

30.4.2024

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: O 20/2024 vp Perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus

Viite: Lausuntopyyntö 25.4.2024

Opetusalan ammattijärjestö OAJ kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi koskien perusopetuksen oppimistuloksia, mahdollisuuksien tasa-arvoa sekä rahoitusta.

Tässä lausunnossa lähestymme oppimistuloksia viimeksi julkaistun ja suurinta huomiota yleensä saavan OECD:n PISA-tutkimuksen tulosten valossa. Vaikka PISA-tutkimus ei yksin anna kattavaa kuvaa oppimistuloksista, voidaan sen antamaan kuvaan nojata, koska täsmälleen samaa trendiä kuvastavat myös muut, esimerkiksi kansalliset oppimistulosarviointimme.

Esitämme lausunnossa myös johtopäätöksiä, joita näkemyksemme mukaan tuloksista tulisi tehdä koulutusjärjestelmälle ja sen kehittämiseksi.

## 1 Tärkeimpiä nostoja ja yhteenvetoa oppimistuloksista ja mahdollisuuksien tasa-arvosta PISA-tulosten pohjalta

Suomen PISA-tulokset ovat olleet laskussa aina vuodesta 2006 alkaen. Lasku on tähän asti ollut hidasta, mutta jatkuvaa. Sama laskeva trendi on ollut havaittavissa PISA-tutkimusten ohella myös muissa kansainvälisissä ja kansallisissa oppimistulosarvioinneissa jopa tätä pidempään – jo koko 2000-luvun ajan. Lasku on kuitenkin viimeisimmässä PISA-tutkimuksessa jyrkentyynyt huomattavasti ja etenkin lukutaidon osalta pudotus oli mittava.

On syytä huomata, että hyvin samankaltainen laskeva trendi sekä viimeistä PISA-tutkimusta koskeva voimakas pudotus on havaittavissa yleisenä trendinä koko OECD:ssä ja esimerkiksi kaikissa Pohjoismaissa.

Suomessa on totuttu siihen, että jopa pitkään laskeneista tuloksistamme huolimatta olemme olleet yhä jatkuvasti parhaita tuloksia saavuttavien maiden joukossa ja selvästi OECD-maiden keskiarvojen yläpuolella. Tämä tilanne on nyt muuttumassa ja **Suomen tulokset ovat sekä osaamisen tasolla, oppilaiden tulosten hajonnalla, että niiden yhteydellä oppilaiden sosioekonomiseen taustaan mitattuna vain niukalti OECD:n keskiarvojen yläpuolella.** Suomen putoamista huippumaiden joukosta OECD:n keskikastiin kaikilla näillä mittareilla mitattuna voidaan pitää jo paradigman muutoksena. Tällä tasolle jämähtäessään Suomesta ei voida enää tulevaisuudessa puhua totuttuun tapaan korkean osaamisen maana. Tässä

30.4.2024

yhteydessä on myös muistettava, että koulutustasomme on Turkin ja Chilen tasolla. Romahdus koulutustasossamme on ollut pitkään tiedossa, eikä sen nostamiseksi ole tehty riittäviä toimia. Korkeakoulujemme pitää tuottaa tutkinnot nykyisin yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa lähes puolet pienemmällä rahoituksella kuin 2010-luvulla.

Aiemmin PISA-tulosten lasku on suurimmalta osalta selittynyt sillä, että heikosti menestyvien oppilaiden osuus on jatkuvasti kasvanut. Heidän heikommat tuloksensa ovat näkyneet keskiarvotuloksen laskuna, kun samaan aikaan erinomaisten osaajien osuus on pitkään säilynyt hyvin korkealla tasolla. Tässä on kuitenkin nyt tapahtunut muutos. Heikosti menestyvien oppilaiden nopeasti kasvava osuus on yhä keskeisimpiä huolenaiheita, mutta sen ohella nyt laskua nähdään kaikilla osaamisen tasoilla. Myös parhaiden osaajien osuus laskee.

