

Peruskoulua oppimassa – Oppimistulosten arvioinnit koulutusta kehittämässä

Juhani Rautopuro, Najat Ouakrim-Soivio & Jussi Välimaa

Artikkelissa tarkastelemme suomalaisen peruskoulun sekä kansainvälisten ja kansallisten oppimistulosten arvioinnin roolia oppivelvollisuuskoulun muutoksissa. Kysymme artikkelissamme, miten oppimistuloksista saatua tietoa käytetään koulutusjärjestelmän, kuten perusopetuksen, ohjauksessa ja koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Artikkelimme tutkimusaineisto koostuu kansallisten ja kansainvälisten arviointien empiiristen tutkimustulosten jatkoanalyseistä sekä opetushallinnon asiakirjoista, joilla ohjataan perusopetusjärjestelmää. Tarkastelumme perustuu näiden aineistojen systemaattiseen analysoimiseen. Osoitamme, miten oppimistuloksia on käytetty oppivelvollisuuskoulun kehittämisessä ja koulutuspolitiikassa ohjausvälineenä. Lopuksi pohdimme koulutuspolitiikkaa poliittisena projektina, jonka tavoitteena alun perin oli luoda tasa-arvoinen ja reilu yhteiskunta.

Johdanto

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2020 lain oppivelvollisuusiän nostamiseksi 18 vuoteen. Samalla hyväksyttiin toisen asteen koulutuksen maksuttomuus. (HE 173/2020.) Lain hyväksyminen tarkoittaa käytännössä toisen asteen maksuttomuuden laajentamista myös niin, että opetuksen ja päivittäisen ruokailun lisäksi maksuttomia ovat tietyt opintososiaaliset palvelut, kuten vähintään seitsemän kilometrin pituiset koulumatkat. Maksuttomia ovat myös jotkut majoituskustannukset sekä opetuksessa tarvittavat oppikirjat ja muu materiaali, opetuksessa tarvittavat työvälineet, -asut ja -aineet sekä lukion oppimäärän päätteeksi suoritettavan ylioppilastutkinnon edellyttämät viisi koetta sekä hylättyjen kokeiden uusiminen.

Oppivelvollisuusiän laajentumista 18 ikävuoteen on ennätetty kuvata suomalaisen koulutusjärjestelmän näkökulmasta yhtä merkityksellisenä kuin peruskoulu-uudistusta. Molemmista uudistuksesta onkin löydettävissä samaa arvopohjaa, kuten koulutuksellisen tasa-arvon vahvistaminen ja opetuksen saatavuuden varmistaminen toisen asteen opetuksessa sekä nuorten osaamistason nostaminen. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa¹ oppivelvollisuusiän nostamista perusteltiin muun muassa sillä, että alueelliset, sosioeko-

¹ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

nomiset ja sukupuolten väliset erot sekä koulutuksen peiytyvyys näkyvät niin oppimistuloksissa kuin kouluttautumisessakin. Ennen uudistusta noin kuudesosa ikäluokasta ei suorittanut toisen asteen tutkintoa. Oppivelvollisuuden noston lisäksi uudistuksen tarkoitus oli lisätä opiskelijoiden ohjausta ja kehittää järjestelmää, jossa lähettävällä ja vastaanottavalla oppilaitoksella on vastuu opiskelijoiden siirtymisestä koulutusmuodosta toiseen.

Nykyisessä perusopetusjärjestelmässä koulutuksen tasa-arvon toteutumista tarkastellaan suhteessa seuraaviin indikaattoreihin: oppilaan sukupuoli, koulun opetuskieli, oppilaan vanhempien sosioekonominen tausta ja koulutustaso sekä koulun maantieteellinen sijainti. Koulutuksellisen tasa-arvon katsotaan toteutuvan, jos ryhmien välille ei synny osaamiseroja suhteessa edellä mainittuihin taustamuuttujiin. Koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisen kannalta yksilöiden väliset osaamiserot ovat luonnollisia ja siksi hyväksytyjä, mutta ryhmien väliset systemaattiset erot eivät ole, sillä ne viittaavat rakenteellisiin ongelmiin. (Jakku-Sihvonon & Kuusela 2012.)

Ruotsalainen kasvatustieteiden professori Torsten Husén vaikutti olennaisesti 1970-luvulla koulutuksellisen tasa-arvon käsitteen tulkintoihin erityisesti Pohjois-Euroopassa. Hän kuvasi tasa-arvoa tilana, jossa kaikki lapset aloittavat koulu-uransa tasavertaisina, mutta erilaisten taustojensa vuoksi heitä jokaista kohdellaan alusta alkaen eri tavalla. Yhtenäinen, kaikille sama koulutusjärjestelmä edusti Husénille esimerkkiä ihmisten tasa-arvoisesta kohtelusta, jossa yksilöiden geneettisellä perimällä tai yhteiskunnallisella asemalla ei ole merkitystä. Husén piti koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa (*equality in educational opportunities*) lopullisena tavoitteena, jota kohti koulutuspolitiikassa tulisi pyrkiä. Husénin mukaan koulutusmahdollisuuksien tasa-arvo johtaisi ennen pitkään yhteiskunnalliseen tasa-arvoon ja laajempaan osallisuuteen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. (Husén 1975, 15–17.)

Tässä artikkelissa tutkimme, miten suomalaisessa perusopetuksessa käytetään oppimistuloksia järjestelmän ohjauksessa ja koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Käytämme esimerkkitapauksena vuonna 2012 annettua Valtioneuvoston asetusta perusopetuslaissa tarkoitettujen opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012), sillä sen avulla voidaan analysoida arviointitiedon ja koulutuspoliittisen päätöksenteon välistä suhdetta. Tämän ohella tarkastelemme myös muita 2000-luvulla tehtyjä koulutuspoliittisia muutoksia, jotta saamme laajemman kuvan tästä ilmiöstä. Tarkastelemme samalla koulutuspolitiikan ja yhteiskunnan tavoitteiden välisen suhteen muutoksia kansakoulun perustamisesta aina 2010-luvulle.

Artikkelissamme kysymme:

1. Miten oppimistulosarviointien tuloksia käytetään osana koulutusjärjestelmän laadun arviointia?
2. Miten ja miksi suomalaisessa perusopetuksessa oppimistuloksia käytetään järjestelmän ohjauksessa ja koulutuspoliittisessa päätöksenteossa?

Tutkimusmenetelmä ja -aineistot

Tutkimuksemme perustuu olemassa olevien tutkimusten ja dokumenttien kriittiseen analyysiin. Käyttämämme dokumenttianalyysi on sisällönanalyysin muoto, jossa analyysin kohteena on aiemmin muuta tarkoitusta varten julkaistu, useimmiten tekstimuotoinen, aineisto (Piergiorgio 2003). Tässä tutkimuksessa dokumenttiaineisto muodostui työryhmä-

muistiosta, jolla perusteltiin Valtioneuvoston asetusta perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012) sekä niistä kansallisista ja kansainvälisistä perusopetuksessa opettavien oppiaineiden oppimistuloksista, joilla on edellä mainitun työryhmämuistion (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012) mukaan on ollut vaikutus perusopetuksen yhä voimassa olevaan tuntijakoon (ks. taulukko 1).

Myöhemmin tässä artikkelissa esitetyssä taulukossa 1 kuvattua aineistoa analysoitiin aineistolähtöisesti. Aineistolähtöisessä eli induktiivisessa sisällönanalyysissä yksiköt eivät ole ennalta määrättyjä ja teoria rakennetaan aineisto lähtökohtana. Induktiivisuus tarkoittaa etenemistä yksittäisistä havainnoista yleisempiin väitteisiin. (Eskola & Suoranta 1998, 83.) Induktiivisen lähestymistavan lähtökohtana ei siis ole jonkin teorian tai hypoteesien testaaminen, vaan aineisto ohjaa kysymyksiä siitä, mikä on tärkeää (Hirsjärvi ym. 2004, 155).

