OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Asiantuntijalausunto

8.4.2026

VN/409/2026
VN/409/2026-OKM-28

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto sivistysvaliokunnalle asiantuntija- ja lausuntopyyntöön kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta

Tiivistelmä

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa (2019) päätettiin, että selvitetään kaksivuotisen esiopetuksen toteuttaminen osana perustaitojen oppimisen kokonaisuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti selvityksen valmistelun kaksivuotisen esiopetuksen toteuttamisesta hallitusohjelman mukaisesti. Selitys päätettiin toteuttaa vaikuttavuustutkimuksen avulla, jossa muodostettaisi koe- ja kontrolliryhmiksi kaksi vertailuryhmää. Kokeilutoiminnan käynnistäminen edellytti laajaa valmistelua lainsäädännöllisesti sekä muun normiohjauksen osalta. Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta (1046/2020) annettiin 17.12.2020 Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta | 1046/2020 | Suomen säädöskokoelma | Finlex Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun opetussuunnitelman perusteet julkaistiin 2021. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun opetussuunnitelman perusteet 2021 | Opetushallitus. Kokeilu maksoi yhteensä noin 22 miljoonaa euroa.

Kokeilun tuloksissa todettiin, että kokeilun järjestämistavat ja toimintakäytännöt vaihtelivat. Kokeilulle laadittu opetussuunnitelman perusteet poikkesi vain vähän Varhaiskasvatussuunnitelman perusteista ja Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Kokeilun toteuttaminen aiheutti henkilöstöresurssien uudelleenjärjestelyjä kunnissa ja pedagoginen toiminta ei mainittavasti eronnut kokeilu- ja verrokkiryhmissä. Kokeilun nopea käynnistyminen hankaloitti paikallisen opetussuunnitelman käyttöönottoa ja esim. neljännes opettajista ei saanut perehtyä opetussuunnitelmaan työajalla. Nämä tekijät on hyvä huomioida kokeilun tuloksia tarkastellessa.

Tutkimuksen päähavaintoina ovat, että kokeilu ei vaikuttanut merkittävästi lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, jos lapsi osallistuisi joka tapauksessa 5-vuotiaana varhaiskasvatukseen ja 6-vuotiaana esiopetukseen. Kokeilu ei kaventanut lasten välisiä eroja perusopetuksen alussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kokeilututkimus tarjosi kattavan kokemuksen ja näkymän koe-kontrolliryhmiin perustuvan satunnaistetun kokeilun hallinnollisesta prosessista, resurssivaateesta sekä tutkimuksellisesta annista. Kokeilututkimus on hallinnollisesti vaativa ja resursseja sitova ja koe-kontrolliasetelman muodostamiseen liittyy yhteiskuntatieteissä ja kasvatustieteissä haasteita. Tutkimusten tulosten tulkinta rajoittuu aina tutkimusasetelman, tutkimusjoukon edustavuuden sekä tutkimuskysymysten reunaehtoihin, niiden luotettavuuteen vastata tutkimuskysymyksiin sekä muiden välillisesti vaikuttavien tekijöiden huomioimiseen ja poissulkuun. Kokeilun seurantaa tuleekin tarkastella tutkimustulosten päähavaintojen valossa ja sen toteuttamiskelpoisuutta sekä hallinnollisesti että valtiontalouden kehityksen näkökulmasta.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Opetus- ja kulttuuriministeriö PL 29 00023 Valtioneuvosto	 Meritullinkatu 10 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001		 kirjaamo.okm@gov.fi

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa (2019) päätettiin, että ”Käynnistetään perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma oppimistulosten parantamiseksi ja eriarvoisuuden vähentämiseksi.. ..Selvitetään kaksivuotisen esiopetuksen toteuttaminen osana kokonaisuutta.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti selvityksen valmistelun kaksivuotisen esiopetuksen toteuttamisesta hallitusohjelman mukaisesti. Kaksivuotisen esiopetuksen toteutusta päätettiin selvittää kattavan vaikuttavuustutkimuksen avulla, jossa muodostettaisi kaksi vertailuryhmää. Tämä edellytti koe-kontrolliryhmien muodostamista, joka puolestaan edellytti lähtökohtana hallituksen esitystä kokeilun käynnistämisestä. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 149/2020) annettiin 5.10.2020.

Kokeilun tavoitteena oli vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa muun muassa lisäämällä 5-vuotiaiden lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatus- ja opetustoimintaan, kehittämää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoita, perheiden palveluvalintoja, kuntien toimintakäytäntöjä sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.

Kokeiluun osallistuvat kunnat valittiin satunnaisotantana. Kunnat eivät voineet itse hakeutua kokeiluun. Satunnaisotanta mahdollisti kokeilun vaikutusten tarkan arvioinnin.

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu toteutettiin vuosina 2021–2024. Kokeilun hallinnointi oli poikkeuksellisen laaja ja edellytti pitkää valmistelua lainsäädännöllisesti sekä muun normiohjauksen osalta. Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta (1046/2020) annettiin 17.12.2020 Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta | 1046/2020 | Suomen säädöskokoelma | Finlex Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun opetussuunnitelman perusteet julkaistiin 2021. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun opetussuunnitelman perusteet 2021 | Opetushallitus

Kokeilua toteutettiin yhteensä 148 kunnassa, joista 105 järjesti kaksivuotista esiopetusta ja 43 oli näiden kuntien verrokkeja. Yhteensä 37 357 vuosina 2016 ja 2017 syntynyttä lasta osallistui kokeiluun, näistä kaksivuotiseen esiopetukseen osallistui 15 944 lasta ja 21 413 lasta verrokkiryhmään. Kokeilu maksoi yhteensä noin 22 miljoonaa euroa. Kustannukset syntyivät pääosin menetettyjen asiakasmaksujen korvaamisesta kunnille sekä osallistumisasteen noususta aiheutuneista esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen ylimääräisistä järjestämiskustannuksista sekä kokeiluhankkeen tutkimuskuluista.

Kokeilun tuloksista

Kokeilun tuloksissa todettiin, että kokeilun järjestämistavat ja toimintakäytännöt vaihtelivat. Kokeilua järjestettiin kunnissa vaihtelevin tavoin. Kokeilulle laadittu opetussuunnitelman perusteet poikkesi vain vähän Varhaiskasvatussuunnitelman perusteista ja Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Kokeilun nopea käynnistyminen hankaloitti paikallisen opetussuunnitelman käyttöönottoa ja esim. neljännes opettajista ei saanut perehtyä opetussuunnitelmaan työajalla. Nämä tekijät on hyvä huomioida tuloksia tulkitessa.

Kokeilun järjestäminen toi myös muutoksia lapsiryhmien rakenteeseen ja henkilöstöön. Kokeilu- ja verrokkiryhmien välillä oli eroja henkilöstörakenteessa, kelpoisten opettajien määrässä ja lapsiryhmien ikärakenteessa. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun toteuttaminen aiheutti henkilöstöresurssien uudelleenjärjestelyjä kunnissa eli kelpoisia opettajia siirrettiin kokeiluryhmiin.

Tulosten mukaan pedagoginen toiminta ei mainittavasti eronnut kokeilu- ja verrokkiryhmissä. Kokeiluryhmissä tutustuttiin hieman useammin lukemisen valmiuksiin sekä matemaattisiin taitoihin ja matemaattiseen ajatteluun kuin verrokkiryhmissä. Kokeiluryhmissä havaittiin myös, että lasten välisten sosiaalisten suhteiden jatkuvuus 5-vuotiaiden ryhmästä 6-vuotiaiden ryhmään vahvistui.

Lasten osallistumisaste nousi. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluryhmään kuuluvien lasten osallistumisaste nousi ja oli 5-vuotiaana 3,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin verrokkiryhmässä. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun vaikutukset lasten osallistumisasteeseen näyttävät rajoittuvan perheisiin, joiden huoltajat ovat syntyneet Suomessa. Perheen sosioekonomista taustaa kuvaavien seikkojen (äidin koulutustaso ja perheen tulotaso) osalta kokeilu nosti kaikkien lasten osallistumisastetta yhtäläisesti.

Lapsen tuen järjestelyt poikkesivat vain opiskeluhuollon osalta. Kaksivuotisen esiopetuksen ryhmissä lapsilla oli opiskeluhuollon palvelut käytettävissään, koska se oli lakisääteistä. Muutoin tuki toteutui kokeilu- ja verrokkiryhmissä samalla tavoin. Tukitoimien toteutuminen varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa oli kaiken kaikkiaan epätasaista ja vaihteli kuntien välillä. Yleisimmiksi haasteiksi lasten yksilöllisten suunnitelmien hyödyntämisessä arjessa nousivat resurssipula, henkilöstön vaihtuvuus ja avustajien puute. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu ei vaikuttanut varhaiskasvatuksen erityisopettajien (veo) saatavuuteen tai palveluiden järjestämiseen

Sekä kokeilu- että verrokkiryhmän kyselyyn vastanneet huoltajat raportoivat keskimäärin korkeaa tyytyväisyyttä varhaiskasvatukseen. Lasten kuulemisen aineistossa ei havaittu selviä systemaattisia eroja kokeilu- ja verrokkiryhmien välillä, vaan lapset toivat esille kokemuksiaan esiopetuksesta ja varhaiskasvatuksesta samankaltaisesti. Kokonaisuudessaan 5-vuotiailla näytti olevan mahdollisuus päiväkodeissa – niin varhaiskasvatuksen kuin esiopetuksen yhteydessä – toteuttaa heille ominaisia ja mieluisia tapoja toimia ja oppia: siis leikkiä, liikkua ja toimia yhdessä toisten lasten kanssa.

Kokeilu ei vaikuttanut merkittävästi lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, jos lapsi osallistuisi joka tapauksessa 5-vuotiaana varhaiskasvatukseen ja 6-vuotiaana esiopetukseen. Lasten sosioemotionaaliset taidot ja akateemiset valmiudet kehittyvät keskimäärin yhtä nopeasti kaksivuotisessa esiopetuksessa ja nykymuotoisessa 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksen ja yksivuotisen esiopetuksen yhdistelmässä. Lyhyellä aikavälillä lasten matemaattiset ja lukutaidon valmiudet kehittyvät keskimäärin hieman nopeammin kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäisen vuoden aikana kuin nykymuotoisessa 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksessa. Ryhmien väliset erot ovat kuitenkin pieniä ja ne katoavat kokonaan perusopetuksen alkuun mennessä. Sosioemotionaalisten taitojen kohdalla kehitys saattaa olla hieman hitaampaa kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäisenä vuonna verrattuna nykymuotoiseen varhaiskasvatukseen. Erot ovat pieniä ja ne katoavat perusopetuksen alkuun mennessä.

Kokeilu ei kaventanut lasten välisiä eroja perusopetuksen alussa. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu ei näytä kaventaneen lasten välisiä eroja perusopetuksen alussa mitatuissa taidoissa. Kokeiluryhmään kuulumisen vaikutukset eivät myöskään kasva ajan myötä vaan näyttävät pikemminkin pienenevän.

Kokeilun tarkastelusta

Kokeilututkimus tarjosi kattavan kokemuksen ja näkymän koe-kontrolliryhmiin perustuvan satunnaistetun kokeilun hallinnollisesta prosessista, resurssivaateesta sekä tutkimuksellisesta annista. Kokeilututkimus on hallinnollisesti vaativa ja resursseja sitova. Kokeilulla puututaan lasten ja nuorten oikeuteen osallistua yhdenvertaisesti laadukkaaseen kasvatukseen ja opetukseen. Laajamittaisen kokeilun toteuttaminen edellyttää lainsäädännön muutosta sekä opetussuunnitelman muutosta.

Kokeilun koe-kontrolliasetelman muodostamiseen liittyy yhteiskuntatieteissä ja kasvatustieteissä haasteita. Inhimillinen toiminta on monimuotoista ja vaikeammin ennakoitavaa kuin esimerkiksi luonnontieteissä. Kokeiluun vaikuttavat muut välilliset tekijät ovat vaikeammin tunnistettavissa, ja tämä asettaa tutkimuksen lähtöasetelmalle sekä ajalliselle seuraamiselle suurempia haasteita kuin muilla tieteenaloilla. Tutkimuksen tuloksissa mainittiin, että kokeilun järjestämistavat ja toimintakäytännöt vaihtelivat, kokeilulle laadittu opetussuunnitelman perusteet poikkesi vain vähän Varhaiskasvatussuunnitelman perusteista ja Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Kokeilun toteuttaminen aiheutti myös henkilöstöresurssien uudelleenjärjestelyjä kunnissa. Esiopetuskokeilun osalta koe- ja kontrolliryhmien lapset osallistuvat samanaikaisesti normaalisti osan päivästä varhaiskasvatukseen. Täten esiopetusajan vaikutuksen erottaminen lapsen kokonaisesta päivästä on myös haasteellista. Tutkimusten tulosten tulkinta rajoittuu aina tutkimusasetelman, tutkimusjoukon edustavuuden sekä tutkimuskysymysten reunaehtoihin, niiden luotettavuuteen vastata tutkimuskysymyksiin sekä muiden välillisesti vaikuttavien tekijöiden huomioimiseen ja poissulkuun. Laajamittaisen koe-kontrolliasetelmaan perustuvan tutkimuksen edut ja heikkoudet liittyvätkin asetelmaan. Yhden tutkimuksen osalta on luotettava siinä tutkimuksessa tehtyihin ratkaisuihin, kun useamman ajallisesti ja sisällöllisesti toisiaan tukevien tutkimusten tulokset voivat parhaimmillaan yhdessä vahvistaa havaintojen luotettavuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kokeilun seurantaa tulee tarkastella nyt saatujen tutkimustulosten valossa sekä sen toteuttamiskelpoisuutta hallinnollisesti sekä valtiontalouden kehityksen näkökulmasta. Kokeilun ennakoitu tulos lasten valmiuksien kehittymisestä kaksivuotisessa esiopetuksessa paremmin kuin kontrolliryhmässä ei toteutunut. Jos näin olisi ollut, olisi myös hyvin perusteltua jatkaa tutkimusasetelman mukaisten koe- ja kontrolliryhmien seuraamista selvittääkseen, onko kahden vuoden esiopetuksella saavutettu ero oppimisvalmiuksissa ja/tai sosiaalisissa taidoissa pysyvää vai väliaikaista. Tutkimuksen tuloksena oli kuitenkin, ettei koe-, ja kontrolliryhmien välillä ei ollut eroja oppilaiden oppimisvalmiuksissa. Kokeilun onnistumisen kannalta tulee pohtia onko

perusteltua seurata ryhmien eroja jatkossa perusopetuksen loppuun saakka. Tätä pohdintaa olisi syytä tehdä erityisesti kokeilun asetelman tutkimuskysymysten näkökulmasta sekä hallinnollisten resurssien näkökulmasta huomioiden valtiontalouden kehitys seuraavina vuosina.

Opetusneuvos, Tommi Karjalainen 8.4.2026

Liitteet Kaksivuotinen esiopetuskokeilu pptx.

Jakelu Eduskunnan sivistysvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Lisa Palm
OKM KPE Kansliapäällikön esikunta, Heidi Backman