



Perusopetuksen järjestäminen murroksessa

Väestökehityksen haasteita perusopetuksen
järjestämisessä tarkastelevan työryhmän loppuraportti

Perusopetuksen järjestäminen murroksessa

Väestökehityksen haasteita perusopetuksen järjestämisessä tarkastelevan työryhmän loppuraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-415-021-7
ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Perusopetuksen järjestäminen murroksessa
Väestökehityksen haasteita perusopetuksen järjestämisessä tarkastelevan
työryhmän loppuraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2026:14		Teema	Koulutus
Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Yhteisötekijä	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	162
Tiivistelmä			
Hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanemiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti vuonna 2024 työryhmän tarkastelemaan väestökehityksen haasteita perusopetuksen järjestämisessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä esittelee loppuraportissaan ratkaisuja, joilla väestökehityksen nykyisiin ja tuleviin haasteisiin voidaan vastata perusopetuksen järjestämisessä. Työryhmä on valmistellut tilannekuvan väestökehityksestä perusopetuksen näkökulmasta ja strategisen näkemyksen perusopetuksen järjestämiseen liittyvästä kehittämisestä, jolla vahvistetaan lapsen oikeuksien toteutumista tilanteessa, jossa perusopetusikäisten määrä vähenee. Työryhmä esittää toimenpide-ehdotuksia perusopetuksen rahoitukseen, opetushenkilöstöön, maahanmuuttotaustaisten oppilaiden opetukseen, opetuksen järjestäjien välisen yhteistyön vahvistamiseen, etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen, ruotsinkieliseen perusopetukseen sekä koulukuljetuksiin liittyen. Lisäksi tehdään esitys uudistetuiksi perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteiksi ja valmistellaan niille seuranta. Pääosa työryhmän ehdotuksista on tarkoitettu toteutettavaksi seuraavalla hallituskaudella, osassa toimenpiteitä työ on käynnistetty jo kuluvalle hallituskaudella.			
Asiasanat	koulutus, perusopetus, väestökehitys, lapsen oikeudet, eriytyminen, kunnat		
ISBN PDF	978-952-415-021-7	ISSN PDF	1799-0351
Asianumero	VN/2284/2024	Hankenumero	OKM013:00/2024
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-021-7		

Ordnande av grundläggande utbildning i förändring
Slutrapport från den arbetsgrupp som utrett befolkningsutvecklingens
utmaningar inom den grundläggande utbildningen

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2026:14	Tema	Utbildning
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	
Utarbetad av	Undervisnings- och kulturministeriet	
Språk	finska	Sidantal 162
Referat		
För att uppfylla målen i regeringsprogrammet tillsatte undervisnings- och kulturministeriet 2024 en arbetsgrupp med uppgift att utreda vilka utmaningar som befolkningsutvecklingen medför för ordnandet av grundläggande utbildning. I sin slutrapport presenterar arbetsgruppen lösningar för att hantera de nuvarande och framtida utmaningar som befolkningsutvecklingen medför för ordnandet av grundläggande utbildning. Arbetsgruppen har tagit fram en lägesbild av befolkningsutvecklingen med hänsyn till den grundläggande utbildningen och formulerat en strategisk vision för utvecklingen av ordnandet av grundläggande utbildning för att stärka barnets rättigheter i en situation där antalet barn i grundskoleåldern minskar. Arbetsgruppen föreslår åtgärder som gäller finansiering av grundläggande utbildning, undervisningspersonal, undervisning för elever med invandrabakgrund, stärkande av samarbetet mellan utbildningsanordnarna, undervisning med hjälp av fjärruppkoppling, grundläggande utbildning på svenska samt skoltransporter. Dessutom läggs det fram ett förslag till reviderade kvalitetsmål för ordnandet av den grundläggande utbildningen och det bereds hur de ska följas upp. Största delen av arbetsgruppens förslag avses bli genomförda under nästa regeringsperiod, i en del av åtgärderna har arbetet inletts redan under denna regeringsperiod.		
Nyckelord	utbildning, grundläggande utbildning, befolkningsutveckling, barnets rättigheter, särutveckling, kommuner	
ISBN PDF	978-952-415-021-7	ISSN PDF 1799-0351
Ärendenummer	VN/2284/2024	Projektnummer OKM013:00/2024
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-021-7	

Provision of primary and lower secondary education in transition
Final report of the working group examining demographic challenges in primary and lower secondary education

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2026:14		Subject	Education
Publisher	Ministry of Education and Culture		
Group author	Ministry of Education and Culture		
Language	Finnish	Pages	162

Abstract

In order to implement the objectives of the Government Programme, the Ministry of Education and Culture set up a working group in 2024 to examine demographic challenges in the provision of primary and lower secondary education.

In its final report, the working group set up by the Ministry of Education and Culture presents solutions on how to respond to the current and future demographic challenges in the provision of primary and lower secondary education. The working group prepared a situational picture on the demographic trend from the perspective of comprehensive school education and as well as a strategic vision for enhancing the provision of comprehensive school education with a view to bolstering efforts to ensure children's rights are met when the number of children of primary and lower secondary education age is declining.

The working group proposes measures for financing comprehensive school education, teaching staff, instruction for students with an immigrant background, strengthening cooperation between education providers, distance teaching, Swedish-speaking comprehensive school education, and school transport. In addition, a proposal is made for reformed quality objectives for the provision of basic education and a follow-up will be prepared for them. Most of the working group's proposals are intended to be implemented during the next government term, while some of the measures have already been launched during the current government term.

Keywords education, primary and lower secondary education, comprehensive school education, demographic trends, children's rights, segregation, municipalities

ISBN PDF	978-952-415-021-7	ISSN PDF	1799-0351
Reference number	VN/2284/2024	Project number	OKM013:00/2024

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-021-7>

Sisältö

1	Työryhmän tehtävä ja toiminta	8
1.1	Työryhmän asettaminen	8
1.2	Työryhmän kokoonpano	10
2	Perusopetusikäisten määrän kehitys	12
2.1	Syntyvyys Suomessa tilastohistorian matalimmalla tasolla	12
2.2	Syntyvyyden laskun vaikutus perusopetusikäisten ikäluokkaan	14
2.3	Kuntien erilaistuminen haastaa perusopetuksen järjestämistä	16
3	Peruskouluverkon muutoksia 2000-luvun alun jälkeen	20
3.1	Kunnan lakisääteinen velvollisuus järjestää perusopetusta	20
3.2	Kouluverkko harvenee ja koulujen koko kasvaa	21
3.3	Kouluverkon kehitysnäkymissä suurta alueellista vaihtelua	25
4	Perusopetuksen rahoitus ja kustannuskehitys	29
4.1	Vastuu perusopetuksen rahoituksesta jakautuu opetuksen järjestäjän ja valtion kesken	29
4.2	Perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset ovat nousseet ja kustannusrakenne muuttunut	35
5	Väestökehityksen vaikutukset opettajuuteen, opettajan ammattiin sekä opettajatarpeeseen	42
5.1	Perusopetuksen henkilöstörakennetta ja kelpoisuuksia ohjaa lainsäädäntö	42
5.2	Perusopetuksen henkilöstömäärä on kasvanut 2000-luvulla. Erityisesti kasvua on erityisopettajien ja koulunkäyntiavustajien määrässä	44
5.3	Oppilasmäärä opettajaa kohden vaihtelee merkittävästi	45
5.4	Opettajan ammatin veto- ja pitovoima: Onko Suomella syytä huoleen?	45
6	Maahanmuuttotaustaiset oppilaat	49
6.1	Nykytila	49
6.1.1	Opetusjärjestelyt	50
6.1.2	Valtionrahoitus	51
6.1.3	Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden osaaminen	52
6.1.4	Pääministeri Orpon hallituksen toimet maahanmuuttotaustaisten oppilaiden tukemiseksi perusopetuksessa	53
6.2	Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden opetukseen liittyviä kehittämistarpeita	54

7	Opetuksen järjestäjien välinen yhteistyö	57
7.1	Opetuksen järjestäjien välistä yhteistyötä koskeva sääntely	57
7.2	Rahoitus kuntien välisessä yhteistyössä	59
7.3	Yhteistyön muodot perusopetuksen järjestämisessä: rakenteellinen, toiminnallinen ja verkostomainen yhteistyö	59
7.4	Kuntien välisen yhteistyön nykytila perusopetuksessa	61
8	Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus	64
8.1	Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen oikeudelliset lähtökohdat	64
8.2	Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus opetussuunnitelman perusteissa	66
8.3	Etäopetusjärjestelyihin liittyvät keskeiset käsitteet	67
8.4	Lapsen oikeus lähiopetukseen	69
8.5	Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen nykytila	70
9	Ruotsinkielinen perusopetus	75
9.1	Ruotsinkielisen perusopetuksen nykytila	75
9.2	Ruotsinkieliseen perusopetukseen liittyviä erityiskysymyksiä ja tarpeita	80
9.3	Nuläget för den grundläggande utbildningen på svenska	82
9.4	Specialfrågor och behov som anknyter till den grundläggande utbildningen på svenska	86
10	Perusopetuksen koulumatkat	89
10.1	Perusopetuksen koulumatkoja koskeva sääntely	89
10.2	Rahoitus	91
10.3	Koulukuljetuksia koskevaa tutkimus- ja selvitystietoa sekä kehittämistarpeita	92
11	Työryhmän toimenpide-ehdotukset	100
11.1	Toimenpide-ehdotukset suomeksi	100
11.2	Åtgärdsförslag på svenska	110
	Liite 1. Perusopetuksen järjestämisen valtakunnalliset laatutavoitteet 2026	122
	Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteiden normipohja ja nykytila	123
	Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteet 2026	127
	Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteiden seuranta ja jatkokehittäminen	132
	Liite 2. Perusopetuksen seurantaindikaattorit 2026	150
	Liite 3. Eriävä mielipide	151
	Valtiovarainministeriön edustajien eriävä mielipide	151
	Lähteet	155
	Säädökset ja vireilletuloasiakirjat	155
	Muut lähteet	156

1 Työryhmän tehtävä ja toiminta

1.1 Työryhmän asettaminen

Väestökehityksen haasteita perusopetuksen järjestämisessä käsittelevän työryhmän tehtävänä oli valmistella pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjausten (Valtioneuvosto 2023) pohjalta esitys väestökehityksen haasteisiin vastaamiseksi perusopetuksen järjestämisessä. Työskentelyn peruslähtökohtana oli varmistaa, että lapsen oikeus koulutukseen toteutuu mahdollisimman yhdenvertaisesti koko maassa.

Työryhmän tehtävinä oli laatia strateginen näkemys perusopetuksen järjestämiseen liittyvän kehittämisen suunnasta lapsen oikeuksien toteutumisen vahvistamiseksi. Työryhmän tuli valmistella ehdotus opetuksen järjestäjien keskinäisen yhteistyön vahvistamisesta, koulutuksen saavutettavuuden varmistamisesta, perusopetuksen järjestämiseen liittyvistä kriteereistä, perusopetuksen laatukriteereiden uudistamisesta, tarvittavan tietopohjan kehittämisestä sekä muista tarpeellisista uudistuksista. Lisäksi työryhmän tuli valmistella esitys koulutusjärjestelmän, lainsäädännön sekä rahoituksen kehittämiseksi vastaamaan väestökehityksen aiheuttamiin haasteisiin sekä laatia arvio etäopetuksen hyödyntämisen mahdollisuuksista perusopetuksessa tarkkarajaisesti säädettyä esimerkiksi valinnaisten kielten opetuksessa sekä muista innovatiivisista tavoista järjestää perusopetusta ottaen huomioon lapsen oikeudet ja edun ensisijaisuus.

Työryhmä huomioi valmistelussa esitysten suhteen kunnalliseen itsehallintoon, kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistusta koskevan valmistelutyön sekä kuntien normien keventämiseen liittyvän hankkeen. Lisäksi valmistelussa huomioitiin sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen seuranta ja arviointi, aluehallintoa koskeva uudistamistyö sekä varmistettiin valtakunnallinen perusopetuksen tietopohja sekä suomen- että ruotsinkielisen opetuksen osalta.

Työryhmän toimikausi oli 1.3.2024–31.12.2025. Loppuvuonna 2025 päätettiin jatkaa työryhmätyötä helmikuun loppuun 2026 saakka. Tässä raportissa esitellään työryhmän toimintaa ja tuloksia. Työryhmä kokoontui yhteensä 18 kertaa.

Työryhmä on valmistellut toimenpide-ehdotuksia perusopetuksen rahoitukseen, opetushenkilöstöön, maahanmuuttotasaisten oppilaiden opetukseen, opetuksen järjestäjien välisen yhteistyön vahvistamiseen, etäyhteyksiä hyödyntävään

opetukseen, ruotsinkieliseen perusopetukseen sekä koulukuljetuksiin liittyen. Lisäksi on valmisteltu esitys perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteiksi ja niiden seurannaksi, jotka esitellään raportin liitteissä. Työryhmän rahoitusta koskevien toimenpide-ehdotusten osalta on jätetty eriyvä mielipide, joka on raportin liitteenä 3.

Työryhmä toivoo, että toimenpide-ehdotukset auttavat perusopetuksen kehittämistä koskevan kokonaisnäkemyksen ja väestökehityksen johdosta tarvittavien toimenpiteiden suunnittelussa erityisesti seuraavan hallituskauden valmistelussa.

Osa työryhmän ehdottamista toimenpiteistä on jo käynnistetty työryhmän työskentelyn kuluessa. Tällaisia toimenpiteitä ovat pilottiaavustus opetuksen järjestämistä koskevan kuntien välisen yhteistyön kehittämiseksi ja käynnistämiseksi erityisesti väestökehitykseltään vaikeassa asemassa olevissa kunnissa sekä opettaja- ja rehtorinkelpoisuuksien toimivuutta nykytilassa ja tulevaisuuden väestökehityksen näkökulmasta koskeva selvitystyö ja tilannekuva.

Työryhmä on työssään kuullut työryhmän jäsenten ja asiantuntijoiden alustuksia. Osana työryhmätyötä järjestettiin syksyllä 2025 valtakunnallinen seminaari, jossa luotiin tilannekuvaa väestökehityksen vaikutuksista perusopetuksen järjestämiseen ja saavutettavuuteen ja etsittiin ratkaisuja siihen, miten lasten oikeudet yhdenvertaiseen koulutukseen varmistetaan koko maassa samalla kun väestökehitys eriytyy alueiden ja kuntien välillä.

Työn tueksi opetus- ja kulttuuriministeriö rahoitti Jyväskylän yliopiston toteuttaman selvityksen perusopetuksen tilannekuvasta erilaistuvissa kunnissa (Kalalahti ym. 2025) ja tilasi Kansalliselta koulutuksen arviointikeskukselta arvioinnin etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta perusopetuksessa, jonka alustavat havainnot ja kehittämissuosituksot ovat olleet työryhmän käytössä. Arviointiraportti julkaistaan alkuvuonna 2026.

1.2 Työryhmän kokoonpano

Työryhmässä oli koko toimikauden ajan mukana 24 jäsentä. Työryhmän jäsenet ja jäsenten vaihdokset olivat seuraavat:

- Ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetus- ja kulttuuriministeriö, puheenjohtaja
- Neuvotteleva virkamies Minna Polvinen, opetus- ja kulttuuriministeriö, varapuheenjohtaja
- Opetusneuvos Tommi Karjalainen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Erityisasiantuntija My Kirvesniemi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Opetusneuvos Anna Mikander (tilalle 10.10.2024 alkaen erityisasiantuntija Sini Keinonen), opetus- ja kulttuuriministeriö
- Asiantuntija Johannes Peltola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Opetusneuvos Anssi Pirttijärvi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Budjettineuvos Tanja Rantanen (tilalle 10.10.2024 alkaen budjettineuvos Taina Eckstein), valtiovarainministeriö
- Neuvotteleva virkamies Suvi Savolainen, valtiovarainministeriö
- Erityisasiantuntija Pia Suvivuo (tilalle 22.8.2025 alkaen erityisasiantuntija Niina Kiviaho), sosiaali- ja terveysministeriö
- Johtaja Kurt Torsell, Opetushallitus
- Opetusneuvos Juho Helminen, Opetushallitus
- Erityisasiantuntija Annika Westerholm, Opetushallitus
- Arviointineuvos Mari Räkköläinen, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- Koulutusasioiden johtaja Irmeli Myllymäki, Kuntaliitto
- Neuvottelujohtaja Hannu Freund, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT
- Johtava asiantuntija Annakaisa Tikkinen, Sivistysala ry
- Johtava erityisasiantuntija Pauliina Viitamies, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ
- Ombudsman Jens Mattfolk, Finlands Svenska Lärarförbund FSL
- Kasvun ja oppimisen toimialajohtaja Harri Rinta-aho (tilalle 5.5.2025 alkaen kasvun ja oppimisen toimialajohtaja Merja Narvo-Akkola), Espoon kaupunki
- Utbildningschef Ulrika Lundberg, Paraisten kaupunki
- Sivistystoimenjohtaja Mikko Ripatti, Savonlinnan kaupunki
- Professori Janne Varjo, Helsingin yliopisto
- Yliopisto-opettaja Siv Sandberg, Åbo Akademi

Työryhmän asiantuntijasihteeristössä ovat toimineet opetusneuvos Mika Puukko ja asiantuntija Aili Johansson (tilalle 1.12.2025 alkaen asiantuntija Eeva Lohela) opetus- ja kulttuuriministeriöstä, arviointineuvos Päivi Kamppi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta ja opetusneuvos Petra Packalen Opetushallituksesta.

Alatyöryhmä

Työryhmä päätti joulukuussa 2024 nimetä erillisen alatyöryhmän valmistelemaan esityksen uudistetuiksi perusopetuksen laatukriteereiksi ja niiden seurannaksi. Alatyöryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus valtakunnallisista kriteereistä maaliskuun loppuun 2025 mennessä työryhmän käsittelyä varten. Alatyöryhmä laati luonnoksen perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteista ja niiden seurannasta, joka käsiteltiin varsinaisessa työryhmässä. Alatyöryhmässä työskentelivät seuraavat jäsenet:

- Neuvotteleva virkamies Minna Polvinen, opetus- ja kulttuuriministeriö, puheenjohtaja
- Opetusneuvos Mika Puukko, opetus- ja kulttuuriministeriö, varapuheenjohtaja
- Asiantuntija Aili Johansson, opetus- ja kulttuuriministeriö, sihteeri
- Opetusneuvos Tommi Karjalainen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Neuvotteleva virkamies Suvi Savolainen, valtiovarainministeriö
- Osastopäällikkö Anu Liljeström, Aluehallintovirasto (nyk. Lupa- ja valvontavirasto)
- Opetusneuvos Katri Kuukka, Opetushallitus
- Arviointineuvos Mari Räkköläinen, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- Erityisasiantuntija Mari Sjöström, Kuntaliitto
- Johtava erityisasiantuntija Pauliina Viitamies, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ
- Opetuksen kehittämisen päällikkö Riina Plosila, Espoon kaupunki
- Rehtori Christa Andersson, Paraisten kaupunki

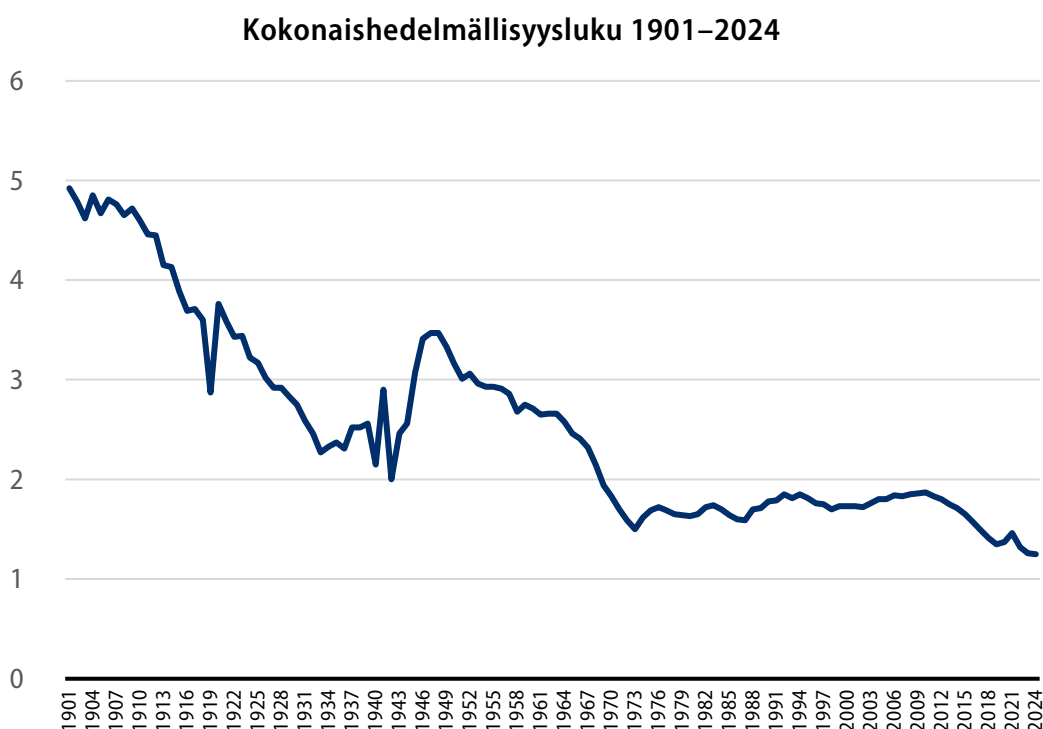
2 Perusopetusikäisten määrän kehitys

Tiivistys

- Suomessa 2010-luvulla alkanut syntyvyyden lasku on jatkunut 2020-luvulla: kun vuonna 2021 lapsia syntyi vielä noin 50 000, vuonna 2024 syntyi noin 43 500 lasta.
- Syntyvyyden laskun myötä perusopetusikäisten oppilaiden määrä vähenee voimakkaasti ja oppilasmäärien lasku heijastuu myös kouluverkon kehitykseen. Tilanteessa on suurta alueellista vaihtelua.
- Kuntien eriytyminen haastaa koulutusjärjestelmää. Lähes kaikki alle 10 000 asukkaan kunnat ovat edeltävän viiden vuoden aikana menettäneet väestöään, kun taas suurin osa yli 40 000 asukkaan kunnista on kasvanut.

2.1 Syntyvyys Suomessa tilastohistorian matalimmalla tasolla

Vuonna 2024 Suomessa syntyi noin 43 500 lasta eli noin viidennes vähemmän kuin vuonna 2010. Syntyvyyden lasku on yhä jatkunut 2020-luvun aikana, sillä vuonna 2021 lapsia syntyi vielä noin 50 000. Kokonaishedelmällisyysluku kuvaa lapsiluvun odotetta, eli sitä lapsimäärää, jonka naiset keskimäärin saavat elinaikanaan. Kokonaishedelmällisyysluvun tulisi olla vähintään 2,1, jotta väestö uusiutuisi ja väestösuhteet pysyisivät tasapainossa. Vuonna 2024 maamme kokonaishedelmällisyysluku oli 1,25, joka on matalin syntyvyyden taso koko 1700-luvulla alkaneen tilastoinnin ajalta. Korkeimmillaan 2000-luvun aikana kokonaishedelmällisyysluku on ollut vuonna 2010, jolloin luku oli 1,87. (kuvio 1.) Vuonna 2024 Manner-Suomessa oli jo noin 100 kuntaa, joissa lapsia syntyi vuodessa enintään yhden koululuokallisen (20 lasta) verran. Yhteensä 39 kunnassa lapsia syntyi alle 10. (Tilastokeskus, syntyneet.)

Kuvio 1. Kokonaishedelmällisyysluvun kehitys vuosina 1901–2024

Lähde: Tilastokeskus, syntyneet

Väestöllinen huoltosuhde (alle 15-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden määrä sataa 15–64-vuotiasta työikäistä kohden) oli vuonna 2024 yhteensä 62. Väestöennusteen mukaan huoltosuhde kääntyisi alhaisen syntyvyyden ja korkean nettomaahanmuuton vuoksi laskuun ennustejakson alkuvuosina, mutta kääntyisi kasvuun vuodesta 2040 lähtien ollen 72 vuoden 2070 lopussa. Alueelliset erot huoltosuhteen kehityksessä ovat merkittäviä. (Tilastokeskus, väestöennuste.)

Kyseessä on maailmanlaajuinen ilmiö. Alle 6-vuotiaiden määrä väheni EU:ssa yli 2 miljoonalla vuosina 2013–2023, ja lapsimäärän ennustetaan kutistuvan edelleen miljoonalla vuoteen 2030 mennessä. Suhteellisesti eniten lasten määrä on vähentynyt Espanjassa, Kreikassa, Italiassa ja Suomessa. (European Commission 2025b.) OECD-maissa syntyi vuonna 2022 keskimäärin 1,5 lasta naista kohden, ja syntyvyyden lasku voi johtaa väestöjen kutistumiseen jo tulevalla vuosikymmenellä. Matalin syntyvyyden taso on Koreassa, jossa naiset synnyttivät vuonna 2023 keskimäärin 0,7 lasta. (OECD 2024.)

2.2 Syntyvyyden laskun vaikutus perusopetusikäisten ikäluokkaan

Syntyvyyden laskun myötä perusopetusikäisten, 7–15-vuotiaiden oppilaiden määrä laskee voimakkaasti. Tilastokeskuksen väestötilaston (jo syntyneet lapset) ja vuoden 2024 väestöennusteen mukaan määrä laskee vuodesta 2023 vuoteen 2040 yli 95 000 oppilaalla (17 % kokonaismäärästä). Erojen odotetaan olevan suuria maakuntien välillä ja niiden sisällä. Oppilasmäärän ennustetaan vähenevän prosentuaalisesti eniten Kymenlaaksossa (38 %), Etelä-Savossa (35 %) ja Kainuussa (34 %). Tilanne voi kuitenkin vaihdella maakuntien sisällä, esimerkiksi keskuskaupungin ja reuna-alueen välillä. Joissakin kunnissa, esimerkiksi suurissa kaupungeissa, oppilasmäärät saattavat kasvaa. Uudellamaalla tämä näkyy pääkaupunkiseudun oppilasmäärän kasvuna 4 prosentilla, kun samalla muun Uudenmaan oppilasmäärä pienenee 17 prosentilla. (taulukko 1.) Toisaalta väestönmuutoksen arviointi, erityisesti vieraskielisen väestön osalta, voi olla haasteellista, eivätkä ennusteet ole viime vuosina aina osuneet oikeaan. Lisäksi nopeasti muuttuvat tilanteet, kuten koronapandemia tai Venäjän hyökkäyssota, voivat haastaa trendejä ja kasvattaa ennusteiden epävarmuutta.

Taulukko 1. Perusopetusikäisten, 7–15-vuotiaiden määrän kehitys vuosina 2023–2040

Maakunta	2023 (väestö 31.12.)	2040 (2021 ennuste)	2040 (2024 ennuste)	Muutos lkm (2024 ennuste)	Muutos % (2024 ennuste)
Manner-Suomi	554 055	452 912	458 801	-95 254	-17 %
Uusimaa	177 588	167 243	173 292	-4 296	-2 %
pääkaupunkiseutu	120 991	119 694	126 181	5 190	4 %
muu Uusimaa	56 597	47 549	47 111	-9 486	-17 %
Varsinais-Suomi	45 794	38 092	39 169	-6 625	-14 %
Satakunta	19 989	13 959	13 715	-6 274	-31 %
Kanta-Häme	16 530	11 675	11 870	-4 660	-28 %
Pirkanmaa	52 344	44 237	45 039	-7 305	-14 %
Päijät-Häme	18 928	14 238	14 008	-4 920	-26 %
Kymenlaakso	13 892	9 005	8 598	-5 294	-38 %
Etelä-Karjala	10 868	7 645	7 420	-3 448	-32 %
Etelä-Savo	10 729	6 670	6 924	-3 805	-35 %
Pohjois-Savo	23 141	17 473	17 665	-5 476	-24 %
Pohjois-Karjala	14 679	10 702	10 369	-4 310	-29 %
Keski-Suomi	27 581	20 424	19 938	-7 643	-28 %
Etelä-Pohjanmaa	20 514	14 472	13 847	-6 667	-32 %
Pohjanmaa	19 287	15 347	16 357	-2 930	-15 %
Keski-Pohjanmaa	8 175	5 882	5 832	-2 343	-29 %
Pohjois-Pohjanmaa	50 306	38 693	37 574	-12 732	-25 %
Kainuu	6 558	4 403	4 348	-2 210	-34 %
Lappi	17 152	12 752	12 836	-4 316	-25 %

Lähde: Tilastokeskus, väestötilasto ja väestöennusteet 2021 ja 2024

Oppilasmäärien lasku heijastuu kouluverkon kehitykseen, jota käsitellään tarkemmin luvussa 3. Vuosien 2000–2024 välisenä aikana peruskoulujen määrä on vähentynyt noin 4 000 koulusta reiluun 2 000 kouluun eli noin puolella. Suhteellisesti tarkasteltuna voimakkainta kouluverkon harveneminen on ollut kaikkein pienimmissä kunnissa. (Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, Opetuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkko.)

Kouluverkon harvenemisen myötä on syytä tarkastella kotiopetuksessa olevien oppilaiden määrän kehitystä, sillä koulumatkojen pidentyminen voi joissain tilanteissa vaikuttaa perheiden koulutusvalintoihin. Kotiopetuksessa olevien oppilaiden määrä kasvoi korona-aikana: kun vuonna 2018 kotiopetuksessa oli noin 300 oppilasta, vuonna 2020 määrä nousi reiluun 500 oppilaaseen. Lukumäärä on sen jälkeen kasvanut vuosittain. Tilastopäivänä 20.9.2025 kotiopetuksessa oli noin 950 oppilasta. Yliedustettuina olivat Uudenmaan maakunta (396 oppilasta) ja muut kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvat (195 oppilasta). (Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, Kotiopetusoppilaat.)

2.3 Kuntien erilaistuminen haastaa perusopetuksen järjestämistä

Suomen kunnat ovat erilaistuneet. Eriytymisen jatkuminen haastaa koulutusjärjestelmää. Suurimmassa osassa Manner-Suomen kuntia asuu alle 10 000 ihmistä. Vuonna 2024 196 kunnassa oli alle 10 000 asukasta ja 129 kunnassa alle 5 000 asukasta. Lähes kaikki alle 10 000 asukkaan kunnat olivat edeltävän viiden vuoden aikana menettäneet väestöään, kun taas suurin osa yli 40 000 asukkaan kunnista oli kasvanut. Kun esimerkiksi Helsingissä syntyi vuonna 2024 noin 6 300 lasta, niin yhteensä 39:ssä Manner-Suomen kunnassa lapsia syntyi alle 10. (Tilastokeskus, väestörakenne ja syntyneet.)

Perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset ovat nousseet kaiken kokoisissa kunnissa. Eniten nousua on tapahtunut pienissä ja maaseutumaisissa kunnissa. Suurissa kaupungeissa kustannusten kasvu on ollut maltillisinta. Kustannuksissa voi kuitenkin olla suuria eroja väkiluvultaan saman kokoluokan kuntien välillä. Tähän vaikuttavat kuntien erilaiset olosuhteet, esimerkiksi saaristomaisuus. Perusopetuksen rahoitusta ja kustannuskehitystä käsitellään tarkemmin luvussa 4.

Kuntien eriytymistä voidaan tarkastella myös ainevalintojen näkökulmasta. Kaikista yläkoululaisista (vuosiluokat 7–9) 18 prosenttia opiskeli koulun opetuskielen lisäksi vähintään kolmea kieltä lukuvuonna 2022–2023. Maakuntien välillä oli kuitenkin

merkittävää vaihtelua: Uudellamaalla osuus oli 26 prosenttia, Etelä-Pohjanmaalla, Etelä-Savossa ja Kainuussa 7 prosenttia. Kuntien väliset erot olivat vielä suuremmat. Helsingin yläkoululaisista 38 prosenttia ja Juupajoella ja Kuhmoisissa peräti joka toinen yläkoululainen opiskeli useampaa kuin kahta kieltä. Toisaalta Suomessa on suuri joukko kuntia, joiden yläkouluissa ei opiskella lainkaan vapaaehtoisia kieliä. Yhteensä 61 kunnassa ei ollut yhtään kolmea kieltä opiskelevaa yläkoululaista. (Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen.)

Kuntaan liittyvien taustamuuttujien tarkastelussa erityisesti suurempi oppilasmäärä ja asukaskohtainen verotulo olivat yhteydessä laajempaan kielten opiskeluun (taulukko 2). Myös lukion aloittaneiden osuus ikäluokasta oli yhteydessä vapaaehtoisten ja valinnaisten kielten opiskeluun. Vaikka oppilaiden ja perheiden valinnat vaikuttavat kielten opiskeluun, erot heijastavat myös kuntien vaihtelevia resursseja, aineenopettajien saatavuutta sekä sitä, onko oppilasmäärä riittävä ryhmien muodostamiseen. Erot kertovat siis myös opiskelumahdollisuuksien yhdenvertaisuudesta.

Taulukko 2. Vähintään kolmea kieltä opiskelevien osuudet luokiteltuna eräiden taustamuuttujien mukaan. Luvut ovat kuhunkin kuntaluokkaan kuuluvien kuntakohtaisten lukujen painottamattomia keskiarvoja.

Vähintään kolmea kieltä opiskelevien %-osuus (7–9 vl)	Kuntien määrä	Oppilas-määrä 2023	Ruotsinkielisen väestön %-osuus 2023	Koulukoko 2023	Verotulot 2022 (€)	Taajama-aste 2022	Lukion aloittaneiden %-osuus 2021
1 (41–22,0)	21	7 088	4,3	291	4 308	72,9	56,3
2 (21,9–16,7)	39	2 398	11,8	214	4 051	67,5	54,1
3 (10,0–16,4)	77	2 223	4,9	231	3 826	70,2	46,8
4 (0,3–10,0)	95	1 243	3,1	219	3 726	66,3	48,6
5 (0,0)	61	275	4,7	128	3 660	48,3	43,9

Lähde: Opetushallitus 2024. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipuseen perustuva julkaisematon analyysi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittaman, Helsingin yliopiston ja Itlan toteuttaman tutkimushankkeen mukaan kunnat ovat varautuneet ja reagoineet hyvin vaihtelevasti väestömuutoksen aiheuttamiin haasteisiin opetuspalvelujen järjestämisessä. Kyselyyn vastanneista 170 kunnasta noin puolet oli huomionut väestömuutoksen vaikutukset kuntastrategiassaan. Erityisesti kasvavat kunnat huomioivat ennakkoinnin ja pitkän aikavälin suunnittelun. Kunnista 59 prosenttia piti vähintään melko todennäköisenä, että kunnassa tehdään kuluvalle valtuustokaudella omaa toimialaa koskeva palveluverkkoselvitys. Lisäksi 57 prosenttia arvioi tiivistävänsä järjestämisyhteistyötä naapurikuntien kanssa ja 48 prosenttia räätälöivänsä jatkossa yhteisiä virkoja henkilöstön saatavuuden varmistamiseksi. Tulosten perusteella kunnat luokiteltiin kasvavan, kutistuvan ja karsitun palveluverkon kuntiin. (Kyösti ym. 2023.)

3 Peruskouluverkon muutoksia 2000-luvun alun jälkeen

Tiivistys

- Peruskoulujen määrä on puolittunut 2000-luvun alun jälkeen noin 4 000 koulusta noin 2 000 kouluun.
- Erityisesti pienten koulujen määrä on vähentynyt, suurten (yli 500 oppilasta) puolestaan kasvanut. Samaan aikaan koulujen keskikoko on kasvanut ja yhtenäiskoulut ovat yleistyneet.
- Perusopetuksen kouluverkko on harventunut kaikissa maakunnissa ja kaikissa kuntatyypeissä. Suurin muutos on kuitenkin tapahtunut maaseutumaaisissa kunnissa.
- Vuonna 2024 lähes joka neljännessä kunnassa oli enää yksi peruskoulu, jolloin palveluverkon kehittäminen ei enää ole mahdollista vain kunnan sisäisin toimin.

3.1 Kunnan lakisääteinen velvollisuus järjestää perusopetusta

Perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille ja nuorille perusopetusta. Kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään perusopetusta erikseen kummallekin kieliryhmälle. Saamelaiden kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä.

Opetuksen organisointia ohjaa lähikouluperiaate. Opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Kunta osoittaa oppivelvolliselle lähikoulun

tai muun soveltuvan paikan, jossa opetusta annetaan sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Oppivelvollinen voi kuitenkin pyrkiä muuhunkin kuin lähikouluun.

Kunta voi järjestää palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kuntien välistä yhteistyötä varten voidaan perustaa myös kuntayhtymä. Pääsääntöisesti kunnat järjestävät perusopetusta omissa peruskouluissaan. Yhteistyön tekeminen on kunnille vapaaehtoista ja sopimukseen perustuvaa. Yhteistoiminnan muodot on määritelty kuntalain 8 luvussa (yhteinen toimielin (ns. vastuukuntamalli)), yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä).

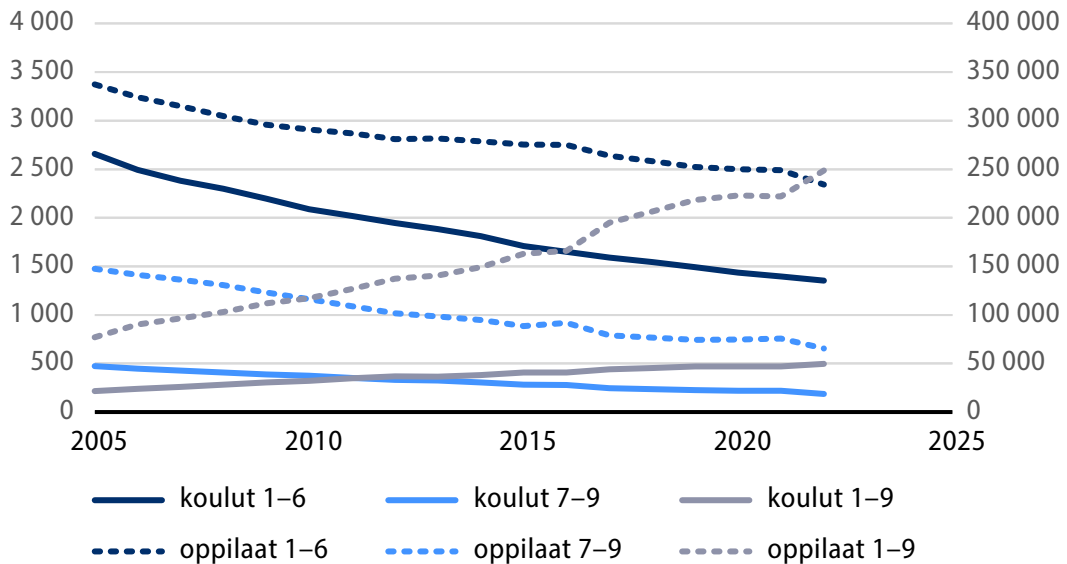
3.2 Kouluverkko harvenee ja koulujen koko kasvaa

Peruskouluverkko on harventunut merkittävästi 2000-luvun alun jälkeen. Vuosien 2000–2024 välisenä aikana peruskoulujen määrä väheni noin 4 000 koulusta noin 2 000 kouluun, eli lähes puolella.

Erityisesti pienten koulujen määrä on vähentynyt jo pitkään, kun taas suurten, vähintään 500 oppilaan koulujen määrä on kasvanut koulujen yhdistämisen ja väestön alueellisen keskittymisen seurauksena. Samanaikaisesti yhtenäiskoulut ja niin sanotut monitoimikampukset ovat yleistyneet. Vuonna 2024 jo neljännes peruskouluista oli yhtenäiskouluja, ja niissä opiskeli 46 prosenttia peruskoulujen oppilaista. Muutos on ollut nopeaa, sillä vuosikymmen aiemmin yhtenäiskoulujen osuus oli 15 prosenttia.

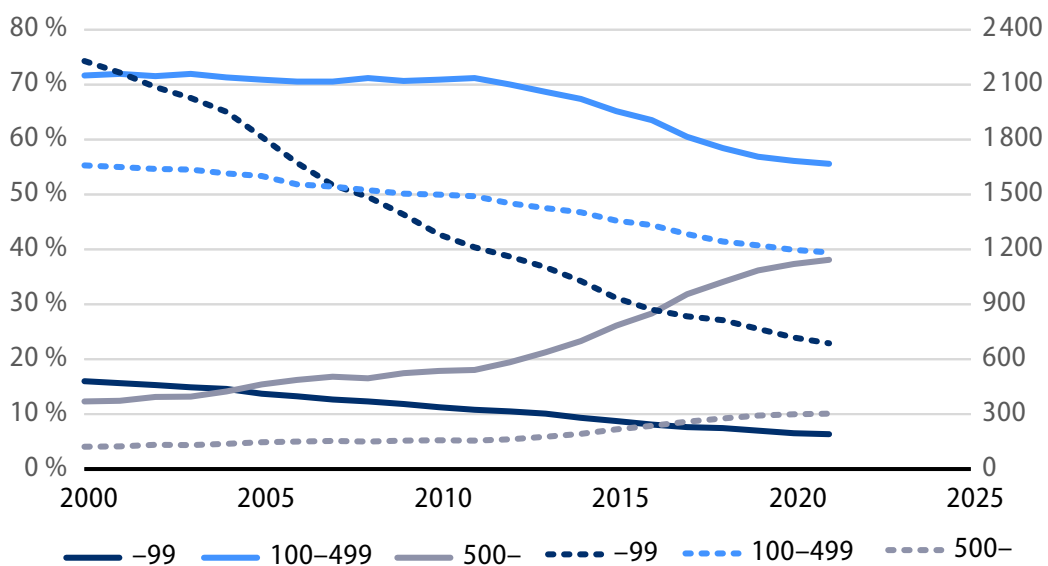
Kehityksen seurauksena koulujen keskikoko on kasvanut huomattavasti. Pienten, alle sadan oppilaan koulujen määrä on vähentynyt, ja yhä suurempi osa oppilaista opiskelee keskisuurissa tai suurissa kouluissa (ks. kuviot 2 ja 3).

Kuvio 2. Eri luokka-asteet sisältävien peruskoulujen (vasen) ja niiden oppilaiden (oikea) määrä 2005–2022.



Lähde: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Sivistyskatsaus 2024, kuvio 31

Kuvio 3. Eri kokoisten peruskoulujen määrä (katkoviiva, oikea akseli) ja niissä opiskelevien osuus peruskoululaisista (vasen akseli) 2000–2021.



Lähde: Opetus- ja kulttuuriministeriö Sivistyskatsaus 2024, kuvio 34.

Opetushallituksen 2025 julkaisemassa raportissa Peruskoulut ja lukiot 2011–2040 tarkastellaan oppilaitosverkon ja oppilasmäärän toteutunutta kehitystä sekä ennakoitua tulevaa kehitystä Tilastokeskuksen väestöennusteeseen pohjautuen (Honkasalo 2025). Tarkastelujaksolla 2011–2024 peruskouluikäisten määrä ei Suomessa vielä vähentynyt, vaan kasvoi hieman. Samaan aikaan kuitenkin peruskoulujen määrä väheni voimakkaasti, mikä näkyy koulujen keskimääräisen koon huomattavana kasvuna alle 200 oppilaasta lähes 300 oppilaaseen.

Kouluverkon harveneminen koskee kaikkia maakuntia – myös niitä, joissa väestö on vuosituhannen alun jälkeen kasvanut. Vuoteen 2000 verrattuna kouluja on lakkautettu tai yhdistetty eniten Pohjois-Pohjanmaalla (204 kpl), vaikka maakunnan väestö kasvoi samana ajanjaksona 12 prosenttia. Suhteellisesti voimakkainta kouluverkon supistuminen on ollut Etelä-Savossa, jossa peruskoulujen määrä väheni 71 prosenttia ja väestö samanaikaisesti 17 prosenttia. (taulukko 3.)

Kuntatasolla vaihtelu on vielä suurempaa. Vuonna 2024 perusopetusta järjestettiin vielä kaikissa Suomen kunnissa, mutta yläkouluttomia kuntia oli useita. Lähes puolessa Manner-Suomen kunnista oli enintään kolme peruskoulua ja 66 kunnassa enää yksi peruskoulu.

Taulukko 3. Perusopetuksen oppilaitokset Manner-Suomessa 2000 ja 2024

Maakunta	2000	2024	Vähennys (%)
Uusimaa	654	495	24 %
Varsinais-Suomi	304	176	42 %
Satakunta	198	102	48 %
Kanta-Häme	132	77	42 %
Pirkanmaa	308	151	51 %
Päijät-Häme	141	61	57 %
Kymenlaakso	132	58	56 %
Etelä-Karjala	97	35	64 %
Etelä-Savo	167	49	71 %
Pohjois-Savo	232	106	54 %
Pohjois-Karjala	181	64	65 %
Keski-Suomi	237	96	59 %
Etelä-Pohjanmaa	266	119	55 %
Pohjanmaa	172	106	38 %
Keski-Pohjanmaa	76	48	37 %
Pohjois-Pohjanmaa	383	179	53 %
Kainuu	76	29	62 %
Lappi	225	86	62 %
Yhteensä	3 981	2 037	49 %

Lähde: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen

Lukiokoulutuksen järjestäminen ei ole kunnan lakisääteinen tehtävä, mutta erityisesti oppilasmäärältään pienissä kunnissa lukio ja peruskoulu ovat usein tiiviisti yhteydessä toisiinsa, jakavat saman henkilöstön ja tilat. Lukion lakkauttaminen voi johtaa siihen, että aineenopettajille ei ole tarjolla riittävästi opetustunteja, mikä vaikeuttaa opettajien rekrytointia. Perusopetuksen järjestämisedellytyksiä onkin syytä tarkastella rinnan lukioverkon kehityksen kanssa.

Peruskoulujen tavoin myös lukioden määrä on vähentynyt 2000-luvun alun jälkeen, ja lukioden keskimääräinen opiskelijamäärä on kasvanut. Kaikkein pienimpien (alle 50 opiskelijaa) ja suurimpien (yli 700 opiskelijaa) lukioden määrä on kuitenkin kasvanut. Syksyllä 2024 Manner-Suomessa toimi yhteensä 369 lukiota tai perus- ja lukioasteen koulua, kun vuonna 2000 niitä oli vielä 476. Valtaosassa lukiokoulutuksen järjestäjiä toimii vain yksi lukio.

Lukio-opiskelijoiden määrän kehitys ei riipu kuitenkaan yksinomaan ikäluokkien koosta, vaan siihen vaikuttavat myös nuorten perusopetuksen jälkeiset koulutusvalinnat. Lukiokoulutukseen hakeutumisessa on huomattavia eroja sekä kuntien välillä että niiden sisällä. Lukiokoulutuksen vetovoima on vahvasti yhteydessä kunnan aikuisväestön koulutustasoon, mutta lukiokoulutuksen suosiossa on myös ajallista vaihtelua.

Kokonaisuutena tarkastellen kouluverkon sopeuttaminen on pitkälti perustunut koulujen määrään ja sijaintiin liittyviin ratkaisuihin. Monissa kunnissa nämä keinot on jo suurelta osin käytetty. Yhä useammassa kunnassa perusopetusta järjestetään vain yhdessä koulussa, jolloin kouluverkkoa ei voida enää supistaa ilman, että järjestämiselle joudutaan etsimään uusia ratkaisuja. Samalla kouluilla on edelleen keskeinen merkitys kuntien elinvoiman ja tulevaisuuden kannalta, ja koulutuksen tasa-arvoinen saatavuus on keskeinen perusarvo, josta pyritään pitämään kiinni.

3.3 Kouluverkon kehitysnäkymissä suurta alueellista vaihtelua

Edellisessä kappaleessa kuvattu kehitys muodostaa lähtökohdan kouluverkon tulevien kehitysnäkymien tarkastelulle. Ennusteiden mukaan sekä peruskouluikäisten että lukioikäisten määrä vähenee tulevina vuosikymmeninä lähes kaikissa kunnissa ja kaikissa maakunnissa. Ikäluokkien pieneneminen yhdessä kuntatalouden haasteiden kanssa luo kasvavaa painetta koulu- ja oppilaitosverkon tiivistämiseen entisestään. (Honkasalo 2025.)

Kouluverkon kehitysnäkymät ja perusopetuksen järjestämisen edellytykset vaihtelevat merkittävästi kuntien välillä. Kuntien erilaiset väestölliset, taloudelliset ja rakenteelliset lähtökohdat vaikuttavat siihen, millaisia mahdollisuuksia niillä on sopeuttaa kouluverkkoa ja järjestää perusopetusta muuttuvissa olosuhteissa. Tästä syystä kouluverkon kehitystä on syytä tarkastella myös kuntatyypeittäin.

Yhden peruskoulun kunnat erottuvat kuntatyyppitaisessa tarkastelussa

Opetushallituksen tekemä tarkastelu kattaa perusopetuksen lisäksi varhaiskasvatuksen ja lukiokoulutuksen palveluverkon. Manner-Suomen kunnat kattavasta aineistosta tunnistettiin kaikkiaan 15 erilaista kuntatyyppiä, jotka kuvaavat kuntien erilaisia lähtökohtia koulutuspalvelujen järjestämisessä. Kuntatypit eroavat toisistaan erityisesti koulujen lukumäärän, oppilasmäärien kehityksen, väestöpohjan sekä taloudellisten edellytysten suhteen.

Tarkastelussa erottuu erityisesti kaksi kuntatyyppiä, joiden tulevaisuuden näkymät vaikuttavat muita haastavammilta. Molemmat ovat yhden peruskoulun kuntia. Vuonna 2023 tällaisia kuntia oli 60, eli lähes kaikki yhden peruskoulun kunnat sijoittuivat tähän joukkoon. Nämä kunnat jakautuvat edelleen kahteen kuntatyyppiin sen mukaan, onko kunnassa lukio vai ei (lukiotiedot vuodelta 2022).

Kuntatyyppi 1: Yhden peruskoulun kunnat ilman lukiota. Tähän kuntatyyppiin kuului 37 kuntaa. Kunnat olivat tyypillisesti pieniä, niiden keskimääräinen asukasluku oli alle 1 800. Näissä kunnissa ryhmäkoot ovat pienimmät, tehostetun ja erityisen tuen oppilaiden osuudet ovat kasvaneet eniten, ja lukioon siirtyminen on vähäisintä. Perusopetuksen kokonaiskustannukset ja etenkin kuljetuskustannukset ovat näissä kunnissa suhteellisesti korkeat. Alkutuotannon osuus työllisyydestä on tässä kuntatyyppissä suurin ja korkea-asteen koulutettujen osuus väestöstä pienin. Oppilasmäärä väheni näissä kunnissa vuosina 2011–2023 keskimäärin yli viidenneksen (21 %) ja vähenemisen ennustetaan jatkuvan edelleen noin kolmanneksella (33 %) vuoteen 2040 mennessä.

Kuntatyyppi 2: Kunnat, joissa on yksi peruskoulu ja yksi lukio. Tähän kuntatyyppiin kuului 23 kuntaa. Keskimääräinen asukasluku oli noin 2 850, eli hieman suurempi kuin kuntatyyppissä 1, mutta kouluverkon ylläpito näyttäytyy vielä haastavampana. Kunnat ovat pinta-alaltaan laajoja, mikä lisää opetuksen järjestämisen kustannuksia ja vaikeuttaa palveluiden saavutettavuutta. Tässä kuntatyyppissä alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä on matalin, perusopetuksen kokonais- ja kuljetuskustannukset ovat suurimmat, ja keskimääräinen koulukoko on kasvanut eniten. Oppilasmäärä laski näissä kunnissa vuosina 2011–2023 keskimäärin 32 prosentilla, ja ennusteiden mukaan oppilasmäärä vähenee edelleen jopa 36 prosenttia vuoteen 2040

mennessä. Myös tässä kuntatyyppissä alkutuotannon rooli työllisyydessä on korostunut, ja korkea-asteen koulutettujen osuus väestöstä on tavanomaista pienempi.

Oppilasmäärä on keskeinen, mutta ei ainoa, kouluverkon muutosta selittävä tekijä

Toisessa analyysissä tarkasteltiin erikseen eräitä oppilaitosverkon muutoksiin yhteydessä olevia tekijöitä. Tässä tarkastelussa kunnat jakautuvat viiteen luokkaan sen mukaan, millaiset rakenteelliset ja taloudelliset tekijät ovat yhteydessä oppilaitosverkon muutoksiin.

Viiden kuntaluokan keskeiset piirteet on koottu taulukkoon 4. Sitä ennen esitellään joitain havaintoja eri taustatekijöiden vaikutuksista ja yhteyksistä. Keskeiseksi muutostekijäksi nousee oppilasmäärän kehitys.

Kunnissa, joissa oppilaitosverkko on harventunut eniten (luokka 5), oppilasmäärä on laskenut keskimäärin 23 prosenttia. Vastaavasti kunnissa, joissa oppilaitoksia on lisätty (luokka 1), oppilasmäärä on kasvanut keskimäärin 14 prosenttia. Kehitys ei kuitenkaan ole täysin suoraviivaista. Esimerkiksi kunnissa, joissa oppilaitosmäärä on pysynyt ennallaan (luokka 2), oppilasmäärä on vähentynyt noin 9 prosenttia. Toisaalta osassa kuntia (luokka 3) kouluverkkoa on supistettu merkittävästi, vaikka oppilasmäärä on pysynyt lähes muuttumattomana.

Koulukoko vaihtelee eri kuntaluokissa. Pienimmät koulut (keskimäärin 149 oppilasta) sijaitsevat kunnissa, joissa kouluverkko ei ole muuttunut. Huomiota herättävää on se, että asukasmäärältään pienissä, supistuvan kouluverkon kunnissa keskimääräinen koulukoko (232 oppilasta) on lähes yhtä suuri kuin kasvavan kouluverkon suurissa kunnissa (241 oppilasta).

Lukioiden ja perusopetuksen kouluverkkokehitys kytkeytyvät usein toisiinsa. Lukioiden osuus yleissivistävistä oppilaitoksista on suurin (25 %) kunnissa, joissa peruskoulujen määrä on vähentynyt eniten. Tämä kertoo siitä, että kunnissa pyritään säilyttämään lukio, vaikka peruskouluverkkoa samanaikaisesti supistetaan.

Alueellinen vaihtelu on suurta myös väestön kielitaustan osalta. Ruotsinkielisten osuus on suurin (noin 10 %) kunnissa, joissa kouluverkko ei ole muuttunut, ja pienin (noin 3 %) kunnissa, joissa kouluverkkoa on supistettu eniten.

Taulukko 4. Peruskouluverkon kehitys 2010–2023 kuntaluokittain eräiden taustamuuttujien mukaan. Luvut ovat kuhunkin luokkaan kuuluvien kuntakohtaisten lukujen painottamattomia keskiarvoja.

Kuntaluokka	Perus- koulujen määrän %-muutos 2010–2023	Kuntien lukumäärä 2023	Väestö 2023	Ruotsin- kieliset, %-osuus 2023	Yksikkö- kustannukset 2022 (€)	Oppilasmäärä %-muutos 2010–2023	Koulukoko (oppilaita) 2023	Lukioiden %-osuus YL-oppi- laitoksista 2022
1 (Kouluverkko kasvanut)	14,8	4	21 317	0,5	10 468	14,3	241	11,5
2 (Kouluverkko pysynyt ennallaan)	0	57	4 990	10,3	13 602	-9,1	149	12,4
3 (Kouluverkko pienentynyt jonkin verran)	-17,5	78	42 188	5,5	10 768	-0,2	231	13,8
4 (Kouluverkko pienentynyt selvästi)	-35,4	67	21 291	4,3	11 646	-13	195	16,9
5 (Kouluverkko pienentynyt huomattavasti)	-61,4	87	5 591	2,5	13 060	-22,9	232	25,3
Kaikki kunnat	-30,8	293	19 022	5,2	12 197	-11,4	207	17,7

Lähde: Opetushallitus 2024. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipuseen perustuva julkaisematon analyysi.

4 Perusopetuksen rahoitus ja kustannuskehitys

Tiivistys

- Perusopetuksen rahoitusvastuu jakautuu kuntien ja valtion kesken, ja valtio osallistuu rahoitukseen valtionosuusjärjestelmän kautta.
- Perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset ovat nousseet kaiken kokoisissa kunnissa, eniten pienissä ja maaseutumaisissa kunnissa.
- Samalla kustannusrakenne on muuttunut. Opetukseen käytettyjen menojen osuus on kutistunut ja kiinteistömenojen osuus on kasvanut. Varsinkin harvaan asutuissa kunnissa myös kuljetuskustannusten osuus on kasvanut.
- Nykyisen rahoitusjärjestelmän haasteena on sen joustamattomuus reagoida kunnissa lyhyellä aikavälillä tapahtuneisiin muutoksiin. Rahoitusjärjestelmän ei myöskään koeta kannustavan kuntarajat ylittävään yhteistyöhön.

4.1 Vastuu perusopetuksen rahoituksesta jakautuu opetuksen järjestäjän ja valtion kesken

Perusopetuksen järjestäminen kuuluu kuntien lakisääteisiin tehtäviin. Vastuu perusopetuksen rahoituksesta jakautuu opetuksen järjestäjän ja valtion kesken. Valtio osallistuu rahoitukseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Esi- ja perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä muodostuu valtionvarainministeriön hallinnoimasta peruspalvelujen valtionosuudesta ja esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauksista sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta. Rahoitusjärjestelmä kattaa myös yksityiset koulutuksen järjestäjät ja kuntayhtymät. Rahoitusta ohjaavat keskeiset säädökset ovat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki, valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu laki.

Peruspalvelujen valtionosuus ei kata kaikkia peruspalvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Suurin osa kuntien menoista katetaan verotuloilla. Valtion kunnille myöntämä peruspalvelujen valtionosuus muodostaa noin 20 prosenttia kuntien rahoituksesta. Valtiovarainministeriön hallinnoima kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoitus on laskennallista ja yleiskatteellista rahoitusta, jonka kohdentamisesta peruspalveluihinsa kunnat voivat päättää itse. Valtion rahoitusosuus kattoi vuonna 2025 noin neljänneksen kaikista peruspalveluiden laskennallisista kustannuksista koko maan tasolla (taulukko 5). Tämä tarkoittaa, että kunnat rahoittavat itse laskennallisista kustannuksista noin 75 prosenttia omaraahoitusosuuden mukaisesti, joka on asukasta kohden yhtä suuri kaikissa kunnissa. Paikallisesta päätöksenteosta, olosuhteista ja resursseista riippuen kunnan omat koulutuspanokset voivat kuitenkin poiketa laskennallisesta osuudesta. Laskennallisten kustannusten on tarkoitus kuvata laskennallisesti kunnalle aiheutuvia kustannuksia valtionosuustehtävien järjestämisestä.

Taulukko 5. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentin kehitys vuosina 2018–2026

Peruspalvelujen valtionosuusprosentin kehitys vuosittain	Valtionosuusprosentti	Kuntien osuus kustannuksista (%)
2018	25,34	74,66
2019	25,37	74,63
2020	25,46	74,54
2021	25,67	74,33
2022	23,59	76,41
2023	22,09	77,91
2024	21,92	78,08
2025*	25,02	74,98
2026 (alustava)	25,73	74,27

* lisäyksenä 4,71 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuus on 100 % (merkittävimpänä työvoimapalvelut).

Petteri Orpon hallituskaudella on ollut käynnissä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistus. Sen tavoitteena on ollut uudistaa valtionosuusjärjestelmää siten, että kuntien vastuulla olevien valtionosuustehtävien rahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja TE-palveluiden uudistuksen

jälkeisessä tilanteessa pystyttäisiin turvaamaan mahdollisimman hyvin. Lisäksi tavoitteena on ollut lisätä järjestelmän selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. (Valtiovarainministeriö, hankkeet ja säädösvalmistelu.) Uudistuksen ja siihen liittyvän lainsäädännön oli määrä astua voimaan vuonna 2027. Hallitus ei kuitenkaan löytänyt sopua valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen etenemisestä, joten uudistus ei toteutunut hallituskauden aikana mahdollisia rajattuja muutoksia lukuun ottamatta (Valtiovarainministeriön tiedote 2025).

Kouluverkkoon ja koulutuksen järjestämiseen liittyvät päätökset ovat osa kunnan itsehallintoa. Kunnat perusopetuksen järjestäjinä päättävät omasta kouluverkostaan ja opetuksen organisoinnista, huomioiden kuitenkin lasten perus- ja sivistykselliset oikeudet niin, että opetusjärjestelyt eivät loukkaa yhdenvertaisuutta ja lasten oikeutta opetuspalveluihin. Perusopetuslain 37 §:n mukaan opetuksen järjestäjällä tulee olla opetuksen järjestämismuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia sekä koulunkäyntiavustajia.

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on turvata osaltaan kuntien taloudelliset edellytykset laissa säädettyjen peruspalveluiden järjestämiseen riippumatta kuntien olosuhteista, palvelutarpeista ja/tai kuntien tulopohjan eroista huolimatta. Erityisesti peruspalvelujen rahoitukseen tarkoitettun laskennallisen valtionosuuden on tarkoitus ottaa huomioon kuntien välisiä eroja palvelutarpeissa ja vastata niissä tapahtuviin muutoksiin. Valtionosuusjärjestelmään liittyvällä tulopohjaerojen tasauksella pyritään vahvistamaan sellaisten kuntien tilannetta, joissa oma tulopohja on heikko sekä varmistamaan kuntien taloudelliset edellytykset tuottaa yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioidaan kunnan kunnallisvero- ja yhteisöverotulot täysimääräisesti. Kiinteistöverotulot huomioidaan 50 prosentin osuudella. Voimallistosten kiinteistöverotuloja ei kuitenkaan huomioida verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa, pl. ydinvoimallistosten kiinteistöverotulot. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoitus perustuu kunnan ikäluokkien asukasmääriin ja ikäluokkien asukasta kohti määrättyihin perushintoihin sekä kunnan olosuhteisiin perustuviin lisäyksiin ja lisäosiin.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan laskemalla yhteen eri määräytymistekijöiden laskennalliset kustannukset, jotka saadaan kertomalla kriteerien perushinnat ja mahdollinen kerroin kunnan asukkaiden määrällä. Pääosa laskennallisista kustannuksista muodostuu ikärakenteen perusteella. Muita laskennallisia määräytymisperusteita ovat kunnan työttömyys, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukastiheys ja

koulutustausta. Valtionosuuteen suoraan euromääräisesti vaikuttavat lisäosat ovat syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus, saamelaiden kotiseutualueen kunta, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja asukasmäärän kasvu.

Sote-uudistuksen seurauksena entistä suurempi osa kuntien peruspalveluiden valtionosuustehtävistä koskee lasten ja nuorten tarvitsemia palveluita. TE-uudistuksen myötä kunnille siirtyi vuoden 2025 alusta julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu. Kotoutumislain uudistamisen myötä myös kuntien vastuut kotoutumisen edistämässä kasvoivat. Koska valtionosuudet määräytyvät jatkossa ensisijaisesti lapsi-ikäluokkien, työikäisen väestön ja esimerkiksi vieraskielisyyden perusteella, osalla kunnista myös valtionosuuksien kehitys tulee olemaan maltillista tai jopa negatiivista väestöennusteen mukaan.

Kunnan peruspalveluiden rahoituksen tasoa tarkistetaan vuosittain kustannustensaajan tarkistuksen yhteydessä, jolloin arvioidaan toteutuneita ja laskennallisia kustannuksia koko maan tasolla. Kuntakohtaisesti rahoitus määräytyy muun muassa laskennallisten kriteerien ja lisäosien perusteella. Kriteerit ja niiden perushinnat päivitetään kahden vuoden viiveellä ja siten valtionosuudet seuraavat kuntakohtaisia ikäluokkamuutoksia. Järjestelmässä automaattisesti tapahtuva kahden vuoden viive tuo sopeutumisaikaa väestöään menettäville kunnille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa valtionosuusrahoituksella sellaisia palveluja, jotka eivät kuulu peruspalvelujen valtionosuuden piiriin. Esimerkiksi perusopetukseen valmistavan opetuksen ja joustavan perusopetuksen rahoitus määräytyy oppilasmäärän ja oppilaskohtaisen yksikköhinnan perusteella. Valtionosuusrahoitus maksetaan täysimääräisenä oppilas- tai muun suoritelmäärän perusteella. Tästä säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa. Rahoitus kohdistuu sellaiseen toimintaan, jonka laajuus vaihtelee huomattavasti kuntien kesken ja on kustannustasoltaan huomattavasti tavanomaista perusopetusta korkeampaa. Lisäksi osa tehtävistä on vapaaehtoisia. Vuonna 2024 opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia esi- ja perusopetukseen maksettiin yhteensä noin 447 miljoonaa euroa (taulukko 6).

Taulukko 6. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien rahoitus vuonna 2024.

Toiminto	Oppilasmäärä 2024	Rahoitus 2024
Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus perusopetuksessa	530	4,5 milj.
Pidennetty oppivelvollisuus, viisivuotiaille järjestettävä esiopetus	311	2,6 milj.
Pidennetyn oppivelvollisuuden lisärahoitus, vaikeimmin kehitysvammaiset	1 958	61,8 milj.
Pidennetyn oppivelvollisuuden lisärahoitus, muut kuin vaikeimmin kehitysvammaiset	9 662	215,5 milj.
Sisäoppilaitoslisä	334	2,1 milj.
Koulukotikorotus	108	0,5 milj.
Ulkomailla järjestettävä perusopetuslain mukainen opetus	314	3,4 milj.
Perusopetukseen valmistava opetus	7 197	116,7 milj.
Aikuisten perusopetus	5 499	39,4 milj.
Yhteensä	-	446,5 milj.

Valtionosuusjärjestelmää täydennetään erilaisilla valtionavustuksilla, joita myönnetään koulutukseen ja sen kehittämiseen opetus- ja kulttuuriministeriön budjettiosuudesta valtion talousarviosta. Hankerahoitus on kohdennettua ja määräaikaista.

Merkittävimpana perusopetuksen toimintaan kohdentuvana valtionavustuksena voidaan pitää koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen tarkoitettua tasa-arvoavustusta, joka vakiinnutettiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin vuoden 2023 alussa. Valtionavustuksella tuetaan sosioekonomisesti heikommilla toiminta-alueilla toimivien päiväkotien ja koulujen toimintaedellytyksiä. Avustuksen laskentaindikaattoreina käytetään 30–54-vuotiaiden, vain perusasteen suorittaneiden osuutta ikäluokasta, työttömyysastetta ja vieraskielisen väestön osuutta.¹ Rahoitus on todettu

1 Ks. [viimeisin valtionavustuksen hakuilmoitus](#).

tutkimuksissa tehokkaaksi keinoksi tukea haasteellisilla alueilla toimivia kouluja ja näiden oppilaiden etenemistä jatko-opintoihin ja aktiiviseen osallistumiseen yhteiskunnassa.

OECD on suositellut, että Suomessa hyödynnettäisiin koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen tukena kohdennettua, tarveperustaista rahoitusta. Koulutusmahdollisuuksien tasaamiseksi tulisi puuttua koulujen väliseen segregatioon kiinnittäen erityistä huomiota sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleviin väestöryhmiin ja maahanmuuttajaväestöihin. OECD:n mukaan keskeistä tasa-arvoa edistävässä rahoituksessa on pysyvyys, ennakoitavuus ja läpinäkyvyys. (OECD 2022.)

Tasa-arvoavustusta on myönnetty vuosina 2024–2026 noin 48,6 miljoonaa euroa vuosittain varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen (Opetus- ja kulttuuri-ministeriön tiedote 2024). Vuodesta 2027 lähtien tasa-arvoavustuksen vuosittainen määrärahataso nousee 75,2 miljoonaan euroon, joka myönnetään yhteisesti varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen. Valtionavustuksen määrärahan tason määräytyminen jää kuitenkin myös jatkossa julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarviossa ratkaistavaksi. Opetuksen järjestäjien rahoitustarve on merkittävästi käytettävissä olevia määrärahoja suurempi. Esimerkiksi vuosina 2024–2026 maksettavaa yhteensä noin 145,7 miljoonan euron avustusta haettiin yhteensä noin 391,6 miljoonalla eurolla.

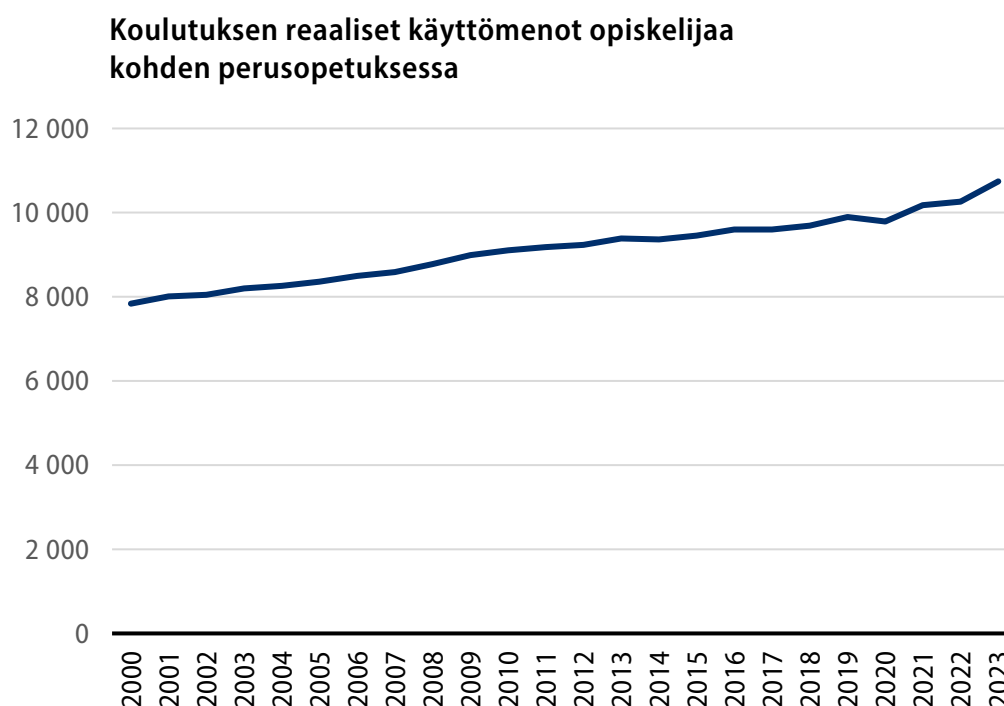
Vuonna 2024 käynnistyi opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamana Tampereen yliopiston johtaman konsortion toteuttama tutkimushanke tasa-arvoavustuksen käytöstä ja vaikuttavuudesta. Hankkeella kerätään tietoa avustuksen käytöstä ja kohdentumisesta, myöntökriteereiden toimivuudesta ja kehittämistarpeista, vaikuttavuudesta sekä hallinnoinnista ja hallinnollisten prosessien kehittämistarpeista. Hankkeen väliraportti valmistuu vuoden 2026 lopussa ja loppuraportti vuonna 2028.²

2 Lisätietoa [TAR-hankkeesta](#).

4.2 Perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset ovat nousseet ja kustannusrakenne muuttunut

Kokonaisuudessaan perusopetuksen oppilaskohtaiset reaalkustannukset ovat kasvaneet 2000-luvun alun jälkeen noin 7 800 eurosta noin 10 700 euroon (kuvio 4).

Kuvio 4. Perusopetuksen oppilaskohtaisten reaalkustannusten kehitys vuosina 2000–2023



Lähde: Tilastokeskus, koulutuksen käyttömenot opiskelijaa kohden muuttujina

Kustannukset ovat nousseet kaiken kokoisissa kunnissa, eniten kuitenkin pienissä ja maaseutumaisissa kunnissa. Suurissa kaupungeissa kustannusten kasvu on ollut maltillisinta. Kustannuksissa voi kuitenkin olla suuria eroja väkiluvultaan saman kokoluokan kuntien välillä. Niihin vaikuttavat kuntien erilaiset olosuhteet, kuten esimerkiksi saaristoisuus (taulukko 7).

Taulukko 7. Perusopetuksen keskimääräiset oppilaskohtaiset kustannukset väestökehitykseltään erityyppisissä kunnissa vuosina 2019–2023

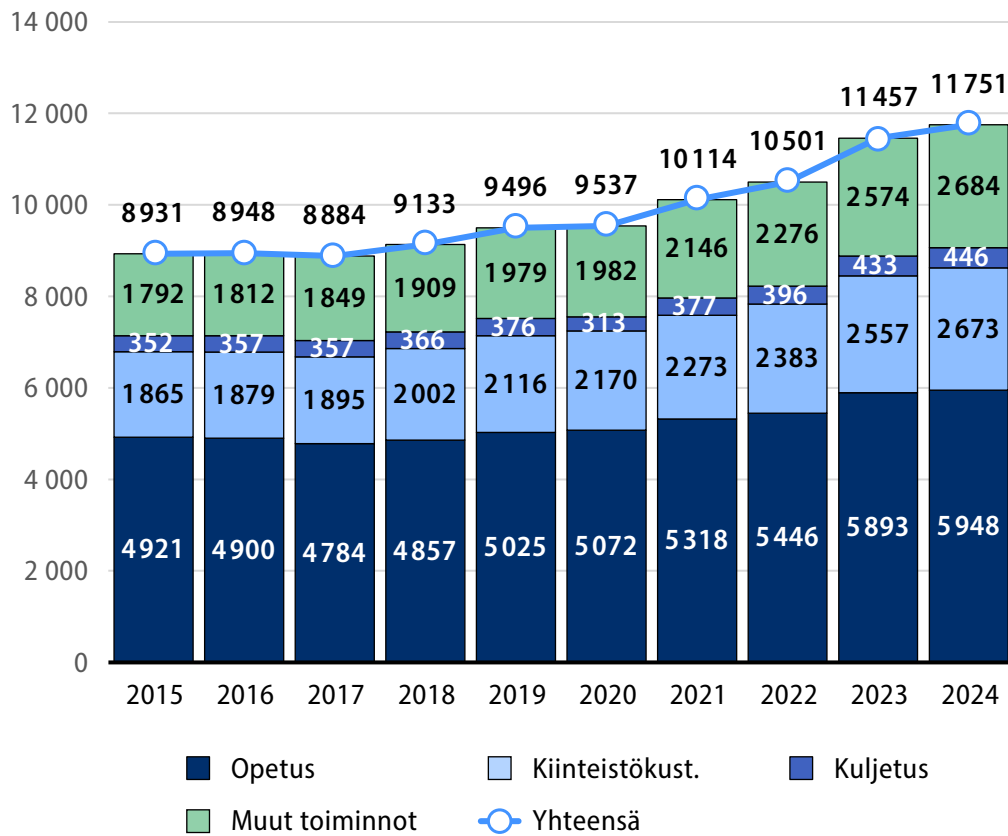
Kuntatyyppi	Kustannus 2019 keskimäärin	Kustannus 2023 keskimäärin	Muutos 2019–2023 keskimäärin
Nopeasti kasvava	9 082	10 551	16,6 %
Kasvava	9 646	11 331	17,5 %
Väestöään menettävä	10 129	12 547	24,4 %
Väestöään nopeasti menettävä	11 460	13 724	21,2 %

Lähde: Opetushallituksen kustannustiedot, käyttökustannukset toiminnoittain 2019 ja 2023

Taulukosta 7 nähdään, että opetuksen keskimääräiset oppilaskohtaiset kustannukset ovat väestöään menettävissä kunnissa jo lähtökohtaisesti korkeammat kuin kasvavissa kunnissa. Lisäksi oppilaskohtaiset kustannukset ovat kasvaneet nopeammin väestöään menettävissä kunnissa kuin kasvavissa kunnissa.

Samalla kustannusrakenne on muuttunut (kuvio 5). Opetukseen käytettyjen menojen osuus on kutistunut samalla, kun kiinteistömenojen osuus on kasvanut. Varsinkin harvaan asutuissa kunnissa myös kuljetuskustannusten osuus on kasvanut. Kaupunkimaisissa kunnissa puolestaan kiinteistöjen ylläpito on suhteessa kalliimpaa. Viime vuosien kustannuskehitykseen heijastuvat koronavuosien tuet sekä julkisen sektorin palkkaratkaisut. Perusopetusikäisten määrän väheneminen pienentää kunnan saamia valtionosuuksia, mutta kasvattaa usein samalla oppilaskohtaisia kustannuksia.

Kuvio 5. Perusopetuksen toteutuneet käyttö- ja yksikkökustannukset (euroa/oppilas) vuosina 2015–2024 toiminnoittain



Lähde: Kuntaliitto

Maahanmuuttotasaisten lasten määrä on kasvanut viime vuosikymmenten aikana voimakkaasti. Vieraskielisten lasten määrän kasvu lisää perusopetuksen kustannuksia. Yhtäältä lapsimäärän kasvu sinällään kasvattaa kustannuksia, toisaalta lisäkustannuksia tulee esimerkiksi perusopetukseen valmistavan opetuksen, oman äidinkielen opetuksen ja vähemmistöuskontojen opetuksen lisääntyvästä tarpeesta. Myös lisääntyvä tukiopetuksen tarve ja vieraskielisyyden tuki perusopetukseen valmistavan opetuksen jälkeen aiheuttavat kustannuksia. Maahanmuuttotasaisten oppilaiden teemaa käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan katsomukselliset ja tulevat demografiset muutokset asettavat entistä suurempia haasteita nykyiselle jäsenyyteen pohjaavalle ja useisiin oppimääriin ja kahteen oppiaineeseen

jakautuvalle katsomusaineiden opetuksen mallille (Salmenkivi & Åhs 2022). Sekä opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä, että Opetushallituksen kehittämiss-ryhmän raportissa (2025) todetaan katsomusaineiden opetuksen nykymalliin sisältyvän merkittäviä yhdenvertaisuusongelmia.

Evangelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluvien jäsenmäärä on laskenut valta-kunnallisesti. Vuoden 2024 lopussa kirkkoon kuuluvien osuus oli noin 62 prosenttia väestöstä. Esimerkiksi Helsingissä kirkkoon kuuluvien määrä oli jo alle 50 prosenttia.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus toteutti tiedonkeruun katsomus-aineiden oppilasmääristä ja opetuksen tilasta vuonna 2023. Evangelis-luterilainen uskonto on edelleen selvästi suurin katsomusaine suomalaisissa kouluissa. Elämäkatsomustiedossa ja islamissa ovat oppilasmäärät kuitenkin kasvaneet tasaisesti viimeisten vuosien aikana (Suomilammi 2024). Tilastokeskuksen tuoreet tilastot osoittavat myös islamin uskonnon opetuksen jatkaneen kasvuaan sekä elämäkatsomustiedon suosion nousun (taulukko 8). Islamin opetukseen osallistui vuonna 2024 4,2 prosenttia vuosiluokkien 1–6 oppilaista. Yläkouluissa osuus on 3,3 prosenttia. Elämäkatsomustietoa opiskelevien osuudet ovat yli kaksinkertaistuneet sekä ala- että yläluokilla verrattuna vuoteen 2016.

Taulukko 8. Katsomusaineiden opiskelu perusopetuksen vuosiluokilla 1–9 sekä aikuisten perusopetuksen päättövaiheessa vuonna 2024

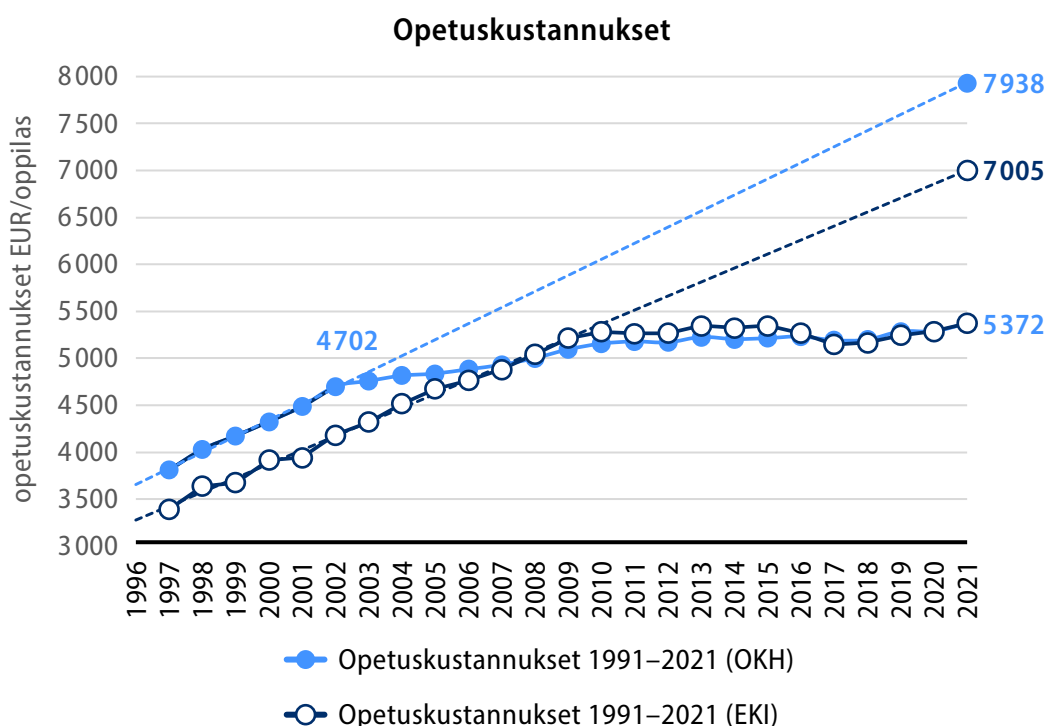
Katsomusaine	Katsomusainetta opiskelleet
Yhteensä	546 439
Evangelis-luterilainen uskonto	429 290
Ortodoksinen uskonto	11 795
Katolinen uskonto	1 915
Islam	21 066
Juutalainen uskonto	102
Adventistinen uskonto	409
Buddhalainen uskonto	338
Helluntailiikkeen uskonto	73
Krishna-uskonto	479
Muu uskonnon oppimäärä, kuin jokin edeltävistä	271
Elämäkatsomustieto	74 632
Eivät osallistu koulussa katsomusaineiden opiskeluun ja heille järjestetään vastaavasti muuta kouluopetusta tai ohjattua toimintaa	1 729
Eivät osallistu koulussa katsomusaineiden opiskeluun ja osallistuvat oman uskonnollisen yhdyskuntansa antamaan opetukseen	2 644
Tuntematon	1 696

Lähde: Tilastokeskus

Jyväskylän yliopiston toteuttamaan perusopetuksen tilannekuvaselvitykseen vastanneet kunnat kokivat rahoituksen yleisesti riittävän perusopetuksen järjestämiseen, mutta resurssien riittävyys tulevaisuudessa herätti huolta. Yhteensä 43 prosenttia koki, että kunnan taloustilanne oli vaikuttanut opetustuntien määrän kehitykseen ja valtaosin negatiivisesti. Nykyisen rahoitusjärjestelmän haasteena nähtiin järjestelmän joustamattomuus reagoida kunnissa lyhyellä aikavälillä tapahtuneisiin muutoksiin. Rahoitusjärjestelmän ei myöskään koettu kannustavan kuntarajat ylittävään yhteistyöhön. (Kalalahti ym. 2025.)

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) vuosien 1997–2021 opetuskustannusten kehityksestä laatiman arvioinnin mukaan vertailukelpoiset opetuskustannukset kasvoivat vuoteen 2009 saakka, jonka jälkeen ne ovat käytännössä jääneet sille tasolle (kuvio 6). Samalla rahoitustarve on kuitenkin lisääntynyt muun muassa oppimisen tuen kasvun myötä. Karvin arvioinnin mukaan talouden näkökulmasta yhteiskunta ja kunnat ovat säästäneet merkittävästi vuosien 2010–2021 välillä jättämällä rahoitustarpeiden täysimääräisen kompensoinnin huomiomatta. Oppilaiden osaamisen kehittymisen näkökulmasta tilanne näyttäytyy kuitenkin eri valossa. Oppilaat ovat keskimäärin saaneet aiempaa edullisempaa, mutta myös kuntien taloustilanteen mukaan eriytyvää koulutuspalvelua. Arviointitulosten perusteella suositettiin erityisesti opetukseen suuntautuvien koulutusinvestointien lisäämistä, jotta saavuttaisimme keskeiset vertailumaat. (Metsämuuronen 2024.)

Kuvio 6. Opetuskustannusten muutoksen vaiheet vuosina 1997–2020 ja hypoteettinen kehitys eri indeksikorjauksien perusteella (OKHI=opetus- ja kulttuuritoimen hintaindeksi, EKI=elinkustannusindeksi)



Lähde: Metsämuuronen 2024

Euroopan komission julkaisema Investing in Education 2025 -raportti tarkastelee EU:n koulutusinvestointeja keskittyen erityisesti väestökehityksen vaikutuksiin koulutusjärjestelmiin (European Commission 2025a). Eurostatin toteuttamat väestöennusteet osoittavat, että 3–18-vuotiaiden määrä EU:ssa vähenee noin 3,5 prosentilla (2,5 miljoonaa lasta) vuosina 2022–2030, mikä voi johtaa paineeseen vähentää koulutukseen suunnattua rahoitusta, kun julkiset varat ohjataan ikääntyvän väestön tarpeisiin (Eurostat 2023). Raportissa kuitenkin korostetaan laadukkaan koulutuksen merkitystä pyrittäessä vastaamaan demografisten haasteiden taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Pienemmät oppilasmäärät voivat esimerkiksi helpottaa opettajapulaa ja mahdollistaa yksilöllisemmän opetuksen. Vapautuvat resurssit voidaan käyttää opetuksen laadun parantamiseen.

5 Väestökehityksen vaikutukset opettajuuteen, opettajan ammattiin sekä opettajatarpeeseen

Tiivistys

- Perusopetuksen henkilöstörakenteesta ja kelpoisuuksista säädetään perusopetuslaissa ja asetuksissa.
- Opettajamitoitus ja ryhmäkoko ovat paikallisesti päätettävissä. Ainoastaan oppimisen tukeen liittyvästä mitoituksista säädetään perusopetuslaissa.
- Erityisesti erityisopettajien ja koulunkäyntiavustajien määrä on kasvanut 2000-luvulla. Viime aikoina on ollut havaittavissa, että paikkoja on jouduttu enenevässä määrin täyttämään myös ei-kelpoisilla opettajilla.
- Suomessa opettajatilanne on kansainvälisesti verrattuna hyvä, mutta huolia ammatin houkuttelevuuden heikkenemisestä on noussut. Lisäksi rekrytoinnin onnistumisessa on ollut havaittavissa alueellista vaihtelua.

5.1 Perusopetuksen henkilöstörakennetta ja kelpoisuuksia ohjaa lainsäädäntö

Perusopetuslain 37 §:n mukaan perusopetusta tarjoavalla koululla pitää olla rehtori. Opetuksen järjestäjällä tulee olla myös riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Lisäksi opetuksen järjestäjällä voi olla tuntiopettajia, koulunkäyntiavustajia ja muuta henkilöstöä. Rehtoreiden, opettajien ja ohjaajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

Perusopetusasetuksen 1 §:n mukaan perusopetus järjestetään luokanopettajien antamana opetuksena, eri oppiaineiden opettajien antamana aineenopetuksena, oppilaanohjaajien antamana oppilaanohjauksena sekä erityisopettajien antamana erityisopetuksena. Vuosiluokilla 1–6 opetus on pääosin luokanopetusta ja vuosiluokilla 7–9 pääosin aineenopetusta, ellei opetussuunnitelmassa toisin määrätä.

Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta määrittää, millaisia opettajia perusopetuksessa tarvitaan. Tarvittavaa henkilöstöä määrittää myös perusopetuslain kirjaus oppilaan oikeudesta saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Samoin esimerkiksi opetuskieltä koskeva pykälä on otettava huomioon.

Opettajamitoitus ja ryhmäkoko, toisin kuin opettajien kelpoisuudet, ovat kuitenkin paikallisesti päätettävissä. Ainoastaan oppimisen tukeen liittyvästä mitoituksesta säädetään perusopetuslaissa.

Valmistavan opetuksen, suomi tai ruotsi toisena kielenä (S2/R2) -opetuksen tai oppilaan oman äidinkielen opetuksen tarjoaminen eivät kuulu opetuksen järjestäjän lakisääteisiin velvollisuuksiin. Kielellisen ja kulttuurisen moninaisuuden kasvu on joka tapauksessa muutosilmiö, joka vaikuttaa myös perusopetuksen järjestämiseen ja henkilöstötarpeisiin.

Perusopetuksessa olevalla oppilaalla on opetuksen lisäksi lakisääteinen oikeus opiskeluhoitolpalveluihin. Siksi myös oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa määriteltä ammattihenkilöstöä on perusteltua soveltuvin osin tarkastella osana perusopetuksen henkilöstön tilannekuvaa. Opiskeluhoollon henkilöstö on vuoden 2023 alusta ollut hyvinvointialueiden työntekijöitä.

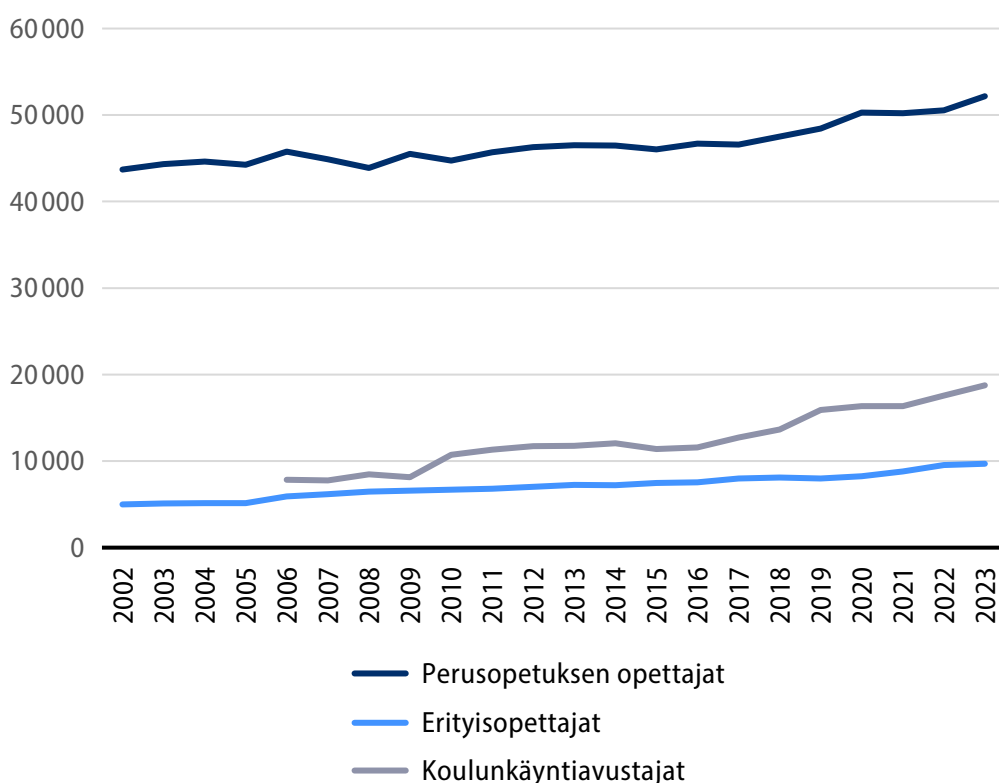
OECD:n johdolla toteutetun vuoden 2024 TALIS-tutkimuksen³ (Teaching and Learning International Survey) mukaan yläkoulun opettajien keski-ikä oli 46 vuotta. Kyseisen tutkimuksen mukaan Suomessa opettajista 95 prosenttia oli suorittanut korkeakoulu- tai vastaavan tutkinnon. Opettajista 77 prosenttia työskenteli vakituisessa työsuhteessa. Opetusala on naisvaltainen, sillä opettajista 71 prosenttia on naisia.

3 TALIS-tutkimuksen tulokset perustuvat perusopetuksen vuosiluokkien 7–9 opettajilta ja rehtoreilta vuonna 2024 kerättyihin vastauksiin.

5.2 Perusopetuksen henkilöstömäärä on kasvanut 2000-luvulla. Erityisesti kasvua on erityisopettajien ja koulunkäyntiavustajien määrässä

Perusopetuksen opettajien määrä on ollut lievässä, joskin vaihtelevassa nousussa 2000-luvulla. Määrä on kasvanut vuosien 2002 ja 2023 välillä 43 300:sta 52 200:aan. Erityisopettajien määrä on kasvanut selvästi (4 900 → 9 700). Koulunkäyntiavustajien määrä on yli kaksinkertaistunut (2006: 7 900 → 2023: 18 800). (kuvio 7.) Kehitystä selittää samaan aikaan tapahtunut oppimisen ja koulunkäynnin tukea tarvitsevien oppilaiden määrän voimakas kasvu. Vuonna 2024 jo yli neljännes peruskoulun oppilaista sai tehostettua tai erityistä tukea (Tilastokeskus, oppimisen tuki).

Kuvio 7. Perusopetuksen opetushenkilöstön määrä 2002–2023. Kaaviossa on yhdistetty eri tilastoja



Lähde: Eurostat, Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto ja kuntasektorin palkkatilastot

Kansallisen keskiarvon taakse kätkeytyy kuitenkin erilaisia kehityskulkuja. Opettajamäärän kehitys on yhteydessä myös kouluverkon muutoksiin. Oppilasmäärältään kuihtuvaankin kouluun jää opettajia samalla, kun kasvavaan keskuskouluun täytyy rekrytoida uusia opettajia. Tilastoissa ei myöskään näy se, kuinka suuri osa henkilöstöstä on kelpoisia tehtäväänsä. Perinteisesti valtaosa opettajista on ollut kelpoisia tehtäväänsä. Viime aikoina on kuitenkin ollut merkkejä siitä, että paikkoja on jouduttu enenevässä määrin täyttämään myös ei-kelpoisilla opettajilla. Oppilasmäärän väheneminen ja kouluverkon harveneminen haastavat kelpoisuusvaatimuksista kiinni pitämistä erityisesti pienten kuntien aineenopetuksessa, jossa opetettavien aineiden yhdistelmät vaihtelevat ja rekrytointitarve voi kohdistua epätavallisiinkin yhdistelmiin.

5.3 Oppilasmäärä opettajaa kohden vaihtelee merkittävästi

Opetushallituksessa on arvioitu kuntien opettajamääriä opetuskustannuksiin perustuvan estimaatin avulla. Arvio on suhteutettu oppilasmääriin, jolloin saadaan kokonaiskuva oppilas-opettajasuhdeluvusta. Tarkastelu perustuu vuoden 2021 tietoihin.

Tulokset osoittavat suurta vaihtelua kuntien välillä. Seutukunnittain tarkasteltuna oppilaita oli opettajaa kohden keskimäärin 6,6–12,3. Pienimmät suhdeluvut – eli eniten opettajia suhteessa oppilasmäärään – löytyivät seuraavista seutukunnista: Pohjois-Lappi (6,6), Sydösterbotten (6,7), Torniolaakso (6,9), Itä-Lappi (7,0), Kehys-Kainuu (7,1) ja Keski-Karjala (7,2).

Suurimmat seutukunnittaiset suhdeluvut – eli vähiten opettajia suhteessa oppilasmäärään – olivat puolestaan Hämeenlinnassa (12,3), Jyväskylässä (11,8), Kuopiossa (11,8), Oulussa (11,5), Riihimäellä (11,5), Helsingissä (11,2), Kouvolassa (11,0) ja Turussa (11,0).

5.4 Opettajan ammatin veto- ja pitovoima: Onko Suomella syytä huoleen?

Pula koulutetuista opettajista on iso ongelma monessa maassa, minkä takia opettajan ammatin veto- ja pitovoima on ollut viime aikoina aiheena EU:n, OECD:n ja Unescon koulutusvertailussa. Suomessa perusopetuksen opettajatilanne on

kuitenkin pysynyt kansainvälisesti verrattuna hyvänä. Opettajan ammatti on yhä vetovoimainen, ja yliopistojen opettajankoulutuksiin on pääosin riittänyt hakijoita selvästi enemmän kuin aloituspaikkoja on ollut tarjolla. Viime aikoina kuitenkin myös Suomessa on havaittu opettajan ammatin houkuttelevuuden heikkenemistä. Perusopetuksessa huolta on valtakunnallisesti aiheuttanut erityisesti erityisopettajien saatavuus, mitä selittää erityisesti tuen tarpeen pitkäaikainen kasvu. Pula erityisopettajista vaikuttaa myös muiden opettajien työhyvinvointiin. (Ukkola & Peltola 2022.)

Vuoden 2024 TALIS-tutkimukseen osallistuneista opettajista 61 prosentille opettajan ammatti oli ensisijainen uravalinta. Hieman vajaa viidennes opettajista, eläköityvät huomioiden, ilmaisi aikomuksensa jättää opettajan työn seuraavan viiden vuoden aikana. Todennäköisiä syitä jättää opettajan työ olivat muun muassa seuraavat: työ muualla kuin opetuslalla (30 %), muu kuin opetustyö opetuslalla (24 %) ja jatko-opinnot tai -koulutus (26 %). (Taajamo ym. 2025.)

Työ- ja elinkeinoministeriön Työvoimabarometrin mukaan erityisopettajista oli loppuvuodesta 2024 vain yksittäisellä alueella työvoimapulaa, mutta joulukuussa 2025 eri alueilla oli sekä työvoimapulaa, ylitarjontaa että kohtaanto-ongelmia. Yläkoulun ja lukion aineenopettajista barometri osoitti lievää tai kohtalaista ylitarjontaa suuressa osassa maata sekä loppuvuonna 2024 että 2025. Myös luokanopettajista oli barometrin mukaan molempina ajankohtina osassa maata lievää ylitarjontaa, ja lievää ylitarjontaa raportoivien maakuntien määrä kasvoi edellisvuoteen verrattuna.

Paikallisesti opettajatilanne voi kuitenkin näyttää hyvin toisenlaiselta. Suurella osalla Jyväskylän yliopiston vuonna 2025 toteuttamaan selvitykseen vastanneista kunnista oli vaikeuksia opetushenkilöstön rekrytoinnissa. Etenkin erityisluokanopettajien ja erityisopettajien rekrytointihaasteet näyttäytyivät koko maan laajuisena ilmiönä. Vaikeuksia oli havaittu myös tiettyjen aineiden, kuten matemaattis-luonnontieteellisten ja taito- ja taideaineiden opettajien sekä ruotsin- ja saamenkielisten opettajien rekrytoinnissa. Rekrytoinnin haasteissa oli havaittavissa alueellista vaihtelua. Joillain alueilla oli ollut vaikeuksia sijaisten rekrytoinnissa, ja tällöin oli mahdollisesti jouduttu turvautumaan sijaisiin, joilla ei ollut opettajan kelpoisuutta. Lisääntyvä kelpoisen henkilöstön saatavuusongelma nähtiin merkittävänä tulevaisuuden haasteena. Lisäksi osassa kunnista on lähivuosina odotettavissa henkilöstön eläköitymistä. Tilastojen mukaan yli 50 000 opettajaa on eläköitymässä vuoteen 2035 mennessä. (Kalalahti ym. 2025.)

Kasvava pula kelpoisista opettajista on noussut viime aikoina esiin myös muissa tutkimuksissa ja selvityksissä, kuten Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien (KT) palkkatilastoissa, Kouluhuvinvointi, oppimisen tuki ja opettajasegregaatio (KOTOPE) -tutkimushankkeessa (Kosunen ym. 2024) ja PISA-tutkimuksessa. Vuoden 2022 PISA-aineistossa 23 prosenttia oppilaista kävi koulua, jonka rehtori raportoi opettajapulan hankaloittavan opetuksen tarjoamista. Vuonna 2018 vastaava osuus oli vain 7 prosenttia (OECD 2023). Samoin TEAviisarissa, Terveiden edistämisen vertailutietojärjestelmässä, on nähtävillä opettajamitoitukseen liittyviä pulmia. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien palkkatilastoihin perustuvan analyysin mukaan kelpoisuuden puuttuminen on yleisempää luokanopettajilla kuin aineenopettajilla. Useimmin kelpoisuus puuttuu erityisopettajilta.

Osaavan ja kelpoisen henkilöstön saatavuudessa voi olla pulmia niin kaupunkien nopeasti kasvavilla asuinalueilla kuin harvaan asutuissa väestöltään supistuvissa kunnissa. Kyse voi ainakin osin olla maantieteellisestä kohtaanto-ongelmasta: koulutetut opettajat eivät välttämättä asu siellä, missä töitä olisi tarjolla. Pienillä paikkakunnilla ongelmana voi olla se, ettei aineenopettaja saa opetustunteja täyteen tai aineyhdistelmä ei vastaa paikallista tarvetta. Lukion ja yläkoulun yhdistelmä yleensä edistää rekrytointia. Esteeksi voi kuitenkin nousta puolison rajalliset työnsaantimahdollisuudet. Jyväskylän yliopiston selvitykseen (Kalalahti ym. 2025) haastatellut, erityisesti pienet, kunnat nostivat esiin monikelpoisten opettajien tarpeen. Lisäksi pitkien välimatkojen tai syrjäseutujen kunnissa nopea sijaisten tavoittaminen ja määräaikaisten tehtävien täyttäminen kuvattiin haasteeksi. Rekrytointihaasteet yhdistyivät tällöin esimerkiksi pitkiin etäisyyksiin koulujen välillä sekä kuntien yleisiin asunto- ja työllisyystilanteisiin. Koulujen oppilasmäärien vähentyessä opettajien opetustunnit pyrittiin turvaamaan erilaisin oppiaste- ja oppiaineyhdistelmin, jotta opetusvelvollisuuteen vaadittava tuntimäärä tulisi täyteen. Lisäksi saatettiin vähentää toisen, mahdollisesti saman aineen opettajan tuntimäärää, jotta kaikki opettajat saisivat riittävästi tunteja.

Pienissä kouluissa opettajien tehtäviä on jouduttu järjestämään joustavasti, esimerkiksi yhdistämällä opettajan työnkuvaan eri koulutusasteiden opetusta ja myös johtamistehtäviä. Monipuolisten kelpoisuuksien sekä liikkuvien opettajavirkojen tarve on tutkijoiden mukaan lisääntymässä. Monikelpoisuudet, jotka mahdollistavat esimerkiksi opetuksen ja johtamisen yhdistämisen, tukisivat resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä.

Rekrytointivaikeuksia koetaan useammin maaseutumaisissa kuin kaupunkimaisissa kunnissa. On kuitenkin merkkejä siitä, että henkilöstön kiihtyvä vaihtuvuus ja rekrytointivaikeudet voivat liittyä myös kaupunginosien ja koulujen eriytymiskehitykseen, eli niin sanottuun koulusegregaatioon (Kosunen ym. 2024).

Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden määrän kasvu voi aiheuttaa pulmia myös kelpoisten S2/R2 -opettajien sekä oman äidinkielen ja uskonnon opettajien saatavuuteen.

Kieli tuo omat haasteensa henkilöstötilanteeseen. Kaksikielisissä kunnissa alueilla, joissa ruotsinkielisiä on paljon, oikeus opetukseen omalla kielellä toteutuu yleensä hyvin. Muualla kelpoisen henkilöstön saatavuuteen liittyy enemmän pulmia. Vuonna 2024 lähes 200 ruotsinkielisestä peruskoulusta 15 oli kielisaarekekouluja, eli ruotsinkielisiä kouluja yksikielisesti suomenkielisissä kunnissa. Saamenkielisessä opetuksessa kunnat joutuvat usein pohtimaan, valitako kelpoinen ei-saamenkielinen vai saamenkielinen ei-kelpoinen opettaja.

Opettajien täydennyskoulutus mahdollistuu eri tavoin eri kunnissa kuntien taloudellisten tilanteiden perusteella. Täydennyskoulutuksiin ei kuitenkaan välttämättä aina löydy halukkuutta niiden viemän ajan tai muun työn kuormittavuuden vuoksi. Jyväskylän yliopiston selvitykseen osallistuneiden kaupunkimaisten kuntien haastatteluissa mahdollisuus palkata sijaisia täydennyskoulutusten ajalle oli kannustin täydennyskoulutuksiin osallistumiselle. Pidempien etäisyyksien päässä olevissa kouluissa täydennyskoulutuksiin osallistuttiin tavallisemmin verkossa tai työviikkojen loppu- tai ulkopuolella.

Opettajatilanteen kannalta myönteistä viimeaikaista kehitystä on nähtävissä puolivuositain toteutettavassa Opettajien työhyvinvointitutkimuksessa. Viimeisimpien tulosten mukaan opettajien työhyvinvointi on kääntynyt usean vuoden jälkeen nousuun (Helsingin yliopisto 2025a). Vastaava positiivinen kehitys on nähtävissä myös Rehtoribarometrissä (Helsingin yliopisto 2025b).

Opiskeluhuollon henkilöstötilannetta seurataan muun muassa TEA-tiedonkeruun avulla. Viimeisin perusopetusta koskeva tilastoraportti lukuvuodelta 2022–2023 osoittaa, että koulujen välillä oli suurta vaihtelua opiskeluhoitopalvelujen resursseissa. Psykologi- ja lääkäriresurssit olivat heikentyneet aiemmasta, kun taas kuraattori- ja terveydenhoitajaresurssit olivat parantuneet. Huolestuttavaa on, että psykologipalvelut puuttuivat kokonaan tai niiden järjestämisestä ei ollut tietoa noin neljänneksessä (24 %) kouluista. Vastaava luku lääkäripalveluiden osalta oli 20 prosenttia.

Tarkan, ajantasaisen ja luotettavan kokonaiskuvan saaminen opettajatilanteesta on haastavaa nykyisillä opettajatiedoilla. Myös tulevasta opettajatilanteesta on erilaisia näkymiä ennakkointimenetelmästä ja laskentamallista riippuen. Selvää on kuitenkin se, että nykytilanne ja tulevaisuuden näkymät eriytyvät yhä enemmän eri puolella Suomea.

6 Maahanmuuttotaustaiset oppilaat

Tiivistys

- Maahanmuuttotaustaisten lasten määrä on kasvanut viime vuosikymmeninä voimakkaasti. Väestöennuste arvioi nettomaahanmuuton olevan pitkällä aikavälillä 40 000 henkilöä vuodessa.
- Muuttoliike keskittyy erityisesti suurimpiin kaupunkeihin, mutta maahanmuuttotaustaisia oppilaita on ympäri maata.
- Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden opiskelumenestykseen vaikuttavat erityisesti lukutaito, opetuskielen hallinta ja kodin sosioekonominen asema.
- Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden määrän kasvu edellyttää perusopetuksen järjestäjiltä lisäresursointia.

6.1 Nykytila

Maahanmuuttotaustaisten lasten määrä on kasvanut viime vuosikymmenten aikana voimakkaasti. Nettomaahanmuuton määrä oli vuonna 2024 noin 47 100 henkilöä. Maahanmuuton määrä laski edellisvuodesta, jolloin rekisteröitiin suuri osa tilapäisen suojelun nojalla saapuneista ukrainalaisista pakolaisista. Kun vuonna 1990 vieraskielisiä⁴, 0–15-vuotiaita lapsia oli noin 4 500, vuonna 2024 heitä oli noin 118 000 (18 % kokonaismäärästä). Vieraskielinen väestö on kuitenkin alueellisesti keskittynyt suurimpiin kaupunkeihin. Vuonna 2024 noin 54 prosenttia Suomen vieraskielisestä väestöstä asui Helsingin seutukunnassa. (Tilastokeskus, muuttoliike- ja väestörakennetilastot.) Syksyllä 2024 noin 26 prosenttia pääkaupunkiseudun oppilaista oli vieraskielisiä. Kaupunkien sisällä eri kaupunginosien väliset erot vieraskielisten lasten osuuksissa voivat olla suuria.

4 Vieraskielisiksi luetaan henkilöt, joiden äidinkieli on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame.

Tilastokeskus julkaisi uuden väestöennusteen syksyllä 2024. Keskeinen muutos suhteessa edelliseen, vuoden 2021 väestöennusteeseen koski oletusta netto-maahanmuutosta. Sen arvioitiin olevan 40 000 vuodessa pitkällä aikavälillä. (Tilastokeskus, Väestöennuste 2024.)

Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n väestöennusteen mukaan alle 15-vuotiaiden vieraskielisten tai taustaltaan vieraskielisten lasten määrä kasvaa noin 86 000 henkilöllä vuoteen 2040 mennessä. Määrällisen kasvun ennustetaan keskittyvän suuriin ja joihinkin keskisuuriin kaupunkeihin. (Aro ym. 2023.)

Maahanmuuttotastaisten lasten määrän kasvu lisää perusopetuksen kustannuksia. Lisäkustannuksia tulee esimerkiksi maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen, oman äidinkielen opetuksen ja vähemmistöuskontojen opetuksen sekä oppimisen tuen lisääntyvästä tarpeesta.

6.1.1 Opetusjärjestelyt

Maahanmuuttotastaaiset oppijat osallistuvat pääosin samaan opetukseen kuin kantaväestökin. Opetuskielen taidon ja muiden tarpeellisten valmiuksien saavuttamiseksi heille voidaan järjestää opetuskielen tukiopetusta. Ulkomailla syntyneille oppilaille voidaan järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta ja tarvittaessa sen jälkeen perusopetuksessa järjestettävää valmistavan opetuksen lisäopetusta. Maahanmuuttotustainen oppilas voi opiskella äidinkieltä suomi/ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärän mukaisesti. Perusopetuksessa kaikkia oppilaita opetetaan kielitietoisesti, jolloin opettajat ymmärtävät ja huomioivat kielen merkityksen oppimisessa.

Perusopetukseen valmistava opetus

Perusopetukseen valmistava opetus on perusopetuslaissa säädettyä, esi- ja perusopetusikäisille ulkomailla syntyneille maahanmuuttajille annettavaa opetusta, jonka tavoitteena on antaa oppilaalle tarvittavat valmiudet suomen tai ruotsin kielessä ja tarpeelliset muut valmiudet esi- tai perusopetukseen siirtymistä varten. Valmistavan opetuksen tavoitteena on lisäksi edistää oppilaiden tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Oppilaiden oman äidinkielen hallintaa ja oman kulttuurin tuntemusta tuetaan mahdollisuuksien mukaan. Valmistavan opetuksen järjestäminen on kunnille harkinnanvaraista. Mikäli valmistavasta opetuksesta perusopetukseen siirtyvällä oppilaalla ei ole riittävää opetuskielen peruskielitaitoa, hänelle voidaan 1.8.2026 alkaen järjestää valmistavan opetuksen lisäopetusta (HE 103/2025 vp).

Perusopetukseen valmistavaa opetusta voidaan järjestää ryhmämuotoisesti perusopetukseen integroituna tai inklusiivisesti perusopetuksen ryhmissä. Ryhmämuotoisen valmistavan opetuksen aikana oppilaat opiskelevat omassa ryhmässään ja heitä integroidaan ikätasoa vastaaviin esi- tai perusopetuksen opetusryhmiin oman opinto-ohjelman mukaisesti. Inklusiivisessa valmistavassa opetuksessa oppilaan valmistava opetus toteutetaan osana perusopetuksen ryhmää. Noin puolet Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen vuonna 2022 toteuttamaan arviointiin osallistuneista opetuksen järjestäjistä toteutti valmistavan opetuksen ryhmämuotoisena (Venäläinen ym. 2022).

Suomi/ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus (S2/R2)

Maahanmuuttotasaustaiset oppilaat voivat opiskella joko kokonaan tai osittain suomea tai ruotsia ja kirjallisuutta toisena kielenä silloin, kun heidän suomen tai ruotsin kielen taitonsa on vielä alkuvaiheessa. Suomi/ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus (S2/R2) on yksi äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineen oppimääristä. Oppimäärän tavoitteet on määritelty valtakunnallisissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa.

Opetussuunnitelman perusteissa on määritelty esimerkiksi, milloin oppilas voi opiskella suomi/ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärän mukaan. Perusopetuslain mukaan oppilaan huoltaja päättää oppiaineita ja oppimääriä koskevista valinnoista.

Oman äidinkielen opetus

Oman äidinkielen opetus on perusopetusta täydentävää opetusta, jota voivat opiskella kaikki oppilaat, joiden äidinkieli tai jokin perheen kielistä on muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Opetuksen järjestäjille oman äidinkielen opetuksen järjestäminen ja oppilaille opetukseen osallistuminen on vapaaehtoista. Opetuksen tarkoituksena on tukea oppilaan aktiivisen monikielisyyden kehittymistä sekä herättää kiinnostus kielitaidon elinikäiseen kehittämiseen.

6.1.2 Valtionrahoitus

Vieraskielisyys on yksi valtiovarainministeriön hallinnoiman kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista määräytymistekijöistä, jota maksetaan kunnille vieraskielisen väestön määrän mukaan. Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla vieraskielisyyden perushinta

kunnan vieraskielisten määrällä. Valtioneuvosto antaa vuosittain asetuksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, joilla määritellään perushinnat seuraavalle vuodelle.

Opetuksen järjestäjät saavat perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestämiseen valtionosuutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla. Opetus rahoitetaan osana opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimaa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta. Rahoitus määräytyy oppilasmäärän ja oppilasta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Valtionosuus kytkeytyy oppilaan läsnäolokuukausien määrään opetuksen järjestäjän oppilaana. Valtionosuuden maksaminen perustuu kahden vuoden takaiseen suoritettujen läsnäolokuukausien määrään.

Yliopistojen harjoittelukoulut ja valtion koulut eivät kuulu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain piiriin. Näin ollen harjoittelukoulujen ei ole mahdollista saada rahoitusta valmistavan opetuksen järjestämiseen. Kunnat eivät voi lisätä harjoittelukoulujen oppilaita oman rahoituksensa perusteeksi eivätkä tällä tavoin sopia valmistavan opetuksen rahoittamisesta harjoittelukoulujen toteuttamana. Yliopistojen harjoittelukoulujen toimintaa rahoitetaan osana yliopistojen rahoitusta, minkä lisäksi niille maksetaan valtiovarainministeriön hallinnoimaa kotikuntakorvausta oppilasmääriin perustuen. Yliopistojen harjoittelukoulut voivat järjestää valmistavaa opetusta, mikäli se on opetuksen järjestämisluvassa ja mikäli harjoittelukoulut rahoittavat toiminnan muun rahoituksen turvin.

S2/R2 -oppimäärän opetuksen järjestämiseen kunta saa valtionosuusrahoitusta vastaavalla tavalla kuin muuhunkin perusopetukseen. Tämän lisäksi S2/R2-opetukseen, muuhun tukeen sekä oman äidinkielen opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnetään valtionavustusta opetusministeriön asetuksen perusteella. Samassa asetuksessa on myös romanikielen ja saamen kielten tuen säädökset. Opetushallitus jakaa avustuksen vuosittain. Avustus maksetaan jälkikäteen eli kunkin vuoden valtion talousarviossa on määräraha edellisen vuoden S2/R2-opetuksen rahoittamiseksi.

6.1.3 Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden osaaminen

Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden oppimistulosten kehitystä seurataan osana yleistä oppimistuloskehitystä. Esimerkiksi PISA-tutkimuksessa tarkastellaan maahanmuuttotaustaisten oppilaiden osaamista suhteessa muihin oppilaisiin. Vuosina 2012 ja 2022 tutkittiin erillisen yliotoksen avulla tarkemmin maahanmuuttotaustaisten oppilaiden osaamista ja siihen yhteydessä

olevia tekijöitä (Pulkkinen ym. 2024). Yliotoksella tarkoitetaan, että maahanmuuttotataustaisia oppilaita poimittiin PISA-tutkimuksen otokseen enemmän kuin heidän suhteellinen osuutensa oli 15-vuotiaissa suomalaisnuorissa eli tutkimuksen perusjoukossa. Yliotos ei vaikuta itse PISA-tuloksiin, vaan maahanmuuttotataustaisten oppilaiden osuus on palautettu vastaamaan suhteellisesti omaa kokoaan Suomea koskevilla analyyseillä (vuonna 2022 noin 7 %).

PISA-tulosten mukaan osaamiserot maahanmuuttotataustaisten ja kantaväestön oppilaiden välillä olivat suuria kaikilla arviointialueilla. Suomen maahanmuuttotataustaisista oppilaista suuri osa oli PISA-määritelmän mukaan heikkoja osaajia. Esimerkiksi matematiikassa heikkoja osaajia oli ensimmäisen sukupolven maahanmuuttotataustaisista oppilaista 58 prosenttia ja toisen sukupolven maahanmuuttotataustaisista oppilaista 43 prosenttia. Oppilaan maahanmuuttotatausta itsessään ei kuitenkaan välttämättä ennustanut heikkoa osaamista PISA-kokeessa, vaan heikkoa osaamista selitti erityisesti heikko lukutaito ja matalampi sosio-ekonominen perhetausta. (Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 2024.)

6.1.4 Pääministeri Orpon hallituksen toimet maahanmuuttotataustaisten oppilaiden tukemiseksi perusopetuksessa

Petteri Orpon hallituskaudella on toteutettu merkittäviä panostuksia, joilla on vaikutusta maahanmuuttotataustaisten oppilaiden tukemiseksi perusopetuksessa. Toimenpidekokonaisuuteen on sisällynyt lisäresursoinnit suomen ja ruotsin kielen opetuksen viikkotuntimäärään, perusopetukseen valmistavan opetuksen lisäopetus, suomi/ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärän kehitystoimet, opetuskielen tukiopetus sekä varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen tasa-arvoavustukset.

Perusopetuksen vuosiviikkotuntien määrää lisättiin nostamalla vähimmäis-tuntimäärää kolmella vuosiviikkotunnilla laajentamatta opetussuunnitelmaa. Lisätunteja sijoitettiin alakoulun vuosiluokille perustaitojen, eli luku-, kirjoitus- ja laskutaidon opettamiseen.

Perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetus mahdollistuu perusopetuslain muutoksen myötä 1.8.2026 alkaen tilanteissa, joissa se arvioidaan tarpeelliseksi riittävien kielellisten valmiuksien varmistamiseksi. Lisäopetuksen tavoitteena on vahvistaa oppilaan tarvitsemia valmiuksia suomen tai ruotsin

kielessä ja siten edistää oppilaiden tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Valmistavan opetuksen lisäopetukseen kohdennetaan valtion rahoitusta vuosittain noin 20,3 miljoonaa euroa.

Hallituksen puoliväliriihen linjausten mukaisesti suomi/ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimääriä koskevan opetuksen vaikuttavuutta on vahvistettu tukemalla 8 miljoonalla eurolla opetuksen järjestäjien edellytyksiä varmistaa opetuksen kohdentaminen siitä eniten hyötyville oppilaille. Opetushallitus on päivittänyt perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, jossa täsmennetään sitä, kenelle S2/R2-oppimäärä on tarkoitettu. Tavoitteeksi on asetettu, että oppilas siirtyy S2/R2- opetuksesta suomen/ruotsin kieli ja kirjallisuus -oppimäärän (S1/R1) opetukseen, kun riittävä kielitaito on saavutettu. Opetussuunnitelman perusteiden päivityksen toimeenpanoa tuetaan valtionavustuksella. Lisäksi Opetushallitus hankkii ja tuottaa kielitaidon arviointia valtakunnallisesti tukevaa materiaalia ja erityisen suomen/ruotsin kielen taidon arviointityövälineen oppilaalle sopivan oppimäärän osoittamista varten.

Elokuussa 2025 voimaan tulleeseen oppimisen ja koulunkäynnin tuen lain-säädäntöön sisältyy kokonaan uusi ryhmäkohtainen tukimuoto, opetuskielen tukiopetus, jolla vahvistetaan osaltaan maahanmuuttotastaisten oppilaiden kielellisiä valmiuksia. Oikeus opetuskielen tukiopetukseen on oppilailla, joilla ei ole riittävää opetuskielen taitoa perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi. Opetuskielen tukiopetus kohdistuu koulun opetuskielen hallinnan vahvistamiseen ja edistää oppilaiden edellytyksiä oppia ja osallistua opetukseen. Uudistuksen kustannukset katetaan valtionosuusrahoituksella.

Osaltaan myös maahanmuuttotastaisten oppilaiden koulutuksellista tasa-arvoa vahvistetaan varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen tasa-arvoavustuksella, jonka määrärahataso vakiinnutettiin Orpon hallituskaudella. Avustusta kohdennetaan henkilöstön palkkaamiseen erityisesti kouluille ja päiväkodeille, jotka sijaitsevat sosioekonomisesti huono-osaisemmillä alueilla.

6.2 Maahanmuuttotastaisten oppilaiden opetukseen liittyviä kehittämistarpeita

Vuonna 2022 käynnistyneessä opetus- ja kulttuuriministeriön johtamassa toimenpideohjelmassa maahanmuuttotastaisten oppilaiden perustaitojen ja opetuskielen vahvistamiseksi perusopetuksessa (KIEPPI) laaditaan maahanmuuttotastaisten perusopetuksen oppilaiden oppimis- ja koulunkäyntivalmiuksia

tukeva toimenpideohjelma.⁵ Hankkeen ohjausryhmässä on ollut edustus valtion ja kuntien virkahenkilöistä, tutkijoista sekä opetusalan järjestöistä. Ohjelman tavoitteena on kehittää konkreettisia ratkaisuja vastikään Suomeen muuttaneiden oppilaiden oppimisen tukemiseksi, vieraskielisten oppilaiden perustaitojen ja kielitaidon vahvistamiseksi sekä jatko-opintovalmiuksien parantamiseen. Arvioinnin loppuraportti julkaistaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimesta syksyllä 2026.

KIEPPI-hankkeen ohjausryhmän jäsenten ehdotusten yleislinjan mukaan maahanmuuttotaustaisten oppilaiden koulutuspolkujen ja osaamistason nostamiseksi tarvittaisiin vahvempaa säädöspohjaa maahanmuuttotaustaisten oppilaiden tukemiseksi.

KIEPPI-työssä on lisäksi noussut esille, että nykyinen valtionavustus S2/R2-opetukseen koetaan sekä opetuksen järjestäjien että valtionhallinnon taholta työlääksi ja osittain epätarkoituksenmukaiseksi. Määrärahojen allokoinnin tulisi olla ennustettavampaa, joustavampaa ja kohdentua entistä paremmin kielellistä erityistukea tarvitseville oppilaille.

Osana KIEPPI-hanketta toteutettiin selvitys kodin ja koulun yhteistyöstä monikielisessä ja -kulttuurisessa arjessa. Vanhempainliiton ja Hem & Skolanin toteuttamassa hankkeessa kerättiin vanhempien, koulun henkilökunnan ja muiden ammattilaisten kokemuksia yhteistyöstä. Selvityksen mukaan perheet tarvitsevat monikielistä, strukturoitua vastaanottomallia, joka sisältää saavutettavaa ja monikanavaista viestintää, koulun arvojen ja toimintatapojen selkeyttämistä sekä matalan kynnyksen yhteyshenkilön koulussa. (Haapakangas ym. 2026.)

Muut selvitykset ja tutkimukset

Vuonna 2022 tehdyissä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Owl Groupin selvityksissä nousi esiin haasteita perusopetukseen valmistavan opetuksen ja S2/R2-oppimäärän opetuksen saatavuudessa, resursoinnissa ja oppilaiden integroinnissa perusopetukseen. Selvitysten mukaan erityisesti yläkouluiässä maahan tulleiden oppilaiden kielitaidon tukemisen kehittäminen edellyttää uusia ratkaisuja, opettajien täydennyskoulutusta ja yksilöllistä tukea. Esimerkiksi Ruotsin koululainsäädännössä on määritelty vastasaapuneen oppilaan määritelmä ja heidän saamansa tuki. (Venäläinen ym. 2022; Owl Group 2022.)

5 Toimenpideohjelma maahanmuuttotaustaisten oppilaiden perustaitojen ja opetuskielen vahvistamiseksi perusopetuksessa.

Vuonna 2025 julkaistussa Tampereen ja Jyväskylän yliopistojen toteuttamassa tutkimushankkeessa nousi esille kehittämistarpeita perusopetukseen valmistavaan opetukseen. Tutkimustulosten mukaan valmistavan opetuksen oppilaat tulisi nykyistä paremmin integroida yhdenvertaisesti kouluyhteisöön ja perusopetukseen, ja erityisesti heikot kouluvalmiudet omaavien oppilaiden tukea tulisi vahvistaa ja puuttua poissaoloihin. Tutkimuksessa oppilaiden ensikieli (oma äidinkieli) nähtiin tärkeänä voimavarana. (Tarnanen ym. 2025.)

S2/R2-opetuksen käytännöt ja toteutus vaihtelevat kunnissa ja opetuksen järjestäjien välillä. Kaikki S2/R2-opetusta tarvitsevista eivät saa sitä, toisaalta opetukseen ohjataan ja siihen osallistuu oppilaita, joilla olisi edellytykset osallistua S1/R1-oppimäärään. Perusopetuksen S2-/R2-oppimäärän opetukseen osallistuu huomattavasti oletettua suurempi osuus maahanmuuttotilaisista oppilaista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tilasi Tilastokeskukselta tilaston äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineen oppimäärien oppilaiden syntyperätiedoista vuodelta 2023. Ulkomailla syntyneitä ulkomaalaistaustaisia perusopetuksen oppilaita oli 28 475, joista 25 056 (noin 88 %) oli suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksessa. Suomessa syntyneitä ulkomaalaistaustaisia perusopetuksen oppilaita oli 29 782. Heistä 23 148 oli suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksessa (noin 79 %).

Owal Groupin selvityksen mukaan yhteistyö huoltajien kanssa vaihtelee. Valintoja oppimäärästä ohjaavat kielitaidon ohella myös muut vaikuttimet, joihin kuuluvat yhtäältä huoltajien pelko leimaantumisesta ja huoli vaikutuksista jatko-opintoihin, toisaalta lasten ja nuorten toiveet helpommista hyvistä arvosanoista S2/R2-opetuksessa. Selvityksen mukaan opetuskielen taidon arviointiin sekä erityisen tuen arviointiin olisi tarve kehittää osaamista ja ajantasaisia testejä. (Owal Group 2022.)

Oman äidinkielen opetuksen järjestäminen ei ole kunnille velvoittavaa ja opetuksen järjestämisessä on haasteita. Oman äidinkielen opettamista ei esimerkiksi Karvin arvioinnin mukaan nähdä aina kovin tärkeäksi, vaikka useiden selvitysten mukaan oman äidinkielen oppiminen tukee muiden kielten kielitaitoa. (Venäläinen ym. 2022; ks. myös esim. Ganuza & Hedman 2019.)

7 Opetuksen järjestäjien välinen yhteistyö

Tiivistys

- Kunta on perusopetuslain mukaan velvollinen järjestämään alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta voi järjestää opetuksen joko itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, hankkimalla sen muulta opetuksen järjestäjältä tai kuntayhtymän kautta.
- Kuntalain perusteella kuntien välinen yhteistyö perusopetuksessa on mahdollista, mutta lainsäädäntö asettaa yhteistyölle reunaehdot. Vaikka lainsäädäntö mahdollistaa yhteistyön, sitä ei hyödynnetä täysimääräisesti.
- Kuntien välinen yhteistyö voi olla rakenteellista, toiminnallista tai verkostomaista.
- Kuntien välinen yhteistyö nähdään monissa kunnissa tulevaisuudessa välttämättömänä, etenkin kuntien raja-alueilla ja pienissä ja harvaan asutuissa kunnissa.

7.1 Opetuksen järjestäjien välistä yhteistyötä koskeva sääntely

Perusopetuksen järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä. Kunnat voivat päättää perusopetuslain ja kuntalain sallimissa rajoissa, miten perusopetusta järjestetään.

Perusopetuslain 4 §:n mukaisesti kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta voi järjestää opetuksen itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla sen joltain muulta opetuksen järjestäjältä. Kuntien välistä yhteistyötä varten voidaan perustaa myös kuntayhtymä. Kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään perusopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten.

Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä.

Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Kunta osoittaa oppilaalle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään.

Kuntalain 7 §:n mukaisesti kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain 8 §:ssä säädetään kunnan järjestämisvastuusta. Kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle jollakin kuntalain 8 luvussa säädettyistä yhteistoimintamuodoista. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Kuntalain 49 §:n mukaisesti kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Mikäli kyseessä on yhteinen toimielin, yksi kunta vastaa tehtävän hoitamisesta vastuukuntana. Julkisoikeudellinen yhteistoiminta perustuu kuntien välisiin sopimuksiin. Kuntalain 8 luvussa säädetään tarkemmin myös kuntien yhteistoimintasopimusten vähimmäissisällöistä. Kunnat voivat esimerkiksi sopia viranomaistehtävän hoitamisesta kuntalain 54 §:n nojalla. Tämän pykälän soveltamisesta on olemassa myös oikeuskäytäntöä (ks. KHO 1.4.2003 T 787).

Kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategiassa päätetään kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Strategiassa otetaan huomioon muun muassa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

7.2 Rahoitus kuntien välisessä yhteistyössä

Kunnille myönnetään valtionosuutta perusopetuslain mukaisten tehtävien järjestämiseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain nojalla. Valtionosuus maksetaan asukasperusteisesti kotikuntalain mukaiselle kotikunnalle. Kunta saa peruspalveluiden valtionosuuden kaikkien väestötietojärjestelmään merkittyjen kuntalaisten perusteella riippumatta siitä, suorittavatko kunnassa asuvat lapset ja nuoret oppivelvollisuuttaan oman kunnan tai toisen kunnan perusopetuksessa. Valtionosuus siirtyy kotikuntakorvauksena vuosittain 15.12. mukaisen oppilasmäärätiedon perusteella oppilaan perusopetusta järjestävälle kunnalle tai muulle opetuksen järjestäjälle.

Valtiovarainministeriö hoitaa kotikuntakorvauslaskutuksen keskitetysti valtionosuusmaksatuksen yhteydessä, jolloin vältetään kuntien väliseltä laskutukselta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki mahdollistaa myös tilanteen, jossa kunnat voisivat sopia todellisiin kustannuksiin perustuvasta laskutuksesta. Tämän lisäksi kunnat voivat tehdä sopimuksia muun muassa koulukuljetuskustannusten korvaamisesta. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet maksetaan suoraan opetuksen järjestäjälle.

7.3 Yhteistyön muodot perusopetuksen järjestämisessä: rakenteellinen, toiminnallinen ja verkostomainen yhteistyö

Kuntalaki mahdollistaa kuntien välisen yhteistyön perusopetuksen järjestämisessä. Kunnat voivat itsehallintonsa puitteissa tehdä sopimukseen perustuvaa yhteistyötä perusopetuksen järjestämiseksi kuntarajat ylittäen. Lainsäädäntö kuitenkin asettaa yhteistyölle reunaehdoja. (ks. myös Antila & Sjöström 2024.)

Yhteistyö voi olla rakenteellista, toiminnallista tai verkostomaista. **Rakenteellisen yhteistyön** perusta tulee kuntalain 8 luvusta ja tarkoittaa usein vastuukuntamallia. Tällainen yhteistyö on sitoutunutta ja vakiintunutta ja se on suunniteltu pitkälle tulevaisuuteen. Vastuukuntamallissa yhteistoimintaa varten ei perusteta erillistä oikeushenkilöä vaan siinä yksi kunta, niin sanottu vastuukunta, järjestää perusopetusta sovitusti yhden tai useamman sopijakunnan puolesta. Kuntien tulee sopia yhteisestä toimielimestä, sen tehtävistä, kokoonpanosta, kustannuksista, sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. Kunnat voivat esimerkiksi sopia, että yksi kunta järjestää 7.–9. vuosiluokkien perusopetuksen yhden tai useamman kunnan puolesta.

Kuntien välistä yhteistyötä varten voidaan perustaa kuntayhtymä. Kuntayhtymä on kunnista erillinen oikeushenkilö, joka perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (perussopimus). Perusopetuksen järjestämisessä kuntayhtymät ovat harvinaisia (Antila & Sjöström 2024).

Kuntalain 53 §:n mukaan kunnat ja kuntayhtymät voivat yhtäpitävillä päätöksillä perustaa yhteisen viran. Yhteinen virka tarkoittaa järjestelyä, jossa viranhaltijan velvollisuutena on hoitaa virkatehtäviä kahdessa tai useammassa kunnassa. Viranhaltija on virkasuhteessa näihin kuntiin ja kuntayhtymiin, mutta työnantajan velvollisuuksista vastaa vain yksi kunnista tai kuntayhtymistä. Kuntien on sovittava viran perustamisesta, työnantajavastuista ja -velvollisuuksista, kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä työaikasunnittelusta.

Yhteisen viran toteuttaminen saatetaan kuitenkin kokea jossain määrin monimutkaiseksi. Jatkossa voi olla yhä enemmän tarpeita nykyistä joustavampiin ja kevyempiin yhteistyömalleihin henkilöstön käytössä, esimerkiksi yksittäisen kurssin tai oppiaineen opetus. Opetushenkilöstöön liittyviä tarpeita tulisi suunnitella kuntien välisenä yhteistyönä alueellisesti tai seudullisesti, riittävän hyvissä ajoin ennakoiden. Tietopohjaa yhteisten virkojen käytön laajuudesta ja mahdollisista esteistä tulisi jatkossa vahvistaa. (Myllymäki 2025.)

Toiminnallisessa mallissa yhteistyö voi olla osittaista. Se voi olla esimerkiksi opettajayhteistyötä tai yhteistä opetustarjontaa. Toiminnallinen yhteistyö on usein nopeasti käynnistettävää. Voidaan myös käyttää yhteisiä opettajia.

Verkostomainen yhteistyö on kollegiaalista yhteistyötä. Siinä tavoitteena on osaamisen vahvistaminen ja yhteistyö tapahtuu usein kehittämishankkeiden kautta.

Yhteistyötä voidaan toteuttaa paitsi kuntien välillä, myös muiden sivistysalan toimijoiden kesken. Yhteistyökumppaneina voivat olla muut yksityiset sivistysalan toimijat, kuten yksityiset perusopetuksen, taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön järjestäjät.

7.4 Kuntien välisen yhteistyön nykytila perusopetuksessa

Kunnat tekevät yhteistyötä perusopetuksen järjestämisessä. Toisaalta yhteistyön luonteessa ja laajuudessa on vaihtelua. Opetuksen järjestäjät voisivat ikäluokkien pienentyessä tehdä yhteistyötä nykyistä enemmän. Vaikka yhteistyö on lain-säädännön mukaan mahdollista, sitä ei hyödynnetä täysimääräisesti.

Kuntien mahdollisuudet yhteistyöhön vaihtelevat harvaan asuttujen alueiden ja kaupunkiseutujen välillä. Pitkien etäisyyksien kunnissa yhteistyön mahdollisuudet keskittyvät digitaalisiin järjestelyihin, etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen ja erilaisten toiminnallisten mallien yhteisiin käyttöönottoihin. Lyhyemmät välimatkat mahdollistavat myös muita yhteistyömuotoja. Kuntien välinen yhteistyö edellyttää kunnilta uudenlaista hallinnollista osaamista, uusien toimintatapojen omaksumista sekä riittävää rahoitusta. Kuntayhteistyö voi muodostua taloudellisesti tai muiden resurssien kannalta haastavaksi tai liian aikaa vieväksi toteuttaa. (Kyösti ym. 2023.)

Jyväskylän yliopiston toteuttamaan selvitykseen vastanneista kunnista noin puolet teki parhaillaan yhteistyötä muiden opetuksen järjestäjien kanssa. Kuvattu yhteistyö oli luonteeltaan eritasoista ja sitä tehtiin monenlaisista syistä. Yhteistyötä tehtiin useimmiten taloudellisista syistä (48 % vastaajista), opetuksen laadun parantamiseksi (40 %) sekä opetussuunnitelman perusteiden mukaisen opetuksen järjestämiseksi (36 %). Etenkin muuttotappiokunnissa yhteistyötä tehtiin myös kelpoisten opettajien saamiseksi. Yhteistyön koettiin sujuneen melko hyvin. Yhteensä 55 prosenttia kyselyyn vastanneista suhtautui myönteisesti siihen, että kunnan koko perusopetus järjestettäisiin kahden tai useamman kunnan yhteistyönä. Haastattelujen mukaan yhteistyö oli usein kuitenkin paikallista, tiettyä tarvetta varten tehtyä, eikä se perustunut kokonaisvaltaiseen suunnitelmaan. Pienempien kuntien välinen yhteistyö perustui harvempaan yhteistyöverkostoon ja kuvattiin taloudellisesti välttämättömänä, kun taas suuremmissa kunnissa mahdolliset yhteistyöverkostot olivat tiiviimmät ja laajemmat, mutta niihin voitiin osallistua valikoiden. (Kalalahti ym. 2025.)

Kuntien välinen yhteistyö nähtiin monissa kunnissa välttämättömänä tulevaisuudessa, erityisesti kuntien raja-alueilla sekä pienissä ja harvaan asutuissa kunnissa. Toisaalta yhteistyön toteuttaminen vaatii paljon suunnittelua ja kehittämistä, eikä kuntapäätäjien suhtautumisesta yhteistyöhön ollut aina varmuutta, vaikka sivistysjohtajat olisivat pitäneet sitä kannattavana. Osa vastaajista koki oman kuntansa kannalta yhteistyön tarpeettomaksi tai lisäarvoa tuottamattomaksi toiminnaksi. Useat pitivät osittaista yhteistyötä, kuten hallinnon yhdistämistä tai raja-alueiden yhteistyötä, mielekkäämpänä kuin täysimittaista yhteistyötä.

Keskeisimmät haasteet liittyivät koulutyön ajoitukseen (lukujärjestykset, koulu- kuljetukset), jonka mainitsi 63 prosenttia vastaajista. Pienimmissä kunnissa nämä haasteet korostuivat. Lisäksi yli puolet (52 %) nosti esiin pitkät etäisyydet ja 44 prosenttia kuntapoliittiset näkökulmat, jotka saattoivat olla joko kuntien sisäisiä tai niiden välisiä. Avovastauksissa suurin huolenaihe oli kuntien itsenäisyyden säilyminen, mikäli palvelut siirrettäisiin toisen kunnan hoidettavaksi. Kielteistä suhtautumista perusteltiin esimerkiksi sillä, että kunnan tulisi lähtökohtaisesti järjestää peruspalvelunsa itse ja säilyttää omat ja omanlaisensa koulut sekä päätösvaltansa. Yhteiset opettajanvirat eri kuntien välillä saattavat olla työjuridisesti ongelmallisia, mikäli esimerkiksi kaksi työnantajaa käyttäisi työnantajavelvoitteita samoihin opettajiin.

Rahoitusjärjestelmän ei koeta kannustavan kuntien välisen yhteistyön toteuttamiseen. Vain noin 15 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista piti rahoitusjärjestelmää hyvin tai erittäin hyvin toimivana, ja noin 40 prosenttia arveli sen toimivan huonosti tai erittäin huonosti (31 % ja 8 %). Avovastausten perusteella nykyisen rahoitusjärjestelmän hankaluudet liittyivät siihen, että yhteistyö edellyttäisi erillistä sopimusta kustannusten jakamisesta ja laskutuksesta. Yhteistyöhön kaivattiin selkeyttä ja kannustimia. Maaseutumaaisissa kunnissa oli kokemuksia rajat ylittävästä yhteistyöstä esimerkiksi erityisopetuksessa, mutta rahoitusjärjestelmän ei koettu senkään osalta kannustavan yhteistyöhön. Lisäksi koettiin, että rahoitusjärjestelmä ei helposti mahdollistanut todellisten kustannusten mukaista taloudellista korvausta. Pelko valtionosuuden menetyksestä jarrutti myös yhteistyötä (Kalalahti ym. 2025.).

Henkilöstön yhteiskäyttöön kaivattaisiin joustavuutta, jotta opetushenkilöstön saatavuutta pystyttäisiin vahvistamaan. Yhteisten opettajien palkkaaminen ja lukujärjestyksen laatiminen nousivat kuitenkin haastatteluissa esimerkeiksi hankalista, vaivannäköä aiheuttavista asioista. Avovastauksissa oli kuvattu OVTESin (Kunta-alan opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus) olevan työllistävä henkilöstön yhteiskäytössä, koska huomioitavana oli opettajan työskentely eri kunnissa sijaitsevilla kouluilla, liikkuminen niiden välillä ja palkkaukseen liittyvät kysymykset.

Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus on yksi yhteistyön muoto, joka selvityksen tiedonkeruuseen vastanneiden mukaan saattaa oppilasmäärien pienentyessä lisääntyä.

Selvitykseen osallistuneet mainitsivat toimiviksi yhteistyömuodoiksi kunnissa esimerkiksi yhteiset kilpailutukset, opetussuunnitelmat, henkilöstökoulutukset, hankeyhteistyön, yhteisten opetusryhmien muodostamisen, yhteisten opettajien

käytön sekä yleisen hallinnollisen yhteistyön. Kuntayhteistyön hyvinä puolina mainittiin ensisijaisesti oppilaiden etuun liittyviä seikkoja, kuten kohtuullisen mittaisten koulumatkojen säilyttäminen, laadukas opetus sekä oppimisen tuen parantunut saatavuus. Vastaajat kokivat kuntayhteistyön parantaneen kelpoisten opettajien saatavuutta ja tuoneen kuntaan erikoistunutta osaamista. Yhteistyömahdollisuuksia nähtiin opetuksen hallinnossa, koulupaikan joustavassa osoittamisessa, erityisopetuksessa, ohjauksessa, aineopetusryhmissä (esimerkiksi oman äidinkielen ja uskonnon opetuksessa) sekä ruotsin- ja saamenkielisen opetuksen erityiskysymyksissä. (Kalalahti ym. 2025.)

8 Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus

Tiivistys

- Perusopetuslain mukainen lähtökohta on lähiopetus. Etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta ei ole erillistä lainsäädäntöä, mutta valtakunnallisissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa se on tunnustettu opetusmuoto.
- Valtakunnallisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti etäyhteyden kautta tapahtuvalla opetuksella voidaan täydentää opetusta sekä tarjota monipuolisia opiskelumahdollisuuksia eri oppiaineisiin.
- Etäopetusjärjestelyihin liittyvä käsitteistö on moninaista ja koulujen etäopetusjärjestelyistä käytävää keskustelua hankaloittaa se, että käsitteet eivät ole kaikilta osin vakiintuneita ja niitä käytetään eri yhteyksissä eri tavoin.
- Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta toteutetaan nykyisellään melko satunnaisesti. Opetuksen järjestäjät ja koulut ovat hyvin eri vaiheissa etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen toteutuksessa.

8.1 Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen oikeudelliset lähtökohdat

Oikeus opetukseen on perustuslaissa turvattu lapsen subjektiivinen oikeus. Jokaisella on perustuslain 16 §:n mukaan oikeus saada maksutonta perusopetusta ja oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Lapsen oikeus opetukseen on kansallisen lainsäädännön lisäksi turvattu useissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Perusopetus on yleissivistävää koulutusta, ja sillä on sekä kasvatus- että opetustehtävä. Perusopetuslain lähtökohtana on lähiopetus. Etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta ei ole erillistä sääntelyä, vaan siihen sovelletaan samaa lainsäädäntöä kuin lähiopetukseen. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus on kuitenkin valtakunnallisissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa tunnustettu opetusmuoto. Koska lasten ja nuorten perusopetus on annettava lähiopetuksena,

etäyhteyksiä hyödyntävä opetus tapahtuu lapsen tai nuoren lähikoulussa, jossa opettaja on läsnä. Perusopetusta voidaan järjestää etäyhteyksiä hyödyntäen esimerkiksi siten, että opetusta annetaan koulupäivän aikana koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa videoyhteyden avulla toisesta koulusta tai opetusryhmästä.

Oikeus turvallisuuteen on perusoikeus, josta säädetään perustuslaissa 7 §:ssä. Koulumaailmassa se saa täsmällisemmän sisällön perusopetuslain 29 §:ssä, jossa säädetään oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön. Turvallisuus voidaan jäsentää fyysiseksi, psyykkiseksi, sosiaalseksi ja pedagogiseksi turvallisuudeksi. Fyysiseen turvallisuuteen kuuluvat muun muassa opetustilat ja -välineet. Sosiaaliseen turvallisuuteen kuuluvat osallisuus, osallistuminen ja vuorovaikutus kun taas psyykkiseen turvallisuuteen kuuluu turvallisuuden tai turvattomuuden tunteisiin sekä kognitioihin liittyvät asiat. Työrauhan ylläpitäminen ja sen häiriöihin asianmukaisella tavalla puuttuminen ovat osa pedagogista turvallisuutta, joka muodostuu muun muassa turvallisesta kasvu- ja oppimisympäristöstä. (Ks. Hakalehto 2012; Opetushallitus, Kasvatuksen ja koulutuksen turvallisuussivusto.)

Perusopetuslain 2 §:n mukaan perusopetuksella on vahva kasvatuksellinen ja yhteisöllinen tavoite tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Perusopetuslain 3 §:n mukaan opetus tulee järjestää oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Perusopetuslain 20 a §:n mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia osallistua opetukseen tai suoritua opinnoistaan, on oikeus saada oppimisen ja koulunkäynnin tukena ryhmäkohtaisia tukimuotoja ja oppilaskohtaisia tukitoimia. Oppilaalla, jolla on vaikeuksia opetukseen osallistumisessa ja opinnoissaan etenemisessä, on oikeus yleiseen tukiopetukseen sekä erityisopettajan antamaan opetukseen muun opetuksen yhteydessä. Oppilaalla, jolla ei ole riittävää opetuskielen taitoa perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi, on oikeus opetuskielen tukiopetukseen.

Perusopetusasetuksen 1 §:n mukaan perusopetus järjestetään luokanopettajien antamana opetuksena, eri oppiaineiden opettajien antamana aineenopetuksena, oppilaanohjaajien antamana oppilaanohjauksena sekä erityisopettajien antamana erityisopetuksena. Vuosiluokilla 1–6 opetus on pääosin luokanopetusta ja vuosiluokilla 7–9 pääosin aineenopetusta, ellei opetussuunnitelmassa toisin

määrätä. Oppilasarvioinnista päättää kunkin oppiaineen tai opintokokonaisuuden osalta oppilaan opettaja, tai jos opettajia on useita, opettajat yhdessä. Käyttäytymisen arvioi oppilaan opettaja, tai jos opettajia on useita, opettajat yhdessä. Perusopetuslain 37 §:n mukaan opetuksen järjestäjällä tulee olla riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia kuhunkin oppiaineeseen.

Oppilaan valvonta ja turvallisuus opetuksen aikana tulee olla järjestetty lainmukaisesti. Koulutilan toiminnan on täytettävä lähiopetuksen vaatimukset. Opetusryhmät muodostetaan vuosiluokittain (perusopetusasetus 2 §). Jos opetuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää, eri vuosiluokkien oppilaita voidaan kuitenkin opettaa samassa opetusryhmässä tai antaa opetusta yhdessä muun koulun tai oppilaitoksen oppilaiden kanssa. Opetusryhmät muodostetaan kuitenkin niin, että opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Kuten muussakin opetuksessa, niin myös etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen toteuttamisessa tulee huomioida tietosuojaan liittyvä sääntely esimerkiksi käytettyjen alustojen ja sovellusten osalta. Etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta vastaava opetuksen järjestäjä toimii opetuksen mahdollistavien laitteiden tietosuoja-asetuksen mukaisena rekisterinpitäjänä ja tiedonhallintalain mukaisena tiedonhallintayksikkönä. Järjestäjä vastaa siten myös henkilötietojen käsittelystä oppilaan käytössä olevalla laitteistolla. Opetushallitus on julkaissut tietosuojaoppaan ja muuta tukimateriaalia, jotka auttavat opetuksen järjestäjiä noudattamaan tietosuojaan liittyvää sääntelyä (Opetushallitus, Tietosuojaopas).

8.2 Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus opetussuunnitelman perusteissa

Valtakunnallisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti perusopetuksessa voidaan hyödyntää etäyhteyden kautta tapahtuvaa opetusta ja näin täydentää opetusta sekä tarjota monipuolisia opiskelumahdollisuuksia eri oppiaineisiin. Etäyhteyden kautta annettavasta opetuksesta vastaa aina perusopetuksen järjestämisluvan saanut opetuksen järjestäjä. Opetustavan soveltuvuutta pohditaan erityisesti oppilaiden iän ja edellytysten näkökulmasta.

Etäyhteyksillä voidaan tukea erityisesti harvemmin opiskeltujen kielten ja uskontojen sekä valinnaisten aineiden opetusta. Etäyhteyksiä hyödyntävällä opetuksella edistetään oppilaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia monipuoliseen ja laadukkaaseen perusopetukseen koulun koosta ja sijainnista riippumatta. Etäyhteyksien käyttö lisää osaltaan koulun toiminnan ekologista kestävyyttä.

Opetussuunnitelman perusteissa todetaan lisäksi, että oppimisympäristön turvallisuudesta sekä oppilaiden valvonnasta ja ohjauksesta huolehditaan samojen periaatteiden mukaisesti kuin muissakin opetustilanteissa. Opetusryhmällä tulee olla turvallisuudesta ja hyvinvoinnista vastaava opettaja ja oppilaiden mahdollisuudet oppimista edistävään vuorovaikutukseen tulee turvata. Oppilaiden tarpeet huomioonottavalla ja opetusteknologian mahdollisuuksia hyödyntävällä pedagogisella suunnittelulla varmistetaan opetuksen laadukas toteuttaminen.

8.3 Etäopetusjärjestelyihin liittyvät keskeiset käsitteet

Etäopetusjärjestelyihin liittyen käytetään tällä hetkellä moninaisia käsitteitä. Koulujen etäopetusjärjestelyistä käytävää keskustelua vaikeuttaa se, että käsitteet eivät ole kaikilta osin vakiintuneita ja se, että niitä käytetään eri yhteyksissä eri tavoin.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa kuvatulla **etäyhteyksiä hyödyntävällä opetuksella** tarkoitetaan lähiopetusta, jossa osa opetuksesta tulee opetustilaan etäyhteyden välityksellä lukuvuosisuunnitelman mukaisina työaikoina. Opetustila täyttää lähiopetukselle asetetut vaatimukset, mutta opetusta täydennetään tieto- ja viestintäteknologian välityksellä. Koska lasten ja nuorten perusopetus on annettava lähiopetuksena, etäyhteyksiä hyödyntävä opetus tapahtuu lapsen tai nuoren lähikoulussa, jossa opettaja on läsnä. Oppivelvollisuusikäisten perusopetuksessa lähiopetuksen vaatimus korostuu, jolloin lähiopetus tosiasiallisesti toteuttaa oppilaan subjektiivista perusoikeutta saada perusopetusta. Lähiopetuksessa voidaan hyödyntää etäyhteyksiä esimerkiksi videon tai tietokoneen välityksellä, kunhan lähiopetuksen kriteerit täyttyvät.

Myös opetussuunnitelman perusteissa on käsitteellistä joustavuutta. Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen lisäksi käytetään termejä etäyhteyden kautta tapahtuva opetus ja etäyhteyden kautta annettava opetus, jotka kuvaavat samaa kontekstia eri näkökulmista.

Etäopetuksella tarkoitetaan opetusta, jossa opettaja ja oppilas ovat fyysisesti eri tiloissa, mutta yhteydessä tieto- ja viestintätekniikan välityksellä. Etäopetus voi myös poiketa ajallisesti, eli opettaja ja oppilas eivät välttämättä ole koko aikaa kaksisuuntaisessa viestintäyhteydessä. Oppilas voi edetä myös omassa tahdissaan esimerkiksi verkkoympäristössä.

Etäopetus on opetuksen järjestäjän järjestämää opetusta, ei kotiopetusta. Koronakriisin aikana vuosina 2020–2022 oli voimassa väliaikaista lainsäädäntöä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä ja etäopetuksesta, mutta lainsäädäntö ei ole sen jälkeen ollut enää voimassa. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymistä koskeva päätös voitiin tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan, mikäli paikallinen koronaepidemiatilanne sitä edellytti. Tuolloin opetus oli etäopetusta, sillä perusopetukseen osallistuvat oppilaat olivat kotona ja opettaja opetti koulussa tai muussa soveliaassa opetuksen järjestämispaikassa.

Hybridiopetus on yhtäaikaaisesti lähiopetuksena ja etäyhteyksin järjestettävää opetusta. Opetustilanne toteutuu tyypillisesti siten, että osa oppilaista osallistuu lähiopetukseen samassa fyysisessä tilassa kuin opettaja ja osa reaaliaikaisesti etäyhteyden välityksellä. Vaihtoehtoisesti hybridiopetus voi toteutua siten, että osa oppilaista osallistuu opettajan etäopetukseen etäyhteyden välityksellä keskenään samassa tilassa lähiosallistujina ja osa oppilaista osallistuu etäosallistujina. Molemmissa vaihtoehdoissa lähi- ja etäosallistujien toiminta on synkronista ja yhteistoiminnalliseksi suunniteltua. Opetusryhmä on yhteisessä oppimisympäristössä, joka muodostuu vuorovaikutuksesta ja siihen käytetystä välineistöstä.

Joustava hybridiopetus toteutetaan siten, että etäosallistujilla on mahdollisuus osallistua opintoihin opetusajankohdasta riippumattomasti ja ohjatusta lähiopetuksesta poikkeavalla tavalla.

Monimuoto-opetuksella tarkoitetaan opetusta, joka toteutetaan yhdistämällä etäopetusta ja lähiopetusta sekä ohjattua opiskelua ja itsenäistä työskentelyä. Opetuksessa pyritään monimuotoisuuteen. Sulautuvassa opetuksessa pyritään sulauttamaan erilaisia oppimisympäristöjä (esimerkiksi luokkahuone ja virtuaalinen oppimisympäristö) pedagogisesti toimivaksi kokonaisuudeksi. Sulautuvassa opetuksessa yhdistetään lähi- ja etäopetusta sekä ohjattua opiskelua ja itsenäistä työskentelyä. Lisäksi sulautuvassa opetuksessa voidaan hyödyntää synkronista ja asynkronista opetusta. Käsitteitä monimuoto-opetus ja sulautuva opetus käytetään koulutuspalveluiden tietojärjestelmissä usein synonyymisesti.

Hongiston ym. (2025) raportissa on kiinnitetty huomiota käsitteiden vakiintumattomuuteen ja erilaiseen käyttöön eri yhteyksissä, mikä voi osaltaan myös vaikeuttaa teeman ympärillä käytävää keskustelua. Tutkimuksessa nostetaan esiin tarve käsitteiden yhtenäiselle määrittelylle esimerkiksi lainsäädännössä tai opetussuunnitelman perusteissa, jotta etäopetuksesta voitaisiin jatkossa käydä keskustelua sujuvammin eri toimijoiden välillä. Yleiskielessä käsite etäopetus esiintyy usein kattoterminä kaikenlaiselle etäyhteyden välityksellä tapahtuvalle opetukselle. Tämä saattaa aiheuttaa vääriä tulkintoja siitä, mitä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa olevalla etäyhteyksiä hyödyntävällä opetuksella tarkoitetaan.

Tutkijat ovat tarkastelleet etäopetuksen käsitettä ajallisen ja paikallisen ulottuvuuden näkökulmista. Tällöin etäopetus, jossa oppilas opiskelee kotona tai muussa valitsemassaan paikassa, on paikkaan sitomatonta etäopetusta. Kun taas puhutaan etäopetuksesta, joka vaatii oppilaan läsnäoloa koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, käytetään käsitettä paikkasidonnainen etäopetus. Ajallisen ulottuvuuden kannalta etäopetus voi olla joko reaaliaikaista tai eriaikaista, jolloin opiskelu tapahtuu verkossa ilman aikasidonnaisuutta. (Hongisto ym. 2025.)

8.4 Lapsen oikeus lähiopetukseen

Lapsen oikeudet koulussa ovat lähtöisin perus- ja ihmisoikeuksista. Keskeisin ihmisoikeussopimus- ja oikeuslähde on Yhdistyneiden Kansakuntien sopimus lapsen oikeuksista. Perus- ja ihmisoikeudet on otettava huomioon kaikkia oppilaisiin tai yksittäiseen oppilaaseen liittyviä päätöksiä tehdessä, myös päätettäessä opetuksen järjestämistavasta. Perusopetuslain mukaisesti opetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Lapset ovat oikeuksiensa haltijoita ja aikuisten vastuulla on toteuttaa lapsen oikeudet. Lapsen asema suhteessa kouluun on kuitenkin alisteinen ja lapsi on asemansa vuoksi oikeutettu erityiseen suojeluun ja huolenpitoon. Tämän vuoksi opettajilla ja muulla koulun henkilökunnalla on virkavelvollisuus kunnioittaa oppilaan oikeuksien toteutumista ja huolehtia aktiivisesti niiden toteutumisesta. (Ylisaukko-oja 2023.)

Etäopetus ja etäyhteyksiä hyödyntävä opetus ovat poikkeuksia pääsäännöstä, ja niihin liittyvät haasteet koskevat erityisesti turvallisen oppimisympäristön luomista, oikeutta opetukseen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen antamisen toteutumista ja turvaamista. Etäopetustilanteessa, jossa opettaja ja oppilas

ovat fyysisesti eri tilassa, kaikki oppilaan oikeudet eivät toteudu samoin kuin lähiopetuksessa, joten sen takia etäopetus voidaan nähdä lapsen perusoikeuksia rajoittavana toimintana.

Turvallinen oppimisympäristö on edellytys sille, että oikeus opetukseen voi toteutua. Perusopetuksessa ei ole kyse vain siitä, että lapset saavat opetusta, vaan opetuksen edellytetään saavuttavan tietyt laatuvaatimukset ja tavoitteet. Osa oppilaista tarvitsee vahvempaa opettajan läsnäoloa. Mikäli toteutetaan etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta siten, ettei oppilaiden kanssa samassa tilassa olisi opettajaa, mahdollisuudet tunne- ja vuorovaikutustaitojen vahvistamiseen, ryhmäytymiseen sekä erilaisten tuen tarpeiden havaitsemiseen ja niihin vastaamiseen voisivat estyä. Mikäli opettaja ja oppilas olisivat fyysisesti eri tiloissa, opettajan mahdollisuus täyttää velvollisuuksiaan turvallisen oppimisympäristön takaamiseksi ja käyttää kaikkia kurinpitokeinoja, kuten luokkahuoneesta poistamista, olisi vaikeaa hyödyntää fyysisen läsnäolon puuttumisen takia.

8.5 Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen nykytila

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviointi etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi toteutti vuonna 2025 arvioinnin etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta perusopetuksessa. Arvioinnin tulokset julkaistaan alkuvuonna 2026. Arvioinnissa kerättiin monipuolisesti tietoa opetuksen järjestäjiltä, rehtoreilta, opettajilta ja oppilailta. Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta toteutetaan nykyisellään melko satunnaisesti, mikä näkyi myös vaikeutena löytää kohdejoukko. Taustalla näkyi muun muassa erilaisia hankerahoituksia. Noin neljännes kyselyyn vastanneista opetuksen järjestäjistä oli toteuttanut opetusta etäyhteyksin eri oppiaineissa ja vuosiluokilla. Opetuksen järjestäjät ja koulut olivat hyvin eri vaiheissa, sillä monet olivat toteuttaneet etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta jo pitkään olosuhteiden pakosta. Perustelut etäyhteyksiä hyödyntävälle opetukselle liittyivät erityisesti opetuksen monipuolistamiseen, valtakunnallisen opetussuunnitelman mukaisen opetuksen järjestämiseen ja oppilaiden yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiseen.

Opetuksen järjestäjät toivat esiin tarpeita muun muassa lainsäädännön joustavuuteen verrattuna nykyiseen säädäntöön, joka on sitoutunut perinteiseen opetusmalliin. Lisäksi toivottiin huomioitavan se, että kuntien välinen yhteistyö etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa ei välttämättä tarkoita yhteistyötä naapurikunnan kanssa.

Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta toteutettiin käytännön tasolla monin eri tavoin, esimerkiksi 1) monipaikkaisesti yhteisopettajuutena, jolloin kaksi tai useampi opettaja jakaa vastuun pedagogisesta suunnittelusta, opettamisesta ja arvioinnista, 2) oppiainepohjaisesti yksisuuntaisena opetuksena, jolloin oppiaineen opetus toteutuu verkon välityksellä niin, että opettaja on etänä yhteen tai useampaan kouluun, tai 3) hybridiopetuksena yhtäaikaaisesti lähiopetuksena ja etäyhteyksin, jolloin opettajalla on normaali lähiluokka ja tunnille osallistuu yksi tai useampi oppilas etäyhteyksin jostain toisesta koulusta.

Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen luokassa oli läsnä aina vähintään koulunkäynninohjaaja, jolloin kelpoinen opettaja oli esimerkiksi viereisessä luokassa. Yhteensä 74 prosenttia rehtoreista kertoi, että opetustilassa oli läsnä vain koulunkäynninohjaaja. Noin puolet (48 %) rehtoreista toivoi lisäohjeita yleisiin vastuukysymyksiin ja 44 prosenttia valvojan vastuuseen. Noin puolet (51 %) opettajista kaipasi ohjeita omista vastuistaan ja velvollisuuksistaan etäyhteyksin opettaessaan. Yhteensä 45 prosenttia toivoi ohjeita turvallisen opiskeluilmapiirin luomiseen myös etäyhteyksin opiskeleville oppilaille.

Opettajien tekninen osaaminen ei ollut kynnyskysymys etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen toteuttamiselle. Sen sijaan haastatellut opettajat nostivat haasteiksi esimerkiksi eri koulujen opetussisältöjen, aikataulujen ja tietojärjestelmien yhteensovittamisen sekä oppilaiden vuorovaikutuksen mahdollistamisen. Myös lisätöiden pelko nousi esiin. Lisäksi oppilaan monipuolisen arvioinnin toteutuminen askarrutti. Opettajat kaipasivat tukea esimerkiksi etäyhteyksin opiskelevien oppilaiden osallistamiseen, vuorovaikutuksen mahdollistamiseen ja oppilaiden yhdenvertaiseen huomioimiseen. Opettajat kokivat, että etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen ei tule olla itsetarkoitus, vaan sen pedagoginen hyöty tulee olla selkeästi osoitettu. Koulun kannustava toimintakulttuuri ja rehtorin sekä opetuksen järjestäjän tuki innovatiivisille ratkaisuille on olennainen lähtökohta opetuksen onnistuneelle toteutumiselle.

Oppilaiden mielipiteet etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta jakautuivat: osa piti opetuksesta paljon ja toivoi sitä lisää, osa inhosi, eikä halunnut enää yhtään. Opiskelu etäyhteyksin oli osalle oppilaista myös kuormittavaa, kun piti sietää odottelua. Kaikki oppilaat eivät halunneet tai saaneet olla näkyvillä eri syistä.

Alustavina kehittämissuosituksina nousivat esiin valtakunnallisen ohjeistuksen laatiminen esimerkiksi valvojan kelpoisuudesta ja roolista, oppilasarvioinnin toteuttamisesta, tilanteista, joissa etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta voidaan järjestää sekä kohderyhmästä, jolle opetusmuoto soveltuu, huomioiden kuitenkin paikallinen liikkumavara. Koulupäivän organisoinnin näkökulmasta suositettiin joustavia tapoja etäyhteyksien hyödyntämiseen osana muuta opetusta perinteisen 45 minuutin oppitunnin sijaan. Opettajien pedagogiset taidot etäyhteyksien opettamiseen tulisi huomioida opettajankoulutuksessa. Lisäksi tulisi huomioida, että digiaikana kuntien välinen yhteistyö ei rajoitu vain naapurikuntiin.

Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen järjestäminen kunnissa

Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut vuodesta 2018 lähtien saamen kielten etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen pilottihanketta. Hanketta johtaa Utsjoen kunta ja koordinoi Saamelaiskäräjät. Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta on toteutettu perusopetusta ja lukiokoulutusta täydentävänä opetuksena osana oppilaiden koulupäivää. Opetus on suunnattu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuville lapsille ja nuorille.⁶ Opetuspilottiin osallistuneiden määrä on kasvanut valtakunnallisesti. Karvin vuonna 2022 toteuttaman arvioinnin mukaan opetukseen osallistuneet oppilaat sekä heidän huoltajansa ovat kokeneet pilotin auttaneen saamen kielen ja kulttuurin ylläpitämisessä ja näkyvyyden lisäämisessä. Tulosten perusteella etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen toimintamalli nähtiin mahdollisuutena, jota voitaisiin käyttää myös muiden oppiaineiden, kuten vähemmistökielten ja katsomusaineiden opetuksessa, sillä etäyhteyksiä hyödyntävä opetus mahdollistaisi yksittäisten oppilaiden osallistumisen opetukseen ilman tarvetta opetusryhmän muodostamiselle vaadittavan oppilasmäärän täyttymistä. (Härmälä ym. 2023.)

Jyväskylän yliopiston toteuttamaan selvitykseen vastanneista kunnista 23 prosenttia toteutti etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta kuntien välisenä yhteistyönä. Järjestämiseen liittyi kuitenkin useita käytännöllisiä, pedagogisia ja teknologisia haasteita, joista suurimmat olivat käytännön järjestelyt (76 %), erityisesti etä- ja lähiopetuksessa olevien oppilaiden samanaikainen huomioiminen, pedagogiset haasteet (62 %), muun muassa opettajien osaaminen ja valmiudet suunnitella ja toteuttaa etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta, resurssit (53 %), esimerkiksi kasvava työmäärä, kustannukset ja henkilöstön kuormitus sekä teknologiset haasteet (35 %), esimerkiksi tekniset valmiudet ja infrastruktuuri.

6 Saamen kielten etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen pilottihanke

Neljännes (25 %) vastaajista arvioi, että etäyhteyksiä hyödyntävä opetus tulisi oppilasmäärän vähenemisen vuoksi lisääntymään. Tähän uskottiin erityisesti suuren maapinta-alan (yli 2000 km²) kunnissa. (Kalalahti ym. 2025.)

Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta käytettiin lähinnä erityistilanteissa (esim. harvinaiset kielet, erityisopetus). Laajempaa käyttöä rajoittivat vastaajien mukaan taloudellisten resurssien ja lainsäädännön asettamat rajoitteet, joista mainittiin erityisesti opettajan virkavastuu, kustannukset ja perusopetuslain asettamat rajat sekä niiden vaikutus kustannuksiin. Esiin nostettiin myös epävarmuus etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen hyödyistä.

Hongisto ym. (2025) tarkastelivat etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen järjestämistä eräissä tapauskunnissa. Tutkimuksen mukaan etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta oli järjestetty vasta vähän aikaa. Sitä käytettiin todennäköisemmin ratkaisuna akuutteihin tarpeisiin, kuin systemaattisena osana perusopetusta. Todennäköisimmin etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta hyödynnettiin oppiaineissa, joiden osallistujamäärät saattoivat olla kouluissa tai kunnissa vähäiset, eli esimerkiksi omassa äidinkielessä ja katsomusaineissa. Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen etuina mainittiin opetuksen joustavuus, sillä se tarjosi ratkaisun pitkien välimatkojen aiheuttamiin haasteisiin. Lisäksi etäyhteyksiä hyödyntävällä opetuksella oli ollut opettajien työtilannetta parantava vaikutus.

Haasteina etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen nostettiin siihen liittyvät taidot ja asenteet. Esimerkiksi opettajien digipedagoginen osaaminen ja kouluttautumishalukkuus voivat vaihdella, minkä lisäksi heidän suhtautumisensa etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen voi olla vastahakoista, sillä opettajat voivat kokea etäyhteyksiä hyödyntävän opettamisen oman opettajaidentiteettinsä kannalta ristiriitaisena. Etäopetuksen toimivuuden edellytyksenä pidettiin lainsäädännön ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden täsmentämistä, etäopetukseen liittyvän käsitteistön sekä eri toimijoiden vastuualueiden ja roolien selkiyttämistä sekä digipedagogisen osaamisen kehittämistä. (Hongisto ym. 2025.)

Etäyhteyksiä hyödyntävän kielenopetuksen nykytila ja kehittämistarpeet

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti etäyhteyksillä voidaan tukea esimerkiksi harvemmin opiskeltujen kielten opetusta. Tilastojen mukaan kielten opiskelu on vähentynyt selvästi 1990-luvun jälkeen (ks. luku 2).

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus toteuttivat keväällä 2024 perusopetuksen järjestäjille kyselyn koskien etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta kielenopetuksessa. Kyselyn taustalla oli hallitusohjelman kirjaus koskien

etäopetuksen hyödyntämisen mahdollisuuksien arviointia. Kyselyyn saatiin 333 vastausta (301 suomenkielistä vastausta, 32 ruotsinkielistä vastausta). Vastaukset kattoivat suurimman osan kunnista, mutta myös muita opetuksen järjestäjiä.

Kyselyn mukaan 30 prosenttia opetuksen järjestäjistä oli järjestänyt etäyhteyksiä hyödyntävää kieltenopetusta. Lukuvuonna 2023–2024 järjestely koski seuraavia kieliä: saame vieraana kielenä, espanja, ruotsi, venäjä, englanti, ranska, norja, saksa sekä kotoperäisiä kieliä inarinsaame, koltansaame, pohjoissaame, suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli. Kuntien suunnitelmissa oli lisäksi esimerkiksi ukraina, arabia ja romanikieli.

Perustelut etäyhteyksiä hyödyntävälle opetukselle liittyivät etäisyyksiin, oppilasryhmän muodostamisen haasteisiin eritoten oppilasmäärän pienentyessä, kielivalikoiman laajentamiseen (ml. yksittäisen oppilaan erikoistilanne), opettajaresurssien puutteeseen, koulutuksen tasa-arvon lisäämiseen ja kielellisen monimuotoisuuden tukemiseen. Toisaalta lähes 2/3 vastaajista (63 %) ilmoitti, ettei etäyhteyksiä hyödyntävä opetus kuulunut suunnitelmiin. Syiksi mainittiin esimerkiksi se, ettei sille nähty tarvetta tai sitä ei pidetty soveltuvana.

Etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa nähtiin potentiaalia, kuten mahdollisuus monipuolistaa kielitarjontaa pienissäkin kunnissa, tarjota opetusta oppilaille, jotka eivät käy koulua sekä järjestää opetusta joustavasti ja kustannustehokkaasti. Samalla etäyhteyksiä hyödyntävässä ja hybridiopetuksessa tunnistettiin monia haasteita opettajan työn vaatimuksiin tai oppilaiden motivaatioon, valvontaan ja sosiaalisten taitojen kehitykseen liittyen. Myös resurssit, koulunkäynninohjaajan läsnäolo sekä teknologian ja laitteiston kehittämistarpeet saivat mainintoja.

Kehittämissuosituksina nousivat esiin valtakunnallisen mallin tai ohjeistuksen laatiminen, laitteiden toimivuuden varmistaminen, opettajien koulutus etäopetuksen erityispiirteistä ja teknologian hyödyntämisestä sekä resurssien turvaaminen opetuksen laadun varmistamiseksi. Etäyhteyksiä hyödyntävälle opetukselle nähtiin tarvetta myös kieltenopetusta laajemmin, jotta opetuksen tasa-arvo voitaisiin turvata erityisesti harvaan asutuilla seuduilla.

9 Ruotsinkielinen perusopetus

Tiivistys

- Ruotsinkielisessä perusopetuksessa aloittaa enemmän oppilaita kuin ikäluokassa on ruotsinkielisiksi rekisteröityjä lapsia.
- Suomen ruotsinkielinen väestö on keskittynyt tietyille alueille, mutta se ei ole kuitenkaan yhtenäinen ryhmä ja ruotsinkielistä väestöä asuu koko maassa.
- Ruotsinkielinen perusopetus on erityisen haavoittuvainen toimintaympäristön muutoksissa.
- Tulevaisuudessa erityinen haaste on, miten varmistetaan ruotsinkielisten erityisryhmien oikeus laadukkaisiin palveluihin tilanteessa, jossa väestöpohja on pieni ja maantieteellisesti hajautunut.

9.1 Ruotsinkielisen perusopetuksen nykytila

Suomen perustuslain 17 §:n mukaan Suomessa on kaksi kansalliskieltä, suomi ja ruotsi. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään esiopetuksen ja perusopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Määrälle ei ole asetettu alarajaa, joten yksikin ruotsinkielinen lapsi on oikeutettu saamaan ruotsinkielistä opetusta asuinpaikkakunnasta riippumatta.

Suomen kunnat voivat olla joko yksikielisesti ruotsinkielisiä, yksikielisesti suomenkielisiä tai kaksikielisiä. Manner-Suomessa ei ole yhtään yksikielisesti ruotsinkielistä kuntaa. Kaksikielisiä kuntia on 33, joista ruotsinkielinen enemmistö on 15 kunnassa.

Vuonna 2024 yksikielisesti suomenkielisissä kunnissa asui 1 990 perusopetusikäistä (7–15 v.) ruotsinkielistä lasta. Näitä kuntia oli yhteensä 139, joista 86 kunnassa asui vähintään 5 ruotsinkielistä lasta. (Tilastokeskus, väestörakenne.) Vaikka Suomen ruotsinkielinen väestö on keskittynyt tietyille alueille, se ei ole kuitenkaan

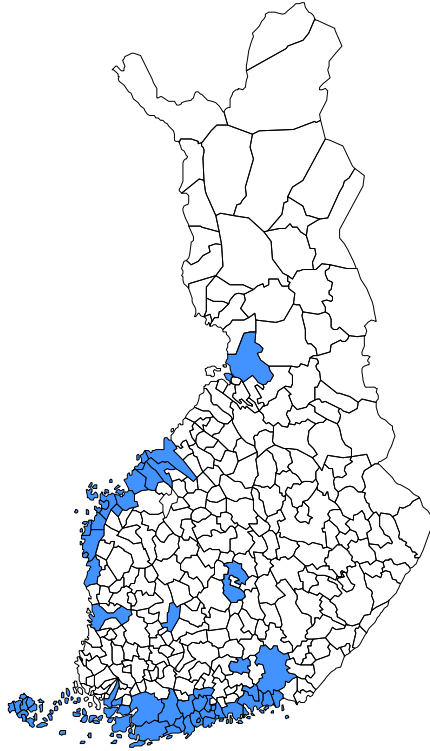
yhtenäinen ryhmä ja ruotsinkielistä väestöä asuu koko maassa. Se muodostaa heterogeenisen ryhmän, jossa sekä kunnan väestöpohja että ruotsinkielisten osuus kunnan väestöstä vaihtelevat voimakkaasti.

Kaksikielisten kuntien asukasmäärä vaihtelee Kaskisten noin 1 250 asukkaasta Helsingin noin 664 000 asukkaaseen, mikä asettaa suurta vaihtelua perusopetuksen järjestämisen edellytyksiin kaksikielisten kuntien välillä. Kuntien eriytyminen vaikuttaa sekä suoraan että välillisesti myös ruotsinkielisen perusopetuksen järjestämiseen. Yhteistä sekä maaseudun kaksikielisille kunnille että pienille ruotsinkielisille vähemmistöille suurissa kaupungeissa, kuten Turussa ja Vantaalla, on se, että ruotsinkielisen perusopetuksen järjestämisvelvollisuuden piirissä on suhteellisen vähän oppilaita.

Väestötietojärjestelmään voidaan rekisteröidä jokaiselle henkilölle vain yksi äidinkieli. Manner-Suomessa oli vuoden 2024 lopussa yhteensä noin 29 000 perusopetusikäistä (7–15 v.) lasta, joiden rekisteröity äidinkieli oli ruotsi. Suurimmat määrät löytyvät Uudeltamaalta (14 257), Pohjanmaalta (9 969) ja Varsinais-Suomesta (2 759).

Oppilaan opetuskieli ei kuitenkaan aina ole sama kuin hänen rekisteröity äidinkiellensä. Merkittävä osa ruotsinkielisten koulujen oppilaista puhuu jotain muuta kieltä, kuten suomea, kotikielenä. Vuonna 2024 ruotsinkieliseen perusopetukseen osallistui noin 32 000 oppilasta. Kunnat, joissa järjestetään ruotsinkielistä perusopetusta, esitetään kuviossa 8.

Kuvio 8. Kunnat, joissa järjestettiin ruotsinkielistä perusopetusta vuonna 2024.



Lähde: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen

Tilastokeskuksen väestöennusteessa ei ole kielellistä jaottelua, koska äidinkieltä ei ole käytetty tilastollisena muuttujana. Tämän vuoksi Suomen ruotsinkielisen väestön väestöennustetta ei ole saatavilla virallisissa tilastoissa, joka puolestaan vaikeuttaa ruotsinkielisten palvelujen suunnittelua ja ennakointia esimerkiksi tilanteissa, kun suunnitellaan kouluverkon muutoksia. Ruotsinkielistä koulutuksen saavutettavuutta koskevien ajantasaisten tietojen merkitys on noussut esiin myös Suomen ruotsinkielistä koulutusta koskevassa selvityksessä vuonna 2021 (Oker-Blom 2021).

Vuonna 2020 julkaistun arvion mukaan koko maan ruotsinkielinen väestö kasvaisi vuoteen 2040 mennessä todennäköisesti parilla tuhannella henkilöllä. Ruotsinkielisen väestön kehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa ruotsinkielisten muuttaminen lähes yksinomaan ruotsinkielisillä ja kaksikielisillä

alueilla sekä yksilön valinta kielen rekisteröinnissä. Epävarmuustekijöitä ennakkoinnissa ovat muuttoliike Ruotsiin ja muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien kotoutuminen ruotsin kielellä. (Saarela 2020.)

Ruotsinkielinen koulutus houkuttelee sekä täysin ruotsinkielisiä että kaksikielisiä perheitä. Yleensä koulunkäynti jatkuu sillä kielellä, jolla lapsi on osallistunut varhaiskasvatukseen. Harvat kaksikielisten perheiden lapset vaihtavat koulukieltä kesken koulupolun. Ruotsinkielisessä perusopetuksessa aloittaa enemmän oppilaita kuin mitä ruotsinkielisiksi rekisteröityjä lapsia on ikäluokassa.

Ruotsinkielisissä kouluissa on kaikilla alueilla oppilaita, jotka on rekisteröity suomenkielisiksi. Tämä on selvemmin nähtävissä niillä alueilla, joilla kaksikielisyys on vahvaa. Vahvasti ruotsinkielisillä alueilla, joilla on vain vähän kaksikielisiä perheitä, suomenkieliseksi rekisteröityjen oppilaiden määrä ruotsinkielisissä kouluissa on ollut suhteellisen vähäistä. Muusta kielitaustasta tulevien lasten osuus kasvaa ruotsinkielisessä koulutuksessa, mutta hitaammin ruotsinkielisissä kouluissa kuin suomenkielisissä. Ruotsinkielisissä kouluissa 1.–9. vuosiluokilla vieraskielisiä on noin 5 prosenttia oppilaista, joista yli puolet Pohjanmaan maakunnassa. Joillakin alueilla, kuten Korsnäsissä ja Närpiössä, maahanmuuton määrä on niin suuri, että oppilasmäärä kokonaisuudessaan kasvaa merkittävästi. Näissä kunnissa vieraskielisten oppilaiden osuus oppilasmäärästä on noin 20–30 prosentin tasolla. Ruotsinkielisessä koulussa opiskelevien oppilaiden ja ruotsinkielisiksi rekisteröityjen lasten lukumäärän välinen ero vastaa vuositasona noin 10 prosenttia ikäluokasta. Suomen- ja ruotsinkielistä perusopetusta järjestävät kunnat tarvitsevat sekä ajantasaista ja ennakoivaa tilastotietoa että tukea tiedon löytämiseen ja hyödyntämiseen koulutuspalveluiden suunnittelussa ja järjestämisessä.

Ruotsinkielisten koulujen määrä on vähentynyt erityisesti Uudellamaalla ja Pohjanmaan maakunnassa (taulukko 9) ja samalla koulujen koko on kasvanut. Toisaalta on tarpeen ylläpitää alueellisesti pieniäkin suomen- ja ruotsinkielisiä kouluyksiköitä etäisyyksien vuoksi, eikä koulujen yhdistäminen ole mahdollista jyrkästi laskevista oppilasmääristä huolimatta. Ruotsinkielisiä perusopetuksen kouluja oli vuonna 2024 Manner-Suomessa yhteensä 189 kappaletta. Näistä kieli-saarekekouluja, eli ruotsinkielisiä kouluja yksikielisesti suomenkielisissä kunnissa, oli yhteensä 15. Suuri osa yksityisistä ruotsinkielisistä kouluista on kielisaarekekouluja.

Taulukko 9. Perusopetuksen ruotsinkieliset oppilaitokset Manner-Suomessa 2000 ja 2024

Maakunta	2000	2024	Vähennys (%)
Uusimaa	137	85	38 %
Varsinais-Suomi	31	19	39 %
Satakunta	1	1	-
Pirkanmaa	2	1	50 %
Päijät-Häme	-	1	-
Kymenlaakso	3	3	-
Pohjois-Savo	1	-	100 %
Keski-Suomi	1	1	-
Pohjanmaa	118	72	39 %
Keski-Pohjanmaa	9	5	44 %
Pohjois-Pohjanmaa	1	1	-
Yhteensä	304	189	38 %

Lähde: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, Perusopetuksen oppilaitokset

Noin 85 prosenttia ruotsinkielisistä kouluista on pieniä tai keskisuuria kouluja, joissa on alle 300 oppilasta, joten ruotsinkieliset koulut ovat kooltaan pienempiä kuin suomenkieliset koulut. Erityisesti pieniä, alle 50 oppilaan kouluja, on 2000-luvulla lakkautettu tai yhdistetty muihin kouluihin, mikä on heikentänyt ruotsinkielisen koulutuksen saatavuutta.

Kaksikieliset kunnat järjestävät useimmiten koulukuljetukset koordinoidusti ruotsinkielisiin ja suomenkielisiin kouluihin, ellei koulujen ja oppilaiden sijainti käytännössä vaikeuta tai tee tätä mahdottomaksi. Ruotsinkielisten koulujen oppilaiden koulumatkat ovat keskimääräistä pidempiä.

9.2 Ruotsinkieliseen perusopetukseen liittyviä erityiskysymyksiä ja tarpeita

Pitkien koulumatkojen ja etäisyyksien haasteet korostuvat kaksikielisissä kunnissa, joissa opetus järjestetään sekä ruotsiksi että suomeksi. Erityisen haastavaa opetuksen tarjonta on sellaisissa kunnissa, joissa on vain yksi suomenkielinen tai ruotsinkielinen koulu. Tällainen tilanne on esimerkiksi kaksikielisissä kunnissa Pohjanmaalla, joissa on vain yksi pieni suomenkielinen koulu sekä suomenkielisissä kunnissa, joissa toimii ruotsinkielinen kielisaarekekoulu.

Haasteena on pidetty perusopetuslain 6 §:n 2 momentin kirjausta, jonka mukaan kunta osoittaa oppivelvolliselle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Momentissa mainittu oppilaan oma kieli saattaa aiheuttaa tulkintavaikeutta tilanteessa, jossa oppilas on täysin kaksikielinen ja opetuksen järjestäjä osoittaa oppilaalle paikan suomenkieliseen kouluun, vaikka perhe haluaisi lapsen ruotsinkieliseen kouluun. (Aluehallintovirasto 2024.)

Palvelujen ylläpitäminen yhtäaikaaisesti kahdella kielellä on taloudellisesti haastavaa. Osaltaan tämä huomioidaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa, jonka laskennallisiin määräytymisperusteisiin lukeutuu kunnan kaksikielisyys. Yksityisten kielisaarekekoulujen käyttökustannuksia tuetaan vuodesta 2026 alkaen kiinteällä, erillisellä opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämällä määrärahalla. Määräraha myönnetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain nojalla ylimääräisenä valtionavustuksena osana avustuskokonaisuutta yksityiselle esi- ja perusopetuksen järjestäjälle valtionosuusuudistuksen muutosten vaikutuksen tasoittamiseen.

Rajallinen oppilas- ja väestöpohja on osaltaan vaikuttanut siihen, että kuntien sisällä ja välillä on syntynyt erilaisia yhteistyöratkaisuja ruotsinkielisen koulutuksen ja sivistyshallinnon perustan vahvistamiseksi. Yleisintä on saman kunnan suomen- ja ruotsinkielisen sivistyshallinnon yhteistoiminta yhteisten päättävien toimielinten ja yhteisten viranhaltijoiden kautta.

Lisäksi suomen- ja ruotsinkielisten koulujen fyysinen yhteissijoittaminen (kielipari-koulut) on yleistynyt viime vuosina erityisesti taloudellisista syistä. Aluehallintoviraston vuonna 2023 tekemän kartoituksen mukaan tällaisia koulurakennuksia oli yhteensä 37 kappaletta, joita jakoi yhteensä 83 toimijaa (Henriksson 2023). Esimerkkinä monikielisestä yhteissijoittamisesta on Paraisten oppimiskeskus Brava.

Toinen yhteistyön tapa on ollut koota kaikki ruotsinkieliset sivistyspalvelut, mukaan lukien vapaa sivistystyö ja nuorisotyö, yhteiseen hallintoon. Esimerkkejä tästä ovat Svenska rum -lautakunta ja Svenska bildningstjänst -tulossyksikkö Espoossa.

Kuntien rajat ylittävää yhteistyötä perusopetuksen järjestämisessä on muun muassa Länsi-Uudellamaalla, jossa Lohjan Källhagens skola (vuosiluokat 7–9) vastaanottaa ruotsinkielisiä oppilaita Inkoosta, Siuntion ja Vihdistä. Vastaava yhteistyösopimus on myös Siuntion ja Kirkkonummen välillä. Työnjako ja yhteistoiminta kaksikielisten kuntien välillä on yleistä myös vaativassa erityisluokkaopetuksessa. Esimerkiksi Kyrkostrands skola järjestää Pietarsaaren erityisluokkaopetusta (vuosiluokat 0–9) oppilaille koko Pietarsaaren alueelta. Maahanmuuttajien valmistavassa opetuksessa yhteinen opetussuunnitelma on Pietarsaaren, Kruunupyyn, Luodon, Uudenkaarlepyyn ja Pedersören kunnilla.

Muodollisen yhteistyön lisäksi kaksikielisten kuntien sivistysjohtajat ja rehtorit ylläpitävät useita epävirallisia osaamisen kehittämisen ja kokemusten vaihdon verkostoja. Tämä on tärkeä kanava hyvien käytäntöjen levittämiseksi eri alueiden ja kuntatyyppejen välillä.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen vuonna 2022 toteuttamassa arvioinnissa tarkasteltiin kaksikielisten maaseutu- ja saaristokuntien kouluverkkojen tilannetta. Pieni ja hajautunut suomen- ja ruotsinkielinen oppilasjoukko lisää yhteistyön tarvetta naapurikuntien kanssa sekä tarvetta etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen käytölle. Kouluverkko toimii pääosin hyvin, mutta koulujen lakkautukset ja pitkät koulumatkat ovat merkittäviä kysymyksiä. Kaksikieliset kunnat pitivät vahvuuksinaan henkilöstön saatavuutta, yhdenvertaisia mahdollisuuksia laadukkaaseen opetukseen ja palveluiden mitoitus suhteessa oppilasmäärään, mutta haasteina nähtiin myös henkilöstön saatavuus samoin kuin oppilasmäärän väheneminen ja koulurakennusten kunto. Arviointitulosten perusteella suositettiin kaksikielisyyden vaalimista rikkautena, yhteistyön lisäämistä opetuskielten välillä, suomen- ja ruotsinkielisen opetuksen toimintaa samassa rakennuksessa, kaksikielistä kerhotoimintaa sekä yhteistyötä molempien opetuskielten yhteisten koulukuljetusten järjestämisessä. (Räköläinen ym. 2022.)

Ruotsinkielinen väestö muodostaa Suomessa kansallisen vähemmistön, mutta ruotsinkielisten joukossa on myös useita ”vähemmistön vähemmistöjä”, joiden palvelujen turvaaminen on erityisen haastavaa. Näihin kuuluvat muun muassa:

- erityisen vaativaa/laaja-alaista tukea tarvitsevat oppilaat,
- monikieliset tai maahanmuuttotautiset oppilaat,
- saamelais- tai romanitautiset monikieliset oppilaat sekä suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävät oppilaat, sekä
- ruotsinkieliset oppilaat yksikielisesti suomenkielisissä kunnissa.

Näiden ryhmien kohdalla kielelliset, maantieteelliset ja pedagogiset tekijät risteävät, mikä voi johtaa tilanteisiin, joissa perusopetuslain takaamaa oikeutta opetukseen omalla kielellä ei ole helppo toteuttaa käytännössä.

Erityisopetuksessa ja opiskeluhuollossa haasteena on ruotsinkielisen henkilöstön saatavuus: esimerkiksi psykologien, lääkäreiden ja erityisopettajien rekrytointi ruotsinkielisiin tehtäviin on vaikeaa etenkin pienissä kunnissa. Lisäksi ruotsinkielisiä opiskeluhuollon palveluja ei välttämättä ole saatavilla kaksikielisten hyvinvointialueiden ulkopuolella, eikä lainsäädäntö velvoita järjestämään sellaisia.

9.3 Nuläget för den grundläggande utbildningen på svenska

Finland har enligt 17 § i Finlands grundlag två nationalspråk, finska och svenska. Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning är en kommun som har såväl finska som svenskspråkiga invånare skyldig att ordna grundläggande utbildning och förskoleundervisning separat för vardera språkgruppen. Det har inte angetts någon nedre gräns för antalet, vilket innebär att även ett enda svenskspråkigt barn har rätt att få undervisning på svenska oberoende av bostadsort.

Kommunerna i Finland kan vara antingen enspråkigt svenska, enspråkigt finska eller tvåspråkiga. I Fastlandsfinland finns inte en enda enspråkigt svensk kommun. Det finns 33 tvåspråkiga kommuner, varav 15 kommuner har svensk majoritet.

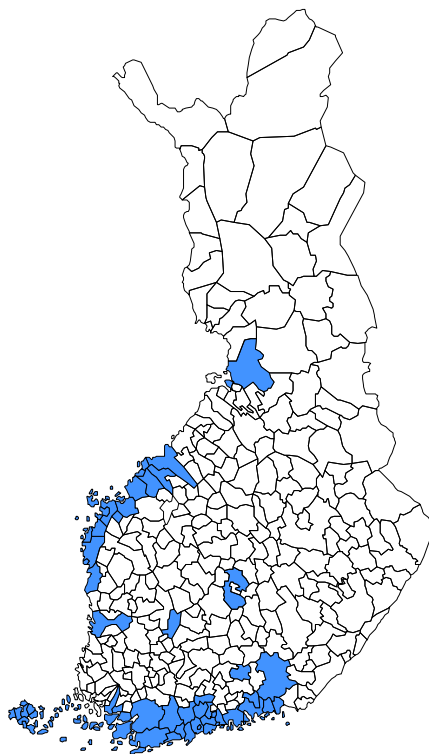
År 2024 bodde 1 990 svenskspråkiga barn i grundskoleåldern (7–15 år) i enspråkigt finska kommuner. Dessa kommuner var totalt 139 till antalet, och i 86 av dem var minst 5 svenskspråkiga barn bosatta. (Statistikcentralen, befolkningsstruktur.) Även om den svenskspråkiga befolkningen i Finland är koncentrerad till vissa områden är den inte en sammanhängande grupp, och det finns svenskspråkig befolkning i hela landet. Den utgör en heterogen grupp, där både kommunens befolkningsunderlag och de svenskspråkigas andel av befolkningen i kommunen varierar kraftigt.

Invånarantalet i tvåspråkiga kommuner varierar från cirka 1 250 invånare i Kaskö till cirka 664 000 invånare i Helsingfors, vilket innebär att det förekommer stora variationer i de tvåspråkiga kommunernas förutsättningar för att anordna grundläggande utbildning. Kommunernas särutveckling har både direkt och indirekt påverkan också på ordnandet av grundläggande utbildning på svenska. Gemensamt för både tvåspråkiga kommuner på landsbygden och små svensk-språkiga majoriteter i stora städer, såsom Åbo och Vanda, är att skyldigheten att ordna grundläggande utbildning på svenska omfattar relativt få elever.

Endast ett modersmål kan registreras för varje person i befolkningsdatasystemet. I Fastlandsfinland fanns i slutet av 2024 totalt cirka 29 000 barn i grundskoleåldern (7–15 år) med svenska som registrerat modersmål. Antalet var störst i Nyland (14 257), Österbotten (9 969) och Egentliga Finland (2 759).

Elevens undervisningsspråk är dock inte alltid detsamma som hens registrerade modersmål. År 2024 deltog cirka 32 000 elever i den grundläggande utbildningen på svenska. De kommuner där det ordnas grundläggande utbildning på svenska presenteras i figur 9.

Figur 9. Kommuner där man ordnade grundläggande utbildning på svenska 2024.



Källa: Utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen

Statistikcentralens befolkningsprognos har ingen språklig indelning, eftersom modersmålet inte har använts som statistisk variabel. Därför finns det ingen befolkningsprognos för den svenskspråkiga befolkningen i Finland i den officiella statistiken, vilket för sin del försvårar planeringen och framförhållningen i fråga om service på svenska, till exempel i situationer där man planerar förändringar i skolnätet. Betydelsen av aktuell information om tillgängligheten av utbildning på svenska framkom även i en utredning om utbildning på svenska i Finland 2021 (Oker-Blom 2021).

Enligt en uppskattning som publicerades 2020 skulle den svenskspråkiga befolkningen i Finland sannolikt öka med ett par tusen personer fram till 2040. Till de faktorer som påverkar den svenskspråkiga befolkningens utveckling hör bland annat att svenskspråkiga nästan uteslutande flyttar inom svenskspråkiga och tvåspråkiga områden samt de individuella valen vid registreringen av språk. Till osäkerhetsfaktorerna i prognostiseringen hör migrationen till Sverige och integrationen på svenska för personer som har ett annat modersmål än finska eller svenska. (Saarela 2020.)

Den svenskspråkiga utbildningen lockar både svenskspråkiga och tvåspråkiga familjer. Skolgången fortsätter i allmänhet på det språk som familjerna har valt för småbarnspedagogiken. Det är sällsynt att barn från tvåspråkiga familjer byter skolspråk mitt under skolgången. Antalet elever som inleder sin skolgång inom den grundläggande utbildningen på svenska är större än antalet barn som har registrerats som svenskspråkiga i åldersklassen.

Svenska skolor har i alla regioner elever som har registrerats som finskspråkiga. Detta syns tydligare i områden med stark tvåspråkighet. I starkt svenskspråkiga områden med få tvåspråkiga familjer är antalet elever som har registrerats som finskspråkiga relativt litet i de svenskspråkiga skolorna. Andelen barn med en annan språklig bakgrund ökar inom den svenskspråkiga utbildningen, men långsammare i de svenskspråkiga skolorna än i de finskspråkiga. I svenskspråkiga skolor utgör elever med ett främmande språk som modersmål ungefär 5 procent av eleverna i årskurserna 1–9, och över hälften av dem finns i landskapet Österbotten. I en del områden, såsom Korsnäs och Närpes, är invandringen så stor att antalet elever ökar avsevärt. I dessa kommuner utgör andelen elever som har ett främmande språk som modersmål cirka 20–30 procent av det totala antalet elever. Differensen mellan antalet elever som studerar i svenskspråkiga skolor och antalet barn som har registrerats som svenskspråkiga motsvarar på årsnivå cirka 10 procent av åldersklassen. Kommuner som ordnar grundläggande utbildning på finska och svenska behöver inte bara aktuell statistik och prognoser, utan även stöd för att hitta och utnyttja informationen när utbildningstjänster planeras och anordnas.

Antalet svenskspråkiga skolor har minskat framför allt i Nyland och Österbotten (tabell 10), samtidigt som skolorna har blivit större. Å andra sidan är det på grund av avstånden nödvändigt att regionalt bevara även små finsk- och svenskspråkiga skolenheter och det går inte att slå ihop skolor även om elevantalen sjunker kraftigt. År 2024 fanns det totalt 189 svenska skolor inom den grundläggande utbildningen i Fastlandsfinland. Av dessa var totalt 15 språköskolor, det vill säga svenskspråkiga skolor i enspråkigt finska kommuner. En stor del av de privata svenskspråkiga skolorna är språköskolor.

Tabell 10. Svenskspråkiga läroanstalter inom den grundläggande utbildningen i Fastlandsfinland 2000 och 2024.

Landskap	2000	2024	Minskning (%)
Nyland	137	85	38 %
Egentliga Finland	31	19	39 %
Satakunta	1	1	-
Birkaland	2	1	50 %
Päijänne-Tavastland	-	1	-
Kymmenedalen	3	3	-
Norra Savolax	1	-	100 %
Mellersta Finland	1	1	
Österbotten	118	72	39 %
Mellersta Österbotten	9	5	44 %
Norra Österbotten	1	1	
Totalt	304	189	38 %

Källa: Utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen, Läroanstalter inom den grundläggande utbildningen

Cirka 85 procent av de svenskspråkiga skolorna är små eller medelstora skolor med färre än 300 elever, vilket innebär att svenska skolor är mindre än finska skolor. På 2000-talet har framför allt små skolor med färre än 50 elever lagts ner eller slagits samman med andra skolor, vilket har försämrat tillgången till utbildning på svenska.

Tvåspråkiga kommuner ordnar oftast samordnade skolskjutsar till svensk- och finskspråkiga skolor, såvida inte skolorna och elevernas hem är belägna så att det i praktiken försvårar detta eller gör det omöjligt. Eleverna i svenskspråkiga skolor har i genomsnitt längre väg till skolan.

9.4 Specialfrågor och behov som anknyter till den grundläggande utbildningen på svenska

Utmaningar som är kopplade till långa skolresor och stora avstånd är särskilt framträdande i tvåspråkiga kommuner där undervisning ordnas på både svenska och finska. Särskilt utmanande är tillhandahållandet av undervisning i kommuner där det bara finns en finsk eller svensk skola. Så ser det ut i till exempel tvåspråkiga kommuner i Österbotten, där det bara finns en liten finskspråkig skola och i de finskspråkiga kommuner där det finns en svenskspråkig språkskola.

Skrivningen i 6 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning har setts som en utmaning. Enligt den ska läropliktiga av kommunen anvisas en närskola eller en annan lämplig plats, där utbildningen sker på elevens eget språk, om kommunen är skyldig att ordna undervisning på nämnda språk. Elevens eget språk, som nämns i momentet, kan ge upphov till tolkningssvårigheter i en situation där eleven är fullständigt tvåspråkig och utbildningsanordnaren anvisar eleven en plats i en finsk skola, även om familjen skulle vilja att barnet går i en svensk skola. (Regionförvaltningsverket 2024.)

Att upprätthålla service på två språk samtidigt är ekonomiskt utmanande. Detta beaktas i statsandelen för kommunal basservice, där kommunens tvåspråkighet ingår i de kalkylmässiga beräkningsgrunderna. Driftskostnaderna för privata språkskolor stöds från och med 2026 med ett fast, särskilt anslag som beviljas av undervisnings- och kulturministeriet. Anslaget beviljas med stöd av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet som ett extra statsunderstöd och som en del av understödshelheten för privata anordnare av förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Syftet är att mildra konsekvenserna av de förändringar som följer av statsandelsreformen.

Det begränsade elev- och befolkningsunderlaget har för sin del bidragit till att det inom och mellan kommunerna har uppstått olika samarbetsmodeller för att stärka grunden för utbildningen och bildningsförvaltningen på svenska. Den vanligaste modellen är att den finsk- och svenskspråkiga bildningsförvaltningen i samma kommun samarbetar genom gemensamma beslutande organ och gemensamma tjänsteinnehavare.

Under de senaste åren har det dessutom blivit vanligare att finsk- och svenskspråkiga skolor fysiskt placeras tillsammans (samlokaliserade skolor) av ekonomiska skäl. Enligt en kartläggning som regionförvaltningsverket gjorde 2023 fanns det totalt 37 skolbyggnader som delades av totalt 83 aktörer (Henriksson 2023). Ett exempel på flerspråkig samlokalisering är Brava lärcenter i Pargas.

Ett annat sätt att samarbeta har varit att samla alla bildningstjänster på svenska, inklusive det fria bildningsarbetet och ungdomsarbetet, under en gemensam förvaltning. Exempel på detta är nämnden Svenska rum och resultatenheten Svenska bildningstjänster i Esbo.

Samarbete över kommungränserna när det gäller ordnandet av grundläggande utbildning förekommer i bland annat Västra Nyland, där Källhagens skola i Lojo (årskurserna 7–9) tar emot svenskspråkiga elever från Ingå, Sjundeå och Vichtis. Ett samarbetsavtal av motsvarande slag finns även mellan Sjundeå och Kyrkslätt. Arbetsfördelning och samarbete mellan tvåspråkiga kommuner är vanligt också inom krävande undervisning i specialklass. Till exempel ordnar Kyrkostrands skola i Jakobstad undervisning i specialklass (årskurserna 0–9) för elever från hela Jakobstadsregionen. För den undervisning som förbereder invandrare för den grundläggande utbildningen har kommunerna Jakobstad, Kronoby, Larsmo, Nykarleby och Pedersöre en gemensam läroplan.

Utöver det formella samarbetet upprätthåller bildningsdirektörerna och rektorerna i tvåspråkiga kommuner flera inofficiella nätverk för kompetensutveckling och utbyte av erfarenheter. Detta är en viktig kanal för att sprida god praxis mellan olika områden och typer av kommuner.

I en utvärdering som NCU genomförde 2022 gjordes en granskning av läget i fråga om skolnäten i tvåspråkiga landsbygds- och skärgårdskommuner. Att de finsk- och svenskspråkiga eleverna är få och geografiskt splittrade ökar behovet av samarbete med grannkommunerna samt behovet av undervisning med hjälp av fjärruppkoppling. Skolnätet fungerar i huvudsak bra, men nedläggning av skolor och långa skolvägar är centrala frågor. De tvåspråkiga kommunerna ansåg att deras styrkor är tillgången på personal, de jämlika möjligheterna till högklassig

undervisning och dimensioneringen av tjänsterna i förhållande till antalet elever, men man såg även utmaningar i tillgången på personal liksom i det minskade antalet elever och skolbyggnadernas skick. På basis av utvärderingsresultaten rekommenderades att man värnar om tvåspråkigheten som en rikedom, ökar samarbetet mellan undervisningsspråken, ordnar undervisning på finska och svenska i samma byggnad, ordnar tvåspråkig klubbverksamhet samt samarbetar kring ordnandet av skolskjutsar för elever oberoende av undervisningsspråk. (Räkköläinen et al. 2022.)

Den svenskspråkiga befolkningen utgör en nationell minoritet i Finland, men det finns även flera "minoriteter i minoriteten" bland de svenskspråkiga, och det är särskilt utmanande att trygga servicen för dem. Till dessa hör bland annat:

- elever i behov av särskilt krävande/omfattande stöd,
- flerspråkiga elever eller elever med invandrarbakgrund,
- flerspråkiga elever med samisk eller romsk bakgrund samt elever som talar finlandssvenskt teckenspråk samt
- svenskspråkiga elever i enspråkigt finska kommuner.

När det gäller dessa grupper påverkar språkliga, geografiska och pedagogiska faktorer varandra, vilket kan leda till situationer där den rätt till undervisning på det egna språket som lagen om grundläggande utbildning garanterar inte är lätt att förverkliga i praktiken.

Inom specialundervisningen och elevhälsan utgör tillgången på svenskspråkig personal en utmaning: det är till exempel svårt att rekrytera psykologer, läkare och speciallärare till arbetsuppgifter på svenska framför allt i små kommuner. Dessutom är elevhälsotjänster inte nödvändigtvis tillgängliga på svenska utanför de tvåspråkiga välfärdsområdena, och lagstiftningen förpliktar inte heller till att ordna sådana.

10 Perusopetuksen koulumatkat

Tiivistys

- Opetuksen järjestämisvastuussa oleva asuinkunta osoittaa lapsen lähikoulun ja koulukuljetus järjestetään tähän kouluun perusopetuslain mukaisten kriteerien täytyessä. Kunta voi päättää järjestää palvelut myös säädettyä laajemmin.
- Kuljetusetuuden piirissä oli vuonna 2024 yhteensä noin 105 000 oppilasta. Kuljetuksiin käytetään maaseutumaisissa kunnissa lähes kolminkertainen määrä rahaa oppilasta kohden verrattuna koko maan keskiarvoon.
- Koulukuljetusten tarve kasvaa erityisesti maaseutumaisissa ja harvaan asutuissa kunnissa kouluverkon harventuessa ja oppilasmäärän vähentyessä.
- Kouluverkon harveneminen pidentää koulumatkoja ja voi lisätä koulutuksellista eriarvoisuutta sekä rajoittaa lasten vapaa-aikaa ja harrastusmahdollisuuksia.

10.1 Perusopetuksen koulumatkoja koskeva sääntely

Suomessa vakinaisesti asuvien ihmisten kotikunta ja asuinpaikka määräytyvät kotikuntalain mukaisesti. Sen mukaan henkilöllä voi olla vain yksi kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka.

Perusopetuslain 6 §:ssä säädetään oppilaan koulupaikan määräytymisestä. Opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.

Opetuksen organisointia ohjataan lähikouluperiaatteen mukaisesti. Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta saavalle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa annetaan opetusta sellaisella

oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa.

Perusopetuslain 24 §:n mukaisesti perusopetuksen oppilaan työmäärä saa olla enintään sellainen, että hänelle koulunkäyntiin, koulumatkoihin ja kotitehtäviin käytettävä aika huomioon ottaen jää riittävästi aikaa lepoon, virkistykseen ja harrastuksiin.

Perusopetuslain 32 §:ssä säädetään koulumatkoista. Sen mukaan perusopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen, jos koulumatka on viittä kilometriä pitempi, tai matka on oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostunut oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Lain perusteluissa todetaan, että velvollisuus järjestää koulukuljetus tai avustaa oppilaan kuljettamista tai saattamista viittä kilometriä lyhyemmälläkin matkalla voi rajoittua vain osaan lukuvuotta, esimerkiksi vain talviaikaan (HE 86/1997 vp). Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus. Perusopetuslain 4 a §:n mukaisesti erikois-sairaanhoidossa oleva oppilas on oikeutettu ilmaiseen kuljetukseen tai riittävään avustukseen osallistuessaan pykälän mukaiseen sairaalaopetukseen. Perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaiden oikeudesta koulukuljetuksiin ei ole säädetty.

Koulukuljetuksen ei tarvitse kattaa koko koulumatkaa, vaan koulumatkaan voi kuulua osuus, jonka oppilas kulkee jalan tai muulla tavoin ilman opetuksen järjestäjän järjestämää kuljetusta tai tukea. Tämä osuus on huomioitava koulumatkaan käytettyä kokonaisaikaa laskettaessa. (HE 86/1997 vp; ks myös Opetushallitus, Koulukuljetusopas.)

Maksuton koulukuljetus myönnetään oppilaan väestötietojärjestelmään merkityn kotiosoitteen ja lähikoulun väliselle matkalle. Opetuksen järjestämisvastuussa oleva asuinkunta osoittaa lapsen lähikoulun ja koulukuljetus järjestetään tähän kouluun, mikäli perusopetuslain mukaiset kriteerit täyttyvät. Kunta voi päättää järjestää palvelut myös säädettyä laajemmin.

Koulumatkoja koskevalla säätelyllä on pitkä historiallinen tausta. Vuonna 1898 valtiopäivät ja keisari hyväksyivät piirijakoasetuksen, jonka mukaan kaikki pitäjät oli jaettava koulupiireihin niin, että harvaan asuttuja seutuja lukuun ottamatta kenenkään koulumatka ei muodostuisi yli viiden kilometrin mittaiseksi.

Oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt 13 vuotta, saa koulumatka kestää enintään kolme tuntia. Perusopetuslain 33 §:ssä säädetään majoituksesta. Jos perusopetuksen oppilaan koulumatkaa ei voida järjestää enimmäisaikojen puitteissa, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon. Koulun työvuoden aikana oppilaalla on oikeus maksuttomiin matkoihin majoituspaikan ja kodin välillä lomien ja viikonloppujen yhteydessä. Majoitetut oppilaat ovat velvolliset majoituspaikassaan suorittamaan kohtuullisen määrän heille soveltuvia tehtäviä.

Oppilaalta, joka on otettu muuhun kuin lähikouluun tai paikkaan, jossa annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään, voidaan periä kohtuullisia maksuja. Tällaisessa tilanteessa oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Perusopetuslain 32 §:n mukaan kuljetusta odottavalle oppilaalle on järjestettävä mahdollisuus ohjattuun toimintaan.

Aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestettäessä tulee perusopetuslain 48 b §:n mukaisesti ottaa huomioon, että niillä toimintaan osallistuvilla lapsilla, joilla on 32 §:n mukainen oikeus koulumatkaetuun, on mahdollisuus käyttää tätä etuutta.

Perusopetuslain lisäksi koulukuljetuksia säädellään tieliikennelaissa. Koulukuljetus voidaan järjestää linja-autolla, taksilla, antamalla oppilaalle maksutta matkalippu tai myöntämällä huoltajalle kuljettamista varten avustus. Saaristossa vesireittiliikenne voi olla myös käytössä.

10.2 Rahoitus

Kunnalle myönnetään valtionosuutta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämiseksi. Lain mukainen valtionosuus maksetaan asukasperusteisesti kotikuntalain mukaiselle kotikunnalle. Perusopetuksen osalta kunta saa peruspalveluiden valtionosuuden kaikkien väestötietojärjestelmään merkittyjen kuntalaisten perusteella. Tällä ei ole vaikutusta siihen, suorittavatko kunnassa asuvat lapset ja nuoret oppivelvollisuuttaan oman kunnan tai toisen kunnan perusopetuksessa. Koulukuljetuksiin ei myönnetä erillistä valtionosuutta, sillä ne sisältyvät perusopetuksen kustannuksiin. Koulukuljetusten järjestäminen on opetuksen järjestäjän lakisääteinen velvollisuus.

Valtionosuus siirtyy kotikuntakorvauksena 15.12. mukaisen oppilastiedon perusteella oppilaan perusopetusta järjestävälle kunnalle tai muulle opetuksen järjestäjälle. Valtiovarainministeriö hoitaa kotikuntakorvauslaskutuksen keskitetysti valtionosuusmaksatuksen yhteydessä. Näin vältetään kuntien väliseltä laskutukselta.

Jos kunnat kuitenkin haluavat sopia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n nojalla esimerkiksi todellisiin kustannuksiin perustuvasta laskutuksesta, tulee vähennyksenä huomioda opetuksen järjestäjälle maksettu valtionosuus. Tämän lisäksi kunnat voivat tehdä sopimuksia muun muassa koulukuljetuskustannusten korvaamisesta.

Kunnan syrjäisyys kasvattaa perusopetuksen järjestämiskustannuksia esimerkiksi pidentyneiden kuljetusmatkojen kautta. Peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesti kunnalle kompensoidaan harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien aiheuttamia korkeampia kustannuksia erillisellä syrjäisyyden lisäosalla, joka vaikuttaa valtionosuuteen suoraan euromääräisesti. Se on osa kuntien olosuhdetekijöihin perustuvaa kustannuserojen tasausta. Valtionosuuksien laskennassa käytetty syrjäisyysluku kuvaa kunnan väestön sijoittumista suhteessa muihin asutuskeskittyisiin. Jos kunnan syrjäisyysluku on riittävän korkea, kunta saa syrjäisyyslisää. Valtioneuvosto antaa vuosittain asetuksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, joilla määritellään syrjäisyysluvun määräytymisperusteet ja syrjäisyyden lisäosan perushinta seuraavalle vuodelle. Valtionosuuden lisäosa lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä syrjäisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja syrjäisyysluvulla.

10.3 Koulukuljetuksia koskevaa tutkimus- ja selvitystietoa sekä kehittämistarpeita

Perusopetuslain mukaista kuljetusetuutta vuonna 2024 sai yhteensä noin 105 000 esi- ja perusopetuksen oppilasta, eli 17,7 prosenttia oppilaista oppilasmäärän ollessa 592 000. Vuonna 2023 kuljetusedun piirissä oli noin 109 000 oppilasta, eli 18,2 prosenttia oppilaista oppilasmäärän ollessa noin 600 500.

Kuten edellä todettiin, perusopetuslain mukaan alle 13-vuotiailla on oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täyshoitoon, jos päivittäinen koulumatka odotuksineen kestää yli 2,5 tuntia tai yli 13-vuotiailla yli kolme tuntia. Opetus- ja hallituksen tilastojen mukaan majoitettavia oppilaita oli syksyllä 2025 yhteensä 330, joista valtaosa kävi koulua sisäoppilaitosmaista opetusta järjestävissä

oppilaitoksissa (Opetushallitus, opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit). Lisäksi huoltajille ja oppilaille on tarjottu esimerkiksi Lapissa vuokra-asuntoja, jotka kunta on maksanut mahdollistaakseen opiskelun. Nämä ratkaisut eivät näy tilastoissa.

Aluehallintovirastojen peruspalvelujen arvioinnin tuloksia koulukuljetuksista

Vuonna 2021 kuljetusedun piirissä oli Suomessa noin 110 000 oppilasta. Tiedot käyvät ilmi aluehallintovirastojen vuonna 2021 tekemästä peruspalvelujen arvioinnista ja ne perustuvat kuntakyselyyn sekä Tilastokeskuksen aineistoihin. Kuljetusoppilaiden määrä on ollut laskussa viime vuosina. Edellisen kerran aluehallintovirastot selvittivät asiaa vuonna 2017, jolloin kuljetusoppilaita oli noin 120 000. Manner-Suomen peruskouluissa oli vuonna 2021 yhteensä 559 557 oppilasta. Kuljetusoikeuden piirissä vuonna 2021 oli siten 20 prosenttia kaikista oppilasta. Ruotsinkielisistä oppilaista kuljetusoikeuden piirissä oli noin joka kolmas (33 %) oppilas.

Lasten ja nuorten ikäluokat ovat pienentyneet ja asutus on keskittynyt, mikä heijastuu myös kuljetuspalvelujen toteuttamiseen (Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, aluehallintovirastot 2022). Eniten kuljetusoikeuden saaneita oppilaita oli aluehallintovirastojen kyselyn mukaan maaseutumaaisissa kunnissa (42 % kaikista oppilaista) ja vähiten (16 %) kaupunkimaisissa kunnissa. Eniten kuljetusedun saaneita oppilaita suhteessa oppilasmäärään oli Itä-Suomen aluehallintoviraston alueella, vähiten Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella. Maksuttoman koulukuljetuksen vaihtoehtona voi saada myös avustusta, mutta sen piirissä oli ainoastaan hyvin pieni osa oppilaista.

Pisimmät koulukuljetusmatkat kilometreissä mitattuna olivat Lapin aluehallintoviraston alueen kunnissa. Ala- ja yläkouluiikäisten kuljetusedun saaneiden oppilaiden koulumatkat kestivät pidempään, useimmiten 1–2,5 tuntia. Yli 50 kilometrin yhdensuuntainen koulumatka oli 86 alakoulun oppilaalla ja 124 yläkoulun oppilaalla. Lainvastaisia, yli 2,5–3 tunnin, koulumatka-aikoja oli yhteensä 1–6 luokan oppilaista noin 700 oppilaalla.

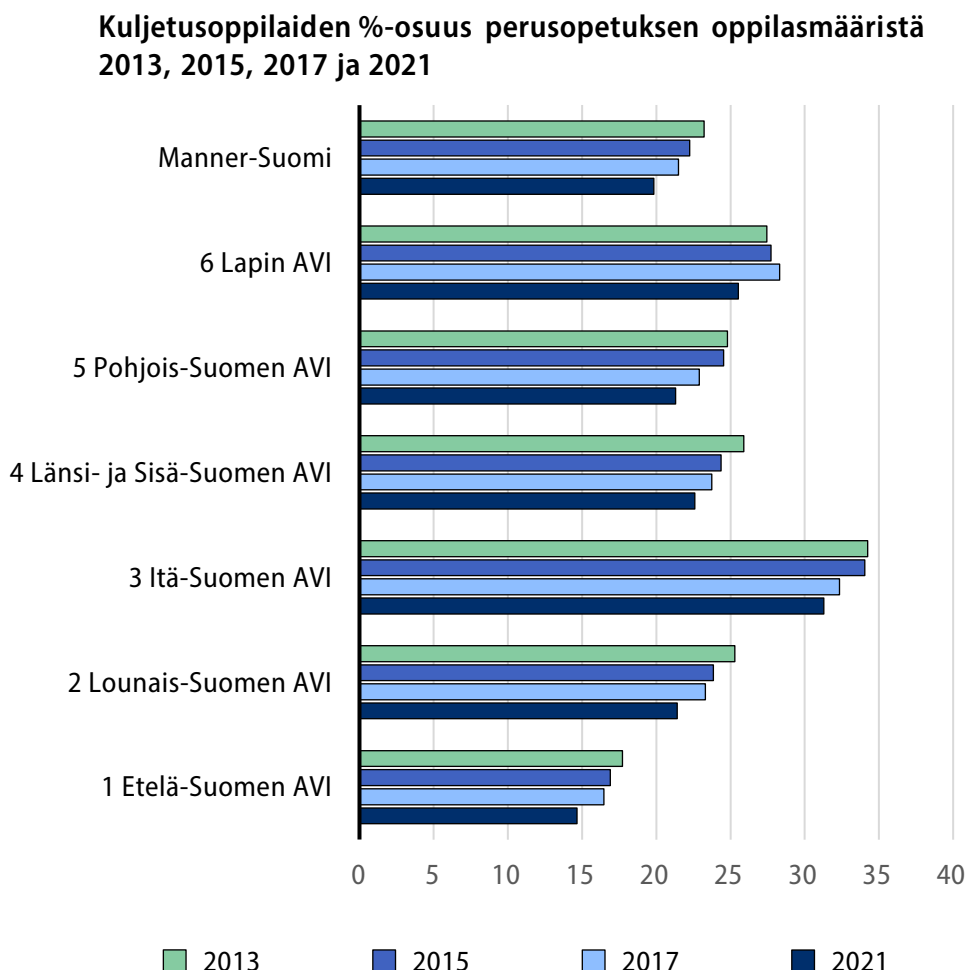
Lähes 90 prosentilla kunnista oli vahvistetut koulukuljetusten periaatteet tai suunnitelma. Palautteen kerääminen kuljetusjärjestelyistä vaihteli. Asukasmäärältään pienissä kunnissa palautetta kerättiin keskimäärin harvemmin kuin suurissa kunnissa.

Kunta päättää kuljetusmuodoista itsenäisesti. Vaihtoehtoina voi olla muun muassa joukkoliikenne, kunnan järjestämä linja-auto ja taksikuljetus tai kuljettamista tai saattamista koskeva avustus. Kuljetusetuus sisältää kaupungeissa erilaisia ja erihintaisia ratkaisuja. Esimerkiksi Helsingissä oppilas voi tiettyjen ehtojen täytyttyä saada koulumatkoja varten koululaisen matkakortin (HSL) tai erityiskuljetuksen. Erityiskuljetuksen voi saada lapselle, jos lapsi ei selviydy koulumatkasta itsenäisesti julkisilla liikennevälineillä. (Helsingin kaupunki 2026.)

Yli 100 000 asukkaan kunnissa tarjotaan koulukuljetukseen oikeutetuille oppilaille useimmiten maksuton matkalippu joukkoliikenteeseen. Muissa kuntakokoluokissa on useimmiten käytössä kunnan järjestämät linja-auto ja taksikuljetukset. Yleisin kuljetusmuoto alle 100 000 asukkaan kunnissa on kunnan järjestämä linja-auto-kuljetus. Kuntaliiton tiedonkeruun mukaan erityisesti alle 10 000 asukkaan kunnissa käytetään yleensä taksikuljetuksia. Näissä alle 10 000 asukkaan kunnissa kuljetuskustannukset ovat muihin kuntiin verrattuna erittäin suuret. (Sjöström ym. 2024.)

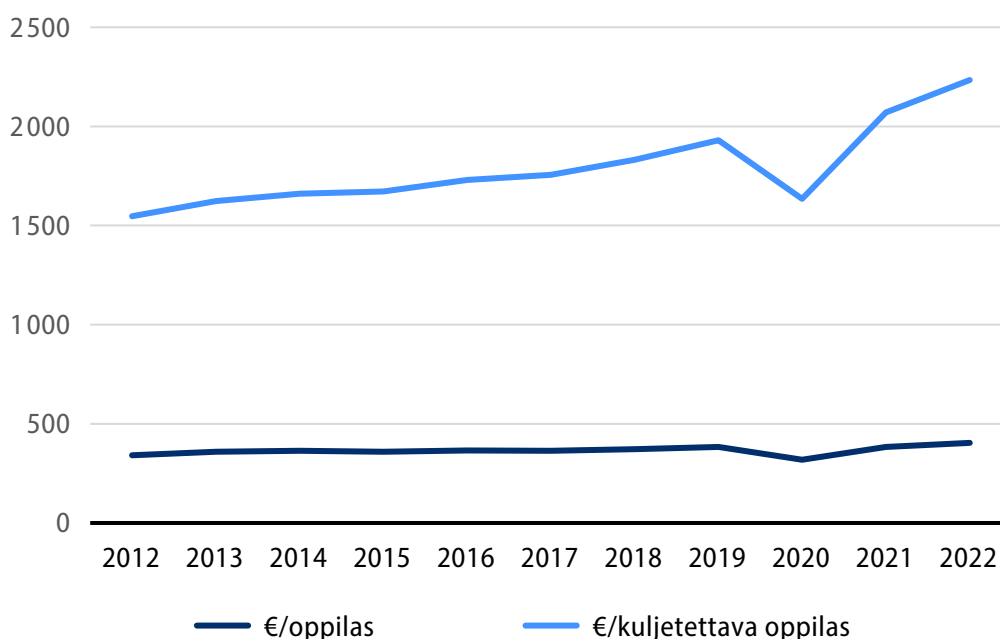
Kuljetusoppilaiden suuri määrä pienissä kunnissa selittyy muun muassa alueellisilla tekijöillä. Varsinkin Itä- ja Pohjois-Suomessa on harvaan asuttuja kuntia, joissa on suuri pinta-ala, pieni väestö ja paljon kuljetusoppilaita (kuvio 10).

Kuvio 10. Kuljetusedun saaneiden oppilaiden osuus perusopetuksen oppilasmäärästä vuonna 2013, 2015, 2017 ja 2021



Lähde: Aluehallintovirasto, Peruspalvelujen arviointi 2021

Kuntaliiton tietojen mukaan kunnat käyttivät yhteensä noin 224 miljoonaa euroa esiopetuksen ja perusopetuksen kuljetuskustannuksiin vuonna 2022. Kustannuksissa oli suurta alueellista vaihtelua ja kulut kuljetettavaa oppilasta kohden olivat nousseet. Maaseutumaisissa kunnissa kuljetuksiin käytettiin lähes kolminkertainen määrä rahaa oppilasta kohden verrattuna koko maan keskiarvoon. Uudenmaan maakunnan alueella keskimääräinen kuljetuskustannus oppilasta kohti oli 200 euroa ja Kainuussa lähes 1 000 euroa vuodessa. Kuljetusten järjestäminen kuntien välisenä yhteistyönä oli vähäistä. (Sjöström ym. 2024.)

Kuvio 11. Perusopetuksen kuljetuskustannusten kehitys vuosina 2012–2022

Lähde: Aihinen, T. ym. Vuoroasumista koskeva selvitys. OKM:n julkaisu 2024:26. Perustuen Sjöström, M. ym. 2024.

Kustannustehokkuutta voidaan parantaa esimerkiksi onnistuneella kilpailutuksella, kuljetusreittien suunnittelulla ja mahdollisilla muutoksilla kuljetustavoissa. Kustannussäästöjä haastaa kuitenkin muun muassa markkinatilanne ja kilpailutus, yleinen kustannustason nousu, kuljetusreitit ja olosuhteet, koordinoinnin puute sekä erityisoppilaiden kuljetus.

Jyväskylän yliopiston selvityksen tuloksia koulukuljetuksista

Jyväskylän yliopiston toteuttaman selvityksen mukaan koulukuljetusten tarve kasvaa erityisesti maaseutumaaisissa ja harvaan asutuissa kunnissa kouluverkon harventuessa ja oppilasmäärän vähentyessä. Kuljetukset näyttäytyvät merkittävänä kulueränä erityisesti kunnissa, joissa kuljetusoppilaiden määrä on suuri. Kuljetuskustannusten nousu yleisesti kasvavien kustannusten vuoksi herätti huolta kyselyyn vastanneissa kunnissa. Koulumatkat olivat pidentyneet, kun kyläkouluja oli suljettu taloudellisten paineiden sekä pienten oppilasmäärien vuoksi. Pitkien etäisyyksien vuoksi osaa kouluista ei kuitenkaan enää ollut mahdollisuutta sulkea, jotta lain edellyttämä koulumatkan kesto ei ylittyisi. (Kalalahti ym. 2025.)

Koulumatkojen pitenemisen nähtiin vaikuttavan oppilaiden hyvinvointiin, vapaa-aikaan ja harrastusmahdollisuuksiin. Kuljetuksilla on vaikutusta myös koulupäivän rakenteeseen, kun odotusaikoja saatetaan tasata lisätunneilla. Koulupäivien ja koulukuljetusten suunnittelu edellyttää kokonaisvaltaista suunnittelua.

Keskeisinä haasteina nousivat esiin pitkät etäisyydet ja julkisen liikenteen väheneminen syrjäseuduilla. Kuljetusalan yrittäjien ikääntyminen aiheutti huolta palveluiden saatavuudesta. Ratkaisumalleina tuotiin esiin kuntien välinen yhteistyö ja sen mahdollisuudet kustannusten hillitsemiseksi (esimerkiksi kilpailutukset, yhteiset kuljetukset). Myös Karvin vuonna 2022 toteuttamassa arvioinnissa suositettiin kuntien välisen yhteistyön hyödyntämistä koulukuljetusten järjestämisessä kustannusten hillitsemiseksi (Räkköläinen ym. 2022). Noin viidennes (21 %) Jyväskylän yliopiston kyselyyn vastanneista kunnista teki kuntien välistä yhteistyötä koulukuljetusten järjestämisessä. Kuntayhteistyön hyvänä puolena nostettiin esiin myös kohtuullisen mittaisten koulumatkojen säilyttäminen. (Kalalahti ym. 2025.)

Koulukuljetuksiin liittyviä haasteita

Koulukuljetusten järjestäminen on yksi keskeisistä kysymyksistä kunnissa, joissa kouluverkko on oppilasmäärän putoamisen myötä harventunut. Kouluverkon harventuessa lähikoulujen etäisyydet kasvavat oppilaiden kotipaikoilta. Pitenevät välimatkat voivat lisätä koulutuksellista eriarvoisuutta, lisätä koulupäivien pituutta sekä vaikeuttaa esimerkiksi osallistumista aamu- ja iltapäivätoimintaan. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 31 artikla velvoittaa valtiot tunnustamaan lapsen oikeuden lepoon ja vapaa-aikaan. Yleissopimuksen mukaan lapsen etu tulee ottaa huomioon kaikissa lainsäädäntö-, politiikka- ja talousarvioitoimenpiteissä sekä ympäristöjen ja palvelujen järjestämiseen liittyvissä toimenpiteissä, jotka todennäköisesti vaikuttavat 31 artiklassa määriteltyihin oikeuksiin. Tämä koskee esimerkiksi koulutuntien määräytymistä sekä lasten työntekoa sekä koulutusta koskevaa lainsäädäntöä.

Karvin vuonna 2022 toteuttamassa maaseutu- ja saaristoalueen kuntien arvioinnissa nousi esiin koulukuljetusten merkittävä vaikutus oppilaiden vapaa-ajan vieton ja harrastamisen mahdollisuuksiin. Koulukyytejä käyttävien oppilaiden oli lähes mahdotonta osallistua tarjottuihin harrastusmahdollisuuksiin koulun jälkeen. Koulukuljetusoppilaat toivat esiin niiden rajoittavat vaikutukset heidän arkeensa ja liikkumisen mahdollisuuksiin yleensä. (Räkköläinen ym. 2022.) Vuoden 2025 perusopetuksen 5. ja 8. vuosiluokkien oppilaiden fyysisen toimintakyvyn valtakunnallisen Move! -mittauksen tuloksissa todettiin merkittäviä alueellisia eroja fyysisessä toimintakyvyssä: tiheimmin asutuilla kaupunkiseuduilla fyysinen

toimintakyky oli selkeästi parempaa kuin harvaan asutuilla alueilla. Koko maan tasolla 35 prosentilla 5.-luokkalaisista ja 40 prosentilla 8.-luokkalaisista oppilaista fyysinen toimintakyky oli mahdollisesti terveyttä ja hyvinvointia kuluttavalla tai haittaavalla tasolla. Erot maaseudun ja kaupunkien välillä ovat pysyneet samansuuntaisina koko noin kymmenvuotisen Move!- mittaushistorian ajan. (Opetushallitus, Move!-mittaustulokset.) Perusopetuslain mukaan lapsille tulee jäädä riittävästi aikaa lepoon ja harrastuksiin osallistumiseen koulupäivän jälkeen.

Liikennöitsijöiden määrä syrjäseuduilla haastaa koulukuljetusten järjestelyjä. Koulukuljetusten järjestäminen edellyttää usein hankintalain mukaista kilpailutusta. Koska palveluntarjoajista on pulaa, voi kilpailutusten toteuttaminen olla kuitenkin haasteellista. Kuntaliiton selvitykseen osallistuneista kunnista suurin osa katsoi, että kilpailutuksen kannalta tarjontaa oli kohtalaisesti (41 %) tai niukasti, mutta kilpailuttaminen edelleen onnistui (39 %). Kunnista 8 prosenttia ilmoitti tarjonnan olevan runsasta. Noin 12 prosenttia ilmoitti olevansa vaikeassa tilanteessa, jolloin tarjontaa oli niin vähän, ettei tarjouksia aina saatu tai saatiin vain yksi tarjous. Tällöin palveluntarjoaja voi myös määrittää palvelulle minkä hinnan tahansa kilpailun puuttuessa ja usein kunnan on otettava tarjous, vaikkei siihen olisi taloudellisia resursseja. (Sjöström ym. 2024).

Koulukuljetusten tehokkaaseen kilpailutukseen voi olla kunnissa vaikeaa yhdistää lapsen etua. Koulukuljetusten tarkastelu on tärkeää muun muassa lasten sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta (muun muassa harrastustoiminta, oma ajankäyttö ja -tila, osallisuus) sekä kustannusten, kuljetusyrittäjäpulan ja kuntien alueellisten erojen vuoksi. Useassa kunnassa maaseutu- ja saaristoalueilla mennään koulukuljetusten säännösten äärirajoilla.

Kuljetusalan yrittäjien eläköityminen voi vaikeuttaa koulukuljetuksen järjestelyjä tulevaisuudessa. Kalustovaatimukset päästöjen osalta ovat myös tiukkoja, mikä voi yrittäjän näkökulmasta nostaa investointien tarpeita ja vähentää toiminnan kannattavuutta. Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettu laki ohjaa kuntasektorin ajoneuvohankintoja sekä joukkoliikenteen ja lakisääteisten henkilökuljetusten ja kuljetuspalveluiden hankintoja. Laissa säädetään julkisten ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista.

Koulukyytien järjestäminen haastaa erityisesti saaristo- ja maaseutualueita. Saaristossa asuvien oppilaiden merikuljetuksia on vaikea toteuttaa ja ne saattavat olla hyvin kalliita. Karvin arvioinnin mukaan maitse ja meritse tehtävien kuljetusten yhteen sovittaminen on ollut haasteellista ja osa oppilaista on ollut tyytymättömiä liikennöitsijöiden puutteen mukanaan tuomiin odotusaikoihin. Ulkosaaristossa

asuvien oppilaiden osalta ainoana mahdollisuutena voi olla majoituksen järjestäminen kouluviikon aikana esimerkiksi yksityisessä perheessä lähempänä koulua. (Räkköläinen ym. 2022.) Taksiauudistuksen jälkeen osa maaseudun pienemmistä taksiyrittäjistä on lopettanut ja kiinnostuneita paikallisia yrittäjiä voi olla vaikeaa löytää. Haasteena voi olla, että tarjouksen tekevät vain suurissa kaupungeissa sijaitsevat yritykset. Tämän seurauksena hinnat nousevat nopeasti, paikallistuntemus häviää ja koulukuljetuksiin liittyvä epävarmuus lisääntyy. Hankintakierrokset voivat heikentää tilannetta ja lisätä kustannuksia.

Owal Groupin vuoroasumista koskevassa selvityksessä havaittiin, että vuoroasumistilanteissa kuljetusetuuden myöntäminen lapsen molempiin koteihin on harvinaista. Suurimmassa osassa kuntia kuljetuksia toisen kunnan alueelle ei korvata. Sekä lähi- että etävanhempien näkökulmasta yksi haasteista on se, ettei kunnan järjestämää koulukuljetusta voi saada maksuttomasti lapsen molemmista kodeista. Kyselyyn vastanneiden kuntien näkökulmasta kuljetusetuuden laajentaminen koskemaan vuoroasumistilanteita koettiin pääasiassa negatiivisena. Kuljetusetuuden laajentaminen toisi mukanaan työmäärän lisääntymistä koskien muun muassa reittien suunnittelua. Kuntarajojen yli tapahtuvien kuljetusreittien suunnittelu, kilpailutus ja toteuttaminen olisi haasteellista erityisesti haja-asutusalueilla. Haja-asutusalueilla etäisyydet kouluun ja kotien välillä ovat suuria eikä näillä alueilla ole mahdollista hyödyntää julkista liikennettä. (Aihinen ym. 2024).

11 Työryhmän toimenpide-ehdotukset

11.1 Toimenpide-ehdotukset suomeksi

Perusopetuksen rahoitus ja kustannuskehitys

1. Syntyvyyden laskiessa perusopetusikäisten lasten määrä vähenee valtaosassa Suomea nopeasti. Samalla osassa erityisesti suurista kaupungeista oppilasmäärä kasvaa ja monimuotoistuu. Perusopetuksen oppilaat ovat avainhenkilöitä tulevaisuuden Suomen hyvinvointiyhteiskunnan, työvoiman, osaamispuheen ja kilpailukyvyn varmistamisessa. **Laadukkaaseen perusopetukseen investoiminen on olennaista tulevaisuuden Suomen menestykselle. Suomen tulee pitää vähistä lapsistaan erityisen hyvää huolta.**
2. **Lasten määrän vähenemistä perusopetuksessa ei tule nähdä julkisen talouden säästönä.** Opetuksen keskimääräiset oppilas-kohtaiset kustannukset kasvavat kaikissa kunnissa, mutta eniten väestöään menettävissä kunnissa. Lapsi-ikäluokkien pientyminen ei automaattisesti tarkoita kustannusten alenemista, vaan yksikkökustannukset voivat kasvaa. Vaikka oppilasmäärä vähenee, vaatii opetuksen järjestäminen edelleen soveltuvat tilat ja kelpoiset opettajat. Esimerkiksi yläkoulujen aineenopetus tulee toteuttaa samassa laajuudessa, vaikka oppilasmäärä vähenee. Samalla väestön keskittyminen ja maahanmuuton lisääntyminen kasvattaa investointitarpeita suurimmissa kaupungeissa.
3. **Erityisesti harvaan asutuilla alueilla kouluverkkoa tulisi tarkastella kuntarajat ylittäen ja tehdä yhteisiä investointeja ja yhteistyöjärjestelyitä opetuksen järjestämisessä.** Kouluverkon sopeuttaminen väestökehitykseen on keskeinen keino älykkääseen sopeutumiseen. Valtionohjauksen tulee kannustaa opetuksen järjestäjiä järkevään toiminnan sopeuttamiseen ja toimintojen yhdistämiseen. **Valtionrahoitus tulee kohdentaa ensisijaisesti palveluiden järjestämiseen tarkoituksenmukaisella tavalla.**

4. **Ikäluokkien pienenemisestä vapautuvat valtion resurssit eivät saa automaattisesti vähentää koulutukseen kohdistettuja resursseja, vaan peruspalveluiden valtionosuusrahoituksen tulee huomioida nykyistä paremmin perusopetuksen järjestämisen olosuhdetekijöitä sekä väestökehityksen tuomia haasteita.**
Rahoituksessa tulisi huomioida erityisesti väestökehityksen vaikutukset ja varmistaa, että perusopetuksen laatu ei laske eri puolilla Suomea.
5. **Varmistetaan perusopetuksen rahoitus jatkossa tasolle, joka mahdollistaa laadukkaan perusopetuksen toteuttamisen kaikkialla Suomessa korottamalla peruspalvelujen valtionosuuden määrärahatasoa** tai valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä muulla tavoin vahvistaa opetuksen järjestäjän vastuuta riittävän rahoitustason varmistamisessa laadukkaan perusopetuksen järjestämiseen.
6. **Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa olisi tarpeellista kehittää perusopetukseen suunnatun valtionosuusrahoituksen kohdentumista koskevaa seurantatietoa** tavoitteena varmistaa perusopetuslaissa säädettyjen velvoitteiden rahoituksen toteutuminen.
7. **Varmistetaan, että rahoitusjärjestelmä ei luo esteitä opetuksen järjestäjien väliseen yhteistyöhön.** Tarkastellaan OKM:n pilotti-avustuksen pohjalta mahdollisia jatkokehittämisen tarpeita opetuksen järjestäjien välisen yhteistyön vahvistamiseksi ja kannustamiseksi. VOS-järjestelmään voitaisiin sisällyttää yhteistyöhön kannustava tekijä tai harkinnanvarainen korvamerkitty osuus, joka huomioisi nykyistä paremmin erityisen haasteellisten alueiden olosuhdetekijät kuten koulumatkan pituuden, asukastiheyden sekä maantieteellisesti haastavat olosuhteet sekä kaksikielisten kuntien opetuksen järjestämisen.
8. **Jatketaan koulutuksellisen tasa-arvon edistämistä erillisellä valtionavustuksella, koska se kohdentuu suoraan ja tehokkaasti tasa-arvon edistämiseen.** Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen tasa-arvorahoituksen määrärahan tulee seuraavalla hallituskaudella olla vähintään julkisen talouden suunnitelman mukaisella 75,2 miljoonan euron vuositasolla, joka vastaa opetuksen järjestäjien tarvetta. Lisätään rahoituksen ennakoitavuutta vakiinnuttamalla tämä määrärahataso pysyväksi. Tarkastellaan valtionavustuksen myöntökriteereitä, kohdentumista ja määrärahatasoa tutkimushankkeesta nousevien ehdotusten pohjalta vuonna 2028.
9. **Siirrytään yhdenvertaisuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi ja kustannusten hillitsemiseksi uskonnon ja elämänskatsomustiedon opetuksessa eri oppimääristä kaikille yhteiseen katsomusaineeseen.** Asiaa selvitettäessä on kiinnitettävä erityinen huomio opettajien kelpoisuuksiin ja muutoksen työllisyysvaikutuksiin.

Väestökehityksen vaikutus opettajuuteen

Varmistetaan, että Suomessa on jatkossakin jokaisessa peruskoulussa osaavat ja korkeasti koulutetut opettajat. Varmistetaan, että opettajan ammatti pysyy haluttuna ja arvostettuna koulun koosta ja sijainnista riippumatta.

Väestökehitys aiheuttaa järjestelmään päivitys- ja selvitystarpeita. Niiden johdosta esitetään seuraavia toimia:

1. **Selvitetään opettaja- ja rehtorinkelpoisuuksien toimivuutta** nykytilassa ja tulevaisuuden väestökehityksen näkökulmasta.
Laaditaan opettaja- ja rehtorinkelpoisuuksia koskeva tilannekuva.
2. **Vahvistetaan perusopetuksen opettajan urapolkumallia mahdollistajana, jossa osaamista ja kelpoisuutta voi joustavasti täydentää työuran aikana.** Joustavoitetaan erityisesti kelpoisten opettajien mahdollisuuksia hankkia työelämässä tarvittavia lisäkelpoisuuksia ja vahvistetaan aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista hyödyntämistä.
3. **Vahvistetaan mahdollisuuksia osallistua kelpoisuuksia tuottavaan täydennyskoulutukseen työn ohessa.** Täydennyskoulutuksessa tulee jatkossakin hyödyntää sekä lähi- että etäopetusta.
4. **Selkeytetään opetuksen järjestäjien yhteisten opettajien käyttöä koskevia kysymyksiä opetuksen saavutettavuuden varmistamiseksi.** Tarkastellaan kuntalakia, opetustoimen lainsäädäntöä sekä virkaehtosopimuksia. Valmistellaan tarvittavia lainsäädännöllisiä sekä toiminnallisia ratkaisuehdotuksia. Hyödynnetään valmistelussa OKM:n käynnistämän kuntien välisen yhteistyön valtionavustuksen mahdollistamaa yhteistyöverkostoa.
5. **Tunnistetaan useita perusopetuksen luokka-asteita yhdistävien opettajantehtävien erityispiirteet nykyistä paremmin.** Tuetaan opettajien mahdollisuuksia työskennellä joustavasti perusopetuksen tehtävissä ja vahvistetaan opetushenkilöstön pedagogista osaamista tällaisissa tehtävissä.
6. **Vahvistetaan yhteistä käsitystä siitä, mitkä ovat erityisen keskeiset osaamisalueet ja sisällöt opettajien peruskoulutuksessa, ja vahvistetaan niiden yhtenäisempää painotusta/huomioimista opettajankoulutuksessa.** Väestökehitykseen liittyen opettajakoulutukselta edellytetään tulevaisuudessa opettajien pedagogisen osaamisen vahvistamista monikielisessä yhteiskunnassa ja etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa.

7. **Selvitetään koko perusopetuksen kattavan opettajankelpoisuuden tarvetta, lähtökohtina nykyiset kelpoisuudet ja opettajan-koulutukset.** Tarkastellaan samalla mahdollista toteutustapaa yli-opistojen näkökulmasta. Selvitetään myös eri korkeakoulujen välisen ristiinopiskelun mahdollisuuksia ja kannusteita sekä perusopetuksen ja lukiokoulutuksen yhteyttä.
8. **Huomioidaan väestökehitys opettajankoulutuksen järjestämisessä.**
9. **Vahvistetaan päätöksenteon ja ennakkoinnin tueksi opettajia koskevaa tietoperustaa** osana perusopetuksen uudistettuja laatutavoitteita.

Tämän kokonaisuuden edistämiseksi **esitetään käynnistettäväksi erillinen työryhmä** valmistelemaan tarvittavan tilannekuvan, selvitykset, arviot ja toimenpide-ehdotukset jatkotyötä varten. Työryhmä tekisi tiivistä yhteistyötä Opettajankoulutusfoorumin kanssa. Työryhmään kutsuttaisiin ainakin seuraavat toimijat: Opetushallitus, opettajankoulutuksen tarjoajien edustajat, OAJ, FSL, Kuntaliitto, KT, Sivista sekä tarvittavin osin myös VM.

Lisäksi käynnistetään näitä esityksiä koskeva **dialogi Opettajankoulutusfoorumin** kanssa ja varmistetaan synergia Opettajankoulutusfoorumin oman väestö-kehitykseen liittyvän strategisen kehittämisen kanssa.

Maahanmuuttotilaisuuksia oppilaita koskevat toimet

1. **Peruslinjaksi vahvistetaan, että perusopetusta kehitetään kaikille yhteisenä kouluna.** Pääsääntöisesti maahanmuuttotilaisuuksia oppilaita tuetaan perusopetuksen menetelmin niin, että oppilaat ovat samoissa ryhmissä suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien oppilaiden kanssa. Erilliskäsiteltäviä tulisi pitää mahdollisimman vähäisinä ja suunnata vasta saapuneille oppilaille, keskittää maahan saapumisen yhteyteen ja olla riittävän tehokkaita.
2. **Vahvistetaan pitkäjänteistä tukea kielenoppimiseen ja varmistetaan kielenoppimisen jatkumo.** Huomioidaan, että kielenoppiminen on pitkä prosessi. Toimenpiteiden tulee olla johdonmukaisia ja muodostaa jatkumo varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Tunnistetaan, että varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen osallistuminen edistää lapsen kielen oppimista ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Kielenkehityksen tukeminen varhaiskasvatuksessa antaa eväitä hyvään perusopetuksen alkuun. Myös englanninkielisen koulupolun valinneille oppilaille varmistetaan hyvä suomen ja ruotsin kielen taito.

3. **Käynnistetään tutkimus pääministeri Orpon hallituskauden uudistusten vaikutuksista maahanmuuttotaustaisten oppimistuloksiin sekä toteutetaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimesta S2-oppimäärän opetuksen arviointi.**
Tarkoituksena on selvittää, millaisia vaikutuksia uudistuksilla on ollut ja erityisesti, miten S2-oppimäärän valinta S1-oppimäärän sijaan vaikuttaa oppilaiden oppimistuloksiin ja koulutuspolkuihin.
4. **Käynnistetään perusopetuksen maahanmuuttotaustaisia oppilaita koskeva OKM:n valtionavustusrahoituksen uudistus.** Tavoitteena on vahvistaa rahoituksen vaikuttavuutta sekä ohjata oppilas siihen äidinkielen ja kirjallisuuden (suomi, ruotsi) oppimäärään, joka on hänelle tarkoituksenmukainen. Nykyinen S2-valtionavustusrahoitus kohdennettaisiin nykyistä vahvemmin vasta maahan saapuneiden maahanmuuttajien opetuksen järjestämisen tueksi. Varmistetaan, että rahoitusta voidaan käyttää joustavasti myös maahanmuuttotaustaisten oppilaiden opetuksen kehittämisen kannalta tarpeellisten uusien toimintamuotojen, kuten kieli- ja kulttuuritulkkien ja perheiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Toteutetaan uudistus siten, että se vähentää hallinnollista kuormittavuutta hakijoiden näkökulmasta.
5. **Käynnistetään perusopetukseen valmistavan opetuksen valtakunnallinen kehittämishanke,** jonka tavoitteena on tukea opetuksen järjestäjiä inklusiivisemmän valmistavan opetuksen järjestämisessä ja varmistaa opettajille riittävä tuki. Vahvistetaan koulujen toimintakulttuuria siten, että valmistavan opetuksen oppilaat integroituvat osaksi kouluyhteisöä. Kehittämishanke pohjataan tutkimus- ja arviointitietoon.
6. **Osana kehittämistä toteutetaan valmistavan opetuksen opetussuunnitelman perusteiden kokonaisuudistus,** jonka tavoitteena on kannustaa opetuksen järjestäjiä inklusiivisen valmistavan opetuksen järjestämiseen ja määrittää tarkemmin inklusiivisen valmistavan opetuksen järjestämisen periaatteet. Kytetään perusteasiakirjassa valmistavan opetuksen tavoitteet selkeämmin suhteessa perusopetuksen vuosiluokkakokonaisuuksien tavoitteisiin. Osana kokonaisuutta selvitetään mahdollisuutta säätää valmistavan opetuksen järjestäminen vastasaapuneille oppilaille kunnalle velvoittavaksi ja tarkastella valmistavaa opetusta antavan opettajan kelpoisuuskysymystä. Vahvistetaan kodin ja koulun välistä yhteistyötä. Kehitetään viestintää ja osallisuuden keinoja eri kieli- ja kulttuuritaustoista tuleville perheille.

7. **Opettajien tutkintokoulutusta ja opetuksen järjestäjien opettajille ja koulujen johdolle tarjoamaa osaamisen kehittämistä edistetään** suuntaan, joka huomioi paremmin oppilaiden moninaisuuden ja maahanmuuttotaustaiset oppilaat.
8. **Kehitetään kuntien yhteistyötä ja parhaiden käytänteiden jakamista.** Kunnilla on kokonaisvaltainen vastuu maahanmuuttotaustaisten oppivelvollisuusikäisten integroitumisen onnistumisesta.
9. **Toteutetaan lainsäädännön uudistus, jossa annetaan kouluille nykyistä laajempi mahdollisuus poiketa huoltajan oikeudesta tehdä äidinkieli ja kirjallisuus -oppiainetta ja oppimäärää koskevat valinnat.** Olisi tarkoituksenmukaista ja lapsen edun mukaista, että äidinkieli ja kirjallisuus -oppimäärän valintaa koskeva päätös perustuisi ensisijaisesti opettajien tekemään, oppilaan kielitaidon arviointiin **valtakunnallista suomen/ruotsin kielen taidon arviointityövälinettä käyttämällä.** Huoltajaa ja oppilasta tulee kuulla tehtäessä muutosta oppilaalle osoitettavaan oppimäärään.

Opetuksen järjestäjien välinen yhteistyö

1. **Kuntalain mahdollistamia yhteistyömuotoja tulee jatkossa hyödyntää nykyistä enemmän perusopetuksen järjestämisessä.** Yhteistyötä tarvitaan erityisesti väestöltään pienenevissä kunnissa, jotta toiminnan tehokkuus, laatu ja taloudellisuus pystytään turvaamaan.
2. Toteutetaan **selvitys, joka tuottaa tilannekuvaa kuntalain mahdollistaman yhteistyön toteutumisesta, koetuista esteistä, hyvistä käytännöistä ja tulevaisuuden tarpeista.** Selvityksen pohjalta laaditaan ehdotuksia lainsäädännön ja rahoituksen kehittämiseen.
3. Kannustetaan alueellisella tasolla kuntia ja muita opetuksen järjestäjiä käynnistämään **yhteistyörakenteita, joissa opetuksen järjestämisen edellytyksiä tarkastellaan paikallisesti ja hyödynnetään maa-kuntien keskuksia ja seutukaupunkeja tai muita alueellisia osaamiskeskuksia.**
4. **Vahvistetaan pilottivavustuksella (rahoitushaku on käynnistynyt tammikuussa 2026⁷) opetuksen järjestämistä koskevan kuntien välisen yhteistyön kehittämistä, käynnistämistä, koordinaatiota ja hallinnointia** erityisesti väestökehitykseltään vaikeassa asemassa olevissa kunnissa.

7 Ks. [opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote](#)

5. **Suunnataan pilottiaavustus erityisesti tavoitteelliseen kuntalain 8 luvun mukaisen rakenteellisen yhteistyön kehittämiseen.**
Tuetaan lisäksi seudullista tai alueellista suunnittelutyötä esimerkiksi kouluverkon suunnittelussa tai koulukuljetusten järjestämisessä sekä yhteisen opetustarjonnan kehittämistyötä esimerkiksi etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen menetelmin toteutettavassa opetuksessa.
6. Pyritään löytämään hakijoiksi erityisesti sellaisia kuntia, jotka eivät yleensä hae kehittämisavustuksia. **Kannustetaan kuntia hyödyntämään rahoitusmahdollisuutta ja edelleen kehittämään kuntien välistä rakenteellista yhteistyötä** tilanteissa, joissa se on esimerkiksi väestökehityksen kannalta tarkoituksenmukaista.
7. **Käynnistetään rahoitettavien yhteistyöhankkeiden verkosto, jossa tuetaan yhteistyön rakentamista ja jaetaan kokemuksia, oppeja ja haasteita** kuntien välisen yhteistyön toteuttamisesta.
8. Arvioidaan pilottihankkeiden toteutuksesta, selvitystyöstä ja verkostoyhteistyöstä saadun tiedon perusteella **kannustinrahoituksen jatkotarvetta ja muita kehittämistarpeita**, ml. lainsäädäntö ja rahoitus.
9. **Vahvistetaan opetushallinnon ja opetuksen järjestäjien välistä yhteistyötä.** Tuotetaan valmisteltuja malleja, tukimateriaalia ja kunnille räätälöityä ohjausta, erityisesti pienille opetuksen järjestäjille, joilla on vähemmän omia resursseja.

Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus

1. **Tunnistetaan, että etäyhteyksiä hyödyntävä opetus on mahdollisuus turvata kelpoisten opettajien antama opetus oppilaille ja monipuolistaa opetusta.** Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus on valtakunnallisissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa tunnustettu opetusmuoto, mutta toteutukseen liittyy epäselvyyttä.
2. Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen kehittämisessä **lähtökohtana on jatkossakin koulussa/oppilaitoksessa annettava opetus.**
3. **Edistetään etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen kehittämistä OKM:n rahoittamissa, vuonna 2026 käynnistyvissä, kuntien välistä yhteistyötä kehittämissä pilottihankkeissa** olemassa olevan lainsäädännön puitteissa.
4. **Käynnistetään pedagogisen kehittämisen hanke yhteistyössä opettajankoulutuksen tarjoajien kanssa** vuonna 2026.

5. **Työryhmä esittää seuraavaan hallitusohjelmaan etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen rajattua kokeilua vertailuryhmineen,** jolle toteutettaisiin seurantatutkimus. Seuraava hallitus ottaa kantaa kokeilua koskeviin rajauksiin ja mahdollisiin joustoihin opetuksen järjestämisestä koskevassa lainsäädännössä. Kokeilun muotoilussa otetaan huomioon vuonna 2026 käynnistyvistä kuntien välisen yhteistyön pilottihankkeista nousevat havainnot.
6. Kokeilulle **toteutetaan tutkimuspohjainen arviointi,** jossa arvioidaan oppimistuloksia, hyvinvointivaikutuksia, etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen hyötyjä ja haittoja sekä oppilaiden, opettajien ja opetuksen järjestäjien kokemuksia sekä kustannuksia. Lisäksi kokeilua hyödynnetään pedagogiikan jatkokehittämisessä.
7. **Kokeilun tulosten perusteella kehitetään lainsäädäntöä ja siten edesautetaan kuntien ja opetuksen järjestäjien mahdollisuuksia järjestää perusopetusta laadukkaasti.** Kokeilu edellyttää perusopetuslain muutoksen sekä riittävät resurssit seurantatutkimuksen mahdollistamiseksi. Seurantatutkimusta tulee toteuttaa yhteistyössä opettajankoulutusta tarjoavien korkeakoulujen ja yliopistojen kanssa.
8. **Kokeilun jälkeen täsmennetään perusopetuslakiin etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen termi ja sen sisältö sekä käyttömahdollisuudet siten, että etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta voidaan hyödyntää tarpeen mukaan** niissä tilanteissa, joissa lähiopetuksen järjestäminen on osoittautunut haastavaksi kelpoisen opetushenkilöstön saatavuuden ja liian pienten ryhmäkokojen johdosta.
9. **Lainsäädäntöuudistuksen jälkeen Opetushallitus käynnistää opetussuunnitelman perusteiden päivitystyön, jossa täsmennetään ja tarkennetaan etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen toteuttamisen edellytyksiä ja soveltamisalaa.** Päivityksessä selkeytetään myös muiden kuin valinnaisten kielten ja uskontojen opetuksen käytänteitä.

Ruotsinkielinen perusopetus

Raportissa eri teemojen osalta esiin tuodut havainnot ja esitykset jatkotoimiksi koskevat myös ruotsinkielistä koulutusta. Ruotsinkielinen perusopetus on pienenä kieliryhmänä erityisen haavoittuvainen toimintaympäristössä tapahtuville muutoksille. Keskeisiä tulevaisuuteen liittyviä kysymyksiä ovat muun muassa miten turvataan laadukas ruotsinkielinen opetus, pätevän ruotsinkielisen henkilöstön saatavuus ja ajantasainen ruotsinkielinen opetusmateriaali. Ruotsinkieliseen perusopetukseen liittyy lisäksi seuraavia tarpeita.

1. **Kielellisten lähtökohtien parempi huomioiminen tilastoissa ja ennusteissa.** Riittävien ja ajantasaisten tietojen saatavuus ruotsinkielisen koulun saavutettavuudesta on olennaisen tärkeää ruotsinkieliselle väestölle ja tulevan koulutuksen suunnittelun kannalta.
2. **Lapsen oikeus opetukseen omalla äidinkielellään.** Ruotsinkielisen koulutuksen saavutettavuuden alueellisista haasteista huolimatta on tärkeää, että oppilaan oikeus opetukseen hänen omalla äidinkielellään varmistetaan ja ruotsinkielinen koulupolku mahdollistetaan sekä yksi- että kaksikielisissä kunnissa. Ruotsinkielinen lapsi on perusopetuslain mukaan oikeutettu saamaan ruotsinkielistä opetusta asuinpaikkakunnasta riippumatta.
3. **Rahoitus.** Perusopetuksen järjestäminen kahdella kielellä aiheuttaa lisäkustannuksia hallinnolle, henkilöstölle ja kouluverkon ylläpidolle. Kunnan kaksikielisyys tulisi jatkossakin ottaa huomioon perusopetusta koskevissa uudistuksissa ja rahoituksessa.
4. **Ruotsinkielinen oppimateriaali.** Ruotsinkielinen oppimateriaali-tuotanto tarvitsee jatkossa kestävät rakenteet, jotta voidaan taata ajantasainen ja yhdenvertainen oppimateriaalitarjonta ruotsinkielisessä perusopetuksessa. Pienentyvät ikäluokat haastavat ruotsinkielistä oppimateriaalituotantoa, jonka markkinat ovat pienet ja kannattavuus rajallinen. Erityisen haastava tilanne on eriytetyn sekä pienilevikkisen oppimateriaalin osalta. Jo tällä hetkellä ruotsinkielinen oppimateriaalituotanto on riippuvainen valtion ja eri rahastojen ja säätiöiden tuesta. (Markelin 2025.)
5. **Kuntien välisen yhteistyön vahvistaminen.** Osassa kuntia kouluverkko harvenee ja koulumatkat ovat pitkiä. Kuntien koulutoimen näkökulmasta yksittäisten ruotsinkielisten lapsien tai erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden koulunkäynnin ja opiskeluhuollon järjestäminen voi osoittautua haastavaksi. Kunnat tekevät jo yhteistyötä esimerkiksi tilanteissa, jossa oppilaat osallistuvat naapurikunnan opetukseen. Osassa kuntia suomen- tai ruotsinkielisten oppilaiden opetus on järjestetty yhdessä naapurikunnan kanssa. **Yhteistyötä voitaisiin kuitenkin edelleen vahvistaa, sekä kuntien välillä että kunnan sisällä suomen- ja ruotsinkielisen koulutoimen välillä.** Ratkaisuja voidaan hakea myös yhteistyössä kielisaarekekoulujen kanssa.

6. **Lapsen edun huomioiminen.** Perusopetuslain mukaan perusopetuksen suunnittelussa, järjestämisessä ja päätöksenteossa on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. **Lapsen edun huomioiminen on keskeistä myös harkittaessa suomen- ja ruotsinkielisen opetuksen toimintaa samassa rakennuksessa ja kaksikielistä kerhotoimintaa.** Ruotsinkielisten koulujen oppilaspohjan kasvava monikielisyys lisää tarvetta tukea kielellistä kehitystä ja kieli-identiteettiä. Lapsivaikutusten arvioinnissa keskeistä on myös kielellisen identiteetin huomioiminen.
7. **Vähemmistön vähemmistöt ja erityisryhmien palvelujen saatavuus.** Ruotsinkielisen väestön sisäisen moninaisuuden vuoksi yhdenvertaisuus ja saavutettavuus eivät aina toteudu samalla tavoin kuin valtakielisessä koulutuksessa. Kieli- ja identiteettikysymykset ovat oppilaille ja perheille keskeisiä myös hyvinvointipalvelujen piirissä. Lapsen etu edellyttää, että palvelut – mukaan lukien opiskeluhoito, erityisopetus ja kotouttava opetus – voidaan saada ruotsiksi koko maassa. Keskeinen kysymys tulevaisuudessa on, miten varmistetaan ruotsinkielisten erityisryhmien oikeus laadukkaisiin palveluihin, kun väestöpohja on pieni ja maantieteellisesti hajautunut.

Perusopetuksen koulumatkat

1. Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden maksuttomaan perusopetukseen, ja oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perusopetuslaissa säädetty koulumatkaetus turvaa oppilaiden mahdollisuuden osallistua maksuttomaan perusopetukseen. Tämän vuoksi **on huolehdittava siitä, että koulukuljetukset toteutetaan lain edellyttämällä tavalla.**
2. **Perusopetuksen tulee jatkossakin säilyä lähipalveluna.** Perusopetuslain koulumatkaa koskevia velvoitteita ei ole syytä laajentaa eikä lainsäädännön mukaista koulumatkojen kestoa pidentää. Niiden toteutumista on tärkeää seurata myös jatkossa.
3. Koulumatkojen keston enimmäisrajat ovat jatkossakin tarpeen lasten jaksamisen ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. **Kuntien tulee lapsen oikeuksien turvaamiseksi jatkossakin huolehtia siitä, että koulukuljetukset toteutuvat lainsäädännössä säädettyjen maksimiaikojen puitteissa.**
4. Tarkoituksenmukaisin, koulumatkaltaan oppilasta lähinnä oleva, koulu ei aina sijaitse oppilaan kotikunnassa. **Vahvistetaan kuntien välistä yhteistyötä koulukuljetusten järjestämisessä, jotta oppilaiden koulumatkat pystytään pitämään mahdollisimman lyhyinä ja kustannuksia hillitsemään. Selvitetään lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmän toimivuutta ja muutostarpeita kuntarajat ylittävissä koulukuljetuksissa, jotta seudullista tai alueellista suunnittelua pystyttäisiin toteuttamaan nykyistä paremmin.**

5. Perusopetusikäisten lasten asemaa tulee suojella. **Lapsen edun ensisijaisuus sekä koulukuljetusten erityispiirteet tulee ottaa huomioon julkisesti tuettuja liikennepalveluita kehitettäessä ja tehostettaessa.**
6. Koulukuljetusten tulee toteutua siten, että oppilaalle jää riittävästi aikaa lepoon ja harrastuksiin. Koulumatkojen suunnittelussa voitaisiin huomioida nykyistä paremmin **liikunnallisen elämäntavan edistäminen esimerkiksi siten, että matkoihin sisältyy myös itse kuljettava osuus**, jolla pystytään lisäämään lasten ja nuorten fyysistä aktiivisuutta turvallisuustekijät huomioiden.
7. **Kehitetään ja vahvistetaan koulukuljetuksia koskevaa tietopohjaa** ottaen huomioon väestökehityksen koulukuljetuksiin heijastamat haasteet.
8. Selvitetään **ratkaisuja oppilaiden majoituskysymyksiin tilanteissa, joissa koulumatkat muodostuvat liian haastaviksi.**

11.2 Åtgärdsförslag på svenska

Finansiering av och kostnadsutveckling för den grundläggande utbildningen

1. När nativiteten sjunker minskar antalet barn i grundskoleåldern snabbt i största delen av Finland. Samtidigt ökar elevunderlaget och det blir mer heterogent särskilt i en del av de stora städerna. Eleverna inom den grundläggande utbildningen är nyckelpersoner när det gäller att säkerställa välfärdssamhället, arbetskraften, kunskapsunderlaget och konkurrenskraften i det framtida Finland. **Att investera i grundläggande utbildning av hög kvalitet är avgörande för ett framgångsrikt Finland i framtiden. Med tanke på det minskande antalet barn i Finland måste man ta särskilt god hand om dem.**
2. **Att antalet barn minskar inom den grundläggande utbildningen ska inte ses som en inbesparing för den offentliga ekonomin.** De genomsnittliga undervisningskostnaderna per elev ökar i alla kommuner, men mest i kommuner där befolkningen minskar. Att åldersklasserna bland de yngre minskar innebär inte automatiskt minskade kostnader, utan enhetskostnaderna kan öka. Även om antalet elever minskar, krävs det fortfarande lämpliga lokaler och behöriga lärare för att ordna undervisningen. Till exempel ämnesundervisningen i årskurserna 7–9 ska genomföras i samma omfattning även om antalet elever minskar. Samtidigt ökar investeringsbehoven i de största städerna på grund av koncentration av befolkningen och tilltagande invandring.

3. **Framför allt i glesbygdsområden borde man granska skolnätet över kommungränserna och göra gemensamma investeringar och samarbetsarrangemang för att ordna undervisningen.** Att anpassa skolnätet till befolkningsutvecklingen är en central metod för smart anpassning. Den statliga styrningen ska uppmuntra utbildningsanordnarna till förnuftig anpassning av verksamheten och sammanslagning av funktioner. **Den statliga finansieringen ska i första hand riktas till att ordna servicen på ett ändamålsenligt sätt.**
4. **De statliga resurser som frigörs till följd av att åldersklasserna minskar får inte leda till en automatisk minskning av de resurser som allokeras för utbildning, utan statsandelsfinansieringen av basservicen ska i större utsträckning än vad som nu är fallet beakta de utmaningar som befolkningsutvecklingen medför och de olika omständigheter som påverkar ordnandet av grundläggande utbildning.** I finansieringen borde man särskilt beakta konsekvenserna av befolkningsutvecklingen och säkerställa att kvaliteten på den grundläggande utbildningen inte sjunker på olika håll i Finland.
5. **En finansieringsnivå, som möjliggör en högkvalitativ grundskola i hela Finland, säkerställs framöver för den grundläggande utbildningen. Det här görs antingen genom att höja anslagsnivån för statsandelen för basservicen eller genom att på annat sätt utveckla statsandelssystemet för att stärka utbildningsanordnarens ansvar för att trygga en tillräcklig finansieringsnivå för att ordna högkvalitativ grundläggande utbildning.**
6. **Arbetsgruppen fäster uppmärksamhet vid att det i fortsättningen skulle vara nödvändigt att utveckla uppföljningsinformationen om allokeringen av den statsandelsfinansiering som riktas till den grundläggande utbildningen** i syfte att säkerställa att finansieringen av de skyldigheter som stadgas i lagen om grundläggande utbildning förverkligas.
7. **Ett finansieringssystem som inte skapar hinder för samarbete mellan utbildningsanordnarna säkerställs.** Eventuella behov av fortsatt utveckling för att stärka och uppmuntra samarbetet mellan utbildningsanordnare övervägs på basis av UKM:s understöd för pilotprojekt. Statsandelssystemet skulle kunna inkludera en faktor som uppmuntrar till samarbete eller en behovsprövad öronmärkt andel som bättre än i nuläget skulle beakta de olika premisserna i utmanande områden, såsom skolvägens längd, befolkningstäthet samt geografiskt utmanande förhållanden och ordnande av undervisning i tvåspråkiga kommuner.

8. **Främjandet av utbildningsrelaterad jämlikhet fortsätter med ett separat statsunderstöd, eftersom det på ett effektivt sätt riktas direkt till främjande av jämlikhet.** Anslaget för jämlikhetsfinansiering för småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen ska under nästa regeringsperiod i enlighet med planen för de offentliga finanserna ligga på en årsnivå på minst 75,2 miljoner euro, vilket motsvarar utbildningsanordnarnas behov. Förutsebarheten i finansieringen ökas genom att etablera detta som den permanenta nivån på anslaget. Kriterierna för att bevilja statsunderstöd, allokeringen av understöden och nivån på anslagen granskas år 2028 utifrån de förslag som framkommer av forskningsprojektet.
9. **För att lösa problem relaterade till jämlikhet och för att dämpa kostnaderna övergår man i undervisningen från de olika lärokurserna i religion och livsåskådning till ett gemensamt åskådningsämne.** När ärendet utreds ska man fästa särskild uppmärksamhet vid lärarnas behörighet och de sysselsättningseffekter som förändringar medför.

Befolkningsutvecklingens inverkan på lärarkåren

Det bör säkerställas att det även i fortsättningen finns kompetenta och högutbildade lärare i varje grundskola i Finland. Det bör säkerställas att läraryrket förblir eftertraktat och uppskattat oberoende av skolans storlek och läge.

Befolkningsutvecklingen medför behov av att uppdatera och utreda systemet. Följande åtgärder föreslås:

1. **Läro- och rektorsbehörigheternas funktion utreds** i nuläget och med den framtida befolkningsutvecklingen som utgångspunkt. **En lägesbild för läro- och rektorsbehörigheterna tas fram.**
2. **En karriärmodell för lärare inom den grundläggande utbildningen stärks, vilket möjliggör att kompetens och behörighet flexibelt kan kompletteras under arbetskarriärens gång.** Speciellt för behöriga lärare bör det göras smidigare att utöka sin behörighet med det som efterfrågas i arbetslivet och därtill stärka möjligheten att erkänna tidigare förvärvat kunnande.
3. **Möjligheterna att delta i behörighetsgivande fortbildning vid sidan av arbetet stärks.** Både närundervisning och distansundervisning ska även i fortsättningen användas inom fortbildningen.

4. **För att säkerställa tillgången till undervisning förtydligas frågor som gäller användning av gemensamma lärare mellan olika utbildningsanordnare.** Kommunallagen, lagstiftningen om undervisningsväsendet och tjänstekollektivavtalen granskas. De förslag till lösningar som behövs på lagstiftnings- och verksamhetsnivå bereds. Det samarbetsnätverk som möjliggörs genom undervisnings- och kulturministeriets statsunderstöd för samarbete mellan kommuner används i beredningen.
5. **Särdragen hos läraruppgifter som omfattar flera årskurser inom grundläggande utbildning identifieras bättre än i nuläget.** Lärarnas möjligheter att arbeta flexibelt med uppgifter inom den grundläggande utbildningen stöds och undervisningspersonalens pedagogiska kompetens för sådana uppgifter stärks.
6. **Den gemensamma uppfattningen om vilka kompetensområden och innehåll som är särskilt centrala i lärarnas grundutbildning stärks, och man främjar att dessa betonas/beaktas mer enhetligt i lärarutbildningen.** I och med befolkningsutvecklingen förutsätts att lärarutbildningen i framtiden stärker lärarnas pedagogiska kompetens inom undervisning med hjälp av fjärruppkoppling och i ett flerspråkigt samhälle.
7. **Behovet av en lärarbehörighet som omfattar hela den grundläggande utbildningen utreds med utgångspunkt i de nuvarande behörigheterna och lärarutbildningarna.** Samtidigt bör ett eventuellt genomförande granskas ur universitetens perspektiv. Även möjligheterna till och incitamenten för korsstudier mellan olika högskolor samt kontakten mellan den grundläggande utbildningen och gymnasiet utreds.
8. **Befolkningsutvecklingen beaktas vid anordnandet av lärarutbildning.**
9. **Kunskapsunderlaget om lärare stärks** som en del av de förnyade kvalitetsmålen för grundläggande utbildning och som stöd för beslutsfattandet och prognostiseringen.

För att främja denna helhet **föreslås att en separat arbetsgrupp inrättas** för att bereda den nödvändiga lägesbilden, utredningar, bedömningar och åtgärdsförslag inför det fortsatta arbetet. Arbetsgruppen skulle ha ett nära samarbete med Lärarutbildningsforumet. Till arbetsgruppen skulle åtminstone följande aktörer bjudas in: Utbildningsstyrelsen, representanter för dem som erbjuder lärarutbildning, Undervisningssektorns Fackorganisation, FSL, Kommunförbundet, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, Bildningsbranschen rf samt vid behov även finansministeriet.

I tillägg inleds en **dialog med Lärarutbildningsforumet** om de ovannämnda förslagen och synergier med Lärarutbildningsforumets egen strategiska utveckling gällande befolkningsutvecklingen säkerställs.

Åtgärder som gäller elever med invandrabakgrund

1. **Som grundläggande princip fastställs att den grundläggande utbildningen utvecklas som en skola som är gemensam för alla.** Inom den grundläggande utbildningen stöds elever med invandrabakgrund i regel så att de ingår i samma grupper som de elever som har finska eller svenska som modersmål. Särlösningarna bör vara så få som möjligt och riktas till nyanlända elever samt koncentreras till när eleverna först kommit till landet och vara tillräckligt effektiva.
2. **Det långsiktiga stödet för språkinläringen stärks och kontinuiteten i språkinläringen säkerställs.** Hänsyn ska tas till att språkinläring är en lång process. Åtgärderna ska vara konsekventa och kontinuerliga från småbarnspedagogiken till andra stadiet. Det konstateras att deltagande i småbarnspedagogik och förskoleundervisning främjar barnets språkinläring och utövandet av de kulturella rättigheterna. Att stödja språkutvecklingen inom småbarnspedagogiken lägger en god grund för en bra start på den grundläggande utbildningen. Goda kunskaper i finska och svenska ska säkerställas också för elever som har valt skolgång på engelska.
3. **En undersökning inleds för att utreda vilka effekter reformerna under statsminister Petteri Orpos regeringsperiod har haft på lärresultaten hos elever med invandrabakgrund, och en utvärdering av undervisningen i S2-lärokursen förverkligas av Nationella centret för utbildningsutvärdering.** Avsikten är att utreda vilka effekter reformerna har haft och framför allt hur valet av S2-lärokursen i stället för S1-lärokursen påverkar elevernas lärresultat och utbildningsvägar.
4. **En reform av UKM:s statsunderstödsfinansiering för elever med invandrabakgrund inom den grundläggande utbildningen inleds.** Målet är att öka effekterna av finansieringen och styra eleverna till en ändamålsenlig lärokurs i modersmål och litteratur (finska, svenska). Det nuvarande statsunderstödet för undervisning i S2 skulle i större utsträckning än vad som nu är fallet anvisas till stöd för anordnande av undervisning för nyanlända invandrare. Det säkerställs att finansieringen flexibelt kan användas också för samarbete kring nya verksamhetsformer som är nödvändiga för att utveckla undervisningen för elever med invandrabakgrund, såsom samarbete med språk- och kulturtolkar och med familjer. Reformen genomförs så att den minskar den administrativa bördan ur de sökandes perspektiv.

5. **Ett nationellt projekt för utveckling av undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen inleds** med målet att stödja utbildningsanordnarna att ordna mer inkluderande förberedande undervisning och säkerställa tillräckligt stöd till lärarna. Verksamhetskulturen i skolornas stärks, så att elever i den förberedande undervisningen integreras i skolgemenskapen. Utvecklingsprojektet är baserat på forskningsresultat och utvärderingsinformation.
6. **Som en del av utvecklingen görs en totalreform av grunderna för läroplanen för den förberedande undervisningen**, där syftet är att uppmuntra utbildningsanordnare att ordna inkluderande förberedande undervisning och närmare fastställa principerna för att ordna inkluderande förberedande undervisning. Målen för den förberedande undervisningen ska i läroplansgrunderna tydligare kopplas till målen för årskurshelheterna i den grundläggande utbildningen. Som en del av helheten utreds möjligheten att föreskriva om en kommunal förpliktelse att anordna förberedande undervisning för nyanlända elever och granska frågan om behörigheten hos den lärare som ger den förberedande undervisningen. Samarbetet mellan hemmet och skolan stärks. Kommunikationen och metoderna för att stärka delaktighet utvecklas för familjer med olika språkliga och kulturella bakgrunder.
7. **Examensutbildningen för lärare och den kompetensutveckling som erbjuds utbildningsanordnarnas lärare och skolornas ledning utvecklas** för att bättre beakta elevernas mångfald och elever med invandrabakgrund.
8. **Samarbetet mellan kommunerna och utbyte av god praxis utvecklas.** Kommunerna har det övergripande ansvaret för att integrationen av elever med invandrabakgrund i läropliktsåldern är framgångsrik.
9. **Lagstiftningen reformeras, så att skolorna får större möjlighet än i dag att avvika från vårdnadshavarens rätt att avgöra val av lärokursen i läroämnet modersmål och litteratur.** Det skulle vara ändamålsenligt och förenligt med barnets bästa att beslutet gällande lärokursen i modersmål och litteratur i första hand baserade sig på lärarens bedömning av elevens språkkunskaper med hjälp av **ett nationellt verktyg för bedömning av kunskaperna i finska/svenska.** Vårdnadshavaren och eleven ska höras när en ändring görs i den lärokurs som eleven följer.

Samarbete mellan utbildningsanordnare

1. **De samarbetsformer som kommunallagen möjliggör ska utnyttjas i större utsträckning än i dagsläget när grundläggande utbildning anordnas.** Samarbete behövs framför allt i kommuner där befolkningen minskar, så att man kan säkerställa att verksamheten är effektiv och ekonomisk samt av hög kvalitet.
2. **En utredning görs för att ta fram en lägesbild av i hur stor utsträckning det samarbete som kommunallagen möjliggör genomförs, de upplevda hindren, god praxis och framtida behov.** Utifrån utredningen utarbetas förslag till utveckling av lagstiftningen och finansieringen.
3. Kommuner och andra utbildningsanordnare uppmuntras på det regionala planet att **utforma samarbetsstrukturer, där förutsättningarna för att ordna undervisning granskas lokalt och där man utnyttjar landskapens centralorter och regionstäder eller andra regionala kompetenscenter.**
4. **Utvecklingen, inledandet, samordningen och administrationen av samarbete mellan kommunerna när det gäller anordnande av undervisning stärks med hjälp av understöd för pilotprojekt (finansieringen utlystes i januari 2026⁸),** framför allt i kommuner som befinner sig i ett svårt läge beträffande befolkningsutvecklingen.
5. **Understödet för pilotverksamheten riktas framför allt till målinriktad utveckling av det strukturella samarbetet i enlighet med 8 kap. i kommunallagen.** Därtill stöds regionalt eller lokalt planeringsarbete vid till exempel planering av skolnätet eller ordnandet av skolskjutsar samt utvecklingsarbete för ett gemensamt undervisningsutbud som förverkligas exempelvis som undervisning med hjälp av fjärruppkoppling.
6. **Målet är att framför allt hitta sökande bland kommuner som vanligtvis inte ansöker om utvecklingsunderstöd. Kommunerna uppmuntras att utnyttja finansieringsmöjligheten och vidareutveckla det strukturella samarbetet mellan kommunerna i situationer där det är ändamålsenligt med tanke på till exempel befolkningsutvecklingen.**
7. **Ett nätverk startas för de finansierade samarbetsprojekten, där man stöder uppbyggnaden av samarbetet och delar med sig av olika erfarenheter, goda modeller och utmaningar vid genomförandet av samarbetet mellan kommunerna.**

8 Se [undervisnings- och kulturministeriets pressmeddelande](#)

8. På basis av den information som erhålls i samband med genomförandet av pilotprojekten, utredningsarbetet och nätverkssamarbetet görs en bedömning av **det fortsatta behovet av incitamentbaserad finansiering och andra utvecklingsbehov**, inklusive lagstiftning och finansiering.
9. **Samarbetet mellan utbildningsförvaltningen och utbildningsanordnare stärks.** Färdiga modeller, stödmaterial och skraddarsydd handledning för kommunerna tas fram, framför allt för små utbildningsanordnare som har mindre egna resurser.

Undervisning med hjälp av fjärruppkoppling

1. **Det konstateras att undervisning med hjälp av fjärruppkoppling utgör en möjlighet att trygga elevernas tillgång till undervisning som ges av behöriga lärare och gör undervisningen mångsidigare.** Undervisning med hjälp av fjärruppkoppling är en erkänd undervisningsform i de nationella grunderna för läroplanen för grundläggande utbildning, men genomförandet är oklart.
2. **Utgångspunkten** vid utveckling av undervisning med hjälp av fjärruppkoppling **är även i fortsättningen undervisning som ges i skolan/läroanstalten.**
3. **Utvecklingen av undervisning med hjälp av fjärruppkoppling främjas** inom ramen för den befintliga lagstiftningen **i de pilotprojekt för utveckling av samarbetet mellan kommunerna som UKM finansierar och som inleds 2026.**
4. **Ett projekt för pedagogisk utveckling inleds i samarbete med dem som erbjuder lärarutbildning år 2026.**
5. **Arbetsgruppen föreslår att ett begränsat försök med undervisning med hjälp av fjärruppkoppling inklusive kontrollgrupper** inkluderas i nästa regeringsprogram och att en uppföljningsstudie av försöket genomförs. Nästa regering tar ställning till avgränsningarna av försöket och eventuell flexibilitet i lagstiftningen om ordnande av undervisning. Vid utformningen av försöket beaktas de observationer som framkommer under de pilotprojekt för samarbete mellan kommunerna som inleds 2026.
6. **En forskningsbaserad utvärdering av försöket görs**, där man utvärderar lärresultaten, effekterna på välbefinnandet, fördelarna och nackdelarna med undervisning med hjälp av fjärruppkoppling, elevernas, lärarnas och utbildningsanordnarnas erfarenheter samt kostnaderna. Försöket utnyttjas dessutom i den fortsatta utvecklingen av pedagogiken.

7. **Resultaten av försöket fungerar som utgångspunkt för utvecklingen av lagstiftningen, vilket främjar kommunernas och utbildningsanordnarnas möjligheter att ordna grundläggande utbildning av hög kvalitet.** Försöket förutsätter en ändring av lagen om grundläggande utbildning samt tillräckliga resurser för att möjliggöra uppföljningsstudien. Uppföljningsstudien ska genomföras i samarbete med högskolor och universitet som erbjuder lärarutbildning.
8. **Efter försöket preciseras termen undervisning med hjälp av fjärruppkoppling och dess innehåll samt användningsmöjligheterna i lagen om grundläggande utbildning, så att undervisning med hjälp av fjärruppkoppling kan användas enligt behov** i situationer där det har visat sig vara utmanande att ordna närundervisning på grund av tillgången på behörig undervisningspersonal och alltför små gruppstorlekar.
9. **Efter lagstiftningsreformen inleder Utbildningsstyrelsen en uppdatering av grunderna för läroplanen, där förutsättningarna och tillämpningsområdet för undervisning med hjälp av fjärruppkoppling preciseras.** I samband med uppdateringen förtydligas även praxisen för undervisning i andra än valfria språk och religioner.

Grundläggande utbildning på svenska

De observationer och förslag till fortsatta åtgärder som läggs fram för de olika temana i den här rapporten gäller även utbildningen på svenska. Den grundläggande utbildningen på svenska är i egenskap av en liten språkgrupp särskilt sårbar för förändringar i verksamhetsmiljön. Centrala frågor inför framtiden är bland annat hur högklassig undervisning på svenska, tillgången på behörig svenskspråkig personal och aktuellt undervisningsmaterial på svenska ska tryggas. Den grundläggande utbildningen på svenska är dessutom förknippad med följande behov.

1. **Att bättre beakta de språkliga utgångspunkterna i statistik och prognoser.** Tillgången på tillräcklig och uppdaterad information om tillgängligheten till svensk grundläggande utbildning är av väsentlig betydelse för den svenskspråkiga befolkningen och för planeringen av framtida utbildning.

2. **Barnets rätt till undervisning på sitt modersmål.** Trots de regionala utmaningarna i fråga om tillgängligheten till utbildning på svenska är det viktigt att elevens rätt till undervisning på det egna modersmålet säkerställs och att skolgång på svenska möjliggörs både i de en- och tvåspråkiga kommunerna. Ett svenskspråkigt barn har enligt lagen om grundläggande utbildning rätt att få undervisning på svenska oberoende av bostadsort.
3. **Finansiering.** Att anordna grundläggande utbildning på två språk medför extra kostnader för förvaltningen, personalen och upprätthållandet av skolnätet. Kommunens tvåspråkighet bör även i fortsättningen beaktas i reformer och finansiering som gäller den grundläggande utbildningen.
4. **Läromedel på svenska.** Produktionen av läromedel på svenska behöver hållbara strukturer, så att man kan säkerställa ett aktuellt och jämlikt utbud av svenskspråkiga läromedel inom den grundläggande utbildningen. De allt mindre åldersklasserna utgör en utmaning för produktionen av läromedel på svenska, där marknaden är liten och lönsamheten begränsad. Situationen är särskilt utmanande när det gäller differentierade läromedel och läromedel med liten spridning. Produktionen av läromedel på svenska är redan nu beroende av statligt stöd samt stöd från olika fonder och stiftelser. (Markelin 2025.)
5. **Stärkt samarbete mellan kommunerna.** I en del av kommunerna blir skolnätet glesare, och skolresorna är långa. Ur det kommunala skolväsendes perspektiv kan det visa sig utmanande att ordna skolgång och elevhälsa för enstaka svenskspråkiga barn eller elever som behöver särskilt stöd. Kommunerna samarbetar redan, till exempel i situationer där elever deltar i undervisningen i en grannkommun. I en del kommuner har undervisningen för finsk- eller svenskspråkiga elever ordnats tillsammans med en grannkommun. **Samarbetet kunde dock stärkas ytterligare, både mellan kommunerna och mellan det finsk- och svenskspråkiga skolväsendet inom kommunen.** Lösningar kan sökas även i samarbete med språköskolorna.
6. **Att beakta barnets bästa.** Vid planering och anordnande av samt beslutsfattande om grundläggande utbildning ska barnets bästa i första hand beaktas enligt lagen om grundläggande utbildning. **Att beakta barnets bästa är viktigt också när man överväger att ordna undervisning på finska och svenska i samma byggnad eller tvåspråkig klubbverksamhet.** Den ökande flerspråkigheten hos de svenskspråkiga skolornas elevunderlag ökar behovet av att stödja den språkliga utvecklingen och språkidentiteten. När man bedömer konsekvenserna för barnen är det viktigt att även beakta den språkliga identiteten.

7. **Minoriteter i minoriteten och tillgången på tjänster för specialgrupper.** På grund av mångfalden inom den svenskspråkiga befolkningen förverkligas jämlikhet och tillgänglighet inte alltid på samma sätt som inom utbildning på majoritetsspråket. Språk- och identitetsfrågor är centrala för elever och familjer även inom välfärdstjänsterna. Barnets bästa förutsätter att tjänster – inklusive elevhälsa, specialundervisning och vid integration – kan fås på svenska i hela landet. En central fråga i framtiden är hur svenskspråkiga specialgruppers rätt till tjänster av hög kvalitet kan säkerställas när befolkningsunderlaget är litet och geografiskt splittrat.

Skolresor inom den grundläggande utbildningen

1. Grundlagen trygger allas rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och läroplikten regleras genom lag. Den skolreseförmån som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning trygger elevernas möjlighet att delta i den avgiftsfria grundläggande utbildningen. Därför **måste det säkerställas att skolskjutsarna genomförs på det sätt som lagen förutsätter.**
2. **Den grundläggande utbildningen ska även i fortsättningen vara närservice.** Det finns inte anledning att utöka skyldigheterna gällande skolresor i lagen om grundläggande utbildning eller förlänga den lagstadgade längden på resorna. Det är viktigt att följa upp genomförandet av dem också i fortsättningen.
3. Maximala gränser för längden på skolresor behövs även i fortsättningen för att trygga barnens ork och välbefinnande. **För att trygga barnets rättigheter ska kommunerna även i fortsättningen se till att skolskjutsarna genomförs inom ramen för de maximala tider som anges i lagstiftningen.**
4. Den mest ändamålsenliga skolan finns inte alltid i elevens hemkommun. **Samarbetet mellan kommunerna stärks i fråga om ordnandet av skolskjutsar, så att eleverna får så kort skolväg som möjligt och så att kostnaderna kan hållas nere. Lagstiftningens och finansieringssystemets funktion och behoven av att ändra dem utreds i fråga om skolskjutsar som överskrider kommungränserna, så att möjligheterna till regional planering förbättras jämfört med i dag.**
5. Barn i grundskoleåldern ska ges ett särskilt skydd. **Barnets bästa ska prioriteras och skolskjutsarnas särdrag ska beaktas när trafiktjänster som får offentligt stöd utvecklas och effektiviseras.**

6. Skolskjutsarna ska genomföras så att eleven får tillräckligt med tid över för vila och fritidsaktiviteter. Vid planeringen av skolresorna kunde en **motionsinriktad livsstil beaktas i större utsträckning än i nuläget, till exempel så att resorna även inkluderar en sträcka som ska avläggas på egen hand**, i syfte att öka barns och ungas fysiska aktivitet med beaktande av säkerhetsfaktorer.
7. **Kunskapsunderlaget om skolskjutsar utvecklas och stärks** med beaktande av de utmaningar som befolkningsutvecklingen innebär för skolskjutsarna.
8. **Lösningar på frågor som gäller inkvartering av eleverna** utreds i **situationer där skolresorna blir för utmanande.**

Liite 1. Perusopetuksen järjestämisen valtakunnalliset laatutavoitteet 2026

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä on arvioinut perusopetuksen laatukriteerien päivittämistarvetta. Työryhmä esittää perusopetuksen järjestämiselle yhdeksää valtakunnallista laatutavoitetta ja niitä yksilöiviä seurantatietoja, joiden avulla saadaan valtakunnallisesti vertailukelpoista ja ajantasaista tietoa perusopetuksen järjestämisestä.

Nyt laadittujen uudistettujen laatutavoitteiden pohjana ovat vuonna 2009 laaditut ja vuonna 2012 päivitetty opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisemat perusopetuksen laatukriteerit. Väestökehitystyöryhmän nimeämä alatyöryhmä valmisteli esityksen laatukriteerien päivittämisestä. Alatyöryhmä näki kriteerikäsitteen jossain määrin arvottavana ja esitti laatukriteerien sijaan perusopetukselle jatkossa asetettavaksi laatutavoitteita. Tämä tukee alatyöryhmän näkemyksen mukaan selkeämmin laatutavoitteiden kehittämistehtävää.

Valtakunnallisissa perusopetuksen järjestäjille suunnatuissa perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteissa nimetään olennaisia perusopetuksen järjestämisen laatua koskevia tavoitteita, jotka tukevat sekä paikallista että valtakunnallista kehittämistyötä. Laatutavoitteet perustuvat olemassa olevaan lainsäädäntöön ja normeihin. Laatutavoitteet eivät sisällä uusia lainsäädäntöehdotuksia.

Työryhmä suosittelee, että laatutavoitteiden toteutumista seurataan säännöllisesti sekä valtakunnallisesti että paikallisella tasolla, suomen- ja ruotsinkielisessä koulutuksessa. Myös yksityiset opetuksen järjestäjät huomioidaan. Seurannassa hyödynnetään mahdollisimman pitkälle olemassa olevaa tietopohjaa ja tietolähteitä. Seurannan avulla pyritään myös vahvistamaan perusopetuksen tietopohjaa tuottavien toimijoiden yhteistyötä.

Laatutavoitteiden toteutumisesta raportoidaan 2–3 vuoden välein julkaistavassa Perusopetuksen tilaa koskevassa kertomuksessa, joka käsittelee sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen edun toteutumista perusopetuksessa. Selvitys toteutetaan opetus- ja kulttuuriministeriön, Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen, Opetushallituksen sekä peruspalvelujen saatavuuden arviointia toteuttavan Lupa- ja valvontaviraston yhteistyönä. Laatutavoitteiden ja niiden seurannan kokonaisuus

muodostaa yleisnäkymän sivistyksellisten oikeuksien sekä perusopetuslain tavoitteiden toteutumiseen Suomessa niin valtakunnallisella kuin alueellisella ja opetuksen järjestäjän tasolla.

Laatutavoitteiden ja niiden seurannan kokonaisuus muodostaa jatkossa olennaisen osan perusopetuksen tietopohjaa ja palvelee kaikkia perusopetuksen toimijoita: valtionhallintoa, kuntia ja muita opetuksen järjestäjiä, opetustoimen työntekijöitä ja opetustoimen johtoa, opetustoimen alalla toimivia järjestöjä, sidosryhmiä sekä kaikkia perusopetusta kehittäviä. Nykyistä vahvempi perusopetuksen järjestämistä koskeva tietopohja tukee myös lapsen oikeuksien toteutumista ja vahvistaa tätä koskevaa seurantaa.

Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteiden normipohja ja nykytila

Kuten muillakin koulutusasteilla, perusopetuksen järjestäjillä on velvollisuus arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Perusopetuksen laadunhallinta on koulutarkastustoiminnan päätyttyä nojannut vuonna 1998 säädettyyn perusopetuslakiin. Arviointia koskeva pykälä on perusopetuslain osalta pysynyt lähes muuttumattomana sen säätämisestä saakka. Perusopetuslain 21 §:n mukaan koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa. Arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö laati vuonna 2012 perusopetuksen laatukriteerit järjestäjien laatutyön tueksi. Ne eivät ole olleet velvoittavia. Perusopetuksen laatukriteerit on työkalu, jonka avulla on mahdollista tuottaa paikallisen tason tietoa perusopetuksen rakenteellisesta ja toiminnallisesta laadusta. Jokaisesta laadun osa-alueesta on kehitetty laatukortti, joka muodostuu kuvauksesta ja laatukriteereistä. Kuvaus määrittää kunkin osa-alueen laatua ilmentävät ominaispiirteet eli niitä vastaavat laatutekijät. Jokainen laatukortti sisältää kriteereitä sekä opetuksen järjestäjälle että kouluille. Perusopetuksen laatukriteerit palvelevat alueellista, opetuksen järjestäjän sekä koulun toimintaa. Perusopetuksen laatukriteerit olivat Karvin vuonna 2016 tekemän arvioinnin mukaan järjestäjien eniten käyttämä viitekehys perusopetuksen itsearvioinnin tukena (Harjunen ym. 2017).

Karvin arviointitulosten mukaan itsearvioinnin ja laadunhallinnan toteuttaminen oli epäsystemaattista. Arvioinnissa käytettyjen kriteereiden perusteella itsearvioinnin ja laadunhallinnan yleistaso oli reilusti yli puolella (59 %) arviointiin osallistuneista opetuksen järjestäjistä alkavalla tasolla. Kehittyvällä tasolla oli 38 prosenttia ja puuttuvalla tasolla 4 prosenttia järjestäjistä. Yksikään järjestäjä ei arvioinut olevansa laadunhallinnassaan edistyneellä tasolla. Jatkohankkeena Karvi selvitti vuonna 2022 perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytilaa. Tulosten perusteella laadunhallinta oli yhä epäsystemaattista ja noin puolet järjestäjistä arvioi, että laadunhallinta oli heidän osaltaan jatkunut samoin kuin vuonna 2016. Ryhmään, joka oli panostanut paljon laadunhallintaan, kuului vain sellaisia järjestäjiä, jotka jo vuonna 2016 olivat päässeet varsin pitkälle. (Silverström ym. 2022.)

Suomalainen koulutuksen arviointi kansallisella tasolla poikkeaa useammista muista maista. Suomessa ei ole erillistä tarkastusvirastoa tai inspektoraattia, jollainen on kaikissa muissa EU-maissa. Oppimistuloksia arvioidaan otosperustaisesti niin, että tulokset voidaan yleistää koskemaan koko ikäluokkaa. Tällöin arvioinnin kohteena on oppiaine, eikä koulu tai yksittäinen oppilas. Suomalaisen koulutuspolitiikan keskiössä ei ole useissa muissa maissa vallalla oleva opetuksen järjestäjän tuloksellisuus/tilivelvollisuus (accountability), jossa järjestäjän toimintaa arvioidaan ulkopuolelta tuloksellisuuskriteerien valossa. Opetuksen järjestäjällä on lain mukaan kuitenkin velvollisuus arvioida toimintaansa.

Koulutuspoliittinen selonteko asetti päivitystyölle tavoitteet

Valtioneuvoston Koulutuspoliittinen selonteko asetti vuonna 2021 ensisijaiseksi tavoitteeksi sivistyksellisten oikeuksien varmistamisen kaikkialla Suomessa. Selonteko asetti perusopetuksen laatua koskevalle kehittämistyölle kokonaan uudenlaisen lähestymiskulman sekä laatua koskevien käsitteiden ja kriteerien että arvioinnin ja seurannan osalta. Selonteon mukaan laatutavoitteet määrittävät palveluiden tavoitetason yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Selonteon mukaan tulevaisuuden näkymät edellyttävät perusopetuksen laatutavoitteita ja niiden toteutumista kuvaavaa tietopohjaa niin, että sekä kunnilla että valtiolla on käytössään yhteinen, luotettava ja ajantasainen päätöksenteossa hyödynnettävä tieto.

Perusopetuksen laatukriteereitä pohdittiin myös pääministeri Marinin hallituskaudella asetetussa opetus- ja kulttuuriministeriön johtamassa Oikeus oppia -työryhmässä (2022). Työryhmä ehdotti jatkotyön pohjaksi kaksitasoista laatujärjestelmää:

1. *Perusopetuksen järjestämisen laatukriteerit.* Valtakunnallisissa perusopetuksen järjestäjille suunnatuissa laatukriteereissä asetetaan kehittämisen tueksi palvelun laatua koskevia kriteereitä (esimerkiksi 10 selkeää kriteeriä). Näiden toteutumista seurataan ja arvioidaan valtakunnallisesti.
2. *Koulun toiminnan itsearvioinnin suuntaviivat.* Koulun toiminnan itsearviointia, kehittämistä ja johtamista tukemaan määritellään laadukkaan ja yhdenvertaisen toiminnan suuntaviivoja, joita arvioidaan kehittävän arvioinnin menetelmin ja paikallisesti.

Nyt valmisteltu kokonaisuus toteuttaa työryhmän ehdotuksen ensimmäistä tasoa (1).

Perusopetuksen järjestämisen valtakunnalliset laatutavoitteet tukevat kehittämistä ja yhtenäistä tietopohjaa

Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteiden päivitystyöllä vahvistetaan koulutusjärjestelmän edellytyksiä huolehtia koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta.

Väestökehityksen myötä on tunnistettu tarve vahvistaa ja tukea sekä valtakunnallista että paikallista perusopetusta koskevaa tietotuotantoa ja sen koordinaatiota. Tavoitteena on, että perusopetusta koskeva päätöksenteko niin valtakunnallisella kuin paikallisella tasolla voisi perustua nykyistä parempaan olosuhdetietoon. Samalla laatutavoitteet tukevat perusopetuksen kehittämistä tekemällä näkyväksi keskeisiä perusopetuksen järjestämiseen liittyviä laadun tekijöitä.

Perusopetuksen järjestämisen valtakunnalliset laatutavoitteet ja niiden seuranta tukevat perusopetuksen kehittämistä niin paikallisella kuin valtakunnallisella tasolla tilanteessa, jossa väestökehitys vaikuttaa merkittävästi perusopetuksen järjestämisen edellytyksiin.

Perusopetuksen järjestämisen laatua edistetään strategisena toimintana sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla. Valtakunnalliset perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteet kannustavat opetuksen järjestäjiä arvioimaan omaa tilannettaan perusopetuslain tavoitteiden sekä sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutumisessa.

Laatutavoitteet vahvistavat paikallisen ja valtakunnallisen päätöksenteon ja kehittämisen tietopohjaa. Laatutavoitteiden toteutumista seuraamalla voidaan myös saada tietoa kehityksen suunnasta tilanteessa, jossa väestökehitys ja kuntien erilaistuminen muuttavat merkittäväällä tavalla perusopetuksen järjestämistä ja järjestämisen olosuhteita eri puolilla Suomea.

Laatutavoitteet ja niiden toteutumisesta kerättävä tietopohja auttavat perusopetuksen järjestäjiä kehittämään toimintaansa sekä tarvittaessa sopeuttamaan palveluja väestökehityksen muutoksissa.

Laatutavoitteet on määritelty perusopetusta koskevan lainsäädännön puitteissa ja ne nähdään lainsäädännön toimeenpanoa tukevana toimintana. Laatutavoitteet kannustavat opetuksen järjestäjiä toteuttamaan laadun ja osallisuuden kehittämiseen kannustavaa työskentelyotetta.

Valtakunnalliset perusopetuksen järjestäjien laatutavoitteet ja niiden seuranta eivät koske oppimistuloksia. Tavoitteena ei ole myöskään muuttaa suomalaisen laadunhallinnan suuntaa siten, että opettajien, opetuksen järjestäjien tai kuntien autonomia heikkenisi. Päivitetyt laatutavoitteet eivät tavoittele koulutuksen järjestäjien tilivelvollisuuden (accountability) vahvistamista suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Laatutavoitteisiin ei sisälly taloutta tai rahoitusta koskevia tavoitteita.

Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteet 2026

Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteet jaetaan kolmeen ryhmään.

- Sivistyksellisten oikeuksien toteutumista edistävät tavoitteet
- Kouluyhteisöä ja turvallisuutta edistävät tavoitteet
- Väestökehityksen haasteisiin vastaamista edistävät tavoitteet

Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteet 2026 (otsikot)

Sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen	Kouluyhteisö ja turvallisuus	Väestökehityksen haasteisiin vastaaminen
Opetuksen tarjonta	Hyvinvointi ja osallisuus	Kuntien välinen yhteistyö perusopetuksen järjestämisessä
Opetusryhmä	Turvallisuus	Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus perusopetuksessa
Henkilöstö	-	-
Oppimisen ja koulunkäynnin tuki	-	-
Koulumatkat ja saavutettavuus	-	-

1. Sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen

1.1 Opetuksen tarjonta

Perusopetuksen toteutuksessa (esimerkiksi päätettäessä opetustuntien määrästä) noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita ja perusopetuksen tuntijakoa.

Oppilaat kaikkialla Suomessa saavat valtakunnallisesti yhtenäisten perusteiden mukaista ja laadukasta opetusta perusopetuksessa sekä elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja.

Seurantatieto

- Vuosiviikkotuntien määrä
- Valinnaiset kielet – kielitarjonta, opetuksen määrä ja toteuma
- Valinnaisia aineita koskeva laajempi seurantatieto

1.2 Opetusryhmä

Opetus toteutetaan ja opetusryhmät muodostetaan siten, että voidaan toteuttaa opetus ja ohjaus opetussuunnitelman mukaan, saavuttaa opetukselle asetetut tavoitteet ja ottaa huomioon oppilaiden erilaiset tarpeet sekä oppimista tukeva työskentelyilmapiiri.

Seurantatieto

- Hallinnollinen ryhmäkoko
- Oppilas/opettaja -suhde
- Koettu työskentelyilmapiiri

1.3 Henkilöstö

Koulussa on kelpoisuussäädökset täyttävä ja koulun tarpeita vastaava opetus- ja muu henkilöstö. Tämä on edellytys opetuksen laadulle ja mahdollistaa opetuksen ja koulun kehittämisen.

Henkilöstön osaamisen kehittämisestä huolehditaan ja työhyvinvointia seurataan ja tuetaan.

Seurantatieto

- Opetus-, johto- ja muun henkilöstön määrä
- Kelpoisten rehtoreiden ja opettajien osuus
- Opetuksen järjestäjän tarjoaman täydennyskoulutuksen saatavuus / osallistumisen toteuma
- Henkilöstön työhyvinvointi

1.4 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki

Laadukas perusopetus sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuki ehkäisevät tuen tarpeen syntymistä.

Opetuksen järjestäjä varmistaa oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt ja riittävän henkilöresursoinnin. Opetus järjestetään siten, että oppilailla, joilla on vaikeuksia opetukseen osallistumisessa ja opinnoissaan etenemisessä, on oikeus saada oppimisen ja koulunkäynnin tukena ryhmäkohtaisia tukimuotoja ja oppilaskohtaisia tukitoimia ja niihin sisältyvää pienryhmäopetusta.

Seurantatieto (noudattaa oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistuksen seurantaa)

- Erityisopettajien ja erityisluokanopettajien määrä ja kelpoisten osuus
- Ryhmäkohtaisten tukimuotojen toteutuminen
- Oppilaskohtaisten tukitoimien määrä
- Pienryhmien ja erityisluokkien määrä ja koko

1.5 Koulumatkat ja saavutettavuus

Oppilaan koulumatkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä ja oikeus turvalliseen koulumatkaan toteutuu lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Seurantatieto

- Kuljetusetuuden ja majoitusetuuden piirissä olevien oppilaiden määrä
- Kuljetusoikeuden saaneiden oppilaiden koulumatkojen kesto
- Oppilaan koulumatkan pituus lähikoululle
- Kuljetuskustannusten oppilaskohtainen hinta
- Lukuvuoden aikana koulumatkalla sattuneet tapaturmat

2. Kouluyhteisö ja turvallisuus

2.1 Hyvinvointi ja osallisuus

Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Perusopetuksessa luodaan toimintakulttuuria, joka edistää oppimista, osallisuutta ja hyvinvointia sekä ehkäisee ongelmien syntymistä.

Hyvinvointia, osallisuutta ja kouluun kiinnittymistä tukevia sekä poissaoloja ehkäiseviä käytänteitä sekä kotien kanssa tehtävää yhteistyötä arvioidaan ja kehitetään säännöllisesti.

Seurantatieto

- Oppilaiden osallisuuden kokemus
- Oppilaiden koettu näkemys koulun suunnitelmallisesta toiminnasta kouluhyvinvoinnin edistämiseksi
- Opiskeluhuoltopalveluiden sekä -henkilöstön saavutettavuus oppilaiden näkökulmasta
- Oppilaiden poissaolot
- Oppilaiden terveyden ja hyvinvoinnin suunnitelmallinen seuranta koulussa
- Oppilaiden ahdistuneisuus, uni ja koulu-uupuminen
- Oppilaiden liikkuminen

2.2 Turvallisuus

Koulun oppimisympäristö on terveellinen ja turvallinen. Terveellisyyttä ja turvallisuutta edistetään ja valvotaan säännöllisesti, epäasialliseen käytökseen puututaan viipymättä ja havaitut epäkohdat korjataan.

Seurantatieto

- Koulukiusaamisen, väkivallan tai häirinnän yleisyys
- Koulukiusaamiseen, väkivaltaan tai häirintään puuttuminen oppilaiden näkökulmasta
- Koulun turvallisuuteen liittyvien suunnitelmien asian- ja ajanmukaisuus
- Koettu koulun turvallisuus oppilaiden näkökulmasta
- Koettu koulun turvallisuus henkilökunnan näkökulmasta
- Tapaturmat koulussa

3. Väestökehityksen haasteisiin vastaaminen

3.1 Kuntien välinen yhteistyö perusopetuksen järjestämisessä

Kunnat tekevät tarvittaessa yhteistyötä perusopetuksen järjestämisessä tilanteissa, joissa se on tarkoituksenmukaista opetuksen järjestämisen, opetuksen laadun, saavutettavuuden tai väestökehityksen kannalta tai taloudellisten edellytysten varmistamiseksi. Yhteistyötä valmistellaan ennakoivasti ja oma-aloitteisesti huomioiden oman kunnan ja alueen toimintaympäristön muutokset. Yhteistyöllä turvataan oppilaan oikeus opetuksen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Seurantatieto

- Rakenteellinen yhteistyö (kuntalain 49 §:n mukaiset yhteistyömuodot): kuntayhtymä, yhteinen toimielin (ns. vastuukuntamalli), sopimukset viranomaistehtävien hoitamisesta, yhteiset virat
- Toiminnallinen yhteistyö (esim. sopimukset kustannusten jaosta tai vastuista, yhteinen opetustarjonta)

3.2. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus perusopetuksessa

Opetuksen järjestäjät toteuttavat etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta tilanteissa, joissa se edistää oppilaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia monipuoliseen ja laadukkaaseen perusopetukseen.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa kuvatulla etäyhteyksiä hyödyntävällä opetuksella tarkoitetaan lähiopetusta, jossa osa opetuksesta annetaan opetustilassa etäyhteyden välityksellä lukuvuosisuunnitelman mukaisina työaikoina. Tällaisessa opetuksessa opetustilan tulee täyttää lähiopetukselle asetetut vaatimukset. Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta järjestäessä tavoitteena on edistää oppilaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia monipuoliseen ja laadukkaaseen perusopetukseen koulun koosta ja sijainnista riippumatta.

Etäyhteyksillä voidaan tukea erityisesti vähemmän opiskeltujen kielten ja uskontojen sekä valinnaisten aineiden opetusta. Etäyhteyden kautta annettavasta opetuksesta vastaa aina perusopetuksen järjestämisluvan saanut opetuksen järjestäjä.

Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen soveltuvuus arvioidaan oppilaiden iän ja edellytysten näkökulmasta. Opetusryhmällä tulee olla turvallisuudesta, hyvinvoinnista ja arvioinnista vastaava opettaja ja oppilaiden mahdollisuudet oppimista edistävään vuorovaikutukseen tulee turvata. Opetuksen laadukas toteuttaminen varmistetaan oppilaiden tarpeet huomioivalla ja opetusteknologian mahdollisuuksia hyödyntävällä pedagogisella suunnittelulla. Opetuksen järjestäjän tulee seurata ja arvioida etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen laatua.

Seurantatieto

- Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen toteutuksen laajuus (opetuksen järjestäjät, oppiaineet)
- Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen vaikutukset oppilaan näkökulmasta

Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteiden seuranta ja jatkokehittäminen

Kuten edellä todettiin, laatutavoitteiden toteutumista tullaan jatkossa seuraamaan säännöllisesti sekä valtakunnallisesti että paikallisella tasolla, suomen- ja ruotsinkielisessä koulutuksessa. Seurantatieto on julkista ja palvelee kaikkia perusopetuksen toimijoita. Opetuksen järjestäjille tämä tarjoaa myös mahdollisuuden tarkastella omaa tilannettaan suhteessa olosuhteiltaan samankaltaisiin verrokkikuntiin.

Seurantatiedon pohjalta pystytään mahdollistamaan yhteiskunnallinen keskustelu perusopetuksesta ja sen tilasta faktojen ja seurantatiedon pohjalta. Keskimääräiset laatutavoitteita koskevat seurantatiedot ja niitä koskeva analyysi julkaistaan 2–3 vuoden välein perusopetuksen tila -raportissa, joka kuvaa sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen edun toteutumista perusopetuksessa. Laatutavoitteiden seuranta muodostaa jatkossa tiekartan perusopetuksen tietopohjan kehittämiseksi.

Seurannassa hyödynnetään mahdollisimman paljon olemassa olevaa tietopohjaa ja tietolähteitä, jotta pystytään välttämään hallinnollista kuormitusta. Olemassa olevia tietolähteitä ovat esimerkiksi opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen KOSKI-tietovaranto, Opetushallituksen vuosittainen kustannus- ja suoritetiedonkeruu, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n hallinnoimat Kouluterveyskysely ja TEA-viisari sekä perusopetusikäisten fyysisen toimintakyvyn Move! -mittaus- ja palautejärjestelmä. Lisäksi hyödynnetään muita jo olemassa olevia rekisteriaineistoja, esimerkiksi Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoa, joka tuottaa alueellista tietoa

väestön, ml. opetushenkilöstön, toiminnasta ja työssäkäynnistä. Samalla on kuitenkin tunnistettava, että kaikkien seurantaindikaattoreiden osalta tietoa ei tällä hetkellä ole saatavilla, mikä edellyttää lähivuosien aikana jatkokehittämistyötä.

Seurantakokonaisuuden tiekarttaa valmistellaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta. Indikaattorikohtainen seuranta alustavine tietolähteineen ja aikatauluineen kuvataan tarkemmin raportin yhteydessä julkaistavasta Excel-muotoisessa liitteessä. Seurannan sisältöön ja alustaviin aikatauluihin voi vielä valmistelun edetessä tulla muutoksia.

Laatutavoitteiden normipohja

Perusopetuksen järjestämisen laatutavoitteita valmistellut alatyöryhmä on muodostanut laatutavoitteet olemassa olevan lainsäädännön ja muun normipohjan, ensisijaisesti valtakunnallisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden pohjalta. Ohessa kuvataan alatyöryhmän käyttämä laatutavoitteita koskeva normipohja.

1.1 Opetuksen tarjonta

Laatutavoitteen olemassa oleva normipohja

Perusopetuslain 3 §:n mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita siten kuin ko. laissa säädetään. Perusopetuslaki määrää perusopetuksen oppimäärästä kaikille yhteiset aineet sekä erityisen koulutustehtävän mukaisesti poikkeuksista. Oppilaalle voidaan antaa opetusta muissakin kuin perusopetuslain 11 §:n 1 momentissa mainituissa perusopetukseen soveltuissa aineissa sen mukaan kuin opetussuunnitelmassa määrätään. Näiden aineiden opiskelu voi olla oppilaalle osittain tai kokonaan vapaaehtoista tai valinnaista. Oppivelvollisille annettavan perusopetuksen tuntijaosta säädetään asetuksella. Perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään opetuksen vähimmäismäärä vuosiviikkotunteina.

Perusopetuslain 2 §:n mukaisesti opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Perusopetuslain 3 a §:n mukaan perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Perusopetuslain 9 §:n mukaan opetuksen laajuudesta säädetään tarkemmin asetuksella.

Perusopetuslain 11 §:n mukaan perusopetuksen oppimäärä sisältää, sen mukaan kuin 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään, kaikille yhteisinä aineina äidinkieltä ja kirjallisuutta, toista kotimaista kieltä, vieraita kieliä, ympäristöoppia, terveystietoa, uskontoa tai elämänskatsomustietoa, historiaa, yhteiskuntaoppia, matematiikkaa, fysiikkaa, kemiaa, biologiaa, maantietoa, liikuntaa, musiikkia, kuvataidetta, käsityötä ja kotitaloutta. Opetus voi perustua, sen mukaan kuin 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään, erilaajuisiin oppimääriin. Perusopetuksen järjestäjä voi 7 tai 8 §:n nojalla määrätyn erityisen koulutustehtävän mukaisesti poiketa tämän momentin säännöksistä. Oppilaalle voidaan antaa opetusta muissakin kuin 1 momentissa mainituissa perusopetukseen soveltuvissa aineissa sen mukaan kuin opetussuunnitelmassa määrätään. Näiden aineiden opiskelu voi olla oppilaalle osittain tai kokonaan vapaaehtoista tai valinnaista.

Perusopetuslain 14 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tässä laissa tarkoitetun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako).

Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun tässä laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet).

Perusopetusasetuksen 1 §:n mukaan perusopetus järjestetään luokanopettajien antamana opetuksena, eri oppiaineiden opettajien antamana aineenopetuksena, oppilaanohjaajien antamana oppilaanohjauksena sekä erityisopettajien antamana erityisopetuksena. Vuosiluokilla 1–6 opetus on pääosin luokanopetusta ja vuosiluokilla 7–9 pääosin aineenopetusta, ellei opetussuunnitelmassa toisin määrätä.

Perusopetusasetuksessa säädetään myös opetuksen vuosittaisesta ja viikoittaisesta määrästä. Perusopetusta annetaan oppilaalle ensimmäisellä vuosiluokalla keskimäärin vähintään 21, toisella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 21, kolmannella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 23, neljännellä vuosiluokalla keskimäärin vähintään 24, viidennellä vuosiluokalla keskimäärin vähintään 25,

kuudennella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 25, seitsemännellä vuosiluokalla keskimäärin vähintään 30, kahdeksannella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 29 ja yhdeksännellä vuosiluokalla keskimäärin vähintään 30 tuntia työviikossa.

Tuntijakoasetuksen mukaan oppilaan vähimmäistuntimäärä on yhteensä 228 vuosiviikkotuntia (vuosiviikkotunti = 38 oppituntia).

1.2 Opetusryhmä

Laatutavoitteen olemassa oleva normipohja

Perusopetuksen opetusryhmien koosta ei ole laintasoista sääntelyä, vaan opetuksen järjestäjä päättää opetusryhmien koot.

Harkintavalta ei kuitenkaan ole täysin rajoittamaton, sillä perusopetuslain 30 §:ssä säädetään, että opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Perusopetuslain 1.8.2025 voimaan tullessa muutoksessa uudistettiin perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tukea ja tähän liittyen ryhmiä koskevaa sääntelyä. Tähän liittyy myös ryhmäkokoja koskevaa sääntelyä.

1.3 Henkilöstö

Laatutavoitteen olemassa oleva normipohja

Perusopetuslain 2 §:n mukaan opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.

Perusopetuslain 3 §:n mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita siten kuin tässä laissa säädetään. Perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Henkilöstöstä säädetään perusopetuslain 37 §:ssä.

Jokaisella koululla, jossa järjestetään perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta, tulee olla toiminnasta vastaava rehtori. Opetuksen järjestäjällä tulee olla opetuksen järjestämismuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia sekä koulunkäyntiavustajia. Lisäksi opetuksen järjestäjällä voi olla tuntiopettajia ja muuta henkilöstöä.

Rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Opetushallitus voi tarvittaessa antaa asetuksen säännöksiä täydentäviä määräyksiä. Lupa- ja valvontavirasto voi erityisestä syystä myöntää kelpoisuusvaatimuksista erivapauden.

1.4 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki

Laatutavoitteen olemassa oleva normipohja

Perusopetuslain 4 a luvussa säädetään oppimisen ja koulunkäynnin tuesta ja perusopetuksen oppimäärästä poikkeamisesta. Lain 20 a §:n mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia osallistua opetukseen tai suoriutua opinnoistaan, on oikeus saada oppimisen ja koulunkäynnin tukena 20 b §:n 2 momentissa tarkoitettuja ryhmäkohtaisia tukimuotoja ja 20 c §:n 2 momentissa tarkoitettuja oppilaskohtaisia tukitoimia.

Oppilaalla, jolla on vaikeuksia opetukseen osallistumisessa ja opinnoissaan etenemisessä, on oikeus yleiseen tukiopetukseen sekä erityisopettajan antamaan opetukseen muun opetuksen yhteydessä.

Oppilaalla, jolla ei ole riittävää opetuskielen taitoa perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi, on oikeus opetuskielen tukiopetukseen.

Oppilaalla, jonka opinnot eivät ryhmäkohtaisista tukimuodoista huolimatta etene, tai jolla on ryhmäkohtaisista tukimuodoista huolimatta vaikeuksia osallistua opetukseen, on oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin.

Perusopetuslain 20 b §:n mukaan opetuksen järjestäjän on varmistettava oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt esi- ja perusopetuksessa sekä järjestettävä ryhmäkohtaisia tukimuotoja osana perustoimintaa. Ryhmäkohtaisia tukimuotoja on annettava suunnitelmallisesti oppimisen edellytyksiä tukevien opetusjärjestelyiden lisänä. Ryhmäkohtaisten tukimuotojen toteuttamisessa tulee tehdä opettajien välistä yhteistyötä.

Ryhmäkohtaisia tukimuotoja ovat opettajan antama yleinen tukiopeus ja opetuskielen tukiopeus sekä erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä.

Perusopetuslain 20 c §:n mukaan oppilaalla on oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia viipymättä, jos 20 b §:n 2 momentissa tarkoitetut ryhmäkohtaiset tukimuodot ovat riittämättömiä. Oppilaskohtaisia tukitoimia annetaan yksilöllisiin tarpeisiin perustuen ja säännöllisesti. Oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamisessa tulee tehdä opettajien välistä yhteistyötä.

Oppilaskohtaisia tukitoimia ovat oppilaskohtainen erityisopettajan opetus osittain pienryhmässä ja muun opetuksen yhteydessä, erityisopettajan tai erityisluokanopettajan opetus pienryhmässä, erityisluokanopettajan opetus erityisluokassa ja 31 §:n 1 momentin nojalla oppilaalle annettavat oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet.

Oppilaskohtaiset tukitoimet järjestetään 20 d §:ssä tarkoitetun arvion ja 20 f §:ssä tarkoitetun päätöksen perusteella oppilaan etu huomioon ottaen ensisijaisesti oppilaan omassa 6 tai 28 §:ssä tarkoitetussa koulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa.

Perusopetuslain 20 e §:n mukaan oppilaskohtaisen tuen tarpeen arviointiin perustuen on laadittava tuen toteuttamista koskeva suunnitelma. Suunnitelman laativat oppilaan opettajat. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä oppilaan ja huoltajan tai tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa.

Suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaskohtaisen tuen tarpeen arviointiin perustuvien tukitoimien toteuttaminen ja seuranta. Jos perusopetuksen oppimäärästä tai tavoitteista poiketaan 20 h §:n mukaisesti tai jos opetus järjestetään 20 i §:n mukaisesti, suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaskohtaiset tavoitteet ja sisällöt, opinnoissa eteneminen sekä oppilaan arvioinnin periaatteet.

Perusopetuslain 20 f §:n mukaan opetuksen järjestäjän on tehtävä kirjallinen päätös 20 c §:ssä säädetyistä oppilaskohtaisista tukitoimista, 20 h §:ssä säädetyistä perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta sekä 20 i §:ssä säädetyistä opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai muu toimintakyvyn rajoite. Päätös on tehtävä 20 d §:ssä säädetyin arvioinnin mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Perusopetuslain 20 §:n mukaan opetusryhmät muodostetaan vuosiluokittain. Jos opetuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää, eri vuosiluokkien sekä esiopetuksen oppilaita voidaan kuitenkin opettaa samassa opetusryhmässä tai antaa opetusta yhdessä muun koulun tai oppilaitoksen oppilaiden kanssa. Perusopetukseen valmistavan opetuksen opetusryhmien muodostamisesta päättää opetuksen järjestäjä.

Opetusryhmät muodostetaan siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä on enintään viisi oppilasta, jotka saavat oppilas-kohtaisena tukitoimena erityisopettajan tai erityisluokanopettajan opetusta pienryhmässä tai erityisluokassa. Viiden oppilaan enimmäismäärä voidaan ylittää tilapäisesti.

Erityisluokanopettajan opetuksessa erityisluokassa tai esiopetuksessa erityisopettajan kokoaikaisesti opettamassa pienryhmässä saa olla enintään kymmenen oppilasta. Edellä mainittu enimmäiskoko voidaan ylittää tilapäisesti. *(Muutettu 3 momentti tulee voimaan 1.8.2026.)*

Erityisluokanopettajan opetuksessa erityisluokassa tai esiopetuksessa erityisopettajan kokoaikaisesti opettamassa pienryhmässä saa olla enintään kahdeksan 20 i §:n 1 momentissa tarkoitettua opetuksessa olevaa oppilasta tai oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua varhennetun oppivelvollisuuden oppilasta taikka enintään kuusi tämän lain 20 i §:n 2 momentissa tarkoitettua opetuksessa olevaa oppilasta. Jos tässä momentissa tarkoitetuille oppilaille annetaan opetusta samassa ryhmässä tai yhdessä tämän pykälän 3 momentissa tarkoitettujen oppilaiden kanssa, määräytyy opetusryhmän enimmäiskoko sen mukaisesti, minkälaista tukea saavia oppilaita ryhmässä on eniten. Jos tässä momentissa tarkoitettun oppilaan opetus annetaan yhdessä muiden kuin tässä tai 3 momentissa tarkoitettujen oppilaiden kanssa, saa opetusryhmässä olla enintään 20 oppilasta. *(Muutettu 4 momentti tulee voimaan 1.8.2026.)*

1.5 Koulumatkat ja saavutettavuus

Laatutavoitteen olemassa oleva normipohja

Perusopetuslain 3 §:n mukaisesti opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus tulee kunnassa järjestää

siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.

Perusopetuslain 24 §:n mukaan perusopetuksessa oppilaan työmäärä saa olla enintään sellainen, että hänelle koulunkäyntiin, koulumatkoihin ja kotitehtäviin käytettävä aika huomioon ottaen jää riittävästi aikaa lepoon, virkistykseen ja harrastuksiin.

Perusopetuslain 32 §:n mukaan, mikäli perusopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Perusopetusta tai esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus. Oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt 13 vuotta, saa koulumatka kestää enintään kolme tuntia.

Kuljetusta odottavalle oppilaalle on järjestettävä mahdollisuus ohjattuun toimintaan.

Perusopetuslain 33 §:n mukaisesti, jos perusopetusta tai oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun varhennetun oppivelvollisuuden piirissä olevan esiopetusta saavan oppilaan koulumatkaa ei voida järjestää edellä 32 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon. *(Muutettu 1 momentti tulee voimaan 1.8.2026.)*

Koulun työvuoden aikana oppilaalla on oikeus maksuttomiin matkoihin majoituspaikan ja kodin välillä lomien ja viikonloppujen yhteydessä.

2. Kouluyhteisö ja turvallisuus

2.1 Hyvinvointi ja osallisuus

Laatutavoitteen olemassa oleva normipohja

Perusopetuslain 3 §:n mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Perusopetuslain 24 §:n mukaisesti perusopetuksessa oppilaan työmäärä saa olla enintään sellainen, että hänelle koulunkäyntiin, koulumatkoihin ja kotitehtäviin käytettävä aika huomioon ottaen jää riittävästi aikaa lepoon, virkistykseen ja harrastuksiin.

Perusopetuslain 29 §:n mukaisesti opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Järjestyssäännöissä ja muissa järjestysmääräyksissä voidaan antaa kouluyhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyttäytymisestä sekä tarkempia määräyksiä 2 momentissa tarkoitetuista esineistä tai aineista sekä niiden käytöstä ja säilytyksestä. Lisäksi määräyksiä voidaan antaa koulun omaisuuden käsittelystä, koulun tilojen siisteydestä huolehtimisesta sekä oleskelusta ja liikkumisesta koulurakennuksissa ja koulun alueella. Koulun opettajan tai rehtorin tulee ilmoittaa tietoonsa tulleesta oppimisympäristössä tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta, syrjinnästä tai väkivallasta niistä epäillyn ja niiden kohteena olevan oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Perusopetuslain 31 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria.

Perusopetuslain 26 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee ennaltaehkäistä perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaoloja sekä seurata ja puuttua niihin suunnitelmallisesti. Opetuksen järjestäjän tulee ilmoittaa luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Perusopetuslain 47 a §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee edistää kaikkien oppilaiden osallisuutta ja huolehtia siitä, että kaikilla oppilailla on mahdollisuus osallistua koulun toimintaan ja kehittämiseen sekä ilmaista mielipiteensä oppilaiden asemaan liittyvistä asioista. Oppilaille tulee järjestää mahdollisuus osallistua opetussuunnitelman ja siihen liittyvien suunnitelmien sekä koulun järjestyssäännön valmisteluun. Opetuksen järjestäjän tulee määräjain selvittää oppilaiden ja heidän huoltajiensa näkemyksiä koulun ja opetuksen järjestäjän toiminnasta.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 2 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä osallisuutta ja ehkäistä ongelmien syntymistä; edistää oppilaitosyhteisön ja opiskeluympäristön hyvinvointia, terveellisyttä ja turvallisuutta, esteettömyyttä, yhteisöllistä toimintaa sekä kodin ja oppilaitoksen välistä yhteistyötä; turvata varhainen tuki

sitä tarvitseville; turvata opiskelijoiden tarvitsemien opiskeluhoitopalvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu sekä vahvistaa opiskeluhoitoon toteuttamista ja johtamista toiminnallisena kokonaisuutena ja monialaisena yhteistyönä.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 3 §:n mukaan opiskeluhoitolla tarkoitetaan opiskelijan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa oppilaitosyhteisössä. Opiskeluhoitoa on sekä perusopetuslaissa tarkoitettu oppilashuolto että lukiolaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettu opiskelijahuolto.

Opiskeluhoitoa toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhoitona. Lisäksi opiskelijoilla on oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhoitoon siten kuin tässä laissa säädetään.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 4 §:n mukaan yhteisöllisellä opiskeluhoitolla tarkoitetaan tässä laissa toimintakulttuuria ja toimia, joilla koko oppilaitosyhteisössä edistetään opiskelijoiden oppimista, hyvinvointia, terveyttä, sosiaalista vastuullisuutta, vuorovaikutusta ja osallisuutta sekä opiskeluympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta ja esteettömyyttä. Yhteisöllistä opiskeluhoitoa toteuttavat kaikki opiskeluhoitoon toimijat.

Kaikkien oppilaitoksessa opiskelijoiden kanssa työskentelevien sekä opiskeluhoitopalveluista vastaavien viranomaisten ja työntekijöiden on tehtävissään edistettävä opiskelijoiden ja oppilaitosyhteisön hyvinvointia sekä kotien ja oppilaitoksen välistä yhteistyötä. Oppilaitoksen henkilökunnalla on ensisijainen vastuu oppilaitosyhteisön hyvinvoinnista.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 6 §:n mukaan opetussuunnitelman mukaisella opiskeluhoitolla tarkoitetaan toimintaa, jonka avulla tuetaan yhteisöllistä ja yksilöllistä hyvinvointia sekä terveellisen ja turvallisen oppimisympäristön syntymistä, edistetään mielenterveyttä ja ehkäistään syrjäytymistä sekä edistetään oppilaitosyhteisön hyvinvointia. Opetussuunnitelman mukaisen opiskeluhoitoon avulla tuetaan oppimista sekä tunnistetaan, lievennetään ja ehkäistään mahdollisimman varhain oppimisen esteitä, oppimisvaikeuksia ja opiskeluun liittyviä muita ongelmia. Opetuksen toteuttamisesta ja oppimisen tukitoimista säädetään tarkemmin koulutusta koskevissa laeissa ja niiden perusteella laadituissa opetussuunnitelmien perusteissa.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoitosuunnitelma toteutuu. Koulutuksen järjestäjän on järjestettävä opiskeluhoito yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen opiskeluhoitopalveluista vastuussa olevien viranomaisten kanssa siten, että opiskeluhoollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 11 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opiskelijoilla ja heidän huoltajillaan on tieto oppilaitoksen ja sen opiskelijoiden käytettävissä olevasta opiskeluhoollosta. Oppilaitoksen ja opiskeluhoollon henkilökunnalla on velvollisuus ohjata opiskelijaa hakemaan tarvitsemiaan opiskeluhoollon etuuksia ja palveluja.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 13 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opiskeluhoollon toteuttamista, arviointia ja kehittämistä varten laaditaan oppilaitoskohtainen opiskeluhoitosuunnitelma. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä oppilaitoksen henkilöstön, opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa kanssa. Opiskeluhoitosuunnitelma voi olla myös kahden tai useamman oppilaitoksen yhteinen.

Valtakunnallisesta ohjauksesta säädetään oppilas- ja opiskelijahuoltolain 24 §:ssä, jonka mukaan kodin ja oppilaitoksen yhteistyön sekä opiskeluhoollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan opiskeluhoollon tavoitteista päätetään osana opetussuunnitelman perusteita.

Perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa. Opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön.

Perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä korostetaan koulun kasvatusta ja opetustehtävää. Keskeisenä tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuulliseen yhteiskunnan jäsenyyteen. Opetuksen ja kasvatuksen tulee myös tukea kasvua tasapainoisiksi ja terveen itsetunnon omaaviksi ihmisiksi.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet

Koulujen opetus- ja kasvatustehtävä tarkoittaa oppilaiden oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin tukemista yhteistyössä kotien kanssa. Perusopetuksessa luodaan toimintakulttuuria, joka edistää oppimista, osallisuutta ja hyvinvointia. Mielen hyvinvointia edistävät yhteiset toiminnot ovat luonteva osa jokaista koulupäivää. Periaatteiden toteuttamiseksi tarvitaan paikallisten tarpeiden ja mahdollisuuksien huomioon ottamista, yhteistyötä huoltajien ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa sekä oppilaiden aitoa mukanaoloa yhteisön kehittämisessä.

Koulutyön käytännön järjestämisen tulee edistää kasvatukselle ja opetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja perusopetuksen tehtävän toteuttamista. Järjestämisellä luodaan edellytykset oppilaiden hyvinvoinnille, kehitykselle ja oppimiselle sekä huolehditaan kouluyhteisön sujuvasta toiminnasta ja yhteistyöstä. Lähtökohtana on yhteinen vastuu ja huolenpito jokaisen hyvästä ja turvallisesta koulupäivästä. Kasvatustyö ja hyvinvoinnin edistäminen kuuluu koulun kaikille aikuisille tehtävästä riippumatta.

Opetushallituksen 10.5.2022 sekä 1.3.2023 antamien määräysten mukaiset muutokset opetussuunnitelman perusteisiin

Arvoperusta, oppimiskäsitys ja toimintakulttuuri ilmenevät koulutyön käytännön järjestämisessä. Järjestämisen tulee edistää kasvatukselle ja opetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja perusopetuksen tehtävän toteuttamista. Järjestämisellä luodaan edellytykset oppilaiden hyvinvoinnille, kehitykselle ja oppimiselle sekä huolehditaan kouluyhteisön sujuvasta toiminnasta ja yhteistyöstä. Koulutyön käytännöt edistävät myös kestävästä elämäntapaa. Lähtökohtana on yhteinen vastuu ja huolenpito jokaisen hyvästä ja turvallisesta koulupäivästä. Kasvatustyö ja hyvinvoinnin edistäminen kuuluu koulun kaikille aikuisille tehtävästä riippumatta. Koulutyön järjestämisessä otetaan huomioon kaikkien oppilaiden tarpeet, edellytykset ja vahvuudet. Huoltajien ja muiden tahojen kanssa tehtävä yhteistyö tukee tässä onnistumista.

Opetussuunnitelman mukainen opetus, ohjaus, oppilashuolto ja tuki kaikkina koulupäivinä sekä turvallinen oppimisympäristö ovat jokaisen oppilaan oikeus. Opetuksen järjestäjä vastaa siitä, että oppilaan oikeudet toteutuvat ja huolehtii edellytysten luomisesta tätä edistävälle koulutyölle. Koulun johdolla on käytännön vastuu opetuksen, ohjauksen, oppilashuollon ja tuen järjestämiseen liittyvistä ratkaisuksista kouluyhteisössä, kaikilla vuosiluokilla ja kaikissa oppiaineissa. Tähän sisältyy myös ongelmien ennaltaehkäisy sekä kasvun ja oppimisen esteiden tunnistaminen ja poistaminen koulun toimintatavoista. Jokaisella opettajalla on vastuu opetusryhmänsä toiminnasta, oppimisesta ja hyvinvoinnista. Opettajat

vaikuttavat näihin pedagogisilla ratkaisuillaan ja ohjausotteellaan. Opettajan tehtävään kuuluu oppilaiden oppimisen, työskentelyn ja hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen, jokaisen oppilaan arvostaminen ja oikeudenmukainen kohtelu, mahdollisten vaikeuksien varhainen tunnistaminen sekä oppilaiden ohjaaminen ja tukeminen. Opettaja huolehtii osaltaan siitä, että oppilaiden oikeus ohjaukseen sekä opetukselliseen ja oppilashuollollisen tukeen toteutuu. Tämä edellyttää vuorovaikutusta oppilaiden ja huoltajien kanssa, opettajien keskinäistä yhteistyötä ja erityisesti oppilashuollon henkilöstön kanssa tehtävää yhteistyötä.

Perusopetuksen toimintakulttuurin periaatteiden tehtävänä on tukea opetuksen järjestäjiä ja kouluja toimintansa suuntaamisessa. Periaatteet on kuvattu ajatellen erityisesti koulun toimintaa.

Opetuksen järjestäjän tehtävänä on luoda edellytykset periaatteiden toteutumiselle kouluissa ja kehittää omaa toimintakulttuuriaan samassa suunnassa. Tavoitteena on luoda toimintakulttuuria, joka edistää oppimista, osallisuutta ja kouluun kiinnittymistä tukevia ratkaisuja sekä hyvinvointia ja kestävä elämäntapaa. Koulu toimii oppivana yhteisönä ja kannustaa kaikkia jäseniään oppimiseen. Oppiva yhteisö kehittyy dialogin avulla. Yhdessä tekeminen ja osallisuuden kokemukset vahvistavat yhteisöä. Tavoitteiden pohdinta, oman työn säännöllinen arviointi ja kiireettömyys edistävät yhteisön oppimista. Sitä tukee kodeilta ja muilta yhteistyökumppaneilta saatu palaute. Oppimista edistää myös kehittämistyöstä, arvioinneista ja tutkimuksesta saadun tiedon hyödyntäminen. Pedagogisen ja jaetun johtamisen merkitys korostuu, ja johtaminen kohdistuu erityisesti oppimisen ja hyvinvoinnin edellytyksistä huolehtimiseen. Oppivan yhteisön rakenteet ja käytännöt edistävät hyvinvointia ja turvallisuutta ja luovat siten edellytyksiä oppimiselle. Nämä näkökulmat ulottuvat kaikkeen koulutyöhön ja ohjaavat jokaisen työskentelyä. Oppilaiden vertaissuhteiden aktiivinen tukeminen, myönteiset yhteiset kokemukset ja merkityksellisyyden tunne yhteisön jäsenenä tukevat kouluun kiinnittymistä. Toiminnassa otetaan huomioon yhteisön jäsenten yksilöllisyys ja tasa-arvoisuus sekä yhteisön tarpeet. Koulun käytännöt ovat joustavia ja mahdollistavat monipuolisen toiminnan. Liikkuminen sekä mielen hyvinvointia edistävät yhteiset toiminnat ovat luonteva osa jokaista koulupäivää. Yhteisöllinen opiskeluhoito on tärkeä osa toimintakulttuuria.

2.2 Turvallisuus

Laatutavoitteen olemassa oleva normipohja

Perusopetuslain 29 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Kouluun ei saa tuoda eikä työpäivän aikana pitää hallussa sellaista esinettä tai ainetta, jonka hallussapito on muussa laissa kielletty tai jolla voidaan vaarantaa omaa tai toisen turvallisuutta taikka joka erityisesti soveltuu omaisuuden vahingoittamiseen, ja jonka hallussapidolle ei ole hyväksyttävää syytä. Opetuksen järjestäjän tulee opetussuunnitelman yhteydessä laatia ja ohjeistaa suunnitelma kasvatuksellisten toimien, kurinpitokeinojen ja turvaamistoimien käyttämisestä ja niihin liittyvistä menettelytavoista. Opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa sovellettavat järjestysmääräykset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä.

Perusopetuslain 35 §:n mukaan oppilaan on suoritettava tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyttävä asiallisesti. Oppilaan on käyttäytyttävä muita kiusaamatta ja syrjimättä sekä toimittava siten, ettei hän vaaranna muiden oppilaiden, kouluyhteisön tai opiskeluympäristön turvallisuutta tai terveyttä.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet

Oppilaalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Siihen kuuluu fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen turvallisuus. Opetuksen järjestämisen lähtökohtana on oppilaiden ja henkilökunnan turvallisuuden varmistaminen kaikissa tilanteissa. Rauhallinen ilmapiiri edistää työrauhaa. Koulun järjestyssäännöt lisäävät kouluyhteisön turvallisuutta, viihtyisyyttä ja sisäistä järjestystä. Opetuksen järjestäjä laatii suunnitelman oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä osana koulukohtaista oppilashuoltosuunnitelmaa. Opettaja tai rehtori ilmoittaa koulussa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta tilanteeseen osallistuneiden huoltajille.

Koulurakennuksesta sekä opetustiloista ja -välineistä huolehtiminen ylläpitää ympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta. Kouluyhteisöllä on yhtenäiset toimintatavat eri oppimisympäristöissä tapahtuvaa opetusta ja välitunteja varten. Eri oppiaineiden opetukseen laadittuja turvallisuusohjeita noudatetaan. Opetuksen järjestäjä varmistaa, että oppilaan oppimisympäristö työelämään tutustumisen aikana on turvallinen. Kouluympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta sekä kouluyhteisön hyvinvointia edistetään ja seurataan jatkuvasti. Niitä arvioidaan

kolmen vuoden välein toteutettavissa tarkastuksissa. Turvallisuuden edistämiseen kuuluvat myös koulukuljetuksia, tapaturmien ennaltaehkäisyä ja tietoturvallisuutta koskevat toimintatavat.

Oppimisympäristöjen kehittämisessä otetaan huomioon kouluyhteisön ja jokaisen oppilaan kokonaisvaltainen hyvinvointi. Ympäristöjen tulee olla turvallisia ja terveellisiä ja edistää oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaista tervettä kasvua ja kehitystä. Oppilaita ohjataan vastuulliseen ja turvalliseen toimintaan kaikissa oppimisympäristöissä. Hyvä työrauha sekä ystävällinen ja kiireetön ilmapiiri tukevat oppimista. Kodin ja koulun kasvatusyhteistyö lisää oppilaan, luokan ja koko kouluyhteisön hyvinvointia ja turvallisuutta.

3. Väestökehityksen vaikutus

3.1 Kuntien välinen yhteistyö perusopetuksen järjestämisessä

Laatutavoitteen olemassa oleva normipohja

Perusopetuslain 4 §:n mukaisesti kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta voi järjestää opetuksen itse, yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkimalla perusopetuslaissa tarkoitetut palvelut lain 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulta perusopetuksen järjestäjältä. Kuntien välistä yhteistyötä varten voidaan perustaa myös kuntayhtymä. Kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään perusopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten.

Kuntalain 7 §:n mukaisesti kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain 8 §:ssä säädetään kunnan järjestämisvastuusta. Kunta voi järjestää sille laissa säädettyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle jollakin kuntalain 8 luvussa säädetyistä yhteistoimintamuodoista. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Kuntalain 8 luvussa säädetään kuntien yhteistoiminnasta. Kuntalain 49 §:n mukaisesti kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Mikäli kyseessä on yhteinen toimielin, yksi kunta vastaa tehtävän hoitamisesta vastuukuntana.

Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Strategiassa otetaan huomioon muun muassa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

3.2. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus perusopetuksessa

Laatutavoitteen olemassa oleva normipohja

Etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta ei ole erillistä sääntelyä, vaan siihen sovelletaan samaa lainsäädäntöä kuin lähiopetukseen. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus on kuitenkin valtakunnallisissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa tunnustettu opetusmuoto. Koska lasten ja nuorten perusopetus on annettava lähiopetuksena, etäyhteyksiä hyödyntävä opetus tapahtuu lapsen tai nuoren lähikoulussa, jossa opettaja on läsnä.

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

Perusopetuslain 2 §:n mukaisesti esi- ja perusopetuksella on vahva kasvatuksellinen ja yhteisöllinen tavoite.

Perusopetuslain 3 §:n mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Perusopetuslain 3 a §:n opetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville 26 §:n 1 momentissa tarkoitettuille oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitettut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne lain 7 tai 8 §:ssä tarkoitettulta perusopetuksen järjestäjältä.

Perusopetuslain 6 §:n mukaan kunta osoittaa oppivelvolliselle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan.

Perusopetuslain 20 a §:n mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia osallistua opetukseen tai suoriutua opinnoistaan, on oikeus saada oppimisen ja koulunkäynnin tukena ryhmäkohtaisia tukimuotoja ja oppilaskohtaisia tukitoimia. Oppilaalla, jolla on vaikeuksia opetukseen osallistumisessa ja opinnoissaan etenemisessä, on oikeus yleiseen tukiopetukseen sekä erityisopettajan antamaan opetukseen muun opetuksen yhteydessä. Oppilaalla, jolla ei ole riittävää opetuskielen taitoa perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi, on oikeus opetuskielen tukiopetukseen.

Perusopetuslain 21 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Perusopetuslain 29 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön sinä aikana, kun hän osallistuu opetukseen.

Perusopetuslain 30 §:n mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Perusopetuslain 37 §:n mukaan opetuksen järjestäjällä tulee olla opetuksen järjestämismuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia sekä koulunkäyntiavustajia.

Perusopetusasetuksen 1 §:n mukaan perusopetus järjestetään luokanopettajien antamana opetuksena, eri oppiaineiden opettajien antamana aineenopetuksena, oppilaanohjaajien antamana oppilaanohjauksena sekä erityisopettajien antamana erityisopetuksena. Vuosiluokilla 1–6 opetus on pääosin luokanopetusta ja vuosiluokilla 7–9 pääosin aineenopetusta, ellei opetussuunnitelmassa toisin määrätä. Muun muassa luokanopettajan (4 §), aineenopettajan (5 ja 5 a §) ja erityisopettajan (8 §) kelpoisuusvaatimuksista säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa.

Perusopetusasetuksen 2 §:n mukaan opetusryhmät muodostetaan vuosiluokittain. Jos opetuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää, eri vuosiluokkien sekä esiopetuksen oppilaita voidaan kuitenkin opettaa samassa opetusryhmässä tai antaa opetusta yhdessä muun koulun tai oppilaitoksen oppilaiden kanssa.

Perusopetusasetuksen 13 §:n mukaan oppilaan arvioinnista päättää kunkin oppiaineen tai opintokokonaisuuden osalta oppilaan opettaja, tai jos opettajia on useita, opettajat yhdessä. Käyttäytymisen arvioi oppilaan opettaja, tai jos opettajia on useita, opettajat yhdessä.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet

Opetussuunnitelman perusteet on laadittu perustuen oppimiskäsitykseen, jonka mukaan oppilas on aktiivinen toimija. Oppiminen tapahtuu vuorovaikutuksessa toisten oppilaiden, opettajien ja muiden aikuisten sekä eri yhteisöjen ja oppimisympäristöjen kanssa. Se on yksin ja yhdessä tekemistä, ajattelemista, suunnittelua, tutkimista ja näiden prosessien monipuolista arvioimista. Siksi oppimisprosessissa on olennaista oppilaiden tahto ja kehittyvä taito toimia ja oppia yhdessä. Oppilaita ohjataan myös ottamaan huomioon toimintansa seuraukset ja vaikutukset muihin ihmisiin ja ympäristöön. Yhdessä oppiminen edistää oppilaiden luovan ja kriittisen ajattelun ja ongelmanratkaisun taitoja sekä kykyä ymmärtää erilaisia näkökulmia. Se myös tukee oppilaiden kiinnostuksen kohteiden laajentumista. Oppiminen on monimuotoista ja sidoksissa opittavaan asiaan, aikaan ja paikkaan.

Perusopetuksessa voidaan hyödyntää etäyhteyden kautta tapahtuvaa opetusta ja näin täydentää opetusta sekä tarjota monipuolisia opiskelumahdollisuuksia eri oppiaineisiin. Etäyhteyden kautta annettavasta opetuksesta vastaa aina perusopetuksen järjestämisluvan saanut opetuksen järjestäjä. Opetustavan soveltuvuutta pohditaan erityisesti oppilaiden iän ja edellytysten näkökulmasta.

Etäyhteyksillä voidaan tukea erityisesti harvemmin opiskeltujen kielten ja uskontojen sekä valinnaisten aineiden opetusta. Etäyhteyksiä hyödyntävällä opetuksella edistetään oppilaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia monipuoliseen ja laadukkaaseen perusopetukseen koulun koosta ja sijainnista riippumatta. Etäyhteyksien käyttö lisää osaltaan koulun toiminnan ekologista kestävyyttä.

Oppimisympäristön turvallisuudesta sekä oppilaiden valvonnasta ja ohjauksesta huolehditaan samojen periaatteiden mukaisesti kuin muissakin opetustilanteissa. Opetusryhmällä tulee olla turvallisuudesta ja hyvinvoinnista vastaava opettaja ja oppilaiden mahdollisuudet oppimista edistävään vuorovaikutukseen tulee turvata. Oppilaiden tarpeet huomioonottavalla ja opetusteknologian mahdollisuuksia hyödyntävällä pedagogisella suunnittelulla varmistetaan opetuksen laadukas toteuttaminen.

Liite 2. Perusopetuksen seuranta-indikaattorit 2026

Perusopetuksen seuranta-indikaattorit löytyy erillisenä tiedostona osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-021-7>.

Liite 3. Eriävä mielipide

Valtiovarainministeriön edustajien eriävä mielipide

Perusopetuksen väestökehityksen työryhmän jäseninä, jotka edustavat valtiovarainministeriötä, esitämme eriävän mielipiteen seuraaviin työryhmän enemmistön perusopetuksen rahoitusta koskeviin ehdotuksiin:

2. Lasten määrän vähenemistä perusopetuksessa ei tule nähdä julkisen talouden säästönä. Opetuksen keskimääräiset oppilaskohtaiset kustannukset kasvavat kaikissa kunnissa, mutta eniten väestöään menettävissä kunnissa. Lapsi-ikäluokkien pieneneminen ei automaattisesti tarkoita kustannusten alenemista, vaan yksikkökustannukset voivat kasvaa. Vaikka oppilasmäärä vähenee, vaatii opetuksen järjestäminen edelleen soveltuvat tilat ja kelpoiset opettajat. Esimerkiksi yläkoulujen aineenopetus tulee toteuttaa samassa laajuudessa, vaikka oppilasmäärä vähenee. Samalla väestön keskittyminen ja maahanmuuton lisääntyminen kasvattaa investointitarpeita suu-rimmissa kaupungeissa.

4. Ikäluokkien pienenemisestä vapautuvat valtion resurssit eivät saa automaattisesti vähentää koulutukseen kohdistettuja resursseja, vaan peruspalveluiden valtionosuusrahoituksen tulee huomioida nykyistä paremmin perusopetuksen järjestämisen olosuhdetekijöitä sekä väestökehityksen tuomia haasteita. Rahoituksessa tulisi huomioida erityisesti väestökehityksen vaikutukset ja varmistaa, että perusopetuksen laatu ei laske eri puolilla Suomea.

5. Varmistetaan perusopetuksen rahoitus jatkossa tasolle, joka mahdollistaa laadukkaan perusopetuksen toteuttamisen kaikkialla Suomessa korottamalla peruspalvelujen valtionosuuden määrärahatasoa tai valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä muulla tavoin vahvistaa opetuksen järjestäjän vastuuta riittävän rahoitustason varmistamisessa laadukkaan perusopetuksen järjestämiseen.

6. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa olisi tarpeellista kehittää perusopetukseen suunnatun valtionosuusrahoituksen kohdentumista koskevaa seurantatietoa tavoitteena varmistaa perusopetuslaissa säädettyjen velvoitteiden rahoituksen toteutuminen.

7. Varmistetaan, että rahoitusjärjestelmä ei luo esteitä opetuksen järjestäjien väliseen yhteistyöhön. Tarkastellaan OKM:n pilottivastuksen pohjalta mahdollisia jatkokehittämisen tarpeita opetuksen järjestäjien välisen yhteistyön vahvistamiseksi ja kannustamiseksi. VOS-järjestelmään voitaisiin sisällyttää yhteistyöhön kannustava tekijä tai harkinnanvarainen korvamerkitty osuus, joka huomioisi nykyistä paremmin erityisen haasteellisten alueiden olosuhdetekijät kuten koulumatkan pituuden, asukastiheyden sekä maantieteellisesti haastavat olosuhteet sekä kaksikielisten kuntien opetuksen järjestämisen.

8. Jatketaan koulutuksellisen tasa-arvon edistämistä erillisellä valtionavustuksella, koska se kohdentuu suoraan ja tehokkaasti tasa-arvon edistämiseen. Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen tasa-arvorahoituksen määrärahan tulee seuraavalla hallituskaudella olla vähintään julkisen talouden suunnitelman mukaisella 75,2 miljoonan euron vuositasolla, joka vastaa opetuksen järjestäjien tarvetta. Lisätään rahoituksen ennakoitavuutta vakiinnuttamalla tämä määrärahataso pysyväksi. Tarkastellaan valtionavustuksen myöntökriteereitä, kohdentumista ja määrärahatasoa tutkimushankkeesta nousevien ehdotusten pohjalta vuonna 2028.

Valtiovarainministeriön edustajina olemme samaa mieltä työryhmän kanssa siitä, että laadukas perusopetus on olennaisen tärkeää Suomen hyvinvointiyhteiskunnan, osaamispohjan ja kilpailukyvyn varmistamisessa. Työryhmän rahoitusta koskevat linjaukset eivät kuitenkaan suurelta osin näkemyksemme mukaan edistä laadukasta perusopetusta jäljempänä perustelluista syistä.

Suomen julkisen talouden tila on heikko. Julkisen talouden alijäämän arvioidaan heikkenevän 4,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen ja velkasuhteen ylittävän 90 prosenttia vuonna 2026. Vuonna 2030 velkasuhteen arvioidaan olevan 97 prosenttia ja vuoteen 2040 mennessä 115 prosenttia. Velkasuhteen kasvua vauhdittavat valtion ja paikallishallinnon syvät alijäämät, korkotason nousu ja hidas talouskasvu. Ikäsidonnaisten menojen kasvu eläke-, hoiva- ja hoitomenojen muodossa on merkittävää. Tässä tilanteessa emme voi kannattaa työryhmän lukuisia ehdotuksia menolisäyksiksi.

Julkisen talouden näkökulmasta on kestäväntöntä, että lapsi-ikäluokkien pienenemisen ei annettaisi vaikuttaa perusopetuksen määrärahan tasoon samaan aikaan kun muut ikäsidonnaiset menot kasvavat. Tunnistamme, että perusopetuksen yksikkökustannukset eivät laske lineaarisesti väestömuutoksen kanssa, mikä tulee huomioiduksi esimerkiksi peruspalvelujen valtionosuuden kustannustenjaon tarkistuksessa. Valtionosuuden tason korottaminen ilman velvoittavaa tehtävämuutosta ei takaa, että kunnat kohdentaisivat rahoitusta

juuri perusopetukseen ja sen laatutekijöihin. Kunnat päättävät itse yleiskatteisen valtionosuuden kohdentamisesta, mikä on olennainen osa kuntien taloudellista itsehallintoa.

Valtiovarainministeriön edustajina emme pidä tarkoituksenmukaisena, että kuntien raportointivelvoitteita rahoituksen kohdentumisesta lisättäisiin. Kunnat raportoivat jo nyt tarkalla tasolla eri tehtävien kustannustietoja. Kunnat voivat järjestää vaikuttavia ja laadukkaita palveluita hyvin erilaisilla rahamäärillä eikä raportoidusta tiedosta siksi voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Valtionosuuden lisäksi kunnat käyttävät suurissa määrin verotuloja palveluiden järjestämiseen, eikä näidenkään raportointia nähdä tarkoituksenmukaisena.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä huomioi nykyisellään kuntien väestörakenteen ja olosuhde-erot. Näkemyksemme on, että peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä ei itsessään luo esteitä kuntien väliselle yhteistyölle, vaan mahdollistaa erilaiset palveluiden järjestämistavat. Kotikuntakorvausjärjestelmällä vähennetään jo nyt kuntien hallinnollista työtä tilanteissa, joissa oppilas suorittaa oppivelvollisuutta muualla kuin kotikunnassaan. Valtionosuusjärjestelmään sisältyy niin ikään kannustin järjestää palvelut taloudellisesti tehokkaasti ja vaikuttavasti, mikä osaltaan voi kannustaa myös kuntien väliseen yhteistyöhön. Kannatamme kuntien välisen yhteistyön lisääntymistä perusopetuksessa ja pidämme sitä välttämättömänä ikäluokkien pienentyessä suurimmassa osassa kuntia. Yhteistyön mahdolliset kipukohdat ja haasteet eivät kuitenkaan johdu suoraan rahoitusjärjestelmästä.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamistarpeet tunnistetaan valtiovarainministeriössä. Rahoituksen kohdentamisen taustalla olevien valtionosuuskriteereiden painotukset on syytä päivittää tutkimustiedon valossa vastaamaan kuntien tehtäviä ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Tällä varmistettaisiin, että lapsi-ikäluokkien mutta myös olosuhdetekijöitä kuvaavien kriteerien painotukset kuvaa-vat kuntien kustannusten muodostumista ja varmistavat rahoituksen mahdollisimman optimaalisen kohdentumisen.

Koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen valtionavustukseen kohdentuvan tutkimushankkeen perusteella tulisi arvioida avustuksen vaikuttavuutta suhteessa avustuksen hallinnolliseen taakkaan ja kuntien itsehallintoon. Katsomme, että kuntien peruspalveluiden rahoituksen painopisteen tulisi olla yleiskatteisessa rahoituksessa, eikä pysyviä ja lakisääteisiä tehtäviä tulisi rahoittaa avustuksilla. Avustuksen myöntökriteerit ovat lähes samat kuin valtionosuudessa, eli rahoitus voitaisiin jakaa samalla tavalla kuin avustuksellakin ilman, että avustuksen hallinnointiin kuluu resursseja kunnissa ja valtiolla. Yleiskatteisen rahoituksen

myötä jäisi kuntien itsensä päätettäväksi, miten rahoitusta kohdennettaisiin koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen. Tämä olisi linjassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Näillä perustein katsomme, että emme voi yhtyä edellä esitettyihin enemmistön kantoihin.

Helsingissä 4.2.2026

budjettineuvos Taina Eckstein
neuvotteleva virkamies Suvi Savolainen

Lähteet

Säädökset ja vireilletuloasiakirjat

Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 986/1998. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1998/986>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). EUR-Lex. Saatavilla suomeksi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679>

HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/1997/86#OT0>.

HE 103/2025 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2025/103>.

Keisarillisen Majesteetin Armollinen asetus ylempien kansakoulujen perustamisesta Suomen maalaiskunnissa 20/1898.

Kotikuntalaki 201/1994. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1994/201>

Kuntalaki 410/2015. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/410>

Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista 740/2021. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/740>

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2019/906>

Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 1295/2013. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2013/1295>

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/618>

Laki Opetushallituksesta 508/2025. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2025/508>

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2009/1705>

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2017/884>

- Opetusministeriön asetus vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista 1777/2009. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2009/1777>.
- Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2013/1287>
- Perusopetusasetus 852/1998. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1998/852>
- Perusopetuslaki 628/1998. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1998/628>
- Suomen perustuslaki 731/1999. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>
- Terveystieteidenhuoltolaki 1326/2010. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2010/1326>
- Tieliikennelaki 729/2018. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2018/729>
- Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1393/2022. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2022/1393>
- Valtioneuvoston asetus kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2023–2032 1385/2022. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2022/1385>
- Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 422/2012. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2012/422>
- Yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 59–60/1991. Finlex. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/valtiosopimukset/sopimussarja/1991/60>

Muut lähteet

- Aihinen, T., Koivula, N., Koski, N., Mayer, M., & Wennberg, M. 2024. Owal Group Oy. Vuoroasumista koskeva selvitys. Opetus ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:26. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-962-2>.
- Aluehallintovirasto 2024. Ruotsin- ja saamenkielisten lasten kielellisten oikeuksien toteutuminen perusopetuksessa sekä perusopetuksen järjestäminen harvaan asutulla alueella. Esitys väestökehityksen haasteita perusopetuksen järjestämisessä tarkastelevan työryhmän kokouksessa 13.6.2024.
- Antila, M. & Sjöström, M. 2024. Perusopetuksen järjestäminen kuntien yhteistyönä. Kuntaliitto. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2285-perusopetuksen-jarjestaminen-kuntien-yhteistyona>.

- Aro, R., Aro T., Hongisto, P., Kaarakainen, S.-S., Kalland, M., Kyösti, A., Puumalainen, J., Salovaara, V., Varjo, J. & Volmari, S. 2023. Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen: Kansalliset ja kansainväliset kokemukset, seurantaindikaattorit sekä lasten ja nuorten kuulemisen laatukriteeristö. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:52. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-961-5>.
- Esbo stad 2025. Stadens organisation och strategi. Saatavilla: <https://www.esbo.fi/sv/esbo-stad>.
- European Commission 2025a. Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Investing in education 2025, Publications Office of the European Union. Saatavilla: <https://data.europa.eu/doi/10.2766/3311714>.
- European Commission 2025b. European Education and Culture Executive Agency. 2025. Key data on early childhood education and care in Europe 2025 – Eurydice report, Publications Office of the European Union. Saatavilla: <https://data.europa.eu/doi/10.2797/66224>.
- Eurostat. Population projection data 2023. Saatavilla: https://doi.org/10.2908/PROJ_23NP.
- Ganuza, N. & Hedman, C. 2019. The impact of mother tongue instruction on the development of biliteracy: Evidence from Somali–Swedish bilinguals. *Applied Linguistics* 40:11, 108–131.
- Haapakangas, S., Laine, L. & Metso, T. 2026. Kodin ja koulun yhteistyö monikielissä ja -kulttuurisessa arjessa. Vanhempien, koulun henkilökunnan ja muiden ammattilaisten kokemuksia yhteistyöstä. Suomen Vanhempainliitto ry & Förbundet Hem och Skola i Finland rf. Saatavilla: https://vanhempainliitto.fi/wp-content/uploads/2026/01/Kieppi-Loppuraportti-2026_01.pdf.
- Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A. & Korpi, A. 2017. Arvioinnilla luottamusta – Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytännöt. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 4:2017. Saatavilla: https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0417.pdf.
- Helsingin kaupunki 2026. Kasvatus ja koulutus. Koulumatkat. Saatavilla: <https://www.hel.fi/fi/kasvatus-ja-koulutus/perusopetus/opiskelu-peruskoulussa/koulupaiva-ja-kaytannon-asiat#koulumatkat>.
- Helsingin yliopisto 2025a. Opettajien työhyvinvointi parantunut. Saatavilla: <https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/koulutus-ja-oppiminen/opettajien-tyohyvinvointi-parantunut>.
- Helsingin yliopisto 2025b. Vihdoin valoa tunnelin päässä – rehtoreiden työuupumus tahtunut ja työn imu palaamassa. Saatavilla: <https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/koulutus-ja-oppiminen/vihdoin-valoa-tunnelin-paassa-rehtoreiden-tyouupumus-tahtunut-ja-tyon-imu-palaamassa>.

- Henriksson, H. 2023. Samlokaliserade skolor 2023. En lägesrapport. Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland Svenska enheten för bildningsväsendet.
- Hongisto, P., Kalalahti, M. & Varjo, J. 2025. Etäopetus perusopetuksen järjestämisessä. Kunnallisan kehittämissäätien Tutkimusjulkaisut, Nro 124, KAKS – Kunnallisan kehittämissäätien. Saatavilla: https://storage.googleapis.com/aini-julkaisut/PDF/tutkimusjulkaisu-124_nettiin-1.pdf.
- Honkasalo, R. 2025. Peruskoulut ja lukiot 2011–2040. Perusopetuksen ja lukio-koulutuksen järjestämisen nykytila, tulevaisuus ja ennakkoinnin osuvuus. Saatavilla: https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Peruskoulut_ja_lukiot_2011-2040.pdf.
- Härmälä, M., Sarivaara, E., Laihonen, P. & Huhtanen, M. 2023. "Paljon on tehty, mutta paljon on vielä kehitettävää" – Saamen kielten etäyhteyksiä hyödyntävän opetus-pilotin arviointi 2022. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 3:2023. Saatavilla: https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0323.pdf.
- Kalalahti, M., Minkinen, L., Saarinen, T., Tyni, K., Vaara, E., Ala-Vähälä, T., Häkkinen, P., Jänkälä, J.-P., Pitkänen, H., Pöysä-Tarhonen, J. & Tarnanen, M. 2025. Perusope-tuksen tilannekuva erilaistuvissa kunnissa: Manner-Suomen kuntien tarkas-telu. Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-86-0940-7>.
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös. KHO 1.4.2003 T 787.
- Kosunen, S., Saari, J., Huilla, H. & Hienonen, N. 2024. Uupuvat opettajat: Rekrytoi-nti-vaikkeudet ja opettajasegregaatio Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 89 (2024):3. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024061250886>.
- Kouluhuvinvointi, oppimisen tuki ja opettajasegregaatio (KOTOPE) -tutkimushanke. Helsingin yliopisto. Saatavilla: <https://www.helsinki.fi/en/researchgroups/social-studies-in-urban-education/research/kouluhuvinvointi-oppimisen-tuki-ja-opettajasegregaatio-kotope>.
- Kyösti, A., Kaarakainen, S.-S., Volmari, S., Wallenius, T., Merikukka, M., Salovaara, V., Kalland, M., Varjo, J. & Virtanen, P. 2023. Muuttuva väestö – väestömuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Itlan raportit ja selvitykset 2023:1. Saatavilla: <https://itla.fi/wp-content/uploads/2024/01/Navigaattori-2023-1-Muuttuva-vaesto.pdf>.
- Lojo stad, Källhagens skola. Saatavilla: <https://peda.net/lohja/peruskoulut/rk/kallhagens-skola/presentation>.
- Markelin, L. 2025. En inblick i läromedelsproduktionen på svenska för grundsko-lan och gymnasiet. Magma 4/2025. Saatavilla: https://magma.fi/wp-content/uploads/2025/11/Magma_laromedelsrapport-1.pdf.

- Metsämuuronen, J. 2024. Osaamisen hinta – Perusopetuksen kustannukset matematiikan osaamisen viitekehyksessä. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 13:2024. Saatavilla: <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/osaamisen-hinta-perusopetuksen-kustannukset-matematiikan-osaamisen-viitekehyksessa>.
- Myllymäki, I. 2025. Opetuksen järjestäjien välisen yhteistyön mahdollisuudet. Seminaariesitys 25.9.2025. Saatavilla: [KIRJE_20250925104024.PPTX](https://www.kirje.fi/fi/julkaisut/KIRJE_20250925104024.PPTX).
- OECD 2022. Finland's Right to Learn Programme: Achieving equity and quality in education. OECD Education Policy Perspectives, No. 61, OECD Publishing, Paris. Saatavilla: https://www.oecd.org/en/publications/finland-s-right-to-learn-programme_65eff23e-en.html.
- OECD 2023. PISA 2022 Results (Volume I and II) – Country Notes: Finland. Saatavilla: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/finland_6991e849-en.html.
- OECD 2024. Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris. Saatavilla: <https://doi.org/10.1787/918d8db3-en>.
- Oker-Blom, G. 2021. Den svenskspråkiga utbildningen i Finland: särdrag, utmaningar, utvecklingsbehov och förslag till åtgärder. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:9. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-950ker2-263-904-2>.
- Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen. Saatavilla: <https://vipunen.fi/fi-fi>.
- Opetushallitus, Kasvatuksen ja koulutuksen turvallisuussivusto. Saatavilla: <https://www.oph.fi/fi/teemat-ja-kehittaminen/kasvatuksen-ja-koulutuksen-turvallisuus>.
- Opetushallitus 2025. Katsomusaineiden uudistamista koskevan kehittämisryhmän loppuraportti 2025. Saatavilla: <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/katsomusaineiden-uudistamista-koskevan-kehittamisryhman>.
- Opetushallitus 2025. Move!-mittaustulokset. Saatavilla: <https://www.oph.fi/fi/move/move-mittaustulokset>.
- Opetushallitus. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit: Esiopetuksen ja perusopetuksen oppilasmäärät sekä vertailu edelliseen vuoteen; joustava perusopetus, kuljetus- ja majoitusoppilaat: omistajatyypit/opetuksen järjestäjä. Saatavilla: <https://vos.oph.fi/rap/ptr/s25/p05lk6os.html>.
- Opetushallitus. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Saatavilla: <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/perusopetuksen-opetussuunnitelman-perusteet>.
- Opetushallitus. Tietosuojaopas. Saatavilla: <https://www.oph.fi/fi/tietosuojaopas>.
- Opetushallitus, Kuntaliitto, Linja-autoliitto, Liikenneturva, Poliisihallitus, Suomen Taksiliitto, Suomen Vanhempainliitto, Liikenne- ja viestintävirasto & Traficom 2021. Koulukuljetusopas. Opetushallituksen oppaat ja käsikirjat 2021:1. Saatavilla: https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Koulukuljetusopas_0.pdf.

- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012. Perusopetuksen laatukriteerit: Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-170-1>.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2022. Kohti laadukasta ja tasa-arvoista lähipalvelua ja lähikoulua. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:30. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-792-5>.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 18.4.2024. Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen yli 145 miljoonaa euroa. Saatavilla: <https://okm.fi/-/varhaiskasvatuksen-esi-ja-perusopetuksen-koulutuksellisen-tasa-arvon-ja-yhdenvertaisuuden-edistamiseen-yli-145-miljoonaa-euroa>.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 30.9.2024. Maahanmuuttajataustaisten nuorten osaaminen PISA 2022 -tutkimuksessa. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/maahanmuuttajataustaisten-nuorten-osaaminen-pisa-2022-tutkimuksessa>.
- Owal Group 2022. Suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen nykytilan arviointi. Saatavilla: https://owalgroup.com/wp-content/uploads/2022/03/S2-opetuksen_arviointi_170322.pdf.
- Pargas stad. Brava lärcenter. Saatavilla: <https://www.pargas.fi/brava?inheritRedirect=true>.
- Pedersöre kommun 2022. Läroplan för den undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen i Jakobstad, Kronoby, Larsmo, Nykarleby, Pedersöre. Saatavilla: <https://www.pedersore.fi/assets/Dokumentarkiv/Utbildning-och-bar-nomsorg/Invandrarundervisning/laeroplan-foer-foerberedande-undervisning-2022.pdf>.
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, aluehallintovirastot, peruspalvelujen arvioinnin valtakunnallinen koordinaatioryhmä 2022. Peruspalvelujen arviointi 2021. Aluehallintovirastojen julkaisuja 142/2022.
- Pulkkinen, J., Kauppinen, H., Hiltunen, J., Lehtola, P., Nissinen, K. & Rautopuro, J. 2024. Tukea tasa-arvoiselle koulutiellet : maahanmuuttajataustaisten nuorten osaaminen PISA 2022 -tutkimuksessa. Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitos. Saatavilla: https://jyx.jyu.fi/jyx/Record/jyx_123456789_97304.
- Räkköläinen, M., Laimi, T., Åkerlund, C., Iivonen, E., Kiilakoski, T., Rannanpää, S. & Salminen, J. 2022. Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja muutosten vaikutukset alueiden elinvoimaan. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 29:2022. Saatavilla: https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_2922.pdf.
- Saamen kielten etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen pilottihanke. Saatavilla: <https://www.saamenetaopetus.com/>.

- Saarela, J. 2020. Den svenskspråkiga befolkningen i Finland 1990–2040. Magma och Folktinget. <https://magma.fi/den-svenskspråkiga-befolkningen-i-finland-1990-2040/>.
- Salmenkivi, E. & Åhs, V. 2022. Selvitys katsomusaineiden opetuksen nykytilasta ja uudistamistarpeista. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:13. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-775-8>.
- Silverström, C., Hietala, R. & Poroila, A. 2022. Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 9:2022. Saatavilla: https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0922.pdf.
- Sjundeå kommun. Grundläggande utbildning. Saatavilla: <https://www.siuntio.fi/sv/framsida/barn-och-unga/grundlaggande-utbildning/>.
- Sjöström, M., Lahtinen, J. & Korteniemi, K. 2024. Esi- ja perusopetuksen koulukuljetukset 2022–2023. Kuntaliitto. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2261-esi-ja-perusopetuksen-koulukuljetukset-2022-2023>.
- Staden Jakobstad, Kyrkostrands skola <https://pietarsaari.fi/lapset-ja-koulutus/perusopetus-3/ruotsinkieliset-koulut/kyrkostrands-skola-x>.
- Suomilampi, M. 2024. Katsomusaineiden tiedonkeruu oppilasmääristä ja opetuksen nykytilasta 2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 1:2024. Saatavilla: https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0124.pdf.
- Taajamo, M., Puhakka, E. & Markkanen, I. 2025. Opetuksen ja oppimisen kansainvälinen tutkimus TALIS 2024: Perusopetuksen vuosiluokkien 7–9 opettajien ensitulosia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2025:31. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-268-6>.
- Tarnanen, M., Kaukko, M., Repo, E., Kallio, I., Petäjäniemi, M., Virtanen, T., Kopra, E., Jaatinen, R., Schauman, B., Aalto, E., Mård-Miettinen, K., Harju-Autti, R. & Kalalahti, M. 2025. Valmistavasta perusopetukseen siirtyvän oppilaan integraatio ja tukeminen: Taidot, kiinnittyminen sekä koulun toimintakulttuuri. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-175-7>.
- TEAvisari, kunnan toimintaa kuntalaisten terveyden edistämässä kuvaava verkkopalvelu. THL. Saatavilla: <https://teaviisari.fi/teaviisari.fi/index>.
- Tilastokeskus, katsomusaineiden opiskelu perusopetuksen vuosiluokilla 1-9 sekä aikuisten perusopetuksen päättövaiheessa vuonna 2024. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__ava/statfin_ava_pxt_159d.px/.
- Tilastokeskus, koulutuksen käyttömenot opiskelijaa kohden muuttujina. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kotal/statfin_kotal_pxt_12g7.px/.
- Tilastokeskus, muuttoliike. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/muutl>.
- Tilastokeskus, oppimisen tuki. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/erop>.
- Tilastokeskus, syntyneet. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/synt>.

- Tilastokeskus, väestöennusteet 2021 ja 2024. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/vaenn>.
- Tilastokeskus, väestörakenne. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/vaerak>.
- Työvoimabarometri, erityisopettajat. Saatavilla: <https://tyovoimabarometri.fi/ammatti?ammatti=98677f1f-c455-456c-b2f4-11e7e27ea88d>.
- Työvoimabarometri, lukion ja peruskoulun yläluokkien opettajat. Saatavilla: <https://tyovoimabarometri.fi/ammatti?ammatti=16ff1bab-6f27-4263-b883-ce7b10ede6a3>.
- Työvoimabarometri, peruskoulun alaluokkien opettajat. Saatavilla: <https://tyovoimabarometri.fi/ammatti?ammatti=515595d7-fa1c-45d3-af7d-bbe20a2fbbef>.
- Ukkola, A. & Peltola, E. 2022. Mistä opettajien työhyvinvointi rakentuu Karvin arviointien perusteella? Blogikirjoitus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Saatavilla: <https://www.karvi.fi/fi/ajankohtaista/blogi/mista-opettajien-tyohyvinvointi-rakentuu-karvin-arviointien-perusteella>.
- Valtioneuvosto 2021. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisu 2021:24. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-622-8>.
- Valtioneuvosto 2023. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.
- Valtiovarainministeriö, hankkeet ja säädösvalmistelu. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Saatavilla: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM097:00/2023>.
- Valtiovarainministeriön tiedote 27.11.2025. Valtiovarainministeriö selvittää rajattuja muutoksia valtionosuusjärjestelmään vielä tällä hallituskaudella. Saatavilla: <https://vm.fi/-/valtiovarainministerio-selvittaa-rajattuja-muutoksia-valtionosuusjarjestelmaan-viela-talla-hallituskaudella>.
- Venäläinen, S., Laimi, T., Seppälä, S., Vuojus, T., Viitala, M., Ahlholm, M., Latomaa, S., Mård-Miettinen, K., Nirkkonen, M., Huhtanen, M. & Metsämuuronen, J. 2022. Kielellisiä taitoja ja koulunkäyntivalmiuksia. Valmistavan opetuksen ja oman äidinkielen opetuksen tila ja vaikuttavuus -arviointi. Kansallisen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 19:2022. Saatavilla: https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1922.pdf.
- Ylisaukko-oja, S. 2023. Lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ja oikeuden turvaaminen etäopetuksessa, Edilex 2023/3. Saatavilla: <https://www.edilex.fi/artikkelit/29588.pdf>.

OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
p. 0295 16001
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF
ISBN 978-952-415-021-7 PDF