Pirkkalan kunnan lausunto opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntöön 11.7.2019; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä eduskunnalle ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Kokoaikainen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen palautettaisiin kaikille lapsille. Yksityisen hoidon tukea maksettaisiin korkeampana, kun lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen kokoaikaisesti. Alennettua yksityisen hoidon tukea maksettaisiin, kun lapsi osallistuu esiopetuksen tai perusopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen. Pirkkalan kunta on osa Tampereen Kaupunkiseutua ja sen seutuyhteistyötä.

**Tausta ja valmistelu Pirkkalassa**

Varhaiskasvatuslain muutos (108/2016) tuli voimaan 1.8.2016. Pirkkalan kunnan sivistyslautakunta päätti toimia lakimuutoksen mukaisesti ja kunnassa otettiin käyttöön 20 h varhaiskasvatusoikeus. Lakimuutoksen taustalla olleet valtiontalouden säästötoimet ja tiedossa oleva valtionosuuksien pieneneminen vaikuttivat Pirkkalan kunnan ratkaisuun.

Pirkkalan sivistyslautakunta määritteli ohjeet lakimuutoksen toteuttamisesta Pirkkalan kunnassa. Varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muutokset eivät saaneet johtaa siihen, että lapsi joutuu muuttamaan varhaiskasvatuspaikkaa muutoksen seurauksena, mikäli vanhemmat tai huoltajat eivät sitä halua. Jos lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa, kunnan on tarjottava mahdollisuus joko osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuksen hallinnossa tehtiin suunnitelmat käytännön järjestelyiksi lakimuutoksen johdosta. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen osalta päiväkodeissa tarjottiin kaksi vaihtoehtoa:

Osapäiväinen varhaiskasvatus, toiminta-aika klo 8-12 tai 8.30−12.30 päiväkodin käytännön mukaan tai osaviikkoinen varhaiskasvatus, toiminta-aika klo 8−15 välillä 6 tuntia 40 min. päivässä kolmena päivänä viikossa päiväkodin käytännön mukaan. Tarpeen niin vaatiessa olisi ollut mahdollista perustaa osapäiväryhmät isoimpiin päiväkoteihin.

Perhepäivähoidon paikat ohjattiin lapsille, joilla on laajempi varhaiskasvatusoikeus. Jos vanhempi jäi työttömäksi tai lomautettaisiin, lapsen oikeus perhepäivähoitopaikkaan säilyi. Vanhempainvapaalla olevien perheiden kohdalla ei tehty alkuun muutosta hoitopaikkaan. Osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen oikeutettujen lasten perheille tarjottiin myös avoimen varhaiskasvatuksen kerhotoimintaa hyvänä vaihtoehtona.

**Taloudelliset vaikutukset**

Pirkkalassakin lakimuutoksen käyttöönottamisella pyrittiin tasapainottamaan kunnan taloutta, koska tiedettiin valtionosuuksien alenevan. Talousvaikutusten arvioitiin tulevan pääasiassa henkilöstökustannuksista. Henkilöstömäärä on pysynyt kuitenkin ennallaan. Pirkkalassa osallistumisaste varhaiskasvatukseen on korkea (1-5 vuotiaat kaikissa palveluissa 81%). 20 tunnin oikeuden omaavia lapsia on ollut keskimäärin 50 lasta vuodessa ja näistä noin 14 lasta on ollut palvelusetelipäiväkodeissa. 20 tunnin varhaiskasvatusoikeutta käyttävät lapset sijoittuvat kokopäivä-ryhmiin ja osalla on laajennettu tai jopa kokoaikainen varhaiskasvatusoikeus. Jonkin verran on pystytty käyttämään samaa varhaiskasvatuspaikkaa eri aikoina näille lapsille ja tästä tiivistämisestä syntyy pientä kustannussäästöä. Pirkkalassa avoin varhaiskasvatustoiminta on ollut hyvä ja riittävä vaihtoehto osalle 20 tunnin oikeuden piirissä oleville lapsille.

Pirkkalassa syntyvyys on ollut viime vuosina lievässä laskussa valtakunnallisen trendin mukaisesti, mutta kunta on edelleen muuttovoittokunta ja lapsiperheitä on paljon. Jos 20 tunnin varhaiskasvatusoikeus poistetaan, Pirkkalassa arvioidaan, että hoitopaikkatarpeen muutos olisi tämän hetken tiedoilla noin 20 paikkaa. Mainittu paikkamäärä vastaa enimmillään noin 2,5 kasvattajan lisäystarvetta. Arvioissa oletuksena on, että nyt subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevat siirtyvät käyttämään varhaiskasvatusta aiemman keskiarvon mukaisesti. Kustannusvaikutus Pirkkalassa arvion mukaan olisi lähinnä henkilöstökulujen 90 000 euron nousu ja jonkin verran yksityisen hoidon tuen lisääntyviä kuluja sekä palvelusetelikulujen nousu (hoitoaikojen muutokset kokopäiväiseksi). Kustannusvaikutus merkitsee summaa, joka on suurin mahdollinen kustannuslisäys. Uudistusta toteutettaessa on kuitenkin tärkeää, että hallitusohjelmassa suunnitellut muutokset varhaiskasvatuksessa kompensoidaan kunnille täysimääräisinä kokonaisuus huomioon ottaen.

**Lapsi- ja perhevaikutukset**

Hallituksen lakiesitys 20 tunnin varhaiskasvatusoikeuden poistamisesta palauttaisi kaikille lapsille subjektiivisen oikeuden kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Lapsella on jo nyt oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen huoltajien työssäkäynnin, opiskelun tai yrittäjyyden vuoksi. Lisäksi lapsella on oikeus laajempaan varhaiskasvatukseen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden vuoksi. Pirkkalan kunta ei ole tämänhetkisen varhaiskasvatusoikeuden voimassa ollessa vaatinut perheiltä erityisiä kirjallisia selvityksiä tai lausuntoja laajemmasta varhaiskasvatustarpeesta. Perheiden kanssa on käyty keskustelu tarpeesta ja perheen tarpeen mukaista varhaiskasvatusta on pystytty tarjoamaan kaikille. Koska lapset ovat olleet jo valmiiksi kokopäiväryhmissä, ei lapselle ole tullut myöskään hoitopaikan vaihdoksia, vaan palvelu on jatkunut tutussa paikassa. Osa perheistä on valinnut avoimen varhaiskasvatuksen palvelut, jotka Pirkkalassa ovat myös laadukkaat ja suositut. Huoltajien muuttuvissa työtilanteissa (mm. pätkätyö) lapsella on aina kahden kuukauden suoja-aika, jolloin hän saa jatkaa varhaiskasvatuksessa entisin perustein. Usein huoltajan uusi työjakso on alkanut jo ennen suoja-ajan päättymistä, jolloin hoito on pysynyt kokoaikaisena.

Esiopetus on Pirkkalassa kokonaan kouluilla ja perusopetuksen hallinnossa. Täydentävä varhaiskasvatus tarjotaan joko päiväkodeissa tai kouluilla aamu- ja iltapäivätoiminnassa perheen valinnan mukaan. Lähes kaikki esikoululaiset käyvät koulujen aamu- ja/tai iltapäivätoiminnassa ja vain vuorohoitoa tarvitsevat lapset käyttävät lisäksi varhaiskasvatuksen vuorohoitoyksikköä, jonne on järjestetty kuljetus iltapäivätoiminnasta. Koulujen aamu-ja iltapäivätoimintaan ovat päässeet kaikki halukkaat, rajauksia ei ole tehty 20 tunnin oikeuden mukaan.

Yksityisen hoidon tuella Pirkkalassa on noin 35 lasta. Kuntalisä on siinä käytössä. 20 tunnin varhaiskasvatusoikeus on saattanut vaikuttaa tuen pienuuden takia joidenkin perheiden valintaan käyttääkö yksityistä vai kunnallista varhaiskasvatuspalvelua.

**Viranomaisvaikutukset**

Hallituksen esityksessä todetaan, että yhtäläinen varhaiskasvatusoikeus kaikille vähentää viranomaistyötä. Näin varmaankin käy jossain määrin myös Pirkkalassa, kun varhaiskasvatusoikeuden laajuuden selvittämistyö tältä kannalta vähenee. Pirkkalassa ei ole vaadittu nytkään perheiltä lausuntoa, vaan keskustelu on riittänyt. Perheen käyttämän varhaiskasvatuksen laajuutta joudutaan kuitenkin selvittämään ja sopimaan jatkossakin, niin kauan kuin varhaiskasvatusmaksut ja tuet määrittyvät käytetyn ajan perusteella.

Palveluohjaus tulee jatkossakin olemaan merkittävä asia ja sitä on hyvä kehittää edelleen. Jotta lapsen etu oikeasti lain vaatimusten mukaan toteutuisi, on ammattilaisten antamalla palveluohjauksella suuri merkitys perheiden asenteisiin ja sille, miten perheet tekevät valintoja. Palveluohjauksella jaetaan perheille tietoa varhaiskasvatuksen palveluista, toimintamuodoista ja varhaiskasvatuksen merkityksestä ja vaikutuksesta lapsen kehittymisen ja oppimisen edistämiseksi. Palveluohjausta antavat myös varhaiskasvatusyksiköissä työskentelevä henkilöstö ja on tärkeää, että sielläkin asenne ja ohjaus ovat oikeanlaista. Universaali palvelu ja kaikille samanarvoinen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen saattaisi muuttaa asennetta ja suhtautumista. Toisaalta on jo nyt nähty esim. maksuttomuus-kokeiluiden perusteella, että tehokkaasti ja hyvin järjestetty palveluohjaus ei tuo kaikkia lapsia palveluiden piiriin; ei kaikkia syrjäytymisuhan alla oleviakaan, jotka varhaiskasvatuksesta erityisesti hyötyisivät.

Lapsiryhmien muodostaminen on tänä päivänä haasteellista muuttuvien tilanteiden vuoksi. Kaikille subjektiivinen kokoaikainen varhaiskasvatusoikeus voi jonkun verran vähentää lasten läsnäoloissa tapahtuvia muutoksia, mutta oletus on se, että perheet tekevät jatkossakin muutoksia palvelun käyttöön omien tarpeiden mukaan. Esimerkiksi varhaiskasvatusmaksun suurudella on edelleen merkitystä lapsiperheille ja jos hoitoaikaa vähentämällä saa pienemmän maksun, se usein vaikuttaa valintaan.

Kelan ja kunnan välinen sopimus tulee uusittavaksi, jos lakimuutos toteutuu. Kela toimii maksattajana yksityisen hoidon tuen ja sen kuntalisän osalta. Sopimuksessa on määritelty kuntalisän maksatuksen periaatteet ja määrät. Lausuntoja Kelaan on toimitettu vain niistä lapsista, jolle on myönnetty laajennettu tai kokoaikainen varhaiskasvatusoikeus.

**Yritysvaikutukset**

Pirkkalassa toimii kaksi 8 ryhmäistä palvelusetelipäiväkotia ja lisäksi käytettävissä on Tampereen seutukunnan palvelusetelipäiväkoteja sekä yksityisen hoidon tuella toimivia päiväkoteja ja perhepäivähoitopaikkoja. Yksityisten toimijoiden kannalta 20h rajauksen poistuminen on todennäköisesti positiivinen asia. Perheet voivat valita jatkossa kokoaikaisen varhaiskasvatuksen ja toimijat saavat palvelusetelin tai yksityisenhoidon tuen myös täysimääräisenä. Osa yksityisitä toimijoista on rajannut taloudellisista syistä osapäiväisen palvelutarjonnan kokonaan pois. Palvelusetelien kustannukset kokoaikaisen varhaiskasvatuksen myötä nostavat Pirkkalan kunnan kuluja jonkin verran, samoin yksityisenhoidontuen ja kuntalisän kustannukset voivat nousta, mutta tämän hetkisillä määrillä vaikutus jää todennäköisesti melko vähäiseksi.

**Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Koko yhteiskunnan kannalta 20 tunnin varhaiskasvatusoikeudella on varmasti suuremmat vaikutukset, kuin miten asia Pirkkalan kokoisessa kunnassa näyttäytyy. Pirkkala on halunnut panostaa laadukkaisiin varhaiskasvatuspalveluihin, jotka ovat kaikkien saatavilla eri muotoisina varhaiskasvatus-yksiköistä avoimeen varhaiskasvatustoimintaan asti. Pirkkalassa on nähty varhaiskasvatuksen edistäminen hyvänä investointina tulevaisuuteen ja mm. syrjäytymisen ehkäisyyn yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Vaikka Pirkkala on ottanut käyttöön 20 tunnin varhaiskasvatusoikeuden, on hyvin herkällä korvalla kuultu perheitten tarpeita valinnoissa ja huomioitu lain vaatima lapsen etu. Tässä mielessä varhaiskasvatusoikeuden kokopäiväinen palauttaminen ei tuo olennaista muutosta tilanteeseen.

Varhaiskasvatus osana yhtenäistä opinpolkua toteutuu Pirkkalassa korkean osallistumisasteen vuoksi jo nyt hyvin (yli 3 vuotiaat 89%). Varhaiskasvatus antaa mahdollisuuden tasavertaiseen osallisuuteen, mahdollistaa lapsille vertaissuhteiden muodostumista ja kehittää sosiaalisia taitoja. Varhaiskasvatus on osa elinikäistä oppimista ja sen antama tuki vaikuttaa suotuisasti lasten tulevaisuuteen.

Varhaiskasvatusoikeuden laajuutta voi pohtia useasta näkökulmasta. Lapsen päivän mittaa voi suhteuttaa pohdinnoissa esimerkiksi esikoululaisen ja ensimmäisen luokan oppilaan noin 4 tunnin päivään. Toteutuisiko pienen lapsen kehittymisen ja oppimisen tavoitteet ja vertaissuhteiden muodostuminen kokopäiväistä varhaiskasvatusta lyhyemmässä ajassa silloin, kun se perheen tilanteen mukaan on mahdollista? Lähtökohtaisesti lapsen ensisijainen ja paras paikka tulisi olla kuitenkin koti ja ensisijaiset kasvattajat edelleen lapsen vanhemmat. Riittääkö avoimen varhaiskasvatuspalveluiden tarjonta osalle perheistä, jolloin äiti tai isä voi olla mukana lapsensa kanssa. Varhaiskasvatuspalveluita on saatavilla kaikille tarvitsijoille perheiden erilaisten tilanteiden mukaan jo nyt. Pohdittavaa on paljon ja perheitä pitää kuulla.