

Elina Fonsénin asiantuntijalausunto koskien asiaa: HE 105/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksessä HE 105/2024 vp ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslakia, siten, että varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien ei enää tarvitsisi laatia toimipaikkakohtaisia varhaiskasvatuksen toiminnallisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Vastuu varhaiskasvatuksen toiminnan arvioinnista ja mahdollisista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi halutaan siten siirtää organisaatiossa ylemmän tahon, palvelun järjestäjän tai yksityisen palveluntuottajan vastuuksi. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 6 a §, jossa toimipaikkakohtaisen suunnittelun velvoite kirjattiin tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2023.

Peruste esitykselle on pääministeri Petteri Orpon hallituksen kirjauksesta, jolla kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan normien purkamisella kuntien tehtäväkentässä. Esitys on osa vuoden 2025 talousarvioesitystä (Valtiovarainministeriö 2024). Talouspoliittinen ministerivaliokunta on päättänyt 21.5.2024, että yhtenä keinona kuntien tehtävien keventämiseksi muutetaan yhdenvertaisuuslakia siten, että varhaiskasvatuksessa toimipaikkakohtaisen suunnittelun sijaan laaditaan koko kuntaa tai toiminnan järjestäjää koskeva yksi suunnitelma.

Varhaiskasvatus on osa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvaa suomalaista kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014 6 a §) kirjauksella se on kyseisessä laissa nostettu muun koulujärjestelmän rinnalle, sillä lain 6 §:ssä veloitetaan koulutuksen järjestäjä huolehtimaan siitä, että oppilaitoksella on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Valtioneuvoston rasminvastaisessa toimenpideohjelmassa mainitaan yhdeksi toimenpiteeksi kattava koulujärjestelmän tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehittämisohjelma (Valtioneuvosto 2024). Hallituksen nyt tekemä esitys on ristiriidassa sen kanssa, sillä esitys ei edistä koko koulujärjestelmän yhdenvertaisuussuunnittelua (HE 105/2024 vp). Esitys on niin ikään ristiriidassa hallitusohjelman yhdenvertaisuuskirjausten kanssa, joissa muun muassa todetaan, että hallitus työskentelee määrätietoisesti yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämiseksi yhteiskunnassa (Valtioneuvosto 2023). Huomionarvoista on myös Petteri Orpon hallitusohjelman luvun 5.1 kirjaus, jonka mukaan erityisiä toimia suunnataan maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisasteen nostamiseksi varhaiskasvatuksessa. Tällä halutaan vahvistaa maahanmuuttajataustaisten lasten suomen ja ruotsin kielen osaamista ja integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Hallitus haluaa myös vakiinnuttaa varhaiskasvatuksen tasa-arvorahoituksen määrärahatason. Näin vahvistetaan varhaiskasvatuksen laatua, tasoitetaan oppimiseroja sekä ehkäistään segregatiota.

Hallituksen nyt tekemää esitystä perustellaan norminpurun siivittämällä säästötavoitteella siten, että yhdenvertaisuussuunnitelmasta luopumisella aikaa säästyisi varsinaiseen työhön, lasten kanssa toimimiseen (HE 105/2024 vp). Kuitenkin hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu varhaiskasvatustilain mukaiseen lapsen oikeuteen pedagogisesti johdettuun ja toteutettuun varhaiskasvatukseen (Valtioneuvosto 2023). Myös Varhaiskasvatustilain (540/2018 2 §) mukaan toiminnan tulee olla suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka.

Hyvä suunnittelu on laadukkaan pedagogiikan perusta. Varsinainen työ sisältää siten sekä suunnittelua, itse toimintaa että sen arviointia. Pedagogisen johtajuuden keskeinen keino on keskustelut toiminnan pohjalla olevista arvoista ja niihin pohjautuvista pedagogisista ratkaisuista (Fonsén 2014; Fonsén & Lahtero 2024; Heikka & Suhonen 2019).

Hallituksen tekemän esityksen ei voi katsoa tukevan toimipaikkakohtaista pedagogiikan johtamista (HE 105/2024 vp). Suunnitteluvelvoitteen siirtäminen hallinnossa ylemmälle tasolle on toimimattomaksi todettua ylhäältä alaspäin suuntautuvaa johtamista (Tian & Risku 2019). Työyhteisöissä kaivataan erityisesti tavoitteiden viemistä käytännön toimien tasolle yhteisen pohdinnan ja keskustelun kautta (Fonsén, Ahtiainen & Heikkinen 2023). Ratkaisevaa on myös päiväkodin johtajan oman näkemyksen selkeys inklusiivisen varhaiskasvatuksen johtamisesta, jotta yhdenvertaisuuden periaatteita voidaan työyhteisöjen yhteisissä keskusteluissa pohtia ja arvioida käytännön ratkaisujen toimivuutta (Charalampous & Papademetriou 2019; Jusni, Fonsén & Ahtiainen 2023). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa (OPH 2022, 32) todetaan, että ”toimintakulttuurin ja sen inklusiivisuuden kehittäminen edellyttää pedagogiikan johtamista, joka on varhaiskasvatuksen kokonaisuuden tavoitteellista ja suunnitelmallista johtamista, arviointia ja kehittämistä.”

Varhaiskasvatuksen organisaatorakenteissa keskeistä on **jaetun pedagogisen johtajuuden** tukeminen. Suunnittelu ja arviointi ei kuulu ainoastaan päiväkodin johtajan työhön, vaikka se onkin johtajan keskeisiä pedagogiikan johtamisen keinoja. Varhaiskasvatuksen opettaja on vastuussa tiiminsä toteuttamasta pedagogiikasta. ”Kokonaisvastuu lapsiryhmien toiminnan suunnittelusta, toiminnan suunnitelmallisuuden ja tavoitteellisuuden toteutumisesta sekä toiminnan arvioinnista ja kehittämisestä on varhaiskasvatuksen opettajilla” (OPH 2022, 20). Varhaiskasvatuksen opettajan työaikaan kuuluu virka- ja työehtosopimuksien erityismääräyksiin perustuen viikkotyöajasta 13 %, eli viisi tuntia, lapsiryhmän ulkopuoliseen varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen opetus- ja kasvatustyön suunnitteluun, arviointi- ja kehittämistehtäviin sekä esiopetus- ja varhaiskasvatussuunnitelmien laatimiseen. Suunnittelu-, arviointi- ja kehittämistehtäviin varatun ajan lisäksi pitää varata kulloinkin riittävästi työaika vanhempien tapaamisiin sekä päiväkodin moniammatilliseen tiimityöhön ja asiantuntijatapaamisiin. On hyvin epätodennäköistä, että hallituksen esityksellä työtunteja kuitenkin vähennetään varhaiskasvatuksessa ja päästään esitettyihin säästötavoitteisiin. Työhön jo lähtökotaisesti kuuluvaa suunnittelu-aikaa sen sijaan on järkevä raamittaa pedagogisia käytänteitä refleктоivalla tavalla, jollaista toimipaikkakohtainen toiminnallinen yhdenvertaisuussuunnitelma edustaa.

On tärkeää kriittisesti tarkastella kasvatusta ja opetusalaan koskevaa päätöksentekoa. Sillä vain talouden reunaehdot eivät voi toimia **johtamisen arvopohjana** vaan sivistykselliset ja inhimilliset näkökulmat tulisi olla vähintäänkin yhtä tärkeitä (Fonsén, Pesonen & Valkonen 2021.) Myös keskeinen lainsäädäntömme antaa yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon ja inklusiivisuuteen vahvan lähtökohdan. Inklusion tulisi olla varhaiskasvatuksen johtamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena kaikilla johtamisen tasoilla (Laakso, Pihlaja & Silvennoinen 2023). Pelkkään talouskuriajatteluun nojaaminen, jossa korostuu julkisen talouden menojen leikkaaminen ja säästävää politiikka (Autto 2023) on tulevaisuuden yhteiskunnan kannalta lopulta kestävä kehityskulku.

Mikäli institutionaalisen varhaiskasvatuksen johtamisen eri tasoilla ei ymmärretä suunnittelun ja arvioinnin merkitystä toimintakulttuurin ja pedagogiikan johtamisessa, ja käsitys varhaiskasvatuksesta nojaa käsitykseen pelkästä oleskelusta lasten kanssa, olisi tärkeää lisätä organisaatorakenteiden välistä **yhteisymmärrystä varhaiskasvatuksen perustehtävästä**. Jatkossa kasvatus- ja opetusalan johtajuuskoulutuksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota, ja tähän on jo tehtykin OKM:n pyynnöstä perinpohjainen suunnitelma, jota tulisi viedä totutuksen tasolle (Heikonen et al. 2023).

Nyt tehtävillä päätöksillä vaikutetaan lasten tärkeimpiin kasvuvuosiin varhaiskasvatuksessa osana koulupolkua. Pitkän linjan tavoitteena tulisi olla osaavien yhteiskunnassa toistensa kanssa toimeen tulevien kansalaisten kasvattaminen, polarisaation ehkäisy ja yhteiskuntarauhan edistäminen. Uutisoidut PISA 2022 tulokset muun muassa lukutaidon laskun osalta osittavat huolestuttavaa suuntaa, johon juuri nyt olisi tärkeä puuttua (Pulkkinen ym. 2024).

Hallitusohjelmaa mukaillen: vahvistetaan varhaiskasvatuksen laatua, tasoitetaan oppimiseroja sekä ehkäistään segregatiota. Ilman suunnitelmallista pedagogisesti johdettua toimintaa se ei onnistu.

Lähteet:

- Ainscow, M. (2020). Inclusion and Equity in Education: Making Sense of Global Challenges. *Prospects*, 49(3–4), 123–134. <https://doi.org/10.1007/s11125-020-09506-w>
- Autto, J. (2023). Johdanto. Teoksessa J. Autto (toim.) *Talouskuri tuli Suomeen*. Vastapaino, 7–30.
- Charalampous, C. A., & Papademetriou, C. D. (2019). Intermediate Inverted Leadership: The inclusive leader's model. *International Journal of Leadership in Education*, 24(3), 349–370. <https://doi.org/10.1080/13603124.2019.1623925>
- Fonsén, E. (2014). *Pedagoginen johtajuus varhaiskasvatuksessa*. Acta Universitatis Tamperensis 1914. Tampere University Press. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/95050>
- Fonsén, E., Ahtiainen, R., & Heikkinen, K.-M. (2023). Finnish Early Childhood Education and Care Leaders' Conceptualisations and Understandings of Pedagogical Leadership. Teoksessa M. Modise, E. Fonsén, J. Heikka, N. Phatudi, M. Bøe, & T. Phala (toim.), *Global Perspectives on Leadership in Early Childhood Education*. Helsinki University Press, 11–26. <https://doi.org/10.33134/HUP-20-2>
- Fonsén, E. & Lahtero, T. (2024). The Theory of Pedagogical Leadership: Enhancing High-Quality Education. Teoksessa R. Ahtiainen, E. Hanhimäki, J. Leinonen, M. Risku, & A-S. Smeds-Nylund, AS. (toim.) *Leadership in Educational Contexts in Finland*. Educational Governance Research, vol 23. Springer, Cham, 159–177. https://doi.org/10.1007/978-3-031-37604-7_8
- Fonsén, E., Pesonen, J. & Valkonen, S. (2021). Varhaiskasvatuksen johtajat valintojen äärellä. Teoksessa A-S. Holappa, A. Hyyryläinen, P. Kola-Torvinen, S. Korva & A-S. Smeds-Nylund (toim.), *Kasvatus- ja koulutusalan johtaminen*. PS-kustannus, 81–98.
- HE 105/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_105+2024.aspx

Heikka, J., & Suhonen, K. (2019). Distributed pedagogical leadership functions in Early Childhood Education settings in Finland. *Southeast Asia Early Childhood Journal*, 8(2), 43–56. <https://doi.org/10.37134/saecj.vol8.no2.4.2019>

Heikonen, L., Ahtiainen, R., Fonsén, E., Heikkinen, Kirsi-Marja, Lahtero, T. & Kallioniemi, A. (2023). *Kohti kehittyvää johtajuutta: Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen johtajuushankkeen (VEPO 2035) loppuraportti*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:7 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164596>

Jusni, E., Fonsén, E. & Ahtiainen, R. (2023). An Inclusive Early Childhood Education Setting According to Practitioners' Experiences in Yogyakarta, Indonesia. *Education Sciences*, 13(10), 1043. <https://doi.org/10.3390/educsci13101043>

Laakso, P., Pihlaja, P. & Silvennoinen, H. (2023). Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kulku kohti inklusiota: Kuntien johtavien viranhaltijoiden käsityksiä inklusiosta ja sen toteuttamisesta. *Kasvatus ja Aika*, 17(3), 26–49. <https://doi.org/10.33350/ka.121631>

McTigue, E. M., Jensen, M.T., Gourvennec, A. F. & Solheim, O. J. (2024). The Role of School Leader Support on Teacher's Engagement During Intervention Implementation. *International Journal of Leadership in Education*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/13603124.2024.2358038>

OPH. (2022). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022. Määräykset ja ohjeet 2022:2a. <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/varhaiskasvatussuunnitelman-perusteet-2022>

Pedaste, M., Leijen, Ä., Kivirand, T. Nelis, P. & Malva, L. (2021). School Leaders' Vision is the Strongest Predictor of Their Attitudes Towards Inclusive Education Practice. *International Journal of Inclusive Education*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/13603116.2021.1994661>

Pulkkinen, J., Kauppinen, H., Hiltunen, J., Lehtola, P., Nissinen, K. & Rautopuro, J. (2024). Maahanmuuttajataustaisten nuorten osaaminen PISA 2022 -tutkimuksessa. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 39. Jyväskylän yliopisto. <https://doi.org/10.17011/ktl-t/39>

Tian, M., & Risku, M. (2019). A distributed leadership perspective on the Finnish curriculum reform 2014. *Journal of Curriculum Studies*, 51(2), 229–244. <https://doi.org/10.1080/00220272.2018.1499806>

Valtioneuvosto. (2023). Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>

Valtioneuvosto. (2024). Uutta vauhtia yhdenvertaisuuteen Suomessa : Valtioneuvoston toimenpideohjelma rasismien torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:40. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-969-4>

Valtiovarainministeriö. (2024). Valtiovarainministeriön ehdotus vuoden 2025 talousarvioksi. https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2025/valtiovarainministerionKanta_tae_2025.jsp

Varhaiskasvatustalain (540/2018) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540>

Yhdenvertaisuustalain (1325/2014) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141325>