

**Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja
perusopetuksen peruspalvelujen
tietotuotannon tila ja
kehittämiskohteet**

2022

Sisällys

TIIVISTELMÄ	3
SAMMANFATTNING	5
SUMMARY	7
1 JOHDANTO	9
1.1 TAUSTA JA TAVOITTEET	9
1.2 MENETELMÄT JA AINEISTOT	11
1.3 KÄYNNISSÄ OLEVA KANSALLINEN DIGITALISAATION VIITEKEHYKSEN KEHITTÄMISTYÖ	12
2 TIETOTUOTANTO JA TOIMIJAT	13
2.1 YLEISKUVA VARHAISKASVATUSTA JA ESI- JA PERUSOPETUSTA KOSKEVASTA TIETOTUOTANNOSTA, TIETOLÄHTEISTÄ JA TIEDONKERUUSTA	13
2.1.1 Lakisääteinen tietoperusta	14
2.1.2 Muu kuin lakisääteinen tietotuotanto	21
2.2 VARHAISKASVATUS	25
2.2.1 Varhaiskasvatukseen osallistuvat lapset	25
2.2.2 Talous-, kustannus- ja maksutiedot	27
2.2.3 Henkilöstö	30
2.2.4 Järjestäjät ja toimipaikkatiedot	34
2.3 ESI- JA PERUSOPETUS	36
2.3.1 Oppilasmäärät ja oppilaisiin liittyvät tiedot	36
2.3.2 Talous- ja kustannustiedot	38
2.3.3 Henkilöstö	42
2.3.4 Järjestäjät ja toimipaikkatiedot	44
3 TEMAATTISET TARKASTELOT	46
3.1 PERUSPALVELUIDEN ARVIOINNIN TIETOPERUSTA	46
3.2 TIETOTUOTANTO JA -TARPEET KUNTATASOLLA	49
3.3 OPPIMISEN JA KOULUNKÄYNNIN TUEN TILASTOINTI	55
3.4 KIELISYYS JA MAAHANMUUTTOTAUSTA	57
3.5 RUOTSINKIELINEN VARHAISKASVATUS JA OPETUS	59
3.6 HENKILÖSTÖN MITOITUS, SAATAVUUS JA ENNAKOINTI	60
4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	65
4.1 PERUSPALVELUIDEN TIETOTUOTANNON TOIMIJAT JA TIETOTUOTANNON AIKATAULUT	65
4.2 TIETOTUOTANNON LAATU JA SAATAVUUS	67
4.3 YHTEENVETO TIEDON AUKKOKOHDISTA JA PUUTTEISTA	69
4.4 YHTEENVETO TIETOTUOTANNON TILASTA JA KEHITTÄMISTARPEISTA	72
LÄHTEET	75

Tiivistelmä

Selvityksessä on tuotettu tietoa varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen peruspalvelujen tiedonkeruun kentästä ja tilasta sekä tuotettu tilannekuvan perusteella tietoa tietotuotannon puutteista ja kehittämiskohteista. Selvitys on toteutettu opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta huhtikuun 2021 ja kesäkuun 2022 välillä. Selvityksen pääasiallinen aineisto koostuu asiantuntija- ja kuntatoimijoiden haastatteluista, ja tiedonkeruu on toteutettu kevään ja alkusyksyn 2021 aikana. Työ linkittyy koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanoon, laatua ja laadun arviointia koskevaan kehittämiseen ja väestönmuutoksista johtuvan tietopohjan kehittämiseen.

Peruspalveluiden tietotuotannon toimijoiden roolit, arkkitehtuuri, aikataulut ja itse peruspalveluiden arviointi ovat olleet selvityksen tekohetkellä aktiivisessa kehittämissivaiheessa. Kansallisten tietojärjestelmien kehittämistyötä on viety eteenpäin. Pohjaa tietotuotannolle luo opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuusjärjestelmä ja varhaiskasvatuksen ja opetuksen tietovarannot, erityisesti Varda ja KOSKI. Viime vuosina on valtionhallinnon tasolla pyritty koordinoimaan myös kuntiin suunnattua tiedonkeruuta paremmin, mutta työ on vielä kesken, ja erilaiset, osin päällekkäiset tiedonkeruut rasittavat edelleen kuntia.

Kootun aineiston perusteella on noussut selkeä tarve vahvistaa koulutuksen tietotuotannon yhteiskunnallista ulottuvuutta. Kansallisen tietotuotannon näkökulmasta tämä tarkoittaa mahdollisuutta hyödyntää paremmin eri rekisteriaineistoja. Tietoa kaivataan esimerkiksi siitä, mitkä ovat kuntatasolla eri toimien tai panostusten suhde opetuksen järjestämiseen. Myös toiminnan ja talouden käsitteiden läpinäkyvämpi kuvaaminen ja avaaminen auttaisi vertailutiedon tuottamisessa ja oman toiminnan kehittämisessä. Kunnat ovat keskenään hyvin eri asemassa tietotuotannon osalta, eikä kansallinen tietotuotanto palvele vielä kuntia toivotussa määrin. Kuntatasolla tarvitaan toisaalta hienojakoista tietoa, jota voidaan tuottaa paikallisesti, mutta yhtä lailla tarve on saada kansallista vertailutietoa. Nyt kunnissa, joissa on resursseja ja tahtotilaa esimerkiksi eriytymisen seurannalle, kehitetään omia mallinnuksia ja järjestelmiä. Tulevaisuuden tietotarpeissa nousee esiin myös kuntien tarve saada vertailutietoa lasten hyvinvoinnista ja oppilashuollon järjestämisestä.

Muina esimerkkeinä tietotarpeista voidaan nostaa esiin tarve saada tietoa lainmukaisista oppimisen tuen järjestelyistä henkilö pohjaisesti. Myös tarve saada tarkempaa tietoa perusopetuksen henkilöstöstä on noussut selkeästi esiin. Henkilöstöä koskevaa tietopohjaa on kehitetty varhaiskasvatuksen puolella, ja tiedon hyödyntämisen suunnittelu on parhaillaan käynnissä. Opettajien ja varhaiskasvatuksen henkilöstön perus- ja täydennyskouluttamiseen tarvitaan yleisen trenditiedon lisäksi myös tarkempaa tietoa opiskelijoista.

Yleinen luottamus tietotuotannon tilaan ja laatuun on hyvä. Luottamusta on ainakin hetkellisesti heikentänyt kansallisen tietojärjestelmiin ja tiedonsiirtoihin liittyvät epävarmuudet.

Järjestelmätoimittajien vahva ja merkittävä asema tietotuotannossa, ja se, ettei opetushallinnon ohjaus ulotu toimittajatasolle, on riski tietotuotannolle. Eri rekisterien hyödyntäminen ja tietojen tutkimuskäyttö on haastavaa, sillä tietosuojakysymyksistä ei ole yhtenäisiä linjauksia, eikä anonymisoituja aineistoja ole tuotettu riittävästi tutkimuskäyttöön. Erillisaineistojen kustannukset heikentävät myös saatavuutta. Viranomaisyhteistyössä laadittuja kansallisia linjauksia tarvitaan tietosuojakysymysten ratkaisemiseen siten, että aineistot ovat mahdollisimman laajasti hyödynnettävissä. Tietotuotannon kehittämisessä tulee pitää tiiviisti mukana erilaiset tutkimuslaitokset sekä aineistojen tuottajat ja hyödyntäjät.

Tietotuotantoa kehitetään parhaillaan kokonaisarkkitehtuurin näkökulmasta. Tämän lisäksi tarvitaan keskustelua työnjaosta peruspalveluiden arvioinnin toimijoiden kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan arvioitavaksi jää, missä määrin peruspalveluiden arviointiin käytettävä tietopohja on varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen kannalta riittävä, mitkä ovat seurannassa käytettävät indikaattorit ja miten tietopohja vastaa tarvetta. Edelleen on tarve kehittää valtionhallinnon toimijoiden työnjakoa tietotuotannossa ja määritellä (tarvittaessa säädösten avulla), miten tietojen luovuttaminen mahdollistetaan osana viranomaisen tehtäviä. Tietotuotannon kysymykset tulee huomioida läpileikkaavasti jo lainsäädäntövaiheessa.

Sammanfattning

I rapporten har producerats information om datainsamlingsområdet i småbarnspedagogikens samt förskole- och grundundervisningens bastjänster. I rapporten har enligt situationsbilden producerats information om brister i dataproduktionen och utvecklingsobjekt. Rapporten har verkställts på uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet mellan april 2022 och juni 2022. Rapportens huvudsakliga material består av expert- och kommunala aktörers intervjuer och datainsamlingen har genomförts under våren och början av hösten 2021. Arbetet står i samband med verkställande av den utbildningspolitiska redogörelsen, utveckling beträffande kvalitet och kvalitetsbedömning samt utveckling av ett kunskapsunderlag som beror på demografiska händelser.

Aktörernas roller i bastjänsternas dataproduktion, arkitektur, tidtabeller och själva utvärderingen av basservice har varit i en aktiv utvecklingsfas när rapporten skrevs. Utvecklingsarbetet av nationella informationssystem har tagits framåt. Grunden för dataproduktionen skapar undervisnings- och kulturverksamhetens statsandelssystem och småbarnspedagogikens och undervisningens informationslager, särskilt Varda och KOSKI. Under de senaste åren har man på statsförvaltningens nivå strävat efter att koordinera bättre även datainsamlingen som riktats till kommuner, men arbetet är ännu inte färdigt, och olika, dels överlappande datainsamlingar anstränger kommunerna fortfarande.

Enligt det samlade materialet har det uppstått ett tydligt behov av att förstärka samhällsutsträckningen i utbildningens dataproduktion. Ur nationella dataproduktionens synvinkel betyder detta en möjlighet till att bättre utnyttja olika registermaterial. Information behövs till exempel om vad är olika åtgärders eller satsningars relation till ordnande av undervisningen på kommunal nivå. Också en mer transparent beskrivning och öppning av verksamhetens och ekonomins begrepp skulle hjälpa med att producera jämförande uppgifter och utveckla den egna verksamheten. Kommunerna är sinsemellan i väldigt olika ställningar beträffande dataproduktion, och den nationella dataproduktionen tjänar inte kommunerna ännu i önskad utsträckning. På kommunal nivå behövs å andra sidan finfördelad data, som kan produceras lokalt, men lika mycket finns det behov av att få jämförande uppgifter på nationell nivå. Nu utvecklar man i kommuner som har resurser och vilja för exempelvis uppföljning av differentiering, egna modeller och system. I framtidens informationsbehov uppkommer även kommunernas behov av att få jämförande uppgifter om barnens välfärd och organisering av elevvården.

Som andra exempel på informationsbehov kan lyftas fram behovet av att få information om lagenliga arrangemang för inlärningsstödet individuellt. Även behovet av att få närmare information om grundundervisningens personal har uppkommit tydligt. Kunskapsunderlaget som berör personalen har utvecklats i småbarnspedagogiken, och planeringen av informationens utnyttjande är för tillfället på gång. För grund- och vidareutbildning av lärare och personal inom

småbarnspedagogiken behövs vid sidan av allmän trendinformation även närmare information om studerandena.

Allmänt förtroende för dataproduktions tillstånd och kvalitet är bra. Åtminstone tillfälligtvis har osäkerheterna gällande nationella informationssystem och dataöverföringar försvagat förtroendet. Systemleverantörernas starka och betydande ställning i dataproduktion, och det att utbildningsförvaltningens ledning inte omfattar leverantörerna, är en risk för dataproduktionen. Utnyttjandet av olika register och information i forskningen är utmanande, för det finns inga enhetliga riktlinjer om integritetsskydd, och oidentifierade material har inte producerats tillräckligt för forskningssyften. Även kostnaderna förseparata material försvagar tillgången. De nationella riktlinjerna som utarbetats i samarbete med myndigheterna behövs för att avgöra frågor om integritetsskydd på så sätt, att materialen kan utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt. I utvecklandet av dataproduktion ska man hålla olika forskningsinstitutioner, materialens producenter och användare nära involverade.

Dataproduktionen utvecklas för tillfället ur helhetsarkitekturs synvinkel. Dessutom behöver man en diskussion om arbetsfördelning med aktörerna i utvärderingen av basservice. Det återstår för förvaltningsområdet i undervisnings- och kulturministeriet att bedöma i vilken utsträckning för småbarnspedagogiken och förskole- och grundundervisningen kunskapsunderlagen som används för utvärdering av basservice är tillräckliga, vilka indikatorer som används för uppföljningen, och hur kunskapsunderlagen motsvarar behovet. Fortfarande finns det behov av att utveckla arbetsfördelningen av statsförvaltningens aktörer i dataproduktionen, och att definiera (vid behov på rättslig nivå) hur överlåtelsen av data möjliggörs som en del av myndighetens uppgifter. Frågor gällande dataproduktionen ska beaktas genomskärande redan i lagstiftningskedet.

Summary

This report provides information on the field and state of data collection in the basic services of early childhood education and care, pre-primary education and primary and lower secondary education and, based on a situation picture, information on the shortcomings and development needs of data production. The report was compiled between April 2022 and June 2022 by the commission of the Ministry of Education and Culture of Finland. The primary data of the report consists of interviews with experts and municipal operators, and the data collection was carried out during spring and early autumn 2021. The work is linked to the implementation of the Education Policy Report of the Finnish Government, the development of quality and quality assessment and the development of a knowledge base on population changes.

The roles, architecture and timetables of data production in basic services and the assessment of basic services were under active development at the time of the report. The development of national information systems has moved forward. The basis for data production is provided by the system of central government transfers to local government for education and culture and by early childhood education and care and education data repositories, especially Varda and KOSKI. In recent years, efforts to better coordinate municipal data collection have also been made at the government level, but this work is still in progress, and municipalities continue to be burdened by various, partially overlapping data collection schemes.

Based on the collected data, there is a clear need to strengthen the societal dimension of data production in education. From the perspective of national data production, this means providing ways to more effectively utilise different data registers. Information is needed, e.g., on the impact of various measures or investments on the organisation of municipal education. Additionally, describing and explaining concepts related to operations and finances in a more transparent manner would facilitate the production of comparative data and the development of operations. Municipalities are in very different positions when it comes to data production, and national data production does not yet serve municipalities as effectively as desired. On the one hand, municipalities need fine-grained data that can be produced locally, but on the other, they also need national comparative data. At present, municipalities that have the necessary resources and drive for monitoring differentiation, for example, are developing their own models and systems. Future data needs also include the need of municipalities for comparative data on the wellbeing of children and the organisation of student welfare.

Other examples of data needs include the need for individual-level data on statutory learning support arrangements. The need for more detailed data on primary and lower secondary education personnel has also been clearly highlighted. The development of a knowledge base concerning personnel has already started in early childhood education and care, and the ways in which this knowledge will be utilised are currently being planned. The basic and continuing education and training of teachers and early childhood education and care personnel requires not

only data on general trends, but also more detailed data on students.

Overall trust in the state and the quality of data production is good. This trust has been weakened, at least temporarily, by uncertainties related to national information systems and data transfers. The strong and notable role of system suppliers in data production and the fact that the educational administration's oversight does not extend to the supplier level present a risk to data production. Utilising different registers and using data for research purposes is challenging due to the lack of consistent data protection guidelines and the fact that not enough anonymised datasets have been produced for research use. The costs associated with separate datasets also weaken accessibility. Tackling data protection issues in a way that ensure that datasets can be utilised as widely as possible requires national policies prepared in collaboration between various authorities. Data production should be developed with the close involvement of various research institutions, data producers and utilisers.

Data production is currently being developed from the perspective of the overall architecture. What is needed, in addition to this, is discussion about the division of labour with operators responsible for the assessment of basic services. It is up to the administrative branch of the Ministry of Education and Culture to assess how sufficient the knowledge base is for assessing basic services as regards early childhood education and care, pre-primary education and primary and lower secondary education, what indicators should be used in monitoring and how well the knowledge base corresponds to needs. There is still a need to develop the division of labour of government operators in data production and to define (at the legislative level, if necessary) how the disclosure of data is enabled as part of the duties of the authorities. Data production issues should be taken into account in a comprehensive manner as early as during the legislative phase.

1 Johdanto

Selvityksen tavoitteena oli tuottaa systemaattinen tarkastelu varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen peruspalvelujen tiedonkeruun kenttään ja tilaan sekä tuottaa tilannekuvan perusteella tietoa peruspalveluiden tietotuotannon puutteista ja kehittämiskohteista.

1.1 Tausta ja tavoitteet

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti keväällä 2021 selvityksen, jonka tehtävänä oli muodostaa kokonaiskuva varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen peruspalvelujen tietotuotannon nykytilasta ja kehittämiskohteista. Hankkeessa on tehty systemaattinen tarkastelu tiedonkeruun kenttään ja tilaan, tiedonkeruiden aikatauluihin, kentän eri toimijoihin ja niiden väliseen työnjakoon ja koordinaatioon. Käsillä olevassa raportissa on kuvattu peruspalvelujen tiedonkeruun tilaa, tiedonkeruun puutteita ja tietotuotannon kehittämiskohteita.

Peruspalvelujen tilaa ja kehityskulkuja kuvaavien raporttien (VM 2020a ja VM 2020b) yhtenä havaintona on ollut, että varhaiskasvatus- ja opetussektorin tietopohjassa ja tilastoinnissa on puutteita. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tiedonkeruun systematisoiminen, tietotuotannon ja tilastoinnin kehittäminen sekä opetustoimen peruspalveluiden seurannan ja ohjauksen kokonaisuuden vahvistaminen ovat olennaisia edellytyksiä sivistystoimen peruspalveluja koskevalle strategiselle valmistelulle. Tämä korostuu tilanteessa, jossa palvelurakenteet ovat muutoksessa muun muassa kuntien taloudellisen tilanteen, henkilökunnan saatavuuden, opetuksen digitalisaation sekä kouluverkon muutosten myötä.

Työ linkittyy koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanoon, laatua ja laadun arviointia koskevaan kehittämiseen ja väestönmuutoksista johtuvan tietopohjan kehittämiseen. Koulutuspoliittiseen selontekoon (2022, 22) on kirjattu tavoite turvata perusopetuspalveluiden yhdenvertaisuus, saatavuus ja laatu, ja tämän toimeenpanon yhtenä osana on asettaa ja tuottaa selkeät, velvoittavat laatutavoitteet ja niiden toteutumista kuvaavat indikaattorit. Laatutavoitteiden on tarkoitus määrittää palveluiden tavoitetaso yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Lisäksi osana toimenpidettä kehitetään avoimeen dataan perustuvaa tietopohjaa ja -järjestelmiä väestönmuutoksesta, palvelutarpeista ja palveluiden tasosta suhteessa valtakunnalliseen laatutasoon niin, että sekä kunnilla että valtiolla on käytössään yhteinen, luotettava ja ajantasainen päätöksenteossa hyödynnettävä tieto. Tietotuotannon tilaa koskeva selvitys luo edellytyksiä tietopohjan ja tietotuotannon koordinaation vahvistamiselle. Selvityksen tavoitteena on myös palvella kuntien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön rakentamista.

Selvityksen on toteuttanut Owal Group Oy huhtikuun 2021 ja kesäkuun 2022 välisenä aikana. Pääasiallinen tiedonkeruu tehtiin kevään ja alkusyksyn 2021 aikana. Karttoitus toteutettiin ajankohtana, jolloin moni tietotuotantoon liittyvä osa-alue on ollut kehittämisen tai selvityksen kohteena. Selvitystyön pääasiallinen aineisto perustuu kansallisen tietotuotannon ja kuntien asiantuntijahaastatteluihin sekä tietotuotantoa kuvaaviin selvityksiin, raportteihin ja tietokuvauksiin. Tukena on toiminut opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausryhmä, johon kuuluivat opetusneuvos Mika Puukko (puheenjohtaja), neuvotteleva virkamies Minna Polvinen, erityisasiantuntija Mervi Eskelinen ja kehittämisspäällikkö Johanna Sergejeff.

Raportti etenee siten, että luvussa 1.2 kuvataan kartoituksen aineistoa ja menetelmiä. Luvussa 1.3 taustoitetaan kartoituksen kohdetta eli kansallisen tietotuotannon kehittämisvaiheita ja suunnitelmia. Luku 2 on jaettu kolmeen osaan: lukuun 2.1 on koottu tietopohja eri tiedon tuottajista ja kuvattu yleisellä tasolla tietopohjaa. Luvuissa 2.2 ja 2.3 on purettu teemoittain käytössä olevia tietolähteitä ja tuotu esiin niiden käyttömahdollisuuksia ja puutteita. Luku 3 sisältää teemoitettuja tarkasteluja, joissa on kuvattu jo esiin tuotujen tietolähteiden hyödyntämistä ja puutteita koskien valtakunnallista peruspalveluiden arviointia ja kuntien tarpeita. Lisäksi on tehty erillistarkasteluita koskien oppimisen ja koulunkäynnin tuen tilastointia, kielisyyttä ja maahanmuuttoa, ruotsinkielisen opetuksen tietopohjaa sekä henkilöstön mitoitusta ja ennakkointia. Yhteenvetoluvussa 4 vastataan selvityksen kysymyksiin ja esitetään johtopäätökset ja suositukset.

Taulukko 1. Selvityksen kysymykset:

Teema 1: Tiedon tuottajien kartoitus
1. Keitä ovat ne toimijat, jotka tuottavat varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen peruspalveluihin liittyvää tietoa ja millainen työnjako toimijoiden välillä on?
Teema 2: Tiedon tuotannon prosessien analyysi
2. Onko kerättävä tieto lakisäätelistä tiedonkeruuta? Mihin muuhun tiedonkeruu perustuu?
3. Keneltä/mistä tieto kerätään/kootaan ja missä muodossa se on?
4. Kuinka tiedonkeruuta rahoitetaan?
5. Millaista tietoa toimijat tällä hetkellä tuottavat ja missä määrin eri toimijoiden tuottama tieto on yhteen sovitettavissa? Miten eri toimijoiden välistä työnjakoa tulisi kehittää?
Teema 3: Tiedontuotannon hyödyntämisen ja laadun arviointi
6. Millaiset aikataulusykliä tiedonkeruilla ja niiden julkaisemisella on? Ovatko eri tiedonkeruut jatkuvia vai pistemäisiä erillistiedonkeruita? Onko tiedonkeruulla koordinaatiota valtionhallinnon/kuntahallinnon tasolla? Palvelevatko tiedonkeruiden aikataulut valtioneuvoston strategisen päätöksenteon tarpeita?
7. Mitkä ovat suurimmat puutteet tietotuotannossa (nykytilanteen/tulevan kehityksen näkökulma erityisesti väestökehityksen aiheuttamat muutokset huomioiden)?
8. Miten eri toimijat käyttävät tällä hetkellä tuotettavaa tietoa ja millaisia puutteita ne niissä näkevät? Miten peruspalveluista saatavaa tietoa tällä hetkellä käytetään kuntia koskevan päätöksenteon tukena?
9. Onko kerätty tieto luotettavaa? Miten mahdolliset puutteet ilmenevät?

<p>Teema 4: Tiedon tuotannon kehittäminen</p> <p>10. Mitkä ovat tärkeimmät kehittämiskohteet tiedon hyödyntämisessä?</p> <p>11. Miten tiedonkeruiden ajoitusta ja hyödyntämistä tulisi kehittää?</p> <p>12. Millaisia lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita tiedon hyödyntämiseen mahdollisesti liittyy?</p> <p>13. Millaista uudentyypistä tietoa jatkossa tarvitaan esimerkiksi väestömuutoksen aiheuttamat rakenteelliset näkökulmat huomioiden?</p>

1.2 Menetelmät ja aineistot

Selvityksen pääasiallinen aineisto koostuu asiantuntijoiden ja kuntatoimijoiden haastatteluista, minkä lisäksi siinä on hyödynnetty aikaisempia selvityksiä ja tutkimuksia sekä tietotuotantoa kuvaavaa dokumentaatiota. Alustavia tuloksia on käsitelty opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeusoppia -ohjelman koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun työryhmän perusopetuksen laatua koskevan valmistelun yhteydessä joulukuussa 2021. Lisäksi tuloksia on käsitelty opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausryhmässä ja muiden asiantuntijoiden kanssa, ja havaintoja on peilattu koulutuspoliittiseen tahtotilaan.

Kansallisten tiedon tuottajien tai hyödyntäjien näkökulmasta tavoitettiin yhteensä 52 henkilöä 21 eri organisaatiosta. Haastatteluja oli yhteensä 36. Lisäksi on tehty kohdennettuja tietopyyntöjä. Viranomaistahoja edustaviin tahoihin kuuluu haastateltavat opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Opetushallituksesta, Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta, Valtionvarainministeriöstä, aluehallintovirastosta, Karvista, Kelasta ja Valvirasta sekä Tilastokeskuksesta. Muita kuin viranomaisia edustavat haastateltavat Kuntaliitosta, Kuntatyönantajista, OAJ:sta, Arenesta, Unifista ja yksittäisistä korkeakouluista, Laboresta, Itlasta sekä Vertikal Oy:stä. Usein haastatteluihin on kuultu eri yksiköiden edustajia. Osa haastateltavista on tuonut myös kuntakohtaista tietoa, ja näkökulmia on voitu hyödyntää kuntatarkastelussa.

Haastattelupyynnöt suunnattiin erikokoisille kunnille ja niille kunnille, joiden tiedettiin kehittävän tietotuotantoa myös alueellisessa yhteistyössä. Kuntien edustajien haastatteluihin osallistui yhteensä yhdeksästä kunnasta 21 henkilöä. Kunnat sijoittuvat eri puolille Suomea. Haastateltavissa oli edustettuna johtoa, suunnittelijoita ja asiantuntijoita, jotka tuottavat tietoa päätöksenteon tueksi. Osa haastateltavista toi esiin myös useamman kunnan näkökulmaa seutuyhteistyön kautta.

Niin kansallisesta kuin kunnallisesta näkökulmasta haastattelupyynnöt suunnattiin tavoitettua laajemmille tahoille, mutta kaikki eivät vastanneet haastattelupyyntöihin. Kansallisen tason tietotuotannon osalta kartoitukseen saatiin varsin hyvä näkymä. Haastatteluja on tehty pääosin keväällä 2021, ja tietyiltä osin on tehty tarkistuksia syksyllä ja loppuvuodesta 2021. Kuntien osalta kartoitukseen saatu kuva on rajallisempi. Selvitykseen ei tavoitettu pieniä kuntia, ja tilannetta on avattu mahdollisuuksien mukaan muun aineiston kautta.

1.3 Käynnissä oleva kansallinen digitalisaation viitekehysten kehittämistyö

Kartoitus on toteutettu ajankohtana, jolloin moni tietotuotannon osa-alue ja kansalliset linjaukset ovat olleet kehittämisen tai selvityksen kohteena. Näitä on avattu sisältöluvuissa tarkemmin. Tietotuotannon kehittäminen on osa kansallista tietoarkkitehtuurityötä, joka on nostettu esiin myös Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa¹: Tutkimus- ja rekisteritiedon jakaminen sekä toimintaa mittaavat indikaattorit ja standardit on tunnistettu osana informaatio-ohjauksen keinovalikoimaa muiden ohjauskeinojen lisäksi² (s. 15). Keskeisin tietotuotantoa koskeva linjaus koulutuspoliittisessa selonteossa on kansallisiin strategioihin ja säädöksiin pohjautuva tiedonhallinnan viitekehys, jota toteutetaan Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön digitalisaation viitekehys -hankkeessa. Viitekehyksellä ja sitä toimeenpanevalla kehittämisohjelmalla on tarkoitus vahvistaa toimialan digitalisaation vaikuttavuutta ja ohjausta. "Toiminnalla varmistetaan yhteentoimivat tietovarannot, -mallit ja -järjestelmät, joissa huomioidaan tietopohjan yhdenmukaisuus, tietoturva ja tietosuojat". (emt., 21.)

Digitalisaation viitekehysten toteutuksen tavoitteena on muodostaa yhteinen suunta digitalisaation kehitykselle ja luoda yhteentoimiva ja kattava tietopohja ja sitä hyödyntävää analytiikkaosaamista päätöksenteon tueksi. Lisäksi tavoitteena on edistää digitaalisen oppimisen yhdenvertaista toteutumista ja vahvistaa digitaalista osaamista, luoda yhteiset pelisäännöt ja toimintamallit digitaalisten palveluiden kehittämiseksi sekä kehittää voimavarojen tarkoituksenmukaista kohdentamista ja siten parantaa strategista ohjausta.

Taustalla on tiedonhallintalaki (906/2019), joka ei edellytä arkkitehtuurityön toteuttamista, mutta se on arvioitu hyväksi menetelmäksi asetettujen tavoitteiden edistämiseksi. Arkkitehtuurityössä on vuoden 2021 aikana kuvattu varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen arkkitehtuurin nykytilat. Tämän jälkeen on käynnistynyt hallinnon eri tasojen edustajien kanssa yhteistyössä tavoitetilan kuvaus. Tavoitetila-arkkitehtuurin tekeminen alkaa syksyllä 2022. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen arkkitehtuurityön tarkoituksena on kehittää tiedonhallintaa hallinnon eri tasoilla sekä niiden välisissä tietovirroissa. Arkkitehtuurityöllä tuetaan lisäksi toimialan digitalisaation ohjausta ja käytännön toimeenpanoa. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen arkkitehtuurityöllä luodaan systemaattinen kuva säädöspohjan edellyttämästä tiedonhallintakokonaisuudesta, ja osaltaan se vastaa myös tiedonhallintalain edellyttämiin toimenpiteisiin.³

¹"Koulutus ja tutkimus kohti 2040" -luvussa on asetettu tavoitetila, jonka mukaan digitaalisen oppimisen ympäristö on kehittynyt ja oppimisen tietovarannot ovat sekä ihmisten että yhteiskunnan käytössä edistämässä oppimista ja pedagogista kehittämistä (s. 12).

² Vertais- ja arviointitiedon välittäminen, oppaiden, suositusten ja muiden julkaisujen laatiminen, lainsäädännön soveltamiseen liittyvän tiedon välittäminen sekä erilaiset kehittämislinjaukset ja toimintapolitiittiset ohjelmat, koulutus ja konsultointi sekä erilaisissa työryhmissä, verkostoissa, neuvottelujärjestelmissä ja tutkimus- ja kehittämistoiminnassa tapahtuva vuorovaikutus ja tietojen vaihto. Ohjausmuotoa täydentävät hankeohjaus, etu- ja jälkikäteinen valvonta sekä arviointi. Arviointi informaatio-ohjauksen osana voi tarkoittaa esimerkiksi sen selvittämistä, ovatko toteutetut palvelut laatusuosituksen mukaisia.

³ Lähde:

<https://wiki.eduuni.fi/display/OKMvarhaiskasvatuksenarkkitehtuuri/1.+Johdanto+ja+arkkitehtuurin+rakenteet+EPO>

2 Tietotuotanto ja toimijat

Tässä luvussa kuvataan tiedon tuottajia ja tietolähteitä, sisältöjä ja aikatauluja sekä nostetaan esiin myös aukkoja. Ensin kuvataan varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen yhteistä tietotuotannon pohjaa. Tämän jälkeen käydään yksityiskohtaisemmin läpi sektorikohtaista tietotuotantoa.

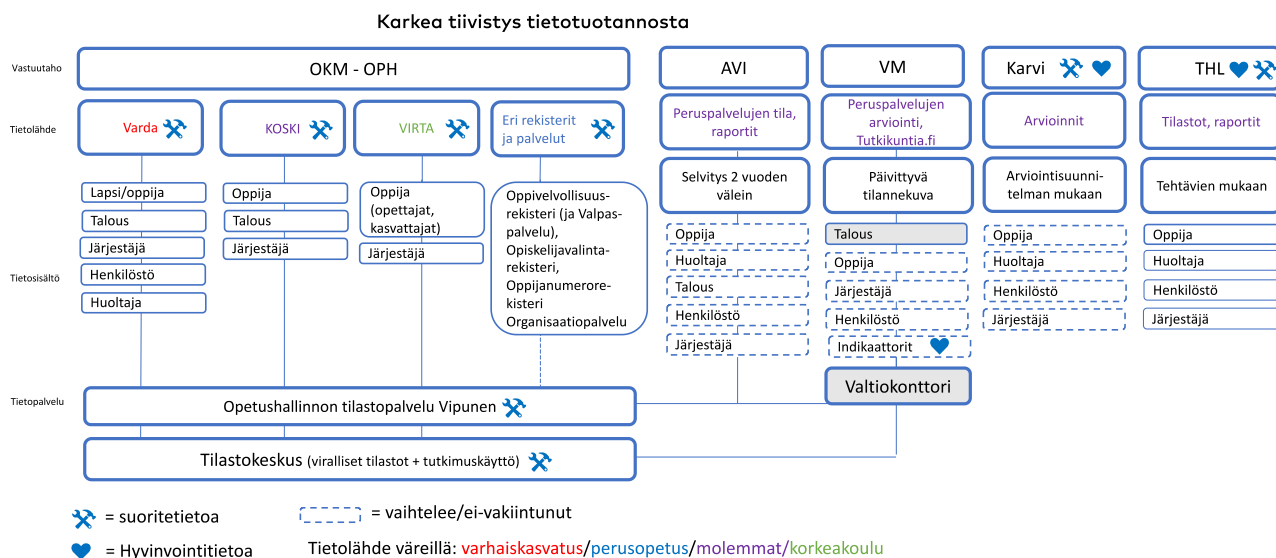
2.1 Yleiskuva varhaiskasvatusta ja esi- ja perusopetusta koskevasta tietotuotannosta, tietolähteistä ja tiedonkeruista

Keskeiset havainnot:

- » Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat kansallisessa tietotuotannossa merkittäviä toimijoita. Pohjaa tietotuotannolle luo opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä ja varhaiskasvatuksen ja opetuksen tietovarannot, erityisesti Varda ja KOSKI.
 - » Kuntien talouden ja väestökehityksen sekä opetustoimen tilanneseurantatietoa on koottu valtiokonttorin Tutkihallinto.fi-sivustolle. Opetustoimen seurantatietoa on koottu Tutkikuntia.fi-sivuston alisivulle.
 - » Aluehallintoviranomainen arvioi peruspalveluita joka toinen vuosi tehtävän arviointisuunnitelman pohjalta. Arvioinnin kohteet ja niiden myötä myös menetelmät valitaan tarvekeskusteluiden perusteella.
 - » Tilastokeskus toimii tilastoviranomaisena esi- ja perusopetuksen osalta. Tilastokeskuksen muita tilastoja ja aineistoja hyödynnetään paljon tietotuotannon pohjana.
 - » THL on toiminut varhaiskasvatuksen tilastoviranomaisena. Tämän lisäksi THL tuottaa muun muassa seurantatietoa oppilashuollon toteutumisesta (yhteistyössä Opetushallituksen kanssa), Kouluterveyskyselyitä ja esimerkiksi Finlapset-tutkimuksia.
 - » Karvi tuottaa OKM:n kanssa vahvistetun arviointisuunnitelman mukaisia lakisäätteisiä arviointeja. Lisäksi Karvi tuottaa maksupalvelutoimintana ulkoisia arviointeja.
 - » Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää kansainvälisiin OECD:n arviointeihin osallistumisesta. Jyväskylän yliopisto toteuttaa IEA:n arvioinnit (PIRLS, TIMSS, ICCS), ja muiden kansainvälisten arviointien toteutus kilpailutetaan.
 - » Tietotuotantoon osallistuu useita muita tutkimuslaitoksia, edunvalvoja, säätöä ja yhdistyksiä.
-

2.1.1 Lakisäateinen tietoperusta

Kuvaan 1 on tiivistetty esi- ja perusopetuksen tietotuotannon toimijoiden hallinnoimia keskeisiä tietolähteitä ja tiedonkeruita. Kuvassa ei näy lakisäateisiä tiedonluovutuksia eri tahoille, kuten Tilastokeskukselle ja Kansaneläkelaitokselle⁴.



Kuva 1. Tiivistys tietotuotannon keskeisistä toimijoista

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus

Opetushallinnon rooli tietotuotannossa on moninainen niin informaatio-, resurssi- kuin normiohjauksenkin näkökulmista. Keskeisiä tietotuotannon osia ovat opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä ja varhaiskasvatuksen ja opetuksen tietovarannot. Varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen Varda- ja KOSKI-tietovarannot on otettu käyttöön vaiheittain. Rajapinnassa toimivia palveluita kehitetään jatkuvasti. Näistä uusimpana on otettu käyttöön oppivelvollisuusrekisteri Valpas (1.8.2021 alkaen). Valpas-palvelu koostaa tietoa muista Opintopolun⁵ palveluista tarkastelua varten. Näistä keskeisimpiä ovat opiskelijavalintarekisteri, KOSKI-tietovaranto, oppijanumerorekisteri ja oppivelvollisuusrekisteri⁶. Lisäksi opetushallinnon alle kuuluu korkeakoulutuksen tietovaranto VIRTa, jonka yhteisrekisterinpitäjinä ovat opetus- ja kulttuuriministeriö ja korkeakoulut. Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

⁴ Esimerkiksi KOSKI-tiedon osalta luovutuksista säädetään laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017). Opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalvelu tunnetaan KOSKI-luovutuspalveluna ja sen kautta voidaan luovuttaa tietoja samassa laissa mainituista rekistereistä: Ks. lisää <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pagelD=190613694> ja Vardan osalta <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pagelD=218704551>

⁵ Opintopolku-portaalia ylläpitää Opetushallitus. Koulutuksen järjestäjät ja korkeakoulut ylläpitävät tietoja koulutuksistaan Opintopolku.fi-palvelussa. Opintopolussa voi selaila eri aloja ja tutkintoja, saada tietoa opinnoista, etsiä koulutuksia, hakea koulutuksiin sekä tutustua valintaperusteisiin. Opintopolun tietojen avulla voi suunnitella omia opintoja ja opiskelua. <https://opintopolku.fi/konfo/fi/sivu/mika-on-opintopolku>

⁶ <https://www.oph.fi/fi/kehittaminen/oppivelvollisuuden-seuranta-ja-valvontapalvelu-valpas>

(884/2017) määrittelee rekisterien käyttötarkoitusta ja tietojen luovutusta. Kokonaisuuteen kuuluu myös sopimuksellisesti toimivat tekniset toteuttajat. Myöhemmin raportissa käsitellään tarkemmin tietovarantojen kautta saatavaa tietoa.

Erillisselvitykset ja tutkimukset: Niin Opetushallitus kuin opetus- ja kulttuuriministeriökin käynnistävät ja toteuttavat erillisselvityksiä ja toimivat yhteistyössä tilastoviranomaisten kanssa tietotuotannon varmistamiseksi. Tietoa jalostetaan viranomaisten tahoilta myös kansainväliseen tietotuotannon yhteistyöhön, joista merkittävimpiä ovat OECD:n Education at a Glance -raportit ja raportoinnit EU:lle⁷. Tilastoja tulkitaan ja raportoidaan yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa.

Opetushallitus on tuottanut koronapandemian aikana erilliskoonteja koulutuksen ja kansainvälistymisen tiedonkeruista ja/tai niissä syntyvistä aineistoista.⁸ Myös esimerkiksi valtionavustuksiin voi liittyä tiedonkeruita, joihin on velvollisuus osallistua rahoitusehtojen täyttymiseksi.

Opetushallitus koordinoi www.oph.fi/tiedonkeruut -sivustoa, johon kootaan yhteistyössä 12 organisaation kanssa tietoa suunnitteilla olevista ja käynnistyneistä tiedonkeruista. Palvelun on tarkoitus auttaa ennakoimaan tulevia tiedonkeruita ja tuottaa tietoa jo kootusta tietopohjasta. Taustalla on vuosina 2018–2019 työskennellyt, Opetushallituksen asettama Tiedon hyödyntämisen yhteistyöryhmä. Työ jatkuu tiedon hyödyntäminen -verkoston nimellä.⁹

Valtionvarainministeriö ja Valtiokonttori

Vuodesta 2021 alkaen kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen keruuvastuu on Valtiokonttorilla.¹⁰ Kuntatalouden tietopalveluun kerättävää tietoa tuottavat kunnat, kuntayhtymät, kunnalliset liikelaitokset ja vesihuollon taseyksiköt. Valtiokonttorin tehtäviä ovat myös kuntien taloustietojen rekisterinpito ja tietojen raportointi.

VM:n ylläpitämään Tutkihallintoa.fi-palveluun on koottu kuntien tilanneseurantatietoa useista avoimista tietolähteistä. Kuntien väestötiedot, tilinpäätöstiedot sekä kunta- ja maakuntajako on kerätty Tilastokeskuksesta. Kuntien koko- ja väestönmuutosluokituksissa on käytetty valtiovarainministeriön jaottelua. Väestönmuutokset on laskettu viimeisen viiden vuoden

⁷ Ks. myös Eurodicen koulutusjärjestelmien tietokanta: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/index_en.php_en

⁸ <https://www.oph.fi/fi/tilannetietoa-korona-ajasta-ja-tiedonkeruista>

⁹ <https://www.oph.fi/fi/tiedonkeruut-ja-aineistot>

¹⁰ Tietosisällöistä ja aikataulusta säädetään tarkemmin asetuksilla: valtioneuvoston asetukset kuntien ja kuntayhtymien tietojen toimittamisesta sekä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista. Tilastokeskus keräsi vielä vuonna 2021 tilastovuoden 2020 tilinpäätöstiedot. Kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen automaattista raportointia koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2020. Kuntatalouden tietopalvelu käsittelee ja validoi tietoja XBRL-muotoisina ja tarjoaa niitä myös ulospäin käytettäväksi avoimessa rajapinnassa useammassa eri muodossa. Tiedot ovat maksutta kaikkien käytettävissä. Lähde: www.valtiokonttori.fi, ks. lisää työnjaosta: https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/julkishallinnon-palvelut/kuntatalouden-palvelut/kuntatalouden-tietopalvelu-ja-palvelukanava/#yleista_vastuut-kuntien-ja-kuntayhtymien-talousraportoinnissa

keskimääräisen vuosittaisen väestönmuutoksen perusteella. Kuntien verotiedot on saatu Verohallinnolta. Tietojen oikeellisuudesta vastaavat kyseiset viranomaiset. Raporttien sisältö on määritelty yhdessä valtiovarainministeriön kanssa, ja niiden teknisestä toteutuksesta ja ylläpidosta vastaa Valtiokonttori.

Valtionvarainministeriön peruspalveluiden arviointia on uudistettu. Valtionvarainministeriön (VM) Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaosto on tehnyt joka toinen vuosi Peruspalvelujen tila -raportin, joka antaa yleiskuvan peruspalvelujen tilasta päätöksentekijöille hallinnon eri tasoilla¹¹. Staattisten raporttien sijaan VM on lähtenyt yhdessä Valtionkonttorin kanssa tuottamaan säännöllisesti päivittyvää seurantatietoa julkiselle Tutkihallintoa.fi -sivustolle. Sen Tutkikuntia.fi-alasivulla (-> Kuntien tilanneseuranta, -> opetustoimi) on jo runsaasti raportteja, joihin on tuotu tiedot julkisesti saatavista lähteistä. Lisäksi valtiovarainministeriö hyödyntää sektoriviranomaisten ja tutkimuslaitosten tuottamaa tietoa koskien esimerkiksi oppimistulosten arviointitietoja. Tällä hetkellä opetustoimen raporteilla on tietoa kustannuksista ja palveluiden käytöstä sekä syrjäytymisriskin indikaattoritietoa kunnittain.¹² Peruspalveluiden arviointijaosto voi tuottaa arvioreportin kohdennetusti sellaisista peruspalveluiden arviointikohteista, joilla jaosto katsoo olevan merkittävä vaikutus kunnan asukkaiden hyvinvointiin ja kuntien kustannusten nousuun.

Aluehallintoviranomainen (Avi)

Peruspalvelujen arviointi: Avi arvioi peruspalvelujen saatavuutta joka toinen vuosi. Peruspalvelujen arviointi on aluehallintoviraston lakisääteinen tehtävä. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen peruspalveluiden saatavuuden arviointi käynnistyy tarvekeskusteluilla opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Tarvekeskustelujen jälkeen sovitaan arviointikohteet ja arviointiteemat, ja ehdotukset toimitetaan valtiovarainministeriölle. Käytännössä kaikilla arviointikohteilla on sama aikataulu: arvioinnit valmistuvat toukokuun loppuun mennessä, ja julkaisu tapahtuu kesäkuun puolessavälissä. Peruspalvelujen arvioinnilla seurataan, valvotaan ja arvioidaan palvelujen yhdenvertaista toteutumista koko maassa. Huomiota kiinnitetään myös alueellisiin eroihin palvelujen saatavuudessa. Arvioinnin kohteet vaihtelevat eri arviointivuosina.

Tiedonkeruissa pyritään hyödyntämään mahdollisimman pitkälle olemassa olevia tietolähteitä, mutta käytännössä tiedonkeruu perustuu usein kuntiin lähetettäviin kyselyihin, kun tarkemmista tietotarpeista ei ole kansallista tietoa saatavilla. Vuonna 2019 opetustoimen osalta arvioitavana oli viittomakieliset ja coda-lapset varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa sekä lastensuojeluun sijoitettujen lasten opetus. Avin peruspalveluiden arvioinnit löytyvät osoitteesta:

<https://www.patio.fi/etusivu>. Tietoa Avin peruspalveluiden arvioinneista päivitetään Opetushallituksen Tiedonkeruut.fi-sivulle.

¹¹ <https://vm.fi/peruspalvelujen-arviointi>

¹² Raporteilla on yhdistetty esimerkiksi kouluterveyskyselyn tulokset, koulutuksen kustannukset perusopetuksen oppilasta kohden ja tehostetun ja erityisen tuen saajat suhteessa kunnan oppilasmäärään.

Aluehallintoviranomainen kokosi vuosina 2020–2021 koronavirukseen liittyvää tilannekuvatietoa yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa säännöllisillä kyselyillä perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjille.¹³ Vuonna 2022 tilannetiedon keruusta on vastannut opetus- ja kulttuuriministeriö.

Nuorisotilastot.fi -sivustolle on kerätty ja visualisoitu tilastotietoa nuorista ja nuorisotyöstä Suomessa. Palvelu on kohdennettu päätöksenteon tueksi ja nuorisotyön toimijoille. Sivustolla voi tarkastella muun muassa kuntien nuorisotyön, etsivän nuorisotyön sekä nuorten tieto- ja neuvontatyön toteutumista alueittain ja kunnittain. Lisäksi sivustolle on koottu myönnetyt valtion nuorisotyön rahoitukset.

Tietotuotannon kehittämistyö: Aluehallintoviranomainen on kehittämässä uutta TietoJ-nimellä kulkevaa, eri tietolähteitä integroivaa järjestelmää tietohallintoon. Tarkoituksena on edistää tiedolla johtamista luomalla tietopalvelusivusto, jolle kootaan sekä Avien eri toimialojen tuottamaa tilasto-, arviointi- ja avustustietoa että muiden toimijoiden keräämiä tilastotietoja. Kehittäminen perustuu Avien kokonaisarkkitehtuuriin. Tämä tarkoittaisi opintopolun, KOSKI-palvelun, Vardan, Sotkanetin, Tilastokeskuksen ja Vipusen rajapintojen hyödyntämistä. TietoJ-hanke vastaa osaltaan tarpeeseen koota hajallaan olevaa tietoa, joka voi olla jopa yksittäisen asiantuntijan tai tiimin takana.

Avi valvontaviranomaisena: Aluehallintoviranomaiset toimivat alueellisina varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisina. Valvira valvoo varhaiskasvatusta valtakunnallisesti. Myös opetustoimen osalta aluehallintovirastot toimivat valvontaviranomaisina. Toisin kuin varhaiskasvatuksessa, aluehallintovirastolla ei kuitenkaan ole opetustoimen osalta oma-aloitteista valvontatoimivaltaa, vaan aluehallintovirasto voi ainoastaan kantelun perusteella tutkia, onko opetusta järjestettäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaisesti.¹⁴ Lisäksi aluehallintovirastolla on oppilas- ja opiskelijahuoltolain 26 §:n 3 momentin mukaan oikeus ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko koulutuksen järjestäjä järjestänyt opetussuunnitelman mukaisen opiskeluhuollon oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisesti. Aluehallintoviranomaiset toimivat myös perusopetuksen puolella laillisuusvalvojana eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lisäksi. (Ks. lisää luvut 2.2 ja 2.3).

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on itsenäinen viranomainen, joka vastaa opetuksen ja koulutuksen kansallisesta arvioinnista. Toimiala kattaa koko koulutusjärjestelmän varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Karvi toteuttaa lakisääteisiä arviointeja niin varhaiskasvatuksen kuin perusopetuksenkin puolelle, ja niihin on velvoite osallistua. Karvin arvioinnit

¹³ <https://avi.fi/tietoa-meista/toimintamme/tuotamme-tietoa/perusopetuksen-ja-varhaiskasvatuksen-tilannekuva>

¹⁴ Laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta (634/1998) 6 §, kuntalaki (410/2015), 10.2 §).

suunnitellaan nelivuotiskausiksi arviointisuunnitelmaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy arviointisuunnitelman ja osallistuu sen seurantaan.¹⁵ Arviointiaikataulut ovat julkisesti saatavilla myös Opetushallituksen Tiedonkeruut.fi-sivulla ja Karvin omilla sivuilla (www.karvi.fi). Selvityksen tekohetkellä Karvilla oli Tiedonkeruut.fi-sivulla ennakkotiedot keväällä 2022 toteutettavista Varhaiskasvatuksen johtamisen nykytila, vahvuudet ja kehittämiskohteet -arvioinnista sekä otokseen perustuvasta 9. luokan oppilaille suunnatusta A- ja B-ruotsin oppimistulosten arvioinnista, joka sisältää taustakyselyt oppilaille, opettajille ja rehtoreille.

Karvi tuottaa sekä yksittäisiä osaamisen arviointeja eri oppiaineissa että pitkittäisarviointeja, joissa seurataan oppilaiden osaamisen kehittymistä pidemmällä ajanjaksolla. Arvioinnit perustuvat opetussuunnitelman perusteissa määriteltyihin tavoitteisiin. Karvi tukee laadunhallintatyötä ja toteuttaa myös maksupalvelutoimintana ulkoisia arviointeja. Pääsääntöisesti Karvin arviointien tulokset raportoidaan niihin osallistuneille koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjille, minkä lisäksi Karvi tuottaa kansallisia raportteja. Karvi ei julkista järjestäjäkohtaisia tuloksia.

Karvi on kehittämässä kansallista varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmää ([Valssi](#))¹⁶. Sen on tarkoitus palvella niin kunnallisia kuin yksityisiäkin varhaiskasvatuksen järjestäjiä pedagogiikan ja rakenteiden arvioinnissa. Tietoa tuotetaan oman toiminnan kehittämisen tueksi ja itsearviointiin. Karvi voi tulevaisuudessa hyödyntää tietoa kansallisiin tarkasteluihin, kuten esimerkiksi eri pedagogisten osa-alueiden arviointiin, ja tuottaa tietoa kansallisen ohjauksen ja koulutusjärjestelmän kehittämiseen. Itsearviointijärjestelmä on oman toiminnan kehittämistä varten, ja siihen osallistuminen on vapaaehtoista.

Vertailevat kansainväliset tutkimukset

Opetus- ja kulttuuriministeriö kilpailuttaa OECD:n PISA- ja TALIS-hankkeiden toteutuksen. Kilpailituksen voittaja toteuttaa näiden tutkimusten kansalliset osuudet. IEA:n arviointihankkeiden osalta (PIRLS, TIMSS, ICCS, ICILS) toteutusvastuu on kansallisella IEA:n arviointiverkoston jäsenellä eli Jyväskylän yliopistolla (Koulutuksen tutkimuslaitos KTL). Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää IEA:n tutkimuksiin osallistumisesta ja rahoittaa yhdessä Jyväskylän yliopiston kanssa IEA:n tutkimusten Suomen osuuden toteutusta.

Kansainväliset vertailevat koulutuksen arviointitutkimukset ovat osa koulutuksen kansallista arviointijärjestelmää. Tutkimusten kohteena ovat lasten ja nuorten osaaminen sekä opiskeluun, kotiin ja kouluympäristöön liittyvät tekijät. Lisäksi seurataan koulutusjärjestelmän muutoksia ja koulutuksen tasa-arvon toteutumista. Arvioinnit tarjoavat kansainvälisen kehyksen ja kriteeristön, jossa suomalaisen peruskoulun tuloksia ja niiden kehittymistä voidaan tarkastella. Lisäksi ne tuottavat päätöksenteon tueksi tietoa oppimistuloksiin vaikuttavista koulu- ja oppilaskohtaisista tekijöistä. Arvioinneista laaditaan kansalliset raportit ja tieteellisiä artikkeleita. Arviointien otoksiin kuuluville kouluille toimitetaan palautteet tuloksistansa suhteessa kansallisiin tuloksiin, ja koulut

¹⁵ <https://karvi.fi/publication/koulutuksen-arviointisuunnitelma-2020-2023/>

¹⁶ <https://karvi.fi/varhaiskasvatus/ajankohtaista-varhaiskasvatuksesta>

voivat itse päättää, miten tuloksia julkaistaan.¹⁷ KTL päivittänyt tiedot Opetushallituksen Tiedonkeruut.fi-sivustolle.

Selvityksen toteutusajankohtana keväällä 2022 KTL oli toteuttamassa PISA 2022 (Programme for International Student Assessment) -tutkimusta. Keväälle 2023 on suunnitteilla toteuttaa Kansainvälisen matematiikan ja luonnontieteiden oppimisen arviointitutkimus (TIMMS 2023). Kansainvälinen monilukutaidon tutkimuksen (ICILS 2023) esikoe toteutetaan keväällä 2022 ja pääkoe on ajoitettu keväälle 2023. Tutkimukset ovat osa perusopetuslain mukaista opetuksen laadunvalvontaa. Helsingin yliopiston koulutuksen arviointikeskus (HEA) on osallistunut KTL:n yhteistyötahona etenkin PISA-arviointien toteuttamiseen.

Tilastoviranomaiset ja tilastontuottajat

Tilastokeskus toimii tilastoviranomaisena esi- ja perusopetuksen puolella. Tilastokeskus tuottaa viralliset tilastot, joihin hankitaan tiedot Tilastokeskuksen taholta hyödyntäen myös muiden viranomaisten tuottamaa tietoa. Tilastokeskuksen erillistiedonkeruut opetushallinnon saralla ja kuntasektorilla ovat vähentyneet, Tähän on vaikuttanut tietojärjestelmien ja tietovarantojen kehittämistyö. Keskeisiä lopetettuja tiedonkeruita ovat Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat -kysely (syksystä 2020 alkaen) sekä kuntien ja kuntayhtymien taloustiedot (Valtiokonttorilla vuodesta 2021). Lisäksi esimerkiksi erillistä kuntakorvauskyselyä ei enää toteuteta. Opettajat ja rehtorit Suomessa -kyselyä Tilastokeskus on toteuttanut vuodesta 2010 kolmen vuoden välein. Opettajatiedonkeruun jatko erillistiedonkeruuna on harkinnan alaisena. Opetus- ja kulttuuriministeriö tilaa edelleen tarkentaviin tietotarpeisiin tiedonkeruita ja tilastoja. Myös varhaiskasvatuksen osalta tilastoviranomaisen tehtävän on suunniteltu siirtyvän Tilastokeskukselle.

Tilastokeskuksen sivulta löytyy eri tilastojen laatukuvaukset, julkistamisaikataulut ja itse tietokannat, joista keskeisin on StatFin¹⁸, ja sen Koulutus-valikko. Tiedonkeruiden julkistamisaikatauluihin vaikuttaa alkuperäisen tiedonkeruun tilausaikataulut sekä ulkoisen lähteen, kuten KOSKI-tietovarannon, tilastointipäivämäärät ja tietojen tarkistamiseen tarvittava aika.

Tilastokeskuksesta voi tilata maksullisia aineistoja tutkimuskäyttöön. Tilastokeskus ylläpitää myös etäkäyttöympäristöä FIONAa, jonka käytöstä tehdään sopimus käyttöluvapahakemuksen yhteydessä. Tilastokeskuksen aineistojen lisäksi FIONAssa on mahdollista yhdistellä myös muiden viranomaisten aineistoja samassa ympäristössä. Etäkäyttöjärjestelmään ollaan suunnittelemassa sisältöjen uudistamista ja täydentämistä myös varhaiskasvatuksen osalta. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen suunnitteluun on laajasta tietopohjasta yhdistettävissä väestötietoja sekä aluetietoja, kuten avoimesti käytettäviä Paavo-postinumeroaluetilastoja. Paavo-palvelu sisältää postinumeroalueittaista tietoa asukasrakenteesta, koulutuksesta, tuloista, asumisesta,

¹⁷ OECD:n sivulta löytyy tutkijoiden käyttöön aineistoja: PISA 2018 - tiedostot sisältävät kyselylomakkeita, koodikirjoja ja datatiedostoja SAS- ja SPSS-muodoissa: <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/>

¹⁸ <https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/>

työpaikoista, talouksien elämänvaiheesta ja asukkaiden pääasiallisesta toiminnasta. Välillisesti sivistyspalveluiden tuottamisen seurantaan liittyy myös Tilastokeskuksen asunnot, rakennukset ja kesämökkit -tietokantaan opetusrakennusten osalta. Tilasto laaditaan pääosin Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmän tiedoista.¹⁹

Digi- ja väestötietoviraston (DVV) ylläpitämä väestötietojärjestelmä (VTJ) on keskeinen tietolähde yhdistettäessä henkilötietoja. Väestötietojärjestelmässä on perustiedot Suomen kansalaisista ja Suomessa vakinaisesti tai tilapäisesti asuvista ulkomaalaisista. VTJ on oppijanumerorekisterin henkilötietojen lähde.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on toiminut tilastoviranomaisena varhaiskasvatuksen osalta vuoteen 2020 saakka. Alun perin Tilastokeskus keräsi tietoa varhaiskasvatuksesta osana kuntien talous- ja toimintatilastoja, kunnes varhaiskasvatuksen tilastoviranomaisen rooli siirtyi vuonna 2015 THL:ään. Varhaiskasvatuksen hallinnollinen vastuu on siirtynyt opetus- ja kulttuuriministeriöön sosiaali- ja terveysministeriöstä vuonna 2013. THL on käytännössä toteuttanut pitkälti ennalta määriteltyä tiedonkeruuta. Tietotuotannon kehittämistyö on kytketty Varda-kehittämistyöhön. Aikaisemmin Tilastokeskus keräsi tietoa kunnan kustantamasta omasta ja ostopalveluna toteutettavasta varhaiskasvatuksesta, mutta tietotuotannon siirtyessä THL:ään tiedonkeruuseen lisättiin tieto palvelusetelistä.²⁰ THL:n tiedonkeruuvetoite on loppunut, ja viimeisimmät tiedot koskevat vuotta 2020.

THL:n tilasto- ja rekisterituotanto tarjoaa laajasti tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon eri aihealueilta päätöksenteon, kehittämisen ja tutkimuksen tueksi liittyen muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä lapsiin, nuoriin ja perheisiin.²¹ Tilastoja voi tarkastella eri muuttujien ja alueellisten toimijoiden kautta tilastotietokannoista: Sotkanet²² pitää sisällään laajat terveys- ja hyvinvointitiedot kaikista kunnista, TEAviisari²³ sisältää tietoa kuntalaisten terveyden edistämisestä ja Terveysme²⁴ -sivustolla on tilasto- ja seuranta-tietoja väestön terveydestä ja hyvinvoinnista alueittain ja väestöryhmittäin. Osaa tilastojen taustalla olevista rekistereistä voi tarkastella valmiina tiivisteinä tai laajemmat tarkastelumahdollisuudet tarjoavina kuutioina.

Keskeinen opetushallintoa ja kuntia koskettava tiedonkeruu on kouluterveyskysely. THL toteuttaa myös pienten lasten ja heidän perheidensä hyvinvointia koskevat tiedonkeruut neljän vuoden välein. Uusimmat tulokset ovat vuodelta 2021. Varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen

¹⁹ <https://www.stat.fi/meta/til/rakke.html>

²⁰ Vuonna 2015 THL täydensi tietosisältöä palvelusetelitetiedonkeruulla, sillä Tilastokeskus keräsi tietoa kunnan kustantamista varhaiskasvatuksesta, omasta ja ostopalvelusta, mutta niissä tapauksissa, joissa perhe hyödynsi kunnan palveluseteliä, tietoa ei ollut saatavilla.

²¹ THL kerää viranomaisena tietoa tilasto- ja rekisteritietoja pääasiallisesti suorittaakseen lakisääteisiä tehtäviään (Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta 668/2008, 2 § 1–3, 4d). Lisäksi THL käyttää keräämiään tietoja mm. tilastoviranomaistehtäviin, tilastojen tuottamiseen, palvelujärjestelmän arviointiin sekä tutkimukseen.

²² <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

²³ <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/index>

²⁴ <https://www.terveytemme.fi/>

yksityiskohtaisempia tiedonkeruita avataan tarkemmin seuraavissa luvuissa. Vuoden 2017 Kouluterveyskyselyn ja TEAviisarin tuloksista on tehty tuloskooste perusopetuksen opiskeluhuollon keskeisistä indikaattoreista. Tuloksia on mahdollista tarkastella ja verrata alueittain, koulutusasteittain ja sukupuolen mukaan.

Vuonna 2020 käynnistyi THL:n ja Opetushallituksen yhteinen opiskeluhoitopalvelujen OPA-seuranta. Tavoitteena on tuottaa opiskeluhoitopalvelujen pitkäjänteistä kansallista seurantatietoa, joka tuottaa tietoa yhtäaikaaisesti kaikista opiskeluhoitopalveluista perusopetuksessa. (Hietanen-Peltola ym. 2021.)

Kansaneläkelaitos (Kela) on tilastontuottajana keskeisessä roolissa lapsiperheiden etuustietoihin liittyen. Kela on julkaissut vuodesta 2004 Kelan lapsiperhe-etuustilastoa²⁵, joka kuuluu Suomen virallisen tilaston (SVT) sarjaan ja täyttää viralliselle tilastolle asetetut laatuvaatimukset. Tilastotietokanta Kelastosta on saatavilla kuukausittain tietokannan dynaaminen raportti, jota käyttäjä voi muokata.²⁶ Syksyllä 2021 Kela on ottanut käyttöön sähköisen Kelmu-järjestelmän²⁷, jonka kautta tietoa lapsista saadaan kunnille sähköisessä muodossa.

Myös muiden viranomaisten rekisterejä ja tietokantoja hyödynnetään tietotuotannossa, vaikka ne eivät ensisijaisesti liittyisikään varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen. Esimerkiksi vuonna 2020 käyttöön otettu kansallinen sähköinen Verohallinnon ylläpitämä Tulorekisteri palvelee eri viranomaisia ja tietotuotantoa. Mahdollisuudet voivat vielä laajentua ja korvata esimerkiksi Tilastokeskuksen kuntasektorin erillisen palkkatiedonkeruun. Keva tuottaa julkisen hallinnon työeläkevakuuttajana tietoa eläköitymisestä. Kevan eläköitymisennusteita on tuotu myös Tutkihallintoa.fi-sivustolle.²⁸

2.1.2 Muu kuin lakisääteinen tietotuotanto

Seuraavaksi avataan tiivistetysti varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetuksen tiedon tuottajia. Koonti ei ole kattava eikä yksilöi erillisiä tutkimuksia ja selvityksiä, mutta sen on tarkoitus palvella yleiskuvan saamista. Lukuun ei ole eritelty eri korkeakoulujen osastoja ja erillistutkimuksia, vaikka yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa tehdään monipuolista tutkimusta. Esimerkiksi edellä mainitut KTL ja HEA toteuttavat tutkimuslaitoksina erilaisia tutkimuksia tämän selvityksen aihepiiriin liittyen ja ovat korkeakoulutuksen toimijoista ainoina mukana Opetushallituksen Tiedonkeruut.fi-sivustolla. Erilaisten selvitysten ja tutkimusten tilaajana voi myös olla muita valtiollisia toimijoita, kuten Eduskunnan kanslia, tai ministeriöt yhdessä, kuten on Valtioneuvoston kanslian koordinoimissa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) -hankkeissa.

²⁵ <https://www.kela.fi/tilastot-aiheittain>

²⁶ <https://www.kela.fi/kelasto#Lapsiperheet>

²⁷ <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-toimeentulotuki-etuustietopalvelu-kelmu>

²⁸ <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntien-tilanneseuranta/kuntien-henkilosto/>

Tietotuotannossa ja tiedolla johtamisen kentällä toimii paljon myös yksityisiä toimijoita, joita ei ole eritelty koontiin.

Edunvalvojat

Kuntaliitto on koostanut julkisesti saatavan tiedon pohjalta ja kunnille suunnatuilla erillistiedonkeruilla tietoa kuntien päätöksenteon tueksi eri aihealueista, kuten varhaiskasvatuksen käyttökustannuksista, palvelutuotannon kustannuksista, kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja palvelusetelin käytöstä sekä asiakasmaksujen periaatteista. Vuodesta 2015 lähtien Kuntaliitto on lisäksi vuosittain toimittanut raportin kuntien palvelutuotannon kustannuksista pohjautuen Tilastokeskuksen tuottamien kuntien tilinpäätöstietoihin. [Varsin](#) laajaa ja systemaattista tiedonkeruuta ja analyysiä edustaa Kuntaliiton Kouluikkuna-palvelu, joka on kuntien kanssa yhdessä kehitetty esi- ja perusopetuksen ja lukiokoulutuksen vertailutietokanta. Kouluikkunassa on suuri joukko tunnuslukuja, joita ei löydy muista tietokannoista. Kouluikkunan tietoja hyödynnetään myös muissa Kuntaliiton omissa hankkeissa, kuten tuottavuusmittarihankkeessa.²⁹

Kuntatyönantajat tuottavat yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa tietoa kuntasektorin henkilöstöstä ja palkkakustannuksista.³⁰ Kuntatyönantajat ovat toteuttaneet myös vuodesta 1981 lähtien joka neljäs vuosi selvityksen kunnallisista perhepäivähoitajista – hoitajien lukumääristä, työajoista ja palkkauksesta. Tiedonkeruulla on paikattu tietoaaukkoa, sillä ko. tietoja ei ole ollut saatavilla Tilastokeskuksen tiedonkeruussa.³¹

Opetusalan ammattijärjestö OAJ koostaa edunvalvontatyössään muiden tuottamaa tietoa, mutta toteuttaa myös erillisselvityksiä pääasiassa jäsenkyselyiden muodossa tietotarpeen mukaan. OAJ on toteuttanut kahden vuoden välein työolobarometrin opettajille ja opetusalan johtajille³². OAJ on sitoutunut päivittämään tietoa Opetushallituksen Tiedonkeruut.fi-sivustolle ennakoitavista tiedonkeruista.

Ammattijärjestö Talentia on tuottanut tietoa sosiaalialan vastavalmistuneiden urapoluista joka toinen vuosi 1990-luvulta lähtien, minkä lisäksi järjestö on tuottanut tietoa ajankohtaisista aiheista varhaiskasvatuksessa.³³ Lisäksi esimerkiksi yksityisten sosiaali- ja terveystieteiden sekä varhaiskasvatuksen palveluja tuottavien yritysten ja järjestöjen toimintaedellytyksiä edustava **Hyvinvointiala HALI ry** on tuottanut tietoa ajankohtaisiin teemoihin, ja vuonna 2021 on julkaistu

²⁹ <https://www.kouluikkuna.fi/> Tietokannan kehittämisestä ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset katetaan käyttömaksuilla. Kunnilta perittävän käyttömaksun suuruus on 1 500 euroa + alv.

³⁰ <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/palkkatilastot>

³¹ <https://www.kt.fi/julkaisut-ja-opaat/2021/kunnalliset-perhepaivahoitajat-selvitys-lukumaarista-tyoajoista>

³² <https://www.oaj.fi/arjessa/tyohyvinvointi/tutkimustietoa-opetusalan-tyooloista/>

³³ <https://www.talentia.fi/talentia/talentia-tutkii/>

Varhaiskasvatuksen markkinat -raportti lasten päivähoiton asiakkaista, palveluntuottajista, markkinoista ja työllisyydestä tilastojen valossa.³⁴

Säätiöt ja yhdistykset

Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö Itla avasi lasten ja nuorten tietopankki Itlaston³⁵ syksyllä 2021. Itlastoon on koottu THL:n ja Tilastokeskuksen tietokannoista indikaattoritietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Tiedot päivittyvät Itlastoon sitä mukaa, kun tilastotuottajat saavat indikaattorit julkaistua. Ilmapalloa klikkaamalla avautuu kuvaaja kyseisen indikaattorin muutoksesta viime vuosina. Näkymästä pääsee myös tilastotuottajan sivulle, jossa indikaattori on kuvattu tarkemmin.



Kuva 2. Kuvakaappaus Itlasto-tietopankista.

Me-säätiö on yhdessä THL:n kanssa rakentanut mallia syrjäytymisen dynamiikasta³⁶. Malli auttaa kohdentamaan palvelut oikeisiin kohtiin. Työkaluun ja sivustolle on koottu tutkimukseen perustuvaa tietoa syrjäytymisen ilmiöstä ja siitä, mitkä tekijät vaikuttavat syrjäytymiskehitykseen ja mitkä elämänvaiheet ovat kehityksen kannalta keskeisimpiä, jotta lasten ja nuorten syrjäytymistä voidaan torjua mahdollisimman tehokkaasti.

Ruotsinkielisestä varhaiskasvatuksesta tietoa on tuottanut lähinnä **Sydkustens landskapsförbund r.f.** Kyseessä on 16 eteläsuomalaisen kaksikielisen kunnan ylläpitämä yhdistys, jonka tehtävänä on tukea jäsenkuntien työtä laadukkaiden ruotsinkielisten koulutuksen ja kulttuurin palveluiden ylläpitämisessä³⁷. Yhdistys on tuottanut muun muassa selvityksiä koskien aamu- ja iltapäivätoimintaa (2020) ja laajemmin ruotsinkielistä varhaiskasvatusta (2019) koskien esimerkiksi henkilökunnan saatavuutta ja pätevyyskä sekä kieliolosuhteita. **Ajatuspaja Magma** tuottaa yhteiskunnallista tietoa ja selvityksiä, mukaan lukien väestöennusteet suomenruotsalaisille ja päätöksentekijöille³⁸.

³⁴ Raportin pääasiallisina lähteinä ovat Tilastokeskuksen kuntataloustilasto, rakennuskantatilasto, yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, alueellinen yritystoimintatilasto, Opetushallitus OPH:n tilastot sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL:n tilastot. Ks. lisää Lith 2021.

³⁵ <https://itlasto.fi/>

³⁶ <http://data.mesaatio.fi/syrjaytymisen-dynamiikka/>

³⁷ <https://sydkustens.fi/sv/om/sydkusten/>

³⁸ <https://magma.fi/>

Tutkimuslaitokset

Työterveyslaitos tuottaa työelämä tietoja ja tekee myös kahden vuoden välein Kunta10-tutkimusta, jossa selvitetään kunta-alan henkilöstön työtä, työssä tapahtuvia muutoksia sekä muutosten vaikutuksia henkilöstön terveyteen ja hyvinvointiin. Tuloksissa esitellään kehitystrendejä työssä, työyhteisöjen toiminnassa, johtamisessa ja työssä jaksamisessa kunta-alalla. Tuloksia voi käyttää kunnissa henkilöstön hyvinvoinnin ja työelämän kehittämiseksi ja tieteellisessä tutkimuksessa, jossa tutkitaan mm. työolojen ja työssä tapahtuvien muutosten vaikutuksia työntekijöiden terveyteen ja hyvinvointiin sekä niiden yhteyteen vaikuttavia mekanismeja.

Nuorisotutkimusseura ja sen nuorisotutkimusverkosto tuottavat monitieteistä tutkimustietoa ja osallistuvat yhteiskunnalliseen keskusteluun tarjoten näkökulmia nuorten parissa tehtävän käytännön työn, hallinnon ja politiikan kentille. Nuorisotutkimusseura toteuttaa vuosittain julkaistavaa Nuorisobarometriä³⁹, joka mittaa suomalaisten 15–29-vuotiaiden nuorten arvoja ja asenteita. Ikähaarukkaan mahtuu siten peruskoulun yläkouluikaisia. Nuorisobarometri tarttuu nuorten kannalta ajankohtaisiin aiheisiin, mutta toistaa joitain tutkimuskysymyksiä säännöllisesti. Siksi se mahdollistaa myös pidemmän aikavälin asennemuutosten tarkastelun. Tuloksia on tarkasteltu alueittain, mutta kuntakohtaista tietoa ei ole tarjolla.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) toteuttaa koulutusta koskevia tutkimuksia. VATT toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla, ja osa sen rahoituksesta tulee valtion budjetista.⁴⁰ Opetus ja kulttuuriministeriö valitsi VATT:n toteuttamaan kaksivuotisen esiopetuksen seurantatutkimuksen yhdessä Aalto-yliopiston sekä Helsingin, Jyväskylän ja Turun yliopistojen kanssa. VATT on sitoutunut Opetushallituksen Tiedonkeruut.fi-sivuston päivittämiseen. Esimerkkinä tutkimustietoon perustuvasta kehittämistyöstä voidaan nostaa Oma linja -hanke, jossa on tuotettu työkaluja oppilaille ja opettajille koulutusvalintojen tueksi. Lisäksi on tuotettu tietoa päättäjille koulutuspoliittisen päätöksenteon tueksi. Hankkeessa olivat mukana VATT, Työterveyslaitos, Jyväskylän yliopisto, Aalto-yliopisto, Walter ry ja kymmenet suomalaiset koulut. VATT jatkaa ohjelman vaikutusten tutkimista.⁴¹

Erityisesti koulutuksen taloustieteen tutkimusta edustaa **Työn ja talouden tutkimus LABORE** (ent. Palkansaajien tutkimuslaitos), joka tuottaa muun muassa eri rekisteriaineistoja hyödyntäen tutkimusta koulutuspoliittisen päätöksenteon vaikutuksista.

Hyvä esimerkki tutkimuslaitosten mahdollisuuksista tuottaa eri rekisteritiedoista ajankohtaista tilannetietoa päätöksenteon tueksi on keväällä 2020 käynnistetty koronatalouden tutkimusryhmä, jonka toteutti Taloustieteen keskus Helsinki GSE yhteistyössä VATT:n kanssa. Tilannehuone ajettiin kuitenkin alas vuoden 2021 lopussa.⁴²

³⁹ <https://tietoanuorista.fi/nuorisobarometri/>

⁴⁰ <https://vatt.fi/koulutus>

⁴¹ <http://omalinja.fi/oma-linja-hankkeen-tulokset/>

⁴² <https://www.aalto.fi/fi/uutiset/helsinki-gsen-tilannehuone-ajetaan-alas-vuoden-2021-loppuun-mennessa>

2.2 Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen tietotuotannossa kansallisia toimijoita ovat Opetushallitus, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL), Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi), Kansaneläkelaitos sekä Tilastokeskus. Lisäksi peruspalveluiden saatavuutta arvioidaan aluehallintoviraston taholta, ja valvontaviranomaisena Valvira kytkeytyy osaksi tietotuotantoa. Kuntaliitto on osaltaan tuottanut täydentävää tietoa esimerkiksi palvelusetelien käytöstä. Kiinnostavaa vertailevaa tietopohjaa on tuotettu myös ns. Kuusikkokuntien (Espoo, Helsinki, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa) taholta. Seuraavaksi avataan tietosisällöittain tietotuotantoa koskien varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia, huoltajia, maksuja ja etuuksia, rahoitusta ja kustannuksia sekä henkilöstöä ja toimipaikkoja.

2.2.1 Varhaiskasvatukseen osallistuvat lapset

THL on ennen vuotta 2021 tuottanut varhaiskasvatuksen toimintatilastoja, joita on raportoitu Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetiin.⁴³ Tietoa on tuotettu summatasolla lapsista kunnan kustantamassa koko- ja osapäivähoidossa päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa olleista lapsista ikävuosittain. Aineisto pitää sisällään kunnilta kerätyt varhaiskasvatustiedot, Tilastokeskuksen tuottamia tietoja sekä Kelalta saadut tiedot yksityisen hoidon tuella hoidetuista lapsista. Aikasarjat lapsista perustuvat 31.12. läsnäolopäivään. THL on toteuttanut lisäksi joka kolmas vuosi syventävän kyselyn varhaiskasvatuksesta, erityisestä tuesta ja maahanmuuttotaustaisten lasten määrästä sekä asiakasmaksuista. Viimeisin on toimintavuodelta 2016. THL on kerännyt vuonna 2020 viimeiset tilastot varhaiskasvatuksesta, sillä tiedonkeruu on siirtynyt Vardaan.

Valtionvarainministeriön Tutkihallintoa.fi-palveluun on koottu tietoa eri tietolähteistä myös varhaiskasvatuksen osalta. Sivulta löytyy muun muassa kunnittain ja palvelumuodoittain tiedot varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista.⁴⁴

Varhaiskasvatuksen tietotuotannon mahdollisuudet ovat laajentuneet Vardan myötä.⁴⁵ Vardasta on tarkoitus tuottaa jatkumo aikasarjoille. Vuoden vaihteeseen perustuvaa poikkileikkaustilastoa on tehdyissä haastatteluissa myös kritisoitu, sillä lapsimäärissä tapahtuu paljon vaihtelua keväällä.

⁴³ <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/lapset-nuoret-ja-perheet/varhaiskasvatus>

⁴⁴ <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntien-tilanneseuranta/opetustoimi/>

⁴⁵ Vardaa hallinnoi Opetushallitus opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksessa. Vardan tietoluettelo ja ohjemateriaali löytyvät sivulta <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pageId=190613098>. Viranomaiset voivat käyttää lakisäätöiden tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia Vardaan tallennettuja tietoja. Vardaan tallennettuja tietoja voidaan käyttää lisäksi varhaiskasvatuksen arvioinnissa, tilastoinnissa, seurannassa ja tutkimuksessa. Opetushallitus tuottaa tietovarantoon tallennetuista tiedoista vuosittain varhaiskasvatuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin, tutkimuksen ja muun seurannan sekä ohjauksen tietoaineistoja siten kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrää. Käsittely perustuu lainsäädäntöön: Varhaiskasvatuslaki (540/2018); Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019); Yleinen etu ja julkinen valta (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1e). Käsittely on tarpeen tilastointia varten, ja se on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden. Käsittely perustuu seuraavaan lainsäädäntöön: Varhaiskasvatuslaki (540/2018); Tietosuoja-asetus (2016/679) 5 artikla 1b); Tietosuojalaki (1050/2018); Tilastolaki (280/2004).

Varda mahdollistaa joustavammin erilaisten poikkileikkaustilastojen muodostamisen, mutta se edellyttää, että varhaiskasvatuksen järjestäjät päivittävät tietoja Vardaan ajantasaisesti. Toistaiseksi käyttöönotto on tältä osin vielä kesken. Vardaan tallennetaan tietoja suunnitelmien mukaan, mutta sinne ei päivitetä tietoa toteutuneista päivistä ja tunteista. Siten luvut eivät kerro, paljonko lapsia todellisuudessa on osallistunut varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatustoimijan on tallennettava Varda-tietovarantoon lapsen varhaiskasvatusta koskevat tiedot. Opetushallituksen ylläpitämän oppijanumerorekisterin kautta Vardaan yhdistyvät rekisteröidyn henkilötiedot: nimi, oppijanumero ja henkilötunnus tai muu vastaava yksilöintitieto, kansalaisuus, sukupuoli, äidinkieli ja tarpeelliset yhteystiedot. Tieto on henkilöperusteista, mikä mahdollistaa siten aikaisempaa paremmin eri rekisteriaineistojen yhdistämisen ja tarkastelun. Oppijanumerorekisterin henkilötietojen lähde on Digi- ja väestötietoviraston Väestötietojärjestelmä (VTJ)⁴⁶.

Lapsella voi olla samanaikaisesti korkeintaan kolme voimassa olevaa varhaiskasvatuspäätöstä. Tiedoista selviää järjestämisuoto, ts. onko lapsi ollut kunnan tai kuntayhtymän ostopalveluna tai palvelusetelillä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa. Päätökseen kirjataan tieto tuntimäärästä sekä esimerkiksi tieto siitä, onko lapsi vuorohoidossa tai päivittäisessä, kokopäiväisessä, tai tilapäisessä varhaiskasvatuksessa. Vardaan tallennetaan lapsen varhaiskasvatussuhde, jolla kuvataan lapsen sijoittumista tiettyyn toimipaikkaan tietyllä aikavälillä.

Myös varhaiskasvatuksessa järjestettävään esiopetukseen osallistuvien lasten tiedot tallennetaan KOSKI-tietovarantoon. Jos lapsi esiopetuksen lisäksi osallistuu varhaiskasvatukseen, nämä varhaiskasvatusta koskevat tiedot pitää tallentaa Vardaan. Siten varhaiskasvatuksen järjestäjät, joilla on esiopetusta, tallentavat tietoja kahteen eri järjestelmään.⁴⁷ Varhaiskasvatuksen järjestäjien näkökulmasta tämä on tarkoittanut lisää hallinnollista työtä. Raportoinnin ja tiedon hyödyntämisen näkökulmasta on vielä ratkaisematta, kuinka varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen rajapinta ratkaistaan. Tietoja voidaan teknisesti yhdistää oppijanumerolla.

Hyvinvointia koskeva tieto

Varhaiskasvatuksen piiriin kuuluvien lasten osalta THL on toteuttanut joka neljäs vuosi FinLapset -tutkimuksen⁴⁸. Tutkimuskokonaisuuden tavoitteena on tuottaa ajankohtaista ja edustavaa tietoa lasten, nuorten ja lapsiperheiden terveydestä ja hyvinvoinnista, näihin yhteydessä olevista tekijöistä sekä tekijöissä ajan mittaan tapahtuneista muutoksista. FinLapset tuottaa myös tietoa lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluiden käytöstä ja palvelukokemuksista.

⁴⁶ Tallennettavat henkilötunnuselliset henkilöt yksilöidään aina Digi- ja väestötietoviraston (DVV) ylläpitämän väestötietojärjestelmän (VTJ) tiedoilla. Jotta henkilöitä voidaan yksilöidä, on henkilötunnuksen oltava täysin oikein ja nimien riittävän samanlaiset lähdejärjestelmän nimien kanssa.

⁴⁷ Tilastopalvelu Vipusen mukaan varhaiskasvatuksen päivähoidon yhteydessä annettavassa esiopetuksessa oli tilastovuonna 2020 noin 47 500 oppilasta ja perusopetuksen yhteydessä annettavassa esiopetuksessa noin 10 800 oppilasta.

⁴⁸ <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/finlapset-lasten-nuorten-ja-perheiden-terveys-ja-hyvinvointi>

Otospohjaiseen kyselyyn yhdistetään tietoja tilastorekistereistä. Tiedonkeruun perustulokset raportoidaan THL:n sähköisessä, maksuttomassa tulospalvelussa (tiiviste- ja kuutiokäyttöjärjestelmä, TIKU), jossa niitä voi tarkastella mm. alueittain⁴⁹.

Huoltajat

Huoltajien näkemyksistä jaksamisesta ja palveluiden käytöstä on koottu otospohjaisesti tietoa edellä viitatussa THL:n toteuttamassa Finlapset-tutkimuksessa. Tietopohja huoltajista laajenee Vardan myötä, sillä kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja siirtää/tallentaa Vardaan varhaiskasvatuksen piirissä olevan lapsen huoltajaa koskevat henkilötiedot⁵⁰. Opetushallituksen ylläpitämän oppijanumerorekisterin kautta Vardaan yhdistetään rekisteröidyn henkilötietoja⁵¹. Lapsen huoltajien tiedot haetaan Väestötietojärjestelmästä (VTJ) Opetushallituksen Oppijanumerorekisteriin samalla, kun lapsen henkilö- ja yhteystiedot haetaan VTJ:stä Oppijanumerorekisteriin. Tietopohja tuo lisää mahdollisuuksia rekisteripohjaisiin tutkimuksiin, joissa voidaan yhdistellä eri aineistoja.

2.2.2 Talous-, kustannus- ja maksutiedot

Varhaiskasvatuksen rahoitus koostuu peruspalveluiden valtionosuuden valtion ja kuntien rahoitusosuuksista sekä varhaiskasvatusmaksuista. Lisäksi kunnat voivat saada erillistä kehittämisrahoitusta valtionavustuksina. Varhaiskasvatuksen järjestämisen tavat ovat moninaiset, ja kunnan kustannuksiin vaikuttaa laajemmin se, missä määrin kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen vaihtoehtona käytetään lasten kotihoidon tukea, joustavaa tai osittaista hoitorahaa tai yksityisen hoidon tukea. Lisäksi kunta voi myöntää palvelusetelin varhaiskasvatuspalvelun hankkimiseksi kunnan periaatteiden mukaisesti. Halutessaan kunta voi maksaa kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisää, joka voidaan Kelan toimeenpanemana maksaa sekä kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen hoitorahan tai hoitolisän korotuksena. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin vaikuttaa myös aika, jonka lapsi on varhaiskasvatuksessa.⁵²

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen, ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Vuonna 2021 kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen keruuvastuu siirtyi Tilastokeskuksesta Valtiokonttorille. Tilastokeskuksen kuntataloustilastoon on koottu tietoja kuntien ja kuntayhtymien tuotoista ja kuluista, investoinneista, rahoituksesta,

⁴⁹ <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/finlapset-lasten-nuorten-ja-perheiden-terveys-ja-hyvinvointi/finlapset-kyselytutkimus/finlapset-kyselytutkimuksen-tulokset>

⁵⁰ Nimi, henkilötunnus, oppijanumero, äidinkieli, kotikunta ja yhteystiedot; varhaiskasvatuksen asiakasmaksun määrä ja palvelusetelin arvo; varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukainen perheen koko; maksupäätöksen alkamis- ja päättymispäivämäärä.

⁵¹ Nimi, oppijanumero ja henkilötunnus tai muu vastaava yksilöintitieto, kansalaisuus, sukupuoli, äidinkieli ja tarpeelliset yhteystiedot.

⁵² Kuntaliitto on koonnut yhteen tietoa varhaiskasvatuksen rahoituksen ja kustannusten muodostumisesta, ks. <https://www.kuntaliitto.fi/opetus-ja-kulttuuri/opetus-ja-koulutus>

varoista ja veloista⁵³. Varhaiskasvatuksen kuntien ja kuntayhtymien taloustilastoja on tarkasteltavissa koko maan ja maakuntien tasolla. Kokonaiskuvaa on koottu myös Kuntaliiton taholta perustuen Tilastokeskuksen tietoihin.⁵⁴ Yksityiskohtaisempaa tietoa käyttökuluista löytyy Tilastokeskuksen tilastoista kunnittain⁵⁵. Lisäksi tilastoista löytyy taulukot kunnittain koskien tehtäväkohtaista käyttötaloutta.⁵⁶ Edellisen kalenterivuoden tiedot päivitetään syksyllä, ja vuoden 2020 tilastot on julkaistu syyskuussa 2021.

THL on tuottanut summatason tilastoja lasten osa-aikaisesta ja kokoaikaisesta osallistumisesta varhaiskasvatukseen perhepäivähoidossa⁵⁷ tai päiväkodissa sekä tietoa varhaiskasvatuksen palveluseleitä saaneista asiakkaista ja kuntien palvelusetelikuista. Tieto on tuotettu erikseen päiväkodeista ja perhepäivähoidosta. Tilastossa on hyödynnetty Kelan tilastoja yksityisen hoidon tuella varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista iän mukaan. Tilasto sisältää myös varhaiskasvatukseen palveluseleitä käyttäneiden lasten lukumäärät vuodesta 2015 alkaen. Tämän kohdan tiedot kysytään erikseen alle 3-vuotiaista ja 3 vuotta täyttäneistä lapsista. Vuoden 2020 tilastot on julkaistu 24.9.2021. Tilastot löytyvät Sotkanetistä, minkä lisäksi THL on tuottanut kokoavia raportteja. Tuotettujen raporttien osalta on yksittäisissä haastatteluissa nostettu esiin, etteivät kansalliset tilastot päivähoitotoiminnasta kokonaisuutena eikä palveluseteliosuus ja ostopalvelut eroteltuna palvele varhaiskasvatuksen eri palvelumuotojen kustannusten vertailua riittävästi.

Valtiokonttorin Tutkihallintoa.fi-sivustolle on jo tuotettu erilaisia raportointinäkymiä tietolähteitä yhdistäen. Opetustoimen raportointinäkymästä⁵⁸ voi tarkastella lasten perhepäivähoidon, päiväkotitoiminnan, yksityisen hoidon tuen kuntalisän, lakisääteisen lasten yksityisen hoidon tuen ja palvelusetelikulujen tasolla kustannuksia euroina 1–5-vuotiasta asukasta kohden.

Tulevaisuudessa varhaiskasvatuksen maksutietoja tullaan tuottamaan Vardasta ja raportoimaan summatasolla Vipusessa. Vardan myötä maksutietoja saadaan lapsikohtaisesti, eli maksutiedot tallennetaan jokaisesta huoltajan lapsesta.⁵⁹ Mikäli maksu koskee useampaa huoltajaa, tallennetaan kustakin huoltajasta tiedot. Lapsikohtaisesti saadaan tietoa maksun perusteesta (maksu/maksuttomuus/osittainen maksuttomuus) sekä kunnan tai kuntayhtymän myöntämän lapsikohtaisen palvelusetelin arvosta, joka ilmoitetaan kuukausitasolla. Asiakasmaksutieto pitää sisällään maksupäätökseen tai sopimukseen kirjatun asiakkaalta perittävän summan, joka ilmoitetaan lapsikohtaisesti kuukausitasolla. Jos lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi on myönnetty palveluseteli, kunnat tallentavat asiakasmaksun, joka olisi vastaavasti peritty kunnan

⁵³ <https://www.stat.fi/til/kta/index.html>

⁵⁴ <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/kuntatalouden-tilastot>

⁵⁵ https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/Kuntien_talous_ja_toiminta_Kunnat_6_Kayttotalous_erittelyt/

⁵⁶ https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/Kuntien_talous_ja_toiminta_Kunnat_4_Kayttotalous_tehtavittain/

⁵⁷ Ryhmäperhepäivähoidossa hoidetut lapset sisältyvät tilastossa perhepäivähoidon tietoihin.

⁵⁸ <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntien-tilanneseuranta/opetustoimi/>

⁵⁹ <https://wiki.eduuni.fi/display/OPHPALV/Maksutiedot>

itse tuottamassa varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatustalain (540/2018) 68 §:n mukaan kunta tallentaa myös varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain (1503/2016) mukaisen perheen koon. Yksityiset palveluntuottajat eivät tallenna Vardaan niin sanottua kokonaisasiakasmaksua, vaan asiakasmaksun, joka peritään lapsen huoltajalta mahdollisten tukien ja alennusten vähentämisen jälkeen⁶⁰.

Vardan maksutieto-osuus ei ole vielä kokonaisuudessaan toimiva, sillä järjestelmästä ei saa kokonaismaksua vaan vain asiakkaan maksettavaksi tulevan osuuden. Lisäksi Vardasta löytyy vain kunnan ilmoittamat tiedot asiakasmaksuista, ja joissain haastattelussa on myös nostettu esiin tarve yksityisen päivähoiton tuottajien mahdollisuus tallentamiseen. Muutokset edellyttäisivät muutoksia myös lainsäädäntöön. Tietotuotannon etuuksien käytön on arvioitu kehittyvän parempaan suuntaan, sillä kuntien velvollisuus tallentaa tietoja on edesauttanut sitä, ettei liikamaksuja välttämättä tule samassa mittakaavassa. Aikaisemmin liikamaksuja on tullut, jos perhe ei ole ilmoittanut oikeaa varhaiskasvatusaikaa.

Kelan lapsiperhe-etuustilastosta⁶¹ on kansallisesti ja kuntakohtaisesti saatavilla tietoja koskien kotihoidon tukea, yksityisen hoidon tukea, osittaista hoitorahaa, joustavaa hoitorahaa ja kuntalisää yksityisen hoidon ja kotihoidon osalta. Tietoja voi tarkastella myös huoltajan sukupuolen mukaan. Tilasto tuotetaan kuukausittain kahden kuukauden viiveellä. Lapsiperheet-etuustilastojulkaisu sisältää keskeiset tiedot Kelan maksamista vanhempainpäivärahoista, äitiysavustuksista, lapsilisistä, lastenhoidon tuista ja elatustuista. Tuorein Kelan lapsiperhe-etuustilastojulkaisu 2020 on julkaistu 19.5.2021. Tilastot sisältävät tiedot Kelan maksamista yksityisen varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon tuista (kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, tukien saajat, tukien piirissä olleet lapset ja maksetut etuudet). Tilasto tehdään henkilö pohjaisesta tilastointirekisteristä ja Kelan lastenhoidon tukien etuusjärjestelmästä, joka sisältää kaikki lastenhoidon tukien toimeenpanossa käsiteltävät ja syntyvät tiedot. **Tilastotietokanta Kelastosta** on saatavilla tietokannan dynaaminen raportti, jota käyttäjä voi muokata. Tiedot päivitetään kuukausittain.⁶²

Kela on aikaisemmin tuottanut kunnille paperiyhteenvedot yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista ja maksetuista maksuista. Syksyllä 2021 Kela on ottanut käyttöön sähköisen Kelmu-järjestelmän⁶³, jonka kautta tietoa lapsista saadaan kunnille sähköisessä muodossa. Etuustietopalvelu Kelmu on tarkoitettu niille viranomaisille ja Kelan yhteistyökumppaneille, joilla on lain mukaan oikeus saada Kelan etuustietoja teknisen käyttöyhteyden välityksellä. Käytännössä tämä tarkoittaa myös yksityisiä varhaiskasvatuksen tuottajia, jotka lähettävät Kelalle sähköisesti ilmoituksen yksityisen hoidon tukea varten sekä kuntia, jotka voivat tarkastella maksettuja tukia yksilökohtaisesti ja tukilajeittain. Tiedot päivittyvät aina seuraavan kuun alussa.

Kansallisesti kokoavaa ja täydentävää tietoa on tuotettu Kuntaliiton taholta. Kuntaliitto kysyy kahden vuoden välein kunnilta varhaiskasvatuksen maksuperiaatteista sekä

⁶⁰ <https://wiki.eduuni.fi/display/OPHPALV/Yksityisten+palveluntuottajien+asiakasmaksut>

⁶¹ <https://www.kela.fi/tilastot-aiheittain>

⁶² <https://www.kela.fi/kelasto#Lapsiperheet>

⁶³ <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-toimeentulotuki-etuustietopalvelu-kelmu>

asiakasmaksulakimuutoksen vaikutuksista maksutuottoihin. Kuntaliitto on myös tuottanut vuodesta 2007 Kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät ja palveluseteli -raporttia joka toinen vuosi kunnille suunnatulla kyselyllä. Kyselyllä kartoitetaan kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kuntalisiä ja perusteita niiden maksamiseen sekä palvelusetelin käyttöä varhaiskasvatuksessa.⁶⁴

Tietojärjestelmien yhteensopivuus ja kehittämistyö linkittyy myös asiakasmaksujen etuuksien käsittelyyn. Kelassa tuotetaan tietoa myös esiopetusikäisten yksityisen hoidon tuesta. Mikäli kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu laajentuisi koskemaan kaikkia viisivuotiaita, voisi tulla tarve tarkastella KOSKI-tietoja vasten myös etuuskysymyksiä. Kehitteillä oleva Soteri-järjestelmä taas linkittyy myös etuuksiin, sillä tieto yksityisen varhaiskasvatuksen järjestäjäpohjasta voisi siirtyä järjestelmän myötä paremmin myös Kelalle.

2.2.3 Henkilöstö

Varhaiskasvatuksen henkilöstöstä on koottu tietoa Vardaan vuodesta 2020 alkaen. Aikaisemmin tiedonkeruu on varhaiskasvatuksen lastentarhanopettajien ja varhaiserityisopettajien osalta perustunut Tilastokeskuksen koordinoimaan opettajatiedonkeruuseen (Opettajat ja rehtorit Suomessa). Vardan myötä aiempaa kattavampaa ja yksityiskohtaisempaa päivittyvää tietoa tullaan saamaan varhaiskasvatuksen työntekijöistä, rekisterin käyttöoikeuksien haltijoista sekä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa työskentelevistä varhaiskasvatuksen henkilöstöistä.

Vardaan tallennetaan henkilötasolla tiedot kaikista varhaiskasvatustoimijaan (kunta, kuntayhtymä tai yksityinen varhaiskasvatustoimija) palvelussuhteessa olevista varhaiskasvatuksen työntekijöistä. Työntekijöiden tiedot saadaan henkilöltä itseltään, kunnalta/kuntayhtymältä/yksityiseltä palveluntuottajalta sekä Väestötietojärjestelmästä. Käyttöoikeuksien haltijoiden tiedot saadaan henkilöiltä itseltään. Perhepäivähoitajien ja ryhmäperhepäivähoitajien tiedot saadaan varhaiskasvatustoimijalta.

Vardaan tallennetaan tiedot kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevästä vakituisesta ja määräaikaisesta henkilöstöstä, päiväkodin johtajista sekä kasvatukseen ja hoitoon osallistuvista vakituisista ja määräaikaisista lapsi- tai ryhmäkohtaisista avustajista. Tilapäisestä henkilöstöstä tuotetaan suppeammin tietoa. Muista kuin tilapäisistä työntekijöistä tallennetaan kaikki Vardan henkilöstöä koskevat tiedot, kuten palvelussuhteen tiedot, kelpoisuus tehtävään, täydennyskoulutustiedot sekä tiedot suunnitelluista pääasiallisista työskentelytoimipaikoista ja työtehtävistä toimipaikoissa.⁶⁵

⁶⁴ Julkaisut ja lisätietoa Kuntaliiton sivulla: <https://www.kuntaliitto.fi/opetus-ja-kulttuuri/opetus-ja-koulutus>

⁶⁵ Tehtävänimiketikoodistossa käytetään Kevan ammattinimetikoodiston käyttämiä koodiarvoja. Työntekijällä voi olla enintään kolme yhtäaikaisesti voimassa olevaa työskentelypaikkatietoa. Jos työskentelypaikkoja on enemmän, työntekijä tulee tallentaa kiertäväksi työntekijäksi. Tiedot tallennetaan työntekijän palvelussuhteen pituudesta riippumatta.

Varhaiskasvatuksen henkilöstöä (työntekijää) koskevat henkilötiedot sisältävät ns. yleiset henkilötiedot⁶⁶, jotka saadaan Opetushallituksen ylläpitämän oppijanumerorekisterin kautta Vardaan. Kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja tuottaa Vardaan varhaiskasvatuksen henkilöstöstä seuraavat tiedot: nimi, henkilötunnus, oppijanumero, äidinkieli, kotikunta, yhteystiedot, toimipaikka, työtehtävä, henkilön työsuhte sekä henkilön työaika, varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitetun kelpoisuuden tuova tutkinto ja tiedot koskien täydennyskoulutukseen osallistumista.

Kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja tallentaa perhepäivähoitajista ja ryhmäperhepäivähoitajista henkilötiedot, mikäli tuottajan ja/tai toimipaikan nimessä esiintyy luonnollisen henkilön etu- ja sukunimi: Yksityiset palveluntuottajat tallentavat perhepäivähoitajien ja ryhmäperhepäivähoitajien etu- ja sukunimen varhaiskasvatuksen tuottajan nimenä ja/tai toimipaikan nimenä. Kunnat ja kuntayhtymät tallentavat etu- ja sukunimitiedot toimipaikan nimenä sekä yhteystiedot.

Hallinnollisesta henkilöstöstä tai avoimen varhaiskasvatuksen parissa työskentelevästä henkilöstöstä ei tallenneta tietoja Vardaan. Jos henkilö työskentelee hallinnollisten tehtävien tai avoimen toiminnan lisäksi päiväkodissa, ryhmäperhepäivähoidossa tai perhepäivähoidossa yllä kuvatussa varhaiskasvatuksen tehtävässä, henkilön tiedot viedään tältä osin Vardaan.

Tilapäinen kasvatusta-, opetus- ja hoitohenkilöstö Vardassa: Tilapäisiksi työntekijöiksi kutsutaan kaikkia varhaiskasvatustoimijan muualta, esimerkiksi henkilöstöpalveluyrityksestä, hankkimaa henkilöstöä riippumatta kyseisen työntekijän työnteokojakson pituudesta varhaiskasvatustoimijalla. Tilapäisistä työntekijöistä tallennetaan Vardaan henkilöiden lukumäärätieto kuukaudessa (ns. nuppiluku) sekä tehty yhteenlaskettu tuntimäärä kuukaudessa. Työtuntien summa lasketaan kuukausitasolla. Tiedot tilapäisestä kasvatusta-, opetus- ja hoitohenkilöstöstä tulee tallentaa Vardaan toteutuneen mukaan mahdollisimman ajantasaisesti, kuitenkin vähintään kaksi kertaa vuodessa⁶⁷. Tilapäisen henkilöstön käyttöaste vaihtelee kunnittain, ja joissain kunnissa määrä on sen verran suuri, että sen voi arvioida heikentävän kokonaiskuvan saamista. Tilapäisestä henkilöstöstä saa järjestelmästä tiedon henkilöstön määrästä, mutta ei esimerkiksi siitä, montako kertaa sama henkilö on toiminut tilapäisesti samalla varhaiskasvatustoimijalla.

Henkilöstön koulutus ja täydennyskoulutus Vardassa: Ylin varhaiskasvatusalan (540/2018) tutkintotieto⁶⁸ tallennetaan Vardaan kasvatusta-, opetus- ja hoitotehtävissä työskenteleviltä työntekijöiltä, päiväkodin johtajilta sekä kasvatukseen ja hoitoon osallistuvilta lapsi- tai ryhmäkohtaisilta avustajilta. Koska Vardaan tallennetaan varhaiskasvatuslain mukainen koulutus,

⁶⁶ Nimi, oppijanumero ja henkilötunnus tai muu vastaava yksilöintitieto, kansalaisuus, sukupuoli, äidinkieli ja tarpeelliset yhteystiedot.

⁶⁷ Tilanne 1.1.–30.6. tallennetaan 31.8. mennessä (tiedot lukitaan 31.12.) ja tilanne 1.7.–31.12. tallennetaan 31.1. mennessä (tiedot lukitaan 31.5.)

⁶⁸ Varhaiskasvatuslain mukaan varhaiskasvatuksen työntekijän tutkinnolla tarkoitetaan varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin, erityisopettajan, lastenhoitajan, perhepäivähoitajan ja päiväkodin johtajan kelpoisuuden tuovaa tutkintoa sekä steinerpedagogisen varhaiskasvattajan opintoja.

järjestelmän kautta ei saada tietoa esimerkiksi suomea tai ruotsia toisena kielenä opettavana opettajana toimimisesta.

Täydennyskoulutus tallennetaan työntekijälle, joka on suorittanut tietyn täydennyskoulutuksen.⁶⁹ Täydennyskoulutuksen yksilöivä nimi kirjoitetaan järjestelmään. Koulutuspäivien määrä annetaan päivissä: kokopäiväinen koulutus kestää yhtäjaksoisesti vähintään kuusi tuntia ja puolikas päivä vähintään kolme tuntia. Koska tieto suoritetusta täydennyskoulutuksesta kirjoitetaan vapaana tekstikenttänä, tiedon tarkempi analyysi edellyttää laadullista sisällönanalyysiä eikä tuota yhteismitallista tietoa. Täydennyskoulutuksen määrittely ajassa ei ole yksiselitteinen eikä välttämättä huomioi monimuotoista täydennyskouluttautumista.

Muulta saatavat henkilöstöä koskevat tiedot

Kuntatyönantajat ovat myös toteuttaneet vuodesta 1981 joka neljäs vuosi selvityksen **kunnallisista perhepäivähoitajista** – hoitajien lukumääristä, työajoista ja palkkauksesta. Tiedonkeruulla on paikattu tietoaaukkoa, sillä ko. tietoja ei ole ollut saatavilla Tilastokeskuksen tiedonkeruussa.⁷⁰

Barometritietoa työstä ja työhyvinvoinnista on tuotettu vuodesta 2016 Työterveyslaitoksen taholta. Kunta 10-tutkimus seuraa 11 kaupungin kunta-alan henkilöstön työstä ja työssä tapahtuvia muutoksia sekä niiden vaikutuksia henkilöstön terveyteen ja hyvinvointiin. Tuloksissa esitellään kehitystrendejä työssä, työyhteisöjen toiminnassa, johtamisessa ja työssä jaksamisessa kunta-alalla. Luokittelut vaihtelevat raportointinäkömittäin, ja lastenhoitajien, perhepäivähoitajien ja lastentarhanopettajien osalta löytyy valikoituja raportteja.⁷¹

Tiedot suoritetuista tutkinnoista varhaiskasvatuksen lastenhoitajien osalta saadaan KOSKI-tietovarannosta⁷² ja tutkintotiedot varhaiskasvatuksen opettajien, erityisopettajien ja sosionomien osalta VIRT-Opintotietopalvelusta. Tilastot löytyvät Tilastokeskuksen tietokannasta⁷³ ja tilastopalvelu Vipusesta. Varhaiskasvatuksen sosionomeja ei kuitenkaan ole eritelty raporteille, eli heitä koskeva tieto ei ole julkisesti saatavilla.

Sijoittumisesta koulutuksen jälkeen on koottu tietoa Vipuseen⁷⁴ varhaiskasvatuksen opettajista. Tietoja voi tarkastella yhden, kolmen ja viiden vuoden jälkeen valmistumisesta. Tilastosta saa tiedon maastamuutosta ja maakuntakohtaisesta sijoittumisesta. Ammatillisen koulutuksen

⁶⁹ Varhaiskasvatuksen täydennyskoulutus on varhaiskasvatuslain 39 §:ssä tarkoitettua ammattitaitoa ylläpitävää ja osaamista kehittävää koulutusta, jonka toteutumista ja vaikuttavuutta on seurattava ja arvioitava. Täydennyskoulutus on työnantajan kustantamaa varhaiskasvatuksen henkilöstölle suunnattua koulutusta, joka voi liittyä esimerkiksi pedagogiikkaan, johtamiseen, tieto- ja viestintäteknologian käyttöön tai turvallisuuteen.

⁷⁰ <https://www.kt.fi/julkaisut-ja-opaat/2021/kunnalliset-perhepaivahoitajat-selvitys-lukumaarista-tyoajoista>

⁷¹ <https://www.tyoelamatieto.fi/#/fi/dashboards/kunta10>

⁷² Vuodesta 2018 lähtien. Sitä ennen luovutuspalvelu sisältää vuodesta 1995 ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen ja korkeakoulutuksen haku- ja valintatietoja.

⁷³ <https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/search/?searchquery=varhaiskasvatus>

⁷⁴ <https://vipunen.fi/fi-fi/yliopisto/Sivut/Tutkinnon-suorittaneiden-sijoittuminen.aspx>

puolella lastenohjaajien pätevyys saadaan suorittamalla kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto (aikaisemmin lapsi- ja perhetyön perustutkinto). Vipusesta voi tarkastella sijoittumista myös oppilaitostasolla, jos opiskelijoita on yli viisi. Varhaiskasvatuksen sosionomeista ei ole eriteltyä tietoa ammattikorkeakoulujen puolelta. Tietoa sijoittumisesta ja kokemuksia koulutuksesta valmistumisen jälkeen on koottu varhaiskasvatuksen sosionomien osalta Talentiaan kuuluvien osalta jäsenkyselyllä.⁷⁵

Tietoa työnhakijoista löytyy maakunnittain Tilastokeskuksen tietokannasta koulutuksen mukaan (KK, KM) maakunnittain kuukausitasolla.⁷⁶

Henkilöstön palkkakustannuksista ja henkilöstöstä kuntasektorilla on koottu [tietoa](#) Kuntatyönantajien palkkatilastoihin⁷⁷. Palkkatilastot perustuvat Tilastokeskuksen keräämiin palkkatietoihin kokoaikaisista kuukausipalkkaisista palkansaajista.

Henkilöstön työhyvinvointia, työoloja ja turvallisuutta selvitetään OAJ:n taholta: OAJ tekee kahden vuoden välein työolobarometrin, joka mittaa opettajien ja opetusalan johtajien työhyvinvointia, työoloja ja turvallisuutta. Barometrin kyselyyn vastaa opettajia ja opetusalan johtotehtävissä toimivia koko Suomesta aina varhaiskasvatuksesta yliopistoihin. Vuonna 2019 varhaiskasvatuksen kohderyhmästä vastasi 138 henkilöä ja vuonna 2021 195 henkilöä, mikä oli vain 15 % tavoitellusta kohdejoukosta.⁷⁸

Vertailutietoa kuuden kaupungin varhaiskasvatushenkilöstöstä on tuotettu Kuusikkokuntien (Espoo, Helsinki, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa) taholta. Vertailuraportteja on tiedonkeruuhetkellä saatavilla vuosilta 2005–2020⁷⁹. Tietoa on koottu henkilöstön määristä tehtävittäin, ja esimerkiksi oppisopimuskoulutettavien osuus on kartoitettu. Henkilöstön määrissä on eritelty varhaiskasvatuksen johtamisen ja tukemisen henkilöstöstä mm. erityisopettajat ja suomea toisena kielenä opettavien opettajien määrät. Myös puhtauspalvelujen (siivous- ja tekstiilihuollon) henkilöstö on raportoitu erikseen. Kuusikko-raporttien tiedot asiakasmääristä, suoritteista, henkilöstöstä ja kustannuksista on pääasiassa koottu kuntien omista tietojärjestelmistä ja tilinpäätöksistä. Kuusikko-työn keskiössä on työryhmissä tehtävä määrittelytyö, jonka ansiosta kerättävät tiedot saatetaan mahdollisimman vertailukelpoisiksi. Kunnilla on erilaisia tietojärjestelmiä, joiden kautta tietoa tuotetaan mahdollisimman yhteismitalliseen muotoon.

⁷⁵ Tietoa opintojen jälkeistä sijoittumisesta ja koulutuksen tarjoamien valmiuksien laadullista näkökulmaa kerätään myös korkeakoulujen uraseurantojen kautta OKM:n ohjauksessa. Esimerkiksi yliopistoista valmistuneiden maistereiden uraseuranta-aineistot ovat tarkasteltavissa mm. tutkinnoittain tai koulutusaloittain Vipusen raporteilta. Vastaavasti tietoa ammattikorkeakouluista löytyy valmistuneiden alumnien osalta. Ks. varhaiskasvatuksen opettajat, jotka ovat suorittaneet maisteritason tutkinnon: https://vipunen.fi/fi-fi/layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Uraseuranta_Maisteri.xlsb. Vastaavasti ammattikorkeakouluista valmistuneista löytyy tietoa eri koulutuksista, mutta aineistosta ei ole mahdollista erotella varhaiskasvatuksen henkilöstöä koskevia tietoja: <https://vipunen.fi/fi-fi/amk/Sivut/Uraseuranta.aspx>

⁷⁶ [12td -- Työnhakijat koulutuksen mukaan maakunnittain kk:n lopussa \(1220\), 2006M01-2021M11](#)

⁷⁷ <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/palkkatilastot>

⁷⁸ <https://www.oaj.fi/arjessa/tyohyvinvointi/tutkimustietoa-opetusalan-tyooloista/>

⁷⁹ https://www.kuusikkokunnat.fi/varhaiskasvatus_tiivistelma,
https://www.kuusikkokunnat.fi/varhaiskasvatus_raportit

Käytettävyyttä ja tarvetta on perusteltu vertailtavuuden lisäksi muun muassa sillä, että raportoinnissa on voitu yhdistää suorite- ja taloustietoja ja tuottaa tietoa kansallisia yhteenvetotietoja aiempaa nopeammin. (Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2/2021.)

Alueellista vertailutietoa on tuotettu myös ainakin **Tampereen seudun yhteistyökunnissa**.⁸⁰ Varhaiskasvatuksen osalta seutuvertailuun on kunnilta koottu kansallisia tilastoja hienojakoisemmin keskeiset varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseen liittyvät toiminta- ja taloustiedot. Varhaiskasvatuksen seutuvertailu sisältää muun muassa käyttöasteen seurantatietoja, tietoja tehostetun ja erityisen tuen lapsista ja henkilöstön koulutustaustatietoja. Myös varhaiskasvatuksen osalta kuntien toisistaan poikkeava tapa järjestää toimintaansa vaikuttaa vertailukelpoisuuteen. (Ruokonen 2020b.)

Alueellisesti tietoa varhaiskasvatusalan rekrytointitarpeista ja osaamisen kehittämistarpeista on tuotettu vuonna 2021 Pohjois-Pohjanmaalla OsaaVa-hankkeessa⁸¹ Ammattikorkeakoulujen puolelta on koottu tietoa varhaiskasvatuksen kehittämiseksi Uudet tuulet – varhaiskasvatus matkalle tulevaisuuteen -julkaisuun⁸². Varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen vetovoimaisuutta on tarkasteltu kokoavassa raportissa (Heikkinen ym. 2020).

Tietotuotannon laatua ja riittävyttä avataan henkilöstön osalta lisää luvussa 3.6.

2.2.4 Järjestäjät ja toimipaikkatiedot

Tiedot kuntien, kuntayhtymien ja yksityisten varhaiskasvatuksen järjestäjistä ja toimipaikoista saadaan Vardasta. Vardan käyttöönotto on tehty vaiheittain vuosien 2019–2020 aikana. Yksityiset palveluntuottajat (yksityiset päiväkodit, ryhmäperhepäiväkodit ja perhepäivähoitajat) ovat tulleet mukaan syksystä 2020 lähtien. Vuosina 2017 ja 2019 Karvi on kerännyt kunnille suunnatulla kyselyllä tilastotietoja kunnallisten järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien toteuttamasta varhaiskasvatuksesta kaikista Manner-Suomen kunnista.⁸³

Vardassa varhaiskasvatuksen toimipaikka on päiväkotit, perhepäiväkotit tai ryhmäperhepäiväkotit, joka sijaitsee yhdessä katuosoitteessa. Esimerkiksi päiväkodin sivutoimipaikat ovat kukin oma toimipaikkansa. Varhaiskasvatuksen toimipaikat tallentuvat Opetushallituksen Organisaatiopalveluun, joka generoi toimipaikoille yksilöllisen tunnusteen eli Organisaatio-OID:n. Tieto järjestämismuodosta (esim. palveluseteli, kunnan tai kuntayhtymän järjestämä) ja toimintamuodosta (esim. ryhmäperhepäivähoito) on saatavissa toimipaikoittain. Saatavissa on lisäksi tiedot asiointikielestä ja kielipainotuksesta (joita voi olla useampi), kasvatustilanteesta ja järjestelmästä (esim. Montessori) ja varhaiskasvatuspaikkojen maksimimäärä. Ongelmaksi on

⁸⁰ <https://tampereseutu.fi/2020/10/tampereen-kaupunkiseudun-kuntien-kasvatus-ja-koulutusvertailut-julkaistu/>

⁸¹ [Varhaiskasvatusalan rekrytointitarpeet ja osaamisen kehittämistarpeet -kyselyn tulokset](https://www.theseus.fi/handle/10024/424508)

⁸² <https://www.theseus.fi/handle/10024/424508>

⁸³ <https://karvi.fi/tilastoraportti-varhaiskasvatuksen-jarjestamisesta-2019/>

tunnistettu, ettei Vardasta saa yksiselitteisesti tietoa siitä, mitkä toimipaikat ovat täysin ruotsinkielisiä. Tämä vaikeuttaa ruotsinkielisen toiminnan seuranta ja arviointia.

Organisaation perustiedot siirtyvät suoraan YTJ:stä rekisteröitymislomakkeelle, joten niiden ajantasaisuus on tärkeää. Jokainen Y-tunnustason varhaiskasvatuksen palveluntuottaja rekisteröityy Vardaa varten kerran. Mikäli ryhmäperhepäiväkodissa työskentelee esimerkiksi kaksi Y-tunnuksellista yksityistä perhepäivähoitajaa, kumpikin palveluntuottaja rekisteröityy Vardaa varten erikseen. Erityinen haaste palveluverkoston ajantasaisuudelle on se, että pienet toimijat, joilla perhepäivähoito on vain yhtenä liitännäisenä Y-tunnukseseen ja toiminta on pääasiassa muulla toimialalla (esim. maatalousyhtymä), eivät välttämättä tee lakkauttamisilmoitusta, jolloin tieto jää virheellisesti järjestelmään. Vardan ajantasaisuuden haasteena on, että yksityinen toimijuus on hajanaista. Yksityisille toimijoille Varda tarkoittaa vain lisätyötä, sillä siitä ole heille hyötyä, eikä tietojen päivittämisen laiminlyömisestä tule sanktioita.

Yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat ovat velvollisia tekemään kirjallisen ilmoituksen toiminnasta ennen sen aloittamista, ja aluehallintovirasto rekisteröi palveluntuottajan ja sen toimipaikat, jos ne täyttävät varhaiskasvatuslaissa säädetyt edellytykset. Yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat rekisteröidään ilmoitusmenettelyn kautta Valviran ja aluehallintovirastojen ylläpitämään [Valveri-rekisteriin](#).⁸⁴ Rekisteri sisältää lähinnä palveluntuottajan tiedot ja palvelumuodot. Valveria ei ole integroitu Vardaan. Parhailaan on valmisteilla uusi lupa- ja valvontaviranomaisten rekisteri Soteri, jonne kootaan perustiedot kaikista yksityisistä ja julkisista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajista sekä yksityisistä varhaiskasvatuksen palveluntuottajista. Soteri toimii myös valvontatiedon rekisterinä. Rekisterin tiedot palvelevat Valviran ja aluehallintovirastojen sekä useiden sidosryhmien tiedontarpeita.⁸⁵ Vuoden 2023 alusta yksityinen päiväkotitoiminta muuttuu luvanvaraiseksi⁸⁶. Tällöin ilmoitus tulee tehdä lupia haettaessa tai silloin, jos toiminnassa tapahtuu suuria muutoksia. Uusi Soteri-järjestelmä voi tarjota ratkaisun: odotuksena on, että tätä kautta saataisiin tiedot myös Vardaan yksityisistä toimijoista.

Rakennuskannasta saadaan tietoa (lukumäärä ja kerrospinta-ala) rakennusvuoden mukaan Tilastokeskuksen rakennusluokituksen⁸⁷ perusteella: opetusrakennuksia koskevan pääluokan (pääluokka 8) sisällä luokka 0810 (lasten päiväkodit) kattaa alleen kouluikäisten lasten opetukseen, kasvatukseen ja hoitoon tarkoitetut varhaiskasvatuksen rakennukset. Julkisesta raportointinäköymästä saa kuitenkin tiedot vain 08-luokituksen perusteella koskien laajemmin opetusrakennuksia. Vuoden 2020 tiedot on päivitetty toukokuussa 2021. Vielä 1990-luvulla, kun

⁸⁴ Yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajan on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista. Ilmoitus tehdään varhaiskasvatuksesta vastaavalle kunnan toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan. Aluehallintovirasto rekisteröi palveluntuottajan ja sen toimipaikat, jos ne täyttävät varhaiskasvatuslaissa säädetyt edellytykset. Yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat rekisteröidään Valviran ja aluehallintovirastojen ylläpitämään [Valveri-rekisteriin](#)

⁸⁵ <https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/soteri>

⁸⁶ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_224+2021.aspx

⁸⁷ Ks. luokitus: <https://www2.stat.fi/fi/luokitukset/rakennus/>

lasten päivähoito oli kunnissa osa sosiaalipalveluja, päiväkodit kuuluivat hoitoalan mukaisiin muihin sosiaalitoimen rakennuksiin ja edelleen luokkaan 231 (lasten päiväkodit) (Lith 2021).

2.3 Esi- ja perusopetus

Perusopetuksen tietotuotannossa kansallisia toimijoita ovat Opetushallitus, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi), Tilastokeskus sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Lisäksi peruspalveluiden saatavuutta arvioidaan aluehallintoviraston taholta. Kuntaliitto on osaltaan tuottanut kokoavaa tietoa Kouluikkuna-palvelun muodossa siihen osallistuville kunnille. Seuraavaksi avataan tietosisällöittain tietotuotantoa koskevia esi- ja perusopetuksen oppilaita, rahoitusta ja kustannuksia sekä henkilöstöä ja toimipaikkoja.

2.3.1 Oppilasmäärät ja oppilaisiin liittyvät tiedot

Perusopetuksen puolelta Tilastokeskus tuottaa viralliset tilastot, jotka perustuvat syksyn laskentapäivään⁸⁸. Aikaisemmin perusopetuksen tietoja on koottu Tilastokeskuksesta suoraan opetuksen järjestäjiltä. Tiedot oppilaista saadaan vuodesta 2020 henkilö pohjaiseen tiedonkeruuseen KOSKI-tietovarannosta.⁸⁹ Myös varhaiskasvatuksen järjestäjät päivittävät tietoja esiopetuksen osalta KOSKI-järjestelmään.

Tilastopalvelu Vipusesta on saatavilla virallisia tilastoja sekä kerran kuussa KOSKI-tietovarannosta päivittyviä raportteja esi- ja perusopetuksen oppilaiden määrästä. Opetuksen järjestäjät tuottavat tiedon KOSKI-järjestelmään, ja tietoja voi myös jälkikäteen muokata. Staattiset raportit perustuvat 20.9. tilastointipäivään. Tilastopalvelu Vipusesta voi hakea tietoa oppilaista opetuksen järjestäjittäin ja kouluittain eri taustamuuttujia vasten. Tilastojen päivitysaikataulut on kirjattu sivustolle⁹⁰.

Tilastokeskuksen Opiskelijat ja tutkinnot -tilastosta⁹¹ (aikaisemmin esi- ja perusopetuksen tilastot) löytyy koulukohtaiset oppilasmäärätiedot peruskouluista ja peruskouluasteen erityiskouluista sekä toisen asteen koulutuksesta ja korkeakoulutuksesta. Saatavissa on lisäksi tilastot koskien tehostettua ja erityistä tukea saaneita ja ainevalintoja, oppimäärää ja koulutukseen hakeutumista.

⁸⁸ Esi- ja perusopetuksen tiedot kerrotaan julkistettavan seitsemän kuukauden viiveellä.

⁸⁹ Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017. Ks. lisää: KOSKI-palveluun tallennettavat tiedot ja tiedonsiirrot: <https://wiki.eduuni.fi/display/OPHPALV/Esiopetuksen+opiskeluvoikeudet>
KOSKI-palvelun dokumentaatio: <https://koski.opintopolku.fi/koski/dokumentaatio>
KOSKI-palvelun määräykset, ohjeet ja

tietoluettelo: <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pagelid=190613276>

⁹⁰ <https://vipunen.fi/fi-fi/perus/Sivut/Tietojen-p%C3%A4ivittymisen-aikataulu.aspx>

⁹¹ Laatuseloste: https://www.stat.fi/til/opiskt/2020/17/opiskt_2020_17_2021-10-22_laa_001_fi.html

Tilastot: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_kou_opiskt/

Vipusesta on saatavilla laajemmin tietoa kuin Tilastokeskuksen tuottamista virallisista tilastoista. Kun ainevalinnoista on Tilastokeskuksen sivulla vain kielivalinnat, Vipusessa ainevalinnat sisältävät myös suomea tai ruotsia toisena kielenä opiskelleet, katsomusaineet ja perusopetuksen 8–9 luokkien osalta valinnaisaineita opiskelleet.

Tilastokeskuksella on yhä käytössä KOSKI-tietovarantoa täydentäviä tiedonkeruita, eli niistä ei ole luovuttu täysin. Esimerkiksi erityisen tuen osalta on jouduttu tekemään erilliskysely opetuksen järjestäjille, sillä tietotarve ei sisälly KOSKI-lainsäädäntöön.

Oppilaiden hakeutumistietoja tuotetaan opiskelijavalintarekisteriä hyödyntäen⁹². Tietoa oppivelvollisuuden toteutumisesta ja sijoittumisesta tullaan raportoimaan hyödyntäen Oppivelvollisuuden seuranta- ja valvontapalvelua (Valpas). Tietoja tullaan raportoimaan Vipusen kautta. Tietojärjestelmien muuttuessa on vielä ollut epäselvää, miten koulupudokkaita koskeva aikasarja tullaan muodostamaan.

Vipusen raportteja ollaan kehittämässä edelleen selvityksen tekohetkellä. Palvelun käyttöönottovaiheessa tietojen tarkistukset ovat aiheuttaneet viiveitä tilastojen päivitykseen. Selvää on, että tietoja oppilaista saadaan entistä kattavammin ja nopeammin KOSKI-palveluun siirtymisen myötä. Henkilötietopohjainen tiedonkeruu mahdollistaa myös entistä paremmin myös tutkimuskäytön. Raportoinnin ja tiedon hyödyntämisen näkökulmasta vielä on ratkaisematta, kuinka varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen rajapinta ratkaistaan. Teknisesti oppijanumerolla voidaan tietoja yhdistää, mutta sen mahdollistavaa tietojärjestelmää ei ole rakennettu.

Myös Kuntaliiton Kouluikkunaan on koottu tietoja muun muassa peruskoulun päättäneiden sijoittumisesta jatkokoulutukseen.

Oppilaiden hyvinvointia koskeva tieto

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteuttaa kansallisesti kouluterveyskyselyitä perusopetuksen puolella 4. ja 5. luokan sekä 8. ja 9. luokan oppilaille. Viimeisin kysely on toteutettu keväällä 2021, ja kansalliset tulokset on julkaistu 17.9.2021. Oppilaitokset ovat saaneet omat tuloksensa tarkasteltavaksi (poikkeuksellisesti teknisen viiveen takia) tammikuussa 2022. Tietosuojaan takia oppilaitoskohtaisia tuloksia ei julkaista, jos vastaajamäärä jää alle määritellyn vähimmäismäärän. Vuosina 2017 ja 2019 toteutettiin myös tiedonkeruu perusopetuksen 4. ja 5. luokan oppilaiden huoltajille, ja vuoden 2017 tuloksia voi tarkastella (vastaajamäärästä riippuen) kunnittain, maakunnittain ja koko maan tasolla. 93

⁹² Kansaneläkelaitos hyödyntää opiskelupaikan vastaanottamistietoa opintotuen myöntämisessä, ja Tilastokeskus laatii rekisterin tietojen perusteella koulutustilastoja. Tietoja käytetään myös koulutusjärjestelmän arvioinnissa ja seurannassa sekä erilaisissa tutkimuksissa.

⁹³ THL:n mukaan oppilaitoskohtaisia tuloksia ei julkaista, jos vastaajamäärä on alle 20. Tuloksia ei myöskään julkaista, jos tapauksia on alle 5 ja vastaajamäärä on alle 50. Kuntatasolla vähimmäismäärä on 30, tai kun tapauksia on alle 5 ja vastaajamäärä on alle 60. Ks. lisää <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely/kouluterveyskyselyn-tulokset>

Opetushallitus organisoii perusopetuksen 5. ja 8. vuosiluokkien oppilaille tarkoitettua fyysisen toimintakyvyn valtakunnallista Move! -mittaus- ja palautejärjestelmää. Sen keskeisenä tarkoituksena on kannustaa omatoimiseen fyysisestä toimintakyvystä huolehtimiseen. Move!-mittaustuloksia hyödynnetään esimerkiksi koulujen liikunnanopetuksessa, kouluterveydenhuollon järjestämissä terveystarkastuksissa sekä valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten hyvinvointitoimenpiteiden suunnittelussa, seurannassa ja arvioinnissa.⁹⁴ Tiedonkeruut tehdään vuosittain, ja ensimmäiset tulokset on julkistettu vuonna 2016. Koulut saavat käyttöönsä omat tuloksensa, ja Opetushallituksen sivulla on julkistettu valtakunnalliset sekä maakunta-kohtaiset tulokset.

THL:n TEAviisari-palveluun on koottu myös opetuksen järjestäjän tuottamaa tietoa terveyden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden seurannasta, opiskeluhuollon toiminnasta ja palveluista, koulun arkipäivässä esiintyvistä epäkohdista, niiden kirjaamistavat ja niihin puuttumisesta sekä oppilaiden ja huoltajien osallisuudesta (ks. lisää alla kohdasta henkilöstö).

Oppilaan oikeusturvan toteutumista koskeva tieto

Aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia oppilaan laillisten oikeuksien toteutumista esi- ja perusopetuksessa. Lisäksi aluehallintovirasto toimii muutoksenhakuviranomaisena laissa erikseen säädetyissä asioissa. Aluehallintovirastojen ratkaisujen laajempaa ohjausvaikutusta on osittain heikentänyt se, että niitä ei ole julkaistu, vaikkakin päätöslyhennelmiä julkaistaan enenevässä määrin. (Mäntylä ym. 2021.) Myös Karvin arvioinnissa säästöjen vaikutuksista sivistyksellisiin oikeuksiin on esitetty, että aluehallintovirastot kokoaisivat systemaattisesti tietoa koulutuksen järjestämiseen liittyvistä oikaisuvaatimuksista ja kanteluista (Pitkänen ym. 2017).

2.3.2 Talous- ja kustannustiedot

Tiedonkeruun perusta

Kuntien taloustietojen ja valtionosuusjärjestelmän kautta muodostuvat tiedot ovat yksi tietotuotannon keskeisistä osista. Valtio osallistuu palveluiden rahoitukseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu valtionvarainministeriön hallinnoimasta peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta (1705/2009). Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä toimii osana kuntien valtionosuusjärjestelmää, mutta se kattaa myös yksityiset koulutuksen järjestäjät ja kuntayhtymät. Rahoitusta ei ole "korvamerkitty", vaan valtionosuuden saaja päättää rahoituksen käytöstä (OPH 2021). Lisäksi opetuksen järjestäjät voivat saada erillistä kehittämisrahoitusta valtionavustuksina.

⁹⁴ <https://www.oph.fi/fi/move>

Vuodesta 2021 alkaen kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen keruuvastuu on Valtiokonttorilla. Aikaisemmin tehtävää on hoitanut Tilastokeskus. Kuten edellä on varhaiskasvatuksen osalta kuvattu, Tilastokeskuksen kuntataloustilastoon on koottu tietoja kuntien ja kuntayhtymien tuotoista ja kuluista, investoinneista, rahoituksesta, varoista ja veloista⁹⁵. Yksityiskohtaisempaa tietoa käyttökuluista löytyy Tilastokeskuksen tilastoista kunnittain⁹⁶. Saatavissa on lisäksi kuntakohtaiset taulukot koskien käyttötaloutta tehtävittäin.⁹⁷ Edellisen kalenterivuoden tiedot päivitetään syksyllä, ja vuoden 2020 tilastot on julkaistu syyskuussa 2021.

Opetushallitus vastaa valtionosuusjärjestelmän tiedonkeruusta, tietopalveluista ja asiakkaiden neuvonnasta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä on osa kuntien, kuntayhtymien ja yksityisten koulutuksen järjestäjien valtionosuusjärjestelmää.⁹⁸ Esi- ja perusopetuksen valtionosuusrahoituksen laskennassa käytetään nykyään sekä KOSKI-tietovarannosta poimittuja suoritteita että erillisellä Opetushallituksen tiedonkeruulla kerättyjä suoritteita.⁹⁹ Erillistä Tilastokeskuksen Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat -kyselyä ei enää ole toteutettu syksystä 2020 alkaen. Kunnallisten toimijoiden kustannustiedot tullaan jatkossa saamaan Valtiokonttorin järjestelmästä. Myös kotikuntakorvausten laskennassa on luovuttu Tilastokeskuksen erilliskyselystä, ja tieto tullaan saamaan KOSKI-järjestelmästä. Tieto oppilaiden kotikunnasta yhdistetään Tilastokeskuksessa väestörekisteritiedoista. Pyrkimyksenä on pienentää erillisten kyselyiden määrää. KOSKI-tietovarannon hyödyntämistä on lisätty asteittain. Perusopetuksen valmistavasta opetuksesta tiedot on tallennettu KOSKI-tietovarantoon 1.8.2021

⁹⁵ <https://www.stat.fi/til/kta/index.html>

⁹⁶

https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/Kuntien_talous_ja_toiminta_Kunnat_6_Kayttotalous_erittelyt/

⁹⁷

https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/Kuntien_talous_ja_toiminta_Kunnat_4_Kayttotalous_tehtavittain/

⁹⁸ Opetushallitus tuottaa suoritekertoimien laskemista varten *perustietoja* VOS-rahoitukseen, oppilasmäärätietojen laskemiseen OKM:n talousarvioon, perustietoportointiin opetuksen järjestäjille opetus- ja kulttuuriministeriölle ja julkisille sivuille vos.oph.fi/rap. *Kustannustietoja* käytetään yksityisten toimijoiden arvonlisäprosenttien laskentaan VOS-rahoitusta varten sekä OKM:n kustannuskehityksen seurantaan ja mahdollisiin tarkistuksiin rahoituksen laskennassa. Tiedot toimitetaan myös Tilastokeskukselle OECD/UOE-kustannustilastointia varten sekä julkisille sivuille vos.oph.fi/rap. Ensisijainen käyttötarkoitus on esi- ja perusopetuksen toimijoille maksettavan VOS-rahoituksen laskenta maksatusta varten.

⁹⁹ Valtiovarainministeriön hallinnoima esi- ja perusopetuksen valtionosuusrahoitus perustuu kunnan ikäluokkien asukasmääriin ja ikäluokkien asukasta kohti määrättyihin perushintoihin sekä kunnan olosuhteisiin perustuviin lisäyksiin ja lisäosiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla esi- ja perusopetuksen rahoitus on opetuksenjärjestäjäkohtainen ja perustuu opetuksen järjestäjän oppilasmääriin ja oppilasta kohden vahvistettaviin yksikköhintoihin. Poikkeuksena on perusopetukseen valmistavan koulutuksen rahoitus, joka perustuu läsnäolokuukausien määrään ja läsnäolokuukautta kohden määrättyyn yksikköhintaan, oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetuksen rahoitus sekä perusopetuksen aineopetuksen rahoitus kurssimäärään ja kurssia kohden määrättyyn yksikköhintaan. (OPH 2021, 8 ja 9.)

Vuoden 2021 osalta KOSKI-tietovarannosta poimitut tiedot perustuvat 15.11.2020 mennessä KOSKI-tietovarantoon siirrettyihin/tallennettuihin tietoihin. KOSKI-tiedoista on poimittu 20.9.2020 läsnäololeiden oppilaiden rahoitukseen vaikuttavat määrät sekä aikuisten perusopetuksen kurssimäärät vuodelta 2019, aineopetuksen kurssimäärät 1.8.2019–31.7.2020 ja kustannuslaskennassa käytettävät majoitus- ja kuljetusoppilaiden määrät. Lähde: <https://www.oph.fi/fi/palvelut/esi-ja-perusopetuksen-korjaukset-ja-oikaisuvaatimukset>,

alkaan, ja toteutuneet läsnäolokuukaudet tietovarannosta saadaan siten, että vuoden 2022 tiedot ovat käytössä vuoden 2024 rahoitusta varten. Aamu- ja iltapäivätoiminta ei ole mukana, ja sen osalta tietoja kootaan erikseen kyselyllä.

Raportointi

Valtiokonttorin kokoamat taloustiedot ovat saatavissa Tutkihallintoa.fi-sivuston Tutkikuntia.fi-palvelusta¹⁰⁰. Rahoitusjärjestelmän kustannus-, yksikköhinta-, rahoitus- ja tilastointipäivien opiskelijamääriä koskevat raportit ovat saatavissa sivulla <https://vos.oph.fi/rap/>. Raportteja voi valita joko valmiista raporttiluetteloista tai tekemällä raporttien oman valinnan kautta oman raporttiluettelon. Yksittäisiä valtionosuuden saajia koskevia tietoja voi hakea saajittain tai raporteittain. Aikasarjaraportteja sekä eräitä muita raportteja voi tehdä myös dynaamisesti. Kuvassa on esimerkki Opetushallituksen sivulla olevasta raporttinäkymästä, josta voi vertailla kustannuksia kunnittain tai opetuksen järjestäjittäin.

KUSTANNUSSOVELLUS 2020 *** PERUSOPETUS *** LOPULLINEN RAPORTTOINTI *** PVM: 01.12.2021 ***
 *** RAPORTTI: K05E60S ***

OPETUKSEN JA OPPILASHUOLLON SUORITTEITA JA TUNNUSLUKUJA									
Kustannukset eivät sisällä sairaala- ja vammaisopetusta.									
Opetuksen järjestäjä	Oppilas- määrä (9-v. oppi- velvollisuus)	Opetus euroa/ tunti 1)	Majoitus- ja kuljetus- oppilaat	Majoitus ja kuljetus e/oppilas (vl 1-9)	Laskenn. ruokailu e/oppilas /päivä 2)	Kustannukset yhteensä 9-v. oppiv. e/oppilas	Kokonais- oppilas- määrä yhteensä	Opetus- tunnit /oppilaat yhteensä	Kustannukset yhteensä e/oppilas

Kuva 3. Esimerkinäkymä <https://vos.oph.fi/rap/> -sivulta. (kuvakaappaus "Kustannustilastot 2020")

Opetushallituksen tuottaman tiedon osalta raportoinnissa huomioidaan suoritettujen tarkistusajankohdat. Perustiedot oppilasmääristä tuotetaan laskentapäivän jälkeen nopeasti. Esimerkiksi syksyn 2021 laskentapäivän tiedot on julkaistu 23.11.2021. Kustannustietojen raportoinnissa on tätä pidempi viive. Vuoden 2020 kustannukset on raportoitu 27.12.2021. Edellisinä vuosina julkaisu on vaihdellut hieman, ja väli on ollut paikoin pidempi.

Tietotuotantoon liittyvät haasteet tai epävarmuudet

Tietotuotannon käytännön haasteena on ollut, että KOSKI-tietovaranto on otettu käyttöön asteittain, eikä se ole sisältänyt kaikkia tarvittuja tietoja tarvittavassa muodossa: Opetushallituksesta käsin on jouduttu tekemään lisäkyselyitä koskien esimerkiksi aamu- ja iltapäivätoimintaa ja aikuisten perusopetuksen kurssien suoritustietoja. Opetuksen järjestäjillä on taas tiedonsiirroissa ollut ongelmia, ja korjaukset sekä oikaisuprosessit ovat olleet työllistäviä niin

¹⁰⁰ Tiedon tuottajien lisäksi palvelua käyttävät rajapinnan kautta mm. kunnat, kuntayhtymät, Kuntaliitto, Tilastokeskus, valtioneuvosto, valtiovarainministeriö, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Opetushallitus, Valtiokonttori, Tutkihallintoa.fi, media, yleisö ja tutkijat.

opetuksen järjestäjien kuin Opetushallituksenkin puolella¹⁰¹. Ajan myötä siirtojen voi nähdä helpottuvan.

Suoritetietoja eli tuntimääriä on kerätty Tilastokeskuksen kautta osana kuntien taloustiedonkeruuta. Suoritetietoja on raportoitu Opetushallituksen kustannustilastoissa, mutta myös Tilastokeskuksen kuntien toimintatietojen yhteydessä¹⁰². Tietojen keruuvastuun siirryttyä valtiokonttorille kyseistä suoritetietoa ei ole sisällytetty kuntien tiedonkeruuseen. Siten Opetushallitus kysyy keväällä 2022 vuoden 2021 tuntitiedoista esi- ja perusopetuksen osalta. Tietoa tullaan siten saamaan myös vastaisuudessa, mutta selvityksen tekohetkellä ei ole selvillä, tullaanko kuntien osalta tieto sisällyttämään valtiokonttorin tiedonkeruuseen ja milloin tämä tapahtuisi.

Esi- ja perusopetuksen järjestäjät raportoivat kustannuksia tiettyinä kokonaisuuksina kustannustilastoihin. Opetuksen kustannuksiin kohdennetaan välittömästi siihen liittyvä toiminta (ml. esimerkiksi tukiopeutus, kerho- ja nuorisokerhoto, opetuksen ohjaus, oppilaan ohjaus, kotitehtävien valvonta ja oppilaskodin oppilaiden ohjaus), mutta myös välittömät palkat lakisääteisine henkilösivukuluineen, opettajien henkilöstökoulutus, materiaalit jne. Muut luokat ovat majoitus, kuljetus, ruokailu, muu oppilashuolto, hallinto, kiinteistöjen ylläpito, sairaalaopetus, muut kiinteistökustannukset, pienet hankkeet, vaikeimmin kehitysvammaisten opetus ja muu vammaisopetus. Lisäksi kootaan tietoja investoinneista ja poistoista.

Talous- ja kustannustiedot antavat perustietoja, mutta yleisenä haasteena on tunnistettu, että kustannustiedot raportoidaan niin yleisellä tasolla, ettei yksittäisten kululuokkien perusteella voida arvioida tarkemmin kustannustehokkaita tapoja opetuksen järjestämiseen. Raportointia on kehitetty perustetehtävän eli valtionosuuden laskennan näkökulmasta. Lukujen tulkinta edellyttää tietoisuutta siitä, millä periaatteella tietoja on kerätty ja jyvitetty. Esimerkiksi tietoa resurssien jakamisesta ostopalveluiden näkökulmasta ei saada kohdennettua: Vaikka tieto kustannuksista raportoidaan opetuksen järjestäjäkohtaisesti, tietoja ei ole voitu kohdentaa tiettyyn kuntaan. Luvut eivät kerro esimerkiksi kouluruokailuun käytettyjä kustannuksia sellaisenaan. Kustannusten erittelyn takia koulukuljetuksista saatava tieto ole täysin eheää: Sairaalaopetuksen ja vammaisten opetuksen kustannukset eritellään yleisestä perusopetuksesta, sillä niiden kustannukset ovat korkeampia. Kyse on kuitenkin varsin pienestä oppilasmäärästä. Henkilöpohjaisen tiedonkeruun myötä osa kustannusten erittelyyn tarvittavista tiedoista voisi olla pääteltävissä laskennallisesti. Teknisen toteutuksen ja toimintalainsäädännön näkökulmasta on nostettu esiin haaste vaikeimmin kehitysvammaisten rahoitusosuuden osalta, ettei KOSKI jousta, jos päätöstä ei ole kirjattu ennen tilastointipäivää. Ongelma ei ole tietojärjestelmässä vaan kyseessä on lainsäädännöllinen rajoite.

Vertailutietoa on lähdetty tuottamaan kuntakohtaisessa yhteistyössä ja Kuntaliiton toimesta:

¹⁰¹ Ks. myös Kuntalehti 12.8.2021: <https://kuntalehti.fi/uutiset/opetus-ja-kulttuuri/opetuksen-ja-koulutuksen-valtionosuuksissa-poikkeuksellisen-paljon-virheita-tana-vuonna/>

¹⁰² <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntien-raportoimat-tiedot.html>, Tuntien ja perusopetuksen tukiopeutuksen määrä kunnittain.: 1.8. Toimintatiedot: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/

Kouluikkuna-tietokannasta voi vertailla oman kunnan toiminnan kustannuksia muihin kuntiin. Kustannustietojen lisäksi vertailutietoa on saatavilla mm. kouluverkon laajuudesta, kiinteistöjen ylläpidosta ja niihin liittyvistä pääomakustannuksista sekä kustannusten jakautumisesta eri toimintojen välillä.¹⁰³

Alueellista vertailutietoa on tuotettu ainakin **Tampereen seudun yhteistyökunnissa**.¹⁰⁴ Perusopetuksen vertailussa käytettävät talous- ja toimintatiedot on kerätty suoraan kaupunkiseudun kunnilta. Toimintatietomäärittelyiden laadinnassa on hyödynnetty Kuntaliiton laatiman Kouluikkunan tunnuslukujen määritelmiä, mutta kerättävät tiedot poikkeavat niistä kuitenkin joltain osin. Kustannustiedot perustuvat Tilastokeskuksen keräämiin ja määrittämiin talous- ja toimintatilaston tietoihin. Vaikka lähtökohtaisesti tiedot ovat vertailukelpoisia, kuntien toisistaan poikkeava tapa järjestää toimintaansa vaikuttaa vertailukelpoisuuteen, mikä on syytä muistaa tulkintoja tehtäessä. Edellisessä vertailussa on hyödynnetty TEAviisarin tuloksia, mutta vuoden 2020 tilastoihin ei ollut tullut uusia tuloksia (Ruokonen 2020).

2.3.3 Henkilöstö

Esi- ja perusopetuksen henkilöstöstä on koottu tietoa Tilastokeskuksen koordinoimalla opettajatiedonkeruulla (Opettajat ja rehtorit suomessa). Tuloksia voi tarkastella tilastopalvelu Vipusesta, minkä lisäksi tuloksista on julkaistu erillisraportteja, kuten esi- ja perusopetuksen opetusryhmiä käsittelevä raportti¹⁰⁵. Tiedonkeruulla on saatu tietoa mm. opettajien ja rehtorien kelpoisuudesta, tehtävästä, ikä- ja sukupuolirakenteesta sekä täydennyskoulutuksesta. Osallistumisaste laski vuonna 2019, minkä taustalla on tunnistettu olleen tiedonkeruun muutoksesta johtuvia syitä. Opettajatiedonkeruun puutteita ja rajoitteita on kuvattu tarkemmin opettajarekisteriä koskevassa selvityksessä (Hannula ym. 2021, 23–26). Opettajatiedonkeruun kehittämistä selvittäneet selvityshenkilöt ovat esittäneet opettajarekisterin perustamista¹⁰⁶ (ks. lisää luku 3.6).

Kuntaliiton Kouluikkuna sisältää myös tietoja opetusryhmäkoosta, vähimmäistuntimääristä, opettajien kelpoisuuksista ja avustajien sekä oppilas- ja opiskelijahuoltohenkilöstön määristä,

Perusopetuksen henkilöstöstä, ml. oppilashuolto, on koottu tietoa TEAviisari-palveluun. Tiedot kuvaavat terveydenedistämisasiäkkyyttä eli kunnan toimintaa asukkaidensa terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Tietoa on koottu joka toinen vuosi THL:n taholta yhteistyössä Opetushallituksen kanssa. Tietoja voi tarkastella kunnittain, ja saatavilla olevaa henkilöstöä

¹⁰³ <https://www.kouluikkuna.fi/> Tietokannan kehittämisestä ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset katetaan käyttömaksuilla. Kunnilta perittävän käyttömaksun suuruus on 1 500 euroa + alv.

¹⁰⁴ <https://tampereseutu.fi/2020/10/tampereen-kaupunkiseudun-kuntien-kasvatus-ja-koulutusvertailut-julkaistu/>

¹⁰⁵ <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/opettajat-ja-rehtorit-suomessa-2019-esi-ja-perusopetuksen> ja Vipusessa <https://vipunen.fi/fi-fi/perus/Sivut/Henkil%C3%B6st%C3%B6.aspx>

¹⁰⁶ <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/selvityshenkilot-esittavat-opettajarekisterin-perustamista>

suhteutetaan oppilasmäärään ja käytössä olevaan resurssiin. Tuloksia voi tallentaa Excel- tai PowerPoint-muotoon. Vuoden 2019 tiedot on päivitetty joulukuussa 2021, ja kokoava raportti julkaistiin syyskuussa. Viimeisin kysely on toteutettu syksyllä 2021.

Vuonna 2020 käynnistyneessä THL:n ja Opetushallituksen yhteisessä opiskeluhoitopalvelujen OPA-seurannassa on kerätty tietoa opiskeluhoitopalvelujen järjestämisestä, työn sisällöistä ja työajan jakautumisesta, yhteisöllisen ja yksilökohtaisen opiskeluhoillon toteuttamisesta sekä yhteistyöstä koulun sisäisten ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Lisäksi jokaiselle palvelulle (kouluterveydenhuolto, kuraattori- ja psykologipalvelut) on suunnattu joitakin spesifejä, ammattiryhmäkohtaisia kysymyksiä. (Hietanen-Peltola ym. 2021)¹⁰⁷

Oppilashuollon henkilöstöstä on tuotettu lisäksi yksittäisiä kansallisia selvityksiä ja arviointeja. THL on tuottanut yhteistyössä Opetushallituksen kanssa tietoa koulukuraattoripalvelujen järjestämisestä ja toteuttamisesta (Hietanen-Peltola ym. 2019). Lisäksi Karvi on arvioinut oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanoa (Summanen ym. 2018).

Summaavaa tietoa henkilöstöstä ja palkkakustannuksista on koottu Kuntatyönantajien palkkatilastoihin¹⁰⁸: Palkkatilastot perustuvat Tilastokeskuksen keräämiin palkkatietoihin kokoaikaisista kuukausipalkkaisista palkansaajista. Luvuista saa tietoa siitä, kuinka monta henkilöä nimikkeellä työskentelee sekä millainen sukupuolijakauma tehtävässä on. Tällä hetkellä ei ole varmaa, jatketaanko kuntasektorin palkkatiedonkeruuta enää tulevaisuudessa Tulorekisterin tuomien uusien tiedonkeruumahdollisuuksien myötä (Hannula ym. 2021, 62).

Henkilöstön työhyvinvointia, työoloja ja turvallisuutta selvitetään OAJ:n taholta: OAJ tekee kahden vuoden välein työolobarometrin, joka mittaa opettajien ja opetusalan johtajien työhyvinvointia, työoloja ja turvallisuutta. Barometrin kyselyyn vastaa opettajia ja opetusalan johtotehtävissä toimivia koko Suomesta aina varhaiskasvatuksesta yliopistoihin. Kyselyn vastausprosentti peruskoulujen henkilöstön vastaajista oli vuonna 2019 28 (n=297) ja vuonna 2021 33 (n=422).¹⁰⁹

Barometritietoa työstä ja työhyvinvoinnista on tuotettu vuodesta 2016 Työterveyslaitoksen taholta. Luokanopettajien ja erityisopettajien osalta on saatavilla tietoa 11 kaupungin kunta-alan henkilöstön työstä ja työssä tapahtuvista muutoksista sekä niiden vaikutuksista henkilöstön terveyteen ja hyvinvointiin. Kunta 10-tutkimuksen tuloksissa esitellään kehitystrendejä työssä, työyhteisöjen toiminnassa, johtamisessa ja työssä jaksamisessa kunta-alalla. Opetusalan johtajien osalta on vertailumahdollisuus sote-alan johtajiin ja muihin johtajiin (työpaineista ja työn hallinnasta)¹¹⁰. Opiskeluhoillon osalta ei voi eritellä ammattiryhmiä.

¹⁰⁷ ks. myös <https://www.oph.fi/fi/tiedonkeruu/opiskeluhoitopalvelujen-seuranta-opa-2020-perusopetus>

¹⁰⁸ <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/palkkatilastot>, <https://www.stat.fi/keruu/kupa/>

¹⁰⁹ <https://www.oaj.fi/arjessa/tyohyvinvointi/tutkimustietoa-opetusalan-tyooloista/>

¹¹⁰ <https://www.tyoelamatieto.fi/#/fi/dashboards/kunta10>

Opettajankoulutus

Korkeakoulutuksen osalta tutkinto- ja opintosuoritustiedot tuodaan VIRT- opintotietojärjestelmästä, joka kokoaa yhteen tietoja korkeakoulujen opintotietojärjestelmistä. Korkeakoulujen tutkintotiedot toimitetaan VIRT- järjestelmän tiedoista Tilastokeskukselle, ja samoja tietoja käytetään myös Vipusen raporteilla.

Vipusesta voi tarkastella hakija- ja opiskelijamääriä kasvatustieteen kandidaatti- ja maisteriopiskelijoista. Vipusen ja VIRT- järjestelmän tiedot eivät aina ole yhtäpitäviä keskenään (Heikkinen ym. 2020), mikä voi tarkoittaa virheitä tiedonsiirroissa tai esimerkiksi sitä, ettei erillishauista päivity tietoja Vipuseen. Etenkin aineenopettajakoulutuksesta löytyneitä valmiita tilastoaineistoja on kritisoitu monitulkintaisiksi ja epäsystemaattisesti järjestetyiksi. Aineenopettajakoulutuksen hakijamääristä ei ole ollut saatavilla yhtenäisillä periaatteilla koottuja aineistoja. Aineenopettajakoulutuksen osalta luotettava tarkastelu edellyttää erillistä tiedonhankintaa. (Heikkinen 2020, 24.)

Tietoa sijoittumisesta koulutuksen jälkeen¹¹¹ on koottu Vipuseen kasvatustieteen kandidaateista ja maistereista. Tarkasteluja voi tehdä yhden, kolmen ja viiden vuoden jälkeen valmistumisesta erikseen luokan-, erityis-, musiikin- ja kotitalousopettajien osalta. Vipusesta voi tarkastella sijoittumista myös korkeakouluittain. Tilastosta saa tiedon maastamuutosta ja maakuntakohtaisesta sijoittumisesta. Aineenopettajien osalta ei vastaavia tarkasteluja ole mahdollista tehdä.

Tietoa työnhakijoista löytyy maakunnittain Tilastokeskuksen tietokannasta koulutuksen mukaan (peruskoulun esiopetus, peruskoulun opettaja, peruskoulun/lukion opinto-ohjaajat) maakunnittain kuukausitasolla.¹¹²

Tietotuotannon laatua ja riittävyttä avataan henkilöstön osalta lisää luvussa 3.6.

2.3.4 Järjestäjät ja toimipaikkatiedot

Tilastopalvelu Vipusesta voi hakea tietoa esi- ja perusopetuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkostosta¹¹³. Perusopetuksen koulut ja niiden oppilaiden määrät löytyvät oppilaitosnumerokoodiston perusteella. Hakuetoja muuttamalla voi tarkastella opetuksen järjestäjiä kunta-, maakunta- tai muilla aluemuuttujilla. Esiopetuksen osalta Vipusesta saa erikseen tiedot perusopetusta antavista oppilaitoksista, joissa annetaan esiopetusta, sekä päivähoidon yhteydessä annettavasta esiopetuksesta.

¹¹¹ <https://vipunen.fi/fi-fi/yliopisto/Sivut/Tutkinnon-suorittaneiden-sijoittuminen.aspx>

¹¹² [12td -- Työnhakijat koulutuksen mukaan maakunnittain kk:n lopussa \(1220\), 2006M01-2021M11](#)

¹¹³ <https://vipunen.fi/fi-fi/perus/Sivut/Koulutuksen-%C3%A4rjest%C3%A4j%C3%A4--ja-oppilaitosverkko.aspx>

Organisaatioiden tietoja säilytetään ja ylläpidetään organisaatiopalvelussa varhaiskasvatuksesta yliopistoihin. Opetuksen järjestäjien perustietoja ovat mm. nimi, yritysmuoto, y-tunnus, osoite ja yhteystiedot.¹¹⁴

Tilastokeskus ylläpitää oppilaitosrekisteriä ja julkistaa tietoa oppilaitosten muutoksista.¹¹⁵

Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterin oppilaitoksilla tarkoitetaan hallinnollista yksikköä eikä sinänsä koulurakennusta tai toimipaikkaa.¹¹⁶

Yksityisten esi- ja perusopetuksen järjestämis- ja ylläpitämisluvut löytyvät Opetushallinnon ohjaus- ja säätelypalvelu Oivasta¹¹⁷. Palvelussa ei ole kuntia, vaan rekisteröidyt yhteisöt tai säätiöt, joille opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt luvan perusopetuslain mukaisen opetuksen järjestämiseen. Syksyllä 2021 järjestämislupia oli 155.

Kiinteistö-, rakennus- ja paikkatiedot: Väestötietojärjestelmään rekisteröidään tiedot rakennuksista ja huoneistoista. Kiinteistötiedot väestötietojärjestelmään tuodaan suoraan Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä. Ongelmaksi on tunnistettu, ettei kiinteistö- ja rakennustietoja päivitetä systemaattisesti, joten tieto voi olla vanhentunutta.

Valtionvarainministeriössä on käynnissä kuntien tilatietohanke, jossa selvitetään mahdollisuudet säätää kunnille lakiin perustuva velvoite luovuttaa toimitilojaan ja rakennuksiaan koskevia tietoja valtakunnalliseen tietokantaan¹¹⁸.

Myös Kuntaliiton ylläpitämään Kouluikkunaan on koottu tietoa koulujen koosta Kouluikkunapalvelussa mukana olevien opetuksen järjestäjien osalta. Kouluikkunasta saa tietoja opetustunneista, kouluverkosta, koulujen koosta, kiinteistöjen ylläpidosta sekä kustannusten jakautumisesta eri toimintojen välillä.

¹¹⁴ Perustiedot saadaan Patentti- ja Rekisterihallituksen yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (YTJ) käyttöliittymän kautta. Ks. tarkemmin <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pageId=213853107>

¹¹⁵ <https://www.stat.fi/til/kjarj/index.html>

¹¹⁶ Sisältää peruskoulujen, lukioiden ja yhtenäiskoulujen sijainnit ja nimet poimittuna Tilastokeskuksen oppilaitosrekisteristä. Vuosittain keväällä päivitettävä oppilaitosrekisteri (<https://tilastokeskus.fi/tup/oppilaitosrekisteri/index.html>) sisältää tietoa oppilaitoksista.

¹¹⁷ <https://oiva.okm.fi/fi/jarjestamis-ja-yllapitamisluvat/esi-ja-perusopetus>

¹¹⁸ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM030:00/2020>

3 Temaattiset tarkastelut

Luvussa tuodaan yhteen eri toimijoiden ja tiedonkeruussa nousseiden kokoavien tietotarpeiden näkökulmasta edellisessä luvussa kuvattuja tietolähteitä, tilannekuvaa ja niiden kehittämisen tarpeita.

Seuraavaksi käsitellään kootusti tietotuotantoa ja -tarpeita peruspalveluiden arvioinnin tietoperustan (3.1) ja kuntien päätöksenteon (3.2) näkökulmista. Tämän jälkeen tarkentavia tarkasteluja tehdään kolmiportaisen tuen (3.3), oppilaiden ja lasten kielisyyden ja taustan (3.4) sekä yhteen vetäen ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen (3.5) tietotuotantoon. Lopuksi tarkastellaan tietotuotantoa henkilöstöä koskevan tietotuotannon näkökulmasta (3.6).

3.1 Peruspalveluiden arvioinnin tietoperusta

Keskeiset havainnot

- » Valtionvarainministeriön peruspalveluiden arvioinnin lähestymistapaa on uudistettu: tavoitteena on arvioida ihmis- ja ilmiölähtöisesti kustannusvaikuttavien palveluiden tuottamista ja edellytyksiä palveluiden tuottamiseen.
 - » Tilastojen pitkät julkaisuaikataulut ovat vielä haaste ajantasaisen tietopohjan tuottamiselle.
 - » Valtakunnallisesti tietopuutteena on kokonaiskuvan saaminen perusopetuksen henkilöstöstä.
 - » Tietopohja kiinteistöistä sekä opetuksen toimipisteiden määrästä ja ko'aista ei ole ajan tasalla.
 - » Tietoa opetuksen resurssien jakamisesta kuntien välillä ei ole jäljitettävissä kansallisesti ostopalveluiden osalta.
 - » Peruspalveluiden arvioinnin tietopohjan tueksi on kaivattu oppimisen ja osaamisen tilaa kuvaavia aineistoja.
-

Seuraavaksi käsitellään haastatteluiden perusteella muodostettua kuvaa peruspalveluiden arviointiin saatavilla olevista tiedoista ja tietotarpeista valtionhallinnon tasolla. Tietopohjaa käsitellään yleisellä tasolla eikä esimerkiksi aluehallintoviranomaisen peruspalveluiden näkökulmasta, sillä Avin arvioinnit ja tietolähteet määritellään tarveperusteisesti arvioinneittain. Osin tietotarpeita on kuvattu raportin eri osiin yksityiskohtaisemmin.

Tausta

Valtionvarainministeriön johdolla toteutettava peruspalveluiden arviointi on selvityksen tekohetkellä uudistumassa. Tavoitteena on yhdistää eri peruspalveluiden tietoa ihmis-, asiakas- ja ilmiölähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Tällöin ei katsota vain yksittäistä palvelua, vaan kunnan asukkaita

ja heille tarjottavaa peruspalveluiden kokonaisuuttaja sitä, tuottaako se hyvinvointia ja palveleeko se mahdollisimman kustannusvaikuttavasti. Eri aineistoja yhdistetään väestö-, rakenne- ja väestöennustetietoon, ja näistä tuotetaan indikaattoreita ja yhdistettyjä näkymiä.

Peruspalveluiden arvioinnissa on siten siirrytty staattisten raporttien sijaan säännöllisesti päivittyvään seurantatietoon, jota julkaistaan myös verkossa: Tutkikuntia.fi -sivuston alisivulle (->Kuntien tilanneseuranta,-> opetustoimi) on tuotettu raportteja, joihin on tuotu tiedot julkisesti saatavista lähteistä. Tällä hetkellä opetustoimen raporteilla on tietoa kustannuksista, palveluiden käytöstä sekä syrjäytymisriskin indikaattoritietoa kunnittain.¹¹⁹ Talouteen ja oppilaisiin/lapsiin liittyvien tunnuslukujen lisäksi myös hyvinvointiin liittyvät tekijät vaikuttavat palveluiden tarpeeseen, joten ne ovat oleellinen osa tietotarpeita ja sisältöjä. Koska tutkimus- ja selvitystietoa on vaikea puristaa indikaattorimuotoon, valtionvarainministeriö hyödyntää sektoriviranomaisten ja tutkimuslaitosten tuottamaa tietoa koskien esimerkiksi oppimistulosten arviointitietoja.

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek) ja tulevaisuudessa myös hyvinvointialueiden hallinnon ja talouden neuvottelukunta. Ryhmissä tarkastellaan muun muassa palveluiden kustannuksia suhteessa asukkaisiin ja palvelunkäyttäjiin sekä palveluntarvetta suhteessa niiden käyttöön ja arvioidaan palveluiden vaikuttavuutta. Tiedon pohjalta on tarkoitus ottaa kantaa myös palveluiden järjestämisen edellytyksiin. Lisäksi tiedot ovat oleellisia julkisen talouden suunnitelmaproessin näkökulmasta esimerkiksi talousarviovalmistelussa. Edellisten kyljessä toimii peruspalveluiden arviointijaosto, jonka tehtäväksi tulee tiedon koostaminen neuvottelukuntaan. Seurantaraportteilta seulotaan olemassa olevista tilastoista tai analyyseistä syötteitä jatkotarkasteluun. Peruspalveluiden arviointia tehdään neuvottelukuntien työn ja sektoriviranomaisten kanssa yhteistyössä. Tämän tulisi kannustaa sektoriviranomaisia tarkastelemaan ilmiöitä kokonaisuutena ja suuntaamaan toimenpiteitä sen mukaisesti.

Lähtökohtaisesti tietoa tarvitaan vähintään kuntatasolla, mutta mieluummin opetusyksiköittäin. Kuntatasolla tulee voida arvioida rahoituksellista **tilaa**. Osa pohjatiedoista on ns. vakiintunutta tietotuotantoa. Raportit muodostavat pidemmällä aikavälillä seurattavan herätetietopohjan. Vaikka kriittisiä päivittämissaikatauluja ei ole, tilannetiedon päivitys ja ajantasaisuus on riippuvainen kunkin tietolähteen saatavuudesta ja julkistamisaikataulusta, ja tilastojen julkistamisen viive on tunnistettu ongelmaksi.

Yksityiskohtaisemmat tietotarpeet ja puutteet

Seuraavaksi kuvataan tiedon saatavuutta tietojärjestelmien tasolla. Kaikkien tietosisältöjen osalta ei ole varmuutta siitä, miten niitä tullaan raportoimaan esimerkiksi tilastopalvelu Vipusen kautta.

¹¹⁹ <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntien-tilanneseuranta/opetustoimi/>. Raporteilla on yhdistetty esimerkiksi kouluterveyskyselyn tuloksia, koulutuksen kustannuksia perusopetuksen oppilasta kohden ja tehostetun ja erityisen tuen saajia suhteessa kunnan oppilasmäärään.

Tietoa opetuksen järjestämisen henkilöstöresursseista ei ole saatavissa tarvittavassa laajuudessa. Varhaiskasvatuksen osalta tarkempaa tietoa henkilöstöstä tullaan saamaan Vardasta varhaiskasvatuslain mukaisella jaottelulla. Esi- ja perusopetuksen osalta tietoa ei ole käytössä riittäväällä tarkkuudella. Valtakunnallisesti tietopuutteena on kokonaiskuvan saaminen henkilöstöstä, mukaan lukien oppilashuoltohenkilöstön saatavuus.

Luokkamäärät per ikäryhmä ja luokkakoot: Tietoa luokkakoista on koottu perusopetuksessa erillisselvityksin kolmen vuoden välein Tilastokeskuksen opettajatiedonkeruun yhteydessä. Ajantasaisempaa valtakunnallista tietoa on kaivattu siten, että saataisiin muodostettua tarkempaa tietoa käytössä olevista resursseista. KOSKI-tietovarannon myötä oppilaista voidaan tallentaa luokan tunniste (esim. 9C), eli KOSKI mahdollistaa luokkakokojen laskemisen kärkeällä tasolla¹²⁰. Tietopaikka ei ole kuitenkaan pakollinen.

Toimipisteet ja niiden oppilaiden määrät löytyvät perusopetuksen osalta oppilaitosnumerokoodiston perusteella. Jos tarkastellaan kouluja kiinteistöjen näkökulmasta, tieto ei välttämättä ole kaikkialla ajantasaista väestötietojärjestelmässä, jos vaikkapa puretun koulun tilalle on rakennettu uusi.¹²¹ Valtionvarainministeriöllä on ollut käynnissä kuntien tilatieto-hanke, jossa "tavoitteen saavuttamiseen liittyen selvitetään mahdollisuudet säätää kunnille lakiin perustuva velvoite luovuttaa toimitilojaan ja rakennuksiaan koskevia tietoja valtakunnalliseen tietokantaan".

Varhaiskasvatuksessa Vardasta tullaan saamaan toimipaikkakohtaista tietoa osoitepohjaisesti.¹²² On kuitenkin hyvä huomioida, että Vardassa oleva tieto kertoo periaatteessa toimipaikkakohtaisesti suunnitellun lasten määrän, mikä ei ole toteutunutta tietoa, joten Vardasta saatava tieto ei palvele yksityiskohtaisen toteutuneen mitoituksen arvioinnissa.

Perusopetuksen keskeyttäneiden määrä: Tietoa koulupudokkaista eli oppivelvollisuuden laiminlyönteistä oppilaista tai niistä, jotka eivät oppivelvollisuutensa aikana suorita peruskoulun koko oppimäärää, on kerätty tietoa Tilastokeskuksen kautta. Pitkittäisaineistoa ei ole enää saatavilla oppivelvollisuuslain muutoksen vuoksi. Valpas (Oppivelvollisuuden seuranta- ja valvontapalvelu) tulee tarjoamaan raportteja oppivelvollisuuden suorittamisesta. Vipusen raporttien määrittelytyö oli selvityksen tekohetkellä käynnissä. Osana sitouttavan koulu yhteistyön valtakunnallisen mallin toteuttamista valmistellaan myös perusopetuksen poissaoloja koskevaa valtakunnallista seurantaa.

Eryistä tukea saavat: KOSKI-tietovarannosta saa tiedon erityisen sekä tehostetun tuen päätöksistä alkamis- ja päättymispäivineen. Oppilaalla voi olla useita erillisiä jaksoja. Tietoa erityisopetuksen toteutuspaikasta ei tällä hetkellä saada KOSKI-järjestelmästä lainsäädännön

¹²⁰ Kouluikkunaan (KL) on koottu mukana olevien kuntien osalta ryhmäkokotietoa.

¹²¹ Kouluikkunaan (KL) on koottu tietoa koulujen koosta mukana olevien järjestäjien osalta.

¹²² Varhaiskasvatuksen toimipaikka on päiväkotiki, perhepäiväkotiki tai ryhmäperhepäiväkotiki, joka sijaitsee yhdessä katuosoitteessa. Esimerkiksi päiväkodin sivutoimipaikat ovat kukin oma toimipaikkansa. Organisaatiopalvelu generoi toimipaikoille oman tunnusteen.

tulkinnan takia. Myöskään tukimuotoja¹²³ ei tallenneta, vaikka tietopaikka on järjestelmään rakennettu. Aikasarja on edelleen mahdollista saada, sillä tietoa toteutuspaikasta ja tukimuodoista on kerätty Tilastokeskuksen taholta OKM:n erillistilauksena. (Ks. lisää luku 3.3).

Opetuksen kustannuksia voidaan tarkastella asukas pohjaan ja ikäluokkaan nähden sekä jossain määrin kuvaavia taustatietoja vasten. Yhtenä suurimmista puutteista tietotuotannossa peruspalveluiden arvioinnissa näyttäytyy se, ettei toiminnan ja talouden tietoja ole helppo yhdistää. Mitkä ovat eri toimien tai panostusten suhde opetuksen järjestämiseen? Paljonko kunnissa on henkilöstöä, ja mitkä ovat henkilöstötarpeet?

Peruspalveluiden arvioinnin tietopohjan tueksi on kaivattu oppimisen ja osaamisen tilaa kuvaavia aineistoja, kuten oppimistulostiedon arviointien tuloksia kuntatasolla. Otospohjaisesti toteutetulla tiedonkeruulla oppimistuloksista ei saada kuntien vertailua mahdollistavaa luotettavaa tietoa. Vertailuasetelmaan pohjautuvan tiedon tuottaminen ei myöskään ole kansallisen koulutuspolitiikan tavoitteena.

Tietoa resurssien jakamisesta eli ostopalveluista toiselta kunnalta ei toistaiseksi ole saatu riittävällä tarkkuudella. Tämä tuo epätarkkuutta kustannusten laskentaan. Vaikka tieto opetuksen kustannuksista raportoidaan järjestäjäkohtaisesti, niitä ei ole voitu kohdentaa tiettyyn kuntaan.

3.2 Tietotuotanto ja -tarpeet kuntatasolla

Keskeiset havainnot

- » Kunnat ovat keskeisessä asemassa kansallisen tiedon tuottamisessa, mutta on tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että kuntien kannalta relevanttia tietoa palautuisi kuntien käyttöön.
- » Kunnat ovat keskenään hyvin eriarvoisessa asemassa tietotuotannossa ja sen kehittämisessä.
- » Kunnat toivovat yksilöityä kuntakohtaista tietoa sekä kansallista vertailutietoa yhdessä sovituista ja määritellyistä tietosisällöistä.
- » Kunnissa on intressi seurata palveluiden eriytymistä kaupunkisuunnittelun näkökulmasta.
- » Oppimisen tukea ja hyvinvointia koskevaa tietoa toivotaan saataville tarvelähtöisesti ja mahdollisimman reaaliaikaisesti.
- » Varda- ja KOSKI-tietovarantojen rajapinnat aiheuttavat toistaiseksi lisätyötä kunnille.
- » Erityisesti varhaiskasvatuksen tietotuotantoon vaikuttavat lainsäädäntömuutokset, joihin reagointi tulee tietotuotannon näkökulmasta nopealla aikasyklillä.

Tietoa kuntien näkökulmasta on koottu haastatteluilla, joihin on osallistunut keskikokoisia ja suuria kuntia. Pienten kuntien näkökulmaa on saatu vain välillisesti kansallisten toimijoiden välittämänä sekä kuntatoimijoiden kuvaamana seutukuntayhteistyön näkökulmasta.

¹²³ Osa-aikainen erityisopetus, tukiopetus, avustajapalvelut, tulkitsemispalvelut, erityiset apuvälineet.

Tausta ja lähtötilanne

Tietotuotannon ohjausta tapahtuu valtionhallinnon taholta eri tavoin: sektorilainsäädännön, rahoitusjärjestelmien, tietojärjestelmien ja informaatio-ohjauksen muodossa. Kuntien tiedonintressit ja tarpeet tietotuotannolle liittyvät kunnan tehtävien toteuttamiseen ja niiden arviointiin. Kuntien sivistystoimi tarvitsee tietopohjaa voidakseen perustella toimialan tarvitsemaa rahoitusta kunnan sisäisessä budjettivalmistelussa. Yhtä lailla tämä tarkoittaa tietopohjaa, jolla voidaan arvioida normien noudattamista ja tehtävien mukaisen rahoituksen saamisen edellytyksiä. Kunnat tarvitsevat toisaalta yksilöityä kuntakohtaista tietoa kunnan sisäisesti eriteltynä, mutta myös kansallista vertailutietoa yhdessä sovituista ja määritellyistä tietosisällöistä.

Käytännössä kaikki varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tieto palautuu kuntatasolle. Haastatteluiden perusteella tiedon tuottaminen kansalliselle tasolle näyttäytyy kuitenkin vielä liian yksipuolisena: Kunnissa tuotettu tieto ei palaudu riittävästi kuntien käyttöön. Haastatteluissa tuotiin esiin, että niin virallisten tilastojen kuin myös erillistiedonkeruiden osalta frekvenssi siitä, kun tieto on kuntien käytettävissä, koetaan usein liian pitkäksi. Lisäksi tieto on usein niin yleisellä tasolla, että sitä voi olla hankala sovittaa omaan toimintaan. Näkemykset tiedonkeruittain ja tarpeittain toki vaihtelevat.

Varda- ja KOSKI-tietovarantojen rajapinnat ovat aiheuttaneet alkuvaiheessa merkittävän määrän lisätyötä ja korjauksia. Ajan myötä, kun järjestelmät saadaan sovitettua paremmin yhteen, tilanteen voi odottaa helpottuvan. Tietovarannot toimivat myös rahoituksen laskentaan, ja väärrien tietojen korjaaminen on edellyttänyt oikaisupyyntöprosessin kautta etenemistä ja paikoin myös paljon manuaalista työtä. KOSKI-järjestelmän hyödyntäminen ensisijaisena kunnan "virallisena" tietona (vs. oppilashallintojärjestelmän tieto) nostettiin kuitenkin esiin yhdessä haastattelussa kunnassa.

Kunnat hyödyntävät tietolähteenä omia järjestelmiä ja rekistereitä, minkä lisäksi käytetään Digi- ja väestötietoviraston väestötietoja, Tilastokeskuksen väestöennustetta ja erillistiedonkeruita.

Kunnat ovat keskenään hyvin eri asemassa siinä, miten pitkällä ne ovat tietotuotannon kehittämässä. Suurissa kunnissa on tehty mittavaakin järjestelmien ja indikaattorien kehittämistyötä, kun taas pienissä kunnissa yksittäiset henkilöt voivat vastata tiedon tuottamisesta ja raportoimisesta moniin kansallisiin tiedonkeruisiin ja järjestelmiin eikä tietotuotannon kehittämiseen ole resursseja. Osa kuulluista keskikokoisista kunnista oli suunnittelemassa ja seuraamassa suurempien kuntien kehittämistyötä, eli tahtotila tiedolla johtamiseen on olemassa, mutta resurssit ja osaaminen ovat vielä pullonkaulana.

Tietotuotantoa kehitetään myös alueellisena yhteistyönä tai vertaisverkostossa. Yhteistyössä määritellyt tietosisällöt ja niiden yhteistulkinta auttaa tiedolla johtamisessa. Perusopetuksen puolella Kuntaliiton koordinoima Kouluikkuna on nostettu useissa haastatteluissa esiin hyödyllisenä tietopohjana. Sen puutteena on, että kaikki kunnat eivät tuota siihen tietoja, joten tietopohja on siten aukkoinen. Tietosisällöt vastaavat kuitenkin pitkälti sitä vertailutiedon tasoa, mitä kunnissa

kaivataan vertailun näkökulmasta. Alueellisesti esimerkiksi Pirkanmaan/Tampereen seudulla on tuotettu kokoavaa tietoa kasvatuksesta ja opetuksesta yhdessä määriteltyjen tietosisältöjen mukaisesti.¹²⁴ Varhaiskasvatuksen saralla vertailukelpoista tietoa on tuotettu pidemmän aikaa Kuusikkokunnissa, ja tietoa on raportoitu julkisesti¹²⁵.

Toiminnan ja kustannusten seuranta ja ennakointi

Varhaiskasvatuksen palvelutarvetta arvioidaan osana selvitystä kuulluissa kunnissa tiheällä aikasyklillä. Kunnissa seurataan kiinteästi lasten läsnäoloa varhaiskasvatuksessa. Tämän tason tietoa ei välity kansalliseen tietovarantoon, sillä Varda pitää tiedon vain suunnitellusta osallistumisesta. Vastuu täyttöastetietojen seurannasta on joka tapauksessa kunnilla itsellään.

Kustannustietoja seurataan kunnissa tiiviisti eri tasoilla. Eri kustannusluokkien sisällä olevia tarkempia tietoja tarkasteltiin haastatelluissa kunnissa esimerkiksi varhaiskasvatus-, koulu- ja toimipisteittäin. Perusopetuksen puolella Opetushallituksen rahoitustiedot-sivua ja Kuntaikkunaa on hyödynnetty kuntatasolla vertailutietojen saamiseen. Kustannustiedoista lasketaan prosentteina opetuksen osuus käyttömenoista, mutta toiminnallisen tiedon osalta tiedon saanti on heikkoa. Kouluikkunaa hyödynnetään niiltä osin kuin tietoja on mukana olevista kunnista saatavilla. Tiedot tulevat palveluun myös viiveellä.

"Kouluikkuna on hyvä kun on yhdisteltävissä: euroa/neliö, oppilashuollon henkilöstö, koulumatkat ja vaikka mitä."

Kustannusarvioiden ja palveluverkon näkökulmasta toimintaympäristön muutoksia seurataan jatkuvalla syötteellä, ja tietoa tuotetaan myös kuntapäätäjien käyttöön muun muassa palveluiden käyttöasteesta ja eri-ikäisistä eri palvelumuodoissa. Yksityisten palveluiden käytön osalta kunnat ovat olleet riippuvaisia Kelan tuottamista tulosteista ja Kelaston tiedoista. Tietoa on saatu kuntien käyttöön, mutta osalla haastatelluista palvelukäyttäjien muutoksien seurannan ongelmana näyttäytyivät tietojen viiveet sekä taso, jolla tietoja on saatu kuntien käyttöön. Syksyllä 2021 Kela on ottanut käyttöön sähköisen Kelmu-järjestelmän, jonka kautta tietoa lapsista saadaan sähköisessä muodossa.¹²⁶ Varhaiskasvatuksen puolelta nostettiin lainsäädännön tiukka muutostahti, joka edellyttää päivittämään strategisen tulokulman ja tematiikan lisäksi kustannusvaikutusten arviointia.

Johtamisen näkökulmasta seurataan tukipalvelukustannuksia, kuten tiloja ja ruoka- ja puhtauspalveluiden kustannuksia. Erityisesti kustannusten hienojakoinen vertailu on edellyttänyt paikallista tai yhteistyöverkostossa tehtävää yhteismäärittelyä. Taustalla on erilaiset tavat järjestää tukipalveluita ja sisäisen laskutuksen tai ulkopuolisen hankinnan käytännöt. Perusopetuksessa tämä voi koskea esimerkiksi ruokapalveluita, ja varhaiskasvatuksen osalta esimerkkinä voidaan nostaa, missä määrin avoin varhaiskasvatus sisältyy muihin kustannuksiin tai

¹²⁴ <https://tampereenseutu.fi/2020/10/tampereen-kaupunkiseudun-kuntien-kasvatus-ja-koulutusvertailut-julkaistu/>

¹²⁵ https://www.kuusikkokunnat.fi/varhaiskasvatus_raportit

¹²⁶ Kelmun käyttöönotto on vasta käynnistynyt, joten toimivuudesta ei ole arvioita.

onko erityisvarhaiskasvatuksessa käytössä korotettu palveluseteli, mutta erityisopettajaresurssi on tarjottu kunnasta. Esimerkkinä henkilöstön resursoinnin seurannasta koulutusmuodoittain nostettiin esiopetus: vaikka yhteiset periaatteet ovat tiedossa esiopetuspäivän ja täydentävän varhaiskasvatuksen osalta, on selvästi nähtävissä, etteivät osuudet eikä henkilöstön palkkojen kohdentaminen ole kaikissa kunnissa laskettu oikein.

”Jos haluaa pyytää varmasti väärän raportin, pitää pyytää hr-raportti. Niitä ei ole tehty raportointiin vaan hallinnointiin.”

Kiinteistöjen kustannuksiin liittyy muun muassa palveluntuottajarakenne. Tilojen rakentaminen ja peruskorjaus aiheuttaa merkittäviä haasteita kunnille. Kansallisen vertailutiedon puute nostettiin esiin yhden kunnan puolelta. Tilojen ja vuokrien kustannuksia vertaillaan kuntien kesken, mutta indikaattorit puuttuvat. Tueksi kaivattiin kriteereitä esimerkiksi vuokran määräytymisen malleihin, jotta voidaan arvioida, sisältyykö siihen maapohjan vuokra ja lasketaanko kirjanpidollisesti laskennalliset poistot vai onko jokin muu malli, johon laskelma perustuu. Parhaillaan on käynnissä valtakunnallinen rakennetun ympäristön tietojärjestelmähanke Ryhti sekä Kuntien tilatieto -hanke, jossa on tavoitteena luoda valtakunnallista tilannekuvaa julkisista kiinteistöistä.¹²⁷

”Haastava laji, mutta ihan kansallisesti olisi hyvä olla tietoa, että montako neliötä/oppilasta kunnassa on ja mihin valtakunnallinen taso asettuu.”

Kaupunkisuunnittelu ja palveluverkon kehittäminen

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tiedolla johtamisen tietotarpeet liittyvät kaupunkisuunnitteluun ja palveluverkon kehittämiseen, johon nivoutuu muun muassa kaavoitus, jotta palveluita osataan tuottaa oikeisiin paikkoihin. Tietoa opetuksen laadusta, henkilöstöstä ja oppilashuollosta tarvitaan paitsi oppimistulosten ja hyvinvoinnin seurantaan myös suunnittelun pohjaksi uusien koulupäätöksien tekoon. Laadukkaan opetuksen toteutukseen liittyy myös henkilöstön saatavuus, osaaminen ja oppilashuollon toimivuus. Edellisiä seurataan haastatelluissa kunnissa hieman eri tavoin ja eri intensiteetillä. Haastatelluissa kunnissa on varsin hyvä käsitys siitä, mihin koulutuspalveluihin hakeudutaan ja mistä hakeudutaan muualle. Tietopohjaksi käytetään oppilasvirtatietoja, mutta myös esimerkiksi tietoa varhaiskasvatusmaksuista vapautettujen perheiden määrästä eli taloudellisesta eriytymisestä yksiköiden välillä.

Kaupunkisuunnittelun näkökulmasta kuntien intresseissä on seurata palveluiden eriytymistä. Kaupunginosien segregatio linkittyy koulutuksen järjestämisen reunaehtojen tunnistamiseen. Strategisella tasolla kunnissa on voitu nivoa yhteen maankäyttö ja tonttipolitiikka, väestöennustetietoa, palveluiden käyttöä ja hyvinvointia koskevaa tietoa sekä muualta tulevia syötteitä. Strategisen tavoitteen kohdentaminen edellyttää räätälöintiä ja oikean mittasuhteen tunnistamista tietopohjaisesti: Esimerkiksi kuntatasolla postinumeroalue voi pitää sisällään hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä olevia kouluja, ja tarkastelun tasoja on etsitty paikallisesti. Samalla postinumeroalueella voi olla koulujen hyvinvointi-indikaattorit punaisella ja vihreällä

¹²⁷ Ks. lisää: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM019:00/2020> ja <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM030:00/2020>

vierekkäin, eikä postinumerollatasolla operointi palvele erityiskohtelua rahanjaossa. Aluetason tarkasteluja on tehty eri tavoin kunnissa tarkastelemalla esimerkiksi tilastoalueita, osa-alueita, työssäkäyntialueita ja julkisen liikenteen saatavuutta.

Kuntatasolla tietopohjan tunnistaminen ja tiedon jäsentely edellyttää jälleen resursseja ja osaamista. Yhdessä esimerkkikunnassa kaupunki on mallintanut oppilasalueiden eriytymistä ja rakentanut oman järjestelmän. Pitkälle tietotuotantoa kehittäneessä esimerkkikunnassa on käynnissä hanke, jossa on tavoitteena koota yhteen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen automatisoitu tietojärjestelmä, josta voi seurata päiväkotien lähialueiden ja peruskoulujen eriytymistä lähes reaaliaikaisesti. Pisimmälle vietyä esimerkiksi liikennejärjestelytietoja voisi yhdistää muuhun segregaatiota kuvaavaan tietoon (kuten perhetausta ja koulutustaso). Tietoa perheiden sosiaalisista ja taloudellisista resursseista on saatavissa, mutta sen ei aina nähdä tuottavan tietoa riittävällä tarkkuudella: tiedolla johtamisen käyttöön esitettiin tarve asiakastietojen yhdistämiseen, jotta saadaan tietoa myös perheiden palveluiden käytöstä.

Palveluiden eriytymisen näkökulmasta on tarkasteltu myös esimerkiksi ei-kelpoisen henkilökunnan osuutta ja yhteyttä esimerkiksi siinä, kasautuuko huono-osaisuus ja epäpätevä henkilöstö, mikä voi heijastua oppimistuloksiin ja segregoitumisen syventymiseen. Institutionaalisen laadun näkökulmasta päästään tätä kautta arvioimaan, missä tukea ja päteviä opettajia tarvitaan eniten. Suurissa kaupungeissa on herätty myös siihen, että henkilöstön kielitaidon taso on tieto, jota seuraamalla voidaan arvioida oppilaiden kielellisen kehittymisen tuen mahdollisuuksia. Tämä edellyttää tarkkaa tietopohjaa henkilöstöstä, vaihtuvuudesta ja kaupunkirakenteesta sekä tietojen yhdistämisen mahdollisuuksia ja resursseja.

Väestönkehityksen aiheuttamien muutosten arvioinnissa on nostettu esiin tarve edistyneille väestöennusteille sekä muun muassa anonymisoidulle raakadatalle siten, että tietoa voi hankkia rajapinnan kautta haluamassaan muodossa. Lisäksi on esitetty tarve valmiille raporteille (esimerkiksi Power BI:n kautta visualisoituna), jotka auttaisivat eri toimijoita hahmottamaan nykyistä paremmin koulutuksen järjestämisen tilaa.

Oppimisen tuen ja hyvinvointiedon saatavuus ja käyttö

Kunnissa on selkeä tarve hyödyntää hyvinvointitietoja ja yhdistää sitä muuhun tietoon. Perusopetuksen osalta kouluterveyskysely nostettiin esiin tärkeänä tietolähteenä, ja sitä on hyödynnetty kansallisen vertailutiedon saamiseksi. Osa haastatelluista arvioi, että tieto tulee paikallisen hyvinvointijohtamisen näkökulmasta liian hitaasti. Pienissä kunnissa ongelmana on, ettei raportteja aina edes saada käyttöön, sillä kyselyyn vastanneita oppilaita on liian vähän. Varhaiskasvatuksen osalta THL toteuttaa joka neljäs vuosi selvityksen 4-vuotiaiden hyvinvoinnista, mutta tietotarpeen on joissain haastattelussa kerrottu olevan tiheämpi.

Kansallinen vertailutietopohja oppilashuollon resursseista on perusopetuksen osalta TEAViisarissa. Perusopetuksen puolella vertailutietoa on koottu myös Kouluikkunaan, mutta tieto kattaa vain palveluun osallistuvat kunnat. Tieto ei kuitenkaan kuvaa paikallisen tason ajankohtaista resurssia ja

sen tarvetta. Haaste näyttäytyi haastatteluissa enemmänkin paikallisena, sillä kunnassa ei tilastoida oppilashuollon toteutusta, eikä sitä siksi päästä seuraamaan. Tarpeen nähtiin laajenevan tulevan kuraattoreita ja psykologeja koskevan suositusmäärien seurannan myötä. Haastatteluiden hetkellä THL:n ja Opetushallituksen toteuttaman OPA-tiedonkeruun tulokset eivät olleet jalkautuneet kuntiin, joten niiden hyödynnettävyyttä ei sivuttu keskusteluissa.

Hyvinvointialueiden muodostamisen yhteydessä seurantatiedon tarve kasvaa aluetasolla, jotta resurssia voidaan kohdentaa oikein. Tämä liittyy toisaalta alueellisen seurannan kehittymiseen, mutta myös palvelusopimuksien laadintaan. Tärkeää olisi saada tietoa kunnan ja koulun tasolla resursseista ja tuottaa seurantamekanismi oppilashuollon suunnitelmiin ja alueelliseen hyvinvointisuunnitelmaan. SOTERI-kehittämisen ja lainsäädäntötyön sisällä on ajatus saada kouluterveydenhuollon henkilöstöstä tarkempaa tietoa¹²⁸. Laki on selvityksen tekohetkellä vasta etenemässä lausuntovaiheeseen. Mikäli hanke etenee, tietopohja perustuu hallinnolliseen kokonaisuuteen, jolloin tietoa ei välttämättä saada toimipisteittäin. Valtakunnallisen vertailutiedon tuottamisesta järjestelmä voisi tarjota parannusta tämänhetkiseen tilanteeseen.

Osassa haastelluissa kunnissa oli jo olemassa tai kehitteillä omia järjestelmiä tai menetelmiä hyvinvointitiedon tuottamiseen. Erityisesti varhaiskasvatuksen puolelta esitettiin tarve yhteismitalliselle kansalliselle viitekehykselle. Paikallisesti kootaan hyvinvointitietoa esimerkiksi huoltajilta, lasten haastatteluilla, lastensuojelusta ja varhaiskasvatussuunnitelmasta tai Lapsi puheeksi -mallin mukaisista kirjauksista. Seuranta oppilashuollon kirjauksista esiopetuksen puolella nostettiin esimerkinomaisesti esille puutteena, johon voisi paikallisesti tarttua. Kokoavan tietopohjan koontia pohdittiin yhdistettävän myös kouluterveystarkastusten yhteyteen.

”Ristiriitaisena näyttäytyy erittäin kehittynyt tilastointi, mutta tietoja ei voi hyödyntää ja käyttää.”

Pedagogisen tuen ja rahoituksen suuntaamiseen liittyvästä seurannasta useat haastateltavat nostivat esiin maahanmuuttotaustaisten, suomen tai ruotsin opetusta toisena kielenä saavien ja kolmiportaisen tuen toteutumisen seurannan. Resurssien suuntaamisen näkökulmasta oppilaitostasolla seurannassa on esimerkiksi tehostetun ja erityisen tuen piirissä olevat oppilaat, valmistavassa opetuksessa olevat, oman äidinkielen opetukseen osallistuvien määrät, vieraskieliset eri kieliryhmittäin sekä katsomusaineiden jakaumat. Sisäisesti seurataan muun muassa oppilaiden ojentamis- ja kurinpitotoimenpiteiden määriä sekä poissaolotietoja. Kolmiportaisen tuen toteutumisen osalta on tuotu esiin, ettei lainsäädäntö ole siten yksiselitteinen, että vertailutietoja pidettäisiin luotettavina. Sama haaste tunnistettiin koulutuspolkujen jatkumojen näkökulmasta koko linjassa varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle.

Esimerkki varhaiskasvatuksen jatkuvasta seurannasta:

- Jatkuva seuranta hoidon tarpeesta iän, sukupuolen, kielen (ai), kansalaisuuden mukaan sekä vanhempien maksutiedoista/asiakasmaksusta.

¹²⁸ <https://www.valviro.fi/valviro/rekisterit/soteri>

- Kuukausitasolla raportit, joista saa vakioidut tilastot sekä online-raportit edellisen päivän tiedoista. Mahdollisuus tarkastella 3 kk eteenpäin ennakointia varten.
- Korona-aikana on tuotettu päivittäistä seurantaan tuen tarpeesta: läsnä- ja poissaolevista lapsista kielen mukaan yksittäisistä päiväkodeista.

Perusopetuksen puolelta nostettu esimerkki:

- Erityisen tuen osalta on vakioitu tiedonkeruumalli oppilaiden perustaitojen oppimisesta perustuen testeihin. Power BI -järjestelmän kautta rehtorit saavat tietoa oman koulun oppilaiden etenemisestä. Tietoa on tarkoitus käyttää resurssien kohdentamisessa ja henkilöstön täydennyskouluttamisessa.
- Tiedonkeruumallia on mahdollisuus kehittää siten, että dataan lisätään taustatietoja. Aineisto toimii ns. syrjäytymisindikaattorina, jota voi käyttää opetusryhmien pienennysrahan perusteena tilastoalueella. Kun aineistoon lisätään saadun tuen tiedot, voidaan sillä arvioida palveluiden vaikuttavuutta.

Henkilöstön saatavuus ja osaaminen on kriittinen tietotarve. Henkilöstöennustamisen nähdään lisääntyvän jatkossa lainsäädännön toimeenpanon näkökulmasta etenkin varhaiskasvatuksen puolella. Tietotarpeena nostettiin esiin hr-tietojen näkökulmasta tarve yhteiselle suunnittelulle.

3.3 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tilastointi

Keskeiset havainnot

- » Tukijärjestelmää kuvaava Tilastokeskuksen tuottama tilastotieto on tarjonnut järjestelmää kuvaavaa suhdannetietoa.
- » Henkilöpohjainen tiedonkeruu ei ole toteutunut KOSKI-järjestelmästä suunnitelmien mukaan. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen seurannan ja tutkimuksen tietopohjan kehittäminen edellyttäisi KOSKI-lainsäädännön päivittämistä.
- » Henkilöpohjainen tiedonkeruu mahdollistaisi tarkemmat analyysit ja toisi eri rekisteriaineistojen yhdistämismahdollisuuksia.
- » Tarkastelut mahdollistaisivat muun muassa normipohjan toteutumisen seurannan esimerkiksi tehostetun tuen pienryhmien osalta.

Luvussa käsitellään oppimisen ja koulunkäynnin tukea, joka jakautuu kolmelle tuen tasolle: yleinen tuki, tehostettu tuki ja erityinen tuki (Perusopetuslaki 628/1998). Tukijärjestelmää kuvaavaa tilastoaineistoa on koottu Tilastokeskuksen kautta kyselyillä opetuksen järjestäjiltä, ja kokonaisaineisto on kuvannut ominaispiirteidensä rajoissa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää tuottaen vuosittaista suhdannetietoa ilmiöstä (Lintuvuori 2019).

Perusopetuksen rekisteripohjaisen seurannan KOSKI-palvelun avulla oli tarkoitus mahdollistaa entistä tarkemmat analyysit. KOSKI-tietovarantoon rakennettiin tietopaikat erityisopetuksen opetuspaikoille ja tukimuodoille. Palveluun siirtymisen myötä tietotuotannossa on kuitenkin jouduttu tekemään korjausliikkeitä. KOSKI-lainsäädäntöä on tulkittu siten, ettei erityisen tuen

tarpeen osalta kaikkia arkaluontoisia tietoja voida tallentaa, sillä sitä ei ole huomioitu lainsäädäntöä laadittaessa. Tieto erityisen tuen päätöksistä tallennetaan, samoin tieto opiskelusta toiminta-alueittain. Rahoituksen osalta voidaan koota myös tietoa vammaisista oppilaista, sillä tieto perustuu lakiin. Koska tarkempaa tietoa kolmiportaisen tuen totutuksesta ja toteutuspaikoista ei kerätä, Tilastokeskukselta on KOSKI-palveluun siirtymisen jälkeen tilattu opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta aiemman kaltainen tiedonkeruu ja erityisen tuen tilastoaineisto. Seuraavaksi avataan mahdollisuuksia, joita tarjoutuu, mikäli erityisen tuen tilastointi tehdään mahdolliseksi lainsäädännön muutoksen kautta. Lähteenä on käytetty selvityksen haastatteluaineistoa ja Lintuvuoren väitöskirjaa (2019).

Tilastokeskuksen tiedonkeruussa yleisen tuen osana annetun osa-aikaisen erityisopetuksen osuus on ollut laskettavissa, mutta tukiopetusta ei ole tilastoitu. Yleisen tuen osana annettu osa-aikainen erityisopetus ja tukiopetus olisi mahdollista erottaa taustamuuttujia vasten. Ylipäänsä tietopohja mahdollistaisi laissa säädelyjen tukimuotojen seurannan eri ominaisuuksien mukaan ristiin esimerkiksi opetuksen järjestäjän koon ja alueen perusteella sekä tarkemmat analyysit tuen tasojen ja vuosiluokkien mukaan. Tietopohja tarjoaisi mahdollisuuden esimerkiksi tehostetun tuen ja erityisen tuen jaksojen pituuden, kotiluokan koon sekä tuettujen oppilaiden osuuden mukaiseen tutkimukseen. KOSKI mahdollistaisi tarkemmat tarkastelut taustamuuttujien, kuten vuosiluokkien ja sukupuolen mukaan.

Tilastokeskus on koonnut tietoa yksilöllistettyjen oppimäärien määrästä, ja tilasto on mahdollistanut vuosiluokkien (1–6, 7–9 ja 10) mukaisen erittelyn. KOSKI sisältää tiedon siitä, onko oppimäärä yksilöllistetty ja opiskeleeko oppilas toiminta-alueittain (kyllä/ei). Tutkimuksen näkökulmasta KOSKI tuo lisämahdollisuuksia, sillä KOSKI-järjestelmään tallennetaan oppilaskohtaisesti tieto yksilöllistetyistä ja painotetuista oppiaineista. Tämä mahdollistaisi jo yksilöllistettyjen oppiaineiden entistä tarkemman tutkimuksen eri muuttujien suhteen, ja tietoa voisi tarkastella esimerkiksi alueellisesti. Tietopohja tarjoaa mahdollisuuden myös verrata esimerkiksi yleisopetuksen oppimäärän mukaisten oppiaineiden arvosanoja. Rekisteripohjaisuus mahdollistaa tiedon vertailun ristiin esimerkiksi tuen toteutuspaikan, lakiin kirjattujen tukimuotojen, luokan ja koulun koon, sukupuolen ym. kanssa.

Tilastotiedon parempi saanti antaisi mahdollisuuden suunnata tutkimusta tietopohjaisesti. Yhdeksi erityiseksi haasteeksi tietotuotannossa on tunnistettu se, että tuen toteuttamisen perusteet ja käytännöt vaihtelevat opetuksen järjestäjittäin. Kunnat tarjoavat opetusta ja tukea eri tavoin paikallisten, jo historiallisesti erilaisiksi muotoutuneiden tukijärjestelmiensä puitteissa. Myös oppimäärien yksilöllistämisen vaihtelu kuntien välillä on suurta, ja Lintuvuori (2019) on esittänyt, että oppilaiden yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta tulisi tätä tarkempaa säätelyä normiohjauksessa edelleen selvittää, jotta turhat oppimäärien yksilöllistämiset voitaisiin välttää.

Erityisopetuksen lainsäädännöllisten muutosten astuttua voimaan vuonna 2010 vammaryhmittäistä tietoa ei ole enää kerätty. Tietotuotannon kehittämisen näkökulmasta olisi oleellista yhdistää tutkimuskäyttöön erityisopetuksen tietoihin eri rekisteritietoja.

Kolmiportaisen tuen malli on tuotu myös varhaiskasvatukseen¹²⁹. Varhaiskasvatuksen erityisestä tuesta ei vielä kerätä tietoa kansallisesti. Tarve sen seurannalle on tuotu esiin myös kuntatasolla, vaikkakaan osana selvitystä ei voida tehdä yleistettäviä päätelmiä. Yhdenmukaisen tiedon näkökulmasta haasteeksi on tunnistettu se, ettei lainsäädäntö ole yksiselitteinen, ja koulutuspolkujen jatkumojen näkökulmasta haaste koskee koko linjaa varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Oikeus oppia -työryhmässä tehdään parhaillaan työtä käsitteiden selkiyttämiseksi.

3.4 Kielisyys ja maahanmuuttotausta

Keskeiset havainnot

- » Koulutuspalveluiden yleisessä suunnittelussa käytetään väestötietojärjestelmästä saatavilla olevaa tietoa äidinkielestä.
- » Useamman kielen kirjaaminen väestötietojärjestelmään antaisi luotettavamman kuvan koulutussuunnittelun, arvioinnin ja kielivarannon arvioinnin näkökulmista.
- » Tarve saada tietoa väestöpohjasta kielen ja maahanmuuttotaustan perusteella nousee esiin palveluiden suunnittelun ja arvioinnin näkökulmasta.

Koulutuspalveluiden yleisessä suunnittelussa ja tilastoinnissa käytetään pitkälti väestötietojärjestelmästä saatavilla olevaa tietoa äidinkielestä. Oppilasmäärien julkisissa raporteissa taustatietona ovat kansalaisuus ja äidinkieli. Raporteissa äidinkieli on joko suomi, ruotsi, muu tai viittomakieli, mikä ei näytä koko äidinkielten kirjoa. Julkisissa raporteissa tietoja joudutaan myös peittämään alle viiden oppilaan kohdalla.

Tarve saada tarkempaa tietoa eri kieliryhmistä ja kansalaisuuksista on esitetty eri tasoilla niin omaa tietotuotantoa kehittävien kuntien kuin tutkimuksenkin näkökulmasta henkilö pohjaisesti. Myös esimerkiksi maahan muuttaneiden perheiden koulutustaustatietojen osalta on tiedoissa selkeitä puutteita¹³⁰. Kuntien näkökulmasta on esitetty esimerkiksi toiveita saada eritellymmin tietoa Kelalta lapsista ja vanhemmista maahanmuuttotaustan ja kotihoidontuen käytön perusteella, mutta vastassa on toisaalta resurssit ja lainsäädäntökin, sillä tieto on tarkoitettu etuuksien ratkaisemiseen. Samalla on hyvä muistaa, että erillisaineistojen tuottaminen edellyttää viranomaisilta myös resursseja, joita ei viranomaisille ole allokoitu. Yhtä lailla on esitetty tarve väestöennusteille, joissa huomioidaan maahanmuutto. Tilastokeskuksen väestöennuste ei erikseen

"Herkästi unohdetaan, että it-työ ei ole ilmaista."

¹²⁹ <https://okm.fi/-/lapsen-oikeutta-varhaiskasvatuksessa-annettavaan-tukeen-vahvistetaan>

¹³⁰ Tilastot saadaan vain Suomessa suoritetuista tai Suomessa tunnustetuista koulutuksista. Maahanmuuton tilastot perustuvat kuitenkin muuttovuoden lopun statukseen, joten vain muuttovuoden aikana suoritettut tai tunnustetut tutkinnot tilastoidaan. Viranomaisen päätös tutkinnon tunnustamisesta on tarpeen vain tietyissä harvoissa tilanteissa. Tämän seurauksena suuri osa tutkinnoista jää pimentoon. (Owal Group Oy ja MDI Oy 2022.)

tarkastele vieraskielisen väestön kehitystä tai huomioi erikseen vieraskielistä väestöä ennusteessaan.¹³¹

Jos henkilön väestötietojärjestelmään rekisteröity äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi, hän voi ilmoittaa asiointikielekseen suomen tai ruotsin väestötietojärjestelmään. Esimerkiksi Avin peruspalveluiden arvioinnin näkökulmasta on tunnistettu haasteeksi se, että henkilö voi ilmoittaa vain yhden äidinkielen, jolloin kaksi- tai monikieliset eivät käy ilmi tilastoista. Lisäksi moni Suomessa syntynyt merkitsee äidinkielekseen suomen, vaikka esimerkiksi vanhemmat olisivat vieraskielisiä. Väestörekisteriin merkitty äidinkieli ohjaa vielä jossain määrin oppilaiden S2/R2-oppimäärän valintoja, vaikka järjestelmällä ei ole tarkoitettu olevan ohjaavaa vaikutusta¹³². Tilastot eivät siten anna todellista kuvaa maan kielitilanteesta (esim. Tammenmaa 2020, VM 2021).¹³³ Tarve mahdollisuuteen merkitä useampi äidinkieli on tullut esiin myös aluehallintoviranomaisen arvioinnissa koskien viittomakielisiä (Avi 2019). Useamman kielen kirjaaminen väestötietojärjestelmään antaisi luotettavamman kuvan jo suunnitteluvaiheessa sekä esimerkiksi oppimistulosten arvioinnissa. Myös kielivarannon arvioinnin näkökulmasta on esitetty, että Tilastokeskus muuttaa kielitaidon tilastointia niin, että henkilö voi äidinkielensä lisäksi ilmoittaa väestörekisteriin muita kotikieliä. (Pyykkö 2017, s. 20)

Huoltajien kielitieto toisi lisäarvoa arvioitaessa oppijoiden taustojen merkitystä oppimistuloksille ja tarkasteltaessa laajemmin väestöpohjaa. Tietoa huoltajien kielestä on paikoin kysytty erikseen oppimistulosten arvioinneissa myös huoltajille suunnatuilla kyselyillä, mikä tarkoittaa lisäresurssien kohdentamista tiedonkeruuseen, mutta myös sitä, että vastauskato vaikuttaa tulosten analyysiin (esim. Karvi 2020, s. 3)¹³⁴ Huoltajien äidinkieli sisältyy Varda-tietovarantoon, mutta perusopetuksen puolella vastaavaa tietosisältöä ei ole. Tarve tietotuotannon näkökulmasta on tunnistettu.

KOSKI-tietovarannoista saadaan tieto suomea tai ruotsia toisena kielenä opiskelevista opiskelijoista perusopetuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdyssä S2-opetuksen nykytilan arviointia koskevassa selvityksessä tarkasteltiin S2-oppimäärää opiskelevien osuuksia suhteessa opetuksen järjestäjien vastauksiin. Tiedonkeruussa tuli ilmi ristiriitaisia tietoja: S2-selvitykseen osallistuneissa oli vastaajia, jotka kertoivat järjestävänsä S2-opetusta, mutta joilla ei ollut yhtään oppilasta, joille S2-oppimäärä olisi merkitty. Toisaalta mukana oli myös vastaajia, jotka kertoivat, ettei S2-opetusta järjestetä, mutta KOSKI-tietovarantoon oli merkitty oppilaita, joilla on S2-oppimäärä.¹³⁵ Taustalla voi olla useita tekijöitä: tallennusteknisten virheiden mahdollisuuden lisäksi S2-opetuksen oppilasmäärät voivat vaihdella varsinkin pienillä opetuksen järjestäjillä. Kokonaan ei voida poissulkea sitä, ettei S2-opetuksen ja oppimäärän yhteyttä tunnisteta oikein. Havainto

¹³¹ Tietotarpeeseen on osaltaan vastannut yritys MDI, joka on tuottanut väestöennusteen vuoteen 2040: <https://www.mdi.fi/ennuste2040/>

¹³² Ks. Suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen nykytilan arviointi 17.3.2022.

¹³³ Oikeusministeriön selvityksessä on esitetty, että henkilö voi merkitä asiointikielekseen suomen tai ruotsin kielen tai että äidinkieli ja asiointikieli merkitään samalla tavalla kuin nykyään, mutta lisättäisiin mahdollisuus merkitä väestötietojärjestelmään yksi tai useampi kotikieli.

¹³⁴ Arvioinnin yhteydessä kerättiin taustatietoja oppilaiden huoltajilta. Taustatietoja jäi puuttumaan erityisesti sellaisilta oppilailta, joiden lähtötaso oli keskimääräistä matalampi.

¹³⁵ Suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen nykytilan arviointi 17.3.2022

korostaa sitä, että mitä tarkemmalla tasolla tuloksia tarkastellaan, sitä todennäköisemmin voi tuloksissa ilmetä virheitä, ja niihin vaikuttaminen edellyttää informaatio-ohjausta.

3.5 Ruotsinkielinen varhaiskasvatus ja opetus

Keskeiset havainnot

- » Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tietotuotantoon on kiinnitettävä huomiota kokonaisuudessaan. Vain ruotsinkielisen koulutuksen järjestämistä koskevan tiedon tarve on suuri koulutuksen kehittämisen tukemiseksi.
- » Tiedonkeruun suunnittelussa tulee arvioida, miten tieto opetuskielestä on saatavissa, jos tieto kohdennetaan järjestäjätasolle.
- » Vardaa tulisi kehittää siten, että tieto ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen osallistuvista saadaan järjestelmästä yksiselitteisemmin.

Selkeäksi tietotuotannon puutteeksi haastatteluissa sekä Gun Oker-Blomin selvityksessä ruotsinkielisen koulutuksen tilasta on tunnistettu tiedon vähäisyys ruotsinkielisestä opetuksesta: Tietopohja toimijakentästä on ohut, eikä tuoteta raportteja ruotsiksi saati tietopohjaa erikseen ruotsinkielisestä opetuksesta. Tieto ei muodosta kokonaisuutta, ja erojen syitä on vaikea hahmottaa esimerkiksi liittyen oppimistuloksiin, oppilaiden hyvinvointiin, opettajien pätevyyteen, koulutukseen ja työvoimapulaan. Karvi sekä yksityiset säätiöt ovat tuottaneet jossain määrin kansallista vertailutietoa.

Karvi on huomioinut ruotsinkielisen perusopetuksen oppimistulosten arvioinneissa paremmin teema-arvioinneissa. Oppimistulosten raporteissa raportoidaan aina ruotsinkielisten koulujen tuloksia, ja niissä on usein ruotsinkielinen tiivistelmä tai raporttiluku. Teema-arvioinneissa suurin ongelma on se, että arvioinnit lähtevät liikkeelle järjestäjätasosta, jolloin ei voi tarkkaan tietää, koskevatko kaikki kaksikielisten järjestäjien vastaukset sekä suomen- että ruotsinkielistä puolta. Tämän merkitys korostuu, sillä nykyisin suurin osa ruotsinkielisten koulujen oppilaista käyvät koulua kaksikielisissä kunnissa. Epävarmuutta tulee siitä, onko vastaus annettu vain kunnan suomenkielisen opetuksen osalta vai molempien. Siten tiedon keruu suoraan kouluista antaa tarkemman tuloksen. Arvioinneissa joudutaan myös punnitsemaan, milloin raportoidaan eroja järjestämiskielen perusteella. Raportoinnin edellytyksenä on, että arvioinnissa päästään kiinni myös selittäviin tekijöihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriölle on esitetty vahvempaa vastuuta siitä, että kaikki keskeiset kansalliset ja kansainväliset tutkimukset ja tilanneanalyysit sisältävät myös ruotsinkielisen koulutuksen ja että ruotsinkieliset tulokset analysoidaan ja raportoidaan erikseen. (Oker-Blom 2020, s. 166). Tämä tarkoittaisi myös selkeämpää ohjausta ministeriön alaisille merkittävillä tutkimuksille, selvityksille ja arvioinneille.

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta Varda ei myöskään tuota yksiselitteisesti tietoa ruotsinkielisistä lapsista. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tiedontuottamisessa on ongelmana

se, ettei Varda-tietovarannon tietojen perustella voida paikantaa, mitkä toimipaikat ovat täysin ruotsinkielisiä. Varhaiskasvatuksen osalta ei saada yksiselitteistä tietoa siitä, kuinka moni lapsi on ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa. Tietoa tallennetaan Vardaan toimipaikan asiointikielen tai lapsen oman äidinkielen mukaan, mutta tietoa opetuksesta ryhmätasolla ei saada. Järjestelmän kehittämistä on esitetty Oker-Blomin raportissa (2020).

Tietoa kielisyydestä on tärkeää saada päätöksenteon ja kehittämistyön kannalta. Vaarana on, ettei ohjaus tapahdu tasavertaisesti myöskään kuntatasolla, jos vähemmistöön jäävää ruotsinkielistä opetusta ei seurata erikseen. Myös selvityksen osana haastatellussa kunnassa, jossa ruotsinkielinen varhaiskasvatus ja koulutus on pieni osa opetustoimen volyyymiä, tunnistettiin, ettei ruotsinkielisen opetuksen osalta ole kiinnitetty pedagogisiin toimintaedellytyksiin riittävästi huomiota, sillä kieliryhmä on marginaalinen ja varhaiskasvatuksessa palvelu toteutetaan palvelusetelillä.

3.6 Henkilöstön mitoitus, saatavuus ja ennakointi

Keskeiset havainnot

- » Varhaiskasvatuksen osalta tietoa henkilöstöstä tullaan jatkossa saamaan paremmin Vardan kautta. Esi- ja perusopetuksen osalta on selkeä vastaava tarve.
- » Henkilöstön erityisistä osaamisalueista, kuten esimerkiksi viittomakielentaidosta, olisi hyvä saada tietoa keskitetysti.
- » Keskitetty tieto henkilöstöstä mahdollistaisi entistä paremmin koulutuksen tasa-arvon toteutumisen tarkastelun ja julkisen sektorin toimenpiteiden suunnittelun.
- » Tilastotietoa aineenopettajien hakijamäärästä tulisi yhtenäistää.
- » Kansallinen näkymä tutkintotietoihin varhaiskasvatuksen sosionomien osalta on puutteellinen. Varhaiskasvatuksen sosionomeille tulisi muodostaa oma koulutusluokitus.
- » Alan vetovoiman seuranta tulisi kehittää. Tämä tarkoittaa myös, että opettajien sekä varhaiskasvatuksen henkilöstön valmistumisen jälkeistä siirtymien seuranta tulisi tehostaa (alan vaihto, aivovuoto).

Näkemyksiä koskien henkilöstöstä saatavaa tietoa on koottu pääosin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen opettajankoulutuksen, varhaiskasvatuksen sosionomikoulutuksen ja tutkimuslaitosten edustajien haastatteluilla. Lisäksi havaintoja on käsitelty opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijoiden kanssa. Hallinnonalalla kantaa on otettu siihen, että tiedon tuotannossa on varmistettava, ettei samalla käynnistetä eriarvoistumiskehitystä vahvistavia prosesseja esimerkiksi tuottamalla sellaista seurantatietoa, joka tuottaisi epätarkoituksenmukaisia ranking-vertailuja.

Henkilöstö varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa

Tietoa henkilöstöstä on tuotettu aikaisemmin Tilastokeskuksen opettajatiedonkeruulla kolmen vuoden välein, mutta tilastojen luotettavuus on laskenut vastausprosentin alentumisen myötä. Tietoja ei ole myöskään voinut suoraan yhdistää koulukohtaisesti. Varhaiskasvatuksen osalta Vardan myötä on saatavissa tietoa varhaiskasvatuslain mukaisesta henkilöstöstä henkilötasolla, ja tämä mahdollistaa tarkemmat tarkastelut koskien niin varhaiskasvatuslain mitoituksen mukaista henkilöstömäärää ja tarvetta kuin osallistumisastettakin täydennyskoulutuksiin. Vardan kautta voidaan tulevaisuudessa saada tilannekuvaa henkilörakenteesta ja esimerkiksi eläköitymisistä. Jonkin verran tietoa aukkoja ainakin suurista kunnista aiheuttaa se, ettei tilapäisestä henkilöstöstä saada tietoja samalla tarkkuustasolla ja ettei varhaiskasvatuslain mukainen jaottelu tunnista eri henkilöstöryhmiä, kuten suomea tai ruotsia toisena kielenä opettavia opettajia.

Päivittyvää ja opetuksen järjestäjäkohtaista tietoa henkilöstöstä esi- ja perusopetuksen osalta ei tällä hetkellä saada mistään tietolähteestä kansallisesti. Kustannusten yhteydessä eritellään henkilöstökustannukset, mutta se ei palvele tietotarpeita koskien tilannekuvaa henkilöstön mitoituksesta, kelpoisuuksista ja tulevaisuuden henkilöstötarpeista. Ratkaisua eri tietotarpeisiin on kansallisesti lähdetty etsimään opettajarekisterin perustamisella (Hannula ym. 2021). Tehdyn selvityksen havainnot puoltavat selvityshenkilöiden esitystä siitä, että KOSKI-tietovarannon yhteyteen perustetaan opettajarekisteri. Tällöin opettajarekisteri linkittyisi opettajan oppijanumerolla VIRTAn- ja KOSKI-tietovarantoihin. VIRTAn-tietovarannosta tulisi rekisterissä olevat tutkinnot ja kelpoisuustiedot sekä opintopisteitä kerryttävät koulutustiedot. KOSKI-tietovarantoon tulisi varmistaa, että opettaja on yhdistettävissä opetuspisteeseen ja että luokka- ja ryhmätunnukset vastaavat opettajatiedonkeruun määrittämiä tarpeita.

Opettajarekisteriselvityksen yhteydessä on arvioitu rekisterin hyötyjä eri näkökulmista. Keskitetty tieto mahdollistaisi entistä paremmin koulutuksen tasa-arvon toteutumisen tarkastelun ja julkisen sektorin toimenpiteiden suunnittelun. Lisäksi se auttaisi ministeriötä koulutustarpeiden ennakoitavuudessa, valtion tuen kohdentamisessa (tarveperustaisella rahoituksella) sekä toimenpiteiden seurannassa ja arvioinnissa. Tietopohja tarkoittaisi esimerkiksi opetusryhmien koon, kelpoisten opettajien osuuksien ja opettaja-oppilas-suhteiden määrän kehityksen seurannan ja tarkasteluja eri aineiden opettajien kelpoisuuksista sekä kelpoisten erityisopettajien ja opinto-ohjaajien määristä suhteessa oppijamäärän kehitykseen. Rekisteripohjainen tieto antaisi täsmällisempää tietoa resurssien hyödyntämisestä esimerkiksi kouluverkon supistuessa ja digitaalisten opetusmenetelmien lisääntyessä. Tietopohja voisi antaa nykyistä täsmällisempää tietoa myös niistä tilanteista, joissa tehtävät ja kelpoisuus eivät välttämättä täysin vastaa toisiaan (kuten sijaisuudet). Keskitetty valtakunnallinen ja ajantasainen tieto työmarkkinoilla toimivista opettajista ja heidän kelpoisuuksistaan auttaisi selvitysryhmän näkemyksen mukaan ministeriötä koulutustarpeiden ennakoitavuudessa. (Hannula ym. 2021, 45.) Riskeiksi on tunnistettu kuntiin kohdistuvat lisäkustannukset, joita aiheutuu hallinnollisen työn ja tietojärjestelmiin tarvittavien muutosten tai investointien myötä. Rekisteripohjainen tieto on myös julkisuuslain alainen, jolloin

tiedon pohjalta voitaisiin tuottaa erilaisia rankingvertailuja. Kansallisen vertailutiedon julkisesti tuottamisen on arvioitu itsessään lisäävän eriarvoistumiskehitystä.

Myös henkilöstön erityisestä osaamisesta on esitetty tarve saada kansallista tietoa: Aluehallintoviranomaisen peruspalveluiden arvioinnissa koskien viittomakielisiä ja coda-lapsia, on esitetty perustettavaksi henkilöstön kelpoisuusrekisteri, joka voisi sisältää osaamisalueita, esimerkiksi tiedon henkilön viittomakielentaidosta (Avi 2019).

Nyt tehdyn tiedonkeruun perusteella tietotarve ei kuitenkaan rajoitu opettajiin vaan koskee koko henkilöstöä. Tietoa oppilashuollon henkilöstöstä voidaan teoriassa saada tulevaisuudessa Soteri-rekisteristä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat tullaan kokoamaan uuteen Valvirassa valmisteilla olevaan Soteri-rekisteriin. Tällöinkään tietoja ei välttämättä saada toimipaikkakohtaisesti, mutta niin opetuksen järjestäjän kuin valtakunnallisenkin tason tietopohja kasvaisi.

Tiedot opiskelijoista, tutkinnoista ja sijoittumisesta

Tietoa opiskelijoista saadaan tilastopalvelu Vipusesta ja Tilastokeskuksen tietokannasta, minkä lisäksi yksityiskohtaisempaa tietoa voidaan hankkia tutkimuskäyttöön luvanvaraisilla erillispoinnoilla VIRTA-tietovarannosta.

Tilastopalvelu Vipusesta voidaan tarkastella koulutukseen hakeutumista ja valmistuneita. Vipusesta saatavilla olevat tiedot eivät kaikilta osin vastaa tämänhetkistä tarvetta. Ensinnäkään kaikista erillishauista ei päivity tiedot yhteishaun kautta hakeneisiin, eikä tieto alan vetovoimaisuudesta tällöin välity tarvittavalla tarkkuudella.

Koulutusluokituksia tulisi myös päivittää: Kansallinen näkymä tutkintotietoihin varhaiskasvatuksen sosionomien osalta on puutteellinen. Ammattikorkeakouluissa tilastot ja systemaattinen tiedonkeruu kohdistuvat koko sosionomikoulutukseen, jolloin varhaiskasvatuksen sisältöjä opiskelleiden tiedot tulee kerätä erikseen koulutuksista järjestäjien taholta. Suuntautumisia seurataan sisäänottojen perusteella ammattikorkeakoulujen sisällä, mutta tästä ei saada kansallista näkymää. Suuntautumisia seurataan sisäänottojen perusteella ammattikorkeakoulujen sisällä. Kansallisesti on kiinnostavaa seurata varhaiskasvatustilastojen (2018) vaikutusta ja muutosta valmistuneiden määrässä (myös varhaiskasvatustilastojen muutosta ja siirtymäajan päättymisen heijastumista koulutukseen ja uuden varhaiskasvatustilastojen sosionomin työnkuvaan).

Kasvatustieteen kandidaatti- ja maisteriopiskelijoista saadaan seurantatietoa yliopistoista Vipusen kautta. Koulutuksen tutkimuslaitos on esittänyt opettajankoulutuksen tilastointia yhdenmukaistettavan etenkin aineenopettajakoulutuksen hakijamäärien osalta (Heikkinen ym.

2020, s. 9, 24–25).¹³⁶ Tietoa esimerkiksi kaksoiskelpoisuuksista olisi tärkeää saada. Erityisesti harvaan asutuilla ja ruotsinkielisillä alueilla voidaan joutua tarjoamaan opetusta laaja-alaisesti pienellä opettajamäärällä. Samoin oppiaineissa, joissa oppilaita on vähän, opettaja voi tarvita kaksoiskelpoisuutta saadakseen riittävästi opetustunteja. (Pursiainen ym. 2019, 82.)

Tilastopalvelu Vipusesta saatava seurantatieto sijoittumisesta antaa myös ohuen kuvan. Välitöntä seurantatietoa sijoittumisesta saadaan Vipusesta, mutta karkealla tasolla. Ainakin joissain korkeakouluissa on hyödynnetty alumnikyselyiden kautta saatua tietoa tehtävistä ja aloista, joihin sijoitutaan. Systemaattinen tiedonkeruu kelpoisista on kuitenkin niukkaa eikä palvele tarvetta kartoittaa aivovuotoa valmistumisen jälkeen. Edellä esitetty opettajarekisteri voisi mahdollistaa tarkempia tietoja sijoittumisesta, auttaa kehittämään opettajankoulutusta ja täydennyskoulutusta. Tietoa olisi teoriassa saatavissa paremmin myös siitä, paljonko suoritetaan esimerkiksi suomen tai ruotsin opintoja toisena kielenä. Ruotsinkielisten opettajien osalta tietotarve koskee myös aivovuotoa Suomesta (Oker-Blom, 16; Kepsu ja Henriksson, 11).

Tietotopohjan hyödyntäminen opetuksen kehittämisessä

Tietotuotanto on tärkeää myös opetuksen kehittämisen näkökulmasta. Ennakointitietoa tarvitaan koulutusvolyymien ja lisäpaikkojen arviointiin sekä opetussuunnitelmatyöhön. Esimerkiksi maahanmuuttajaväestön lisääntyessä kielitietoisien pedagogiikan osuuden kasvattaminen on korostunut. Tiedot koulurakennusten suunnittelusta ja laajoista koulukokonaisuuksista taas vaikuttavat opettajien laaja-alaisen osaamisen tarpeisiin. Oikean tiedon äärelle pääsy on nähty paikoin haastavaksi. "Tietoallas", josta tieto olisi helposti löydettävissä muodossa, nousi tarpeena myös opetuksen kehittämisen näkökulmasta.

Myös jatkuvan oppimisen näkökulmasta osaamisvajeen tunnistamiseksi tarvitaan jatkuvasti syötteitä. Ajankohtaisena esimerkkinä on kaksivuotinen esiopetuksen tuoma osaamistarve henkilöstölle. Rakenteiden ja palveluiden muutoksia kuvaava tieto edesauttaisi ennakointityötä ja osaamistarpeiden kartoitustyötä. Varhaiskasvatuksessa tietotarpeet tarkoittavat muun muassa ammattikorkeakouluissa lapsimäärien kehitystä erityyppisissä varhaiskasvatuksen palveluissa. Opetuksen suunnitteluun esitettiin tarpeena tiedonsaanti palveluiden käyttäjistä, esimerkiksi vuorohoidon palveluita käyttävistä perheistä ja eri elämäntilanteessa elävistä. Tietoa lasten ja perheiden hyvinvoinnista kaivattiin siitä näkökulmasta, mikä on varhaiskasvatukseen panostamisen vaikuttavuus (henkilöstömäärät ja laatu). Käytännössä tämä tarkoittaisi pitkittäisdatan keruuta ja tarkastelua suhteessa korjaavien palveluiden järjestämiseen.

"Kaikki tiedot vaikuttavat painotuksiin ja rakenteellisiin ratkaisuihin."

¹³⁶ "Yleisesti käytettävistä olevista tietokannoista, kuten Vipusesta ei löydy yhtenäisillä periaatteilla koottuja aineistoja aineenopettajakoulutuksen hakijamääristä, joten niitä olisi pitänyt koota eri yliopistoista. Kun tätä ryhdyttiin tekemään, osoittautui, että yliopistot puolestaan tilastoivat aineenopettajakoulutuksensa opiskelijamäärät varsin eri tavoin niissä lähteissä, jotka olivat julkisesti saatavilla. Jotta aineenopettajakoulutuksesta olisi voinut tehdä luotettavaa tarkastelua, olisi tarvittu erillistä tiedonhankintaa." (Heikkinen ym. 2020, s. 9, 24–25)

Koulutuksen kehittämisen tarpeiksi haastatteluissa nostettiin myös koulutuksen suuntautumisen tarjonnan näkökulmasta tieto koulutettujen henkilöiden määrästä, poistumisesta ja muille alueille siirtymisestä. Tarpeeksi on esitetty myös systemaattisesti kerätyn koulutuksellista laatua kuvaavan arviointitiedon tuottaminen: opetushallitus on tehnyt määrällistä ennakkointia, mutta laadullista arviointia ehdotettiin koottavan toiselta asteelta korkeakouluun.

Varhaiskasvatuksen johtamisen osalta kaivattiin tilastotietoa esimerkiksi soveltuvan alan maistereista suhteessa päiväkotiverkoston. Henkilöstörakenteen muuttuessa ja vakanssien päätöksiä tehtäessä kaivattiin seuranta ja arviointia tilanteen kehittymisestä ja esimerkiksi mahdollisesta palkkahierarkiasta.

4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Luvussa kootaan yhteen selvityksen havainnot ja vastataan selvityksen kysymyksiin.

Tietotuotannon tila ja kehittämiskohteet -selvityksen yhtenä taustatarpeena oli saada tietoa peruspalveluiden arviointiin tiedon tuottajista ja hyödyntäjistä, mutta myös siitä, miten tietotuotannon aikataulut tukevat peruspalveluiden arviointia. Havaintoja puretaan tältä osin luvussa 4.1. Tietotuotannon laatua ja saatavuutta koskevia selvityskysymyksiä käsitellään luvussa 4.2. Tietotuotannon aukkokohtia ja puutteita on koottu lukuun 4.3. Luvussa 4.4. tuotetaan yhteenveto tietotuotannon tilasta ja kehittämistarpeista.

4.1 Peruspalveluiden tietotuotannon toimijat ja tietotuotannon aikataulut

Keskeiset havainnot

- » Tietotuotannon toimijoiden roolit, arkkitehtuuri, aikataulut ja itse peruspalveluiden arviointi ovat aktiivisessa kehittämisvaiheessa.
- » Kuntiin suunnattua tiedonkeruuta on pyritty koordinoimaan paremmin ja samalla vähentämään päällekkäistä tiedonkeruuta. Tilanne ei ole vielä merkittävästi parantunut.
- » Kunnat ovat keskenään hyvin eri asemassa tietotuotannon osalta. Kansallinen tietotuotanto ei palvele vielä kuntia toivotussa määrin.
- » Edelleen on tarve lisätä erillistiedonkeruiden koordinaatiota opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen sisällä.

Tietotuotannon ja tilastojen aikaviiveet on nostettu esiin läpileikkaavasti tietotuotannon ongelmana tarkastelunäkökulmasta riippumatta. Selvityksen käynnistyessä tietotuotanto on ollut merkittävässä uudistumisvaiheessa. Kehittämistyöhön liittyy käynnissä oleva tietoarkkitehtuurityö kansallisella tasolla, mutta myös tietovarantojen ja niiden raportoinnin kehittäminen.

Tietotuotannon kehitystä kuvaa se, että tietoja pyritään tuottamaan entistä keskitetymin tietovarantoja ja rekistereitä hyödyntäen (keskeisimpinä KOSKI ja Varda). Ajan myötä raportointia ja tiedon hyödyntämistä voidaan nopeuttaa ja monipuolistaa. Tilastointiajankohdat perustuvat osin aikasarjoihin, mutta järjestelmien myötä tarjoutuu mahdollisuuksia tuottaa virallisia sekä päivittyviä raportteja.

Toisaalta itse peruspalveluiden arviointi valtionhallinnon tasolla ei enää kaikilta osin ole yhtä aikasidonnaista kuin selvitystyön käynnistyessä. Aikaisemmin valtionvarainministeriö on tuottanut peruspalvelujen tilaa kuvaavia raportteja, joiden tarkoituksena on ollut antaa tiivis yleiskuva peruspalvelujen tilasta päätöksentekijöille hallinnon eri tasoilla. Erillisraportteja voidaan tuottaa edelleen tarveperusteisesti. Valtionvarainministeriö on kuitenkin uudistanut peruspalveluiden arviointia vuoden 2021 aikana: VM kokoaa käytössä olevaa tietopohjaa yhteen, tuottaa ajantasaista tilannekuvaa Tutkikuntia.fi-sivustolle ja pyrkii tilannekuvan ja sitä täydentävän tiedon

pohjalta arvioimaan peruspalveluiden tilaa ja kehittämisenäkymiä. Uuden toimintatavan myötä tilannekuvatieto on julkisesti saatavilla. Eri tietojen päivitykseen vaikuttaa yhä eri tilastojen julkaisuajankohdat, ja tietotuotannon nopeuttaminen edesauttaa ajantasaisen kuvan tuottamista.

Esi- ja perusopetuksen talous- ja kustannustiedon tietotuotannon pohjana toimii Valtiokonttorin ja Opetushallituksen kokoamat lakisääteiset tiedonkeruut. Tilastokeskus tekee edelleen viralliset tilastot syksyn tilastointipäivän mukaan, ja Opetushallitus voi tuottaa reaaliaikaisempaa tietoa suoraan KOSKI-tietovarannosta Vipusen raportointialustalle. Varhaiskasvatuksen osalta Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on tuottanut tilastoviranomaisena tietoa varhaiskasvatuksesta, mutta päävastuu on siirtynyt Opetushallitukselle Vardan käyttöönoton myötä. Raportteja Vipuseen tullaan tuottamaan myös varhaiskasvatuksesta vuoden 2022 aikana. Vipusen raporttien kehitystyö on ollut aktiivisessa vaiheessa selvityksen tekohetkellä.

Aluehallintovirastolla on lakisäätäinen tehtävä arvioida peruspalvelujen saatavuutta. Aluehallintoviraston arvioinnin kohteet tunnistetaan yhteistyössä sektoriviranomaisten kanssa ja vahvistetaan valtionvarainministeriön kanssa. Tulokset julkaistaan joka toinen vuosi kesäkuun puolivälissä. Avi on kehittämässä omaa raportointijärjestelmää, jossa on tarkoitus hyödyntää eri kansallisia tietolähteitä ja rajapintoja. Kansallisella koulutuksen arviointikeskuksella (Karvi) on lakisäätäinen tehtävä tuottaa arviointeja. Karvin arvioinnit suunnitellaan nelivuotiskausiksi arviointisuunnitelmaan, jonka toteutumista seurataan opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Molempien tahojen arviointiaikataulut ovat julkisesti saatavilla myös Opetushallituksen Tiedonkeruut.fi-sivulla.

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen peruspalveluiden tietotuotannon tuottajia ja hyödyntäjiä on paljon, mikä näkyy tiedon alkulähteillä eli kunnissa ja kouluissa kasautuvien kyselyiden ja raportoinnin määränä. Erilaisia tiedonkeruita toteutetaan opetushallinnon ja sosiaali- ja terveyshallinnonkin puolelta runsas määrä kentälle joko viranomaisten itse organisoimina tai niiden toimeksiannosta toteutettuna. Opetushallitus on yhdessä 12 yhteistyöorganisaation kanssa tuottanut Tiedonkeruut.fi-palvelun. Sivusto on tarkoitettu apuvälineeksi tiedon hyödyntämiseen ja tiedonkeruiden koordinointiin varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen alalla. Sivuston voi nähdä lisäävän tiedonkeruun läpinäkyvyyttä ja aineistojen hyödyntämistä, mutta toistaiseksi haasteena on, ettei kaikkia erilliselvitysten tiedonkeruita ole päivitetty esimerkiksi ministeriön taholta eikä nopealla aikataululla käynnistettyihin selvityksiin osata ennalta varautua. Koordinaatiotyö on siten vielä kesken, ja tarve sen edelleen vahvistamiselle on selkeä myös erilaisia erillisaineistoja ja selvityksiä tilattaessa.

Yksi kehittämisen kohta on myös jo tehtyjen erillistiedonkeruiden hyödyntäminen. Osana selvitystä ei ole kartoitettu esimerkiksi Kansallisen tietoarkiston hyödyntämistä, mutta haastatteluissa on tuotu esiin, että aineistot kootaan yhä usein tiettyä tarkoitusta varten ja aineistojen yhdistämistä ja laajempaa hyödyntämistä tulisi lisätä.

Kunnat ovat hyvin eriarvoisessa asemassa siinä, missä määrin he ovat voineet resurssiensa puitteissa kehittää omaa päätöksentekoa tukevaa tietotuotantoa. Oma tietotuotanto

kehittäneillä kunnilla on parhaimmillaan lähes reaaliaikaisia omaan käyttöön räätälöityjä raportteja, kun toisaalla tiedon tuottaminen on pitkälti manuaalista ja samoja yksittäisiä ihmisiä kuormittavaa. Kansallisen tiedonkeruiden osalta valitettavan usein tieto palautuu kuntiin niin myöhään tai niin yleisessä muodossa, ettei se palvele kunnan päätöksentekoa. Tietojärjestelmien ja raportoinnin kehittämistyön myötä tilanteen toivotaan paranevan. Ylipäänsä selvityksen eri tahoilla on vahva jaettu näkemys siitä, että "kenttää" rasietaan liikaa eri tiedonkeruilla ja että olemassa olevaa tietoa tulisi hyödyntää laajasti eri tarkoituksiin. Yhteistyötä tulisi entisestään lisätä.

Haastatteluaineiston perusteella tietotuotannon ja tietojärjestelmien kehittämistyötä on tehty hyvässä viranomaisyhteistyössä hallinnonalan sisällä ja tilastoviranomaisten kanssa. Myös kuntia on osallistettu, mutta haastattelujen perusteella kuntien realiteetteja tietojärjestelmäkehittämisessä ei ole aina ymmärretty riittävästi. Kuntien näkökulmasta on kaivattu selkeämpää tietoarkkitehtuuria ja rakennetta, jota ollaan vasta kansallisesti muodostamassa. Myös tutkijoiden ja laajempien sidosryhmien kuuleminen ja osallistaminen on ollut kehittämistyössä toistaiseksi odotettua vähäisempää, vaikka erilaisia sidosryhmiä onkin kehittämistyöhön kytketty. Yhteistyön arviot tiedon saatavuuteen liittyen ovat kriittisempiä.

4.2 Tietotuotannon laatu ja saatavuus

Keskeiset havainnot

- » Yleinen luottamus tietotuotannon tilaan ja laatuun on hyvä. Luottamusta on ainakin hetkellisesti heikentänyt kansallisen tietojärjestelmiin ja tiedonsiirtoihin liittyvät epävarmuudet. Järjestelmätoimittajien vahva ja merkittävä asema tietotuotannossa ja se, ettei opetushallinnon ohjaus ulotu toimittajatasolle, on riski tietotuotannolle.
- » Eri rekisterien hyödyntäminen ja tietojen tutkimuskäyttö on haastavaa, sillä tietosuojakysymyksistä ei ole yhtenäisiä linjauksia eikä anonymisoituja aineistoja ole tuotettu riittävästi tutkimuskäyttöön. Erillisaineistojen kustannukset heikentävät myös saatavuutta.
- » Viranomaisyhteistyössä laadittuja kansallisia linjauksia tarvitaan tietosuojakysymysten ratkaisemiseen siten, että aineistot ovat mahdollisimman laajasti hyödynnettävissä.
- » Avoimia rekistereitä tutkimuskäyttöön tulee laajentaa.

Yleisellä tasolla luottamus tietotuotannon laatuun myös varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen osalta on hyvällä tasolla Suomessa, ja tämä perustuu pitkälti luottamukseen tilastoviranomaisiin. Eri toimijoiden odotukset ovat korkealla sen suhteen, että eri rekisteriaineistojen yhdistäminen ja hyödyntäminen monipuolistuu ja parantuu. Kuitenkin tietojärjestelmien kehittämistyöhön ja tietojen siirtämiseen liittyvät epävarmuudet ovat heikentäneet ainakin hetkellisesti luottamusta tietotuotannon laatuun. KOSKI- ja Varda-palveluiden ja -tietovarantojen käyttöönotto on ollut selvityksen toteutuksen aikana vielä kesken tietotuotannon näkökulmasta: varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjien tiedonsiirrot eivät kaikilla toimi optimaalisesti, ja tietoa on viety järjestelmiin myös virheellisesti, mikä on tarkoittanut tietojen korjaamisen ja tarkistamisprosessien myötä ylimääräisen työn lisäksi myös viivästyksiä

tiedon julkaisussa. Taustalla on useita eri tekijöitä, kuten se, kuinka hyvin alkuperäinen tiedon täyttäjät ymmärtää yksilötason tiedon merkityksen tietotuotannon ja esimerkiksi valtiosuukien maksamisen näkökulmasta, sekä tietojärjestelmät, joiden kautta tieto välittyy kansallisiin järjestelmiin.

Järjestelmien väliset riippuvuudet ovat kasvaneet viime vuosina, jolloin myös vastuukysymykset on määriteltävä selkeästi. Selkein kipukohta liittyy markkinaehtoiisiin oppilas- ja henkilöstöjärjestelmiin, mutta myös valtionhallinnon sisäinen kehittämistyö on avainasemassa.¹³⁷ Järjestelmätoimittajien vahva ja merkittävä asema tietotuotannossa ja se, ettei opetushallinnon ohjaus ulotu toimittajatasolle, on riski tietotuotannolle. Yksi selkeä kipukohta on yksityisten järjestelmätoimittajien suhde tietojärjestelmiin: kunnissa kasvatuksen ja opetuksen toimialoilla opiskelijahallinnan ja henkilöstöhallinnan järjestelmien yhteensopivuudessa on ilmennyt ongelmia, muutokset järjestelmiin maksavat eikä järjestelmätoimittajilla ole aina edes riittävää ymmärrystä tietotarpeesta. Käytännössä esimerkiksi tietoa luokalle jäävistä ei tällä hetkellä saada kansallisesti, sillä yhden suuren järjestelmätoimittajan opiskelijahallintajärjestelmä ei sitä tue. Järjestelmiä koskevien sopimusten katkot ovat heijastuneet myös tiedon siirtoihin. Haaste liittyy osin myös järjestäjien hankintaosaamiseen ja -mahdollisuuksiin: suurilla kunnilla on enemmän osaamista ja pääomaa hankintoihin tai jopa omien ratkaisujen kehittämiseen, ja pienet kunnat ovat epäedullisessa asemassa. Useampi taho onkin ehdottanut kansallisia ratkaisuja ja selkeämpää ohjausta myös järjestelmätoimittajien puolelle tai järjestelmien kehittämiseen.

Erilaisten kyselyiden kautta saatava tieto voi jäädä ohueksi ja vastaajan tulkinnan varaan, jos itse normipohjaa ei olla ymmärretty. Tiedon luotettavuuden voi kuitenkin arvioida parantuvan, kun erilaisten rekisteriaineistojen kautta voidaan yhdistää henkilö pohjaista tietoa toiminnan tietoihin. Pelkkä tavoitetaso ei riitä, vaan työ voi edellyttää myös muutoksia lainsäädännön tasolla. Tietotuotantoa kehittäessä on kuitenkin huomioitava myös kysymys tiedon julkisuudesta. Henkilöpohjaisen tiedon ja toimintatietojen yhdistäminen julkisena aineistona on arvioitu aiheuttavan suuren riskin virhepäätelmistä, virheellisistä syy-yhteyksistä sekä epätarkoituksenmukaisista ranking-listauksista. Kysymykset tiedon julkisuudesta tai viranomaiskäytöstä ovat keskeisiä henkilörekisteriaineistojen ja erilaisten toimintatietojen yhdistämisessä.

Kansainvälisesti tarkasteltuna tietojen saatavuus arvioidaan yleisesti hyväksi, sillä Suomessa on jo rekisteripohjaista tietoa useilta elämänalueilta. GDPR:n on nähty heikentäneen tiedon saatavuutta ja tiedon hyödyntämistä. Epäselvyyksiä on ilmennyt jopa siinä, milloin viranomaiset voivat vaihtaa koulutustoimijoiden yhteystietoja. Viranomaisyhteistyössä laadittuja kansallisia linjauksia tarvitaan tietosuojakysymysten ratkaisemiseen siten, että aineistot ovat mahdollisimman laajasti hyödynnettävissä. Edelliseen liittyen olisi selvä tarve viranomaiskäytön määrittelemiselle

¹³⁷ Esimerkiksi yksityisten pienten varhaiskasvatustalveluiden tuottajien tietojen päivittämisen puutteet YTJ-rekisteriin ovat heijastuneet Vardan tietojen ajantasaisuuteen. Tietojen tallentamiseen ja luvanvaraisen toiminnan ilmoitusvelvollisuuteen on tulossa muutoksia, jos Valviran Soteri-kehittämistyö etenee, joten heijastumisvaikutuksia ei vielä voida arvioida.

tietovarantojen osalta. Lähtökohtaisesti julkisuuslaki voi vesittää hyvää tarkoittavat kehittämistoimet, jos tietoja käytetään julkisesti epätarkoituksenmukaisesti.

Tietotuotannon huomiointi lainsäädäntöä laadittaessa on seikka, johon tulisi kiinnittää riittävästi huomiota. Konkreettinen esimerkki liittyy kolmiportaisen tuen huomioimiseen KOSKI-lainsäädännössä. Tietokentät ovat olemassa, mutta tietoja ei saa tallentaa, ja Tilastokeskukselta on jouduttu tilaamaan erillinen tiedonkeruu, joka vastaa aikaa ennen rekisteripohjaista tiedonkeruuta. Tietosisällön muuttaminen voi edellyttää substanssilainsäädännön ja erikseen tietovarantoja koskevan lainsäädännön muutoksia. Osana tiedonkeruuta onkin esitetty kysymys siitä, onko tarve tehdä rekisterijärjestelmäkohtaista lainsäädäntöä vai voisiko niistä säätää isompina kokonaisuuksina.

4.3 Yhteenveto tiedon aukkokohtista ja puutteista

Tietotuotannon tarpeet ja toiveet vaihtelevat jossain määrin eri toimijoilla, mutta osana selvitystä on tunnistettu myös poikkileikkaavia teemoja. Osa tunnistetuista aukkokohtista ovat hyvin yksityiskohtaisia, ja niiden merkitystä kansalliselle tietotuotannolle suhteessa tiedon saamiseen liittyvään hallinnolliseen lisätyöhön tulee arvioida erikseen.

Osin tiedon aukkokohtiin liittyy tietosuojakysymykset mutta myös koulutuspoliittiset ratkaisut: Tutkimuksen ja alueellisen tarkastelun pohjalle on kaivattu valtakunnallisia oppimistulosten arviointi- ja seurantatietoja. Nykyisin oppimistulosten arviointeja tehdään otospohjaisesti, eikä eri lähtötasoisten oppilaiden tulosten vertailemisen keskenään nähdä tuovan relevanttia vertailutietoa koulujen laadusta. Valtakunnallisen vertailutiedon tuottaminen ei ole koulutuspoliittisesti tarkoituksenmukaista.

Kootun aineiston perusteella on noussut esiin selkeä tarve vahvistaa koulutuksen tietotuotannon yhteiskunnallista ulottuvuutta. Kansallisen tietotuotannon näkökulmasta tämä tarkoittaa mahdollisuutta hyödyntää paremmin eri rekisteriaineistoja. Esimerkiksi eriytymisestä kootaan tietoa kuntatasolla, mutta kuntien tieto ei siirry kansalliseksi. Tällä hetkellä käytössä olevan tiedon perusteella ei voida arvioida, minkälainen on yksittäisen kunnan haastava tilanne kansallisesti suhteutettuna. Eriytymisen taustalla vaikuttavien oppilaiden sosioekonomisten taustatekijöiden vertailu on mahdollista myös kansallisella tasolla, mutta tämä on vain yksi puoli kokonaisuutta. Myös muista opetuksen järjestämiseen liittyvistä ja siihen vaikuttavista tekijöistä tulisi saada valtakunnallisesti kattavaa tietoa. Varhaiskasvatuksessa on jo kehitteillä kansallinen laadunarviointijärjestelmä, joka puuttuu perusopetuksesta.

Yhtenä suurimmista tietotuotannon puutteista peruspalveluiden arvioinnissa näyttäytyy se, ettei toiminnan ja talouden tiedot ole helppo yhdistää ja vertailla. Mitkä esimerkiksi ovat kuntatasolla eri toimien tai panostusten vaikutukset opetuksen järjestämiseen? Paljonko kunnissa on henkilöstöä, ja mitkä ovat henkilöstötarpeet? Opetuksen järjestämisen kustannusten vertailussa

voidaan tarvita yhteistä kriteerien määrittelyä. Keskeistä on myös tietojen sekä toiminnan ja talouden käsitteiden läpinäkyvä kuvaaminen. Tietopohjan kehittämiseen liittyy myös ajantasaiset tiedot kiinteistöistä sekä opetuksen toimipisteiden määristä ja ko'ista. Tietoa ei ole tällä hetkellä ajan tasalla, mutta sen kehitystyö on käynnissä valtioneuvoston tasolla.

Henkilöstöä koskevaa tietopohjaa on kehitetty varhaiskasvatuksen puolella, mutta myöhemmin arvioitavaksi jää, onko tarkkuustaso riittävä kansallisen tietotuotannon näkökulmasta: Vardaan tallennetaan tietoa henkilöstöstä varhaiskasvatustilain mukaisen luokituksen mukaisesti. Esimerkiksi S2/R2-opettajatietoa ei saada. Tilapäisen henkilöstön osalta tietoja ei tallenneta samalla tarkkuudella. Tämä aiheuttaa tietoaukkoja silloin, kun varhaiskasvatustoimija käyttää runsaasti henkilöstöpalvelun kautta välittävää työvoimaa. Sijaisuuksien määrittely ei myöskään ole yksiselitteinen. Tieto suorituksesta täydennyskoulutuksesta kirjoitetaan vapaana tekstikenttänä. Siten tiedon tarkempi analyysi edellyttää laadullista sisältöanalyysiä eikä tuota yhteismitallista tietoa. Täydennyskoulutuksen määrittely ajassa ei ole yksiselitteinen eikä välttämättä huomioi monimuotoista täydennyskoulutautumista. Avoimen varhaiskasvatuksen parissa työskentelevistä ei kerätä tietoa, ellei henkilöstö toimi myös varhaiskasvatuksessa.

Tarve saada tarkempaa tietoa perusopetuksen henkilöstöstä on noussut esiin selkeästi: Tietoa kaivataan esimerkiksi kelpoisuuksista ja opettajaresursseista suhteessa oppilasmääriin. Lisäksi on esitetty tarve tarkemmalle tiedolle koskien henkilöstön erityisiä osaamisalueita, mikä tarkoittaa esimerkiksi tietoa henkilön viittomakielentaidosta. Keskitetty tieto henkilöstöstä mahdollistaisi entistä paremmin koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisen tarkastelun ja julkisen sektorin toimenpiteiden suunnittelun. Vaihtoehtoja tiedonkeruun tavoille ollaan kansallisesti harkitsemassa. Pohditaan, otetaanko käyttöön opettajarekisteri vai jatketaanko esimerkiksi Tilastokeskuksen toteuttamalla opettajatiedonkeruulla, jolloin tulisi ratkoa muun muassa kysymykset tiedon luotettavuudesta. Opettajarekisterin riskinä on kuntiin kohdistuvien lisäkustannusten lisäksi muun muassa se, miten julkisuuslain alaista tietoa voidaan tuottaa ilman, että tiedon pohjalta voitaisiin tuottaa erilaisia ranking-vertailuja, jotka eivät ole koulutuspoliittisesti tarkoituksenmukaisia.

Opettajien ja varhaiskasvatuksen henkilöstön perus- ja täydennyskouluttamiseen tarvitaan yleisen trenditiedon lisäksi myös tarkempaa tietoa opiskelijoista: Kansallinen näkymä tutkintotietoihin varhaiskasvatuksen sosionomien osalta on puutteellinen. Tarve yhtenäistä tilastotietoa aineenopettajien hakijamääristä on noussut esiin. Myös alan vetovoiman seurantaan tarvitaan selkeämpää ja yksityiskohtaisempaa tietoa. Tämä tarkoittaa myös opettajien sekä varhaiskasvatuksen henkilöstön valmistumisen jälkeistä siirtymien seuranta (alan vaihto, aivovuoto).

Varhaiskasvatuksen toiminnan ja kustannusten seurantaan tarvittavat vertailutiedot ovat kunnissa yksityiskohtaisempia kuin mihin kansallinen tietotuotanto on pystynyt vastaamaan. Vardan myötä tietotuotantoa kehitetään, ja myöhemmin arvioitavaksi jää, miten hyvin tieto palvelee tarpeita kunnissa ja laajemmin. Esimerkiksi Vardasta ei saa tietoa varhaiskasvatuksen kokonaisasiakasmaksun määrittelyä varten, vaan järjestelmään tallennetaan vain asiakkaan maksettavaksi jäävä osuus.

Vardan kautta lapsista saatavat tiedot ovat monipuolistuneet, mutta ruotsinkielisten lasten osallistumisesta varhaiskasvatukseen ei saada yksiselitteisesti tietoa. Tarve kehittää Vardaa siten, että tieto ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen osallistuvista saadaan järjestelmästä yksiselitteisemmin, on jo tunnustettu (esim. Oker-Blom 2021). Hyvinvointitietoa varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista saadaan kansallisesti vain neljän vuoden välein. Tarve kehittää hyvinvointitiedon tuottamista paikallisesti tätä useammin on noussut esiin haastatteluissa, ja tämän tueksi on esitetty myös yhtenäistä viitekehystä.

Rajapinnat varhaiskasvatuksen (Varda) ja esiopetuksen (KOSKI) kanssa ovat vielä puutteelliset, mikä vaikuttaa käytännössä sitä, etteivät järjestelmät tue "dynaamista raportointia", jonka vuoksi tiedon yhdistäminen edellyttää manuaalista työtä. Duaalijärjestelmä esiopetuksen puolella itsessään hankaloittaa tietotuotantoa, ja sitä vahvistaa jakautuminen myös tietojärjestelmätasolla. Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen yhteiset tietosisällöt täydentävästä varhaiskasvatuksesta ovat rajallisia.

Lainmukaisista oppimisen tuen järjestelyistä ei tällä hetkellä saada henkilö pohjaista tietoa, mikä on nähty selkeänä puutteena. Henkilöpohjainen tiedonkeruu mahdollistaisi tarkemmat analyysit ja toisi eri rekisteriaineistojen yhdistämismahdollisuuksia. Tarkastelut mahdollistaisivat muun muassa normipohjan toteutumisen seurannan esimerkiksi tehostetun tuen pienryhmien osalta.

Lasten, oppilaiden ja huoltajien kielisyydestä saatava tieto on puutteellista. Mahdollisuus kirjata useampi kieli väestötietojärjestelmään antaisi luotettavamman kuvan koulutussuunnittelun, arvioinnin ja kielivarannon arvioinnin näkökulmista.

Tulevaisuuden tietotarpeissa nousee esiin kuntien tarve saada vertailutietoa lasten hyvinvoinnista ja oppilashuollon järjestämisestä. Kunta ei tällöin ole tilaajan roolissa, ja alueellisen tietotuotannon tarve korostuu. Nykyisen oppilashuollon tietotuotannon vastaavuutta tarpeeseen ei ole voitu arvioida tässä tiedonkeruussa.

Yksi keskeinen kysymys tietotuotannon kehittämisessä koskee sitä, miten ja mitä tietoa hyödynnetään opetuksen järjestäjien ohjauksessa oppilaiden oikeuksien turvaamiseksi. Kunnilla ja kouluilla on varsin itsenäinen päätösvalta.¹³⁸ Mitkä ovat ne indikaattorit, joita seurataan, ja onko tarvittavaa tietopohjaa olemassa niitä varten? Esimerkiksi aluehallintoviranomaisille tulleista kanteluista ei ole kerätty ja julkaistu systemaattisesti tietoa. Tehostetun tuen laittomista pienryhmistä voidaan teoriassa saada KOSKI-järjestelmän henkilö pohjaisen tiedonkeruun myötä paremmin tietoa.

¹³⁸ Kuntien omavalvonta ja huoltajien toimiin perustuva laillisuusvalvonta on arvioitu riittämättömäksi oppilaiden oikeuksien turvaamiseksi. Tutkijat ovat esittäneet systemaattisen riskiperusteisen valvonnan mallia aluehallintovirastojen tehtäväksi. (Mäntylä ym. 2021.)

4.4 Yhteenveto tietotuotannon tilasta ja kehittämistarpeista

Keskeiset havainnot

- » Selvityksen perusteella koulutuspoliittiseen selontekoon kirjattu tavoite laatutavoitteiden ja niiden toteutumista kuvaavien indikaattorien kehittämistä tukisi merkittäväällä tavalla varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen tietopohjan pitkäjänteistä ja vaikuttavaa kehittämistä. Lisäksi selonteon mukaan tulee kehittää avoimeen dataan perustuvaa tietopohjaa ja -järjestelmiä väestönmuutoksesta, palvelutarpeista ja palveluiden tasosta suhteessa valtakunnalliseen laatutasoon.
- » Tietotuotantoa kehitetään parhaillaan myös kokonaisarkkitehtuurin näkökulmasta. Keskustelua työnjaosta tarvitaan peruspalveluiden arvioinnin toimijoiden sekä Karvin kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan arvioitavaksi jää, missä määrin peruspalveluiden arviointiin käytettävä tietopohja on riittävä varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen kannalta, mitkä ovat seurannassa käytettävät indikaattorit ja miten tietopohja vastaa tarvetta. Tietopohjaa tulee myös voida jatkuvasti päivittää ja kehittää.
- » Edelleen on tarve kehittää valtionhallinnon toimijoiden työnjakoa tietotuotannossa ja määrittellä (tarvittaessa säädöstasolla), miten tietojen luovuttaminen mahdollistetaan osana viranomaisen tehtäviä.
- » Tietotuotannon kysymykset tulee olla läpileikkaavasti mukana jo lainsäädäntövaiheessa.
- » Tietotuotannon kehittämisessä tulee pitää tiiviisti mukana erilaiset tutkimuslaitokset sekä aineistojen tuottajat ja hyödyntäjät.
- » Kansallisia linjauksia tarvitaan tietosuojakysymysten ratkaisemiseen siten, että aineistot ovat mahdollisimman laajasti hyödynnettävissä.

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen peruspalveluihin liittyvää lakisäätöistä tietotuotantoa on pyritty valtionhallinnon tasolta keskittämään ja koordinoimaan viime vuosina. Tietovarannot ovat muuttaneet ja muuttavat jatkossakin tiedon tuottamista ja tietosisältöjä. Esimerkiksi Tilastokeskuksen erilliskyselyt ja tiedonkeruut ovat vähentyneet. Erillistiedonkeruiden määrää on pyritty koordinoimaan Opetushallituksesta käsin, mutta työ on kesken. Päällekkäisyyksiä tietotuotannossa syntyy vielä eri toimijoiden erilliselvitysten takia sekä siksi, ettei tietovarantoja ole voitu kehitystyön vaiheen takia ottaa käyttöön täysimääräisesti. Kuntatasolla päällekkäistä tiedonkeruuta tehdään myös siksi, että kansalliset aineistot eivät palaudu sopivassa raekoossa tai aikataulussa siten, että tieto palvelisi nopeasti tehtävää päätöksentekoa. Viiveet tilastojen saamisessa ovat nousseet keskeiseksi puutteeksi eri tahojen ilmaisemana. Kehityssuunta on kuitenkin oikea. Kaikkia tietotarpeita ei voi nostaa kansalliselle tasolle, mutta tarve yhteisille vertailukelpoisille indikaattoreille on olemassa.

Kansallista tietotuotantoa ohjaava tavoite on kirjattu koulutuspoliittiseen selontekoon selkeästi: opetushallinnon puolelle tuotetaan laatutavoitteet ja niiden toteutumista kuvaavat indikaattorit. Lisäksi kehitetään avoimeen dataan perustuvaa tietopohjaa ja -järjestelmiä väestönmuutoksesta, palvelutarpeista ja palveluiden tasosta suhteessa valtakunnalliseen laatutasoon. Se, miten vastuut peruspalveluiden arvioinnissa ja tiedon tuotannossa jakautuvat, on vasta keskustelussa. Myös indikaattorityö edellyttää laaja-alaista määrittelyä.

Raporttiin on kuvattu eri lähteistä saatavia tietoaineistoja. Osa edustaa aikasarjoja, osa yksittäisiä aineistoja ja osa potentiaalisia aineistoja, joita voidaan saada tietovarantojen ja rekisterien yhdistelemisen kautta. Kansallisen tietoarkkitehtuurityön kautta on tarkoitus muodostaa loogisia tietovarantoja, joita voidaan hyödyntää eri tietotarpeisiin. Tavoitteena on, että tietotuotannolla saadaan tietoa muutosten seuraamiseen ja vaikuttavuuden arviointiin. Tämä edellyttää, että tietotuotannon kysymykset ovat tulevaisuudessa läpileikkaavasti mukana myös lainsäädäntövaiheessa. Osin tietotuotannossa on noussut haasteeksi aikasarjojen tuottaminen tietojärjestelmistä. Tietojärjestelmien kehittämistyössä tulisivat rinnakkaisesti mallintaa aikasarjoja, joita järjestelmien tietoista halutaan tuotettavan.

Eri rekisteriaineistot ovat Suomessa teoriassa hyvin yhteen sovitettavissa, mutta haasteen tuovat erilaiset linjaukset ja epäselvyydet tietosuojasta ja aineistojen käyttömahdollisuuksista. Eri valtionhallinnon toimijoiden työnjakoa tulee edelleen kehittää, mutta keskustelussa tulee pitää myös erilaiset tutkimuslaitokset sekä aineistojen tuottajat ja hyödyntäjät. Pelkkä tavoite saada erilaiset tutkimusaineistot yhteiseen käyttöön ei riitä, vaan tämän tulisi tulla myös käytännöksi, jotta kentälle eli kunnille ja opetuksen järjestäjille suunnatut erillistiedonkeruut vähenisivät. Tietojärjestelmien kehittämishankkeissa, joissa tiedon alkulähde palaa kuntiin ja opetuksen järjestäjiin, tulisi tehdä eri toimijoiden tilannekartoitusta ja tuottaa rakenteet sille, että tietotuotanto voidaan myös käytännössä toteuttaa.

Odotukset ovat tulevan tietopohjan osalta korkealla, ja edistyneempiä raportoinnin rajapintoja odotetaan. Toiveina on esitetty raportointipalveluiden kehittämistä siten, että tietopohjaa voidaan hyödyntää selainkäyttöisten valmisraporttien lisäksi eri toimijoiden omissa ohjelmistoissa sekä raportointijärjestelmissä. Väestönkehityksen tuomiin tietotarpeisiin toivotaan niin kunnissa kuin valtakunnallistenkin toimijoiden tahoilta aineistoja, joihin voidaan yhdistää väestö-, rakenne- ja väestöennustetietoa ja joista tuotetaan indikaattoreita ja yhdistettyjä näkymiä. Kansallisella tasolla korostuu tarve saada tietoa jaetuista resursseista niin henkilöstön kuin palveluidenkin hankinnan näkökulmasta.

Kansallisesti tietoarkkitehtuurityön rinnalla kulkee OKSA-sanastotyö. Työ on tärkeää, jotta seurannan ja tilastoinnin käsitteet saadaan vastaamaan mahdollisimman hyvin toiminnan käsitteitä. Myös sektorilainsäädäntöä kirjoittaessa on tärkeää huomioida käsitteet ja toiminnan seuranta. Esimerkiksi miten hahmottuu jatkumo erityisen tuen osalta varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle.

Tiedonkeruun ja tietotuotannon kehittyessä moni asia on kehittämisen kohteena ja tietosisältöjen ja raporttien määrittelyä ollaan vasta tekemässä. Osin ollaan vaiheessa, jossa tarpeena on tuottaa mallinnuksia siitä, minkälaisia näkökulmia halutaan tuottaa tietovarannosta. Vipusen kehitystyön lisäksi Tilastokeskuksen tutkimusaineistojen suunnittelu on vaiheessa, ja esimerkiksi Avi kehittää parhaillaan omaa avointa raportointijärjestelmää, jotta tietoa saadaan eri tietolähteistä ja rajapintojen kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan arvioitavaksi jää, missä määrin peruspalveluiden arviointiin käytettävä tietopohja on riittävä ja mitä tukevaa tietopohjaa

varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tilasta on syytä koota hallinnonalan sisällä. Tietotuotannossa on havaittu eri kokoisia aukkoja, eikä kaikki ole ratkaistavissa tietojärjestelmien kehittämisellä. Kuntien ja valtionhallinnon tiedonintressit eivät näyttäydy ristiriitaisina, mutta tietotuotannon kustannusvaikutuksista ollaan huolissaan. Kaikkien tietotarpeiden osalta tulee punnita tarkkaan jatkuvan seurannan tarvetta ja sen tuottamisesta johtuvan hallinnollisen taakan suhdetta.

Lähteet

Avi 2019: Peruspalveluiden arviointi <https://www.patio.fi/web/pepa-2019-tiedotteet/varhaiskasvatus-ja-esiopetus>

Hannula, H., Karhunen, H. ja Pursiainen, J. (2021). Selvitys opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:54. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163695/OKM_2021_54.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hietanen-Peltola, M., Vaara, S., Laitinen, K. (2019). Koulukuraattoripalvelujen yhdenvertaisuudessa on kehittämistarpeita – tuloksia perusopetuksen opiskeluhuollon seurannasta 2018. Tutkimuksesta tiiviisti 4. Helmikuu 2019. <https://www.julkari.fi/handle/10024/137540>

Hietanen-Peltola M, Vaara S, Jahnukainen J, Laitinen K. (2021). Voimavarana yhteistyö. Opiskeluhoitopalvelujen seuranta OPA 2020 perusopetus. Raportti 4/2021. <https://www.julkari.fi/handle/10024/142566>

Heikkinen, H. L. T., Utriainen, J., Markkanen, I., Pennanen, M., Taajamo, M. ja Tynjälä, P.. Opettajankoulutuksen vetovoima. Loppuraportti. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2020. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:26. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162423/OKM_2020_26.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kepsu, K. ja Henriksson, B. (2019), Hjärnflykt eller inte? Del II - Svenskspråkig ungdomsflyttning till Sverige: trender och drivkrafter, Magma 1/2019. <https://research.abo.fi/en/publications/hj%C3%A4rnflykt-eller-inte-del-ii-svenskspr%C3%A5kia-ungdomsflyttning-till->

Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2/2021. Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelut ja kustannukset vuonna 2020. https://hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_06_16_Kuusikko_varhaiskasvatus_2020.pdf

Lintuvuori, M. (2019). Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia, numero 51. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/304072/Perusope.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lith, P. (2021). Varhaiskasvatuksen markkinat. Raportti lasten päivähoidon asiakkaista, palveluntuottajista, markkinoista ja työllisyydestä tilastojen valossa. Helsinki 07. toukokuuta 2021. <https://www.hyvinvointiala.fi/raportti-varhaiskasvatuksen-markkinat-2021-pekka-lith/>

Mäntylä, N., Karjalainen, V., Refors Legge, M. ja Pernaa, H-K. (2021). Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? Kunnallisan kehittämissätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 111. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/10/111_pukki-kaalimaan-vartijana.pdf

Oker-Blom, G. (2021). Den svenskspråkiga utbildningen i Finland: särdrag, utmaningar, utvecklingsbehov och förslag till åtgärder. Utbildnings- och kulturministeriets publikationer 2021:9. Helsingfors: Utbildnings- och kulturministeriet. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162926>

OPH (2021): opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus - yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2021. Opetushallitus: Oppaat ja käsikirjat 2021:2: https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Opetus_ja_kulttuuritoimen_rahoytus_2021.pdf

Owal Group Oy ja MDI Oy (2022). Maahanmuuton mahdollisuudet osaavan työvoiman näkökulmasta. Opetushallitukselle toteutettu selvitys (julkaisussa).

Pitkänen, K., Hievanen, R., Kirjavainen, T., Suortamo, M., Lepola, L. (2017). Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin. Julkaisut 27:2017. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2017/11/KARVI_2717.pdf

Pursiainen, J., Rusanen, J., Raudasoja, E. M., Nurkkala, R., Kortelainen, T., Partanen, S., & Peuna, I. (2019). Selvitys opettajankoulutuksen rakenteesta yliopistoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:11. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161530/OKM_2019_11_Selvitys_opettajankoulutuksen_rakenteesta_yliopistoissa.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Pyykkö, R. (2017). Monikielisyys vahvuudeksi. Selvitys Suomen kielivarannon tilasta ja tasosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:51. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160374/okm51.pdf>

Ruokonen, T. (2020). Tampereen kaupunkiseudun esi- ja perusopetuksen seutuvertailu 2020. Tampereen kaupunkiseutu. <https://tampereenseutu.fi/wp-content/uploads/2021/10/Esi-ja-perusopetuksen-seutuvertailu-2020-24092021-1.pdf>

Ruokonen, T. (2020b). Tampereen kaupunkiseudun varhaiskasvatuksen seutuvertailu 2020. Tampereen kaupunkiseutu. <https://tampereenseutu.fi/wp-content/uploads/2021/10/Varhaiskasvatuksen-seutuvertailu-2020-30082021-1.pdf>

Tammenmaa, C. (2020). Utredning om antecknande av flera språk i befolkningsdatasystemet. Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:9. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162057/OM_2020_9.pdf

Ukkola, A., Metsämuuronen, J., Paananen, M. (2020). Alkumittauksen syventäviä kysymyksiä. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 10:2020

<https://karvi.fi/publication/alkumittauksen-syventavia-kysymyksiä/>

Summanen, A-M., Rumpu, N., Huhtanen, M. (2018). Oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanon arviointi esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi. Julkaisut 4:2018. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2018/03/KARVI_0418.pdf

Suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen nykytilan arviointi. 17.3.2022. Owal Group Oy. OKM:n toimeksiannosta tehty selvitys. [https://owalgroup.com/wp-content/uploads/2022/03/S2-opetuksen arviointi 170322.pdf](https://owalgroup.com/wp-content/uploads/2022/03/S2-opetuksen_arviointi_170322.pdf)

Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162995>

Varhaiskasvatuksen raportointipalvelu. Selvitys käyttäjätarpeista, tietosisällöistä ja teknologioista. Rapida. 6.4.2020. https://rapida.fi/case_studies/selvitys-varhaiskasvatuksen-raportointipalvelusta/

VM 2020 a: Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf

VM 2020 b: Peruspalvelujen tila 2020: Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:26. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162160>

VM 2021: Nationalspråkstrategin, Kansalliskielistrategia: Statsrådets principbeslut, Valtioneuvoston periaatepäätös. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163650>

owalg'group