

19.4.2018

Eduskunta
Sivistysvaliokunta

HE 40/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry kiittää mahdollisuudesta kertoa näkemyksensä esityksestä varhaiskasvatuslaiksi.

Uuden varhaiskasvatuslain tavoitteena on varhaiskasvatuksen laadun kehittäminen ja henkilöstön pedagogisen osaamisen vahvistaminen. Tavoitteet ovat kannatettavia, mutta valitut keinot ovat ongelmallisia eivätkä puutu varhaiskasvatuksen laadun varsinaisiin haasteisiin, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL katsoo.

JHL esittää, että esitetyn varhaiskasvatuslain henkilöstörakennetta (37 §) ja lastentarhanopettajan kelpoisuutta (26 §) käsittelevät esitykset on otettava uudelleen valmisteluun, alla tarkemmin esitellyin perustein.

Henkilöstörakenne lähes puolittaisi lastenhoitajien lukumäärän

Lakiesityksen 37 §:ssä esitetään uutta henkilöstörakennetta päiväkoteihin. Esityksen mukaan päiväkodin varhaiskasvatuksen henkilökunnasta vähintään kahdella kolmesta tulisi olla lastentarhanopettajan tai varhaiskasvatuksen sosionomin kelpoisuus. Näistä edelleen vähintään puolella tulisi olla varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. Muilla tulisi olla vähintään varhaiskasvatuksen lastenhoitajan kelpoisuus. Henkilöstörakennetta koskeva 37 § tulisi voimaan 2030.

Voimassaolevan päivähoitoasetuksen (239/1973) mukaan päiväkotien henkilökunnasta vähintään joka kolmannella tulee olla lastentarhanopettajan kelpoisuus, ja muulla henkilökunnalle lastenhoitajan kelpoisuus. JHL:n selvityksen mukaan nyt henkilöstöstä 60 prosenttia on lastenhoitajia, yhteensä 24 000. Lain toteutuessa lastenhoitajien määrä lähes puolittuisi. Tavoiteltava lastenhoitajien lukumäärä on 13 300. Kun eläkkeelle siirtyä vuoteen 2030 mennessä 5700 henkilöä, on vähennystarve tällöin 4000 – 5000 henkilöä. Tämä on merkittävä vähennys. JHL katsoo, ettei henkilöstövaikutuksia ei ole kartoitettu riittävästi, eikä laki sisällä uskottavaa suunnitelmaa alalla työskentelevien lastenhoitajien työllisyyden takaamiseksi.

Vaikka henkilöstörakennetta koskevan säädöksen on määrä tulla voimaan 2030, odotetaan varhaiskasvatuksen järjestäjien huomioivan muutokset rekrytoinnissaan jo sitä ennen (ks. HE 40/2018, sivu 67). Käytännössä uudistus vaikuttaisi kuntien rekrytointiin välittömästi lain hyväksymisen jälkeen. Jotta kunnat voisivat saavuttaa tavoitellun henkilöstörakenteen, tulisi lastenhoitajien lisärekrytoinnista pidättäytyä. Lain perusteluissa ei käsitellä lastenhoitajaksi opiskelevien työllistymistä tai jatkokoulutusreittejä. Alalle valmistuvien lähihoitajien ja lastenhoitajien ammatillinen tulevaisuus jää avoimeksi. Työvoimapulaa potevan alan houkuttelevuus kärsisi lastenhoitajaksi suunniteltavien keskuudessa.

JHL:n näkemyksen mukaan nykyinen malli, jossa varhaiskasvatuksen henkilökunnasta vähintään kolmasosalla on lastentarhanopettajan kelpoisuus ja muilla varhaiskasvatuksen lastenhoitajan kelpoisuus, sallii varhaiskasvatusta järjestävälle kunnille riittävän liikkumavaran henkilöstösuunnittelun ja varhaiskasvatuksen päivittäisen toiminnan järjestämisen suhteen. Lastentarhanopettajia on mahdollista kouluttaa lisää myös nykyisen henkilöstörakenteen puitteissa, sillä lainsäädäntö ei estä kuntia rekrytoimasta lisää opettajia.

Kelpoisuuden rajoittaminen pahentaisi työvoimapulaa

Lakiluonnoksen 26 §:ssä säädetään lastentarhanopettajan kelpoisuudesta. Nyt lastentarhanopettajaksi voi kouluttautua yliopistosta tai ammattikorkeakoulusta. Lastentarhanopettajan kelpoisuutta rajoitettaisiin siten, että jatkossa tehtävään edellytettäisiin kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon suorittamista, johon sisältyisivät varhaiskasvatuksen tehtäviin valmentavat opinnot. Varhaiskasvatuksen sosionomeille luotaisiin oma erillinen tehtävä, jonka kelpoisuudesta säädettäisiin 27 §:ssä.

