Eduskunta
Sivistys-ja tiedejaosto

Asiantuntijakuuleminen 05.10.2016 / HE 134 / 2016 vp

Varhaiskasvatuksen kehittäminen ja rahoituksen riittävyys

Lasten päivähoidosta annettu laki muutettiin varhaiskasvatuslaiksi niin, että se tuli voimaan 1.8.2015. Lain nimi ja osa sisältöä muutettiin. Laki jäi kuitenkin monilta osin varsin keskeneräiseksi ja muun muassa lakiin liittyvät lasten päivähoidosta annetut asetukset jäivät entiselleen sekä nimen että sisällön osalta.

Varhaiskasvatuslain ensimmäiset muutokset eli subjektiivista päivähoito-oikeutta koskevat muutokset tulivat voimaan 1.8.2016. Samaan aikaan tuli voimaan myös lasten päivähoidosta annetun asetuksen muutos, jolla mahdollistettiin päiväkodissa kolme vuotta täyttäneiden lasten ja hoito-ja kasvatushenkilöstön välistä suhdelukua muutettiin 1:7:stä 1:8:aan. Tämä käytännössä tarkoittaa lain mukaisen kolmen hoito- ja kasvatushenkilöstön ympärille rakennetun kolme vuotta täyttäneiden lasten kokopäiväryhmän suurentamista vähintään kolmella lapsella. Näillä muutoksilla haettiin yli 50 miljoonan euron säästöjä lasten keskeisistä palveluista. Leikkaukset kohdennettiin vain varhaiskasvatuspalveluihin, mutta lasten kotona hoitamiseen kohdennettu kotihoidontuki pysyi ennallaan.

> OAJ mielestä sekä lapsen varhaiskasvatusoikeuden rajaus että päiväkodin lapsiryhmien suurentaminen kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivan henkilöstön ja lasten välistä suhdeluku-säännöstä heikentämällä vaikuttavat vahvasti siihen, toteutuuko lasten oikeus saada hyvää ja laadukasta varhaiskasvatusta.
>
> Useiden tutkijoiden arvioiden mukaan varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen kohdistuu juuri näihin lapsiin, jotka eniten hyötyisivät pedagogisista varhaiskasvatuspalveluista.

Varhaiskasvatuslain vaikutuksia arvioidaan tutkimushankkeessa Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Oulun yliopiston yhteistyönä. Väliraportti annetaan eduskunnalle keväällä 2017 ja loppuraportti vuoden 2017 lopussa.

> OAJ katsoo, että eduskunnan olisi arvioitava saatuja tuloksia jo väliraportin julkistamisen yhteydessä.

Valtion tulo- ja menoarviossa vuodelle 2017 todetaan, että varhaiskasvatuslain valmistelua jatketaan.

OAJ pitää erittäin tärkeänä, että varhaiskasvatuslain sisältöä edelleen uudistetaan ja lakiin kiinteästi liittyvät säädökset uudistetaan teknisesti ja sisällöllisesti.

Varhaiskasvatuslain mukaista varhaiskasvatuksen määritelmää tulee korjata niin, että siinä selkeästi määritellään, millä reunaehdoilla toteutuu lain mukainen varhaiskasvatus, jossa korostuu pedagogiikka. Nyt laki määrittelee varhaiskasvatuksen niin, ettei siinä tehdä eroa päiväkodin, perhepäivähoidon tai muun varhaiskasvatuksen välillä. Kuitenkin vain päiväkotien varhaiskasvatukseen edellytetään pedagogisen koulutuksen saaneita henkilöitä.

Varhaiskasvatuslaissa tulee lisäksi säätää muun muassa henkilöstön mitoitukset, henkilöstön nimikkeet, johtaminen ja lapsen erityinen tuki.

Osa näistä lain uudistuksista, kuten esimerkiksi päiväkodin henkilöstön nimikkeiden muuttaminen vastaamaan henkilöstön koulutustaustaa sekä henkilöstön toimenkuvien ja johtamisen selkiyttäminen, voidaan toteuttaa ilman varsinaisia merkittäviä kustannuksia. Nämä muutokset kuitenkin selkiyttäisivät ja jäntevöittäisivät varhaiskasvatuksen pedagogista toimintaa, laatua ja vaikuttavuutta. Tälle uudistukselle löytyy perustelut mm. Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston tekemästä varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutusten arvioinnista (2013).

Varhaiskasvatuksen johtamista koskevat säädökset puuttuvat varhaiskasvatuslaista. Päiväkodin johtajien toimenkuvat ovat jo tällä hetkellä kohtuuttoman laajoja ja yhä useammalla johtajalla on johdettavanaan useita päiväkoteja, varhaiskasvatus-yksiköitä ja toimintamuotoja. monissa kunnissa johtajien toimia on edelleen suunniteltu yhdistettäviksi. Toteutetut varhaiskasvatuksen leikkaukset ja heikennykset ovat tehneet varhaiskasvatuksen johtamistyöstä entistä haastavampaa. Ne ovat muun muassa lisänneet päiväkotien lasten ja asiakasperheiden määrää sekä johtajien työmäärää muun muassa varhaiskasvatuspäätösten prosesseissa sekä käytännön järjestämisen haasteissa.

Johtajien työn tekemisen edellytyksiä tulee parantaa, sillä johtamisella on selkeä vaikutus koko varhaiskasvatustoiminnan laatuun. Johtajan tulee voida johtaa päiväkotien varhaiskasvatustyötä, pedagogiikan sekä toimintakulttuurin kehittämistä ja toimia läsnä olevana lähiesimiehenä. Tätä edellyttävät myös pian valmistuvat valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet.

OAJ katsoo, että varhaiskasvatuslain jatkovalmistelu tulee tapahtua avoimesti ja laajasti asiantuntijoita ja muun muassa varhaiskasvatustutkijoita kuullen. Uudistamistyön valmisteluun tulee myös varata taloudelliset edellytykset.

Valtion tulo- ja menoarviossa vuodelle 2018 on varauduttava riittävästi lain sisällöllisiin uudistuksiin. OAJ:n mielestä varhaiskasvatuslain jatkovalmistelun yhteydessä tulee varhaiskasvatukselle myös laatia laatukriteerit.

Tavoitteena tulee olla, että kolme vuotta täyttäneiden lasten osallistumista pedagogiseen varhaiskasvatukseen nostetaan muiden Pohjoismaiden tasolle. Näin vahvistetaan koulutuksellista tasa-arvoa ja estetään oppimistulosten eriytyminen. OAJ esittää, että asetetaan selvityshenkilö, jonka tehtävänä olisi arvioida, miten se parhaiten toteutuu ja mikä osallistumista estää. Samalla selvitetään taloudelliset vaikutukset sekä mahdollinen toteutumisaikataulu. Samassa yhteydessä tulee arvioida myös kotihoidontuen vaikutukset lapsen osallistumiseen pedagogiseen varhaiskasvatukseen. Osana selvitystä tulee myös arvioida pedagogisen ja muun varhaiskasvatushenkilöstön koulutustarpeita suhteessa siihen tilanteeseen, että kolme vuotta täyttäneet lapset osallistuvat pedagogiseen varhaiskasvatukseen kattavasti.

OAJ myös katsoo, että Suomen tulee siirtyä eurooppalaiseen käytäntöön ja tarjota kolme vuotta täyttäneille lapsille maksuton osapäiväinen pedagoginen varhaiskasvatus päiväkodissa opettajan johdolla.

Suomessa pedagogiseen varhaiskasvatukseen osallistuminen on selkeästi OECD maiden keskitason alapuolella. Kolme vuotta täyttäneistä lapsista alle 70 prosenttia osallistuu pedagogiseen varhaiskasvatukseen. Kuitenkin tutkimuksen mukaan (TITA Tackling Inequalities in Time of Austerity) alle kolmivuotiaana päivähoidossa olleet jatkavat toisen asteen koulutukseen, menevät lukioon ja opiskelevat yliopistossa muita useammin. Yhteydet ovat vahvimmat 2-vuotiaana päivähoitoon siirtyneillä. Yhteys on sama matalasti ja korkeasti koulutettujen vanhempien lapsilla.

Valtion tulo- ja menoarvion 2017 mukaan esiopetuksessa olevien lasten varhaiskasvatusoikeutta on tarkoitus muuttaa siten, että kunnille mahdollistetaan esiopetuksessa olevan lapsen hoidon toteuttaminen maksullisena kerhotoimintana.

OAJ mielestä esitys ei ole lapsen edun mukainen. Kerhotoiminnan osalta ei ole määritelty henkilöstön kelpoisuuksia eikä lapsiryhmäkokoja. Talousarviossa esitetyssä mallissa kuusivuotiaan lapsen päivä pilkkoutuu jopa kolmeen osaan, jos hän on kerhotoiminnassa ennen ja jälkeen esiopetuksen. Käytäntö voi merkitä lapselle myös turvatonta kulkemista esiopetuksen ja kerhotoiminnan välillä. Tämä ratkaisu rikkoisi lapsen päivän kokonaisuuden ja heikentäisi lapsen mahdollisesti tarvitseman tuen toteutumista. Se ei edistäisi lapsen oppimista ja lapsen pysyviä, turvallisia toverisuhteita ja voi altistaa kiusaamiselle.

Tällä hetkellä suurin osa esiopetuksesta toteutetaan päiväkodissa. Päiväkodissa toteutuu kokonaisuutena myös lasten varhaiskasvatus ennen ja jälkeen esiopetuksen.

Opetushallitus on hyväksymässä valtakunnalliset varhaiskasvatuksen järjestäjää velvoittavat varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Perusteiden pojalta laaditaan kunnissa omat varhaiskasvatussuunnitelmat ja syksystä 2017 alkaen lapsikohtaiset varhaiskasvatussuunnitelmat. Suunnitelmien tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatuksen laatua, pedagogiikkaa, sisältöjä ja vaikuttavuutta. Lain mukaan suunnitelmien laatiminen on lastentarhanopettajakelpoisen henkilön vastuulla. Lain perusteluosan mukaan paras osaaminen tähän tehtävään on varhaiskasvatuskandidaatin tutkinnon suorittaneella henkilöllä. OECD on suosittanut, että päiväkotien, varhaiskasvatusinstituutioiden henkilöstöstä vähintään puolella tulisi olla korkea-asteen koulutus. Meillä vain noin 30 % päiväkotien henkilöstöstä on lastentarhanopettajia. Varhaiskasvatuksen laadun ja pedagogisen toiminnan takaamiseksi olisi palattava aiempaan käytäntöön ja edellyttää kolme vuotta täyttäneiden lasten ryhmiin kaksi lastentarhanopettajaa.

OAJ katsoo, että varhaiskasvatuksen pedagogisen toimintakulttuurin vahvistaminen, osaamisen lisääminen sekä varhaiskasvatussuunnitelmien laatiminen ja arviointi edellyttävät riittävää opettajien, johtajien ja muun henkilöstön täydennyskoulutusta. Tämä edellyttää varhaiskasvatuksen järjestäjille kohdennettua erillisesti haettavaa määrärahaa.

OAJ pitää hyvänä ja tärkeänä sitä, että yliopistojen lastentarhanopettajakoulutuksen sisäänottoja on laajennettu vuosittaisella lisärahalla 2012-2016 ja näin saatu pedagogisen lastentarhanopettajakoulutuksen määrät kääntymään kasvuun. Erittäin merkityksellistä on myös se, että pedagogisen lastentarhanopettajakoulutuksen määrälliset tavoitteet sopimuskaudelle 2017-2020 on asetettu aiempaa selkeästi suuremmiksi. Edelleen kuitenkin tulisi yliopistojen suomen– ja ruotsinkielisen lastentarhanopettajakoulutuksen aloituspaikkamääriä lisätä ottaen huomioon lain mukainen, varhaiskasvatuspalvelujen kasvava pedagoginen tehtävä, lasten osallistumismäärien kasvattaminen ja henkilöstön eläköityminen. Lastentarhanopettajien yliopistotutkintojen määrää tulisi edelleen lisätä siten, että vuosittainen sisäänottomäärä yliopistojen lastentarhanopettajakoulutukseen olisi vähintään 700 uutta opiskelijaa.

Varhaiskasvatuspalvelujen maksut tulee pitää sellaisella tasolla, että ne kannustavat perheitä laittamaan lapsen varhaiskasvatuspalveluihin, suojelevat lapsen oikeutta hyvään ja tuvalliseen varhaiskasvatukseen ja tukevat lapsiperheiden osallistumista työelämään ja opiskeluun.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja

Auli Setälä
erityisasiantuntija