9.2.2026

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Valtiovarainministeriön lausunto tarkastuslakivaliokunnalle koulutus- ja osaamistason nostamisesta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa kysymykseen, mitkä ovat tärkeimpiä toimia Suomen koulutus- ja osaamistason nostamiseksi. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Valtion ja koko julkisen sektorin lähivuosien talousnäkymä on hyvin tiukka, joten koulutus- ja osaamistason nostoon ei ole mahdollista suunnata merkittävästi julkista lisärahoitusta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan keskeisin toimi koulutustason nostamiseksi olisi koulutukseen suunnatun julkisen rahoituksen kohdentumisen tehostaminen. Nykyisin julkinen rahoitus kohdentuu merkittävästi toisen tai useamman saman tasoisen tutkinnon suorittamiseen. Julkisen rahoituksen ja erilaisten rahoitusmallien tulisi painottaa nykyistä enemmän yksilön koulutustasoa nostavaa koulutusta. Aikuisten lisäkoulutuksessa voitaisiin painottaa lyhyempiä koulutuskokonaisuuksia toisen tutkinnon suorittamisen sijaan. Julkisen rahoituksen kohdentuminen vaikuttaa merkittävästi tarjolla olevan koulutuksen valikoimaan.

Oppivelvollisten ammatillisen koulutuksen tulee antaa riittävä osaaminen ja taidot, jotta ensimmäisen ammatillisen perustutkinnon suorittaminen johtaisi työllistymiseen tai korkeakouluopintoihin. Oppivelvollisille tulee tarjota riittävästi läsnäopetusta ja tukea tutkinnon suorittamiseen. Edelleen monet nuoret keskeyttävät opinnot ja jäävät pelkän perusasteen koulutuksen varassa. Monet myös suorittavat toisen ammatillisen perustutkinnon heti ensimmäisen perään.

Kansallinen koulutusasteen nostamisen tavoite tarkoittaa, että mahdollisimman monelle olisi mahdollista suorittaa yksi saman tason korkeakoulututkinto. Nykyisin jo yli puolet nuorista aloittaa korkeakouluopinnot, kaikki eivät kuitenkaan suorita opintoja loppuun. Korkeakoulutuksessa voitaisiin myös lisätä yksityisen rahoituksen roolia, jotta erilaisiin koulutustarpeisiin voitaisiin vastata joustavasti.

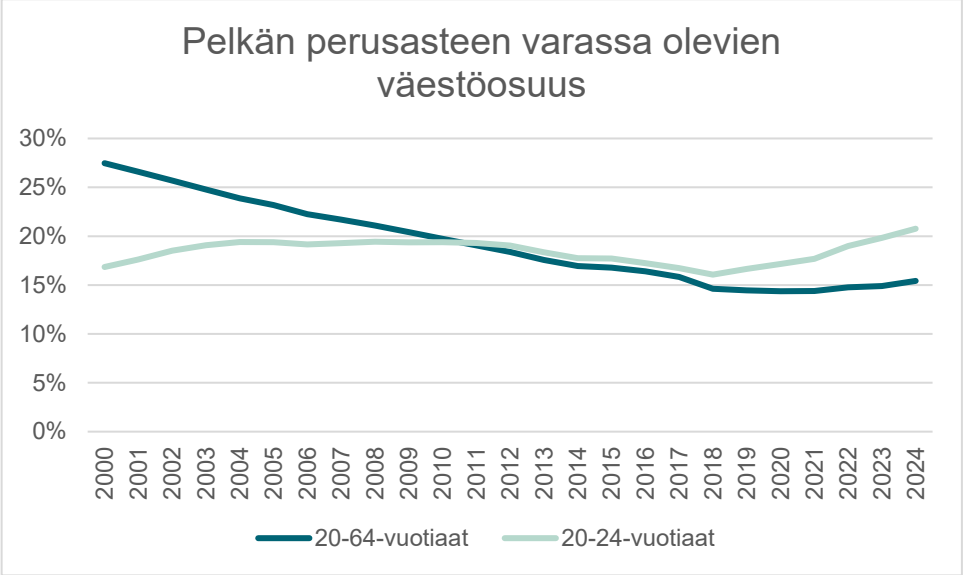
Nykyinen koulutuksen arviointijärjestelmä ei täysin vastaa koulutuspolitiikan päätöksentekijöiden tarpeisiin. Nykyisten arviointitietojen pohjalta ei voida tehdä kokonaisvaltaista arviointia Suomen koulutusjärjestelmän tehokkaimmista kehittämistoimista. Kokeilujen hyödyntämistä voitaisiin lisätä.

