

Asia: VN/17882/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustulain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (myöhemmin Karvi) lausuu hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustulain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta (VN/17882/2024). Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi varhaiskasvatustulain (540/2018) 22 § kokonaan, jolloin velvollisuus laatia paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma lakkaisi. Esityksessä ehdotetaan myös henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteen keventämistä siten, että varhaiskasvatustulain 70 §:n 2 momentin kohta 5 kumottaisiin.

Karvi ymmärtää muutoksen perustelut ja tavoitteet kuntien toimintaedellytysten vahvistamisesta ja hallinnollisten velvoitteiden keventämisestä. Emme kuitenkaan kannata hallituksen esitystä, joka toteutuessaan kumoaisi kaksi varhaiskasvatustulain laatua varmistavaa ja toiminnan yhdenvertaista toteuttamista tukevaa rakennetta. Toteutuessaan esityksellä olisi lisäksi taloudellisia vaikutuksia ylläpitämällemme laadunarviointijärjestelmälle, Valssille.

Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma on keskeinen toimintaa ohjaava rakenne

Varhaiskasvatustulain lainsäädäntö ja velvoittava opetussuunnitelmakokonaisuus luovat toimivan ja yhtenäisen pohjan palvelujen järjestämiselle. Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien tarkoituksena on toimia kansallisten linjausten juurruttajana sekä suuntana pedagogiikan toteuttamiselle. Kansalliset arviointimme osoittavat, että varhaiskasvatustulain asetetut tavoitteet saavutetaan keskimäärin hyvin, henkilökunta on osaavaa ja motivoitunutta ja lasten ja huoltajien tarpeet pystytään ottamaan hyvin huomioon. Varhaiskasvatustulain laatu ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen kuitenkin vaihtelevat ryhmien ja päiväkotien välillä sekä kunnan sisällä. (Repo ym. 2019; Kannel ym. 2023.)

Kuten esityksen sivulla 4 arviointiimme viitaten todetaan, paikallisen suunnitelman laadinta ja hyväksyminen kunnissa on monivaiheinen ja aikaa vievä prosessi (Repo ym. 2018). Päivitysprosessin suunnittelu, siihen liittyvän työn organisointi ja paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laadinta on laaja ja merkittävä työ, jonka tulisi mahdollistaa henkilöstön, huoltajien ja muiden keskeisten tahojen osallisuus yhteisten tavoitteiden laadinnassa ja arvioinnissa. Kyse ei ole siis pelkästään toimintaa ohjaavasta asiakirjasta vaan yhteisöllisestä prosessista, jonka avulla toimintaa kehitetään ja tavoitteita päivitetään jatkuvasti etevällä syklillä. Näkemyksemme mukaan paikallisen suunnitelman laadintaprosessi on varhaiskasvatuksen toteuttamisen kannalta keskeinen rakenne, aivan kuten perusopetuksen opetussuunnitelmakokonaisuus. Varhaiskasvatuksen järjestäjiä on kuitenkin kuormittanut se, että lainsäädännöllisiä ja perusteasiakirjaan tehtyjä päivityksiä on toteutettu verrattain usein ja lyhyellä varautumisajalla. Vaikka varhaiskasvatukseen tehdyt uudistukset ovat olleet tarpeellisia, ne ovat toteutuessaan edellyttäneet kunnilta ja yksityisiltä päiväkodeilta nopeaa reagointia ja välittömiä resursseja.

Mikäli velvoite laatia perusteasiakirjaa avaava ja täsmentävä paikallinen suunnitelma poistuisi, tulisi kuntien huolehtia perusteasiakirjan toteuttamisesta muilla tavoin. Vaikka osa paikallisista suunnitelmista on arviointimme (Repo ym. 2018) perusteella toistanut perusteasiakirjaa, ratkaisuna ei tulisi olla koko rakenteen poistaminen. Sen sijaan kansallisella tasolla tulisi pohtia keinoja, joilla perusteasiakirjan tavoitteita voitaisiin paremmin konkretisoida. Yksi tällainen tukimuoto on ylläpitämämme kansallinen laadunarviointijärjestelmä Valssi ja sen työkalut. Saadun palautteen mukaan 91 prosenttia varhaiskasvatuksen johtajista ja 79 prosenttia henkilöstöstä ovat sitä mieltä, että Valssin arviointityökalut ja niissä olevat kriteerit auttavat konkretisoimaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tavoitteita (Karvi 2024).

Useissa kunnissa on jo nyt vallitsevana käytäntönä, että päiväkodeihin tai jopa lapsiryhmiin laaditaan toimintavuodeksi suunnitelmia, joiden suuntaisesti varhaiskasvatuksen paikallisesti päätetyt tavoitteita tai toiminnan painopisteitä toteutetaan, arvioidaan ja kehitetään. Haluamme korostaa, että varhaiskasvatuslain pykälän 22 poistuesssa Opetushallituksen tulisi tarjota uudenlaista tukea perusteasiakirjan jalkauttamisessa varhaiskasvatuksen kaikkiin toimintamuotoihin.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutusta tulee edelleen kehittää

Esityksessä ehdotetaan henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteen keventämistä siten, että varhaiskasvatuslain 70 § 2 momentin kohta 5 kumotaan, jolloin henkilöstön täydennyskoulutusta koskevia tietoja ei jatkossa tallennettaisi kansalliseen tietovarantoon, Vardaan. Tietojen tallentamisella on tavoiteltu yhtenäistä tietopohjaa täydennyskoulutuksen tilasta, joka puolestaan auttaisi suuntaamaan koulutuksen sisältöjä ja resursseja paremmin. Merkille pantavaa on, että esityksen toteutuessa täydennyskoulutusta koskeva tietopohja heikkenisi oleellisesti, kun henkilöstön osaamisen kehittämisestä ei olisi saatavilla kansallista tietoa.

Esityksessä todetaan lisäksi, että jos kansallista tietoa tarvittaisiin, sitä varten pitäisi toteuttaa erillistiedonkeruu. Täydennyskoulutuskenttä on hyvin moninainen, ja yhteismitallisen, ajantasaisen sekä kumuloituvan tiedon kerääminen täydennyskoulutuksen kansallisesta tilasta on haastavaa. Mielestämme on hyvä tiedostaa, että erillistiedonkeruut edellyttävät resursseja niin tietoa kerääviltä kuin sitä tuottavilta tahoilta. Erillistiedonkeruilla on näin ollen vaikeaa, jopa mahdotonta saavuttaa samaa kattavuutta kuin kansallisella tietovarannolla.

Raportointivelvoitteen keventämisen riskinä on, että myös täydennyskoulutuksen toteutumiseen syntyy kokonaiskuvan puuttuessa vaihtelua. Tämä voi asettaa varhaiskasvatuksen työntekijät eriarvoiseen asemaan täydennyskoulutukseen osallistumisen suhteen. Täydennyskoulutus on olennainen keino varmistaa ja ylläpitää varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamista. Arviointimme (Kannel ym. 2023) perusteella koulutukset edistivät varhaiskasvatuksen henkilöstön toimintaa kohti perusteiden asettamia tavoitteita. Täydennyskoulutuksiin osallistuneet päiväkotien työntekijät arvioivat muun muassa yhteistyön huoltajien sekä monialaisen verkoston kanssa toteutuvan paremmin. Koulutuksiin osallistuneet päiväkodin johtajat puolestaan kokivat tuen järjestämiseen liittyvät vastuut ja työnjaot selkeämmiksi. (Kannel ym. 2023.) Täydennyskoulutuksen kehittäminen oli myös hiljattain päättyneen Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumin (VKF) yksi painospisteistä, jonka osana tuotettiin kansalliset täydennyskoulutuksen laatuksiteerit Valssi laadunarviointijärjestelmään (OKM 2024).

Koulutusten kehittämisfoorumi totesi raportissaan, että varhaiskasvatuksen täydennyskoulutus on hajanaista ja koulutusten saatavuus ja laadun varmistaminen on vaikeaa. Erityisen tärkeää olisi varmistaa koulutuksen saavutettavuus ja varhaiskasvatuksen henkilöstön tasapuolinen ja tarkoituksenmukainen pääsy koulutuksiin. (OKM 2021.) Tarve osaamisen koordinoitulle johtamiselle korostuu erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa henkilöstön vaihtuvuus on suurta ja kelpoisesta henkilöstöstä on pulaa. Varhaiskasvatuksen laadun ja henkilöstön osaamisen näkökulmasta on tärkeää miettiä keinoja sen varmistamiseksi, että varhaiskasvatuksen henkilöstöllä on mahdollisuudet myös jatkossa osallistua riittävästi ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen, jota johdetaan systemaattisesti. Henkilöstön osaamisen kehittämisen tulisi aina perustua todennettuihin tarpeisiin, joita nykyisellä tietojen tallentamisen velvoitteella on pyritty selkiyttämään.

Hallituksen esitys tuottaisi toteutuessaan taloudellisia kustannuksia Karville

Esityksellä on Karville kustannuksia tuottavia tiedonhallintavaikutuksia, sillä edelleen kehittymässä olevaan laadunarviointijärjestelmään Valssiin olisi tehtävä muutoksia. Järjestelmä pohjautuu laatimaamme kansalliseen arvioinnin suositukset ja perusteet asiakirjaan sekä varhaiskasvatuksen laatuindikaattoreihin (Vlasov ym. 2018), jotka tulisi päivittää ja muuttaa. Kaikki Valssissa olevat 27 tutkimusperusteista arviointityökalua ruotsinkielisine käännöksineen tulisi tarkistaa ja paikalliseen suunnitelmaan viittaavat kriteerit olisi joko poistettava tai muutettava. Täydennyskoulutustietojen tallentamisvelvoitteen poistaminen edellyttäisi niin ikään muutoksia järjestelmään, sillä Valssin ja Vardan välille on rakennettu tiedonsiirtointegraatio ja täydennyskoulutustietoja on hyödynnetty

arviointitiedon taustamuuttujina. Integraatio tulisi poistaa ja kyselylomakkeiden muotoihin olisi tehtävä teknisiä muutoksia.

Valssi avautui varhaiskasvatustoimijoille elokuussa 2023. Jo ensimmäisen toimintavuoden jälkeen tehtävillä muutoksilla olisi vaikutuksia teknisen kehittämistyön lisäksi myös kertyvään arviointiaineistoon ja niiden pohjalta tuotettaviin arviointiyhteenvetoihin eli kansalliseen varhaiskasvatusta koskevaan tietopohjaan.

Lopuksi

Kuten hiljattain antamassamme politiikkasuosituksessa (Vlasov ym. 2024) totesimme, varhaiskasvatus on ollut lukuisten tärkeiden uudistusten kohteena kuluneen vuosikymmenen aikana. Lainsäädännöllisten uudistusten tavoitteena on ollut nostaa varhaiskasvatuksen laatua, vahvistaa lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista ja lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Nykyinen lainsäädäntö asettaa selkeät ja tarpeelliset tavoitteet suomalaiselle varhaiskasvatukselle ja sen järjestämiselle. Uudistuneiden tavoitteiden juurtuminen osaksi varhaiskasvatuksen rakenteita ja arjen toimintaa vaatii kuitenkin aikaa, resursseja ja yhteisiä ponnisteluja.

Purkamalla toiminnan laadukasta toteuttamista tukevia rakenteita tuotetaan varhaiskasvatukseen heikennyksiä, joiden seuraukset voivat ulottua laajalle, kuten lausunnossa nostamme esiin. Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laadintavelvoite on ollut voimassa vasta varsin lyhyen aikaa. Mikäli kunnat eivät jatkossa laatisi paikallista suunnitelmaa, heidän tulisi pohtia uusia, korvaavia rakenteita, joilla varmistetaan perusteasiakirjan melko abstraktien tavoitteiden toteutuminen varhaiskasvatustoiminnassa. Myös tämä edellyttää resursseja.

Helsingissä 18.6.2024

johtaja Harri Peltoniemi ja yksikön johtaja Kirsi Hiltunen, Yksikön johtaja, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Lähteet:

Kannel, L., Kuusiholma-Linnamäki, J., Harju-Luukkainen, H., Heiskanen, N. Kuusisto, A. & Kulmala, V. (2023). Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Julkaisut 28:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.  
[https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi\\_2823\\_0.pdf](https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi_2823_0.pdf)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (2024). Valssi-laadunarviointijärjestelmän käyttötilasto ja saatu palaute 2024. Koonnut T. Sarkkinen & J. Vlasov.  
[https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Valssin%20tahtiin%20iltap%C3%A4iv%C3%A4\\_0.pdf](https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Valssin%20tahtiin%20iltap%C3%A4iv%C3%A4_0.pdf)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2024). Koulutusten kehittämistä tutkimuksella, yhteistyöllä ja verkostoitumalla: Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumin toisen toiminta-kauden loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2024:7. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-727-7>

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021) Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisohjelma 2021–2030. Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2021:3. <https://okm.fi/vkf>

Repo, L., Paananen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M-L., Eskelinen, M., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Hjelt, H. & Marjanen, J. (2018). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden 2016 toimeenpanon arviointi – Varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönotto ja sisällöt. Julkaisut 16:2018. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.  
[https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Varhaiskasvatussuunnitelman\\_toimeenpanonarviointi\\_2018.pdf](https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Varhaiskasvatussuunnitelman_toimeenpanonarviointi_2018.pdf)

Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M.-K., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A. & Hjelt, H. (2019). Varhaiskasvatuksen laatu arjessa – Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Julkaisut 15:2019. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.  
[https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI\\_1519.pdf](https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1519.pdf)

Vlasov, J., Sarkkinen, T. & Harkoma, S. Laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen vaatii kestäviä poliittisia päätöksiä. Policy Brief 1:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.  
[https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi\\_Policy-brief\\_0124.pdf](https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi_Policy-brief_0124.pdf)

Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2018). Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset. Julkaisut 24:2018. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. [https://karvi.fi/wp-content/uploads/2018/10/KARVI\\_Perusteet-ja-suositukset\\_web.pdf](https://karvi.fi/wp-content/uploads/2018/10/KARVI_Perusteet-ja-suositukset_web.pdf)

Vlasov Janniina  
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus