

Asia: VN/2741/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit esityksen lakipykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Tampereen yliopiston Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta.

Kaksivuotisen esiopetuksen järjestämisestä on ollut runsaasti julkista keskustelua. Keskustelu on ilmentänyt usein sitä, että järjestelmän uudistaminen itsessään nähdään riittävän vaikuttavana toimenpiteenä. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, mitä esiopetuksessa tapahtuu tai tulisi tapahtua, ja millaisten reunaehtojen puitteissa odotetut vaikutukset voivat ylipäättään toteutua. Onkin tärkeää, että tulevassa kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa tulevan kehittämisen pohjaksi selvitetään laajasti erilaisten ratkaisujen vaikutuksia.

1 § Lain tarkoitus

Kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteeksi on perustelumuistion perusteella asetettu koulutuksellisen tasa-arvon lisääminen lisäämällä viisivuotiaiden lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatukseen ja opetustoimintaan, esiopetuksen laadun ja vaikuttavuuden kehittäminen, esi- ja alkuopetuksen välisten jatkumoiden, perheiden palveluvalintojen ja kuntien toimintakäytäntöjen selvittäminen sekä tiedon saaminen kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen. Jotta näiden mittavien tavoitteiden olisi mahdollista toteutua, kokeilussa olisi nähdäksemme huomioitava seikkoja, joita avaamme tarkemmin tässä lausunnossa.

Erillisen esiopetusjärjestelmän syntymisen yhtenä perusteena on ollut halu tukea lasten oppimista ennen oppivelvollisuuskäyttäytymistä sellaisessa historiallisessa tilanteessa, jossa päivähoitojärjestelmä on painottunut työvoima- ja sosiaalipoliittisiin tehtäviin. Tilanne on kuitenkin erityisesti viimeisten vuosien aikana muuttunut. Varhaiskasvatustasoa on uudistettu, Varhaiskasvatussuunnitelma on muuttunut normiluonteiseksi, varhaiskasvatukselle on laadittu kansalliset laatusuositukset ja päiväkotien ammattirakennetta on kehitetty henkilöstön koulutustasoa nostamalla. Varhaiskasvatus on tullut osaksi suomalaista koulutusjärjestelmää. Varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamiseksi on toteutettu monia toimia. Viisivuotiaiden lasten osallistumisaste onkin noussut merkittävästi. Pidämmekin tärkeänä, että kokeilussa arvioidaan perusteellisesti esiopetuksen asemaa osana koulutusjärjestelmän kokonaisuutta tässä muuttuneessa tilanteessa. Onko esiopetukselle erityistä paikkaa tilanteessa, jossa varhaiskasvatus on kehittynyt lasten oppimista ja hyvinvointia tukevaan suuntaan?

Nyt keskeiset erot esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen välillä koskevat esiopetuksen velvoittavuutta, maksuja, oppilashuoltoa, kuljetuksia, esiopetuspäivän jakautuneisuutta ja opettajan kelpoisuusehtoja. Lisäksi eroja on tuen järjestämisessä, mutta tuen järjestelyjen yhtenäistämistä selvitetään parhaillaan.

Opetushallituksen vuonna 2019 julkaistussa kaksivuotisen esiopetuksen järjestämisen eri-laisia vaihtoehtoja tarkastelevassa selvityksessä ehdotettiin useita eri vaihtoehtoja kaksivuotisen esiopetuksen lainsäädännön valmisteluun. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä on valittu perusopetuslakiin perustuva vaihtoehto. Tätä valintaa ei perustella.

Olisiko mainitut tavoitteet mahdollista toteuttaa 0–7-vuotiaiden varhaiskasvatuksen ja sitä seuraavan perusopetuksen yhteistyöllä ilman erityistä esiopetusvaihetta, jolloin lasten elämässä olisi yksi siirtymä nykyistä vähemmän? Tässä yhteydessä tulisi tarkastella koko lastenhoidontukien, varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen politiikkojen kokonaisuutta.

3 § Kokeilun suhde muuhun lainsäädäntöön

Suomalaisen kasvatustasoa- ja koulutusjärjestelmän yhtenä pulmana on, että järjestelmän alku nykyisessä muodossaan jakaantuu erillisiin, eri lainsäädännöllä ja eri ohjausasiakirjoilla ohjattuihin osioihin: varhaiskasvatukseen, esiopetukseen ja perusopetukseen. Tämä tuottaa monenlaisia institutionaalisia siirtymiä, joihin sisältyy myös potentiaalisia epäjatkuvuuksia. Nykyisessä esiopetuksessa (silloin, kun lapsi saa myös esiopetusta täydentää varhaiskasvatusta) lasten kohtaamaa toimintaa ohjaa kaksi erillistä opetussuunnitelmaa ja lainsäädäntöä. Laadukkaan ja yhdenvertaisen esiopetuksen toteuttamisen tueksi kunnat kokevat tarvitsevänsä nykyistä selvemmat säädökset. Lainsäädännöltä kaivataan selkeät reunaehdot esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen järjestämiselle ja pidämme hyvänä, että perustelumuiotiossa tähän otetaan kantaa. Kokeilu tässä muodossaan ei kuitenkaan ratkaise tätä mittavaa pulmaa. Ehdotamme, että kokeilulakia tarkennetaan tältä osin.

Esiopetusta voidaan järjestää koulujen yhteydessä. Silloin, kun lapsi osallistuu osapäiväiseen esiopetukseen koulun yhteydessä, ei lasten ja aikuisten välistä suhdeluvusta ole säädetty lainsäädännössä. Opetushallitus on antanut asiasta suosituksen. Varhaiskasvatuksessa suhdeluvusta säädetään asetuksella. Niiden viisivuotiaiden osalta, jotka osallistuisivat osa-aikaiseen esiopetukseen koulujen yhteydessä varhaiskasvatuksen sijaan, kyseessä voi olla rakenteellinen heikennys. On selvää, että rakenteellinen heikennys ei voi johtaa lasten kannalta suotuisaan lopputulokseen. Lain tulee olla yksiselitteinen henkilös-tömitoituksen ja suhdelukujen osalta. Samojen säädösten tulee koskea kaikkea esiopetusta järjestämispaikasta riippumatta. Tämä voidaan huomioida jo kokeilulainsäädännössä.

Yksi seurantaa vaativa seikka on henkilöstön osaaminen. Luonnoksessa on esitetty, että yksivuotisen esiopetuksen tapaan luokanopettajilla olisi kelpoisuus toimia esiopettajana. Pidämme tätä pulmallisena, koska tällä hetkellä luokanopettajien koulutuksessa ei paneuduta viisivuotiaiden kehitykseen, oppimiseen eikä tämän ikäisten lasten pedagogiikkaan. Mikäli luokanopettajakoulutus antaisi kelpoisuuden 4–5-vuotiaiden lasten esiopetuksen antamiseen, tulisi heille järjestää täydennyskoulutusta, mikä tulisi huomioida kaksivuotisen esiopetuksen kustannuksia arvioidessa.

Kokeilussa oppilashuolto laajenisi koskemaan myös 4–5-vuotiaita lapsia. Tulee varmistaa, että oppilashuollosta vastaavien henkilöillä on riittävää perehtyneisyyttä pienten lasten kehityksestä, oppimisesta ja ominaispiirteistä.

8 § Kokeilun laajuus ja opetussuunnitelma

Kuten perustelumuistiossa mainitaan, koulun menetelmien ulottamiseen koskemaan esiopetusikäisiä ei ole suotuisa suunta esimerkiksi siksi, että koulussa lapselta edellytetään itsenäisyyttä ja kypsyttä, joita alle kouluikäisillä lapsilla ei vielä ole. Paikoitellen kokeilua varten tuotetussa perusteluasiakirjassa ja lakiluonnoksen perusteluissa on kuitenkin havaittavissa kehittämisen suunta, jossa perusopetuksen käytäntöjä siirretään esiopetukseen ja esiopetuksen varhaiskasvatukseen. Tämä tulee esille esimerkiksi siirtymien ja opetussuunnitelman tarkastelussa. Kokeilun yhdeksi tavoitteeksi on ilmaistu esi- ja al-kuopetuksen välisten jatkumoiden selvittäminen. Sen sijaan jatkumo varhaiskasvatuksesta esiopetuksen kautta alkuopetukseen jää tarkastelun ulkopuolella. Kaksivuotisen esi-opetuksen opetussuunnitelmaa todetaan kehitettävän nykyisen esiopetussuunnitelman pohjalta. Tässä lähestymistavassa viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen(kin) tarkoitetun varhaiskasvatussuunnitelman anti jäisi hyödyntämättä. Katsomme, että kokeiluopetussuunnitelmaa on tärkeää kehittää siten, että siinä huomioidaan sekä varhaiskasvatussuunnitelman että esiopetussuunnitelman kehittämisestä ja toteuttamisesta saadut kokemukset. Myös varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen siirtymäkäytännöt tulee huomioida kokeilussa.

Uuden opetussuunnitelman laatimisen aikataulu on kiireinen kesäkuukaudet ja esiopetussuunnitelmaan liittyvien kuntatason päätösten aikataulu huomioiden. Myös tästä syystä on erityisen tärkeää, että arvioinnissa kontrolloidaan annetun esiopetuksen rakenne- ja prosessilaatu.

2. Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Mikäli luokanopettajat saisivat kelpoisuuden myös 4-5-vuotiaiden varhaiskasvatuksen antamiseen, tämä vaatisi luokanopettajille annettavaa lisäkoulutusta ja luokanopettajakoulutuksen sisällöllistä uudistamista. Tähän tulisi varata riittävästi rahoitusta.

3. Kommentit esityksen viranomaisvaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia kokeilun käytännön toteuttamiseen, kuten kuljetusten, tilojen, henkilöstön tai täydentävän varhaiskasvatuksen järjestelyihin?

Lapsen edun ensisijaisuus täytyy huomioida koeasetelmaa laadittaessa.

Kokeilun arvioinnissa yllättävänä piirteenä on se, että arviointi painottuu niin vahvasti lasten oppimistuloksiin. Perinteisesti Pohjoismaissa varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tavoitteena on ollut lasten hyvinvointi ja kehittyminen laajemmin. Myös lasten välisellä tasa-arvolla on tarkoitettu perinteisesti myös muita kuin oppimistuloksilla mitattavaa tasa-arvoa: esimerkiksi lasten mahdollisuuksia ja osallisuutta pitkäkestoiseen leikkiin, ja sitä, että kaikki saavat kokemuksia yhteenkuuluvuudesta, ryhmään kuulumisesta ja omaan elämänpiiriinsä vaikuttamisena. Kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksia näihin asioihin tulee arvioida.

Kaiken kaikkiaan olennaista sen suhteen, millaista vaikuttavuutta kokeilulla voi olla, on se, mitä kokeilussa tapahtuu: Millainen laatu kaksivuotisen esiopetuksen käytäntöihin rakentuu? Kokeilun seurannassa ja vaikuttavuuden arvioinnissa onkin tärkeää selvittää sitä, millaisten käytäntöjen puitteissa kokeilu tapahtuu. Esimerkiksi esiopetuksen ryhmiä muodostetaan hyvin vaihtelevin periaattein. Toivomme, että varhaiskasvatusjärjestelmiin ja siirtymiin liittyvää akateemista tutkimusta hyödynnetään koeasetelman laatimisessa. Lisäksi Karvin toimesta laaditut varhaiskasvatuksen laatusuositukset perustuvat kansainvälisen ja kansallisen tutkimuskirjallisuuden hyödyntämiseen ja antavat aineksia myös tämän hankkeen seurannan suunnittelulle. Esiopetuksen ollessa määritelmällisesti osa varhaiskasvatusta suositukset soveltuvat hyvin myös esiopetukseen.

On myös olennaista, että jo kokeiluasetelmassa huomioidaan mahdolliset kokeilun jälkeiset toimenpiteet. Mitkä ovat ne mahdolliset vaihtoehdot, joihin kokeilun perusteella voidaan päätyä? Tätä ei perustelumuistiossa avata. Perusteluasiakirjan mukaan kokeilu rajattaisiin sellaisiin esiopetusta tarjoaviin toimipaikkoihin, joissa lapsella on mahdollisuus osallistua täydentävään varhaiskasvatukseen. Näin pyrittäisiin takaamaan lapsen päivän eheys myös silloin, kun hän osallistuu esiopetuksen lisäksi täydentävään varhaiskasvatukseen. Tällöin myös mitoitusten ja ryhmäkoon osalta noudatettaisiin varhaiskasvatus-lain säädöksiä. Pidämme lapsen päivän eheyden takaamista ja varhaiskasvatuslain säädösten noudattamista erittäin kannatettavana.

Koulujen yhteydessä oleva esiopetus, jota täydentää iltapäiväkerhotyyppinen toiminta tai täydentävä varhaiskasvatus toisessa toimipisteessä ei olisi kokeilussa mukana. Esiopetusta kuitenkin tosiasiallisesti järjestetään tällä hetkellä myös tällä tavoin. Vaikka pidämmekin erityisen kannatettavana 6–5-vuotiaiden lasten toiminnan kehittämisen nimenomaan osana varhaiskasvatusta, kuntien hyvin moninaisten tilanteiden takia ei ole selvää, että kokeilun vakinaistuksessa esiopetusta ei enää järjestettäisi koulujen yhteydessä iltapäiväkerhotyyppisellä toiminnalla täydennettynä. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa esiopetuksen toteuttamisen pienemmällä henkilöstöresurssilla, kun esiopetusta järjestetään kouluissa ja sitä täydentävä varhaiskasvatus toisessa toimipisteessä tai vaihtoehtoisesti iltapäiväkerhossa. Lainsäädännön yhdenmukaistaminen kouluissa ja päiväkodeissa toteutettavan 5-6-vuotiaiden toiminnan osalta on tärkeää. Tätä kehittämisen suuntaa ei ole selvästi ilmaistu perustelumuistiossa. Tulee selvästi linjata, mitkä ovat toteuttamisen vaihto-ehdot, mikäli esiopetus laajentuisi kokeilun jälkeen koskemaan koko maata. Mikäli yksi vaihtoehtoista on se, että esiopetusta koskeva lainsäädäntö jää perusopetuslakiin, kaikki ne vaihtoehdot, jotka lainsäädäntö mahdollistaa, tulee olla myös kokeilun piirissä. Muutoin pulmakohdat jäävät pimentoon.

On tärkeää, että kunnat eivät itse hakeudu kokeiluun, vaan kunnat valitaan kokeiluun satunnaisotannalla, kuten luonnoksessa esitetään. Pidämme kuitenkin asetalman kannalta pulmallisena, että kokeilussa yhden kunnan sisälle rakennetaan kaksi erillistä palvelujärjestelmää. Pidämme mahdottomana sitä, että kunnassa tehty järjestelyt viisivuotiaiden esiopetuksesta eivät vaikuttaisi niiden kunnan päiväkotien toimintaan, jotka eivät olisi kokeilun piirissä. Lisäksi esimerkiksi kahteen erilaiseen tuen järjestelmään kuulumisen saman kunnan sisällä on ongelmallista eikä kolmiportaisuus voi olla vaikuttamatta vertailu-yksiköiden tuen käytäntöihin. Esitämme, että kokeiluun osallistuisi koko kunta ja kunnalle valittaisiin demografialtaan ja kuntatyyppiltään vastaava verokkikunta. Tällöin tilastollinen voima on pienempi, mutta kunnan sisäiset järjestelyt eivät sekoita asetelmaa. On tärkeää, että kokeilussa on mukana kunta kaikista kuntaryhmistä.

4. Kommentit esityksen lapsi-, perhe- tai sukupuolivaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia kokeilun vaikutuksista perheiden arkeen, kuten erilaisiin perhe-etuuksiin?

Kokeiluun osallistumisella on myös vaikutuksia perheen talouteen. Perheet, jotka pääsevät kunnassa kokeiluun mukaan saavat viisivuotiaalle lapselleen maksuttoman esiopetuksen ja kotihoidon tuen sisaruskorotuksen, jos perheessä on pienempi alle kolmevuotias sisarus, jota hoidetaan kotona. Perhe, joka ei kuulu koeryhmään, mutta jonka viisivuotias osallistuu osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen maksaa sekä asiakasmaksua että menettää kotihoidon tuen sisaruskorotuksen sekä mahdollisesti kunnallisen kuntalisän.

Kokeilun tutkimuksellisen arvioinnin toteuttamisen eettisissä kysymyksissä tulee hyödyntää Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettisiä periaatteita.

5. Kommentit esityksen tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutusten arviointiin.

-

6. Muut kommentit.

Kokonaisuudessaan pidämme tärkeänä, että kokeilun seurannassa ja vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnetään eri tieteenalojen tutkijoiden osaamista. Nyt esitetty koeasetelman suunnitelma ja sen tiedeperusta on kokeilun kokonaisarvioinnin näkökulmasta yksipuolinen. Myös vaikutukset nuorempien lasten varhaiskasvatukseen viisivuotiaiden toiminnan kiinnittyessä vahvemmin kuusivuotiaiden esiopetukseen tulisi selvittää.

7. Liitä oheen enintään 1 A4-sivun tiivistelmä lausunnosta.

Erillisen esiopetusjärjestelmän syntymisen yhtenä perusteena on ollut halu tukea lasten oppimista ennen oppivelvollisuuskäyttäytymistä sellaisessa historiallisessa tilanteessa, jossa päivähoitojärjestelmä on painottunut työvoima- ja sosiaalipoliittisiin tehtäviin. Tilanne on kuitenkin erityisesti viimeisten vuosien aikana muuttunut. Varhaiskasvatustasoa on uudistettu, Varhaiskasvatussuunnitelma on muuttunut normiluonteiseksi, varhaiskasvatukselle on laadittu kansalliset laatusuositukset ja päiväkotien ammattirakennetta on kehitetty henkilöstön koulutustasoa nostamalla. Varhaiskasvatus on tullut osaksi suomalaista koulutus-järjestelmää. Varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamiseksi on toteutettu monia toimia. Viisivuotiaiden lasten osallistumisaste onkin noussut merkittävästi. Pidämmekin tärkeänä, että kokeilussa arvioidaan perusteellisesti esiopetuksen asemaa osana koulutusjärjestelmän kokonaisuutta tässä muuttuneessa tilanteessa. Onko esiopetukselle erityistä paikkaa tilanteessa, jossa varhaiskasvatus on kehittynyt lasten oppimista ja hyvinvointia tukevaan suuntaan?

Katsomme, että kokeiluopetussuunnitelmaa on tärkeää kehittää siten, että siinä huomioidaan sekä varhaiskasvatussuunnitelman että esiopetussuunnitelman kehittämisestä ja toteuttamisesta saadut kokemukset. Myös varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen siirtymäkäytännöt tulee huomioida kokeilussa.

Uuden opetussuunnitelman laatimisen aikataulu on kiireinen kesäkuukaudet ja esiopetussuunnitelmaan liittyvien kuntatason päätösten aikataulu huomioiden. Myös tästä syystä on erityisen tärkeää, että arvioinnissa kontrolloidaan annetun esiopetuksen rakenne- ja prosessilaatu.

Lapsen edun ensisijaisuus täytyy huomioida koeasetelmaa laadittaessa.

Kokeilun arvioinnissa yllättävänä piirteenä on se, että arviointi painottuu niin vahvasti lasten oppimistuloksiin. Perinteisesti Pohjoismaissa varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tavoitteena on ollut lasten hyvinvointi ja kehittyminen laajemmin. Myös lasten välisellä tasa-arvolla on tarkoitettu perinteisesti myös muita kuin oppimistuloksilla mitattavaa tasa-arvoa: esimerkiksi lasten mahdollisuuksia ja osallisuutta pitkäkestoiseen leikkiin, ja sitä, että kaikki saavat kokemuksia yhteenkuuluvuudesta, ryhmään kuulumisesta ja omaan elämänpiiriinsä vaikuttamisena. Kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksia näihin asioihin tulee arvioida.

On tärkeää, että kunnat eivät itse hakeudu kokeiluun, vaan kunnat valitaan kokeiluun satunnaisotannalla, kuten luonnoksessa esitetään. Pidämme kuitenkin asetelman kannalta

pulmallisena, että kokeilussa yhden kunnan sisälle rakennetaan kaksi erillistä palvelujärjestelmää. Pidämme mahdottomana sitä, että kunnassa tehdyt järjestelyt viisivuotiaiden esiopetuksesta eivät vaikuttaisi niiden kunnan päiväkotien toimintaan, jotka eivät olisi kokeilun piirissä. Lisäksi esimerkiksi kahteen erilaiseen tuen järjestelmään kuulumisen saman kunnan sisällä on ongelmallista eikä kolmiportaisuus voi olla vaikuttamatta vertailu-yksiköiden tuen käytäntöihin. Esitämme, että kokeiluun osallistuisi koko kunta ja kunnalle valittaisiin demografialtaan ja kuntatyypiltään vastaava verokkikunta. Tällöin tilastollinen voima on pienempi, mutta kunnan sisäiset järjestelyt eivät sekoita asetelmaa. On tärkeää, että kokeilussa on mukana kunta kaikista kuntaryhmistä.

Kokonaisuudessaan pidämme tärkeänä, että kokeilun seurannassa ja vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnetään eri tieteenalojen tutkijoiden osaamista. Nyt esitetty koeasetelman suunnitelma ja sen tiedeperusta on kokeilun kokonaisarvioinnin näkökulmasta yksipuolinen. Myös vaikutukset nuorempien lasten varhaiskasvatukseen viisivuotiaiden toiminnan kiinnittyessä vahvemmin kuusivuotiaiden esiopetukseen tulisi selvittää.

Törmälä Marjut

Tampereen yliopisto - Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta