18.3.2026

Koulutuksen arviointineuvoston asiantuntijalausunto sivistysvaliokunnalle: Perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus (O 20/2024 vp)

Koulutuksen arviointineuvosto kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunnan teettämästä tutkimuksesta ja siinä esitetyistä suosituksista.

Tarkastusvaliokunnan teettämän tutkimuksen *Perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus* raportissa esitetään perusopetukseen liittyvän tiedonkeruun vahvistamista ja kansallisen datainfrastruktuurin kehittämistä sekä ehdotetaan aloitettavaksi parlamentaarinen komiteavalmistelu, jonka tehtävänä olisi valmistella konkreettiset toimet datainfrastruktuurin parantamiseksi.

Arviointineuvosto ottaa tässä lausunnossa kantaa raportissa esitettyihin suosituksiin ja tuo esiin nykyisen koulutuksen arvioinnin toimintaperiaatteita ja tavoitteita.

Laadukas koulutus ja kasvatus ovat keskeinen keino turvata kansakunnan kyky vastata tulevaisuuteen ja pysyä toimintakykyisenä muutostilanteissa. Yhteiskunnalliset muutokset, väestörakenteen kehitys, alueellinen ja sosioekonominen eriytyminen sekä työelämän murros tuovat koulutuksen kehittämiseen ja sitä tukevan tietotuotannon ja arvioinnin kehittämiseen uusia tavoitteita. Koulutuksen järjestämiseen, lainsäädäntöön ja rahoitukseen kohdistuu tällä hetkellä merkittäviä yhteiskunnallisten muutosten tuomia paineita.

Koulutusjärjestelmän kokonaisuuden kehittäminen edellyttää sitä, että eri koulutusasteiden toimintatapoja, rakenteita ja ohjausjärjestelmää arvioidaan systemaattisesti ja koulutuksen laatua tuetaan konkreettisin teoin. Kattava kansallinen arviointitoiminta varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen tukee koulutuksen laadunhallintaa ja päätöksentekoa sekä varmistaa toiminnan tuloksellisuutta.

Arviointineuvoston lausunto sisältää seuraavat pääkohdat:

- **Arviointineuvosto katsoo, että koulutusta koskevan tietotuotannon kehittäminen on tärkeää ja että kehitystyössä on huomioitava nykyisen lainsäädännön kirjaukset ja vastuut koulutuksen ulkoisesta arvioinnista ja meneillään oleva kansallinen valmistelutyö sivistyshallinnon tietotuotannon kehittämiseksi. Päällekkäisiä rakenteita on syytä välttää.**
- **Arviointitoiminnan kehittämisessä on huomioitava jatkossakin kehittävän arvioinnin periaatteet: osallisuus, luottamus sekä arvioinnin hyödyllisyys arviointiin osallistuville tahoille.**

- **Arviointineuvosto ei kannata kansallisten kokeiden käyttöönottoa oppimistulosten arvioimiseksi. Nykyinen otospohjainen järjestelmä on kustannustehokas ja tuottaa laadukasta ja vaikuttavaa tietoa opetussuunnitelman toteutumisesta ja oppimisen tasa-arvosta.**
- **Tietotuotannon kehittämisen tulisi kohdistua laadukkaan ja tuloksellisen koulutuksen järjestämiseen liittyvään tietoon, kuten esimerkiksi taloudellisten resurssien jakautumista koskevaan tietoon.**
- **Tietotuotannon kehittämisen rinnalla on tehostettava myös olemassa olevan tiedon käyttöä osana päätöksentekoa ja kehittämistä.**
- **Kansallisen arviointitoiminnan riippumattomuus tulee turvata. Riippumattomuus on keskeinen edellytys arviointitoiminnan legitimiteetin, uskottavuuden ja tietopohjan laadun kannalta.**
- **Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lainsäädännölliset ja taloudelliset toimintaedellytykset suomalaisen koulutusjärjestelmän laadun tukijana ja tiedon tuottajana on varmistettava tulevina vuosina.**

Koulutuksen datainfrastruktuurin parantaminen

Tutkimuksessa ehdotetaan parlamentaarisen komitean perustamista datainfrastruktuurin parantamiseksi. Arviointineuvosto katsoo, että datainfrastruktuurin kehittäminen on tärkeää, mutta kehitystyössä on huomioitava jo olemassa olevat rakenteet ja valmistelutyö. Valtioneuvosto on antanut toimeksiannon opetus- ja kulttuuriministeriön tutkimuksen, ennakoinnin ja arvioinnin yhteistyöryhmälle valmistella sivistyshallinnon tietotuotannon tiekartta (VN/11988/2025, 23.4.2025). Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut koulutuksen arviointijärjestelmä -työryhmän, jonka tehtävänä on laatia tilannekuva koulutuksen arvioinnista sekä laatia tilannekuvan perusteella mahdollisia ehdotuksia arvioinnin kehittämiseksi. Työryhmässä on edustus sivistyshallinnon lisäksi eri tieteenalojen tutkijoita sekä sidosryhmien edustajia. Toimeksiannon mukaan työryhmän tulee työssään ottaa huomioon varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja vapaan sivistystyön lainsäädäntö ja politiikkalinjaukset.

