

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä marraskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 159/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä ja neuvotteleva virkamies Virpi Vuorinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylijohdaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetus- ja kulttuuriministeriö

- hallintojohtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- kehittämisspäällikkö Päivi Lindberg ja tutkimusprofessori Markku Pekurinen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- johtaja Kirsi Paasikoski, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- varhaiskasvatuspäällikkö Anneli Rautiainen, Keravan kaupunki
- kehittämisspäällikkö Marja Lahtinen ja erityisasiantuntija Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Ritva Semi, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- puheenjohtaja Anne Liimola, Lastentarhanopettajaliitto ry
- professori Hannele Niemi
- professori Lasse Lipponen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten päivähoidosta annettua lakia. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Siirron jälkeen päivähoito lakkaisi olemasta sosiaalihuoltolain mu-

kainen sosiaalipalvelu. Päivähoitoon liittyvät tehtävät siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Poikkeuksena tästä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävät säilyisivät hallinnonalasiirrosta huolimatta ennallaan.

Siirto ei koskisi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa säännellyjä lasten päivähoiton vaihtoehtona myönnettäviä taloudellisia tukia. Tukia koskeva lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus jäisivät edelleen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia päivähoito-oikeuteen tai kuntien päivähoitopalvelujen järjestämisvelvollisuuteen. Siirto toteutettaisiin siten, ettei päivähoitojärjestelmän toimivuudessa tapahtuisi laadullisia heikennyksiä eikä päi-

vähoitopalvelujen asiakkaiden asemaan tulisi muutoksia. Päivähoitoon sovellettaisiin siirron jälkeenkin sosiaalihuollon lainsäädäntöä eräiltä osin.

Päivähoidon hallinnonalansiirtoa koskevat päivähoitolain ja siihen liittyvien muiden lakien muutokset on tarkoitettu väliaikaisiksi kunnes laki varhaiskasvatuksesta säädetään. Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallitusohjelman mukaan varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön. Valiokunta pitää merkittävänä sitä, että varhaiskasvatusta aletaan kehittää osana suomalaista kasvatusta ja koulutusjärjestelmää. Sen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä hallituksen esitystä, jolla varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirretään vuoden 2013 alusta opetus- ja kulttuuriministeriöön. Päivähoidon siirto osaksi kasvatusta ja koulutusjärjestelmää tukee lasten yhtenäisen, sujuvan opinpolun kehittämistä varhaiskasvatuksesta esiopetuksen kautta perusopetukseen. Hallinnonalan siirto on myös yhdenmukainen ratkaisu kuntien viime vuosina tekemien varhaiskasvatuksen hallinnonalaan koskevien kuntakohtaisten päätösten kanssa. Päivähoidon ja koulun yhteinen hallinto turvaa parhaiten varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen jatkumon. Hallinnon yhtenäistäminen myös vahvistaa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen yhteistyötä, jonka avulla kehitetään päiväkotien ja koulujen yhtenevää toimintakulttuuria ja pedagogiikkaa.

Hallituksen esityksessä viitataan educaremalliin. Sen tavoitteena on luoda hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisvaltainen toimintakulttuuri. Valiokunta korostaa, että tämä kokonaisuus on tärkeä pienten lasten kasvun tukemi-

sessä. Varhaiskasvatuksen ohjaus ja kehittäminen nähdään valtionhallinnossa yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena, jossa keskiössä on lapsi. Siinä tulee ottaa huomioon lapsen ikäkauteen liittyvät edellytykset, tarpeet sekä kehittämistavoitteet. Tämä on huomattavasti enemmän kuin pelkästään hoidolliset tavoitteet. Varhaiskasvatus luo merkittävän perustan lapsen oppimiselle, ja jo tässä vaiheessa tunnistettavat oppimisen ongelmat ovat tärkeitä syrjäytymiskehityksen ehkäisemisessä. Lapsen oppimispolun eheä jatkumo edellyttää syvällistä lapsen kehityksen ja oppimisen tuntemusta ja varhaiskasvatukseen soveltuviin pedagogisten mallien kehittämistä. Varhaiskasvatuksessa annettava tuki ja ohjaus luovat merkittävällä tavalla sekä oppimisen tiedollisia valmiuksia että oppimiseen tarvittavaa itseluottamusta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että uudistuksen tarkoituksena on toteuttaa päivähoidon hallinnon siirto siten, että siirrosta ei aiheudu muutoksia päivähoitopalveluiden asiakkaille ja että nykyisen päivähoitojärjestelmän toimivuudessa ei tapahdu laadullisia heikennyksiä. Valiokunta pitää tätä ongelmallisena muotoiluna. Valiokunta korostaa, että emme voi tyytyä vain turvaamaan nykyistä laatua vaan lähtökohtana tulee olla varhaiskasvatuksen ja päivähoito-/varhaiskasvatuspalvelujen jatkuva laadun kehittäminen ja parantaminen.

Valiokunta kiirehtii jäljempänä olevin yksityiskohtaisin huomautuksin varhaiskasvatustalainsäädännön uudistamista, koska nyt tehtävä hallinnonalan siirto on vasta ensimmäinen askel uudistusta. Kuten hallituksen esityksenkin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, ratkaisun ei lausunnonantajien keskuudessa koettu tukevan varhaiskasvatuksen kehittämistä ja ohjausta yhtenä palvelukokonaisuutena. Tämä on tullut selkeästi esiin myös sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa. Hallituksen esityksen mukaan siirto ei esimerkiksi koske lasten kotihoitoa ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa säänneltyjä lasten päivähoitoa vaihtoehtona myönnettäviä taloudellisia tukia. Työnjako eri viranomaisten kesken jää myös vaikeasti hahmotettavaksi ja ohjaus epäselväksi. Valiokunta korostaakin, että tällä lainsäädännöllä otetaan yksi tärkeä askel, mutta kyseessä on lyhytaikainen välivaihe. Valiokunta pitää välttämättömänä selvittää, tulisiko kaikki varhaiskasvatukseen liittyvät tehtävät siirtää uudistuksen yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys*).

Varhaiskasvatustalainsäädännön jatkovalmistelu

Hallituksen esityksen mukaan päivähoitoa siirtäminen opetus- ja kulttuuriministeriöön muodostaisi niin lapsen ja perheiden kuin hallinnonkin näkökulmasta eheän varhaiskasvatustalainsäädännön, jossa päivähoitopalvelujen, esiopetuksen, perusopetuksen ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan laadukasta jatkumoa voitaisiin ohjata ja kehittää kokonaisvaltaisesti. Eheä kasvatuksellinen jatkumo tukisi pienten lasten siirtymävaiheita perheen piiristä julkiseen varhaiskasvatukseen ja koulutustasolta toiselle. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että tämä päämäärä näkyy hallinnonalan siirron kaikissa jatkotoimenpiteissä ja varhaiskasvatustalainsäädännön valmisteluissa.

Valiokunta pitää tärkeänä valtioneuvoston linjausta hallituksen esityksen antamisen yhteydessä 8.11.2012. Valtioneuvoston hyväksymän

lausuman mukaan "varhaiskasvatustalainsäädännön uudistamisen yhteydessä lasten päivähoitoa ja varhaiskasvatustalainsäädännön tavoitteet ja keskeiset sisällöt määritellään lainsäädännössä. Varhaiskasvatustalainsäädännön laatiminen määritellään selkeästi Opetushallituksen tehtäväksi. Samalla varmistetaan yhteistyö Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa ja Opetushallitukselle tehtävien hoitoon tarvittavat resurssit".

Tähän saakka varhaiskasvatusta on tarjottu päivähoitojärjestelmän viitekehäyksessä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudella varhaiskasvatustalainsäädännöllä edistetään kaikkien lasten oikeutta pedagogisesti ja sisällöllisesti laadukkaaseen varhaiskasvatukseen, riippumatta lapsen asuinpaikasta tai perheen varallisuudesta. Laadukas varhaiskasvatustalainsäädännön laatu on lasten kasvuun ja kehitykseen, ei vain palvelujärjestelmän laatua. Tutkimusten mukaan laadukkaalla varhaiskasvatustalainsäädännöllä on kauaskantoisia merkityksiä, koska kaikki keskeiset kehitykselliset muutokset tapahtuvat ennen kouluikää. Varhaiskasvatustalainsäädännön pedagogiikka ja sen kehittäminen tuleekin huomioida varhaiskasvatustalainsäädännön järjestämisen lähtökohtana.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että varhaiskasvatustalainsäädännön valmistelemaan työryhmään otetaan kattavasti eri tahoja mukaan, niin että käytettävissä on koko varhaiskasvatustalainsäädännön uudistamiseen tarvittava asiantuntemus. Kyseessä on varhaiskasvatustalainsäädännön uudistaminen eivätkä ainoastaan päivähoitolain muutokset.

Valiokunta painottaa, että tulevaisuuden tulee rakentua sellaisille koulutuspoliittisille periaatteille, jotka varmistavat lapsen oppimispolun eheän jatkumon kansallisin ja paikallisin opetus- ja kulttuuripolitiikan ja tukitoimien varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja sen jälkeiseen peruskouluun. Oppimispolun nivelvaiheet tulee kytkeä toisiinsa siten, että eri oppiasteiden tavoitteet ja toimintakulttuurit muodostavat integroidun, lapsen kehitystä edistävän kokonaisuuden.

Valiokunta pitää tärkeänä käytettävien käsitteiden selkeyttämistä ja määrittämistä. Tärkeää

on muun muassa erottaa varhaiskasvatus ja päivähoito toisistaan.

Henkilöstö. Laadukkaaseen suomalaiseen koulutuspolitiikkaan kuuluu opettajien korkea asiantuntijuus ja osaaminen. Siirron ja lain valmistelun yhteydessä on tärkeää miettiä myös pienten lasten opettajien koulutusta ja esimerkiksi heidän koulutustasonsa nostamista vähitellen. Lastentarhanopettajakoulutus on ollut vuodesta 1994 osa muuta opettajankoulutusta. Myös muiden päivähoidon ammattiryhmien koulutus (esim. lähihoitajat, lastenohjaajat ja perhepäivähoitajat) kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön alueelle, ja Opetushallitus vastaa tutkinnon perusteiden laatimisesta ja valvonnasta. Lapsen kannalta — niin hoivan, kasvatuksen kuin oppimisen kannalta — on tärkeää, että päivähoidon piirissä työskentelevät saavat korkeatasoisen koulutuksen, joka tukee lapsen elinikäisen oppimisen periaatteita ja pohjautuu uusimpaan tutkimukseen oppimisesta, opetuksesta ja ohjauksesta.

Esityksen perusteluiden mukaan varhaiskasvatuksen hallinnonalan siirron yhteydessä siirtyisi vain kaksi henkilötyövuotta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Opetushallitus on arvioinut, että varhaiskasvatuksen ohjaus- ja kehittämistyö ja muut asiantuntijatehtävät edellyttävät Opetushallitukselle viittä henkilötyövuotta. Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen asemaa valtionhallinnossa selvittäneet Petäjäniemi ja Pokki arvioivat selvityksessään (vuonna 2010) henkilöstömäärän suuremmaksi (yli yhdeksän). Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkovalmistelun yhteydessä henkilöstösiirtojen määrä ja tarve selvitetään ja että Opetushallitukselle turvataan riittävät resurssit sille siirtyvien tehtävien hoitamiseksi.

Kehittämistoiminta, tutkimus, arviointi. Valiokunta toteaa, että opetussuunnitelmien perusteiden kehittäminen, varhaiskasvatuksen asiantuntijatyö ja siihen liittyvä tutkimus muodostavat kokonaisuuden, jonka tulee olla sen hallinnonalan piirissä, joka vastaa varhaiskasvatuk-

sen ja päivähoidon laadusta ja sen kehittämisestä. Erityisesti tutkimus- ja kehittämistoiminta tulee integroida koko koulutusjärjestelmään. Sen vuoksi valiokunta ei pidä hyvänä ministeriöiden välisiä järjestelyjä tilanteessa, jossa pyritään luomaan yhtenäistä hallintomallia varhaiskasvatukseen.

Valiokunta toteaa, että Opetushallitus on opetuksen kehittämisvirasto. Se vastaa esi- ja perusopetuksen, aamu- ja iltapäivätoiminnan, lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen, aikuiskoulutuksen, vapaan sivistystyön sekä taiteen perusopetuksen kehittämisestä. Myös varhaiskasvatuksen suunnittelu ja kehittäminen tulee siirtää Opetushallituksen tehtäväksi. Varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden laadinta ja uudistaminen on varhaiskasvatusta ohjaava väline, eikä se voi jäädä erilleen muusta opetuksen kehittämisestä. Tämä on välttämätöntä ratkaista jatkovalmistelussa. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus myös tässä välivaiheessa panostaa varhaiskasvatuksen kehittämiseen.

Valmistelussa on myös tärkeää, että varhaiskasvatukseen ja päivähoitoon liittyvä arviointitoiminta otetaan uuden perustettavan kansallisen arviointikeskuksen piiriin. Se toimii itsenäisenä elimenä, mutta kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Myös tästä näkökulmasta on tärkeää, että tutkimus- ja kehittämistoiminta siirtyy opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle ja että toiminta resursoidaan riittävästi.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että lakiehdotukset hyväksytään,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta muutoin ottaa edellä olevan huomioon ja

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (Valiokunnan lausumaesitys) seuraavasti:

Eduskunta edellyttää, että varhaiskasvatustalainsäädännön jatkovalmisteluis-

sa hallitus selvittää kaikkien varhaiskasvatukseen liittyvien tehtävien siirtämisen uudistuksen yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle ja huolehtii siitä, että varhaiskasvatuksen

perusteiden laatiminen määritellään selkeästi Opetushallituksen tehtäväksi ja että Opetushallitukselle turvataan riittävät resurssit sille siirtyvien tehtävien hoitamiseen.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Sanna Lauslahti /kok
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Silvia Modig /vas
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Mikaela Nylander /r
	Ritva Elomaa /ps	Tuula Peltonen /sd
	Leena Harkimo /kok	Tuomo Puumala /kesk (osittain)
	Mikael Jungner /sd (osittain)	Simo Rundgren /kesk
	Pauli Kiuru /kok	vjäs. Suna Kymäläinen /sd (osittain)
	Kimmo Kivelä /ps	Sari Palm /kd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.