

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2008 vp

Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain 9 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 17 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi perusopetuslain 9 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 17 §:n muuttamisesta (HE 118/2008 vp).

Lakialoitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

— lakialoite LA 27/2007 vp laiksi perusopetuslain 30 §:n muuttamisesta — Päivi Räsänen /kd ym.

— lakialoite LA 15/2008 vp laiksi perusopetuslain 30 §:n muuttamisesta — Merikukka Forsius /kok ym.

— lakialoite LA 26/2008 vp laiksi perusopetuslain 30 §:n muuttamisesta — Annika Lapintie /vas ym., jotka on lähetetty valiokuntaan 16.5.2007, 23.4.2008 ja 6.5.2008.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Marja Lahtinen, opetusministeriö
- asiantuntijayksikön päällikkö, opetusneuvos Leena Nissilä ja kouluneuvos Raakel Tiihonen, Opetushallitus.

Lisäksi valiokunta on saanut asiasta selvitystä HE 116/2008 vp:n asiantuntijakuulemisen yhteydessä Suomen Kuntaliitolta ja Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry:ltä.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITTEET

Hallituksen esitys

Perusopetuslakia sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ehdotetaan muutettaviksi siten, että perusopetukseen valmistavan opetuksen tuntimäärä kaksinkertaistetaan. Esityksellä vahvistettaisiin maahanmuuttajataustaisten lasten yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua perusopetukseen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännös, jonka nojalla sitä

euromäärää, jolla perusopetuksen yksikköhintaa korotetaan perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseksi vuonna 2009, ei oteta huomioon laskettaessa mainitussa laissa tarkoitettua kuntien rahoitusosuutta opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Perusopetuslain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2009.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

Lakialoitteet

Lakialoitteessa LA 27/2007 vp ehdotetaan, että opetusryhmien koosta säädetään erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Lakialoitteessa LA 15/2008 vp ehdotetaan, että perusopetuksen vuosiluokilla 1 ja 2 opetusryhmässä saisi olla enintään 20 oppilasta.

Lakialoitteessa LA 26/2008 vp ehdotetaan, että perusopetuksessa opetusryhmän enimmäiskoko olisi 20 oppilasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta pitää erittäin hyvänä asiana, että ensi vuonna perusopetuksen oppilasmäärän alentumisesta koituva säästö käytetään perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseen ja maahanmuuttajien valmistavan opetuksen laajentamiseen. Näin ollen valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomauksin.

Perusopetukseen valmistava opetus

Sivistysvaliokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota maahanmuuttajaopetuksen kehittämiseen. Syksyllä 2006 koulutuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä hyväksyttiin lausuma (SiVM 12/2006 vp — VNS 4/2006 vp), jossa eduskunta edellytti hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin maahanmuuttajaopetuksen valmistavan opetuksen ja kielikoulutuksen laajentamiseksi. Viime keväänä valiokunta käsittelee omana asianaan toimenpiteitä lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja antoi asiasta lausunnon opetusministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle (SiVL 10/2008 vp — MINS 5/2008 vp). Lausunnossa valiokunta teki 11 toimenpide-ehdotusta, joista yksi koski maahanmuuttajien valmistavan koulutuksen lisäämistä ja suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta.

Valiokunta pitää hyvänä, että hallitus nyt esittää perusopetuksen valmistavan opetuksen laajentamista puolesta vuodesta vuoteen. Tämä merkitsee sitä, että jatkossa opetusta annettaisiin 6—10-vuotiaille vähintään 900 tuntia ja tätä vanhemmille vähintään 1 000 tuntia. Pääpaino perusopetuksen valmistavassa opetuksessa on suomen tai ruotsin kielen opiskelussa. Sen lisäksi tarvitaan oppilaiden koulutaustan mukaisesti eri oppiaineiden sisältöjä. Valiokunta pitää tärkeänä, että huolehditaan myös maahanmuuttajaopetuksen opettajien riittävästä ammattiosaamisesta.

Perusopetuksen opetusryhmät

Perusopetuslain 3 §:n 2 momentin mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Valiokunta painottaa sitä, että säännös on pohjana kaikelle opetuksen sekä opetukseen liittyvien järjestelyiden ja tukitoimenpiteiden suunnittelulle ja toteuttamiselle, joten muun muassa opetusryhmät tulee muodostaa siten, että niissä voidaan opetus järjestää mainitun säännöksen mukaisesti.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on tavoitteeksi asetettu perusopetuksen ryhmäkokojen pienentäminen osana opetuksen laadun turvaamista. Myös Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007—2012 yleissivistävän koulutuksen yhdeksi kehittämisen kohteeksi on asetettu opetuksen

laadun parantaminen ja tähän liittyen riittävän pienten opetusryhmien varmistaminen. Sivistysvaliokunta totesi myös edellä mainittua lausuntoa koskeissa toimenpide-ehdotuksissaan, että opetusryhmien koko tulee olla kohtuullinen ottaen huomioon oppilasaines.

Hallituksen esityksen ja valtion vuoden 2009 talousarvioesityksen lähtökohtana on, että ryhmäkokojen pienentämiseen tarkoitettut 16 miljoonaa euroa kanavoidaan kaikille kunnille valtionosuuden korotetun yksikköhinnan kautta. Valiokunta korostaa, että tätä lisärahoitusta ei oteta huomioon kunnan rahoitusosuutta laskettaessa. Valiokunta katsoo, että tällainen lisärahoitus on erinomainen mutta myös välttämätön, jotta kunnat ryhtyisivät tarkistamaan perusopetuksen opetusryhmien kokoa.

Ensimmäistä kertaa valtakunnallisesti ollaan parhaillaan keräämässä tietoja siitä, millaisia ryhmäkoot kouluissa ovat. Valiokunta pitää tärkeänä, että tästä tulee pysyvä järjestely. Ennakotiedot perusopetuksen ryhmäkokoselvityksestä osoittavat, että keskimääräisesti suurimmat opetusryhmät ovat perusopetuksen 3.—6. vuosiluokilla. Perusopetuksen suurten opetusryhmien määrä kasvaa vuosiluokittain ensimmäiseltä luokalta kuudennelle luokalle siirryttäessä. Ryhmäkokojen kehityksen seuranta on tarkoitus ottaa myös osaksi säännöllistä tietojenkeruuta. Valiokunta pitää välttämättömänä jatkossa seurata tilannetta koko maassa niin, etteivät opetusryhmät muodostu opetuksen ja oppimisen kannalta epätarkoituksenmukaisen suuriksi. Lisäksi tulee seurata opetustuntimäärän kehitystä oppilasta kohden. Tilanteet ovat erilaisia, eikä ryhmäkoon vaikuta pelkästään oppilaiden lukumäärä vaan myös muun muassa se, minkä tyyppinen opetusryhmä on, ja esimerkiksi integroitujen oppilaiden määrä luokassa. Valtion osoittama lisätuki antaa kunnille mahdollisuuden pedagogisen joustavuuden lisäämiseen. Kunnalle tulevan lisärahoituksen määrästä tai kulloisestakin tarpeesta riippuen määrärahat voidaan kohdentaa esimerkiksi jakotuntien lisäämiseen, opettajien palkkaamiseen tai suoraan luokkakokojen pienentämiseen.

Opettajan kautta oppilas löytää oppilashuollon palvelut, joten olisi tärkeää, että opettaja tuntisi oppilaat ja kykenisi huomaamaan mahdolliset käyttäytymisen muutokset. Näin opetusryhmien koolla on merkitystä myös syrjäytymisen ehkäisyn kannalta, ja on tärkeää, että luokkakoot ovat kohtuullisia.

Seuranta. Valiokunnan mielestä opetusryhmien koon pienentämiseen tarkoitettujen määrärahojen oikea kohdentuminen on välttämätöntä. Hallituksen esittämä malli ei takaa sitä, että kunnat käytännössä käyttävät määrärahat tähän tarkoitukseen. Sen vuoksi on syytä heti vuonna 2009 kysyä kunnilta, miten ne ovat lisämäärärahat kohdentaneet ja millaisia vaikutuksia niillä on ollut ryhmien kokoihin ja annettaviin opetustuntimääriin oppilasta kohti. Opetusministeriön tulee antaa tästä selvitys sivistysvaliokunnalle. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Aloitteet

Valiokunta on käsitellyt asian hallituksen esityksen pohjalta, joten se ehdottaa lakialoitteet hylättäviksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina,

että lakialoitteet LA 27/2007 vp, LA 15/2008 vp ja LA 26/2008 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen tarkasti seuraavan perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseen tarkoitettujen valtionosuuksien kohdentamista ja vai-

SiVM 6/2008 vp — HE 118/2008 vp

kuttavuutta kunnissa. Opetusministeriön tulee antaa asiasta selvitys sivi-

tysvaliokunnalle syyskuun loppuun mennessä 2009.

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Tuomo Hänninen /kesk
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Paavo Arhinmäki /vas
Timo Heinonen /kok
Anneli Kiljunen /sd
Sanna Lauslahti /kok
Jukka Mäkelä /kok (osittain)

Mikaela Nylander /r
Lauri Oinonen /kesk
Tuula Pelttonen /sd
Tuomo Puumala /kesk
Leena Rauhala /kd
Tommy Tabermann /sd
Mirja Vehkaperä /kesk
Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Jos peruskouluihmisiltä kysytään, mikä on suurin ongelma peruskouluissa tällä hetkellä, vastaus on liian suuret luokkakoot. Liian suuret luokkakoot vaikuttavat oppilaiden viihtyvyyteen, koulumenestykseen, ja liian suurissa luokissa oppilaiden mahdolliset ongelmat jäävät helposti huomaamatta.

Pahimmillaan peruskoulussa voi olla jopa 30 oppilaan luokkia. Nyt pitää kiireesti pienentää luokkakokoja. Hallituksen esittämä 16 miljoonaa euroa luokkakokojen pienentämiseen merkitsee noin 26 euroa oppilasta kohden lisärahaa vuodessa. Hallituksen esitystä pidettiin asiantuntijakuulemisissa lähinnä symbolisena. Vasemmistoliitto onkin esittänyt budjettiin 25 miljoonan euron lisäystä peruskoulun luokkakokojen pienentämiseen.

Ei ole myöskään mitään varmuutta siitä, että esitetty 16 miljoonaa euroa, joka on jo sum-

manakin liian pieni, ohjautuu ryhmäkokojen pienentämiseen. Siksi tarvitaan selkeää lainsäädäntöä, joka määrittää peruskoulujen luokkakokojen maksimin.

Luokkakokojen tulee olla peruskoulussa maksimissaan 20 oppilasta. Samalla, kun määritetään luokkakokojen maksimi, pitää kuitenkin myös painottaa, että monissa tapauksissa tarvitaan myös pienempiä luokkia. Vaikka maksimikoko on määritetty, pitää samalla kuitenkin olla mahdollisuus huomioida luokkien erityistarpeet pienemmällä ryhmällä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki**perusopetuslain 9 ja 30 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 21 päivänä elokuuta 1998 annetun perusopetuslain (628/1998) 9 §:n 3 momentti ja 30 §:n 2 momentti seuraavasti:

9 §

Opetuksen laajuus

(Kuten SiVM 6/2008 vp)

30 §

Oikeus saada opetusta

(Kuten LA 26/2008 vp)

Voimaantulosäännös
(Kuten SiVM 6/2008 vp)

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2008

Paavo Arhinmäki /vas

VASTALAUSE 2

Perustelut

Opetusryhmien koolla on merkitystä oppimistavoitteiden saavuttamisen turvaamiseksi. Monessa kunnassa oppilaita joudutaan opettamaan yli 30 oppilaan ryhmissä, jolloin yhden opettajan aika ei riitä oppilaiden omien oppimisedellytysten mukaisen oppimisen tukemiseen. Lisäksi luokissa on usein liikaa erityistä tukea ja huomiota vaativia oppilaita, joiden oikeampi opiskelupaikka olisi selvästi pienemmissä ryhmissä.

Sosialidemokraatit totesivat talousarvioaloitteessaan vuoden 2009 budjettiin, että hallituksen esittämä määräraha ryhmäkokojen pienentämiseen on täysin riittämätön. Esitimme siihen kohdennetusti 30 miljoonaa euroa hallituksen 16 miljoonan sijaan. Kun hallitus ei oletettavasti ole valmis panostamaan enemmän, olisi äärimmäisen tärkeää, että määräraha kohdentuisi juuri ryhmäkokojen pienentämiseen. Taloudellisis-

ta syistä kunnat kuitenkin säästävät, eikä ole taikuita, että näin tapahtuu.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että sivistysvaliokunnan mietinnön perustelujen Perusopetuksen opetusryhmät -luvun kolmannen kappaleen jälkeen lisätään perusteluteksti seuraavasti:

Kuntia ja yksityisiä opetuksen järjestäjiä tulisi lakisääteisesti velvoittaa rajaamaan ryhmäkoon maksimiksi alakoulun kahdella ensimmäisellä luokalla 16, alakoulun muilla luokilla 20 ja yläkoulun luokilla 25 oppilasta ryhmää kohti. Kunnat tulisi myös velvoittaa seuraamaan tilannetta kouluissa ja raportoimaan, miten lakia noudatetaan.

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2008

Tuula Peltonen /sd
Anneli Kiljunen /sd

Tommy Tabermann /sd
Pauliina Viitamies /sd

VASTALAUSE 3

Perustelut

Valiokunnan mietinnössä koskien perusopetuslain 9 §:n muuttamista nostetaan hyvin esille ryhmäkokojen merkitys opetuksen laadulle. Pääministeri Matti Vanhasen II:n hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi perusopetuksen ryhmäkoon pienentäminen osana perusopetuksen laadun turvaamista. Hallituksen esityksen ja valtion vuoden 2009 talousarvioesityksen lähtökohtana on, että ryhmäkokojen pienentämiseen tarkoitettua 16 miljoonaa euroa kanavoidaan kaikille kunnille valtionosuuden korotetun yksikköhinnan kautta. Se ei kuitenkaan ole riittävä kattamaan perusopetusryhmien pienentämiseen liittyvää tarvetta.

Valiokunta kiinnitti hyvin huomiota siihen, että opetusryhmien pienentämiseen tarkoitettujen määrärahojen oikeaa kohdentumista seurataan, ja esitti lausumaehdotuksen, jossa eduskunta edellyttää hallituksen tarkasti seuraavan perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseen tarkoitettujen valtionosuuksien kohdentamista ja vaikuttavuutta. Meidän kristillisdemokraattien mielestä tämä ei kuitenkaan yksinään riitä.

Perusopetuslain (628/1998) 30 §:ssä säädetään, että opetusryhmät tulee muodostaa siten,

että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet. Useissa maissa säädetään opetusryhmän koosta lakien ja asetusten tasolla, mutta meillä tämä sääntely koskee vain päiväkotien esiopetusryhmiä ja erityisopetusta.

Suuret opetusryhmät vaikeuttavat oppilaiden yksilöllistä huomioon ottamista ja uhkaavat etenkin eri tavoin syrjäytymisvaarassa olevien oppilaiden menestymistä. Liian suuret opetusryhmät lisäävät myös koulunkäyntiavustajien ja oppilashuollon tarvetta.

Eri kunnissa asuvat lapset ovat eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, mikä kunnan taloudellinen tilanne on ja millaisia oppilasryhmien kokoon liittyviä ratkaisuja niiden perusopetuksessa tehdään. Siksi esitän, että opetusryhmien koosta säädetään erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti

Laki**perusopetuslain 9 ja 30 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 21 päivänä elokuuta 1998 annetun perusopetuslain (628/1998) 9 §:n 3 momentti ja 30 §:n 2 momentti seuraavasti:

9 §

Opetuksen laajuus

(Kuten SiVM 6/2008 vp)

30 §

Oikeus saada opetusta

(Kuten LA 27/2007 vp)

Voimaantulosäännös
(Kuten SiVM 6/2008 vp)

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2008

Leena Rauhala /kd