



18.6.2024

Opetus- ja kulttuuriministeriö

## Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta perusopetuslain muuttamiseksi. Lausuntoja on pyydetty lausuntopalvelussa, minkä vuoksi lausunto on jäsennellyt kysymyksittäin.

Ehdotettavissa muutoksissa on kyse oppimisen tuen uudistuksesta. Esityksen tavoitteena on selkeyttää, täsmentää ja yhtenäistää oppilaan saaman tuen muotoja sekä niiden arviointia ja suunnitelmaa koskevaa sääntelyä. Kolmiportaisen tuen mallista luovuttaisiin. Tehostetun ja erityisen tuen käsitteistä luovuttaisiin ja niiden sijasta säädettäisiin ennakoivista tukitoimista ja oppilaskohtaisista tukitoimista. Sääntely perustuisi oppilaan oikeuteen saada sekä ennakoivia tukitoimia että yksilölliseen tilanteeseensa soveltuvia tukitoimia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääsääntöisesti 1.8.2025.

*Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?*

Kuten esitysluonnoksen perusteluissakin todetaan, on tehostettu tuki ja sen suhde sekä yleiseen että erityiseen tukeen koettu epäselväksi. Tarkempi käsitteen määrittely puuttuu tuen tasoista, tuen säännöllisyydestä ja pitkäkestoisuudesta sekä siitä, mitä useilla tukimuodoilla tarkoitetaan käytännössä. Tuen uudistusta voidaan pitää tarpeellisena.

*Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?*

-

*Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?*

Esitysluonnoksen mukaan opetuksen järjestäjän olisi varmistettava oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt ja järjestettävä ennakoivia tukitoimia suunnitelmallisesti ryhmämuotoisena osana perustoimintaa. Opetuksen järjestäjän olisi varattava lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuvassa

suunnitelmassa yhteensä vähintään 0,127 opetustuntia/koulun oppilas viikossa ryhmässä annettavaan ennakoivaan tukiopetukseen, erityisopettajan antamaan opetukseen ryhmässä ja opetuskielen tukiopetukseen. Opetuksen järjestäjä päättäisi oppilaiden tarpeisiin perustuen opetustunnit jakautuisivat eri tukimuotoihin. Muutoksen voidaan katsoa yhdenmukaistavan tuen saatavuutta ja ennakoitavuutta. Tuen tarkempi kohdentaminen on perusteltua jättää opetuksen järjestäjien ja koulujen tehtäväksi kulloisenkin tarpeen mukaisesti.

*Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?*

Oppilaalle, jolle ennakoivat tukitoimet eivät olisi riittäviä olisi järjestettävä oppilaskohtaisia tukitoimia. Oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden määrä opetusryhmässä olisi enintään 5 oppilasta. Myös opetusryhmien enimmäiskokoa rajattaisiin. Tällä pyrittäisiin lisäämään tuen vaikuttavuutta sekä toisaalta työrauhaa, kun ryhmässä olisi vähemmän erilaista tukea tarvitsevia oppilaita. Oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeesta olisi tehtävä arvio ja kirjallinen päätös. Kokonaisuus vaikuttaa perustellulta.

*Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?*

Esityksessä säädettäisiin oppilaskohtaisten tukitoimien arvioinnista, päätöksestä sekä suunnitelmasta. Pedagogisesta arviosta ja pedagogisesta selvityksestä erillisinä arviointeina sekä oppimissuunnitelmasta ja henkilökohtaisesta opetuksen järjestämisestä koskevasta suunnitelmasta erillisinä suunnitelmina luovuttaisiin. Tämän myötä selkiytettäisiin tuen käynnistämistä ja seuranta koskevaa asiakirjakokonaisuutta. Tämä hallinnollisen työn keveneminen oli yksi useimmin toistuneita kuntien ehdotuksia valtiovarainministeriön kuntien normien keventämistä koskevassa ohjelmassa. Valtiovarainministeriö pitää myönteisenä suunnitelmakokonaisuuden yksinkertaistamista ja suunnitelmien vähenemistä.

Ennakoivien tukitoimien ensisijaisuuden odotetaan myös vähentävän oppilaskohtaisten tukitoimien tarvetta ja siten myös niihin liittyviä hallinnollisia tehtäviä. Näiltä osin esitys tukee hallitusohjelman mukaisen kuntien normien keventämisen ja kuntakokeilujen ohjelmaa, jossa karsitaan kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitus sekä toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä.

Toisaalta esitysluonnoksen mukaan muutoksenhakuoikeutta perusopetuslaissa säädettyihin päätöksiin laajennettaisiin (42§ 1 mom 3 kohta). Tämä tarkoittaa, että opetuksen järjestäjän velvollisuus tehdä useammista oppilasta koskevista asioista muutoksenhakukelpoisia päätöksiä laajenee. Samoin Aluehallintovirastojen (AVI) työmäärän voidaan arvioida lisääntyvän, vaikka esitysluonnoksen perusteella kantelumäärien arvioidaan vähentyvän.

Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu opetuksenjärjestäjien lain voimaantulon jälkeen vuosittain tekemien muutoksenhakukelpoisten päätösten määrää tai sitä kuinka paljon näistä haettaisiin muutosta aluehallintovirastolta. Jatkotyössä vaikutusarviointia tulee täydentää tältä osin sekä arvioida AVI:n tämän hetkisten resurssien riittävyys uusien oikaisuvaatimusten käsittelemiseen kohtuullisessa ajassa. Vireille tulevien oikaisuvaatimusten määrää voitaisiin mahdollisesti vähentää kouluttamalla ennakkoon koulutuksen järjestäjiä ja AVI:n virkamiehiä osana uuden lainsäädännön toimeenpanoa.

#### *Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?*

Edellä todetun oikaisuvaatimuksen tekemisen laajentumisen vaikutusten arvioinnin lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Esitys pitää sisällään laajennuksia kuntien tehtäviin ja lisää kuntia koskevia normeja. Näitä ovat mm. opetusryhmien muodostamista ja uusia, ennakoivia tukimuotoja ja niiden määrää koskevat esitykset. Esityksestä on vaikea saada käsitystä sen kokonaisvaikutuksista kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin sekä kuntatalouteen. Esitystä viimeisteltäessä sitä tulisi täydentää arviolla siitä, miltä osin kuntien tehtävät opetuksen järjestäjinä kevenevät, supistuvat, laajenevat ja lisääntyvät. Lisäksi esityksen kuntatalousvaikutukset olisi hyvä esittää nykyistä jäsennellymmin kokonaisuutena, esimerkiksi taulukkomuodossa.

Esityksen mukaan uudistuksen velvoitteisiin on arvioitu tarvittavan laskennallisesti 150 uutta erityisopettajaa. Kun opettajatarvetta on arvioitu, on todettu, että em. erityisopettajat voitaisiin saada vuoden mittaisella tutkinnon täydentämisellä, koska kuntakentältä on ilmaistu tarve kouluttaa esimerkiksi luokanopettajia erityisopettajiksi. Tutkinnon täydentäminen on sinänsä hyvä tapa erityisopettajien määrän kasvattamiseksi. On kuitenkin hyvä huomata, että osassa maata pätevien luokanopettajien rekrytointi on viime vuosina vaikeutunut merkittävästi mm. eläköitymisestä johtuen. Tämän vuoksi esityksen henkilöstövaikutuksia tulisi arvioida laajemmin kuin vain erityisopettajien tarpeen näkökulmasta. Koska opetusalan henkilöstön saatavuudessa on alueellisia eroja, tulisi esityksen henkilöstövaikutuksia ja uusiin velvoitteisiin vaadittavan henkilöstön saatavuutta arvioida koko maan lisäksi myös alueellisesti. Henkilöstön saatavuutta tulisi arvioida myös ottaen huomioon sen, että samanaikaisesti ollaan uudistamassa oppimisen tukea myös lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa, mikä myös lisää erityisopettajien tarvetta.

Esityksen mukaan uuden tuen vaatima tiedonkeruu ja järjestelmien kehittäminen edellyttävät lisäpanostusta sekä kuntiin että valtiolle. Valtiolle arvioidaan syntyvän järjestelmien kehitys- ja ylläpitokustannuksia arviolta 1,5 milj. euroa ja kunnille mahdollisia rajapintaan liittyviä kustannuksia arviolta 1 milj. euroa. Esityksen vaikutusarvioissa tulisi määritellä sekä valtion että kuntien osalta selkeästi miltä

osin vaikutuksissa on kyse kertaluonteisista ja pysyvistä kustannuksista. Vaikutusarvioita tulisi tältä osin tarkentaa.

#### *Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?*

Esityksessä ehdotetaan, että yleisopetuksen ryhmät muodostettaisiin siten, että jatkossa yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä olisi enintään 5 oppilasta, jotka saavat erityisopettajan antamaa opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena. Kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestökehitykseltään merkittävästi toisistaan. Esitetyn kaltaisen sääntelyn toteuttaminen voi osoittautua vaikeaksi ja aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia erityisesti asukasluvultaan pienemmissä kunnissa, joissa on yksi koulu tai joissa oppilasmäärät ovat hyvin pieniä. Myös suuremmissa kunnissa esitetyn kaltaisen sääntelyn toteutus voi muodostua opetustilojen osalta vaikeaksi. Esityksen jatkovalmistelussa tulisikin tarkastella vielä sitä, olisiko esityksen tavoitteet mahdollista saavuttaa ilman opetusryhmiä koskevaa sääntelyä tai olisiko sääntely mahdollista toteuttaa esitettyä joustavammalla tavalla siten, että se huomioisi paremmin kuntien väliset erot.

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi pidennetyn oppivelvollisuuden käsitteestä ja korvattavaksi tämä varhennetulla oppivelvollisuudella, jota suoritetaan esiopetuksessa sekä perusopetuksessa vuosiluokilla 1-9 järjestettävällä opetuksella oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn puute. Samalla rahoituksen määräytymisen kertoimia muutettaisiin. Esityksen perusteluissa todetun mukaisesti rahoituksen uudistus on tarkoitus toteuttaa nykyisten määrärahojen puitteissa. Kyseisen rahoituksen maksamisessa ei kuitenkaan ole harkinnanvaraa. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi kertoimia esitetään edelleen asetettavaksi siten, että niiden perusteella määräytyvä rahoitus ylittää järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Valtiovarainministeriö pitäisi perustellumpana rahoituksen määräytymistä todellisten keskimääräisten kustannusten perusteella sekä määräajoin tarkistamista, vaikka rahoitusjärjestelmää yksinkertaistettaisiinkin. Mikäli esitystä päädytään antamaan luonnoksen mukaisena, tulisi perusteluja tältä osin täsmentää.

#### *Muita huomioita esitysluonnoksesta*

Esityksestä aiheutuvien kustannusten todetaan olevan yhteensä 42,6 milj. euroa vuonna 2025, 98 milj. euroa vuonna 2026 ja 2027 sekä 95,6 milj. euroa vuodesta 2028 alkaen ja lisämäärärahatarve katettaisiin pääministeri Orpon hallituksen ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä kehyspäätöksessä hallitusohjelmaan perustuen momentille 29.10.30 perusopetuksen vahvistamiseen varatusta rahoituksesta. Kehykseen varattu rahoitus on 60 milj. euroa vuonna 2025 ja 140 milj. euroa vuodesta 2026 alkaen ja osa tästä on tarkoitus kohdentaa muihin tarkoituksiin. Valtiovarainministeriö muistuttaa, että

uudistus tulee toteuttaa valtiontalouden menokehysten puitteissa ja rahoituksesta päätetään vuoden 2025 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin esitettyjen muutosten osalta valtiovarainministeriö korostaa, että vastuu varhennettua oppivelvollisuutta koskevasta tiedonkeruusta sekä tietojen käytettävyydestä valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa ja kotikuntakorvauksen perusosan laskennassa on korostuneesti opetus- ja kulttuuriministeriöllä.

Esitys tulee kuntalain (415/2015) 13 §:n mukaisesti käsitellä kuntahallinnon ja talouden neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi VM KAO Hallinto ja politiikka, Suvi Savolainen  
VM VKO Rakennepolitiikkayksikkö, Toni Tuomainen

**VN/32974/2023-VM-73**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: