

Lausunto Sivistysvaliokunnalle Hallituksen esityksestä (HE 111/2024 vp)

Kiitän mahdollisuudesta esittää lausuntoni hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta (HE 111/2024 vp). Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi varhaiskasvatuslain lain kohdat, joissa säädetään velvollisuudesta laatia paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja raportoida varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksesta.

Lausunnon keskeinen sisältö

Esityksen tavoitteena on hallinnollisen työn vähentäminen. Tavoite perustuu hallitusohjelman kirjaukseen kuntien toimintaedellytysten vahvistamisesta normeja purkamalla ja keventämällä. En kannata hallituksen esitystä paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisvelvollisuuden poistamisesta, koska sillä ei ole tosiasiallisia vaikutuksia työn vähenemiseen siinä määrin kuin on esitetty. En myöskään tue esitystä varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvollisuuden poistamisesta, sillä se haittaa kansallista täydennyskoulutuksen seurantaa ja kehittämistä.

Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat

Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma on keskeinen varhaiskasvatuksen johtamisen ja yhteistyön väline. Dokumentin tarkoituksena on konkretisoida kansallista varhaiskasvatussuunnitelman perusedokumenttia siten, että se ohjaa ja tukee varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja varhaiskasvatuksen kehittämistä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklassa sopimusvaltioita edellytetään ryhtyvän kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin siihen sisältyvien oikeuksien täytäntöön panemiseksi. Tällä tarkoitetaan myös toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi käytännössä. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti lapsen edun ensisijaisuudesta tarkentaa, että kyseessä ei ole passiivinen velvollisuus, vaan se edellyttää valtiolta ennakoivia toimenpiteitä sen takaamiseksi, että kaikilla lapsilla on todellisuudessa yhtäläiset mahdollisuudet nauttia yleissopimuksen mukaisista oikeuksistaan. Lapsen edun arviointi hallituksen esityksessä on niukka.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on arvioinut vuosina 2017–2019 ja 2023 varhaiskasvatussuunnitelmien toimeenpanoa. Näiden arviointien mukaan paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat tukevat varhaiskasvatuksen järjestämistä konkretisoimalla varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa asetettuja tavoitteita (Repo ym. 2019; Kannel ym. 2023). Suurin osa kunnallisista ja yksityisistä varhaiskasvatuksen palveluntuottajista arvioi paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien tukevan varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden konkretisointia sekä toiminnan toteuttamista ja arviointia (Repo ym. 2019). Henkilöstö kokee, että paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma tarjoaa tukea muun muassa inklusiivisen varhaiskasvatuksen sekä lasten tuen toteuttamiseksi (Kannel ym. 2023).

Vaikka paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien täsmällisyys vaihtelee (esim. Repo ym. 2016), suunnitelmissa kuvataan kautta linjan paikalliset yhteistyötahot ja yhteistyön toimintakäytännöt esimerkiksi sosiaalitoimen ja koulun kanssa, ne määrittelevät paikalliset varhaiskasvatuksen arvioinnin tavat ja täsmentävät paikalliset tuen järjestämisen periaatteet. Näitä asioita on joka tapauksessa linjattava paikallisesti, vaikka paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman velvoite poistuisi lainsäädännöstä.

Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laadinta on johtamisen väline, joka edesauttaa keskustelua siitä, miten varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa esitetyt tavoitteet muuttuvat aktuaalisiksi käytännöiksi. Kuntien toimintaedellytysten vahvistumista tässä esitettyjen toimien avulla on pidettävä hyvin epätodennäköisenä ja vaarana on, että varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tulkinta ja konkretisointi jäävät yksittäisten työntekijöiden vastuulle. Tämä on erityisen ongelmallista tilanteessa, jossa päiväkodeissa työskentelee runsaasti henkilöitä, joilla ei ole tehtävään vaadittua koulutusta.

Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat ovat myös olleet merkittävä tietopohja Karvin arvioinneissa ja tieteellisessä tutkimuksessa (esim. Eskelinen & Itäkare 2020). Ne tarjoavat käyttökelpoisen ikkunan tapoihin, joilla esimerkiksi pedagogiikkaa, inklusiota tai yhdenvertaisuutta jäsennetään, ja tuovat esiin mahdollisia kehittämisen kohteita. Esityksen toteutuessa varhaiskasvatuksesta käytössä oleva tietopohja kapenee.

Taloudellisia vaikutuksia koskevassa laskelmassa esitetään, että paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman päivittämiseen ja toimeenpanon tukeen arvioidaan kuluvan keskimäärin viisi työpäivää vuodessa viideltä työntekijältä, jolloin suunnitteluvelvoitteesta luopuminen tuottaisi laskelman mukaan 1,8 miljoonan euron vuosittaisen säästön. Kuten edellä olen kuvannut, kyseessä on kansallisen suunnitelman toimeenpanoa tukeva toimi, joka on kunnassa tehtävä joka tapauksessa.

Tyypillisesti kansallisten tavoitteiden toteutuksen keinojen konkretisointityötä tekee päiväkodinjohtajista ja varhaiskasvatuksen opettajista koostuva työryhmä muiden tehtäviensä ohella. Toimeenpanon tukeen tarvittu työmäärä ei veloitteen poistumisen myötä tosiasiallisesti vähenisi sillä kansallinen suunnitelma on edelleen toimeenpantava. Tältä osin laskelma esittää nähdäkseni liian optimisten arvioin saatavista säästöistä.

Oikeusministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys, jossa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) varhaiskasvatuksen edistämisvelvoitetta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökset varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteista kumotaan. Toimipaikkakohtaisten suunnitelmien sijaan varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat veloitettaisiin laatimaan yksi koko järjestäjää tai palveluntuottajaa koskeva yhdenvertaisuussuunnitelma varhaiskasvatukseen. Yhdenvertaisuussuunnitelma olisi mahdollisuus sisällyttää osaksi paikallista varhaiskasvatussuunnitelmaa. Nämä suunnitellut toimenpiteet näyttäisivät ristiriitaisilta.

Paikallisen johtamistyön välineiden purkaminen johtanee kansallisen suunnitelman tarkentumiseen ja siirtymiseen vahvasta kunta-autonomiasta keskusjohtoisempaan järjestelmään. Tämä poikkeaa suomalaisen koulutuspolitiikan historiallisesta kehitystrendistä (esim. Varjo, Kauko & Silvennoinen 2021). Näistä syistä en kannata esitystä. Esitän, että veloitteen poistumisen seurauksia varhaiskasvatuksen johtamiseen ja varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumiseen olisi syytä seurata.

Henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoite

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on varhaiskasvatustilain (540/2018, 70 §) mukaan tallennettava tieto henkilöstön täydennyskoulutukseen osallistumisesta varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardaan. Täydennyskoulutuksen tallennusvelvoitteesta luopuminen ei muuta varhaiskasvatustoimijoiden lakisääteistä tehtävää tarjota täydennyskoulutusta henkilöstölle.

Vaikka täydennyskoulutukset ovat merkityksellisiä asiantuntijuuden ja ammatillisuuden kehittymiselle (Fukkink & Lont 2007), varhaiskasvatuksen täydennyskoulutuksen kokonaisuus on ollut jäsentymätön (Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi 2021). Varhaiskasvatusthenkilöstön täydennyskoulutuksen toteuttamisen suunnitelmallisuudessa vaikuttaa olevan suuria eroja. Vuonna 2017 toteutetun varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutusta koskevan selvityksen johtotehtävissä toimivista vastaajista (n = 467) noin 60 prosenttia ilmoitti, että kunnassa tai yksityisessä organisaatiossa oli laadittu henkilöstön koulutus- ja kehittämissuunnitelma (Eskelinen & Hjelt 2017). Osa varhaiskasvatuksen järjestäjistä ja

palveluntuottajista ylläpitää henkilökohtaista rekisteriä, jonka avulla jokaiselle työntekijälle rakentuu oma koulutuskansio. Toteutuneen täydennyskoulutuksen ja henkilöstön osaamisen vahvistumisen järjestelmällinen seuranta vaikuttaa kuitenkin olevan vasta kehittymässä (Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi 2021).

Varhaiskasvatusta ja erityisesti henkilöstöä koskeva kansallinen tiedontuotanto on pitkään ollut hajanaista ja säännöllisen ja kattavan tiedonkeruun ensimmäiset askelet on otettu vasta hiljattain. Varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutusta koskevan selvityksen (n=12 717) mukaan 18 prosenttia vastaajista ei saanut lainkaan täydennyskoulutusta vuonna 2016. Vastaajista viidennes on saanut täydennyskoulutusta yhden (22 %) ja toinen viidennes kaksi päivää (20 %) vuoden aikana. Kolme täydennyskoulutuspäivää vuodessa tai enemmän on saanut alle 40 prosenttia vastaajista (Eskelinen & Hjelt 2017). Koulutukseen pääsyssä on ammattikuntaakohtaisia eroja. Korkeammin koulutetut ammattilaiset osallistuvat täydennyskoulutukseen useammin (Eskelinen & Hjelt 2017). Kansallinen raportointivelvoite on laadittu tuottamaan tarkempaa tietoa esimerkiksi edellä mainittujen puutteiden korjaamisen seurantaan varten. Velvoite on varsin uusi ja tästä syystä henkilöstön täydennyskoulutustiedon laajamittainen hyödyntäminen on ollut vielä alkutekijöissään. Raportointivelvoitteen poistuessa tieto henkilöstön täydennyskoulutuksesta, sen kasautumisesta ja jakautumisesta toteutettaneen jatkossa erillisin tiedonkeruin. Näin toteutettuna täydennyskoulutuksessa tapahtuvan kehityksen seuranta ei ole yhtä luotettavaa eikä erilaisten asiaa koskevien interventiodien vaikutuksia ole mahdollista tutkia. Tästä syystä en kannata esitystä.

Tampereella 8.10.2024



Maiju Paananen
Apulaisprofessori
Tampereen yliopisto

Lähteet:

Eskelinen, M. & Hjelt, H. 2017. Varhaiskasvatuksen henkilöstö ja lapsen tuen toteuttaminen. Valtakunnallinen selvitys 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:39.

Eskelinen, M., & Itäkare, S. 2020. "Pidetään huolta, ettei erotella tyttöjen ja poikien juttuja": tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja sukupuolisensitiivisyyttä rakentavat diskurssit paikallisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa. *Journal of Early Childhood Education Research*, 9(2), 197–229.

Fukkink, R. G., & Lont, A. 2007. Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies. *Early Childhood Research Quarterly*, 22(3), 294–311.

Kannel, L., Kuusiholma-Linnamäki, J., Harju-Luukainen, H., Heiskanen, N., Kuusisto, A. & Kulmala, V. Julkaisut 28:2023. Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

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.

Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi. 2021. Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisohjelma 2021–2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:3.

Varjo, J., Kauko, J., & Silvennoinen, H. (2021). Koulutuksen politiikat: Kasvatussosiologian vuosikirja 3. Kasvatusalan tutkimuksia 83. Suomen kasvatustieteellinen seura.