

14.10.2015

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 (HE 30/ 2015vp)

Teema: Varhaiskasvatuksen kehittäminen ja rahoituksen riittävyys

Pyydettyinä lausuntona varhaiskasvatuksen kehittämisestä ja rahoituksen riittävyydestä Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry toteaa seuraavaa:

Rahoituksen riittävyys

1. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen

Osana hallituksen linjaamia julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia esitetään subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamista niin, että jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Oikeus laajempaan varhaiskasvatukseen olisi riippuvainen mm. perheen työmarkkina-asemasta.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ei kannata subjektiivisen varhaiskasvatus-oikeuden rajoittamista. Subjektiivisen varhaiskasvatus-oikeuden rajoittaminen on vastoin varhaiskasvatuksen tavoitteita mm. koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamisen osalta.

Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen lisää merkittävästi hallinnollista työtä kunnissa eikä siksi tuota haetun suuruisia kustannussäästöjä.

Laskelmat perustuvat puhtaasti arvioihin ja yli kymmenen vuoden takaisiin selvityksiin. Laskelmissa ei ole otettu huomioon lisäkuluja, jotka mahdollisesti syntyvät sosiaali- ja terveystalouteen ja muihin korjaaviin palveluihin.

Useat tutkimukset osoittavat, että päiväkodin varhaiskasvatus pienentää syrjäytymisriskiä. Lisäksi kansainväliset talouselämän asiantuntijat ovat todenneet,

14.10.2015

että laadukas varhaiskasvatus, ei mikä tahansa päivähoito, on taloudellisesti tuottavaa (R. Putnam ja J. Heckman).

Euroopan unionin Komission tiedonannossa (Sosioekonomisten vaikutusten parantaminen investoimalla taitoihin 2012 ja Komission suositus 2013 "Investoidaan lapsiin – murretaan huono-osaisuuden kierre") todetaan, että tärkein tapa parantaa koulutusinvestointien tehokkuutta on parantaa koulutustarjonnan laatua. Yksi painopiste varojen käytön tehostamisessa olisi oltava koulutuksen varhaisvaiheet. Korkealaatuisen ja kohtuuhintaisen varhaiskasvatuksen järjestäminen erityisesti yhteiskunnassa heikompaan asemaan joutuneille ryhmille on kannattavaa.

THL:n lapsiperheiden hyvinvointi selvityksen mukaan (2014) päiväkotihoidon ja perhepäivähoidon kustannukset hoitopäivää kohden olivat vuonna 2012 samansuuruiset. Kokopäivähoidon kustannukset olivat 73,6 euroa/päivä ja osapäivähoidon 44,1 euroa/päivä.

Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen vaikuttaa myös yksityisiin palveluihin. Täysin yksityisissä palveluissa voidaan edelleen tarjota myös kokopäiväistä varhaiskasvatusta vanhempien työmarkkina-asemasta huolimatta.

Toisaalta kuntien oman toimintakapasiteetin riittäessä voi kuntien ostopalvelupäiväkotien käyttö vähetä.

2. Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen 20 tuntia/ viikossa

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n mielestä nykyistä säädöstä varhaiskasvatuksen ja päivähoidon osa- ja kokopäivätoiminnan tuntirajoista ei ole mitään perusteita muuttaa.

Nykyisellään osapäivätoiminta määritellään korkeintaan 5 tuntia kestäväksi toiminnaksi (Asetus lasten päivähoidosta 4§)

Osapäivätoiminta tulee järjestää päivittäisenä toimintana sillä vain näin toteutuu lapsen etu ja tavoitteellinen ja suunnitelmallinen varhaiskasvatus.

Varhaiskasvatusoikeuden määrittely 20 viikkotuntina sopii päivähoito-oikeuden määrittelyyn, mutta ei suunnitelmallisen tavoitteellisen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen.

YK:n lasten oikeuksien komitea (2011) kehotti Suomea parantamaan varhaiskasvatuksen laatua ja kannustamaan nykyistä useampia vanhempia

14.10.2015

ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin ja että varhaiskasvatusohjelmien kattavuutta ja laatua parannetaan.

Lasten hoitomuodon valinta on yhteydessä vanhemman koulutukseen. Vähemmän koulutetuissa perheissä lasten kotihoito on yleisempää, samoin perhepäivähoidon käyttö (THL 2014).

Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen määriteltynä viikkotunteina aiheuttaa myös monimutkaista ja lisääntyvää hallinnollista työtä mm. varhaiskasvatuspaikan hakumenettelyn, henkilöstömitoituksen, lapsiryhmien muodostamisen, tavoitteiden seurannan ja palvelutarpeen arvioinnin ym. osalta ja tuottaa näin uusia kustannuksia ja uutta normiviidakkoa.

Varhaiskasvatuksen vaikuttavuus ja tuloksellisuus edellyttää riittävää päivittäistä, suunnitelmallista ja tavoitteellista, pysyvää toiminta-aikaa. Pienten lasten kanssa toimiminen, tekeminen ja leikkien oppiminen tapahtuu hitaasti ja eikä toiminta-aikaa voi yksioikoisesti verrata esim. esiopetuksen ja perusopetuksen tunti/toiminta-aikoihin.

Varhaiskasvatuspalvelut tulee järjestää niin, että niissä toteutuu pedagoginen painotus ja että ne kaikin tavoin tukevat koulutuksellista tasa-arvoa ja syrjäytymisen ehkäisyä sekä oppimisvaikeuksien ennaltaehkäisyä.

Suomessa opettajan ohjaamaan päiväkotien pedagogiseen varhaiskasvatukseen osallistuu vain alle 70 % 3-5 vuotiaista lapsista. Tämä on huomattavasti vähemmän kuin muissa pohjoismaissa ja OECD maissa. Suomi on talousarviossaan sitoutunut EU:n tavoitteeseen, että 95% yli 4-vuotiaista lapsista osallistuisi laadukkaisiin pedagogisiin varhaiskasvatuspalveluihin vuoteen 2020 mennessä.

EU ja OECD laskee varhaiskasvatuspalveluihin vain pedagogisen, opettajan johdolla tapahtuvan toiminnan.

OAJ haluaa tuoda myös esille, että subjektiivinen päivähoito-oikeus ja kotihoidontukijärjestelmä on lainsäädännössä kytketty toisiinsa ja nyt leikkaukset kohdistuvat vain varhaiskasvatuspalveluihin.

3. Lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välinen suhdeluku ja henkilöstörakenne

14.10.2015

Osana välttämättömiä taloudellisia sopeutustoimia esitetään päiväkodin henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun muuttamista kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta 1:7stä 1:8:aan.

Suhdeluvun muuttaminen estää varhaiskasvatuslaissa asetettujen tavoitteiden toteuttamista, heikentää tukea tarvitsevien lasten asemaa, eikä edistä hallitusohjelman mukaista lasten hyvinvointia.

Toisaalta on myös kyseenalaista se, että lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön väliset suhdeluvut voivat vaihdella sen mukaan minkä pituisen ajan lapsi on päiväkodissa tai varhaiskasvatuspalveluissa.

Lisäksi on varsin kestämaton tilanne lasten edun kannalta, että päiväkotia koskevat säädökset henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun osalta voidaan ohittaa nimeämällä toiminta mm. kerhotoiminnaksi, leikkitoiminnaksi tai avoimeksi varhaiskasvatuspalveluksi.

Säädöksen muuttamisen kustannusvaikutuksia ei voi laskea vain tuottoina vaan toiminnan laadun heikennykset vaikuttavat myös varhaiskasvatuksen tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Laskelmien mukaan lasten kontaktisuhteiden määrä 20 lapsen ryhmässä on 190 ja 25 lapsen ryhmässä 300. Tämä osoittaa selkeästi laadun heikennykset. Lisäksi suuret lapsiryhmät vaikuttavat lapsen sairastavuuteen ja opettajan mahdollisuuteen huomioida lapsi yksilönä ja lapsen yksilölliset tarpeet.

Lasten hyvinvoinnin ja tuloksellisen ja tuottavan varhaiskasvatuksen kannalta on myös ristiriitaista se, että ryhmien koko liittyy vahvasti siihen kuinka paljon samassa ryhmässä on osa-aikatoiminnassa ja kokopäivätoiminnassa olevia lapsia.

Varhaiskasvatuksen kehittäminen

Valtion tulo- ja menoarviossa on varattu varhaiskasvatuksen kehittämiseen 7 miljoonaa euroa.

4. Yliopistollisen lastentarhanopettajakoulutuksen lisääminen

Valtion tulo- ja menoarviossa esitetään että yliopistollisen lastentarhanopettajakoulutuksen sisäänottoja lisätään kertaluontoisesti vuonna 2016 120 opiskelijalla.

14.10.2015

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ on erittäin tyytyväinen tähän päätökseen. Yliopistolliselle lastentarhanopettajakoulutukselle tarvitaan kuitenkin pitempiaikainen laajennusohjelma, jotta varhaiskasvatuspalveluihin saadaan riittävästi koulutettuja opettajia.

Yliopistollisen lastentarhanopettajakoulutuksen myötä myös alan tutkimustoiminta vahvistuu ja kehittyy tukemaan varhaiskasvatuksen kehittämistä.

5.

Varhaiskasvatuksen määrittely

Elokuun alussa 2015 voimaan tullut varhaiskasvatuslaki korostetaan varhaiskasvatusta pedagogisena toimintana. Laissa ei kuitenkaan määritellä selkeästi, millä reunaehdoilla pedagoginen toiminta toteutuu. Laki antaa liian väljästi mahdollisuuden toteuttaa varhaiskasvatuspalveluita ns. kerhotoimintana. Kerhojen osalta henkilöstön kelpoisuuksia ja ryhmäkokoja ei ole säädelty. Myöskään perhepäivähoidossa ei voi katsoa toteutuvan varhaiskasvatuksen, jossa korostuu pedagogiikka. (Viite Sami Mahkonen, oikeustieteen tohtori, teos Varhaiskasvatuslaki).

Varhaiskasvatuksen tuloksellisuus ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi on selkiytettävä varhaiskasvatuksen määritelmää. Varhaiskasvatus, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka edellyttää, että siitä vastaa pedagogisen koulutuksen saanut henkilö. Tämän suuntainen vaatimus on myös eduskunnan hyväksymän varhaiskasvatuslain yhteydessä hyväksytty lausuma.

6. Varhaiskasvatuksen osaamisen ja pedagogian vahvistaminen

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan 2013–2015 raportissa esitetään varhaiskasvatuksen kehittämisen ja tutkimuksen painopisteeksi viisi teema-kokonaisuutta: laatu, henkilöstön osaaminen, pedagogiikka, ohjaus ja palvelujärjestelmä sekä tutkimus.

Raportissa esitetään toimenpiteinä mm. varhaiskasvatuksen kussakin tehtävässä tarvittava osaamisen selkiyttäminen ja vahvistetaan johtajuutta varhaiskasvatuksessa.

Opetusalan Ammattijärjestö esittää, että varhaiskasvatuksen henkilöstön ammattinimikkeet uudistetaan korostamaan henkilöiden koulutustaustaa

14.10.2015

(varhaiskasvatuksen opettaja, varhaiskasvatuksen sosionomi, varhaiskasvatuksen lastenhoitaja). Näin vahvistetaan mm lasten vanhempien tietoisuutta varhaiskasvatuksen sisällöistä ja toiminnasta. Lisäksi selkeä ammattikuva ja ammattinimikkeen muovaama tehtäväkuvaus antaa henkilöstölle entistä vahvemman perusteen ja edellytyksen tehdä tuloksellista työtä koulutustaustansa mukaan.

Muutoksella ei ole kustannusvaikutuksia.

Pedagogian kehittämiseksi ja suunnitelmallisen ja tavoitteellisen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi pitkällä aikavälillä tulee palata ensi vaiheessa aikaisempaan käytäntöön jolloin päiväkodin kolme vuotta täyttäneiden lasten ryhmissä oli kaksi opettajakelpoisuuden omaavaa henkilöä. Myös kansainväliset suositukset mm OECD katsoo, että varhaiskasvatuksen henkilöstöstä 50 %:lla tulee olla korkeakoulututkinto

Tämä on mahdollista tehdä samassa yhteydessä, jos lasten päivähoidosta annettu asetus (6§) henkilöstön ja lasten välisestä suhdeluvusta avataan. Lastenhoitajia jää eläkkeelle noin 300 vuodessa. Jos eläkkeelle jäävien lastenhoitajien/lähihoitajien tilalle rekrytoidaan lastentarhanopettajakelpoinen henkilö niihin lapsiryhmiin, joissa ei vielä ole kahta lastentarhanopettajaa, niin käytännössä tämä tarkoittaa noin 200 lastenhoitajan korvaamista lastentarhanopettajalla vuodessa.

Tässä aiheutuu kunnille noin miljoonan lisäkulut vuodessa.

7. Kehittämiseen liittyvä selvitystyö

Subjektivisen päivähoito-oikeuden rajauksen yhteydessä on käytetty esimerkkinä Ruotsin mallia. Ruotsissa jokaisella lapsella kolme vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus maksuttomaan varhaiskasvatukseen päiväkodissa 15 tuntia viikossa. Tämän lisäksi on mahdollisuus maksulliseen varhaiskasvatukseen. Lisäksi päiväkodin toiminnalla on vahva pedagoginen painotus koska henkilöstöstä yli 50 % on opettajia.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ esittää, että Suomessa käynnistetään selvitystyö mahdollisuudesta tarjota jokaiselle yli kolme vuotta täyttäneelle lapselle oikeus maksuttomaan pedagogiseen varhaiskasvatukseen. Laskelmissa voitaisiin käyttää toteutuksen porrastusta esim. 5-4-3 vuotiaat.

14.10.2015

Lopuksi

Lapsivaikutusten arviointi

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ katsoo, että varhaiskasvatukseen kohdistuvissa leikkauksista ei ole tehty riittävää lapsi-perhe ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyviä arviointia. Varhaiskasvatukseen kohdistuvia leikkauksia olisi pitänyt arvioida mm. suhteessa varhaiskasvatukselle asetettuihin tavoitteisiin.

- Liite 1 Kustannuslaskelma
Liite 2 Rajaus lisää hallinnollista työtä ja normeja

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ


Nina Lahtinen
kehittämispäällikkö


Ritva Semi
erityisasiantuntija