

Asia: VN/13333/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (valmistavan opetuksen lisäopetus ja aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitus)

Lausunnonantajan lausunto

Mitä mieltä olette perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksesta?

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto esitysluonnoksesta perusopetuslain ja siihen liittyvien opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain sekä kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi.

Kuntaliitto pitää esitysluonnoksessa tärkeänä ja kannatettavana, että perusopetukseen valmistava opetus ja perusopetuksessa järjestettävä valmistavan opetuksen lisäopetus ovat kunnille vapaaehtoisia tehtäviä eikä lakisääteisiä velvoitteita tältä osin lisätä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että opetushenkilöstön pätevyyyksiin ei ehdoteta muutoksia perusopetukseen valmistavassa opetuksessa.

Erinäiset kriisitilanteet, kuten ukrainalaisten tilapäisen suojelun tarve, ovat osoittaneet, että kunnat arvioivat ja tarvittaessa reagoivat koulutustarpeisiin käynnistämällä tai lisäämällä perusopetukseen valmistavaa opetusta tilanteiden ja tarpeen mukaan. Näin voidaan olettaa toimittavan myös perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen osalta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota esitysluonnoksessa perusopetuslain 5 §:n ehdotettuihin muutoksiin. Ehdotuksen mukaan perusopetukseen valmistavaa opetusta sekä perusopetuksessa järjestettävää valmistavan opetuksen lisä-opetusta voidaan järjestää maahanmuuttajille. Maahanmuuttajalla tarkoitettaisiin maahanmuuttajataustaista oppilasta, joka ei ole syntynyt Suomessa. Kategorisella rajauksella pyritään mm. täsmentämään perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaaksiottoa. Vastaava määrittely olisi käytössä perusopetuksen valmistavan opetuksen lisäopetuksessa. Ehdotuksessa esitellään muutos myös valtionrahoituksen säästövaikutuksella, sillä n. 10 % perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaista ovat Suomessa syntyneitä ja suurin osa heistä suoritti perusopetukseen valmistavaa opetusta 6-vuotiaina. Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen

nosto sekä opetuskielen tukiopetuksen antaminen esiopetuksessa ja perusopetuksessa arvioidaan riittävän tukemaan kielen kehitystä Suomessa syntyneiden maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osalta. Kuntaliitto toteaa, että kunnille esitetty muutos ei tuo säästöjä, sillä oppilaat ovat oikeutettuja esi- ja perusopetukseen, mikäli eivät osallistu perusopetukseen valmistavaan opetukseen.

Kuntaliitto pitää oppilaaksiottoa koskevaa rajausta nykytilannetta selkeyttävänä. Vaikka kohdejoukon määrittelyn selkeyttämistä voidaan pitää perusteltuna, saattaa jatkossakin eteen tulla tilanteita, jossa tarvitaan jouston varaa ohjata yksittäisiä Suomessa syntyneitä maahanmuuttajataustaisia oppilaita perusopetukseen valmistavaan opetukseen. Siksi Kuntaliitto ehdottaa, että erityistilanteissa mahdollistettaisiin kunnille tehdä poikkeus oppilaaksioton kohdejoukon rajauksen osalta. Kyseessä tulee olla Suomessa syntyneen maahanmuuttajataustaisen oppilaan kannalta tarkoin harkitusta poikkeuksesta osallistua perusopetukseen valmistavaan opetukseen esi- tai perusopetuksen sijaan. Voimassa olevan perusopetusasetuksen mukaan valmistavaan opetukseen osallistuvalla on oikeus siirtyä perusopetukseen tai esiopetukseen jo ennen opetukselle määritellyn tuntimäärän täyttymistä, jos hän pystyy seuraamaan perusopetusta tai esiopetusta. Kuntaliiton mukaan myös vaikutustenarviointia olisi mahdollista täydentää tiedolla, millä perustein Suomessa syntyneitä on ohjautunut perusopetukseen valmistavaan opetukseen. Kuntaliiton tietoon on tullut, että taustalla voi olla esimerkiksi tilanne, jossa lapsi ei ole osallistunut suomen- tai ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen ennen esiopetuksen alkamista. Myös muita tilanteita voi syntyä kuten paluumuutto Suomeen ulkomailla oleskelun jälkeen jne. Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että kohdejoukkoon kuulumisen selvittäminen ja todentaminen eivät välttämättä kaikissa tilanteissa tule olemaan helppoa. Tieto tulisi olla ilman hallinnollista lisäkuormitusta opetuksen järjestäjien saatavilla. Jatkovalmistelussa olisi hyvä tarkentaa prosessia, miten opetuksen järjestäjät saavat tiedon oppilaan syntymämaasta.

Kuntaliiton mukaan perusopetuslain 5 §:n 2 momentin ja sitä koskevan perusteluteksti eivät kaikilta osin vastaa toisiaan. Pykälän perustelutekstiä olisi jatkovalmistelussa syytä tarkastella, mm. mitä siirtymisellä tarkoitetaan.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että oppilaaksioton prosessia perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen osalta kuvattaisiin tarkemmin. Esitysluonnoksen mukaan, perusopetuksessa järjestettävä valmistavan opetuksen lisäopetus kohdistuisi oppilaille, joilla ei ole vielä riittävää kielitaitoa perusopetuksessa opiskelemiseksi. Kuntaliitto toteaa, että esityksen mukaan kyse on perusopetuksen oppilaista. Perusopetuslaki tunnistaa useita elementtejä perusopetukseen osallistuvan oppilaan osalta, jolla on oppilaan opetuskielen kielitaitoa edistävä tavoite kuten 1.8.2025 voimaan tullut uudistettu tuen järjestelmä, S2- tai R2-opetus jne. Esityksessä on kuvailtu kohdejoukkoon kuuluvan heikommassa asemassa olevat oppilaat, joilla olisi vasta alkava luku- ja kirjoitustaito, puutteellinen kouluhistoria tai yläkouluiässä maahan tulleet. Jatkovalmistelussa olisi hyvä täydentää esitystä, millä tavoin perusopetuksen oppilaan valmistavan opetuksen lisäopetuksen tarvetta eli puutteellisen opetuskielen peruskielitaidon perustetta on tarpeellista arvioida.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa ei ole kerrottu perusopetuksessa annettavan valmistavan opetuksen lisäopetuksen mahdollisista opettajakelpoisuuksista. Yleisenä lähtökohtana kelpoisuusvaatimuksissa on ollut se, mitä opetusta annetaan ja mihin se rinnastuu. Esitysluonnosta tulee täydentää uuden opetusmuodon vaikutuksista opettajalta edellytettävään kelpoisuuteen.

Onko perusopetuksessa järjestettävä valmistavan opetuksen lisäopetus mielestänne tarpeellinen?

Vieraskielisten lasten määrän kasvuun on tärkeää kiinnittää huomiota ja kohdentaa toimia, jolla tukea kotoutumista sekä esi- ja perusopetukseen kiinnittymistä. Tutkimukset ja arvioinnit osoittavat, että maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön oppilaiden osaamisen välillä on eroja (PISA-tutkimus, Karvin arvioinnit). Kuntaliiton mukaan on perusteltua kohdentaa toimenpiteitä, jotta osaamiserot eivät kasvaisi mm. oppilaan maahanmuutto- ja sosioekonomisesta taustasta johtuen.

Kuntaliitto pitää tärkeänä huolehtia tilanteen kokonaistarkastelusta, jotta perusopetukseen kohdennetut toimet maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opiskelun edistämiseksi muodostavat toinen toisiaan tukevan kokonaisuuden ja jatkumon. Tämä koskee myös rahoitusta. Nykyinen järjestelmä on hyvin sirpaleinen.

Kuntaliiton mukaan kunnissa on ollut erilaista näkemystä siihen, onko perusteltua ajallisesti laajentaa perusopetukseen valmistava opetusta, koska tärkeä päämäärä on integroida oppilaat esi- tai perusopetukseen. Esitetty malli ei laajenna perusopetukseen valmistavan opetuksen ajallista kestoa tai lisää sille kohdennettua rahoitusta, vaan tarjoaa mahdollisuuden perusopetuksessa järjestettävälle valmistavan opetuksen lisäopetukselle erillisellä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusmekanismilla. Kuntaliiton mukaan jokainen kunta arvioi omista lähtökohdistaan perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen tarpeellisuutta ja päättää asiasta.

Kuntaliiton mukaan esitysluonnoksessa todetaan kuntien päättävän perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen opetusjärjestelyistä. Kuntaliitto pitää tätä tärkeänä lähtökohtana ja korostaa, että opetusjärjestelyissä tarvitaan joustavia toimintatapoja hyvien toimintamallien kehittämiseksi uuden lainsäädännön pohjalta. Kuntaliiton mukaan perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksessa olevien oppilaiden opiskelutausta on perusopetukseen valmistavassa opetuksessa. Oppilaalle saattaa olla merkityksellistä säilyttää integraatioyhteys perusopetukseen valmistavaan opetukseen perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen aikana. Tätä mahdollisuutta ei esitysluonnoksessa ole kuvattu. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että yhteistyö perusopetukseen valmistavaan opetukseen mahdollistuu, vaikka oppilas osallistuu perusopetukseen.

Onko perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen rahoitusratkaisu toimiva?

Esitysluonnoksen mukaan perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetukseen kohdennettaisiin 20,279 miljoonan euron määräraha vuosittain. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kyseessä olisi uuden toiminnan lisärahoitus opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista, joka maksettaisiin peruspalveluiden valtionosuuden lisäksi.

Ehdotuksen mukaan rahoitus määräytyisi oppilasmäärän ja oppilasta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Siirtymäajan jälkeen rahoitus perustuu lukuvuoden aikana valmistavan opetuksen lisäopetuksessa aloittaneisiin oppilaisiin. Yksikköhinta voi vaihdella vuosittain. Yksikköhinta laskisi oppilasmäärän kasvaessa ja kasvaisi oppilasmäärän laskiessa. Yksikköhinnan merkittävän kasvun hillitsemiseksi esitetään kotikuntakorvauksen perusosaan sidottua 40 %:in hintakattoa. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaisi vuosittain lisäopetuksen yksikköhinnan valtion talousarvion rajoissa.

Kuntaliiton mukaan esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitkä opetuksen järjestämismuotoon liittyvät tekijät arvioidaan lisäävän perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen kustannuksia. Tämä haastaa kuntia arvioimaan taloudellisia vaikutuksia, missä määrin lisärahoitus kompensoi opetuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Jos kunnat kokevat rahoituksen liian alhaiseksi tai ennakoimattomaksi, valmistavan opetuksen lisäopetukseen ei välttämättä voida kohdentaa toivottuja voimavaroja.

Kuntaliiton arvion mukaan rahoitusmekanismi toimii heikosti, jos oppilasmäärät lukuvuosittain vaihtelevat merkittävästi ja erityisesti jos perusopetuksessa järjestettävän valmistavan lisäopetuksen tarve kasvaa valtakunnallisesti. Myös kunnissa oppilasmäärät vaihtelevat maahanmuuton kehityksen mukaan. Rahoituksen tason ennakoitavuus on näissä tilanteissa erityisen tärkeää ja, että valtio kompensoi opetuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Kuntaliiton mukaan opetuksen järjestäjien kannalta tulisi rahoitusjärjestelmään sisällyttää mekanismi, jolla varmistetaan tietty perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen yksikköhinnan minimi.

Kuntaliiton mukaan jatkovalmistelussa taloudellista vaikutustenarviointia olisi hyvä täydentää. Esityksessä tulisi kuvata selkeämmin opetuksen järjestäjälle aiheutuvia kustannuksia ei pelkästään valtion talousarviossa määriteltyä rahoituksen tasoa ja rahoitusinstrumenttia.

Onko teillä lausuttavaa aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korottamista koskevaan osuuteen esityksessä?

Aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuuteen ensi vuodelle kaavailtu noin 7 miljoonan euron leikkaus esitetään kompensoitavaksi siten, että kunnat saisivat korottaa toiminnasta perittäviä enimmäismaksuja 1.1.2026 alkaen. Mikäli asia etenee ehdotetun aikataulun mukaisesti, tulee rahoituksen vähennys vaikuttamaan sekä kuntien toimintaan ja lisäämään perheille taloudellista painetta kustantaa lapsen osallistuminen koulupäivän yhteydessä järjestettävään ohjattuun aamu- ja iltapäivätoimintaan.

Kuntaliiton kuntalaistutkimuksen (2024) mukaan kuntien järjestämään perus-opetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan ollaan hyvin tyytyväisiä. Myös toiminnan saatavuutta ja saavutettavuutta pidetään hyvänä. Lähes kaikki kunnat järjestävät aamu- ja iltapäivätoimintaa, joten ehdotettu muutos vaikuttaa lähes kaikkien kuntien toimintaan.

Lakiesitysluonnoksen mukaan enimmäismaksuja korotettaisiin noin 23 prosentilla, jotta 7 miljoonan euron maksutuottotavoite voidaan saavuttaa. Tämä tarkoittaa, että 570 tunnista perittävä maksu saisi jatkossa olla 120 euron sijaan 148 euroa ja 760 tunnista perittävä maksu 160 euron sijaan 197 euroa kuukaudessa.

Kuntaliitto toteaa, että valtion säästötoimen toteuttaminen tällä aikataululla ei huomioi lainkaan kuntien aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseen liittyviä käytänteitä. Lainsäädäntö ohjaa aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseen oppilaalle lukuvuosittain. Aamu- ja iltapäivätoiminnan paikat oppilaille ja siitä perittävät enimmäismaksut on vahvistettu usein koko koulun työvuoden ajaksi esimerkiksi lukuvuodelle 2025-2026. Kunnassa voi oman toiminnan lisäksi olla voimassa sopimukset aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä yhdessä toisen kunnan kanssa ja toimintaa voidaan järjestää hankkimalla palveluita muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. On mahdollista, että sopimusehtoihin on sidottu maksujen perimiseen liittyviä käytänteitä, joita ei nopealla aikataululla voida muuttaa. Myös avustaminen on mahdollista.

Kuntaliitto arvioi, että esitetyllä aikataululla kuntien ei ole mahdollista korottaa aamu- ja iltapäivätoiminnan kuukausimaksuja. Luottamuksensuojan periaate huomioiden kunnat eivät voi takautuvasti korottaa oppilaiden aamu- ja iltapäivätoiminnan maksupäätöksiä. Kuntaliiton mukaan esitystä tulee muuttaa ja valtion sopeutustoimea liudentaa siten, että ns. toiminnasta perittävien maksukattojen korotusta koskeva lakimuutos tulee voimaan 1.1.2026 sijaan vasta 1.8.2026 alkaen. Näin kunnat ehtisivät käsitellä ja päättää asiasta huolella. Myös perheitä voitaisiin tiedottaa paremmin. Näin perheetkin ehtisivät pohtia palvelutarvetta ja maksukykyään kunnan tekemien linjausten pohjalta.

Kuntaliitto muistuttaa, että jo tälläkin hetkellä kunnat ovat huojentaneet tai vapauttaneet perheitä aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävistä maksuista lain edellyttämällä tavalla. Olettaa voi, että maksukaton äkillinen korotus tulee lisäämään huojennusta tai maksuvapautusta koskevien hakemusten määrää ja lisäämään hallinnollista työtä kunnissa.

Onko teillä lausuttavaa aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen indeksisäännöstä koskevaan osuuteen esityksessä?

Kuntaliitto pitää maksujen sitomista indeksiin perusteltuna.

Onko teillä muuta lausuttavaa esitysluonnoksesta (esim. vaikutusarvioinnit)

Kuntien kannalta olisi tärkeä saada selkeyttä opetuksen järjestämismuotoon liittyvästä oppilaaksioton prosessista sekä hallinnollisesta ja pedagogisesta dokumentoinnista, mikäli niitä edellytetään tilanteessa, jossa kunta päättää järjestää perusopetuksessa järjestettävää valmistavan opetuksen lisäopetusta.

Kuntaliiton kommentit opetusryhmien muodostamiseen 20 g §

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia perusopetuslain 20 g §:n ryhmäkokosäännöksiin. Tarve muutoksiin ei synny lausunnolla olevasta perusopetuksessa annettavan valmistavan opetuksen lisäopetusta koskevasta esityksestä. Ehdotuksessa 20 g §:n esitettyjä muutoksia kuvataan teknisiksi korjauksiksi, jotka liittyvät aiemmin hyväksytyyn perusopetuksen tuen uudistukseen. Kuntaliitto ei pidä ehdotettuja muutoksia pelkästään teknisinä. Perusopetuslain 20 c §:n 2 momentissa on tyhjentävästi säädetty oppilaskohtaisista tukitoimista. Kuntaliiton näkemyksen mukaan esiopetuksessa ei ole käytössä ”erityisopettajan opetusta erityisryhmässä”. Nyt tällaista kuitenkin esitetään opetusryhmien muodostamista koskevaan 20 g §:ään. Kuntaliitto ei kannata ehdotettuja lisäyksiä ”esiopetuksessa erityisopettajan opetuksessa erityis-ryhmässä...”, jotka liitetään 10 oppilaan ryhmäkokorajaukseen ja kahdeksan oppilaan ryhmäkokosäännöksen varhennetun oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden osalta. Kuntaliiton mukaan tällaisia oppilaskohtaisia tukitoimia ei esiopetuksen oppilaille ole erikseen säädetty. Kuntaliiton mukaan kyseessä on teknistä muutosta laajempi muutos ja 20 g §:ään ehdotetut muutokset esitetyllä tavalla tulisi poistaa.

Sjöström Mari
Suomen Kuntaliitto ry