

Lausunto valtion talousarviosta vuodelle 2025

Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus

Eduskunta

Sivistys- ja tiedejaosto 4.10.2024

Vuoden 2025 talousarviossa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahataso on noin 8 mrd. euroa. Määrärahamuutokset aiheutuvat ensisijaisesti hallitusohjelman mukaisista lisäyksistä sekä sopeuttamistoimenpiteistä. Hallitusohjelman mukaisia lisäyksiä ovat varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen vahvistaminen, jonka taso nousee 100 milj. euroon.

Keskeisimpiä sopeuttamistoimenpiteitä vuonna 2025 ovat valtionavustusten tason aleneminen 60 milj. eurolla sekä hallitusohjelman mukaisen tuottavuusohjelman ja toimintamenojen vähennys noin 30 milj. eurolla. Ensi vuodelle päätetyt valtionavustusten sopeutukset jakautuvat toisen asteen ammatillisen koulutuksen rahoitukseen (20 miljoonaa euroa), Opetushallituksen jakamiin valtionavustuksiin (5 miljoonaa euroa), taiteen ja kulttuurin rahoitukseen (17,4 miljoonaa euroa), tieteen edistämisen valtionavustuksiin (4 miljoonaa euroa) ja nuorisotyöhön ja liikuntaan (13,7 miljoonaa euroa).

Tuottavuussäästöjä ja muita toimintamenoja säästöjä vuodelle 2025 kohdistuu yhteensä 29,8 milj. euroa. Niistä 14,6 milj. euroa toteutetaan lakkauttamalla opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen erillisrahoitus, 10 milj. euroa vähentämällä kertaluonteisesti Opetushallituksen käyttöön asetettuja valtionavustuksia sekä vähentämällä virastojen perustoimintamenoja 5,2 milj. euroa.

Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön vastuualueilla talousarviossa on merkittäviä panostuksia laadukkaiden ja tasa-arvoisten palveluiden järjestämisen edellytyksiin sekä kehittämistoimintaan.

Opetusministerin vastuulla olevien varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen rahoituksesta valtaosa sisältyy valtionvarainministeriön pääluokkaan osaksi kuntien peruspalveluiden rahoitusjärjestelmää. Opetus- ja kulttuuritoimi osallistuu aktiivisesti peruspalveluiden valtionosuuksien budjetointiprosessiin.

Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämiseen ehdotetaan hallitusohjelman toimenpiteiden vuoksi 50 milj. euron lisäystä vuodelle 2025. Määrärahalisäys kohdistetaan hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti perusopetuksen vahvistamiseen, eli mm. oppimisen tuen uudistamisen toimenpiteisiin, yksityisten opetuksen järjestäjien rahoituksen nostamiseen 100 prosenttiin sekä perusopetuksen vähimmäistuntimäärän kasvattamiseen 3 vuosiviikkotunnilla. Lisäksi koulukiusaamisen vastaiseen työhön osoitetaan 5 miljoonaa euroa ja varhaiskasvatuksen henkilöstöpulaa pyritään helpottamaan luomalla varhaiskasvatukseen täydennyskoulutusmalli, johon osoitetaan 6 miljoonaa euroa. Ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen tarjontaa vahvistetaan miljoonalla eurolla.

Perustaitojen ja -valmiuksien parantamiseen tähtäävät toimet

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti hallitus on lisännyt perusopetuksen vähimmäistuntimäärää 3 vuosiviikkotunnilla äidinkieleen ja kirjallisuuteen sekä matematiikkaan. Tuntilisäykset tulevat voimaan peruskouluissa 1.8.2025. Tuntilisäys koskee kaikkia äidinkielen ja kirjallisuuden oppimääriä, siis sekä suomen kieli ja kirjallisuus että suomi toisena kielenä ja kirjallisuus –opetusta.

Hallitus on vakiinnuttanut varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tasa-arvorahoituksen määrärahatason. Vuosina 2024–2026 määrärahan suuruus on vuositasolla noin 50 miljoonaa euroa. Avustusta myönnettiin huhtikuussa 2024 yhteensä 280:lle varhaiskasvatuksen ja/tai opetuksen järjestäjälle neljäksi vuodeksi. Avustuksella vahvistetaan lasten ja nuorten tasa-arvoista ja yhdenvertaista kehitystä kohdentamalla tukea niille päiväkodeille ja kouluille, jotka sijaitsevat sosioekonomisesti huono-osaisemmilla alueilla. Avustuksella on mahdollista palkata lisää opettajia ja avustajia.

Hallitus on käynnistänyt työryhmän oppimistulosten kääntämiseksi jälleen nousuun sekä laajapohjaisen visiotyön tulevaisuuden peruskoulun pohtimiseksi. Tulevaisuustyössä kuullaan niin lapsia, nuoria kuin opettajia ja kaikkia peruskoulun kehittämisestä kiinnostuneita.

Perusopetuksen oppimisen tuen uudistaminen

Pääministeri Orpon hallitusohjelman linjausten mukaisesti hallitus uudistaa perusopetuksen oppimisen tukea koskevan lainsäädännön vuosien 2023–2025 aikana. Lähtökohtana on varmistaa oppilaalle hänen tarvitsemansa tukitoimet sekä kouluille riittävät resurssit tuen toteuttamiseen. Nykyinen tuen järjestelmä ei toimi kaikkialla siten, että oppilaan oikeus tarvitsemiinsa tukitoimiin ja pienryhmäopetukseen toteutuu. Lisäksi tuen saaminen viivästyy usein niin pitkään, että oppimisvaikeudet ja koulunkäynnin ongelmat ehtivät kasaantua. Resurssit kohdentuvat nykyisin suurelta osin korjaaviin toimiin. Lisäksi nykyisiin tuen tasoihin perustuvien asiakirjojen ja hallintopäätöksen valmistelu kuormittaa sekä opettajia että rehtoreita. Asiakirjoja koetaan olevan liikaa ja ne ovat keskenään päällekkäisiä, jolloin resursseja karkaa tuen antamisesta moninkertaiseen kirjoittamiseen.

Uudistuksella parannetaan oppilaiden mahdollisuuksia saada nykyistä aikaisemmin ja tehokkaammin oppimisen ja koulunkäynnin tukea silloin, kun oppilaalla on vaikeuksia suoriutua opinnoistaan tai osallistua opetukseen. Tarkoitus on, että oppilas saa jatkossa tukea oppimiseensa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja matalalla kynnyksellä.

Ensisijaiset tukimuodot, joihin kaikilla oppilailla on oikeus, ovat ryhmäkohtaisia. Näihin sisältyy yleinen tukiopeus, opetuskielen tukiopeus sekä erityisopettajan antama opetus. Esiityksessä ehdotetaan, että opetuksen järjestäjän olisi varattava lukuvuosittain ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin vähintään 0,122 opetustuntia viikossa koulun oppilasta kohden. Opetuksen järjestäjä allokoit tunnit tukimuodoittain tarpeiden mukaan. Sääntely mahdollistaa jouston, mutta varmistaa vähimmäismäärän tukimuotoja jokaiseen kouluun. Mikäli ryhmäkohtaiset tukimuodot eivät riitä, oppilas saa oppilaskohtaisia tukitoimia, jotka ovat säännöllisiä ja perustuvat yksilöllisiin tuen tarpeisiin. Näihin sisältyy sekä osittain pienryhmässä, että tarvittaessa kokonaan erityisluokassa toteutettava opetus sekä oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut.

Keskeisenä tavoitteena on myös selkiyttää tukitoimia koskevaa päätöksentekoa sekä vähentää kaikilta osin opettajien kirjaamisvelvoitetta tukea koskevissa asiakirjoissa. Tuen asiakirjojen määrää vähennetään ja niiden valmisteluprosessia kevennetään, kuitenkin siten, että tuen tarpeiden tunnistaminen ja arviointi sekä tukea koskeva hallintopäätös voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ja varmistaen oppilaan oikeusturvan.

Uudistuksessa keskiössä ovat oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt, joilla tarkoitetaan esimerkiksi opetusryhmien muodostamista siten, että opetuksen tavoitteet voidaan saavuttaa ja opettajan on mahdollista huomioida opetusryhmän tarpeet riittävän hyvin. Hallituksen esityksessä säädetään, että tavallisessa luokassa saa olla enintään viisi erityisopettajan tai erityisluokanopettajan opetusta pienryhmässä saavaa oppilasta. Sääntelyllä pyritään mahdollistamaan laadukas opetus ja parantamaan oppimisympäristön laatua ja opetusryhmän työrauhaa.

Osana uudistusta säädetään myös konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta sekä uudistetaan pidennettyä oppivelvollisuutta koskevaa sääntelyä. Näiden osalta uudistamistarve liittyy lasten ja nuorten psyykkisen oireilun lisääntymiseen kouluissa sekä oppivelvollisuuden laajentumisen myötä esiin nousseisiin päivitystarpeisiin. Myös toiminta-alueittain järjestettävä opetus tuodaan lain tasolle, minkä myötä vahvistetaan etenkin vammaisten lasten ja nuorten oikeuksia.

Uudistettu lainsäädäntö tulisi voimaan 1.8.2025. Uudistuksen toteuttamiseen on varattu lähes 100 miljoonaa euroa pysyvää rahoitusta opetuksen järjestäjille. Uudistuksen kustannukset maksetaan osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta yleiskatteellisena rahoituksena. Resurssia kohdennetaan uusiin ja laajeneviin tehtäviin. Koska painopisteenä on vahvistaa varhaista tukea, oppilaalle ensisijaisiin ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin kohdennetaan merkittävä osuus rahoituksesta. Lisäksi rahoitusta kohdennetaan opetusryhmien muodostamiseen esityksen mukaisesti sekä konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun toteuttamiseen.

Erityisopettajan erillisiin opintoihin osoitetaan lisäksi yhteensä 1,05 miljoonaa euroa, jotta saadaan koulutettua lisää erityisopettajia kouluihin. Määräraha jaksetaan kolmelle vuodelle 2025–2027. Lisäksi rahoitusta varataan uudistuksen käyttöönoton tukeen, tiedonkeruuseen ja seurantaan. Näihin varataan yhteensä 5,5 miljoonaa euroa vuosille 2025-2027.

Lukutaito

Perusopetuksen oppilaiden osaamistaso on laskenut ja tämä näkyy poikkeuksetta kaikissa osaamista mittaavissa kansallisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa. Viime vuonna julkaistujen PISA –tulosten mukaan suomalaisnuorten osaaminen on heikentynyt merkittävästi. Suomalaisnuorten lukutaidon taso (490) on edelleen OECD:n keskiarvoa (476 pistettä) korkeampi. Kuitenkin vuoden 2018 lukutaidon tulokseen verrattuna Suomen pistekeskiarvo on laskenut 30 pistettä.

PISA-arvioinneissa on yhteiskunnassa pärjäämisen kannalta riittävänä lukutaidon tasona pidetty vähintään suoritustason 2 saavuttamista. Vähintään tason 2 saavuttaneita oppilaita oli Suomessa noin 79 prosenttia oppilaista, mikä oli OECD-maiden keskiarvoa (74 %) korkeampi osuus. Tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että Suomessa tason 2 alapuolelle jäi useampi kuin joka viides oppilas. Heikkojen lukijoiden osuus on kolminkertaistunut tällä vuosituhanella.

PIRLS lukutaitotutkimuksessa havaitaan lukukielteisyyden kasvu jo neljäsluokkalaisten tuloksissa. Tämä näkyy sekä lukukielteisten vanhempien määrän kasvuna, että lukemista vieroksuvien lasten määrän kasvuna. Lukukielteisyys toistuu viisitoistavuotiaiden PISA – tutkimuksessa. Yhtenä esimerkkinä näkyy lukemisharrastuksen merkittävä väheneminen.

Hallitus kasvattaa perusopetuksen vähimmäistuntimäärää 3 vuosiviikkotunnilla laajentamatta opetussuunnitelmaa. Lisäyksellä tavoitellaan lisätunteja erityisesti alakoulun vuosiluokille luku-, kirjoitus- ja laskutaidon opettamiseen. Lukutaidon vahvistamisen tavoitteena on varmistaa jokaiselle oppilaalle riittävä peruslukutaito jatko-opintoihin siirtymiseksi ja aktiiviseen toimijuuteen yhteiskunnassa. Opetustunteja lisäämällä mahdollistetaan opettajille enemmän aikaa keskittyä perustaitojen opettamiseen ja oppimisen

varmistamiseen perusopetuksen alkuvuosina. Riittävän pienillä opetusryhmillä parannetaan edellytyksiä opettajan ja oppilaan väliselle vuorovaikutukselle sekä oppilaan yksilölliselle kohtaamiselle. Perustaitojen vahvistamisella luodaan vahva pohja osaamisen kehittymiselle, ehkäistään syrjäytymistä sekä oppimiserojen kasvua.

Opetushallituksessa toimiva Lukutaito-ohjelma vastaa Kansallisen lukutaitostrategian 2030 toimeenpanosta. Lukutaito-ohjelma tukee kaikenikäisten lukemista ja lukutaitoa varhaiskasvatukseen, kouluille ja kuntiin suunnattujen osaohjelmien kautta sekä jakaa valtionavustuksia lukutaitotyöhön. Lukutaito-ohjelma jatkaa Lukuliikkeen työtä.

Lukutaito-ohjelman tavoitteena on luoda vuoropuhelua lukutaitotyötä tekevien tahojen välille osana lukutaitostrategian toimeenpanoa. Toimintaa edistetään Lukeva varhaiskasvatus-, Lukeva koulu- ja Lukeva kunta- ohjelmien keinoin. Osaohjelmat tarjoavat maksuttomia materiaaleja ja työkaluja lukutaitotyön kehittämiseen sekä avoimia koulutuksia ja tapahtumia. Vuonna 2024 käynnistetty lukutaitoverkosto kokoaa yhteiseen työhön ja keskusteluun lukutaitotoimijoita laajasti eri aloilta.

Opetushallitukselle on vuonna 2024 suunnattu määrärahaa 800 000 euroa luku- ja kirjoitustaidon parantamista edistävistä toimenpiteistä aiheutuvien menojen ja avustusten maksamiseen. Vuonna 2025 Opetushallitukselle ehdotetaan yht. 1 milj. euron määrärahaa luku- ja kirjoitustaidon parantamista edistävistä toimenpiteistä aiheutuvien menojen ja avustusten maksamiseen.

Tilannekuva varhaiskasvatus- ja opetusalan pätevän henkilöstön saatavuudesta, koulutuspaikkojen riittävydestä, sekä (uusista) täydennyskoulutuksen malleista ja mahdollisuuksista.

Varhaiskasvatuslain (540/2018 37 § ja 74 §) mukaan vuonna 2030 päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivasta henkilöstöstä vähintään kahdella kolmasosalla tulee olla varhaiskasvatuksen opettajan tai sosionomin kelpoisuus, josta vähintään puolella varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. Varhaiskasvatuslakia valmisteltaessa (HE 40/2018 vp) arvioitiin, että tavoitteen saavuttamiseksi varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen aloituspaikkamäärän tulisi olla vuosittain noin tuhat vuoteen 2027 asti. Arvio perustui nykyisen tasoiseen poistumaan sekä siihen, että 80 % aloittaneista valmistuu.

Sopimuskaudella 2021–2024 yliopistojen varhaiskasvatuksen vuosittainen tutkintotavoite nostettiin 855 tutkintoon (2017–2020 vastaava luku oli 590). Lisäksi yliopistoille suunnattiin erityisrahoitusta, jotta ne pystyvät nostamaan sopimuskaudella aloituspaikkamääriä tarvittavalle tasolle. Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt vuodesta 2018 lähtien varhaiskasvatuksen opettajankoulutukseen lisäaloituspaikkoja yhteensä yli 1700 ja lisärahoitusta n. 35 miljoonaa euroa. Lisärahoitusta on annettu vuositasolla keskimäärin noin 300 aloituspaikan verran. Tutkintomäärät nousevat viiveellä aloittajien lisääntyessä. Korkeakoulujen seuraavan sopimuskauden 2025–2028 neuvottelut käydään vuoden 2024 aikana. Tässä yhteydessä sovitaan myös seuraavan sopimuskauden tutkintotavoitteista.

Vuoden 2023 lisätalousarviossa varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen lisäaloituspaikkoihin osoitetulla 6,3 miljoonalla eurolla rahoitettiin kaikkien seitsemän varhaiskasvatuksen opettajan koulutusta tarjoavan yliopiston aloituspaikkoja vuosille 2024–2025 yhteensä 360 aloittavalla opiskelijalla. Aloituspaikkoja on tarjolla sekä suomen- että ruotsinkieliseen koulutukseen. Käynnissä on ollut myös monimuotototeutuksia, joissa lastenhoitajina toimivat henkilöt ovat voineet hakea varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoistaviin

kasvatustieteen kandidaatin tutkinto-ohjelmiin. Erityisesti lastenhoitajille suunnattuihin varhaiskasvatuksen opettajien monimuotokoulutuksiin on riittänyt hakijoita hyvin.

Koulutustavoitteeseen ja osaamisvajeeseen vastaamiseksi varhaiskasvatuksen opettajan koulutuksen aloituspaikkoja on lisätty myös tätä varten myönnettyillä lisärahoituksilla. Koska tällä hetkellä on erityisesti pulaa varhaiskasvatuksen opettajaksi (kasvatustieteen kandidaatti) kelpoisista henkilöistä, valtion julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 on varattu 17,36 miljoonan euron määräraha, joka on tarkoitettu kohdentaa yliopistojen varhaiskasvatuksen opettajien koulutuksen aloituspaikkamäärien lisäämiseen. Helmikuussa 2024 tehdyn päätöksen mukaisesti vuosina 2024–2026 varhaiskasvatuksen opettajien aloituspaikkoihin kohdennetaan yhteensä 16,225 miljoonan euron rahoitus, jolla rahoitetaan 875 aloituspaikkaa. Näistä 60 on ruotsinkieliseen koulutukseen. Aloituspaikoista 695 järjestetään monimuotototeutuksena. Rahoitus myönnetään edellyttäen, että eduskunta osoittaa tähän tarkoitukseen määrärahat. Jäljelle jäävä 1,1 miljoona euron rahoitus on tarkoitettu kohdentaa koulutusmäärien lisäämiseen myöhemmin vuosien 2024–2027 välisenä aikana erillisellä haulla vuonna 2027 käynnistyviin koulutuksiin.

Lisärahoituksella on toteutettu myös nk. pätevöittäviä opintoja, eli varhaiskasvatuksen opettajan erilliset kelpoisuuden tuottavat opinnot kasvatustieteen kandidaatin tai maisterin tutkinnon aiemmin suorittaneille. Tavoitellut vuosittaiset 1000 aloituspaikkamäärää ovat ylittyneet vuosina 2021–2023, ja ne tulevat ylittymään jo myönnettyillä lisärahoituksilla ainakin vuoteen 2025 asti. Lisäksi Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi vuonna 2023 harkinnanvaraista rahoitusta Helsingin yliopistolle ja Åbo Akademille erillisten varhaiskasvatuksen erityisopettajan opintojen tarjoamiseen. Rahoituksella toteutetaan 28 suomenkielistä ja 28 ruotsinkielistä koulutusta.

Varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuuden suoritti yliopistossa vuosina 2020–2023 yhteensä lähes 2800 henkilöä ja ammattikorkeakouluissa reilut 2500 henkilöä. Varhaiskasvatuksen sosionomin kelpoisuuden suoritti ammattikorkeakoulussa samaan aikaan reilut 560 henkilöä. Varhaiskasvatuslain kelpoisuuksia koskevien muutosten johdosta ei ammattikorkeakouluista ole enää voinut valmistua varhaiskasvatuksen opettajan tehtävään heinäkuun 2023 jälkeen. Varhaiskasvatuslain kelpoisuusmuutosten vaikutukset ammattikorkeakouluista varhaiskasvatuksen sosionomitehtävään valmistuneiden lukumääriin on nähtävissä tästä johtuen täysimääräisinä vasta myöhemmin.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu lisäämään korkeakoulujen aloituspaikkoja erityisesti kasvukeskuksiin ja sinne, missä aloituspaikkojen määrä suhteessa nuoriin on alhainen, sekä aloille ja alueille, joilla ennakoidaan merkittävää työvoimapulaa. Varhaiskasvatus on yksi näistä aloista. Opetus- ja kulttuuriministeriölle onkin osoitettu vuodelle 2025 enintään 6 miljoonan euron määräraha varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksen kehittämisohjelman toteuttamiseksi. Kehittämisohjelman puitteissa pilotoidaan muun muassa varhaiskasvatuksen opettajien ja varhaiskasvatuksen sosionomien tutkintokoulutusten hankkimista tilauskoulutuksena kuntien varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamistason nostamiseksi.

On huomioitava, että keskeisessä roolissa varhaiskasvatuksen alan osaajavajeessa on työelämä. Alan palkkaus, työolot sekä maine ja julkisuuskuva vaikuttavat siihen, hakeutuuko alan koulutuksiin motivoituneita henkilöitä, suoritetaanko opinnot loppuun ja saadaanko työtehtäviin rekrytoitua riittävästi kelpoista henkilöstöä. Nämä seikat vaikuttavat myös siihen, pysyvätkö alalle koulutetut ammattilaiset varhaiskasvatuksen tehtävissä vai hakeutuvatko he jo koulutuksen aikana tai myöhemmin työelämässä muille aloille.

