



## Asiantuntijalausunto varhaiskasvatusta koskevasta esityksestä eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Tämä asiantuntijalausunto selvittää näkökulmia HE 40/2018 vp Hallituksen esitykseen eduskunnalle varhaiskasvatusta koskevaan lakiehdotukseen ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Keskeisimmät muutokset esityksessä varhaiskasvatusta koskevaan lakiehdotukseen olisivat varhaiskasvatusta koskevan ammatillisen henkilörakenteen muuttaminen ja varhaiskasvatusta koskevan tietovaranto. Laissa myös täsmennettäisiin varhaiskasvatusta koskevia tavoitteita nimenomaan lasten edun näkökulmasta ja vietäisiin loppuun jo aiemmin alkanut hallinnonalan siirto sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriölle. Pidän kumpaakin keskeistä muutosta pääkohdiltaan hyvänä muutoksena varhaiskasvatusta koskevaan lakiehdotukseen. Alla esitän kuitenkin muutamia huolia niiden yksityiskohtiin liittyen ja pohdin mitä lakiehdotuksessa olisi voinut olla, mutta siellä ei nyt ole.

Esityksestä varhaiskasvatusta koskevaan lakiehdotukseen puuttuu laajat toimet varhaiskasvatusta koskevan laadun tai saatavuuden lisäämiseksi. Vaikka esityksen motivoinnissa korostetaan laadukasta varhaiskasvatusta lapsen etuna, ovat monet toimet melko suppeita. Laajat muutokset varhaiskasvatukseen olisivat esimerkiksi aiempaa useamman päiväkodin avaaminen lähelle lapsiperheiden asuinpaikkoja, tai varhaiskasvatusta koskevan henkilökunnan määrän tai motivaation parantaminen esimerkiksi paremman palkkauksen avulla. Kuntia kyllä veloitetaan ottamaan huomioon myös asuinpaikan sijainti tarjotessaan varhaiskasvatusta koskevia paikkoja, mutta tämä muutos ei todennäköisesti johda isoon muutokseen päiväkotien sijainnista ilman laajempaa politiikkamuutosta. Hallitus myös linjasi ja tämän esityksen motivoinnissa puhutaan varhaiskasvatusta koskevan osallistumisasteen nostamisesta. Hallitus jo alensi varhaiskasvatusta koskevia maksuja, mutta kun tavoite on nostaa osallistumisaste nykyisestä OECD maiden keskiarvon alapuolelta samalle korkealle tasolle kuin muissa Pohjoismaissa, eivät jo tehdyt maksualennukset riitä. Esityksestä puuttuukin laajemmat keinot varhaiskasvatusta koskevan osallistumisasteen nostamiseksi sen motivoinnissa esitetyn tavoitteen vastaisesti.

Yleisesti ottaen keinot varhaiskasvatusta koskevan laadun voimakkaasta parantamisesta tai osallistumisasteen nostamisesta vaatisivat lisää yhteiskunnallisia resursseja. Lisäpanostuksia ei tulisikaan tehdä sokeasti, jos ei ole ensin laadukkaan tutkimuksen keinoin selvitetty, mitkä toimenpiteet aidosti parantavat lasten kokeman varhaiskasvatusta koskevan laadun tai lisäävät varhaiskasvatusta koskevan osallistumista. Esityksessä varhaiskasvatusta koskevaan lakiehdotukseen ei ilmene laajojen toimien käyttöönottoa nyt tai harkintaa niiden käyttöönotosta tulevaisuudessa, tai keinoista, joilla voisi selvittää eri toimenpiteiden toimivuutta varhaiskasvatusta koskevan laadun parantamiseksi, kuten tieteelliseen asetelmaan perustuvia kokeiluja. Esitys koulutetun varhaiskasvatusta koskevan henkilökunnan lisäämisestä toki luultavasti vie varhaiskasvatusta koskevan koulutuksellista laatua oikeaan suuntaan.

Varhaiskasvatusta koskevan ammatillista rakennetta ja henkilöstön tehtävänkuvia esitetään muutettavaksi. Keskeiset muutokset ovat selkiyttää tehtävänkuvia siten, että uudet nimikkeet olisivat varhaiskasvatusta koskevan opettaja, varhaiskasvatusta koskevan erityisopettaja, varhaiskasvatusta koskevan sosionomi, varhaiskasvatusta koskevan lastenhoitaja, perhepäivähoitaja ja päiväkodin johtaja. Tämä esitys antaa aiempaa selkeämmän roolin eri tehtävissä toimiville varhaiskasvatusta koskevan henkilökunnassa. Erityisesti esitys siitä, että varhaiskasvatusta koskevan opettajalla on varhaiskasvatusta koskevan kandidaatin tutkinnolla varmennettua pedagogista osaamista, on hyvä ja varmistaa, että jo vuoden 2015 varhaiskasvatusta koskevan lain pedagogisia sisältöjä pystytään noudattamaan.



varhaiskasvatuksessa. Samaan suuntaan toimii ehdotus henkilöstön suhteiden muuttamisesta yhteismäärällisesti varhaiskasvatuksen kandidaatin ja sosionomin tutkinnon suorittaneita lisäävästi. Kouluttautumista varhaiskasvatuksen opettajaksi sujuvoitetaan täydennyskoulutuksilla ja helpottamalla esimerkiksi varhaiskasvatuksen kandidaatin ja sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinnon täydentämistä myös tutkinnon suorittamisen jälkeen.

Laki ehdotetaan otettavaksi siirtymäajan jälkeen käyttöön vuonna 2030. Siirtymäaika on tarpeen, koska nykyinen henkilöstörakenne ei vastaa esitettyä, ja sekä kunnille että nykyiselle henkilöstölle tulee antaa aikaa sopeutua muutokseen. Erityisesti on syytä huolehtia, että henkilöstörakenteen muuttumisen seurauksena nykyisin varhaiskasvatuksessa toimivat henkilöt eivät joudu työttömäksi, vaan muutoksista huolehditaan eläköitymisten, muun luonnollisen poistuman ja uusien rekrytointien kautta. Lisäksi nykyisen henkilöstön täydennyskoulutukseen tulee antaa riittävästi aikaa. Tähän siirtymäaikaan liittyy kuitenkin huoli siitä, että esimerkiksi lastentarhanopettajan kandidaatin koulutukseen ei hakeudu riittävästi kiinnostuneita tai sieltä valmistuneet eivät jää alalle töihin. Tämä ei ole syy olla tekemättä uudistusta, vaan laissa jossa on pitkä siirtymäaika tulisi huolehtia sen seuraamisesta päästäänkö tavoitteisiin, vai pitäisikö jo ennen siirtymäaikaa tehdä lakiin muutoksia. Laissa tämä voitaisiin huomioida esimerkiksi asetettujen välitavoitteiden täyttymisellä tai asettamalla seuranta nimenomaan henkilöstörakenteen kehityksestä. Ylipäänsä olisin kaivannut lakitekstissä ennakoivaa näkemystä siitä, reagoidaanko henkilöstörakenne kysymykseen vasta vuonna 2030, vai ollaanko valmiita tekemään nykyisen vuoden ja vuoden 2030 välissä mahdollisia korjaavia toimenpiteitä, ja milloin näiden tarpeellisuus arvioitaisiin.

Toinen keskeinen esitys on varhaiskasvatuksen tietovarannon perustaminen. Varhaiskasvatuksen laatua, sen järjestämisen eri tapoja arvioitaessa ja henkilöstörakennetta selvitettyä tällainen tietovaranto olisikin kipeästi tarpeen. Lähtökohtaisesti pidänkin esitystä erittäin tarpeellisena ja hyvänä.

Tietovarantoon liittyvään esitykseen olisi kuitenkin hyvä täsmentää kerättäviin tietoihin ja niiden käytettävyyteen liittyviä seikkoja. Kerättävä tietojoukko vaikuttaa laajalta, sillä sen osalta mainitaan, että tiedettäisiin missä päiväkodissa tai ryhmässä lapsi on milloinkin, jonka lisäksi laajasti tietoja varhaiskasvatuksen järjestämisestä kuten henkilöstörakenteesta.

Esityksessä ei mainita selkeästi, että kerättäviä tietoja olisi varhaiskasvatuksen henkilökunnan identifiointi. Henkilökunnasta puhutaan summatasolla, tiedettäisiin kyseisen päiväkodin henkilökunnan rakenne. Tämä ei kuitenkaan riitä. Arvioitaessa varhaiskasvatuksen henkilökunnan merkitystä varhaiskasvatuksen laadulle, tulisi tutkimuksen käytössä olla linkki lapsen ja häntä hoitaneen henkilökunnan välille, eli pystyä yksilöimään lasta hoitaneet henkilöt. Näitä tietoja voitaisiin tutkimuksellisesti käyttää yhdistämällä henkilökunnan taustatietoja lasten kehitystä kuvaaviin mittareihin. Tutkimuskäytössä tulokset ovat yleisellä tasolla, joten nämä tiedot voisivat olla vain tietovarannossa, joka on esimerkiksi Tilastokeskuksessa tai muualla tutkimuskäytössä, eikä henkilökunnan tietoa tarvitsisi esimerkiksi vanhemmille luovutettavaan tietoon. Jos lapsia hoitaneen henkilökunnan yksilöivää tietoa ei kerätä, ei tällaista tutkimusta voida kuitenkaan tehdä. Voi olla, että tietovarantoon on suunnitteilla jotain tämän tapaista, mutta se ei selviä selkeästi lakiesityksestä. Tämän tiedon lisääminen muuhun kerättävään tietoon tuskin lisäisi hallinnollista taakkaa juurikaan.

Myös lasten eri hoitoryhmät voivat olla monimuotoisia. Esityksessä olisi hyvä selkiyttää millä tasolla eri ryhmiin osallistumisesta kerätään tietoa. Onko esimerkiksi lapsen jokaisesta ryhmästä tieto, ja muuttuuko tieto vaikka ryhmiin osallistuminen muuttuisi viikoittain tai kuukausittain.



Tietovarantoon liittyen mainitaan, että tiedot tulisivat viranomaisten käyttöön, joista yhtenä mainitaan Tilastokeskus. Koska muut laajat mikroaineistot sijaitsevat pääosin Tilastokeskuksessa, sinne menevä tieto olisi yksi tärkeä tapa käyttää tietoja tutkimuksessa. Tutkimuskäyttö on puolestaan tärkeä, jotta varmistetaan aiempaa parempi tieto päätöksenteon tueksi varhaiskasvatuksen laatutekijöistä ja niiden vaikutuksista. Olisin kaivannut esitykseen täsmennystä siitä, mitkä kaikki tiedot päätyvät Tilastokeskukseen, mikä on tiedon siirtymisen reitti, ja mikä ajallinen tiheys tietojen siirtymiselle. Tutkimuksellisesti olisi tärkeää, että mahdollisimman laajat tiedot siirtyisivät Tilastokeskukseen, ja että ne siirtyisivät jonkinlaiseen moduuliin, jota käyttäkkeen tietoja tarvitsevat tutkijat tekisivät käyttöluvahakemuksen, mutta jonka saatuaan tiedot olisivat valmiina sellaisessa muodossa, että niillä voisi tehdä tutkimusta ja yhdistää luvanvaraisesti muihin aineistoihin. Jos tiedot ovat ensi sijassa muualla kuin Tilastokeskuksessa mahdollisesti sellaisessa muodossa, että niiden tutkimuskäyttöön saamiseksi tulisi ensin muokata aineistoa ja pyytää muuta viranomaista luovuttamaan aineisto Tilastokeskukselle, olisi niiden tutkimuskäyttö hankalaa ja tutkimusta aihealueesta tuskin syntyisi paljoa.

Helsingissä huhtikuun 24. päivänä 2018

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Tuomas Kosonen  
tutkimusjohtaja