 15.) Robinson (2012) jatkaa, että taloudellinen lama, perheen luonteen muutokset sekä epävakaa poliittinen maailmantilanne vaikuttavat oppilaisiin. Nämä muutokset jatkuvat ja jopa kiihtyvät lähivuosina sekä vaikuttavat yhteiskuntaan ja sen myötä kouluun. (Robinson 2012, 18.)

Muuttuneen toimintaympäristön myötä joudutaan miettimään, millaisia osaamisvalmiuksia nämä muutokset vaativat. Vaikeusastetta lisäävät muutosvauhdin kiihtyminen ja maailman monimuotoistuminen. Osataanko muutoksia ja niistä johdettuja tulevaisuuden osaamistarpeita hahmottaa riittävästi? Samalla voidaan pohtia, mikä merkitys tiedolla, sen valikoinnilla ja välittämisellä on. Doune Macdonald (2003) arvioi, että mikäli opetussuunnitelmauudistuksissa jatketaan oppiaineisiin, opettajiin, perinteiseen luokkaopetukseen ja muihin modernistisiin rakenteisiin keskittymistä, ne hämärtävät eron muutokseen; merkitykselliseen oppimiseen ja teknologian vaikutuksiin. Tällöin uudistuksista tulee merkityksettömpiä. (Macdonald 2003, 147.) Macdonaldin arvion pohjalta voidaankin miettiä, päteekö uudistustyössä enää perinteinen intressiryhmäpohjainen työstämistapa – ja jollei, niin mitä uutta sen tilalle?

Erilliset oppiaineet ja asetuksessa määrätyt tuntijaot saattavat altistaa opetussuunnitelman intressiajattelulle: opetussuunnitelmatyöstä tulee kamppailu, jonka voittajat saavat oppiaineelleen eniten tunteja. Osasyynä tähän muuttumattomuuteen ja intressieroihin on opettajien virka- ja työehtosopimuksen (OVTES) rakenne, jossa opettajien palkkaus muodostuu pidettyjen opetustuntien ja opetusvelvollisuuden perusteella. Kul-

lakien opettajaryhmällä (luokanopettajat, eri aineiden aineenopettajat) on oman ryhmänsä mukainen opetusvelvollisuus, jonka yli menevät opetustunnit korvataan erikseen ylitunteina. Myös monet muut opetustyön lisäksi suoritettavat tehtävät on hinnoiteltu erikseen. Työnantaja ikään kuin ostaa opettajan työpanoksen ja tämä työpanoksen määrä on määritelty tuntijakoasetuksessa sekä opetussuunnitelman yleisissä perusteissa oppiaineittain ja vuosiluokittain. ”Hintalappu” työnantajan opetustyön ostoille määrittyy käytännössä OVTES:n mukaan. Perusopetuksessa käytännössä vain rehtorit ja suuri osa opinto-ohjaajista on virka-ajassa ja saavat kiinteää kuukausipalkkaa.

Kokoavasti voidaan todeta, että yhteiskunnan ja koulutuksen muutokset kietoutuvat monisäikeisesti yhteen. Tämä yhteenkietoutuma on näkynyt aina peruskoulujärjestelmän luomisesta alkaen ja jatkuu edelleen. Muutokset ihmisten elämänpiireissä, arvoissa ja kansantaloudessa ovat muokanneet osaamistarpeita, mikä on näkynyt koulutusta koskevissa uudistuksissa. Yhteiskunnan muutosvauhti on viime vuosina kiihtynyt ja koulutukseen kohdistuu myös kansainvälisiä paineita. Suuri koulutusta koskeva kysymys onkin se, mitä on se tieto, jota koulussa tulisi opettaa (Young 2013,103).

## **2.2 Opetussuunnitelma, koulutuspolitiikka ja intressiryhmät**

Tämän kappaleen avulla pyritään luomaan kuva siitä kentästä, jolla tässä tutkimuksessa liikutaan. Millä tavoin politiikka, koulutuspolitiikka ja opetussuunnitelma liittyvät toisiinsa? Tarkastelen myös yksilön, ryhmien ja yhteiskunnan suhdetta tämän tutkimuksen tutkimuskysymysten näkökulmasta. Mitkä asiat vaikuttavat yhteiskunnallisten säädösten rakentumiseen ja millä tavoin erilaiset eturyhmät voivat vaikuttaa tähän kehitykseen?

Politiikka on sellaista ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa esiin nousevien ongelmien käsittelyä, missä ihmiset pyrkivät edistämään omia tavoitteitaan erilaisia vallankäytön keinoja käyttäen (Levin 2009, 8; Paloheimo & Wiberg 1997). Yksi kestävimmistä politiikan määritelmistä on Lasswellin (1958) kysymys ”Who gets what” – kuka saa ja mitä. Koska kaikki eivät voi saada haluamaansa, kysymys siitä, kenellä on eniten valtaa, on politiikassa vahvasti läsnä. (Levin 2009, 8.)

Sarjala (1981) kutsuu kasvatuksen ehtojen säätelyä koulutuspolitiikaksi. Hän toteaa, että koulutuspolitiikassa määritellään ne tavoitteet, joihin kasvatukselliset insti-

tuutiot pyrkivät. Koulutuspolitiikan tehtävänä on myös määritellä keinot, periaatteet ja ulkoiset olosuhteet, joiden avulla tavoitteet voidaan saavuttaa. (Sarjala 1981, 12.)

Valtakunnallinen opetussuunnitelma on vallitsevaa koulutuspolitiikkaa ilmentävä asiakirja. Koska opetussuunnitelma on sekä tavoite että arvopohja-asiakirja, sen laatimisessa syntyy erilaisia näkemyksiä, tavoitteita ja jännitteitä eri ryhmittymien välillä. Toisaalta opetussuunnitelma – ja sitä ylempänä laki ja asetus (tässä tutkimuksessa asetus 422/2012) – on myös resursointiasiakirja, jolloin siitä syntyy eturistiriitoja, edunvalvontaa ja jännitteitä varjella oman eturyhmän taloudellista pärjäämistä.

Yksilön, ryhmän ja yhteiskunnan välistä suhdetta voidaan tarkastella taulukon 1 avulla.

TAULUKKO 1. Yksilö, ryhmä ja yhteiskunta (mukaillen Paloheimo ja Wiberg 1997, 136; Paloheimo 2011)

|                    | TALOUS  | POLITIIKKA  | SOSIAALINEN,<br>KULTTUURINEN   |
|--------------------|---|---|--|
| <b>YHTEISKUNTA</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• tuotanto-voimat</li> <li>• tuotanto-suhteet</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• valtio</li> <li>• valtiolliset laitokset</li> <li>• lainsäädäntö</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• kieli</li> <li>• kulttuuri</li> <li>• ideologiat</li> <li>• yhteiskunnan normit</li> </ul>                          |
| <b>RYHMÄ</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• luokat</li> <li>• etujärjestöt</li> <li>• painostusryhmät</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• yhteiskunnalliset liikkeet</li> <li>• poliittiset voimat</li> <li>• sosiaaliset kerrostumat</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ryhmä-samaistumiset</li> <li>• ryhmäidentiteetit</li> <li>• ryhmien normit</li> <li>• ryhmien uskomukset</li> </ul> |
| <b>YKSILO</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• työ</li> <li>• tuotanto, jakelu ja kulutus</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• toiminta kansalaisena</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• vuorovaikutus</li> <li>• kulttuurien merkitysten oppiminen ja ymmärtäminen</li> </ul>                               |

Tässä tutkimuksessa keskitytään pääasiassa ryhmien sekä ryhmien ja yhteiskunnan poliittisen vuoropuhelun tasolle. Yhteiskunnan tasolla tapahtuu muun muassa lainsäädäntö, jonka avulla pyritään ohjaamaan ja valvomaan ryhmien ja yksilöiden toimintaa.

Lainsäädäntöön vaikuttavat taloudelliset ja kulttuuriset tekijät, kuten yhteiskunnalliset normit, kulttuuri ja ideologiat, mutta osaltaan myös tuotantovoimat (Paloheimo & Wiberg 1997, 136 – 137; Paloheimo 2011).

Ryhmillä on yhteisiä etuja, arvoja ja tavoitteita (Paloheimo & Wiberg 1997, 134 – 135). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, millä tavoin erilaiset ryhmät pyrkivät vaikuttamaan perusopetuksen opetussuunnitelman ja valtion säädöksen 422/2012 rakentumiseen. Miten ryhmien taloudelliset ja sosiaalis-kulttuuriset taustat näkyvät lausunnoissa?

## 3 OPETUSSUUNNITELMA

Koulu tarvitsee kasvatuspäämääriä ja periaatteita, joihin pääsemistä pyritään varmistamaan kirjallisilla opetussuunnitelmilla (Lahdes 1997, 65). Tässä kappaleessa määritellään, mitä opetussuunnitelmalla tarkoitetaan ja millaisia asioita niihin sisältyy. Keskityn erityisesti suomalaisen opetussuunnitelman määrittelyyn, sillä se on tutkimusaiheeni kannalta keskeinen aihe. Lisäksi kuvailen, millaisia opetussuunnitelmat muuttuvassa yhteiskunnassamme ovat olleet.

### 3.1 Mikä on opetussuunnitelma?

Opetussuunnitelman määrittelemineen on vaativaa, sillä sitä voidaan kuvata useasta eri lähtökohdasta. Esimerkiksi Kosunen ja Huusko (2002, 202) toteavat, että opetussuunnitelma-termin määrittelyn perustana voivat olla muun muassa oppiaine, oppimisympäristö, oppija tai opettaja. Kirsten Sivesind (2013) jatkaa, että opetussuunnitelmissa on myös erilaisia kulttuuriin liittyviä painotuksia. Esimerkiksi Pohjois-Euroopassa opetussuunnitelma on perinteisesti ollut muodollinen dokumentti, jossa kuvaillaan ja perustellaan koulussa opittavia ja opetettavia sisältöjä ja tavoitteita (Sivesind 2013, 52; ks. myös Westbury 2009). Ian Westbury (2009) huomauttaa myös, että sellaisissa yhteiskunnissa, joissa valtiollisilla opetussuunnitelmilla on pitkät perinteet, opetussuunnitelmat muuttuvat tiuhemmin. Opetussuunnitelmien muoto voi muuttua ja vaihdella ajan myötä sisältöjen tarkasta kuvauksesta tulostavoitteisiin. Suunnitelmat voivat olla tiukasti ohjaavia tai vain raamittaa käytännön työtä, mutta niillä on aina samanlainen rooli koulutusjärjestelmissään: opetussuunnitelmien avulla osoitetaan, mitä niitä koskevissa kouluissa pitäisi tehdä ja ne muodostavat muodollisen koulutuksen hallinnollisen ytimen. (Westbury 2009, 46.) Juva (2008, 29) määrittelee opetussuunnitelman yhteiskunnan välineeksi valvoa koulutuksen laatua.

Arja-Sisko Holapan (2010) mukaan suomalaiset opetussuunnitelmakäytännöt ovat saaneet vaikutteita kahdesta toisistaan eroavasta opetussuunnitelmatutkimuksen pääsuuntauksesta. Nämä ovat saksalaiseen didaktiikan tutkimusperiaatteeseen, niin sa-



nottuun herbartilaisuuteen pohjautuva didaktiikan tutkimussuuntaus (Lehrplan) sekä amerikkalaiseen kasvatuspsykologiseen suuntaukseen perustuva tutkimus (Curriculum studies). (Holappa 2010, 24.)

Saksalaisperäinen Lehrplan-ajattelu nousi suomalaisen keskusteluun jo 1930-luvun alkupuolella ja sen valtakausi kesti pitkälle viime vuosisadan jälkipuoliskolle. Lehrplan-ajattelussa keskitytään opetussisältöihin opetuksen ja oppimisen keskiönä. Tämä näkemys johtaa oppiainepainotteiseen lähestymistapaan. (Holappa 2010, 24 - 25; Vitikka, Krokfors & Hurmerinta 2012, 89.) Toinen opetussuunnitelmatutkimuksen pääsuuntauksista on Vitikan ym. (2012) mukaan niin sanottu curriculum-ajattelu, jonka juurien katsotaan olevan 1960-luvulla John Deweyn lapsilähtöisessä, monipuolisiin oppimistavoitteisiin pohjautuneessa ajattelussa. Curriculum-ajattelulle onkin tyypillistä, että opettamisen ja oppisisältöjen sijaan oppimista pidetään koulutuksen keskipisteenä: tarkkojen oppiaineiden oppimistavoitteiden lisäksi opetussuunnitelma sisältää laajempia tavoitteita. (Vitikka ym. 2012, 89 – 90.)

Vitikka ym. (2012) huomauttavat, että näiden kahden lähestymistavan perintö näkyy suomalaisessa opetussuunnitelmassa vielä nykyäänkin. Suomalaiseen opetussuunnitelmakeskusteluun on myös aina sisältynyt keskustelua siitä, tulisiko opetussuunnitelman keskittyä enemmän oppiaineisiin vai olla kokonaiskehitykseen keskittyvä. Opetussuunnitelmat ovat kuitenkin aina kompromisseja näiden kahden näkemyksen välillä. (Vitikka ym. 2012, 89.)

Levin (2009) jatkaa, että suurin osa opetussuunnitelmista onkin rakentunut vähintään kahdenlaisista tavoitteista: yleisistä ja laajoista tavoitteista sekä tarkemmista oppimistavoitteista. Joihinkin opetussuunnitelmiin sisältyy myös kuvaus opetus- tai oppimiskäytännöistä. Ne ovat ajan myötä muuttuvia ja muokkautuvat oppimista koskevan tiedon lisääntymisen myötä. (Levin 2009, 14.) Dillon (2009) sekä Uusikylä ja Atjonen (2000) toteavat, että lähtökohdistaan huolimatta kaikista opetussuunnitelmista löytyy kuitenkin vastaus kolmeen koulutusta koskevaan kysymykseen: Mitkä tiedot, taidot ja arvot ovat tärkeimpiä omaksua? Miksi juuri ne? Miten oppijoiden tulisi omaksua ne? (Dillon 2009, 344; Uusikylä & Atjonen 2000, 48.)

Arvot näkyvät opetussuunnitelmassa usealla eri tasolla; yhteiskunnan tasolla, kunnallisella tasolla ja koulujen tasolla. Arvot heijastavat aikaansa ja eri aikojen koulujärjestelmissä on arvostettu erilaisia asioita – kasvatuksen ja arvojen suhde voidaankin nähdä kaksisuuntaiseksi (Uusikylä & Atjonen 2000, 62). Antikainen (2006, 229–243.)

ehdottaa yhteispohjoismaiseksi koulutuksen kehitystä ohjanneiksi arvoiksi tai tavoitteiksi demokratiaa, yhdenvertaisuutta, progressiivisuutta ja pragmatismia.

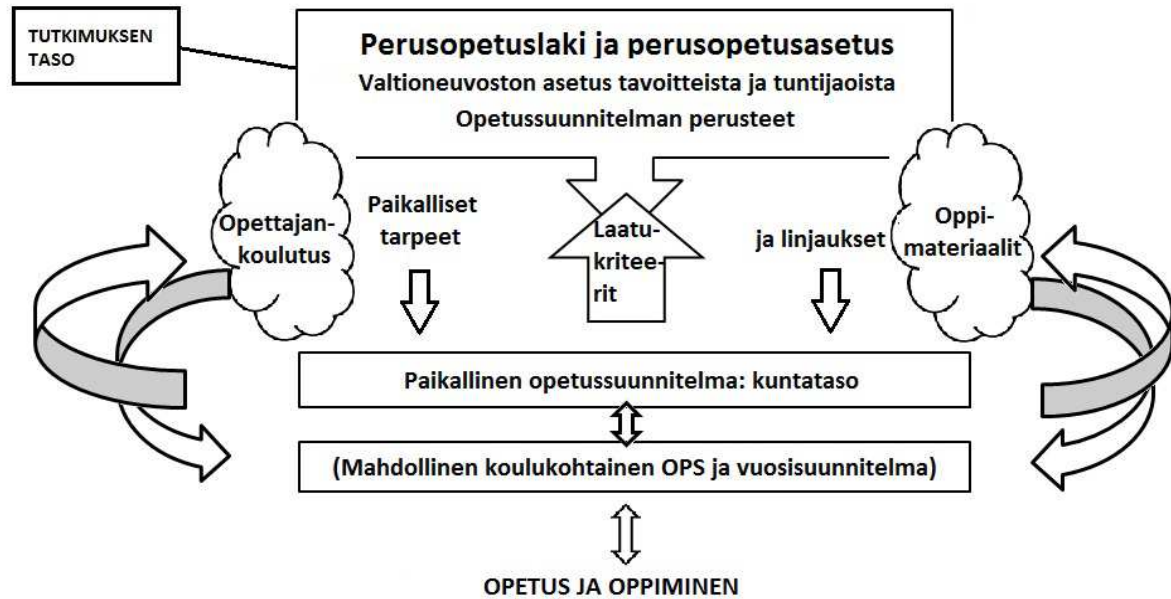
Tässä työssä opetussuunnitelmalla tarkoitetaan virallista opetuksen järjestämistä määrittävää asiakirjaa. Sen tehtävät ja asema sekä rakenne vaihtelevat maittäin ja koulujärjestelmittäin (Kauppinen 2010, 20). Vitikka ym. (2012) kertovat, että kansallinen opetussuunnitelma on pohjimmiltaan sosiaalista ja kulttuurista uusintamista, jolloin sitä ei voida irrottaa luonnollisesta kontekstistaan. Jokaisella maalla on oma kulttuurinen identiteettinsä, arvomaailmansa ja opetussisältönsä. Tämä kulttuuriperintö siirretään seuraaville sukupolville itsestään selvänä osana koulutusta. Kansallinen opetussuunnitelma on yksi tämän kulttuurisen tiedon välittäjä ja luoja. (Vitikka ym. 2012, 93.)

Muun muassa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden 2004 sekä opetushallituksen Internet-sivujen (2010) mukaan suomalaisissa opetussuunnitelman perusteet -asiakirjoissa määritellään kasvatus- ja opetustyön kannalta keskeisiksi koetut asiat. Näitä ovat esimerkiksi opetuksen arvot ja tehtävä sekä opetuksen rakenne ja työtä ohjaavat periaatteet. Lisäksi niissä määritellään oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien sisällöt ja tavoitteet, oppilaan ohjaus-, tuki- ja arviointilinjaukset sekä oppilashuoltoa ja kodin ja koulun yhteistyötä koskevia asioita. (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004; Opetussuunnitelma ja tuntijako 2010.)

Opetussuunnitelman perusteiden pohjalta opetuksen järjestäjä laatii paikallisen opetussuunnitelman. Siinä on yleensä kuntakohtainen osa, jota kunnan kaikki koulut seuraavat, sekä koulukohtaisia osia jotka koulut laativat itse. (Opetussuunnitelma ja tuntijako 2010.) Tässä tutkimuksessa keskitytään perusopetussuunnitelman laadintaprosessin ylätasolle (kuviokuva 1), jossa luodaan opetussuunnitelmauudistukselle valtakunnallinen pohja ja tahtotila eli Perusopetus 2020 – tavoitteet ja tuntijako -mietintö, jonka pohjalta eri intressiryhmiltä pyydettiin lausuntoja. Muun muassa näiden lausuntojen pohjalta eduskunta päätti kesällä 2012 perusopetusta koskevista tavoitteista ja tuntijaosta, jonka päätöksen jälkeen varsinainen perusopetuksen yleisiä perusteita koskeva opetussuunnitelmatyö saattoi jatkua.

Suomalaisella opetussuunnitelma-asiakirjalla on Vitikan ym. (2012) mukaan kolme päätehtävää: hallinnollinen, tiedollinen ja pedagoginen funktio. Hallinnollisella asiakirjalla tarkoitetaan sitä, että opetussuunnitelma on osa kansallista opetusjärjestelmän ohjausta. Kansallisen ohjauksen lisäksi opetussuunnitelma on myös osa kansainvälistä yhteistyötä ja kehitystä. Tiedollisella funktiolla tarkoitetaan sitä, että opetussuunnitelma määrittelee ne asiat, jotka ovat kulttuurisesti tärkeitä. Lisäksi

opetussuunnitelmassa paljastuu käsitys kunkin hetkisestä tiedon luonteesta. Kolmas opetussuunnitelman funktio on pedagoginen: opetussuunnitelma antaa opettajalle pedagogisen välineen, suuntaviivat opetukselle ja ohjaukselle, mutta myös pedagogisia ohjeita ja tukea opetuksen toteuttamiseen. (Vitikka ym. 2012, 87.)



KUVIO 1. Opetussuunnitelman rakentuminen (mukaillen Halinen 2012)

Edellä olemme todenneet, että opetussuunnitelma voidaan määrittellä useasta eri näkökulmasta ja opetussuunnitelma-asiakirjalla on useita eri funktioita. Opetussuunnitelma on myös osa kansallista uusintamista, jolloin sitä ei voida irrottaa alkuperäisestä kontekstistaan. Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan opetussuunnitelman yleisten perusteiden pohjatyötä sekä opetussuunnitelman perusteiden pohjana olevan perusopetusasetuksen (422/2012) tavoitteiden ja tuntijaon synnytytuskia.

### 3.2 Opetussuunnitelmauudistukset Suomessa

Opetussuunnitelma heijastaa kunkin yhteiskunnan sen hetkistä tilaa ja tämän vuoksi opetussuunnitelmien painotukset vaihtelevat eri aikakausina ja eri kouluasteilla. Opetussuunnitelmien taustalta voidaan löytää yhteiskunnallisia ja poliittisia lähtökohtia ja myös opetussuunnitelman laadintaprosessi on luonteeltaan poliittinen – siihen liittyy valtaa, kontrollia, sopimuksia ja kompromisseja (Rokka 2011, 59). Käsittelen tässä kapaleessa lyhyesti suomalaisen opetussuunnitelman historiaa 1970-luvulta alkaen.

Pekka Rokka (2011) arvelee, että vuoden 1970 opetussuunnitelman taustalta löytyvät yhteiskunnallinen vallankumous sekä tiedonvälityksen ja liberaalin yhteiskunnan purkautuminen. Opetussuunnitelman avulla pyrittiin toteuttamaan yhteiskunnallista tasa-arvoa ja demokratiaa. (Rokka 2011, 22.) Uusikylä ja Atjonen (2000) jatkavat, että vuoden 1970 opetussuunnitelmakomitean mietinnön ensimmäinen osa käsitteli opetussuunnitelman perusteita ja toinen osa oppiaineiden sisältöjä. Osassa I käsiteltiin moderneja oppimisen tavoitteita kuten yksilöllistä oppimista, eriyttämistä ja tiukoista oppiainerajoista luopumista. Osa II sen sijaan sisälsi tiukan kuvauksen opetuksen oppimäärästä. (Uusikylä & Atjonen 2000, 51.) Suunnitelmaa voidaankin kuvailla tiukasti keskusjohtoiseksi (Vitikka ym. 2012, 84). Mielenkiintoista vuoden 1970 opetussuunnitelmassa onkin se, että vaikka POPS I oli aikaansa edellä ja yllättävän moderni ja joustava, se jäi opetuksen käytännön järjestelyissä erittäin vähälle huomiolle. POPS II:ta sen sijaan noudatettiin lähes orjallisesti. Tämä heijastui tiukkana opetuksen osittamisena, suunnitteluna ja säätelynä. Kirjoitettu opetussuunnitelma ja käytännössä toteutunut opetussuunnitelma eivät ainakaan täysin kohdanneet.

Vuoden 1985 opetussuunnitelmatyössä päätösvaltaa haluttiin siirtää niille tahoille, joita muutokset koskivat, eli kunnille ja kouluille (Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985, 7). Keskusjohtoisuus väheni (Vitikka ym. 2012, 84). Taustalla tähän saattoi olla muun muassa opettajien tyytymättömyys yhtenäisiin oppimateriaaleihin ja yhteen opetussuunnitelmaan (Uusikylä & Atjonen 2000, 51). Opetussuunnitelmatyön lähtökohtana olivat kuitenkin eduskunnan, valtioneuvoston ja opetusministeriön

koulutuspoliittiset tavoitteet, jotka ilmenivät koululainsäädännön sisällöissä (Kouluhallitus 1985, 7). 1970-luvulta alkanut tasa-arvoajattelu opetussuunnitelmassa jatkui ja vuoden 1985 uudistuksia olivatkin muun muassa tasokurssien poistaminen sekä jatkoopintokelpoisuuden takaaminen kaikille (Rokka 2011, 23 – 24; Vitikka ym. 2012, 84).

Vuoden 1994 opetussuunnitelman muutostarpeen taustalla olivat muun muassa Suomen voimakkaampi integroituminen osaksi kansainvälistä yhteisöä sekä halu palvella talouselämää koulutuksen avulla (Rokka 2011, 29). 1990-luvulla opetussuunnitelma saatiin laatia paikallisen tason suunnitelmien mukaan. Opetussuunnitelman perusteissa 1994 todettiin keskusjohtoisuuden vähenevän yhteiskunnassa ja koulujen verkostoituvan. (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 1994, 8–9.) Vitikka ym. (2002) toteavat, että aiemmista käytännöistä esimerkiksi koulukirjojen tarkistaminen ja koulutarkastajien käynnit poistuivat. Kunnat saivat myös oikeuden päättää, mihin ne käyttivät valtiolta saamansa rahoituksen. (Vitikka ym. 2002, 85.) Yrjönsuuren (2000, 177) mukaan opetussuunnitelmatyössä kunnan ja valtion osuudet jäivät kuitenkin epämääräisiksi.

Hannu Simola ja Risto Rinne (2010) huomauttavat sekä tutkijoiden että päättäjien olleen yksimielisiä siitä, että jollei päätösvaltaa olisi laman aikana siirretty paikalliselle tasolle, kuntia ei olisi voitu vaatia leikkaamaan koulutustaan niin paljon kuin ne leikkasivat. Siten uudenlainen hajautettu hallintomalli muotoutui leikkauksiin ja säästöihin perustuvien taloudellisten periaatteiden mukaiseksi. (Simola & Rinne 2010, 323.)

Vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteiden uusimiseen vaikuttivat muun muassa Valtioneuvoston asetuksessa 1435/2001 määritellyt tavoitteet tukea oppilaan ihmiseksi ja yhteiskunnan jäseneksi kasvua, sekä yleissivistyksen kehittymistä (Valtioneuvoston asetus 1435/2001). Rokka (2011, 32) toteaa, että vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteissa siirryttiin takaisin keskusjohtoisuuteen, sillä suunnitelmassa määritellään opetuksen sisällöt entistä tiukemmin. Lisäksi POPS 2004:ssä on läsnä vahva hallinnollinen näkökulma, sillä tekstissä todetaan, että opetuksen järjestäjän tulee laatia ja hyväksyä opetussuunnitelma noudattaen asiakirjassa määrättyjä perusteita (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004). Eija Kartovaaran (2007, 22) toimittaman selvityksen mukaan reilu kolmannes kunnista ja kouluista kokikin perusteiden ohjaavan opetustyötä jonkin verran liikaa.

Vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteissa perusopetus nähdään koulutuksen perusturvana, jolla on sekä kasvatus- että opetustehtävä. Perusopetus käsitetään sivistyksellisen pääoman kehittämisen välineeksi: koulutuksen tehtävinä pidetään muun

muassa kulttuuripääoman, perusarvojen sekä toimintatapojen välittämistä uudelle sukupolvelle. (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 14; ks. myös Rokka 2011, 32 – 33.) Opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteiksi määriteltiin muun muassa perusopetuksen yhtenäisyyden vahvistaminen sekä yhteistyön lisääminen eri toimijoiden välillä, mutta myös esimerkiksi oppilaan yksilöllisen tuen ja oppitulosten vertailtavuuden lisääminen (Kartovaara (toim.) 2007, 6).

Yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat koulutuksen ja opetussuunnitelmien muutoksiin. Suomalaisissa opetussuunnitelmauudistuksissa on joiltain osin sorruttu jopa heiluriliikkeeseen, sillä peräkkäisissä uudistuksissa valtion ohjauksen määrä on vaihdellut huomattavasti (Rokka 2011, 7). Valtion ohjauksen määrän vaihteluista huolimatta opetussuunnitelmista on löydettävissä myös jatkuvuutta. Pekka Rokka (2011) ehdottaa suomalaisten opetussuunnitelmien perusteiden päämääräksi kasvattaa lapsista ja nuorista aktiivisia, yhteiskunnallisia toimijoita sekä demokraattisia kansalaisia. Lisäksi suomalaisista opetussuunnitelman perusteista 1985, 1994 ja 2004 on löydettävissä niin sanottuja politisoituneita teemoja, eli aihepiirejä, joita on esiintynyt opetussuunnitelmateksteissä merkittävästi. Nämä teemat ovat yksilökeskeisyys, kuluttajakansalaisuus, yrittäjyys, eheyttäminen ja integraatio, kansainvälisyys, tulevaisuus ja tulevaisuuden kohtaaminen, tasa-arvopainotus, tietotekniikka ja teknologia, median vaikuttavuus, nuorisokulttuuri, huoli ympäristöstä ja luonnosta, terveellinen elämäntapa, turvallisuustietoisuus sekä koulutuksen arviointi, kehittäminen ja tuloksellisuus. (Rokka 2011, 306, 311 – 321.)

Edellä on kuvailtu lyhyesti suomalaisten opetussuunnitelmauudistusten taustatekijöitä sekä kunkin opetussuunnitelman keskeisimpiä tavoitteita ja valtion ohjauksen painotuksia. Opetussuunnitelmista löytyy sekä muutosta että jatkuvuutta. Keskeisinä lähtökohtina opetukselle on kuitenkin aina pidetty lasten kasvattamista yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi.

## **4 PERUSOPETUS 2020 -PROSESSI**

Tutkimukseni kontekstina on niin sanottu Perusopetus 2020 -prosessi. Tässä kappaleessa kuvailen, mitkä olivat Perusopetus 2020 -prosessin lähtökohdat ja tavoitteet, millä tavoin prosessi toteutettiin ja millainen työryhmän mietinnöstä tuli. Lisäksi kuvailen, millä tavoin perusopetuksen opetussuunnitelman uudistamista jatkettiin Perusopetus 2020 -prosessin jälkeen.

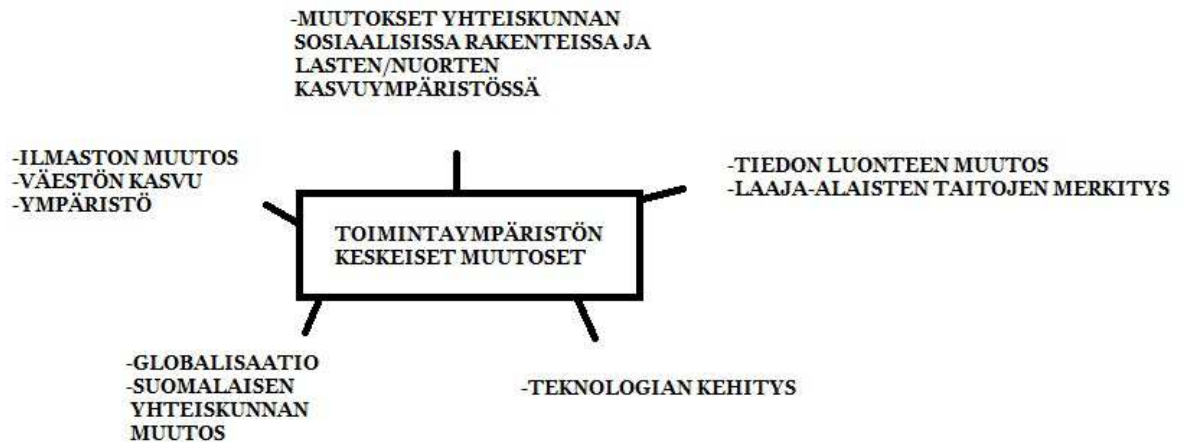
### **4.1 Prosessin lähtökohdat ja tavoitteet**

Tutkimuksen perustana on keväällä 2009 alkanut perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon uudistamisprosessi. Niin sanotun Perusopetus 2020 -hankkeen työryhmä asetettiin valmistelemaan perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen yleisten valtakunnallisten tavoitteiden ja perusopetuksen tuntijaon uudistamista 3.4.2009. Työryhmän tehtävänä oli laatia luonnos perusopetuksen yleisiksi tavoitteiksi ja tuntijaoiksi sekä arvioida ehdotusten taloudelliset ja muut vaikutukset. (Perusopetus 2020 2010, 8.) Työryhmä koostui eri alojen edustajista: tahot voidaan jakaa esimerkiksi työntekijäjärjestöihin, työnantajajärjestöihin sekä poliittisiin vaikuttajiin.

Perusteena opetussuunnitelman uudistamiselle pidettiin toimintaympäristön muutosta (kuvio 2). Muutokset muun muassa teknologian kehityksessä ja yhteiskunnan sosiaalisissa rakenteissa vaikuttavat esityksen mukaan perusopetuksen osaamisvaatimuksiin sekä koulutyön luonteeseen. (Perusopetus 2020 2010, 29 – 45.) Näin pyritään siihen, että koulutus ja muuttuvan yhteiskunnan tarpeet kohtaisivat.

Uudistuksen lähtökohtina pidettiin avoimuutta ja osallisuutta (Lankinen 2010). Uudistamistyössä noudatettiin pitkälti Macdonaldin (2003, 142 – 143) kuvaamaa yhteistyömallia, jossa koulutuksen ylläpitäjät, ammattijärjestöt, tutkijat, opettajankouluttajat sekä opettajat ja vanhemmat osallistetaan moniääniseen yhteistyöhön. Lisäksi OPS-työskentelyn tueksi aloitettiin muun muassa tulevaisuusbarometrin kehittäminen sekä toteutettiin verkkohaastattelu yli 13-vuotiaille peruskoulun ja toisen asteen oppilaitoksi-

en oppilaille (Perusopetus 2020 2010, 8 – 9). Eri tahojen kuulemiset toivat erilaisia näkökulmia muun muassa oppisisällöistä ja oppiaineista, oppimisympäristöistä ja pedagogiikasta, mutta myös perusopetuksen arvoista ja tavoitteista sekä lasten ja nuorten kehitysvaiheista. (Lankinen 2010.)



KUVIO 2. Toimintaympäristön keskeiset muutokset (Perusopetus 2020 2010.)

Myös kansainvälisistä tutkimuksista saatuja tietoja ja näkökulmia käytettiin uudistustyön pohjana. Eri maiden kehitykselle yhteisiksi piirteiksi todettiin muun muassa pyrkimys tulevaisuuden osaamistarpeiden määrittelyyn ja oppiaineiden ryhmittelyyn. (Lankinen 2010.) Rinteen ja Simolan (2005, 16) sekä Varjon (2007, 7) mukaan OECD:lla on suuri määrä ohjausvaltaa ja tämä valta perustuu julkaistaviin tilastoihin, analyyseihin sekä muihin tutkimuksiin. Valmistelun lähdemateriaalina käytettiin lähinnä OECD:n julkistamia tutkimuksia.

Uudistuksen tavoitteiksi asetettiin perusopetuksen toimintaperiaatteiden selkiyttäminen, yksilöllinen tuki ja ohjaus, osaamisen korkea taso sekä perusopetuksen eheyttäminen ja sivistystehtävän syventäminen. Lähtökohtina uudistuksessa pidettiin tulevaisuuden haasteisiin vastaavuutta, valtakunnallista yhdenvertaisuutta, koulutuksellista tasa-arvoa ja perusopetuksen nykyisten vahvuuksien hyödyntämistä. (Lankinen 2010.)



## 4.2 Prosessin toteutus

Opetusministeriö päätti 3.4.2009 asettaa työryhmän valmistelemaan perusopetuksen yleisiä tavoitteita ja tuntijakouudistusta. Asetettu työryhmä aloitti työskentelynsä seuraavassa kuussa ja kokoontui valmisteluprosessin aikana useita kertoja. (Perusopetuksen tuntijako uudistetaan 2009; Perusopetus 2020, 2010.)

Opetushallituksen asiantuntijat tuottivat muistioita opetuksen eri alueilta työryhmän työskentelyn tueksi. Muistiot käsittelivät eri oppiaineiden merkitystä muun muassa yleissivistyksen, jatko-opintovalmiuden ja työelämän taitojen kehittymiselle. Näitä muistioita ja niiden sisältöjä käsiteltiin muun muassa yhdeksässä tuntijakotyöryhmän kokouksessa. (Tuntijakotyöryhmän kokoukset 2010.)

Opetushallituksen hankesivuston mukaan tuntijakotyöryhmän kokousten lisäksi järjestettiin Perusopetus 2020 -kutsuseminaareja, joiden tavoitteena oli tuoda näkemyksiä valmistelutyön pohjaksi. Lisäksi työryhmä käynnisti kansalaisille verkkokeskustelun, joka oli avoinna marraskuusta 2009 huhtikuuhun 2010. Päämääränä oli avoimen perusopetuksen tulevaisuuteen liittyvän kansalaiskeskustelun luominen. (Perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon uudistaminen 2012.)

Opetushallituksen hankesivulla todetaan, että työryhmän työskentelylle oli asetettu määräaika saada esitys valmiiksi 1.5.2010 mennessä, mutta opetusministeri Virkkusen päätöksellä sen toimikautta jatkettiin 31.5.2010 saakka. Perusopetus 2020 – yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako -esitys luovutettiin opetusministerille kesäkuun ensimmäisenä päivänä 2010 ja OKM pyysi esityksestä lausunnot eri tahoilta 3.9.2010 mennessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena oli valmistella valtioneuvoston asetus siten, että valtioneuvosto voi päättää siitä alkuvuodesta 2011. (Perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon uudistaminen 2012.)

## 4.3 Perusopetus 2020 -asiakirjan keskeiset ehdotukset

Perusopetus 2020 -mietinnön (2010) mukaan työryhmä laati kevätkesällä 2010 ehdotuksen perusopetuksen yleisiksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi ja tuntijaoksi ja perusopetuksen uudistamisen kulmakiviksi. Perusopetuksen uudistukselle määriteltiin neljä keskeistä tavoitetta, jotka olivat:

- 1) perusopetuksen sivistystehtävän syventäminen ja perusopetuksen eheys
- 2) osaamisen korkean tason turvaaminen
- 3) oppilaiden yksilöllisen ohjauksen ja tuen varmistaminen sekä
- 4) perusopetuksen toteuttamisperiaatteiden selkeyttäminen. (Perusopetus 2020 2010, 75.)

Perusopetuksen yleiset valtakunnalliset tavoitteet laadittiin mietintöön perusopetuslaissa säädettyjen tavoitteiden ja tulevaisuuden perusopetuksen uudistamistavoitteiden pohjalta. Niiden todettiin ilmentävän näkemystä perusopetuksen sivistystehtävästä ja sivistyksen olemuksesta tulevaisuuden suomalaisessa yhteiskunnassa. (Perusopetus 2020 2010, 13.)

Perusopetuksen osaamistarpeet jaettiin mietinnössä viideksi taitoryhmäksi: Ajattelun taidoiksi, Työskentelyn ja vuorovaikutuksen taidoiksi, Käden ja ilmaisun taidoiksi, Osallistumisen ja vaikuttamisen taidoiksi sekä Itsetuntemuksen ja vastuullisuuden taidoiksi. Ehdotetuista oppiaineista muodostettiin kuusi oppiainekokonaisuutta, jotka olivat Kieli ja vuorovaikutus, Matematiikka, Ympäristö, luonnontieto ja teknologia, Yksilö, yritys ja yhteiskunta, Terveys ja toimintakyky sekä Taide ja käsityö. (Perusopetus 2020 2010, 85, 109 – 179.)

Ehdotuksen pyrkimyksenä oli vahvistaa tasa-arvoista ja yhdenvertaista valinnaisuuden toteutumista lisäämällä valinnaisuutta vuosiluokilla 3-9. Valinnaisten opintojen lisäyksen otaksuttiin lisäävän opetuksen järjestäjän ja oppilaan mahdollisuuksia joustaviin ratkaisuihin. Lisäksi sen toivottiin kasvattavan oppilaiden opiskelumotivaatiota. (Perusopetus 2020 2010, 16.)

Mietinnössä esitettiin lisäksi kahden uuden oppiaineen, draaman ja etiikan, sisällyttämistä perusopetuksen kaikille pakollisiin opintoihin. Ehdotuksessa etiikkaoppiaine sisällytettiin Yksilö, yritys ja yhteiskunta -oppiainekokonaisuuteen ja oppiai-

neen tavoitteeksi määriteltiin yhteiskuntamme perusarvojen ja eri katsomusryhmille yhteisten arvostusten pohdinta. Draama-oppiaineen tavoitteeksi asetettiin laaja-alaisen taidekasvatuksen vahvistaminen Taide- ja käsityö -oppiainekokonaisuuden sisällä. (Perusopetus 2020 2010, 15; 137; 158 – 159; 182.)

Vieraiden kielten ja toisen kotimaisen kielen opiskelua haluttiin esityksessä varhentaa ja monipuolistaa. A1-kielen opetusta tarjottiin alkavaksi jo vuosiluokalta 2 ja B1-kielen opiskelu haluttiin aloitettavan viimeistään vuosiluokalta 6. Lisäksi ehdotuksessa todettiin, että opetuksen järjestäjän tulee tarjota vähintään kolmea vaihtoehtoa A1-kieleksi, joista yksi olisi toinen kotimainen kieli sekä aloittaa opetus, jos kielen valitsee vähintään kymmenen oppilasta. (Perusopetus 2020 2010, 15.)

#### **4.4 Perusopetus 2020 -hankkeen jälkeinen aika**

Tuntijakotyöryhmän mietintöön jätti eriävän mielipiteensä seitsemän ryhmän jäsenistä; Keskusta, SDP ja Vihreä liitto sekä EK:n ja OAJ:n edustajat ja Kuntaliitto. Kiistat koskivat etenkin uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kunnille ja valtiolle, mutta tyytymättömyyttä herätti moni muukin asia sekä ryhmän toiminnassa että sen mietinnössä. (Tomperi 2013; ks. myös Perusopetus 2020 2010, 186 – 209.) Helsingin Sanomien 16.12.2010 mukaan keskusta oli pitkin syksyä 2010 arvostellut esitystä liian kalliiksi ja osaa sen tavoitteista vääränlaisiksi. Koska kokoomuksen ja keskustan näkemykset opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteista erosivat toisistaan liian suuresti, konsensusta mietinnöstä ei syntynyt. Yhtenä uudistuksen kariutumisen syynä pidettiin sitä, että esitys ja sen pohjalta myöhemmin luotu kompromissiesitys eivät tyydyttäneet keskustapuoluetta. (Liiten 2010.) Myös Tomperi (2013) arvelee kariutumisen pääsyyksi kokoomuksen ja keskustan välistä hallituskiistaa keskustan jouduttua altavastaajaksi hallituksen muussakin koulutuspolitiikassa, kuten esimerkiksi korkeakoulu-uudistuksessa (Tomperi 2013, 61). Neuvottelut perusopetusuudistuksesta ja tuntijaosta kariutuivat ja uudistuksen eteneminen siirtyi seuraavalle hallituskaudelle (Liiten 2010).

Perusopetus 2020 -prosessin päätyttyä Opetusministeriö asetti uuden työryhmän ajalle 22.8.2011 - 29.2.2012. Työryhmän päämääränä oli valmistella hallitusohjelman mukainen esitys uusiksi perusopetuksen tavoitteiksi ja tuntijaoksi siten, että valtioneuvosto voi päättää asiasta keväällä 2012. Tavoitteiden ja tuntijaon lisäksi työryh-

män tuli arvioida uudistuksen taloudelliset ja muut vaikutukset. (Tulevaisuuden perusopetus 2012.) Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan yksittäisten uudistusten aiheuttamia kustannuksia opetuksen järjestämiseen, mutta myös esimerkiksi opettajankoulutukseen. Muilla vaikutuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä muun muassa uudistusten vaikutusta koulutusta koskeviin säädöksiin sekä opetuksen järjestämiseen ja opettajisto.

Uuteen työryhmään kuuluivat seuraavat opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet: opetusneuvokset Jari Rajanen, Aki Tornberg ja Merja Lehtonen, ylitarkastajat Tiina Kavilo ja Heli Jauhola sekä hallitussihteeri Janne Öberg. Heli Jauhola ja Janne Öberg toimivat työryhmän sihteereinä. (Tulevaisuuden perusopetus 2012.) OPS-työn toisessa vaiheessa uudistusta ajoivat siis eteenpäin vain opetus- ja kulttuuriministeriön omat virkamiehet. Tulevaisuuden perusopetus -mietinnön (2012) mukaan työryhmä järjesti 3.11.2011 Helsingissä kuulemistilaisuuden, johon osallistui edunvalvonta- ja työmarkkinajärjestöjen edustajia, opetuksen järjestäjiä, sivistystoimen edustajia sekä opettajankoulutuslaitosten ja eri järjestöjen edustajia (Tulevaisuuden perusopetus – valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako 2012).

Työryhmä kuuli työnsä aikana useita Opetushallituksen asiantuntijoita sekä hyödynsi työssään Perusopetus 2020 -työryhmän (OKM 2010:1) valmistelutyötä ja työryhmän muistiosta saatuja 228 lausuntoa sekä erillisiä kannanottoja. Lisäksi valmistelussa huomioitiin Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta 2011–2016 saatuja lausuntoja. Työryhmä sai työnsä aikana lisäksi yhteensä 35 kannanottoa. (Tulevaisuuden perusopetus 2012.)

Perusopetus 2020 -prosessin lähtökohtina oli pidetty avoimuutta ja osallisuutta ja tämän johdosta opetussuunnitelmatyöskentelyyn oli otettu mukaan eri opetusalojen asiantuntijoita, opettajia, oppilaita sekä sidosryhmiä ja asiasta kiinnostuneita kansalaisia (Lankinen 2010). Palattiinko prosessin jatkovaiheissa kuitenkin tavanomaiseen päätöksentekoon? Huomattiinko, että konsensusta ei voida saavuttaa Perusopetus 2020 -työryhmällä sen jäsenten vastakkaisten pyrkimysten tai keskinäisten jännitteiden vuoksi? Työskentelyä jatkettiin suhteellisen avoimesti, mutta osallisuutta rajoitettiin. Tulevaisuuden perusopetus -mietinnön (2012) mukaan työryhmätyöskentelyssä hyödynnettiin useita erilaisia dokumentteja, kannanottoja, lausuntoja, tutkimuksia ja selvityksiä. Miten tämän informaatiotulvan seasta tunnistetaan oleellinen? Millä perusteella hyödynnettävä tieto valitaan? Saavatko yksittäiset lausujatahot äänensä kuuluviin?

Tulevaisuuden perusopetus -työryhmän esityksen tavoitteena oli edistää sivistystä ja yhteiskunnan tasa-arvoa sekä turvata riittävä alueellinen yhdenvertaisuus opetuksessa. Työryhmä piti tärkeänä opetussuunnitelmauudistuksen vastaamista toimintaympäristön muutostarpeisiin. Tavoitteena oli vahvistaa taide- ja taitoaineiden sekä liikunnan opetusta, yhteiskunnallisen kasvatuksen, arvo- ja ympäristökasvatuksen asemaa sekä oppiaineiden välistä yhteistyötä. Työryhmä ehdotti, että uudistus toteutettaisiin nykyisen vuosiviikkotuntimäärän puitteissa. Uudet oppiaineet ja opetuksen järjestäjän laajenevat tehtävät hylättiin. (Tulevaisuuden perusopetus 2012.)

Tulevaisuuden perusopetus -asiakirjassa (2012) esitettiin, että taide- ja taitoaineiden, äidinkielen ja kirjallisuuden sekä historian ja yhteiskuntaopin tuntimääriä lisättäisiin. Lisäksi kielivalikoiman monipuolistamiseksi haluttiin tarjota valtion erityisavustuksella mahdollisuus järjestää vähemmän opiskeltujen vieraiden kielten kuten saksan, ranskan, venäjän, espanjan ja kiinan opetusta. Aineiden valinnaisuuden määrää vähennettiin. (Tulevaisuuden perusopetus 2012, 30, 50.)

Valtioneuvosto päätti lopullisesta tuntijaosta 28.6.2012. Uudistuksessa päätettiin lisätä taide- ja taitoaineiden, yhteiskuntaopin ja liikunnan tuntimääriä. Kieliohjelmien monipuolistamisesta ja uskonnon tuntimäärien vähentämisestä sovittiin. Aiemmin uudeksi oppiaineeksi ehdotetun draaman sisältöjä sovittiin toteutettavan äidinkielen ja yhteiskuntaopin opetuksessa. Alaluokkien ympäristöopin rakennetta muutettiin sisältämään jatkossa fysiikan, kemian, maantiedon ja terveystiedon oppiaineet. Lisäksi perusopetuksen vähimmäistuntimäärää päätettiin korottaa kolmella vuosiviikkotunnilla ja A2-kieli päätettiin säätää opetuksen järjestäjää velvoittavaksi. (Hallitus päätti perusopetuksen tuntijaosta 2012.) Lisäksi asetuksessa 422/2012 määritellään opetuksen ja kasvatuksen tavoitteiksi tukea oppilaiden ihmisyyteen ja yhteiskunnan jäsenyyteen kasvua. Opetuksen päämääränä on laajan yleissivistyksen muodostuminen, maailmankuvan avartuminen ja syveneminen. (Valtioneuvoston asetus 422/2012.)

Opetushallitus on käynnistänyt opetussuunnitelman perusteiden valmistelun asetuksen 422/2012 pohjalta. Opetussuunnitelman perusteiden on tarkoitus valmistua vuoden 2014 loppuun mennessä ja uusien paikallisten opetussuunnitelmien tulee olla hyväksytyinä siten, että niiden mukaiseen opetukseen voidaan siirtyä vuoden 2016 lukuvuoden alusta alkaen. Perusopetukseen valmistavan opetuksen perusteet on uudistettu vuonna 2009, joten niihin ei tehdä muutoksia. (OPS 2016 2013.)

## **5 KOULUTUSPOLITIikka JA VALTA**

Tässä tutkimuksessa pyritään sosiologistyyppiseen koulutuspolitiikan kuvaukseen, jolloin Lehtisalon ja Raivolan (1999, 11) mukaan huomio kiinnitetään koulutusrakenteeseen, rakenteissa toimijoihin sekä heidän valtasuhteisiinsa. Valittu viitekehys on perusteltu tämän kaltaisessa tutkimuksessa, jossa mielenkiinnon kohteena on valtakunnantason opetussuunnitelman laadintaprosessi ja erityisesti opetussuunnitelmaan riittävää rakenteellista tarkastelua (tavoitteet ja tuntijako). Tämän kaltaisessa rakenteellisessa prosessissa nousee helposti esille erilaisia näkemyksiä, eturistiriitoja ja edellisiin liittyviä vallankäyttö- ja vaikuttamispyrkimyksiä

Sosiologisella kuvauksella pyritään usein kriittisyyteen; pinnallisten selitysten kyseenalaistamiseen, vaihtoehtoisten tulkintojen luomiseen sekä kuvattavan instituution ymmärtämiseen kontekstissaan (Lehtisalo & Raivola 1999,11). Nykyään kasvatuksen kriittisen analyysin tavoitteena voi olla esimerkiksi purkaa koulutuspoliittisen ohjauksen taustalla olevaa ajattelua (Kiilakoski & Oravakangas 2010, 17).

### **5.1 Koulutuksen ja koulutuspolitiikan määrittelyä**

Kelly (2004) toteaa, että koulutus on ennen kaikkea poliittista toimintaa, jonka tarkoituksena on ohjata nuoret yhteisönsä jäseniksi. Poliittinen konteksti onkin jokaisen koulutusjärjestelmän pääelementtejä eikä järjestelmää voi kunnolla ymmärtää ilman sitä. (Kelly 2004, 161.) Levin (2009) jatkaa, että jokainen koulutusta koskeva päätös voidaan nähdä poliittisena päätöksentekona. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki koulutusta koskeva keskustelu olisi intensiivisen julkisen keskustelun tai poliittisen lobbauksen kohteena – itse asiassa suurin osa koulusta koskevista päätöksistä tehdään ilman julkista huomiointia. (Levin 2009, 8.)

Lehtisalo ja Raivola (1999) kokevat, että koulutusjärjestelmä on yksi koulutuspolitiikan välineistä, sillä sen avulla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan kehitykseen. Tehtävässään koulutusjärjestelmä joutuu kuitenkin sovittamaan yhteen eri intressitaho-

jen näkemyksiä kasvatuspäämääristä ja tavoitteista. Koulutuspolitiikassa on pohjimmiltaan aina kyse arvojen valinnasta ja vallan käytöstä (politics), mutta myös linjanvedoista ja keinoista, kuinka kasvatus- ja koulutusongelmia ratkaistaan (policy). (Lehtisalo & Raivola 1999, 26.)

Lehtisalo ja Raivola (1999) toteavat, että koulutus-käsite ilmentää formaalia kasvatukseen keinoja. Käsite heijastaa suunnitelmallista oppimisen organisointia ja siihen liittyvää tavoitteellisuutta. Koulutuksessa määritellään oppimiseen tarvittavat resurssit, järjestetään toimintaprosessit ja luodaan keinoja, joiden avulla saavutetaan tavoitteet. (Lehtisalo & Raivola 1999, 28.) Opetussuunnitelmat ovat tämän organisoinnin työvälineitä.

Lehtisalo ja Raivola (1999) siteeraavat David Eastonia (1965) politiikan määrittelyssä. Easton määrittelee politiikan vuorovaikutteiseksi toiminnaksi, joka vaikuttaa ihmisten arvostaman symbolisen tai aineellisen hyvän autoritaariseen jakoon. K kaikille ei kuitenkaan riitä tätä hyvää niin paljon, että jokainen pystyisi täydellisesti tyydyttämään tarpeensa. Silloin joudutaan kysymään, kuka saa mitään ja kuinka paljon – milloin, missä muodossa. Toimintaa voidaan nimittää poliittiseksi aina silloin, kun jaetaan niukkuutta tai pyritään vallankäyttöä vaativiin päämääriin. (Lehtisalo & Raivola 1999, 29.)

Lehtisalo ja Raivola (1999) jatkavat, että koulutusniukkuutta jakaessa joudutaan käyttämään kansalaisia erottelevasti valtaa ajamalla joitain intressejä vahvemmin kuin joitain toisia. Valintatilanteissa toiset pystyvät hankkimaan tarvitsemansa informaation ja siten laajentamaan mahdollisuuksiaan saada haluamansa. (Lehtisalo & Raivola 1999, 29.) Ratkaisuja ohjaavat myös poliittiset, taloudelliset ja ideologiset ulottuvuudet (Ball 1990, 211). Tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena oleva opetussuunnitelmatyön vaihe osuu kansainvälisesti ja kansallisesti hankalaan taloudelliseen tilanteeseen. Näkyykö tämä taloudellisesti haastava vaihe jotenkin Perusopetus 2020 -mietintöön annettujen lausuntojen sisällöissä vai korostuvatko niissä jotkin muut asiat?

Paloheimo ja Wiberg (1997) määrittelevät vallan kyvyksi aikaansaada asiain-tiloja. Se ei ole pelkkää asioiden muuttamista, vaan joskus valta voi ilmetä vallitsevan tilan pysyttämisenä. Poliittiseen toimintaan sisältyy aina valtaa (Paloheimo & Wiberg 1997, 52.) Lehtisaloon ja Raivolalle (1999) näkemyksen mukaan toisilla yksilöillä tai ryhmillä on politiikassa enemmän valtaa kuin toisilla. Vallankäyttöä ei voida kuitenkaan ymmärtää vain yksilöiden tai ryhmien toimintaa tutkimalla, vaan sitä tarkastellessa tulee pureutua ryhmien väliseen vuorovaikutukseen. Koulutuspolitiikka muodostuukin koulu-

tuksen eturyhmistä, niiden vallasta, rooleista sekä vuorovaikutuksesta. (Lehtisalo & Raivola 1999, 30.)

## 5.2 Mitkä tahot vaikuttavat koulutuspoliittisiin päätöksiin?

Koulutuspolitiikkaan liittyy erilaisia eturyhmiä sekä niiden välistä vuorovaikutusta ja valtapyrkimyksiä. Myös opetussuunnitelmauudistukset syntyvät eri toimijoiden välisen kamppailun tuloksena (Jephcote & Davies 2007, 209). Tässä kappaleessa kuvailen suomalaista koulutuspoliittista järjestelmää. Miten päätöksenteko rakentuu ja mitkä tahot vaikuttavat päätöksiin?

Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutusjärjestelmää koskevan tiedonannon mukaan eduskunta päättää koulutukseen liittyvästä lainsäädännöstä ja koulutuspolitiikan yleisistä periaatteista. Koulutuspoliittisesta suunnittelusta ja toimeenpanosta vastaavat puolestaan valtioneuvosto sekä opetus- ja kulttuuriministeriö osana sitä. Koulutuspoliittiset linjaukset määritellään valtioneuvoston hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (KESU). (Koulutuksen hallinto ja päätöksenteko 2013.)

Eduskunta ja valtioneuvosto siis määrittelevät Suomen koulutuspoliittiset linjaukset. Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on toimeenpanna keskushallinnossa nämä linjaukset. Ministeriö muun muassa valmistelee koulutusta koskevaa lainsäädäntöä sekä sitä koskevat valtion talousarvioesitykset ja valtioneuvoston tekemät päätökset. Joistain asioista koulutuksen järjestäjät saavat päättää itse – tätä toimintaa ohjataan muun muassa lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden kautta. (Koulutuksen hallinto ja päätöksenteko 2013.)

Aluehallintovirastojen tehtävänä on arvioida peruspalveluiden alueellista saatavuutta. Lisäksi aluehallintovirastot muun muassa toimivat opetustoimen oikeusturvaviranomaisina ja järjestävät opetustoimelle henkilöstökoulutuksia. Lisäksi aluehallintovirastoilla on erilaisia erivapauksien myöntämistä ja kielivähemmistöjen oikeuksia koskevia tehtäviä. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset seuraavat sitä, kuinka koulutus ja työelämä vastaavat toistensa tarpeita. Lisäksi ne osallistuvat alueelliseen ennakointiin. (Koulutuksen hallinto ja päätöksenteko 2013.)



Useat eri tahot vaikuttavat koulutuspoliittisten päätösten muotoutumiseen. Koulutuspoliittisten päätösten ja niiden vaikutusten ymmärtämiseksi tulisi tietää, mitkä tahot vaikuttavat ratkaisevimmin koulutuspolitiikan suuntaan. Levin (2009, 15) toteaa, että koulutuspoliittisen vallan ja vastuun jako vaihtelee maittäin. Suurimmassa osassa valtioita korkein päätäntävalta on kuitenkin maan hallituksella. Lehtisalo ja Raivola (1999, 213) jakavat koulutuspoliittiset valtarakenteet kolmeen luokkaan: poliittisiin, yhteisöllisiin ja virkamiespainotteisiin tahoihin. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Perusopetus 2020-prosessia kaikkien edellä mainitun kolmen luokan edustajien antamien lausuntojen näkökulmasta. (Lehtisalo & Raivola 1999, 213.)

Poliittisiin tahoihin voidaan lukea muun muassa puolueet ja ministeriöt. Vaikka eduskunta päättääkin koulutuspoliittisista periaatteista ja säädöksistä, sen vaikutusvalta kaventui 1990-luvulla ministeriöiden roolin vahvistuttua. (Lehtisalo & Raivola 1999, 214.) Opetus- ja kulttuuriministeriön rooli koulutuspoliittisessa suunnittelussa onkin ollut perusopetuksen tavoitteiden ja tuntijaon uudistamisessa näkyvä. Erityisesti sen jälkeen, kun konsensus Perusopetus 2020-prosessissa jäi saavuttamatta, uudistuksen läpivieminen on ollut pitkälti opetus- ja kulttuuriministeriön harteilla. Lehtisalo ja Raivola (1999) arvelevatkin, että eduskunnan vähäisen vaikutusvallan taustalla saattaa olla se, että se joutuu käsittelemään monet esitykset pitkälti annettuina. Mitä vahvempi poliittinen enemmistö ehdotuksen taustalla on, sitä helpompi esitykset on ajaa eduskunnassa läpi. (Lehtisalo & Raivola 1999, 207.)

Tim Pitman (2012, 237) on tutkinut australialaisten poliitikkojen neitsytpuheiden koulutusta koskevia sisältöjä ja todennut, että niiden painopiste on siirtynyt korostamaan koulutuksen tärkeyttä kansallisen työvoiman ja tuottavuuden synnyttäjinä. Myös suomalaisten poliittisten puolueiden vaaliohjelmista tämä painotus erottuu, sillä vaalikauden 2007 puolueiden vaaliohjelmissä tarkastellessa koulutus näyttöytyy lähinnä väliinään työelämään pääsemiseksi. Sekä kokoomuksen, keskustan, SDP:n, perussuomalaisten että kristillisdemokraattien vaaliohjelmissä (Kansallinen Kokoomus 2007; Keskusta 2006; SDP:n puoluevaltuusto 2006; Kristillisdemokraatit 2006) koulutuksen ja työelämän välinen yhteys on läsnä. Koulutuksen ja työelämän vastaavuus määritellään ratkaisuksi Suomen talouskasvun turvaamiselle (Kansallinen Kokoomus 2007), vahvalle osaamisella todetaan olevan keskeinen merkitys Suomen menestykselle (SDP:n puoluevaltuusto 2006, 12) sekä koulutuksen uskotaan olevan ratkaisu työvoimapulan ratkaisemiseksi (Kristillisdemokraatit 2006). Myös suomalaiselle koulutukselle tyypillisiä tasa-arvopainotuksia löytyy. Niissä korostetaan mahdollisuuksien tasa-arvoa (mm. Kan-

sallinen Kokoomus 2007), mutta myös yleisempiä tasa-arvon vaateita on löydettävissä. Olli Poropudas ja Matti Vesa Volanen (toim.) toteavat, ettei koulutuspolitiikka ole vaalikeskustelun tärkein teema (2003, 154). Tämä saattaa pitää paikkansa, sillä tasa-arvopainotusten ja työelämän uusintamisen lisäksi koulutusta koskevia teemoja vaaliohjelmista löytyi melko vähän. Painotukset liittyivät muun muassa kouluturvallisuuteen (Kansallinen Kokoomus 2007; Vasemmistoliitto 2006), ruotsin kielen asemaan suomalaisessa yhteiskunnassa (Ruotsalainen kansanpuolue 2006; Perussuomalaisen puolue-neuvosto 2006, 14) sekä pienten koulujen asemaan sekä luokkakokoihin (Perussuomalaisen puolue-neuvosto 2006, 14).

Lehtisalo ja Raivola (1999) lukevat yhteisöllisiin tahoisiin muun muassa erilaiset etujärjestöt. Yhteisöllisistä tahoista esimerkiksi kuntien keskusjärjestö Kuntaliitto on vaikuttanut voimakkaasti koulutuspoliittisten asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon (ks. myös Simola ja Rinne 2010) ja sen valta on entisestään kasvanut valtion siirtäessä kunnille koulutuksellista päätösvaltaa. Työmarkkinajärjestötkin ovat vaikuttaneet vahvasti koulutuspolitiikkaan omista intresseistään lähtien. Esimerkiksi OAJ:stä on kehittynyt erittäin vahva vaikuttaja koulutuksen kentällä. (Lehtisalo & Raivola 1999, 214 – 215.) OAJ toteaaakin vaikuttaneensa muun muassa koululainsäädännön ja opettajankoulutuksen kehittämiseen käytännön työtä koskevien parannusten lisäksi (Historiaa ja saavutuksia 2013).

Lehtisalo ja Raivola (1999) toteavat, että 1990-luvulla virkamiesten ja asiantuntijoiden välitön ja välillinen vaikutus koulutukseen lisääntyi. Ne vaikuttavat asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon suoraan, mutta myös välillisesti median kautta. (Lehtisalo & Raivola 1999, 215.) Vaikuttaisi, että erilaisten asiantuntijoiden valta-asema on kasvanut myös 2010-luvun koulutuspoliittisessa päätöksenteossa, sillä opetussuunnitelmaprosessissa kuultiin useita eri asiantuntijatahoja ja työryhmän mietinnön taustaineistona käytettiin muun muassa erilaista koulutusta koskevaa tutkimustietoa.

Lisäisin yhdeksi suomalaisen koulutuspolitiikan epäsuoraksi vallankäyttäjäksi taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n. OECD:n valta näkyy käynnissä olevassa opetussuunnitelmauudistuksessa muun muassa siinä, että Perusopetus 2020 – mietinnössä OECD:llä ja sen tutkimustiedolla on vahva asema: tulevaisuuden osaamistarpeita ja opetuksen kehittämislinjoja haetaan kansainvälisistä kehityskuluista. Rinne, Kallo ja Hokka (2004, 50) toteavatkin, että vaikka OECD:llä ei ole tunnustettua valta-asemaa, sen asiantuntijarooliin uskotaan ja sen auktoriteettiin vedotaan. He jatkavat, että

*”Kansainvälisten arviointien ja kilpailun synnyttämässä vertaispaineessa maat tutkitusti lainailevat toisiltaan ”hyviä käytäntöjä” ja “hyväksi todettuja” koulutuspoliittisia ratkaisuja. Kolikon käänttöpuolena on kehityskulku, jossa kapasiteettien riittämättömyys ja kansalliseen historiaan sopimattomat ratkaisut valtion opetushallinnossa ja ministeriöissä saattavat johtaa eräänlaiseen politiikan ulkoistamiseen ylikansalliselle tasolle.”* (Rinne, Kallo & Hokka 2004, 50.)

### 5.3 Opetussuunnitelma, tieto ja valta

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vaikuttamispyrkimyksiä opetussuunnitelman perusteiden tavoite- ja resursointikirjauksiin liittyen. Liittyikö perusopetus 2020 –asiakirjaan annettuihin eri intressiryhmien lausuntoihin tiedon tarkoituksellista valikointia ja omiin intressipyrkimyksiin liittyvää argumentointia? Mitä lausunnoissa otettiin esille? Miksi lausuntojen tietosisältö valikoitui sellaiseksi kun valikoitui? Seuraavaksi tarkastellaan sitä, millä tavoin opetussuunnitelma voi rakentua erilaisten, toisistaan eriävien näkemysten tuloksena. Millä tavoin opetussuunnitelmaa koskeva tieto rakentuu ja miten valtaa käytetään tiedon oikeuttamiseksi?

Kelly (2004, 163) toteaa, että opetussuunnitelma on useiden eri ideologioiden ja vaikutusten taistelukenttä. Apple (1979) kuvaa ideologioita eräänlaiseksi uskomusten, ajatusten, arvojen tai fundamentaalisten sitoumusten järjestelmäksi. Niihin liittyy valtataisteluja, toiminnan legitimoitua sekä vaikuttamispyrkimyksiä. Ideologioiden katsotaan usein myös palvelevan hallitsevien yhteiskuntaluokkien intressejä. (Apple 1979, 20 – 22.) Ideologiat eivät kuitenkaan ole vain joukko uusinnettuja intressejä, vaan ne konkretisoituvat jokapäiväisissä merkityksissä ja käytännöissä (Apple 1995, 126). Ideologiat vaikuttavat niin koulutuksessa, politiikassa, taloudessa, arjessa kuin kulttuurissakin siten, että ne tuntuvat luonnolliselta osalta maailmaa (Apple 2000, 15). Apple (1979, 8 – 9) jatkaa, että pidämme myös koulutukseen kätkeytyneitä sosiaalisia ja taloudellisia arvoja sekä ideologisia ja taloudellisia sitoumuksia itsestänselvyyksinä.

Hegemonialla tarkoitetaan yleisesti ideologista johtoasemaa. Raymond Williamsin (1977) mukaan perinteinen hegemoniakäsitys viittaa poliittisiin valtataisteluihin, mutta sen voidaan ajatella olevan myös monimutkainen kulttuuristen, poliittisten ja sosiaalisten voimien yhteenlukittuma. Hegemonia on kokonainen joukko erilaisia käy-

täntöjä ja odotuksia. Se on joukko merkityksiä, jotka ilmenevät yhdenmukaisina käytäntöinä ihmisten päivittäisessä toiminnassa. (Williams 1977, 108; Apple 1979, 5.) Tästä näkökulmasta myös opetussuunnitelma koulun käytäntöjä säätelevänä asiakirjana voidaan nähdä ”jalkautuneena hegemoniana”. Koulutuksen järjestelyihin liittyy paljon kirjoitettuja ja kirjoittamattomia rakenteita, toimintatapoja ja – kulttuureja, jotka ovat saattaneet pitkäänkin pysyä muuttumattomina ja itsestäänselvyyksinä. Toisaalta ne tuovat koulutukseen ja sen järjestelyihin jatkuvuutta ja ennustettavuutta, mutta toimivatko nämä tavat enää nykypäivän alati nopeammin muuttuvassa yhteiskunnassa? Koetaanko niiden muuttamisyritys uhkaksi, joita koulutukseen osallistuvat etujärjestöt yrittävät estää tai ainakin hidastaa.

Konsensus puolestaan on hegemoniaa ylläpitävää yksimielisyyttä. Hegemonia tuottaa konsensusta kyllästämillä tietoisuutemme omilla merkityksillään ja arvoillaan siten, että koulutuksellinen, sosiaalinen ja taloudellinen maailmamme alkaa näyttää ainoalta mahdolliselta maailmalta, itsestäänselvyydeltä (Apple 1979, 5). Apple (1979, 31) toteaa, että esimerkiksi sosialisatio perustuu konsensukseen siitä, mitkä ovat koulutuksellisten instituutioiden ja laajemman yhteisön yhteisiä arvoja. Poliittinen ja taloudellinen konteksti muokkaavat näistä arvoista dominoivia, hegemonisia arvoja. (Apple 1979, 31.) Arvojen konsensus ja kulttuurinen homogeenisyys ovatkin opetussuunnitelman kulmakiviä (Apple 1979, 80).

Edellä olemme todenneet, että koulutuspoliittiseen päätöksentekoon liittyy valtaa ja valtapyrkimyksiä. Apple (2000) kuitenkin kokee, että valta on riippuvainen useista kompromisseista ja sopimuksista. Opetussuunnitelman sisältö ja päätöksentekoprosessi eivät voi olla pelkkää vallankäytön tulosta, vaan virallinen tieto on aina kompromissi; tietoa joka on suodattunut monimutkaisten poliittisten kehysten ja päätösten läpi, ennen kuin se on vahvistettu legitiimiksi. (Apple 2000, 10, 64.) Tässä tutkimuksessa kuvataan eri tahojen opetussuunnitelmaa koskevia näkemyksiä ja toisilleen vastakkaisia pyrkimyksiä. Yksi tutkimuksen tarkoituksista onkin tuoda näkyväksi koulutuspoliittisen päätöksenteon kompleksisuus silloin, kun siihen osallistuu useita eri eturyhmiä.

Levinin (2009) mukaan osalla opetussuunnitelmakeskustelusta on käytännön rajoitteensa. Oppivelvollisuuskoulun puitteissa ei pystytä opettamaan kaikkia niitä asioita, joita ihmiset haluavat lastensa oppivan. Esimerkiksi erään Kanadassa tehdyn kyselyn mukaan ihmiset halusivat enemmän sisältöjä oppiaineisiin, mutta eivät halunneet pidentää koulupäivää tai lukuvuotta. Tällöin keskustelu kulminoituu usein siihen, mitkä oppi-

aineet ovat toisia tärkeämpiä. Keskustelu voi olla kiihkeää, sillä sitä johtavat yleensä tahot, joilla on vahva henkilökohtainen mielenkiinto päätökseen. (Levin 2009, 14 – 15.)

Helena Rajakaltio (2011) jatkaa, että opetussuunnitelma ilmentää valtiollista kouludiskurssia, yhteiseksi ajateltua tahtoa tai konsensusta, joka on muovattu tavoitteiksi opetussuunnitelman valtakunnallisissa perusteissa. Niissä otetaan kantaa siihen, mitä yhteiskunnassa tulee säilyttää, muokata tai uudistaa kokonaan. (Rajakaltio 2011, 58.)

Apple (1979) toteaa, että koulutusta koskevan tiedon arvo perustuu sen legitimointiin. Toisin sanoen tieto on tietoa vasta silloin, kun oikeus tiedon asemaan on kelpuutettu. Apple (1979) sekä Deng ja Luke (2009) jatkavat, että perustavanlaatuisin opetussuunnitelmaan liittyvä kysymys on, mitä meidän tulisi pitää tietona. Opetussuunnitelmien sisältöön liittykin usein ideologista keskustelua siitä, millä historialla, kansoilla ja kulttuurisilla arvoilla on merkitystä. Tietoa luokitellaan ja valitaan. (Apple 1979, 45, 63 – 64; Deng & Luke 2009, 66.) Näiden valintojen seurauksena opetussuunnitelmasta muodostuu valikoitu traditio (Williams 1961), jossa tietyt tiedot ja taidot määritellään toisia merkittävämmiksi (Apple 1979, 6; Apple 1995, 28 ). Tästä seuraa se, että näennäisestä neutraaliudesta huolimatta opetussuunnitelma ei edusta tasapuolisesti kaikkia yhteiskuntaryhmiä, vaan tekee osasta tietoa merkityksellisempää kuin toisista. Tässäkin opetussuunnitelmaprosessissa näkyy halu tiedon ja erilaisten näkemysten avoimeen ja osallistavaan käsittelyyn. Onko tämä kuitenkaan tasapuolista – kuullaanko kaikkien tahojen lausunnoissa tuottamaa tietoa yhtä paljon?

Levin (2009) toteaa, että tutkimustiedolla on lisääntyvä merkitys koulutuspolitiikassa, sillä ihmiset ovat aiempaa kiinnostuneempia näytöistä poliittisissa päätöksissä. Tämä kiinnostus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tutkimusten ja poliittisen päätöksenteon välillä olisi suora yhteys. Levin väittääkin, että joskus tutkimustietoa voidaan käyttää poliittisen ideologian palvelijana ja omien näkökantojen legitimoijana. Tutkimustietoa voidaan käyttää vahvistamaan ennalta määrittyneitä kantoja, mutta toisaalta empiiriset näytöt voivat myös muokata ja muuttaa kansalaisten ja ammattilaisten näkemyksiä tärkeistä kysymyksistä. (Levin 2009, 19.)

Reijo Laukkanen (2002) jatkaa, että koulutuspoliittisen päätöksenteon tueksi kerätyllä tutkimustiedolla on useita funktioita. Se voi valtauttaa, antaa ennakkovaroituksia, varoittaa huonoiksi koetuista käytännöistä ja auttaa tavoitteiden asettamisessa sekä auttaa näkemään eri vaihtoehtoja. Päätöksentekijöille kaikki tieto ei kuitenkaan ole käyttökelpoista tai heidän saavutettavissaan. (Laukkanen 2002, 266.) Päätöksiä tehtäessä ei ole merkityksetöntä, mihin tietoon päätökset pohjautuvat. Saavatko päätöksentekijät

päätöksiensä tueksi kaiken tarpeellisen tiedon? Valikoituuko päätöksenteon perusteena oleva tieto jotenkin, entä onko kaikki asiaan liittyvä tarpeellinen tieto käytettävissä? Millaista tietoa ja tiedon valikointia joko tahallisesti tai tahattomasti eri tahot tuottavat?

## 5.4 Intressit ja intressiryhmät

Intressi-käsite on keskeinen erityisesti poliittisessa retoriikassa ja tutkimuksessa. Myös yhteiskuntafilosofit ovat perinteisesti olleet kiinnostuneita intressien tutkimisesta. Ball (1990, 3) toteaa, että intressejä, kuten ei myöskään vallankäyttöä, konflikteja tai oikeutta, voida erottaa politiikasta erilleen. Tässä tutkimuksessa tutkitaan koulutuspoliittisen päätöksenteon prosessia sekä yhtenä tutkimuskysymyksenä siinä piileviä intressejä. Aiemmassa kasvatustieteellisessä tutkimuksessa intressi-käsitettä ei ole juurikaan avattu, vaan intressi-sanaa käytetään eräänlaisena arkikäsitteenä. Arkikäsitteiden ongelmana on usein epämääräisyys: kaikki periaatteessa tietävät, mistä puhutaan, mutta lähempi tarkastelu osoittaa käsitteen määrittelyn hankalaksi.

Mitä intressillä sitten tarkoitetaan? Intressin etymologia löytyy latinan sanasta *inter esse*; olla välillä, olla tärkeää, olla väliä (Oxford dictionaries 2013). Nykysuomen sanakirjassa 1 (2002, 664) sana ”intressi” määritellään eduksi, pyyteeksi tai tavoitteeksi, mutta myös kiinnostukseksi tai mielenkiinnoksi.

Englanninkielinen käsite ”interest” voi tarkoittaa esimerkiksi jonkin henkilön tai ryhmän (erityisesti taloudellista) osuutta tai osallisuutta. Interest-sanalla voidaan tarkoittaa myös jonkin tahon taloudellista hyötymistä jostain asiasta tai muuta saavutettua etua. (Oxford dictionaries 2013.) Intressiryhmillä tarkoitetaan sosiaalisia ryhmiä, joilla on yhteisiä intressejä (Nykysuomen sanakirja 1 2002, 664).

Käsitteellä intressi voidaan tarkoittaa Kaarlo Tuorin (1993) mukaan erityistä suhdetta yksilöllisen tai kollektiivisen inhimillisen agentin ja tietyn kohteen välillä. Intressillä ei kuitenkaan tarkoiteta kaikkia tarpeita tai haluja, vaan intressit ovat tarpeita ja haluja, jotka ovat käyneet tietyn tulkitsevan skeeman, arvojen, läpi. Tavoitteet ovat tietoisesti valittuja toimintalinjoja, jotka määräytyvät intresseistä, mutta myös faktuaalisista uskomuksista, joita agentilla on toimintansa ympäristöstä, edellytyksistä ja esteistä. (Tuori 1993, 14.)

Miksi tässä tutkimuksessa sitten halutaan tutkia lausunnoissa piileviä intressejä? David A. Tandbergin (2009) mukaan intressiryhmillä on keskeinen rooli poliittisessa päätöksenteossa. Niiden vaikutus on näkyvää ja merkityksellistä erityisesti silloin, kun valtiossa priorisoidaan menoja tai tehdään poliittisia linjauksia. Erityisen vaikutusvaltaisia intressiryhmät ovat silloin, kun niitä on mukana päätöksenteossa vain muutama: tällöin ryhmät keskittyvät tiettyihin alueisiin ja aktiivisen mielenkiinnon avulla ne saavuttavat taloudellista valtaa. (Tandberg 2009, 418.) Carol Weiss (1995) huomauttaa, että päätöksentekoon vaikuttavat intressit ovat pääasiassa henkilökohtaisia. Taustalla voi olla esimerkiksi poliitikon halu tulla valituksi uudelleen, valtion virkamiesten urahaaveet tai heidän edustamiensa virastojen budjetin kasvattaminen – opettajien henkilökohtaisten intressien taustalla voi olla halu ohjata hyvin käyttäytyviä oppilaita, jotka oppivat sen, mikä heille opetetaan. Toisinaan henkilökohtaiset ja organisaation intressit voivat jopa olla ristiriidassa keskenään. (Weiss 1995, 574.)

Tässä tutkimuksessa intressin käsitettä käytetään edunvalvonnallisessa sekä arvoihin liittyvässä merkityksessä. Edunvalvonnallisilla intresseillä tarkoitetaan esimerkiksi ryhmän pyrkimystä saada resursseja omalle ryhmittymälleen. Arvoihin liittyvillä intresseillä voidaan tarkoittaa muun muassa arvoihin liittyviä kasvatustavoitteita tai poliittista näkemystä.

## 6 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TUTKIMUS- TEHTÄVÄT

Tässä kappaleessa kerron tutkimuksen toteutuksesta. Perustelen, miksi tutkin tätä aihetta, minkälainen tutkimuksen kohdejoukko on ja millaisesta aineistosta on kyse, mitä kirjallisen tuotoksen analysoinnissa täytyy huomioida ja kuinka tutkimuksen aineisto on analysoitu.

Opetussuunnitelmat ilmentävät yhteiskunnan tilannetta ja sitä, mitkä asiat koulun hetkellä koetaan koulutuksessa tärkeiksi. Vaikka opetussuunnitelma näyttää neutraalina asiakirjana, opetussuunnitelmiin ja niiden luomiseen liittyy aina valtaa ja kompromisseja. Tutkimuksen tavoitteena on löytää Perusopetus 2020 -mietintöön anne-  
tuista lausunnoista keskeisiä teemoja sekä tarkastella eri ryhmien opetussuunnitelmaan kohdistuvia intressejä.

Tutkimusaihe on ajankohtainen, sillä opetussuunnitelmauudistusprosessi on edelleen kesken. Koulutuksesta on tullut yhä tärkeämpi osa yhteiskunnan kehitystä, sillä koulutuksen avulla pyritään vastaamaan erilaisiin yhteiskunnan ja talouden tarpeisiin. Näin ollen tutkimusaihe on tärkeä: onko eri tahojen koulutuksen kehittämisyhtymien taustalla halu aitoon sivistyksen kehittämiseen vai voisiko taustalta löytyä jotain muuta? Mitkä teemat korostuvat lausunnoissa? Tutkimusaihe on uusi ja mielenkiintoinen. Vaikka koulutuspoliittisten päätösten taustalla tiedetään olevan erilaisia tavoitteita ja pyrkimyksiä, niitä ei juuri ole aiemmin tutkittu tästä näkökulmasta. Tutkimus antaa arvokasta tietoa sekä eri tahojen koulutusta koskevista käsityksistä että tuo näkyväksi tahojen mahdollisesti eriäviä koulutusta koskevia intressejä.

Tutkimuksen lähtökohtana on perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon uudistamisprosessi, joka alkoi huhtikuussa 2009. Työryhmän tehtävinä oli laatia ehdotukset perusopetuksen yleisiksi tavoitteiksi ja tuntijaoiksi sekä arvioida ehdotusten taloudelliset ja muut vaikutukset. Työryhmän mietintö jätettiin toukokuun viimeisenä päivänä 2010. Mietintöön pyydettiin lausuntoja useilta eri tahoilta. Tutkimukseni aineistona käytetään näiden lausuntojen keskeisiä sisältöjä. Aineisto on saatavilla Opetushallituksen arkistoista.



Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mihin aiheisiin eri lausujatahot kiinnittävät huomiota lausunnoissaan?
2. Millaisiin intresseihin eri tahojen lausunnot voisivat liittyä?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on tuoda näkyväksi ne asiat, joita opetussuunnitelmauudistukseen osallistuvat tahot pitävät keskeisinä. Eri näkemyksiä verrataan toisiinsa ja pyritään luomaan kokonaiskuva niistä asioista, jotka lausunnoissa korostuvat. Toisena tutkimuskysymyksenä on se, millaisiin intresseihin eri tahojen lausunnot liittyvät. Tämän tutkimuskysymyksen tarkoituksena on tuoda esille koulutuspoliittisessa päätöksenteossa piileviä vaikuttimia ja siten herättää arvioimaan sitä virallista tietoa, joka kirjoitetaan kansallisiin opetussuunnitelmiin.

## 6.1 Tutkimusmenetelmän valinta

Laadulliselle tutkimukselle tyypillisimpiä tutkimuskohteita ovat havainnointi, haastattelu, kysely sekä erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto (Tuomi & Sarajärvi 2002, 73). Koska tutkimusaineisto on tekstimuotoista, laadullinen menetelmä on tutkimusongelmiini erittäin sopiva (Eskola & Suoranta 2008, 15). Määrällisen tutkimusmenetelmän käyttäminen tässä tapauksessa ei olisi ollut perusteltua, sillä laskennallisen informaation avulla ei olisi pystytty saavuttamaan ymmärrystä kuvattavasta ilmiöstä.

Tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysi on Jouni Tuomen ja Anneli Sarajärven (2006, 93; 105) mukaan perusanalyysimenetelmä, joka soveltuu kaikkiin laadullisen tutkimuksen perinteisiin. Valitsin analyysimenetelmäkseni sisällönanalyysin, tämän tutkimuksen tarkoituksena on kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti sekä saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä muodossa (Tuomi & Sarajärvi 2006, 105 – 107). Vaikka diskursiivisia menetelmiä pidetäänkin usein hyvinä valmiiden tekstiaineistojen analysointimenetelminä (Eskola & Suoranta 2008, 197), sisällönanalyysi sopi mielestäni suurehkon aineistomäärän tutkimiseen paremmin. Lisäksi diskurssianalyysissä keskitytään tutkimaan tekstiä sen itsensä takia

eikä niinkään keinona löytää tekstin takana piileviä vaikuttimia (Eskola & Suoranta 2008, 197). Tässä tutkimuksessa keskitytään toisen tutkimuskysymyksen osalta tarkastelemaan lausuntojen takana piileviä intressejä, joten sisällönanalyysi sopii tutkimusongelmaan paremmin. Analyysistä voidaan kuitenkin löytää joitain diskurssianalyttisiä piirteitä, kuten kriittinen suhtautuminen tekstiin (Metsämuuronen 2011, 239) sekä argumentaatioanalyysin (ks. esim. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006) tunnusmerkkejä, kuten argumenttien tunnistamista ja tulkintaa.

## **6.2 Tutkimuksen kohdejoukko, aineiston hankinta ja sen ominaisuudet**

Tämän tutkimuksen aineistona käytetään Perusopetus 2020 -mietinnöstä saatuja lausuntojen keskeisiä sisältöjä. Lausuntojen keskeiset sisällöt on julkaistu 110-sivuisena pdf-tiedostona 23.9.2010. Tiedosto on saatavilla Opetus- ja kulttuuriministeriön Internet-sivuilla.

Koska lausuntoja sekä pyydettiin eri tahoilta että lausuntoja sai jättää vapaasti, yksittäisten mietintöön jätettyjen lausuntojen määrä oli suuri. Mietintöön jätettiin lausuntoja kaiken kaikkiaan 228 kappaletta. Tästä johtuen osa tahoista jouduttiin jättämään tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle. Metsämuurosen (2011, 61) mukaan laadullista aineistoa koottaessa voi olla hyödyllistä valita kohdejoukko tutkimuksen mielenkiinnon mukaan esimerkiksi harkinnan kautta. Tutkimuksen kohdejoukko valittiinkin ei-satunnaisesti Perusopetus 2020 -muistioon lausuntonsa jättäneistä tahoista. Pyrin valitsemaan lausunnon jättäneistä tahoista tärkeimpiä; näitä ovat esimerkiksi työryhmään kuuluneiden työnantaja- ja ammatti- yms. järjestöjen lausunnot sekä aineenopettajajärjestöt osana Opetusalan Ammattijärjestöä. Lisäksi halusin sisällyttää analyysiini kunta-alan toimijan sekä elinkeinoelämän edustajia, kuten Suomen Yrittäjät.

Eskola ja Suoranta (2008, 61 – 62) toteavat, että laadullisessa tutkimuksessa aineiston koolla ei ole välitöntä vaikutusta sille, onko tutkimus onnistunut: kvalitatiivisen tutkimuksen pyrkimyksenä on ensisijaisesti ymmärtää tietynlaista toimintaa, kuvata jotain tapahtumaa tai tulkita ilmiöitä. Rajallisen ajan ja resurssien vuoksi tarkastelun kohteeksi valittiin 61 lausuntojen keskeistä sisältöä pääasiassa niiden edustamien tahojen perusteella. Tahot jaettiin seuraaviin luokkiin: 1) työntekijätahon edustajat 2) työn-

antajat 3) ministeriöt 4) poliittiset puolueet 5) aluehallintovirastot 6) kuntien keskusjärjestö 7) elinkeinoelämän edustus 8) asiantuntijatahot 9) muut intressitahot (esim. vanhempainliitto). Lausuntojen keskeisten sisältöjen pituudet vaihtelivat muutamasta lauseesta noin kolmeen A4-pituiseen sivuun.

Tutkimuksen teoriataustan tarkoituksena on tuoda julki se, että koulutus on jatkuvasti muokkautuva ja kehittyvä. Yhteiskunnan muutokset vaikuttavat koulutuksen tarpeisiin ja toisaalta koulutuksen avulla voidaan vaikuttaa yhteiskuntaan. Tutkimuksen mielenkiinnon kohteena oli eri lausujatahojen intressien tunnistaminen. Koska koulutus ja yhteiskunta kietoutuvat vahvasti yhteen, koulutuspoliittisten päätösten taustalla olevat mahdollisesti piilevät pyrkimykset on hyvä tuoda näkyväksi. Teoria-aineistoa kerättiin tämän mielenkiinnon ohjaamana ja tutkimuskysymykset muodostettiin pääasiassa teoriataustan perusteella, mutta kysymykset tarkentuivat ja rajautuivat vasta aineistoon tutustumisen jälkeen.

### **6.3 Aineiston analysointi**

Tuomen ja Sarajärven (2002) mukaan sisällönanalyysissä aineistoa eritellään, tiivistetään sekä etsitään siitä eroja ja yhtäläisyyksiä. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa tarkastellaan tekstimuotoisia tai sellaiseksi muutettuja aineistoja. Tutkittavat tekstit voivat olla esimerkiksi haastatteluja, puheita tai keskusteluita. Sisällönanalyysin tavoitteena on pyrkiä muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset laajempaan kontekstiin ja aihetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.)

Tuomi ja Sarajärvi (2009) jatkavat, että sisällönanalyysi voidaan jakaa aineistolähtöiseen ja teorialähtöiseen analyysiin. Aineistolähtöisessä analyysissä pyritään rakentamaan teoriaa lähtökohtamaan aineisto: tarkoitus ei ole siis testata teorian toimivuutta vaan luoda jotain uutta. Teorialähtöisellä analyysillä tarkoitetaan sitä, että aineiston analyysi perustuu olemassa olevaan teoriaan tai luokkiin. Aineiston tulkintaa siis ohjaa jokin teoria tai malli, jonka toimivuutta yleensä pyritään testaamaan uudessa yhteydessään. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 107 – 117.)

Tuomi ja Sarajärvi (2009) kertovat, että aineistolähtöisen ja teorialähtöisen tutkimusotteen väliin sijoittuu niin sanottu teoriohjaava ote. Teoriaohjaava aineiston analyysi ei perustu suoraan johonkin aiempaan teoriaan, mutta siinä hyödynnetään aiempaa teoriatietoa. Aineistosta tehdyille löydöksille etsitään selityksiä tai vahvistuksia, mutta tiettyä teoriaa ei pyritä testaamaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 117.) Tämän pro gradu -työn analyysissä hyödynnetään teoriasidonnaista tai -ohjaavaa otetta. Aiempia tutkimusongelmiani käsitteleviä tutkimuksia ei löytynyt, joten teemat luotiin analyysivaiheessa itsenäisesti. Teemojen määrittämisessä hyödynnettiin kuitenkin aiempaa koulutusta ja opetussuunnitelmia koskevaa tietoa. Tuomi ja Sarajärvi (2002, 99) toteavatkin, että teoriasidonnaisessa analyysissä aineistolähtöisyys ja valmiit mallit vuorottelevat keskenään ja tämän vaihtelun seurauksena saattaa syntyä aivan uutta tietoa.

Tyypillinen laadullisen tutkimuksen analyysi lähtee siitä, että tutkija aineistoon tarkasti tutustuttuaan lähtee luokittelemaan keskeisimpiä teemoja tai luokkia. Tämän tutkimuksen analysointivaihe lähti aineiston lukemisen jälkeen liikkeelle siten, että aineistosta lähdettiin laskemaan eri mainintojen frekvenssejä. Tutkimuksessa hyödynnettävä aineisto yhdistettiin yhdeksi Microsoft Word doc-tiedostoksi ja siitä laskettiin käsitteiden lukumäärällinen esiintyminen. Käytetyimmät käsitteet oli helppo löytää aineistosta; ne koskivat pääasiassa tuntijakoa ja valinnaisuutta (osin tuntimääriin liittyen). Myös taide- ja taitoaineet sekä kielet ja uusiksi ehdotetut oppiaineet keräsivät melko runsaasti mainintoja. Koska lausunnot oli pyydetty Perusopetus 2020:n tavoitteista ja tuntijaoista, oli mielenkiintoista, että perusopetuksen tavoitteita koskevat maininnat olivat jääneet lukumäärältään melko vähäisiksi. Esimerkiksi termi ”osaaminen” kaikkine taivutusmuotoineen oli mainittu 21 kertaa kun taas tuntijako-sana mainittiin 77 kertaa (yhteensä tuntijakoa, tuntimääriä ja vuosiviikkotunteja koskevia mainintoja löytyi 214 kappaletta). Tärkeimmäksi perusopetuksen tavoitteeksi lukumäärien perusteella löydettiin yhdenvertaisuus (tasa-arvo/ yhdenvertaisuus, 48 mainintaa). En kuitenkaan halunnut tehdä pelkkää määrällistä tekstianalyysiä, joka tarkoittaa yksinkertaisimmillaan sanojen esiintymistiheyden laskemista (Eskola & Suoranta 2008, 169). Jatkoinkin aineiston analysointia teemoittelemalla.

Vaikka analyysivaiheen alussa apuna käytettiin lukumäärällistä luokittelua, lopulliset teemat muodostettiin tarkastelemalla lausuntojen sisältöjä. Alleviivasin aineistosta kunkin tahon keskeisimmät tuntijakoa ja tavoitteita koskevat kommentit. Alleviivattuja tekstejä tarkastellessani huomasin, että niistä alkoi löytyä yhteisiä ja eroavia piirteitä. Tämän jälkeen poimin kommenttien aihepiirit yhteen luetteloon. Huomasin, että

osa niistä käsittelee samaa asiaa, vaikka niistä oli puhuttu eri nimillä. Tällä tavoin saatiin koottua erilaisten teemojen yläotsikoita, joiden alle muodostui pienempiä yksittäisiä mainintoja (taulukko 2).

TAULUKKO 2. Esimerkki teemojen määräytymisestä

|  |                                    |                            |
|--|------------------------------------|----------------------------|
| Opetuksen järjestäjän luvan mukaista tehtävää ja toimivaltaa ei tule kaventaa.   | Itsemääräämisoikeuden korostaminen | Teema: Itsemääräämisoikeus |
| Opetuksen järjestäjällä tulee olla oikeaa päätösvaltaa opetustarjonnan suhteen, jolloin se voi huomioida paikalliset olosuhteet, tarpeet ja resurssit sekä oppilaitoksiensa profiilin.                     |                                    |                            |
| Oikeus opetukseen tulee määrätä perusopetuslaissa nykyistä tarkemmin. Perusopetuksen tavoitteisiin tulisi kirjata opetuksen saavutettavuuden turvaaminen ja yhdenvertaisuuden vaatimus koko maan alueella. | Normiohjaus, keskusjohtoisuus      |                            |
| Säännöksessä tulee säätää yksiselitteisesti montako oppilasta voidaan kuhunkin oppilasryhmään integroida.  |                                    |                            |

Tässä tutkimuksessa haluttiin tutkia myös lausunnoissa mahdollisesti piileviä intressejä. Intressien löytämiseksi lausujatahot jaoteltiin ensiksi yhdeksään eri intressiryhmään. Varsinainen aineiston teemoittelu alkoi siten, että luokittelin valitut lausujatahot eri kategorioihin niiden edustaman intressitahon mukaan. Esimerkiksi työntekijäosapuolen edustajat luokiteltiin yhden intressitahon alle. Sen jälkeen tarkastelin, millaisia pyrkimyksiä lausunnoista löytyi. Kunkin tahon antamia lausuntoja peilattiin ensin siihen, millaiset tavoitteet kyseiselle taholle voisivat olla tyypillisiä. Lisäksi pyrin ottamaan analyysissä huomioon sen kontekstin, jossa lausunnot on annettu. Tutustuin muun muassa vuoden 2010 eduskunnan rakenteeseen sekä kansalliseen ja eurooppalaiseen taloudelliseen tilanteeseen. Erilaisten taustatietojen etsimisen jälkeen saman intressiryhmän tahoja verrattiin toisiinsa ja pyrittiin löytämään lausunnoista yhteisiä piirteitä. Näin löydettiin kullekin intressiryhmälle tyypilliset intressit.

Varsinaisia teorialuokituksia minulla ei ollut valmiina ennalta, mutta osa aineistosta löytyneistä teemoista oli sellaisia, joita oli käsitelty teoriaosassa. Tällainen oli

esimerkiksi tasa-arvoisen koulutuksen vaatimus. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä aineiston analyysi on siis kytköksissä teoriaan ja aineiston tuloksille etsitään vahvistusta teoriasta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97–117). Pyrinkin aluksi löytämään aineistosta luokat ilman valmista luokittelurunkoa, mutta karkeiden luokkien löytämisen jälkeen työskentelin tiiviisti teoriaosion ja aineiston kanssa yhtä aikaa pyrkien löytämään teoriasta vahvistusta löydöksilleni.

#### **6.4 Tutkimuksen eettiset kysymykset**

Jokaiseen tutkimukseen liittyy useita erilaisia päätöksiä. Näin ollen tutkijan etiikkaa koetellaan useita kertoja tutkimusprosessin kuluessa. (Eskola & Suoranta 2008, 52.) Tutkija tarvitseeikin ammattitaidon lisäksi eettisiä periaatteita, arvoja, normeja, hyveitä ja sääntöjä, sillä tutkiessaan tutkija on aina myös moraalinen toimija (Pietarinen 2002, 58).

Tutkijan eettinen vastuu alkaa jo tutkimusaiheen valinnasta. Miksi tutkimukseen ryhdytään ja kenen ehdoilla tutkimusaihe valitaan? (Tuomi & Sarajärvi 2009, 129.) Vastuu jatkuu läpi tutkimusprosessin, sillä tutkijan tulee kiinnittää huomiota niin tutkimusaineiston keräämiseen liittyviin kysymyksiin kuin tulosten raportointiin liittyviin eettisiin ongelmiin (Eskola & Suoranta 2008, 52 – 59). Tieteellisen tutkimuksen peruskysymyksiä ovatkin muun muassa se, mitä hyötyä tai mitä haittaa tutkittaville tutkimuksesta on, ja se, millä tavoin tutkittavien yksityisyys ja tutkimuksen luotettavuus pystytään turvaamaan (Pietarinen & Launis 2002, 51).

Ulkopuoliset tahot eivät vaikuttaneet tämän tutkimusaiheen valintaan. Tätä tutkimusta ei ole rahoitettu ulkopuolisella rahoituksella, joten tutkimuksella tai siitä saatavilla tuloksilla ei ole ulkopuolisia paineita. Perusopetus 2020 – prosessi sai paljon mediahuomiota muun muassa uudistuksen kariutumisen vuoksi. Tämä mediahuomio herätti mielenkiinnon tutustua prosessiin ja sen sisällä mahdollisesti piileviin erilaisiin mielipiteisiin ja käsityksiin perusopetuksesta. Ennakkokäsityksiä opetussuunnitelman laatimisesta paikallisella tai valtion tasolla ei ollut, joten ne eivät ole vaikuttaneet tutkimuksen toteuttamiseen.

Eskola ja Suoranta (2008) kuvaavat joitain eettisiä ongelmia, joihin tutkimusprosessin aikana voi törmätä. Tällaisia ongelmia voivat olla muun muassa tutkimusaineiston keräämiseen liittyvät kysymykset tai tutkijan vaikutus tutkimusyhteisöön. (Eskola & Suoranta 2008, 52.) Tässä tutkimuksessa käytettävä tutkimusaineisto on julkista, kaikille saatavissa olevaa tietoa, joka on kerätty ennen tutkimuksen alkamista. Tästä johtuen minulla tutkijana ei ole ollut vaikutusta esimerkiksi aineiston laatimiseen tai lausuntojen sisältöihin. Tutkimusaineisto on valittu julkisista dokumenteista, joten aineiston keräämiseen liittyviä eettisiä ongelmia en havainnut.

Eskola ja Suoranta (2008) muistuttavat, että tutkimuksessa on kunnioitettava tutkittavan ihmisarvoa. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkittavan vahingoittaminen tai loukkaaminen on väärin riippumatta tutkimuksen tarkoituksista. Erityisesti silloin, kun hankitaan arkaluonteisia tietoja, tutkijan on punnittava, tarvitaanko niitä ja onko tutkimuksella saavutettava lisätieto niin arvokasta, että se oikeuttaa puuttumaan ihmisen yksityisyyteen. (Eskola & Suoranta 2008, 56.) Tässä tutkimuksessa käytetään tutkimusaineistona julkisia asiakirjoja, jotka ovat jokaisen vapaasti luettavissa. Dokumentit eivät sisällä luottamuksellista tai arkaluonteista tietoa. Eräänä eettistä pohdintaa vaativana kysymyksenä voidaan pitää sitä, että lausunnon antaneille tahoille ei ole kerrottu niiden osallisuudesta tutkimukseen. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan puututa ihmisten yksityisyyteen, sillä tutkimukseen ei ole otettu mukaan yksityishenkilöiden lausuntoja. Lausunnot edustavat ryhmien julkisia koulutusnäkemyksiä. Tällöin kenenkään yksityisyyteen ei puututa.

## **7 MIHIN LAUSUNNOISSA KIINNITETTIIN HUOMIOTA?**

Ensimmäisenä tutkimusongelmana on tarkastella, mihin asioihin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota. Lausuntojen analyysissä käytettiin hyväksi sisällönanalyysimenetelmää. Lausuntojen keskeisistä sisällöistä muodostettiin viisi eri teemaa. Luokat ovat tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, talous, itsemääräämisoikeus, suorat kannanotot opetussuunnitelman sisältöihin sekä uusien oppiaineiden, aihealueiden tai osaamistarpeiden ehdotukset.

### **7.1 Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus**

Ahosen (2003) mukaan suomalaisen peruskoulujärjestelmän luomisesta lähtien perusopetus on nähty yhteiskunnallista tasa-arvoa tukevana järjestelmänä. Tasa-arvo-käsitteen sisältö on kuitenkin vaihdellut ajan myötä koulutuksen yhdenvertaisesta saataavuudesta yhtäläiseen valinnanvapauden oikeuteen. (Ahonen 2003, 109, 200 – 206.) Koska tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus -käsitteitä käytettiin lausunnoissa osittain toistensa synonyymeinä, tutkimuksen analyysivaiheessa nämä käsitteet on yhdistetty yhdeksi luokaksi.

Aineistosta löytyi runsaasti tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevia mainintoja. Maininnat koskivat muun muassa alueellista yhdenvertaisuutta, kielivähemmistöjen ja muiden vähemmistöjen yhdenvertaisuutta sekä sukupuolista tasa-arvoa. Lisäksi eroja löytyi siitä, käsitettiinkö tasa-arvo yhteisölliseksi vai yksilölliseksi.

Tämän tutkimuksen tutkimustuloksista voidaan päätellä, että vaikka tasa-arvo saattaa olla joillekin tahoille tavoite sinänsä, käsitettä käytetään usein myös omien näkemysten perusteluna. Tasa-arvo sai siis tässä tutkimuksessa sekä välineellisiä että itseisarvoisia merkityksiä. Myös Kalalahden ja Varjon (2012) mukaan tasa-arvo-käsitteelle annetut erilaiset tulkinnat voivat olla esimerkki poliittisesta neuvottelutilanteesta, jossa vastapuolet käyttävät samoja, omana ajankohtanaan suosittuja käsitteitä, mutta pyrkivät antamaan niille merkityksiä, jotka tukevat heidän omia näkemyksiään.



Täten samana pidetty käsite voi saada vaihtelevia tulkintoja puhujasta ja ajanjaksosta riippuen (Kalalahti & Varjo 2012, 40.):

*”Kuntaliiton näkemyksen mukaan vähimmäistuntimäärän nostamista neljällä vuosiviikkotunnilla ei voida perustella koulutuksellisen tasa-arvon ja valtakunnallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.”* (Kuntaliitto)

*”Kokoomuksen eduskuntaryhmä kannattaa kokonaistuntimäärän nostamista koulutuksellisen tasaarvon toteutumiseksi.”* (Kokoomuksen eduskuntaryhmä)

Suurin osa tasa-arvoa käsittelevistä lausunnoista koski alueellista tasa-arvoa. Alueellisen tasa-arvon vaade ilmentää yhtä mahdollisuuksien tasa-arvon elementtiä, eli ajatusta siitä, että kaikille tulisi tarjota yhtäläiset koulutusmahdollisuudet asuinpaikasta riippumatta (Kalalahti & Varjo 2012, 41; Meriläinen 2008, 58; Kauppinen 2010, 17). Enemmistön mielestä paikkakunnan tai maantieteellisen alueen ei tulisi vaikuttaa siihen, millaista opetusta lapset ja nuoret koulussa saavat tai millaisia valinnaisaineita heillä on mahdollisuus opiskella. Erityisesti mietinnössä ehdotettu valinnaisuuden määrä kirvoitti kommentteja uudistuksen alueellisesta epätasa-arvoisuudesta. Liian laajan valinnaisuuden koettiin hankaloittavan opetusryhmien muodostumista sekä siten heikentävän pienten kuntien ja koulujen asemaa. Tästä johtuen alueelliseen tasa-arvokeskusteluun liittyivätkin usein myös talousnäkökulma sekä kuntien erilaiset olosuhteet.

Osa tahoista kiinnitti huomiota kielipoliittiseen tasa-arvoon. Kieliryhmien tasa-arvoa koskevat lausunnot voidaan jakaa kahteen eri luokkaan: pakollisen ruotsin kielen kannattajiin ja sen vastustajiin. Pakollisen ruotsin kielen kannattajat korostivat sitä, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön tulisi olla keskenään tasa-arvoisessa asemassa. Tästä syystä pakollisesta toisen kotimaisen opiskelusta ei tulisi luopua. Lausunnot liittyvät ruotsinkielisen vähemmistön asemaan Suomessa sekä perustuslailliseen oikeuteen saada sivistykselliset ja yhteiskunnalliset tarpeet tyydytetyiksi suomen ja ruotsin kielellä.

Pakollisen ruotsin kielen vastustajien lausuntojen taustalla oli pääosin halu monipuolistaa kielivarantoa, mutta yksi lausunnon antaneista tahoista totesi, että pakollisella ruotsin kielen opiskelulla ehkäistään tasa-arvoisuuden toteutumista, eikä sillä oteta huomioon maan eri osissa tarvittavaa kielen osaamista. Taustalla tämänkaltaiselle lausunnonle saattaa olla halu määrittellä se, mitä on se tieto, jota koulussa tulisi opettaa (Young 2013,103). Näin syntyisi uudenlainen valikoitu traditio (Williams 1961), jossa

opetussuunnitelma ei enää edustaisi ruotsinkielistä väestöä yhtä kattavasti kuin ennen. Kuten Englund ja Quennerstedt (2008, 722) ovat todenneet, sama käsite voi toimia omien koulutusnäkemysten edistämisen välineenä. Toisen tasa-arvo näyttäisikin tässä tapauksessa koituvan vastapuolen epätasa-arvoksi.

Osalle tahoista tasa-arvo merkitsi muiden kuin kielivähemmistöjen aseman kohentamista. Esimerkiksi vähemmistövaltuutettu kiitti ajatusta maahanmuuttajien oman äidinkielen arvosanan huomioimisesta yhteishaussa ja peräänkuulutti lisää kulttuurista tietämystä ja tuntemusta, kulttuurista yhdenvertaisuutta sekä jokaisen oikeutta maksutomaan perusopetukseen. Mielenkiintoista kuitenkin oli se, että tämänkaltaisia lausuntoja oli hyvin vähän. Tuntuvatko vähemmistöjen oikeudet itsestään selviltä vai näyttäytykö tässä opetussuunnitelman ja koulutusjärjestelmän eriarvoisuuden uusintaminen?

Eroja löytyi myös siitä, koettiinkö tasa-arvo yksilön tasa-arvoksi vai sosiaalisesti tasa-arvoksi. Yksilön tasa-arvoa korostavia mainintoja löytyi esimerkiksi oikeusministeriöltä, Kokoomuksen eduskuntaryhmältä, SDP:lta, lapsiasiavaltuutetulta sekä OAJ:lta. Lausunnoissa korostettiin esimerkiksi oppilaiden välistä tasa-arvoa sekä yhdenvertaista mahdollisuutta oppiaineiden valintaan. Sosiaalinen näkökulma tasa-arvoon löytyi esimerkiksi Vasemmistoliitolta, joka koki lisääntyvän valinnaisuuden vaarantavan tasa-arvoista yhteiskuntaa ja syventävän eriarvoisuutta.

Sukupuolten välinen tasa-arvo tuli esille kahdessa lausunnossa. Elinkeinoelämän keskusliiton lausunnossa huomautettiin, ettei tuntijaolla tulisi lisätä segregatiota, vaan esimerkiksi tyttöjen hakeutumista jatko-opintoihin teknisille ja luonnontieteellisille aloille tulisi kannustaa. Myös tasa-arvovaltuutettu esitti myös huolensa siitä, että joillain koulutusaloilla sukupuolijakauma on epätasainen. Tämä puolestaan vaikuttaa työelämän ja jatko-opintojen tasa-arvoon. Lisäksi jokaisella tulisi olla oikeus mm. osallistua liikuntatunneille sukupuolirajojen ylitse.

Lausunnoista voidaan päätellä, että tasa-arvo on muuttuva ja muokkautuva käsite. Esimerkiksi käsitys siitä, miten tasa-arvoon päästään, vaihteli tahoittain. Toisaalta lausunnot antavat viitteitä siitä, että tasa-arvo on jotain sellaista, mitä on helppo käyttää argumenttina. Se sopii moneen asiayhteyteen yleisesti hyväksyttävänä perusteena, sillä tasa-arvo koetaan selkeästi positiiviseksi ja tavoiteltavaksi arvoksi.

Se, että tasa-arvo erottui ensimmäisenä lausunnoista, ei kuitenkaan ole suuri yllätys, sillä tasa-arvoon liittyvät tavoitteet ovat olleet keskeisiä teemoja koulutuspoliittisissa keskusteluissa ja päätöksenteossa. Tasa-arvon ajatus on näkynyt myös perusopetuksen rakenteellisissa muutoksissa. Esimerkiksi peruskoulun tasokurssien poistamista

perusteltiin tasa-arvolla, suomalaisia oppilaitoksia on hajasijoitettu maakuntiin tasa-arvoisuuteen liittyvin perustein, ja niin edelleen. Myös yleispoliittiseen keskusteluun tasa-arvon käsite on sisällynyt esimerkiksi pohjoismaiseen hyvinvointikeskusteluun (ks. Kärenlampi 1999, 20) liittyen. Tasa-arvo käsitteenä voi avata erilaisia näkökulmia riippuen esimerkiksi siitä, kenen näkökulmasta tasa-arvosta puhutaan. Onko yksilön tasa-arvo alisteinen yhteisön tasa-arvolle silloin, kun ne ovat keskenään ristiriidassa? Tasa-arvosta käyty keskustelu voi näissä tapauksissa politisoitua ja saada arvoväriä.

## 7.2 Itsemääräämisoikeus

Valtion ohjauksen määrä opetussuunnitelman laadintaprosesseissa on vaihdellut eri aikoina. Joskus valtion ohjaus on ollut tiukkaa, toisinaan kunnat ovat saaneet itselleen enemmän päätösvaltaa. (Rokka 2011, 7.) Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että eri tahojen keskusjohtoisuutta ja itsemääräämisoikeutta koskevat näkemykset erosivat toisistaan.

Ensimmäisen näkemyksen mukaan kunnilla tulee olla riittävä itsemääräämisoikeus opetuksen järjestelyissä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että koulutuksen järjestämistavoissa huomioitaisiin alueelliset olosuhteet ja tarpeet mahdollisimman hyvin. Yksi ajankohtaisista kysymyksistä oli esimerkiksi se, voisiko pakollisen ruotsin kielen korvata Itä-Suomessa venäjän kielellä. Toisaalta itsemääräämisoikeuden vaateen taustalla saattoi toisinaan olla halu koulutuskustannusten kurissapitämiseen, sillä esimerkiksi päätös kieliopintojen monipuolistamisesta alakoulussa saattaisi johtaa siihen, että kouluihin tarvittaisiin uusia kielenopettajia. Tällöin koulutuskustannukset lisääntyisivät.

Esimerkiksi 1990-luvun laman aikana paikallista päätöksentekovaltaa lisättiin ja tämän seurauksena kunnat saatiin leikkaamaan koulutuskustannuksiaan (Simola & Rinne 2010, 323). Mahdollisesti tähän liittyen OAJ ja useat muut tahot kokivat, että valtion ohjauksella, tuntijakolainsäädännöllä sekä ryhmäkokoja koskevalla lainsäädännöllä tulisi lukita tietyt asiat pakkona ja sitoa koulutuksen järjestäjän – yleensä kuntien – kädet näissä resursoinneissa. Toisin sanoen nämä tahot vaativat valtion normiohjauksen lisäämistä koulutuksessa. Tämä puolestaan johtaisi opetuksen kulujen kasvamiseen.

Osa tahoista puolusti koulujen oikeutta määrätä opetusryhmien koot itse. Pienissä kouluissa voi olla vaikea saada syntymään esimerkiksi valinnaisaineiden opetusryhmiä minimiryhmäkoon ollessa suurehko. Tällöin alueellinen tasa-arvo saattaisi vaarantua. Toisaalta suuremmissa kouluissa mahdolliset enimmäisryhmäkoot saattaisivat ylittyä. Tällöin opetusryhmiä pitäisi jakaa entistä useampaan joukkoon, mikä aiheuttaisi mahdollisesti ongelmia mm. tilankäytön ja lukujärjestysteknisten asioiden kannalta, mutta myös lisäksi koulun menoja mm. opettajien tuntimäärien lisääntyessä. Yksi itsemääräämisoikeutta puolustaneista tahoista vetosi siihen, että oppilaitosten tulisi saada erikoistua opetustarjonnassaan. Mikäli kaikille pakollisten tuntien määrää nostettaisiin, se vaikuttaa oppilaitosten mahdollisuuksiin tarjota erilaisia valinnaisia opintoja oppilaille.

Lausunnoista voidaan päätellä, että kuntien ja koulujen itsemääräämisoikeus on mielipiteitä jakava aihe. Itsemääräämisoikeus ei kuitenkaan ole joko – tai – kysymys: lausuntojen perusteella sekä kuntien ohjaukselta että itsemääräämisoikeutta tarvitaan, kysymys on vain painotuksista. Tiedot opetuksen tai tuntimäärien muutokset vaikuttavat opettajien tuntimäärien kasvamiseen, uusien opettajien palkkaamiseen ja siten myös kuntien ja koulujen talouteen.

### **7.3 Talous**

Opetussuunnitelmauudistuksissa yksi keskeisistä asioista on se, millaiset kustannukset uudistuksen toteutumisesta aiheutuu ja kuka tai ketkä joutuvat uudistuksen maksumiehiksi. Myös tutkimusaineistosta voidaan löytää ainakin kahdenlaista talousasioita koskevaa pohdintaa:

a) uudistuksen kustannusvaikutukset ja

b) valtion ja koulutuksen ylläpitäjien (kunnat, yksityisellä puolella koulut/yksityiset järjestäjät) välinen kustannusten jako.

Uudistuksen kustannusvaikutuksia koskevat lausunnot voidaan jakaa kahteen vastakkaiseen näkemykseen, jotka on tässä tutkimuksessa nimetty kulujen kurissapitämiseksi ja lisäresursoimisen vaateeksi. Taloutta koskevissa lausunnoissa näkyikin jonkinasteinen kahtiajako, ja jopa vastakkainasettelu, maksajan edustajien ja työntekijäpuolen välillä. Esimerkiksi Kuntaliitto ja Kunnallinen työmarkkinalaitos suhtautuivat kasvaviin kustannuksiin kriittisesti samalla kun aineenopettajaliitot vaativat tuntimäärien nostamista entisestään.

Koulutuksen kustannusten kurissapitäminen saattaa liittyä osaltaan siihen, että vuoteen 2010 mennessä koulutuksen käyttömenot olivat lisääntyneet tasaisesti jo seitsemän vuoden ajan (Suomen virallinen tilasto 2010). Samaan aikaan Suomen taloutta horjuttivat muun muassa maailmankaupan vapaapudotus sekä sen seurauksena heikentynyt vientituotanto (Julkinen talous tienhaarassa 2010, 15). Heikossa taloudellisessa tilanteessa koulutuksen lisääntyvien vaatimusten saavuttaminen saattaa olla erityisesti pienille kunnille ja koulutuksen järjestäjille haastavaa. Toisaalta kasvavat käyttömenot saattavat herättää kysymyksiä siitä, kuinka paljon koulutukseen kannattaa investoida, jotta se olisi kannattava investointi.

Osa tahoista, kuten sosiaali- ja terveysministeriö, vaikutti jossain määrin kannattavan kustannusten nostamista. STM ehdotti tuntijakoehdotuksen vastaisesti joidenkin oppiaineiden lisäämistä. Tässä taustalla voi olla ajatus siitä, että välittömien kustannusten lisääminen opetusministeriön hallinnonalalle toisi ennen pitkää säästöjä ministeriön omalle hallinnonalalle muun muassa kansalaisten terveyden parantumisen myötä.

Toinen taloutta koskeva tema oli uudistuksen kustannusten jako. Voimakkain kannanotto oli valtionvarainministeriöllä, sillä se kieltäytyi vastaamasta lausuntopyyntöön puutteellisten talousvaikutusten pohdinnan vuoksi. Muut tahot lähestyivät kustannusaihetta maltillisemmin. Suurin osa aluehallintovirastoista huomautti uudistuksen aiheuttavan kustannuksia, jotka valtion olisi korvattava kunnille. Myös kokoomuksen, perussuomalaisten ja kristillisdemokraattien eduskuntaryhmät vaativat kustannusten korvaamista kunnille. Taustalla tässä saattaa tasa-arvoisen koulutuksen saavutettavuuden vaade sekä ajatus siitä, että opetussuunnitelman kansallisena normina ei tulisi ajaa kuntia ahtaalle koulutuksen rahoituskysymyksissä. Toisaalta koulutukseen panostaminen saatetaan kokea yhteiskunnallisesti kannattavaksi investoinniksi. Suurelta osalta lausunnon jättäneitä tahoja kustannusvaikutusten tai kustannusten jaon pohdintaa ei löytynyt. Voidaanko ajatella, että suurelle osalle koulutuskustannusten jaolla tai määritymisellä ei ole suurta merkitystä, koska ne eivät suoranaisesti kosketa itseä?

Edellä mainittujen taloutta koskevien lausuntojen lisäksi aineistosta löytyi epäsuoraa taloutta koskevaa pohdintaa. Taloudellisiksi intresseiksi voitaneen määritellä lausunnot, joissa kiinnitettiin huomiota muun muassa opettajien työllisyyteen ja kelpoisuuksiin. Esimerkiksi tietyn oppiaineen tuntivähennykset vaikuttavat oppilaan osaamisen lisäksi myös opettajien saamiin tuntimääriin ja opettajanvirkojen rakenteisiin, jolloin kyseessä voi olla myös taloudellinen intressi. Myös huoli kelpoisuusvaatimusten laskemisesta saattaa liittyä pätevien opettajien työllistymiseen.

#### **7.4 Suorat kannanotot opetussuunnitelman sisältöön**

Suorilla kannanotoilla opetussuunnitelman sisältöön tarkoitetaan tässä tutkimuksessa esimerkiksi eri oppiaineiden asemaa opetussuunnitelmassa, oppiaineiden tuntimääriä, kaikille pakollisten ja valinnaisten opintojen asemaa. Tällaisia kannanottoja löytyi lähes jokaisesta lausunnosta, joten niiden voidaan olettaa olleen lausujatahojen mielestä varsin keskeisiä asioita. Tästä linjasta kertoo myös se, että vaikka lausuntopyyntö koski perusopetuksen tavoitteita ja tuntijakoja, opetus- ja kulttuuriministeriö oli nimennyt lausuntokoonnin nimellä ”Perusopetuksen tuntijakoa koskevien lausuntojen keskeinen sisältö”.

Suuri osa tahoista kannatti vähimmäistuntimäärän nostamista tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Erityisesti aluehallintovirastot kiittivät vähimmäistuntimäärän nostoehdotusta perustellen sitä alueellisella tasa-arvolla. Sen sijaan kunta-alan toimijat Kuntaliitto ja Kunnallinen työmarkkinalaitos vastustivat vähimmäistuntimäärän nostoa. Kuntaliiton lausunnossa todettiin, ettei vähimmäistuntimäärän nosto ole ratkaisu valtakunnalliseen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Kunnallinen työmarkkinalaitos ei kokenut vähimmäistuntimäärän nostolle olevan riittäviä perusteita. Lisäksi se totesi uudistuksen lisäävän koulutuksen järjestäjän kustannuksia.

Lausunnoista löytyi myös yrityksiä määrittää oppiaineiden keskinäisiä asemia. Kuten Apple (1979, 6) on todennut, opetussuunnitelma on valikoitua traditiota sen suhteen, että siinä määritellään, mikä tieto on toista tärkeämpää. Olikin mielenkiintoista huomata, että osassa lausunnoista esimerkiksi uskonnon opetuksen asema itsenäisenä oppiaineena kyseenalaistettiin. Samankaltaista pohdintaa löytyi myös ruotsi-

oppiaineeseen liittyen, mutta erityisesti etiikan ja draaman ottaminen mukaan opetussuunnitelmaan kirvoitti ehdotuksia siitä, mitkä olisivat niitä tärkeämpiä oppiaineita.

Yksittäisten oppiaineiden vuosiviikkotuntimääriä toivottiin lisättäväksi pääasiassa opettajajärjestöjen ja -liittojen omia oppiaineita koskevissa lausunnoissa. Näihin toiveisiin liittyi monen kaltaisia perusteluja. Suurin osa tahoista käytti perusteluna oppiaineen kansallista tärkeyttä, oppilaan osaamisen varmistamista tai tulevaisuuden tarpeita. Tämänkaltaiset lausunnot ilmensivät kuitenkin myös tahojen omia, esimerkiksi työllisyyteen liittyviä pyrkimyksiä. Näistä intresseistä kerrotaan enemmän seuraavassa pääluvussa.

## **7.5 Uusien oppiaineiden, aihealueiden, sisältöjen tai osaamistarpeiden ehdotukset**

Eri tahot erosivat toisistaan siinä, millaisia osaamistarpeita, aihealueita tai oppiaineita ne perusopetukseen haluaisivat. Selkein yhtenäinen ryhmä olivat poliittiset puolueet, jotka lähes poikkeuksetta korostivat kansalaiskasvatuksen, demokratiakasvatuksen tai yhteiskunnallisen osallistamisen tarvetta opetuksessa. Keskustapuolue jopa ehdotti kansalais-taitoa omaksi erilliseksi oppiaineekseen.

Puolustus- ja sisäasiainministeriöt korostivat lausunnoissaan turvallisuutta ja turvallisuuskasvatusta. Myös liikenne- ja viestintäministeriö sivusi oppilaiden turvallisuutta korostamalla liikennekasvatuksen tärkeyttä. Vaikka lausuntojen sisältö onkin ennakoitu näiden ministeriöiden hallinnonalan tehtävät ja vastuut huomioiden, voidaan pohtia, onko turvallisen oppimisympäristön määrittelyn tarve nyky-yhteiskunnassa korostunut. Mistä johtuu näiden teemojen korostaminen juuri nyt?

Suuri yllätys ei myöskään ollut se, että elinkeinoelämän edustajat toivoivat perusopetukseen lisää työelämä-tietoutta ja työelämäyhteyksiä. Erityisesti toisen asteen ammatillisten opintojen keskeyttäminen tai opiskeltavan alan vaihtaminen on ollut verrattain yleistä (Suomen virallinen tilasto 2011), joten työelämä-tiedon ja työelämäyhteyksien lisäämisellä voidaan arvella olevan jonkinasteisia vaikutuksia muun muassa työurien pidentämiselle. Lisäksi Young (2013, 101) on todennut, että jo vuosikymmenen ajan koulutuksen tärkein kysymys on ollut se, mitä työelämään valmistavaa oppilailta on kouluasteesta riippumatta oikeus oppia. Työelämän taidot ovatkin nyky-

yhteiskunnassa tärkeä osaamistarve: koulutus luo yksilöille inhimillistä pääomaa, jonka seurauksena pitkällä tähtäimellä myös valtio hyötyy koulutautumisesta.

Vain harva tahoista kiinnitti huomiota oppimisen laatuun metataitoina. Esimerkiksi aineenopettajaliitoista vain kaksi totesi oppilaan ajattelun taitojen kehittämisen koulun keskeiseksi tavoitteeksi. Voidaan kuitenkin kysyä, näkyykö näissä lausunnoissa enemmän omia intressejä oikeuttamaan pyrkivä retoriikka kuin aito halu kehittää oppilaan ajattelua:

*”Kansainvälisten ja kotimaisten kasvatustieteen asiantuntijoiden mukaan koulun kenties merkittävin tehtävä on opettaa ajattelun taitoja oppilaslähtöisellä ja ongelma-keskeisellä tavalla samalla kasvattaen oppilaita suvaitsevuuuteen ja eettisyyteen. Tässä filosofisen etiikan opetus puolustaa paikkaansa. Feto ry kannattaa lämpimästi Filosofia-aloitteen uudelleen harkitsemista myös muilta osin.”* (FETO ry)

## 7.6 Yhteenveto

Perusopetus 2020-mietintöön annetuista lausuntojen keskeisistä sisällöistä voidaan löytää viisi teemaa. Ne ovat tasa-arvo, itsemääräämisoikeus, talous, suorat kannanotot opetussuunnitelman sisältöihin sekä uusien oppiaineiden, aihealueiden tai osaamistarpeiden ehdotukset. Seuraavaksi tarkastellaan tiivistetysti näitä teemoja.

Ensimmäinen aineistosta löytyvä teema on tasa-arvo. Tasa-arvo on ollut tärkeä päämäärä suomalaisen koulutuksen historiassa (esim. Ahonen 2003). Tutkimustuloksista voidaan päätellä, että tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovat myös 2010-luvun yhteiskunnassa tärkeitä arvoja. Tasa-arvo-käsitteen sisältö ja käsitykset tasa-arvoisuudesta vaihtelivat tahoittain, joten ehdotan Englundin ja Quennerstedtin (2008, 722) tavoin, että käsite saattaa joskus toimia omien näkökantojen legitimoijana.

Aineiston perusteella erityisen tärkeäksi koettiin alueellinen yhdenvertaisuus. Se ilmentää osin niin sanottua mahdollisuuksien tasa-arvoa, jonka mukaan yhteiskunnassa kaikille tulisi tarjota yhtäläiset koulutusmahdollisuudet (esim. Kalalahti & Varjo 2012, 41). Alueellisen tasa-arvon vaatimuksen taustalla saattoivat vaikuttaa myös taloudelliset tekijät, sillä muun muassa Opetushallituksen tilannekatsauksen (Koulutuksen



järjestäminen kohti 2020-lukua 2012, 9) mukaan koulutuksen järjestäjien kustannukset vaihtelevat suuresti. Tämän vaihtelun tasaamiseksi vaadittiin usein valtion osallistumista uudistuksen aiheuttamien kustannusten korvaamiseen.

Vaikka alueellisen yhdenvertaisuuden vaade onkin yksi mahdollisuuksien tasatarvoa ilmentävä tekijä, aineistosta on huomioitava se seikka, että muunlaisia tasatarvopyrkimyksiä oli melko vähän. Esimerkiksi vähemmistöjen oikeuksia korostavia lausuntoja löytyi hyvin vähän ja suurimmassa osassa niistä keskityttiin kielipoliittisiin kysymyksiin. Kuten aiemmin (s. 37) olen todennut, opetussuunnitelma ei edusta tasapuolisesti kaikkia väestöryhmiä. Onkin mielenkiintoista, että myös tasa-arvoa puolustavissa lausunnoissa keskityttiin pääasiassa valtaväestön oikeuksiin, kuten edellä mainittuun oikeuteen saada tasavertaisesti laadukasta opetusta maantieteellisestä alueesta riippumatta.

Toinen teema liittyy itsemääräämisoikeuteen. Aineiston perusteella voidaan todeta vastaajien taustan vaikuttavan siihen, halutaanko koulutuksen järjestämiseen itsemääräämisoikeutta vai normiohjausta. Halua lisätä normiohjausta perusteltiin usein opilaan parhaalla tai tasa-arvon toteutumisella. Taustalla saattaa olla myös muisto siitä, että 1990-luvun laman aikana koulutusta koskevaa päätösvaltaa siirrettiin paikalliselle tasolle, jonka seurauksena kunnat joutuivat leikkaamaan koulutuskustannuksiaan enemmän kuin keskusjohtoisuuden aikana olisi ollut mahdollista (Simola & Rinne 2010, 323). Kansantaloudellisesti hankalassa tilanteessa (Julkinen talous tienhaarassa 2010, 15) erityisesti OAJ halusi lisätä useita erilaisia teemoja kouluja velvoittaviin säädöksiin. Lakisääteinen pakko lisäisi usein koulutuksen järjestäjän kustannuksia, mutta hyödyttäisi monia muita tahoja. Sen sijaan ne tahot, jotka toivoivat kunnille joustavuutta koulutuksen toteuttamiseen, edustivat usein koulutuksen järjestäjän tahtoa.

Kolmantena teemana on talous. Tulisiko koulutuksen kuluja pyrkiä pitämään kurissa vai pitäisikö resursseja käyttää entistä enemmän? Kenelle kuuluu vastuu uudistuksen kustannuksista? Tulosten perusteella näyttäisi, että maksajan edustajat pyrkivät pitämään kuluja kurissa muita tahoja enemmän, sillä resurssikysymykset olivat niiden lausunnoissa keskeisessä asemassa. Sen sijaan työntekijöiden ja vanhempien edustajan tavoitteet liittyivät usein koulutusresurssien lisäämiseen. Koulutuksen lisäresursoinnit hyödyttäisivät usein näitä tahoja, sillä opettajille lisäresursoinnit tietäisivät usein lisää opetustunteja tai parannuksia työoloihin. Vanhemmille koulutuksen lisäresursointien hyöty tulisi välillisenä lasten saaman koulutuksen laadun tai määrän kohentumisena.

Erilaisista koulutusta koskevista toiveista ja vaatimuksista huolimatta kustannusvaikutusten pohdinta oli useilla tahoilla vähäistä tai puuttui kokonaan.

Neljänneksi teemaksi koottiin suorat oppiaineiden sisältöihin kohdistuvat kannanotot. Tähän teemaan on luokiteltu kaikki sellaiset lausunnot, joissa otetaan kantaa oppiaineiden asemaan opetussuunnitelmassa, oppiaineiden tuntimääriin tai kaikille pakollisten ja valinnaisten opintojen asemaan. Teeman alle kuuluvat asiat olivat lausunnon antaneille tahoille tärkeitä, sillä lähes jokainen tahoista otti kantaa niihin. Oppiaineisiin ja tuntijakoihin keskittyminen ilmentää saksalaisperäistä Lehrplan-ajattelua (Holappa 2010, 24-25; Vitikka ym. 2012, 89), jonka on ajateltu olevan jo hieman väistyvässä asemassa. Toisaalta opetussuunnitelman rakenteellisten tekijöiden (Lehrplan-ajattelu) muutosvaatimuksia perusteltiin usein curriculum-suuntausta (Vitikka ym. 2012, 89) ilmentävillä näkökannoilla.

Myös tässä teemassa näkyi talouden ja tasa-arvon yhteenkietoutuma siltä osin, että esimerkiksi valinnaisaine- tai vähimmäistuntimääräkommenteja perusteltiin usein tasa-arvolla. Tasa-arvopyrkimyksistä heijastuivat taloudelliset tekijät, kuten taloudellinen tasa-arvo kuntien ja koulutuksen järjestäjien kesken. Muita suoria kannanottoja oppiaineiden sisältöihin olivat aineenopettajaliittojen tuntimääräehdotukset, joita perusteltiin usein oppiaineiden tärkeydellä ja kansallisella merkityksellä. Näissä lausunnoissa oli usein mukana myös halu määrittää oma oppiaine muita tärkeämmäksi ja näin legitimoida oman oppiaineen tuntimäärien lisäämistä.

Viimeinen teema on uusien oppiaineiden, aihealueiden tai osaamistarpeiden ehdotukset. Tähän teemaan luetaan kuuluviksi lausunnot, joissa on määritelty oppilaiden tulevaisuuden osaamistarpeita ja niistä johdettuja uusien oppiaineiden ehdotuksia. Aineiston analyysin perusteella huomionarvoista on se, että vaikka uudistuksen tavoitteista (esimerkiksi osaamisen korkean tason turvaaminen, tulevaisuuden haasteisiin vastaavuus) osa liittyy tulevaisuuden osaamistarpeisiin, niin tällaisia mainintoja oli aineistossa varsin vähän. Viimeisen teeman maininnat koskivat siis lähinnä koulutuksen rakenteellisia tekijöitä, kuten ehdotuksia uusiksi oppiaineiksi tai opetusaineiksi. Sisältöehdotuksia tai uusien oppiaineiden ehdotuksia ei siis ollut kytketty muuttuvaan osaamistarpeeseen, vaan uusien oppiaineiden tarveperustelut jäivät pinnallisiksi maininnoiksi.

## 8 MILLAISIIIN INTRESSEIHIN ERI INTRESSITAHOJEN LAUSUNNOT LIITTYVÄT?

Edellä olemme kuvailleet aineistosta löytyviä teemoja. Weissin (1995) mukaan intressit ovat yksi keskeisistä tekijöistä koulutusta koskevia päätöksiä tehtäessä. Toisena tutkimusongelmana onkin tarkastella, millaisiin intresseihin eri intressitahojen lausunnot voisivat liittyä.

### 8.1 Intressitahot

Tutkimuksen kohdejoukko on jaettu yhdeksään eri tahoon niiden edustaman ryhmän perusteella (kuvio 3).



KUVIO 3. Tutkimuksen kohdejoukon luokittelu

### 8.1.1 Kuntien keskusjärjestö

Kuntaliitto on kuntien etua valvova taho, joka on vaikuttanut tuntuvasti koulutuspoliittiseen päätöksentekoon (Lehtisalo & Raivola 2009, 214 – 215). Kuntaliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota erityisesti alueelliseen tasa-arvoon:

*”Kuntaliitto pitää tärkeänä, että koulutukselliseen tasa-arvoon ja valtakunnalliseen yhdenvertaisuuteen kiinnitetään huomiota perusopetusta kehitettäessä. Harvaan asuissa ja pitkien etäisyyksien kunnissa tasavertaisten perusopetuspalvelujen tarjoaminen asukkaille tulee olemaan keskeinen haaste. Vähimmäistuntimäärien nostaminen ei ole ratkaisu tähän ongelmaan.”* (Kuntaliitto)

Kuntatason koulutuskustannukset määräytyvät suurelta osin olosuhteiden ja väestön rakenteen perusteella. Mitä suurempi osuus kunnan väestöstä on oppilaita, sen suurempi suhteellinen osuus perusopetusmenoilla on kunnan kokonaismenoista. Kuntien pelivara perusopetusmenojen säätelyssä on varsin pieni. (Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua 2012, 9.) Kuntien väestörakenteet ja taloudelliset resurssit eroavat suuresti toisistaan. Eroavuutta kuntien välillä tuovat myös mm. asukastiheyteen liittyvät tekijät sekä välimatkat ja nyttemmin myös esimerkiksi maahanmuuttajien osuus alueen asukkaista. Kuntien erilaisia olosuhteita onkin tähän saakka tasattu muun muassa valtionosuusjärjestelmällä. Tämän vuoksi Kuntaliitto peräänkuuluttikin valtionosuusjärjestelmän merkitystä kansallisessa palveluiden turvaamisessa: valtion tulisi korvata uudistuksesta aiheutuvat kustannukset kunnille.

Opetussuunnitelmien yleiseen osaan pohjautuvien kunnallisten opetussuunnitelmien joustovara opetuksen järjestelyissä on ollut eri opetussuunnitelmakierroksilla erilainen (Rokka 2011, 7). Koska kuntien ja koulujen olosuhteet, tarpeet, resurssit ja oppilasmäärät ovat erilaisia, Kuntaliitto puolusti lausunnossaan myös kuntien itsemääräämisoikeuden säilyttämistä riittävänä:

*”Kuntaliiton näkemyksen mukaan opetuksen järjestäjän tulee jatkossakin saada itse päättää, mitä kieliä ja missä laajuudessa se tarjoaa AI-kielenä.”* (Kuntaliitto)

*”...opetuksen järjestäjän tulee saada itse päättää siitä, mitkä ovat ne vähimmäisryhmäkoot, joilla se vieraiden kielten opetuksen käynnistää.” (Kuntaliitto)*

Tiivistäen voidaan todeta, että Kuntaliiton koulutusta koskevat intressit liittyivät pitkälti kuntien edunvalvontaan liittyviin taloudellisiin kysymyksiin sekä kuntien koulutusta koskevaan itsemääräämisoikeuteen. Erityisesti itsemääräämisoikeus on kuntakentälle ja sitä edustavalle taholle itseisarvo sinällään ja se on osaltaan perustuslaillisesti turvattu. Intressiristiriitaa voi syntyä esimerkiksi siinä, että kunnat kokevat valtion päätösten heikentävän heidän taloudellista tilannettaan esimerkiksi tuntimäärien tai valinnaisuuden kasvattamisen kautta.

### **8.1.2 Työnantajan edustajat**

Työnantajan edustajien lausunnoissa korostuivat talous- ja rahoitusasiat: mikä on kustannustehokasta ja mitkä ovat asioita, joihin kannattaa investoida. Talouslähtöisestä näkökulmastaan huolimatta työnantajan näkökulmaa edustavien tahojen kannanotot olivat melko erilaisia.

Kunnallinen työmarkkinalaitos on kunnallisen puolen työnantajan edustaja, joka valvoo työnantajan etuja ja toimii neuvotteluosapuolena. Työnantajan edustajana Kunnallisella työmarkkinalaitoksella saattaa olla intressi pyrkiä pitämään uudistuksen kustannukset riittävän alhaisina. Taustalla tämänkaltaisessa ajattelussa saattaa olla koulutuksen käyttömenojen jatkuva lisääntyminen (Suomen virallinen tilasto 2010). Vaikka muun muassa inhimillisen pääoman teorian (Juva 2008, 30; Rutkowski ym. 2012, 170) mukaan koulutus on hyödyllinen investointi, jatkuva kulujen lisääntyminen voi saada miettimään, mihin pisteeseen saakka investoinnit kannattavat. Lausunnossa tämä ilmeni korostettuna kustannusvaikutusten pohtimisena:

*”Vähimmäistuntimäärän nostamiselle ei ole perusteita. Tuntimäärän nostamisen kustannusvaikutuksia ei voida vähätellä sillä perusteella, että osa opetuksen järjestäjistä on käyttänyt vähimmäistuntimäärää suuremman resurssin perusopetukseen.” (Kunnallinen työmarkkinalaitos)*

*”Valinnaisuuden lisäämisen käytännölliset ja taloudelliset vaikutukset on selvitettävä.”*  
(Kunnallinen työmarkkinalaitos)

*”Esityksen vaikutukset opettajilta edellytettyyn osaamiseen ja mahdolliset täydennyskoulutustarpeet on huomioitava kustannusarviossa.”* (Kunnallinen työmarkkinalaitos)

Työnantajapuolen taloudellinen intressi on selkeästi eturistiriidassa esimerkiksi myöhemmin tässä pääluvussa mainittavien työntekijätahojen taloudellisten intressien kanssa. Kuten olen todennut tämän tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä, koulutukseen liittyvät rakenteelliset ratkaisut ja tavoitteet ovat alttiita eturistiriidoille erityisesti niukan taloudellisen tilanteen vallitessa. Kyse on siis koulutuspoliittisesta vaikuttamisesta ja valtapyrkimyksestä.

Sivistystyönantajat ry, entinen Yksityisen opetusalan liitto, korosti lausunnossaan opetuksen järjestäjän itsemääräämisoikeutta:

*”Opetuksen järjestäjällä tulee olla oikeaa päätösvaltaa opetustarjonnan suhteen, jolloin se voi huomioida paikalliset olosuhteet, tarpeet ja resurssit sekä oppilaitoksiensa profiilin. Opetuksen järjestäjien erikoistuminen on kustannustehokas tapa toteuttaa valinnaisuutta.”* (Sivistystyönantajat ry)

Vaikka kyse onkin työnantajan edustajatahosta, edellä mainitun tahon lausunnon sisällön ymmärrettäväksi tekee Sivistystyönantajien organisatorinen asema Suomen koulutusjärjestelmässä. Sivistystyönantajat edustavat yksityisiä, usein säätiöpohjaisia, itsenäisiä oppilaitoksia, joiden intressi on jatkossakin säilyttää tämä itsenäinen asema alueensa toimijoina. Samaan aihealueeseen liittyy myös vaade valtion taloudellisen tuen lisäämisestä:

*”...osa opetuksen järjestäjistä toteuttaa tehtävänsä muilla pienemmällä rahoituksella, mikä asettaa oppilaat keskenään epätasa-arvoiseen asemaan riippuen siitä mitä koulua he käyvät. Valtioneuvoston luvan päivämäärään perustuva yksityisiä opetuksen järjestäjiä koskeva kotikuntakorvauksen alentaminen 10 prosentilla tulee poistaa välittömästi (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1704, 38 §).”* (Sivistystyönantajat ry)

### 8.1.3 Ministeriöt

Valtionvarainministeriön lausuntoa voidaan pitää tutkimuksessa olleista lausunnoista voimakkaimpana mielipiteenilmauksena:

*”Ehdotuksen taloudellisten vaikutusarvioiden vakavien puutteiden vuoksi valtiovarainministeriö voi ottaa työryhmän ehdotukseen lopullisesti kantaa vasta kun puutteet on korjattu.”* (Valtiovarainministeriö)

Ministeriöiden rooli koulutuspoliittisina vaikuttajina on kasvanut (Lehtisalo & Raivola 1999), joten on mielenkiintoista, että osa ministeriöistä jätti ottamatta kantaa aiheeseen. Valtiovarainministeriön lausunto on tulkittava tinkimättömäksi epäluottamuslauseeksi: mietintöön pohjautuvaa konsensusta ei pidetty mahdollisena, joten lopullinen lausunto jätettiin antamatta. Valtiovarainministeriön lyhytsanaisen lausunnon lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö totesivat lyhyesti, ettei niillä ole erityistä huomautettavaa työryhmämuistion ehdotuksiin. Voisiko vähäsanaisuus pitää sisällään jonkinlaisen kannanoton? Eikö työ- ja elinkeinoministeriöllä tai ympäristöministeriöllä ollut sanottavaa opetussuunnitelman tavoitteisiin tai tuntijakoon? Vai onko ”ei huomautettavaa” -kannanotto viite siitä, että kyseisillä ministeriöillä ei ollut erityistä intressiä antaa lausuntoa tai oliko kyse ainakin välittömän eturistiriidan puutteesta? Ennalta olisi voinut olettaa, että työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi ollut antia työelämäyhteyksien, tulevaisuuden työelämävalmiuksien ja -osaamisen sekä yrittäjyysnäkökulman osalta. Ympäristöministeriöllä olisi saattanut olla näkemyksiä esimerkiksi kestävään kehitykseen liittyviin oppisisältöihin ja tavoitteisiin.

Kouluampumiset ja muut koulujen uhkatilanteet ovat tehneet koulujen turvallisuudesta yhä keskeisemmän tekijän. Suomessa onkin viime vuosina havahduttu kiinnittämään entistä enemmän huomiota kouluturvallisuuteen. Turvallisuusnäkökulma näkyi ministeriöiden lausunnoissa yllättävän mittavasti, sillä lähes jokainen tahoista huomioi kouluturvallisuuden jollain tavoin. Toisaalta perusopetuslaissa säädetään, että opetuk-

seen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön, joten siitä näkökulmasta ministeriöiden kannanotot olivat luonnollisia:

*”Perusopetuksen järjestämisen lähtökohtana on oppilaiden ja koulun henkilökunnan turvallisuuden takaaminen kaikissa olosuhteissa. Koulujen turvallisuutta edistävät sekä perusopetuksessa annettava turvallisuusopetus että koulu yhteisöjen kokonaistoiminta ja etenkin valmiudet omatoimiseen varautumiseen”* (Sisäasiainministeriö)

*”Liikennekasvatus on tärkeä osa turvallisuuskasvatusta.”* (Liikenne- ja viestintäministeriö)

Ikärakenteen muuttuessa ja työikäisten suomalaisten vähentyessä on tärkeää, että mahdollisimman suuri osa työikäisistä on työkykyisiä (Poropudas & Volanen 2003, 129). Erilaisilla terveyttä ja hyvinvointia edistävillä toimenpiteillä pyritään vaikuttamaan kansansairauksien syihin, ja näin hillitään terveydenhuollosta, sairauspoissaoloista sekä varhaisesta eläköitymisestä johtuvia kustannuksia (Terveyden edistäminen. 2013). Mikäli perusopetuksessa onnistutaan kasvattamaan terveellisiä elämäntapoja noudattavia nuoria, koulutusresurssien lisääminen voi olla kannattavaa myös kansanterveyden näkökulmasta. Terveyttä, terveellisiä elämäntapoja ja hyvinvointia korostavia lausumia olikin jonkin verran:

*”STM pitää erittäin hyvänä ehdotusta liikunnan tuntimäärien korottamisesta, sillä se tukee oppilaiden liikunnallista elämäntapaa. STM vastustaa jyrkästi terveystiedon oppituntien vähentämistä sekä kotitalouden valinnaisuuden rajoittamista ja vähentämistä.”* (Sosiaali- ja terveysministeriö)

Kokonaisuutena voidaan todeta, että jokainen ministeriöistä otti mietinnön tavoitteisiin ja sisältöihin kantaa pääasiassa omasta hallinnonalastaan lähtien. Oikeusministeriö korosti muun muassa oikeutta omaan kieleen, Sisäasia- ja Puolustusministeriöt korostavat kouluturvallisuutta, Liikenne- ja viestintäministeriö huomioi liikennekasvatuksen sekä tieto- ja viestintätekniiset taidot, Sosiaali- ja terveysministeriö keskittyi oppilaiden terveyteen ja hyvinvointiin. Näiden tahojen intressejä voikin ehkä nimittää yhteiskunnallisiksi, sillä keskeinen huomio aineistosta on, että lausunnot liittyivät pitkälti



yhteiskunnan ongelmia ennaltaehkäisevään toimintaan. Esimerkiksi keskeisin yhteinen teema oli turvallisuuden edistäminen.

#### 8.1.4 Puolueet

Applen (1979, 8 – 9) mukaan emme havaitse koulutukseen kätkeytyneitä arvoja tai taloudellisia ja ideologisia lähtökohtia, vaan pidämme niitä itsestäänselvyyksinä. Tässä tutkimuksessa oletetaan puolueiden ideologioiden ilmentävän niitä vaikuttimia, joiden avulla poliitikot tekevät päätöksiä. Aineistoa tarkastellessa voidaan huomata, että puolueideologiat näkyvät kannanotoissa.

Esimerkiksi Ruotsalainen eduskuntaryhmä vastasi lausuntopyyntöön ruotsin kielellä. Lausunnossaan se totesi, että Suomessa on perustuslain mukaan kaksi virallista kieltä, ja näiden tulisi olla keskenään tasa-arvoisessa asemassa. Eduskuntaryhmä totesi myös, ettei kaikille pakollisesta ruotsin kielestä ole perusteita luopua. Mielenkiintoinen yksityiskohta Ruotsalaisen eduskuntaryhmän lausunnossa on kuitenkin se, että ryhmä puuttui yksittäisen oppiaineen sisältöön:

*”Svenska riksdagsgruppen vill också stärka undervisningen i Finlands historia då det gäller tiden före 1808-09, så att eleverna får en klar bild av att nationen existerade redan före det och av Finlands historia som en del av Nordens historia.”* (Ruotsalainen eduskuntaryhmä)

Taustalla saattaa olla Ruotsalaisen eduskuntaryhmän intressi legitimoida ruotsin kielen asemaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Myös Suomen kulttuurinen ja identiteettinen asema idän ja lännen välissä saattaa selittää tätä vaadetta. Suomi oli osa Ruotsia paljon pidempään kuin se oli osa Venäjää. Tämä näkyy monessa asiassa kuten suomen kielessä, kulttuurissa, toimintatavoissa ja rakenteissa. Näin ollen intressi saattaa liittyä suomalaisten kansallisen identiteetin hahmottamiseen.

Myös muiden puolueiden ideologiat ilmenivät niiden koulutusta koskeissa lausunnoissa. Siinä missä Ruotsalainen eduskuntaryhmä pyrki legitimoimaan ruotsin kielen opiskelua, Perussuomalaiset puuttui kärkkäästi ruotsin kielen asemaan:

*”Täysin käsittämätöntä on, että tuntijakotyöryhmä on päätenyt esittämään ruotsin kielen säilyttämistä pakollisena ja vieläpä vaatii sen opiskelun aloittamisen varhentamista. Eikö uudistuksen taustalla ollutkaan aito halu edistää valinnaisuuden lisäämistä perusopetuksessa ja siten monipuolistaa suomalaisten kielivarantoa?”* (Perussuomalaiset)

Puolueideologiseksi kannanoton tekee se, että Perussuomalaiset on kritisoinut julkisuudessa ruotsin kielen asemaa ja todennut ”pakkoruotsin” opiskelun vanhanaikaiseksi ja kielipoliittisia ristiriitoja luovaksi (Oinonen 2010). Myös sen eduskuntavaaliohjelmassa 2007 todettiin, että siihen nähden, millaista käytännön hyötyä ruotsin kielestä työssä ja opinnoissa on, voidaan puhua yhteiskunnan resurssien huonosta kohdentamisesta (Perussuomalaisten puolueneuvosto 2006, 14).

Puolueideologia ilmeni myös muissa kuin kielipoliittisissa kysymyksissä. Keskusta toteaa kannattavansa seuraavia arvoja: inhimillisyys ja oikeudenmukaisuus, työnteko ja yrittäjyys sekä yhteisvastuu ja tasa-arvo (Keskusta 2013). Lausunnossa nämä arvot näkyivät muun muassa ehdotuksessa kansalaistaito-oppiaineeksi:

*”Perusopetukseen tarvitaan lisää kansalaistaitojen opettamista omana erillisenä oppiaineena. Oppiaine voisi sisältää esimerkiksi demokratiakasvatusta, monikulttuurisuusopintoja, opetusta taloudenpidosta sekä liikennesääntöjen ja ensiaputoimien harjoittelua.”* (Keskustan eduskuntaryhmä)

Suurin osa puolueista kannatti jossain muodossa toteutettavaa demokratia- tai kansalaiskasvatusta. Voisiko taustalla olla esimerkiksi pelko siitä, että politiikka ja poliittinen vaikuttaminen eivät kiinnosta nuoria? Esimerkiksi kansainvälisen ICCS-tutkimuksen (2010) mukaan suomalaisnuoret eivät ole kiinnostuneita politiikasta ja yhteiskunnallisista asioista ja maiden välisessä vertailussa suomalaiset jäivät kiinnostuksessa viimeisten joukkoon (46 % kiinnostunut) yhdessä ruotsalaisten, belgialaisten, slovenialaisten ja norjalaisten nuorten kanssa (Suoninen, Kupari & Törmäkangas 2010).

Hallituskauden 2007 – 2011 oppositiopuolueet Vasemmistoliitto ja SDP kritisoivat uudistusta:

*”SDP ei hyväksy työryhmän ehdotuksia, jotka toteutuessaan lisääisivät yhteiskunnassa laajasti eriarvoisuutta, heikentäisivät oppilaiden yleistä jatko-opintokelpoisuutta, vai-*

*keuttaisivat kuntataloutta ja murentaisivat kansainvälisesti korkealaatuiseksi ja yhdenvertaiseksi arvioidun suomalaisen perusopetuksen ja sen toimintaedellytykset.”* (Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä)

*”Tuntijakotyöryhmän raportin kaltainen pirstaleinen ja sekava ehdotus ei palvele perusopetuksen kehittämistä ja tavoiteltavia päämääriä.”* (Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä)

Janne Varjon (2007) mukaan tasa-arvopuhe on ollut läsnä suomalaisessa koulutuspolitiikkapuheessa silloinkin, kun koulutuksellinen tasa-arvo ei ole ollut keskustelun keskiössä. Erityisesti oppositio on käyttänyt tätä puhetapaa valtiopäiväpuheessaan. (Varjo 2007, 248.) Myös SDP:n lausunnossa tämä korostus näkyi.

SDP:n kannanoton alkuosa heijastaa tyypillisiä vasemmistopuolueiden puolueohjelmista ja ideologioista nousevia asioita, kuten liberalismia. Lausunnossa saattoi heijastua myös huoli niin sanotun pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan, jonka historialliset juuret ovat lähellä sosiaalidemokratian ideologiaa ja arvomaailmaa, säilymisestä. Toisaalta lausunnoissa esitettiin huoli myös kuntatalouden kestäväydestä.

Perusopetus 2020 –mietinnön tuntijakoehdotukset saivat sekä kriittisiä että myönteisiä kannanottoja. Perusopetuksen vähimmäistuntimäärän nostaminen koettiin yhdenvertaisuutta lisääväksi tekijäksi ja siten se saikin puolueilta laajaa kannatusta. Kokoomus, kristillisdemokraatit ja perussuomalaiset ehdottivatkin, että valtio korvaisi vähimmäistuntimäärän nostamisesta koituvat kustannukset kunnille täysimääräisinä. Sen sijaan ehdotetun kaltaisen valinnaisuuden katsottiin lisäävän alueellista epätasa-arvoa. Jonkin verran kriittisiä arvioita keräsi myös taide- ja taitoaineiden asema:

*”Raportti ei tue hallitusohjelmaan kirjattua taito- ja taideaineiden aseman vahvistamisen tavoitetta, vaan supistaa niiden tuntimäärää ja muuttaa ne kokonaan valinnaisiksi nimenomaan yläkoulussa, jossa opetuksesta vastaavat taidekasvatukseen ja kädentaitoihin erikoistuneet aineenopettajat.”* (Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä)

Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovat perinteisesti olleet suomalaisen koulujärjestelmän kulmakiviä. Konsensus puolueiden välillä - ainakin periaatteessa - löytyikin tasa-arvokysymyksistä, sillä suurin osa puolueista korosti lausunnoissaan sitä, että perusopetuksen tulisi olla yhdenvertaista ja tasa-arvoista. Vaikka tasa-arvon tärkeydestä ol-

tiinkin samaa mieltä, tasa-arvoinen koulu sai monenlaisia merkityksiä, kuten olemme todenneet luvussa 7.1.

### 8.1.5 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoja on Suomessa yhteensä kuusi sekä niiden lisäksi aluehallintovirastojen tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto (Aluehallintovirastot 2013). Aluehallintovirastojen tehtävä on arvioida peruspalvelujen alueellista saatavuutta sekä toimia opetustoimen muutoksenhaku- ja oikeusturvaviranomaisina. Lisäksi ne järjestävät opetustoimen henkilöstökoulutuksia. (Koulutuksen hallinto ja päätöksenteko 2013.)

Lausuntopyyntöön vastasi viisi aluehallintovirastoa. Suurin osa aluehallintovirastoista kiinnitti lausunnoissaan huomiota alueellisen tasa-arvon toteutumiseen. Koska väestörakenteen muutokset ovat jo vaikuttaneet erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen kouluverkkoon, ovat aluehallintovirastojen kannanotot loogisia:

*"Harvaan asutuissa ja pitkien etäisyyksien kunnissa, joissa oppilasmäärä vähenee, on tasavertaisten koulutuspalvelujen tarjonta keskeinen kysymys."* (Lapin aluehallintovirasto)

Aluehallintovirastot olivat pääasiassa tyytyväisiä ehdotettuun vähimmäistuntimäärän nostoon, sillä sen uskottiin lisäävän alueellista tasa-arvoa. Esimerkiksi Lapin ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastot olivat tasavertaisen opetuksen toteuttamisesta täsmälleen samaa mieltä:

*"Tämä [tasavertainen perusopetuksen laatu] toteutuu parhaiten korottamalla alaluokkien opetukseen käytettävä minimituntimäärä yhtenäiseksi kaikissa kunnissa, lisäämällä valinnaisaineiden vuosiviikkotuntimäärää vuosiluokilla 7–9 sekä pidättäytymällä valinnaisuuden ja vieraan kielen opetuksen merkittävästä laajentamisesta vuosiluokilla 1–6."* (Lapin aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto.)

Kolme aluehallintovirastoista huomautti uudistuksesta aiheutuvan lisääntyviä kustannuksia ja tämän vuoksi uudistuksen toteuttamiseen tulisi varata riittävästi resursseja. Välittömien kustannusten lisäksi osa aluehallintovirastoista huomioi, että uudistus vaikuttaisi täydennyskoulutustarpeen lisääntymiseen. Tämän huomion taustalla saattaa olla se, että aluehallintovirastot järjestävät opetustoimen henkilöstökoulutuksia. Aluehallintovirastojen intresseinä voidaan tiivistetysti ilmaistuna sanoa olleen edustamaansa aluetta koskevaan tasa-arvoon ja oikeudenmukaiseen kustannustenjakoon liittyvät intressit sekä alueellinen jousto.

### 8.1.6 Elinkeinoelämän ”edustus”

2000- ja 2010-lukujen yhteiskunnallisena haasteena voidaan pitää muun muassa suurten ikäluokkien poistumista työmarkkinoilta (Poropudas & Volanen 2003, 129). Tämän voidaan ajatella luovan koulutukselle paineita uuden työvoiman tuottamiseksi. Elinkeinoelämän edustajien lausunnot keskittyivätkin suurelta osin koulutuksen ja työelämän kohtaamiseen:

*"Työurien pidentäminen alkupäästä edellyttää, että perusopetuksen roolia työelämätiendon välittäjänä vahvistetaan."* (Elinkeinoelämän keskusliitto)

Hyvän koulutuksen avulla uskotaan saavutettavan parempi työasema tai palkkataso. Elinkeinoelämän edustajien lausunnoissa saattaakin näkyä suomalaiselle yhteiskunnalle tyypillinen koulutususkko (mm. Simola & Rinne 2002, 255), tai ainakin inhimillisen pääoman (Rutkowski ym. 2012, 170) lisäämisen ajatus. Perusopetuksen tehtäväksi nähtiin jatko-opintokelpoisten nuorten kasvattaminen:

*"Perusopetuksen vastuuta koko ikäluokan siirtymisestä toiselle asteelle tulee lisätä."* (Elinkeinoelämän keskusliitto)

Elinkeinoelämän edustajat olivat melko yksimielisiä siitä, että koulun tulisi valmistaa oppilaita jatko-opintoihin ja työelämään. Tuntijakoaiheessa eri tahojen näkemykset kuitenkin erosivat. Siinä missä Elinkeinoelämän keskusliitto toivoi valinnaisuuden lisäämistä jatko-opintomotivaation nimissä, SAK korosti, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa tulisi keskittyä kaikille yhteisen opetuksen pitämiseen korkeana.

Tiivistetysti elinkeinoelämän intresseiksi nousevat nopeaan koulutuksen jälkeiseen työelämään siirtymiseen liittyvät taloudellisuuden ja tehokkuuden intressit ja tähän liittyen mm. koulupudokkaiden välttäminen. Myös työvoiman riittävyteen ja saatavuuteen liittyvät intressit näkyvät lausunnossa. Jotta työelämään siirtyminen sujuisi mahdollisimman tehokkaasti, tulisi nuorten työelämä tietoutta elinkeinoelämän edustajien mielestä lisätä jo perusopetuksen aikana.

### 8.1.7 Työntekijätahot

Yksi kestävimmistä politiikan määritelmistä on Lasswellin (1958) kysymys ”Who gets what” – kuka saa ja mitä. Työntekijän edustajien lausunnoissa tämä kamppailu näkyi vahvasti, sillä aineenopettajajärjestöjen lausunnot koskettivat pääasiassa tuntijakoaihetta. Minkä verran kullekin oppiaineelle kuuluu tunteja? Minkä vuoksi tietyt oppiaineet ovat erityisen tärkeitä?

Opetussuunnitelma on asiakirja, jossa otetaan kantaa siihen, mikä yhteiskunnassa on säilyttämisen arvoista, uudelleen muokattavaa tai kokonaan uudistettavaa (Rajakaltio 2011, 58). Opetussuunnitelmakeskustelulla on käytännön rajoitteensa, jolloin keskustelu kulminoituu siihen, mitkä oppiaineet ovat toisia tärkeämpiä (Levin 2009, 14 – 15).

*”...draama on esimerkiksi hyödyllinen väline myös vieraiden kielten opiskelussa, mutta emme näe järkeväksi tehdä siitä oppiainetta samaan aikaan kun A-kielen tunteja vähennetään. Mielestämme A-kielen tuntivähennys on siis peruutettava.”* (Suomen englanninopettajat)

Keskustelu voi olla kiivasta, sillä sitä johtavat yleensä tahot, joilla on vahva henkilökohtainen mielenkiinto päätökseen (Levin 2009, 14 – 15). Tässä tapauksessa henkilökohtaisella mielenkiinnolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi työllisyyskysymyksiä. Yksittäiset, erilliset oppiaineet sekä asetuksella määrätyt tuntijaot voivat altistaa eturyhmäajattelulle, jolloin yhdeksi tärkeimmistä kysymyksistä saattaa muodostua se, millä tavoin saadaan parhaiten ajettua omia intressejä eteenpäin.

*”Kotitalousopetuksella on suora vaikutus lasten ja nuorten hyvinvointiin ja sitä kautta kansakunnan menestykseen. Kotitalousopettajien liitto ry vaatii kaikille yhteisen kotitalouden opetuksen määrän nostamista nykyisestä kolmesta (3) vuosiviikkotunnista viiteen (5) vuosiviikkotuntiin ja yksilöllisen valinnaisuuden lisäämistä sekä ala- että yläluokilla.”* (Kotitalousopettajien liitto ry)

Perusopetus 2020 – mietinnössä oppiaineista muodostettiin kuusi oppiainekokonaisuutta, jotka olivat Kieli ja vuorovaikutus, Matematiikka, Ympäristö, luonnontieto ja teknologia, Yksilö, yritys ja yhteiskunta, Terveys ja toimintakyky sekä Taide ja käsityö (Perusopetus 2020 2010). Työntekijätahot eivät kaikilta osin vaikuttaneet olevan tyytyväisiä oppiainekokonaisuuksiin, osa tahoista tyrmäsi oppiainekokonaisuudet kokonaan. Erityisesti Kieli ja vuorovaikutus sekä Taide ja käsityö – oppiainekokonaisuudet saivat osakseen kritiikkiä.

*”Draama tulisi olla osana Kieli- ja vuorovaikutus – oppiainekokonaisuutta, jossa on myös äidinkieli ja kirjallisuus –oppiaine.”* (Suomen Rehtorit ry)

*”Kieli ja vuorovaikutus-oppiainekokonaisuus tulee jakaa kahtia, jolloin äidinkieli ja kirjallisuus ja muut kielet muodostavat omat oppiainekokonaisuudet.”* (SRO ry)

Myös valinnaiset ja kaikille pakolliset aineet herättivät työntekijätahoissa erilaisia näkemyksiä. Suurin osa tahoista kritisoi Perusopetus 2020 – asiakirjassa ehdotettua valinnaisuutta. Kritiikin perusteluna oli yleensä huoli valinnaisuuden toteutumisesta niin sanottuna näennäisvalinnaisuutena tai opetuksen järjestäjän valinnaisuutena. Liian valinnaisuuden katsottiin lisäävän muun muassa epätasa-arvoa ja liian aikaista oppijoiden eriytymistä. Sen sijaan kielten opettajien liitot toivoivat valinnaisuuden lisäämistä Kieli ja vuorovaikutus -oppiainekokonaisuuteen:

*”Kieli ja vuorovaikutus-oppiainekokonaisuuden valinnaisten opintojen määrää nostetaan, jotta B2-kielen opiskelu turvataan.”* (Suomen kielten opettajien liitto)

Työmarkkinajärjestöt ovat vaikuttaneet vahvasti koulutuspolitiikkaan omista intresseistään lähtien. Esimerkiksi OAJ:stä on kehkeytynyt vahva vaikuttaja koulutuksen kentällä. (Lehtisalo & Raivola 1999, 215; Historiaa ja saavutuksia 2013.) Lausuntonaan OAJ pyrkiin vaikuttamaan myös koulutuksen järjestämisen ylätasolle, eli erilaisiin koulutusta ohjaaviin säädöksiin:

*”OAJ:n näkemyksen mukaan perusopetuksessa on tarve tuoda nykyistä selkeämmin asetus tasolla esille oppilaan oikeus opettajaan jokaisena oppituntina perusopetuksen tavoitteiden saavuttamisen mahdollistajana.”* (OAJ)

*”Säännöksessä tulee säätää yksiselitteisesti montako oppilasta voidaan kuhunkin oppilasryhmään integroida.”* (OAJ)

Ensimmäisen lausunnon taustalla saattavat olla Suomen kuntien talousvaikeuksiin liittyneet koko henkilöstön lomautukset, jotka OAJ on aina opettajien osalta riitautanut. Se, että OAJ haluaisi säätää lakiin siitä, että oppilaalla on oikeus opettajaan jokaisella oppitunnilla, liittyy käytännössä kyseisen ammattiryhmän lomautusten estoon. Kyseessä on selvä ammattiryhmän työn jatkuvuuteen liittyvä intressi.

Toisen lausunnon taustalla ovat perusopetuslakiin ja asetuksen 1.8.2010 voimaantulleiden oppilaan tarvitsemaa tukea koskevat säädökset. Kyseisissä säädöksissä vahvennettiin oppilaan oikeutta lähikouluperiaatteen mukaiseen opetukseen ja lähikouluperiaatteen mukaisesti. Käytännössä säädösmuutokset tarkoittivat sitä, että lähes kaikki tukitoimenpiteitä tarvitsevat oppilaat integroidaan tukitoimin normaaliopetuksen ryhmiin. Samassa säädösperustassa on selkeytetty oppilaan kolmiportaisen tuen tasot (yleinen, tehostettu ja erityinen tuki). Uudistus merkitsi suurta opettajan toimenkuvan muutosta, koska nyt normaaliopetuksen ryhmissä saattaa olla useita tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria.

Suomessa opettajilla on yleensä ylempi korkeakoulututkinto ja siten heidän osaamisensa on kvalifioitua (Simola & Rinne 2010, 320). Moni työntekijätahoista ko-



rosti lausunnossaan sitä, että opetuksen tulee jatkossakin perustua pätevän opettajan antamaan opetukseen:

*”Opettajakelpoisuuksia ei tule alentaa. Myös alaluokilla taideopetuksen tulee olla riittävän asiantuntevien opettajien opettamaa.”* (Kuvataideopettajat ry)

Intressi liittyy ammattijärjestön vaateeseen lisensoida opetus vain sellaisten henkilöiden oikeudeksi, jolla on kyseiseen tehtävään kelpoisuus (Licence to teach). Kelpoisuusvaatimukseen liittyi toisinaan myös kysymys siitä, millainen vaikutus uudistuksella olisi opettajankoulutukseen tai opettajien työllistymiseen. Esimerkiksi TOL ry huomautti, että liian pienet tuntimäärät vaikuttaisivat opettajien työllistymiseen, sillä ehdotetuilla tuntimäärillä ei syntyisi aineenopettajan virkoja. Tämä johtaisi helposti siihen, että oppilaiden saama opetus olisi epäpätevän opettajan antamaa. Lausuntoa selittää selkeä taloudellinen, työllistymiseen liittyvä sekä edellä mainittu ”lupa opettaa” –intressi.

### **8.1.8 Vanhempainliitto**

Vanhempainliiton lausunnoista jää päällimmäiseksi mieleen oppilaan oman kiinnostuksen ja oppimismotivaation korostaminen:

*”Valinnaiset opinnot lisäävät oppilaan opiskelumotivaatiota erityisesti alakoulun ylemmillä luokilla”* (Vanhempainliitto)

*”...jolloin oppilas voisi painottaa vahvemmin omaan kiinnostukseensa ja suuntautuneisuuteensa liittyviä opintoja”* (Vanhempainliitto)

Kodin ja koulun yhteispeli korostui Vanhempainliiton lausunnossa. Lausunnossa toivottiin, että koti ja koulu tekisivät yhteistyötä muun muassa lapsen liikuntamotivaation lisäämisessä. Lisäksi Vanhempainliitto toivoi, että koulu vastaisi kotien tarpeisiin pidentämällä lapsen koulupäivää lisäämällä aamu- ja iltapäivätoimintaa:

*"Lyhyt koulupäivä ja sitä seuraava pitkä vapaa iltapäivä on lapsen hoidon näkökulmasta ongelmallinen"*

Kuten olen jo maininnut, opetussuunnitelmalla on käytännön rajoitteensa, sillä oppivelvollisuuskoulun puitteissa ei pystytä opettamaan kaikkia niitä asioita, joita ihmiset haluavat lastensa oppivan (Levin 2009, 14 – 15). Vanhempainliitto halusi lisätä opetussuunnitelmaan monia oppiaineita sekä aamu- ja iltapäivätoimintaa sekä kodin ja koulun yhteistyötä. Lausunnoissa ilmenevät toiveet ja intressit ilmensivät vanhempien toivetta lastensa hyvästä kokonaisuutena. Tämä ajatusta ”lapsen hyvästä” näkyi sekä koulutukseen liittyvien rakenteiden (mm. eheytetty koulupäivä) sekä työtapojen (mm. yhteistyö kodin ja koulun välillä) osalta. Näissä lausunnoissa ilmenee osin curriculum-tyyppinen ajattelutapa, joka perustuu lapsilähtöisyyteen ja kokonaisvaltaisempaan oppimiseen (Vitikka ym. 2012, 89 – 90). Lausunnossa ei kuitenkaan mainittu, millä tavoin tämä lisäresursointi toteutettaisiin ja minkä oppiaineiden opetusta voitaisiin vähentää.

### **8.1.9 Asiantuntijatahot**

Erilaisten virkamiesten ja asiantuntijoiden vaikutus koulutukseen ja koulutusta koskeviin päätöksiin on lisääntynyt 1990-luvulta alkaen (Lehtisalo & Raivola 1999, 215). Erilaisista koulutusta koskevista tutkimustuloksista ollaan aiempaa kiinnostuneita, sillä poliittisten päätösten tueksi halutaan näyttöjä (Levin 2009, 19).

Koulutuksen arviointitahojen (Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitos, Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskus sekä Koulutuksen arviointineuvosto) kannanotot perustuivatkin muita tahoja enemmän tutkimustiedon varaan. Esimerkiksi Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskus suhtautui kriittisesti taide- ja taitoaineiden määrän lisäämiseen perustellen kannanottoansa muun muassa kansainvälisillä tutkimustuloksilla:

*"...mihin raportissa useaan kertaan toistettu tarve taito- ja taideaineiden opetuksen aseman vahvistamisesta ja tuntimäärien lisäämisestä perustuu. Esitetyt tilastot osoitta-*

*vat päinvastoin näiden aineiden opetuksen suhteellisen osuuden olevan jo nyt Suomessa montaa muuta maata korkeampi. Kun tämä yhdistetään suomalaisen peruskoulun useimpia muita Euroopan maita lyhempiin koulupäiviin ja vähäisempään kotitehtäviin käytettyyn aikaan, on kysyttävä, miten tässäkin raportissa jatkuvasti toistettu näkemys suomalaisen peruskoulun ”liiasta tietosisältöpainotteisuudesta” loppujen lopuksi perustellaan. Koska suomalaisoppilaat menestyvät PISA:ssa, suomalaisen peruskoulun koulun täytyy olla (liian) tietopainotteinen? Vai koska peruskoulu odottaa koko ikäluokan selviävän samoista vaatimuksista ja joillekin se osoittautuu raskaaksi, suomalainen peruskoulu on liian tietopainotteinen? Vai koska suomalaiskoululaiset näyttävät viihtyvän koulussa muiden maiden vähemmän taito- ja taideaineita tarjoavissa kouluissa opiskelevia oppilaita heikommin, suomalainen peruskoulu on liian tietopainotteinen?”* (Koulutuksen arviointikeskus)

Tutkimustuloksia voidaan joskus käyttää myös omien näkökantojen legitimoijana (Levin 2009, 19). Tässä tapauksessa omaa näkemystä pyrittiinkin perustelemaan Perusopetus 2020 -mietinnön pohjana olevilla tutkimuksilla, joten tarkoituksena lienee ollut joko tuoda näkyväksi ehdotuksen epäloogisuus tai legitimoida omia mielipiteitä.

Koulutuksen arviointitahot olivat lausunnoissaan hyvin yksimielisiä. Suurin osa muista tutkimukseen mukaan otetuista tahoista kannatti taide- ja taitoaineiden lisäämistä, mutta näistä koulusta arvioivista tahoista kaikki suhtautuivat näiden aineiden lisäämiseen varauksella. Voisiko taustalla olla esimerkiksi halu pysytellä korkealla PISA-vertailuissa?

Koulutuksen arviointitahot olivat kriittisiä ehdotettuja uudistuksia kohtaan. Aiemmin mainitun taide- ja taitoaineiden aseman vahvistamisen lisäksi epäluuloja herättivät esimerkiksi valinnaisaineiden määrän lisääminen sekä uusiksi oppiaineiksi ehdotetut etiikka ja draama:

*”Eheyttämisyhtymysten ristiriidassa on se, että työryhmä ehdottaa uusia oppiaineita. Tämä ei edistä oppiainekokonaisuuksien vahvistumista tai oppilaan oppimisen eheytymistä. Väheksymättä mitenkään etiikan tai draaman tärkeyttä, ehdotettu oppiaineiden lisääminen pirstaloi entisestään perusopetusta.”* (Koulutuksen tutkimuslaitos)

Yksi Perusopetus 2020 –mietinnössä esitetyistä tavoitteista oli perusopetuksen eheyttäminen (Perusopetus 2020 2010, 75). Taustalla lienee ajatus siitä, että uudet oppi-

aineet tai pelkät rakenteelliset muutokset eivät välttämättä korjaa opetuksen ja oppimisen havaittuja puutteita. Arviointitahojen lausunnoista voidaan tunnistaa samankaltaista ajattelua kuin Macdonaldilla (2003, 147), jonka mukaan opetussuunnitelman modernisettiset rakenteet saattavat heikentää muutoksen mahdollisuutta.

Muilla tähän tutkimukseen asiantuntijatahoiksi luokitetuilla tahoilla lausuntojen sisällöt liittyivät pitkälti tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vaateeseen. Tämä saattaa osin johtua kannanottajien edustamista tahoista (Lapsiasiavaltuutettu, NUORA, Tasa-arvovaltuutettu Vähemmistövaltuutettu), joiden tehtävänä on muun muassa edistää tasa-arvon toteutumista. Nämä esille tuodut teemat selittyvät siis suoraan edustamiensa tahojen tavoitteista ja arvomaailmoista.

## 8.2 Yhteenveto

Toisena tutkimusongelmana oli tarkastella, millaisiin intresseihin eri intressitahojen lausunnot voisivat liittyä. Tarkastellaksemme lausunnoissa piileviä intressejä, tutkimuksen kohdejoukko on tässä tutkimuksessa jaettu yhdeksään eri intressitahoon niiden edustaman ryhmän perusteella.

Aineistoa tarkastellessa voidaan huomata, että eri tahojen välisissä lausunnoissa on eroja. Siinä missä työntekijäosapuolet usein vaativat lisää resursseja, työnantajan ja kunta-alan edustajat pyrkivät jarruttamaan kustannusten kasvua. Nämä erot ovat loogisia, sillä näiden tahojen taloudelliset edut ovat toisilleen vastakkaisia. Kuten tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa olen todennut, OVTES:n rakenne saattaa altistaa eturyhmäajattelulle, jolloin opetussuunnitelmauudistukset muuttuvat kamppailuksi tuntiluokasta. Hypoteesini saattaa pitää paikkansa, sillä työntekijäosapuolen resurssivaateet liittyvät pääosin oman työn jatkuvuuden turvaamiseen.

Työnantajaosapuolen intressit liittyivät huoleen resurssien riittävydestä. Mikäli opetussuunnitelmien perusteisiin kirjataan uusia oppiaineita tai osaamistarpeita, ne lisäävät koulutuksen järjestäjän kustannuksia. Tämän huolen taustalla saattaa huomio koulutuksen käyttömenojen vuosittaisesta lisääntymisestä (Suomen virallinen tilasto 2010) ja sen vaikutuksista koulutusta järjestävien tahojen talouteen.

Poliittisista tahoista ministeriöiden lausunnot käsittelivät pääasiassa terveyttä ja turvallisuutta. Turvallisuuden korostamisen taustalla saattoivat olla useat kouluihin

kohdistuneet uhkaukset, kouluampumiset ja muut koulun turvallisuutta uhanneet tapahtumat. Toisaalta turvallisuus on kirjattu muun muassa perusopetuslakiin, joten se on tärkeä osa koulun toimintaympäristöä. Turvallisuustietoisuus onkin yksi Rokan (2011) kuvaamista politisoituneista teemoista, eli aihealueista, jotka ovat olleet merkittävästi esillä opetussuunnitelmien perusteissa 1980-luvulta alkaen. Toisaalta turvallisuus- ja terveystieteiden korostuminen saattaa ilmentää ministeriöiden yhteiskunnallista ja hallinnonalaan kuuluvaa intressiä. Koulutukseen resursoimalla ja varhaisella puuttumisella voidaan ennaltaehkäistä yhteiskunnallisten ongelmien syntymistä.

Kansalaiskasvatus on viime vuosina hivuttautunut kansainvälisen kiinnostuksen kohteeksi (Keating ym. 2009). Lähes jokainen poliittisista puolueista kannatti kansalais- tai demokratiakasvatusta vahvistamista opetussuunnitelmassa. Tämän taustalla saattaa olla intressi lisätä nuorten osallisuutta ja yhteiskunnallista aktiivisuutta. Myös poliittisten puolueiden ideologiat näkyvät lausunnoissa melko selvästi. Osa näistä ideologioista, kuten kysymys ruotsin kielen asemasta koulutuksessa (Perussuomalaisen puolueen 2006; Ruotsalainen kansanpuolue 2006), näytti muotoutuvan suoraan intressitahojen koulutukselliseksi tavoitteeksi.

Elinkeinoelämän edustajat korostivat lausunnoissaan työelämän ja koulutuksen kohtaamista. Näiden tahojen lausunnoista voidaan päätellä perusopetuksen olevan väliaine työelämään pääsemiseksi. Intressi koulutukseen onkin välineellinen: inhimillisen pääoman (Rutkowski ym. 2012, 170) lisääminen hyödyttää yksilön lisäksi myös elinkeinoelämää. Osaavat ja motivoituneet työntekijät lisäävät yritysten tuottavuutta ja siten lisäävät niiden taloudellista kasvua.

Vanhempainliiton kannanotossa korostettiin oppilaiden oppimismotivaatiota sekä kodin ja koulun yhteispeliä. Vanhempainliiton lausunto ilmensikin osin lapsilähtöistä oppimista, joka on yksi curriculum-ajattelun taustatekijöistä (Vitikka ym. 2012, 89 – 90). Myös toive kodin ja koulun yhteistyöstä heijasti halua kokonaisvaltaiselle kasvatusyhteistyölle. Toisaalta vanhempien edustajien kannanotosta voidaan tulkita, että taustalla ovat myös vanhempien henkilökohtaiset, muun muassa lastenhoitoa koskevat intressit.

Aluehallintovirastojen keskeisimmissä kannanotoissa korostettiin alueellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Aluehallintovirastojen tehtävä on valvoa kunkin alueen alueellisia etuja, joten niiden intressit näyttäytyvät tässä tutkimuksessa edunvalvonnallisina. Virastot kiinnittivät huomiota myös uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja siihen, että uudistukseen varattaisiin kansallisesti riittävät resurssit.

Asiantuntijatahojen lausunnoista ei löytynyt yhtä yhtenäistä linjaa, vaan näiden tahojen lausunnot voidaan jakaa kahdenlaisiin kommentteihin. Koulutuksen arviointitahot kritisoivat opetussuunnitelmauudistuksen toteuttamishdotusta kärkkäästikin erityisesti taide- ja taitoaineiden aseman osalta. Taustalta saattaa löytyä intressi menestyä kansainvälisissä vertailuissa ja pitää opetus tunnustetusti korkeatasoisena. Näin ollen arviointitahot eivät välttämättä halua vaihtaa korkeatasoista tiedon opetusta pehmeämpään taito- ja taideaineisiin silloin, kun Suomessa on jo kansainvälisesti katsottuna paljon näiden aineiden opetusta. Toisaalta arviointitahojen lausunnoista löytyi myös viitteitä siitä, etteivät ne kokeneet uusien oppiaineiden ja rakenteiden korjaavan koulumaailmassa havaittuja puutteita.

Muiden asiantuntijatahojen lausunnoista löytyi paljon mainintoja tasa-arvoisesta ja yhdenvertaisesta koulutuksesta. Nämä huomiot olivat lausujatahoille tyyppisiä, sillä niiden tehtäviin kuului muun muassa tasa-arvon edistäminen yhteiskunnassa.

# 9 TULOSTEN YHTEENVETO JA POHDINTA

## 9.1 Tulosten yhteenveto

Koulutus ja opetussuunnitelmat sen järjestämistä määrittävinä asiakirjoina kuvastavat aina aikaansa. Muun muassa Karen Robinson (2012, 18) toteaa, että yhteiskunnan muutokset vaikuttavat koulutuksen tavoitteisiin, mutta toisaalta koulut toimivat myös itse yhteiskunnan muutosagentteina (ks. myös Lehtisalo & Raivola 1999, 100). Opetussuunnitelmauudistuksilla pyritäänkin siihen, että opetus vastaisi nykyisyyden ja tulevaisuuden osaamistarpeisiin. Suomessa opetussuunnitelman suunnitteluun on alettu osallistaa useita eri tahoja Macdonaldin (2003, 142 – 143) kuvaaman yhteistyömallin mukaisesti. Eri tahoista jokainen tuo prosessiin mukaan oman näkemyksensä siitä, millaista osaamista koulussa tarvitaan.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana oli keväällä 2009 alkanut perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon uudistamisprosessi. Uudistamista varten perustetun työryhmän tehtävinä oli valmistella ehdotukset perusopetuksen yleisiksi tavoitteiksi ja tuntijaoiksi sekä arvioida ehdotusten taloudelliset ja muut vaikutukset. Työryhmän mietintö jätettiin 31.5.2010 ja siihen pyydettiin lausuntoja useilta eri näkökulmia edustavilta ryhmiltä.

Tutkimukseni aineistona käytettiin näiden lausuntojen keskeisiä sisältöjä. Lausunnot sisälsivät paljon eri intressiryhmien pyrkimyksiä ja kuvaavaa onkin, että ensimmäinen perusopetuksen tuntijakoa ja tavoitteita koskeva lakiluonnos kaatui poliittisiin erimielisyyksiin eduskunnassa ja lakia koskeva päätäntä siirtyi vaalikauden yli (Liiten 2010; Tomperi 2013). Perusopetuksen tavoitteita ja tuntijakoa koskeva laki hyväksyttiin sittemmin eduskunnassa 28.6.2012 ja näin perusopetuksen yleisten valtakunnallisten perusteiden valmistelutyö saattoi jatkua.

Ensimmäisenä tutkimusongelmana oli tarkastella, mihin asioihin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota. Saatujen tulosten perusteella muodostettiin viisi luokkaa, jotka ovat tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus, talous, suorat kannanotot opetussuunnitelman sisältöihin sekä uusien oppiaineiden, aihealueiden tai osaamistarpeiden ehdotukset.

Tuloksista voidaan päätellä, että tahosta riippumatta opetussuunnitelman sisällöt koetaan keskeisiksi aiheiksi, sillä muodostettujen teemojen sisällä suoria kannanotto-

ja opetussuunnitelman sisältöihin oli lukumäärällisesti eniten. Lähes jokaisessa lausunnossa kiinnitettiin huomiota oppiaineiden tuntijakoon tai tuntimääriin. Osa halusi lisätä tunteja, osa taas vähentää. Erityisen korostunutta tuntijakopohdinta oli opettajien etujärjestöillä. Sen sijaan uusien oppiaineiden, aihealueiden tai osaamistarpeiden pohdinta oli kaiken kaikkiaan melko vähäistä. Teeman mukaista pohdintaa ilmeni pääasiassa pinnallisina väitteinä oman oppiaineen tärkeydestä tulevaisuuden osaamisessa tai perusteluna jonkin muun koulutuksen intressiryhmän lausunnolle. Tuntijakoihin keskittyminen ilmentää niin sanottua Lehrplan-suuntausta, jolle on tyypillistä opetussisältölähtöinen ajattelu (Holappa 2010, 24 – 25; Vitikka ym. 2012, 89). Vaikka viimeaikaisiin suomalaisiin opetussuunnitelmiin onkin sisältynyt piirteitä sekä Lehrplan-ajattelusta että lapsilähtöisemmästä ja kokonaisvaltaisempaan oppimisajatteluun pohjautuvasta curriculum-suuntauksesta (Vitikka ym. 2012, 89 – 90), on mielenkiintoista, että lausunnoissa ilmeni suurimmaksi osaksi tiukka rakenteita koskeva ajattelu.

Tämän löydöksen tehtyäni jäinkin pohtimaan sitä, muuttaako tämänkertainen opetussuunnitelmauudistus opetusta ja oppimista vai jääkö se vain yhdeksi uudistukseksi aiempien joukkoon ilman sen suurempaa vaikuttavuutta? Ohjaavatko uudistusta ennakoidut tulevaisuuden muutokset (kuvio 2, s. 24) ja niistä johdetut osaamistarpeet vai ohjautuuko uudistus tottumuksista ja rakenteista käsin? Kariutuuko aiottu uudistus perinteiseen eturyhmäajatteluun ja intressiritiriitöihin? Politisoituuko muutosmahdollisuus erityisesti talouden niukkenevina aikoina? Onko Macdonald (2003, 147) oikeassa arvioidessaan, että mikäli opetussuunnitelmauudistuksissa jatketaan oppiaineisiin, opettajiin ja perinteiseen luokkaopetukseen keskittymistä, uudistukset jäävät jokseenkin merkityksettömiksi?

Eturyhmäajattelu ilmeni myös taloutta koskevissa pohdinnoissa. Osa tahoista pyrki hyvinkin kärkkäästi pitämään kustannukset mahdollisimman vähäisinä, kun taas osa tahoista ei kiinnittänyt lausunnossaan lainkaan huomiota uudistuksen kustannusvaihteluksiin. Mielenkiintoista olikin se, että osa lausunnon antaneista esitti sellaisia uudistuksia, jotka toteutuessaan olisivat aiheuttaneet runsaasti sekä välittömiä että välillisiä kustannuksia. Tästä huolimatta näissä lausunnoissa ei huomioitu ehdotetun uudistuksen taloudellisia vaikutuksia.

Valtiovarainministeriön julkaisun 8/2010 mukaan 2010-luvulla Suomen taloutta ovat horjuttaneet muun muassa maailmankaupan vapaapudotus ja siitä seurannut vientituotannon heikentyminen. Kriisin seurauksena myös julkinen talous heikentyi nopeasti. (Julkinen talous tienhaarassa 2010, 5.) Kuitenkin koululaitoksen käyttömenoja



kului vuonna 2010 4 % enemmän kuin sitä edellisenä vuonna ja suurimman osan näistä menoista muodostivat perusopetuksen kustannukset (4,1mrd euroa) (Suomen virallinen tilasto 2010). Valtiontalouden heikentymisestä huolimatta siis koulutuksen kustannukset olivat kasvaneet. Tästä huolimatta useat tahot halusivat sijoittaa koulutukseen yhä enemmän varoja – ilmeneekö tässä suomalainen koulutususkko (mm. Simola, Rinne & Kivirauma 2002, 255) ja ajatus siitä, että koulutukseen sijoitetut varat eivät ole hukkaan heitettyä pääomaa?

Kysymys koulutuksen itsemääräämisoikeudesta ja normiohjauksesta kytkeytyi yhteen taloutta koskevien kysymysten kanssa. Koulutuksen itsemääräämisoikeuden kannattajat perustelivat kantaansa muun muassa koulutuksen joustavuuden säilymisellä, mutta myös alueellisilla olosuhteilla ja pienemmillä kustannuksilla. Toisaalta kuntien normien ja rahoitusjärjestelmien höllentämisen seurauksena on alettu huolestua mahdollisesta kuntien tasa-arvon ja palveluiden tason heikentymisestä (Juva 2008, 40). Normiohjauksen kannalla olevat tahot perustelivatkin näkemystään esimerkiksi oppilaan oikeuksilla ja alueellisella tasa-arvolla. Toisaalta normiohjausvaateen taustalla saattoi joissain tapauksissa olla pyrkimys sitoa koulutuksen järjestäjät noudattamaan tiettyjä säädöksiä, joista olisi tietyille intressiryhmille etua.

Suomalaisen peruskoulujärjestelmän luomisesta alkaen tasa-arvo on ollut yksi tärkeimmistä koulutuksen tavoitteista (ks. Ahonen 2003). Mielenkiintoista oli se, että suurin osa tasa-arvoa korostavista lausunnoista keskittyi alueelliseen tasa-arvoon. Toisaalta alueellinen tasa-arvo ilmentää mahdollisuuksien tasa-arvoa, jonka mukaan kaikille tulisi tarjota yhtäläiset koulutusmahdollisuudet (Kalalahti & Varjo 2012, 41; Meriläinen 2008, 58; Kauppinen 2010, 17). Toisaalta mahdollisuuksien tasa-arvo -käsite sisältää yleensä myös ajatuksen siitä, että esimerkiksi sosiaaliluokan, kielen tai muiden henkilökohtaisten ominaisuuksien ei tulisi vaikuttaa koulutuksen saatavuuteen. Tämänkaltaista tasa-arvoa ilmentäviä lausuntoja ei löytynyt useita, vaikka esimerkiksi kielipoliittiset kysymykset ja sukupuolten välinen tasa-arvo sekä yleinen yhteiskunnallinen tasa-arvoisuus keräsivätkin joitain mainintoja. Alueellisen tasa-arvon vaade kietoutui usein yhteen koulutuksen rahoituskysymysten kanssa. Kyse saattoi olla eräänlaisesta taloudellisen tasa-arvon vaatimuksesta: uudistuksen rahoitusta ei tulisi säilyttää koulutuksen järjestäjien harteille, vaan valtion tulisi korvata kunnille siitä aiheutuneet kustannukset.

Pekka Rokka (2011) on tutkimuksessaan todennut, että vuosien 1985, 1994 ja 2004 suomalaisista opetussuunnitelman perusteista löytyy merkittävä määrä tasa-arvopainotuksia. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vaade näkyi myös tämän tutkimuk-

sen aineistossa, joten tasa-arvon voidaan arvella olevan tärkeä päämäärä myös vallitsevassa ajassamme. Yksi tämän tutkimuksen keskeisiä löydöksiä on kuitenkin se, että käsitys tasa-arvosta tai siitä, miten tasa-arvoon päästään, vaihtelee tahoittain. Myös muun muassa Kalalahti ja Varjo (2012, 40) sekä Englund ja Quennerstedt (2008, 722) ovat todenneet, että poliittisessa kamppailussa sama käsite voi saada erilaisia merkityksiä. Koulutuksellisella tasa-arvolla perusteltiin jopa toisistaan eroavia mielipiteitä. Voidaan kysyä, käytetäänkö tasa-arvon käsitettä joskus oman ryhmittymän intressien ja etujen ajamisen välineenä, jolloin tasa-arvo ei välttämättä enää olekaan tavoite sinällään.

Toisena tutkimusongelmana oli tarkastella, millaisiin intresseihin eri tahojen lausunnot voisivat liittyä. Tätä varten tutkimuksen kohdejoukko jaettiin yhdeksään eri tahoon niiden edustaman ryhmän perusteella. Tahot nimettiin työnantajan edustajiksi, työntekijätahoiksi, puolueiksi ja ministeriöiksi sekä kuntien keskusjärjestöksi, elinkeinoelämän edustajiksi, aluehallintovirastoiksi, asiantuntijatahoiksi sekä vanhempainlietoksi.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että eri tahojen intresseissä on eroja. Ballin (1990, 211) sekä Lehtisalón ja Raivolan (1999, 29) mukaan taloudelliset ideologiat ovat yksi koulutuspoliittista päätöksentekoa ohjaavista voimista. Yksi keskeisimmistä intressiristiriitoja tuottavista tekijöistä aineistossa on talous. Siinä missä työnantajan edustajat vaativat kustannusten kurissapitoa, erilaiset opettajien etujärjestöt pyrkivät saamaan edustamalleen taholle mahdollisimman suuret resurssit. Talous näyttäytyi niin aluehallintokeskusten tasa-arvolausunnoissa kuin elinkeinoelämän edustajien jatko-opintovaateissa. Suora taloutta koskeva pohdinta oli kuitenkin vähäistä. Applen (1979, 8 – 9) mukaan emme havaitse erilaisia taloudellisia arvoja ja sitoumuksia, vaan pidämme niitä itsestään selvinä. Onko taloudellisen hyödyn tavoittelemisen itsestäänselvyys?

Toinen aineistosta erottuva intressi koski työllistymistä ja työllistämistä, johon osaltaan liittyivät myös taloudelliset intressit. Toisaalta kyse oli elinkeinoelämän ja valtion edustajien yhteiskunnallisesta intressistä kasvattaa nuoret jatko-opintokelpoisiksi ja myöhemmin työllistämiskelpoisiksi yksilöiksi, jotka inhimillisellä pääomallaan hyödyttävät työelämän ja yhteiskunnan kehitystä. Toisaalta lausunnoista löytyi paljon opettajien työllisyyttä ja työllistymistä koskevia intressejä, joita pyrittiin legitimoimaan usein eri tavoin. Nämä intressit ilmenivät esimerkiksi haluna pyrkiä pitämään kelpoisuusvaatimukset ennallaan, jotta suomalaisen opettajakunnan kvalifioitu oikeus opettaa pysyisi entisenlaisena. Myös tuntijakovaateet ilmentävät osaltaan opettajakunnan halua pitää

kiinni jo saavutetuista tuntimääristä. Oman aineen oppitunteja ei haluttu luovuttaa toisen oppiaineen edustajille, vaan oman oppiaineen tuntijaoista pidettiin tiukasti kiinni pyrkimällä määrittelemään oma oppiaine toisia tärkeämmäksi.

Opetussuunnitelmien taustoilta löytyy yhteiskunnallisia ja poliittisia lähtökoh-  
tia (Rokka 2011). Tässä tutkimuksessa poliittiset ja yhteiskunnalliset lähtökohdat nä-  
kyvät muun muassa siinä, että poliittiset puolueet ja osa ministeriöistä kannatti kansa-  
lais- tai demokratiakasvatusta. Nuorten kiinnostus politiikkaan ja yhteiskunnallisiin asi-  
oihin on ollut kansainvälisesti katsottuna vähäinen (Suoninen ym. 2010), joten taustalla  
saattaa olla intressi lisätä nuorten tietoisuutta ja kiinnostusta yhteiskunnalliseen osallis-  
tumiseen. Toisaalta poliittisilla tahoilla, erityisesti ministeriöillä, yhteiskunnalliset in-  
tressit ilmenivät omaa hallinnonalaan koskevana pohdintana. Lausunnoissa korostui eri-  
tyisesti tarve kouluturvallisuuden lisäämiseen. Myös aiemmissa, vuoden 1985, 1994 ja  
2004 opetussuunnitelmissa turvallisuustietoisuus on ollut yksi paljon esillä olleista ai-  
hepiireistä (Rokka 2011).

Lehtisalonen ja Raivolan (1999, 29) mukaan poliittiset ideologiat vaikuttavat  
koulutuspoliittiseen päätöksentekoon. Poliittisten puolueiden lausunnoista voitiinkin  
tunnistaa joitain puolueideologisia piirteitä. Kuten Deng ja Luke (2009, 66) ovat toden-  
neet, opetussuunnitelmiin liittyy usein ideologista keskustelua siitä, millä historialla,  
kulttuurilla ja kansoilla on eniten merkitystä. Myös poliittisten puolueiden lausunnoista  
tällaista kulttuurisen tradition luokittelua ja valikointia löytyi. Erityisesti mieleen jäi  
kielipoliittinen kysymys siitä, millainen ruotsin kielen asema koulutuksessa tulisi olla.  
Ruotsalainen eduskuntaryhmä ja perussuomalaiset edustivat toisilleen vastakkaisia nä-  
kemyksiä, mutta pyrkivät legitimoimaan omia intressejään tasa-arvolla.

Levin (2009, 19) arvelee, että tutkimustiedon merkitys koulutuspoliittisissa  
päätöksissä on lisääntynyt. Tästä johtuen erilaisilla asiantuntijaryhmillä saattaa olla kes-  
keinen rooli niin sanotun virallisen tiedon (Apple 2000) määrittämisessä. Koulutuksen  
asiantuntijatahoista Koulutuksen tutkimuslaitos, Koulutuksen arviointikeskus sekä Kou-  
lutuksen arviointineuvosto suhtautuivat kriittisesti uudistusehdotuksiin. Levinin (2009,  
19) mukaan tutkimustietoa saatetaan toisinaan käyttää omien näkemysten legitimoijana.  
Esimerkiksi Koulutuksen arviointikeskus pyrki legitimoimaan omaa taito- ja taide-  
aineiden lisäämistä koskevaa kritiikkiään muun muassa suomalaisten koulujen PISA-  
menestyksellä. Toisaalta tutkimusten avulla pystytään myös selkiyttämään näkökanta-  
eroja (Laukkanen 2002, 266). Tutkimustiedon hyödyntäminen saattaa olla joskus val-  
lankäytön keino, sillä toiset intressitahot pystyvät hankkimaan tarvitsemansa informaati-

tion toisia paremmin, jolloin vaikutusmahdollisuudet paranevat. (Lehtisalo & Raivola 1999, 29.)

Kokonaisuutena tutkimustulokset olivat osin yllättäviä, sillä lausunnot kietoutuivat erittäin monin eri tavoin taloutta koskeviin intresseihin ja teemoihin. Oli mielenkiintoista huomata, että moniin oppilaan parasta korostaviin lausuntoihin saattaa kytkeytyä selkeitä henkilökohtaisia, talouteen kytkeytyviä intressejä. Carol Weiss (1995) määrittelee koulutuspoliittiseen päätöksentekoon liittyvät intressit pääasiassa henkilökohtaisiksi intresseiksi. Ne saattavat liittyä esimerkiksi poliitikon haluun tulla uudelleenvalituksi tai tietyn tahon budjetin lisäämiseen. (Weiss 1995, 574.) Myös tässä tutkimuksessa tämän kaltaisia intressejä havaittiin. Lausuntojen taustalta löytyi kamppailua opettajien työllistymisen turvaamiseksi, koulutuksen järjestäjien budjettien kurissa pitämiseksi sekä elinkeinoelämän ja yhteiskunnan hyötymiseksi koulutuksesta. Lopullinen kysymys lienee se, ketä opetussuunnitelmauudistusten tulisi viime kädessä palvella. Yhteiskunnan kehitystä, opettajia, koulutuksen järjestäjiä, vanhempia vai oppilasta?

Perusopetus 2020-prosessin tarkoituksena oli olla avoin ja osallistava, eri intressitahot huomioiva prosessi. Ajatus eri tahojen huomioimisesta on kaunis, mutta kuinka vaikuttaviksi lausunnot muodostuvat silloin, kun kaikki argumentoivat suoraan omista intresseistään käsin? Opetussuunnitelmissa otetaan aina kantaa siihen, mikä yhteiskunnassa on säilyttämisen arvoista, mitä tulee muokata tai uudistaa kokonaisuudessaan (Rajakaltio 2011, 58; Vitikka ym. 2012, 87). Uudistukset syntyvät eri toimijoiden välisen kamppailun tuloksena (Jephcote & Davies 2007, 209). Kumoavatko eri intressitahojen pyrkimykset toisensa, jolloin tärkeimmän tiedon määrittelemisen, valikoitu traditio (Williams 1961), jää – eri tahojen osallisuudesta huolimatta – ylempien tahojen tehtäväksi?

## 9.2 Tutkimuksen luotettavuuspohdintaa

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin Perusopetus 2020-mietintöön jätettyjä lausuntojen keskeisiä sisältöjä. Tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa kuvattiin monipuolisesti suomalaisen koulutuksen historian, opetussuunnitelmasuuntausten sekä yhteiskunnan välistä suhdetta. Lisäksi Perusopetus 2020 -tapahtumaketju pyrittiin kuvaamaan mahdoli-

simman tarkasti, jotta tutkimuksen konteksti tulisi mahdollisimman näkyväksi. Teoriataustassa kuvailtiin myös suomalaista koulutuspoliittista vaikutusketjua sekä luonnehdittiin, millä tavoin tieto, valta ja intressit vaikuttavat päätöksentekoon sekä opetus suunnitelman syntyyn. Koska uskon, että ihmisten toimintaa voidaan parhaiten ymmärtää tuntemalla yhteiskunta, sen historia ja nykyisyys, koen teoriataustan soveltuvan tutkimuskysymyksiin hyvin. Mikäli kyseessä olisi ollut laajempi tutkimus, kirjallisuuskatsauksessa olisi voinut käsitellä tarkemmin esimerkiksi koulutuksen talousnäkökulmaa. Tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa talousnäkökulmaa tyydyttiin tarkastelemaan osana yhteiskunnan ja koulutuksen välistä muutosta.

Haastavaa tutkimuksen teossa oli se, että tutkimuksen kohteena olevaa aihetta ei ilmeisesti ole aiemmin juurikaan tutkittu tästä näkökulmasta käsin. Näin ollen sopivan teoria-aineiston hankkiminen oli aluksi vaativaa. Jonkinasteisia hankaluuksia prosessiin lisäsi oma aiempi, pääasiassa kasvatuspsykologinen mielenkiintoni. Hyppäys koulutuspoliittiseen ja -sosiologiseen maailmaan tuntui erityisesti tutkimuksen alkuvaiheessa hypyltä tuntemattomaan. Ongelmia olikin esimerkiksi tutkimuksen ja tutkimuskysymysten rajaamisessa. Aineistoa lukiessa ja analysoidessa tutkimuskysymykset kuitenkin muokkaantuivat ja tarkentuivat tutkimuksen laajuuteen nähden sopiviksi. Myös osa kirjallisuuskatsauksen aineistosta kerättiin samanaikaisesti aineiston analyysin kanssa.

Tutkimusprosessin luotettavuus on yksi keskeisistä tekijöistä laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa. Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden komponentteja ovat Eskolan ja Suorannan (2008) mukaan uskottavuus, siirrettävyys, varmuus sekä vahvistuvuus. Uskottavuudella tarkoitetaan sitä, että tutkijan suorittamat aineiston käsitteellistykset ja tulkinnat vastaavat tutkittavien käsityksiä. Varmuus ilmenee siten, että tutkimuksessa huomioidaan tutkimukseen ennustamattomasti vaikuttavat ennako-oletukset. Vahvistuvuuden merkki on se, että aineistosta tehdyt tulkinnat saavat tukea toisista vastaavaa ilmiötä tutkineista tutkimuksista. Yleisen kvalitatiivista tutkimusta koskevan käsityksen mukaan aineistoa koskevat yleistyksiset eivät ole mahdollisia. Tästä huolimatta neljäntenä luotettavuuden kriteerinä Eskola ja Suoranta pitävät siirrettävyyttä: sitä, että tutkimustulokset ovat jossain määrin hyödynnettävissä toiseen kontekstiin. (Eskola & Suoranta 2008, 211 – 212.)

Tutkimusraportissa pyrittiin mahdollisimman tarkkaan aineiston analyysiprosessin kuvaamiseen, sillä se lisää tutkimuksen luotettavuutta. Tulkintojen tueksi on esitetty autenttisia tekstikatkelmia sekä kytkentöjä aiempiin tutkimuksiin ja tieteellisiin

artikkeleihin. Tulkinnoissa on pyritty huomioimaan se, että opetussuunnitelmat ja koulutuspoliittisen päätöksenteon prosessit ovat jokaisessa yhteiskunnassa erilaisia. Näin ollen kaikkia kansainvälisiä koulutuspoliittisia tulkintoja ei voida sellaisenaan siirtää suomalaiseseen kontekstiin.

Tutkimusaineisto on julkista tietoa, joten jokaisella on halutessaan mahdollisuus tutustua siihen. Toisaalta julkisten asiakirjojen rajoituksena voi olla Uusitalon (1997, 96) mukaan se, että niissä jätetään joitain asioita kertomatta, jolloin syntyy ”kiiltokuvamainen tulos” – roskat ikään kuin lakaistaan maton alle. Tämän takia olisi syytä käyttää muutakin lähdeaineistoa. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena oli kuitenkin tutustua juuri tähän kiiltokuvamaiseen retoriikkaan ja löytää merkityksiä sen alta.

Laadullisella tutkimuksella pyritään aineiston ymmärtämiseen ja tiedon ajatellaan olevan kontekstisidonnaista. Tästä johtuen tutkimuksessa ei pyritty laajaan yleistettävyyteen. Tieto ja käsitykset koulutuksesta muuttuvat yhteiskunnan muuttuessa, joten mielipiteet ja käsitykset eivät pysy muuttumattomina ajasta toiseen.

Laadullisen tutkimuksen analysoinnissa keskeistä on myös tutkijan puolueettomuus. Muun muassa Tuomi ja Sarajärvi (2009, 135 – 136) toteavat, että tutkijan puolueettomuus ilmenee esimerkiksi siinä, että tutkija pyrkii ymmärtämään tiedonantajia itsenään eivätkä tutkijan omat ominaisuudet, kuten ikä tai virka-asema vaikuta tulkinnaan. Tässä tutkimuksessa on pyritty mahdollisimman puolueettomaan aineiston tulkinnaan. Minulla ei ole henkilökohtaisia kytköksiä meneillään olevaan opetussuunnitelmauudistukseen tai koulutuspoliittiseen päätöksentekoon sekä olen poliittisesti sitoutumaton. Kuitenkin, vaikka puolueettomuuteen on pyritty, Tuomi ja Sarajärvi (2009, 136) toteavat, että laadullisessa tutkimuksessa tutkijan ominaisuudet vaikuttavat väistämättä siihen, mitä hän kuulee ja havainnoi. Kuten olen tutkimukseni kirjallisuuskatsauksessa viitannut, tieto ei ole yksiselitteistä. Tähän tutkimukseen valittu tieto on suodattanut oman subjektiivisen arvomaailmani ja käsitysteni läpi ja on sidottu yhteisölliseen taustansa. Näin ollen täydellinen puolueettomuus ei ole mahdollista.

Koska aineistoa oli saatavilla erittäin paljon, osa lausuneista tahoista täytyi jättää tutkimuksen ulkopuolelle. Tällä saattaa olla jonkinasteisia vaikutuksia tutkimuksen tuloksiin. Pysin ottamaan tutkimukseen mukaan muun muassa teoria-aineiston perusteella keskeisimmät päätöksentekoon vaikuttavat tahot, sillä Metsämuurosen (2011, 61) mukaan laadullista aineistoa koottaessa voi olla hyödyllistä valita kohdejoukko tutkimuksen mielenkiinnon mukaan. Silti tuloksia arvioidessa on tiedostettava se, että tul-

kinnat eivät edusta kaikkia lausuntoa jättäneitä tahoja. Lisäksi tutkimuksen tuloksiin voi vaikuttaa myös se, että eri intressitahojen sisällä oli eri määrä lausuntoja.

Käytin aineistonani Perusopetus 2020 –mietinnöstä saatujen lausuntojen keskeisiä sisältöjä. Keskeisillä sisällöillä tarkoitetaan lausujatahojen itse kokoamia kaikkein keskeisimmiksi asioiksi koettuja nostoja lausunnosta. Tällä seikalla saattaa olla jonkin verran vaikutusta tutkimuksen tuloksiin. Kuitenkin tutkimukseni tavoitteena on ollut löytää kullekin lausujataholle tärkeimmät aihealueet, joten itse en koe tämän seikan vaikuttavan tutkimuksen luotettavuuteen kovin paljoa heikentäväksi. Lausuntojen keskeisten sisältöjen käytölle perusteena pidän myös sitä, että niitä hyödynnettiin alkuperäisten, pidempien lausuntojen sijaan myös opetussuunnitelmauudistusta valmistellessa.

### 9.3 Jatkotutkimusehdotuksia

Opetussuunnitelman rakentuminen on osoittautunut erittäin mielenkiintoiseksi prosessiksi. Aiemmin suomalaisia opetussuunnitelmia on tutkittu muun muassa sitä, millaista vaihtelua suunnitelmien sisällöistä löytyy. Tällaista vertailua on tehty muun muassa tasa-arvon (esim. Kalalahti & Varjo 2012) ja sisältöjen (esim. Rokka 2011) näkökulmasta. Myös paikallista opetussuunnitelman rakentumista (esim. Holappa 2007) ja toteutumista on tutkittu jonkin verran.

Sen sijaan makrotason opetussuunnitelmatyötä ja päätöksentekoprosessia on toistaiseksi tutkittu melko vähän. Yksi mielenkiintoinen tutkimuskohde voisi olla tarkempi opetussuunnitelman prosessin kulun tutkimus: Perusopetus 2020- prosessin alussa korostettiin vahvasti eri tahojen osallisuutta. Prosessissa haluttiin antaa kaikille tahoille halutessaan mahdollisuus kommentoida muun muassa perusopetuksen osaamistarpeita. Perusopetuksen opetussuunnitelman ylätasolla vaikuttaa ”yhteiskunnallinen tahtotila”, johon kuuluvat esimerkiksi opetuksen arvot. Kuinka suuri osa opetussuunnitelman tavoitteista määräytyy jo ennalta perusopetuslaissa ja muissa säädöksissä? Millä tavoin eri tahojen antamia lausuntoja käsitellään ja siirtyykö lausunnoista joitain huomioita myös lopullisiin opetussuunnitelman perusteisiin?

Muun muassa Tomperi (2013) arveli tuntijakoehdotuksen kaatumisen pääsyyksi Kokoomuksen ja Keskustan välistä hallituskiistaa. Voisiko olla, että kun konsensusta

ei löytynyt isommasta ryhmästä, asian valmistelua jatkettiin nopeammalla aikataululla pelkkien opetus- ja kulttuuriministeriön omien virkamiesten voimin. Konsensus asiaa valmisteleivassa ryhmässä saatiin aikaan ja Valtioneuvosto päätti uudesta perusopetuksen tuntijaosta kesäkuussa 2012. Kiinnostava tutkimusaihe olisikin, toteutuuko osallisuus opetussuunnitelmaprosessissa aidosti vai onko se vain harhaa, jonka perimmäisenä tarkoituksena on esimerkiksi lieventää muutosvastarintaa ja kriittisiä kannanottoja?

Myös tämän tutkimuksen tutkimusaiheesta voisi laatia laajemman tutkimuksen, sillä aineistoa on runsaasti saatavilla. Dokumenttiaineistoa olisi ollut mielenkiintoista täydentää esimerkiksi haastatteluaineistolla. Mielenkiintoista olisi myös vertailla Perusopetus 2020 –mietinnön sekä lopullisen perusopetussuunnitelman tavoitteiden ja tuntijaon välisiä eroja ja yhteyksiä. Millaisilla teemoilla ja tavoitteilla konsensus on saatu aikaiseksi?



## Lähteet

- Ahonen, S. 2003. Yhteinen koulu. Tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Tampere: Vastapaino.
- Antikainen, A. 2010. In search of the Nordic model. *Scandinavian Journal of Education Research* 50 (3), 229-243.
- Aluehallintovirastot 2013. Aluehallintovirasto. Viitattu 6.5.2013  
<http://www.avi.fi/FI/VIRASTOT/Sivut/Etusivu.aspx>
- Apple, M.W. 1995. *Education and power*. Second edition. London and New York: Routledge.
- Apple, M.W. 2000. *Official Knowledge : Democratic Education in a Conservative Age*. London: Routledge.
- Apple, M.W. 1979. *Ideology and Curriculum*. London: Routledge.
- Arnesena, A.-L. & Lundalb, L. 2006. Still Social and Democratic? Inclusive Education Policies in the Nordic Welfare States. *Scandinavian Journal of Educational Research* 50 (3), 285–300.
- Ball, S. J. 1990. *Politics and policy making in education. Explorations in Policy Sociology*. London and New York: Routledge.
- Deng, Z. & Luke, A. 2009. *Subject Matter: Defining and Theorizing School Subjects*. Teoksessa Connelly, F. M., He, M. F., & Phillion, J. (Toim.). *The SAGE handbook of curriculum and instruction*. Thousand Oaks, CA: SAGE, 66 – 89.
- Dillon, J. T. 2009. The questions of curriculum. *Journal of Curriculum Studies* 41 (3), 343–359.
- Englund, T. & Quennerstedt, A. 2008. Linking curriculum theory and linguistics: the performative use of ‘equivalence’ as an educational policy concept. *Journal of Curriculum Studies* 40 (6), 713–724.
- Esiopetuksen, perusopetuksen ja lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteiden ja paikallisten opetussuunnitelmien laatiminen. Opetushallitus. Tiedote 62/2012, 23.8.2012. Viitattu 15.3.2013  
[http://www.oph.fi/download/142894\\_tiedote\\_62\\_2012.pdf](http://www.oph.fi/download/142894_tiedote_62_2012.pdf)
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2008. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Vastapaino.

- Halinen, I. 2012. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmauudistus; tieto- ja viestintä-  
tekniikkavalmiuksien vahvistaminen. Opetushallitus. Viitattu 6.1.2013.  
[http://www.oph.fi/download/144689\\_A1\\_Halinen\\_Irmeli.pdf](http://www.oph.fi/download/144689_A1_Halinen_Irmeli.pdf)
- Historiaa ja saavutuksia 2013. Opetusalan Ammattijärjestö. Viitattu 26.4.2013  
[http://www.oaj.fi/OAJ/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page68.jspx?\\_afWindowId=ihhnudolm\\_77&\\_afLoop=4729721146620574&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=ihhnudolm\\_80](http://www.oaj.fi/OAJ/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page68.jspx?_afWindowId=ihhnudolm_77&_afLoop=4729721146620574&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=ihhnudolm_80)
- Liiten, M. 2010. Perusopetuksen uudistus kaatui keskustan vastustukseen. Helsingin  
sanomat 16.12.2010. Viitattu 28.4.2013  
<http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Perusopetuksen+uudistus+kaatui+keskustan+vastustukseen/1135262435974>
- Hallitus päätti perusopetuksen tuntijaosta 2012. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Tiedote  
28.6.2012. Viitattu 20.8.2012  
[http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2012/06/VN\\_tuntijako.html?lang=fi&extra\\_locale=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2012/06/VN_tuntijako.html?lang=fi&extra_locale=fi)
- Holappa A-S. 2007. Perusopetuksen opetussuunnitelma 2000-luvulla — Uudistus  
paikallisina prosesseina kahdessa kaupungissa. Acta Universitatis Ouluensis  
E Scientiae Rerum Socialium 94. Oulu: Kasvatustieteiden tiedekunta.  
Kasvatustieteiden ja opettajakoulutuksen yksikkö. Oulun yliopisto.
- Jephcote, M. & Davies, B. 2007. School subjects, subject communities and curriculum  
change: the social construction of economics in the school curriculum.  
Cambridge Journal of Education 37 (2), 207–227.
- Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. 2010. Valtiova-  
rainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. Viitattu  
6.4.2013  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/02\\_taloudeIlset\\_katsaukset/20100129Julkin/Julkinen\\_talous\\_tienhaarassa\\_NETTI.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudeIlset_katsaukset/20100129Julkin/Julkinen_talous_tienhaarassa_NETTI.pdf)
- Juva, S. 2008. Inhimillinen pääoma ja koulutuksen tehokkuus – koulutus taloustieteen  
tutkimuskohteena. Teoksessa Heikkilä, J., Juva, S., Kettunen, T., Lahti-  
nen, M. & Tiihonen, R. Koulutuksen talouden käsikirja. Juva: PS-  
kustannus, 15 – 50.
- Kansallinen Kokoomus. 2007. Vastuullinen markkinatalous ja sen vaikutukset Suomen

- tulevaisuuteen. Vaaliohjelma 2007. Kokonaisuudesta Puolueohjelmien tietokanta POHTIVA. FSD2256. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietokanto. Viitattu 4.4.2013  
<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=kokvaalitavoitteet2007>
- Kartovaara, E. (toim.) 2007. Perusopetuksen vuoden 2004 opetussuunnitelmaudistus. Kehittämisverkostoon ja kokeiluun osallistuneiden kuntien ja koulujen näkemyksiä ja ratkaisuja. Opetushallitus. Viitattu 2.2.2013  
[http://www.oph.fi/download/46740\\_perusopetuksen\\_vuoden\\_2004\\_opetus-suunnitelmaudistus.pdf](http://www.oph.fi/download/46740_perusopetuksen_vuoden_2004_opetus-suunnitelmaudistus.pdf)
- Kauppinen, M. 2010. Lukemisen linjaukset. Lukutaito ja sen opettaminen perusopetuksen äidinkielen ja kirjallisuuden opetussuunnitelmissa. Jyväskylän yliopisto. Viitattu 2.2.2013  
 Jyväskylä studies in humanities 141. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Keating, A., Hinderliter Ortloff, D. & Philippou, S. 2009. Introduction: Citizenship education curricula: the changes and challenges presented by global and European integration. *Journal of curriculum studies* 41 (2), 145 – 158.
- Kelly, A. W. 2004. *The Curriculum. Theory and Practice. Fifth Edition.* Lontoo: Sage.
- Keskusta 2006. Keskustan tavoitteet vaalikaudelle 2007-2011. Puolueohjelmien tietokanta POHTIVA. FSD2256. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietokanto. Viitattu 4.4.2013  
<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=keskvaali2007>
- Keskusta 2013. Keskusta on vastuunkantaja. Viitattu 6.5.2013  
[http://www.keskusta.fi/Suomeksi/Politiikka/Aate\\_ ja\\_arvot.iw3](http://www.keskusta.fi/Suomeksi/Politiikka/Aate_ ja_arvot.iw3)
- Kiilakoski, & Oravakangas (2010) Koulutus tuotantokoneistona? Tulostavoitteinen koulutuspolitiikka kriittisen teorian valossa. *Kasvatus & Aika* 4 (1), 7-25.
- Kosunen, T. J. & Huusko, J. 2002. Opetussuunnitelma opettajan työn ja kouluyhteisön kehittämisen välineenä. Teoksessa Julkunen, M-L (toim.) *Opetus, oppiminen, vuorovaikutus.* Porvoo : WSOY, 202-226.
- Koulutuksen hallinto ja päätöksenteko 2013. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Viitattu 1.5.2013  
[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/koulutuksen\\_hallinto\\_ ja\\_paeaetoeksenteko/?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/koulutuksen_hallinto_ ja_paeaetoeksenteko/?lang=fi)
- Kristillisdemokraatit 2006. Kristillisdemokraattien tärkeimmät tavoitteet vaalikaudelle 2007-2011. Puolueohjelmien tietokanta POHTIVA. FSD2256. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietokanto. Viitattu 4.4.2013

- <http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=kdvaalitavoite2006>
- Kärenlampi, P. 1999. Taistelu kouludemokratiasta. Kouludemokratian aalto Suomessa. *Bibliotheca Historica* 37. Helsinki: Suomen historiallinen seura.
- Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua 2012. Kuntarakenteen, oppilaitosverkoston ja ohjauksen nykytilanne sekä kehitysnäkymät. Opetushallitus. Opetushallituksen tilannekatsaus huhtikuu 2012. Tiivistelmä. Luettu 15.4.2013. Viitattu 20.4.2013  
[http://www.oph.fi/download/141120\\_Koulutuksen\\_jarjestaminen\\_kohti\\_2020-lukua\\_TIIIVISTELMA.pdf](http://www.oph.fi/download/141120_Koulutuksen_jarjestaminen_kohti_2020-lukua_TIIIVISTELMA.pdf)
- Lahdes, E. 1997. Peruskoulun uusi didaktiikka. Keuruu: Otava.
- Lankinen, T. 2010. Perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon uudistaminen – Työryhmän muistion luovutus 1.6.2010 Säätytalo.
- Lapiolahti, R. 2007. Koulutuksen arviointi kunnallisen koulutuksen järjestäjän tehtävänä – Paikallisen arvioinnin toteutumisedellytysten arviointia erään kuntaorganisaation näkökulmasta. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 308.
- Laukkanen, R. 2002. Evaluaatio hallinnan välineenä. Teoksessa Honkonen, R. (toim.) *Koulutuksen lumo – Retoriikka, politiikka ja arviointi*. Tampere: Tampere University Press, 259- 269.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1999. *Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle*. Juva: WSOY.
- Levin, B. 2009. Curriculum Policy and the Politics of what Should be Learned in Schools. Teoksessa Connelly, F. M., He, M. F., & Phillion, J. (Toim.). *The SAGE handbook of curriculum and instruction*. Thousand Oaks, CA: SAGE, 7 – 25.
- Macdonald, D. 2003. Curriculum change and the post-modern world: is the school curriculum-reform movement an anachronism? *Journal of curriculum studies* 35 (2), 139–149.
- Meriläinen, R. Tasa-arvon narratiivi 1990-luvun koulutuspoliittisessa keskustelussa. Teoksessa Suomen koulutushistoriallisen seuran vuosikirja 2008. *Koulutuksen aatteita, rakenteita ja toimijoita*. (Painopaikkaa ei ole mainittu teoksessa.) *Multiprint*, 54 – 75.
- Metsämuuronen, J. 2011. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Helsinki : International Methelp, Booky.fi, 2011.

- Nykysuomen sanakirja 1. 2002. Osa A-I. Porvoo: WSOY
- Oinonen, P. 2010. Perussuomalaisten näkemys ruotsin kielestä. Viitattu 18.1.2013  
<http://www.perussuomalaiset.fi/artikkelit/?issue=596>
- Opetussuunnitelma ja tuntijako 2010. Opetushallitus. Viitattu 7.5.2013  
[http://www.oph.fi/koulutus\\_ ja\\_tutkinnot/perusopetus/opetussuunnitelma\\_ ja\\_tuntijako](http://www.oph.fi/koulutus_ ja_tutkinnot/perusopetus/opetussuunnitelma_ ja_tuntijako)
- OPS 2016 - Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen. Opetushallitus. Viitattu 6.5. 2013 <http://www.oph.fi/ops2016>
- Oxford dictionaries 2013. Interest. Viitattu 6.5.2013  
<http://oxforddictionaries.com/definition/english/interest?q=interest>
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. 1997. Poliitiikan perusteet. Porvoo: WSOY.
- Paloheimo, H. 2011. Johdatus politiikan tutkimukseen, syksy 2011, luentokalvot. Viitattu 6.5.2013  
[http://www.uta.fi/jkk/politiikka/yhteystiedot/paloheimo/VALTP1\\_2011.pdf](http://www.uta.fi/jkk/politiikka/yhteystiedot/paloheimo/VALTP1_2011.pdf)
- Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985. Kouluhallitus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 1994. Opetushallitus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Helsinki: Opetushallitus.
- Perusopetuksen tuntijako uudistetaan 2009. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Tiedote 3.4.2009. Viitattu 2.4.2011  
<http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2009/04/tuntijako.html?>
- Perusopetuksen yleisten tavoitteiden ja tuntijaon uudistaminen 2012. Opetushallitus. Viitattu 20.12.2012  
[http://www.oph.fi/hankkeet/perusopetuksen\\_yleisten\\_tavoitteiden\\_ ja\\_tuntijaon\\_uudistaminen](http://www.oph.fi/hankkeet/perusopetuksen_yleisten_tavoitteiden_ ja_tuntijaon_uudistaminen)
- Perusopetus 2020 – yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:1.
- Perussuomalaisten puolueuuvosto 2006. Perussuomalaiset rp. Eduskuntavaaliohjelma 2007. Oikeudenmukaisuuden, hyvinvoinnin ja kansanvallan puolesta! Ikaalinen 13.08.2006. Viitattu 6.5.2013  
<http://www.perussuomalaiset.fi/ohjelmat/getfile.php?file=183>

- Pietarinen, J. 2002. Eettiset perusvaatimukset tutkimustyössä. Teoksessa Karjalainen, S., Launis, V., Pelkonen, R. & Pietarinen, J. (toim.) Tutkijan eettiset valinnat. Tampere: Gaudeamus, 58 – 69.
- Pietarinen, J. & Launis, V. 2002. Etiikan luonne ja alueet. Teoksessa Karjalainen, S., Launis, V., Pelkonen, R. & Pietarinen, J. (toim.) Tutkijan eettiset valinnat. Tampere: Gaudeamus, 42 – 57.
- Pitman, T. 2012. Selling visions for education: What do Australian politicians believe in, who are they trying to convince and how? *Australian Journal of Education* 56 (3), 226-240.
- Poropudas, M. & Volanen M. V. (toim.) 2003. Kohti asiantuntijayhteiskunnan koulutuspolitiikkaa. Helsinki: Kirja kerrallaan.
- Rajakaltio, Helena 2011. Moninaisuus yhtenäisyydessä. Peruskoulu muutosten ristipaineissa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1686. Tampere: Tampere University Press.
- Rinne, R., Kallo, J. & Hokka, S. 2004. Liian innokas mukautumaan? : OECD:n koulutuspolitiikka ja Suomen vastauksia. *Kasvatus* 35 (1), 34–54.
- Rokka, P. 2011. Peruskoulun ja perusopetuksen vuosien 1985, 1994 ja 2004 opetussuunnitelmien perusteet poliittisen opetussuunnitelman teksteinä. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 1076. Tampere: Tampereen yliopistopaino. Viitattu 6.5.2013 <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8456-8>
- Robinson, K. 2012. The role of schools in society: A future vision of education. *Education Review* 24 (1), 17-23.
- Ruotsalainen kansanpuolue 2006. 100+3 - RKP:n eduskuntavaaliohjelma 2007. Puolueohjelmien tietokanta POHTIVA. FSD2256. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 4.4.2013 <http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=sfpeduskuntavaali2006>
- Rutkowski, D. Rutkowski, L. & Langfeldt, G. 2012. Reading economics, thinking education: The relevance—and irrelevance—of economic theory for curriculum research, *Journal of Curriculum Studies* 44 (2), 165-192.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. Retorinen analyysi. KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 4.5.2013 <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus>.
- Sarjala, J. 1981. Suomalainen koulutuspolitiikka. Helsinki: WSOY.
- SDP:n puoluevaltuusto 2006. Vaaliohjelma. Reilu Suomi – työtä ja välittämistä. 10. –

- 11.11.2006, Oulu. Viitattu 6.5.2013  
<http://www.sdp.fi/images/vaaliohjelmia/sdpnvaaliohjelma07.pdf>
- Simola, H, Rinne, R & Kivirauma, J 2002, 'Abdication of the education state or just shifting responsibilities?: The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland' *Scandinavian Journal of Educational Research* 46 (3), 247-264.
- Simola, H & Rinne, R. 2010, 'Kontingenssi ja koulutuspolitiikka: vertailevan tutkimuksen teoreettisia edellytyksiä etsimässä' *Kasvatus* 41 (4), 316 – 330.
- Suomen virallinen tilasto (SVT) 2010. Koulutuksen talous [verkkojulkaisu].  
 ISSN=1799-0947. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 7.5.2013  
[http://www.tilastokeskus.fi/til/kotal/2010/kotal\\_2010\\_2012-05-11\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/kotal/2010/kotal_2010_2012-05-11_tie_001_fi.html)
- Suomen virallinen tilasto (SVT) 2011. Koulutuksen keskeyttäminen [verkkojulkaisu].  
 ISSN=1798-9280. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 7.5.2013  
[http://tilastokeskus.fi/til/kkesk/2011/kkesk\\_2011\\_2013-03-20\\_tie\\_001\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/kkesk/2011/kkesk_2011_2013-03-20_tie_001_fi.html)
- Suoninen, A., Kupari, P. & Törmäkangas, K. 2010. Nuorten yhteiskunnalliset tiedot, osallistuminen ja asenteet. Kansainvälisen ICCS 2009 -tutkimuksen päätyölokset. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Tandberg, D. A. 2009. Politics, Interest Groups and State Funding of Public Higher Education. *Research in Higher Education* 51 (5), 416-450.
- Terveyden edistäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö 2013. Viitattu 19.4.2013.  
<http://www.stm.fi/hyvinvointi/terveydenedistaminen>
- Tomperi, T. 2013. Filosofia, uskonto ja elämäkatsomustieto koulussa – Keskustelu katsomusaineista. *niin & näin* 1, 61 – 62.
- Tulevaisuuden perusopetus – valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako 2012. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:6. Viitattu 15.3.2013  
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/tr06.pdf?lang=fi>
- Tuntijakotyöryhmän kokoukset 2010. Opetushallitus. Viitattu 7.5.2013  
[http://www.oph.fi/hankkeet/perusopetuksen\\_yleisten\\_tavoitteiden\\_ja\\_tuntijaon\\_uudistaminen/kokousmateriaalit](http://www.oph.fi/hankkeet/perusopetuksen_yleisten_tavoitteiden_ja_tuntijaon_uudistaminen/kokousmateriaalit)

- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Latvia: Tammi.
- Tuori, K. 1993. Intressit ja oikeuden legitimiisyys. Teoksessa Melin, H. & Nikula, J. Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet. Tampere: Tampereen yliopisto, 14 – 28.
- Uusikylä, K & Atjonen, P. 2000. Didaktiikan perusteet. Juva: WSOY.
- Uusitalo, H. 1997. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Juva: WSOY.
- Valtioneuvoston asetus 1435/2001. Viitattu 6.5.2013  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011435>
- Vitikka, E. , Krokfors, L. & Hurmerinta, E. 2012. The Finnish National Core Curriculum: Structure and Development. Teoksessa Niemi, H., Toom, A. & Kallioniemi, A. (toim.).Miracle of education: The Principles and Practices of Teaching and Learning in Finnish Schools. Rotterdam: Sense Publishers, 83-96.
- Vasemmistoliitto 2006. Eduskuntavaaliohjelma 2007. Puolueohjelmien tietokanta POHTIVA. FSD2256. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 4.4.2013  
<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=vasvaali2006>
- Varjo, J. 2007. Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 209. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Weiss, C. H. 1995. The Four "I's" of School Reform: How Interests, Ideology, Information, and Institution Affect Teachers and Principals. Harvard Educational Review 65 (4), 571-593.
- Westbury, I. 2009. Making Curricula: Why do States Make Curricula, and How?, 45 – 66. Teoksessa Connelly, F. M., He, M. F., & Phillion, J. (Toim.). The SAGE handbook of curriculum and instruction. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Williams, R. 1977. Marxism and literature. Oxford University Press, Great Britain
- Young, M. 2013. Overcoming the crisis in curriculum theory: a knowledge-based approach. Journal of curriculum studies 45 (2), 101–118.
- Yrjönsuuri Y. 2000. Opiskelun ja opetuksen vaikeuden ihmettelyä. Teoksessa P.



Kansanen, E. Lahdes, P. Malinen, R. Yrjönsuuri & Y. Yrjönsuuri. Viisi polkua opettajasta tutkijaksi. Jyväskylä: PS-kustannus, 149–187.