

**Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle
esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja
asetettujen tavoitteiden toteutumisesta**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	ESIOPETUS OSANA VARHAISKASVATUSTA.....	5
2.	ESIOPETUKSEN HISTORIAALLINEN KEHITYS	8
3.	ESIOPETUSTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ	11
3.1.	Esiopetuksen tavoitteet ja toteuttaminen	11
3.2.	Esiopetuksen laajuus	14
3.3.	Opetusryhmät	14
3.4.	Esiopetuksen järjestäminen ja hallinto	15
3.5.	Oikeus esiopetukseen ja esiopetuksen maksuttomuus	17
3.6.	Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja oppilashuolto	18
3.7.	Koulumatkaetu ja majoitus	19
3.8.	Kelpoisuus esiopetuksen antamiseen	19
3.9.	Valtion rahoitus	20
3.10.	Muutoksenhaku	21
4.	KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUTIETOA	22
5.	SELONTEON VALMISTELU	26
5.1.	Esiopetusuudistuksen vaikutusten ja asetettujen tavoitteiden arviointikohteet.....	26
5.2.	Selonteon valmistelussa käytetyt aineistot ja niiden käsittely	27
6.	ARVIO ESIOPETUSUUDISTUKSEN VAIKUTUKSISTA JA ASETETTUJEN AVOITTEIDEN TOTEUTUMI- SESTA.....	30
6.1.	Esiopetuksen toiminnalliset laatutekijät.....	30
6.1.1.	Laajuus ja järjestäminen	30
	Esiopetukseen osallistuvien päivähoitojärjestelyt	31
	Ryhmä koko	31
	Esiopetuksen hallintokunta	33
6.1.2.	Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ja oppilashuolto.....	35
	Oppimisympäristö	35
	Oppilashuolto.....	36
6.1.3.	Kuljetusmatkaetuus	37
6.1.4.	Oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta	38
	Suunnittelu	38
	Arviointi.....	39
	Esiopetuksen työtavat	39
6.1.5.	Kelpoisuus esiopetuksen antamiseen ja henkilöstön päteväntämis- ja täydennyskoulutus	40
6.1.6.	Yhteistyö kotien, varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja muiden tahojen kanssa.....	41
6.2.	Esiopetuksen tavoitteiden saavuttaminen	42
6.2.1.	Lasten kasvu-, kehitys- ja oppimisedellytykset.....	42
6.2.2.	Esiopetuksen hyödyt ja puutteet	45

6.2.3.	Esiopetuksen palvelukyky.....	46
6.3.	Esiopetuksen rahoitusjärjestelmä	48
7.	JOHTOPÄÄTÖKSET	50
1.	Esiopetukseen osallistuminen	50
2.	Esiopetuksen laajuus ja sisältö	50
3.	Ryhmäkoko	51
4.	Oppilashuolto.....	51
5.	Turvallinen oppimisympäristö	51
6.	Henkilöstön kelpoisuustilanne ja pätevöittämis- ja täydennyskoulutus	52
7.	Esiopetukseen osallistuvien lasten mahdollisuus päivähoidon	53
8.	Esiopetuksen hallinto	53
9.	Yhteistyö	53
10.	Esiopetuksen kustannukset.....	54
LIITE 1.	EDUSKUNNAN HYVÄKSYMÄT LAUSUMAT	55

1. ESIOPETUS OSANA VARHAISKASVATUSTA

Yhteiskunnan järjestämä ja valvoma varhaiskasvatus rakentuu hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta. Suomen mallia voidaankin luonnehtia käsitteellä *educare*. Yhteiskunnan tehtävänä on tukea lasten vanhempia heidän kasvatustehtävässään, koska ensisijainen vastuu lasten kasvatuksessa on lasten vanhemmilla. Tavoitteena on, että lapsiperheiden palveluissa omaksutaan lapsi- ja perhelähtöiset varhaiskasvatuksen tavoitteet, toimintatavat ja yhteistyökäytännöt.

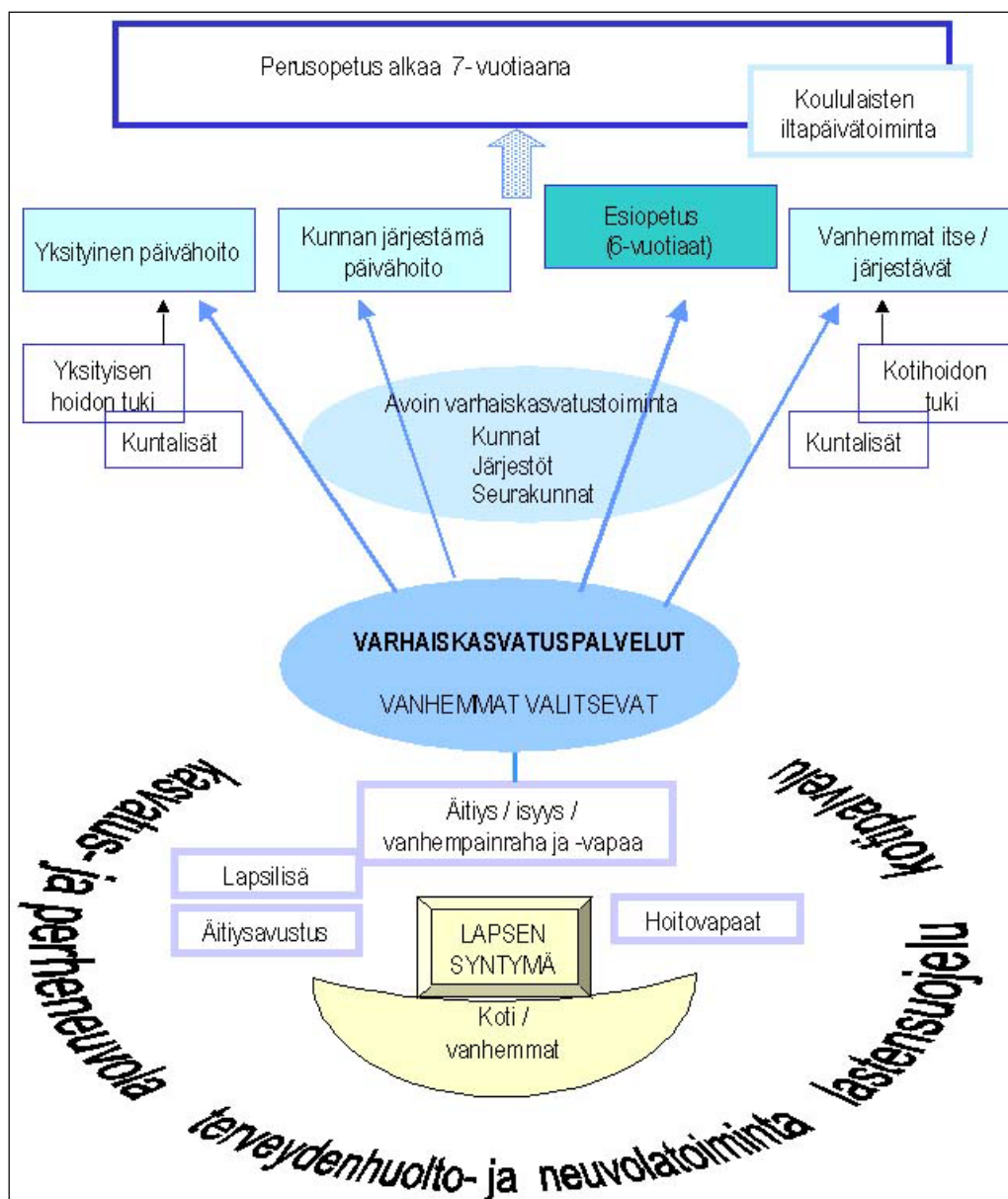
Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan lapsen eri elämänpiireissä tapahtuvaa kasvatuksellista vuorovaikutusta, jonka tavoitteena on edistää lapsen tervettä kasvua, kehitystä ja oppimista. Varhaiskasvatuksella on mahdollista tasoittaa lasten elinolosuhteista johtuvia eroja ja tarjota lapsille yhtäläiset mahdollisuudet kehittyä edellytystensä mukaisesti.

Suomalainen varhaiskasvatus perustuu Yhdistyneiden Kansakuntien Lapsen oikeuksien sopimukseen (SopS 60/1991), perusoikeussäännöksiin (731/1999) ja muuhun kansalliseen lapaasia koskevaan lainsäädäntöön, joista keskeisimpiä ovat laki ja asetus lasten päivähoitosta (36/1973; 239/1973), esiopetusta koskeva lainsäädäntö (628/1998; 852/1998), kuntalaki (365/1995) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Myös valtioneuvoston periaatepäätökseen hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi 1997 sisältyy varhaiskasvatusta koskevia linjauksia.

Viime vuosina on ollut käynnissä laaja, koko varhaiskasvatusta ja yleissivistävää koulutusta koskeva valtakunnallisten ohjausasiakirjojen uudistamisvaihe. Esiopetusuudistus, joka tuli voimaan vaiheittain 1.8.2000 alkaen, käynnisti tämän koko kasvatuksen ja opetuksen kentän kattaneen ohjausasiakirjojen uudistuksen.

Valtioneuvosto antoi 28.2.2002 periaatepäätöksen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Periaatepäätöksessä määritellään yhteiskunnan järjestämän ja valvoman varhaiskasvatuksen periaatteet ja kehittämisen suuntaviivat. Ensimmäistä kertaa laaditut varhaiskasvatussuunnitelman perusteet muodostavat yhdessä esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden kanssa lasten hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävän kokonaisuuden. Näiden ohjausasiakirjojen valmistelu on tehty laajassa yhteistyössä opetushallinnon ja sosiaali- ja terveyshallinnon kesken. Osaksi tätä lapsen kokonaisvaltaista kehitystä tukevaa toimintaa liittyy myös 1. ja 2. vuosiluokkien oppilaille ja vuosiluokkien 3–9 erityisopetukseen otetuille ja siirretyille oppilaille järjestettävä aamu- ja iltapäivätoiminta, jonka sisältöä ohjaavat koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteet. Kunnat perustavat näihin hallinnonalan keskeisimpiin ohjausasiakirjoihin opetussuunnitelmien lisäksi lapsi- ja perhepoliittiset strategiansa.

Kuvio 1. Esiopetus varhaiskasvatuksen osana sekä lapsiperheiden palvelu- ja tukijärjestelmä Suomessa. Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö 2002.



Esiopetusta koskeva lainsäädäntö rakentaa maahamme koulutusjärjestelmän ensimmäisen portaan. Esiopetuksella tarkoitetaan oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavaa suunnitelmallista opetusta ja kasvatusta, joka liittyy kiinteästi sekä varhaiskasvatukseen että alkuopetukseen.

Esiopetusuudistus on koulutuspoliittisesti merkittävä uudistus – sosiaalinen innovaatio. Sillä on laajoja yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia lasten varhaiskasvatuksen kokonaisuuteen ja lapsiperheiden asemaan yhteiskunnassa. Esiopetus on osa koulutuksen perusturvaa, jonka rakentajana julkisella vallalla on suuri vastuu. Suomessa koulutuksen perusturva takaa sivistyksellisten perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kaikille ihmisille koulutusjärjestelmän eri tasoilla. Esiopetus on perusoikeus molemmilla kansalliskielillä.

2. ESIOPETUKSEN HISTORIALLINEN KEHITYS

Esiopetuksen muotoutumista suomalaisen koulutusjärjestelmän osaksi edeltää pitkä historia. Esiopetusta koskevaa keskustelua käytiin jo vuoden 1866 kansakouluasetuksen ja vuoden 1921 oppivelvollisuuslain säätämisen yhteydessä. Tuolloin suomalaisen varhaiskasvatuksen kehittäjä professori Aukusti Salo esitti lastentarhojen liittämistä koulujärjestelmän yhteyteen. Lastentarhat olivat Salon käsityksen mukaan osoittaneet kasvatustyönsä tuloksellisuuden, jolloin niistä tulisi muodostaa julkisen koulutusjärjestelmän ensimmäinen, mutta vapaaehtoinen koulutusaste. Yhdistämispyrkimykset raukesivat, koska lastentarhat liitettiin vuoden 1925 alusta lukien sosiaali- ja terveystieteiden lastensuojelutoimiston alaisuuteen. Aukusti Salon klassinen "Alakansakoulun opetussuunnitelma kokonaisopetusperiaatteen mukaan" juurrutti reformipedagogisen kokonaisopetuksen maamme alakansakoululaitokseen. Myös ainoat alkuopetuksen ja ympäristöopin didaktiikan oppikirjat olivat Aukusti Salon käsialaa.

Seuraavina vuosikymmeninä esiopetuskeskustelua käytiin lähinnä opetus- ja kasvatustieteiden ammattilehdissä. Esiopetuskeskustelu nousi jälleen erityisen kiinnostuksen kohteeksi uudistettaessa koulutusjärjestelmää 1960-luvulla. Kuusivuotiaiden lasten opetus- ja kasvatustieteiden kehittäjä komitea käsiteltiin tuolloin useissa eri komiteoissa, toimikunnissa ja työryhmissä. Lakiin koulutusjärjestelmän perusteista (467/1968) sisällytettiin säännös, jonka mukaan kunnan koululaitokseen voi kuulua esiluokkia.

Peruskoulun syntyä aikana 1970-luvulla käytiin vilkasta keskustelua esiopetuksen erimuotoisesta järjestämisestä, esiopetuksen roolista kodin kasvatustavoitteiden tukemisessa, oppimisympäristöistä näkökulmista, oppimisvaikeuksia ehkäisevästä didaktiikasta sekä ympäristötekijöiden merkityksestä lasten kouluvalmiuseroihin. Tuolloin harjoitetun koulutuspolitiikan tavoitteena oli kuusivuotiaiden ikäluokan saattaminen esiopetukseen osaksi julkista koulutusjärjestelmää. Nämä seikat vaikuttivat merkittävästi myös vuonna 1973 säädettyyn päivähoitolakiin. Siinä esiopetuksen kasvatukselliseksi tavoitteeksi asetettiin lasten kehityksen ja oppimismahdollisuuksien edistäminen.

Viime vuosikymmenen aikana esiopetuksen järjestäminen on ollut esillä muun muassa hallituksen koulutuspoliittisen selonteon, koulutuksen kehittämissuunnitelmien ja koulutuksen lainsäädäntöä koskevan uudistuksen yhteydessä. 1990-luvun koulutuspolitiikan kehittämispyrkimyksenä oli esiopetuksen järjestäminen yhtenäisten perusteiden mukaisesti koko kuusivuotiaiden ikäluokalle joko päiväkodissa tai koulun esiopetusryhmässä. Periaate sisältyi valtioneuvoston joulukuussa 1995 hyväksymään Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan vuosille 1995–2000.

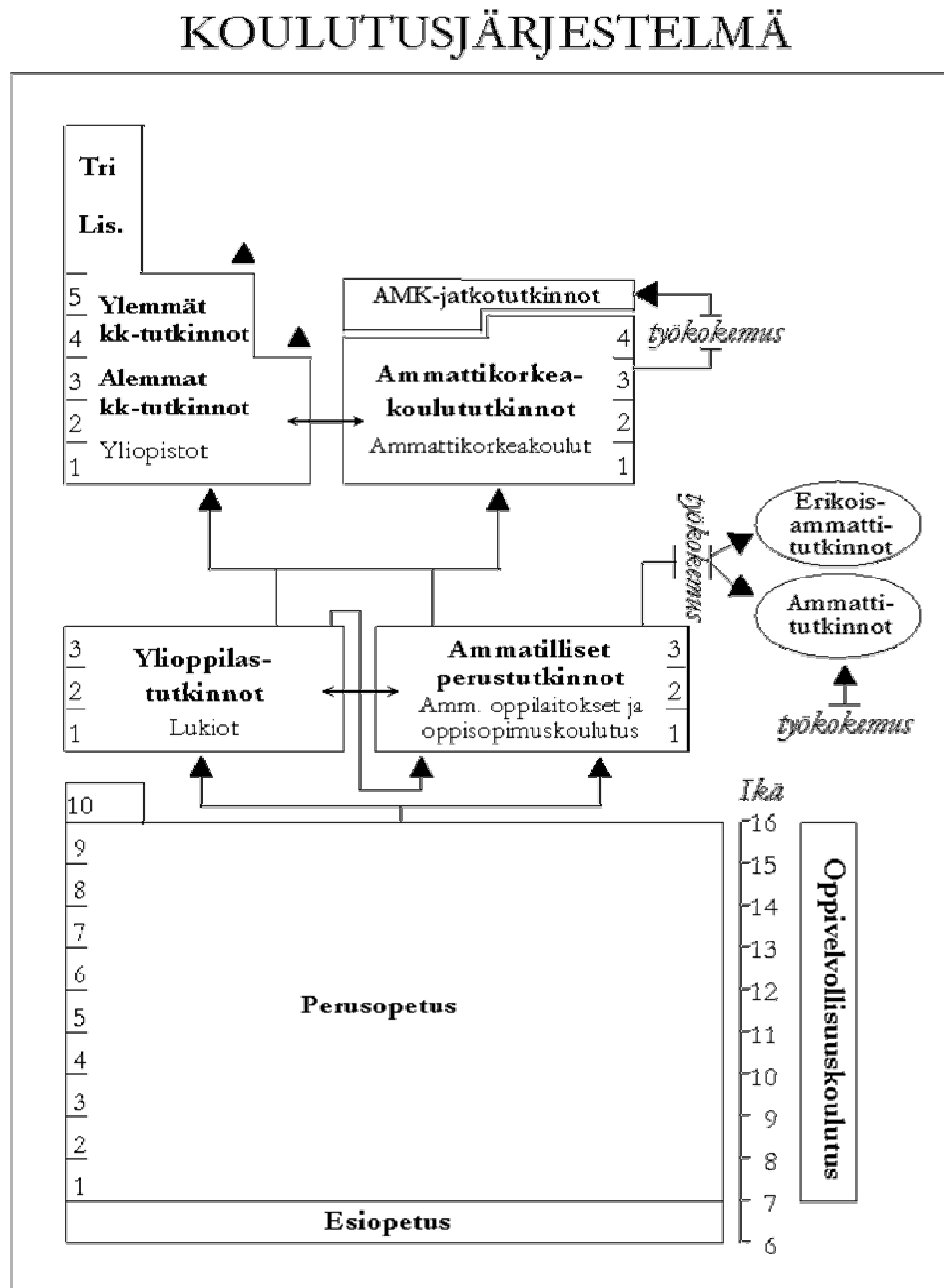
Koulutuksen lainsäädännön uudistusta valmistellut toimikunta ehdotti komiteamietinnössään kehittämissuunnitelmassa ilmaistun kannanoton mukaisesti, että perusopetuslaissa säädettäisiin lapselle oikeus oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna saada esiopetusta ja että kunnille säädettäisiin velvollisuus järjestää esiopetusta kaikille kyseisen kunnan alueella asuville lapsille. Ehdotuksen mukaan kunnat päättäisivät järjestetäänkö esiopetus koulussa vai päivähoiton yhteydessä. Lausunnoissa kannatettiin yleisesti esiopetuksen järjestämistä toimikunnan ehdottamalla tavalla. Julkisen talouden heikon tilanteen takia toimikunnan ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet koko kuusivuotiaiden ikäluokkaa koskevaan yhtenäiseen esiopetusratkaisuun vaan tilanne esiopetuksen järjestämisessä säilyi uuden lainsäädännön voimaan tullessa (1999) aikaisempaan verrattuna entisellään. Eduskunta kuitenkin edellytti, että hallitus valmistelee perusopetuslain muutokset siten, että lapsen oikeus oppivelvollisuutta edeltävään vuoden mittaiseen esiopetukseen voidaan saattaa voimaan elokuusta 2000 lukien.

Opetusministeriön asettama työryhmä jätti toukokuussa 1999 ehdotuksensa pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaan kirjatun esiopetusuudistuksen toimeenpanon edellyttämistä säädosmuutoksista opetustoimen ja sosiaalitoimen hallinnonaloilla.

Hallituksen esitys esiopetusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 91/1999) annettiin 6. lokakuuta 1999. Esiopetusta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan kahdessa vaiheessa siten, että vuoden 2000 elokuun alusta kunnilla oli mahdollisuus järjestää ilman opetusministeriön lupaa perusopetuslaissa tarkoitettua esiopetusta. Kunnille myönnettiin tähän valtionosuutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1999) perusteella. Kuntien velvollisuus esiopetuksen järjestämiseen sekä lapsen subjektiivinen oikeus esiopetukseen tulivat voimaan vuotta myöhemmin elokuun alusta 2001 lukien. Poikkeuksena olivat pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevat oppilaat, joille kunta on ollut velvollinen järjestämään esiopetusta jo vuodesta 1999.

Päättyessään esiopetusta koskevasta lainsäädännöstä 23.12.1999 eduskunta edellytti, että hallitus antaa kolmen vuoden kuluttua siitä, kun esiopetusuudistus on koko laajuudessaan tullut voimaan, selonteon, jossa arvioidaan uudistuksen vaikutuksia ja asetettujen tavoitteiden toteutumista (SiVM 7/1999 vp. – HE 91/1999, valiokunnan lausuma 7). Tämän lisäksi eduskunta hyväksyi kuusi muuta esiopetukseen liittyvää lausumaa, joihin tällä selonteolla vastataan. Lausumat käsittelevät esiopetuksen päivittäistä työaikaa, vammaisia oppilaita, opettajien kelpoisuusvaatimuksia, hallintoa, koulumatkoja ja esiopetuksen arviointia ja seuranta (Liite 1).

Kuvio 2. Suomen koulutusjärjestelmä. Lähde: Opetusministeriö 2004.



3. ESIOPETUSTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Perusopetuslain säännöksiä sovelletaan myös esiopetukseen, jos säännöksen sanamuodosta tai sisällöstä ei toisin ilmene. Esiopetusta koskevat muutokset ja lisäykset on tehty perusopetuslain muuttamisesta annetulla lailla 1288/1999. Jos esiopetusta järjestetään lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa päivähoitopaikassa, esiopetukseen sovelletaan lisäksi, jollei perusopetuslaissa tai sen nojalla asetuksella toisin säädetä, mitä lasten päivähoidosta annetussa laissa tai sen nojalla säädetään. Mainituissa päivähoitolain 1 §:n säännöksissä säädetään päiväkotihoidosta ja perhepäivähoidosta.

Lasten päivähoidosta annettuun lakiin on lisätty 1 a § (1290/1999), joka koskee perusopetuslain ja sen nojalla annettavan asetuksen soveltamista esiopetukseen, ja 11 b §, jonka mukaan päivähoitoa järjestettäessä tulee huolehtia siitä, että päivähoidossa olevilla lapsilla on mahdollisuus osallistua 1 a §:n mukaiseen esiopetukseen. Esiopetusta koskevia säännöksiä sisältyy myös perusopetusasetukseen (852/1998).

3.1. Esiopetuksen tavoitteet ja toteuttaminen

Perusopetuslain mukaan esiopetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen, antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Opetuksen tavoitteena on edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa tulee turvata koko maan alueella.

Opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita. Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Perusopetuslain 14 §:n mukaan valtioneuvosto päättää laissa tarkoitetun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista. Saman pykälän mukaan Opetushallitus päättää opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Oppilashuolto sekä kodin ja koulun yhteistyö on lisätty opetussuunnitelman perusteita koskevaan säännökseen perusopetuslain muuttamisesta annetulla lailla 477/2003.

Valtakunnallisista tavoitteista säädetään perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1435/2001). Opetushallitus on päättänyt esiopetuksen opetussuunnitelman perusteista 19.12.2000 (Opetushallituksen määräys 42/011/2000). Näiden perusteiden mukainen opetussuunnitelma on voitu ottaa käyttöön 1.8.2001 ja se on kuulunut ottaa käyttöön viimeistään 1.8.2002. Perusteita on muutettu kodin ja koulun yhteistyötä ja oppilashuoltoa koskevien perusopetuslain muutosten vuoksi 12.12.2003 annetulla Opetushallituksen päätöksellä. Muutosten mukainen opetussuunnitelma on tullut ottaa käyttöön 1 päivänä elokuuta 2004.

Esiopetuksen keskeisenä tehtävänä on tasoittaa kouluvalmiuksissa havaittuja eroja, koska niiden on havaittu olevan yhteydessä lapsen oppimisen edellytyksiin ja siten myös myöhempään koulumenestykseen. Esiopetus ennalta ehkäisee myös syrjäytymistä, mikä kehitysuseiden tutkimusten mukaan alkaa jo varhaislapsuudessa. Kouluvalmiuksilla, joiden kehitys-

täminen esiopetuksessa on tärkeää, tarkoitetaan tavallisimmin sellaisia valmiuksia, joita lapsella tulisi olla aloittaessaan perusopetuksen. Käsitteet kouluvalmiuksista ovat vaihdelleet eri aikakausina, mutta niiden keskeisin sisältö on useimmissa OECD-maissa muodostunut varsin yhtenäiseksi. Nykyisin kouluvalmiudet ryhmitellään tavallisimmin:

- Somaattiseen ja fyysiseen valmiuteen, jolla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että lapsi selviytyy koulumatkan ja koulupäivän aiheuttamasta fyysisestä ja somaattisesta rasituksesta,
- motoriseen valmiuteen, jolloin lapsen tulisi kyetä esimerkiksi istumaan paikallaan ainakin puoli tuntia, seuraamaan opetusta ja keskittymään siihen, ja hänellä tulisi olla riittävä silmän ja käden yhteistyö esimerkiksi lukemisen ja kirjoittamisen harjoittelua varten,
- älylliseen valmiuteen, jolloin lapsella tulisi esimerkiksi olla riittävä sanavarasto, kyky ymmärtää opettajan ja oppikirjojen kieltä, taitoa kertoa kuvista ja omista kokemuksistaan sekä lukukäsite kehittynyt matematiikan alkeiden oppimiseksi,
- tunne-elämän valmiuteen, jolloin lapselta odotetaan itsenäisyyttä, jotta hän pystyisi irrottautumaan päivittäisestä kotiympäristöstä muutamaksi tunniksi, pettymysten sietokykyä, jolloin hän ei toimi enää mielihyvä-mielipaha-periaatteella sekä
- sosiaaliseen valmiuteen, joka ilmenee esimerkiksi lapsen herkkyytenä toista lasta kohtaan, sopeutumisena ryhmätilanteisiin, kykyä kuunnella toisia sekä kykyä noudattaa yhteisiä sääntöjä.

Esiopetuksen pää tavoitteena on lapsen persoonallisuuden kehityksen monipuolinen tukeminen lapsen omista lähtökohdista käsin. Lapsen kasvun ja kehityksen ainutlaatuisuus on otettu huomioon muun muassa siinä, että perusopetuslain mukaan koulunkäynnin voi aloittaa 6–8-vuotiaana, mikäli lapsella on psykologisten ja tarvittaessa lääketieteellisten selvitysten perusteella tähän edellytykset (kouluvalmiudet). Edellä mainituin perustein lapsi voi aloittaa perusopetuksen myös vuotta myöhemmin, mutta mahdollisuutta koulunkäynnin lykkäämiseen tai varhentamiseen on käytetty suhteellisen vähän.

Keskeistä esiopetuksessa on lasten innostaminen oppimaan uusia asioita oman kiinnostuksensa mukaisesti leikin ja toiminnan kautta. Esiopetus antaa lapselle aineksia tunteidensa, toimintamallinsa, leikkiensä ja oman ajattelunsa kehittämiseen. Esiopetus rakentuu kodista saatavalle kasvatustavalle ja sen tulisi tukea lapsen persoonallisuuden kehitystä siten, että lapselle kehittyisi terve itsetunto.

Esiopetuksessa opetus pohjautuu eheyttämiseen, lapsen elämäntilanteeseen liittyviin sekä lapsen maailmankuvaa laajentaviin ja jäsentäviin sisältökokonaisuuksiin. Esiopetuksessa tiedonalojen sisältöjen avulla lapsi laajentaa maailmankuvaansa. Keskeisiä sisältöalueita ovat kieli, matematiikka, etiikka ja katsomus, ympäristö- ja luonnontieto, terveys, taide ja kulttuuri. Tärkeä tavoite on herättää lapsen mielenkiinto oppimisen eri alueilla. Sisältöjako on tarkoitettu ohjaamaan opettajan työtä.

Esiopetus tarjoaa lapselle eettistä kasvatusta ja katsomuskasvatusta. Eettisen kasvatuksen tavoitteena on lapsen terveen itsetunnon kehittyminen. Katsomuskasvatusta jaksautuu kulttuuriseen katsomuskasvatukseen ja oman uskonnon keskeisimpien sisältöjen tarkasteluun. Eettinen kasvatusta ja kulttuurinen katsomuskasvatusta ovat kaikille yhteistä. Huoltajan valinnan mukaan lapsi osallistuu joko järjestettyyn uskontokasvatukseen, elämäntietotietokasvatukseen tai muuhun opetukseen.

Oppimishaasteena on perustietojen ja taitojen kehittyminen niin, että lapsi omien käsitystensä ja kokemuksiensa pohjalta rakentaa maailmankuvaa. Lasta ohjataan kriittiseen ja ymmärtävään oppimiseen.

Kieli ja vuorovaikutus -sisältöalue on keskeinen lapsen ajattelutaitojen, tunteiden ilmaisun, sosiaalisuuden sekä oppimisvalmiuksien kehittymisessä. Se luo pohjaa myös luku- ja kirjoitustaidon oppimiselle. Lasta ohjataan kertomaan ja keskustelemaan omista tunteistaan, mielipiteistään ja ajatuksistaan sekä ilmaisemaan havaintojaan ja päätelmiään. Ohjauksen tavoitteena on herättää lapsen mielenkiintoa suullisen ja kirjoitetun kielen havainnointiin ja tutkimiseen.

Matematiikkaan liittyvien valmiuksien kehittämisessä on tarkoitus luoda perusta matemaattisen ajattelun kehittymiselle. Se tapahtuu arkipäivän ilmiöiden kautta. Lapsen tulee saada myönteisiä kokemuksia matematiikasta.

Ympäristö- ja luonnontietoon liittyvien valmiuksien kehittämisen lähtökohtana on, että lapsi oppii ymmärtämään ja arvostamaan ympäristöään ja tuntemaan oman toimintansa vaikutuksia siihen. Tiedonhankinnan taitojen kehittymistä tuetaan käyttämällä tutkivaa ja ongelma-keskeistä lähestymistapaa. Ympäristö- ja luonnontiedon valmiuksia kehitetään toiminnallisten työtapojen avulla.

Lapsen terveyttä, kasvua ja kehitystä edistetään auttamalla lasta ottamaan itse vastuuta omasta terveydestään. Lapsen tasapainoisen kasvun fyysistä ja motorista kuntoa, liikehallintaa ja motorisia perustaitoja harjaannutetaan. Taidekasvatuksen avulla lapsi tutustutetaan taiteen ja kulttuurin maailmaan ja häntä ohjataan taiteelliseen työskentelyyn ja arvostamaan ympäristön kulttuurisia arvoja.

Opetussuunnitelman perusteissa lapsi nähdään oppijana aktiivisena ja toiminnallisena ymmärryksensä kehittäjänä. Esiopetuksessa oppiminen on aktiivista, aikaisempiin tietorakenteisiin pohjautuva tavoitteellinen prosessi. Työtavoissa otetaan huomioon lapsen kehitystaso ja tarve leikinomaiseen toimintaan, jolloin oppiminen on lapselle haasteellista ja iloa tuottavaa.

Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin tehdyssä muutoksessa (määräys OPH 42/011/2003) korostetaan kodin ja esiopetuksen välistä vuorovaikutusta. Esiopetuksen henkilöstön tulee tukea kotien kasvatustehtävää. Lapsen viihtyvyyden, kasvamisen ja oppimisen kannalta on tärkeää luoda luottamuksellinen yhteys esiopetuksen henkilöstön ja vanhempien välille.

Varhaiskasvatus ja siihen kuuluva esiopetus sekä perusopetus muodostavat lapsen kehityksen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden. Esiopetuksen järjestämisessä tulee ottaa huomioon muun varhaiskasvatuksen ja toisaalta perusopetuksen tavoitteet ja sisällöt.

Lapsen esiopetuksen fyysinen ja sosiaalinen ympäristö ja tarvittavat tukipalvelut tulee ensisijaisesti järjestää niin, että lapsi voi mahdollisimman täysipainoisesti osallistua ryhmän toimintaan. Erityistä tukea tarvitsevalle lapselle tulee laatia lapsen esiopetuksen suunnitelma yhdessä huoltajan ja tarvittavien asiantuntijoiden kanssa. Niille lapsille, jotka on otettu tai siirretty erityisopetukseen, suunnitelma laaditaan henkilökohtaiseksi opetuksen järjestämistä koskevaksi suunnitelmaksi (HOJKS).

Esiopetusikäisen maahanmuuttajalapsen opetus on mahdollista järjestää muun esiopetuksen yhteydessä, perusopetukseen valmistavana opetuksena tai näiden yhdistelmänä. Suomi/ruotsi toisena kielenä – opetuksen tavoite on, että lapsi saavuttaa perusopetuksen aikana mahdollisimman toimivan suomen/ruotsin kielen taidon kaikilla kielen osa-alueilla. Hyvän

suomen/ruotsin kielen hallinnan edellytyksinä ovat äidinkielen hallinta ja tavoitteinen oppiminen.

3.2. Esiopetuksen laajuus

Perusopetuslain 9 §:n mukaan esiopetus kestää yhden vuoden. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille annettavassa erityisopetuksessa sekä ministeriön luvalla annettavassa vieraskielisessä opetuksessa esiopetus voi kestää kaksi vuotta.

Oppilas tulee ottaa tai siirtää erityisopetukseen, jos oppilaalle ei vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voida antaa opetusta muuten. Erityisopetus järjestetään mahdollisuuksien mukaan muun opetuksen yhteydessä taikka muutoin erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Lapsi kuuluu pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin, jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa. Säännökset sisältyvät perusopetuslain 17 ja 25 §:ään.

Erityistä tukea esiopetuksessa tarvitsevat ne lapset, joiden kehityksen, kasvun ja oppimisen edellytykset ovat heikentyneet sairauden, vamman tai toimintavajavuuden vuoksi. Lisäksi erityisen tuen piiriin kuuluvat lapset, jotka tarvitsevat psyykkistä tai sosiaalista tukea kasvuun. Erityiseen tukeen ovat oikeutettuja myös lapset, joilla on opetuksen ja oppilashuollon asiantuntijoiden ja huoltajien mukaan kehityksessään oppimisvalmiuksiin liittyviä riskitekijöitä.

Perusopetusasetuksen 3 §:n mukaan esiopetusta annetaan vähintään 700 tuntia vuodessa. Esiopetustakin koskevat saman pykälän säännökset, joiden mukaan opetukseen tulee käyttää tuntia kohti vähintään 45 minuuttia ja opetukseen käytettävä aika jaetaan tarkoituksenmukaisiksi opetusjaksoiksi. Osa työajasta saadaan käyttää työelämään tutustumiseen sekä lukuvuoden päättäjäisiin ja myös muihin yhteisiin tapahtumiin. Saman asetuksen 4 §:n mukaan esiopetuksessa oppilaan työpäivään saa kuulua enintään viisi opetustuntia.

3.3. Opetusryhmät

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

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaanohjausta. Saman pykälän 2 momentin mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet. Perusopetuslain 26 a §:n 3 momentin mukaan asetuksella säädetään tarvittaessa opetusryhmien muodostamisesta esiopetuksessa. Perusopetusasetuksessa säädetään vain erityisopetuksen ryhmistä. Opetusministeriö on, neuvoteltuaan asiasta sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, antanut esiopetuksen järjestäjille suosituksen opetusryhmien muodostamisesta (opetusministeriön kirje 16.6.2000 dnro 37/400/2000).

Suosituksen mukaan esiopetuksen opetusryhmään saa kuulua pääsääntöisesti enintään kolme toista oppilasta. Jos esiopetusta antavan opettajan ohella ryhmän työskentelyyn osallistuu

enemmän aikaa koulunkäyntiavustaja, lastenhoitaja tai muu tehtävään soveltuvan ammatillisen koulutuksen suorittanut henkilö, opetusryhmän enimmäiskoko voi olla enintään 20 oppilasta. Opetusryhmän enimmäiskoko voidaan väliaikaisesti ylittää, jos se on opetuksen luonteen, opetuksessa käytettävän työskentelytavan tai jonkin pakottavan syyn takia perusteltua eikä järjestely vaaranna opetuksen tavoitteiden saavuttamista.

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:ssä säädetään henkilöstön ja lasten välisestä mitoituksesta. Kun esiopetusta järjestetään päivähoitopaikassa, jossa lapsi on koko päivän, noudatetaan päivähoitoasetuksen 6 §:n 1 momentin säännöstä eli seitsemää yli kolmivuotiaasta lasta kohden tulee olla yksi kasvatusvastuussa oleva henkilö. Kun esiopetusta järjestetään päivähoidossa vain esiopetukseen osallistuville lapsille sovelletaan henkilöstömitoituksessa päivähoitoasetuksen 6 §:n 2 momenttia eli yhtä kasvattajaa kohden ryhmässä voi olla enintään 13 lasta. Perusopetuslain 17 §:n 4 momentin perusteella annetut asetuksen säännökset opetusryhmien muodostamisesta erityisopetukseen otettuja tai siirrettyjä oppilaita varten koskevat myös näille oppilaille annettavaa esiopetusta.

Perusopetusasetuksen mukaan erityisopetukseen otetuille tai siirretyille oppilaille annettavassa opetuksessa opetusryhmässä saa olla enintään kymmenen oppilasta. Opetusryhmän enimmäiskoko voidaan ylittää, jos se on oppilaiden edellytysten tai opetuksessa käytettävän työskentelytavan takia perusteltua, eikä järjestely vaaranna opetuksen tavoitteiden saavuttamista. Jos oppilas kuuluu pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin, opetusryhmän enimmäiskoko on pienempi.

Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille annettavassa opetuksessa opetusryhmässä saa olla enintään kahdeksan oppilasta. Vaikeimmin kehitysvammaisista oppilaista muodostetussa opetusryhmässä saa olla kuitenkin enintään kuusi oppilasta. Jos tällaisen oppilaan opetus annetaan yhdessä muiden kuin pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien tai erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden kanssa, opetusryhmässä saa olla enintään 20 oppilasta.

3.4. Esiopetuksen järjestäminen ja hallinto

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään alueellaan asuville lapsille esiopetusta oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Kunta, jossa on sekä suomenkielisiä että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään esiopetuksen erikseen kumpaakin kieli-ryhmää varten.

Kunta on lisäksi velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Pidennetty oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää kuusi vuotta, joten näille lapsille on järjestettävä esiopetusta kahtena vuonna siitä vuodesta lukien, jona lapsi täyttää viisi vuotta.

Psykologisten ja tarvittaessa lääketieteellisten selvitysten perusteella opetuksen järjestäjä voi antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin. Jos perusopetuksen aloittamista myöhennetään pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen osalta, esiopetusta annetaan lapsen kuudentena ja seitsemäntenä ikävuotena.

Kunnan velvollisuus esiopetuksen järjestämiseen alkoi 1 päivästä elokuuta 2001. Kunta on kuitenkin jo aikaisemmin voinut järjestää oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta ilman sitä varten myönnettävää lupaa.

Esiopetuksen järjestämisvelvollisuus pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille alkoi perusopetuslain tullessa voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999. Myös sitä ennen näiden lasten oppivelvollisuus alkoi vuotta nuorempana kuin muilla lapsilla.

Kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen, myös esiopetuksen itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia sen valtion oppilaitokselta tai rekisteröidyltä yhteisöltä tai säätiöltä, jolle valtioneuvosto on myöntänyt luvan opetuksen järjestämiseen. Esiopetuspalvelut kunta voi hankkia myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Tällöin kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti.

Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhdydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Lisäksi esiopetuksen osalta tulee ottaa huomioon, että siihen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita. Kunta osoittaa perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta saavalle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa opetusta annetaan. Opetuskielen tulee olla oppilaan oma kieli, jolla kunta on velvollinen järjestämään opetusta. Esiopetuksen järjestämispaikaksi voidaan osoittaa myös päivähoitopaikka tai muu soveltuva esiopetuksen järjestämispaikka.

Ilman huoltajan suostumusta lasta ei saa osoittaa opetukseen, jossa oppilaalta peritään maksuja, eikä opetukseen, jossa kunnan päätöksen tai opetuksen järjestämisluvan perusteella noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää.

Perusopetuslaissa tai muussa lainsäädännössä ei säädetä, minkä lautakunnan ja hallintokunnan alaan kuuluvana esiopetus järjestetään, joten tämä kuuluu kunnan päätösvaltaan. Päivähoitoa ja sosiaalihuoltoa koskevien säännösten mukaan päivähoito on kuulunut sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle monijäseniselle toimielimelle, joka huolehtii sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä.

Sosiaalihuoltolain 6 ja 12 §:ää ja lasten päivähoidosta annettua lakia on väliaikaisesti muutettu siten, että päivähoito voi kunnassa kuulua muulle monijäseniselle toimielimelle. Kunta voi päättää, että päivähoito kuuluu opetustoimesta huolehtivalle toimielimelle samoin kuin esiopetus. Jos päivähoidosta vastaava toimielin määräytyy sosiaalihuoltolain 6 §:n 2 momentin mukaisesti, sen tulee huolehtia, että tarvittava yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa toteutuu. Kunnan järjestäessä sosiaalipalveluita tulee niistä muodostua päivähoidossa oleville lapsille ja heidän vanhemmilleen tai muille huoltajilleen tarkoituksenmukainen kokonaisuus riippumatta siitä, mikä toimielin vastaa lasten päivähoidosta. Säädökset sosiaalihuoltolain 6 ja 12 §:n, päivähoitolain (156/2003) ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) väliaikaisesta muuttamisesta ovat voimassa 31 päivään heinäkuuta 2008.

Sosiaali- ja terveysalan valtakunnallisen tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin ja Suomen Kuntaliiton selvityksen (2004) mukaan 373 kunnassa sosiaalitoimen lautakunta vastaa hallinnollisesti lasten päivähoidon, kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen tehtävistä ja 11 kunnassa hallinto on siirretty opetustoimen lautakunnan alaisuuteen. Päivähoidon hallinnon mahdollista muutosta valmistelee 50 kuntaa ja 36 kuntaa ilmoittaa, että kunnassa on tehty päätös päivähoidon tehtävien pysymisestä sosiaalitoimessa.

Opetustoimeen siirtymistä perustellaan lapsen kasvatuksen jatkumon muodostamisella päivähoidosta kouluun. Päivähoidon ja koulun välisen yhteistyön uskotaan näin myös paranevan. Kunnat perustelevat päivähoidon hallinnon pysymistä sosiaalitoimessa sillä, että nykyinen hallinto on toimiva. Päivähoito nähdään enemmän sosiaalipalveluna. Sosiaalitoimen perusteluissa painotetaan laajasti eri hallintokuntien jo toimivaa yhteistyötä. Sekä sosiaalitoimen että opetustoimen perusteluissa painotetaan menettelyn taloudellisuutta ja lapsen

kannalta mielekkään toiminnan kokonaisuutta. Kyselyyn on vastannut 90 prosenttia Suomen kunnista.