Myös tulosten eriytyminen on valitettavasti jatkanut kasvuaan ja oppilaiden tulosten hajonta on yhä kasvussa. Samoin oppilaiden sosioekonominen tausta (kodin koulutuksellinen, taloudellinen ja kulttuurinen asema) on yhä vahvemmassa yhteydessä hyvään osaamiseen. Tuloksissa on edelleen suuria eroja verrattaessa eri sukupuolten tuloksia tai maahanmuuttajataustaisten oppilaiden tuloksia kantasuomalaisien oppilaiden tuloksiin, vaikkakin nämä erot ovat hieman aiemmasta kaventuneet.

Tuloksissa on myös entistä merkittävämpiä alueellisia eroja. Etenkin isoissa kaupungeissa sijaitsevien koulujen selvästi paremmat tulokset ovat merkittävä alueellinen ero tuloksissa. On kuitenkin syytä huomata, että laskua tapahtuu Suomessa kaikkialla, kaikissa kunnissa ja kaikissa kouluissa. Koulujen väliset erot Suomen tuloksissa ovat kansainvälisen vertailun pienimmästä päästä.

Tulokset kertovat myös siitä, että opettajan antamalla tuella (oppilaiden kokemus opettajalta saamastaan tuesta) on erittäin vahva yhteys oppimiseen. Kuitenkin yleinen kokemus opettajalta saadusta tuesta on Suomessa nyt vähäisempää kuin aiemmin. Tämä kertoo ennen kaikkea epäsuhdasta oppilaiden kasvaneiden tuen tarpeiden ja opettajan antaman tuen riittävyyden välillä. Kun tuen tarpeet kasvavat, ei opettaja enää pysty näihin kaikkiin tarpeisiin vastaamaan.

Nämä tekijät yhdessä haastavat ns. mahdollisuuksien tasa-arvon periaatteen toteutumisen peruskouluissamme.

## **2 Millaisia johtopäätöksiä PISA-tuloksista voidaan tehdä koulutusjärjestelmää ja sen kehittämistä koskien?**

Oppimistulosten lasku on jatkunut jo pitkään ja suunnan kääntäminen on ollut jo useiden hallitustenkin kärkitavoitteena koulutukseen. Valitettavasti tähänastiset korjausliikkeet eivät ole vastanneet ongelman suuruusluokkaa. Yleensä kehittämistoimenpiteet ovat olleet riittämättömästi resursoituja, jolloin ne opettajien näkökulmasta ovat lähinnä lisävaatimuksia edellisten päälle ilman onnistumisen edellytyksiä ja korvausta lisääntyvästä työmäärästä.

30.4.2024

Voidaan kysyä, onko kriisitietoisuus oppimisen laskusta ollut riittävä, kun siihen on voitu vastata vain suppein näennäistoimin. Kun lasku on havaittavissa kaikkialla, läpi ikäluokkien, myös korjausliikkeiden on oltava kattavia ja koko ikäluokkaa koskevia.

Oppimistulokset ovat laskeneet kaikilla osaamisen tasoilla, toki heikosti menestyvien osalta vielä nopeammin ja voimakkaammin. Siksi **panostukset oppimisen tukeen ovat yhä vahvasti perusteltuja, mutta niiden ohella on samanaikaisesti kyettävä vahvistamaan myös ihan kaikkien oppimista ja osaamista**. Parhailtaan valmistelussa olevassa oppimisen tuen uudistuksessa on keskeistä saada vahvistettua oppilaiden konkreettisesti saamia tukitoimia (mm. tukiopetus ja erityisopetus). Nykytilanne on osoittanut sen, ettei oppilaiden oikeus näin tukitoimiin toteudu kunnissa yhdenvertaisesti tai riittävästi ilman selkeää velvoittavaa lainsäädäntöä.

Oppilaiden osaamiserot ovat yhä suurempia (hajonta kasvaa), osaamisen yhteys sosioekonomiseen taustaan vahvistuu ja alueelliset erotkin ovat lisääntyneet. Siksi oppimisen tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta turvaavat toimet ovat jatkuvasti yhä tärkeämpiä. Esimerkiksi opetuksen laadun eriytymisen mahdollistavat normien väljennykset voisivat tässä tilanteessa olla kohtalokkaita koulutuksellisen yhdenvertaisuuden kannalta.

Toisin kuin julkisessa keskustelussa väitetään, oppimistuloslaskuun liittyen on olemassa paljon tutkittua tietoa. Muun muassa **yleisistä oppimiseen vaikuttavista syistä on tutkimuksissa nähtävissä oppilaiden tuen tarpeen kasvu 90-luvulta alkaen, selvästi vähentynyt nuorten lukuharrastus sekä heikentyneet koulunkäyntiä tukevat asenteet (sisäinen motivaatio, oppimisen merkityksellisyys oppijalle itselleen) ja lisääntyneet koulutyötä haittaavat asenteet (esim. opitulla ei ole merkitystä)**.

Sen sijaan minkään yksittäisen kansallisen tai paikallisen tekijän selitysosuutta ei voida pitää kovin vahvana niin korkeisiin kuin laskeviinkaan oppimistuloksiin, onhan sama lasku nähtävissä kaikkialla, eikä edes vain Suomessa. Oppimistulosten lasku ei ole myöskään selitettävissä yksittäisillä pedagogisilla selityksillä (menetelmä w, suunnitelma x, koulurakennus y, väline z...). Tällaiset paikallisella autonomialla hyvin laajasti vaihtelevat tekijät eivät riitä selittämään koko maassa tai jopa kansainvälisesti havaittavaa laskua.

Kansallisista oppimistuloksista ei ole johdettavissa syy-seuraus-yhteyksiä yksittäisiin koulutuspoliittisiin ratkaisuihin, vaikka tällaisia teorioita paljon julkisuudessa esitetään. Sen sijaan **kansalliset oppimistulokset kuvastavat ennen kaikkea koulutuksen kattavaa** (joka kunnassa, luokahuoneessa) **peruslaatua suhteessa maassa keskimäärin vallitsevaan toimintaympäristöön** (oppilaiden keskimääräiset valmiudet jo kouluun tultaessa → saatu varhaiskasvatus, kotitausta sekä kodin tuki koulutyölle ja koulutusasenteille, oppilaiden oppimisen tuen tarve ja hyvinvointi, oppimista tukevat harrastukset kuten lukeminen yms.).

Koska tulosten laskulle ei ole yhtä yksittäistä syytä, ei laskun korjaaminenkaan onnistu yksittäisillä kapea-alaisilla korjausliikkeillä, kuten aiemmin on yritetty.

30.4.2024

**Huomattavasti aiempaa vaativampi toimintaympäristö edellyttää koulutuksen peruslaadun vahvistamista esimerkiksi opetuksen määrää kasvattamalla, ryhmäkokoja pienentämällä tai opettajamitoitusta ryhmässä vahvistamalla, erityisopetusta lisäämällä, opettajien osaamista vahvistamalla jne.**

On myös huomattava, että PISA-tutkimuksessa 9.-luokkalaisilla nähtävä oppimistulosten lasku on nähtävissä myös jo nuorempia oppilaita koskevissa muissa oppimistulosarvioinneissa. Siksi **oppimisvalmiuksia tulisi voida tukea ja oppimisen eroja kaventaa jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa**, aina pedagogisesti laadukkaasta varhaiskasvatuksesta alkaen. Siksi myös normien purkaminen varhaiskasvatuksessa esimerkiksi henkilöstömitoituksia tai -rakennetta tai johtajien kelpoisuuksia väljentämällä olisi täysin väärä toimenpide.

Oppimisen jatkumosta on syytä nostaa esille myös se, että perusopetuksen heikentyneet oppimistulokset vaikuttavat jo merkittävästi näiden nuorten mahdollisuuksiin selviytyä toisen asteen opinnoistaan. Tänä keväänä julkaistuissa OAJ:n toisen asteen opettajakyselyiden tuloksista tämä nousi keskeisimpänä haasteena sekä ammatillisen että lukiokoulutuksen osalta.

Parhaat yksityiskohtaiset oppimisen keinot ja menetelmät löydetään jatkossakin paikallisesti opettajien osaamiseen nojaten tutkimustietoa hyödyntäen. Mitään yksittäistä hopealuotia ei laskeviin oppimistuloksiin ole valtakunnallisesti löydettävissä. Kuitenkin opettajilla on oltava tosiasialliset mahdollisuudet ja resurssit onnistua tässä työssään.

Poliittisilta päätöksentekijöiltä odotetaan riittäviä toimintaedellytyksiä ja tukea opettajan työlle. Ensimmäinen askel on tietysti tässä oppimisen kriisissä välttää kaikkia opetukseen kohdistuvia leikkaustoimenpiteitä niin valtakunnallisesti kuin kunnissa. Lainsäädännössä ei ole myöskään varaa väljentää oppilaiden opetuksen laatua suojaavia normeja, mikä mahdollistaisi laadusta tinkimisen kuntien talousahdingon nojalla. Tavanomaisesti tämä kohdistuu ensimmäisenä juuri niille alueille, joilla jo nyt oppimistulosten kertoma on huolestuttavinta.

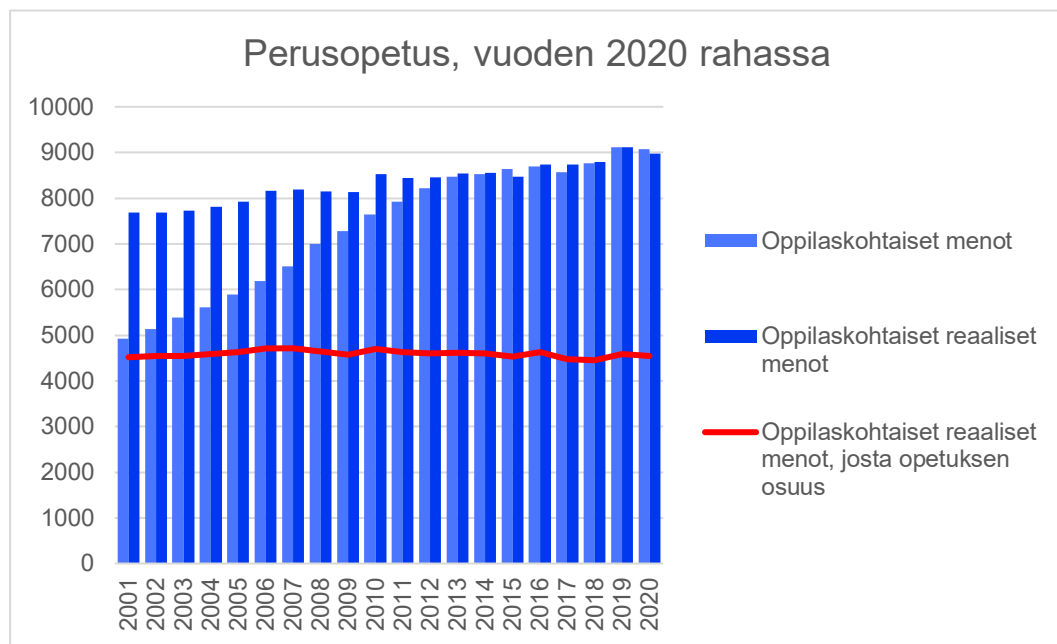
### 3 Perusopetuksen rahoituksen kehityksestä

Toisin kuin usein annetaan ymmärtää, suomalainen perusopetus on ollut taloudellisesti hyvinkin tehokkaasti järjestettyä. Itse asiassa **verrattuna keskeisiin verrokkimaihimme, muihin Pohjoismaihin, perusopetusta järjestetään meillä huomattavasti pienemmillä oppilaskohtaisilla resursseilla. Myös osuutena bruttokansantuotteesta Suomi käyttää vähiten Pohjoismaista perusopetukseensa.** (OECD, Education at a Glance 2023)

Kuten edellä kuvataan, oppimistulokset ovat Suomessa laskeneet koko 2000-luvun ajan. Samana ajanjaksona perusopetuksen oppilaskohtainen kokonaiskustannus on toki noussut, kuten ovat nousseet kaikki muutkin kustannukset kaikilla yhteiskunnan aloilla. Tästä oppilaskohtaisesta kustannuksesta kohdentuu kuitenkin kasvavien kiinteistö- ja koulukuljetuskustannusten vuoksi koko ajan pienempi osuus itse

30.4.2024

opetuksen järjestämiseen. Oppimisen kannalta oleellista on tietenkin vain se, paljonko itse opetuksen järjestämiseen on käytettävissä resursseja. **Kun huomioidaan yleisen kustannustason nousu ja pienenevä opetukseen kohdentuva osuus, ei peruskoulun opetukseen käytettävä reaaliarvoinen oppilaskohtainen kustannus ole käytännössä muuttunut lainkaan 2000-luvun aikana.** (kuva)



Lähde: OPH, perusopetuksen toteutuneet käyttömenot -tilasto

Kun huomioidaan se, että oppilaiden tuen tarpeet ovat samana ajanjaksona moninkertaistuneet, sosioekonomiset erot lisääntyneet, kielellisen tuen tarve moninkertaistunut, yleinen lukuharrastus romahtanut yms., voidaan näitä opetusresursseja pitää koulun nykyvaatimuksiin täysin riittämättöminä. Huomattavasti aiempaa vaativampaa opetusta järjestetään siis samoilla resursseilla kuin 20 vuotta sitten.

Oppimisen tasa-arvon turvaamiseksi on edelleen perusteltua kohdentaa **tarveperustaista rahoitusta opetukseen esimerkiksi suurempien tuen tarpeiden tai sosioekonomisesti heikomman aseman perusteella.** Tämä ei kuitenkaan riitä yksistään tilanteessa, jossa oppiminen heikkenee kaikilla osaamisen tasoilla, eikä perusopetuksen perusrahoitus riitä vastaamaan nykyisen toimintaympäristön haasteisiin. Mitkään täsmätoimet eivät tule riittämään, ellei tätä perustusta pystytä turvaamaan. Yhä useampien oppilaiden putoaminen erityistoimien piiriin on myös pitkässä tarkastelussa huomattavasti kalliimpaa.

Koska valtaosin perusopetuksen rahoitus tulee kunnalta, on siinä myös suurta vaihtelua ja suuria paineita johtuen useimpien kuntien hankalasta rahoitusasemasta. Valtakunnalliset lisäpanostukset eivät myöskään auta, mikäli kunnassa voidaan tehdä niitä vastaavat leikkaukset toisaalta opetuksesta. Perusopetus ja sen tarjoamat

30.4.2024

sivistykselliset lähtökohdat jokaisen nuoren elämään ovat kuitenkin sen asteisia perusoikeuksia, ettei niiden tulisi olla riippuvaisia siitä, mihin kuntaan sattuu syntymään. **Siksi perusopetuksen rahoitusta on myös kokonaisuutena pystyttävä vahvistamaan. Tavoitteena tulisi pitkällä tähtäimellä olla nostaa rahoitus vähintään pohjoismaiselle keskitasolle.**

#### 4 Lopuksi

PISA-tulokset sekä niiden viestiä tukevat lukuisat kansainväliset ja kansalliset oppimistulostutkimukset kertovat merkittävästä oppimistulosten heikentymisestä Suomessa sekä muissa Suomen kaltaisissa maissa.

Suomi on pitkään pienenä korkean kehityksen maana nojannut vahvaan osaamisseensa ja siihen, että koulutusjärjestelmämme on tarjonnut mahdollisuuden jokaiselle menestyä kykyjensä ylärajoilla. Tämä on ollut kilpailutekijämme, jonka varaan keskeiset tulevaisuuden strategiamme on rakennettu. Siksi Suomen kaltaisella maalla ei ole varaa vajota osaamiseltaan kehittyneiden maiden keskikastiin ja menettää tärkeintä kilpailuvalttiaan. Myöskään ikääntyvä väestömme ja ahdingossa oleva julkinen taloutemme eivät salli kehitystä, jossa kasvava osa väestöstä jää vaille koulutuksessa ja työelämässä vaadittavaa osaamista sekä siten mahdollisuutta täysipainoisesti osallistua yhteiskuntamme ja sen toimintojen rakentamiseen.

#### 5 Yhteenveto

- Oppimistulosten laskuun vaikuttavista tekijöistä on runsaastikin tutkimustietoa. Sen sijaan kattava kokoava selvitys perusopetuksen toimintaympäristön muutoksista ja opetuksen järjestämisen edellytyksistä vastata tähän muutokseen viimeisen 20 vuoden ajalta olisi perusteltua. Selvityksessä tulisi kartoittaa myös mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumista ja opetuksen yhdenvertaisuutta eri puolilla maata. Selvityksen tulisi myös sisältää tarkastelu siitä, miten täsmällisesti lainsäädäntö turvaa nykyisellään tätä lasten oikeutta.
- Panostukset oppimisen tukeen ovat yhä vahvasti perusteltuja, mutta niiden ohella on samanaikaisesti kyettävä vahvistamaan myös ihan kaikkien oppimista ja osaamista. Parhailaan valmistelussa olevassa oppimisen tuen uudistuksessa on keskeistä saada vahvistettua oppilaiden konkreettisesti saamia tukitoimia.
- Kansalliset oppimistulokset kuvastavat ennen kaikkea koulutuksen kattavaa peruslaatua suhteessa maassa keskimäärin vallitsevaan toimintaympäristöön (oppilaiden keskimääräiset valmiudet jo kouluun tultaessa → saatu varhaiskasvatus, kotitausta sekä kodin tuki koulutyölle ja koulutusasenteille, oppilaiden oppimisen tuen tarve ja hyvinvointi, oppimista tukevat harrastukset kuten lukeminen yms.).

30.4.2024

- Huomattavasti aiempaa vaativampi toimintaympäristö edellyttää koulutuksen peruslaadun vahvistamista esimerkiksi opetuksen määrää kasvattamalla, ryhmäkokoja pienentämällä tai opettajamitoitusta ryhmässä vahvistamalla, erityisopetusta lisäämällä, opettajien osaamista vahvistamalla jne.
- Oppimisvalmiuksia tulisi voida tukea ja oppimisen eroja kaventaa jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, aina pedagogisesti laadukkaasta varhaiskasvatuksesta alkaen.
- Parhaat yksityiskohtaiset oppimisen keinot ja menetelmät löydetään jatkossakin paikallisesti opettajien osaamiseen nojaten tutkimustietoa hyödyntäen. Kuitenkin opettajilla on oltava tosiasialliset mahdollisuudet ja resurssit onnistua tässä työssään.
- Verrattuna keskeisimpiin verrokkimaihimme, muihin Pohjoismaihin, perusopetusta järjestetään meillä huomattavasti pienemmillä oppilaskohtaisilla resursseilla. Myös osuutena bruttokansantuotteesta Suomi käyttää vähiten Pohjoismaista perusopetukseensa, mikä ei riitä nykyisessä toimintaympäristössä.
- Kun huomioidaan yleisen kustannustason nousu ja pienenevä opetukseen kohdentuva osuus, ei peruskoulun opetukseen käytettävä reaaliarvoinen oppilaskohtainen kustannus ole käytännössä muuttunut lainkaan 2000-luvun aikana.
- Oppimisen tasa-arvon turvaamiseksi on edelleen perusteltua kohdentaa tarveperustaista rahoitusta opetukseen esimerkiksi suurempien tuen tarpeiden tai sosioekonomisesti heikomman aseman perusteella.
- Perusopetus ja sen tarjoamat sivistykselliset lähtökohdat jokaisen nuoren elämään ovat kuitenkin sen asteisia perusoikeuksia, ettei niiden tulisi olla riippuvaisia siitä, mihin kuntaan sattuu syntymään. Siksi perusopetuksen rahoitusta on myös kokonaisuutena pystyttävä vahvistamaan. Tavoitteena tulisi pitkällä tähtäimellä olla nostaa rahoitus vähintään pohjoismaiselle keskitasolle.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen  
koulutuspolitiikan johtaja

Jaakko Salo  
koulutuspolitiikan päällikkö