



Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

## Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 341/2015 vp)

Totean Opetushallituksen puolesta lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten päivähoidosta annettua lakia (36/1973), opetushallituksesta annettua lakia (182/1991) ja Kansallisesta koulutuksen arvioinnista annettua lakia (1295/2013). Lakeihin ehdotetut muutokset ovat jatkoa vuoden 2013 alusta toteutetulle hallinnonalasiirrolle, jolloin varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön, sekä ensimmäinen vaihe kohti kokonaan uutta varhaiskasvatustaloutta.

Opetushallitus pitää ehdotettuja muutoksia pääosin kannatettavina ja uudistuksen käynnistämistä osittaisuudistuksena 1.8.2015 lukien perusteltuna. Opetushallituksen mielestä on kuitenkin tärkeää, että runsaat 40 vuotta vanha päivähoitolaki korvattaisiin mahdollisimman pikaisesti kokonaisuudessaan uudella varhaiskasvatustaloutella.

Opetushallitus esittää lakiehdotusten yksityiskohdista sekä esityksen vaikutuksista Opetushallitukseen talouteen ja toimintaan seuraavaa.

Opetushallitus pitää hyvänä, että varhaiskasvatustaloutslakiehdotuksen 1 §:ssä säädetään selkeästi lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen sekä määrittellään varhaiskasvatuksen käsitteen sisältö. Pykälän 1 momentin lopun ilmaisu, jonka mukaan varhaiskasvatuksen kokonaisuudessa painottuu erityisesti pedagogiikka, ei näy kuitenkaan riittävällä tavalla lakiehdotuksen muissa säännöksissä. Opetushallituksen mielestä esimerkiksi lakiehdotuksen 7 a §:ssä tulisi korostaa enemmän pedagogisen koulutuksen saaneiden lastentarhanopettajien roolia pedagogisen toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Varhaiskasvatuksen tavoitteet määrittellään varhaiskasvatustaloutslakiehdotuksen 2 a §:ssä. Tavoitteet koskevat kaikkia varhaiskasvatuksen toimintamuotoja. Tavoitteet korostavat varhaiskasvatusta pedagogisena ja lapsilähtöisenä toimintana, mikä on merkittävä muutos nykyisen lain vanhempien työn vuoksi tarvittavan hoidon järjestämiseen perustuvaan näkökulmaan. Tavoitteet ovat osuvia ja kattavat varhaiskasvatuksen keskeiset tehtävät myös kansainvälisesti vertaillen. Pykälässä voitaisiin Opetushallituksen mielestä todeta, että

tavoitteita toteutetaan kuhunkin varhaiskasvatuksen toimintamuotoon soveltuvalla tavalla.

Varhaiskasvatustalakehdotuksen 2 a §:ään sisältyvän luettelon 7 kohdan lapsen tukea koskevat tavoitteet tulisi Opetushallituksen mielestä säätää myös varhaiskasvatuksen piirissä olevalle lapselle säädettynä oikeutena tarpeelliseen tukeen ja/tai varhaiskasvatuksen järjestäjiä sitovana velvoitteena tuen antamiseen. Lisäksi olisi tärkeää, että saman pykälän 6 kohdan lopussa mainitun lapsen kielellisen, kulttuurisen, uskonnollisen ja katsomuksellisen taustan huomioon ottamisesta säädettäisiin tavoitteen ohella varhaiskasvatuksen järjestäjiä sitovana velvoitteena. Opetushallitus määrittää varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa tarkemmin tuen ja lapsen taustan huomioon ottamisesta paikallisissa ja lapsikohtaisissa suunnitelmissa.

Opetushallitus pitää päiväkodin ryhmien enimmäiskoon säätämistä varhaiskasvatustalakehdotuksen 5 a §:ssä perusteltuna. Tiedot päiväkodeista kertovat, ettei pelkkä suhdelukuun perustuva henkilöstön mitoituksen säätely ole ollut riittävää. Pykälässä voisi Opetushallituksen mielestä säätää ehdotetun lisäksi yleisesti kaikkea varhaiskasvatusta koskevana vaatimuksena, että varhaiskasvatuksen ryhmät tulee muodostaa siten, että varhaiskasvatukselle säädetyt ja määrätyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Tämän lisäksi olisi perusteltua, että tässä yhteydessä päivähoidosta annetun asetuksen (239/1973) 6 §:n 3 momenttiin sisältyvä säännös, jonka mukaan erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevat lapset tulee ottaa henkilöstön mitoituksessa huomioon, siirretään asetuksesta lakiin. Ilmaisun ”erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevat lapset” sijasta pykälässä tulisi käyttää esi- ja perusopetuksen kanssa yhtäläistä ilmaisua ”erityistä tukea tarvitsevat lapset”. Erityistä tukea tarvitsevat lapset tulisi ottaa henkilöstön mitoituksen ohella huomioon myös ryhmien enimmäiskokoa määriteltäessä.

Opetushallitus pitää kannatettavana, että varhaiskasvatussuunnitelman perusteet muutetaan varhaiskasvatustalakehdotuksen 9 §:ssä velvoittaviksi määräyksiksi, jotka Opetushallitus antaa. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet koskevat päiväkodeissa, perhepäivähoidossa ja muuna varhaiskasvatuksena annattavaa varhaiskasvatusta. Kun esimerkiksi varhaiskasvatuksen keskeiset sisällöt, toimintatavat ja monialainen yhteistyö eivät ole samanlaista mainituissa varhaiskasvatuksen eri toimintamuodoissa, tulisi pykälästä käydä ilmi, että varhaiskasvatuksen perusteissa voidaan ottaa huomioon eri toimintamuotojen erityispiirteet. Pykälän 2 momenttiin sisältyy kirjoitusvirhe, kun momentin kolmannessa virkkeessä on varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden sijasta ilmaus ”varhaiskasvatuksen perusteet”.

Varhaiskasvatustalakehdotuksen 9 a §: n mukaan kunta, kuntayhtymä tai muu palvelujen tuottaja voi laatia paikallisia varhaiskasvatussuunnitelmia. Opetushallituksen mielestä paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma tulee säätää pakolliseksi. Ohjausjärjestelmä, jossa annetaan ainoastaan valtakunnalliset

varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ja laaditaan päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapsella henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma, ei ohjaa riittävällä tavalla paikallista työtä eikä varmista varhaiskasvatuksen yhdenvertaista saatavuutta ja laatua. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma lisää toiminnan tavoitteellisuutta ja läpinäkyvyyttä sekä toimii paikallisen ohjauksen ja kehittämisen välineenä. Paikallisessa suunnitelmassa tulisi määritellä muun ohella varhaiskasvatukseen osallistuvien eri tahojen yhteistyön muodot sekä tuen antamiseen samoin kuin erilaisista taustoista tulevien lasten huomioon ottamisen periaatteet ja toimintatavat. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma toimisi myös varhaiskasvatustaloudellisen 9 b §:n mukaisen arvioinnin pohjana, kun arvioidaan sitä, miten varhaiskasvatuksen tavoitteet ovat käytännössä toteutuneet. Kun monet kunnat ja yksityiset päiväkodit ovat jo nykyisin laatineet paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman, ei tehtävää voida pitää kokonaan uutena.

Opetushallituksen mielestä varhaiskasvatustaloudellisen voimaantulosäännöksen tulisi sisällyttää säännös, mihin mennessä uusien säännösten ja määräysten mukaan laaditut varhaiskasvatussuunnitelmat tulee ottaa käyttöön. Jotta Opetushallitukselle jää riittävä aika valtakunnallisten perusteiden ja varhaiskasvatuksen järjestäjille aikaa omien suunnitelmien laatimiseen ja hyväksymiseen, ajankohta paikallisten suunnitelmien käyttöönnotolle voisi olla viimeistään 1.8.2017.

Varhaiskasvatukseen kuuluvien tehtävien siirtoa Opetushallitukselle valmisteltiin jo vuonna 2011 ja 2012. Opetushallitus toimitti opetus- ja kulttuuriministeriöön 13.2.2012 selvityksen varhaiskasvatuksen tehtävien hoidosta Opetushallituksessa. Selvityksessä todettiin, että varhaiskasvatuksen hallinto- ja kehittämistehtävien laadukas hoitaminen edellyttää vähintään viittä henkilötyövuotta vastaavien resurssien siirtoa Opetushallitukseen. Lisäresursseja tarvitaan niin varhaiskasvatuksen asiantuntija- kuin avustaviin tehtäviin. Kun varhaiskasvatuksen tehtäviä ei vuoden 2013 alusta siirretty Opetushallitukseen, ei viraston resursseja tuolloin kasvatettu.

Opetushallituksen resursseja on vuoden 2012 jälkeen vuosittain edelleen leikattu. Vuonna 2012 viraston toimintamomentin määrärahojen mitoituksena oli 249 henkilötyövuotta, kun taas vuonna 2015 määrärahat on mitoitettu 218 henkilötyövuoden mukaan (vähennyksestä 18 henkilötyövuotta johtuu oppimistulosten arviointitehtävien siirrosta Kansalliseen koulutuksen arviointikeskukseen). Opetushallitus joutui supistamaan henkilöstöään syksyllä 2014 päättyneiden YT-neuvottelujen jälkeen yhteensä 21 henkilöllä ilman, että Opetushallituksen tehtäviä olisi vähennetty. Opetushallitus katsoo, että se tarvitsee varhaiskasvatuksen tehtävien hoitoa varten esityksen perusteluissa mainitun kolmen henkilötyövuoden sijasta vähintään viittä henkilötyövuotta vastaavan korotuksen eli vähintään 320 000 euroa toimintamomentilleen. Lisäksi koko viraston henkilöstön perehdyttäminen uusiin tehtäviin on mittava ja kustannuksia aiheuttava projekti, johon tulee osoittaa lisärahoitusta.

Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen tilastoviranomaisena toimisi edelleen Tilastokeskus. Tilastojen laatimisesta aiheutuvia kustannuksia ei tule määrittellä Opetushallituksen vastuulle.

Opetushallituksesta annetun lain 1-4 §:iin ehdotetaan lisättäväksi Opetushallituksen tehtäviin varhaiskasvatuksen tehtävät. Vaikka tehtäväalue on laaja ja tärkeä, ei sen osuus, ehdotetut lisäresurssitkin huomioon ottaen, ole Opetushallituksessa toiminnan ja tehtävien kokonaisuudessa kovin suuri. Tämän perusteella Opetushallitus esittää, että mainitut muutettaviksi ehdotetut Opetushallituksesta annetun lain pykälät kirjoitettaisiin siten, että niissä mainitaan ensin ”koulutus” ja sen jälkeen ”varhaiskasvatus”. Lain 1 §:n 1 momentissa ”opetusministeriö” muutettaisiin ”opetus- ja kulttuuriministeriöksi” ja ”opetustoimi” ”koulutukseksi”.

Opetushallituksesta annetun lain säännökset kuuluisivat muutettuina seuraavilta:

#### 1 § *Toimiala*

Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämis- ja hallintotehtäviä varten on opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena asiantuntijakeskusvirastona Opetushallitus.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään Opetushallituksen toimialaan kuuluvasta koulutuksesta, varhaiskasvatuksesta sekä muusta toiminnasta.

#### 2 § *Tehtävät*

Opetushallituksen tehtävänä on vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tuloksellisuutta sekä seurata niiden järjestämistä.

#### 3 § *Johtokunta*

Opetushallituksessa on koulutuksen ja varhaiskasvatuksen asiantuntijoista koottu johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

#### 4 § *Organisaatio*

Opetushallituksessa voi olla toimintayksiköitä eri tehtäväkokonaisuuksia varten. Toimintayksiköistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Opetushallituksessa on kuitenkin aina yksikkö ruotsinkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtäviä varten.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Hallintojohtaja

Matti Lahtinen