

18.3.2026

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Asia: Perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus

Viite: Kuulemispyyntönne O 20/2024 vp

OAJ kiittää mahdollisuudesta olla kuultavana perusopetuksen oppimistuloksia ja tietoperustaa koskevasta tutkimuksesta.

1 Tutkimuksen teemasta ja keskeisistä tutkimustuloksista

Kuulemisen teemana oleva oppimistulosten laskeva trendi ja tulosten eriytyminen ovat äärimmäisen tärkeitä aiheita. Sinänsä kuulemisen aiheena oleva tutkimusraportti ei tuo ilmiöön uutta tietoa, jota ei olisi jo aiemmissa selvityksissä laajasti käsitelty. Oppimistulokset ovat Suomessa olleet laskusuunnassa koko 2000-luvun. Hajonta tuloksissa on kasvanut ja tulokset ovat entistä vahvemmin yhteydessä lasten sosioekonomiseen taustaan. Tämän tilannekuvan pohjalta kootaan parhaillaan toimenpiteitä opetusministeriön johtamassa oppimistulosten vahvistamista pohtivassa työryhmässä.

2 Perusopetuksen resurssikehitys

Perusopetuksen resurssikehitystä tarkastelevan osion osalta tutkimuksen keskeinen ansio on se, että se tarjoaa kokonaiskuvan perusopetukseen käytettyjen resurssien pitkän aikavälin kehityksestä. Vaikka käytettävissä olevat tilastot kuvaavat resurssien jakautumista vain opetuksen järjestäjätasolla, eivätkä koulujen välisiä eroja kuntien sisällä, ei tämä muodostu merkittäväksi puutteeksi. Kunnissa resurssit on pääsääntöisesti jaettu koulujen kesken varsin tasaisesti. Käytännössä ainoan poikkeuksen tästä muodostaa viime vuosina käytössä ollut positiivisen erityiskohtelun lisärahoitus.

Varsinaiseen opetukseen käytettävien menojen tarkastelu osoittaa, että perusopetuksen resurssit kasvoivat vain vuosituhanen ensimmäisellä vuosikymmenellä, mutta 2010-luvun alusta lähtien ne ovat pysyneet liki muuttumattomina. Tutkimuksen merkittävä puute on kuitenkin se, ettei se analysoi tätä kehitystä tarkemmin eikä kytke sitä keskeisimpään 2010-luvun taitteessa toteutettuun perusopetuksen uudistukseen, eli oppimisen tuen lainsäädäntömuutokseen.

18.3.2026

Ennen vuotta 2010 erityisoppilaat huomioitiin rahoituksessa, joten heidän määrän kasvunsa johti myös opetukseen käytettävien resurssien lisääntymiseen. Tämä yhteys katkaistiin ns. kolmiportaisen tuen käyttöönotolla. Näyttää siltä, että mainitun uudistuksen tavoite nimenomaan oli kustannusten kasvun pysäyttäminen, missä onnistuttiin tosin lasten saaman tuen kustannuksella.

On erittäin merkittävä havainto, että opetukseen käytettävät resurssit eivät ole viimeisen noin 15 vuoden aikana kasvaneet, vaikka samaan aikaan muun muassa oppimistulokset ovat heikentyneet, tukea saavien oppilaiden osuus on moninkertaistunut, opetuskielen (suomi tai ruotsi) opetuksen tarve on kasvanut huomattavasti ja digitalisaatio on lisännyt kalliiden opetusvälineiden tarvetta. Lisäksi soteuudistus, puutteet opiskeluhuollon ammattihenkilöiden määrässä ja muissa oppilaiden tuen resursseissa on johtanut siihen, että kunnat ovat rekrytoineet opetukseen tarkoitetuilla resursseilla lukuisilla eri nimikkeillä henkilöitä kouluihin tekemään näitä tehtäviä. Tämä epäsuhta opetuksen tarpeiden ja resurssien välillä näkyy koulujen arjessa riittämättömyyden tunteena ja vaikuttaa niiden mahdollisuuteen kääntää valitettavaa oppimistuloskehitystä.

Rahoitusta tulisi tarkastella aina yhdessä voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Väljä ja tulkinnan varaa jättävä puitelainsäädäntö ei ohjaa korvamerkitsemättömiä resursseja lainsäätäjän tahdon mukaisesti.

Rahoituksen normiohjausta heikentää lisäksi jälkikäteiseen yksilön itsensä reagoinnin varaan perustuva oikeusturvamme. Päätöksistä tehtyjen oikaisujen ja valitusten sekä hallintokanteluiden käsittelyajat ovat yksilön näkökulmasta usein pitkiä. Niitä ei myöskään aina tehdä, koska pelätään, että valituksen tai kantelun tekemisellä voi olla negatiivisia jälkivaikutuksia oppilaalle.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja nykyisin myös lupa- ja valvontaviranomaisella on esimerkiksi oma-aloitteinen puuttumisoikeus perusopetuslain mukaiseen toimintaan, mutta tämä jää pelkäksi lainkirjaimeksi. Puuttumismäärät puhuvat sen puolesta, ettei näillä viranomaisilla ole resursseja toteuttaa tehtävää. Oikeusturvaa heikentää myös se, ettei opetuksen järjestäjälle seuraa kunnollisia, esimerkiksi taloudellisia sanktioita, vaikka olisi järjestänyt opetusta lainsäädännön vastaisesti.

3 Koulutuksen arvioinnin kehittäminen ja sen suhde oppilasarviointiin

Tutkimus viittaa useaan otteeseen kansallisiin kokeisiin yhtenä keskeisenä ratkaisuna arviointijärjestelmän kehittämiseksi. **OAJ ei pidä kaikille yhteisiä kansallisia kokeita tarkoituksenmukaisena keinona koulutuksen arvioinnin uudistamiseksi.**

18.3.2026

Kansallisiin kokeisiin liittyvät ongelmat on tunnistettu laajasti monissa maissa, joissa ne ovat olleet käytössä. Ne ovat omiaan vahvistamaan niin sanottua kouluranking-ilmiötä ja kiihdyttämään koulujen välistä eriytymiskehitystä.

Koulujen väliset erot selittyvät suurelta osin alueiden eriytymisellä ja oppilaiden sosioekonomisella taustalla, joihin yksittäinen koulu ei voi omilla toimillaan vaikuttaa. Mikäli koulujen vertailu ja ranking vahvistuvat, lisääntyy myös vanhempien tekemä kouluvalikointi. Tämä edelleen kärjistää koulujen oppilasainesrakenteen eriytymistä.

Lisäksi kansalliset kokeet väistämättä yksinkertaistavat arviointia. Kaikkea opetussuunnitelman mukaista osaamista ei ole mahdollista tiivistää yksittäisiin, standardoituihin kokeisiin. Siitä huolimatta näissä kokeissa menestyminen muodostuisi todennäköisesti opetuksen kehittämistä voimakkaimmin ohjaavaksi tekijäksi, kuten useissa maissa on havaittu. Tämä johtaa opetuksen kaventumiseen ja niin sanottuun teaching to the test -ilmiöön.

Tutkimuksessa nostetaan esiin myös nykyisen oppilasarvioinnin ongelmia (esim. arvioinnin suhteellisuus ja arvosanainflaatio), jotka ovat jo aiemman tutkimuksen ja selvitystyön perusteella hyvin tiedossa. Oppilasarvioinnin kehittämiseksi on kuitenkin jo käynnissä valmistelua. Kysymystä on käsitelty opetus- ja kulttuuriministeriön oppimistulosten vahvistamista koskevassa työryhmässä, jonka esitykset annetaan huhtikuun lopulla. Näissä esityksissä keskitytään opetussuunnitelman tavoitteiden ja arviointikriteerien täsmentämiseen sekä opettajien arviointityön tueksi laadittavaan arvioinnin tehtäväpankkiin. **Oppilasarviointia tulee kehittää käynnissä olevan työryhmätyön esitysten pohjalta yhtäaikaaisesti opetussuunnitelmien kanssa, sen sijaan, että arvioinnin kehittämisen painopiste siirrettäisiin kaikille yhteisiin kansallisiin kokeisiin.**

4 Tutkimuksen suosituksista

Emme kannata tutkimuksen suosittamaa komiteatyötä koulutuksen datainfrastruktuurin kehittämiseksi.

Jo parhaillaan työskentelee ministeriön työryhmä, joka tarkastelee koulutuksen arvioinnin kehittämistarpeita, kehittämistoimenpiteitä voidaan käynnistää tämän työn pohjalta.

Nykyinen otospohjaisuuteen perustuva kansallinen koulutuksen arviointijärjestelmä on kustannustehokas ja taloudellinen ratkaisu. Tätä arviointia kehittää koulutuksen arviointineuvosto. Nykyisten arviointien laajuutta: millä vuosiluokilla arviointeja toteutetaan, mitkä niistä ovat pitkäjänteisiä arviointeja, mihin oppiaineisiin tai osaamistavoitteisiin ne keskittyvät jne. rajaa ennen kaikkea se, millaisilla resursseilla kansallista arviointia tehdään. Arviointien

18.3.2026

toteutukset oppilaitoksissa sekä niihin liittyvä työ myös kuormittaa henkilöstöä, eikä sitä ole nykyisestä tarkoituksenmukaista lisätä. Emme pidä todennäköisenä tai edes tavoiteltavana, että arviointitoiminnan resursseja nykyisestä mittavasti lisätään.

Vaikka emme esitettyä komiteatyötä kannatakaan, ovat tutkimuksen ajatukset datainfrastruktuurin kehittämisestä tärkeitä. Tietovaranto koulutuksen perustiedoista tulisi olla nykyistä kattavampi ja helpommin kootusti saatavilla niin päätöksenteon kuin tutkimuksenkin tarpeisiin. **Tutkimuksessa mainittu opettajarekisteri tulisi välittömästi perustaa**, jotta käytössä olisi kansallisesti perustieto opettajien koulutuksesta ja kelpoisuuksista. Tämä olisi välttämätön niin tutkimustarpeisiin kuin esimerkiksi opettajien koulutusmäärien mitoittamiseksi.

Opettajarekisterin tarvitsemat tiedot olisi kustannustehokasta toteuttaa 20.9. tapahtuvan oppilastietojen keräämisen yhteydessä, koska näiden tietojen toimittaminen on edellytys rahoituksen myöntämiselle. Samassa yhteydessä olisi luontevaa kerätä tiedot myös opetusryhmien koosta sekä oppilaiden saamista opetustuntimääristä, jotka myös ovat keskeisiä opetuksen järjestämisen perustietoja.

Samoin kannatettavaa olisi koulutuksen taloustietojen tarkempi tilastointi. Näin olisi mahdollista myös seurata rahoituksen kanavoitumista tarkoitetulla tavalla. Ajankohtainen esimerkki tästä on muun muassa oppimisen tuen uudistamisen myötä kunnille osoitettu lisärahoitus, jonka kanavoitumisesta oppimisen tukeen ei ole tietoa.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
koulutuspolitiikan johtaja

Jaakko Salo
koulutuspolitiikan päällikkö