

11.12.2020

Asia: Asia: OAJ:n lausunto Oikeus oppia -ohjelman selvitykseen koskien varhaiskasvatuksen ja (esi- ja) perusopetuksen tasa-arvon tilaa

OAJ kiittää mahdollisuudesta antaa näkemyksensä selvitykseen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tilasta.

1 Tasa-arvo varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksella on valtava merkitys koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisen kannalta. Laadukkaasti toteutetulla varhaiskasvatuksella pystytään tehokkaasti ehkäisemään lasten kotitaustasta johtuvia eroja oppimisessa ja myöhemmässä koulutuspolussa.

Kuitenkin osallistuminen varhaiskasvatukseen on Suomessa merkittävästi vähäisempää kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa. Vaikka osallistumisasteen noston puolesta puhutaan, kotihoidontuki sekä kuntien kuntalisäehdot kuitenkin rajaavat kotona hoidettavien lasten sisarusten osallistumista, kun heidän varhaiskasvatukseen osallistuminensa vaikuttaa perheen tuloihin.

Varhaiskasvatuksen vaikuttavuuden kannalta oleellista on sen pedagoginen laatu. Nykyinen varhaiskasvatusoikeus ei takaa oikeutta pedagogiseen varhaiskasvatukseen päiväkodissa. Perhepäivähoito-toimintamuoto luokitellaan varhaiskasvatukseksi, vaikka se poikkeaa ratkaisevasti päiväkodin varhaiskasvatuksesta mm. henkilöstörakenteen, kelpoisuusvaatimusten ja koulutuksen, lapsiryhmien ja johtamisen osalta. Lapselle voi vasta esiopetuksessa avautua mahdollisuus suunniteltuun pedagogisesti painottuneeseen toimintaan, josta vastaa varhaiskasvatuksen opettaja.

Opettajien vähäinen osuus päiväkodissa vaikuttaa myös laatuun. Vain kolmannekselta henkilöstöstä edellytetään opettajakelpoisuutta, eikä laissa säädetä, että lapsiryhmässä tulee olla opettaja. Lakisääteisten lasten varhaiskasvatussuunnitelmien laadintavastuu on opettajilla, mutta käytännöt ovat kirjavat. Karvin arvioinnin (2019) mukaan vasujen toteutumisessa oli puutteita. Pula yliopistokoulutetuista varhaiskasvatuksen opettajista ja erityisopettajista vaikuttaa laatuun, niin lain ja vasun mukaisen toiminnan toteutumisessa kuin lapsen kehityksen ja oppimisen tuessa. Pulaa näistä opettajista on koko maassa, mutta mm. pääkaupunkiseudulla saatavuustilanne on heikoin. Myös ruotsinkielinen sekä saameksi tarjottava varhaiskasvatus kärsii koulutettujen opettajien puutteesta.

Päiväkotien 3 vuotta täyttäneiden lasten ja henkilöstön välinen suhdelukumitoitus on epätasa-arvoinen ja tuottaa kirjavaa tulkintaa, joka heikentää lasten varhaiskasvatuksen laatua ja yhdenvertaisuutta. Enintään 5 tuntia ja yli 5 tuntia osallistuville 3 vuotta täyttäneille lapsille on erilaiset lasten ja henkilöstön väliset suhdeluvut (1:13 ja 1:7), mikä vaikeuttaa lain ja vasujen mukaisten tavoitteiden toteutumista korkeamman suhdeluvun lasten osalta. Suhdelukujen toteutumisen

11.12.2020

tarkastelu päiväkotitasolla heikentää ryhmäkokosäännöksen vaikutusta ja aiheuttaa henkilöstöpulaa lapsiryhmätasolla.

Ellei kunta ole asettanut palveluseteliehtoihin rajoituksia, yksityisissä päiväkodeissa voidaan kerätä kuntaa korkeampia maksuja, jolloin niihin ei ole kaikilla mahdollisuutta. Ne voivat itse päättää mitä palvelua tarjoavat, voivat valita asiakkaitaan sekä tarjota maksullisia lisäpalveluita, mikä eriarvoistaa varhaiskasvatuspalveluita.

2 Tasa-arvo oppimistulosten näkökulmasta

Oppimistulosten näkökulmasta Suomi on saavuttanut hyvinkin tasa-arvoisia tuloksia kansainvälisesti vertaillen. Tämä tasa-arvo on kuitenkin murtumassa.

Siinä, missä oppilaiden sosioekonomisen taustan yhteys oppimistuloksiin on Suomessa ollut aiemmin muita maita heikompi, on se viimeisen kymmenen vuoden aikana nopeasti vahvistunut ollen nyt muiden OECD-maiden tilanteen kaltainen. Samoin tunnetaan Suomessa poikkeuksellisen suuri ero tyttöjen ja poikien keskimääräisten oppimistulosten välillä.

Vaikka Suomessa ei ole nähtävissä selkeitä alueellisia oppimistuloseroja valtakunnallisessa tarkastelussa on kuitenkin havaittavissa tiettyjä alueellisia eroja, joihin on tasa-arvon näkökulmasta kiinnitettävä huomiota. Mainittakoon esimerkiksi tyttöjen ja poikien välisen oppimistulospoikkeaman poikkeuksellinen suuruus etenkin haja-asutusalueiden ja pienten kaupunkien kouluissa (PISA2018).

3 Kuntien väliset erot opetuksen järjestämisessä

Nykyisellään kuntien valtionosuus on laskenut niin matalaksi, että järjestettävän opetuksen laatu on yhä vahvemmin kiinni kunnan taloustilanteesta ja edellytyksistä järjestää opetusta. Samalla on todettava, että kokonaisuutena koulutuksen lainsäädäntö ja muut normit ohjaavat hyvin väljästi opetuksen järjestämistä ja turvaavat vain heikosti oppilaiden oikeuksien toteutumisen ja koulutuksellisen tasa-arvon edes peruskoulun osalta.

Esimerkiksi annettavan perusopetuksen määrässä voi olla yli puolta kouluvuotta vastaava ero kahden kunnan välillä (vähimmäistuntimäärässä jopa 10 vuosiviikkotunnin ero). Opetusryhmien koot vaihtelevat: vaikka keskimääräinen ryhmä koko on pienentynyt, on suositusenimmäiskoon (25 opp.) ylittävien ryhmien osuus vain kasvanut, ollen nyt noin 18 % (Opettajat Suomessa 2019). Mm. Kielivalikoima on kaventunut suurimmassa osassa kuntia.

Myös opetusalan henkilöstön näkökulmasta koulutusjärjestelyt ja niiden laatu vaihtelevat kunnittain. Muun muassa opettajien mahdollisuudet osaamistaan uudistavaan täydennyskoulutukseen ovat hyvin erilaisia eri kunnissa. Viime vuosina myös etenkin koulujen lakkauttamisen ja koulukoon kasvun myötä suhteelliset panostukset johtamiseen ovat vähentyneet. Osassa kuntia yksittäisillä rehtoreilla voi

11.12.2020

olla johdettavanaan useita kouluyksiköitä ja suorien alaisten lukumäärä voi olla hyvinkin korkea. Nämä molemmat tekijät vaikuttavat luonnollisesti kunnassa annettavan opetuksen tasa-arvoon.

Räikeimpiä esimerkkejä laillisuusvalvonnan puutteista ovat mm. opettajien lomautuksista aiheutuneet häiriöt opetukseen. Käytännössä lomautusten aikana oppilaat voivat olla päivien tai jopa viikkojen ajan tilanteessa, jossa heidän oikeutensa päivittäiseen opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen ei täyty, eikä tähän kuitenkaan ole laillisuusvalvonnan osalta voimakkaita keinoja puuttua. Tällaisia esimerkkejä on jopa tältä syksyltä (mm. Kouvolassa jopa 80 oppilaan opetusryhmiä).

Tiivistetysti väljän lainsäädännön ja riittämättömän laillisuusvalvonnan yhdistelmä vaarantavat lasten subjektiivisten oikeuksien toteutumisen (mm. oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen, oikeus oppimisen tukeen, oikeus turvalliseen oppimisympäristöön) ainakin tasa-arvoisesti maan eri osissa.

4 Oppimisen tuen ongelmat

Oppimisen tukea on tarjolla hyvin epätasa-arvoisesti eri puolilla Suomea. Eri oppilaitoksissa ja koulutusasteilla tuen saaminen voi vaihdella todella paljon, koska tukea koskevat säädökset ja normiohjaus eivät ole yksityiskohtaisia. Lain sanamuodot oppilaan saamasta riittävästä tuesta ja epämääräiset tehostetun ja erityisen tuen määritelmät antavat koulutuksen järjestäjille paljon tulkintamahdollisuuksia, mikä lisää epätasa-arvoa.

Lainsäädännöstä puuttuvat täysin tuen vähimmäismäärät. Tällöin oppilaan saama tuki voi olla hyvin vähäistä tai jäädä kokonaan saamatta. Tuki ei välttämättä vahvistu oppilaan siirtyessä tuen portaalta seuraavalle, eivätkä pedagogiset asiakirjat tai edes hallinnollinen päätös erityiseen tukeen siirtymisestä aina aiheuta toimenpiteitä oppilaan tuen suhteen. Opetuksen järjestäjillä ei ole velvollisuutta seurata eikä raportoida annetun tuen toteutumista suhteessa suunnitelmiin, joten opetuksen järjestäjä ei juuri koskaan saa mitään sanktioita siitä, jos tukea ei toteuteta oppilaan tuen tarvetta vastaavasti. Käytännössä tukipäätöksiä tehdään hyvin eri perustein eri kunnissa, eri tuen portailla olevien oppilaiden osuudet vaihtelevat suuresti ja ennen kaikkea, tehdyt tukipäätökset turvaavat lain mukaisia tukimuotoja (mm. tukiopetus, osa-aikainen erityisopetus ja erityisopetus erityisen tuen oppilaalle) vain osassa kuntia.

Varhaiskasvatuksesta puuttuu lähes kokonaan tukea koskeva lainsäädäntö. Laissa on varhaiskasvatuksen järjestäjälle säädetty vain velvoite, että sillä on oltava erityisopettajan palveluita tuen tarvetta vastaavasti. Tuen tarve on otettava huomioon lasten tai henkilöstön määrässä, mutta mitään konkreettista määritelmää, miten se on huomioitava esimerkiksi suhdeluvuissa, ei ole olemassa, mikä johtaa kirjavuuteen tuen tasa-arvoisessa toteutumisessa.

11.12.2020

5 Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetus

Mm. PISA-tulokset osoittavat sen, että maahanmuuttajataustaisten, vieraskielisten oppilaiden tuki ei toimi Suomessa riittävällä tavalla. Maahanmuuttajataustaisten oppijoiden osaaminen on selkeästi heikompaa kuin kantaväestön. Näin on toki monissa maissa, mutta Suomessa myös toisen polven maahanmuuttajien oppimistulokset ovat huomattavasti heikompia, eikä merkittävää nousua näy sukupolven mukaisesti. Tämä kuvastaa ongelmia mm. valmistavassa opetuksessa, kotimaisten kielten opetuksessa sekä oman äidinkielen opetuksessa.

Kunnille ei ole säädetty velvollisuutta järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Siksi valmistavan opetuksen käytänteet ovat hyvin kirjavina: Opetushallituksen ryhmäkokosuositusta ei noudateta tai isoon ryhmään integroituna oppimisen tukea ja S2-opetusta ei ole riittävästi. Myöskään opettajien kelpoisuusvaatimuksia ei ole määritelty ja heidän osaamisensa vaihtelee.

Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetus ei ole pakollista perusopetuksessa eikä varhaiskasvatuksessa. Siksi käytännöt vaihtelevat. Monissa kunnissa sitä ei tarjota lainkaan, ainakaan käytännössä. Heikko suomen tai ruotsin kielen taito on suurin maahanmuuttajien syrjäytymistä aiheuttava tekijä. Heikko opetuskielen taito haittaa opiskelua ja perusopetuksen suorittamista ja myöhempiä opintoja. Käytännöt, ja niiden myötä oppilaiden saama kielenopetus ovat epätasa-arvoistavia kunnasta riippuen. Vahvimpia käytänteet ovat kaupungeissa, jotka ovat tottuneet vuosien ajan maahanmuuttajien opetukseen, mutta niissäkin erilaiset resurssit eriyttävät opetusta. Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen tulisi olla valtion rahoittamaa oppilaan kuuden kouluvuoden sijaan kahdeksan vuoden ajan, jotta opetusta voitaisiin hyödyntää myös toisella asteella.

Oman äidinkielen opetuksen järjestäminen ei myöskään ole pakollista, vaikka sen opetuksella turvataan kielellisen ajattelun kehittyminen, mikä on pohja akateemisten taitojen oppimiselle. Kaksikieliset lapset ja nuoret menestyvät paremmin opinnoissaan, kun he saavat oman äidinkielen opetusta. Oman äidinkielen opetusta ei anneta varhaiskasvatuksessa eikä sen opetus jatku toisella asteella. Monesti yläluokkien oppilaat eivät jatka oman äidinkielen opiskelua aktiivisesti, koska oppitunnit sijoittuvat koulupäivän alkuun tai sen jälkeen. Ongelmana pienemmillä paikkakunnilla on se, ettei siellä ole opettajia tekemään tätä työtä. Koska opetus on perusopetusta täydentävää, voisi sitä toteuttaa näissä tapauksissa myös etäyhteyksiä hyödyntäen.

6 Tasa-arvo- ja positiivisen diskriminaation rahoitus

Eri kieli- ja kulttuuritaustaisten oppijoiden määrä on lisääntynyt merkittävästi ja tulee lisääntymään myös tulevaisuudessa. Muutos tulee jatkossakin kohdentumaan korostetusti tietyille kaupunkiseuduille, ei tasaisesti koko maahan.

Helsingissä vuodesta 2008 käytössä ollut positiivisen diskriminaation rahoitus, eli myönteisen erityiskohtelun malli on hyödyttänyt erityisesti maahanmuuttajataustaisia

11.12.2020

oppijoita sekä muita ryhmiä, joilla mm. sosioekonomisen taustan myötä oppimisyms. valmiudet eivät ole olleet keskimääräisellä tasolla. On huomattavaa, että rahoituksella käytännössä toteutetut toimet eivät ole olleet poikkeuksellisia (pääasiassa pienempiä ryhmiä, resurssiopetusta, opinto-ohjausta, lisättyä erityisopetusta jne.), ainoastaan niiden intensiteettiä on voitu tehostaa. Vastaavan rahoituksen laajentaminen valtakunnalliseksi varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle vähentäisi syrjäytymistä ja tukisi oppijoita oppimisessa ja opiskelussa.

Suomi on ollut täysin poikkeuksellinen maa siinä, että lähtökohtaisesti meillä koulutusrahoitus on jakaantunut tasa-arvoisesti (ei useimpien maiden tapaan korostetusti sosioekonomisesti korkeamman oppilasjoukon kouluihin). Tästä on syytä pitää kiinni ja myös kohdentaa rahoitusta esim. pd-rahoituksen tapaan sinne, missä tarve on suurin.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Jaakko Salo
koulutuspolitiikan päällikkö