Siirtymäsäännösten mukaan nykyisen lainsäädännön mukaan lastentarhanopettajaksi kelpoiset sosionomit säilyttäisivät kelpoisuuden lakiesityksen 26 § ja 27 §:n mukaisesti lastentarhanopettajan ja varhaiskasvatuksen sosionomin tehtäviin. Tämä pätsi nykyisiin opiskelijoihin laissa määritetyin rajoituksin.

Jos laki toteutuisi, olisi todennäköistä, ettei päiväkoteihin saataisi riittävästi päteviä opettajia edes kaavaillun siirtymäajan kuluessa, alan kärsiessä ankarasta työvoimapulasta jo nyt. Varhaiskasvatuksen tehtävät ovat työn vaativuuteen nähden alhaisesti palkattuja, mikä vähentää alan houkuttelevuutta.

Jos esitetty kelpoisuuden rajausta toteutuisi, toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneiden lastenhoitajien olisi entistä vaikeampaa edetä lastentarhanopettajaksi. Toisaalta ammattikorkeakoulun käyneiden sosionomien olisi vaikeaa edetä varhaiskasvatuksen johtotehtäviin, joihin edellytettäisiin jatkossa kasvatustieteen maisterin tutkintoa (31 §). Näin yliopistokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opintopolut eriytyisivät entisestään. Toteutuessaan laki siis vahvistaisi varhaiskasvatuksen koulutuksen nykyistä duaalimallia ja kuilu ammatillisen koulutuksen ja yliopistokoulutuksen välillä kasvaisi.

JHL katsoo, ettei varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuusehtoja ole perusteltua kiristää. Lastentarhanopettajaksi on voitava kouluttautua sekä yliopisto- että ammattikorkeakoulun kautta. Ammattikorkeakouluista valmistuneet varhaiskasvatuksen sosionomit ovat pedagogiikan ammattilaisia. Lastentarhanopettajien pedagogista osaamista tulee edistää koulutusta kehittämällä ja täydennyskoulutuksella, ei kelpoisuutta rajaamalla. Monipuolisen osaamisen ja työvoiman saatavuuden turvaamiseksi on huolehdittava, että varhaiskasvatusalalle työllistyy erilaisia opintopolkua pitkin.

Henkilöstötilastot ovat ristiriitaisia

Lakiluonnoksen henkilöstörakennetta ja kelpoisuusehtoja koskevat esitykset sisältävät merkittäviä henkilöstövaikutuksia. Henkilöstöä koskevien säädösten valmistelu on ollut kuitenkin puutteellista ja lakiesityksen henkilöstöä koskevat tilastot ovat ristiriitaisia.

Lakiesityksen perusteluissa varhaiskasvatuksen nykyistä tilaa käsittelevässä pääluvussa kuntasektorilla arvioidaan työskentelevän yhteensä 40 000 varhaiskasvattajaa, kun lastenhoitajat ja lastentarhanopettajat lasketaan yhteen (HE 40/2018, sivu 40). Saman dokumentin taloudellisia vaikutuksia ennustavassa palkkakustannusarviossa varhaiskasvatuksen henkilöstön lukumääräksi on arvioitu 27 000 (HE 40/2018, sivu 59). Tähän on päädytty olettamalla, jonka mukaan nykyisin kolmasosa päiväkotien henkilöstöstä on opettajia (9000) ja kaksi kolmasosaa (18 000) lastenhoitajia. Edelleen laskelmassa on oletettu henkilöstömitoituksen vastaavan lain suhdelukua. Henkilöstön rakennetta ja mitoitusta koskevat laskelmat, joiden perusteella muun muassa palkkakehitystä arvioidaan, on siis johdettu laista, alan tosiasiallinen tilanne ohittaen.

Ristiriitaisten tilastotietojen valossa talous- ja henkilöstövaikutuksia koskevat laskelmat ja näistä johdettu siirtymäaika eivät ole luotettavia. Henkilöstörakennetta koskevaa esitystä ei tulisi hyväksyä ennen lainkohtien kunnollista uudelleen valmistelua taloudellisten ja henkilöstövaikutusten osalta.

Varhaiskasvatuksen haasteet ja lainsäädännölliset tarpeet

Varhaiskasvatuslain keskeisenä tavoitteena on antaa kaikille lapsille yhdenvertainen mahdollisuus varhaiskasvatukseen ja edistää yhdenvertaisuutta (ks. esitetty varhaiskasvatuslaki, 3.1, kohta 6). Subjektiiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ja varhaiskasvatuksen henkilökunnan ja lasten välistä lukumäärää kuvaava suhdeluku vaihtelevat nyt alueellisesti. Tämä käy ilmi Valtioneuvoston kanslian julkaisemasta selvityksestä, jossa kartoitettiin varhaiskasvatuslain edellisten muutoksen vaikutuksia (Puroila & Kinnunen 2017: [Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista](#), sivut 69 – 94). Lain tavoitteet eivät tasa-arvon osalta toteudu. Päinvastoin erot kuntien välillä ovat nousseet esiin sen jälkeen kun suhdelukua nostettiin ja varhaiskasvatusoikeutta rajattiin lakimuutoksella.

Jos varhaiskasvatuksen laatua halutaan kehittää, aloitteet tulisi kohdistaa varhaiskasvatuksen olennaisiin ja konkreettisiin haasteisiin.

1) Varhaiskasvatuksen laadun keskeinen tekijä on riittävä henkilöstömitoitus. Laadun kannalta ratkaisevaa on osaavien työntekijöiden määrä ja oikea suhdeluku. *JHL RY:n esittänyt lakiluonnosta koskevassa [lausunnossaan](#) (16.3.2018) toimenpiteitä, joilla suhdeluvun ja ryhmäkoon lainmukaisuuden valvontaa voitaisiin tehostaa lainsäädännöllä. Lainvalvonnan tehostamisen lisäksi nyt olisi ensiarvoisen tärkeää supistaa suhdelukua ja ryhmäkokoja, JHL RY näkee. Henkilöstön riittävyttä tulisi arvioida ryhmäkohtaisesti, ei varhaisyksikkökohtaisesti, kuten laissa nyt esitetään.*

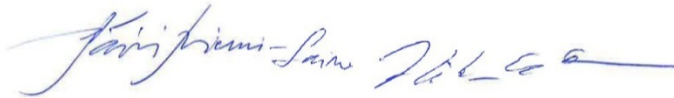
2) Hallituksen puoliväliriihen [linjauksissa nuorten syrjäytymisen vähentämiseksi](#) esitetään varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamista (25.4.2017). Oikeus varhaiskasvatukseen on olennainen varhaiskasvatuksen osallistumisasteeseen vaikuttava tekijä. Nyt lapsen oikeus varhaiskasvatukseen toteutuu vaihtelevasti eri kuntien käytäntöjen mukaisesti. Lain yhdenvertaisuustavoite ei toteudu. Tähän myös lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila on ottanut kriittisesti kantaa [lausunnossaan](#). *JHL katsoo, että paras keino yhdenvertaisuuden takaamiseksi olisi lapsen subjektiivisen päivähoito-oikeuden laajentaminen. Toteutettu varhaiskasvatusmaksujen alentaminen on suunta oikeaan.*

3) Hallituksen esityksessä ei analysoida ammatillisten koulutusten kehittämismahdollisuuksia. *Henkilöstön pedagogista osaamista tulisi kehittää ammatillisten tutkintojen sisältöjä päivittämällä sekä henkilöstön täydennyskoulutuksella.* Vastikään uudistettu [kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto](#) (varhaiskasvatuksen ja perhetoiminnan osaamisala, lastenohjaajan tutkintonimike) on esimerkki pedagogisesti kunnianhimoisesta tutkinnosta, jossa on huomioitu aiempien lakimuutosten edellyttämät osaamisvaatimukset.

On merkille pantavaa, ettei lakiesitys tunnista lastenhoitajien tai sosionomien ammatillista osaamista. Ammatillisen koulutuspolun valinneet ja työhönsä sitoutuneet lastenhoitajat ja lastentarhanopettajat ovat pedagogiikan ja hoivan ammattilaisia. Vaikka varhaiskasvatuksen henkilöstön työtehtäviä ohjaa heidän taustakoulutuksensa ja erityisosaamisensa, varhaiskasvatuksen käytännössä tehtävät eivät eriydy jäykästi. Päiväkodin arjessa hoiva ja pedagogiikka kulkevat käsi kädessä. Hoivan arvo ja hoivaan liittyvän osaamisen merkitys tulisi huomioida varhaiskasvatuksen henkilöstön ammatillista osaamista käsittelevän lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.

Lastentarhanopettajia on mahdollista – ja perusteltua – kouluttaa lisää. Tämä on mahdollista ilman henkilöstön kelpoisuusehtojen ja henkilöstörakenteen tiukentuvaa säätelyä.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry



Päivi Niemi-Laine
puheenjohtaja

Håkan Ekström
toimialajohtaja

Lisätiedot:

Janne Hernesniemi
koulutuspoliittinen asiantuntija
janne.hernesniemi@jhl.fi
p. 050 3611 019

Minna Pirttijärvi
sopimustoimitsija, varhaiskasvatus
minna.pirttijarvi@jhl.fi
p. 040 0885 017