Valiokunnan lausunto SiVL 9/2026 vp─ O 20/2024 vp

Sivistysvaliokunta

Perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus (O 20/2024 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Mahdollisen lausunnon määräaika on 10.6.2026. Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- tutkimusohjaaja Hannu Karhunen
- neuvotteleva virkamies Minna Polvinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- vieraileva tutkija Sirkku Kupiainen, Helsingin yliopisto
- johtaja Hannele Seppälä, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- yksikön johtaja Salla Venäläinen, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- varapuheenjohtaja, professori Mirjamaija Mikkilä-Erdmann, Koulutuksen arviointineuvosto
- yliopistotutkija Arto K. Ahonen, Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto
- apulaisprofessori Najat Ouakrim-Soivio, Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto
- tutkijatohtori Jonna Pulkkinen, Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto
- opetusneuvos Minna Harmanen, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Mari Sjöström, Suomen Kuntaliitto
- koulutuspolitiikan päällikkö Jaakko Salo, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- johtava asiantuntija Annakaisa Tikkinen, Sivistysala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- akatemiatutkija, dosentti Aino Saarinen, Helsingin yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt sivistysvaliokunnalta lausuntoa teettämästään tutkimuksesta ”Perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus”. Tutkimusraportissa

todetaan, että tutkimuksen kohteen valinnan taustalla oli luotettavan tiedon puute perusopetuksen oppimistulosten yli kahden viime vuosikymmenen ajan jatkuneen heikkenemisen ja siihen liittyvien koulujen välisten erojen kasvamisen syistä.

Raportissa selostetaan perusopetuksen oppimistuloskehitystä Suomessa viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajalta sekä tarkastellaan koulutuksen tasa-arvon toteutumista ja siihen liittyviä haasteita. Siinä kuvataan myös perusopetuksen oppimistulosten nykyistä arviointia ja niihin kytkeytyvää tietopohjaa sekä olemassa olevia kansallisia tietovarantoja ja saatavilla olevia rekisteriaineistoja. Tutkimuksen ote on yleistasoinen ja kuvaileva. Empiirinen osa on melko niukka, ja se kohdistuu saatavilla olevaan aineistoon oppilaiden perusopetuksen päättöarvosanoista ja toisen asteen koulutuksen valinnoista.

Tutkimusraportissa esitetään muun muassa perusopetusta koskevan tiedonkeruun vahvistamista, kansallisen datainfrastruktuurin rakentamista ja parlamentaarisen komitean asettamista valmistelemaan konkreettisia toimia koulutuksen datainfrastruktuurin kehittämiseksi.

Valiokunta suhtautuu myönteisesti pyrkimyksiin kehittää koulutuksen kansallista tietotuotantoa sekä siihen perustuvaa arviointia ja tutkimusta. Valiokunta esittää tarkemmat huomionsa raportin ehdotuksista jäljempänä tässä lausunnossa.

Yleisellä tasolla valiokunta korostaa, että varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tietopohjaa on kehitettävä pitkäjänteisesti ja tutkimusperustaisesti ottaen huomioon koulutusjärjestelmän kokonaisuus. Kehitystyössä tulee hyödyntää aiempaa tutkimustietoa, selvityksiä ja uudistushankkeiden valmisteluissa kertynyttä tietoa. Arvioinnin kehittämisessä on olennaista huomioida tehtyjen muutosten pedagogiset vaikutukset oppilaisiin ja kouluyhteisöön. Lisäksi on tunnistettava, että oppimistuloksiin vaikuttavat koulun sisäisten tekijöiden ohella myös koulun ulkopuoliset tekijät, kuten lasten ja nuorten ajankäyttö, kiinnostuksen kohteet ja harrastukset. Valiokunta toteaa lausuntoihin pohjaten, että tällä hetkellä ei ole reaaliaikaista ja keskitettyä kansallista tietoa opettajien määrästä, koulutuksesta ja kelpoisuuksista.

Perusopetusta ja sen tietopohjaa on kehitetty pitkäjänteisesti

Valiokunta toteaa, että koulutuksellinen tasa-arvo on ollut pitkään poliittinen painopiste perusopetuksessa. Sitä on kehitetty eri hallituskausien aikana. Tästä hyvänä esimerkkinä on tarveperusteisen rahoituksen muuttaminen lakisääteiseksi pääministeri Marinin hallituskaudella ja kyseisen määrärahan tason vakiinnuttaminen pääministeri Orpon hallituskaudella.

Kehittämistyötä — muun muassa arvioinnin parantamiseksi — tehdään parhaillaan opetus- ja kulttuuriministeriössä useissa eri hankkeissa. Ministeriössä on käynnistetty tutkimushanke, jonka tavoitteena on selvittää koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteiden vaikuttavuutta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Koulutuksen ja oppilaan arviointia kehitetään parhaillaan pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti osaamistakuun toteuttamisena. Hanke on käynnistetty valmistelemalla hallituksen esitys (HE 35/2026 vp) perusopetuslain oppilaan arviointia ja opinnoissa etenemistä sekä oppiaineen hallinnan vähimmäisvaatimuksia koskevien säännösten muuttamiseksi. Sivistysvaliokunta antoi mietintönsä asiaa koskevasta hallituksen esityksestä 3.6.2026 (SiVM 7/2026 vp).

Opetus- ja kulttuuriministeriössä valmistellaan edellä todettujen lisäksi ehdotuksia toimenpiteiksi perusopetuksen oppimistulosten nostamiseksi. Valmistelutyötä tekevä työryhmä luovutti raporttinsa opetusministerille 29.4.2026. Tietopohjan vahvistamisen kannalta merkittävä hanke on ollut myös opetus- ja kulttuuriministeriön selvitystyö väestökehityksen vaikutuksista perusopetuksen järjestämiseen. Tätä koskeva raportti on luovutettu opetusministerille 12.3.2026. Raportissa esitetään käyttöönotettavaksi perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteet ja niiden valtakunnallinen seuranta.

Koulutuksen kansallinen arviointi ja ehdotus datainfrastruktuurista

Lausuttavana olevassa tutkimuksessa (luku 6) ehdotetaan uuden kansallisen datainfrastruktuurin rakentamista. Sille ei ole esitetty lopullista mallia, vaan ehdotuksen tavoitteena on toimia keskustelun ja päätöksenteon tukena järjestelmän modernisoimista varten. Raportissa on tuotu esille, että ongelmana ei ole niinkään koulutusta ja opetusta koskevan tiedon puute, vaan sen hajanaisuus ja yhdistämisen vaikeus.

Valiokunta toteaa, että koulutuksen arviointia toteutetaan sitä ohjaavan lainsäädännön mukaisesti. Perusopetuslain (628/1998) 21 §:n mukaan koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata perusopetuslain tarkoituksen toteuttamista, tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Säännöksessä velvoitetaan opetuksen järjestäjä arvioimaan antamaansa koulutusta sekä osallistumaan toimintansa ulkopuoliseen arviointiin.

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (Karvi) annetun lain (1295/2013) mukaan Karvin tehtävänä on arvioida varhaiskasvatuksen ja koulutuksen laatua ja oppimistuloksia Suomessa, kehittää arviointia ja tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä laadunhallinnassa sekä tuottaa tietoa koulutuspolitiikan ja kehittämisen tueksi. Arviointeja ohjaa neljäksi vuodeksi kerrallaan annettu arviointisuunnitelma. Sen hyväksyy opetus- ja kulttuuriministeriö arviointineuvoston esityksestä. Koulutuksen arviointi tuottaa tietoa pääsääntöisesti koulutuksen valtakunnallista kehittämistä varten.

Karvin toiminta on paitsi lakisääteistä myös riippumatonta. Sen koko koulutusjärjestelmän kattavat arviointitehtävät ja pitkittäistutkimukset vahvistavat varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tietopohjaa. Karvi hyödyntää arviointityössään muun muassa koulupalautetta ja uutta CSC:n kanssa yhteistyönä kehitettyä digitaalista Joda-järjestelmää. Suomen koulutussektorin keskeisiä tietovarantoja ovat myös KOSKI ja Vipunen. Koulutusta koskevaa tietoperustaa kerrytetään myös THL:n kouluterveyskyselyillä, opetuksen järjestäjien itsearvioinneilla ja ulkoisilla arvioinneilla.

Koulutuksen arviointia toteutetaan lakisääteisten arviointien lisäksi osallistumalla OECD:n PISA-arviointeihin sekä muihin kansainvälisiin oppimistulosarviointeihin, kuten IEA:n (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) PIRLS-, TIMSS-, ICILS- ja ICCS-tutkimuksiin. Kansainvälisten tutkimusten avulla on mahdollista seurata kansallisia oppimistulostrendejä ja niihin vaikuttavia tekijöitä sekä verrata suomalaisnuorten osaamista ja osaamisen muutoksia kansainvälisesti. Myös yliopistoilla on oppilaiden oppimisen arviointiin liittyvää tutkimusta. Arviointeja käynnistetään myös esimerkiksi eduskunnan kannanottojen ja lausumien perusteella.

Suomessa opetuksen järjestäjän toimintaa tai sen onnistumista ei arvioida oppilaiden oppimistulosten perusteella, vaan arviointi perustuu järjestäjän lakisääteiseen itsearviointiin. Sen sisältöjen määrittely ja käytännön toteutus ovat opetuksen järjestäjän vastuulla. Opetuksen järjestäjien itsearvioinnin tueksi on laadittu valtakunnalliset perusopetuksen laatukriteerit (Opetusministeriön julkaisuja 2009:19).

Valiokunta asiantuntijalausuntoihin yhtyen painottaa ennen kaikkea nykyisten tietovarantojen ja rekisterien yhdistettävyyden sekä arviointien systemaattisuuden parantamista uuden raskaan järjestelmän sijaan eikä pidä tarpeellisena uuden kansallisen datainfrastruktuurin rakentamista. On huomattava myös, että runsas uudenlaisen datan kerääminen koulutuksen ja opetuksen järjestäjän tasolla (esimerkiksi budjettitietoja, tuntimääriä ja oppimateriaaleja) toisi kouluille uusia velvoitteita ja kuormittaisi opetuksen järjestäjien toimintaa. Valiokunta toteaa, että tiedonkeruita kehitettäessä tulee varmistaa, ettei huomio kiinnity vain helposti mitattaviin seikkoihin, vaan koulutuksen kehittämisen kannalta olennaiseen tietoon.

Komitean perustamista koskeva ehdotus

Tutkimusraportissa esitetään parlamentaarisen komitean asettamista valmistelemaan konkreettisia toimia perusopetusta koskevan datainfrastruktuurin parantamiseksi. Asiantuntijalausunnossa on tuotu esille, että raportissa komitealle on asetettu tehtäväksi vastata kysymyksiin, joihin tutkimusraportissa olisi tullut vastata. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotus komiteatyön käynnistämisestä määrittelemään kansallisten arviointien sisältöjä tai kansallista datainfrastruktuuria ei ole kannatettava ottaen huomioon, että raportissa esitettyä kehittämistyötä tehdään tälläkin hetkellä ja suosituksissa esille nostettuihin kysymyksiin on mahdollista hakea vastauksia ja ratkaisuja muillakin tavoin. Ehdotettu komitea olisi myös ristiriidassa nykyisen koulutuksen arviointia koskevan lainsäädännön kanssa ja loisi päällekkäisiä rakenteita.

Oppimisen arviointi ja ehdotus kansallisista kokeista

Tutkimusraportissa ehdotetaan, että perusopetuksen arvioinnin ja tietopohjan vahvistamiseksi käynnistetään valtakunnallisia, edustavia pilotteja kansallisista osaamisen arvioinneista eri luokka-asteilla. Raportissa oppimistulosten tarkastelua on taustoitettu katsauksella aikaisempaan kirjallisuuteen.

Valiokunta viittaa asiantuntijalausunnossa esitettyyn huomioon, jonka mukaan tutkimusraportin osiossa ”Oppimistuloksiin vaikuttavista tekijöistä” (luku 2) on suhtauduttava varauksella, koska se ei sisällä kattavaa eikä tasapainoista kuvaa tähänastisesta tutkimustiedosta. Osiossa on käsitelty kouluympäristöön liittyviä tekijöitä ja tuotu esille siihen liittyvän tutkimuksen niukkuus, mutta saadun asiantuntijalausunnon mukaan asiaa on tutkittu jo sadoissa tutkimuksissa. Lausuttavana olevassa tutkimuksessa on tarkasteltu myös tekijöitä, joissa on hyvin niukasti koulujen välisiä eroja Suomessa ja jotka eivät siten selitä sitä, miksi Suomessa oppimistulosten erot ovat kasvaneet. Lisäksi kohdassa on jätetty käsittelemättä enin osa oppimistuloksiin vaikuttavista tekijöistä.

Raportissa on todettu (s. 33), että ”[k]ansallisen huomion keskittyminen OECD:n PISA-tuloksiin on voinut osaltaan kaventaa koulutuspoliittista keskustelua ja ohjata huomiota pois muista opetussuunnitelman keskeisistä osaamisalueista sekä nuorten yhdenvertaisuuden toteutumisen tarkastelusta.” Asiantuntijalausunnon mukaan väite on heikosti perusteltavissa, koska PISA-arviointi mittaa nimenomaan laaja-alaisesti erilaisia ilmiöitä ja koska yhdenvertaisuus eri taustoista tulevien oppilaiden välillä on ollut yksi PISA-tutkimusten kantava teema. Vaikka koulutuspoliittisen keskustelun voitaisiinkin todeta Suomessa kaventuneen, sen tuskin voidaan katsoa selittyvän PISA-aineistolla.

Valiokunta aikaisempaan lausuntoonsa (SiVL 4/2024 vp, s. 2) viitaten toteaa, että vaikka PISA-tutkimus kattaa vain pienen osan perusopetuksen tavoitteista, se tuottaa arvokasta tietoa kansallisten kehityssuuntien seurantaan. Samalla on kuitenkin varmistettava, ettei yksittäisen arviointijärjestelmän tuottama tieto kavenna liikaa näkemystä perusopetuksen tilasta ja kehittämistarpeista.

Tutkimuksen luvussa 6 on todettu, että koulutuksen tuotosten osalta keskeisin puute nykyjärjestelmässä koskee lasten taitojen arvioinnin otospohjaisuutta, arvioitavien taitojen kapeaa rajausta sekä keskittymistä peruskoulun päättövaiheeseen, minkä seurauksena meillä ei ole käytettävissämme kattavaa kokonaiskuvaa oppijoiden osaamisen kehityksestä eri ikäkausina.

Suomessa ei muista Pohjoismaista poiketen ole käytössä kansallisia kokeita, joiden tuloksia voitaisiin hyödyntää oppilaiden perusopetusta koskevan osaamisen todentamisessa sekä yksilö- että järjestelmätasolla. Suomessa ei toteuteta muitakaan perusopetusta koskevia koko ikäluokkaa kattavia standardoituja testejä, eikä koulutarkastajia ole ollut vuoden 1991 jälkeen. Raportissa esitetyn näkemyksen mukaan kansallisten kokeiden puuttuminen aiheuttaa sen, että meillä ei ole tietoa oppimistulosten laskun syistä. Raportissa ei kuitenkaan esitetä, mitä hyötyä kansalliset kokeet ovat tuottaneet muissa Pohjoismaissa esimerkiksi oppimistulosten laskun syiden selvittämiseksi tai koulutuksen kehittämisen tueksi. PISA-tulosten viimeaikainen kehitys osoittaa kaikkien Pohjoismaiden oppimistulosten laskeneen lähes yhtenevästi: Kahden viimeisimmän PISA-kierroksen välillä matematiikan tulos laski Tanskassa ja Ruotsissa 20 pistettä, Suomessa 23 pistettä, Norjassa 33 pistettä ja Islannissa 36 pistettä. OECD-maissa keskimäärin lasku oli 17 pistettä.

Karvin toteuttamat kansalliset oppimistulosten arvioinnit ovat pääasiassa otosperustaisia. Arviointien perusperiaatteita ovat lisäksi huolellisesti laaditut mittarit, niiden esitestaus sekä aineiston erityispiirteet huomioivat analyysimenetelmät. Näin pyritään varmistamaan arviointitulosten yleistettävyys ja luotettavuus.

Otosperusteisuutta on pidetty kustannustehokkaana tapana saada tietoa oppimistuloksista. Otokset ovat yleistettävissä koko ikäluokkaan, joten arviointi ei kohdistu yksittäiseen kouluun tai oppilaaseen. Se, että tuloksia ei julkaista oppilas- tai koulutasolla, on taannut oppimistulosten tutkimisen ja arvioinnin ilman, että niiden perusteella olisi mahdollisuus laatia perusopetuksen kouluista listoja, joilla koulut jaetaan paremmuusjärjestykseen, eli niin sanottuja rankinglistoja.

Kansallisiin kokeisiin ja niihin liittyviin rankinglistauksiin on suhtauduttu kriittisesti useissa valiokunnan saamissa asiantuntijanlausunnoissa. Esille on tuotu toisaalta myös, että

tutkimusnäyttö ei ole yksiselitteisesti tukenut ajatusta, että rankinglistat itsessään lisäisivät koulujen eriytymistä, sekä on ehdotettu koulujen julkisen paremmuusjärjestykseen asettamisesta aiheutuvien riskien poistamisen mahdollisuuksien selvittämistä, jotta kansallisia kokeita voitaisiin hyödyntää kouluissa muiden koulujen tulosten vertailuun ja oman koulun opetuksen kehittämiseen.

Kriittisenä huomiona asiantuntijalausunnossa on kansainvälisiin kokemuksiin viitaten esitetty, että oppimistulosten voimakas julkinen vertailu ja paremmuusjärjestysajattelu voivat johtaa ei-toivottuihin seurauksiin, kuten siihen, että opetusta saatetaan kaventaa keskittymällä mitattaviin asioihin yleissivistävän ja laaja-alaisen opetuksen kustannuksella. Kansalliseen vertailuun johtavien arviointien vaarana on myös se, että arvioinnissa menestymisen tarve lisää paineita niin oppilaille kuin opetushenkilöstölle. Oppilaiden osaamiseen perustuvat rankinglistat eivät ole oppilaiden eivätkä opettajien etu.

Rankinglistauksiin liittyy myös riski siitä, että erot koulujen välillä kasvavat ja luottamus koulutusjärjestelmään heikkenee, jos arviointitietojen julkisuutta käytetään leimaavalla tai syyllistävällä tavalla. Vaarana on myös lähikouluperiaatteen murentuminen. Periaatteen ajatuksena on turvata laadukkaan perusopetuksen saatavuus jokaiselle lapselle ja nuorelle yhdenvertaisesti hänen asuinpaikastaan riippumatta.

Valiokunta korostaa nykyisten rekisteritietojen parempaa hyödyntämistä, arvioinnin systemaattisuuden vahvistamista, oppilasarvioinnin kriteerien täsmentämistä, opettaja- ja resurssitiedon parempaa saatavuutta sekä tietopohjan kehittämistä. Valiokunta viittaa mietintöönsä SiVM 7/2026 vp ja korostaa, että oppilasarvioinnin yhdenmukaisuuden ja yhteismitallisuuden turvaamisen tueksi koulujen ja opettajien käyttöön tarvitaan valtakunnallisia tehtäväpankkeja. On huomattava, että valtakunnalliset arviointivälineet tai -materiaalit tulee sitoa opetussuunnitelmaan ja että niiden valmistelu ja käyttöönotto edellyttävät kansallisesti vuosiluokittain määriteltyjä opetussuunnitelman tavoitteita ja arviointikriteereitä.

Lopuksi

Lausuttavana oleva tutkimusraportti on ennemminkin menneisyyteen katsova ja entistä tilannekuvaa hakeva kuin uuden peruskoulun pohjaa rakentava. Esitetyt näkemykset koulutukseen liittyvästä panos—tuotos-ajattelusta ovat raportin läpäisevä teema. Raportissa esitetty malli kokonaisaineistosta sisältää monia tyypillisiä elementtejä globaalien koulutusreformeihin liittyvistä trendeistä, joita ovat olleet opetuksen ja oppimisen standardointi, keskittyminen lukutaitoon ja laskutaitoon, opetuksen kohdistuminen ennalta oletettujen tulosten saavuttamiseen, markkinalähtöisten uudistusideoiden käyttö sekä testaamiseen perustuva kontrolli.

Asiantuntijalausunnon mukaan ajatus siitä, että tietty koulutukseen sijoitettu panostus tuottaisi kausaalisesti tietynlaisia tulemia, ei ole aina saanut tukea tutkimuksesta. Panostusten ja tulemien taustalla kouluissa tapahtuu moninaisia opetukseen, motivaatioon ja sivistyksellisiin pyrkimyksiin kytkeytyviä prosesseja, jotka eivät ole mitattavissa, mutta kuitenkin tunnistettavissa käytännön opetustyössä.

Asiantuntijalausunnossa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että lausuttavana olevassa tutkimuksessa vertaillaan toistuvasti lukioon ja ammattikouluun menneitä nuoria sillä epäsuoralla oletuksella, että ammattikouluun meneminen olisi heikompi saavutus tai jokin ongelma, joka tulisi ratkaista. Tätä oletusta ei ole mitenkään perusteltu. Valiokunta kiinnittää huomiota ammatillisen tutkinnon suorittaneiden osaajien tarpeeseen ja korostaa ammatillisen koulutuksen tasavertaista merkitystä lukiokoulutukseen nähden.

Valiokunta asiantuntijalausuntoon viitaten korostaa, että nykyinen kansallinen arviointijärjestelmämme on kansainvälisesti vertaillen kevyt ja kustannustehokas, eikä se kuormita kohtuuttomasti oppilaita tai opettajia. Oppilaiden osaamisen arviointi on myös keskeinen osa oppimisen prosessia ja opettajan ammattitaidon ydinaluetta, eikä sitä voi ulkoistaa. Arvioinnin tulee tukea oppimista ja perusopetuksen keskeisiä tavoitteita eikä olla vain toteavaa loppuarviointia.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sivistysvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4.6.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Ari Koponen ps
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Oskari Valtola kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen