

29.8.2022

Opetus- ja kulttuuriministeriö
lausuntopalvelu.fi

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamiseksi

Viite: Lausuntopyyntönnö VN/16361/2022

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n lausunto on annettu lausuntopalvelussa vaaditussa muodossa.

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

Esitysluonnoksessa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännös valtionavustuksesta kunnille ja kuntayhtymille varhaiskasvatukseen järjestämiseen sellaisille tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville lapsille taikka paperittomille lapsille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa. Nämä lapset eivät kuulu peruspalvelujen valtionosuuden piiriin ja siksi varhaiskasvatusta rahoitettaisiin valtionavustuksella. Esitysluonnoksessa ei esitetä muutoksia kuntien velvoitteisiin tai edellä mainittujen lapsiryhmiin kuuluvien lasten oikeuksiin.

Avustus on tarpeellinen, mutta ei tuo ratkaisua

Valtionosuusrahoituksen piiriin kuuluvat ne lapset, joilla on kotikunta. Tilapäistä suojelua hakevat tai saavat lapset, kansainvälistä suojelua hakevat lapset taikka paperittomat lapset, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa, eivät kuulu peruspalvelujen valtionosuuden piiriin.

Pidämme välttämättömänä, että valtio korvaa kunnille myös näiden lasten varhaiskasvatukseen liittyviä kustannuksia. Tähän valtionavustus on nopea ja kohdennettu keino ja ratkaisee kustannusten korvaamisen vuonna 2023. Avustus voi edistää nykyistä useampia kuntia tarjoamaan nykyistä laajemmin näiden lapsiryhmien lapsille varhaiskasvatusta.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, 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.

29.8.2022

Avustus on tarpeellinen, mutta ei vielä tuo ratkaisua. Ongelmana on, ettei esitetty lakimuutos turvaa kunnille pysyvää vakaata rahoitusta järjestää varhaiskasvatusta lakiluonnoksessa mainittujen ryhmien lapsille. 46 §:n mukainen 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.

OAJ edellyttää, että korvaus varhaiskasvatuksen järjestämisestä kotikuntaa vailla oleville tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville lapsille taikka paperittomille lapsille on vakiinnutettava, ja kunnat velvoitettava järjestämään lain mukaista varhaiskasvatusta näillekin lapsille.

Esityksessä ehdotetaan, että tarkoitettua avustusta koskeva lainsäädäntö voisi jäädä pysyvästi voimaan, jolloin sen aktivoimiseksi voidaan joustavasti tarvittaessa osoittaa määrärahoja. Vaikka laki jäisi voimaan, tästä huolimatta **on välittömästi käynnistettävä valmistelu pysyvän rahoitusmallin ratkaisun löytämiseksi.**

Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies (EOAK/1992/2022) on katsonut, että näiden lasten oikeus varhaiskasvatukseen tulisi perusoikeusmyönteisellä tavalla turvata ja järjestää siten kuin varhaiskasvatustlain 3 §:ssä säädetään. Eduskunnan lausumassa (EV 43/2019 vp) hallituksen esitykseen 34/2019 vp, myös eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää ja selkeyttää kuluvan vaalikauden aikana varhaiskasvatustlain 6 §:n 3 momentin tarkoittamien lasten, esimerkiksi turvapaikanhakijalasten, varhaiskasvatusoikeuden yhdenvertaisen turvaamisen sekä ryhtyy selvityksen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin.

Avustuksen myöntöperusteet

Avustuksen myöntöperusteiden pitää olla selkeät, jotta kunnissa ja kuntayhtymissä tiedetään, mille lapsiryhmille ja mistä toiminnasta avustusta voi saada. **Katsomme, että esitetyistä 46 §:stä ja perusteluista nämä käyvät ilmi selkeästi.**

OAJ pitää asetusluonnoksessa esitettyä avustuksen piiriin kuuluvien toimintamuotojen rajausta perusteltuna. On varmistettava, että lapsille 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

29.8.2022

perusteltuna, että esityksen mukaisesti avustusta myönnettäisiin säännölliseen, vähintään 10 päivää kalenterikuukaudessa suunniteltuun varhaiskasvatustoimintaan.

Esitysluonnoksen mukaan rahoitus olisi mahdollista jakaa sitä hakeneille varhaiskasvatuksen järjestäjille toteutuneiden lapsimäärien mukaisesti, lasten ikä sekä osapäiväisyys tai kokopäiväisyys huomioiden. Valtionavustus kolme vuotta täyttäneistä lapsista olisi erilainen sen mukaan, onko lapsen päivä varhaiskasvatuksessa viisi tuntia vai sitä enemmän.

OAJ korostaa, että päiväkodissa läsnä olevan lapsen resurssitarve ei lapsen varhaiskasvatukseen osallistuessa ole riippuvainen osallistumisen päivittäisestä tai kokonaistuntimäärästä. Lapset ovat ns. osa- tai kokopäiväisyysstatuksesta riippumatta lähes poikkeuksetta samoissa lapsiryhmissä, ja kolme vuotta täyttäneiden lasten mitoittaminen ns. puolikkaina lapsina pahentaa päiväkotien resurssipulaa ja suurentaa lapsiryhmien kokoa.

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 suhteen 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 lain 46 §:ssä tarkoitettujen lasten kielen oppimisen sekä muut tuen tarpeet otetaan huomioon päiväkotien suhdelukumitoituksessa ja varhaiskasvatuksen lapsiryhmiä muodostettaessa. Esitämme, että asetuksen 2 §:n myöntämisperusteissa valtionavustus määräytyy kaikkien kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta ns. kokopäiväisyyden (1:7) mukaisesti, jolloin se, että lapselle valittaisiin enintään viiden tunnin päivittäinen osallistuminen, ei kasvata lapsiryhmän kokoa ja heikennä henkilöstöresurssia. Näin voidaan turvata positiivista erityiskohtelua lapsille, joiden varhaiskasvatuksen järjestämistä tuetaan rahoituslain 46 §:n nojalla. Asetuksen 2 §:n 4 momentti tulisi siten säätää muotoon: Kutakin varhaiskasvatuksessa ollutta kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden myönnetään valtionavustusta 1038 euroa kuukaudessa.

Jotta kolme vuotta täyttäneille 46 §:ssä tarkoitetuille lapsille päiväkodissa konkreettisesti kohdentuu tämä resurssi, **esitämme, että asetusluonnoksen 2 §:n 5 momentin sijaan 5 momentissa säädetään siitä, että erityisavustuksen edellytyksenä on, että lakisääteiseen varhaiskasvatukseen osallistuva kolme vuotta täyttänyt lapsi myös kirjataan päiväkodin varhaiskasvatukseen sovitun**

29.8.2022

päivittäisen osallistumisaikansa pituudesta riippumatta ns. kokopäiväisenä, eli päiväkodin mitoituksessa lapsella on aina suhdeluku 1:7.

Avustuksen käyttökohteet

Pidämme esitettyä käyttökohteiden määrittelyä tarkoituksenmukaisena.

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

Kunnissa on lisäksi pidettävä huoli, että päiväkodeille osoitetaan resursseja lasten varhaiskasvatuspäivän aikana tarvitsemiin avustaja- ja tulkkauspalveluihin, ja että tulkintapalveluita on käytettävissä lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa koskevien keskustelujen käymiseksi. Kuntien tulee kiinnittää huomiota myös varhaiskasvatuslain mukaiseen ohjaus- ja neuvontavelvollisuuteen.

Esityksen vaikutusarviot

Esitysluonnoksessa vaikutusarvioissa viranomaisten toimintaan todetaan, että varhaiskasvatuksen järjestäminen sellaisille tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville lapsille taikka paperittomille lapsille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa, voi jossain määrin lisätä 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 mm. Opetushallituksen 2020 kyselyssä, jossa varhaiskasvatuksen järjestäjien arvioissa ottaa vastaan uusia lapsia todetaan vaikeutena henkilöstön ja tilojen riittävyys.

Esimerkkinä varhaiskasvatuksen järjestäminen 372:lle (Ukrainasta siirtyneiden lasten määrä varhaiskasvatuksessa Opetushallituksen uutisen 17.8.2022 mukaan) kolme vuotta täyttäneelle lapselle (suhdeluvulla 1:7) tarkoittaa päiväkotitoimintaan 54 ammattilaisen tarvetta, joista vähintään 18 tulee olla varhaiskasvatuksen opettajia. Varhaiskasvatuksen järjestäminen 372:lle lapselle, joista puolet olisi alle kolmevuotiaita (1:4) ja puolet kolme vuotta täyttäneitä (1:7) tarkoittaa yhteensä 73 työntekijän tarvetta, joista vähintään kolmanneksen olisi oltava opettajia. Vaikka lapset tietenkin jakautuvat eri puolille Suomen kuntia ja eri päiväkoteihin, lasten määrän lisäys vaikuttaa aina varhaiskasvatuksen opettaja-, henkilöstö- ja tilatarpeisiin.

29.8.2022

OAJ katsoo, että esityksen viranomaisvaikutusten arvioissa tulee todeta, että varhaiskasvatuksen järjestäminen aiempaa useammalle lapselle lisää aina henkilöstö- ja tilatarpeita, ja että vaikutukset opettajatarpeisiin on otettava huomioon yliopistojen opettajankoulutuksen määrissä ja rahoituksessa. Vaikutusarviossa on syytä myös todeta, että varhaiskasvatuksen opettajat ja erityisopettajat tarvitsevat lisää- ja täydennyskoulutusta, muun muassa S2-kielen opetukseen.

Muuta

Kaikkien lasten osallistumista pedagogiseen varhaiskasvatukseen on edistettävä ja turvattava myös oleskelulupaa odottavien sekä paperittomien lasten pääsy siihen. Varhaiskasvatussäädöksiin on lisättävä kirjaus lapsen oikeudesta S2-opetukseen ja ratkaistava S2-opetuksen rahoitus varhaiskasvatuksessa. Lisäksi tarvitaan Opetushallituksen määrittelemät kriteerit siitä, millä perusteilla lapsi osallistuu S2-opetukseen.

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

Katarina Murto
puheenjohtaja

Auli Setälä
erityisasiantuntija