

Koulumarkkinoiden institutionaalisen tilan rakentuminen

Janne Varjo ja Mira Kalalahti

Valtionhallinnon hajauttamiskehitys on aikaansaanut tilanteen, jossa kunnat ovat paitsi koulutuksen järjestäjiä, myös keskeisiä koulutuspoliittisia toimijoita Suomessa. Säännellessään perusopetuksen koulujen profiloitumista ja oppilasalueiden maantieteellistä hallintaa kunnat ovat eriytyneet kouluvalintoja koskevissa linjauksissaan ja rakentaneet erilaisia *institutionaalisia kouluvalintatiloja*.

Johdanto

Koulutusjärjestelmä on yleismaailmallisesti enemmän tai vähemmän tiukasti julkisen vallan alainen instituutio. Taloustieteen aitojen markkinoiden ideaalitalanne, jossa kysyntä sekä tarjonta kohtaavat esteettömästi ja kaupat syntyvät osapuolten päästessä sopimukseen hinnasta, ei toteudu koulumarkkinoilla (Jones 2003, 115; Laitila 1999, 66). Koulutuksen tuottajat eivät ole esteettömiä pääsemään mukaan markkinoille, eivätkä he ole myöskään pääsääntöisesti vapaita päättämään myymiensä palveluiden sisällöstä ja hinnasta. Koulutuksen kuluttajat eivät puolestaan ole yleensä täysin tietoisia hankkimansa palvelun hinnasta, laadusta ja hinta-laatusuhteesta verrattuna muiden tuottajien vastaaviin palveluihin. (CERI 1994, 42.)

Sharon Gewirtzin, Stephen Ballin ja Richard Bowen (1995; ks. myös Rinne & Simola 2005) mukaan mitään yleisiä valtiollisen tason koulutuksen markkinoita ei voida väittää edes olevan olemassa, paitsi ”lähinnä myyttinä”. Erityisesti perusasteella koulutuksen markkinatyypisten mekanismien toiminta ja vaikutukset ovat korostuneen paikallisia – esimerkiksi paikallisten viranomaisten koulutuspoliittiset linjaukset

sekä asuinalueen kulkuyhteydet muokkaavat osaltaan perheiden kouluvalintoja

(Gewirtz ym. 1995, 3, 57).

Tässä artikkelissa olemme kiinnostuneita koulumarkkinoiden paikallisesta ulottuvuudesta. Tarkastelemme nimenomaisesti paikallisen tason toimijoiden (koulut, perheet ja kunnallinen sivistystoimi) välisten suhteiden institutionaalista rakentumista. Philip Woods, Carl Bagley ja Ron Glatter (1998, 134) ovat mallintaneet perheiden ja koulujen välisiä suhteita käsitteellä ”paikalliset kilpakentät” (*local competitive arena*). Määritelmä korostaa osaltaan joissain maissa koulutasolle ulotettua hallinnon hajauttamiskehitystä sekä erityisesti englantilaisten koulujen autonomiaa koulutuksen kvasimarkkinoilla (ks. esim. Green ym. 1999, 80). Suomessa puolestaan hallinnon hajauttaminen on merkinnyt toimivallan siirtämistä keskushallinnolta paikalliselle itsehallinnolle, kunnille. Samoin Suomessa perusopetuksen järjestäminen on – toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa – säilynyt pääsääntöisesti julkisen vallan vastuulla (Francia 2011, 107–109).

Kunta on velvollinen huolehtimaan alueensa oppivelvollisuusikäisten lasten peruskoulutuksesta. Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen perusopetuslain (L 628/1998, 6§) mukaan kunta osoittaa oppilaalle lähikoulun. Kuntien järjestämän koulutuksen lisäksi valtioneuvosto voi myöntää luvan perusopetuksen järjestämiseen myös rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Valtio voi toimia myös itse koulutuksen järjestäjänä. Vastoin aikaisempaa lainsäädäntöä perusopetuslaissa mainitaan erikseen oppilaan oikeudesta hakeutua myös muuhun kuin kunnan hänelle osoittamaan lähikouluun.

Chris Taylor (2002, 7–8; ks. myös Seppänen 2006) erottaa edellä hahmotellun koulumarkkinoiden abstraktin idean (*the markets*) ja markkinapaikan (*market place*) – eli alueellisen tilan, jossa kouluvalinnat tehdään – toisistaan. Taylorin jäsenyyksessä markkinapaikka koostuu neljästä osa-alueesta: institutionaalista tilasta (*institution space*), tuottajista (*producers*), kuluttajista (*consumers*) ja kilpailutilasta (*competition space*).

Tarkastelumme kohteena on koulumarkkinoiden institutionaalisen tilan ja kilpailutilan rakentuminen kolmessa isossa suomalaisessa kunnassa: Espoossa, Turussa ja Vantaalla¹. On huomioitava, että ajatus suomalaisista koulumarkkinoista koskee käytännössä vain kaupunkeja ja muita taajama-alueita, joissa kohtuullisella etäisyydellä sijaitsee useita kouluja (Räty ym. 2009, 290). On myös syytä olettaa, että suurilla kunnilla on muita paremmat mahdollisuudet (taloudelliset resurssit, kokopäivätoimisia virkamiehiä sivistyshallinnossa jne.) kehittää ja toteuttaa paikallisia toimintapolitiikkoja ja käytäntöjä. Suuret kunnat ovat esimerkiksi ensimmäisinä

1 Artikkelin on osa Suomen Akatemian rahoittamaa *Parents and School Choice – Family Strategies, Segregation and Local School Policies in Chilean and Finnish Basic Schooling* -tutkimushanketta.

omaksuneet erilaisia koulutuksen laadunarvioinnin menetelmiä ja välineitä. (Varjo ym. 2011; Rinne ym. 2011.)

Institutionaalisella tilalla viittaamme paikallisiin toimintapolitiikkoihin ja käytäntöihin: oppilaspaikan osoittamiseen oppivelvolliselle rajattujen maantieteellisten alueiden avulla, koulujen profiloitumiseen ja oppilaiden valintaan painotettuun opetukseen. Kilpailutilan ymmärrämme tuottajien (koulut) ja kuluttajien (perheet) väliseksi paikalliseksi tilaksi, jossa perheillä on mahdollisuus valita lapselleen koulu ja vastaavasti kouluilla kilpailla parhaiksi arvioimistaan oppilaista (Taylor 2002, 11).

Artikkelissa tarkastelemme kuntien itsensä tuottaman julkisen dokumenttiaineiston (valintaoppaat, pöytäkirjat jne.) avulla, mitkä institutionaalisen tilan ominaispiirteet yhtäältä mahdollistavat ja toisaalta ehkäisevät kilpailutilan rakentumista. Kiinnostuksen kohteena on tarkastella, mitkä yksilöidyt kunnan päätävävallassa olevat toimenpiteet ovat edesauttaneet *avoimen kunnallisen kouluvalintatilan* kehittymistä. Avoimella kunnallisella kouluvalintatilalla tarkoitamme paikallisia olosuhteita, joissa oppilaiden yksilölliset valinnat tapahtuvat pääsääntöisesti oppilaitosten välillä. Avoin kouluvalintatila luo osaltaan edellytyksiä kilpailutilan syntymiselle ja vahvistaa koulumarkkinoiden asiakkuuden kulttuurista ilmasto.

Vastaavasti tarkastelemme, mitkä käytännöt ovat edesauttaneet *suljetun kunnallisen kouluvalintatilan* – järjestelmän, jossa opetuksen painotusten yksilölliset valinnat tapahtuvat pääsääntöisesti oppilaitosten sisällä – kehittymistä. Suljetussa kouluvalintatilassa koulut eivät profiloitu merkittävästi ja koulun sisällä tapahtuvat painotukset (valinnaisainetarjonta) ovat osa perusopetuksen tuntijakoa. Tämän seurauksena kilpailutila ei kehity vastaavasti kuin avoimessa kouluvalintatilassa. Huomautamme, että hahmottelemamme avointa tai suljettua kunnallista kouluvalintatilaa ei esiinny todellisuudessa; ne ovat weberiläisiä ideaalityyppejä, jotka kuvaavat ilmiötä korostamalla sen oleellisia piirteitä ja jättämällä huomiotta epäoleellisuuksia (Weber 1980).

Artikkelin tehtävänä on kuvata ja analysoida, millaisia paikallisia toimintapolitiikkoja ja käytäntöjä oppilaaksioton sääntelyssä ja koulujen profiloitumisessa on muodostunut kolmessa suuressa suomalaisessa kunnassa. Tässä yhteydessä emme tarkastele kouluvalinnan institutionaalisten tilojen rakentumista historiallisina ilmiöinä ja esimerkiksi niihin liittyviä poliittisia kamppailuja. Rajaamme myös tuottajien ja kuluttajien toiminnan sekä tulkinnat omasta asemastaan ja mahdollisuuksistaan koulutuksen markkinapaikalla tarkastelumme ulkopuolelle.

Suomalainen perusopetuksen sääntelyn ja hallinnan malli Eurooppalaiseen koulutuksen hallintatapaan on haettu viimeisinä vuosikymmeninä uutta tasapainoa keskittämisen ja hajauttamisen, koulujen autonomian

ja (erityisesti arvioinnin kautta tapahtuvan) valtiollisen sääntelyn sekä julkisen ja yksityisen koulutusjärjestelmän välille. Eurooppalaiselle koulutuspoliittiselle kentälle on muotoutunut erilaisia hybridejä, joiden käytännöissä korostuvat joko arvioinnin kautta tapahtuva tai markkinoita painottava koulutuksen hallinnointi. Mallit eroavat toisistaan muun muassa koulutuksen järjestäjälle annettavassa autonomian laajuudessa ja sisällössä. (Maroy 2009, 73–79.)

Andy Green, Alison Wolf ja Tom Leney (1999) hahmottelevat neljä eurooppalaista koulutuksen sääntelyn ja hallinnan mallia (*models of regulation and governance*), jotka kaikki osaltaan toteuttavat hallinnon hajauttamiskehitystä: 1) *keskittetyt järjestelmät* (joissa on piirteitä hallinnon hajauttamisesta ja valinnanvapaudesta); 2) *alueelliset järjestelmät* (joissa on piirteitä hallinnon hajauttamisesta ja valinnanvapaudesta); 3) *paikallista kontrollia painottavat järjestelmät* (joihin liittyy kansallista ohjausta ja koulujen autonomiaa); 4) *koulutuksen kvasimarkkinajärjestelmät*.

Suomalaisessa paikallista kontrollia painottavassa koulutusjärjestelmässä hallinnon hajauttaminen on merkinnyt toimivallan siirtoa keskushallinnolta kunnille, jotka toimivat pääasiallisina perusopetuksen järjestäjinä. Jukka Sarjalan (2002, 10) mukaan Suomessa on viime vuosikymmenten koulu-, kunta- ja valtion- osuuslainsäädäntöjen muutosten myötä siirrytty erikoiseen tilanteeseen, jossa koulutusjärjestelmässä on tosiasiallisesti kaksi vahvaa toimijaa – valtiovalta ja kunnat. Suomen Kuntaliiton linjauksen mukaisesti kunta ei olekaan enää pelkkä *koulutuksen järjestäjä* vaan myös *koulutuspoliittinen toimija*, jonka toiminnassa on kysymys paikallisesta poliittisesta tahdonmuodostuksesta – ei ainoastaan valtiovalan asettamien velvoitteiden täytäntöönpanosta (Suomen Kuntaliitto 2001).

Kansainvälisesti kouluvalintaa tarkastellaan usein valintana yksityisesti tai julkisesti järjestetyn koulumuodon välillä. Suomalaisessa koulujärjestelmässä, jossa yksityisiä perusopetuksen järjestäjiä on huomattavan vähän², kouluvalinta tapahtuu pääsääntöisesti julkisen yhtenäiskoulujärjestelmän (*comprehensive school*) sisällä. Perheiden tekemät valinnat ovat yhtäältä riippuvaisia vapaudesta valita, mutta toisaalta myös tarjottujen mahdollisuuksien määrästä sekä siitä, miten valinnanmahdollisuudet erottuvat toisistaan (ks. esim. Raveaud & van Zanten 2007). Koulumarkkinoihin liitetty yksilöllisten kouluvalintamahdollisuuksien lisääminen ei ole tarkoittanut suomalaisessa koulutuspolitiikassa täysin vapaan kouluvalintamahdollisuuden tarjoamista perheille. Perusopetuslain asettamissa suhteellisen väljissä puitteissa kunnat ovat omilla toimenpiteillään, eli oppilaitosten painotuksilla ja erityisillä tehtävillä, oppivelvolliselle lähikoulun osoittamisen käytännöillä sekä toissijaisen hakeutumisen kriteereillä, hallinneet vanhemmille avautuvaa kouluvalintatilaa.

2 Muut koulutuksen järjestäjät ovat harvinaisia Suomen koulutusjärjestelmässä: Vuonna 2009 perusopetusta antaneista oppilaitoksista 96 % oli kuntien tai kuntayhtymien omistuksessa. Näissä oppilaitoksissa opiskeli 96 % perusopetuksen oppilaista (Kumpulainen 2011, 45).

Muuttuva valtio–kunta-ohjaussuhde

Toisen maailmansodan jälkeisen suomalaisen hyvinvointivaltion rakennuskauden suuret koulunuudistukset toteutettiin raskain yhteiskuntasuunnittelun keinoin. Muutosten läpiviemisen ja muutosvistarinnan voittamisen katsottiin yleisesti edellyttävän yksityiskohtaista toimeenpanon turvaavaa lainsäädäntöä. Lainsäädännössä määritettiin tarkasti kansalaisille tarjottavat koulutuspalvelut ja miten ne tuli tuottaa. Tämä puolestaan edesauttoi yksityiskohtaisen ja toimintojen keskitettyyn, ennakkolliseen ohjaukseen perustuvan hallintomallin kehittymistä. Laeissa, asetuksissa ja keskushallinnon normipäätöksissä määritettiin keskitetysti esimerkiksi oppiaineet, opetussuunnitelmien sisältö, opettajien kelpoisuusvaatimukset, oppikirjat, opiskelijoiden ja koulun henkilökunnan oikeudet sekä velvollisuudet, koulutuksen paikallisen hallinnon rakenteet ja menettelytavat sekä koulutuksen järjestämisen fyysiset puitteet. Keskitettyä ja yksityiskohtaista normiohjausta usein täydensi menettely, jonka mukaan paikallisen päätöksentekijän oli ennakkoon alistettava päätöksensä joko lääninhallitukselle tai keskusvirastolle. (OPM 1995, 12.)

Ensimmäinen merkittävä opetustoimen taloudellis-hallinnollista päätäntävaltaa hajauttava toimenpide oli *tuntikehysjärjestelmän* käyttöönotto 1980-luvun puolivälissä. Tuntikehysellä tarkoitettiin kokonaistuntimäärää, jonka avulla laskettiin kouluissa ja osin kunnassa annettavien opetustuntien määrä. (Aho ym. 2006, 58.)

”Periaate perustuu siihen oletukseen, että paikallisesti pystytään näkemään toiminnan vaatimat edellytykset ja löytämään käytettävissä olevien resurssien mukaiset ratkaisut. Niin ikään tuntikehysjärjestelmä toteuttaa sitä yleisesti hyväksyttyä periaatetta, jonka mukaan valtion ohjausta kuntien ylläpitämissä toiminnoissa pitää vähentää siinä määrin kuin toimintaa ohjaavat valtakunnan tavoitteet sallivat.”

(Sarjala 1982, 10.)

Käytännön toimenpiteiden tasolla valtio–kunta-ohjaussuhde on uudelleenrakentunut vuodesta 1988 alkaen vapaakuntakokeilun, sen pohjalta valmisteltujen valtiosuus-uudistuksen (1993) ja uuden kuntalain (1995) myötä. Vapaakuntakokeilun tavoitteena oli hankkia kokemuksia ja keinoja siitä, miten voidaan vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa vastaamaan entistä paremmin paikallisia oloja, käyttää kuntien voimavaroja entistä tehokkaammin sekä parantaa kunnallisia palveluja (L 718/1988, 15).

Vapaakuntakokeilussa hahmoteltu vuoden 1993 valtiosuusjärjestelmä (L 705/1992) oli entisen tehtäväkohtaisen ja kustannusperusteisen järjestelmän sijasta laskennallinen. Valtio ei enää määrännyt osuuksien käytöstä vaan kunnat saivat itse päättää resurssiensa allokoinnista. Lainsäädännössä asetettujen kriteerien mukaan kuntien omat menot eivät enää vaikuttaneet valtiovuonon määrään, vaan

se jaettiin esimerkiksi ikäryhmien koon, kunnan asukastiheyden ja pinta-alan, työttömyysasteen ja sairastavuuden perusteella. Uudistusta perusteltiin nimenomaan tarpeella antaa kunnalle mahdollisuus suunnata voimavaroja tarkoituksenmukaisesti tavoitteidensa saavuttamisen kannalta. (Helin & Oulasvirta 2000.) Vuonna 1995 annettu kuntalaki (L 365/1995) vahvisti kunnan itsehallinnollista asemaa. Lain mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon hallitusmuodossa säädetyllä tavalla. Kunnan itsehallintoon kuuluu taloudellinen itsenäisyys sekä oikeus päättää itse tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan. Itsehallinnon vapaus merkitsee – samalla tavoin kuin yksilön vapausoikeudet – suojaa valtion lakiin perustumattomia toimenpiteitä vastaan. (Heuru 1995, 52.)

Oppilaaksioton sääntely rajattujen maantieteellisten alueiden avulla

Vuonna 1898 annettu kansakoulun piirijakoasetus (A 20/1898) artikuloi neljä periaatetta, joiden avulla valtiovalta hallinnoi kuntien toteuttamaa kansakouluverkon rakentamista: 1) Jokaisen kunnan on jaettava alueensa koulupiireihin; 2) Koulupiirit eivät saa olla pinta-alaltaan liian laajoja – koulumatkat eivät saa muodostua pääsääntöisesti viittä kilometriä pidemmiksi; 3) Jokaisessa koulupiirissä on oltava koulu – edellyttäen että piirin alueella asuu vaadittava määrä kouluikäisiä lapsia; ja 4) Koulupiirin rajat ovat kiinteitä – kunnan päätös piiriäön muuttamisesta on alistettava valtiovallan hyväksyttäväksi. Piiriäön periaatteet säilyivät kansan- ja perusopetusta ohjaavassa lainsäädännössä aina 1990-luvun alkuun asti. (Varjo 2011.)

Osana yleistä keskushallinnon hajauttamiskehitystä valtiovalta luopui vaihteittain koulupiirien sääntelystä sekä kaikista edellä mainituista piiriäkoa ohjanneista periaatteista – päätökset kuntien kouluverkkojen rakenteesta sekä oppilaaksioton kriteereistä siirtyivät kunnallisen itsehallinnon piiriin.

Lainsäädännöstä jätettiin vuonna 1991 pois peruskoululain (L 476/83, 7§) koulupiirien perustamista sekä yhdistämistä rajoittava ”Kouluhallituksen antamien ohjeiden mukaan” lausuma. Myös ”jollei lääninhallitus myönnä poikkeusta” lausuman kumoamisen myötä lääninhallituksilta poistettiin valtuus myöntää poikkeuksia koulumatkojen maksimipituuteen (5 km). Käytännössä tämän jälkeen ainoastaan peruskoululain 8§, jonka mukaan ala-asteen oppilaiden koulumatka ei saanut olla viittä kilometriä pidempi, rajoitti kunnan mahdollisuuksia muokata koulupiiriäkoan sekä oppilaitosverkostoaan. Tästä säännöksestä luovuttiin uudistettaessa koulupiiriäön perusteita vuonna 1993. Ainoaksi lainsäädännölliseksi rajoitukseksi jäi ala-asteen oppilaan koulumatkaan kuluva ajan maksimipituuden kahteen ja

puoleen sekä yläasteen oppilaan kolmeen tuntiin väljästi ohjeistava peruskouluasetuksen 64§³.

Vuoden 1999 alusta voimaan tullut perusopetuslaki (L 628/1998) ei tunne enää käsitettä ”koulupiiri”. Laki edellyttää kunnan ainoastaan osoittamaan alueellaan asuvalle oppivelvolliselle ”lähikoulun tai muun soveltuvan paikan”. Halutessaan kunnat voivat edelleen kutsua näitä lakiesitystä valmistelleen työryhmän ”oppilasalueiksi” nimeämiä maantieteellisiä kokonaisuuksia piireiksi, mutta sitä ei enää edellytetä lainsäädännössä. Vaikka ”koulun ei enää tarvitsisi määräytyä lapsen asuinpaikan mukaan”, tuli perusopetuksen järjestäminen suunnitella niin, että koulumatkat ovat ”asutuksen ja koulujen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen oppilaille mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.” (OPM 1995, 41.)

Koulupiirien valtiollisen sääntelyn purkautumisen myötä kunnat ovat muodostaneet toisistaan poikkeavia linjauksia koskien kouluverkkonsa alueellista rakennetta sekä sen mukaista lähikoulun osoittamismenettelyä. Lähikoulun osoittamismenettelyllä toteutetaan niin sanottua ensisijaista oppilaaksiottoa. Tutkimuskunnistamme Espoo ja Vantaa ovat 2000-luvulle tultaessa luopuneet oppilaitoskohtaisesta piirijaosta ja jakaneet alueensa pinta-aloiltaan laajoiksi *oppilasalueiksi* (Espoo, 7 kappaletta) tai *oppilaaksiottoalueiksi* (Vantaa, 4 kappaletta) nimetyiksi kokonaisuuksiksi. Molempien kuntien, tässä yhteydessä *alueelliseksi* kutsumassamme, mallissa samalla alueella sijaitsee useampia ala- ja yläkouluja ilman julkisesti ilmoitettuja koulukohtaisia oppilaaksiottoalueiden rajoja. Lähikoulun osoittaminen tapahtuu oppivelvollisen asuinpaikan mukaisen alueen sisällä huomioiden perusopetuslain (L 628/1998) 6 §:n velvollisuus taata kaikille mahdollisimman lyhyt ja turvallinen koulumatka.

Alueellinen malli tarjoaa koulutuksen järjestäjälle mahdollisuuden tehokkuuden ja taloudellisuuden nimissä täyttää oppilasalueen sisällä koulujen oppilaspaikat optimaalisesti sekä huomioida ikäluokkien koossa tapahtuvaa vaihtelua joustavasti. Perheiden näkökulmasta malli pitää sisällään mahdollisia epävarmuustekijöitä. ”Asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen” (L 628/1998, 6§) osoitettu lähikoulu ei välttämättä ole kotia lähimpänä oleva oppilaitos. Espoossa ja Vantaalla alueella sijaitsevien ala- ja yläkoulujen välille ei ole (pl. yhtenäiskoulut ja painotettu opetus Vantaalla) myöskään rakennettu jatkumoa – toisin sanoen nykyinen paikka tietyssä alakoulussa ei takaa tulevaisuudessa paikkaa tietyssä yläkoulussa.

³ Oppilaan kuljetusta ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisesti järjestettynä, jos ala-asteen oppilaan päivittäiseen koulumatkaan odotuksineen käytettävä aika muodostuu kahta ja puolta ja yläasteen oppilaan kolmea tuntia pitemmäksi. (A 718/1984, 64§.)

– – aluerehtori määrittää oppilaalle yläkoulun. Tätä koulua kutsutaan oppilaan lähikouluksi, vaikka se ei aina ole lähin koulu.”

(Vantaa 2010a, 5).

Lähikoulu on jokin oppilasalueen kouluista, ei aina kaikkein lähin

(Espoo 2010, 6).

Espoon ja Vantaan alueelliset mallit poikkeavat lähinnä perheiden esittämien toiveiden huomioimisessa. Vantaalla lähikoulu osoitetaan huomioimatta perheiden preferenssejä. Näin ollen päätöksen riittauttamisen lisäksi perheen ainoa mahdollisuus toteuttaa kouluvalintaa on hakea toissijaisessa haussa johonkin muuhun kouluun:

Jos aluerehtorin määrittelemä lähikoulu ei tyydytä, päätöksestä voi valittaa aluehallintovirastoon tai oppilas voi hakea johonkin toiseen kouluun

(Vantaa 2010a, 5).

Espoossa perheiden esittämät preferenssit huomioidaan lähikoulun osoittamisessa. Lähikoulutoivetta (vain yksi koulu omalta oppilasalueelta) tiedustellaan heti prosessin aluksi Hakemus peruskoulun 7. luokalle -lomakkeessa, jonka kaikki kuudesluokkalaisten perheet täyttävät. Valittu toimintatapa korostaa yleisesti valintaa koulujen välillä sekä erityisesti perheiden omien toiveiden määrittämistä ja artikuloimista. Huolimatta perheiden preferenssien selvittämiseen kytkeytyvistä periaatteellisista merkityksistä niiden huomioimiselle osana lähikoulun osoittamisprosessia on asetettu lukuisia varauksia Espoossa:

Huoltajien esittämät lähikoulutoiveet otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan. Huoltajien esittämiä lähikoulutoiveiden perusteluja ei aseteta tärkeysjärjestykseen. Sellaisia lähikoulutoiveita ei huomioida, jotka kohdistuvat toisen oppilasalueen kouluihin tai joiden toteutuminen estäisi toisen oppilaan oikeuden toteutumisen tai edellyttäisi vahvistettujen oppilasmäärien / opetusryhmien määrän ylittämistä tai lisäisi koulukuljetuskustannuksia.

(Espoon suomenkielinen opetuslautakunta 22.10.2009.)

Espoon ja Vantaan alueellisiin malleihin verrattuna lähikoulun osoittaminen Turussa tapahtuu kouluittain julkisesti määritetyillä ”oppilasalueilla”, jotka muistuttavat hyvin paljon aikaisempia koulupiirejä. Turun *koulukohtaiseksi* kutsumassamme mallissa jokaisella yläkoululla on oma oppilasalueensa, joka on määritetty julkisesti esimerkiksi internetissä Turun seudun karttapalvelun (www.opaskartta.turku.fi) sivuilla. Alakouluilla on puolestaan joko yhden koulun oma tai kahden koulun yhteinen oppilasalue, joka on kytketty jonkun yläkoulun oppilaaksiottoalueeseen (esim. Turku 2010, 4–5). Näin ollen käytännössä jokaisella yläkoululla on kolmesta viiteen etukäteen määritettyä ”syöttökoulua” (*feeder school*). Ylä- ja alakoulujen

oppilasalueet on vielä jaoteltu neljään ”yhteistyöalueeseen”, joilla on merkitystä toissijaisessa oppilaaksiotossa.

Kotiosoitteen ja koulupaikan välinen kytkös on Turussa tiukempi ja julkisemmin määritetty kuin Espoossa ja Vantaalla – tietty asuinpaikka tietyllä oppilaaksiotto-alueella takaa paikan tietystä koulusta, edellyttäen että oppilasalueiden rajoihin ei tehdä muutoksia. Alakoulujen oppilasalueiden sitominen yläkoulujen oppilas-alueisiin puolestaan rakentaa koko perusopetuksen mittaisia ennakoitavissa olevia ja julkisessa tiedossa olevia koulupolkuja myös muille kuin yhtenäiskoulujen (vuosiluokat 1–9) oppilaille.

Oppilaaksiottoa sääntelevät paikalliset kriteerit

Koulupiirien valtiollisen sääntelyn purkamisen mahdollistama siirtymä alueelliseen koulupaikan osoittamisen malliin on aiheuttanut Espoossa ja Vantaalla tarvetta määrittää ja artikuloida kriteerejä, joiden perusteella oppivelvolliset asetetaan järjestykseen lähikoulua osoitettaessa. Turussa, jossa lähikoulun osoittaminen tapahtuu karttaan piirrettyjen oppilasalueiden rajojen ja ala- ja yläkoulujen välisen jatkumoiden avulla, ei vastaavaan kriteerien asettamiseen ole ollut pakotetta.

Kriteerit, joiden pohjalta Espoossa ja Vantaalla oppilaille osoitetaan lähikoulu omalta alueeltaan, ovat yhtenevät: Ensimmäiseksi lähikoulu määritetään niille oppilaille, joilla on terveydentilaan liittyvä tai muu erityinen syy; toiseksi niille, jotka huoltajat haluavat samaan kouluun sisaruksensa kanssa; kolmanneksi loput oppilaat jaetaan alueen kouluihin niin, että jokaisella olisi mahdollisimman lyhyt ja turvallinen koulumatka. Espoolaisilta perheiltä kysytty lähikoulutoive huomioidaan ”mahdollisuuksien mukaan” vasta tämän jälkeen. (Espoo 2010, 8; Vantaa 2010a, 5.)

Perusopetuslain (L 628/1998, 28§) mukaan oppilas voi hakeutua myös muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun. Tämä ensisijaista oppilaaksiottoa täydentävä toissijainen oppilaaksiotto tarkoittaa kunnan näkökulmasta, että tiettyyn kouluun voidaan ottaa toissijaisia hakijoita, jos lähikoulun osoittamisen jälkeen opetusryhmiin on jäänyt vapaita oppilaspaikkoja tai niitä on vapautumassa sen takia, että oppilaita hakeutuu muihin kouluihin. Perheiden näkökulmasta tämä toissijainen hakeutuminen on yhtäältä aluehallintovirastoon valittamiseen rinnastettava muutoksenhakukeino, jonka avulla korjataan lähikoulun osoittamisessa tapahtuneeksi koettua epäoikeudenmukaisuutta – tai vaihtoehtoisesti väylä, joka tarjoaa mahdollisuuden hakea lapselle paikkaa halutusta koulusta.

Kuntien toissijaista hakeutumista määrittävät kriteerit poikkeavat selvästi toisistaan. Turun koulukohtaisten oppilasalueiden avulla hallinnoidussa järjestelmässä tilanteessa, jossa hakijoita on enemmän kuin tiettyssä koulussa on tilaa, oppilaat otetaan koulumatkan lyhyiden mukaisessa järjestyksessä:

1. oman koulun oppilasalueelta
2. omalta yhteistyöalueelta (koulumatkan pituuden mukainen järjestys)
3. muulta yhteistyöalueelta (koulumatkan pituuden mukainen järjestys)
4. vieraasta kunnasta
(Turku 2010, 9).

Myös Espoossa koulumatkan lyhyys on keskeinen kriteeri valittaessa oppilaita toissijaisessa haussa:

1. Etusijalla ovat ne hakijat, jotka haluavat jatkaa entisessä koulussaan, vaikka ovat muuttaneet pois koulun lähialueelta, mutta kuitenkin edelleen asuvat Espoossa.
2. Seuraavaksi otetaan omalta palvelualueelta pyrkivät hakijat koulumatkan lyhyiden mukaisessa järjestyksessä.
3. Lopuksi otetaan muilta palvelualueilta pyrkivät hakijat koulumatkan lyhyiden mukaisessa järjestyksessä.
(Espoo 2010, 9.)

Toisin kuin Turussa ja Espoossa, Vantaan toissijaisen hakeutumisen kriteerit painottavat oppilaisiin sekä heidän perheisiinsä liittyviä ominaisuuksia ja toiveita:

Etusijalla ovat vantaalaiset lapset. Ensin vapaiksi jääneille paikoille otetaan niitä oppilaita, joilla on terveydentilaan liittyvä tai muu erityinen syy, ja sitten niitä, jotka haluavat samaan kouluun sisaruksensa kanssa. Tämän jälkeen loput vapaat paikat jaetaan muiden hakijoiden kesken. Jos hakijoita on enemmän kuin vapaita oppilaspaikkoja, oppilaat valitaan arpomalla.
(Vantaa 2010a, 5.)

Koulujen profiloituminen, painotettu opetus ja erikoisluokat
Siirtymä peruskoulujärjestelmään lakkautti valinnan eri koulumuotojen väliltä Suomessa. Vastoin rinnakkaiskoulujärjestelmän käytäntöä jaotella oppilaat oppi- ja kansakoululaisiin oppikoulun pääsyttökinnon avulla laki koulujärjestelmän perusteista (L 467/1968) korosti peruskoulun olemusta yhtenäisenä, koko ikäluokan kouluna⁴.

⁴ On tosin huomioitava, että siirtymävaiheessa vuosina 1972–1977 peruskoulussa oli käytössä niin sanottu tasokurssijärjestelmä. Oppilaat jaettiin eritasoisiin matematiikan ja kielten opetusryhmiin, joihin sisällytettiin myös sellainen suppea kurssi, joka ei tuottanut jatko-opintokelpoisuutta lukioon vaan vastasi lähinnä vanhaa kansalaiskoulua.

Oppilaiden valikointi oppivelvollisuuskouluun erityisten valintakokeiden avulla palasi koulutuspolitiikan asialistalle vuosina 1993–1998 valmistellun koululainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä. Opetusministeriön kansliapäällikkö Jaakko Nummisen johtama virkamiestyöryhmä esitti perusopetuslakiin nimenomaista säännöstä siitä, että lapsi voi hakeutua muuhunkin kuin kunnan ensisijaisesti osoittamaan kouluun – esimerkiksi oman kunnan toiseen kouluun, muun kunnan kouluun tai valtion, yksityisen yhteisön tai säätion ylläpitämään oppilaitokseen. Muuhun kuin kunnan osoittamaan kouluun pyrkiviä tuli ”*oppilasvalinnassa kohdella yhdenvertaisin perustein*” (OPM 1995, 41). Kunnan ensisijaisesti tiettyyn oppilaitokseen osoittamat syrjäyttävät oppilasvalinnassa kouluun hakeutuvat muut oppilaat, mikäli koulussa ei ole tilaa kaikille sinne sijoitetuille ja hakeutuille.

Peruskoululain käsittelyn yhteydessä vuonna 1998 sivistysvaliokunta teki hallituksen esitykseen muutamia keskeisiä muutosehdotuksia. Oppilasvalinnassa käytettävien yhdenvertaisten valintaperusteiden tarkennukseksi valiokunta määritteli, että esimerkiksi arvonta on yhdenmukainen valintaperuste. Poikkeuksena yhdenvertaisuusperiaatteesta ainoastaan oman kunnan oppilaat voitiin asettaa etusijalle oppilaaksiotossa. (SiVM 3/1998 vp, 32.)

Hakeuduttaessa muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun valiokunta lisäsi perusopetuslakiin (28§) mahdollisuuden käyttää *soveltuvuuskokeita* oppilasvalinnassa – tosin samalla rajaten niiden käytön koskemaan ainoastaan erityistehtävän saaneita tai muita painotettua opetussuunnitelmaa noudattavia oppilaitoksia. Mietintönsä perusteluissa – ei varsinaisessa lakipykälässä – valiokunta totesi kategorisesti, että *pääsykokeiden* käyttöä perusopetuksessa ei tule sallia.

Valiokunta katsoo, että pääsykokeiden käyttöä perusopetukseen valittaessa ei tule sallia. Valinnassa voidaan käyttää vain rajatuissa tapauksissa soveltuvuuskokeita.

(SiVM 3/1998 vp, 32.)

Valiokunnan kannan mukaan sallittuja soveltuvuuskokeitakin tulisi käyttää vain ”*aineissa, joilla ei ole merkitystä yleisen jatko-opintokelpoisuuden kannalta*”, ja kokeissa voitaisiin mitata ainoastaan hakijoiden ”*taipumuksia asianomaiseen opetukseen*”. (SiVM 3/1998 vp, 32.)

On huomionarvoista, että perusopetuslaki ei sisällä tarkempia säännöksiä oppilaaksi ottamisen perusteista tapauksessa, jossa ei käytetä valintakokeita. Lain 28§:n mukaan hakijoihin on ainoastaan sovellettava yhtäläisiä valintaperusteita sekä niistä on ilmoitettava etukäteen oppilaille ja heidän huoltajilleen. Laissa ei suoraan kielletä käyttämästä valintaperusteena todistuksesta ilmenevää yleistä koulumenetystä esimerkiksi lukuaineiden keskiarvon ilmoittamassa muodossa. Matti Lahtisen ja Timo Lankisen (2009, 266) tulkinnan mukaan:

Yleisen koulumenestyksen käyttäminen valintakriteerinä tulisi kysymykseen esimerkiksi siirryttäessä yläasteen vuosiluokkia vastaaville vuosiluokille 7–9. Yleisen koulumenestyksen käyttö valintaperusteena on kuitenkin eduskunnassa valintakokeiden yhteydessä käyty keskustelu ja perusopetuslain tasa-arvotavoitteet huomioon ottaen ongelmallista. Perusopetuslain 28§:n mukaisena yhtäläisenä valintaperusteena on pidetty esimerkiksi arvontaa tai ilmoittautumisjärjestystä.

Edellä mainittua tulkinnanvaraisuutta ei ole – ainakaan toistaiseksi – testattu missään oikeusistuimessa Suomessa.

Keskeisimmät erot Espoon, Turun ja Vantaan välillä kouluvalinnan institutionaalisisessa tilassa rakentuvat toissijaiseen oppilaaksiottoon lukeutuvassa painotetun opetuksen ja erikoisluokkien tarjonnassa. Lähtökohtaisesti *painotetun opetuksen luokat* Espoossa ja *erikoisluokat* Turussa ovat koulujen lukumäärään suhteutettuina huomattavasti yleisempiä kuin vastaavat Vantaalla. Valtaosassa Espoon ja Turun yläkouluista (tai yhtenäiskouluista) on jokin painotetun opetuksen ryhmä tai erikoisluokka.

Espoossa oppilaat englanninkieliseen, kaksikieliseen, kielikylypy-, montessori- ja painotettuun opetukseen valitaan opetuslautakunnan hyväksymien valintaperusteiden perusteella. Tiedot valintaperusteista ja -kokeista sekä koulujen info-tilaisuuksista ovat kirjattuina taulukkomuodossa esimerkiksi Opas peruskoulun vuosiluokille 7–9 -oppaassa (Espoo 2010). Espoossa kouluvalintatila on käytännössä avoin ensimmäisellä luokalla (englanninkielinen, kaksikielinen, kielikylypy- tai montessoriopetus), kolmannella luokalla (musiikki-, matemaattis-luonnontieteellinen ja liikuntapainotus) ja seitsemännellä luokalla (painotettu, kielikylypy-, kaksikielinen tai englanninkielinen opetus). Huomionarvoista on, että Espoossa painotettua opetusta tarjoavat koulut eivät muodosta koko peruskoulun mittaista jatkumoa – toisin sanoen oppilaan on haettava uudelleen painotettuun opetukseen siirtyessään yläkouluun.

Turussa kouluvalintatila avataan ensimmäisellä luokalla (ruotsin kielikylypyluokka ja eri kielten kieliluokat) sekä kolmannella luokalla (musiikki-, matematiikka- ja kuvataideluokat sekä liikuntalinja). Toisin kuin Espoossa, erikoisluokkien opetus Turussa muodostaa (pl. liikuntalinja) jatkumon, jossa oppilaat siirtyvät alakoulusta yläkouluun ilman erillistä valintakoetta:

Erikoisluokalla opiskeleminen liikuntalinjaa lukuun ottamatta merkitsee sitoutumista valittuun opiskelulinjaan peruskoulun loppuun asti. Valinnoilla suljetaan pois myöhempiä valinnan mahdollisuuksia. Sen takia on syytä perehtyä etukäteen huolellisesti erikoisluokan opetukseen.

(Turku 2010, 7.)

Painotettu opetus muodostaa Turussa kaksikerroksisen järjestelmän, jossa edellä kuvattujen, opetuslautakunnan asettamien, erityisen hakumenettelyn kautta hakeuduttavien *erikoisluokkien* lisäksi yläkouluilla on *erityispiirteitä ja painotuksia*, joita ei kuvata tarkemmin esimerkiksi Perusopetus 2011 -oppaassa (Turku 2010).

Koulujen muista painotuksista ja valinnanmahdollisuuksista saa tietoa kouluista ja koulujen Internet-sivuilta

(Turku 2010, 7).

Yhtäältä erikoisluokat on mahdollista tulkita tiukemmin institutionalisoidummaksi (opetuslautakunnan asettama tehtävä) sekä pidemmälle profiloituneemmaksi (erityinen hakumenettely) painotetun opetuksen muodoksi kuin ”muut painotukset ja valinnanmahdollisuudet”. Toinen tulkintamahdollisuus koulutuksen järjestäjän ja oppilaitosten välisen ohjaussuhteen dynamiikan arvioimisessa on hahmottaa erikoisluokkien perustamisen koulutuksen järjestäjän legitimoimasta koulutustarpeesta nousevaksi (*external policy driver*) ja muiden painotusten muodostumisen puolestaan oppilaitosten sisällä kehitellyiksi joko profiloitumis- ja erottautumispyrkimyksiksi tai pedagogisiksi käytännöiksi (*internal policy driver*) (ks. Ylönen 2009). On tosin huomattava, että myös jälkimmäiset saattavat ajan kuluessa saada institutionalisoidumpia muotoja.

Vantaalla painotetun opetuksen tarjonta on vähäisempää kuin Espoossa ja Turussa. Painotukset ovat englanninkielinen opetus (kahdessa ala- ja yhdessä yläkoulussa), kielikylpyopetus ruotsin kielellä, kaksikielinen opetus (saksa–suomi) ja musiikkiluokat (kuudessa yläkoulussa). Kaikki painotukset on rakennettu jatkumoiksi alakoulusta yläkouluun ilman erillistä hakumenettelyä kuudennella luokalla. (Vantaa 2010b, 16.)

Myös valintakokeiden käyttö Vantaalla on Espoota ja Turkua rajoitetumpaa. Englanninkielinen opetus ja musiikkiluokat ovat ainoat painotetun opetuksen muodot, joihin oppilaat valitaan valintakokeiden kautta: englanninkieliseen opetukseen ensimmäiselle ja musiikkiluokille kolmannelle luokalle. Kielikylpyopetukseen ja kaksikieliseen opetukseen (saksa–suomi) ei ole erillistä valintakoetta.

Vantaalainen kouluvalintatila esitellään järjestelmänä, jossa oppilaiden kiinnostuksen kohteet ja yksilölliset preferenssit huomioidaan osoitettujen lähikoulujen sisällä valinnaisaineiden avulla, ei hakeutumalla tiettyyn oppilaitokseen:

Oppilas valitsee koulussa – ei koulua. Nuorten erilaiset taipumukset ja kiinnostuksen kohteet on pyritty ottamaan huomioon siten, että koulun sisällä voi varsin pitkälle erikoistua esimerkiksi ilmaisutaitoon, kuvaamataitoon, musiikkiin, liikuntaan, tekstiili- ja tekniseen työhön, tietotekniikkaan ja matematiikkaan, joista voi suorittaa vaikkapa pari ensimmäistä lukion kurssia.

– – *Tavoitteena on, ettei oppilaan tarvitse valita mitään tiettyyn suuntaan opetusta painottavaa koulua. Pyrimme tarjoamaan koulun sisällä erikoistumisen mahdollisuuden.*

(Vantaa 2003, 13, korostus alkuperäinen.)

Yhteenveto

Tavoitteenamme oli hahmotella, millaisia paikallisia koulujen profiloitumiseen ja kouluvalintaan liittyviä toimintapolitiikkoja ja käytäntöjä kolmeen tutkimuskuntaamme on muodostunut hallinnon hajauttamiskehityksen myötä. Seuraavassa kokoamme yhteen kouluvalintatilan muotoutumista analysoimienne esimerkkien avulla. Nostamme esille kolme näkökulmaa kunnallisen kouluvalintatilan institutionaaliseen rakentumiseen: oppilasalueiden maantieteellisen hallinnan, koulujen profiloitumisen ja painotukset sekä kouluvalintatilan tasa-arvoisuuden.

Institutionaalinen kouluvalintatila operoi erityisesti kahdella ulottuvuudella (oppilasalueiden maantieteellinen hallinta sekä koulujen profiloituminen ja painotukset), joiden keskeisiä säätelijöitä kunnat ovat. Kunnalliset koulumarkkinat muotoutuvat koulutuksen maantieteen (*geography of education*; Taylor 2002, 41) avulla tilanteessa, jossa koulumatkan lyhyys ja turvallisuus ovat käytännössä ainoat valtiovallan asettamat, kuntien suorittamaa oppilaiden osoittamista eri kouluihin ohjeistavat, tekijät. Tiukasti määritetyt maantieteelliset kokonaisuudet voivat olla oppilaaksioton keskeinen ohjauskeino, kuten kuvaamassamme tarkkarajaisessa ja kiinteässä koulukohtaisessa mallissa. Maantieteelliseen ulottuvuuteen voi myös sisältyä enemmän koulutuksen järjestäjän pelivaraa, kuten esitellyissä kahdessa alueellisessa mallissa. Perheet eivät tällöin voi asuinpaikkansa valinnalla ainakaan varmuudella taata lapselleen paikkaa tietyssä koulussa. Maantieteellisten määrittelyjen ollessa väljempää lähikoulun osoittamisen periaatteet on määritettävä yksityiskohtaisesti muiden kriteerien avulla.

Koulujen profiloitumisen ulottuvuudella tarkasteltuna kunnat voivat toiminnallaan mahdollistaa oppilaitosten eriytymisen painotetulla opetuksella ja erikoisluokilla ja näin luoda niiden välistä kilpailua sekä edistää kunnallisten koulumarkkinoiden syntymistä. Keskeisimmät erot kouluvalinnan institutionaalisisessa tilassa rakentuvat Suomessa nimenomaan oppilaitosten profiloitumisen sääntelyn kautta. Koulujen profiloitumisen mahdollistava institutionaalinen tila rakentaa osaltaan kouluvalinnalle suosiollista toimintaympäristöä (avoin kouluvalintatila) ja tuottaa paikallisen kilpailutilan.

Koulujen profiloitumista painotuksiin ajavat toisaalta ulkoiset (*external policy driver*) ja toisaalta sisäiset tekijät (*internal policy driver*). Ulkoista profiloitumista hallinnoivat kuntien luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Seurauksena erilaisista paikallisista olosuhteista ja toimintapolitiikoista kuntien välille tarjoutuu mahdolli-

suus eriytyä toisistaan koulutuksen tarjonnassa. Sisäistä profiloitumista puolestaan edistää koulun omista tavoitteista lähtevä toiminta. Tämä puolestaan mahdollistaa oppilaitosten välisen eriytymisen tietyn kunnan sisällä. (Ylönen 2009, 138–139.) Ulkoisten muutostekijöiden ulottuvuudella koulujen profiloitumiseen vaikuttavat myös muun muassa muut lähialueen koulut – joko kilpailevina tuottajina tai niin sanottuina ”syöttökouluina” (*feeder schools*) – sekä alueen perheet, asuntopolitiikka ja kansallinen koulutuspolitiikka (Woods ym. 1998, 152–154). Painotettu opetus ja erikoisluokat ovat profiloitumista, jonka tarvetta kunta arvioi ja hallinnoi koulun ulkoisena toimijana. Muista koulujen erityispiirteistä ja painotuksista, joiden avulla koulut profiloituvat ja joiden väliltä perheet tekevät koulunkäyntiin liittyvät valintansa oppilaitosten sisällä, päättävät puolestaan koulujen sisällä opettajat ja rehtori.

Tarkastelemissamme kunnissa edellä mainitut muutostekijät painottuvat eri tavoin. Turussa on kaksikerroksinen järjestelmä, jossa on sekä institutionalisoitunut koulujen profiloitumista (erikoisluokat) että oppilaitosten itse nimeämää ja niiden sisäpuolelta hallinnoitavaa koulujen opetustarjonnan painottumista. Espoossa ulkoisten muutostekijöiden tuottama profiloituminen korostuu: kunnan hallinnoimaa painotettua opetusta on tarjolla koulujen enemmistössä. Vantaan institutionaaliselle kouluvalintatilalle puolestaan on leimallista koulujen erottumattomuus toisistaan sekä koulujen sisällä valinnaisainepainotuksin tapahtuvat valinnat.

Oppilaaksiottoa säädellössään kunnat toteuttavat kahta osittain ristiriitaista velvollisuutta. Yhtäältä kunnat pyrkivät turvaamaan mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumisen takaamalla kaikille oppilaille tasapuolisesti pääsyn koulutukseen ennalta asetettujen kriteerien mukaisesti. Toisaalta kunnat turvaavat yksilöllisten valintamahdollisuuksien toteutumisen tarjoamalla toisistaan erottuvia vaihtoehtoja. Kaikissa tarkastelemissamme kunnissa voidaan todeta toteutettavan mahdollisuuksien tasa-arvon mukaista oppilaaksiottoa. Tämän lisäksi paikallisiin kouluvalintatiloihin on kuitenkin rakennettu vaihtelevasti käytäntöjä, jotka korostavat yksilöllisten valinnanmahdollisuuksien merkitystä.

Perusopetuslain 28 §:n asettama mahdollisuus hakea muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun on perheiden näkökulmasta tulkittuna yhtäältä muutoksenhakukeino, mutta toisaalta myös painotetusta opetuksesta ja erikoisluokista erillinen kilpailutila. Ensisijaista oppilaaksiottoa täydentävä toissijainen oppilaaksiotto jättää puolestaan kunnille mahdollisuuden hallinnoida oppilaiden liikkumista ensisijaisen oppilaaksioton ja painotetun opetukseen hakeutumisen rinnalla sekä tarvittaessa tasata oppilasryhmiä ja ryhmäkokoja koulujen välillä.

Painotettu opetus ja erikoisluokat ovat kouluvalintoja, jotka on tehty näkyviksi ja julkisiksi (erillinen valintaprosessi ja etukäteen ilmoitetut valintakriteerit). Tutkimuskunnat eroavat painotetun opetuksen ja erikoisluokkien suhteen kilpai-

lutiloina toisistaan. Espoossa ja Turussa tämä kilpailutila on avoimempi: koulut ovat profiloituneempia ja painotettu opetus on yleisempää. Espoo näyttäytyy erityisesti koulutuksen järjestäjänä, joka sekä mahdollistaa valinnan että painottaa koulujen erottautumista. Espoon kilpailutila rakentuu useammassa nivelvaiheessa, Vantaalla ja Turussa painotettu opetus on rakennettu koko peruskoulun kestäviksi jatkumoiksi. Vantaalla koulujen kilpailutilassa on muita enemmän suljettuja – tai rajoittavia (ks. Poikolainen 2011) – piirteitä. Painotetun opetuksen tarjonta on rajatumpaa eikä koulujen profiloitumista korosteta valintaprosessissa: ”Oppilas valitsee koulussa – ei koulua” (Vantaa 2003, 13).

Kaupunkimaisissa kunnissa tapahtuvien perheille tarjottavien kouluvalintamahdollisuuksien eriytymisen lisäksi paikalliset kouluvalintatilat ovat alkaneet polarisoitua alueellisesti (ks. Nyssölä 2004; Ylönen 2009). Kärjistetyksi ilmaistuna Suomi on jakautumassa kahtia: Yhtäältä on olemassa kouluvalintatiloja, joissa vanhemmat voivat – ainakin periaatteessa – valita lapselleen koulun useamman mahdollisen vaihtoehdon väliltä saman kunnan alueelta, ja joissa koulut kilpailevat parhaiksi arvioimistaan oppilaista ja näihin liittyvistä resursseista. Toisaalta löytyy kouluvalintatiloja, joissa kouluvalintaan liittyviä realistisia valinnanmahdollisuuksia ei – harvaan asutuilta alueilta pois muuttamisen lisäksi – ole olemassa ja joissa koulut kilvoittelevat lähinnä toimintansa jatkamisen oikeutuksesta.

Paikallisten kouluvalintatilojen eriytyminen voidaan nähdä osana uusliberalistista koulutuspoliittista käännettä, joka haastaa yhtenäisen ja mahdollisuuksien tasa-arvoa korostavan peruskoulujärjestelmän. Yksilöllisiä valintoja korostavan koulutuspolitiikan on esitetty tuoneen perinteisesti tasa-arvoa korostavaan suomalaiseen peruskoulujärjestelmään markkinoiden kaltaisia rakenteita ja mekanismeja (Ahonen 2001; Varjo 2007). Institutionaalisesta näkökulmasta paikalliset kouluvalintatilat eriytyvät toisistaan sen mukaan, tukevatko vai ehkäisevätkö ne näitä kunnallisiin koulumarkkinoihin sisältyviä mekanismeja.

Kouluvalintatilojen eriytymisen ja mahdollisuuksien tasa-arvon dynamiikka toimii usealla ulottuvuudella. Kouluvalintamahdollisuuksien hyödyntäminen on riippuvainen perheiden resursseista, mikä asettaa perheet eriarvoisiin asemiin paikallisilla koulumarkkinoilla (Raveaud & van Zanten 2007; Poikolainen 2011). Koulumarkkinoihin liittyvästä kilpailusta seuraava koulujen eriytyminen saattaa kasvattaa uusimmassa PISA-tutkimuksessa havaittuja oppimistulosten koulukohtaisia eroja (Sulkunen ym. 2010, 37–38).

Suomalaisia paikallisia kouluvalintatiloja ei kuitenkaan voida hahmottaa täydellisinä koulumarkkinoina, joilla tuottajat ja kuluttajat kohtaisivat vapaasti toisensa. Kunnille delegoidun koulujen profiloitumisen sääntelyn ja oppilasalueiden maantieteellisen hallinnan lisäksi on huomattava, että Suomesta puuttuu systemaattinen julkinen arviointijärjestelmä, joka tuottaisi tietoa kuluttajien käyttöön esimerkiksi ranking-listauksilla (vrt. Taylor 2002).

Paikallisiin kouluvalintatiloihin liittyy aina perheiden suorittamia valintoja koulujen välillä ja ainakin jossakin määrin koulujen välistä kilpailua oppilaista – myös Suomessa. Eurooppalaisen hallinnon hajauttamiskehityksen näkökulmasta suomalaiset kunnalliset kouluvalintatilat ovat kiinnostavia, kuten kolmen erilaisen paikallisen kouluvalintatilan kuvaus osoittaa. Suomalaisessa, paikallista kontrollia painottavassa järjestelmässä (Green ym. 1999) kunnat – eivät esimerkiksi yksittäiset koulut – ovat keskeisiä toimijoita koulumarkkinoiden sääntelyssä ja hallinnassa vuonna 2011. On tosin mahdollista, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen kaltaiset valtio–kunta-ohjaussuhteen uudelleenmäärittelyt sekä muutokset koulutuksen järjestämisen käytännöissä (esimerkiksi yksityisten oppilaitosten määrän kasvu) muokkaavat paikallisia kouluvalintatiloja tulevaisuudessa.

KIRJALLISUUS

A 20/1898. Armollinen asetus ylempien kansakoulujen perustamisesta Suomen maalaiskunnissa.

A 718/1984. Peruskouluasetus.

Aho, Erkki & Pitkänen, Kari & Sahlberg, Pasi (2006). Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968. The World Bank. Education: Working paper series number 2. The World Bank, Washington D.C.

Ahonen, Sirkka (2001). The end of the common school? Change in the ethos and politics of education in Finland towards the end of the 1900s. Teoksessa Ahonen, Sirkka & Jukka Rantala (toim.): Nordic lights. Education for nation and civic society in the Nordic Countries, 1850–2000. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki.

CERI (1994). School: A matter of choice. OECD/CERI, Paris.

Espoo (2010). Yläkoululaisen opas. Lukuvuosi 2011–2012.

Francia, Guadalupe (2011). Dilemmas in the Implementation of Children's Right to Equity in Education in the Swedish Compulsory School. *European Educational Research Journal* 10: 1, 102–117.

Gewirtz, Sharon & Ball, Stephen & Bowe, Richard (1995). Markets, choice and equity in education. Open University Press, Buckingham.

Green, Andy & Wolf, Alison & Leney, Tom (1999). Convergence and divergence in European education and training systems. University of London, Institute of Education, London.

Helin, Heikki ja Oulasvirta, Lasse (2000). Kuntien talouden ja valtion apujärjestelmän kehitys 1990-luvulla. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. & Juho Saari (toim.) Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki.

Heuru, Kauko (1995). Uusi kuntalaki. Helsinki: Painatuskeskus.

Jones, Ken (2003). Education in Britain. 1944 to the present. Polity Press, Cambridge.

Kumpulainen, Timo (toim.) (2011). Koulutuksen määrälliset indikaattorit. Koulutuksen seurantaraportit 2010: 4. Opetushallitus, Helsinki.

L 467/1968. Laki koulujärjestelmän perusteista.

L 476/1983. Peruskoululaki.

L 718/1988. Laki vapaakuntakokeilusta.

L 705/1992. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta.

L 365/1995. Kuntalaki.

L 628/1998. Perusopetuslaki.

Lahtinen, Matti ja Lankinen, Timo (2009). Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 6. uudistettu painos. Tietosalama, Helsinki.

Laitila, Tuomo (1999). Siirtoja koulutuksen ohjauskentällä. Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C. Osa 146.

- Maroy, Christian** (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare* 39: 1, 71–84.
- Nyyssölä, Kari** (2004). Siirtymävaiheiden kouluvalinnat – koulutuspoliittinen tarkastelu. *Kasvatus* 35: 2, 222–229.
- OPM** (1995). Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1995:1. Opetusministeriö, Helsinki.
- Poikolainen, Jaana** (2011). ”Miksi valita jo peruskouluvaiheessa?” – Vanhempien kouluvalintastrategiat. *Kasvatus* 42: 2, 131–143.
- Raveaud, Maroussia & Zanten van, Agnès** (2007). Choosing the local school: middle class parents' values and social and ethnic mix in London and Paris. *Journal of Education Policy* 22: 1, 107–124.
- Rinne, Rinne & Simola, Hannu** (2005). Koulutuksen ylikansalliset paineet ja yliopistojen uusi hallinta. *Tiede & Edistys* 30: 1, 6–26.
- Rinne, Risto & Simola, Hannu & Mäkinen-Streng, Mirka, Silmäri-Salo, Sari & Varjo, Janne** (2011). Arvioinnin arvo. Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtoreiden ja opettajien silmin. Kasvatusalan tutkimuksia 56. Suomen kasvatustieteellinen seura, Helsinki. (Painossa).
- Räty, Hannu & Kasanen, Kati & Laine, Noora** (2009). Parent's Participation in Their Child's Schooling. *Scandinavian Journal of Educational Research* 53: 3, 277–293.
- Sarjala, Jukka** (1982). Tuntikehysjärjestelmän koulutuspoliittinen tausta. Teoksessa Korhonen, Liisa (toim.) Tuntikehysjärjestelmä peruskoulun kehittämisen avaimena. Kansalaiskasvatuksen keskuksen julkaisuja 48. Etelä-Saimaan kustannus, Lappeenranta.
- Sarjala, Jukka** (2002). Arvioinnin merkitys koulutuspolitiikassa. Teoksessa Olkinuora, Erkki & Ritva Jaku-Sihvonen & Eija Mattila (toim.) Koulutuksen arviointi. Lähtökohtia, malleja ja tilannekatsauksia. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:70.
- Seppänen, Piia** (2006). Kouluvalintapolitiikka perusopetuksessa – Suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. Kasvatusalan tutkimuksia 26. Suomen Kasvatustieteellinen Seura, Turku.
- SiVM 3/1998 vp Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp.**
- Sulkunen, Sari & Välijärvi, Jouni & Arffman, Inga & Harju-Luukkainen, Heidi & Kupari, Pekka & Nissinen, Kari & Puhakka, Eija & Reinikainen, Pasi** (2010). PISA 2009 ensituloksia. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylä.
- Suomen Kuntaliitto** (2001). Sivistystoimen arviointi on osa valtuustotason arviointia. Yleiskirje 13/80/2001.
- Taylor, Chris** (2002). Geography of the 'New' Education Market. Secondary school choice in England and Wales. Ashgate Publishing Company, Burlington.
- Turku** (2010). Perusopetus 2011.
- Vantaa** (2003). Vantaan peruskoulut 2003.
- Vantaa** (2010a). Opas peruskoulun vuosiluokille 7–9. Tietoa oppilaille ja heidän vanhemmilleen.
- Vantaa** (2010b). Opas peruskoulun vuosiluokille 1–6. Tietoa oppilaille ja heidän vanhemmilleen.
- Varjo, Janne** (2007). Kilpailukykyvaltion koulutuspolitiikan rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 209.
- Varjo, Janne** (2011). Koulupiirien valtiollinen regulaatio / deregulaatio koulutuksen ohjausmekanismeina. *Kasvatus & aika* 1/2011.
- Varjo, Janne & Simola, Hannu & Rinne, Risto & Pitkänen, Hannele & Kauko, Jaakko** (2011). Perusopetuksen arvioinnin totuudet – mukautumista vai omaperäisyyttä? Teoksessa Rinne, Risto & Juhani Tähtinen & Arto Jauhiainen & Mari Broberg (toim.) Koulutuspolitiikan käytännöt kansallisessa ja ylikansallisessa kehityksessä. Kasvatusalan tutkimuksia 54. Suomen kasvatustieteellinen seura, Helsinki.
- Weber, Max** (1980). Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki. WSOY, Helsinki.
- Woods, Philip A. & Bagley, Carl & Glatter, Ron** (1998). School choice and competition: markets in the public interest? Routledge, London.
- Ylönen, Annamari** (2009). Specialisation within the Finnish comprehensive school system. Reasons and outcomes for equity and equality of opportunity. VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken.