

Asia: VN/2741/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit esityksen lakipykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (jäljempänä Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa koskien luonnosta laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Karvi pitää kokeilua tärkeänä ja merkittävänä ja siksi Karvi nostaa esiin kohtia, joita on hyvä täsmentää, jotta kokeiluasetelmassa tulee näkyviin lasten ja perheiden hyvinvointi ja lapsen edun toteutuminen.

Kokeilun suunnittelun keskiöön lasten ja perheiden tarpeet sekä kuntien tukeminen kokeilun toteuttamisessa: Lakiesitysluonnoksessa 5 ja 6 §:ssä esitelty kokeiluasetelma ja periaatteet kuntien satunnaistamisesta sekä otannan toteuttamisesta perustuvat Aalto-yliopiston taloustieteen tutkijoiden laatimaan tutkimussuunnitelmaan. Suunnitelma on tarkasti ja perusteellisesti pohdittu ja siinä kuvattu kokeiluasetelma on rakennettu huolella. Karvi pitää kannatettavana, että kokeiluun osallistuvat kunnat valitaan satunnaisesti, kuten perustelumuistion luvussa 5 kuvataan. Huolimatta siitä, että suunnitelmaan pohjautuva koeasetelma on metodisesti tarkkaan pohdittu ja hyvin perusteltu, sen tulokulma on kapea: lasten, perheiden ja kuntien ääni ei esityksessä kuulu. Tästä syystä teoreettisesti laadukkaaseen otantasuunnitelman käytäntöön siirtämisessä voi liittyä potentiaalisia riskejä.

Karvi ehdottaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö kuulisi laajasti eri tieteenalojen asiantuntijoita sekä kentän toimijoita, joiden kanssa sekä kokeiluasetelman luomiseen liittyviä linjauksia että itse kokeilun tavoitteita ja toteuttamista pohdittaisiin tarkemmin. Samalla on syytä pohtia, onko perusteltua ylläpitää muusta varhaiskasvatuksesta erillistä esiopetusta, vai tulisiko koko varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmää kehittää kokonaisuutena siten, että esiopetus olisi nykyistä kiinteämmin osa lapsen varhaisten vuosien opinpolun jatkumoa. Karvin toteuttaman maksuttoman viisivuotiaiden varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin perusteella riskinä voidaan pitää sitä, että kokeilun myötä ikäkausipedagogiikkaan pohjaava toiminta voimistuu. Kokeilun seurauksena huomion kiinnittäminen viisi- ja kuusivuotiaisiin voi lisäksi tuottaa haasteita nuorempien ryhmiin.

Varhaiskasvatuksen laatu arjessa -arviointi osoitti, että jo nyt erityisesti alle kolmivuotiaiden pedagogiikassa on nähtävissä heikentymistä (Repo ym. 2019).

Huomio kokeilun toteuttamisen tapoihin ja toiminnan laatuun: Nykymuodossaan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen lainsäädännöt ja toiminnalle opetussuunnitelmissa asetetut tavoitteet ovat varsin saman suuntaisia. Karvi pitääkin ongelmallisena sitä, kuinka kaksivuotisen esiopetuksen ja varhaiskasvatus-esiopetus -yhdistelmän erot tai vaikuttavuus voidaan esityksen mukaisella kokeilulla osoittaa. Esityksen mukaan kokeilu keskittyy ensisijaisesti vaikuttavuuden arviointiin, mutta sitä, mikä vaikuttavuutta tuottaa, ei lakiesityksessä käsitellä. Lapsen oppimisprosessissa oleellista on se, millaiseen varhaiskasvatukseen/ esiopetukseen lapsi osallistuu.

Edellä mainittuun liittyen Karvi ehdottaa 11 § muokattavaksi siten, että seurantatutkimuksessa ja arvioinnissa painottuisi kokeilun toteutuksen ja kokonaisvaikuttavuuden arviointi. Karvi korostaa, että kokeilun arviointi ja seuranta tulisi toteuttaa ensisijaisesti kokonaisvaikutuksia arvioiden, ei yksinomaan lapsiin kohdistuneiden vaikutusten arvioinnin näkökulmasta, johon esimerkiksi Aalto-yliopiston tutkijoiden laatima suunnitelma on painottunut. Ensinnäkin, aikaisempien tutkimusten valossa voitaneen olettaa, että pienen lapsen elämässä perheisiin liittyvät tekijät ovat keskeisellä sijalla, ja siksi varhaiskasvatuksen tai lastenhoidon ratkaisuihin liittyvät erot voivat jäädä olemattomiksi. Karvi julkaisee elokuussa perusopetuksen pitkittäisarviointiin liittyvän alkumittauksen tulokset, joissa yhtenä arviointikohteena on lasten varhaiskasvatus- ja hoitopolkujen yhteys äidinkielen ja matematiikan osaamisvalmiuksiin ensimmäisen luokan alussa (Ukkola, Metsämuuronen & Paananen 2020, julkaistaan 6.8.2020).

