

**Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen käytön  
muutokset vuosina 2011–2021**

Noora Ruokonen & Onni Sorsa

Erityispedagogiikan pro gradu -tutkielma

Artikkelimuotoinen

Kevätlukukausi 2023

Kasvatustieteiden laitos

Jyväskylän yliopisto

## TIIVISTELMÄ

**Ruokonen, Noora & Sorsa, Onni. 2023. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen käytön muutokset vuosina 2011–2021. Erityispedagogiikan pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. 43 sivua.**

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki muuttui inklusiivisempaan suuntaan vuoden 2011 erityisopetusjärjestelmän uudistuksen myötä. Samanaikaisesti alueellinen eriytyminen koulutuksessa on lisääntynyt. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää inklusion ja alueellisen tasa-arvon toteutumista tutkimalla oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuodoissa tapahtuneita muutoksia vuosina 2011–2021. Muutoksia tutkittiin koko Suomen laajuisesti sekä kuntaryhmittäin.

Aineisto on kokonaisaineisto, joka kattaa kaikki Suomen kunnat. Se sisältää Tilastokeskuksen tehostetun ja erityisen tuen tilastoja vuosilta 2011–2021. Tarkasteltavat tukimuodot olivat osa-aikainen erityisopetus ja tukiopetus. Kuntaryhmittelyssä käytettiin tilastollista kuntaryhmitystä. Aineisto analysoitiin tarkastelemalla keskiarvomutoksia.

Tulokset osoittivat, että tehostetun tuen tukimuotojen käyttö ei ole muuttunut juurikaan koko Suomen tasolla, ja erityisen tuen tukimuotojen käyttö on lisääntynyt tarkasteluajanjaksolla. Tukimuotoja käytetään tehostetussa tuessa enemmän kuin erityisessä tuessa. Tulokset kertovat, että tuen järjestämisessä on alueellisia eroja. Kaupunkimaisissa kunnissa tehostetun tuen tukimuotojen käyttö on vähentynyt ja muissa kuntaryhmissä kasvanut. Erityisen tuen tukimuotojen käyttö on kasvanut kaikissa kuntaryhmissä, ja maaseutumaisissa kunnissa tukimuotoja käytetään suhteellisesti eniten. Tutkimuksen tuloksia selittää tarkasteltavien tukimuotojen ennaltaehkäisevä tarkoitus sekä erityisen tuen sisältämä mahdollisuus kokoaikaiseen erityisopetukseen. Tukimuotojen käytön kasvu erityisessä tuessa saattaa selittyä inklusioajatuksen toteutumisella.

Asiasanat: oppimisen ja koulunkäynnin tuki, tukimuodot, inklusio, alueellinen tasa-arvo

# SISÄLTÖ

<b>TIIVISTELMÄ.....</b>	<b>2</b>
<b>SISÄLTÖ .....</b>	<b>3</b>
<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>4</b>
1.1 Tuen järjestelmän muutos.....	5
1.2 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki .....	8
1.3 Inklusio tuen toteuttamisen edellytyksenä.....	11
1.4 Alueellinen tasa-arvo koulutuksessa .....	14
1.5 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset.....	16
<b>2 TUTKIMUSMENETELMÄT.....</b>	<b>18</b>
2.1 Tutkimusaineisto.....	18
2.2 Aineiston analyysi .....	22
2.3 Eettiset ratkaisut.....	23
<b>3 TULOKSET.....</b>	<b>24</b>
3.1 Tukimuodoissa tapahtuneet muutokset koko Suomessa .....	24
3.2 Tukimuodoissa tapahtuneet muutokset kuntaryhmittäin.....	25
<b>4 POHDINTA.....</b>	<b>30</b>
4.1 Tulosten tarkastelu ja johtopäätökset.....	30
4.2 Tutkimuksen vahvuudet, rajoitukset ja jatkotutkimustarpeet.....	33
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>36</b>

# 1 JOHDANTO

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki on muuttunut paljon viimeisen kymmenen vuoden aikana, ja alueelliset osaamiserot ovat entistä enemmän uhkana koulutukselle. Vuoden 2011 tuen järjestelmän muutoksen seurauksena tuen käytänteet muuttuivat, jolloin oppimisen ja koulunkäynnin tukimuotojen käyttö myös muuttui. Koulusta pyrittiin tekemään entistä inklusiivisempi. Suomi on sitoutunut edistämään inklusiota, jonka keskeisenä ajatuksena on kaikkien oppilaiden oppimisen turvaaminen yhteisessä koulussa (Opetushallitus, 2010; Opetusministeriö, 2007). Inklusion lähtökohtana onkin oppilaiden yhteinen oppimisympäristö, jossa kaikilla oppilailla on oikeus osallistua yhteisessä luokassa yhteiseen opetukseen ja saada tarvitsemaansa tukea (Ainscow ym., 2013; Alila ym., 2022).

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastelemme oppimisen ja koulunkäynnin tuen muutoksia vuoden 2011 erityisopetusjärjestelmän uudistuksen jälkeen. Tarkastelun kohteena on tehostetun ja erityisen tuen tukimuodot. Lähemmin tarkastelemme osa-aikaista erityisopetusta ja tukiopetusta, sillä nämä tukimuodot toimivat inklusion toteutumista mittaavina tekijöinä. Näiden tukimuotojen käyttö on osa inklusiivista koulua, sillä niitä voidaan käyttää kaikilla tuen tasoilla (Opetushallitus, 2014). Erityisopetusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena oli ennaltaehkäisevä toiminta ja varhaisempi tuen antaminen (HE, 109/2009 vp), ja osa-aikainen erityisopetus ja tukiopetus ovat keinoja vastata tähän tavoitteeseen (Opetushallitus, 2014; Takala ym., 2009).

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistamisen keskeinen tavoite oli kehittää tuesta sellaista, että se vastaisi paremmin erilaisten oppilaiden tarpeisiin (HE, 109/2009 vp). Pulkkinen, Kirjavainen ym. (2020) selvittivät tutkimukseensa, että erityisopetuksen tarjonnan kasvu jatkuu edelleen uudistuksesta huolimatta ja erityisessä ja tehostetussa tuessa tarjotun tuen tarkastelu lähemmin olisi tarpeen. Tutkimuksessamme tarkasteltavat tukimuodot toimivat yhtenä mittarina siihen, miten oppimisen ja koulunkäynnin tukea toteutetaan. Tukimuotoja

tarkastelemalla saadaan siis tietoa siitä, miten inklusiivisessa koulussa toteutetaan tukea.

Koulutuksen alueellinen eriytyminen on uhkana suomalaisen peruskoulun yhdenvertaisuudelle ja alueelliset osaamiserot ovat kasvaneet huolestuttavaa vauhtia (Bernelius & Huilla, 2021; Ouakrim-Soivio ym., 2018; Vettenranta, Hiltunen ym., 2016). Tämän takia haluamme tässä tutkimuksessa keskittyä näihin alueellisiin eroihin oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta. Tässä tutkimuksessa tarkastelemme alueellisia eroja tutkimalla kuntaryhmien välisiä eroavaisuuksia oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen käytössä. Kuntien välisten erojen tutkimisella voidaan tarkastella koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista, sillä kunnilla on vastuu koulutuksen järjestämisestä. Näin myös oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen käytön vastuu on kunnilla, joten kuntien tarkastelu osoittaa, miten tasa-arvo toteutuu tuen tarjonnan osalta.

## **1.1 Tuen järjestelmän muutos**

Erityisopetusjärjestelmä koki laajan uudistuksen Suomessa vuonna 2011 (Opetushallitus, 2010). Uudistuksen tarkoituksena oli muun muassa kehittää perusopetuksen laatua, vahvistaa erityisopetusta ja varhaista tukea, selkeyttää oppilashuollon käytänteitä sekä hillitä erityisoppilaiden määrän jatkuvaa kasvua (HE, 109/2009 vp; Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Ennen uudistusta varhaisen tuen järjestämisestä ei ollut selkeitä ohjeita, ja erityisopetuksen määrällisen kasvun syiksi on tämän takia epäilty puutteellisia tietoja ja ohjeita toimia tilanteissa, joissa erityisopetukseen siirtämisen olisi voinut korvata riittävän varhaisella yleisopetuksessa toteutetulla tuella (HE, 109/2009 vp). Tuki oli siis joustamattomaa ja puutteellisesti organisoitua eikä myöskään välttämättä vastannut oppilaiden tarpeisiin.

Erityisopetuksen rahoituskäytännöt muuttuivat samoihin aikoihin perusopetuslainsäädännön muutosten kanssa, sillä vuoden 2010 alussa tuli voimaan laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009). Myös tämän uudis-

tuksen tavoitteena oli hillitä erityisoppilaiden määrän kasvua, sillä ennen lakiuudistusta muun muassa hallituksen esityksessä valtiosuuden muuttamisesta tuotiin esiin, että erityisoppilaiden määrään perustuva valtiosuusjärjestelmä saattaa kannustaa kuntia siirtämään oppilaita erityisopetukseen (HE, 174/2009 vp; Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Tuen järjestelmän lisäksi erityisopetus on siis muuttunut myös rahoituskäytäntöjen osalta samoihin aikoihin.

Ennen vuoden 2011 tuen järjestelmän muutosta opetuksen tuki tarkoitti vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa yleistä ja erityistä tukea. Tukiopetuksen ja osa-aikaisen erityisopetuksen tarjoaminen perustui oppilaan tarpeeseen, eikä sen antaminen vaatinut erillistä päätöstä tai sisältänyt määritelmää tuen kestosta tai toistuvuudesta (HE, 109/2009 vp). Erityistä tukea tarjottiin osa-aikaisena tai kokoaikaisena opetuksena ja vain kokoaikaisen erityisopetuksen tarjoamisesta tuli tehdä virallinen päätös (HE, 109/2009 vp; Pulkkinen, 2019). Erityisopetukseen ottaminen tai siirtäminen tarkoitti oppilaalle aseman muutosta yleisopetuksen oppilaasta erityisopetuksen oppilaaksi, mikä saattoi tarkoittaa koulun tai luokan vaihtamista ja mahdollisuuksien muuttumista jatko-opiskelukelpoisuudessa (HE, 109/2009 vp).

Hallituksen esityksessä (HE, 109/2009 vp), jossa esitettiin erityisopetusjärjestelmän muuttamista, kuvailtiin erityisopetusjärjestelmän ajavan oppilaita eriarvoiseen kohteluun tuen järjestämisessä. Oppilaan tuen tarpeen näkökulma ei olisi tarpeeksi vahvasti esillä tuen järjestämistä arvioitaessa. Oppilaan lääketieteellinen diagnoosi tai ulkopuolisen asiantuntijan tutkimus saattoi olla erityisopetuksen perusteena, vaikka tuen tarve koulussa tulisi arvioida oppilaan yksilöllisten tarpeiden kautta ja painottaa lääketieteellisen asiantuntemuksen sijaan pedagogista asiantuntemusta (HE, 109/2009 vp).

Uudistuksessa pyrittiin siis selkeyttämään käytänteitä, jotka liittyvät tuen tarkasteluun ja päätöksentekoon. Uudistuksen tavoitteena oli kiinnittää aiempaa enemmän huomiota varhaisen tuen merkitykseen ja ennaltaehkäisevään toimintaan, sekä selkeyttää tietojen saantia ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimintatapoja (HE, 109/2009 vp). Myös kuntien välisiin eroihin pyrittiin vaikutta-

maan uudistuksella (Opetusministeriö, 2007). Kuitenkin tutkimuksissa on havaittu, että kuntien välillä oli suuria eroja uudistuksen toteuttamisen suhteen (Ahtiainen, 2021; Thuneberg ym., 2014).

Erityisopetusjärjestelmän uudistamisen yhtenä tavoitteena oli lähikouluperiaatteen vahvistaminen, mikä edistäisi myös koulutuksellista tasa-arvoa sekä kansainvälisten sopimusten edellyttämän inklusion toteutumista (Vainikainen, Thuneberg & Mäkelä, 2015; UNESCO, 1994). Tukijärjestelmän muutoksen myötä myös tukimuotojen rooli osana oppimisen ja koulunkäynnin tukea muuttui. Nykyisin tukea pystytään tarjoamaan joustavammin eri tuen tasoilla, ja tehostetun sekä erityisen tuen antamisesta tulee tehdä kirjallinen päätös, jolloin tuki on säännöllistä ja johdonmukaista. Osa-aikaisen erityisopetuksen ja tukiopetuksen käytön tarkastelu tuen eri tasoilla on oleellista, koska kyseisiä tukimuotoja voidaan tarjota kaikilla tuen tasoilla yleisopetuksen yhteydessä ja näin ollen ne kuvaavat inklusion toteutumista.

Uudistuksessa pyrittiin kehittämään tuen oikea-aikaisempaa tarjoamista ja joustavuutta, joten käyttöön otettiin tätä ajatusta edistävä oppimisen ja koulunkäynnin tuki (Opetushallitus, 2010). Oppimisen ja koulunkäynnin tuki sisältää ajatuksen tuen asteittaisesta lisäämisestä oppilaan tarpeiden mukaisesti kolmella portaalla (HE, 109/2009 vp). Oppimisen ja koulunkäynnin tuessa keskiössä on tuen muokattavuus ja säännöllinen tarkastelu, jotta tuki voidaan sovittaa tilanteeseen sopivaksi ja tarjota sitä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa (HE, 109/2009 vp). Uudistuksen myötä erityistä huomiota kiinnitettiin oppimisvaikeuksien ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen tunnistamiseen, sekä oppilaiden yksilölliseen ja muuttuvaan tarpeeseen saada tukea (Opetushallitus, 2014). Tuen suunnittelussa ja arvioinnissa otetaan siis huomioon tuen tarpeen vaihtelu, jolloin tukea tulee arvioida säännöllisesti ja muokata tarvittaessa.

Erityisen tuen päätöksen yhteydessä tehtävä henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma muuttui uudistuksessa hallintopäätöksestä toimeenpanoa koskevaksi pedagogiseksi asiakirjaksi (HE, 109/2009 vp; Opetushallitus, 2014). Tämä korostaa pedagogisen asiantuntemuksen ja moniammatill-

sen yhteistyön merkitystä päätöksenteossa sekä painottaa tuen tarpeen tarkastella pedagogisesta lähtökohdasta. Määräaikainen erityisen tuen päätös myös vaatii tuen säännöllisen tarkastelun, jolloin tuki voidaan toteuttaa oppilaan sen hetkisten tarpeiden mukaisesti. Uudistuksessa siis selkeytettiin oppilashuollon asioiden käsittelyyn liittyviä toimintatapoja ja henkilötietojen käsittelyn käytäntöjä (HE, 109/2009 vp).

## 1.2 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki sisältää kolme tasoa, jotka ovat yleinen, tehostettu ja erityinen tuki (Opetushallitus, 2014). Oppilas voi olla kerrallaan vain yhdellä näistä tuen tasoista. Tuen intensiteetti ja käytettyjen tukimuotojen määrä kasvaa seuraavalle tuen tasolle siirryttäessä (Alila ym., 2022; Opetushallitus, 2014). Yleinen tuki on tuen tarjoamisen ensimmäinen taso, jolla pyritään vastaamaan oppilaan tuen tarpeeseen matalalla kynnyksellä. Yleisen tuen antamiseen ei tarvita erillistä päätöstä, ja se sisältääkin usein yksittäisiä tukitoimia tai pedagogisia ratkaisuja, joilla yritetään ehkäistä laajempia oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksia (Alila ym., 2022; Opetushallitus, 2014). Koska yleisen tuen antamiseen ei tarvita kirjallista päätöstä, siitä ei myöskään kerätä samanlaista tilastotietoa kuin tehostetusta ja erityisestä tuesta (Lintuvuori, 2019). Tämän takia emme tässä tutkimuksessa keskity yleisen tuen tarkasteluun.

Jos oppilas tarvitsee koulunkäynnissään säännöllisempää tukea tai monia tukimuotoja samaan aikaan, hänet voidaan siirtää tehostettuun tukeen (Opetushallitus, 2014). Tehostettu tuki on yleistä tukea intensiivisempää, ja se suunnitellaan pidemmälle ajanjaksolle (HE, 109/2009; Opetushallitus, 2014). Tehostetussa tuessa on mahdollista käyttää kaikkia muita perusopetuksen tukimuotoja paitsi oppimäärien yksilöllistämistä ja erityisen tuen päätöksen perusteella annettavaa kokoaikaista erityisopetusta (Alila ym., 2022; HE, 109/2009; Opetushallitus, 2014). Vuonna 2021 Suomessa oli 75 800 tehostetun tuen oppilasta eli 13,5 prosenttia perusopetuksen oppilaista (SVT, 2022c). Oppilaan siirtyessä tehostettuun



tukeen hänelle tulee tehdä pedagoginen arvio, jossa arvioidaan oppilaan koulunkäynnin tilannetta, yleisen tuen vaikutusta, oppimisvalmiuksia, vahvuuksia, erityistarpeita ja tehostetun tuen tarvetta (Opetushallitus, 2014). Tämän pohjalta oppilaalle tehdään oppimissuunnitelma, johon kirjataan oppilaskohtaiset tavoitteet, pedagogiset ratkaisut, tuen edellyttämä yhteistyö ja palvelut sekä tuen seuranta ja arviointi (Opetushallitus, 2014).

Jos oppilaan oppimis- ja kehitystavoitteet eivät toteudu riittävästi, voidaan hänet siirtää erityiseen tukeen (HE, 109/2009; Opetushallitus, 2014). Erityisen tuen avulla oppilaalle annetaan kokonaisvaltaisempaa ja suunnitellumpaa tukea, joka auttaa oppilasta suorittamaan oppivelvollisuutensa ja mahdollistaa opintojen jatkamisen myös peruskoulun jälkeen (Opetushallitus, 2014). Suomalaisessa koulujärjestelmässä on tärkeässä roolissa antaa jokaiselle oppilaalle lähtökohdat kouluttautua niin pitkälle kuin mahdollista (Jahnukainen ym., 2019). Erityisessä tuessa voidaan käyttää kaikkia perusopetuksen tukimuotoja, joita oppilas tarvitsee koulunkäyntinsä tueksi (HE, 109/2009; Opetushallitus, 2014). Vuonna 2021 Suomessa oli erityisen tuen oppilaita 53 100 eli 9,4 prosenttia perusopetuksen oppilaita (SVT, 2022c). Erityiseen tukeen siirryttäessä oppilaasta tulee laatia pedagoginen selvitys, johon sisältyy samankaltaista arviointia oppilaan tilanteesta, lähtökohdista ja tuen tarpeista kuin pedagogisessa arviossa (Opetushallitus, 2014). Tämän pohjalta opetuksen järjestäjä tekee kirjallisen päätöksen erityisen tuen antamisesta ja oppilaalle tehdään henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS), jossa kuvataan oppimissuunnitelman sisältöjen lisäksi opetuksen järjestämistä koskevat tiedot (Opetushallitus, 2014).

Perusopetuslaissa on säädetty tukimuotoja, joiden avulla oppimisen ja koulunkäynnin tukea toteutetaan. (642/2010, 16 §). Tukimuotoja ovat esimerkiksi kokoaikainen erityisopetus, osa-aikainen erityisopetus ja tukiopetus (Opetushallitus, 2014). Tässä tutkimuksessa keskitymme tarkastelemaan tarkemmin osa-aikaisen erityisopetuksen ja tukiopetuksen käytössä tapahtuneita muutoksia vuosina 2011–2021 sekä sitä, miten kuntaryhmät eroavat toisistaan näiden tukimuotojen käytössä. Opetussuunnitelmassa mainitaan tukimuotoina myös avustaja- ja

tulkitsemispalvelut sekä erityiset apuvälineet. Näitä tukimuotoja emme tarkastele tässä tutkimuksessa tarkemmin, sillä niiden tarkastelu ei ole oleellista tutkimustehtävän kannalta.

Kaikkia tukimuotoja voidaan käyttää kaikilla kolmella tuen tasolla koko-aikaista erityisopetusta lukuun ottamatta (Opetushallitus, 2014). Osa-aikaista erityisopetusta ja tukiovetusta annetaan tehostetun tuen oppilaille enemmän kuin erityisen tuen oppilaille (Pulkkinen ym., 2015). Esimerkiksi vuonna 2021 syksyllä tehostetun tuen oppilaista 79 prosenttia sai osa-aikaista erityisopetusta ja 55 prosenttia tukiovetusta, kun taas erityisen tuen oppilaista 47 prosenttia sai osa-aikaista erityisopetusta ja 41 prosenttia tukiovetusta (SVT, 2022c). Yleisen tuen osalta tukimuotoja ei tilastoida, mutta Tilastokeskuksen arvion mukaan luvuonna 2020–2021 noin 40 prosenttia oppilaista sai osa-aikaista erityisopetusta yleisenä tukena (SVT, 2022c).

*Osa-aikaista erityisopetusta* käytetään, kun oppilaalla on oppimisen tai koulunkäynnin vaikeuksia (Opetushallitus, 2014; Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010, 16 §; Takala ym., 2009). Osa-aikaisen erityisopetuksen antamisen syyt ovat moninaisia, ja sitä tarjotaan sekä oppimisen vaikeuksiin että sosioemotionaalisiin, motivaation ja käytöksen haasteisiin (Thuneberg & Vainikainen, 2015). Sen tavoitteena on ehkäistä näitä vaikeuksia ja vahvistaa oppilaan opiskelutaitoja (Opetushallitus, 2014; Takala ym., 2009). Osa-aikaista erityisopetusta voidaan toteuttaa eri tavoin; samanaikaisopetuksena, yksilöopetuksena tai pienryhmässä (Opetushallitus, 2014). Näistä tavoista samanaikaisopetus, jossa erityisopettaja on mukana yleisopetuksen ryhmässä, on yleistynyt merkittävästi (Sundqvist ym., 2019). Osa-aikaisen erityisopetuksen tavoitteet liitetään oppilaan muun opetuksen tavoitteisiin, ja sen tarvetta sekä vaikutusta arvioidaan säännöllisesti oppilaan ja hänen huoltajiensa kanssa (Opetushallitus, 2014; Takala ym., 2009).

Osa-aikaisella erityisopetuksella on pitkä historia Suomen erityisopetuksessa, ja sen rooli tuen muotona on vain vahvistunut erityisopetusjärjestelmän muutosten myötä (Jahnukainen & Itkonen, 2016). Osa-aikaista erityisopetusta

käytetään kaikilla oppimisen ja koulunkäynnin tuen tasoilla, joten sillä on merkittävä rooli tuen järjestelmässä (Pulkkinen, 2019). Osa-aikaisen erityisopetuksen järjestämiseen vaadittavat resurssit on kuitenkin koettu puutteellisiksi (Lintuvuori & Rämä, 2022; Lintuvuori ym., 2018; Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Tämä saattaa johtaa kuntien välisiin eroihin osa-aikaisen erityisopetuksen järjestämisessä (Lintuvuori, 2019). Perinteisesti osa-aikaista erityisopetusta on käytetty enemmän harvaan asutuilla alueilla, joissa kokoaikaisen erityisopetusryhmän ylläpitäminen ei ole kannattavaa vähäisen oppilasmäärän vuoksi (Jauhainen & Kivirauma, 1997; Kirjavainen ym., 2014a).

*Tukiopetus* on suunnattu oppilaille, jotka ovat jääneet jostain syystä hetkelisesti jälkeen opetuksesta tai tarvitsevat muuten lyhytaikaista tukea (Opetushallitus, 2014; Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010, 16 §). Tukiopetusta käytetään todennäköisemmin lukemisen ja matemaattisten haasteiden sekä oppiaineissa ilmenneiden ongelmien tukemiseen, minkä takia käytökselliset ja sosioemotionaaliset syyt ovat aliedustettuina tukiopetuksen antamisen perusteina (Thuneberg & Vainikainen, 2015). Tukiopetuksen antaminen perustuu opettajan havaintoihin ja arvioon oppilaan oppimisen tilasta, eikä sen antamiseen tarvita virallista päätöstä (Pulkkinen, Räikkönen ym., 2020). Se pyritään aloittamaan heti, kun sen tarve huomataan, jolloin oppilas ei jää enemmän jälkeen opinnoissaan (Opetushallitus, 2014). Tukiopetus suunnitellaan yksilöllisesti ja joustavasti oppilaan tarpeet huomioiden (Opetushallitus, 2014). Oppilaat voivat saada tukiopetusta kaikilla tuen tasoilla, ja sen riittävyttä sekä vaikutuksia arvioidaan jatkuvasti, jolloin oppilaille pystytään kohdistamaan sopivaa tukiopetusta (Opetushallitus, 2014).

### **1.3 Inklusio tuen toteuttamisen edellytyksenä**

Suomi on sitoutunut noudattamaan kansainvälisiä sopimuksia, julistuksia ja ohjelmia (YK:n Yleissopimus lapsen oikeuksista 1989, Salamancan julistus 1994, Luxemburgin peruskirja 1996 ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva

sopimus 2006), joiden mukaan kaikkien lasten ja nuorten oppiminen tulee turvata yhteisessä koulussa (Opetushallitus, 2010; Opetusministeriö, 2007). Koulunkäynti tulee järjestää niin, että kaikilla oppilailla on mahdollisimman hyvät edellytykset oppimiseen, kasvuun ja hyvinvointiin henkilöön liittyvistä tekijöistä riippumatta (Opetushallitus, 2010). Tämä tarkoittaa sitä, ettei henkilön sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus tai mikään muukaan tekijä saa vaikuttaa siihen, millaisessa asemassa oppilas on.

Inklusio käsitteenä liitettiin koulumaailmaan ensimmäisen kerran Salamancan julistuksessa vuonna 1994 (Alila ym., 2022). Salamancan julistuksen mukaan inklusiivista koulutusta tulisi edistää, eli koulun tehtävä on palvella kaikkia oppilaita ja erityisesti niitä, joilla on erityistarpeita (UNESCO, 1994). Inklusion keskeinen ajatus onkin koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisessa (Ainscow & César, 2006; Opetusministeriö, 2007). Inklusiota toteutettaessa tulisi järjestää rakenteet, strategiat, sisällöt ja menetelmät niin, että kaikki oppilaat voisivat opiskella tavallisessa koulussa (Opetusministeriö, 2007). Inklusio kuitenkin sisältää ajatuksen erilaisten oppijoiden erilaisista tarpeista, jolloin yksilöllisten oppijoiden ominaisuuksien huomioiminen tuen järjestämisessä on olennaisempaa kuin opetuksen järjestämisen paikka (Opetusministeriö, 2007). Inklusio ei myöskään keskity pelkästään erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetukseen, vaan käsittelee ajatuksena koko koulun toimintakulttuurin ja siihen kohdistuvat muutoksen tarpeet (Ainscow ym., 2013; Ainscow & César, 2006; Alila ym., 2022).

Kansainvälisten sopimusten lähtökohtana on tavoite järjestää oppilaan opetus omassa lähikoulussa (HE, 109/2009 vp; Opetushallitus, 2014), ja myös perusopetuslaissa (628/1998, 17 §) on huomioitu oppilaan oikeus tähän. Erityisopetusjärjestelmän uudistuksessa myös yksi keskeinen tavoite oli, että oppilaan saama tuki olisi mahdollista järjestää yleisopetuksen yhteydessä (Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Erityisryhmien ja muiden soveltuvien paikkojen tulee siis olla vaihtoehtoja vain, jos oppilaan oma opetusryhmä tai lähikoulu ei ole sopiva opetuksen järjestämiseen. Opetusjärjestelyiden valinnassa tulee aina olla lähtökoh-

tana lapsen etu, oppilaiden yhdenvertaisuus sekä osallisuuden lisääminen oppilaiden omassa yhteisössä (Perusopetuslaki 628/1998). Lähikoulussa järjestettävän erityisopetuksen toimintakulttuurilla pyritään opettamaan erilaisuuden kohtaamisen ja vuorovaikutuksen taitoja sekä edistämään oppilaiden keskistä vertaisoppimista (Opetushallitus, 2014).

Erityisopetuksen järjestämisen kysymystä pohdittaessa suuntana on ollut vähiten rajoittavan ympäristön periaate (Jahnukainen, 2011), mikä näkyy Suomessa siirtymänä erityiskouluista kohti yleisopetusta (Kirjavainen ym., 2014b; Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Oppilaan tarvitseman tuen laatu ja määrä ovat kuitenkin tärkeimpiä tekijöitä opetuksen järjestämipaikkaa pohdittaessa, ja tukipalveluiden saatavuus on erittäin tärkeässä roolissa opetuksen järjestämispäätöksen taustalla (Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Päätöstä tehdessä tulisi siis huomioida tuen järjestämisen realistiset mahdollisuudet. Oppilaalla on kuitenkin oikeus saada tukea heti tuen tarpeen ilmetessä, mikä vaatii kouluilta toimivien tukijärjestelmien olemassaoloa (Pulkkinen & Jahnukainen, 2015).

Pulkkinen ja Jahnukainen (2015) tutkimuksen mukaan erityisryhmässä opiskelu nähdään pedagogisesti tehokkaimpana erityisopetuksen järjestämipaikkana, mikä saattaa johtua yleisopetuksen tukijärjestelyjen riittämättömyydestä, jotka taas saattavat johtua puutteellisista resursseista. Kyseisen tutkimuksen mukaan kouluissa on useimmin tarjolla erityisryhmässä opiskelulle vaihtoehto, jossa erityisen tuen oppilas opiskelee yleisopetuksen ryhmässä ja saa lisäksi osa-aikaista erityisopetusta tarvittaessa. Pulkkinen ja Jahnukainen (2015) mukaan tämän kaltainen yleisopetuksen ja osa-aikaisen erityisopetuksen järjestely on myös tyypillisin tehostetun tuen oppilailla. Erityisen tuen oppilailla kokoaikainen erityisopetusryhmä on kuitenkin lähes yhtä yleinen vaihtoehto kuin yleisopetuksenkin ryhmä (Pulkkinen & Jahnukainen, 2015).

Hakalan ja Leivon (2015) mukaan koulumaailman muuttuminen inklusiivisen ajattelun mukaiseen malliin on ollut hidaskäynninen prosessi. Inklusioperiaatteiden mukaiseen toimintaan velvoitetaan, mutta samalla konkreettisia keinoja inklusiivisuuden toteuttamiseen ei tarjota, mikä aiheuttaa tulkinnallisia haasteita in-

kluusion toteuttajille (Hakala & Leivo, 2015). Käytännössä yhteisiä toimintatapoja ei siis ole määritelty inklusion edistämiseen, mikä saattaa johtaa alueellisiin eroihin tuen toteuttamisessa (Alila ym., 2022).

#### **1.4 Alueellinen tasa-arvo koulutuksessa**

Kuten vuoden 2014 perusopetuksen opetussuunnitelmassa todetaan, perusopetuksen tärkeänä yhteiskunnallisena tehtävänä on edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta (Opetushallitus, 2014). Opetuksen tulee edistää taloudellista, sosiaalista, sukupuolten välistä ja alueellista tasa-arvoa (Opetushallitus, 2014). Myös perustuslaissa (731/1999, 16 §) säädetään, että jokaisella oppilaalla on yhtäläinen mahdollisuus saada omien kykyjensä ja erityistarpeidensa mukaista opetusta. Näiden lisäksi perusopetuslaki (628/1998, 2 §) määrittelee opetuksen yhtenä tavoitteena olevan koulutuksen riittävän yhdenvertaisuuden turvaaminen koko maan laajuudella.

Juuri tämän alueellisen yhdenvertaisuuden tarkastelu on tärkeässä roolissa tutkimuksemme kannalta. Kuitenkin yhteiskunnassa lisääntynyt alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen uhkaa tätä yhdenvertaisuutta (Bernelius & Huilla, 2021; Ouakrim-Soivio ym., 2018; Vettenranta, Hiltunen ym., 2016). Osaamiserot niin koulujen kuin oppilaiden välillä ovat kasvaneet ja alueellisen segregaaation takia koulutuksen heikkous alueellistuu niin, että tiettyjen alueiden peruskoulujen edellytykset hyvien oppimistulosten saavuttamiseen kärsivät (Bernelius ja Huilla, 2021; Ouakrim-Soivio ym., 2018; Vettenranta, Hiltunen ym., 2016). PISA-tutkimuksissa nämä erot alkoivat näkyä tilastollisesti merkitsevästi ensimmäistä kertaa vuonna 2015 (Vettenranta, Välijärvi ym., 2016). Kuitenkin vuoden 2018 PISA-tuloksissa alueelliset erot olivat palanneet aikaan ennen vuoden 2015 tuloksia ja ne eivät olleet enää tilastollisesti merkitseviä (Leino ym., 2019). Vuoden 2015 PISA-tulosten pohjalta PISA-tutkijat ovat esittäneet, että on tärkeää tutkia alueellisia sekä kuntien välisiä eroja opetuksessa (Vettenranta, Hiltunen ym., 2016). Varsinkin isojen kaupunkien huono-osaisemmissa naapurustoissa ja maantieteellisesti syrjäisillä alueilla sijaitsee suuri määrä kouluja, joihin tämä

riski erityisesti kohdistuu, eikä koulutusjärjestelmä pysty enää tasoittamaan tarvittavalla vahvuudella näitä eroja (Bernelius & Huilla, 2021; Silvennoinen ym., 2018; Ukkola & Väättäinen, 2021).

Koska suomalainen koulutus nojaa vahvasti julkiseen järjestelmään, se avaa mahdollisuuksia parantaa tätä tilannetta ja esimerkiksi myönteisen erityiskohtelun avulla pystytään tasoittamaan näitä alueellisia eroja (Bernelius & Huilla, 2021). Suomen hallitus antoi vuonna 2022 esityksen tasa-arvorahan eli tarveperustaisen rahoituksen vakiinnuttamisesta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaikkiin ja se astui voimaan 1.1.2023 (HE, 55/2022 vp). Tällä tasa-arvorahalla vahvistetaan oppimisen tuen suuntautumista sitä tarvitseville alueille ja puututaan oppimisen alueelliseen eriarvoistumiseen.

Alueellisia eroja on havaittu myös erityisopetuksessa. Erityisopetuksen järjestämistä koskevissa selvityksissä on havaittu, että tuen tarve on suurempaa kuin tuen järjestämiseen käytössä olevat resurssit. Vuonna 2012 toteutetussa kyselyssä sekä opetustoimen johtohenkilöt että koulujen rehtorit arvioivat, etteivät erityisopetukseen kohdennetut resurssit ole riittäviä erityisopetuksen tarpeisiin (Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Lintuvuoren ja Rämän (2022) tekemässä selvityksessä 75 prosenttia vastaajista koki, että kunnassa koulunkäynnin tuen tarvetta on jonkin verran tai paljon enemmän suhteessa saatavilla oleviin erityisopetuksen ja muihin oppimisen ja koulunkäynnin resursseihin nähden. Pulkkisen ja Jahnukaisen (2015) tutkimuksessa merkittävimäksi syyksi tähän nähtiin kunnan perusopetuksen riittämättömät resurssit, joiden seurauksena myös henkilöstön määrä ja erityispalvelut koettiin riittämättömiksi.

Lisäksi aineistossa nähtiin kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen ja sen vaikutus perus- ja erityisopetukseen tulevaisuuden haasteena. Vaikka kunnat tekevät ratkaisuja tuen parantamiseksi ja saatavilla olevien resurssien tehokkaaksi hyödyntämiseksi, puutteelliset resurssit kuitenkin vaikeuttavat tuen toteuttamista (Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Kyselyyn vastanneiden käsitys taloudellisesta tehokkaimmasta tavasta järjestää tukea ei vastannut heidän käsitys-

tään pedagogisesti tehokkaimmasta tuen järjestämisen tavasta, mikä luo haasteita kuntien oppimisen ja koulunkäynnin tuen suunnitteluun (Pulkkinen & Jahnukainen, 2015).

Tuen tarjonnan kunnalliset ja alueelliset erot ovat merkittäviä (Lintuvuori & Vainikainen, 2018; Lintuvuori, 2019; Alila ym., 2022). Koska kunnilla on suuri päätäntävalta koulutuksen järjestämisestä, annettuun tukeen syntyy väistämättä eroja (Kirjavainen ym., 2014a; Lintuvuori, 2019; Simola ym., 2017). Eroihin vaikuttaa myös kunnan oma taloudellinen tilanne, sillä kunnan varallisuuden kasvun on todettu johtavan sen perusopetuksen rahoituksen kasvuun (Aaltonen ym., 2007). Erityisesti tehostetun ja erityisen tuen järjestämisestä löytyy kunta-kohtaisia eroja: kunnat voivat painottua käyttämään huomattavasti enemmän joko tehostetun tai erityisen tuen tasoa (Alila ym., 2022). Yleisen, tehostetun ja erityisen tuen rajapinnat koetaan epäselviksi, mikä edesauttaa kuntien välisiä eroja oppimisen tuen vaihtelussa (Lintuvuori & Rämä, 2022; Lintuvuori & Vainikainen, 2018; Thuneberg & Vainikainen, 2015). Opetus- ja kulttuuriministeriön tuen työryhmä onkin ehdottanut tuen tasojen rajapintojen ja niiden välisten erojen selkiyttämistä (Alila ym., 2022). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tarkemmin erityisopetuksen alueellisia eroja.

## **1.5 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset**

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme peruskoulun oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen käytössä tapahtuneita muutoksia sekä kuntaryhmien välisiä eroja tukimuotojen käytössä vuosina 2011–2021. Tarkastelemme tukimuodoista osa-aikaista erityisopetusta ja tukiopetusta, sillä nämä toimivat tukijärjestelmän muutoksen jälkeisessä ajassa inklusion toteutumista mittaavina tekijöinä. Tilastoidut tukimuodot kertovat, mitä tukimuotoja oppilaille tarjotaan.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen tarkastelu kertoo, miten inklusiivisessa koulussa toteutetaan tukea. Kunnat koulutuksen järjestäjinä puolestaan toimivat mittareina koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisessa. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen käyttö kunnissa toimii näin ollen myös



indikaattorina sen suhteen, miten tuen tarjonnan tasa-arvo toteutuu, miten oppimisen ja koulunkäynnin tuki järjestetään ja miten inklusio toteutuu eri alueilla.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Millaisia muutoksia on tapahtunut oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen käytössä vuosina 2011–2021?
2. Miten kuntaryhmät eroavat toisistaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen käytössä vuosina 2011–2021?

## 2 TUTKIMUSMENETELMÄT

### 2.1 Tutkimusaineisto

Tutkimuksen aineistona on julkisesti saatavilla olevat Tilastokeskuksen oppimisen tuki -tilastot (ent. erityisopetustilastot) vuosilta 2011–2021 (SVT, 2022d; SVT, 2022e). Vuoteen 2019 asti peruskoulun erityisopetustilasto on laadittu opetuksen järjestäjien Tilastokeskukselle ilmoittamien tietojen pohjalta, ja tämän jälkeen peruskoulun oppimisen tuki -tilasto on laadittu opetuksen järjestäjien Peruskoulujen erityisopetus -kyselyn tietojen sekä henkilö pohjaisten opiskelija- ja tutkintotietojen pohjalta, jotka tilastokeskus on saanut KOSKI-tietovarannosta, opetuksen järjestäjiltä ja oppilaitoksilta (SVT, 2022b). Aineisto on kerätty ja julkaistu kuvaamaan yhteiskunnan kehitystä ja tilaa (Lintuvuori, 2019). Tilastojen on tarkoitus antaa kuvaus todellisuudesta ja käsiteltävästä ilmiöstä, mutta kuitenkin vain tilastojen puitteissa: tukijärjestelmän tilastojen kuvaus antaa meille tietoa siitä, mitä tilastoidaan, eikä näin ollen kuvaa täydellisesti tutkittavaa ilmiötä.

Aineisto sisältää tiedot peruskoulun tehostetun ja erityisen tuen oppilaiden määristä tukimuodoittain ja alueittain. Tukimuodoista tarkastelun kohteeksi otettiin osa-aikainen erityisopetus ja tukiopetus. Avustaja- ja tulkintapalveluja sekä erityisiä apuvälineitä koskevat tiedot jätettiin tukimuotojen tarkastelun ulkopuolelle, sillä niiden tarkastelu ei ole oleellista tutkimuksemme kannalta. Aineisto pyrkii kattamaan tiedot kaikista peruskoulun tehostetun ja erityisen tuen oppilaista tilastointipäivänä (20.9.), ja tiedot osa-aikaisesta erityisopetuksesta ovat takautuvia tietoja edeltävältä lukuvuodelta (SVT, 2023c). Tilastot julkaistaan kesällä Tilastokeskuksen sivuilla, ja ne ovat kokonaisaineistoja, jotka pyrkivät kattamaan tiedot koko Suomen peruskoulusta (Lintuvuori, 2019).

Toisessa tutkimustehtävässä aineistosta poistettiin Ahvenanmaan kunnat. Ensimmäisessä tutkimustehtävässä ne olivat mukana, sillä tarkoituksena oli saada laaja yleiskuva koko Suomen tilanteesta tukimuotojen käytössä. Ahvenanmaan kunnat poistettiin aineistosta toisessa tutkimuskysymyksessä, koska Ah-

venanmaa on itsehallintoalue, jolla on erillinen lainsäädäntöelin muusta Suomesta (Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991). Suomen perusopetuslaki ei koske Ahvenanmaan maakuntaa, joten sen koulutustilastot eivät ole vertailukelpoisia muun Suomen kanssa. Toisen tutkimustehtävän tarkoituksena oli vertailla erilaisia kuntaryhmiä, joten siksi vertailevaan tutkimustehtävään ei voitu ottaa Ahvenanmaata mukaan.

Ensimmäistä tutkimuskysymystä koskevassa analyysissä kuntia oli 309–336 (ks. taulukko 1). Vuosina 2011–2021 kuntia on yhdistynyt ja näin ollen kuntien kokonaismäärä vaihtelee hieman eri vuosien välillä. Taulukosta löytyy myös tehostettua ja erityistä tukea saavien oppilaiden määrät eri vuosina.

### Taulukko 1

*Ensimmäisen tutkimuskysymyksen kuntien määrä aineistossa sekä tehostettua tukea ja erityistä tukea saavien oppilaiden määrät koko Suomessa vuosina 2011–2021*

	Kunnat	Tehostettu tuki	Erytynen tuki
2011	336	17 956	44 081
2012	336	27 408	41 016
2013	320	35 033	39 634
2014	320	40 506	39 420
2015	317	45 858	40 007
2016	313	49 442	41 037
2017	311	54 280	43 124
2018	311	59 675	45 432
2019	311	65 238	48 197
2020	310	69 311	51 086
2021	309	75 812	53 076

Toisen tutkimuskysymyksen osalta kuntajako perustui vuoden 2021 tilastoon (ks. taulukko 2). Toisen tutkimuskysymyksen kuntakohtaisessa analyysissä kaikista kunnista ei ollut tietoja saatavilla, koska osa tiedoista oli salassa pidettäviä. Salassapitosäännön mukaisesti tutkimuotoja koskevia tilastoja ei ole ilmoitettu alle 10 oppilaan ryhmistä. Kunnissa, joissa joidenkin vuosien tiedot olivat salassa pidettäviä, puuttuvat tiedot korvattiin kuntakohtaisella prosentuaalisella keskiarvolla kunnan muiden vuosien tietojen pohjalta.

## Taulukko 2

*Toisen tutkimuskysymyksen tehostettua ja erityistä tukea saavien oppilaiden määrät kuntaryhmittäin vuosina 2011–2021*

	Kaupunkimaiset		Taajaan asutut		Maaseutumaiset	
	Tehostettu tuki	Eriytinen tuki	Tehostettu tuki	Eriytinen tuki	Tehostettu tuki	Eriytinen tuki
2011	12 158	30 575	3 164	7 667	2 632	5 698
2012	18 181	28 465	4 814	7 138	3 998	5 256
2013	23 664	27 524	6 102	6 892	4 806	5 054
2014	27 724	27 627	7 034	6 680	5 330	4 903
2015	31 586	28 274	7 908	6 704	6 017	4 896
2016	34 141	29 169	8 684	6 819	6 308	4 946
2017	37 485	30 695	9 610	7 188	6 891	5 106
2018	41 391	32 371	10 554	7 661	7 373	5 247
2019	45 313	34 449	11 574	8 052	7 922	5 532
2020	48 324	36 855	12 160	8 359	8 400	5 721
2021	53 001	38 600	13 409	8 580	8 934	5 735

Aineistosta poistettiin kokonaan kunnat, joissa kyseisestä tukimuodosta ei ollut saatavilla tietoja yhdeltäkään vuodelta. Tehostetun tuen osa-aikaisen erityisopetuksen tiedoista poistettiin kokonaan 8 kuntaa, tehostetun tuen tukiopetuksesta 8 kuntaa, erityisen tuen osa-aikaisesta erityisopetuksesta 9 kuntaa ja erityisen tuen tukiopetuksesta 10 kuntaa. Kuntien määrä on tehostetun tuen osa-aikaisen erityisopetuksen osalta 285, tehostetun tuen tukiopetuksen osalta 285, erityisen tuen osa-aikaisen erityisopetuksen osalta 284 ja erityisen tuen tukiopetuksen osalta 283 (ks. taulukko 3).

### Taulukko 3

*Toisen tutkimuskysymyksen kuntien määrät aineistossa tukimuodoittain tehostetussa ja erityisessä tuessa*

	Kuntien määrä aineistossa	Kaupunkimaisten kuntien määrä aineistossa	Taajaan asututtujen kuntien määrä aineistossa	Maaseutumaisten kuntien määrä aineistossa
Tehostettu tuki: osa-aikainen erityisopetus	285	57	64	164
Tehostettu tuki: tukiopetus	285	57	64	164
Erityinen tuki: osa-aikainen erityisopetus	284	57	64	163
Erityinen tuki: tukiopetus	283	57	64	162

Kuntaryhmittelyssä muuttujina käytettiin tilastollista kuntaryhmitystä. Tässä tutkimuksessa käytimme vuoden 2021 kuntaryhmitystä kuvaamaan koko tarkastelujaksoa. Tilastollinen kuntaryhmitys on vuodesta 1989 asti voimassa ollut 3-luokkainen kuntaluokitus, joka päivittyy kerran vuodessa (SVT, 2022a). Tämän luokitusavaimen mukaan kunnat on jaettu taajamaväestön osuuden ja suurimman taajaman väkiluvun pohjalta kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin. Kaupunkimaisiin kuntiin lukeutuvat kunnat, joiden väestöstä vähintään 90 prosenttia asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000. Taajaan asuttuihin kuntiin lukeutuvat kunnat, joiden väestöstä 60–90 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on 4 000–15 000. Maaseutumaisiin kuntiin lukeutuvat kunnat, joiden väestöstä alle 60 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000 sekä kunnat, joiden väestöstä 60–90 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000.

## 2.2 Aineiston analyysi

Tutkimuksemme aineisto on kokonaisaineisto, joten päädyimme käyttämään analyysissa kuvailevia tilastollisia menetelmiä. Kuvailevilla tilastollisilla menetelmillä tarkoitetaan menetelmiä, joiden avulla aineistoa voidaan kuvailla numeerisessa muodossa (Nummenmaa, 2009). Kokonaisaineiston analysoinnissa tilastolliselle yleistämiselle ei ole tarvetta, sillä tuloksia ei ole mahdollista yleistää laajempaan joukkoon (Gorard, 2012). Tämän vuoksi kuvailevat tilastolliset menetelmät on perusteltu valinta analyysimenetelmäksi tässä tutkimuksessa. Gorardin (2012) mukaan laajoihin aineistoihin sopivista analyysimenetelmistä on käyty paljon keskustelua, ja ajallisten muutosten sekä alueellisten erojen tutkimiseen sopivasta analyysimenetelmästä ei ole löytynyt yhteisymmärrystä. On kuitenkin perusteltua jakaa aineisto kategorioihin esimerkiksi vuoden tai alueen mukaan, ja analysoida aineistoa osuuksina ja prosentteina (Gorard, 2012). Tästä syystä päädyimme analysoimaan aineistoa kuvailevien tilastollisten menetelmien avulla.

Aineiston analyysi tehtiin Microsoft Excel -laskentataulukko-ohjelmistolla. Tutkimuksen aineisto ladattiin Tilastokeskuksen sivuilta Excel-tiedostoina. Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä tukimuotojen antamisessa tapahtuneita muutoksia tutkittiin tarkastelemalla tukimuotoja saaneiden oppilaiden määrää suhteessa tuen saajien määrään. Tarkastelimme siis tukimuodon saajien osuuksien keskiarvojen muutoksia tarkastelujakson aikana. Laskimme tukimuodon saajien osuuden keskiarvon jokaisen vuoden osalta. Tämän pohjalta teimme kuvaajan, josta voi vertailla eri vuosien prosenttiosuuksien keskiarvoja.

Toisessa tutkimuskysymyksessä tarkasteltiin osa-aikaista erityisopetusta ja tukiovetusta erikseen tehostetun ja erityisen tuen tasoilla kuntaryhmittäin. Kunnat ryhmiteltiin tilastollisiin kuntaryhmiin ja laskettiin tukimuodon saajien määrä suhteessa tuen saajien määrään kuntaryhmän sisällä. Tämän jälkeen teimme kuvaajat, joista näkee tukimuotokohtaisesti kuntaryhmien keskiarvojen erot tarkastelujakson ajalta.

## 2.3 Eettiset ratkaisut

Tutkimuksessa käytetty aineisto oli vapaasti saatavilla. Suomen virallisten tilastojen tuottajat noudattavat tilastotuotannossa ammattieettisiä periaatteita (SVT, 2023d), joten tilastojen voidaan luottaa olevan eettisesti hankittuja. Koska tuloksia tarkasteltiin koko Suomen sekä tilastollisten kuntaryhmien tasolla, tuloksia ei voi liittää tiettyyn kuntaan.

Erityisopetus- ja oppimisen tuki tilastoissa ei ole ilmoitettu pieniä, alle 10 oppilaan havaintomääriä salassapitosäännön vuoksi (SVT, 2022b). Aineistosta poistettiin kokonaan kunnat, joista puuttuivat tiedot kaikilta vuosilta salassapitosäännön takia. Tämä tarkoittaa sitä, että pienimpien kuntien otoskoko pieneni kuntien todellisesta määrästä. Kunnissa, joissa oli osittain salassapitosäännön alaisia tietoja, laskettiin puuttuvien tietojen kohdalle keskiarvo kunnan muiden vuosien tilastojen pohjalta. Tämä tulee ottaa huomioon tuloksia tarkasteltaessa.

Pyrimme tutkimuksessa noudattamaan hyvän tieteellisen käytännön periaatteita, joita noudattamalla tuloksista saadaan mahdollisimman luotettavia ja tutkimus olisi myöhemmin toistettavissa (Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2012). Näistä tärkeimpiä ovat huolellisuus, avoimuus ja rehellisyys. Tutkimuksessa on käytetty eettisesti kestäviä tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmiä. Kunnioitimme muiden tutkijoiden tekemää työtä viittaamalla niihin asianmukaisesti.

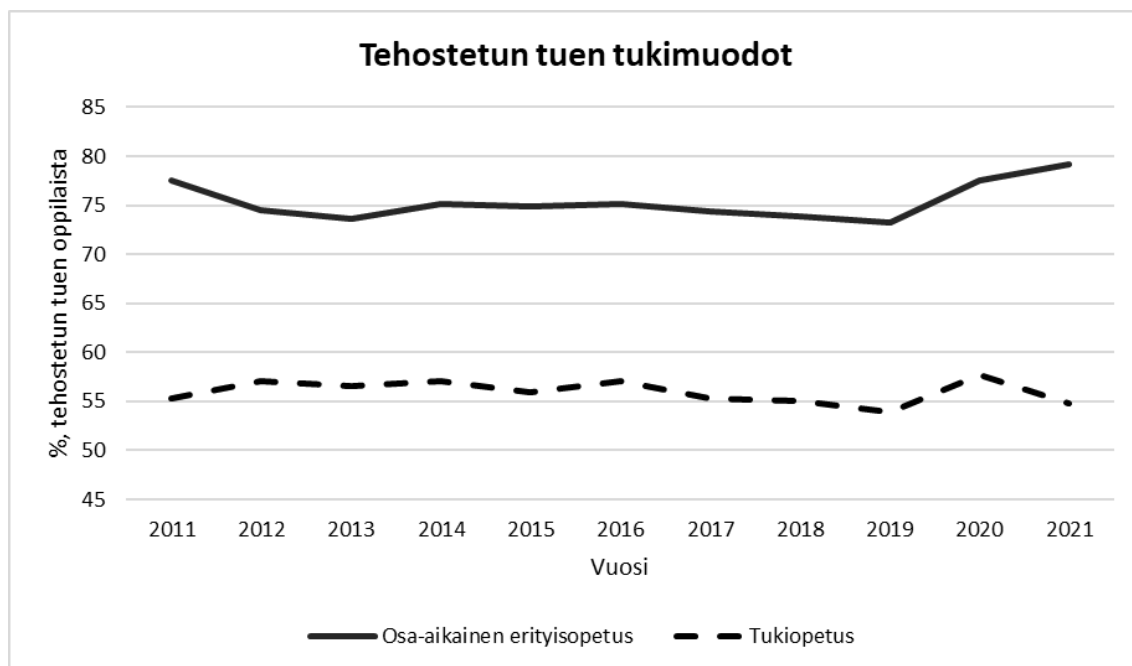
## 3 TULOKSET

### 3.1 Tukimuodoissa tapahtuneet muutokset koko Suomessa

Tehostetun tuen osa-aikainen erityisopetus on selkeästi yleisimmin käytetty tukimuoto Suomessa (ks. kuvio 1). Osa-aikaisen erityisopetuksen käyttö tehostetussa tuessa on ollut hyvin tasaista, vaikkakin sen käyttö kasvoi viisi prosenttiyksikköä vuonna 2020 verrattuna aiempaan vuoteen ja pysyi samalla tasolla myös seuraavana vuonna. Myös tukiopetuksen käyttö tehostetussa tuessa on pysynyt suhteellisen samana koko tarkastelujakson ajan. Poikkeuksena sen käyttö lisääntyi 5 prosenttiyksikköä vuonna 2020 verrattuna aiempaan vuoteen, mutta palasi aiempien vuosien tasolle heti seuraavana vuonna. Erityisen tuen tukimuotojen käyttö on puolestaan kasvanut tasaisesti vuosina 2011–2021 (ks. kuvio 2). Osa-aikaisen erityisopetuksen osuus erityisessä tuessa kasvoi tarkastelujaksolla 34 prosentista 47 prosenttiin. Samalla aikavälillä myös tukiopetuksen osuus osana erityistä tukea kasvoi 30 prosentista 41 prosenttiin.

#### Kuvio 1

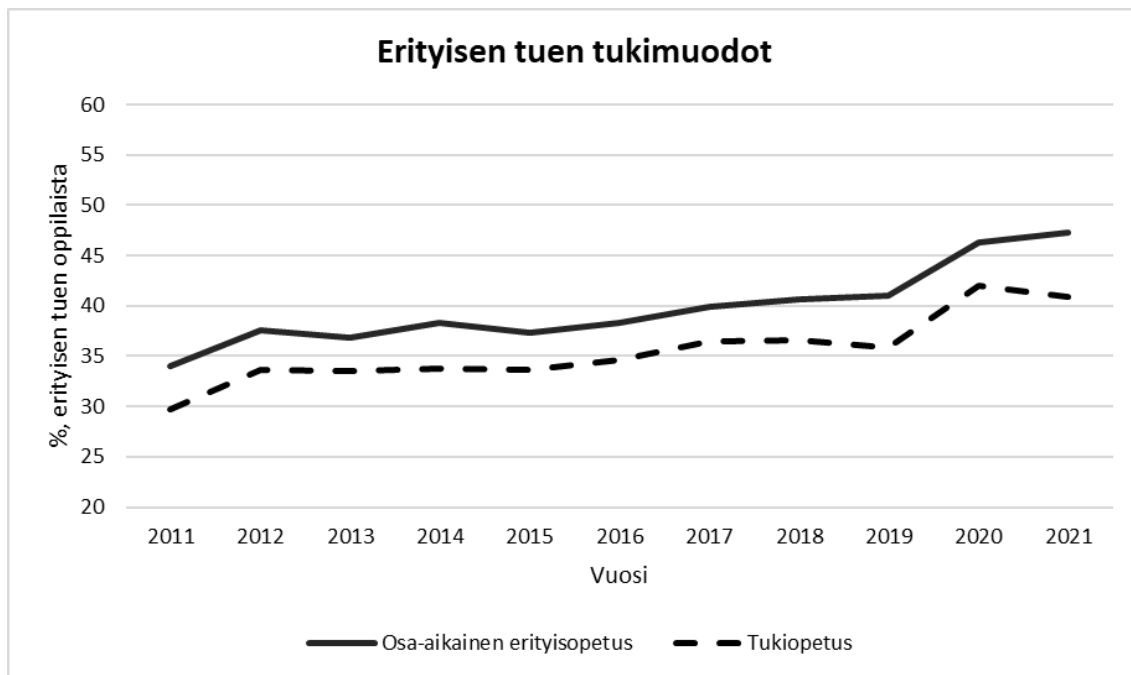
*Osa-aikaisen erityisopetuksen ja tukiopetuksen käyttö osana tehostettua tukea Suomessa vuosina 2011–2021*





## Kuvio 2

*Osa-aikaisen erityisopetuksen ja tukiopetuksen käyttö osana erityistä tukea Suomessa vuosina 2011–2021*

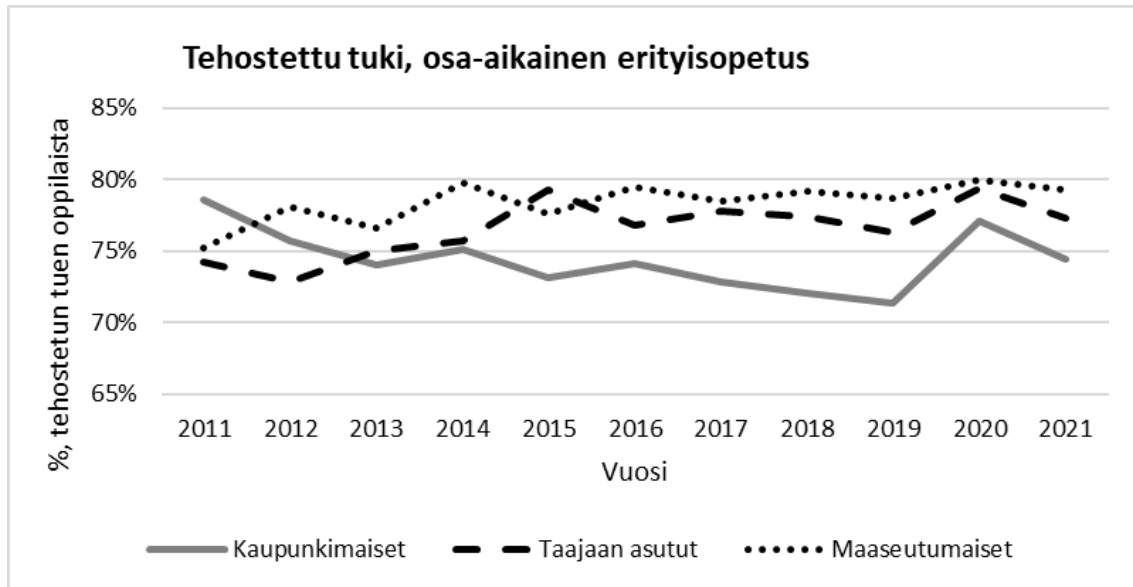


### 3.2 Tukimuodoissa tapahtuneet muutokset kuntaryhmittäin

Osa-aikaisen erityisopetuksen osuus tehostetussa tuessa on pysynyt hyvin samankaltaisena koko tarkastelujakson ajan (ks. kuvio 3). Maaseutumaisissa ja tajaan asutuissa kunnissa tukimuodon käyttö on ollut tasaisessa kasvussa koko tarkastelujakson ajan. Muutos tarkasteluajanjaksolla oli molemmissa kuntaryhmissä 4 prosenttiyksikköä. Sen sijaan kaupunkimaisissa kunnissa osa-aikaisen erityisopetuksen käyttö tehostetussa tuessa on vähentynyt 79 prosentista 71 prosenttiin vuosien 2011 ja 2019 välillä. Tämän jälkeen vuonna 2020 sen käyttö kasvoi 6 prosenttiyksikköä verrattuna edelliseen vuoteen, ja väheni taas 2 prosenttiyksikköä seuraavana vuonna. Kokonaisuudessaan osa-aikaisen erityisopetuksen käyttö kaupunkimaisissa kunnissa väheni siis 4 prosenttiyksikköä tarkastelujakson aikana.

### Kuvio 3

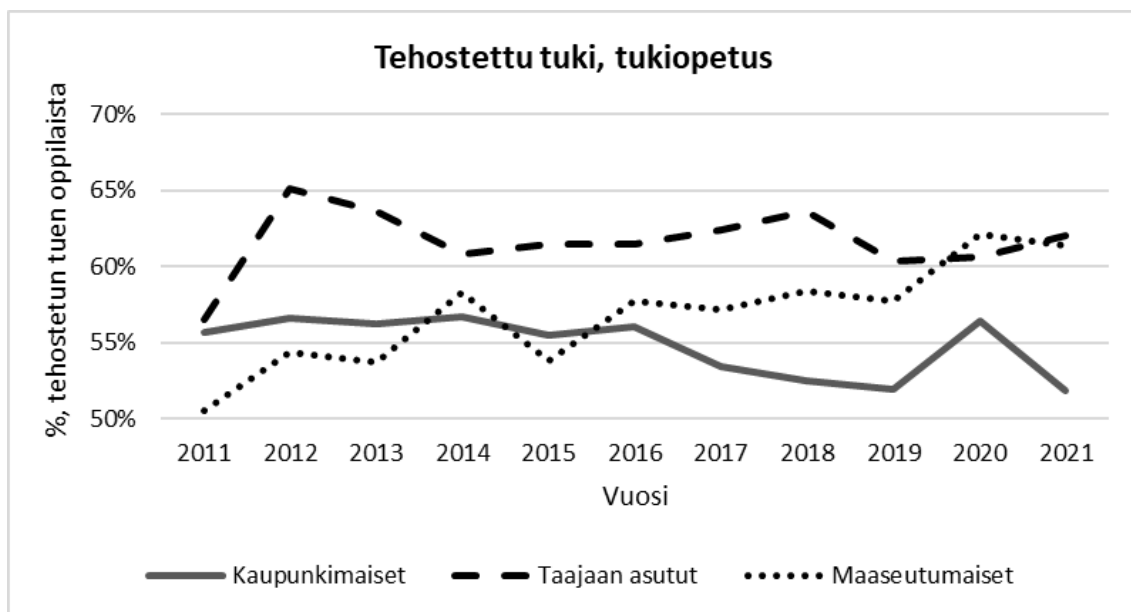
*Vuosina 2011–2021 osa-aikaista erityisopetusta saaneiden osuus tehostettua tukea saaneista oppilaista kuntatyypin mukaan*



Kuntien välillä on eroja tukiopetuksen käytössä osana tehostettua tukea (ks. kuvio 4). Tukiopetuksen käyttö tehostetussa tuessa on selkeästi runsainta taajaan asutuissa kunnissa. Siellä tukimuodon käyttö kasvoi tarkastelujakson aikana 57 prosentista 62 prosenttiin, ja taajaan asutuissa kunnissa käytettiin kaikkina vuosina tukiopetusta eniten lukuun ottamatta vuotta 2020. Maaseutumaisissa kunnissa tehostetun tuen tukiopetuksen käyttö on kasvanut 51 prosentista 61 prosenttiin vuosien 2011–2021 aikana. Kaupunkimaisissa kunnissa puolestaan tukiopetuksen käyttö on vähentynyt 56 prosentista 52 prosenttiin, vaikkakin vuonna 2020 tilastossa näkyi piikki osuuden ollessa 56 prosenttia.

#### Kuvio 4

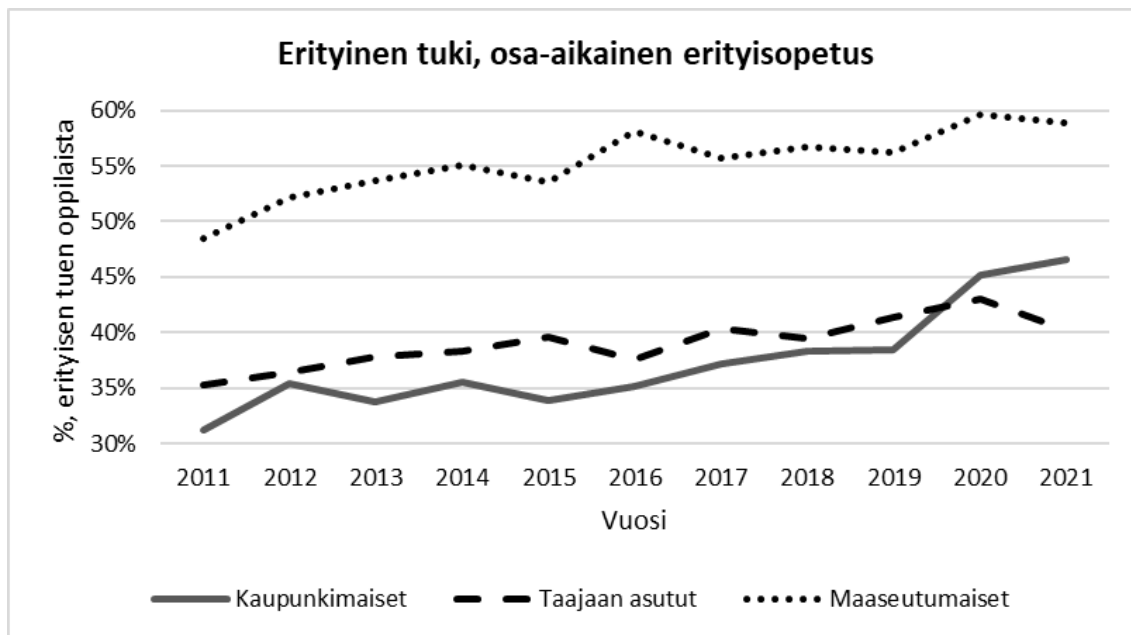
*Vuosina 2011–2021 tukiovetusta saaneiden osuus tehostettua tukea saaneista oppilaista kuntatyyppin mukaan*



Osa-aikaisen erityisopetuksen käyttö osana erityistä tukea on kasvanut kaikissa kuntaryhmissä (ks. kuvio 5). Osa-aikaisen erityisopetuksen käyttö erityisen tuen tukimuotona on suurinta maaseutumaisissa kunnissa. Vuonna 2011 maaseutumaisien kuntien erityisen tuen oppilaista 49 prosenttia sai osa-aikaista erityisopetusta, kun taas vastaava luku kaupunkimaisissa kunnissa oli 31 prosenttia. Vuonna 2021 maaseutumaisissa kunnissa vastaava luku oli 59 prosenttia ja kaupunkimaisissa 47 prosenttia. Taajaan asutuissa kunnissa kasvu oli pienempää ja ero vuosien 2011 ja 2021 välillä oli vain 5 prosenttiyksikköä.

## Kuvio 5

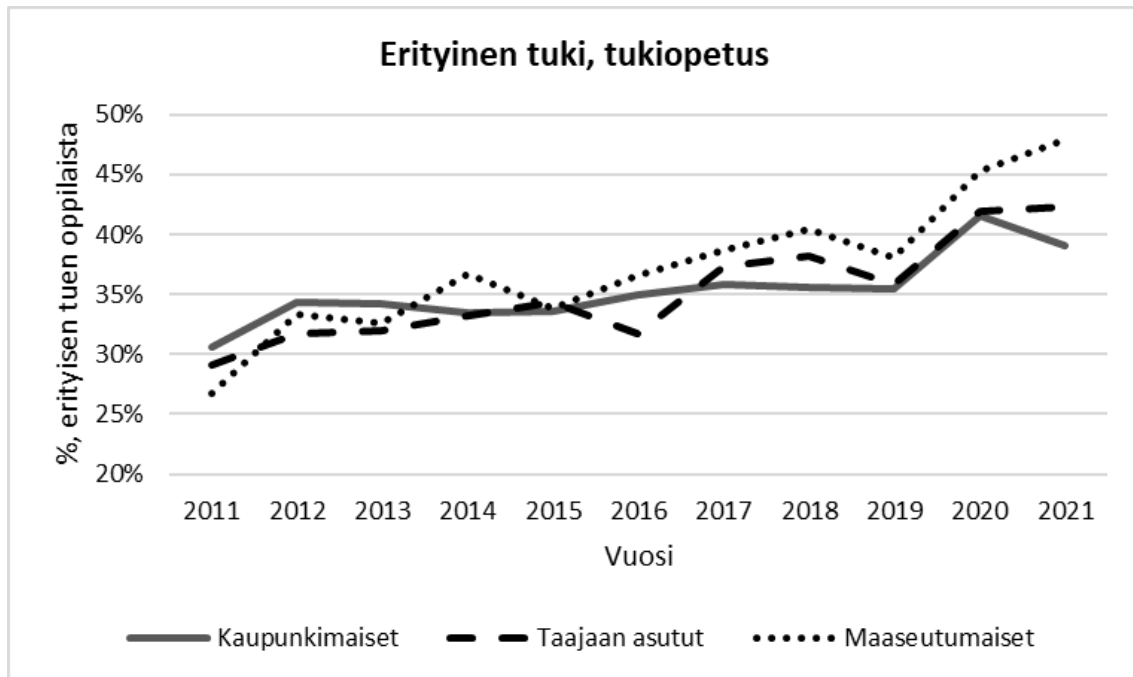
*Vuosina 2011–2021 osa-aikaista erityisopetusta saaneiden osuus erityistä tukea saaneista oppilaista kuntatyypin mukaan*



Kaikissa kuntaryhmissä on tapahtunut kasvua erityisen tuen tukiopeutuksen käytössä (ks. kuvio 6). Suurin kasvu on tapahtunut maaseutumaisissa kunnissa, joissa tukiopeutuksen käyttö on lisääntynyt 21 prosenttiyksikköä tarkastelujakson aikana. Kaupunkimaisissa kunnissa vastaava muutos oli vain 8 prosenttiyksikköä ja taajaan asutuissa 13 prosenttiyksikköä. Kaikissa kuntaryhmissä suurin muutos tapahtui vuonna 2020 verrattuna edelliseen vuoteen. Tällöin maaseutumaisissa kunnissa tukimuodon käyttö lisääntyi jopa 8 prosenttiyksikköä ja jatkoi kasvua seuraavanakin vuonna.

## Kuvio 6

*Vuosina 2011–2021 tukiovetusta saaneiden osuus erityistä tukea saaneista oppilaista kuntatyyppin mukaan*



Tuloksista voidaan siis havaita, että koko Suomen tasolla tehostetun tuen tukimuotojen käytössä on tapahtunut vain hyvin pieniä muutoksia, kun taas erityisen tuen tukimuotojen käyttö on kasvanut tasaisesti. Tehostetun tuen osalta tukimuotojen käyttö väheni kaupunkimaisissa kunnissa ja kasvoi taajaan asutuissa sekä maaseutumaisissa kunnissa. Erityisen tuen osalta tukimuotojen käyttö kasvoi kaikissa kuntaryhmissä, ja maaseutumaisissa kunnissa tarjottiin molempia tukimuotoja eniten.

## 4 POHDINTA

### 4.1 Tulosten tarkastelu ja johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella, millaisia muutoksia on tapahtunut oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotojen käytössä vuosina 2011–2021. Lisäksi tarkasteltiin, miten kuntaryhmät eroavat toisistaan tukimuotojen käytössä vuosina 2011–2021. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkastelussa selvisi, että osa-aikaista erityisopetusta ja tukiopetusta tarjotaan tehostetussa tuessa enemmän kuin erityisessä tuessa, kuten jo Pulkkinen ym. (2015) totesivat. Tätä selittää osaltaan osa-aikaisen erityisopetuksen ja tukiopetuksen ennaltaehkäisevä tarkoitus (Opetushallitus, 2014). Erityisen tuen sisältämä mahdollisuus kokoaikaiseen erityisopetukseen (HE, 109/2009; Opetushallitus, 2014) saattaa myös selittää tätä eroa tuen tasojen välillä. Niin kuin Pulkkinen ja Jahnukainen (2015) selvittivät, kokoaikainen erityisopetusryhmä on yhtä yleinen kuin yleisopetusryhmä erityisen tuen tasolla. Esimerkiksi vuonna 2021 erityisen tuen oppilaista 32 prosenttia opiskeli kokonaan erityisopetusryhmässä (SVT, 2023b). Koska kokonaan erityisopetusryhmässä opiskeleville oppilaille ei tarjota samalla tavalla osa-aikaista erityisopetusta ja tukiopetusta, tarkastelemiamme tukimuotoja käytetään tehostetun tuen tasolla enemmän kuin erityisen tuen tasolla.

Tehostetussa tuessa tukimuotojen käytössä ei ole koko maan tasolla tapahtunut juurikaan muutoksia tarkastelujakson aikana. Tehostetun tuen oppilaiden määrä on kuitenkin moninkertaistunut vuodesta 2011 vuoteen 2021 (ks. taulukko 2). Tämä siis tarkoittaa, että myös tehostetun tuen tukimuotojen käyttö on moninkertaistunut samassa suhteessa. Erityisen tuen tukimuotojen käyttö puolestaan on kasvanut yli kymmenellä prosenttiyksiköllä molempien tukimuotojen osalta. Tätä selittää osittain se, että kokonaan erityisopetusryhmässä opiskelevien erityisen tuen oppilaiden osuus on vähentynyt 7 prosenttia tarkastelujakson aikana (SVT, 2023a; SVT, 2023b). Kun kokoaikaisen erityisopetuksen käytön osuus vähenee, osa-aikaisen erityisopetuksen ja tukiopetuksen tarve kasvaa. Yhtenä erityisopetusjärjestelmän uudistuksen tavoitteena oli, että oppilaan saama

tuki olisi mahdollista järjestää yleisopetuksen yhteydessä (Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Kyseisten tukimuotojen käytön kasvu erityisessä tuessa saattaa selittyä uudistuksen takana olevan inklusioajatuksen toteutumisella. Inklusion keskeisenä tavoitteena on järjestää opetus niin, että mahdollisimman moni oppilas voisi opiskella lähikoulussaan (Opetushallitus, 2014; Perusopetuslaki 628/1998, 17 §). Osa-aikaisen erityisopetuksen ja tukiopetuksen käytön kasvu erityisessä tuessa voi siis selittyä sillä, että yhä useampi erityisen tuen oppilas opiskelee yleisopetuksen ryhmässä ja inklusioperiaatetta toteutetaan koko ajan enemmän.

Seuraavaksi tarkastelimme, miten kuntaryhmät erosivat toisistaan tukimuotojen käytössä. Kaupunkimaisissa kunnissa tehostetun tuen molempien tukimuotojen käyttö oli vähentynyt tutkimallamme aikavälillä, kun taas taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa nämä molemmat olivat kasvaneet. Vuonna 2011 kaupunkimaisissa kunnissa käytettiin kuntaryhmistä eniten osa-aikaista erityisopetusta osana tehostettua tukea, mutta vuonna 2021 sen käyttö oli kaupunkimaisissa kunnissa kaikista vähäisintä. Tukiopetuksen kohdalla kehitys on edennyt samalla tavalla. Esimerkiksi maaseutumaisten kuntien tukiopetuksen antaminen tehostetun tuen osana on kasvanut, kun taas kaupunkimaisissa kunnissa se on vähentynyt. Vuonna 2011 kaupunkimaisissa kunnissa käytettiin tehostetun tuen tukiopetusta maaseutumaisia kuntia enemmän, mutta vuonna 2021 maaseutumaisissa kunnissa käytettiin samaa tukimuotoa enemmän kuin kaupunkimaisissa kunnissa. Tätä kuntaryhmien välistä eroa tukimuotojen käytön muutoksessa tutkimallamme aikavälillä saattaa selittää se, että kunnat ovat ottaneet eri tahdissa käyttöön oppimisen ja koulunkäynnin tuen periaatteita (Ahtiainen ym., 2021; Thuneberg ym., 2014). Suuremmissa kaupunkimaisissa kunnissa uudistuksia alettiin toteuttaa enemmän jo ennen tarkastelemaamme ajanjaksoa, mikä saattaa selittää tukimuotojen käytön vähäisempää kasvua kaupunkimaisissa kunnissa tarkasteluajanjaksolla.

Osa-aikaisella erityisopetuksella ja tukiopetuksella on tukimuotoina ennaltaehkäisevä tavoite (Opetushallitus, 2014). Kaupunkimaisissa kunnissa tehostetun tuen tukimuotojen käyttö on vähentynyt samalla, kun taajaan asutuissa ja

maaseutumaisissa kunnissa niiden käyttö on kasvanut. Tätä saattaa selittää se, että kaupunkimaisissa kunnissa käytetään erityiseen tukeen siirtymisen perusteena enemmän tunne-elämän häiriöitä ja sosiaalista sopeutumattomuutta, kun taas maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa syyt liittyvät enemmän kehitysviivästymiin ja kielen kehityksestä johtuviin oppimisvaikeuksiin (Kirjavainen ym., 2014a). Lisäksi kaupunkimaisissa kunnissa erityiseen tukeen siirtyneiden oppilaiden määrä on kasvanut eniten tarkastelujakson aikana, mikä saattaa selittää kaupunkimaisten kuntien tehostetun tuen tukimuotojen käytön vähene mistä.

Erityisen tuen osalta kaikkien kuntaryhmien tukimuotojen käyttö kasvoi tarkastelemallamme aikavälillä. Erityisen tuen osa-aikaisessa erityisopetuksessa kaupunkimaisten kuntien kasvu oli suurinta. Vuonna 2011 kaupunkimaisissa kunnissa erityisen tuen osa-aikaista erityisopetusta käytettiin kaikista vähiten, mutta vuonna 2021 sen käyttö oli taajaan asutuissa kunnissa vähäisintä. Maaseutumaisissa kunnissa erityisen tuen osa-aikaista erityisopetusta on käytetty selvästi eniten tarkastelujakson aikana. Maaseutumaisissa kunnissa erityisen tuen oppilaat ovat perinteisesti opiskelleet muita kuntaryhmiä vähemmän kokoaikaisessa erityisopetuksen ryhmässä vähäisen oppilasmäärän vuoksi (Jauhiainen & Kivirauma, 1997; Kirjavainen ym., 2014a), mikä selittää osa-aikaisen erityisopetuksen suurempaa käyttöä maaseutumaisissa kunnissa. Erityisopetusjärjestelmän uudistuksen myötä kokoaikaisen erityisopetuksen käyttö väheni ja osa-aikaisen erityisopetuksen käyttö kasvoi (Pulkkinen, Räikkönen ym., 2020). Tämä selittää koko maan osalta osa-aikaisen erityisopetuksen käytön jatkuvaa kasvua erityisen tuen tukimuotona.

Kaikkien kuntaryhmien erityisen tuen tukiovetuksen käyttö on kasvanut tarkastelujakson aikana. Tarkastelemallamme aikavälillä tämän tukimuodon käyttö on kasvanut maaseutumaisissa kunnissa 20 prosenttiyksikköä, taajaan asutuissa kunnissa 13 prosenttiyksikköä ja kaupunkimaisissa kunnissa 8 prosenttiyksikköä. Vuonna 2011 maaseutumaisissa kunnissa käytettiin kaikista vähiten erityisen tuen tukiovetusta ja vuoteen 2021 tullessa tukimuodon käyttö oli kai-



kista suurinta maaseutumaisissa kunnissa. Tukiopetusta annetaan todennäköisemmin oppilaille, joiden ongelmat liittyvät oppimisen haasteisiin, kuin oppilaille, joilla on sosioemotionaalisia, käytökseen tai motivaatioon liittyviä haasteita (Thuneberg & Vainikainen, 2015). Koska kaupunkimaisissa kunnissa esiintyy enemmän sosioemotionaalisia, käytöksen ja motivaation haasteita (Kirjavainen ym., 2014a), tukiopetuksen käytön kasvaminen on todennäköisesti niissä vähäisempää muihin kuntaryhmiin verrattuna. Tämä saattaa selittää tutkimuksessa ilmenneitä eroja kuntaryhmien välillä.

## **4.2 Tutkimuksen vahvuudet, rajoitukset ja jatkotutkimustarpeet**

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen tukimuotoja erityisopetusjärjestelmän uudistuksen jälkeiseltä ajanjaksolta vuoteen 2021. Tutkimus laajensi käsitystä oppimisen ja koulunkäynnin tuen nykytilasta tukimuotojen kautta. Tutkimuksen aineisto oli laaja ja sisälsi tiedot lähes kaikista Suomen kunnista. Tilastokeskuksen tilastot ovat luotettavia ja puolueettomia ja niiden tarkoitus on kuvata suomalaista yhteiskuntaa, joten aineisto voidaan luotettavaksi (SVT, 2023d).

Tämän tutkimuksen tarkastelussa tulee ottaa huomioon muutamia rajoituksia. Tutkimuksen aineisto perustuu Tilastokeskuksen erityisopetus - ja oppimisen tuki tilastoihin, jotka on laadittu opetuksen järjestäjien ilmoittamien tietojen pohjalta. Opetuksen järjestäjien eli kuntien ilmoittamissa tiedoissa voi olla kuitenkin virheitä tai puutteita, jotka vaikuttavat heikentävästi tilastojen laatuun (SVT, 2022b). Tilastokeskus pyrkii kuitenkin varmistamaan tilastojen korkean laadun esimerkiksi tilastollisten tarkistusohjelmien avulla sekä vertailuilla aiempiin vastaaviin tilastoihin (SVT, 2022b). Lisäksi osa-aikaisen erityisopetuksen tilastoinnissa on tulkinnanvaraa, sillä sen tilastoinnin perusteena ei ole selkeitä ohjeita (Lintuvuori, 2019). Kunnissa saattaa olla siis eroja siinä, millaiset tilanteet lasketaan osa-aikaiseksi erityisopetukseksi, jolloin tilastoinnit eivät välttämättä ole yhdenmukaisia.

Vuoden 2019–2020 välillä tapahtuneita muutoksia tulee tarkastella kriittisesti, sillä kyseisen ajankohdan välillä tapahtui tilastointikäytäntöjen muutos, mikä voi vaikuttaa heikentävästi tilastojen vertailtavuuteen. Lisäksi vuonna 2020 alkoi koronapandemia, joka voi omalta osaltaan vaikuttaa tukimuotojen käyttöön. Tilastoihin pohjautuvassa tutkimuksessa tulee lisäksi huomioida, että tilastojen pohjalta voidaan kuvata vain sitä, mitä tilastoidaan, ja tilastoinnin puutteet vaikuttavat siihen, miten tilastojen pohjalta tarkasteltavaa ilmiötä kuvataan (Lintuvuori, 2019). Tämän tutkimuksen tuloksia tulkittaessa tulee ottaa huomioon, että tulokset ovat tilastojen tuottamaan kuvaa todellisuudesta, eikä suoraan todellisuutta, joten kuvaus ilmiöstä on osittain puutteellinen. Tilastot eivät esimerkiksi anna tietoa siitä, kuinka paljon tukimuotoa on annettu yksittäiselle oppilaalle, vaan pelkästään kuinka monelle oppilaalle tukimuotoa on annettu.

Kuntaryhmittäisessä tarkastelussa tulee ottaa huomioda kuntien sisäiset alueelliset erot. Kuntien jakaminen maaseutumaisiin, taajaan asuttuihin ja kaupunkimaisiin kuntiin jättää tarkastelun ulkopuolelle kaupunkimaisten kuntien koulutuksellisen segregaaation. Kaupunkien alueellinen eriytyminen kasvattaa koulujen välisiä eroja (Bernelius & Huilla, 2021), joten kaupunkimaisten kuntien tarkastelu ei tuo esiin kaupunkien sisäisiä eroja erityisopetuksen tukimuotojen käytössä. Tutkimuksen tuloksia ei tule ulottaa koulujen välisten erojen tarkasteluun, mutta kuntien sisäisten erojen tarkastelu tukimuotojen käytössä voisi tuoda mielenkiintoisia tuloksia erityisesti kaupunkimaisten kuntien osalta. Tätä voisi tarkastella tekemällä tätä tutkimusta vastaavan analyysin tukimuotojen käytöstä kuntien sisäisten koulukohtaisten tietojen pohjalta. Koulutuksellisen heikkenemisen riski kohdistuu myös maantieteellisesti syrjäisten alueiden kouluihin (Bernelius & Huilla, 2021). Myös näiden koulujen tarkastelu koulukohtaisten tietojen pohjalta olisi tärkeää jatkotutkimuksissa.

Kaikista kuntaryhmien välisistä eroista tukimuotojen käytön osalta ei pystytty tekemään perusteltuja ja tutkimuksiin pohjautuvia johtopäätelmiä. Kuntaryhmien välisiin eroihin johtavia tekijöitä olisi tarpeen tutkia jatkossa, jotta aiheesta saataisiin syvempää ymmärrystä. Tätä voisi tutkia esimerkiksi kuntien resurssien tai väestörakenteen avulla, koska kuntien taloudellisella tilanteella on

havaittu olevan vaikutusta perusopetuksen järjestämiseen (Aaltonen ym., 2007; Pulkkinen & Jahnukainen, 2015).

Lopuksi tulee ottaa huomioon, että tässä tutkimuksessa tavoitteena oli tarkastella tukimuotojen käytössä tapahtuneita muutoksia vuosina 2011–2021. Erityisopetuksen tukimuotojen käytön tarkastelulla voidaan tehdä päätelmiä erityisopetuksen tilanteesta ja inklusion toteutumisesta myös alueellisella tasolla, mutta tukimuotojen tarkastelu antaa vain yhden näkökulman aiheeseen. Lisäksi jatkotutkimuksiin voisi tuoda lisäarvoa kokoaikaisen erityisopetuksen mukaan ottaminen. Todellisuudessa erityisopetuksen tilanteen tarkastelu vaatisi myös muiden tekijöiden tarkastelua kokonaiskuvan saavuttamiseksi, sillä tukimuotojen toteutumisen esteenä saattaa olla esimerkiksi pätevän erityisopettajan puuttuminen. Vaikka tukimuotojen tarkastelu kertoo, miten erityisopetusta toteutetaan koulussa, olisi lisäksi näitä syitä tukimuotojen käytön toteutumisen taustalla mielenkiintoista tutkia jatkossa. Tukimuotojen käyttöä voisi tutkia jatkossa esimerkiksi tarkastelemalla kuntien taloudellisen tilanteen tai koronapandemian vaikutuksia tukimuotojen käyttöön. Tämän tutkimuksen tukimuotojen tarkastelu antaa hyvän yleiskuvan oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteutustavoista järjestelmän uudistuksen jälkeiseltä ajalta, minkä pohjalta voi laajentaa ymmärrystä erityisopetuksen tämänhetkisestä tilanteesta.

## LÄHTEET

- Aaltonen, J., Kirjavainen, T., Moisio, A., & Ollikainen, V. (2007). *Perusopetuksen, lukioiden ja ammatillisen peruskoulutuksen tuottavuus ja tehokkuus – loppuraportti*. (VATT-tutkimuksia 135). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.  
<https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148607/t135.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ahtiainen, R., Pulkkinen, J., & Jahnukainen, M. The 21st century reforms (re)shaping the education policy of inclusive and special education in Finland. *Educational Sciences*, 11(750).  
<https://doi.org/10.3390/educsci11110750>
- Ahvenanmaan itsehallintolaki, 1144/16.8.1991.  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911144>
- Ainscow, M., & César, M. (2006). Inclusive education ten years after Salamanca: Setting the agenda. *European Journal of Psychology of Education*, 21(3), 231–238.
- Ainscow, M., Dyson, A., & Weiner, S. (2013). *From Exclusion to Inclusion: Ways of Responding in Schools to Students with Special Educational Needs*. CfBT Education Trust.
- Alila, K., Eskelinen, M., Kuukka, K., Mannerkoski, M., & Vitikka, E. (2022). *Kohti inklusiivista varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta: Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleavan työryhmän loppuraportti*. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu: 2022:44). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-813-7>
- Bernelius, V., & Huilla, H. (2021). *Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet*. (Valtioneuvoston julkaisu: 2021:7). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-761-4>

- Gorard, S. (2012). The increasing availability of official datasets: methods, limitations and opportunities for studies of education. *British Journal of Educational Studies*, 60(1), 77–92.  
<https://doi.org/10.1080/00071005.2011.650946>
- Hakala, J. T., & Leivo, M. (2015). Inklusioideologian ja koulutuspolitiikan jännitteitä 2000-luvun suomalaisessa peruskoulussa. *Kasvatus & Aika*, 9(4), 8–23.
- HE, 109/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta 109/2009.  
<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090109>
- HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta 174/2009. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090174>
- HE, 55/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 55/2022.  
<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220055>
- Jahnukainen, M. (2011). Different strategies, different outcomes? The history and trends of the inclusive and special education in Alberta (Canada) and in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 55(5), 489–502.  
<https://doi.org/10.1080/00313831.2010.537689>
- Jahnukainen, M., & Itkonen, T. (2016). Tiered intervention: history and trends in Finland and the United States. *European Journal of Special Needs Education*, 31(1), 140–150. <https://doi.org/10.1080/08856257.2015.1108042>
- Jahnukainen, M., Kivirauma, J., Laaksonen, L., Niemi, A.-M., & Varjo, J. (2019). Opotunteja ja erityistä tukea: Ohjaus ja tuki koulutusjärjestelmässä. Teoksessa M. Jahnukainen, M. Kalalahti & J. Kivirauma (toim.), *Oma paikka haussa: Maahanmuuttotaustaiset nuoret ja koulutus* (s. 29–48). Gaudeamus.  
<http://hdl.handle.net/10138/309904>
- Jauhiainen, A., & Kivirauma, J. (1997). Disabling school? Professionalisation of special education and student welfare in the Finnish compulsory school.

*Disability & Society*, 12(4), 623–641.

<https://doi.org/10.1080/09687599727164>

Kirjavainen, T., Pulkkinen, J., & Jahnukainen, M. (2014a). Erityisopetuksen järjestämisen muutokset kunnissa 2000-luvulla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42(3), 306–323. <http://hdl.handle.net/10138/232759>

Kirjavainen, T., Pulkkinen, J., & Jahnukainen, M. (2014b). Perusopetuksen erityisopetusjärjestelyt eri ikäryhmissä vuosina 2001–2010. *Kasvatus*, 45(2), 152–166.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 1704/29.12.2009.

<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091704>

Laki perusopetuslain muuttamisesta, 642/24.6.2010.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628#L4P16>

Leino, K., Ahonen, A., Hienonen, N., Hiltunen, J., Lintuvuori, M., Lähteinen, S., Lämsä, J., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Pulkkinen, J., Rautopuro, J., Sirén, M., Vainikainen, M.-P., & Vettenranta, J. (2019). *PISA 18 Ensituloksia: Suomi parhaiden joukossa*. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-678-2>

Lintuvuori, M. (2019). *Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana* [väitöskirja, Helsingin yliopisto].

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/304072/Perusope.pdf?sequence=1>

Lintuvuori, M., & Rämä, I. (2022). *Oppimisen ja koulunkäynnin tuki: Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa*. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:6).

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163896/OK\\_M\\_2022\\_6.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163896/OK_M_2022_6.pdf?sequence=1)

Lintuvuori, M., Thuneberg, H., & Vainikainen, M-P. (2018). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyt. Teoksessa M-P. Vainikainen, M.

Lintuvuori, M. Paananen, M. Eskelinen, T. Kirjavainen, N. Hienonen, M. Jahnukainen, H. Thuneberg, M. Asikainen, E. Suhonen, A. Alijoki, N. Sajaniemi, J. Reunamo, H-L. Keskinen & R. Hotulainen (toim.), *Oppimisen*

*tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55 (s. 102–120). Valtioneuvoston kanslia.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-606-5>

Lintuvuori, M., & Vainikainen, M-P. (2018). Alueelliset erot. Teoksessa M-P.

Vainikainen, M. Lintuvuori, M. Paananen, M. Eskelinen, T. Kirjavainen, N. Hienonen, M. Jahnukainen, H. Thuneberg, M. Asikainen, E. Suhonen, A. Alijoki, N. Sajaniemi, J. Reunamo, H-L. Keskinen & R. Hotulainen (toim.), *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55 (s. 67–74). Valtioneuvoston kanslia.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-606-5>

Nummenmaa, L. (2009). *Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät* (2. painos). Tammi.

Opetushallitus. (2010). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010.

<https://www.finlex.fi/data/normit/37238/oph500112010su.pdf>

Opetushallitus. (2014). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014.

[https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/perusopetuksen\\_opetussuunnitelman\\_perusteet\\_2014.pdf](https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/perusopetuksen_opetussuunnitelman_perusteet_2014.pdf)

Opetusministeriö. (2007). *Eriyisopetuksen strategia.* Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:17.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79498/tr47.pdf>

Ouakrim-Soivio, N., Pulkkinen, J., Rautopuro, J., & Hilden, R. (2018).

Toteutuuko perusopetuksen tasa-arvo? Katsaus oppimistulosten arviointeihin. *Kasvatus*, 49(5), 415–430.

<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/66436/ouakrimsoivio%20pulkkinen%20rautopuro%20%20hildenfinal%20draft.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Perusopetuslaki, 628/21.8.1998.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>

Perustuslaki, 731/11.6.1999.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Pulkkinen, J. (2019). *Reforming policy, changing practices? Special education in Finland after educational reforms* [väitöskirja, Jyväskylän yliopisto].

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7771-9>

Pulkkinen, J., & Jahnukainen, M. (2015). Erityisopetuksen järjestäminen ja resurssit kunnissa lakimuutosten jälkeen. Teoksessa M. Jahnukainen, E. Kontu, H. Thuneberg & M.-P. Vainikainen (toim.), *Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen*. Kasvatusalan tutkimuksia 67 (s. 79–105). Suomen kasvatustieteellinen seura.

Pulkkinen, J., Jahnukainen, M., & Pirttimaa, R. (2015). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyt kouluissa: rehtorien arviot tukijärjestelyjen toimivuudesta. *Oppimisen ja oppimisvaikeuksien erityislehti*, 25(3), 52–63.

<https://bulletin.nmi.fi/2017/09/11/oppimisen-jakoulunkaynnin-tuen-jarjestelyt-kouluissa-rehtorien-arviot-tukijarjestelyjen-toimivuudesta-2/>

Pulkkinen, J., Kirjavainen, T., & Jahnukainen, M. (2020). Oppimisen ja koulunkäynnin tuki tilastojen valossa. Tuen tarjonta luokka-asteittain, ikäryhmittäin ja sukupuolen mukaan vuosina 2011–2018.

*Yhteiskuntapolitiikka*, 85(3), 301–309.

Pulkkinen, J., Räikkönen, E., Jahnukainen, M., & Pirttimaa, R. (2020). How do educational reforms change the share of students in special education?

Trends in special education in Finland. *European Educational Research Journal*, 19(4), 364–384. <https://doi.org/10.1177/1474904119892734>

Silvennoinen, H., Kalalahti, M., & Varjo, J. (2018). Koulutuspoliittinen tasa-arvo

2000-luvun Suomessa. Teoksessa R. Rinne, N. Haltia, S. Lempinen & T. Kaunisto (toim.), *Eriarvoistuva maailma - tasa-arvoistava koulu?*

Kasvatusalan tutkimuksia 78 (s. 93–120). Suomen kasvatustieteellinen seura. <http://hdl.handle.net/10138/309010>



- Simola, H., Kauko, J., Varjo, J., Kalalahti, M., & Sahlström, F. (2017). *Dynamics in Basic Education Politics – Understanding and Explaining the Finnish Case*. Routledge. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264093.013.16>
- Sundqvist, C., Björk-Åman, C., & Ström, K. (2019). The three-tiered support system and the special education teachers' role in Swedish-speaking schools in Finland. *European Journal of Special Needs Education*, 34(5), 601–616. <https://doi.org/10.1080/08856257.2019.1572094>
- Suomen virallinen tilasto – SVT. (2022a). *Luokitus: Tilastollinen kuntaryhmitys 2021*. [https://www.stat.fi/fi/luokitukset/kuntaryhmitys/kuntaryhmitys\\_1\\_20220101/0/](https://www.stat.fi/fi/luokitukset/kuntaryhmitys/kuntaryhmitys_1_20220101/0/)
- Suomen virallinen tilasto – SVT. (2022b). *Oppimisen tuki: tilaston dokumentaatio*. <https://stat.fi/tilasto/dokumentaatio/erop>
- Suomen virallinen tilasto – SVT. (2022c). *Peruskoulun oppilaista 23% sai tehostettua tai erityistä tukea vuonna 2021*. <https://www.stat.fi/julkaisu/cktyiw7xc2e8w0c586gqxm122>
- Suomen virallinen tilasto – SVT. (2022d). *Tehostettua tai erityistä tukea saaneet peruskoulun oppilaat tukimuodoittain ja alueittain, 2011–2019*. [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_erop/statfin\\_erop\\_pxt\\_114d.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_erop/statfin_erop_pxt_114d.px/)
- Suomen virallinen tilasto – SVT. (2022e). *Tehostettua tai erityistä tukea saaneet peruskoulun oppilaat tukimuodoittain ja alueittain, 2020–2021*. [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_erop/statfin\\_erop\\_pxt\\_137b.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_erop/statfin_erop_pxt_137b.px/)
- Suomen virallinen tilasto – SVT. (2023a). *Erytystä tukea saaneet peruskoulun oppilaat opetuksen toteutuspaikan mukaan alueittain, 2011–2019*. [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_erop/statfin\\_erop\\_pxt\\_114b.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_erop/statfin_erop_pxt_114b.px/)
- Suomen virallinen tilasto – SVT. (2023b). *Erytystä tukea saaneet peruskoulun oppilaat opetuksen toteutuspaikan mukaan alueittain, 2020–2021*.

[https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_erop/statfin\\_erop\\_pxt\\_137r.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_erop/statfin_erop_pxt_137r.px/)

Suomen virallinen tilasto – SVT. (2023c). *Peruskoulujen erityisopetuskysely*.

<https://stat.fi/keruu/eritop/index.html>

Suomen virallinen tilasto - SVT. (2023d). *Tilastoperiaatteet ja laatu*.

<https://www.stat.fi/org/tilastotoimi/tilastoperiaatteet-ja-laatu.html>

Takala, M., Pirttimaa, R., & Törmänen, M. (2009). RESEARCH SECTION:

Inclusive special education: the role of special education teachers in Finland. *British Journal of Special Education*, 36(3), 162–173.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-8578.2009.00432.x>

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. *Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012*.

[https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK\\_ohje\\_2012.pdf](https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf)

Thuneberg, H., Hautamäki, J., Ahtiainen, R., Lintuvuori, M., Vainikainen, M.-P., & Hilasvuori, T. (2014). Conceptual change in adopting the nationwide special education strategy in Finland. *Journal of Educational Change* 15 37–56. <https://doi.org/10.1007/s10833-013-9213-x>

Thuneberg, H., & Vainikainen, M-P. (2015). Uuden lain toteutuminen pedagogisten dokumenttien perusteella. Teoksessa M. Jahnukainen, E. Kontu, H. Thuneberg & M-P. Vainikainen (toim.), *Erytisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen* (s. 135–162). Suomen kasvatustieteellinen seura.

Ukkola, A., & Väättäin, H. (toim.) (2021). *Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja osallisuus koulutuksessa – katsaus kansallisiin arviointeihin*. Tiivistelmät 16:2021.

[https://karvi.fi/wp-content/uploads/2022/01/KARVI\\_T1621.pdf](https://karvi.fi/wp-content/uploads/2022/01/KARVI_T1621.pdf)

UNESCO. (1994). *The Salamanca statement and framework for action on special needs education: Adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality*. Salamanca, Spain, 7. -10.6.1994. UNESCO, Ministry of Education and Science.

- Vainikainen, M., Thuneberg, H., & Mäkelä, T. (2015). Moniammatillinen yhteistyö lähikouluperiaatteen toteuttamisen tukena. Teoksessa M. Jahnukainen, E. Kontu, H. Thuneberg & M.-P. Vainikainen (toim.), *Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen* (s. 107–133). Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Vettenranta, J., Hiltunen, J., Nissinen, K., Puhakka, E., & Rautopuro, J. (2016). *Lapsuudesta eväät oppimiseen: neljännen luokan oppilaiden matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen: kansainvälinen TIMSS-tutkimus Suomessa*. Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-6874-8>
- Vettenranta, J., Välijärvi, J., Ahonen, A., Hautamäki, J., Hiltunen, J., Leino, K., Lähteinen, S., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Rautopuro, J., & Vainikainen, M-P. (2016). *Huipulla pudotuksesta huolimatta: PISA 15 ensituloksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:41.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-436-8>