Väestön koulutustaso

Väestön koulutustasoa voidaan mitata eri tavoin. Tässä lausunnossa käsitellään väestön koulutustasoa erikseen toisen asteen, korkea-asteen, ja tutkijakoulutuksen suorittaneiden osalta.

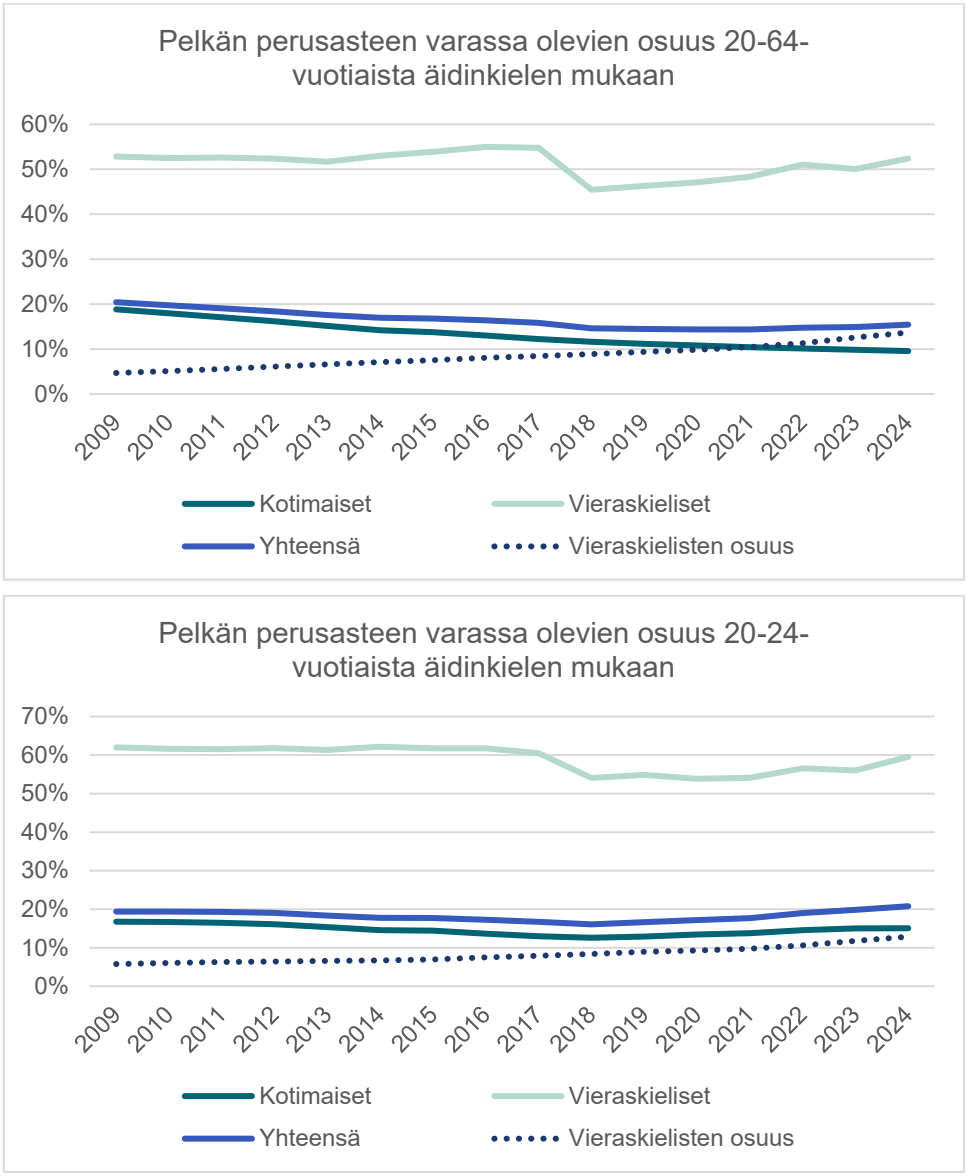
Pelkän perusasteen varassa ja toisen asteen tutkinnon suorittaneet

Kuviossa 1 alla on esitetty pelkän perusasteen varassa olevien osuus 20–24-vuotiaiden ja 20–64-vuotiaiden keskuudessa. Työikäisen väestön keskuudessa pelkän perusasteen varassa olevien osuus laski 2020-luvun alkuun saakka, minkä jälkeen se on hieman noussut. Nuorten, 20–24-vuotiaiden, keskuudessa pelkän perusasteen varassa olevien osuus nousi 4,7 %-yksikköä vuodesta 2018 vuoteen 2024.



Kuvio 1. Pelkän perusasteen varassa olevien osuus 20–64-vuotiaasta ja 20–24-vuotiaasta väestöstä. Lähde: Tilastokeskus.

Havaittua kehityskulkua selittää tilastollisesti jonkin verran maahanmuuton aiheuttama väestörakenteen muutos. Kuviossa 2 on esitetty väestöosuudet äidinkielen mukaan. Pelkän perusasteen varassa olevien väestöosuutta kasvattaa jonkin verran se, että vieraskielisten osuus väestöstä kasvaa, ja pelkän perusasteen varassa olevien osuus on koko väestöä korkeampi tässä ryhmässä. Maahanmuuton osalta lukujen tulkinnassa on huomioitava, että ulkomailla suoritetut tutkinnot näkyvät tutkintorekisteriin perustuvissa tilastoissa puutteellisesti (Witting 2024).



Kuvio 1. Pelkän perusasteen varassa olevien osuus 20–64-vuotiaasta ja 20–24-vuotiaasta väestöstä. Lähde: Tilastokeskus, tilastopalvelu Vipunen.

Lähes kaikki keväällä perusopetuksen päättävät sijoittuvat samana vuonna alkaviin jatko-opintoihin (Opetushallitus 2024). Koulutustason nostopotentiaali (siltä osin kuin kyse ei ole maahanmuutosta) pelkän perusasteen varassa olevien osalta nojaa siis siihen, että aloitetut toisen asteen tutkinnot suoritettaisiin nykyistä paremmin loppuun. Keskeyttäminen toisella asteella on yleistä erityisesti ammatillisessa koulutuksessa, jossa koulutuksen keskeytti noin 10 % opiskelijoista lukuvuonna 2022/23 (Tilastokeskus 2025).

Toisen asteen koulutuksen osalta viime vuosien merkittävin politiikkauudistus on ollut oppivelvollisuuden laajentaminen. Uudistuksen vaikutuksia arvioitiin viime vuonna julkaistussa VATT-Datahuone-raportissa (Junttila 2025). Raportin tulosten perusteella uudistuksen vaikutukset koulutustasoon vaikuttavat olevan hyvin maltilliset. Uudistuksen myötä toiselta asteelta valmistuneiden osuus kasvoi noin 1,5 prosenttiyksikköä, mutta

uudistuksen jälkeenkin lähes 20 % nuorista ei ollut suorittanut toisen asteen tutkintoa sen vuoden kevääseen mennessä, kun he täyttivät 20 vuotta. Potentiaalia koulutustason nostoon on siis edelleen olemassa myös sen osalta, että suurempi osa väestöstä suorittaisi vähintään toisen asteen tutkinnon. Tätä voidaan edistää mm. parantamalla perusopetuksen päättävien osaamista ja tätä kautta valmiuksia toisen asteen opintoihin, koulutustarjonnan kohdentamisella ja koulutuksen järjestäjien kannustimilla. Ammatillisen koulutuksen julkisen rahoituksen tulisi kohdentua nykyistä enemmän koulutustasoa nostavaan tutkintokoulutukseen. Oppivelvollisille tulisi tarjota riittävästi läsnäopetusta ja tukea tutkinnon suorittamiseen. Ammatillisen koulutuksen opiskelijoista noin joka kolmas on oppivelvollinen tai oppivelvollisuuslaissa säädetyn maksuttomuuden piirissä.

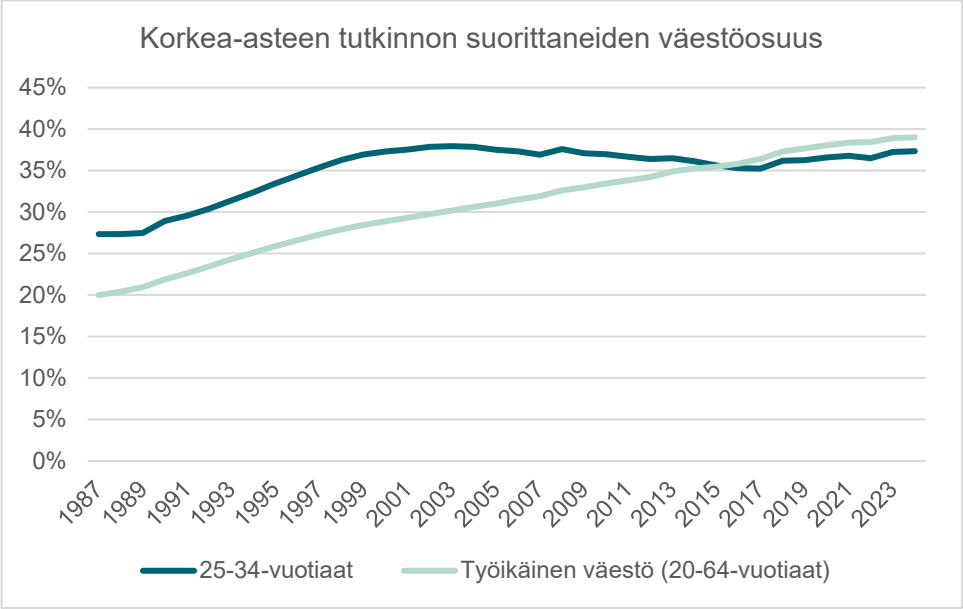
Aikuiset muodostavat merkittävän osan opiskelijoista toisen asteen ammatillisessa tutkintokoulutuksessa. Vuonna 2024 vähintään 20-vuotiaita opiskelijoita oli ammatillisessa koulutuksessa yli 239 000 (tavoitteena koko tutkinto tai tutkinnon osat). Heistä yli 60 prosenttia opiskeli ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa. Yli 20-vuotiaista ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa aloittaneista lähes 50 % oli vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa tai ylioppilastutkinnon varassa, 42 % oli suorittanut ammatillisen tutkinnon ja 12 % oli suorittanut korkeakoulututkinnon. Aiemmin korkeakoulututkinnon suorittaneet osallistuvat merkittävästi myös ammattitutkintokoulutukseen (22 % aloittaneista) ja erikoisammattitutkintokoulutukseen (41 % aloittaneista).

Korkea-asteen tutkinnon suorittaneet

Kuviossa 3 alla on esitetty korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden väestöosuus kahdessa ikäryhmässä: 25–34-vuotiaiden ja 20–64-vuotiaiden osalta.

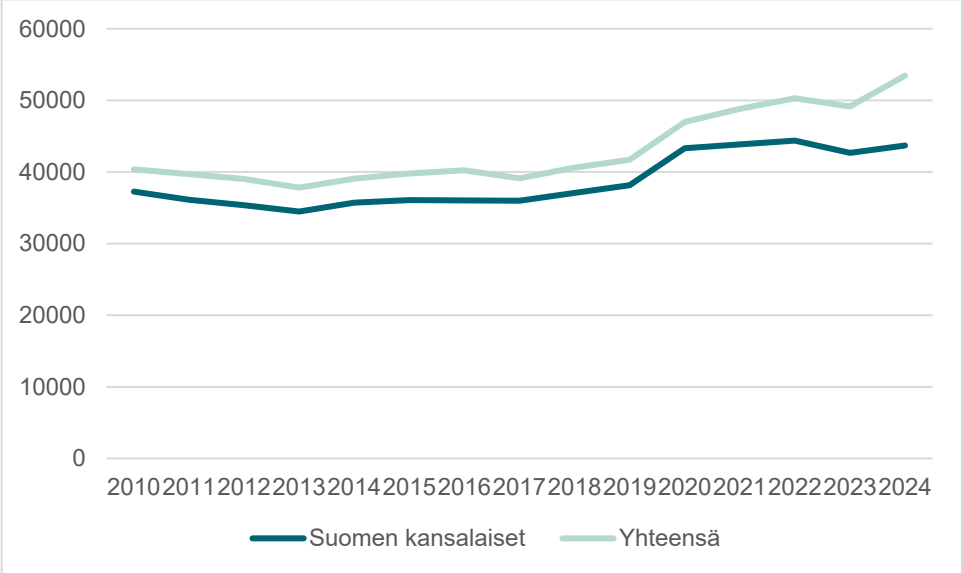
Korkeakoulutettujen väestöosuutta ja sen kehitystä tarkastellaan usein erityisesti nuorten (25–34-vuotiaiden) osalta, ja keskeiset kansalliset koulutusastetta koskevat tavoitteet on määritelty tämän ikäryhmän kautta. Vaikka koulutusaste koko työikäisen väestön keskuudessa on merkityksellisempi kansantalouden kokonaiskuvan kannalta, nuorten väestöosuus reagoi nopeammin politiikkamuutoksiin ja on siten parempi koulutuspolitiikan tavoiteindikaattori. Nuorten korkeakoulutettujen väestöosuus lähti laskuun 2000-luvun alussa, minkä on arvioitu johtuneen koulutustarjonnan mitoitusta koskevista päätöksistä (Kalenius & Karhunen 2018).

Työikäisen väestön koulutusaste on noussut aivan viime vuosiin saakka, mutta tämä nousu on taittunut 2020-luvulla. Kansainvälisessä vertailussa Suomi on jäänyt jälkeen nuorten koulutusasteen kehityksessä, ja lähitulevaisuudessa kehitys heijastuu todennäköisesti myös koulutustasoon suhteessa muihin maihin koko työikäisen väestön kohdalla (Kalenius 2023, s. 238–242).



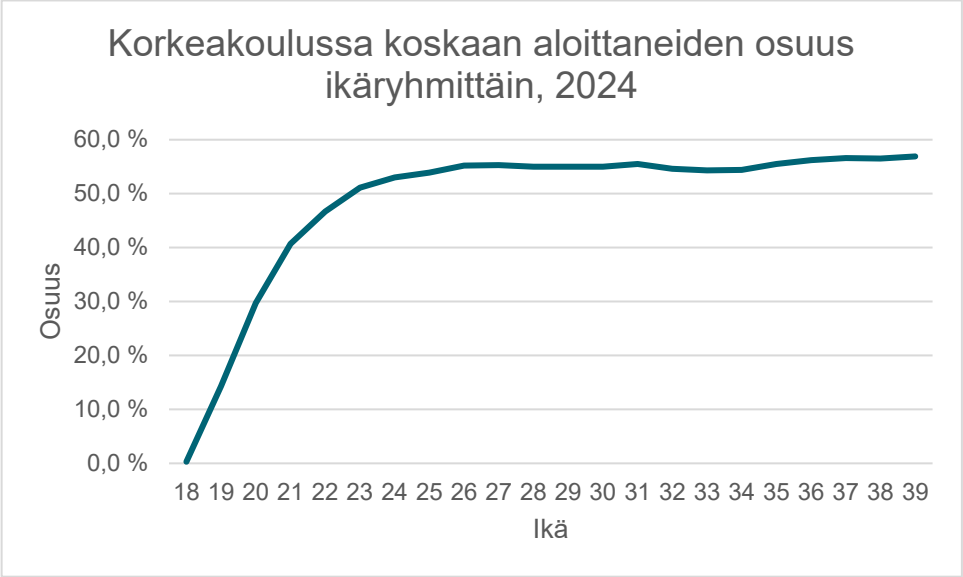
Kuvio 3. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 25–34-vuotiaasta ja 20–64-vuotiaasta väestöstä. Lähde: Tilastokeskus.

Kuviossa 4 on esitetty korkeakoulussa ensimmäistä kertaa aloittaneiden määrän kehitys vuosina 2010–2024. Korkeakoulussa aloittaneiden määrä nousi selvästi vuonna 2019, ja tämän jälkeen aloittaneiden määrän kasvu on tullut lähinnä ei-kotimaisista opiskelijoista. Vuonna 2024 korkeakouluopinnot aloitti hieman alle 44 000 kotimaista opiskelijaa. Aloittaneiden määrä on lähes 70 % suhteessa 20-vuotiaiden tämänhetkiseen ikäluokkaan.



Kuvio 4. Korkeakoulussa ensimmäistä kertaa aloittaneiden määrä, yhteensä ja Suomen kansalaiset, vuosina 2010–2024. Lähde: tilastopalvelu Vipunen

Vastaavasti kuviossa 5 on tarkasteltu korkeakoulussa koskaan aloittaneiden osuutta vuonna 2024 ikäryhmittäin. Kuviosta nähdään, että 23-vuotiaista yli puolet on aloittanut korkeakouluopinnot.



Kuvio 5. Korkeakoulussa koskaan aloittaneiden osuus ikäryhmittäin vuonna 2024. Lähde: tilastopalvelu Vipunen

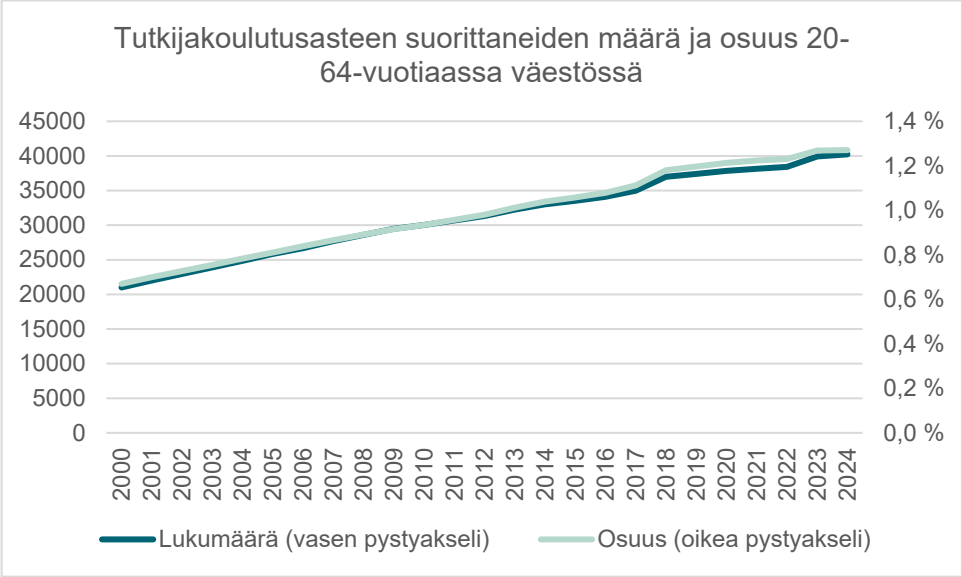
Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa todennäköiseltä, että korkeakoulujen sisäänoton mitoitus riittää nykyisellään siihen, että koulutustaso tulee korkeakoulutettujen osalta nousemaan tulevaisuudessa. Nykyinen hallitus on lisäksi tehnyt kasautumista estäviä toimenpiteitä, joiden vuotuinen tavoiteltu laskennallinen vaikutus on noin 7 500 opiskelupaikkaa ensikertalaisille (HE 191/2025, s. 3). Korkeakoulutuksen kohdentumista on kuitenkin edelleen mahdollista tehostaa, jotta nykyiset resurssit kohdentuisivat mahdollisimman hyvin väestön koulutustason nostamiseen.

Yksi erityiskysymys koskee kansainvälisiä opiskelijoita ja korkeakoulujen valtionrahoitusta. Korkeakoulujen on syksystä 2026 lähtien perittävä vieraskielisen tutkintokoulutuksen EU/ETA-maiden ulkopuolisilta opiskelijoilta ns. täyskatteelliset lukuvuosimaksut. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä muutos tulisi huomioida korkeakoulujen rahoitusmallia seuraavan kerran uudistettaessa. Korkeakoulujen valtionrahoituksen tulisi tukea kansallista koulutusasteen nostamisen tavoitetta mahdollisimman tehokkaasti.

Siltä osin kuin koulutustason noston arvioidaan edellyttävän lisärahoitusta, tässä tulisi ensisijaisesti harkita korkeakoulujen rahoituspohjan laajentamista esimerkiksi myös EU/ETA-maiden opiskelijoilta (ml. Suomi) perittävillä lukuvuosimaksuilla. Valtionrahoitus tulisi kohdistaa ensisijaisesti ensimmäistä korkeakoulututkintoa suorittavien koulutuksen rahoitukseen.

Tutkijakoulutus

Tutkijakoulutusasteen (lisensiaatintutkinnot ja tohtorintutkinnot) suorittaneiden lukumäärä ja väestöosuus työikäisessä väestössä on noussut tasaisesti (kuvio 4).



Kuvio 4. Tutkijakoulutusasteen tutkinnon suorittaneiden osuus 25–34-vuotiaasta ja 20–64-vuotiaasta väestöstä. Lähde: Tilastokeskus.

Tutkijakoulutetun työvoiman (ja jossain määrin myös ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneen työvoiman) määrä kytkeytyy T&K-toimintaan. Suomen tavoitteena on nostaa T&K-menot 4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2030 mennessä. Tätä tavoitetta edistetään keskeisesti T&K-rahoituslailla, jonka perusteella valtion T&K-rahoitusta nostetaan vuosittain. Lain tavoitteena on valtion T&K-rahoituksen 1,2 prosentin BKT-suhde vuoteen 2030 mennessä.

Väestön osaamistaso

Väestön osaamistaso oppimistuloksilla mitattuna nousi Suomessa 1960–1990-luvuilla, mutta on sittemmin laskenut yli 20 vuotta. Syyt sekä nousukehityksen että tätä seuranneen laskun osalta ovat epäselvät (Kalenius 2023). Väestön osaamistason syitä ja seurauksia koskevan tiedon puutteet rajoittavat vaikuttavien ja kustannustehokkaiden osaamistasoa nostavien keinojen kehittämistä. Tätä taustaa vasten voidaan arvioida, että keinot väestön osaamistason nostamiseksi koskevat ensi kädessä kyseisen politiikkaongelman tietopohjaa. Tätä tietopohjaa voidaan parantaa toisaalta keräämällä tietoa oppimisen osatekijöistä ja tuloksista, ja toisaalta toteuttamalla kokeiluja potentiaalisista politiikkakeinoista.

Nykyinen koulutuksen arviointijärjestelmä ei täysin vastaa koulutuspolitiikan päätöksentekijöiden tarpeisiin. Nykyisten arviointitietojen pohjalta ei voida tehdä kokonaisvaltaista arviointia Suomen koulutusjärjestelmän tehokkaimmista kehittämistoimista.

Oppimisen osatekijöillä ja tuloksilla viitataan tässä yhteydessä siihen, että miten tekijät kuten opettajien ominaisuudet, luokassa käytettävät opetusmenetelmät ja opetusvälineet, sekä oppimisen tuki ovat yhteydessä oppimiseen ja osaamiseen. Kansainvälisessä tutkimuksessa on esimerkiksi havaittu, että opettajilla voi olla merkittävä vaikutus oppilaiden myöhempiin tulemiin (ks. esim. Chetty ym. 2014). Vastaavaa tutkimusta ei voida tällä hetkellä Suomessa aineistopuutteiden vuoksi tehdä.

Kokeiluilla voidaan tuottaa luotettavaa tietoa politiikkatoimien vaikutuksista. Kokeiluja voidaan myös käyttää erottamaan vähemmän ja enemmän vaikuttavia politiikkatoimenpiteitä ennen niiden toimeenpanoa, mikä tukee sitä, että rajalliset julkiset resurssit osaamistason nostoon käytetään mahdollisimman tehokkaasti. Hyvä esimerkki tästä on kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu, jonka loppuraportti julkaistiin tammikuussa (Sarvimäki ym. 2026). Loppuraportin mukaan on perusteltua odottaa, että kaksivuotisen esiopetuksen käyttöönotto ei keskimäärin vaikuttaisi lainkaan niiden lasten akateemisiin valmiuksiin, jotka osallistuisivat kodin ulkopuoliseen varhaiskasvatukseen myös nykyjärjestelmän puitteissa.

Kuntaliiton (2026) ensiarvion mukaan esiopetuksen laajentaminen kaksivuotiseksi lisäisi kuntien kustannuksia 150–200 miljoonalla eurolla vuodessa. Vaikka itse kokeilukin maksoi 22,2 miljoonaa euroa (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2026), se tuotti ja tulee kokeilun puitteissa kerätyn aineiston kautta tulevaisuudessakin tuottamaan arvokasta tietoa osaamistason nostamisen politiikkavaihtoehtojen vaikuttavuudesta.

Lähteet

Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014). Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American economic review*, *104*(9), 2633-2679. Saatavilla osoitteessa https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.104.9.2633.

Junttila, J. (2025). Oppivelvollisuusiän korotuksen vaikutuksista. Datahuone-raportti 5/2025. Saatavilla osoitteessa https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20251201113174.

Kalenius, A. & Karhunen, H. Miksi nuorten koulutustaso laskee? Yhteiskuntapolitiikka 83(2018): 5–6, s. 562–572. Saatavilla osoitteessa https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018112949448.

Kalenius, A. (2023). Sivistyskatsaus 2023. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:3.

Kuntaliitto. Kuntaliitto ei pidä kaksivuotisen esiopetuksen käyttöönottoa järkevänä. Tiedote 14.1.2026. Saatavilla osoitteessa https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2026/kuntaliitto-ei-pida-kaksivuotisen-esiopetuksen-kayttoonottoa-jarkevana.

Opetushallitus. (2024). Oppivelvollisuusuudistuksen tilannekuva tilastojen valossa. Powerpoint-esitys 16.2.2024. Saatavilla osoitteessa https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Oppivelvolliset%20tilastoissa_2_2024_LJ.pdf.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2026). Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun tulokset julki. Tiedote 14.1.2026. Saatavilla osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/kaksivuotisen-esiopetuksen-kokeilun-tulokset-julki.

Sarvimäki, M., Holvio, A., Kuusiholma-Linnamäki, J., Sulkanen, M., Alasuutari, M., Harju, K., Harjunen, O., Izadi, R., Kalland, M., Laakso, M.-J., Lerkkainen, M.-K., Muhonen, H., Ruutiainen, V., Räsänen, P., Salo, A.-E., Salo, S., Saranko, L., Suorsa, T., Upadyaya, K., … Villanen, H. (2026). *Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu: Loppuraportti.* Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2026:2. Saatavilla osoitteessa https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-017-0.

Tilastokeskus. (2025). Koulutuksen keskeytti 6 % opiskelijoista lukuvuonna 2022/2023. Tiedote 12.3.2025. Saatavilla osoitteessa https://stat.fi/fi/julkaisu/cm10g0q4r6m1307w128n2e5hw.

Witting, M. (2024). Ulkomaalaistaustaisten koulutusrakenne samankaltainen kuin muulla väestöllä – täydennyskyselyillä tutkintorekisteriin 45 000 uutta tutkintoa. Tieto & Trendit. Saatavilla osoitteessa https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2024/ulkomaalaistaustaisten-koulutusrakenne-samankaltainen-kuin-syntyperaisilla-suomalaisilla-taydennyskyselyilla-tutkintorekisteriin-45-000-uutta-tutkintoa.