

28.9.2022

Eduskunta
sivistysvaliokunta

Asia: HE 159/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamiseksi.

Esityksessä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännös valtionavustuksesta kunnille ja kuntayhtymille varhaiskasvatuksen järjestämiseen tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville taikka ilman oleskeluoikeutta oleville lapsille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa. Avustus on tarkoitettu kompensoimaan sellaisen varhaiskasvatuksen kustannuksia, joista kunta ei saa peruspalvelujen valtionosuutta. Esityksessä ei esitetä muutoksia kuntien velvoitteisiin tai edellä mainittujen lapsiryhmiin kuuluvien lasten oikeuksiin.

OAJ kannattaa, että valtio korvaa kunnille tilapäistä suojelua hakevien tai saavien lasten, kansainvälistä suojelua hakevien lasten taikka ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksia. Tähän valtionavustus on nopea ja kohdennettu keino ja ratkaisee kustannusten korvaamisen kunnille vuonna 2023.

Avustus voi edistää nykyistä useampia kuntia tarjoamaan nykyistä laajemmin näiden lapsiryhmien lapsille varhaiskasvatusta. Laadukas varhaiskasvatus tukee lasten hyvinvointia, kehitystä ja oppimista ja tarjoaa turvallisen arjen kasvu- ja oppimisympäristön. Varhaiskasvatuksessa voidaan tarjota varhaiskasvatustilain mukaista tukea sekä edistää lasten suomen tai ruotsin kielen oppimista ja siten tukea lasten integroitumista. Varhaiskasvatuksen tarjoaminen on lapsen edun mukaista ja edistää lasten oikeuksien sopimuksen velvoitteiden toteuttamista.

Esitetty avustus ja sitä koskeva lainmuutos on tarpeellinen, mutta ei tuo pysyvää ratkaisua. Lakiin liittyvä asetus olisi voimassa vain vuoden 2023. Voimaan jäävän 46 §:n aktivoimiseksi voitaisiin tarvittaessa osoittaa määrärahoja, mutta tällä ei kuitenkaan turvata kunnille pysyvää vakaata rahoitusta laissa tarkoitettujen ryhmien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Valtionavustus ja määrärahan taso määräytyisi jatkossakin julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarviossa ratkaistavaksi. Tämä heikentää kuntien mahdollisuuksia ja intoa järjestää varhaiskasvatusta, johon niillä ei ole selkeää velvollisuutta. Velvoittamattomuus sekä rahoituksen ennakoimattomuus voi pitää ennestään heikossa asemassa olevien lasten tilanteen ennallaan.

28.9.2022

OAJ esittää, että käynnistetään valmistelu pysyvän rahoitusmallin ratkaisun löytämiseksi. Sen myötä voidaan kunnat velvoittaa järjestämään lain mukaista varhaiskasvatusta kotikuntaa vailla oleville tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville taikka ilman oleskeluoikeutta oleville lapsille. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies (EOAK/1992/2022) on katsonut, että näiden lasten oikeus varhaiskasvatukseen tulisi perus-oikeusmyönteisellä tavalla turvata ja järjestää siten kuin varhaiskasvatustilain 3 §:ssä säädetään. Eduskunnan lausumassa (EV 43/2019 vp) hallituksen esitykseen 34/2019 vp, myös eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää ja selkeyttää kuluva vaalikauden aikana varhaiskasvatustilain 6 §:n 3 momentin tarkoittamien lasten, esimerkiksi turvapaikanhakijalasten, varhaiskasvatusoikeuden yhdenvertaisen turvaamisen sekä ryhtyy selvityksen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin.

Avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista säädetäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Pidämme esitettyä avustuksen piiriin kuuluvien toimintamuotojen rajaamista perusteltuna. Avustusta ei myönnettäisi avoimeen varhaiskasvatustoimintaan. Laissa tarkoitettujen lasten palveluissa on erityisen huolella varmistettava, että tarjottava varhaiskasvatus on laadukasta, ja lapset pääsevät ammattitaitoisen henkilöstön ohjaukseen ja opetukseen. Toisin kuin avoimen varhaiskasvatuksen, päiväkotitoiminnan reunaehdot säädetään laissa selkeästi, toiminta on suunnitelmallista ja pedagogisesti painottunutta. Siitä vastaa varhaiskasvatuksen opettaja ja lapselle turvataan siinä myös hoito, huolenpito sekä ravinto. Kuten esityksessäkin todetaan, varhaiskasvatuksen hyödyt saattavat olla kaikista arvokkaimpia haavoittuvimmassa asemassa oleville lapsille.

Pidämme myös tarkoituksenmukaisena, että avustusta myönnetään säännölliseen, vähintään kymmenen päivää kalenterikuukaudessa suunniteltuun varhaiskasvatustoimintaan. Tällä edistetään säännöllisen ja riittävään varhaiskasvatuksen järjestämistä ja siihen osallistumista.

Koska rahoitus varhaiskasvatuksen järjestämiseen maksettaisiin avustuksella, rahoitus olisi mahdollista jakaa sitä hakeneille varhaiskasvatuksen järjestäjille toteutuneiden lapsimäärien mukaisesti, lasten ikä sekä osapäiväisyys tai kokopäiväisyys huomioiden. Jako toteutuneiden lapsimäärien mukaisesti on lähtökohtaisesti hyvä, **korostamme, ettei valtioneuvoston avustuksen kolme vuotta täyttäneistä lapsista tule olla erilainen sen mukaan, onko lapsen päivä varhaiskasvatuksessa viisi tuntia vai sitä enemmän. Päiväkodissa läsnä olevan lapsen resurssitarve ei hänen varhaiskasvatukseensa osallistuessaan ole riippuvainen osallistumisen päivittäisestä tuntimäärästä.** Lapset ovat ns. osa- tai kokopäiväisyysstatuksesta riippumatta lähes poikkeuksetta samoissa lapsiryhmissä, ja enintään viisi tuntia päivittäin osallistuvien kolme vuotta täyttäneiden lasten mitoittaminen ns. puolikkaalla resurssilla pahentaa päiväkotien resurssipulaa ja suurentaa lapsiryhmien kokoa.

28.9.2022

Sivistysvaliokunta on ansiokkaasti jo aiemmin todennut, että varhaiskasvatuksen laadun kannalta sekä ryhmäkoot että lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön väliset suhdeluvut ovat tärkeässä asemassa ja että se näkee ongelmallisena, kun päiväkodissa suhdeluvut vaihtelevat sen mukaan, minkä pituisen ajan lapsi on varhaiskasvatuksessa, ja pitänyt lapsen edun kannalta olennaisena parantaa osaikaisen varhaiskasvatuksen suhdelukua vastaamaan kokopäiväisen varhaiskasvatuksen suhdelukua (SiVM 19/2021 vp - VNS 1/2021 vp).

Päiväkodin opetuskieltä osaamaton tai heikosti hallitseva Suomeen muualta siirtynyt lapsi tarvitsee lähtökohtaisesti aina tukea mm. kielen ja kielen oppimiseen, vuorovaikutus- ja ystävyyssuhteissa ja suomalaiseen kulttuuriin ja kulttuurien moninaisuuteen tutustumiseen. Näihin lapsiin tutustuminen ja luottamuksellisen vuorovaikutussuhteen luominen on vaativaa jo yhteisen kielen puuttumisen takia. Lisäksi perehtymistä tarvitaan lapsen vahvuuksien tunnistamiseen ja mahdollisen tuen tarpeen tai tarpeiden havaitsemiseen ja tuen järjestämiseen. Lapset voivat tarvita monissa asioissa tukea ja kannattelua, ottaen huomioon myös mahdolliset traumaattiset kokemukset. Myös vanhemman tai huoltajan kanssa yhteistyö vaatii aikaa.

Pidämme välttämättömänä, että varhaiskasvatuksen resursseissa, kuten suhdelukumitoituksessa ja varhaiskasvatuksen lapsiryhmiä muodostettaessa otetaan huomioon 46 §:ssä tarkoitettujen lasten mm. kielen oppimiseen sekä mahdolliset muut tuen tarpeet.

Esitämme, että asetuksen 2 §:ssä erityisavustuksen myöntämisperusteissa säädetään, että valtionavustus määräytyy kaikkien kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta ns. kokopäiväisyyden (1:7) mukaisesti, jolloin se, että lapselle valittaisiin enintään viiden tunnin päivittäinen varhaiskasvatukseen osallistuminen, ei kasvata lapsiryhmän kokoa ja heikennä henkilöstöresurssia. Näin voidaan turvata positiivista erityiskohtelua lapsille, joiden varhaiskasvatuksen järjestämistä tuetaan rahoituslain 46 §:n nojalla.

Esitämme, että asetuksen 2 §:n 2 momentti muutetaan muotoon: **Avustuksen määrä lasketaan valtakunnallisten keskimäärien kustannusten perusteella erikseen alle kolmevuotiasta lasta, enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa ollutta kolme vuotta täyttäneitä lasta sekä enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa ollutta kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden.**

Jotta 46 §:ssä tarkoitetuille lapsille tarkoitettu positiivista erityiskohtelua turvaava lisäresurssi vaikuttaisi päiväkotitasolla, **esitämme asetuksen 2 §:ään lisättäväksi, että erityisavustuksen edellytyksenä on, että kolme vuotta täyttänyt lapsi kirjataan päiväkodin varhaiskasvatukseen ns. kokopäiväisenä, eli sovittu päivittäisen osallistumisaikansa pituudesta riippumatta kolme vuotta täyttäneillä lapsilla noudatetaan päiväkodin mitoituksessa suhdelukua 1:7.**

28.9.2022

Pidämme asetuksessa esitettyä käyttökohteiden määrittelyä

tarkoituksenmukaisena. Käyttökohteita olisivat varhaiskasvatuksen tavanomaiset käyttökustannukset eli avustusta myönnettäisiin käytettäväksi varhaiskasvatuslain mukaisen kasvatusta-, opetusta- ja hoitohenkilöstön palkkakuluihin, tilakustannuksiin, aineisiin, tarvikkeisiin ja tavaroihin sekä kunnalle syntyviin yksityisen varhaiskasvatuksen hankinta- ja tukikustannuksiin.

Toteamme kuitenkin, että lisäksi kunnissa päiväkodeille pitää osoittaa resursseja lasten varhaiskasvatuspäivän aikana tarvitsemiin avustaja- ja tulkkauspalveluihin, ja tulkitsemispalveluita lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa koskevien keskustelujen käymiseksi. Kuntien tulee kiinnittää huomiota myös varhaiskasvatuslain mukaiseen ohjaus- ja neuvontavelvollisuuteen.

Esityksen vaikutusarvioista

Esitysluonnoksessa vaikutusarvioissa todetaan, että varhaiskasvatuksen järjestäminen tässä laissa tarkoitetuille lapsille *voi jossain määrin* lisätä erityisesti kielitaitoisen henkilöstön ja tilojen tarvetta varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatuslaissa säädetään päiväkotien henkilömitoituksesta ja lapsiryhmien muodostamisesta, ja näitä tulee noudattaa. Jos lapsia tulee lisää, tarvitaan lisää henkilöstöä ja myös riittävästi tiloja. Tämä ilmenee muun muassa esityksessä mainitussa Opetushallituksen 2020 kyselyssä, jossa varhaiskasvatuksen järjestäjien arvioissa ottaa vastaan uusia lapsia todetaan vaikeutena henkilöstön ja tilojen riittävyys.

On itsestään selvää, että pedagogisen varhaiskasvatuksen järjestäminen aiempaa useammalle lapselle lisää aina päiväkodeissa opettajien, muun henkilöstön sekä myös tilatarpeita. Varhaiskasvatuksen opettajakoulutuksen määrät ovat riittämättömät ja opettajista on pulaa. Opettajatarpeisiin on vastattava nostamalla yliopistojen opettajankoulutuksen määrää ja rahoitusta. Varhaiskasvatuksen opettajat ja erityisopettajat tarvitsevat lisä- ja täydennyskoulutusta, muun muassa S2-kielen opetukseen. Koulutukseen osallistuminen edellyttää riittäviä sijaisresursseja.

Lopuksi

Kaikkien lasten osallistumista pedagogiseen varhaiskasvatukseen on edistettävä ja turvattava myös tilapäistä suojelua hakevien tai saavien lasten, kansainvälistä suojelua hakevien lasten taikka ilman oleskeluoikeutta olevien lasten pääsy siihen. Varhaiskasvatussäädöksiin tulee lisätä kirjaus lapsen oikeudesta S2-opetukseen ja ratkaistava S2-opetuksen rahoitus varhaiskasvatuksessa. Lisäksi tarvitaan Opetushallituksen määrittelemät kriteerit siitä, millä perusteilla lapsi osallistuu S2-opetukseen.

28.9.2022

Pidämme myös tärkeänä, että hyvinvointialueiden resursseja suunnataan perheille järjestettäviin kerhoihin tai vastaavaan perheiden kotoutumista tukevaan toimintaan. Tämän kaltainen toiminta ei kuulu varhaiskasvatuspalveluihin, eikä perheille järjestettäviin kerhoihin tai tukitoimintaan saa ohjata varhaiskasvatuksen järjestämisresursseihin tarkoitettua avustusta.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
koulutuspolitiikan johtaja

Auli Setälä
erityisasiantuntija