



**Asiantuntijalausunto / HE 111/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi
varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta**

Opetushallitus kiittää mahdollisuudesta lausua Hallituksen esityksestä laiksi varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta.

Varhaiskasvatuslain 22 §:n kumoaminen

Varhaiskasvatuslain 2 §:n mukaan varhaiskasvatuksella tarkoitetaan lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Varhaiskasvatus on osa suomalaista koulutusjärjestelmää ja tärkeä vaihe lapsen kasvun ja oppimisen polulla. Varhaiskasvatuksen tavoitteena on tukea lapsen oppimisen edellytyksiä, edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti.

Varhaiskasvatuksen valtakunnallisen ohjauksen tarkoituksena on luoda yhdenvertaiset edellytykset varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kokonaisvaltaiselle kasvulle, kehitykselle ja oppimiselle. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma vahvistaa alueellista tasavertaisuutta ja edistää ja kannattelee jokaisen varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen laadukasta, tasa-arvoista ja yhdenvertaista varhaiskasvatusta.

Opetushallitus ei kannata varhaiskasvatuslain 22 §:n mukaisen paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisvelvoitteen kumoamista, mikä on ristiriidassa Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksen kanssa varhaiskasvatuksen laadun paranemisesta. Opetushallitus ei yhdy hallituksen esityksessä esitettyyn toteamukseen, ettei kumoamisella olisi vaikutusta varhaiskasvatuksen laatuun.



Kansainvälisesti tarkasteltuna suomalainen opetussuunnitelmajärjestelmä on uniikki ja luottamus paikalliseen autonomiaan on vahva. Esi- ja perusopetuksen kaltaisesti varhaiskasvatus perustuu kolmetasoiseen suunnitteluun: varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja lapsen varhaiskasvatussuunnitelma. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ja paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma yhdessä mahdollistavat niin kansallisesti kuin paikallisestikin yhtenäiset tavoitteet sekä niiden perusteella tapahtuvan kehittämisen. Paikallisella tasolla tiedetään, millaiset oppimisen edellytykset ja pedagogiset ratkaisut parhaiten edistävät lasten ja koko varhaiskasvatusyhteisön oppimista. Suunnitelmat antavat mahdollisuuden sitouttaa paikallisesti koko henkilöstö yhteiseen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Paikallisten opetussuunnitelmien ja varhaiskasvatussuunnitelmien kokonaisuutta ja jatkumoa on haluttu koulutusjärjestelmässämme määrätietoisesti säilyttää ja vaalia. Koulutusjärjestelmä kokonaisuudessaan nojaa paikalliseen suunnitteluun ja arviointiin ja jatkumon näkökulmasta on huolestuttavaa, jos varhaiskasvatuksen paikallista suunnitteluvetoa heikennetään. Tämän sijaan koulutusjärjestelmää, sen jatkumoa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä tulisi entisestään kehittää yhteneväisemmäksi.

Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat ovat velvoittavia ja niitä tulee arvioida ja kehittää. Hallituksen esityksessä velvoittavuus kumottaisiin. Tällöin varhaiskasvatuksen järjestäjän paikalliset erityispiirteet jäisivät varhaiskasvatuksen järjestämisessä lain puitteissa huomiotta. Pelkkä suositus ei tosiasiallisesti takaisi jokaiselle varhaiskasvatukseen osallistuvalle lapselle laadukasta, suunnitelmallista ja tavoitteellista varhaiskasvatusta. Lakimuutos antaisi mahdollisuuden varhaiskasvatuksen järjestäjille itse päättää laaditaanko paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma. Tämä heikentäisi varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten tarjottavaa yhdenvertaista ja laadukasta varhaiskasvatusta, joka on ollut nykyisen



varhaiskasvatusjärjestelmän aikaisten hallitusohjelmien pitkäaikainen tavoite.

Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma on asiakirja, joka määrittelee ja kokoaa yhteen paikallisesti päätettävät asiat liittyen varhaiskasvatuksen järjestämiseen, suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin sekä ohjaa ja tukee varhaiskasvatuksen toteuttamista. Suunnitelman rakenne, käsittelyjärjestys ja julkaisutapa on paikallisesti päätettävissä. Suunnitelmaa laadittaessa kuvataan paikallisia erityispiirteitä ja huomioidaan arviointitieto ja kehittämistyön tulokset. Suunnitelma voidaan laatia kaikkia toimintamuotoja koskevaksi (päiväkotitoiminta, perhepäivähoito ja avoin varhaiskasvustoiminta) tai kullekin toimintamuodolle erikseen. Kunta ulottaa paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman myös valvomaansa yksityiseen varhaiskasvatukseen. Paikallista varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa tehdään yhteistyötä kunnan eri hallinnonalojen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa. Paikallisen oppimisen polun ylläpitämisen ja kehittämisen näkökulmasta myös esi- ja perusopetuksen edustajat osallistuvat varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen ja kehittämiseen.

Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman tavoite on ennen kaikkea luoda edellytykset järjestää laadukasta, tasa-arvoista ja yhdenvertaista varhaiskasvatusta kunnan kaikissa toimipisteissä. Lapsiryhmässä toteutettavan konkreettisen pedagogisen toiminnan suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi on varhaiskasvatuksen opettajan sekä muun henkilöstön tehtävä ja toimipaikan toiminnasta kokonaisuudessaan vastaa toimipaikan johtaja. Pedagogisessa toiminnassa yhdistyvät lasten toiveet, ajatukset ja mielipiteet sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteista paikalliseen varhaiskasvatussuunnitelmaan johdetut ja tarkennetut tavoitteet paikallisine painotuksineen. Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä on kautta aikojen luotettu laadukkaasti koulutettuun henkilöstöön, jolla on osaamista



konkretisoida paikalliseen opetus- ja varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattuja pedagogisia tavoitteita.

Opetushallituksen laatimissa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa ohjataan, että paikalliset suunnitelmat voivat tarkentaa valtakunnallisia perusteita, mutta ne eivät voi sulkea pois mitään lain, asetuksen tai varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden edellyttämää tavoitetta tai sisältöä. Lisäksi paikallisissa suunnitelmissa voidaan käyttää perustetekstiä. Olennaista on, että varhaiskasvatuksen järjestäjät avaavat ja konkretisoivat tekstiä siten, että se ohjaa ja tukee varhaiskasvatuksen toteuttamista ja kehittämistä paikallisesti. Näin kunnat pystyvät tunnistamaan järjestämisen ja toteuttamisen kannalta ne kohdat, joihin paikallisesti voidaan vaikuttaa. Tämän lakimuutoksen myötä varhaiskasvatussuunnitelman perusteet tulisi laatia tarkemmiksi, jotta ne voisivat ohjata paikallista varhaiskasvatuksen järjestämistä ja toteuttamista mahdollisimman tasa-arvoisesti ja yhdenvertaisesti.

Hallituksen esityksessä esitetään, että lakimuutos keventäisi kunnan työtä. Varhaiskasvatus on suunnitelmallista toimintaa, jota tulee arvioida, jotta pedagoginen toiminta on vaikuttavaa. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja varhaiskasvatusta johtavien henkilöiden tehtävänä on luoda edellytykset suunnittelulle ja arvioinnille. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma antaa raamit toimipaikan ja henkilöstön toteuttamalle pedagogiselle toiminnalle ja sen johtamiselle. Siirtyminen ehdotettuun vahvempaan toimipaikkakohtaiseen suunnitteluun työllistäisi toimipaikkojen johtajia vielä nykyistä enemmän. Tällöin esitetty paikallisen suunnittelun keveneminen ja hallinnollisen työn väheneminen ei toteutuisi. Myöskään paikalliselle tasolle suunnitellut säästöt eivät toteutuisi ja kustannukset siirtyisivät moninkertaisesti toimipaikkatasolle.

On ymmärrettävää, että kuntien työtä pyritään keventämään, mutta oikea keino ei ole poistaa varhaiskasvatuslaista laadukasta varhaiskasvatusta



edistäviä velvoitteita. Varhaiskasvatuksen kolmitasoinen suunnittelurakenne ylläpitää ja edistää laadukasta varhaiskasvatusta. Opetushallitus on laatinut tätä koskevaa tukimateriaalia. Opetushallitus tukee ja ohjaa paikallisia toimijoita jatkossakin toteuttamaan varhaiskasvatuksen lakisääteistä suunnittelua.

Opetushallitus näkee, että paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma tarjoaa hyvän mahdollisuuden prosessinomaiseen kehittämiseen eri toimijoiden kesken. Kunnissa on jo tehty paljon hyvää ja vaikuttavaa suunnittelutyötä, kun paikalliset suunnitelmat on luotu ja niitä on johdonmukaisesti kehitetty. Velvoittavuuden purkamisen sijaan varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien olisi tärkeää vahvistaa rakenteita, jotka tukevat suunnittelun ja arvioinnin prosesseja. Lisäksi säännöllinen yhteistyö ja dialoginen vuorovaikutus henkilöstön kesken kehittävät paikallista toimintaa. Opetushallitus kannustaa varhaiskasvatuksen järjestäjiä tarkastelemaan kriittisesti jo olemassa olevia paikallisesti luotuja suunnittelun tasoja ja muotoja ja arvioimaan tukeeko käytössä oleva kokonaisuus prosessimaista työskentelyä.

Opetushallitus haluaa korostaa, että kuntien hallinnolliset prosessit paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laadinnassa ja päättämisessä ovat kuntien itsenäisiä päätöksiä. Kunnat voivat lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa myös keventää hallinnollisia prosessejaan, jolloin ei ole tarvetta tehdä muutoksia varhaiskasvatukseen. Nykyinen varhaiskasvatukseen mahdollistaa, että varhaiskasvatuksen järjestäjät voivat myös sopia järjestäjärajat ylittävistä yhteistyöstä paikallista varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa, arvioitaessa ja kehittäessä. Opetushallitus esittääkin, että varhaiskasvatukseen 22 §:n kumoamisen sijaan kunnat tarkastelisivat paikallisia prosesseja omiin lähtökohtiin perustuen ja loisivat päätöksentekoprosessin, jossa paikalliseen varhaiskasvatussuunnitelmaan sidottu hallinnollinen työ kevenisi. Lisäksi Opetushallitus muistuttaa, että paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat on jo



laadittu kaikissa kunnissa, jolloin niiden kumoamista koskeva päätöksenteko lisääisi kuntien hallinnollista työtä.

Hallituksen esitys perustuu pitkälti tutkimus- ja selvitystietoon, joka on laadittu joko aikana ennen varhaiskasvatussuunnitelman perusteita sekä sen määrittämiä paikallisia varhaiskasvatussuunnitelmia tai aikana, jolloin varhaiskasvatustilanteen mukaiset paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat ovat olleet käytössä vasta vähän aikaa. Nämä tutkimukset ja selvitykset eivät kuvaa nykytilaa. Viimeisimpien Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvitysten mukaan paikallisia varhaiskasvatussuunnitelmia ja niiden sisältöjä tulee kehittää. Opetushallitus on myös ryhtynyt tähän kehitystyöhön.

Muutoksen myötä Opetushallituksen tulisi uudistaa valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ja toimeenpanon tukimateriaalit. Erityisesti paikallisten varhaiskasvatustilanteen järjestäjien näkökulmasta välttämättömän tukimateriaalin laatiminen edellyttäisi merkittäviä taloudellisia resursseja.

On tärkeää, että varhaiskasvatusta kehitetään suuntaan, jossa se kykenee vastaamaan ympäröivän yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin. Opetushallitus korostaa, että kansallisella tasolla varhaiskasvatusta on kehitetty vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana tulevaisuuden yhteiskunta ja tavoitteet huomioiden. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden kehittämisen ja uudistamisen prosessit ovat olleet aikataulullisesti tiukkoja. Opetushallitus on toiminut annetun aikataulun mukaisesti ja pyrkinyt viemään kansallisen prosessin mahdollisimman ripeästi eteenpäin ja huomioinut aikapaineen, joka omalta osaltaan on kohdistunut varhaiskasvatustilanteen järjestäjiin.

Verrattuna perusopetuslakiin nykyinen varhaiskasvatustilanne on vielä tuore ja varhaiskasvatustilanteen järjestäjät ovat lain toimeenpanon suhteen erilaisissa vaiheissa. Kunnissa ja toimipaikoissa toimivien rakenteiden kehittämistä tulisi jatkaa pitkäjänteisesti, jotta uudistukset vakiintuvat osaksi varhaiskasvatustilanteen toimintaa. Tarvitaan ymmärrystä viime vuosikymmenen



aikana tehtyjen uudistusten merkityksestä ja tahtoa muuttaa toimintatapoja, jotka ovat ristiriidassa esitettyjen uudistusten kanssa.

Varhaiskasvatustietolain 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoaminen

Opetushallitus huomauttaa, että täydennyskoulutustietojen tallentamisvelvoitteen päättymisen aiheuttaisi Vardassa useita muutoksia sekä teknisiin rajapintoihin, Vardan syöttökäyttöliittymään, käyttöoikeuksiin, tietomalliin ja tietojen näkymiseen Oma Opintopolkupalvelussa. Tämän lisäksi teknisiä muutoksia tarvitaan Vardan tietoluovutusrajapintoihin Tilastokeskukselle, Karville ja Opetushallituksen Vipunen tilastopalveluun. Lisäksi arkistoinnin osalta tulee selkeyttää sitä, miten Vardaan tallennettujen työntekijän täydennyskoulutustietojen kohdalla toimitaan: onko Vardaan jo tallennetut täydennyskoulutustiedot tarkoitus arkistoida pysyvästi Kansallisarkiston päätöksen (KA/14277/07.01.01.03.01/2020) mukaisesti.

Muutokset ovat kertaluonteisia mutta eivät vähäisiä. Lisäksi muutoksista aiheutuu Opetushallituksessa virkatyötä ainakin uuden määräyksen, ohjeistusten uusimisen ja viestinnän muodossa. Vardan teknisten muutosten toteuttaminen edellyttää erillisrahoitusta, koska ylläpidon- ja pienkehittämisenresurssin kautta niitä ei pystytä toteuttamaan.

Opetushallitus haluaa lisäksi tuoda esille huolen siitä, että täydennyskoulutustiedon tallentamisvelvollisuuden päättymisen Vardaan ei tarkoita varhaiskasvatustoimijoiden lakisääteisen koulutusvelvollisuuden päättymistä. Onkin tärkeää, että viestintä asiasta on varhaiskasvatustoimijoille riittävää, selkeää ja ymmärrettävää. On myös syytä korostaa, että muun henkilöstökokonaisuuden tietojen tallentamisvelvollisuus Vardaan jatkuu ennallaan, ja siihen on syytä panostaa tulevaisuudessa lisäämällä tiedon hyödyntämistä.

Lopuksi



Varhaiskasvatus on ennen kaikkea lapsen oikeus, eikä sen laatua tule heikentää muihin syihin vedoten. Hallituksen esityksen kaltainen lakimuutos luo kuvan poukkoilevasta päätöksenteosta, jossa ei tunnisteta varhaiskasvatuksen merkitystä koulutusjärjestelmän tärkeänä osana. Nykyinen varhaiskasvatuslaki asettaa selvät ja tarkoituksenmukaiset tavoitteet suomalaiselle varhaiskasvatukselle, sen järjestämiselle sekä suunnittelulle. Varhaiskasvatuslain tavoitteiden juurtuminen vaatii pitkäjänteisyyttä, riittävät resurssit ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Opetushallitus näkemyksen mukaan täydennyskoulutustietojen tallentamisen tärkein hyöty on tuottaa luotettavaa ja ajantasaista tietoa varhaiskasvatuksen henkilöstön uranaikaisesta osaamisesta. Julkinen sektori ja tutkijayhteisö tarvitsevat tällaista tietoa. Täydennyskoulutustiedot auttavat ennakoimaan koulutustarpeita ja arvioimaan lasten oikeuksien ja tasa-arvon toteutumista. On ongelmallista, jos tutkimuksessa ei voida käsitellä tärkeitä varhaiskasvatuksen henkilöstöä koskevia kysymyksiä puutteellisten aineistojen takia.

Täydennyskoulutukseen sijoitetaan vuosittain merkittäviä resursseja sekä paikallisella että kansallisella tasolla. Ajantasainen tieto työntekijöiden uranaikaisesta täydennyskoulutuksen tarpeista, määrästä ja laadusta parantaa koulutukseen käytettyjen resurssien ja sisältöjen arviointia. Tietojen tallentamiseen Vardaan on vuosien aikana panostettu. Esitetyn tallennusvelvollisuuden kumoamisen myötä tästä työpanoksesta ei päästäisi hyötymään tulevaisuudessa.