Oppimistulosten arviointijärjestelmä

Oppimistulosten arviointien tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, miten koulutukselle asetetut tavoitteet (mm. perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet) on saavutettu. Toiveena on, että tietoa hyödyntävät niin koulutusalan päättäjät, koulutuksen järjestäjät, koulutuksen kehittäjät, opettajat kuin opiskelijatkin tavoitteenaan oppimistulosten paraneminen (Jakku-Sihvonen 2010). Suomalaisessa hyvinvointivaltiossa nähdään tärkeänä koulutuksen tasa-arvon toteutuminen sekä koulutuspoliittisessa päätöksenteossa että koulutuksen kehittämisessä. Tasa-arvon toteutumisen kannalta olennaisena on pidetty oppimistulosten tarkastelua suhteessa sukupuolen, alueiden ja koulun opetuskielen mukaisiin eroihin ja mahdollisiin muutoksiin (Jakku-Sihvonen 2013, 16). 2010-luvulla keskiöön on noussut myös oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin. Suomessa oppimistulosten arviointia toteutetaan sekä kansallisilla arvioinneilla että osallistamalla kansainvälisiin vertaileviin arviointitutkimuksiin.

Tieteellisen tiedon, siis myös arviointitutkimuksilla tuotetun tiedon, käytöstä koulutuspolitiikassa on keskusteltu muun muassa korkeakoulututkimuksen piirissä (ks. esim. Ursin & Välimaa 2006; Välimaa 2012). Tieteellisessä keskustelussa on havaittu muun muassa seuraavia syitä sille, miksi tieteellistä tietoa käytetään niukasti poliittisessa päätöksenteossa. Yhtäältä syynä voivat olla erilaiset tiedonintressit päättäjien vaatiessa konkreettisia vastauksia kysymyksiinsä, kun tutkijat puolestaan pyrkivät muotoilemaan hyviä, uusia kysymyksiä. Toisaalta ongelmana voivat olla myös silkat kommunikaatiovaikeudet tutkijoiden vakiintuneiden käsitteistöjen ja kansalaisten yleiskielen erojen takia. Oma osansa on myös erilaisilla poliittisilla agendoilla poliitikkojen pyrkiessä tekemään päätöksiä ja tutkijoiden pyrkiessä ymmärtämään poliitikkojen taustalla vaikuttavia ideologisia motiiveja. Emme kuitenkaan jatka teoreettisia pohdintoja syvällisemmin, sillä tavoitteemme on analysoida niitä tapauksia, joissa arviointitietoa on käytetty koulutuspoliittisten tekojen perusteluissa. Pyrimme siis ymmärtämään sitä, mikä suhde arviointitiedolla on tehtyihin koulutuspoliittisiin päätöksiin. Toteamme myös, että perusopetuksen oppimistulosten arviointijärjestelmää kehitettäessä siihen vaikuttivat Ritva Jakku-Sihvosen (2014, 49) mukaan erityisesti seuraavat tutkimukset: Chelimsky (1997), Guba ja Lincoln (1989), Guba (1998), Norris (1990), House (1980; 1993), Pawson ja Tilley (1997), Patton (1997), Kvale (1989) ja Scriven (1991). Lisäksi arviointijärjestelmää luotaessa ja sen alkuvaiheessa keskusteltiin erityisen paljon arviointitiedon luotettavuudesta (ks. Messick 1995).

Suomessa on tehty koulutuksen arviointeja jo 1950-luvun loppupuolelta lähtien, alkuaan yhteistyönä IEA-järjestön (The International Association for the Evaluation of Educa-

tional Achievement) kanssa. Ensimmäiset kansainväliset matematiikan koulutussaavutusten tulokset esiteltiin 1960-luvulla. IEA:n tutkimukset perustuvat niin kutsuttuun yleiseen opetussuunnitelmamalliin, eli oppimistuloksia tulkitaan kirjoitetun (valtakunnallinen), tulkitun (opettajan tulkitsema) ja toteutuneen (oppilaan omaksuma) opetussuunnitelman kautta. (Kangasniemi 2004; Leimu 2004). Vuonna 2000 Suomi osallistui ensimmäistä kertaa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n (Organisation for Economic Cooperation and Development) PISA-tutkimukseen, jossa opetussuunnitelmien analyysillä ei ole yhtä keskeinen merkitys (Väljærvi ym. 2002). Kansallisten oppimistulosten arviointimallin kehittäminen alkoi Opetushallituksessa 1990-luvun puolivälissä, ja ensimmäinen oppimistulosten matematiikan arviointi suoritettiin vuonna 1998 (Jakku-Sihvonen 2014, 34–39).

Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille säädettiin 1990-luvun lopulla velvoite arvioida omaa toimintaansa ja osallistua ulkopuolisiin arviointeihin. Velvoite on siirtynyt myös voimassa olevana lainsäädäntöön (ks. Perusopetuslaki 628/1998; Lukiolaki 714/2018; Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017). Suomalaisessa perusopetuksen ohjausjärjestelmässä arviointitietoa hyödynnetään myös poliittisten päätösten valmistelussa (Niemi 2009, 8–9). Arviointitiedon perusteella on ohjattu erityisesti opetukseen kohdennettuja resursseja, kuten opetukseen käytettävää aikaa ja rahaa. Tämä on viimeisten vuosikymmenten aikana tarkoittanut koulutuspoliittisesti merkittäväksi katsottuihin toimiin osoitettuja opetuksen kehittämisrahoja.

Oppimistulosten arviointijärjestelmä on Suomessa kansainvälisesti katsottuna varsin ainutlaatuinen. Suomessa näet ei ole koulutarkastajia eikä myöskään standardoituja testejä peruskoulun aikana. Oppimistulosten arvioinnit eivät ole niin kutsuttuja 'high stakes' -arviointeja, joilla olisi vaikutusta oppilaan arvosanoihin tai jatko-opintomahdollisuuksiin. Niiden perusteella ei myöskään arvioida opettajia tai laadita koulujen paremmuutta kuvaavia ranking-listoja. Lähtökohtana on opetussuunnitelman tavoitteiden toteutumisen seuranta. Kyseessä on siis yksi työkalu koulutuksen laadunvarmistuksessa. Koulutuksen arvioinnin motiivit ovatkin sekä tieteellisiä että poliittisia, ja niitä käytetään myös yhteiskuntapoliittisen ohjauksen välineenä (Ursin & Väljærvi 2010).

Suomessa toteutetaan sekä kansallisia oppimistulosten arviointeja että kansainvälisiä vertailevia arviointeja eri oppiaineissa. Kansallisista arvioinneista vastaa Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi). Aiemmin arvioinneista vastasi Opetushallituksen arviointiyksikkö, joka sulautettiin osaksi vuonna 2014 toimintansa aloittanutta Karvia. Kansainvälisten vertailevien oppimistulosten arvioinnin toteutuksesta huolehtii pääsääntöisesti Koulutuksen tutkimuslaitos (KTL), joka on Jyväskylän yliopiston erillislaitos. Arviointien peruseriaate on sama: otosperustaisuus (edustavuus), huolellisesti laaditut mittarit, mittareiden esitestaus ja aineistojen laadukkaisiin tilastollisiin analyysihin perustuvat johtopäätökset (ks. mm. Nissinen ym. 2017). Kansainväliset arvioinnit antavatkin luotettavaa tietoa pitkän aikavälin trendeistä.

Näistä kahdesta arviointijärjestelmästä Suomessa tehdyillä kansainvälisillä arvioinneilla on pidempi historia, sillä Suomi on osallistunut niihin jo 1950- ja 1960-lukujentaitteesta lähtien. Vuosituhannen vaihteeseen mennessä Suomi oli osallistunut noin 20 kansainväliseen vertailevaan arviointitutkimukseen. Kansainvälisissä tutkimuksissa on selvitetty lähinnä luonnontieteiden, matematiikan ja lukutaidon osaamista ja niiden trendejä. (Ursin & Väljærvi 2010.) Tutkimuksissa on tarkasteltu myös tietoteknologian hyödyntämistä opetuksessa ja oppimisessa. Laajat oppilaille, opettajille, rehtoreille ja oppilaiden huoltajille suunnatut taustakyselyt antavat mahdollisuuden tutkia oppimistulosten taustalla olevia tekijöi-

tä.² Tutkimusten kohteena ovat joko perusopetuksen neljäs- tai kahdeksaluokkalaiset tai joissain tapauksissa kummatkin luokka-asteet.

Tunnetuin kansainvälisistä arvioinneista lienee PISA-tutkimus, johon Suomi on osallistunut vuodesta 2000 alkaen. Siinä tutkitaan, miten 15-vuotiaat nuoret hallitsevat tulevaisuuden kannalta keskeisiä avaintaitoja (lukutaito, matematiikka ja luonnontiede), millaiset tekijät vaikuttavat näihin taitoihin, ja millaisia muutoksia osaamisessa tapahtuu ajan myötä. Oppilaiden taitoja ja valmiuksia selvitetään mahdollisimman todenmukaisissa, arkielämän ja tulevaisuuden tarpeita muistuttavissa tilanteissa. Tutkimuksessa ei siis suoranaisesti arvioida opetussuunnitelmien sisältöjen hallintaa.³ PISA-tutkimuksen merkittävin anti lienee se, että ensimmäiset tulokset, jotka julkaistiin Suomen itsenäisyyspäivänä 6.12.2001 hiljensivät kritiikkiä peruskoulua kohtaan melkoisesti. Liioittelematta voidaan sanoa, että PISA-tutkimus pelasti suomalaisen peruskoulun (mm. Uusikylä 2010). Yksi mullistavista tuloksista oli, että lähestulkoon kaikista osallistujamaista poiketen Suomessa oli onnistuttu yhdistämään koulutuksen tasa-arvo ja korkeat oppimistulokset.

Myös perusopetuksen kotimaisten oppimistulosten arviointien päämääränä on tuottaa tietoa opetussuunnitelman perusteiden tavoitteiden toteutumisesta. Päätös oppimistulosten arviointien aloittamisesta tehtiin Opetushallituksessa loppuvuodesta 1995 ja ensimmäiset arvioinnit toteutettiin vuonna 1998. Arvioinnit määriteltiin alusta lähtien summatiivisiksi (Jakku-Sihvonen 2014, 34–39). Arviointien perusajatus ja rakenne on hyvin samankaltainen kuin kansainvälisissä vertailevissa tutkimuksissa. Näissä arvioinneissa arvioidaan säännöllisesti 9-luokkalaisten oppimistuloksia matematiikassa ja äidinkielessä (suomi ja ruotsi) kolmen neljän vuoden välein. Muita oppiaineita pyritään arvioimaan ainakin kerran opetussuunnitelmakauden aikana (n. 10 vuotta). Kansallinen koulutuksen arviointisuunnitelma laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan ja sen hyväksyy opetus- ja kulttuuriministeriö (Valtioneuvoston asetus 1317/2013). Esityksen arviointisuunnitelmasta laatii Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 1295/2013, 5§).

PISA-tutkimus, jonka ansiosta suomalainen koulu nousi maailmanmaineeseen, tuotti monia vierailuja Suomeen eri puolilta maailmaa ja avasi myöhemmin mahdollisuuksia suomalaiselle koulutusviennille (mm. Sahlberg & Korpela 2015). PISA-tutkimus ja siitä tehdyt tulkinnat ovat saaneet aikaan myös kriittistä keskustelua. Osmo Kivinen ja Juha Hedman (2017) katsovat *Politiikka*-lehden artikkelissaan, että PISA-tulosten perusteella tehdään liian suoria ja pitkälle meneviä tulkintoja suomalaisen koulutusjärjestelmän tasosta. He kritisoivat myös OECD:n PISA-tutkimusta koskevia tavoitteita ja motiiveja. Artikkelissa pohditaan paljon myös, mitä PISA-tutkimuksen maiden väliset ranking-listat kertovat Suomen koulutuspolitiikassa tehdystä.

Kivisen ja Hedmanin artikkelin kritiikki on osittain perusteltua, sillä OECD ei tee tiedettä, vaan useimmiten raportit ovat lähinnä selvityksiä ilman merkittävää tieteellistä teoriataustaa. PISA-tutkimuksessa kuitenkin kootaan runsaasti korkean tason tieteentekijöitä eri tieteenaloilta erilaisiin asiantuntija- ja ohjausryhmiin (esim. Nissinen ym. 2018). Kaikki metodiset ratkaisut täyttävät tieteellisen aineiston kriteerit. Toinen tärkeä seikka on se, että PISA-tutkimuksen päämäärä ei ole maiden välisen järjestyksen laatiminen, vaikka se on tutkimuksen ja analyysien sivutuote. Ranking-listat ovat lähinnä median edustajien tuottamia.

² Ks. <https://ktl.jyu.fi/fi/pirls-timss/pirls>

³ Ks. <https://ktl.jyu.fi/fi/pisa/pisa-lyhyesti>

On myös totta, ettei PISA-tutkimus suoranaisesti mittaa maan koulutuspolitiikkaa tai sitä, mitä kouluissa on tehty oikein tai väärin. Oppimistulosten trendeistä PISA-tutkimus antaa kuitenkin luotettavaa tietoa. PISA:n tulokset tukevat myös tutkimustuloksia, joita on saatu kansallisista ja kansainvälisistä (mm. PIRLS ja TIMSS) opetussuunnitelmaan perustuvista tutkimuksista. Missään näissä arviointitutkimuksissa ei kuitenkaan päästä kiinni siihen, mitä koulujen ulkopuolisen yhteiskunnan muutokset ja kotien tilanne tuovat oppilaiden mukana kouluihin. On myös mahdollista, että jotkut maat tekevät pikaisia ja lyhytnäköisiä päätöksiä hyvän PISA-menestyksen toivossa. Suomessa muutokset ovat kuitenkin maltillisempia siksin, että tietoa kertyy eri arvioinneista paljon.

Oppimistulokset ja tuntijako

Se, mitä ja kuinka paljon perusopetuksessa opetetaan, määrittellään valtioneuvoston tuntijakopäätöksessä, jonka valmistelusta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Valtioneuvoston antaman tuntijakopäätöksen jälkeen aloitetaan opetussuunnitelmaperusteiden laatiminen, josta puolestaan vastaa Opetushallitus. Tuntijakopäätöstä edeltää yleensä virkamiesvalmistelu, jossa laaditaan esitys ja perustelut uudistettavaksi perusopetuksen tuntijaoksi. Tuntija-koesityksessä käytetään perusteluina usein oppimistulosarvioinneista nousevia kehittämis-kohteita, joihin arvioidaan voitavan vaikuttaa esimerkiksi opetustuntimääriä lisäämällä. Nämä oppimistulosarvioinnit muodostavat artikkelin tutkimusaineiston (ks. taulukko 1.).

Arviointi	Tuntijaon perusteluihin nostetut arvioinnin tulokset	Toimenpiteet vuoden 2012 tuntijaossa
Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuuden arviointi (2010)	Lisää vuosiviikkotunteja vuosiluokille 1–2 ja 5–6. Vähimmäistuntimäärän lisääminen vuosiluokalla 6 kaventamaan kuuden vuosiviikkotunnin eroa vuosiluokilla 6 ja 7.	
Aihekokonaisuuksien tavoitteiden toteutumisen kansallinen seuranta-arviointi (2012)	Aihekokonaisuudet näkyvät heikosti vuoden 2001 tuntijaossa, koulujen opetuksessa sekä toimintakulttuurissa. Opettajista noin 75 % katsoi, että aihekokonaisuuksia ei pidä poistaa opetuksesta, sillä ne cheyttävät opetusta.	Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (2014) poistettiin aihekokonaisuudet, mutta tilalle tulivat kuusi laaja-alaisen osaamisen tavoitekokonaisuutta ja eri oppiaineiden yhteistyönä toteutettavat monialaiset oppimiskokonaisuudet.
Äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineen oppimistulosten arvioinnit (1999, 2001, 2003, 2005, 2011) sekä PISA (2009)	Oppilaiden kirjallisten ja suullisten viestintätaitojen sekä kielen ja kirjallisuuden peruskäsitteiden hallinta puutteellista. Tyttöjen ja poikien välillä suuret erot kirjoitustaidoissa, samoin eroja koulujen välillä oppilaiden kirjoitustaidoissa.	Yksi vuosiviikkotunti lisää (vl. 5–6) vahvistamaan mediakasvatusta, sisällön tuottamista ja osallistumista.

<p>A1-kielen oppimistulosten arviointi (2011)</p>	<p>A-kieli alkaa yleisimmin 3. vuosiluokalta. Vain noin 22 % oppilaista opiskelee A1-kieltä ennen 3. vuosiluokkaa. Ko. opetus keskittyy suuriin kaupunkeihin, kielikouluihin ja kielikylpyopetukseen. Harvat suomenkieliset kunnat tarjoavat muita A1-kieliä kuin englantia ja näiden opetus keskittyy suurten kaupunkien muutamisiin suuriin kouluun ja kielikouluihin.</p>	<p>Muiden kuin suomen, ruotsin tai englannin A2-kielen ja B2-kielen opetusta valtion erityisavustuksella. Kaikille yhteisenä opettavan A1- ja B1-kielen opetuksen määrä säilytetään ennallaan.</p>
<p>A2-kielen oppimistulosten arviointi (2011)</p>	<p>A2-kielen tarjonta on supistunut, eikä sitä tarjota läheskään kaikissa kunnissa ja kouluissa. Oppilaat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa kielten valintamahdollisuuksien suhteen. A2-kieli vie oppilaiden valinnaisaineiden tunteja ja pidentää päiviä. Siksi monet oppilaat jättävät valitsematta A2-kielen. Useat myös keskeyttävät A2-kielen opiskelun.</p>	
<p>B2-kielen oppimistulosten arviointi (2011)</p>	<p>Yläluokkien valinnaista B2-kieltä opiskelevien määrä on laskenut. Vuonna 1994 B2-kieltä opiskeli 40 % oppilaista, mutta vuonna noin 14 %.</p>	<p>Vapaaehtoinen B2-kieli, neljän vuosiviikkotunnin lisäys, joka toteutetaan valtion erityisavustuksella. Ylimääräistä B2-kieltä opiskelevan oppilaan kokonaisvähimmäistuntimäärä olisi näin ollen vähintään 226 vuosiviikkotuntia (muilla vähintään 222 tuntia).</p>
<p>Matematiikan oppimistulosten arviointi (2012), PISA (2009) ja TIMMS (2007)</p>	<p>Algebran ja geometrian osaamisen on heikkoa. Perusopetuksessa matematiikkaan varattua vähimmäistuntimäärää ei tule laskea. Toimenpiteitä suunnattava riittävien tietojen ja taitojen oppimiseen, matematiikkaan liittyvän itsetunnon vahvistamiseen ja matemaattisesti lahjakkaiden oppilaiden tukemiseen.</p>	<p>Tuntimäärä säilyy ennallaan.</p>
<p>Luonnontieteiden oppimistulosten arviointi (2012)</p>	<p>Oppilaiden osaaminen tyydyttävää biologiassa, maantiedossa, fysiikassa ja kemiassa. Kaikissa em. oppiaineissa osaaminen hiekomppaa kuin vuonna 1998. Parhaiten osattiin muistamis- ja tunnistamistehtäviä, huonoiten soveltamistehtäviä.</p>	<p>Ympäristöoppia opetetaan vuosiluokilla 1–6 yhtenä biologian, maantiedon, fysiikan, kemian ja terveystiedon tiedonaloista koostuvana kokonaisuutena. Vuosiluokilla 7–9 opetusta annetaan erillisinä oppiaineina kuten aiemmin. Tuntimäärä säilyy ennallaan.</p>

<p>Historian ja yhteiskuntaopin oppimistulosten arviointi (2012) sekä ICCS (2010)</p>	<p>Oppimistuloksissa ei ollut eroja sukupuolten välillä. Poikien suhtautuminen sekä historiaan että yhteiskuntaoppiin oppiaineina oli tyttöjä myönteisempää. Kansainvälisten ICCS-tulosten mukaan suomalaisnuorten kiinnostus politiikkaan ja yhteiskunnallisiin asioihin on vähäistä ja heidän osallisuutensa on vahvasti polarisoitunut.</p>	<p>Tuntimäärää lisätään yhdellä vuosiviikkotunnilla. Lisätunti kohdennetaan yhteiskuntaoppiin, jonka opetusta varhennetaan alkamaan vuosiluokilta 4–6. Esityksellä lisätään opetusta yhteiskunnallisten vaikuttamisen periaatteista ja osallisuudesta sekä syvennetään taloustiedon opetusta.</p>
<p>Taito- ja taideaineiden oppimistulosten arviointi (2011)</p>	<p>Suurin osa oppilaista ei ollut saavuttanut musiikissa, kuvataiteessa ja käsityössä tyydyttävän tasoisia perustietoja ja -taitoja. Tytöt saavuttivat huomattavasti poikia parempia tuloksia kuvataiteessa ja käsityössä. Oppilaiden asenteet musiikin, kuvataiteen ja käsityön opiskelua kohtaan olivat pääosin myönteisiä.</p> <p>Taideaineiden keskinäistä valinnaisuutta ei ole osattu käyttää, ja taideaineiden tuntimääräratkaisuja tehdään sen perusteella, onko järjestäjän käytettävissä kelpoisia opettajia. Käsityössä opetuksen tulee sisältää kaikille oppilaille yhteisenä opetuksena sekä teknisen työn että tekstiilityön sisältöjä, mutta toteutuksessa on suuria koulukohtaisia eroja.</p>	<p>Lisätään taide- ja taitoaineiden tuntimääriä kaikille yhteisen opetuksen osalta viidellä vuosiviikkotunnilla. Ehdotetut tuntimäärät mahdollistavat myös painotetun opetuksen kuten musiikki-, kuvataide-, käsityö- ja liikuntaluokkien toiminnan ja aiempaa paremmin kelpoisten opettajien saatavuuden.</p>
<p>Liikunnan oppimistulosten arviointi (2011)</p>	<p>Kunto- ja liikehallintatesteissä yksilöiden väliset erot kasvaneet, mikä näkyy selvemmin poikien kuin tyttöjen tuloksissa. Oppilaat suhtautuivat liikuntaan myönteisemmin kuin koulunkäyntiin yleensä.</p>	
<p>Kansallinen oppilaanohjauksen ja opinto-ohjauksen arviointi (2002)</p>	<p>Oppilaanohjauksen eri osa-alueet toteutuvat kouluissa vaihtelevasti. Oppilaiden mukaan ohjaus jatko-opintoihin toimi hyvin, mutta henkilökohtaisen kasvun ja kehityksen tuki heikosti.</p>	

Taulukko 1. Oppimistulosarviointien näkyminen perusopetuksen tuntijakoesityksessä (2012).

Vuoden 2012 tuntijaon valmisteluun osallistuneet virkamiehet ja poliittiset päättäjät saivat ajantasaista tietoa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2004) toimivuudesta. Osittain niiden pohjalta laadittiin tuntijakoesitys ja sen perustelut, johon voimassa oleva perusopetuksen tuntijako (valtioneuvoston asetus 422/2012) perustuu. Kyseisessä esityksessä on tarkasteltu kaikkien niiden perusopetuksessa opettavien oppiaineiden arviointituloksia, joita oli tehty eri oppiaineissa vuoteen 2011 mennessä. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 15–27.)

Näitä olivat seuraavat oppimistulosarvioinnit. Äidinkielen ja kirjallisuuden tuntimäärän lisäämistä perusteltiin Opetushallituksen ja PISA-tutkimusten tuloksilla (mm. Lappalainen 2001; 2006; 2011; Sulkunen ym. 2010). Matematiikan opetustuntimäärän säilyttämistä nykyisenä perusteltiin kansallisella oppimistulosarvioinnilla (Mattila & Rautopuro 2013) sekä matematiikan osaamista arvioivilla kansainvälisillä TIMMS (2007) ja PISA (2009) -tuloksilla. Taito- ja taideaineiden arvioinnit johtivat esityksessä siihen, että näiden oppiaineiden tuntimääriä kaikille yhteisenopetuksen osalta lisättiin viidellä vuosiviikkotunnilla (Laitinen & Hilmola 2011). Luonnontieteiden opetukseen lisäresurssia ei katsottu tarpeelliseksi, varsinkin kuin tulokset olivat hyviä (ks. Kärnä ym. 2012). Sen sijaan yhteiskunnalliseen opetukseen, ja siinä erityisesti taloustiedon opetukseen, osoitettiin esityksessä yksi vuosiviikkotunti lisää (Ouakrim-Soivio 2012; Suoninen ym. 2010). Myös opetusta eheyttävälle aihekokonaisuuksille osoitettiin ensimmäistä kertaa yksi vuosiviikkotunti perusopetuksen vuosiluokille 7–9 (Niemi & Kotilainen 2012), joskaan tämä ei toteutunut varsinaisessa tuntijakoasetuksessa.

Kuten taulukosta 1 ilmenee, vuoden 2012 tuntijakoesityksen tavoitteena on edellä mainittuihin oppimistulosten arviointeihin perustuen lisätä taito- ja taideaineiden opetusta, yhteiskunnallista opetusta, ympäristökasvatusta sekä oppiaineiden välistä yhteistyötä. Tuntijaossa painotetaan myös kielivarannon monipuolistamista sekä äidinkielen ja kirjallisuuden oppiaineen tuntimäärän lisäämistä, jotta esimerkiksi kirjoitusvalmiuksiin, medialukutaitoon ja ilmaisutaitoihin on mahdollista paneutua aiempaa syvällisemmin. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012.) Suurin osa taulukossa 1 esitetyistä toimenpiteistä on toteutettu osana perusopetuksen tuntijakopäätöstä tai valtakunnallisissa normissa eli Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2014). Poikkeuksen kuitenkin on muodostanut niin sanottu varhennettu kieltenopetus, josta annettiin asetus vasta vuonna 2018, ja jonka mukaan A1-kieltä on alettu opettaa ensimmäisellä ja toisella vuosiluokalla tammi-kuusta 2020 alkaen (Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n muuttamisesta 793/2018).

Oppimistulokset ja koulutuspoliittisesti tärkeiksi määritellyt kehittämishankkeet

Opetusministeriön ja sitä johtavan opetusministerin näkökulmasta oppimistulokset auttavat tietoperusteisessa johtamisessa, päätösten valmistelussa ja niiden toimeenpanossa (Jakku-Sihvonen 2014). 2000-luvun alkupuolelta lähtien oppimistuloksia on käytetty määriteltäessä koulutuspoliittisesti merkittäviä painopisteitä, joita on nostettu hallitusohjelmatasolle tai joiden avulla on kehitetty jotain perusopetuksen osa-alueita. Kehittämishankkeita rahoitetaan valtionavustusten avulla, joita opetus- ja kulttuuriministeriö tai Opetushallitus julistavat haettaviksi, ja joita opetuksen järjestäjät voivat hakea. Harkinnanvaraisia valtionavustuksia ei ole tarkoitettu toiminnan pysyväksi rahoitusmuodoksi, vaan käytettäväksi talousohjauksen välineenä toteutettaessa esimerkiksi hallitusohjelmassa tai valtion talousarviossa määriteltyjä hallinnonalan strategisia painopisteitä tai kehittämishankkeita. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016.) Vaikka valtakunnallisilla hauilla on pyritty varmistamaan kehittämishankkeiden rahoitusta strategisesti merkittävälle opetuksen kehittämiskohteille, ovat monet kuntien opetustoimen viranhaltijat ilmaisseet tyytymättömyytensä nykyiseen kehittämishankkeiden järjestelmään. Sitä pidetään epäselvänä, päällekkäisenä ja pieniä opetuksenjärjestäjiä syrjivänä, koska niillä ei välttämättä ole henkilöresursseja hakuasiakirjojen laatimiseen. (Rinkinen 2020, 79–80.) Esimerkkinä hallitusohjelmatasolle nousseesta kehittämiskohteesta on pää-

ministeri Sanna Marinin hallitusohjelma (10.12.2019), jonka tilannekuvaukset osaamistason laskusta ja osaamiserojen kasvusta sukupuolen, maantieteellisen alueen tai sosioekonomisen taustan mukaan perustuvat kansallisiin ja kansainvälisiin arviointituloksiin (mm. Leino ym. 2019). Hallitusohjelmassa sitoudutaan muun muassa perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman luomiseen oppimistulosten parantamiseksi ja eriarvoisuuden vähentämiseksi. Järein pääministeri Marinin hallituksen toimi osaamistason nostamiseksi lienee oppivelvollisuusiän nostaminen 18 vuoteen 1.8.2021 alkaen.

Taulukkoon 2 on koottu esimerkkejä perusopetuksen valtakunnallisista kehittämishankkeista, joiden taustalla ovat eri kansallisissa tai kansainvälisissä oppimistulosten arvioinneissa saadut tulokset.

Hallitus ja sen kausi	Ministeri	Hallituskauden keskeisimmät valtakunnalliset kehittämishankkeet	Hankkeen laajuus
Vanhanen II (2007–2010)	Sari Sarkomaa	Perusopetus paremmaksi (POP-hanke)	KELPO-toimintaan valtionavustusta sai 233 kuntaa, oppilaanohjauksen kehittämiseen 95 kuntaa, kerhotoiminnan kehittämiseen 305 kuntaa, JOPO-toimintaan 64 kuntaa, monikulttuurisuustaitojen kehittämiseen 42 kuntaa, romanilasten perusopetuksen tukemiseen 14 kuntaa.
Vanhanen II ja Kiviniemi (2010–2011)	Henna Virkkunen	Perusopetuksen laadun parantaminen * Opetusryhmien koon pienentäminen	Vuosina 2009–2015 kunnille avustuksia perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseen yhteensä 291 miljoonaa euroa. Vuonna 2009 tuki jaettiin korotettuina valtionosuuksina ja vuosina 2010–2015 hakemusten perusteella erillisinä valtion erityisavustuksina koulutuksenjärjestäjille.
Katainen (2011–2014)	Jukka Gustafsson (2011–2013) ja Krista Kiuru (2013–2014)	Perusopetuksen ryhmäkokojen pienentäminen Tulevaisuuden peruskoulu – Uuteen nousuun! -kehittämishanke*	Ks. edellä. Opetusryhmien koon pienentäminen Ks. edellä. Opetusryhmien koon pienentäminen
Stubb (2014–2015)	Krista Kiuru (2014–2015)	Tulevaisuuden peruskoulu – Uuteen nousuun! -kehittämishanke* Luma-Suomi (2014–2019)*	Ks. edellä. Opetusryhmien koon pienentäminen
Sipilä (2015–2019)	Sanni Grahn-Laasonen (2015–2019)	Uusi Peruskoulu -hanke (2016–2018) Luma-Suomi (2014–2019)* Lukutaitofoorumi ja Lukuliike*	Opettajankoulutuksen kehittämisohjelman toimeenpano ja kehittämishankkeet 27,7 milj. € Tutoropettajatoiminta 30 milj. € Kokeilu, kehittämis- ja innovaatio-ohjelma 8,3 milj. € 5 milj. € yhteensä 11 yliopistolle
Rinne (2019)	Li Andersson (2019)	Lukutaitofoorumi ja Lukuliike*	
Marin (2019–)	Li Andersson (2019–2023)	Lukutaitofoorumi ja lukukummit* Oikeus oppia -foorumi 2020–2022*	

Taulukko 2. Esimerkkejä oppimistuloksiin yhteydessä olevista perusopetuksen kehittämishankkeista.

Suomesta löytyy useita esimerkkejä tutkimustulosten käytöstä poliittisessa ohjauksessa. Tarkastellaan niitä tarkemmin seuraavaksi. Ministeri Sari Sarkomaan *Perusopetus paremmaksi* (POP) -hankkeessa pyrittiin parantamaan erityisesti opetuksen laatua oppilaan oppimisen ja hyvinvoinnin tukemiseksi. Kehittämistyön tavoitteina oli luoda ja vakiinnuttaa rakenteita ja toimintatapoja, jotka parhaiten palvelevat opetuksen järjestäjien omien tavoitteiden saavuttamista. POP-hankkeessa kehittämisen painopisteitä olivat kerhotoiminta perusopetuksessa, tehostettu ja erityinen tuki (ns. KELPO-hanke) sekä Joustavan perusopetuksen (JOPO), oppilaanohjauksen, monikulttuurisuustaitojen sekä romanilasten perusopetuksen kehittäminen. Opetusministeri Henna Virkkusen kaudella jatkettiin opinto-ohjauksen vahvistamista kaikilla kouluasteilla, koska koulujen välillä oli huomattu olevan suuria eroja ohjauksen saatavuudessa (ks. Opetushallitus 2002).

Vuosina 2010–2014 jatkettiin perusopetuksen laadun parantamista pienentämällä perusopetuksen ryhmäkokoja, jotta opettajalla olisi enemmän aikaa oppilasta kohden (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014). Pääministereiden Matti Vanhasen (II), Mari Kiviniemen ja Jyrki Kataisen hallituskausien aikana perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen jaettiin 291 miljoonaa euroa korotettuina valtionosuuksina ja erillisinä valtionavustuksina (Ahomäki 2018). Pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan (22.6.2011) oli myös kirjattu laadukkaana ja yhtenäisen perusopetuksen järjestäminen, lähikouluperiaatteen turvaaminen ja koulujen eriytymiskehityksen estäminen (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 32).

Vuosina 2010–2014 harkinnanvaraisten avustusten jakaminen oli vakiintunut jo siinä määrin käytänteeksi, että Ritva Jakku-Sihvonen ja Jorma Kuusela (2012) laativat esityksen, miten kyseisiä avustuksia olisi mahdollista kohdentaa oikein ja niin, että avustuksilla parannettaisiin koulun yhdenvertaisia toimintaedellytyksiä. Kaksikielisyyden, vieraskielisyyden, asukastiheyden ja saaristoisuuden lisäksi he esittivät otettavaksi käyttöön niin sanottua koulutusindikaattoria, jonka tarkoituksena on ottaa huomioon oppilaiden vanhempien koulutustausta koulun toimintaympäristöä kuvaavana tekijänä, sillä perusopetusta antavissa kouluissa on havaittu sellaista oppimistulosten eriytymistä, joka on ilmeisessä yhteydessä vanhempien koulutustaustaan. Jakku-Sihvosen ja Kuuselan esittämiä koulutusindikaattoreita on käytetty kriteereinä jaettaessa harkinnanvaraista rahoitusta perusopetuksen kehittämishankkeisiin.

Oppimistulosten lasku käynnisti vuodesta 2013 alkaen erilaisia valtakunnallisia kehittämishankkeita, joista ensimmäinen oli *Tulevaisuuden peruskoulu* (2013–2015). Kehittämishankkeessa pyrittiin selvittämään peruskoulun nykytilaa ja oppimistulosten heikkenemisen syitä, kaventamaan tyttöjen ja poikien oppimistuloseroja sekä löytämään keinoja oppilaiden kouluviihtyvyyden ja motivaation parantamiseksi. Hankkeen taustalla olivat oppimistulosten kansalliset ja kansainväliset arvioinnit, jotka olivat osoittaneet jo useiden vuosien ajan, että perusopintojaan päättävien oppilaiden oppimistulokset olivat heikentyneet ja oppimista haittaavat asenteet olivat vahvistuneet. Myös oppimistuloksissa havaittu tyttöjen ja poikien osaamiseröjen kasvu oli laajapohjaisen kehittämishankkeen taustalla. (Ouakrim-Soivio ym. 2015.)

Vuosina 2014–2019 toimeenpantu *Luma Suomi* -hanke pyrki 6–16-vuotiaiden lasten ja nuorten innostamiseen ja motivoimiseen luonnontiede- ja matematiikka-aineiden opiskeluun sekä heidän opettajiensa tukemiseen vuonna 2016 voimaan tulleiden opetussuunnitelmien perusteiden käyttöönotossa. Hankkeen taustalla olivat muun muassa matematiikan oppimistulokset, jotka olivat laskeneet, oppilaiden matematiikan ja luonnontieteiden opiskeluun liittyvät kielteiset asenteet ja nuorten vähäinen halukkuus hakeutua luonnontieteellisille ja matemaattisille aloille. *Luma Suomi* -hankkeen yhteydessä käynnistettiin kolme

kansallista kehittämisohjelmaa: *Lumatikka* (2018–2020), *Luma* (2019–2020) ja *StarT*-ohjelma (2016–). (Aksela & Lehto 2019.)

Vuosina 2016–2018 toimeenpantu pääministeri Sipilän hallituksen kärkihanke *Uusi peruskoulu* painotti edeltäjistään poiketen uusien oppimisympäristöjen ja digitaalisten materiaalien käyttöönottoa ja opettajien osaamisen vahvistamista. Hankkeessa pyrittiin tukemaan perusopetuksen tasa-arvon toteutumista kehittämällä opetustoimen johtamista ja osaamista, tukemalla opetussuunnitelma- ja opetustapa- (2014) toimeenpanoa, lisäämällä perusopetuksen joustoja, yksilöllisiä oppimispolkuja ja oppimisen tukea sekä tukemalla kouluja, jotta niissä voitaisiin edistää oppilaiden hyvinvointia. Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamista tuettiin yhteensä hieman yli 75 miljoonalla eurolla, jotka jaettiin opetuksen järjestäjille harkinnanvaraisella kärkihankerahoituksella. (Vahtivuori-Hänninen ym. 2018.)

Lukutaitofoorumin (2018–) taustalla on kansalliset ja kansainväliset tulokset, joiden mukaan heikkojen lukijoiden määrä on Suomessa lisääntynyt, ja alle 25-vuotiaiden lukutaidon taso on heikompi kuin reilu vuosikymmen sitten (Leino ym. 2019). Lasten ja nuorten lukutaidon kehittämiseksi ja innostuksen ylläpitämiseksi käynnistettiin *Lukuliike*, joka on jatkunut yli hallituskausien menevänä hankkeena (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018).

Oikeus oppia -foorumi (2020–2022) oli opetusministeri Li Anderssonin käynnistämä kehittämisohjelmien kokonaisuus, jolla pyrittiin edistämään koulutuksellista tasa-arvoa sekä lapsen ja koulunkäynnin tukea ja inklusiota, uudistamaan lainsäädäntöä ja perusopetuksen rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta sekä edistämään yhdenvertaisuutta. Kehittämisohjelman taustalla olivat niin sanotut koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohTELUN edistämistoimet, joilla valmisteltiin eriarvoistumiskehityksen estämiseen tähtääviä toimenpiteitä toteutettavaksi kouluissa, koulujen välillä, eri kaupungeissa ja eri alueiden välillä. (Ks. myös Koulutuspoliittinen selonteko 2020.)

Pohdinta

Olemme edellä keskustelleet siitä, miten tutkimustietoa – täsmällisemmin ottaen arviointeja – on käytetty poliittisessa päätöksenteossa niin Opetushallituksessa kuin opetus- ja kulttuuriministeriössäkin. Analyysimme perusteella näyttää siltä, että tutkimuksilla on ollut vaikutusta sekä erilaisten koulutusjärjestelmän kehittämisprojektien suuntaamisessa että valtakunnallisen opetussuunnitelman laatimisessa. Näin sanoessamme tunnistamme sen, että poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat monet tavoitteet ja toimijat. Lopputulos on aina jonkinlainen kompromissi Suomessa, jossa koalitiollahituksissa istuu useita puolueita. Koulutuksen kehittämisen kannalta tämä on positiivinen seikka, sillä koulutuspoliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon pääsee vaikuttamaan useampi toimija. Tämä tuo osaltaan koulutuspolitiikkaan jatkuvuutta yli hallituskausien. Jatkuvuutta on virkamiestensä asian- tuntuudella edustanut myös opetus- ja kulttuuriministeriö.

Koalitiollahituksissa haasteena on kuitenkin se, että niissä on vaikea tehdä suuria rakenteellisia uudistuksia. Tämä lienee osaltaan syynä siihen, että koulutusjärjestelmää on uudistettu 2000-luvulla erilaisten perusopetuksen projektien avulla kuten *Joustava perusopetus* -hankkeella ja *Perusopetus paremmaksi* -hankkeella. Nämä ja muutkin koulutusjärjestelmän uudistamisprojektit ovat poliitikkojen näkökulmasta hyödyllisiä, sillä niillä ministerit voivat osoittaa kehittäneensä koulutusta. Koulutusjärjestelmän kannalta erilaiset kehittämisprojektit ja -hankkeet ovat kuitenkin ongelmallisia, jos ja kun niillä pyritään paikkaamaan joko perusrahoituksen puutteita tai laastaroimaan järjestelmän uudistustarvetta. Projektit

myös suosivat kouluja ja kuntia, joissa on resursseja osallistua hankkeiden hakemiseen. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arvion mukaan opetussuunnitelman toteutumisen ongelmana on sattumanvaraisuus.⁴ Oppimistulosten arvioinnit puolestaan osoittavat, että tulokset ovat huonontuneet. Tutkijoiden kannalta peruskoulun uudistaminen on haastavaa siksikin, että koskaan ei ole tietoa siitä, miten tutkimustuloksia tullaan käyttämään tai väärinkäyttämään yhteiskunnallisessa keskustelussa. Tutkimuksen kannalta ainoa eettisesti kestävä tapa osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun on kuitenkin pyrkiä tekemään niin luotettavaa tutkimusta kuin mahdollista, sillä hyvän tieteellisen argumentin voi kumota vain vielä pätevämmällä tieteellisellä argumentilla.

Koulutusjärjestelmään pikkuhiljaa kasautuneiden ongelmien takia ehdotamme, että Suomessa tarkasteltaisiin yhtenäiskoulua uudesta näkökulmasta. Meidän olisi syytä analysoida, mikä on muuttunut peruskoulu-uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Voisimme aloittaa kysymällä, miten koulutusjärjestelmän keskeisten toimijoiden (kunnat, OKM, OPH, OAJ, hallitus) väliset suhteet ovat muuttuneet 1970-luvulta 2020-luvulle. Tähän asiaan ovat kiinnittäneet huomiota myös tutkijoista Silvennoinen, Kalalahti ja Varjo.⁵ Oman mausteensa tilanteeseen tuo 2023 toimeenpantu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka jälkeen koulutuksesta on tullut kuntien tärkein yhteiskunnallinen tehtävä. Järjestelmätason toimijoiden analyysiä tarvitaan, jotta voisimme nähdä, mitkä ovat peruskoulun käytäntöjen ja pedagogiikan uudistamisen reunaehdot 2020-luvulla. Pelkät pedagogiset uudistukset, joita on matkan varrella tehty koko ajan, eivät toimi kunnolla, jos pedagogiikkaa ei tarkastella suhteessa yhteiskunnan muutoksiin. Koulutusjärjestelmän analyysin avulla voisimme yhteiskuntana paremmin päättää, miten jatkamme 1960-luvulla alkanutta poliittista projektia, jossa tavoitteena on ollut oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen yhteiskunta. Vai haluammeko jatkaa sitä?

Kysymys on relevantti, sillä koulutuspolitiikka on osa yhteiskuntapolitiikkaa. Näin on ollut kansakoulun perustamisesta lähtien, ja samalle jatkumolle kuuluu niin yleisen oppivelvollisuuden säätäminen 1920-luvulla, peruskoulu-uudistus 1960-luvulla kuin tuore oppivelvollisuuden pidentäminenkin. Historiallisesti tarkastellen voi sanoa, että koulutusjärjestelmän uudistaminen on aina kiinnittynyt ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päivänpoliittisiin tavoitteisiin. Samalla koulutuksen uudistamisessa huomio on kuitenkin tulevaisuudessa, sillä koulutuksella voimme vaikuttaa siihen, millaisessa yhteiskunnassa haluamme elää tulevaisuudessa. Koulutusjärjestelmän uudistamisesta käytävään keskusteluun olisi syytä integroida kaikki yhteiskunnalliset toimijat, sillä koulutusjärjestelmä on vahva yhteiskunnallinen instituutio, jolla voidaan sulkea tai avata tulevaisuuden mahdollisuuksia niin kansalaisille, talouselämälle kuin koko yhteiskunnalle.

Käytetty aineisto

Hallituksen esitys (173/2020) eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko, 2021. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24.

Valtioneuvosto, Helsinki 2021. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-622-8>

Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017.

⁴ <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/nakokulmia-ops-arviointiin-esi-ja-perusopetuksen-opetussuunnitelmien-perusteiden-2014-toimeenpanon-arviointi>

⁵ <http://hdl.handle.net/10138/309010>

Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 1295/2013.

Lukiolaki 714/2018.

Perusopetuslaki 628/1998.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007 [www-lähde]. < <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-II/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff/hallitusohjelma-vanhanen-II.pdf> > (Luettu 6.1.2021).

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010 [www-lähde]. < <https://valtioneuvosto.fi/-/70-paaministeri-mari-kiviniemen-hallituksen-ohjelma> > (Luettu 6.1.2021).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.201. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201704256255>

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 422/2012.

Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n muuttamisesta 793/2018.

Valtioneuvoston asetus Kansallisesta koulutuksen arviointineuvostosta 1317/2013.

Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko, 2021. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24. Valtioneuvosto, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-622-8>

Kirjallisuus

Ahomäki, Iiro 2018. *Valtion erityisavustusten vaikutus peruskoulun opetusryhmien kokoon.*

Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Aksela, Maija & Lehto, Saara (toim.) 2019. *LUMA – yhdessä olemme enemmän! Intoa matematiikan, luonnontieteiden ja teknologian opetukseen ja opiskeluun. Raportti kansallisesta Luma Suomi -kehittämishojelmasta vuosilta 2014–2019.* Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:35. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Chelimsky, Eleanor 1997. The coming transformations in evaluation. Teoksessa Chelimsky, Eleanor & Shadish, William R. (toim.), *Evaluation for the 21 century*. Thousand Oaks, CA: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781483348896.n1>

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Tampere: Vastapaino.

Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna 1989. *Fourth generation evaluation.* Newbury Park, Ca: Sage.

Guba, Egon G. 1998. *The Paradigm Dialog.* London: Sage Publications.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2004. *Tutki ja kirjoita.* Helsinki: Tammi.

House, Ernest R. 1980. *Evaluating with Validity.* Beverly Hills: Sage.

House, Ernest R. 1993. *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences.* Newbury Park, Ca: Sage.

Husén, Torsten 1975. *Social Influences of Educational Attainment. Research perspectives on educational equality.* Paris: OECD.

Jakku-Sihvonen, Ritva 2010. Oppimistulosten arviointiedon puntarointia. *Hallinnon Tutkimus* 29 (4), 317–324.

- Jakku-Sihvonen, Ritva 2013. Oppimistulosten arviointijärjestelmistä ja niiden kehittämissaasteista. Teoksessa Räisänen, Anu (toim.), *Oppimisen arvioinnin kontekstit ja käytännöt*. Raportit ja selvitykset 2013:3. Helsinki: Opetushallitus, 13–36.
- Jakku-Sihvonen, Ritva 2014. *Arviointia akanvirrassa. Opetushallituksen arviointitoiminnan historiikki*. Raportit ja selvitykset 2014:14. Helsinki: Karvi.
- Jakku-Sihvonen, Ritva & Kuusela, Jorma 2012. *Perusopetuksen aika. Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:13. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Kangasniemi, Erkki 2004. Matematiikalla se alkoi. Teoksessa Leimu, Kimmo (toim.), *Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 99–121.
- Kivinen, Osmo & Hedman, Juha 2017. Moniselitteiset PISA-tulokset ja niiden ongelmalliset koulutuspoliittiset tulkinnat. *Politiikka* 59 (4), 250–263.
- Kvale, Steiner 1989. *Issues of Validity in Qualitative Research*. Lund: Studentlitteratur.
- Kärnä, Pirkko, Hakonen, Riikka & Kuusela, Jorma 2012. *Luonnontieteellinen osaaminen perusopetuksen 9. vuosiluokalla 2011*. Koulutuksen seurantaraportit 2012:2. Helsinki: Opetushallitus.
- Laitinen, Sirkka & Hilmola, Antti (toim.) 2011. *Taito- ja taideaineiden oppimistulokset -asiantuntijoiden arviointia*. Raportit ja selvitykset 2011:11. Helsinki: Opetushallitus.
- Lappalainen, Hannu-Pekka 2001. *Peruskoulun äidinkielen ja kirjallisuuden oppimistulosten kansallinen arviointi 9. vuosiluokalla 2001*. Oppimistulosten arviointi 6/2001. Helsinki: Opetushallitus.
- Lappalainen, Hannu-Pekka 2006. *Ei taito taakkana ole. Perusopetuksen äidinkielen ja kirjallisuuden oppimistulosten arviointi 9. vuosiluokalla 2005*. Oppimistulosten arviointi 1/2006. Helsinki: Opetushallitus.
- Lappalainen, Hannu-Pekka 2011. *Sen edestään löytää. Äidinkielen ja kirjallisuuden oppimistulokset perusopetuksen päättövaiheessa 2010*. Koulutuksen seurantaraportti 2011:2. Helsinki: Opetushallitus.
- Leino, Kaisa, Ahonen, Arto, Hienonen, Ninja, Hiltunen, Jenna, Lintuvuori, Meri, Lähteenen, Suvi, Lämsä, Joni, Nissinen, Kari, Nissinen, Virva, Puhakka, Eija, Pulkkinen, Jonna, Rautopuro, Juhani, Sirén, Marjo, Vainikainen, Mari-Paullina & Vettenranta, Jouni 2019. *PISA 2018 ensituloksia - Suomi parhaiden joukossa*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Leimu, Kimmo 2004. IEA-tutkimustyön taustasta ja luonteesta. Teoksessa Leimu, Kimmo. (toim.), *Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 43–76.
- Mattila, Leena & Rautopuro, Juhani 2013. Koulukohtaisia tuloksia. Teoksessa Juhani Rautopuro (toim.), *Hyödyllinen pakkolasku. Matematiikan oppimistulokset perusopetuksen päättövaiheessa 2012*. Koulutuksen seurantaraportit 2013:3. Helsinki: Opetushallitus, 55–64.
- Messick, Samuel 1995. Validation of Inferences from Persons' Responses and Performances as Scientific Inquiry into Score Meaning. *American Psychologist* 50 (9), 741–749. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.50.9.741>
- Niemi, Eero K. & Kotilainen, Sirkku (toim.) 2011. *Aihekokonaisuuksien tavoitteiden toteutumisen seuranta-arviointi 2010*. Koulutuksen seurantaraportit 2012:1. Helsinki: Opetushallitus.

- Niemi, Hannele 2009. *Why on the top? Reflections on the reasons for the PISA success*. Keynote paper presented at the 3rd Redesigning Pedagogy International Conference June 2009, Singapore.
- Nissinen, Kari, Rautopuro, Juhani & Puhakka, Eija 2018. PISA-tutkimukset metodologias- ta. Teoksessa Rautopuro, Juhani & Juuti, Kalle (toim.), *PISA pintaa syvemmältä. PISA 2015 Suomen pääraportti*. Kasvatusalan julkaisuja 77, Helsinki: Suomen kasvatustie- teellinen seura, 345–378.
- Norris Nigel 1990. *Understanding Educational Evaluation*. London: Kogan Page.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012. *Tulevaisuuden perusopetus – valtakunnalliset tavoit- teet ja tuntijako*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:6. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014. *Opetusryhmien tila Suomessa. Opetus- ja kulttuurimi- nisteriön työryhmämuistioita ja selvityksiä* 2014:4. Helsinki: Opetus- ja kulttuurimini- steriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016. *Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtion- avustustoiminnan uudistaminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:13. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018. *Lukuliike. Lasten ja nuorten lukutaidon kehittämisen suuntaviivat*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-583-9>
- Ouakrim-Soivio, Najat & Kuusela, Jorma 2012. *Historian ja yhteiskuntaopin oppimistulok- set perusopetuksen 9. vuosiluokan päättyessä 2011*. Koulutuksen seurantaraportit 2012:3. Helsinki: Opetushallitus.
- Ouakrim-Soivio, Najat, Rinkinen, Aija & Karjalainen, Tommi (toim.) 2015. *Tulevaisuuden peruskoulu. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja* 2015:8. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Patton, Micheel Quinn 1997. *Utilization- Focused Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Opetushallitus 2014. *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet* 2014. Helsinki: Opetushallitus.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick 1997. *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications.
- Piergiorgio, Corbetta 2003. *Social Research. Theory, Methods, and Techniques*. London: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781849209922>
- Rinkinen, Aija 2020. *Rautaa ja ruostetta. Kuntien perusopetuksesta vastaavien ylimpien viranhaltijoiden näkemyksiä perusopetuksen vahvuuksista ja kehittämiskohteista*. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia, numero 71. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Rinne, Risto 2021. The Nordic Social Democratic Regime in Education Colliding with the Global Neo-Liberal Regime. Teoksessa Krejsler, John B. & Moos, Leif (toim.), *What Works in Nordic School Policies?* Educational Governance Research, vol 15. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-66629-3_8
- Sahlberg, Pasi 2015. *Suomalaisen koulun menestystarina: Ja mitä muut voivat siitä oppia*. Helsinki: Into.
- Scriven, Michael 1991. *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, Ca: Sage.
- Silvennoinen, Heikki, Kalalahti, Mira & Varjo, Janne 2018. Koulutuspoliittinen tasa-arvo 2000-luvun Suomessa. Teoksessa Rinne, Risto, Haltia, Nina, Lempinen, Sonja & Kaunisto, Tuuli (toim.), *Eriarvoistuva maailma, tasa-arvoistava koulu?* Kasvatusalan tutkimuksia, Nro 78. Helsinki: Suomen kasvatustieteellinen seura, 93–120.

- Sulkunen, Sari, Välijärvi, Jouni, Arffman, Inga, Harju-Luukkainen, Heidi, Kupari, Pekka, Nissinen, Kari, Puhakka, Eija & Reinikainen, Pasi. 2010. *PISA 2009 Ensituloksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:21. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Suoninen, Annikka, Kupari, Pekka & Törmäkangas, Kari 2010. *Nuorten yhteiskunnalliset tiedot, osallistuminen ja asenteet: kansainvälisen ICCS 2009 -tutkimuksen päätulokset*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Ursin, Jani & Välijärvi, Jouni 2010. Kansainväliset vertailevat oppimistulosarvioinnit perus- ja korkea-asteella. *Hallinnon tutkimus* 29 (4), 303–316.
- Ursin, Jani & Välimaa, Jouni (toim.) 2006. *Korkeakoulutus teoriassa: näkökulmia ja keskustelua*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Uusikylä, Kari 2010. Oikeiston koulukritiikki vaimeni vasta Pisa-tutkimuksiin. *Helsingin Sanomat* [www-lähde]. < <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000004763768.html> > (Luettu 14.3.2023).
- Vahtivuori-Hänninen, Sanna, Kupila, Pauliina & Parkkulainen, Nina 2018. *Oppijalähtöisyys, osaavat opettajat ja yhteisöllinen toimintakulttuuri. Uusi peruskoulu -kärkihanke 2016–2018 loppuraportti*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Välijärvi, Jouni & Linnakylä, Pirjo (toim.) 2002. *Tulevaisuuden osajat*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Välimaa, Jussi 2012. The relationship between Finnish higher education and higher education research. Teoksessa Ahola, Sakari & Hoffman, David M. (toim.), *Higher education research in Finland: emerging structures and contemporary issues*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, 27–48. <https://doi.org/10.1023/B:HIGH.0000033769.69765.4a>

Tutkimusprofessori, dosentti Juhani Rautopuro työskentelee Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitoksella. Hän on Koulutusjärjestelmät ja yhteiskunta -painoalueen sekä Koulutuksen arviointi -tutkimustiimin johtaja.

KT, FL Najat Ouakrim-Soivio toimii Helsingin ja Turun yliopistoissa kasvatus-tieteen dosenttina ja työskentelee Helsingin ranskalais-suomalaisen koulun rehtorina.

FT, emeritusprofessori Jussi Välimaa toimi Korkeakoulututkimuksen professorina (2000–2017) ja Koulutustutkimuksen professorina (2017–2023), joista vuodet 2017–2023 hän työskenteli Koulutuksen tutkimuslaitoksen johtajana Jyväskylän yliopistossa.