Varhaiskasvatuksen opettajien liitto

Rautatieläistenkatu 6

00520 Helsinki

15.10.2019

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Teema: Teema: Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus; (luku 29.10). Miten hallitusohjelman painopisteet näkyvät vuoden 2020 talousarvioesityksessä? Toimenpiteet varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun turvaamiseksi sekä kokemukset varhaiskasvatuksen pd-rahoituksesta ja maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilusta? Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityinen tuki; miten toteutuu ja miten resurssit allokoituvat? Talousarvioesityksen erityiset kipupisteet?

Varhaiskasvatuksen opettajien liitto (Lastentarhanopettajaliitto) kiittää mahdollisuudesta lausua vuoden 2020 talousarvioesityksestä. Lausunto keskittyy tarkastelemaan talousarvioesitystä varhaiskasvatuksen lähtökohdista.

Varhaiskasvatuksen opettajien liitto pitää hallituksen osoittamia panostuksia varhaiskasvatukselle merkittävinä. On sekä lasten yhdenmukaisen oppimisen ja kasvun että eriarvoisuuden vähentämisen kannalta tärkeää, että viime vuosien varhaiskasvatuksen myönteisten uudistusten toimeenpanoa ja kehittämistä jatketaan. Talousarvioesityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön vaikuttavuuden tavoitteet varhaiskasvatukselle ovat varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistaminen, oppimistulosten parantuminen, eriarvoisuuden vähentyminen ja varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen. Varhaiskasvatuksen opettajien liitto tarkastelee talousarvioesitystä näistä lähtökohdista.

Pysyvät valtionrahoituksen lisäykset sekä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden että ryhmäkokoasetuksen palauttamiseksi yli 3-vuotiaiden ryhmissä ovat keskeisiä toimenpiteitä rakenteeltaan yhdenmukaisen ja tasa-arvoisen varhaiskasvatuksen turvaamiseksi. Myönteistä on se, nämä toteutuvat jo ensi syksynä. Oulun yliopiston VakaVai-hankkeen tuloksissa todettiin vuonna 2016 tehtyjen varhaiskasvatuksen heikennysten aiheuttaneen päiväkoteihin olosuhteita, joita ei voi pitää varhaiskasvatuslain tavoitteiden mukaisina. Keskeistä on se, että subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden palautus rauhoittaa sekä lapsiryhmien kokoonpanot että ryhmäkoot.

Varhaiskasvatuksen opettajien liitto korostaa tässä yhteydessä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arviointituloksia viisivuotiaiden maksuttomasta varhaiskasvatuskokeilusta, jossa nämä vuonna 2016 lainsäädäntöön tehdyt heikennykset laskivat lasten varhaiskasvatukseen osallistumista kunnissa, joissa heikennykset oli otettu käyttöön. Päätös palauttaa kokopäiväinen varhaiskasvatusoikeus ja ryhmäkokoasetus tukevat hallitusohjelman pyrkimystä nostaa varhaiskasvatukseen osallistumista.

Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmassa laajennetaan 5-vuotiaiden maksuttoman osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kokeilua, valmistellaan kaksivuotisen esiopetuksen pilotointihanketta sekä kehitetään kolmiportaisen tuen mallia varhaiskasvatukseen. Kolmevuotiseen varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan on talousarvioesityksessä suunnattu 125 miljoonaa, josta vuodelle 2020 on suunnattu 32,500 miljoonaa euroa. Tästä rahasta 7,500 miljoonaa euroa on positiivisen diskriminaation eli myönteisen erityiskohtelun avustusta. Saamenkielisten lasten varhaiskasvatuspalveluiden turvaamiseen on talousarvioesityksessä suunnattu enintään 240 000 euroa.

Varhaiskasvatuksen opettajien liitto pitää avustuksia myönteisenä, mutta huomauttaa, että varsinaisessa hallitusohjelmassa laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan oli suunnattu 205 miljoonaa euroa.

On hyvä, että varhaiskasvatukseen on suunnattu positiivisen diskriminaation avustusta ja että haasteellisella alueilla toimivien päiväkotien henkilöstömäärää pyritään lisäämään. **Varhaiskasvatuksen opettajien liitto esittää, että tämä myönteisen erityiskohtelun varat suunnattaisiin erityisesti palkkaamalla lisää varhaiskasvatuksen opettajia sekä varhaiskasvatuksen erityisopettajia. Myös ryhmäkojen pienentäminen on kannatettava esitys**. Positiivisen diskriminaation määrärahan käytöstä on paljon myönteisiä kokemuksia ja tutkimusten mukaan se on vaikuttavaa. Määrärahoilla on kunnissa pystytty palkkaamaan sekä varhaiskasvatuksen opettajia että erityisopettajia ja pienentämään ryhmäkokoja.

On myös hyvä, että avustusta suunnataan näiden lisäksi esiopetuksen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen kaksikielisen opetuksen järjestämiseen ja kielikylpytoimintaan. Varhaiskasvatuksen opettajien liitto suhtautuu erittäin myönteisesti myös siihen, että valtakunnallisen varhaiskasvatuksen tietovarantoa vahvistetaan ja kehitetään, joka edesauttaa varhaiskasvatuksen opettajatarpeen kartoittamisessa.

Myönteistä talousarvioesityksessä on varhaiskasvatuksen erityisen tuen mallin kehittäminen. Tämä on varhaiskasvatuksessa pitkään odotettu muutos. Opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallisen selvityksen (2017) mukaan kuntien käytännöt lapsen kehityksen ja oppimisen tuen toteuttamisen osalta varhaiskasvatuksessa ovat kirjavia. Lapsen saama tuki voi olla riippuvainen perheen asuinpaikasta ja myös varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tarjoamien tukien välillä on eroja. Selvityksen mukaan esiopetuksessa kaikki lapset saavat suunnitellut tukitoimet selvästi useammin, kuin varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksessa tuen rakenne ei jäsenny laissa yhtä selkeästi kuin perusopetuslaissa ja on mahdollistanut kunnissa eri käsitteiden käyttämisen ja vaihtelevat tuen käytännöt. Varhaiskasvatuksen opettajien liitto toteaa, että varhaiskasvatuslakiin tarvitaan lapsen kehityksen ja oppimisen tukemiseen ohjaava selkeä kirjaus ja malli. Samalla tulee kirjata asiantuntijakonsultaatiosta, avustajista sekä hallinnon päätösten tekemisestä. **Erityisen tuen malli on hyvä kehittää yhtenäiseksi varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Tässä on hyvä hyödyntää OAJ:n esittämiä reunaehtoja erityisen tuen mallille. Toimenpideohjelmassa tulee rahoituksen painopiste olla erityisen tuen kehittämisessä.**

Viisivuotiaiden maksuton varhaiskasvatuskokeilu

Varhaiskasvatuksen opettajien liitto katsoo, että on hyvä, että viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua laajennetaan. Tämä on osoitus siitä, että Suomessa on vahva poliittinen tahtotila varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskus on arvioinut viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ensimmäistä vaihetta vuosina 2018-2019. Arvioinnin mukaan viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyi merkittävästi kokeilussa mukana olleissa kunnissa. Arviointitulosten pohjalta on kokeilun laajentamisen jatkuessa, kiinnitettävä huomiota millaiseen varhaiskasvatukseen viisivuotiaiden halutaan osallistuvan ja millaisiin kellonaikaan maksutonta varhaiskasvatusta järjestetään. Lisäksi huomiota tulee kiinnittää myös vuorohoidon kysymyksiin. Maksuttomuuden tulisi koskea päiväkotien pedagogista varhaiskasvatusta eikä esimerkiksi perhepäivähoitoa. **Varhaiskasvatuksen opettajien liitto katsoo, että pedagogisen varhaiskasvatuksen selkeämpi määrittely varhaiskasvatuksen opettajan vastuulla olevaksi toiminnaksi, selkeyttäisi maksuttoman viisivuotiaiden varhaiskasvatuskokeilun järjestämistä.**

Karvin viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun arvioinnissa todettiin, että osallistumisasteen nostamisen yhteydessä on tarpeen tunnistaa varhaiskasvatusjärjestelmän sisällä olevia osallistumisen esteitä ja purkaa ne. Hallitusohjelmaan on kirjattu kotihoidon tuen säilyttäminen. Karvin viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin mukaan osallistumisasteen nostamiseksi tulee **huomiota kiinnittää kotihoidon tuen sisarkorotuksen ja kotihoidon tuen kuntalisien saamisen ehtoihin niin, että vanhempien sisarusten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyisi.**

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu antaa askelmerkit joustavaan esi- ja alkuopetukseen ja on kannatettava ajatus. On tärkeää huomioida, ettei järjestelmään luoda kahden lainsäädännön alaista toimintaa. **Tärkeää on se, että esiopetus ja joustava esi- ja alkuopetus kytkeytyvät toisiinsa.** Karvin arvioinnissa huomautettiin, että maksuton varhaiskasvatus ja kaksivuotinen esiopetus eivät ole sama asia. Näiden väliset erot tulisi kirkastaa.

Kaksivuotisen esiopetuksen pilotointi

Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmassa valmistellaan kaksivuotisen esiopetuksen pilotointihanketta. Varhaiskasvatuksen opettajien liitto suhteutuu myös tähän myönteisesti. **On kuitenkin ensisijaisen tärkeää, että ennen esiopetuksen pilotoinnin käynnistämistä, tehdään huolellinen valmistelu ja varsinaista kokeilua varten valmistellaan kokeiluajan lainsäädäntö**. Opetushallitus on esittänyt vaihtoehtoja kaksivuotisen esiopetuksen mahdollisille toteutukselle selvityksessään (2018). Selvitystä on hyvä hyödyntää kokeiluajan lainsäädännön toteutuksessa. Tämä antaa myös lähtökohdan laatia kaksivuotiselle esiopetukselle opetussuunnitelman, jossa on huomioitu viisivuotiaiden oppimisen ja kehityksen erityispiirteet.

Pienten, alle kouluikäisten lasten opetus vaatii vahvaa varhaiskasvatuspedagogista osaamista, ja vahvin osaaminen tähän on yliopistokoulutetulla varhaiskasvatuksen opettajalla. **Keskeistä kaksivuotisen esiopetuksen pilotoinnin kehittämisessä on se, että päävastuu esiopetuksen suunnittelusta, toteutuksesta ja arvioinnista on varhaiskasvatuksen opettajalla. Esiopetuksessa tulee säilyttää varhaiskasvatuslain mukainen suhdelukumitoitus, henkilöstörakenne ja kelpoisuudet, myös esiopetuksen jälkeisessä varhaiskasvatuksessa. Esiopetuksen toimintaympäristönä tulee säilyttää ensisijaisesti päiväkotimaisena ympäristönä.** Esiopetuksen pilotointia tulee arvioida tutkimusperustaisesti ja käyttää tätä arviointitietoa kaksivuotisen esiopetuksen kehittämiseksi. Mahdollisen lainsäädännön muutokset tulee suunnitella ja valmistella huolella siten, että keskiössä on lapsen etu.

Keskeisiä kipupisteitä

Keskeisiä kipupisteitä varhaiskasvatuksessa ovat varhaiskasvatuksen opettajien riittävän määrän turvaaminen ja pedagogisen varhaiskasvatuksen selkeämpi määrittely.

Talousarvioesityksessä ei ole suunnattu erillistä rahoitusta varhaiskasvatuksen opettajakoulutusmäärien kasvattamiseen. Varhaiskasvatuksen opettajakoulutusmääriä tulee kuitenkin yliopistoissa nostaa pysyvästi. Tämä on välttämätöntä varhaiskasvatuslain tavoitteiden saavuttamiseksi yhdenmukaisesti. Viime hallituskaudella aloitettua yliopistojen varhaiskasvatuksen koulutuspaikkojen rahoitusta on jatkettava.

Vuosituhannen ensimmäisenä vuosikymmenenä Suomessa ei seurattu varhaiskasvatuksen opettajamääriä lainkaan. Tämä johti siihen, että varhaiskasvatuksen opettajakoulutusten sisäänottomäärät laskivat yliopistoissa romahdusmaisesti. Varhaiskasvatuksen opettajia valmistui 10 vuoden ajan hyvin vähän. Hallinnon alan siirto opetusministeriöön ja vuoden 2018 varhaiskasvatuslaki nosti lopulta esiin mittavan varhaiskasvatuksen opettajatarpeen.

Varhaiskasvatuksen opettajakoulutus on edelleen vetovoimainen, vaikkakin hakijamäärät ovat laskeneet. Hakijamäärien lasku koskee koko opettajakoulutusta ja syitä laskuun on hyvä selvittää. Suomalaisen koko koulutusjärjestelmän vahvuus on nimenomaan korkeasti koulutetut opettajat. Seuraavan vuosikymmenen aikana varhaiskasvatuksen opettajien ja päiväkodin johtajien eläköityminen tulee olemaan mittavaa. **On kiireellisesti lisättävä pysyvästi varhaiskasvatuksen opettajien, erityisopettajien ja kasvatustieteen maistereiden koulutusmääriä, jotta päiväkodeissa on siirtymäajan päättyessä varhaiskasvatuslain mukainen henkilöstörakenne. Koulutusmääriä tulee lisätä myös saamenkielisen ja ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen opettajakoulutuksiin.**

Lisäksi on kiinnitettävä varhaiskasvatusalan houkuttelevuuteen, jotta varhaiskasvatuksen opettajan työ säilyy edelleen vetovoimaisena. Yksi merkittävä tekijä on luoda päiväkoteihin työskentelyolosuhteita, jossa opettajan korkeaa osaamista käytetään hyödyksi parhaalla mahdollisella tavalla. **Varhaiskasvatuksen opettajien liitto esittää, että varhaiskasvatuslaissa oleva henkilöstömitoitusta koskevan poikkeamispykälän (§ 36) poistetaan. Näin lainsäädäntötasolla luodaan rakenteita lapsiryhmien rauhoittamiseksi.**

Varhaiskasvatuksen määrittely

Lainsäädännössä pedagoginen varhaiskasvatus tulee määritellä varhaiskasvatuksen opettajan vastuulla olevaksi toiminnaksi. Tällä hetkellä varhaiskasvatusta tarjotaan eri varhaiskasvatuksen toimintamuodoissa ja jopa yöaikaan. On selvää, että perhepäivähoidossa tai avoimessa varhaiskasvatuksessa ei voida asettaa samoja vaatimuksia ja tavoitteita, kuin yliopistollisen koulutuksen suorittaneen varhaiskasvatuksen opettajan toiminnalle. Tähän viitattiin Kansallisen koulutuksen arviointiviraston Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden 2016 toimeenpanon arviointiraportin johtopäätöksissä (2018).

Lisääntyvä tieto korkeatasoisen varhaiskasvatuksen vaikuttavuudesta asettaa vaatimuksen varhaiskasvatuksen selkeämmälle määrittelylle. Täsmällisemmällä varhaiskasvatuksen määrittelyllä tuotetaan reunaehdot, jossa mahdollistetaan jokaisen lapsen yhdenvertaista oikeutta varhaiskasvatuslain tavoitteiden mukaiseen pedagogiseen varhaiskasvatukseen. **Varhaiskasvatuksen määrittelyssä on kysymys myös varhaiskasvatuksen opettajuuden vetovoimaisuudesta.** Varhaiskasvatuksen täsmällisemmällä määrittelyllä luodaan varhaiskasvatuksen opettajien työolosuhteisiin sellaisia reunaehtoja, jotta he voivat kohdentaa osaamistaan parhaalla mahdollisella tavalla lapsen oppimisen ja kehityksen edistämiseksi.

Varhaiskasvatuksen opettajien liitto suhtautuu myönteisesti siihen, että varhaiskasvatusta koskeva tutkimustieto korkeatasoisen varhaiskasvatuksen vaikuttavuuden lukuisista ulottuvuuksista on otettu vakavasti. Erityisen myönteistä on se, että talousarvioesityksessä varhaiskasvatuksen lähtökohdaksi otetaan tutkittu tieto ja vahvaan pedagogiikkaan perustuva kokonaisvaltainen näkemys oppijan kehityksestä, oppimisesta ja kasvusta.

Suuren toimintakulttuurin äärellä oleva varhaiskasvatus tarvitsee resursseja myös johtajuuden kehittämiseen. **On suunnattava rahoitusta varhaiskasvatuksen johtajien täydennyskoulutukseen ja muuhun tukeen varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin kehittämisprosessin onnistumiseksi ja loppuun saattamiseksi.** On hyvä, että talousarvioesityksessä on huomioitu Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi, jonka tavoitteena on seurata varhaiskasvatuslain toimeenpanoa ja muutosprosessia.

Helsingissä 15.10.2019

Anitta Pakanen
Puheenjohtaja
Varhaiskasvatuksen opettajien liitto

Jaana Lahdenperä-Laine
Viestintäasiantuntija
Varhaiskasvatuksen opettajien liitto