Perusopetuslain 7 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan laissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen. Edellytyksenä luvan myöntämiselle on, että opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen ja että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat sopineet asiasta. Lupa vieras-kielisen opetuksen, erityisopetuksen, erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatus-opilliseen järjestelmään perustuvan opetuksen ja kansanopistossa muille kuin oppivelvollisille annettavan opetuksen järjestämiseen voidaan myöntää alueellisen tai valtakunnallisen koulutus- tai sivistystarpeen perusteella, vaikka opetuksen järjestäjä ei ole tehnyt edellä mainittua sopimusta. Perusopetuslain 8 §:n nojalla myös valtio voi järjestää esiopetusta.

Esiopetuksen järjestämiseen luvan saanut opetuksen järjestäjä, rekisteröity yhteisö tai säätiö voi hankkia esiopetuspalvelut julkiselta tai yksityiseltä palveluiden tuottajalta. Opetuksen järjestäjä vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti.

3.5. Oikeus esiopetukseen ja esiopetuksen maksuttomuus

Perusopetuslain 26 a §:n lapsella on oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna oikeus saada esiopetusta. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella ja sellaisella lapsella, joka aloittaa perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin, on oikeus saada esiopetusta myös oppivelvollisuuden alkamisvuonna.

Osallistumisesta esiopetukseen päättää oppilaan huoltaja. Perusopetuslain 26 §:n 1 momentin mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen tulee kuitenkin osallistua oppivelvollisuuden alkamisvuonna järjestettävään esiopetukseen.

Oikeus saada esiopetusta on alkanut samoin kuin kunnan velvollisuus sen järjestämiseen 1 päivänä elokuuta 2001. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevilla lapsilla on ollut oikeus esiopetukseen perusopetuslain voimaantulosta alkaen. Myös sitä ennen heidän oppivelvollisuutensa on alkanut vuotta nuorempana kuin muilla lapsilla.

Lasten päivähoidosta annetun lain 11 b §:n mukaan päivähoitoa järjestettäessä tulee huolehtia, että päivähoidossa olevilla lapsilla on mahdollisuus osallistua 1 a §:n mukaiseen esiopetukseen.

Lapsen osallistuminen perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen ei vaikuta perheen oikeuteen käyttää päivähoitopalveluja. Lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun päivähoitopaikan sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (364/1963) tarkoitettua äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa, taikka vanhempainrahakauden päätyttyä välittömästi pidetyn isyysrahakauden jälkeen, ja että lapsi voi olla päivähoidossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Päivähoitoa on kuitenkin järjestettävä osa-aikaisesti, kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusiäkää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai kun lapsi perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta saman pykälän 1 momentissa säädettyä aikaisemmin. Päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.

Sivistysvaliokunnan toiseen lausumaan koskien vammaisten lasten subjektiivista oikeutta päivähoitoon liittyen pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien lasten vanhempien oikeutta saada lapselleen päivähoitopaikka tai sen vaihtoehtona lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tuki laajennettiin 1.1.2003 voimaan tulleilla lain muutoksilla. Näiden lainmuutosten myötä lapsen vanhempien oikeus valita kunnan järjestämä päivähoitopaikka tai sen vaihtoehtona lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tuki laajennettiin koskemaan pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien lasten ensimmäistä oppivelvollisuusvuotta.

Perusopetuslain 31 §:n mukaan opetus ja edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia. Vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalle on lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä lain 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut. Mainitussa pykälässä säädetään erityisopetuksen yhteydessä annettavasta kuntoutuksesta sekä erityisopetukseen liittyvistä kehittämis-, ohjaus- ja tukitehtävistä.

Opetukseen osallistuvalla on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria.

Kohtuullisia maksuja voidaan periä ulkomailla järjestettävässä opetuksessa ja yksityisen yhteisön tai säätiön ministeriön antaman erityisen koulutustehtävän perusteella muulla kuin oppilaan omalla kielellä järjestämässä opetuksessa.

Koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, koulumatkalla ja majoituksessa sattuneen tapaturman hoito on oppilaalle maksuton. Sama säännös koskee sekä perusopetusta että muuta saman lain nojalla järjestettävää opetusta.

3.6. Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja oppilashuolto

Oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön säädetään perusopetuslain 29 §:ssä. Alun perin pykälä on sisältänyt vain nykyään I momenttina olevan säännöksen, jonka mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Pykälään on lisätty 2–4 momentit lailla 477/2003.

Opetuksen järjestäjän tulee laatia opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä sekä toimeenpanna suunnitelma ja valvoa sen noudattamista ja toteutumista. Opetuksen järjestäjän tulee myös hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa sovellettavat järjestysmääräykset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Näissä säännöissä ja määräyksissä voidaan antaa kouluyhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyttäytymisestä. Määräyksiä voidaan antaa myös koulun omaisuuden käsittelystä sekä oleskelusta ja liikkumisesta koulurakennuksessa ja koulun alueella.

Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan esiopetuksen oppimisympäristön tulee olla terveellinen ja tukea monipuolisesti lapsen turvallisuutta. Oppimisympäristön tulee tarjota lapselle tilaisuuksia leikkiin, muuhun toimintaan ja omaan rauhaan.

Oppilashuollosta säädetään perusopetuslain 31 a §:ssä. Säännökset koskevat myös esiopetusta saavaa oppilasta. Oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edel-

lyttämä tarvittava oppilashuolto. Oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa.

Oppilashuoltoon sisältyvät opetuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen oppilashuolto sekä oppilashuollon palvelut, jotka ovat kansanterveyslaissa (66/1972) tarkoitettu kouluterveydenhuolto sekä lastensuojelulaissa (683/1983) tarkoitettu kasvatuksen tukeminen.

Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan esiopetuksen oppilashuollon tavoitteena on luoda terve ja turvallinen kasvu- ja oppimisympäristö sekä lapsen kehityksen ja oppimisen esteiden varhainen tunnistaminen ja niihin puuttuminen. Esiopetuksen oppilashuolto on osa muun varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen oppilashuollolistaa jatkumoa. Sillä varmistetaan kaikille tasavertainen kasvamisen ja oppimisen mahdollisuus.

3.7. Koulumatkaetu ja majoitus

Koulumatkaedusta säädetään perusopetuslain 32 §:ssä. Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai päivähoitoon. Säännöksessä päivähoidolla tarkoitetaan lasten päivähoidosta annetun lain mukaista päivähoitoa. 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. Esiopetusta saavien oppilaiden koulumatkaetua koskeva säännös on tullut voimaan 1 päivänä elokuuta 2004.

Esiopetuksessa oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas on otettu tai siirretty erityisopetukseen, matka saa kestää enintään kolme tuntia. Koulumatkojen enimmäiskesto on sama kuin perusopetusta saavalla oppilaalla, joka ei ole ennen lukuvuoden alkamista täyttänyt kolmeatoista vuotta. Jos lapsi saa opetusta muussa paikassa kuin kunnan osoittamassa lähikoulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Sama säännös koskee sekä perusopetusta että esiopetusta. Kuljetusta odottavalle oppilaalle on järjestettävä mahdollisuus ohjattuun toimintaan.

Jos pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan esiopetusta saavan oppilaan koulumatkaa ei voida järjestää edellä kerrotun enimmäiskeston rajoissa, oppilaalla on oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon. Esiopetusta ja perusopetusta saavan oppilaan osalta sovelletaan tällöin samoja majoitusta koskevia säännöksiä.

3.8. Kelpoisuus esiopetuksen antamiseen

Esiopetusta antavan opettajan kelpoisuudesta säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuudesta annetussa asetuksessa (986/1998). Asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan esiopetusta antamaan kelpoinen on henkilö, joka on kelpoinen antamaan luokanopetusta. Tämä kos-

kee sekä voimassa olevien säännösten mukaista luokanopettajan kelpoisuutta, josta säädetään saman asetuksen 4 §:ssä, että asetuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin perustuvaa luokanopettajan kelpoisuutta.

Mainitun pykälän 2–4 momentissa, sellaisina kuin ne ovat valtioneuvoston asetuksessa 327/2000, säädetään kelpoisuudesta antaa esiopetusta opetusryhmälle, johon ei kuulu perusopetuksen oppilaita. Kelpoinen antamaan esiopetusta on henkilö, joka on suorittanut kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annetun asetuksen (576/1995) 11 §:n mukaisen kandidaatin tutkinnon tai joka on suorittanut lastentarhanopettajan tutkinnon. Mainittu asetuksen pykälä koskee alempana korkeakoulututkintona järjestettävää lastentarhanopettajien koulutusta. Aikaisemmin lastentarhanopettajan tutkinto suoritettiin lastentarhanopettajanopistossa tai yliopistojen väliaikaisessa koulutuksessa. Myös sosiaalikasvattaja, sosiaali-alan ohjaaja ja sosionomi ovat kelpoisia antamaan esiopetusta asetuksessa säädetyin opintoja ja työkokemusta koskevin edellytyksin.

Erityisopetukseen otetuille ja siirretyille oppilaille esiopetusta on kelpoinen antamaan henkilö, joka opetustoimen henkilöstön kelpoisuudesta annetun asetuksen 8 §:n 2 momentin tai asetuksen voimaantulosäännösten nojalla on kelpoinen antamaan tällaista erityisopetusta perusopetuksessa. Saman pykälän 3 momentin mukaan, sellaisena kuin se on valtioneuvoston asetuksessa 1133/2003, esiopetusta näille oppilaille on kelpoinen antamaan myös henkilö, joka on suorittanut soveltuvan korkeakoulututkinnon sekä momentissa määritellyt erityisopettajan opinnot. Esiopetusta erityisopetukseen otetuille tai siirretyille oppilaille on kelpoinen antamaan myös 7 §:n 2–4 momentissa tarkoitettu henkilö, joka on suorittanut edellä tarkoitettujen erityisopettajan opinnot.

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 9 §:n mukaan esiopetusta antavalla opettajalla tulee olla opetuskielessä erinomainen suullinen ja kirjallinen taito. Koska erinomainen kielitaito yleensä osoitetaan siten, että henkilö on saanut koulusivistyksen ja suorittanut korkeakoulututkinnon samalla kielellä, esiopetusta antavan opettajan kelpoisuusvaatimukset huomioon ottaen asetuksen 22 a §:ssä säädetään poikkeus kielitaidon osoittamisesta. Vieraalla kielellä annettavaa esiopetusta voi antaa myös henkilö, joka hallitsee opetuksessa käytettävän kielen.

3.9. Valtion rahoitus

Esiopetukseen myönnettävästä valtionosuudesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998). Rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy oppilasmäärien sekä perusopetuksen oppilasta kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Yksikköhintoja laskettaessa esiopetusta saavien oppilaiden määrästä otetaan huomioon 91 prosenttia. Ennen kuin esiopetusta saaville oppilaille annettiin koulumatkaetu 1 päivästä elokuuta 2004, esiopetusta saavien oppilaiden määrästä otettiin huomioon 85 prosenttia. Prosenttimäärä korotettiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 17 §:n muuttamisesta annetulla lailla (1140/2003). Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien esiopetusta saavien oppilaiden määrä otetaan huomioon kokonaan.

Yksityiselle opetuksen järjestäjälle myönnettävässä valtionosuudessa esiopetusta saavien oppilaiden osalta yksikköhinta on 91 prosenttia asianomaiselle opetuksen järjestäjälle oppilasta kohden määrätystä yksikkö hinnasta. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien osalta on säädetty samoin kuin kuntien rahoituksessa. Myös yksityisillä opetuksen järjestäjillä esiopetusta saavien oppilaiden yksikköhinta oli aikaisemmin 85 prosenttia oppilasta kohden määrätystä yksikkö hinnasta.

3.10. Muutoksenhaku

Muutoksenhausta säädetään perusopetuslain 42 §:ssä, sellaisena kuin se on laissa 477/2003. Esiopetuksen osalta muutoksenhaun kohteena voivat olla lähinnä päätökset, jotka koskevat opetuksen maksuttomuutta, oppilashuoltoa, koulumatkaetua, majoitusta sekä tapaturman hoitoa. Opetuksen järjestäjän päätökseen tällaisessa asiassa haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

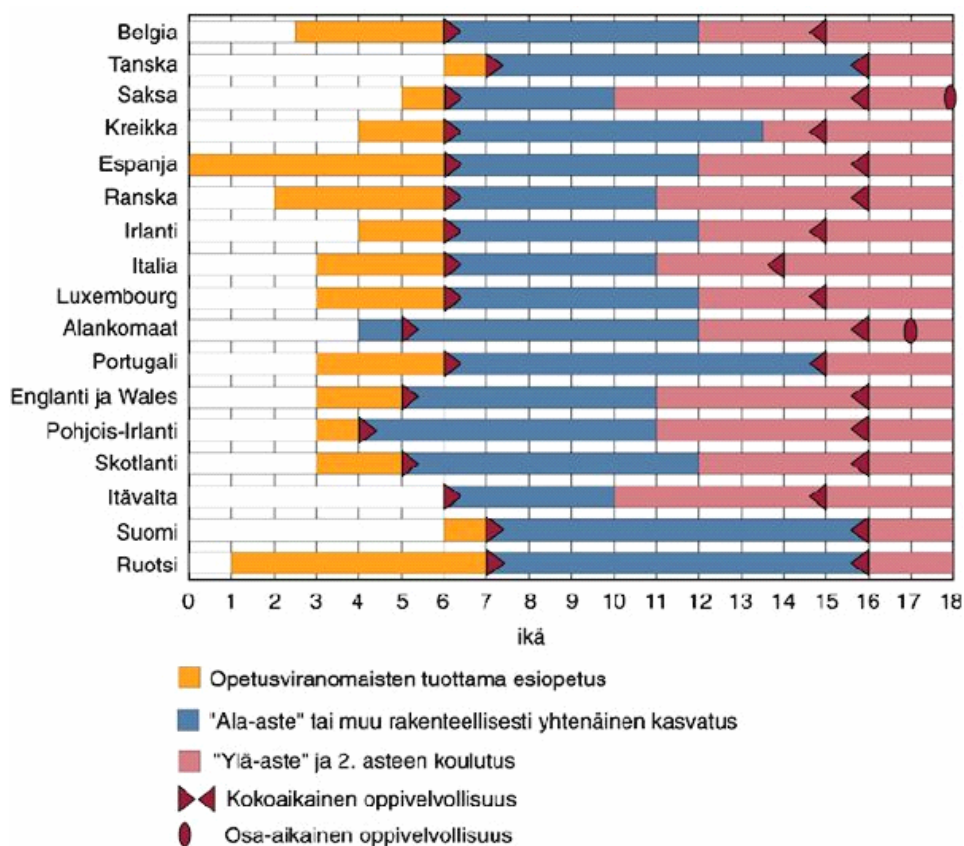
Eräisiin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla lääninhallitukselta ja lääninhallituksen päätökseen hallinto-oikeudelta. Esiopetuksessa näitä voivat olla päätös, joka koskee oppilaaksi ottamista, oppilaan ottamista tai siirtämistä erityisopetukseen vastoin huoltajan tahtoa ja erityisopetukseen kuuluvaa henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa. Hallinto-oikeuden päätökseen näissä asioissa ei saa hakea muutosta valittamalla.

4. KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUTIETOA

Esiopetusta koskevan kansainvälisen vertailutiedon kokoamisessa päämääränä oli saada kuva esiopetuksen asemasta koulutusjärjestelmässä erityyppisissä koulutusajatteluissa. Tarkastelun kohteeksi valittiin anglosaksiseen (Irlanti), mannereurooppalaiseen (Alankomaat, Itävalta, Tšekin tasavalta), pohjoismaiseen (Ruotsi ja Tanska) ja eteläeurooppalaiseen latinistiseen traditioon (Portugali) perustuvia tapoja järjestää esiopetusta. Tiedot hankittiin Eurybase tietokannan avulla sekä ottamalla yhteyttä asianomaisten maan ministeriössä esiopetusasioita hoitaviin virkamiehiin.

Ruotsissa ja Tanskassa järjestettävä esiopetus muistuttaa eniten Suomen 6-vuotiaille tarjottavaa esiopetusta. Ruotsissa oppivelvollisuus alkaa 7-vuotiaana ja siellä 6-vuotiaille järjestetään opetusta esikoululuokissa (förskoleklasser). Toiminta on oppilaalle vapaaehtoista. Tanskassa oppivelvollisuus alkaa 6-vuotiaana. Ensimmäisenä peruskouluvuotenaan oppilas osallistuu esiopetusluokan toimintaan. Muissa maissa toiminta ennen oppivelvollisuuskoulun aloittamista on päivähoitotyypistä.

Kuvio 3. Varhaiskasvatus ja perusopetus (ISCED 0–2) eri maissa.



Lähde: Key data on education in europe 2000

Irlannissa oppivelvollisuus alkaa 6-vuotiaana ja kestää 16-vuotiaaksi saakka. Valtaosa lapsista aloittaa koulunkäynnin kuitenkin jo 4- tai 5-vuotiaana. Noin 50 % kaikista 4-vuotiaista ja 70 % 5-vuotiaista lapsista osallistuu "infant classes" -nimisissä luokissa esiopetukseen josta yleensä toimii osana peruskoulua. Lähes kaikki peruskoulut tarjoavat esiopetusta. Esiopetustoimintaa tarjotaan myös yksityisesti virallisen koulujärjestelmän ulkopuolella. Esiopetuksen kokeiluohjelmaa nimeltään "Early Start" toteutetaan 40 huono-osaisella alueella. Päivähoitoa muistuttavaa toimintaa, jota myös kutsutaan esiopetuksiksi, "preschool", järjestetään 0–6-vuotiaille lapsille.

Esiopetusta hallinnoi opetusministeriö. Toimintaa säätelee perusopetuslaki vuodelta 1998. Opetusministeriö on laatinut 4–6-vuotiaille tarjottavasta esiopetuksesta kansalliset opetussuunnitelmien perusteet vuonna 1999. Maassa käydään koulutuspoliittista keskustelua nimimivaatimusten asettamiseksi mm. esiopetusryhmille ja opettajien kelpoisuuksille. Opetusministeriö valmistelee varhaiskasvatuksen kannanottoa. Esiopetuksen rahoittaa pääsääntöisesti valtio. Vanhemmat eivät maksa kuukausimaksuja. Toimintaa järjestetään myös maksullisissa yksityisissä laitoksissa. Hallintojohtokunnat sekä peruskoulujen rehtorit hallinnoivat toimintaa paikallistasolla. Esiopetukseen osallistumiseen tai sen järjestämiseen ei liity pakkoa.

Alankomaissa oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kun lapsi täyttää 5 vuotta, ja kestää 12 vuotta. Käytännössä lapset menevät kouluun kuitenkin jo 4-vuotiaana. Lapsi osallistuu siis yleensä perusopetukseen jo oppivelvollisuutta edeltävänä vuonna. Perusopetusta säätelee perusopetuslaki. Kunnat valvovat ja päättävät koulutoiminnasta opetusministeriön alaisuudessa.

Päivähoitotoimintaa sisällöltään muistuttava esiopetustoiminta ennen oppivelvollisuusikää on vapaaehtoista. Noin 60 % kaikista 3-vuotiaista osallistuu esiopetuksen leikkiryhmiin kahden aamu- tai iltapäivänä viikossa. Leikkiryhmille ja päivähoidolle on määrätty enimmäisryhmäkoot. Lapsiryhmässä voi olla enintään 30 lasta/aikuinen. Tavallisimmin esiopetus on järjestetty päiväkodeissa, koulun ulkopuolisessa hoidossa 4–13-vuotiaille lapsille eli aamu- ja iltapäivähoidossa, yksityisessä perhepäivähoidossa, leikkiryhmässä tai lounasajan keskuksissa. Lastenhoito kuuluu sosiaalishallinnon piiriin. Vuonna 2005 astuu voimaan uusi päivähoitolaki jonka myötä päivähoitotoiminta muuttuu kaupalliseksi toiminnaksi.

Alankomaissa panostetaan kansallisesti kielellisen eriarvoisuuden poistamiseen. Valtion panostaa erilaisiin erityisesti maahanmuuttaja- ja vähemmistötaustaisille lapsille suunnattuihin varhaiskasvatuksen hankkeisiin.

Itävallassa oppivelvollisuus alkaa sen vuoden syksyllä, jolloin lapsi täyttää kuusi vuotta ja kestää yhdeksän vuotta. Vuotta ennen oppivelvollisuusiän saavuttamista valtaosa lapsista on Kindergartenissa. Toiminnasta käytetään nimeä esiopetus ja siihen osallistuminen on oppilaalle vapaaehtoista. Luvuvuonna 1999–2000 noin 90 % ikäluokasta osallistui opetukseen. Kindergarten -toimintaa järjestetään kouluihin saavuttamiseen saakka (kolme-kuusivuotiaat lapset). Osavaltiot vastaavat itsenäisesti varhaiskasvatuksesta. Esiopetuksen järjestäjiä voivat olla julkisyhteisöt (liittovaltio, aluehallinto, kunnat tai kuntayhtymät) tai yksityiset järjestäjät (uskonnolliset yhteisöt, terveydenhuoltopalvelujen tuottajat, yritykset tai yksityiset henkilöt). Toiminta on yleensä maksullista.

Esiopetusluokka "Vorschulstufe" on osa perusopetusta ja toimintaa järjestetään tarvittaessa niille, jotka eivät ole oppivelvollisuusiän saavuttettuaan vielä koulukypsiä. Nämä oppilaat suorittavat ensimmäisen luokan perusopetuksesta esiopetusluokassa. Vorschulstufe voidaan järjestää omana luokkana tai integroituna muuhun perusopetukseen. Perusopetusta koskevat määräykset koskevat myös esiopetusluokan toimintaa. Itävallassa esiopetusryhmiin enimmäisryhmäkooksi on määrätty 25 lasta/aikuinen. Opetusministeriö hallinnoi perusopetustoimintaa.

Tšekin tasavallassa oppivelvollisuus on yhdeksän vuotta ja alkaa 6 vuoden iässä. Mikäli lapsi ei ole koulukypsä, koulun aloittamista voi lykätä. Tšekin tasavallassa esiopetusta annetaan 3–6-vuotiaille mateřské škola -nimisessä laitoksessa. Joissakin tapauksissa esiopetukseen otetaan myös nuorempia lapsia. Vuotta ennen oppivelvollisuusiän alkua valtaosa lapsista on mateřské škola'ssa.

Tšekin tasavallassa esiopetus voi olla järjestetty joko omissa päivähoitolaitoksissa tai se voi olla osa peruskoulua (základní škola). Toiminta on kunnan vastuulla lukuun ottamatta erityisopetusta, joka on ministeriön alaista toimintaa. Kunta voi periä maksua vanhemmilta, mutta muutoin rahoitus on julkista rahoitusta. Tšekin tasavallassa toimintaan osallistuminen on lapselle vapaaehtoista. 3–5-vuotiaiden lasten ikäluokasta keskimäärin 88 % osallistuu esiopetukseen.

Laissa on säädetty esiopetusryhmän minimiryhmäkoko: yhden luokan mateřské škola'ssa täytyy olla vähintään 15 oppilasta ja kahden tai useamman luokan koulussa vähintään 18 oppilasta. Aluehallinto voi kuitenkin päättää poikkeuksista. Keskimääräinen luokan koko on noin 22 oppilasta. Opetusministeriön vuonna 2003 hyväksymässä esiopetuksen opetussuunnitelmassa on suosituksia esiopetustoiminnasta ja yksittäisten oppilaiden arviointikäytännöistä.

Ruotsissa oppivelvollisuus on säädetty 7–16-vuotiaille lapsille. Koulun aloitusikä on kuitenkin joustava, mikä merkitsee sitä, että 6-vuotiailla lapsilla on mahdollisuus aloittaa koulunkäynti. Vuotta ennen oppivelvollisuusiän alkua lapset voivat osallistua joko esikouluun tai esikoululuokkien opetukseen.

Esikoulu, förskola, 4- ja 5-vuotiaille on ollut olemassa vuoden 2003 alusta lähtien. 1–5-vuotiaista lapsista keskimäärin 72 % osallistuu esikoulutoimintaan. Kunnat ovat velvollisia järjestämään esiopetusta kaikille 1–5-vuotiaille lapsille, joiden vanhemmat käyvät työssä tai opiskelevat. Esikoulut toimivat yleensä omissa tiloissaan päiväkodeissa. Ruotsissa esikoulutoiminta 4–5-vuotiaille on maksutonta ainakin kolme tuntia päivässä. Esikoulun valtakunnallinen opetussuunnitelma määrittää toiminnan suuntalinjat.

Esikoululuokka, förskoleklass, on osa peruskoulua, ja kuntien on järjestettävä tätä opetusta. Valtaosa esikoululuokkien lapsista on 6-vuotiaita ja käytännössä melkein kaikki 6-vuotiaat ovat esikoululuokalla. Lapsilla on subjektiivinen oikeus saada esikouluopetusta. Esikoulutoiminta ja koululasten hoito on opetusministeriön hallinnonalaista toimintaa. Esikoululuokat on järjestetty peruskoulun yhteyteen. Esikoululuokkien opetussuunnitelma on osa peruskoulun opetussuunnitelmaa. Ruotsissa ryhmäkoosta ei ole säädöksiä. Esikoululuokkaopetus on maksutonta.

Tanskassa oppivelvollisuusikä alkaa 6 vuoden iässä ja kattaa ikävuodet 6–17 vuotta. 6–7-vuotiaiden esiopetus on osa peruskoulua. Sitä aikaisemmin useimmat lapset osallistuvat johonkin päivähoitomuodossa annettavaan esiopetukseen. Kaikkiaan 0–2-vuotiaista 56 % ja 3–5-vuotiaista 92 % on päivähoidon piirissä. Vuotta ennen oppivelvollisuusiän alkua valtaosa lapsista on päivähoidossa.

Tanskassa on neljänlaisia esiopetuslaitoksia: alle kolmivuotiaiden seimet (vuggestue), 3–7-vuotiaiden lastentarhat (børnehave), 6–7-vuotiaiden esiopetusluokat, (børnehaveklasse) ja yhdistetyt oppilaitokset (integrerede institution) jotka on tarkoitettu kolmesta kuukaudesta 14. ikävuoteen. Useimmat lapset osallistuvat päivähoitotoimintaan vuotta ennen esikouluopetukseen osallistumista. Toimintaan osallistuminen on vapaaehtoista ennen kuudetta ikävuotta. Paikallisviranomaisilla on vastuu järjestää esiopetusta tarpeen mukaan. Paikallisviranomaiset rahoittavat esikoulutoimintaa käyttäen tähän tarkoitukseen saamaansa valtionosuutta. Lapselle esiopetustoiminta voi olla maksutonta tai maksullista riippuen siitä onko opetuksen järjestäjä yksityinen vai julkinen.

Perusopetusta säätelee perusopetuslaki. Opetusministeriö ja kunnanvaltuustot valvovat yksi-vuotisten esiopetusluokkien ja perusopetuksen toimintaa. Esiopetuksessa on opettajaa kohden keskimäärin 10,4 oppilasta ja esiopetusluokkien keskimääräinen koko on 19,8 oppilasta. Esiopetuksen opettajia koskien ei ole erityisiä määräyksiä. Periaatteessa esiopetuksen opettajat voivat vapaasti valita sisällöt, työtavat, didaktisen aineiston jne. Kunnilla on velvollisuus laatia esiopetukselle ”koulutussuunnitelma” ja johtokunnan määriteltävä laitosten toiminnan periaatteet.

Portugalissa oppivelvollisuusikä alkaa 6-vuotiaana ja kestää 9 vuotta. Esikoulutoiminta koskee lapsia 3 vuodesta eteenpäin oppivelvollisuusiän eli 6 -vuotiaaksi saakka. Jardim de Infância eli lastentarha on keskeisin esikouluopetusta tarjoava laitostyyppi. Lisäksi on tarjolla työ- ja sosiaaliministeriön alaista vanhempien työssäolon aikana tapahtuvaa hoitoa, kuntien tarjoamia aktiviteetteja lapsille sekä ”kiertokouluja” haja-asutusalueilla. Toimintaan osallistuminen on vapaaehtoista, koska vastuu pienten lasten opetuksesta katsotaan olevan vanhemmilla. 5-vuotiaista 85 %, 4-vuotiaista 74 % ja 3-vuotiaista 59 % osallistuu esiopetukseen vuosittain.

Portugalissa esikouluopetuksen järjestämisessä sallitaan laajasti erilaisia vaihtoehtoja ja rahoituskin voi tulla sekä julkisista että yksityisistä lähteistä. Lastentarhat voivat toimia myös voittoa tuottavina kouluina.

Yleisestä koulutuspolitiikasta päättää opetusministeriö. Portugalissa esiopetuslaissa määritellään sekä ryhmän minimi- että maksimikoko (20–25) ja henkilökunnan pätevyysvaatimukset. Opetussuunnitelmien suuntaviivat on myös määritetty yhteisiksi kaikille.

5. SELONTEON VALMISTELU

Selonteon valmistelussa käytettiin monitahoarviointia, jolloin arvioitavaa asiaa lähestytään eri näkökulmista. Tietoa kerättiin:

- esiopetuksen järjestäjiltä,
- esiopetusta antavan päiväkodin johtajalta tai koulun rehtorilta,
- esiopetusta antavalta opettajalta ja
- perusopetuksen ensimmäisen vuosiluokan opettajalta sekä
- lasten vanhemmilta.

5.1. Esiopetusuudistuksen vaikutusten ja asetettujen tavoitteiden arviointikohteet

Esiopetusuudistuksen vaikutusten ja asetettujen tavoitteiden arviointikohteet on johdettu edellä selostetuista säädöksistä ja eduskunnan hyväksymistä lausumista. Esiopetusuudistuksen vaikutusten ja esiopetukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa on kysymys tuloksellisuuden arvioinnista, jonka mittaamista on kehitetty OECD:n piirissä 1970 luvulta lähtien. Suomalaiseen koulutusjärjestelmään menetelmän sovelluksen on kehittänyt Opetushallitus 1998.

Taulukko 1. Selonteon viitekehys.

TOIMINNALLISET LAATUTEKIJÄT	Esiopetuksen laajuus ja järjestäminen Henkilöstö Oikeudet ja velvollisuudet Yhteistyö	Saavutettavuus, päivähoitojärjestelyt, ryhmäko, hallinto Kelpoisuus antaa esiopetusta, pätevoittämisa ja täydennyskoulutus Turvallinen opiskelu ympäristö, oppilashuolto, kuljetusmatkaetus, OPS mukainen opetus, arviointi Yhteistyö kotien, muun varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kanssa
ESIOPETUKSEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN	Lasten kasvu-, kehitys ja oppimisedellytykset Palvelukyky	Sosiaaliset-, eettiset-, oppimis- ja työskentelyvalmiudet, valmiudet oppimisen eri sisältöalueilla, esiopetuksen hyödyt ja puutteet Kasvatuksen tuki, yksilöllisyyden huomioiminen, osallistumismahdollisuudet, viihtyminen
ESIOPETUKSEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄ	Rahoitusjärjestelmä	Käyttökustannusten kehitys ja kohdentuminen

Esiopetus on tehokasta silloin, kun esiopetuksen oppimisen perusedellytykset eli toiminnalliset laatutekijät ovat korkeaa tasoa. Esiopetuksen toimintaan liittyvät laatutekijät indikoivat toiminnan tapaa eli ilmaisevat, minkälaisissa puitteissa ja miten esiopetus tapahtuu. Näistä tekijöistä säädetään lain, asetuksin ja määräyksin kuten edellä kuvattiin. Nämä asiat on ilmaistu edellä olevassa kuviossa.

Vaikuttavaa esiopetus on silloin, kun sen tuottamat valmiudet edistävät lapsen henkistä kasvua sekä yhteiskunnan, kulttuurin ja myöhemmin työelämän kehitystä. Esiopetuksen tuloksia tarkastellaan yhteiskunnallisena vaikuttavuutena ja asiakasvaikuttavuutena. *Yhteiskunnallinen vaikuttavuus* ilmenee lapsen kasvu-, kehitys- ja oppimisedellytysten kehittymisenä ja koulutuksen tasa-arvon toteutumisena. Lapsen kasvu-, kehitys- ja oppimisedellytyksiä arvioidaan opetussuunnitelman perusteiden tavoitteiden mukaisesti eriteltynä yleisiin oppimisen tavoitteisiin sekä yksityiskohtaisiin tavoitteisiin. Yleisiä oppimisedellytyksiä indikoivat sosiaaliset ja eettiset taidot sekä työskentely- ja oppimisvalmiudet. Yksityiskohtaisten tavoitteiden saavuttamista arvioidaan lapsen valmiuksilla oppimisen eri alueilla. *Asiakasvaikuttavuus* puolestaan merkitsee esiopetuksen palvelukykyä. Esiopetuksessa olevien lasten vanhemmat arvioivat näiden palveluiden käyttäjinä esiopetuspalvelujen joustavuutta, esiopetuksen tarjoamaa kasvatuksen tukea, palvelun yksilöllisyyttä eli lapsen yksilöllisten oppimisedellytysten huomioon ottamista sekä vanhempien vaikutusmahdollisuuksia lapsensa esiopetukseen.

Kolmantena tuloksellisuuden ulottuvuutena on esiopetuksen taloudellisuus. Se merkitsee sitä, että esiopetukselle on osoitettu asetettujen tavoitteiden näkökulmasta riittävät voimavarat tuotettujen esiopetuspalvelujen määrän ja palvelutuotannon rakenteen kannalta. Taloudellisuusindikaattoreina käytetään kuntakohtaisia esiopetuksen käyttökustannuksia esiopetusta saavaa lasta kohden sekä sitä, miten hyvin esiopetuksen järjestämiseen ja opetushenkilöstön jatko- ja täydennyskoulutukseen on varattu voimavaroja.

5.2. Selonteon valmistelussa käytetyt aineistot ja niiden käsittely

Esiopetusselonteko valmisteltiin virkatyönä opetusministeriössä. Selonteon valmistelussa käytettiin valmiita tilastoaineistoja, peruspalveluiden arviointien tuloksia ja Opetushallituksen suorittamaa esiopetuksen laadun arviointia. Kaikki aineistot kerättiin syksyn 2003 ja kevään 2004 aikana.

Lääninhallitusten peruspalveluiden arvioinnin avulla selvitettiin kunnallisen esiopetuksen laajuutta, hallinnollisia järjestelyitä, esiopetusryhmien kokoa, oppilashuollollisten palvelujen riittävyyttä, henkilöstötilannetta, kuljetusjärjestelyitä sekä esiopetukseen osallistumattomuuden syitä. Kysely suunnattiin kaikkien kuntien (N=444) esiopetuksesta hallinnollisesti vastaaville virkamiehille. Kyselyyn vastausprosentti oli hyvää tasoa ja se vaihteli Länsi-Suomen läänin 93 prosentista Oulun ja Lapin läänin 100 prosenttiin.

Opetushallituksen toteuttamassa esiopetuksen toimintaan liittyvien laatutekijöiden ja kasvatustavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa käytettiin esitestattuja kyselylomakkeita ja otantaperusteista monitahoarviointia. Tietoa kerättiin usealta eri kohderyhmältä kuten päiväkodin johtajalta tai koulun rehtorilta, esiopetusta antavalta opettajalta, perusopetuksen ensimmäisen vuosiluokan opettajalta sekä esiopetusta saavien lasten vanhemmilta.

Edellä mainittujen kyselyiden toteuttamiseksi suoritettiin otanta. Arvioinnin otantayksiköksi valittiin kunnat, koska tällä hetkellä koko maata kattavaa yhteistä tietokantaa esiopetusta an-

tavista paikoista ei ole. Otannan perusteena olivat vuoden 2002 kuntatiedot ja kunnissa olevien 6-vuotiaiden lasten määrät. Tavoitteena oli saada arvioinnin piiriin noin 5 % esiopetusikäisten lasten ikäluokasta, mikä on noin 3 000–4 000 lasta.

Otannan ositteiksi otettiin lääni, EU-tavoitealue¹ ja kuntaryhmä². Lisäksi otettiin huomioon esiopetuksen järjestäjä, järjestämismuoto, esiopetusryhmien muoto ja esiopetuspaikoissa olevien lasten lukumäärä. Otokseen otettiin mukaan 60 kuntaa, joka on riittävä määrä ositteisiin jakautumisen kannalta ja joka myös takaa edustavan otoksen kaikista maan kunnista. Otantaa tarkistettiin ikäluokan koon mukaan, ja siksi näiden 60 kunnan lisäksi valittiin viidestä suuresta kunnasta satunnaisesti kaksi kuntaa, jotta saataisiin myös ikäluokan koon mukaisesti edustava otos. Koska Lapin läänin kunnat ovat pieniä, varmistettiin Lapin läänin tarpeeksi suuri lapsiotoskoko ottamalla Lapin läänistä pieni yliedustus. Ruotsinkielisen esiopetuksen edustava otos varmistettiin harkinnanvaraisella otannalla siten, että mukaan otettiin selvästi ruotsinkielisistä kunnista satunnaisesti kaksi kuntaa. Samoin myös ruotsinkielisten osuus tuli hieman yliedustetuksi, jotta voitiin tehdä vertailuja suomenkielisten ja ruotsinkielisten välillä. Lopullinen otoskuntamäärä nousi siten 64:ään. Ahvenanmaa ei kuulunut otokseen. Yksityiset esiopetuspaikat olivat otannassa mukana vain, jos kunta ilmoitti kyseisen esiopetuspaikan kuuluvan kuntansa lakisääteisen maksuttoman esiopetuksen piiriin.

Otokseen tulleista päiväkodeista ja kouluista valittiin kaikki esiopetusryhmät (N=356) ja näiden ryhmien opettajat (N=442). Mukaan tulivat ryhmien kaikki esiopetusta saavat lapset (N=4329) ja heidän vanhempansa (N=3716). Mukaan otettiin myös perusopetuksen ensimmäisen luokan opettajat (N=243) niistä kouluista, jotka saivat oppilaansa otokseen tulleista esiopetuspaikoista. Kustakin koulusta otettiin se ensimmäisen vuosiluokan opettaja, jonka luokalle suurin osa tämän esiopetuspaikan lapsista tuli.

Tämä menettely takaa sen, että tämän selonteon yhteydessä voidaan tehdä vertailuja ja saatujen tulosten perusteella johtopäätöksiä esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta läänien, kunta- ja kieliryhmien näkökulmasta.

¹ EU-tavoitealueet: 0 = ei tavoitealue, 1 = EU:n heikoimmin kehittyneet alueet, 2 = rakenteellisissa vaikeuksissa olevat alueet, 4 = siirtymäkauden alue

² Kuntien tilastollinen ryhmittely: kaupunkimaiset kunnat: väestöstä vähintään 90 % asuu taajamassa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000. Taajaan asutut kunnat: väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 %, asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000, mutta alle 15 000. Maaseutumaiset kunnat: väestöstä alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000, sekä kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 %, asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000.

http://www.stat.fi/tk/tt/luokitukset/index_alue_keh.html

Taulukko 2. Selonteossa käytetyt aineistot.

	Otos			Kyselyyn osallistuminen			Prosenttia		
	yht.	suomen- kieliset	ruotsin- kieliset	yht.	suomen- kieliset	ruotsin- kieliset	yht.	suomen- kieliset	ruotsin- kieliset
Esiopetus- yksikköjen johtajat	254	225	29	254	225	29	100	100	100
Esiopetusta antavat opettajat	454	408	46	442	397	45	97	97	98
Esiopetusta saavat lap- set	4586	4112	474	4329	3937	392	94	96	83
Vanhemmat	4586	4112	474	3716	3352	364	81	82	77
Alkuopetuk- sen opetta- jat	254	225	29	243	214	29	96	95	100
Esiopetus- ryhmä	356	319	37	356	319	37	100	100	100

6. ARVIO ESIOPETUSUUDISTUKSEN VAIKUTUKSISTA JA ASETETTujen TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA

6.1. Esiopetuksen toiminnalliset laatutekijät

6.1.1. Laajuus ja järjestäminen

Esiopetuksen laajuus on 700 tuntia vuodessa. Enimmillään esiopetustunteja kertyy lapsille 950 tuntia, mutta tavallisin vuosituntimäärä on asetuksen mukainen 700 tuntia. Noin 50 prosenttia esiopetuksen järjestäjistä tarjoaa esiopetusta asetuksen ylittävän vuosituntimäärän. Päivittäinen esiopetusaika on yleisimmin 4 tuntia päivässä. (Tämän määrän esiopetusta saa 92 prosenttia esiopetukseen osallistuvista lapsista.)

Opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan vuonna 1999 esiopetukseen osallistuvia lapsia oli kaikkiaan 52 096. Tästä lapsimäärästä 68 prosentilla esiopetus järjestettiin päivähoidon yhteydessä. Vastaavasti luvanvaraiseen koulutoimen järjestämään esiopetukseen osallistui 6 500 lasta, mikä vastaa noin 10 prosenttia koko esiopetusikäisten ikäluokasta. Vuonna 2000–2001 toteutetun peruspalveluiden arvioinnin mukaan perusopetuslain mukaisessa kunnan järjestämässä esiopetuksessa oli 93 prosenttia 6-vuotiaiden ikäluokasta. Virallisen tilaston mukaan kunnalliseen 6-vuotiaiden lasten esiopetukseen osallistui syksyllä 2003 kaikkiaan 55 068 lasta. Esiopetukseen osallistumisprosentti suhteessa vuotuisen 6-vuotiaiden lasten ikäluokkaan on noussut tasaisesti vuosien 1999–2003 välillä 78 prosentista 96 prosenttiin.

Esiopetukseen osallistuminen on nykyisin Suomessa kansainvälisesti vertaillen korkeaa tasoa. Kehitys on ollut nopeaa. Vielä 1990-luvun puolessa välissä esiopetukseen osallistui keskimäärin 60 prosenttia koko 6-vuotiaiden ikäluokasta. Vastaava luku muissa esiopetusta järjestävissä pohjoismaissa oli tuolloin yli 90 prosenttia. Suomi on nopeasti noussut esiopetusta järjestävien OECD-maiden kärkijoukkoon esiopetuksen järjestämisen ja sen saavutettavuuden suhteen.

Lasten osallistuminen yksityiseen ja valtion järjestämään esiopetukseen on vähentynyt vuosittain. Tämä johtuu kunnallisen esiopetuksen laajenemisesta, jolloin yksityisen järjestämän esiopetuspalveluiden kysyntä on vähentynyt vuosittain. Vuonna 1999 yksityisen tai valtion järjestämään esiopetukseen osallistui 10 000 lasta, mikä vastaa 15 prosenttia 6-vuotiaiden lasten ikäluokasta. Peruspalveluiden arvioinnin mukaan vuonna 2003 osuus ikäluokasta oli 0,8 prosenttia.

Erityistä tukea tarvitsevien lasten osuus ikäluokasta vaihtelee maan eri läänien välillä hieman. Vuonna 2002 esiopetuksessa oli erityisoppilaita 1 584, mikä vastaa 5,0 prosenttia kaikista perusasteen erityisoppilaista. Tavallisin erityisopetukseen otto- tai siirtopäätöksen syy on vaikea kehitysvamma (45 %) tai dysfasiasta johtuvat oppimisvaikeudet (26 %). Pidenttyn oppivelvollisuuden piirissä oli vuonna 2003 yhteensä 3,1 prosenttia 6-vuotiaiden lasten ikäluokasta. Lykkäystä koulun aloittamiseen oli saanut 1,8 prosenttia esiopetuksessa olleista lapsista. Esiopetuksen osallistumisessa ei ole merkittäviä eroja eri läänien, kunta- ja kieli-ryhmien välillä.

Esiopetukseen osallistuvien päivähoitojärjestelyt

Vuonna 2000–2001 kunnan järjestämässä esiopetuksessa olevista kuusivuotiaista lapsista 55 prosenttia oli myös päivähoidossa. Esiopetukseen osallistumattomista lapsista kokopäivähoitossa oli 6 prosenttia ja osapäivähoitossa 2 prosenttia.

Lasten päivähoitosta annetun lain (239/1973) mukaan kokopäivähoitolla tarkoitetaan yleensä enintään kymmenen tunnin hoitoaikaa ja osapäivähoitolla vastaavasti viiden tunnin hoitoaikaa vuorokaudessa.

Suurin osa 6-vuotiaista lapsista, joilla ei ole kodin ulkopuolisen päivähoiton tarvetta, osallistuu esiopetukseen. Kokopäivähoitossa olevien kuusivuotiaiden lasten määrä on vähentynyt vuodesta 1999, mikä on seurausta sekä ikäluokkien pienenemisestä että perusopetuslain mukaisen esiopetuksen laajenemisesta kattamaan koko 6-vuotiaiden ikäryhmän. Yksityisessä perhepäivähoitossa olevien 6-vuotiaiden lasten osallistuminen esiopetukseen on vähäisempää kuin kunnallisessa perhepäivähoitossa tai kotihoitossa olevien lasten.

Vuonna 2004 esiopetukseen osallistuvista lapsista 64 prosenttia on myös päivähoiton piirissä. Näistä päivähoitoa tarvitsevista lapsista lähes 90 % prosenttia saa päivähoitoa esiopetuksen yhteydessä olevassa päivähoitopaikassa. Muussa päivähoitopaikassa hoitoa saa 10 prosenttia lapsista.

Eniten päivähoitoa tarvitsevia lapsia on Etelä-Suomen läänissä (72 %) ja vähiten Lapin läänissä (50 %). Etelä-Suomessa 95 prosenttia päivähoitoa tarvitsevista 6-vuotiaista lapsista saa hoitoa samassa paikassa kuin missä esiopetuskin järjestetään. Länsi-Suomen läänin alueella vastaava prosentuaalinen osuus on 85.

Kaupunkimaisissa kunnissa esiopetusta saavista lapsista 72 prosenttia on myös päivähoiton piirissä. Näistä lapsista 95 prosenttia osallistuu esiopetukseen samassa paikassa päivähoiton kanssa. Maaseudulla päivähoitoon osallistuvien lasten suhteellinen osuus on kaupunkoja ja taajaan asuttuja kuntia pienempi. Maaseudulla esiopetusta saavista lapsista on päivähoiton piirissä 53 prosenttia. Näistä 70 prosenttia saa päivähoitoa esiopetuksen yhteydessä olevassa hoitopaikassa.

Ruotsinkielisessä esiopetuksessa olevista lapsista 75 prosenttia osallistuu myös päivähoidon, joka on järjestetty lähes poikkeuksetta (99 %) esiopetuksen kanssa samassa paikassa.

Ryhmäkoko

Esiopetuksessa ryhmän kokoa säätelee Opetusministeriön suositus sekä päivähoiton osalta päivähoitoasetus, kuten edellä lainsäädäntöä koskevassa jaksossa todettiin. Opetusministeriön 20 lapsen ryhmäkokosuositus ylitetään noin 30 prosentissa esiopetusryhmistä. Suhteellisesti vähiten suosituksen ylittäviä ryhmiä oli Lapin läänissä (12 %) ja Itä-Suomen läänissä (15 %). Myös näissä lääneissä suosituksen ylittävien ryhmien osuus on edellisvuotta suurempi. Erityisesti päiväkodeissa ja yhdistetyissä ryhmissä on suositusta suurempia ryhmäkokoja. Alueellisesti tarkasteltuna eniten opetusministeriön suositusta suurempia esiopetusryhmiä on Oulun ja Länsi-Suomen lääneissä.

Taulukko 3. Esiopetusryhmien ryhmäkoko ryhmämuodoittain.

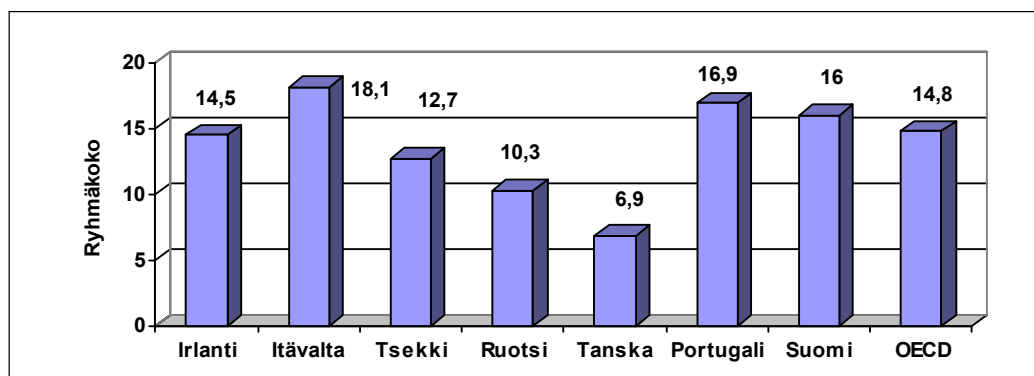
	1-13 lasta		14-20 lasta		yli 20 lasta		yhteensä		suurin
	n	%	n	%	n	%	n	%	ryhmäkoko
erillinen esiopetus-ryhmä päiväkodissa	35	29	56	47	28	24	119	100	26
erillinen esiopetus-ryhmä koulussa	26	43	25	41	10	16	61	100	43
erillinen esiopetus-ryhmä muussa toimipaikassa	3	60	2	40		0	5	100	15
yhdistettynä varhaiskasvatukseen	19	14	39	28	81	58	139	100	42
yhdistettynä perusopetukseen	20	65	9	29	2	6	31	100	26
yhteensä	103	29	131	37	121	34	355	100	30

Esiopetusryhmien lapsimäärät vaihtelevat suuresti. Pienimmillään ryhmäkoko on 3 lasta ja suurimmillaan 43 lasta. Erillisiä opetusryhmiä on 52 prosenttia ja näiden ryhmien keskimääräinen koko on 16 lasta. Varhaiskasvatukseen yhdistettyjä ryhmiä on 39 prosenttia. Näissä ryhmissä on keskimäärin 20 lasta. Perusopetukseen ryhmistä on yhdistetty 9 prosenttia ja näiden ryhmien koko on keskimäärin 12 lasta. Varhaiskasvatukseen yhdistetyissä ryhmissä esiopetusikäisiä on keskimäärin 11 ja perusopetukseen yhdistetyissä ryhmissä 4.

Noin 60 prosentissa esiopetusryhmistä on yksi esiopetusta antava opettaja ja joka toisessa ryhmässä on myös avustavaa henkilöstöä. Kahden tai useamman opettajan tiimityöskentelyn mallia käytetään 24 prosentissa esiopetusryhmiä.

Esiopetusryhmistä 67 prosenttia on kokopäiväryhmiä. Tämä merkitsee sitä, että toiminta jatkuu päivähoitona varsinaisen esiopetuksen jälkeen. Osapäiväisiä esiopetusryhmiä on 31 prosenttia, erityisryhmiä 2,3 prosenttia, integroituja ryhmiä 8,7 prosenttia ja kielikylyryhmiä 2 prosenttia.

Kuvio 4. Esiopetuksen keskimääräiset ryhmäkoot vertailun kohteena olevissa OECD-maissa. Lähde: OECD 2003.



Esiopetuksen hallintokunta

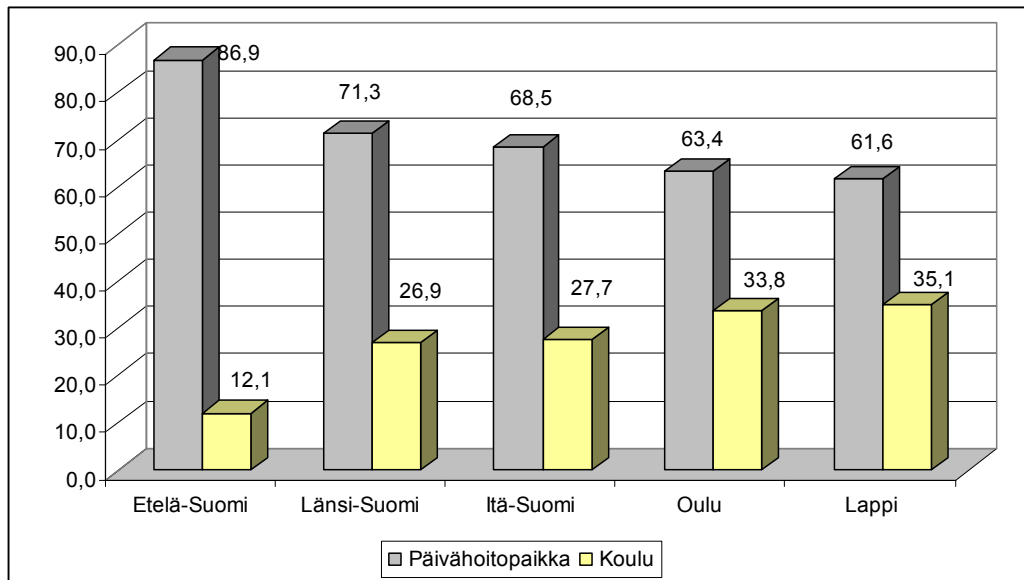
Esiopetus on useimmissa kunnissa sosiaali- ja koulutoimen yhdessä hallinnoimaa. Koulutoimen yhteyteen hallinnointi on sijoitettu 35 prosentissa Suomen kuntia. Vastaavasti sosiaalitoimen alaisuudessa esiopetusta hallinnoidaan 26 prosentissa kuntia. Etelä-Suomen läänissä esiopetus on yleisimmin sosiaalitoimen, Länsi-Suomen ja Itä-Suomen lääneissä koulutoimen ja Oulun ja Lapin läänissä sosiaali- ja koulutoimen yhdessä hallinnoimaa.

Taulukko 4. Esiopetuksen hallintokunta lääneittäin (% vastanneista kunnista)

LÄÄNI	Koulutoimi		Sosiaalitoimi		Sos.- ja koulut.		Muu		Yhteensä	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Etelä-Suomi	22	25,6	34	39,5	25	29,1	5	5,8	86	100,0
Länsi-Suomi	65	35,9	53	29,3	63	34,8	0	0,0	181	100,0
Itä-Suomi	28	43,8	10	15,6	25	39,1	1	1,6	64	100,0
Oulu	19	38,0	5	10,0	26	52,0	0	0,0	50	100,0
Lappi	8	36,4	5	22,7	9	40,9	0	0,0	22	100,0
Yhteensä	142	35,2	107	26,6	148	36,7	6	1,5	403	100,0

Peruspalveluiden arvioinnin (2003) mukaan 47 prosentissa kuntia ruotsinkielisestä esiopetuksesta vastaa opetustoimi. Vastaavasti sosiaalitoimen hallinnon alaan kuulu 34 prosenttia ja 7 prosentissa kuntia esiopetus on opetus- ja sosiaalitoimen yhdessä hallinnoimaa.

Kuvio 5. Lasten osuudet esiopetuksen järjestämispaikoissa lääneittäin. (% lapsista).



Lasten lukumäärillä mitattuna Lapin läänissä on suhteellisesti eniten lapsia sosiaalitoimen ja muissa lääneissä sosiaali- ja koulutoimen yhdessä hallinnoimassa esiopetuksessa. Esiopetukseen osallistuvien lasten lukumäärillä mitattuna kaikissa lääneissä yli 60 prosenttia lapsista osallistuu päiväkodeissa järjestettyyn esiopetukseen. Peruskouluissa järjestettävässä esiopetuksessa lapsia on suhteellisesti eniten Lapin ja Oulun lääneissä.

Tuloksista ilmenee, että esiopetuksen hallintokunta ja esiopetuksen järjestämispaikka ei kunnissa kulje ”käsi kädessä”. Tämä on merkinnyt kahden toimintakulttuurin yhteensovittamista toimintaa ohjaavien periaatteiden laatimisessa ja kahden kasvatustradition sekä toimintakulttuurin näkemysten huomioimista esiopetusta suunniteltaessa, sitä järjestettäessä ja toteutettaessa. Tulokset osoittavat, että huolenpito, kasvatusta ja opetus ovat rakentuneet sisään varhaiskasvatuksen toimintatapoihin toisin kuin useimmissa OECD-maissa. Suomen mallia voidaan luonnehtia käsitteellä *educare*, mikä sisältää molempien traditioiden ja toimintakulttuurien vahvuudet.

6.1.2. Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ja oppilashuolto

Oppimisympäristö

Esiopetuksen oppimisympäristön tarkastelu perustuu käsitykseen lasten aktiivisesta vuorovaikutuksesta oppimisympäristön osien välillä. Esiopetuksen oppimisympäristöstä erotettiin sen fyysinen (esiopetuksen sisä- ja ulkotilat) ja sosiaalinen ulottuvuus (sosiaalinen vuorovaikutus). Psyykkisen ympäristön eli lasten kokemusmaailman tarkastelu rajattiin selonteon ulkopuolelle.

Esiopetuksessa käytettyjen tilojen huolto ja kunnossapito on järjestetty tyydyttävästi. Esiopetustilojen peruskorjaukset ovat 50 prosentissa esiopetuspaikkoja toteutettu hyvin. Välttämällä tasolla piha-alueiden ja leikkivälineiden huolto on 16 prosentissa esiopetuspaikkoja.

Useimmissa esiopetuspaikoissa liikennejärjestelyjen turvallisuudesta huolehditaan hyvin. Esiopetustilojen ja liikennejärjestelyiden turvallisuuteen liittyviä seikkoja laiminlyödään 7 prosentissa päiväkoteja ja kouluja. Tämä merkitsee turvallisuusriskiä noin 4 000 esiopetuksessa olevalle lapselle. Noin 30 prosentissa esiopetuksen järjestämispaikoista lasten erilaiset tarpeet otetaan huomioon kiitettävästi opetustilojen suunnittelussa. Hieman yli 10 prosenttia päiväkodin johtajista ja koulun rehtoreista ilmoitti, että tilojen suunnittelussa ei ollut huomioitu ollenkaan esiopetuksen edellyttämää toiminnan monipuolisuutta ja lasten tarpeita.

Esiopetus tapahtuu pääosin monipuolisen toiminnan ja turvallisen liikkumisen mahdollistavissa viihtyisissä sisä- ja ulkotiloissa. Esiopetuksessa käytettävät materiaalit ja työvälineet ovat hyvin lasten saatavilla ja niitä on lapsilla käytettävissä toiminnan laajuuteen nähden riittävästi. Esiopetusryhmistä 20 prosentilla on tyydyttävästi tarjolla materiaaleja ja työvälineitä. Vastaava määrä esiopetuksesta tapahtuu tiloissa, jotka rajoittavat esiopetuksen järjestämistä siten, että opetussuunnitelman ja opetuksen tavoitteiden toteuttaminen on mahdollista tyydyttävästi. Tämä ongelma tulee esille myös lasten puutteellisuutena mahdollisuutena lepoon ja omaan rauhaan. Tietokoneen käyttöön on mahdollisuus 43 prosentilla esiopetusryhmistä ja vastaavasti neljännes esiopetustiloista on sellaisia, joissa lapsilla ei ole mahdollisuutta käyttää tietokonetta.

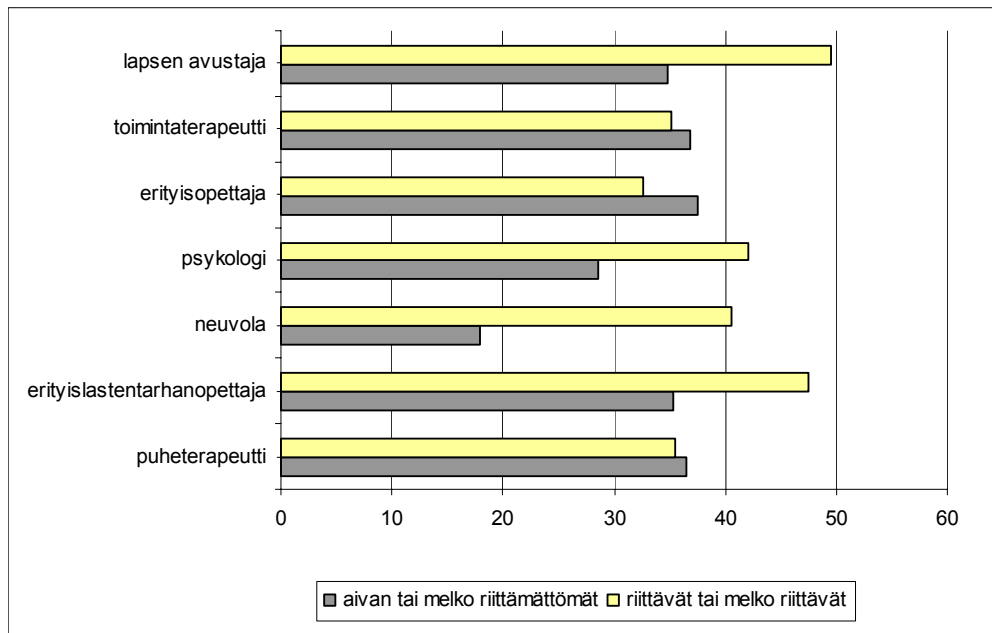
Esiopetuksen sosiaalinen ympäristö koetaan erittäin hyväksi, sillä esiopetuksen ilmapiiri on noin 10 prosentissa esiopetusryhmiä korkeintaan tyydyttävää tasoa. Esiopetusta antavat opettajat viihtyvät työssään hyvin. Myös aikuisten ja lasten sekä lasten keskinäinen vuorovaikutus on hyvää tasoa lähes kaikissa ryhmissä (96 %). Joka viidennessä esiopetusryhmässä tiedonkulku koetaan heikosti toimivaksi.

Esiopetuksen oppimisympäristössä ei esiinny merkittäviä eroja läänien välillä. Esiopetustilojen kunnosta huolehditaan paremmin kaupungeissa kuin maaseudulla. Päivähoitopaikassa järjestetyssä esiopetuksessa tilat arvioitiin toimivammiksi kuin koulussa järjestetyssä. Suomenkielisen ja ruotsinkielisen esiopetuksen välillä on nähtävissä sosiaalisessa oppimisympäristössä eroja, sillä ruotsinkielisissä esiopetusyksiköissä ilmapiiri sekä lasten ja aikuisten vuorovaikutussuhteet ovat parempaa tasoa kuin suomenkielisissä yksiköissä.

Oppilashuolto

Esiopetuksen oppilashuollollisten palveluiden saatavuus vaihtelee sen mukaan mistä palvelusta on kyse. Heikoin tilanne on erityislastentarhanopettajien palvelujen riittävyyden suhteen. Myös puheterapeutti-, koulukuraattori- ja koulupsykologipalveluiden saatavuudessa on puutteita. Sen sijaan esiopetuksen avustajapalvelujen saatavuus sekä koulussa että päiväkodissa järjestetyssä esiopetuksessa on hyvä.

Kuvio 6. Oppilashuollollisten palveluiden riittävyys (% vastauksista).



Niissä esiopetusryhmissä, joissa erityisopettajan ja erityislastentarhanopettajan antamia palveluita tarvitaan, joka kolmannessa ryhmässä palvelut on todettu riittämättömiksi. Se, että lähes viidesosa neuvolan tai kouluterveydenhoitajan palveluita tarvinneista esiopetusryhmiin opettajista arvioi saaneensa palveluita riittämättömästi, on vakava puute. Esiopetusta antavat opettajat arvioivat, että 40 prosentissa neuvolapalvelut ovat olleet riittäviä. Keskimäärin 20 prosentissa esiopetusryhmiä ei ole tarvittu neuvolan tai kouluterveydenhoitajan palveluja laisinkaan viimeksi kuluneen vuoden aikana.

Noin 70 prosentissa esiopetusryhmiä tarvitaan psykologipalveluita. Näistä ryhmistä 30 prosentissa psykologipalvelut ovat riittämättömiä.

Esiopetuksessa käytetään myös puheterapeutin palveluita paljon. Esiopetusryhmistä 80 prosentissa on näitä palveluita käytetty viimeksi kuluneen vuoden aikana. Puheterapeutin palveluita tarvitsevista joka kolmas esiopetusryhmä pitää palveluita riittämättöminä.

Toimintaterapeuttia tarvitaan noin 50 prosenttia esiopetusryhmiä. Riittämättömiksi toimintaterapeuttiset palvelut arvioi joka kolmas esiopetusta antava opettaja. Lapsen avustajaa tarvitaan keskimäärin 50 prosenttia esiopetusryhmistä. Näissä ryhmissä joka kolmas esiopetusta antava opettaja pitää avustajapalveluita puutteellisesti resursoituna.

Keskimäärin 60 prosentissa maamme esiopetusryhmiä on erityistä tukea tarvitsevia lapsia. Keskimäärin joka toisessa esiopetusryhmässä on yksi erityistä tukea tarvitseva lapsi ja 15 prosentissa esiopetusryhmiä on kaksi erityistä tukea tarvitsevaa lasta. Näistä lapsista erityisopetukseen otettuja tai siirrettyjä on noin 20 prosenttia. Erityistä tukea tarvitseville lapsille on yleensä tehty lapsen esiopetuksen suunnitelma. Ensimmäisen luokan opettajista 44 % toteaa, että suunnitelmaa ei ole tehty näille lapsille. Tilanne on erityisen heikko eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien lasten kohdalla, sillä esiopetuksen suunnitelmaa ei ole tehty näille lapsille 70 prosentissa esiopetuspaikoissa. Alkuopetuksen opettajista 53 prosenttia ilmoitti, että henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa (HOJKS) ei ollut tehty erityisopetukseen otetuille tai siirretyille lapselle.

Eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvia lapsia on joka viidennessä esiopetusryhmässä. Heitä on 1,8 prosenttia esiopetusikäisten lasten lukumäärään suhteutettuna. Esiopetuksen henkilökunnassa on eri kieli- ja kulttuuriryhmiä edustavia ihmisiä noin 2 prosenttia.

Esiopetuksen järjestäjistä 50 prosenttia tarjoaa eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluville lapsille joko suomen- tai ruotsin kielen opetusta. Myös eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien lasten oman äidinkielen opetuksessa on kehittämistarvetta, sillä 84 prosentissa nämä lapset eivät saa lainkaan oman äidinkielen opetusta. Näin ollen myös omakieliseen esiopetukseen on hyvin harvoin mahdollisuus.

Erityistä tukea tarvitsevat lapset on tavallisimmin huomioitu muodostettaessa esiopetusryhmiä. Tavallisimmin esiopetuksen järjestäjät osoittavat tällaisiin ryhmiin avustajan (53 %). Toiseksi eniten käytetään pienryhmäsijoitusta (n. 21 %) ja ainoastaan 13 prosentissa on mahdollisuus käyttää erityisopetuspalveluita.

Esiopetuksen oppilashuollollisten palveluiden saatavuudessa on eroja maan eri alueiden välillä. Itä-Suomen läänissä ja muutoinkin maaseutumaisissa kunnissa tukipalveluiden saatavuus on taajaan asuttuihin ja kaupunkimaisiin kuntiin nähden ongelmallisempaa. Sen sijaan suomen- ja ruotsinkielisen sekä päiväkodeissa järjestetyn ja koulussa järjestetyn esiopetuksen oppilashuollon saatavuudessa ei ole eroja.

6.1.3. Kuljetusmatkaetuus

Esiopetuksen saavutettavuuden näkökulmasta on tärkeää tarkastella esiopetuksen kuljetusjärjestelyitä. Opetusministeriön selvityksen (2002) mukaan koulun järjestämään esiopetukseen osallistuneista lapsista keskimäärin 55 prosentilla matka esiopetukseen on enintään 3 kilometriä. Vastaava prosenttiosuus päivähoitopaikassa järjestettävässä esiopetuksessa on 75. Ero koulun ja päiväkodin välillä johtuu siitä, että pääosa esiopetuksesta järjestetään lasten päivähoitopaikoissa ja päivähoitopaikkojen verkko on kouluverkkoa tiheämpi.

Esiopetuksen kuljetusmatkaetuutta koskeva säännös tuli voimaan 1.8.2004. Säännöksen mukaan esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotaa suoraan esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai päivähoitoon jos oppilaan matka kotaa esiopetukseen tai lasten päivähoidosta annetussa laissa tarkoitettua päivähoidosta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi.

Ennen kuljetusmatkaetuutta koskevan säännösmuutoksen voimaantuloa toteutetun peruspalveluiden arvioinnin (2003) mukaan esiopetuksen kuljetuslasten määrät vaihtelivat Etelä-Suomen läänin 3,6 prosentista Itä-Suomen läänin 24 prosenttiin esiopetukseen osallistuvista lapsista. Kuljetusoppilaiden lukumäärä oli 6 111. Itä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä kuljetuslasten osuus oli kasvanut edellisvuoteen verrattuna. Vastaavasti kuljetuslasten osuus oli vähentynyt Etelä-Suomen ja Lapin lääneissä, vaikka Lapin läänissä yli viiden kilometrin etäisyydellä esiopetuspaikasta olleita on suhteellisesti eniten.

6.1.4. Oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta

Suunnittelu

Esiopetuksen järjestäjät kokevat esiopetuksen suunnittelu- ja arviointityön tärkeäksi kehitettävässä toimintaa. Lähes jokaisessa esiopetuspaikassa henkilöstö osallistuu käytössä olevan esiopetuksen opetussuunnitelman laadintaan. Opetushallituksen kunnilta keräämien tietojen mukaan esiopetuksen opetussuunnitelmat laaditaan kunnissa tavallisimmin yhteistyössä sekä koulutoimen että päivähoidon edustajien kanssa. Yli sadassa kunnassa mukana ovat olleet myös lasten huoltajat ja lasten terveyttä ja hyvinvointia edistävien tukipalvelujen edustajat. Myös muista yhteistyökumppaneista on kuntien palautteessa useita mainintoja.

Esi- ja perusopetuksen yhteistyönä opetussuunnitelmat laaditaan 50 prosentissa esiopetuksen järjestäjiä. Esiopetusta antavista opettajista 50 prosenttia ei ole mukana alkuopetuksen opetussuunnitelmatyössä. Vastaavasti 35 prosentissa kouluja alkuopetusopettajat eivät osallistu esiopetuksen opetussuunnitelman laadintaan. Esiopetusryhmien opettajista neljännes ei osallistu opetussuunnitelman laadintaan ja vastaavassa määrässä esiopetuspaikkoja lasten vanhemmat eivät osallistu opetussuunnitelmien laadintaan.

Kuntien antamien vastausten mukaan esiopetuksen opetussuunnitelmien käyttöönotto on pääosin tapahtunut vuosien 2001 ja 2002 välisenä aikana. Noin 40 kunnassa käyttöönotto on tapahtunut vuonna 2003. Vastauksista ei käy ilmi, onko kysymyksessä koko opetussuunnitelma vai sen päiväkotikohtainen tai koulukohtainen osio riippuen siitä missä esiopetus järjestetään.

Keskustelu lasten kasvatuseriaa- ja huomion kiinnittäminen oppimisen, opetuksen ja kasvatuksen taustalla vaikuttaviin oppimiskäsityksiin kuuluu esiopetuksen työyhteisöjen toimintatapoihin. Valtakunnalliset esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet antavat aikaisempaa paremmat lähtökohdat suunnitella opetusta paikallisella tasolla. Esiopetuksesta vastaavat opettajat kokevat myös paikallisen opetussuunnitelman antaman tuen merkittävänä ja käytännön työtä ohjaavana.

Selonteon yhteydessä arvioitiin myös 95 esiopetuksen paikallisen tason opetussuunnitelmaa. Tässä yhteydessä kävi ilmi, että kuntien esiopetuksen opetussuunnitelmat laaditaan yleensä tarkemmin esiopetussuunnitelman perusteiden antamien ohjeiden mukaisiksi kuin esiopetuspaikkojen yksikkökohtaiset opetussuunnitelmat. Erityisesti sisältöjen ja toimintatapojen osalta opetussuunnitelmat tarkentuvat siirryttäessä kuntatasolta yksikkötasolle.

Yli 80 prosentissa kunta- ja yksikkökohtaisia opetussuunnitelmia on selostettu esiopetuksen toiminta-ajatus, keskeiset tavoitteet ja sisällöt, lapsen kehittymisen ja oppimisen seurantaa sekä esiopetuksen arviointia koskevia asioita. Kuntakohtaisissa opetussuunnitelmissa kuvataan myös esiopetuksen oppimisympäristöä, esiopetuksen pedagogiikkaa, erityistä tukea tarvitsevien lasten opetuksen järjestämistä, yhteistyön tapoja lasten kotien kanssa, esiopetuksen tukipalveluiden järjestämistä sekä toiminnan toteutumisen arviointia.

Puutteellisesti paikallisissa opetussuunnitelmissa käsitellään yhdistetyissä opetusryhmissä tapahtuvan esiopetuksen järjestäminen. Myös kuvaukset eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien lasten esiopetuksesta, esiopetukseen osallistuvan henkilöstön välisestä yhteistyöstä, lapsen esiopetuksen suunnitelman laatimisesta sekä lapselle annettavasta todistuksesta käsitellään puutteellisesti tai niitä ei ole käsitelty laisinkaan.

Arviointi

Esiopetuksen arviointitoimintaa tarkastellaan työyhteisön toiminnan arviointina sekä lasten kasvu- ja oppimisprosessin ja vuorovaikutussuhteiden edistymisen arviointina. Opetushallituksen (2000) koulutuksen paikallisen tason arviointitoimintaa ja sosiaali- ja terveysministeriön (2002) laadun kehittämistä ja ohjaustoimintaa koskevien selvitysten perusteella voidaan arvioida, että esiopetuksen arviointikulttuuri on vasta muotoutumassa. Perusopetusta antavista kouluista keskimäärin 60 prosentilla opetuksen arviointi on suunnitelmallista. Hieman heikompi tilanne on päivähoidon osalta, sillä suunnitelmallista laadun arviointitapaa käyttää vain kolmannes kunnista. Vanhempien ja lasten osuus päivähoidon laatutyössä on varsin vähäistä ja satunnaista.

Hyvän perustan koko esiopetuksen arviointikulttuurin muutokselle muodostaa se, että esiopetuksen laatutyö koetaan hyödylliseksi ja haasteelliseksi työn kehittämiseksi. Lasten kasvu- ja oppimisprosessin sekä vuorovaikutussuhteiden kehittymistä arvioidaan suunnitelmallisimmin ja tavoitteisiin nähden kattavammin kuin esiopetuksen työyhteisön toimintaa. Säännöllisesti lasten kasvu- ja oppimisprosessia arvioitiin 75 prosentissa esiopetusryhmiä ja lasten vuorovaikutussuhteiden kehittymistä arvioitiin paljon lähes kaikissa esiopetusryhmissä (90 %).

Kuntaryhmien välillä ilmenee eroja esiopetuksen suunnittelussa ja arvioinnissa. Kaupunkimaisissa kunnissa toiminnan suunnitteluun ja arviointiin panostetaan enemmän kuin taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa. Läänien välisessä vertailussa havaitaan, että Etelä-Suomen läänissä omaa toimintaa arvioidaan enemmän kuin Itä-Suomen läänissä. Samoin esiopetusta antavien opettajien kasvatus- ja opetustyötä tuetaan merkittävästi enemmän kaupungeissa kuin taajan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa. Suomenkielisten ja ruotsinkielisten esiopetusyksiköiden välillä ei ole merkittäviä eroja toiminnan suunnittelun ja esiopetuksen arvioinnin suhteen.

Esiopetuksen työtavat

Esiopetuksessa käytetään monipuolisia työtapoja: opettajajohtoista ja itsenäistä työskentelyä sekä pari- ja pienryhmätyöskentelyä. Toimintaan kuuluu vapaata leikkiä, sääntö- ja roolileikkejä sekä liikunnallista toimintaa. Lisäksi työtapoihin kuuluu ongelmanratkaisua ja lasta aktivoivia toiminnallisia tehtäviä lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen.

Oppimisen muodoista liikunnallista toimintaa ja leikkiä käytetään eniten. Myös vapaata leikkiä käytetään paljon 75 prosentissa esiopetusryhmiä. Tutkivaan työtapaan kuuluvaa ongelmanratkaisua käytetään paljon 50 prosentissa esiopetusryhmiä ja konkreettisia kokeiluja tehdään paljon noin 40 prosentissa esiopetusryhmiä. Eriyttäminen ja lapsen kehitystason huomioon ottaminen onnistuu hyvin, sillä 60 prosentissa lapsen ikä ja kehitystason huomioidaan hyvin työtapoja valittaessa. Työtapojen käytössä ei ole merkittäviä eroja eri läänien, kieli- tai kuntaryhmien eikä myöskään järjestämispaikkojen välillä.

6.1.5. Kelpoisuus esiopetuksen antamiseen ja henkilöstön pätevoittämisen ja täydennyskoulutus

Kaikissa lääneissä lastentarhanopettajien kelpoisuuden omaavien henkilöiden osuus opetushenkilöstöstä on suurin. Tämä johtuu siitä, että esiopetusta järjestetään eniten päiväkodeissa. Esiopetusta antavista opettajista naisia on 97 prosenttia. Opetushenkilöstöstä 73 prosenttia on koulutukseltaan lastentarhanopettajia, 9 prosenttia luokanopettajia, 2 prosenttia erityislastentarhanopettajia ja 12 prosenttia sosiaalisuopettajia. Sosiaalisuopettajista keskimäärin 4 prosenttia on vailla vaadittavaa pätevoitymiskoulutusta. Esiopetusta antavien opettajien kelpoisuustilanne on hyvä, sillä kaikista esiopetusta antavista opettajista 94 prosentilla on tehtävään vaadittava kelpoisuus.

Esiopetusryhmissä työskentelevän avustavan henkilöstön kelpoisuustilanne on suhteellisen hyvä, sillä avustavasta henkilöstöstä 72 prosentilla on tehtävään soveltuva ammatillinen kelpoisuus. Heikompi kelpoisuustilanne on erityistä tukea tarvitsevien lasten avustajilla, sillä heistä vain 50 prosenttia on koulutettu tehtäväänsä. Kaupungeissa (84 %) ja taajamissa (82 %) on enemmän kelpoista avustavaa henkilökuntaa kuin maaseudulla (63 %). Myös päiväkodeissa (84 %) muun henkilökunnan kelpoisuustilanne on parempi kuin kouluissa (62 %). Alueellisesti tarkasteltuna esiopetusta antavien opettajien kelpoisuussuhteissa on eroa erityisesti Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen läänin välillä. Länsi-Suomen läänin alueella esiopetusta antavista opettajista kelpoisia on 99 prosenttia. Vastaava luku Etelä-Suomen läänissä on 89.

Taulukko 5. Esiopetuksesta vastaavan henkilöstön määrä ja koulutus lääneittäin.

Opetushenkilöstö	Etelä-Suomi		Länsi-Suomi		Itä-Suomi		Oulun lääni		Lapin lääni		Yhteensä	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Luokanopettajia	36	1,6	172	9,1	150	20,4	120	19,4	63	27,3	541	9,4
Erityisopettajia	15	0,7	69	3,6	21	2,8	12	1,9	5	2,2	122	2,1
Lastentarhanopettajia (myös kasv. tiet. kand. ja maist.)	1823	79,9	1421	75,1	491	66,6	441	71,4	146	63,2	4322	75,0
Erityislastentarhanopettajia	92	4,0	86	4,5	36	4,9	21	3,4	8	3,5	243	4,2
Muita esiopetuksen opettajia, joilla kelpoisuus	272	11,9	116	6,1	26	3,5	15	2,4	5	2,2	434	7,5
Vailla muodollista kelpoisuutta	45	2,0	29	1,5	13	1,8	9	1,5	4	1,7	100	1,7
Esiopetuksen opettajat yhteensä	2283	100,0	1893	100,0	737	100,0	618	100,0	231	100,0	5762	100,0

Lähde: Peruspalveluiden arviointi 2003.

Esiopetuspaikoista 20 prosenttia ei korvaa henkilöstövajetta muodollisesti kelpoisella sijaisella. Noin joka kolmannessa esiopetuspaikassa ei varauduta taloudellisesti sijaisten palkkaamiseen.

Esiopetuksen henkilöstön kelpoisuussuhteissa ei ole eroja suomenkielisten ja ruotsinkielisten esiopetuspaikkojen välillä. Myös päiväkodeissa ja kouluissa esiopetusta antavien opettajien kelpoisuussuhde on keskimäärin sama.

Opetustoimen kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998, 7 §, muutettu 30.3.2000) mukaan edellytetään vähintään vuoden päivähoitotehtävissä toimineelta sosiaalis-kasvattajan tai sosiaalialan ohjaajan tai sosionomin (AMK) tutkinnon suorittaneelta opetus-ministeriön hyväksymät 15 opintoviikon laajuiset esiopetuksen opinnot. Ilman edellä mai-nittua työkokemusta esiopetuksen opinnot ovat laajuudeltaan 20 opintoviikkoa. Opetusmi-nisteriö on rahoittanut vuosien 2001–2003 aikana esiopetusta antavien opettajien 15–20 opintoviikon laajuista pätevöittämiskoulutusta. Pätevöittämiskoulutus tuottaa säädösten edellyttämän kelpoisuuden antaa esiopetusta. Pätevöittämiskoulutukseen on osallistunut 2 228 opiskelijaa ja sen kokonaiskustannukset olivat 4,6 miljoonaa euroa. Aikaisemmin suori-tettujen opintojen perusteella tutkinto tunnustettiin 282 koulutukseen hakeutuneelle henki-lölle. Koulutukseen osallistuneista 42 prosenttia oli sosionomeja (AMK) sosiaalis-kasvattajia 41 prosenttia, sosiaalialan ohjaajia oli 7 prosenttia ja sosionomin tutkinnon suorittaneita 10 prosenttia. Koulutettavista 5 prosenttia keskeytti pätevöittämiskoulutuksen. Koulutukseen osallistuneista 3 prosenttia oli miehiä.

Tyypillinen suomalainen esiopetusta antava opettaja on yli neljäkymmentävuotias lastentar-haopettajakoulutuksen saanut nainen, jonka palvelussuhde on toistaiseksi voimassa oleva. Yli neljäkymmentävuotiaita on noin 56 prosenttia esiopetusta antavista opettajista. Vastaa-vasti nuoria alle 30-vuotiaita on 11 prosenttia. Yleensä esiopetusryhmän opettajalla on 9 vuoden työkokemus mainitulta alalta.

Viimeisen kahden vuoden aikana esiopetusta antavat opettajat ovat osallistuneet täydennys-koulutukseen 3–5 päivää. Noin 20 prosenttia lastentarhanopettajista ja 40 prosenttia luokan-opettajista ei ole osallistunut laisinkaan täydennyskoulutukseen viimeisen kahden vuoden aikana. Valtion rahoittamaan opetustoimen henkilöstön jatko- ja täydennyskoulutukseen koulutuspoliittisesti tärkeillä painoalueilla osallistuu vuosittain noin 1 100 esiopetusta anta-vaa opettajaa. Vuosina 2000–2002 esi- ja alkuopettajien kehittämistä tuettiin noin 500 000 eurolla.

6.1.6. Yhteistyö kotien, varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja muiden tahojen kanssa

Esiopetusta antavien opettajien mielestä vanhemmat saavat riittävästi tietoa esiopetustoi-minnasta. Lasten koteihin tiedotetaan esiopetuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja toi-mintatavoista paljon 70 prosentissa esiopetuspaikkoja. Kaupunkimaisissa kunnissa esiope-tuksen tavoitteista ja toiminnasta tiedottaminen vanhemmille toimii paremmin kuin maaseu-tumaisissa kunnissa.

Aktiivisimmin vanhemmat osallistuvat lapsen kasvun- ja oppimisen edistymistä koskeviin keskusteluihin. Myös esiopetuksen ja perusopetuksen nivelvaiheessa yhteistyö kotien ja esi-opetuksen välillä on tiivistä. Sen sijaan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen nivelvaiheessa yhteistyö on heikompaa.

Yhteistyön määrä esiopetuksen ja perusopetuksen välillä on 1–2 kertaa lukuvuodessa, mikä määrä toteutuu noin 40 prosentissa esiopetusryhmiä. Yhteistyö kohdentuu tiedonvaihtoon lasten kasvuun ja oppimiseen liittyvistä asioista esiopetuksen ja perusopetuksen nivel-vaiheessa. Tämä yhteistyömuoto on toteutettu puutteellisesti yli kolmasosassa peruskouluja.

Esiopetuksen ja perusopetuksen ensimmäisen luokan opettajien arvioiden mukaan yhteisiä opetuksen suunnittelu- ja neuvottelutilaisuuksia tai yhteistä jatko- ja täydennyskoulutusta esiopetuksen ja perusopetuksen välillä on 35 prosentilla toiminnan järjestäjistä. Viikoittaista yhteistyötä muiden esiopetusyksikköjen kanssa tekee noin 10 prosenttia esiopetusryhmistä.

Yhteistyön kehittymiseen vaikuttavat esiopetuksen toimipaikkojen läheinen sijainti suhteessa kouluihin, hyvät henkilösuhteet, pitkät perinteet, yhteistyön suunnitelmallinen organisointi, moniammatillinen yhteistyö sekä yhteiset koulutuspäivät. Esteinä yhteistyölle ovat esimerkiksi esiopetuksen ja koulun työaikojen erilaisuus, kiire, esiopetuksen ja koulun toimipaikkojen välinen etäisyys sekä lasten tuleminen useista eri päiväkodeista. Esteeksi koetaan erilainen toimintakulttuuri, esi- ja alkuopetuksen kuuluminen eri hallintokuntien alle, asenteet sekä haluttomuus yhteistyön tekemiseen.

Perusopetuksen kanssa tehtävä yhteistyö koetaan maaseudulla tärkeämpänä kuin kaupungissa ja taajamissa. Vastaavasti muun varhaiskasvatuksen kanssa tehtävä yhteistyö koetaan kaupungeissa tärkeämmäksi kuin maaseudulla. Nämä asiat ovat luonnollisia seurauksia siitä, että maaseudulla esiopetus toimii pääsääntöisesti kouluissa ja kaupungeissa muun varhaiskasvatuksen osana.

Yhteistyössä näkyy kieliryhmien ja esiopetuksen järjestämismuotojen välisiä eroja. Ruotsinkielisissä esiopetusryhmissä muun varhaiskasvatuksen kanssa tehtävä yhteistyö on aktiivisempaa kuin suomenkielisissä esiopetusryhmissä. Ero selittyy sillä, että ruotsinkieliset ryhmät toimivat useimmiten päiväkodeissa. Tavallisimmat muut yhteistyötahot ovat seurakunnat, kirjastot, kunnan liikuntapalvelut, museot ja eri työpaikat.

6.2. Esiopetuksen tavoitteiden saavuttaminen

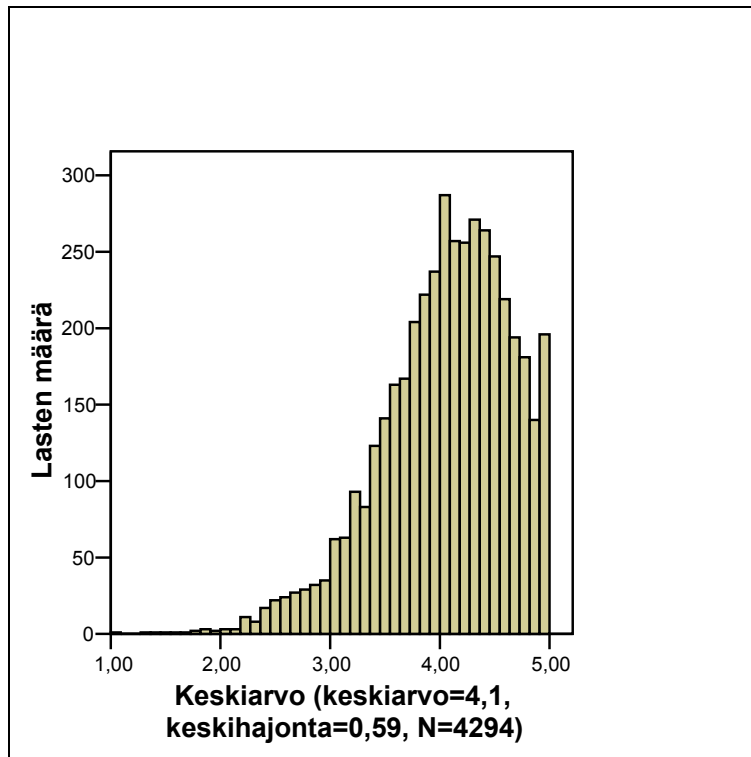
6.2.1. Lasten kasvu-, kehitys- ja oppimisedellytykset

Esiopetukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista tarkastellaan esiopetuksessa olevien lasten kasvu-, kehitys- ja oppimisedellytysten näkökulmasta. Esiopetusta antavat opettajat havainnoivat ja seurasivat oman ryhmänsä esiopetusta saavien lasten kasvua, kehittymistä ja oppimista ja antoivat arvionsa kunkin lapsen valmiuksista esiopetuksen päättövaiheessa sekä valmiuksissa esiopetusvuoden aikana tapahtuneista muutoksista. Tarkastelun kohteena ovat esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti lapsen sosiaaliset ja eettiset taidot, oppimis- ja työskentelyvalmiudet sekä valmiudet oppimisen eri alueilla. Nämä muodostuvat seuraavista kokonaisuuksista: terveys ja motorinen kehitys, taiteellinen ilmaisu, katsomus ja kulttuuri, luonto ja ympäristö, suullinen ilmaisu, kielen havainnointi ja kirjallisuus sekä matemaattiset valmiudet.

Esiopetuksessa olleet lapset olivat harjaantuneet hyvin opetussuunnitelman perusteissa mainituissa valmiuksissa. Eniten lapset olivat harjaantuneet terveydestä huolehtimiseen ja motoriikkaan liittyvissä valmiuksissa, sosiaalisissa ja eettisissä taidoissa sekä kielen havainnointiin ja kirjallisuuteen liittyvissä valmiuksissa. Oppimis- ja työskentelyvalmiudet, suullisen ilmaisun valmiudet, katsomukseen ja kulttuuriin liittyvät samoin kuin matemaattiset valmiudet ovat myös hyvää tasoa. Taideilmaisuun sekä luonnon ja ympäristön tutkimiseen ja suojelemiseen lapset ovat harjaantuneet hieman heikommin, mutta kuitenkin lähes hyvälle tasolle.

Kaikkien arvioitujen valmiuksien perusteella voidaan lasten kehitystasoa koulun käynnin aloittamiseen luonnehtia keskimäärin hyviksi. Suurin osa lapsista on saavuttanut esiopetusvuoden päättövaiheessa vähintäänkin hyvät valmiudet ja erittäin hyvään tasoon yltää noin neljännes lapsista. Korkeintaan kohtalaiset koulun käynnin aloittamiseen tarvittavat valmiudet saavuttaa 16 % lapsista. Heikkoja tuloksia on noin 1,5 %:lla lapsista. Erityistä tukea tarvitsevista lapsista noin 40 prosentilla kokonaisvalmiudet ovat vähintään hyviä ja vastaavasti noin 11 prosentilla heikkoja.

Kuvio 7. Lasten kaikkien valmiuksien taso (keskiarvojakauma).



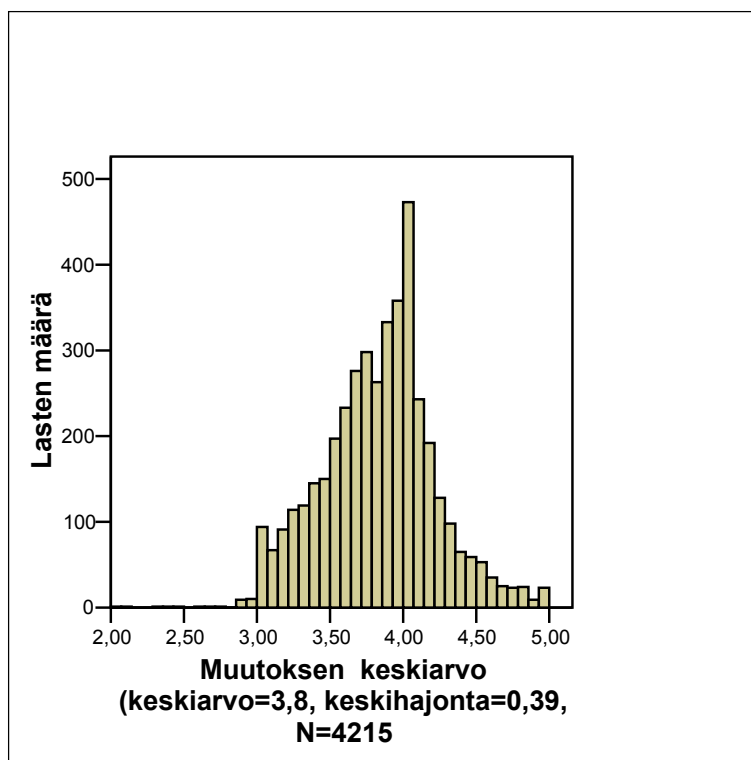
Esiopetusvuoden aikana lapsen valmiuksissa tapahtuu muutosta parempaan. Suurimmat muutokset tapahtuvat suulliseen ilmaisuun, kielen havainnointiin ja kirjallisuuteen sekä matemaattisiin taitoihin liittyvien valmiuksien harjaantumisessa. Keskimääräinen muutos hieman parempaan tapahtuu myös oppimis- ja työskentelyvalmiuksissa, terveyden huolehtimisessa ja motorisessa kehityksessä, taiteellisessa ilmaisussa sekä luontoon ja ympäristöön liittyvissä valmiuksissa.

Vähäisimmät muutokset tapahtuvat sosiaalisissa ja eettisissä taidoissa sekä katsomuksellisessa yleissivistyksessä. Taiteelliseen ilmaisuun sekä luontoon ja ympäristöön liittyvissä valmiuksissa esiopetus ei kykene nostamaan näiden valmiuksien tasoa muita valmiuksia vastaavalle tasolle.

Kaikkien arvioitujen valmiuksien muutosten perusteella esiopetusvuoden aikana tapahtunutta kokonaismuutosta voidaan luonnehtia muutokseksi keskimäärin hieman parempaan.

Esiopetus tuottaa parempia valmiuksia ja kehittää lapsen oppimisen edellytyksiä. Vajaalla prosentilla lapsista muutosta tapahtuu huonompaan suuntaan ja keskimäärin viidennekselle lapsista esiopetus ei tuo muutoksia arvioituihin valmiuksiin esiopetusvuoden aikana.

Kuvio 8. Lasten valmiuksissa tapahtunut muutos (keskiarvojakauma).



Tytöt harjaantuvat taidoissa ja valmiuksissa poikia paremmin. Eroja oli havaittavissa taiteellisissa ilmaisussa, sosiaalisissa ja eettisissä taidoissa, oppimis- ja työskentelytaidoissa, kielen havainnoinnissa ja kirjallisuudessa sekä terveyteen ja motoriikkaan liittyvissä valmiuksissa. Kaikkien arvioitujen taitojen ja valmiuksien perusteella saaduista kehityksen tasoa kuvaavista tuloksista voidaan todeta, että tytöillä on hieman poikia paremmat koulun käynnin aloittamiseen tarvittavat valmiudet. Esiopetusvuoden aikana lasten valmiuksissa tapahtuneissa muutoksissa ei ole sukupuolten välillä eroa.

Läänien, EU:n tavoitealueiden, eri kunta- ja kieliryhmien lasten välillä ei ollut merkittäviä eroja valmiuksissa eikä valmiuksissa tapahtuneissa muutoksissa.

Ennen esiopetusta päivähoitoon osallistuneiden ja osallistumattomien lasten valmiuksissa ja valmiuksissa tapahtuneissa muutoksissa ei ole merkittäviä eroja. Kuitenkin voidaan todeta, että muutos on systemaattisesti hieman suurempi niillä lapsilla, jotka eivät ole osallistuneet aikaisempaan päivähoitoon.

Kun lasten valmiuksien tasoa tarkastellaan esiopetuksen ryhmämuodoittain, voidaan havaita muilla oppimisen alueilla paitsi sosiaalisissa ja eettisissä taidoissa ja kielen havainnointiin ja kirjallisuuteen liittyvissä valmiuksissa ryhmien välisiä eroja. Perusopetukseen yhdistetyissä ryhmissä lasten valmiudet ovat heikompaa tasoa kuin muissa ryhmissä. Esiopetusta antavat opettajat arvioivat oppimis- ja työskentelyvalmiudet, terveyteen ja motoriikkaan, taiteelli-

seen ilmaisuun, katsomukseen ja kulttuuriin, luontoon ja ympäristöön ja matematiikkaan liittyvät valmiudet perusopetukseen yhdistetyissä ryhmissä heikommiksi kuin päiväkodin ryhmissä.

Kaikkien arvioitujen taitojen ja valmiuksien perusteella saadusta kehityksen tasoa kuvaavasta tuloksesta voidaan todeta, että perusopetukseen yhdistetyissä ryhmissä lasten arvioitujen valmiudet ovat heikompia kuin muissa ryhmissä. Ero selittyy sillä, että perusopetukseen yhdistetyssä ryhmässä opettaja arvioi ryhmänsä esiopetusta saavia lapsia suhteessa jo koulunsa aloittaneisiin. Tällöin käytetyt arviointikriteerit ovat vaativampia. Esiopetuksen aikana valmiuksissa tapahtuneissa muutoksissa ei ole merkittäviä eroja ryhmämuotojen välillä.

Esiopetusta antavien opettajien arvioita ryhmänsä lasten valmiuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista esiopetusvuoden aikana tarkastellaan erikseen eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien lasten osalta verrattuna muihin lapsiin. Eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien lasten valmiuksissa ei ole eroa sosiaalisissa ja eettisissä taidoissa, oppimis- ja työskentelytaidoissa, terveyteen ja motoriikkaan liittyvissä valmiuksissa eikä taiteellisessa ilmaisussa. Suurimmat erot ovat havaittavissa kieleen ja kirjallisuuteen liittyvissä, suulliseen ilmaisuun liittyvissä ja matemaattisissa valmiuksissa. Eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien lasten valmiudet arvioitiin heikommiksi myös katsomukseen ja kulttuuriin sekä luontoon ja ympäristöön liittyvissä valmiuksissa. Kaikkien arvioitujen taitojen ja valmiuksien perusteella saaduista kehityksen tasoa kuvaavista tuloksista voidaan todeta, että eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvilla lapsilla on keskimääräistä heikommalla koulun käynnin aloittamiseen tarvittavat valmiudet toisiin lapsiin verrattuna.

Eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien lasten valmiuksissa tapahtuneet muutokset ovat hyvin samansuuntaisia muiden lasten valmiuksissa tapahtuneiden muutosten kanssa.

6.2.2. Esiopetuksen hyödyt ja puutteet

Alkuopetuksen opettajat pitivät suurimpana hyötynä sitä, että lasten yhteistyötaidot ja ryhmätyöskentelytaidot sekä oppimis- ja työskentelyvalmiudet kehittyivät esiopetuksessa. Tiedot ja taidot ovat myös kehittyneet. Lapsille koulun aloitus on helpompaa, koska useimmille lapsille luokkatoverit ovat jo entuudestaan tuttuja.

Vaikka suurin osa lapsista osaa kuunnella ja keskittyä omaan työhönsä, myös kielteiset piirteet, kuten lasten levottomuus, itsekeskeisyys ja malttamattomuus, tulevat esille lasten käyttäytymisessä. Alle 10 prosenttia alkuopetuksen opettajista arvioi yhteistyötaidoissa tapahtuneen muutosta huonompaan suuntaan viime vuosien aikana. Eniten muutosta huonompaan on tapahtunut työrauhan antamisessa, tavaroista huolehtimisessa, hyvissä käytöstavoissa sekä toisten työn arvostamisessa.

Esiopetuksen puutteina osa alkuopetuksen opettajista piti koululle ominaisiin työskentelytapoihin tottumattomuutta. Lasten toiminnalta puuttuvat useimmiten selkeät tavoitteet, kiinnostuksen kohteet ovat usein vapaasti valittavissa ja viihtymisnäkökulma painottuu liikaa. Toisaalta esiopetusta kritisoidaan myös liian koulumaiseksi ja tiedollisia tavoitteita painotaviksi. Puutteeksi koetaan myös esi- ja alkuopetuksen yhteistyön vähäisyys ja opetussuunnitelmallinen päällekkäisyys.

Parannusehdotuksina alkuopetuksen opettajat esittivät aikaisempaa tehokkaampaa yhteistyötä esi- ja alkuopetuksen välillä. Lapsia koskevaa yhteistyötä ja opetussuunnitelmallista yhteistyön kehittämistä pidetään ajankohtaisena. Myös erityistä tukea tarvitsevien lasten kasvun, kehityksen ja oppimisen ongelmiin saatavan ammattiavun tarpeellisuus tuodaan

esille. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden osalta tuodaan esille tarkemman määrittelyn tarpeellisuus kouluun ja esiopetukseen kuuluvien asioiden välillä. Kehittämisehdotuksissa tuodaan esille että henkilöstöllä olisi mahdollisuuksia jatko- ja täydennyskoulutukseen.

6.2.3. Esiopetuksen palvelukyky

Lasten vanhempien arvioiden mukaan heidän lapsillaan on mahdollisuus edetä esiopetuksessa omien taipumustensa mukaisesti ja esiopetusta antava henkilökunta on hyvin tietoista heidän lastensa kiinnostuksen kohteista. Myös tiedonsaantia lapsen kasvusta, kehityksestä ja oppimisesta sekä tukea ongelmatilanteisiin pidetään riittävänä. Lasten vanhemmista 60 prosenttia arvioi lapsensa saaneen tukipalveluita tarvettaan edellyttävällä tavalla. Hieman alle 10 prosentissa vanhempien mielestä nämä lapsen kasvuun ja kehitykseen liittyvät seikat huomioidaan puutteellisesti tai jätetään kokonaan huomiotta esiopetuksessa. Suurin osa lasten vanhemmista on saanut etukäetietoa esiopetuksesta.

Mahdollisuuksia osallistua esiopetuksen opetussuunnitelman laatimiseen tai toiminnan toteutukseen on 10 prosentilla vanhemmista ollut riittävästi ja vastaavasti 70 prosentilla lasten vanhemmista ei tätä mahdollisuutta ole ollut. Osallistuminen oman lapsen opetussuunnitelman laatimiseen on myös vähäistä. Sen sijaan esiopetuksen toiminnan arviointiin on puolelta vanhemmista ollut ainakin jonkin verran mahdollisuuksia osallistua.

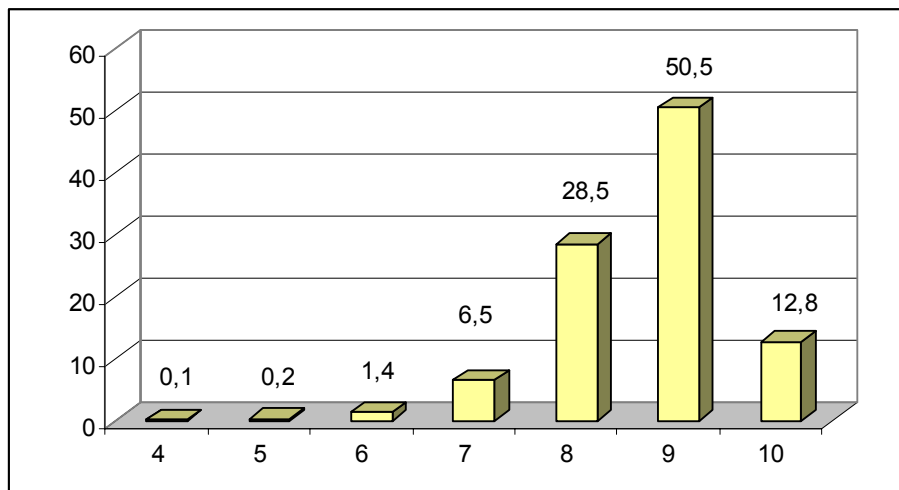
Esiopetuspaikan ilmapiiri ja henkilökunnan suhtautuminen lapsiin ja lasten vanhempiin koettiin hyväksi. Suurin osa esiopetuksessa olevien lasten vanhemmista arvioi heidän lapsensa osallistuvan mielellään esiopetukseen ja toiminnan olevan lasta kiinnostavaa. Vanhempien mielestä lapsilla on myös riittävästi kavereita.

Vanhemmat arvostivat sosiaalisten taitojen ja ryhmässä olemisen oppimista sekä tiedollisia tavoitteita, esimerkiksi lukemiseen ja kirjoittamiseen sekä matematiikkaan liittyviä asioita. Runsaasti mainintoja sai koulunkäyntiin valmentautuminen. Tärkeänä nähtiin ammattitaitoinen henkilökunta.

Tyytymättömyyden aiheita olivat mm. tiedonkulku liian isot ryhmät, pihavalvonta ja esiopetustilat. Vanhempien esittämistä esiopetuksen parannusehdotuksista eniten mainintoja sai esiopetushenkilöstön ja vanhempien välinen yhteistyö sekä yleisellä että henkilökohtaisella tasolla. Käytännön järjestelyinä toivottiin muutoksia ryhmien kokoon ja koostumukseen sekä parempia esiopetustiloja ja enemmän henkilökuntaa. Vanhemmat toivoivat myös yhteisyyttä eri esiopetusyksiköiden välille.

Vanhempia pyydettiin arvioimaan esiopetusta kokonaisuutena asteikolla 4–10. Lasten vanhempien esiopetukselle antamien "kouluarvosanojen" keskiarvo on 8,7. Vanhempien antamat arvot on esitetty seuraavassa kuviossa.

Kuvio 9. Vanhempien esiopetukselle antamien arvosanojen jakautuma.



Esiopetuksessa olevien lasten vanhemmista 90 prosenttia arvioi lapsen osallistuvan mielellään esiopetukseen ja että toiminta on lasta kiinnostavaa. Vanhempien mielestä lapset pitävät esiopetuksessa tehtävien tekemisestä. Eniten mainittuja olivat matematiikan tehtävät sekä lukemiseen ja kirjoittamiseen liittyvät tehtävät. Toisaalta nämä tehtävät mainittiin myös vähiten pidettyinä asioina. Tehtäviä pidettiin liian vaikeina tai liian helppoina tai niitä oli liian vähän. Mieluisiksi ja toisaalta vähiten mieluiseksi asioiksi mainittiin erilaiset kädentaidot. Leikkiminen ja liikunta sekä ryhmässä olo ja kaverit koetaan tärkeiksi.

Joidenkin lasten mielestä vähiten pidettyjä olivat koulun ja päiväkodin päivittäiseen toimintaan liittyvät asiat kuten ruokailu tai aamupiiri. Päiväkodin puolella mainintoja sai päiväleppo. Vaikeuksia oli aiheuttanut esikoulutapojen opettelu, esimerkiksi oman vuoron odottaminen ja paikallaan istuminen. Ikävinä asioina mainittiin myös vaikeudet kavereiden kanssa, kiusaaminen, liian vähäinen leikkiaika sekä melu ja rauhattomuus.

Kieliryhmien välillä ei ole merkittäviä eroja vanhempien saamassa palvelussa. Kaupungeissa lasten vanhempien osallistumismahdollisuudet olivat maaseutua paremmat. Esiopetuksen ryhmämuoto on yhteydessä siihen, miten hyvin yhteistyö vanhempien kanssa toimii. Päiväkotien yhteydessä järjestetyssä esiopetuksessa vanhemmat saavat enemmän tietoa esiopetuksesta, lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen edistymisestä kuin koulun yhteydessä olevassa esiopetuksessa olevien lasten vanhemmat.

Kaikkiaan esiopetukseen osallistumattomia vuonna 2003 on 4 prosenttia kuusivuotiaiden ikäluokasta. Tavallisimpia vanhempien esille tuomia syitä esiopetukseen osallistumattomuuteen ovat lapsen osallistuminen muuhun toimintaan (esimerkiksi seurakunnan kerhoon tai musiikkileikkikouluun) ja se, että vanhemmat haluavat lapsen olevan kotihoidossa tai että lapsi ei tarvitse esiopetusta. Joidenkin vanhempien mielestä esiopetuksen viikoittainen tuntimäärä on liian suuri, päivittäinen osallistuminen tai päivähoidon järjestäminen on tällöin ollut hankalaa. Vanhempien esittämistä muista syistä esille tuotiin se, että vanhemmat ha-

luavat lasten saavan nauttia lapsuudesta. Lapsuutta ei saa lyhentää ja lapsella täytyy olla aikaa omalle luovuudelle.

6.3. Esiopetuksen rahoitusjärjestelmä

Esiopetuksen kustannustehokkuutta arvioidaan esiopetuksen oppilaskohtaisten kustannusten perusteella. Tarkastelun lähtökohtana pidetään sitä, että oppilaskohtainen kustannus kuvaa esiopetusjärjestelmän tai – järjestelyjen tehokkuutta, jota voidaan tarkentaa erilaisilla järjestelmän toimintaa kuvaavilla indikaattoreilla. Esiopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset mittaavat esiopetukseen suunnattuja voimavaroja ja näiden voimavarojen jakautumista toiminnoittain.

Esiopetuksen valtionosuuden laskennallinen peruste oli vuonna 2003 oppilasta kohden keskimäärin 4 009 euroa. Edellisvuoteen verrattuna oppilaskohtaiset kustannukset ovat kasvaneet noin 6 prosenttia. Vuonna 2003 esiopetusta järjestettiin 430 kunnassa. Toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden laskennallisen perusteen välinen ero oli 7 prosenttia eli noin 14,4 miljoonaa euroa.

Yksityisen järjestäjän tarjoama esiopetus maksoi keskimäärin 4 923 euroa.

Esiopetuksen käyttökustannuksista opetuksen osuus on 66 prosenttia. Opetuksesta aiheutuviin kustannuksiin sisällytetään opetustoiminnan välittömät rehtoreiden, johtajien ja opettajien palkat lakisääteisine henkilösivukuluineen, eläkkeet, opettajien henkilöstökoulutus, materiaalien ja palveluiden ostot, koneiden ja kaluston vuokrat, matkustus- ja kuljetuspalvelut sekä muut opetustoiminnan välittömät kustannukset.

Kunnat käyttävät esiopetuksen oppilashuoltoon keskimäärin 320 euroa oppilasta kohden. Oppilashuoltoon käytettyjen taloudellisten voimavarojen osuus esiopetuksen käyttökustannuksista on 8 prosenttia. Oppilashuollon kustannuksiin luetaan oppilaiden tapaturmien hoidosta aiheutuneet menot, oppilaiden tapaturmien vakuutusmaksut, oppilastestaukset ja muun oppilashuoltohenkilökunnan, kuten koulunkäyntiavustajien (muun kuin vammaisopetuksen osalta) palkat lakisääteisine sivukuluineen. Kodin ja koulun tai päiväkodin väliset koulukuljetukset sekä kansanterveys- ja lastensuojelulain alainen toiminta kuten esimerkiksi koulu-terveydenhuollosta, koulupsykologista ja koulukuraattorista aiheutuneet kustannukset eivät sisälly kustannuksiin.

Kunnat käyttivät oppilasruokailuun vuonna 2003 keskimäärin 461 euroa lasta kohden. Määrä on keskimäärin 12 prosenttia esiopetuksen kustannuksista. Ruokailusta aiheutuneet menot ovat hieman kasvaneet vertailuajankohtana. Esiopetukseen osallistuneille järjestetystä ruokailusta aiheutuneet kokonaiskustannuksiin sisältyvät palkat lakisääteisine henkilösivukuluineen, elintarvikkeet, kalusto, laitteet, kuljetukset sekä muut ruokailun järjestämiseen liittyvät kustannukset. Vertailutietoon sisältyvät myös muilta ostetut ruokailupalvelut.

Esiopetuksen sisäiseen hallintoon kunnissa käytettiin vuonna 2003 keskimäärin 131 euroa lasta kohden. Sisäisen hallinnon kustannuksiin sisältyvät esiopetuksen järjestäjän välittömästi esiopetuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset, kuten sisäisen hallinnon palkat lakisääteisine henkilösivukuluineen, eläkkeet, materiaalin ja palvelujen ostot, koneiden ja kaluston vuokrat, koulujen ja päiväkotien johtokuntien kokouspalkkiot ja muut koulujen ja päiväkotien sisäiseen toimintaan liittyvät kustannukset, joita ei voida lukea edellä ryhmiteltyihin kustannuksiin. Sisäisen hallinnon kustannukset ovat keskimäärin 3 prosenttia esiopetuksen kokonaiskustannuksista.

Kuntien esiopetuksen kiinteistökustannuksiin käytettiin keskimäärin 394 euroa oppilasta kohden, mikä on lapsikohtaisista kustannuksista keskimäärin 10 prosenttia. Kiinteistökustannukset ovat pysyneet vertailuajankohtana samalla tasolla. Kiinteistökustannukset sisältyvät kiinteistöä välittömästi palvelevan tontin ja kadun kunnossapitokustannukset, kiinteistöhenkilökunnan palkat lakisääteisine henkilösivukuluineen, eläkkeet, materiaalin ja palvelujen ostot, vuokrat ja muut kiinteistöjen hoitoon sekä ylläpitoon liittyvät kustannukset. Kiinteistöissä sijaitsevien opettajien ja muun henkilökunnan asuntojen osuus ei sisälly kiinteistökustannuksiin.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

1. Esiopetukseen osallistuminen

Kaikilla lapsilla on ollut oikeus esiopetukseen 1.8.2001 alkaen. Esiopetus on lapselle vapaaehtoista. Kunta on velvollinen järjestämään alueellaan asuville lapsille esiopetusta oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna.

Esiopetuksen kuljetusmatkaetuus on ollut voimassa 1.8.2004 lukien.

Kuusivuotiaiden ikäluokasta 96 % osallistuu esiopetukseen. Osallistumisaste on erittäin korkea koko maassa. Suomi on saavuttanut nopeasti OECD:n tason esiopetukseen osallistuvien lasten määrässä ja nykyisin Suomen vertailuluvut ovat OECD:n huippua.

Kuljetusetuuden säätäminen on parantanut kaikkien lasten mahdollisuutta osallistua esiopetukseen. Opetusministeriö seuraa kuljetusmatkasäännöksen vaikutuksia.

2. Esiopetuksen laajuus ja sisältö

Esiopetusta tulee antaa vähintään 700 tuntia vuodessa ja lapsen työpäivään saa kuulua enintään 5 oppituntia.

Esiopetuksessa lapselle tulee taata tasavertaiset mahdollisuudet oppimiseen ja koulun aloittamiseen. Lapsen tulisi omaksua perustietoja, – taitoja ja – valmiuksia oppimisen eri alueilta ikänsä ja edellytystensä mukaisesti.

Yli 50 prosentissa esiopetusryhmiä järjestettiin esiopetusta enemmän kuin 700 tuntia vuodessa. Lapsen esiopetuspäivän pituus on keskimäärin neljä tuntia.

Esiopetuksessa käytetään monipuolisia lapsen kasvu- ja kehittymiselle tärkeitä työtapoja kuten opetussuunnitelman perusteissa edellytetään riippumatta siitä missä esiopetusta järjestetään. Tällaisia ovat esimerkiksi liikunnallinen toiminta, leikki, ongelmanratkaisu ja konkreettiset kokeilut.

Esiopetuksen päättyessä lasten valmiudet koulunkäynnin aloittamiseen ovat hyvät. Suurimmalle osalle lapsista esiopetus oli tuottanut lisää valmiuksia. Kehittymistä tapahtuu sosiaalisissa ja eettisissä valmiuksissa, suullisessa ilmaisussa, kielen havainnoinnissa ja kirjallisuudessa sekä matematiikkaan liittyvissä valmiuksissa. Sukupuolten välillä ei ole eroa esiopetusvuoden aikana valmiuksissa tapahtuneissa muutoksissa.

Perusopetukseen yhdistetyssä ryhmässä lasten valmiudet arvioitiin hieman heikommiksi kuin muissa ryhmissä ja aikaisemmin päivähoitoon osallistuneiden lasten hieman paremmiksi. Maahanmuuttajataustaisten lasten valmiudet olivat jääneet heikommiksi erityisesti kieleen ja suulliseen ilmaisuun sekä matematiikkaan liittyvissä valmiuksissa.

Esiopetus on edistänyt lasten suotuisia kasvu-, kehitys- ja oppimisvalmiuksia yhdenvertaisesti koko maassa. Korkealaatuisista ja tasa-arvoisista tuloksista huolimatta koulutuksen perusturvaa esiopetuksessa tulee edelleen vahvistaa.

3. Ryhmäkoko

Lainsäädännössä ei ole esiopetuksen ryhmäkokosäännöksiä muutoin kuin erityisopetuksen ja vaikeimmin vammaisten lasten osalta.

Riippumatta siitä, järjestetäänkö esiopetusta koulussa tai päivähoitopaikassa, opetusministeriön ryhmäkokosuositus ylittyy joka kolmannessa esiopetusryhmässä.

Jokaisen lapsen persoonallisuuden kehityksen monipuolinen tukeminen sekä lapsen ja opettajan välisen vuorovaikutuksen toteutuminen esiopetuksen tavoitteiden mukaisesti edellyttää, että opetusministeriön suosituksen mukaiset ryhmäkoot toteutuvat järjestämispaikasta riippumatta.

4. Oppilashuolto

Esiopetuksessa lapsilla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä tarvittava oppilashuolto. Esiopetuksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää lapsen terveydestä sekä fyysisestä psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista huolehtimista. Erityisopetukseen siirretyille tai otetuille lapsille tulee laatia henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS).

Esiopetusryhmistä 60 %:ssa on erityistä tukea tarvitsevia lapsia. Joka kolmannessa esiopetusryhmässä oppilashuollon palvelut ovat riittämättömiä. Kaikille erityisopetukseen siirretyille tai otetuille lapsille ei ole laadittu lainsäädännön edellyttämää henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa (HOJKS).

Noin puolelle maahanmuuttajataustaisista lapsista on tarjottu suomen tai ruotsin kielen opetusta. Oman äidinkielen tai omakielistä opetusta saa joka kymmenes lapsi.

Oppilashuolto tulee turvata koko maassa kaikille sitä tarvitseville lapsille lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Jokaiselle erityisopetukseen otetulle tai siirretylle lapselle tulee laatia lainsäädännön edellyttämä henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma.

Yhteistyötä opetus- ja sosiaalitoimen sekä lasten vanhempien ja viranomaisten välillä tulee edelleen kehittää.

5. Turvallinen oppimisympäristö

Esiopetukseen osallistuvalla lapsella on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Hyvä oppimisympäristö on terveellinen ja tukee monipuolisesti lapsen turvallisuutta.

Lasten oikeus turvalliseen ja terveelliseen oppimisympäristöön toteutuu hyvin. Esiopetusta annetaan pääosin monipuolisen toiminnan mahdollistavissa, turvallisissa ja viihtyisissä tiloissa. Päivähoitopaikoissa tilat arvioitiin kuitenkin toimivammiksi kuin kouluissa. Puutteita ilmenee esiopetukseen tarkoitettujen tilojen kunnossapidossa sekä esiopetuspaikkojen suunnittelussa ja liikennejärjestelyiden turvallisuudessa.

Vaikka esiopetustilat pääosin ovat asianmukaiset, tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, että 20 %:ssa tilat rajoittavat esiopetuksen järjestämistä siten, että opetussuunnitelman ja opetuksen tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista.

Lasten turvallisen liikkumisen takaamiseksi esiopetustiloja sekä lähiympäristön liikennejärjestelyjä tulee edelleen parantaa.

Esiopetustilojen kunnossapitoon tulee osoittaa riittävät resurssit.

6. Henkilöstön kelpoisuustilanne ja pätevyittämis- ja täydennyskoulutus

Esiopetusta antavan opettajan kelpoisuudesta on säädetty asetuksella. Opetustoimen henkilöstön oman ammattitaidon ylläpitämisestä ja kehittämisestä ensisijainen vastuu on henkilöillä itsellään. Työnantajan kustantaman henkilöstökoulutuksen tehtävänä on turvata henkilöstön osaaminen työnantajan asettamien tavoitteiden mukaisesti. Valtion rahoittamalla opetustoimen henkilöstökoulutuksella edistetään osaamista koulutusta koskevan lainsäädännön muuttuessa, opetussuunnitelman tai tutkintojen perusteiden uudistuessa ja valtakunnallisten mietintöjen, kansallisten tai alueellisten kehittämishankkeiden sekä muiden vastaavien uudistusten toimeenpanoa edistettäessä.

Opetushenkilöstön kelpoisuustilanne on hyvä riippumatta esiopetuksen järjestämispaikasta, sillä 94 % opettajista on kelpoisia tehtävänsä.

Opetustoimen kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998, 7 §, muutettu 30.3.2000) mukaan edellytetään vähintään vuoden päivähoitotehtävissä toimineelta sosiaalis-kasvattajan tai sosiaalialan ohjaajan tai sosionomin (AMK) tutkinnon suorittaneelta opetusministeriön hyväksymät 15 opintoviikon laajuiset esiopetuksen opinnot. Ilman edellä mainittua työkokemusta esiopetuksen opinnot ovat laajuudeltaan 20 opintoviikkoa. Opetusministeriö on rahoittanut vuosien 2001–2003 aikana esiopetusta antavien opettajien 15–20 opintoviikon laajuista maksutonta *pätevyittämisskoulutusta*, joka suunnattiin päivähoidon tehtävissä toimiville asetuksessa säädetty edellytykset täyttävälle sosiaalis-kasvattajan, sosiaalialan ohjaajan ja sosionomin tutkinnon suorittaneille. Pätevyittämisskoulutukselle asetut laadulliset ja määrälliset tavoitteet toteutuivat hyvin.

Opetusministeriö on tukenut siirtymäkauden aikana 3 opintoviikon laajuista maksutonta *opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta*. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla ei ole varattu valtion talousarviossa vastaavia henkilöstön täydennyskoulutusresursseja. Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutukseen on osallistunut kuitenkin myös päivähoidon henkilöstöä.

Opetuksen järjestäjän tulee jatkossa suunnata voimavaroja esiopetusta antavan henkilöstön täydennyskoulutukseen riippumatta siitä, onko henkilöstö opetustoimen tai päivähoidon alaista henkilöstöä.

Esiopetuksen järjestämispaikoista 20 % ei ole korvannut henkilöstövajetta kelpoisella sijaisella, mikä vaikeuttaa esiopetuksen tavoitteiden saavuttamista, vaarantaa lasten turvallisuutta ja henkilöstön työssäjaksamista.

7. Esiopetukseen osallistuvien lasten mahdollisuus päivähoitoon

Esiopetusta voidaan järjestää kunnan päätöksen mukaisesti joko koulussa tai päivähoitopaikassa tai muussa soveltuvassa paikassa. Esiopetusta järjestettäessä tulee ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita.

Koulussa järjestettävään esiopetukseen osallistuu 21 % ja päivähoidossa järjestettävään 79 %. Kaupunkimaisissa kunnissa ja ruotsinkielisissä esiopetusryhmissä suurin osa esiopetusikäisistä saa päivähoitoa esiopetuksen yhteydessä olevassa hoitopaikassa.

Esiopetukseen osallistuvien lasten mahdollisuus päivähoitoon toteutuu hyvin. Myös jatkossa tulee huolehtia siitä, että esiopetukseen osallistuvalla lapsella on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita ja että matkat esiopetuksen järjestämispaikkojen ja päivähoitopaikkojen välillä ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.

8. Esiopetuksen hallinto

Kunta päättää, minkä hallintokunnan alaisuuteen se esiopetuksen sijoittaa. Hallintokunnasta riippumatta kunta voi järjestää esiopetusta koulussa, päivähoitopaikassa tai muussa soveltuvassa paikassa.

Esiopetuksen hallinnosta vastaa 37 %:ssa kunnista sosiaali- ja opetustoimi yhdessä. Hallinto on sijoitettu 35 %:ssa opetustoimen ja 27 %:ssa sosiaalitoimen yhteyteen.

Lasten ja perheiden näkökulmasta on hyvä, että esiopetuspaikka ja päivähoitopalvelut ovat lähellä.

Esiopetuksen hallinto on murrosvaiheessa. Esiopetuksen hallinto ja esiopetuksen järjestämispaikka voi kunnassa kuulua eri toimielimen alaisuuteen, mikä aiheuttaa ongelmia esimerkiksi esiopetuksen kustannusten kohdentamisessa, henkilöstön mitoituksessa ja täydennyskoulutuksessa.

Hallinnollisten muutosten yhteydessä tulee turvata lasten ja perheiden sekä henkilöstön yhdenvertaisuus.

9. Yhteistyö

Esiopetusta järjestettäessä tulee olla yhteistyössä kotien kanssa. Varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevat valtakunnalliset ohjausasiakirjat on uudistettu lapsen hyvinvointia, oppimista ja kasvua edistäväksi kokonaisuudeksi vuosien 2000–2004 aikana.

Vanhemmista 70 % saa hyvin tietoa lapsensa kasvusta ja kehityksestä. Päivähoitopaikassa yhteistyö vanhempien kanssa on tiiviimpää kuin koulussa järjestetyssä esiopetuksessa. Vanhemmat osallistuvat opetussuunnitelman laadintaan joka viidennessä esiopetuspaikassa. Esiopetuksen yhteistyö muun varhaiskasvatuksen kanssa on tiiviimpää kuin perusopetuksen kanssa.

Vanhempien mahdollisuuksia osallistua lapsensa kasvua ja kehitystä koskeviin keskusteluihin ja muuhun yhteistyöhön erityisesti esiopetuksen siirtymävaiheissa tulee

lisätä. Esiopetuspaikkojen välistä sekä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen siirtymävaiheen yhteistyötä tulee tehostaa.

10. Esiopetuksen kustannukset

Esiopetuksen rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa.

Esiopetuksen valtionosuuden laskennallinen peruste oli vuonna 2003 noin 4 009 euroa. Valtionosuuden laskennallinen peruste on 7 % suurempi kuin kuntien siihen käyttämä rahamäärä, ero on 14,4 miljoonaa euroa.

Esiopetuksen käyttökustannuksista opetuksen kustannusten osuus oli 66 %. Kunnat käyttivät oppilashuoltoon keskimäärin 320 euroa lasta kohden.

Erityisopetukseen, henkilöstön sijaisten palkkaamiseen ja esiopetushenkilöstön täydennyskoulutukseen ei ole varattu tarpeeksi määrärahoja.

Esiopetuksen kustannusten kohdentumista ja tilastointia tulee parantaa, jotta voidaan paremmin seurata kustannusten kehittymistä. Valtionosuuden perusteen ohjaavuutta tulee tehostaa.

Esiopetuksen rahoitusta tulisi suunnata havaittuihin ongelma-alueisiin kuten oppilashuoltoon, erityisopetukseen, sijaisten palkkaamiseen ja täydennyskoulutukseen sekä tilojen kunnossapitoon.

LIITE 1**EDUSKUNNAN HYVÄKSYMÄT LAUSUMAT**

1. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, ettei esiopetuksen päivittäinen työaika muodostu alkuopetuksen päivittäistä työaikaa pidemmäksi.
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, aiheuttaako nykytilanne eriarvoisuutta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien vammaisten lasten kohdalla ja tekee tarvittaessa muutosesitykset asianomaiseen lainsäädäntöön.
3. Eduskunta edellyttää, että täydennyskoulutusta järjestetään myös perusopetuslain mukaista esiopetusta antaville luokanopettajille ja lastentarhanopettajille.
4. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että opettajien pätevyysiin liittyvän siirtymäkauden pituus on kolme vuotta.
5. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee säännösmuutokset, jotka antavat kunnille mahdollisuuden halutessaan siirtää päivähoidon hallinto ja ohjaus sosiaalilautakunnalta opetustoimesta vastaavalle lautakunnalle.
6. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin säädosmuutosten tekemiseksi niin, että perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen osallistuvat oppilaat saataan koulumatkaedun piiriin 1.8.2001 lukien.
7. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa kolmen vuoden kuluttua siitä, kun esiopetustuudistus koko laajuudessaan tulee voimaan, esiopetustuudistusta koskevan selvityksen, jossa arvioidaan uudistuksen vaikutuksia ja asetettujen tavoitteiden toteutumista.