Lisäksi arviointineuvosto katsoo, että ehdotettu komitea olisi ristiriidassa nykyisen koulutuksen arviointia koskevan lainsäädännön kanssa ja loisi päällekkäisiä rakenteita. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen yhteydessä toimii valtioneuvoston nimittämä arviointineuvosto, joka seuraa ja kehittää arviointitoimintaa. Arviointineuvoston jäsenet edustavat eri koulutussektoreita, opettajankoulutusta, tutkimusta, työelämää sekä opiskelijoita. Arviointineuvoston kokoonpanosta, tehtävistä ja päätösvaltaisuudesta säädetään asetuksessa Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (1317/2013). Arviointineuvoston keskeisinä tehtävinä on seurata ja kehittää arviointikeskuksen toimintaa sekä laatia esitys nelivuotisesta koulutuksen arviointisuunnitelmasta opetus- ja kulttuuriministeriölle. Suunnitelma laaditaan laajassa vuoropuhelussa sidosryhmien

kanssa, ja sen valmistelussa huomioidaan koulutuspoliittiset tavoitteet, tutkimus- ja arviointitieto sekä asiantuntijoiden, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja muiden toimijoiden näkemykset.

Raportissa esitetty koulutuksen datainfrastruktuuri voisi parhaimmillaan vahvistaa arvioinnin tietopohjaa, mutta siihen liittyy merkittäviä metodologisia ja kustannuksiin liittyviä kysymyksiä. On arvioitava, tuottaako järjestelmä tietoa, joka aidosti tukee koulutusjärjestelmän kehittämistä, vai kohdistuuko huomio vain helposti mitattaviin, mutta sisällöllisesti kapeisiin ilmiöihin. Ennen kuin suunnitelmia viedään eteenpäin, tarvitaan vahvempaa näyttöä siitä, millaista lisäarvoa ehdotettu datainfrastruktuuri todella toisi ja miten sen kustannus–hyötysuhde vertautuu nykyisiin toimiviin rakenteisiin. On tärkeää varmistaa, että mahdolliset muutokset todella täydentävät arviointitietoa ja vastaavat koulutusjärjestelmän tarpeisiin eivätkä luo raskaita kokonaisuuksia, joiden tuottama hyöty jää epäselväksi.

Kehittävä arviointi varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjien tukena

Karvilla on ainoana toimijana Suomessa tehtävä vastata koko koulutusjärjestelmän ulkoisesta arvioinnista, tuottaa systemaattisesti tietoa koulutuksen tilasta sekä tukea arviointitietoon perustuen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjiä laadun kehittämisessä. Suomessa vastuu koulutusjärjestelmän toimivuudesta ja kehittämisestä on jaettu usealle taholle, mikä edellyttää yhtenäistä arviointijärjestelmää ja yhteistyötä eri koulutusjärjestelmän tasoilla. Karvi toteuttaa kansallista arvioijan tehtävää lainsäädäntöön kirjatun kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti.

Arviointitiedon hyödynnettävyys ja arvioinnin vaikuttavuus ovat tärkeitä tavoitteita kehittävässä arvioinnissa. Kehittävä arviointi tukee koulutuksen ja sen laadunhallinnan kehittämisessä, tuottaa tietoa ja kehittämissuosituksia päätöksentekoon sekä varmistaa toiminnan tuloksellisuutta. Kansallisella arviointitoiminnalla on tuettu esimerkiksi korkeakoulujen laadunhallintaa pitkäjänteisesti kahden vuosikymmenen ajan. Lisäksi varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmä Valssi on kehitetty tukemaan järjestäjiä ja palveluntuottajia heidän laadunhallinnassaan.

Kehittävässä arvioinnissa korostuu luottamus ja henkilöstön, opiskelijoiden sekä muiden toimijaryhmien osallistaminen. Arviointien toteutuksissa huomioidaan opetuksen ja koulutuksen järjestäjien erilaiset tilanteet ja toimintaympäristöt. Kansallinen arviointitoiminta on resurssi, joka tukee varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintaa.

Varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien sekä korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön oppilaitosten tulee lain mukaan sekä itse arvioida antamaansa koulutusta että osallistua toimintansa ulkoiseen arviointiin. Ulkoisen arvioinnin tehtävänä on tuloksellisuuden varmentaminen. Arvioinneilla seurataan koulutukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja palautteen avulla vahvistetaan koulutusorganisaatioiden muutos- ja sopeutumiskykyä.

Tutkimuksessa todetaan, että on epäselvää, miten kuntien nykyinen arviointitoiminta tai kansallinen arviointitoiminta vastaa perusopetuslain 21 §:n perimmäiseen tarkoitukseen varmistaa perusopetuslain toimeenpano, tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Karvi on toteuttanut Karvi on toteuttanut arvioinnin perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteistä arvioinnin vuonna 2017[1] ja vuonna 2022 on toteutettu seuranta-arviointi perusopetuksen laadunhallinnan tilasta[2]. Seuraavan koulutuksen arviointisuunnitelman laatimisen yhteydessä voidaan mahdollisesti harkita uutta lain toimeenpanon arviointia. Arvioinnin kautta olisi mahdollista saada tietoa myös siitä, miten opetuksen järjestäjien näkökulmasta olisi toivottavaa kehittää järjestäjien itsearviointia ja laadunhallintaa. Lisäksi arviointitiedon avulla olisi mahdollista suunnata paikalliselle tasolle kohdentuvaa laadunhallinnan tukea.

Oppimistulosten arviointi ja nykyisen järjestelmän vahvuudet

Karvin oppimistulosten arvioinnit perustuvat otantaan, mikä mahdollistaa koulutuksen tasa-arvon ja vaikuttavuuden seurannan ilman, että yksittäisiä kouluja asetetaan paremmuusjärjestykseen. Arviointineuvosto ei kannata koko ikäluokkaa koskevien kansallisten kokeiden käyttöönottoa. Nykyinen arviointijärjestelmä on toimiva ja kansainvälisesti vertailtuna kustannustehokas. Se ei kuormita oppilaita tai opettajia, mutta tuottaa laadukasta ja vaikuttavaa tietoa opetussuunnitelman toteutumisesta ja oppimisen tasa-arvosta. Arvioinneissa tarkastellaan oppilaiden osaamista laajasti erilaisten taustamuuttujien, kuten alueellisten, sosioekonomisten ja pedagogisiin tukitoimiin liittyvien tekijöiden perusteella. Karvin oppimistulosten arvioinnit perustuvat tilastollisesti edustaviin otoksiin, jotka muodostetaan alueellisesti, kuntaryhmittäin, koulujen koko ja kielijakauma huomioiden. Edustavan otoksen avulla voidaan tuottaa luotettavaa tietoa koko perusopetuksen tilasta, vaikka kaikki koulut eivät osallistu arviointiin. Tilastollisesti oikein muodostetun otoksen perusteella tehdyt tulokset kuvaavat koko ikäluokan oppimistuloksia, ja niitä voidaan siten hyödyntää jokaisessa koulussa riippumatta siitä, onko koulu kuulunut otokseen vai ei.

Koulutuksen tutkimus ei tue kansallisia kokeita oppimistulosten arvioimiseksi. Sellainen järjestelmä olisi raskas ja kallis sekä vaatisi paljon resursseja niin paikallisella kuin kansallisella tasolla. On olennaista varmistaa, että arvioinnin kehittämistä ohjaa jatkossakin koulutuksemme kansallisesti jaettu arvopohja ja keskeiset vahvuudet: yhdenvertaisuus, tasa-arvo, sivistys ja luottamus.

Pitkittäisarvioinnit tuottavat tärkeää kehitystietoa samoista oppilaista useammalla vuosiluokalla, mikä auttaa tunnistamaan oppimisen kehityskulkuja, tuen tarpeita ja koulutuspoliittisten toimenpiteiden pitkäaikaisia vaikutuksia. Tämän lisäksi arvioinnit tuottavat aineistoa, jonka pohjalta

[1] Arvioinnilla luottamusta – Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet | Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi)
[2] Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus | Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi)

voidaan tarkastella oppimisen tasa-arvoa ja osaamiseen liittyvää eriytymiskehitystä pitkällä aikavälillä.

Tietotuotannon ja arviointitoiminnan kehittäminen

Koulutuksen arviointineuvosto pitää tärkeänä, että perusopetuksen, muun koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tietopohjaa vahvistetaan pitkäjänteisesti, tutkimusperustaisesti ja koko koulutusjärjestelmä huomioiden. Kehittämisessä tulisi hyödyntää hallituskaudella tehtyä laaja-alaista työryhmätyötä ja tutkimusta, ja sen tulee nojata suomalaisen koulutusjärjestelmän arvoihin: yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon, sivistykseen ja luottamukseen. Tietotuotannon kehittämisen on oltava monipuolista ja erilaisiin tutkimus- ja arviointiparadigmat huomioivaa. Arviointia ei tule kaventaa helposti mitattaviin ilmiöihin, sillä kansallisten opetussuunnitelmien tavoitteet ovat laajoja, moninaisia ja heikosti yksinkertaisiin mittareihin palautettavia.

Tietotuotannon kehittämisen rinnalla on tehostettava myös olemassa olevan tiedon käyttöä osana päätöksentekoa ja kehittämistä. Kansallinen arviointitoiminta sekä tutkimus tuottavat jo tällä hetkellä laaja-alaisesti tietoa koulutuksesta. Tiedon käyttöä eri tahoilla olisi mahdollista vahvistaa.

Arviointineuvosto pitää tärkeänä jo olemassa olevien kansallisten tietovarantojen puutteiden korjaamista, sillä ne haastavat tiedon hyödyntämistä myös kansallisessa arviointitoiminnassa.

Laadukkaan ja tuloksellisen koulutuksen edellytyksiin liittyy useita tietotuotannon kehittämisen tarpeita. Taloudellisia resursseja ja niiden jakautumista koskevan tiedon osalta on tarpeen tuottaa järjestelmällistä seurantaa opetuksen ja koulutuksen rahoituksesta kunnittain, alueittain ja opetuksen järjestäjittäin. Samoin tulee vahvistaa tiedontuotantoa opetus- ja kasvatuksen henkilöstön osaamisen kehittämisestä, täydennyskoulutuksen tarjonnasta sekä henkilöstön osallistumisesta koulutuksiin. Tiedontuotantoa on laajennettava myös koulutus- ja kasvatusalan resilienssin vahvistamiseen, kuntien ja alueiden elinvoiman kehityksen seurantaan sekä koulutuspalvelujen, kouluverkon muutosten ja alueellisen hyvinvoinnin tarkasteluun. Elinvoiman pehmeämmistä tai laadullisista ulottuvuuksista tarvitaan kevyesti indikoivia mittareita, joita voidaan tuottaa eettisesti ja tietosuoja huomioiden.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan keskeistä on politiikkatoimien tuloksellisuuden, uudistusten vaikutusten sekä koulutuksen laadun ja laadunhallintajärjestelmien kehityksen arviointi ja seuranta.

Arviointineuvoston mukaan tutkijoiden ehdotukset voivat tuottaa tärkeää tietoa, mutta eivät yksin riitä kuvaamaan koulutusjärjestelmän kokonaislaatua. Arvioinnin tulee huomioida koulutuksen inhimilliset, kulttuuriset ja normatiiviset ulottuvuudet, jotta järjestelmää ei ohjata pois kasvatuksellisista ja yhteiskunnallisista päämääristä.

Arviointitoiminnan riippumattomuuden periaatteen toteutuminen

Valtioneuvoston asetuksen mukaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toiminnassa noudatetaan riippumattomuuden periaatetta. Lainsäädännön mukaan kansallisen arvioinnin on oltava toiminnassaan, menetelmissään riippumatona sekä hallintoyksikön sisäistä että ulkoisista vaikutteista. Eduskunta on myös edellyttänyt Karvin ja YTL:N riippumattoman, itsenäisen ja kansainvälisesti tunnustetun aseman toteutumisen arviointia vuonna 2019 (Mäenpää, 2019).

Riippumattomuus tarkoittaa sitä, että arviointitoiminta on organisatorisesti, toiminnallisesti ja sisällöllisesti erillään niistä tahoista, joiden toimintaa arvioidaan tai joiden päätöksenteon tueksi tietoa tuotetaan. Riippumattomuus on keskeinen edellytys arviointitoiminnan legitimiteetin, uskottavuuden ja tietopohjan laadun kannalta.

Riippumattomuus varmistaa sen, että arviointitieto on laadukasta ja pystyy tuomaan esiin myös vaikeita tai poliittisesti herkkiä havaintoja. Lisäksi se vahvistaa koulutustoimijoiden, päätöksentekijöiden ja kansalaisten luottamusta siihen, että arvioinnit palvelevat koko järjestelmän kehittämistä — eivät yksittäisten tahojen tarpeita.

Pitkäjänteisen arviointitoiminnan jatkuvuus on varmistettava

Suomalaisen yhteiskunnan muutospaineet, koulutuksen laadun varmistaminen sekä osaamis- ja koulutustason nosto ovat haasteita, joiden ratkomiseen tarvitaan tietoa ja yhteistyötä. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lainsäädännölliset ja taloudelliset toimintaedellytykset suomalaisen koulutusjärjestelmän laadun tukijana ja tiedon tuottajana on varmistettava tulevina vuosina.

Jouni Koski

Arviointineuvoston puheenjohtaja