Toisekseen, kokeiluasetelman kannalta haasteena on tiukka aikataulu: kokeilun kansallinen ja paikalliset opetussuunnitelmat on laadittava nopealla aikataululla. Riskinä on, että nykymuotoinen opetussuunnitelma siirtyisi lähes sellaisenaan kokeilun opetussuunnitelmaksi ja näin ollen se siirrettäisiin koskemaan myös viisivuotiaita. Karvin varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa tarkastelleessa arvioinnissa havaittiin, että paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat ovat melko väljästi kirjattuja, tavoitteiden konkretisointi oli paikoin riittämätöntä ja perusteasiakirjan tekstiä tyydyttiin usein vain toistamaan. Liian kireän aikataulun seurauksena henkilöstön osallistaminen opetussuunnitelmaprosessiin voi jäädä vähäiseksi. (Repo ym. 2018.) Lisäksi on mahdollista, että nopealla aikataululla kokeilun opetussuunnitelman implementointiin tuotetaan koulumaisuutta ja/ tai kouluvalmiuksia korostavia piirteitä tai sellaista ikäkausijaotteluun perustuvaa toimintaa, jolle ei ole perusteita. Karvi ehdottaa arviointeihinsa nojaten, että kokeilua varten laadittava kaksivuotisen esiopetuksen opetussuunnitelma pohjautuisi olemassa olevaan varhaiskasvatussuunnitelmaan, johon integroidaan esiopetussuunnitelman keskeisimpiä tavoitteita niin, että alle kouluikäisen lapsen opinpolusta muodostuu ehyt kokonaisuus.

Kolmanneksi haasteena voidaan pitää sitä, että kokeilussa yhden kunnan sisälle rakennetaan kaksi erillistä palvelujärjestelmää. Karvi esittääkin, että kokeiluasetelmaa pohdittaisiin vielä perustelumistion luvussa 5.1 esitettyjen vaihtoehtoisten mallien mukaisesti siten, että kokeiluun osallistuisi nykyisestä esityksestä poiketen aina koko kunta. Jos koko kunta osallistuisi kokeiluun, voitaisiin sille taata kokeilu- ja kehittämisrauha. Oletettavaa olisi, että tällöin kunnat voisivat

sujuvammin ja tehokkaammin suunnata resurssinsa kaksivuotisen esiopetuksen suunnitteluun ja järjestämiseen: esimerkiksi uusien kokeiluesiopetussuunnitelmien laatimiseen ja ennen kaikkea niiden implementoinnin pohtimiseen. Kokeilun aloittaminen kuntatasolla nopealla, noin puolen vuoden aikajänteellä voi olla haastavaa. Erityisen haastavaa se voi olla kunnille koronaviruspandemian aiheuttaman poikkeustilan ja sen aiheuttamien talousvaikeuksien vuoksi. Kuntatasoisessa kokeilussa kunnilla olisi myös enemmän aikaa kehittää palveluohjaustaan, mikä on yksi kokeilun tavoitteista. Kuntatasoisessa kokeiluasetelmassa tilastollinen voima on pienempi, mutta onnistuneesta kokeilusta itsessään saatavat kokemukset arvokkaita tulevaisuutta ajatellen.

2. Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Kuten esityksen perustelumuistiossa todetaan, kokeilun myötä kokeiluun osallistuvilla kunnilla muodostuu ylimääräisiä kustannuksia varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen menetyksistä, kuljetuskuluista, sekä kokeilun myötä uusista kunnan palvelujen piiriin tulevista lapsista. Karvi pitää kannatettavana, että kokeilun kustannukset kompensoidaan kunnille.

Ehdotuksessa esitetyn kahden erillisen palvelujärjestelmän ylläpitäminen voi kuitenkin tuottaa kunnille tilanteen, jossa kokeilu ei istu jo olemassa oleviin rakenteisiin ja uusien tehtävien sekä virkatyön määrä lisääntyy. Mikäli osallistumisaste nousee kunnassa kokeilun myötä, se voi tarkoittaa myös investointeja uusiin tiloihin. Kokeiluasetelman tuottamia todellisia taloudellisia vaikutuksia voi kuitenkin olla haastavaa arvioida ennakolta.

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

Kokeilun toimeenpanoon liittyen Karvi esittää huolensa koulutetun varhaiskasvatuksen henkilöstön riittävydestä. Suomessa on pula pätevistä varhaiskasvatuksen henkilöstöstä ja erityisesti opettajista. On mahdollista, että kaksivuotisen esiopetuskokeilun myötä kelpoista henkilöstöä siirretään nykyistä enemmän viisi- ja kuusivuotiaiden esiopetusryhmiin, jolloin nuorempien lasten ryhmissä henkilöstöpula voi korostua.

Kokeilun yhdeksi tavoitteeksi on mainittu esi- ja alkuopetuksen välisen jatkumoiden selvittäminen. Jos saman kunnan sisällä toteutetaan kahta erilaista esiopetuksen järjestämistapaa, voi lasten kouluun sijoittelun vaiheessa syntyä ennalta arvaamattomia ongelmia, jolloin kokeilun tavoitteet saattavat olla ristiriidassa perheiden tarpeiden kanssa. Karvi korostaa, että esi- ja alkuopetuksen jatkumon ja sujuvien siirtymien toteutumisen edellytykset huomioidaan jo kokeilun suunnitteluvaiheessa ja tarvittaessa lakiehdotusta täsmennetään niiltä osin.

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

Lasten edun ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen varmistaminen: Kokeiluasetelmaan liittyen Karvi pitää huolestuttavana, että saman kunnan alueella asuvat perheet asettuvat epätasa-arvoiseen asemaan sen suhteen, kuka saa maksutonta esiopetusta esimerkiksi menettämättä muita etuuksia, kuten kotihoidontuen sisarus- tai kuntalisiä. Jos sekä kokeilu- että verrokkilapset ovat saman kunnan sisällä, voivat tämän kaltaiset seikat aiheuttaa jännitteitä suhteessa kuntien palveluohjaukseen. Karvi pitää tärkeänä, että kokeilulainsäädännössä täsmennettäisiin lapsen edun toteutumista osana kokeilua siten, että se nostetaan yhdeksi kokeilun tavoitteista.

5. Kommentit esityksen tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutusten arviointiin.

Karvi pitää kannatettavana, että varhaiskasvatuslain muutoksella helpotettaisiin eri viranomaisten tiedonsaantia ja rajapintayhteyden ohella mahdollistetaan kevyempiä ja edullisempiä tiedostoluovutuksia. Tämä mahdollistaa sen, että kokeilulain edellyttämät tiedonsiirrot saadaan sujuviksi esimerkiksi seurantatutkimuksen ja arvioinnin toteuttamiseksi tiiviin kokeiluajan puitteissa.

6. Muut kommentit.

-

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

Tiivistelmä lausunnosta

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (jäljempänä Karvi) pitää kokeilua tärkeänä ja merkittävänä. Karvi toteaa, että kokeilussa ja sen arvioinnissa tulee näkyä kokeilun vaikutukset esitettyä laajemmin. Kokeiluasetelma tulee suunnitella niin, että siinä korostuu kokonaisvaikuttavuus, lasten ja perheiden hyvinvointi sekä lapsen edun toteutuminen.

Lakiesitysluonnoksessa 5 ja 6 §:ssä esitelty kokeiluasetelma ja periaatteet kuntien satunnaistamisesta sekä otannan toteuttamisesta perustuvat Aalto-yliopiston taloustieteen tutkijoiden laatimaan tutkimussuunnitelmaan. Suunnitelmassa kuvattu koeasetelma on teoreettisesti tarkkaan pohdittu ja hyvin perusteltu, mutta sen tulokulma on varsin kapea: lasten, perheiden ja kuntien ääni ei esityksessä kuulu. Karvi esittää, että kokeilun suunnittelun keskiöön nostetaan selkeämmin lasten ja perheiden hyvinvointi ja tarpeet sekä kuntien tukeminen kokeilun toteuttamisessa.

Karvi ehdottaa arviointeihinsa nojaten, että kokeilua varten laadittava kaksivuotisen esiopetuksen opetussuunnitelma pohjautuisi olemassa olevaan varhaiskasvatussuunnitelmaan, johon integroidaan esiopetussuunnitelman keskeisimpiä tavoitteita niin, että alle kouluikäisen lapsen opinpolusta muodostuu ehyt kokonaisuus.

Karvi esittää, että kokeiluasetelmaa pohdittaisiin vielä perustelumuistion luvussa 5.1 esitettyjen vaihtoehtoisten mallien mukaisesti siten, että kokeiluun osallistuisi nykyisestä esityksestä poiketen aina koko kunta. Jos koko kunta osallistuisi kokeiluun, sille voitaisiin taata kokeilu- ja

kehittämisrauha ja mahdollisuus kehittää palveluohjaustaan kokeilulle asetettujen tavoitteiden suuntaisesti.

Karvi ehdottaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö kuulisi laajasti eri tieteenalojen asiantuntijoita sekä kentän toimijoita, joiden kanssa sekä kokeiluasetelman luomiseen liittyviä linjauksia että itse kokeilun tavoitteita ja toteuttamista pohdittaisiin tarkemmin. Samalla on syytä pohtia, onko perusteltua kehittää muusta varhaiskasvatuksesta erillistä esiopetusta, vai tulisiko koko varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmää kehittää kokonaisuutena siten, että esiopetus olisi nykyistä kiinteämmin osa lapsen varhaisten vuosien opinpolun jatkumoa.

Kokeilun toimeenpanoon liittyen Karvi esittää lisäksi huolensa kuntien resurssien kompensoinnista kokeilun aiheuttamien ennakkoimattomien tehtävien osalta sekä koulutetun varhaiskasvatuksen henkilöstön riittävydestä. Karvi korostaa, että kokeilusta huolimatta kelpoisen henkilöstön riittävyys myös nuorempien lasten ryhmiin tulee varmistaa.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[KARVI_lausunto kaksivuotinen eo.pdf](#)

[KARVI_lausunto kaksivuotinen eo_Tiivistelmä.pdf](#)

Siippainen Anna
Karvi - Kansallinen koulutuksen arviointikeskus