



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Diaarinumero 16/010/2019

**Kokkolan kaupungin lausunto hallituksen esitysluonnoksesta varhaiskasvatuslain (540 / 2018) muuttamisesta
("toteutetaan täysipäiväinen kokoaikainen subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus")**

"Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustalakeia ja lasten kotioidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Varhaiskasvatustalain muutoksella lapselle palautettaisiin subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi myös lasten kotioidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain yksityisen hoidon tukea koskevaan sääntelyyn. Yksityisen hoidon tukena maksettaisiin korkeampaa tukea, kun lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen kokoaikaisesti. Varhaiskasvatusta järjestettäisiin edelleen osa-aikaisena tai alennettua yksityisen hoidon tukea maksettaisiin, kun lapsi osallistuu esiopetuksen tai perusopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2020."

Yleistä

Lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen muutettiin 1.8.2016 alkaen siten, että kaikilla lapsilla oli oikeus saada varhaiskasvatusta vähintään 20 tuntia viikossa. Kokkolan varhaiskasvatustalpalveluissa muutos otettiin käyttöön kaupungin toimielimien päätösten mukaisesti. Kaikki kunnat eivät kuitenkaan toimeenpanneet tätä vuoden 2016 muutosta, jolloin syntyi kuntien välille eriarvoisuutta, jos asiaa katsotaan lapsen oikeuden näkökulmasta. Nyt valmistelussa olevalla muutoksella palataan aikaisempaan subjektiivisen oikeuden soveltamiseen. Lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta on myönteistä, että koko maassa toteutetaan varhaiskasvatusta samoilla periaatteilla.

Kokkolan kaupunki on toiminut päiväoidon, nykyisin varhaiskasvatuksen, osalta aina lain, asetusten ja normien mukaisesti. Säädosmuutoksia on tapahtunut niin varhaiskasvatustalain kuin varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain osalta. Viimeisten vuosien aikana varhaiskasvatustalassa on tapahtunut ainakin seitsemän suurta säädosmuutosta, jotka ovat vaikuttaneet toimintaan tai asiakasmaksuihin oleellisesti. Kuitenkaan varhaiskasvatustalaki ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki eivät ole kaikilta osin sisällöltään tiiviisti synkronoitu, koska varhaiskasvatustalaki on lähtenyt lapsen edusta, kun taas asiakasmaksulaki on lähtenyt huoltajien edusta.

Taloudelliset vaikutukset

Kokkolassa vuoden 2016 muutos ei vähentänyt varhaiskasvatuksen tarvetta, koska jatkuva palvelutarpeen lisäys (varhaiskasvatustalalopimusten määrän kasvu) kumosi mahdolliset muutoksesta tulleet säästöt. Toki muutoksella oli taloudellisia vaikutuksiaakin, koska se hillitsi käyttökustannuksien nousua.

Valmistelussa olevan hallituksen esityksen mukaan vuoden 2020 osalta valtionosuuksiin lisätään 7,1 miljoonaa euroa sekä vuodesta 2021 alkaen 17 miljoonaa euroa subjektiivisen kokoaikaisen varhaiskasvatusoikeuden palauttamiseksi.

Näin nopeat mahdollisesti tulevat muutokset varhaiskasvatuksen järjestämisen reunaehtoihin aiheuttavat Kokkolan kaupungille lisäkuluja sekä epävarmuutta asiakkaille ja työntekijöille. Koska kaikki kunnat eivät ole rajausta toteuttaneet, kohdistuu erityinen kustannuspaine esim. Kokkolaan, jota nyt tehtävä muutos koskee tuntuvasti. Tästä syystä valtio-osuuksien kautta tehtävä rahoitus on tältä osin ongelmallinen, koska valtionosuusrahoitusta on vaikea jakaa kunnille oikeudenmukaisesti, todellisia kustannusvaikutuksia vastaavasti.

Kaupunkimme vaikean taloudellisen tilanteen ja kasvaneen velkamäärän takia on tärkeää, että valtio kompensoi 100% kunnille aiheutuvat kustannukset, jotka tästä subjektiivisen oikeuden muutoksesta aiheutuvat. Kustannusvaikutuksia on varmasti vaikea arvioida, koska kunnat ovat erilaisissa tilanteissa varhaiskasvatuspalvelutarpeen kehittymisen suhteen. Kokkolassa varhaiskasvatuksen tarve on hyvän työllisyystilanteen ja hyvän syntyvyyden takia ollut tasaisessa kasvussa jo 10 vuoden ajan.

Kokkolan kaupungin varhaiskasvatuspalvelujen kokonaismenot vuoden 2018 tilinpäätöksessä olivat 31 160 499,78 euroa. Kunnan itse tuottamien varhaiskasvatuspalvelujen kustannukset olivat 20 926 539,18 euroa sisältäen varhaiskasvatuksen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Tällä määrärahalla järjestettiin varhaiskasvatuspaikat 2141 kokkolaiselle lapselle. 5 558 774,01 euroa meni yksityiseen ja ostopalvelulla hankittuun varhaiskasvatukseen sekä kotihoidontukeen ja kuntalisään. Loput menot koostuivat hallinnon menoista, varhaiserityskasvatuksesta ja avoimesta varhaiskasvatuspalvelusta (leikkikentät ja kerhot).

Kokkolassa oikeus 20 tuntia viikossa järjestettävään varhaiskasvatukseen koskee 150 - 200 lasta riippuen kuukaudesta. Perheiden ja lasten tilanteet vaihtelevat paljon monesta eri syystä johtuen. Jos nämä kaikki lasten huoltajat päättäisivät käyttää oikeuttaan niin, että he haluaisivat lapsilleen täysipäiväisen ja kokoaikaisen varhaiskasvatuksen, tulisi Kokkolan järjestää noin 100 varhaiskasvatuspaikkaa lisää. Tällä olisi Kokkolan kaupungille todella suuri taloudellinen merkitys menojen nousuna. Kaupungin omana toimintana varhaiskasvatukselle jouduttaisiin rakentamaan lisää tiloja, koska nykyiset tilat ovat täynnä.

Esimerkiksi Kokkolassa vuonna 2015 aloittaneen 120-paikkaisen Ulkometsän päiväkodin kustannukset olivat vuoden 2018 tilinpäätöksen mukaan noin 1,3 miljoonaa euroa. Uuden päiväkodin suunnittelu- ja rakennusaika on yhteensä noin kaksi vuotta, jos asemakaava on valmiina.

Jos taas päädytään yksityiseen palvelutuottajaan pitäisi siinäkin tapauksessa käyttötalouteen varata suuri lisämääräraha palvelusetelille. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Kokkola ei ehtisi reagoida, jos uusi lakimuutos tulisi voimaan 1.8.2020 alkaen.

Molemmeissa vaihtoehdoissa yhden lisähaasteen luo uuden pätevän henkilöstön saatavuus, joka ei ole pelkästään Kokkolan vaan ihan valtakunnallinen haaste.

Huomioita lakiehdotuksesta

Varhaiskasvatustarpeen määrittely

Hallituksen esityksen mukaan varhaiskasvatuslain 12 § kirjoitetaan kokonaan uudelleen. Mitä tarkoitetaan sanamuodolla. *"kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden aloittamista saa lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittämän tarpeen mukaisesti varhaiskasvatuslain mukaista varhaiskasvatusta."* Perustelujen mukaan toivotaan, että tarpeen määrittelyssä vanhemmat/huoltajat huomioisi varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa asetetut varhaiskasvatuksen tavoitteet. Lain perustelujen mukaan tarpeen määrittely tarkoittaisi pääsääntöisesti varhaiskasvatusaikaan päiväkotien normaaliaikojen puitteissa.

Tämä lain kohta on erittäin haasteellinen, lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittelemän tarpeen osalta. Miten lapsi pystyy tai osaa määritellä oman varhaiskasvatustarpeensa? Tämä kohta tarkoittaa, että vanhemmat tai muu huoltaja määrittelee lapsen varhaiskasvatustarpeen, vaikka käytännössä sen määrittely tapahtuu yhteistyössä varhaiskasvatuksen ammattilaisen kanssa yhdessä. Herää myös kysymys, että kuinka moni vanhempi/huoltaja oikeasti tietää varhaiskasvatuslain tai varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa asetetut tavoitteet, jotta he oikeasti pystyisivät ne huomioimaan lapsen varhaiskasvatusajan määrittelyssä.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on ilmeisesti palauttaa varhaiskasvatusoikeus tilanteeseen, jollainen se oli ennen rajausta. Nyt kuitenkin lakiin lisättäisiin maininta vanhempien/huoltajien oikeudesta varhaiskasvatuksen tarpeen määrittelemiseksi. Lain perustelujen mukaan tarpeen määrittely tarkoittaisi pääsääntöisesti päiväkotien "normaaliaikaa". Nyt ehdotettu kirjaus, jossa säädetään vanhempien oikeudesta määrittää lapsen varhaiskasvatuksen tarve jättää epäselväksi mitä sillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Epäselväksi jää mitä "normaaliaika" käytännössä tarkoittaa. Kokkolassa eri yksiköissä varhaiskasvatuksen toiminta-ajat ovat erilaisia. Yksiköt voivat olla auki esim. 05.00 - 21.30, 06.30-17.15 tai 07.00-17.00. Näiden "normaaliaikojen" lisäksi järjestetään vuorohoitoa ympäri vuorokauden varhaiskasvatuslain mukaisin perustein.

Palveluohjaus

Kokkolan kaupunki varhaiskasvatuspalveluiden järjestäjänä pitää tärkeänä myös, että vanhemman tai muun huoltajan määrittämä varhaiskasvatustarve ei tarkoita varhaiskasvatuspaikan valintaa, koska tähän ei pystytä vastaamaan.

Varhaiskasvatuksen subjektiivisen oikeuden muutoksen yhteydessä tulisi kunnalle varhaiskasvatuksen järjestäjänä taata mahdollisuudet ohjata palvelutarpeen suuntautumista eri palvelumuotoihin ja – aikoihin järkevällä tavalla. Kokkolassa ja muissa kunnissa, jossa palvelutarve kasvaa jatkuvasti ja varhaiskasvatuksen tilat ja henkilöstöresurssit ovat tiukoilla, tulee kunnalla olla mahdollisuus ohjata lapsia myös kerhotoimintaan ja leikkikenttätoimintaan, jos se on yksilöllisen harkinnan mukaan mahdollista. Varhaiskasvatukseen osallistumisaikoja tulisi tarkastella sen mukaan, että lapsen paikallaolo ryhmässään päivittäin on riittävän pitkä, jotta varhaiskasvatuksen pedagogisten tavoitteiden saavuttaminen toteutuu. Huomioitava on, että vanhemmat/huoltajat saattavat maksujen pienentämisen toivossa määritellä osallistumisajat niin lyhyeksi ja/tai ajankohdat vuorokaudesta niin haasteellisiksi, että lapsen oikeus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen vaarantuu tai ei toteudu kunnolla.

Kokkolan kaupunki pitää lakiehdotuksen muiden muutettavien pykälien sekä lain kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen muutettavien pykälien osalta hyväksyttävänä.

Voimaantulo

Lopuksi Kokkolan kaupunki haluaa vielä painottaa, että varhaiskasvatuksen lainsäädännön muuttamisessa tulee ottaa huomioon säädösten voimaantulo aikaisempaa paremmin. Viime vuosina uudet muutokset ovat seuranneet toisiaan liian lyhyinä voimaantuloaikoina. Varsinkin vuoden 2018 alusta voimaan tulleet palvelumaksujen muutokset tuottivat valtavasti lisätyötä lyhyen voimaantuloajan takia. Nytkin tämän lakimuutoksen harkittu voimaantuloaika on todella lähellä 1.8.2020. Jos lakimuutokset aiheuttavat kasvavissa kunnissa tarvetta uusien varhaiskasvatusilojen rakentamiseen, niin voimaantulon ajankohta on liian aikaisin.

Kokkolassa 21.08.2019

Peter Johnson
sivistysjohtaja

Kai Kytölaakso
varhaiskasvatustoimenjohtaja

Kokkolan kaupungin lyhennelmä lausunnosta hallituksen esitysluonnoksesta varhaiskasvatustilain (540 / 2018) muuttamisesta ("toteutetaan täysipäiväinen kokoaikainen subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus")

Lakiehdotuksessa käytännössä vanhemmat/hoitajat tulevat päättämään lapsen varhaiskasvatuksen tarpeesta. Onko lakiehdotuksessa kyse lapsen vai vanhemman/hoitajan oikeudesta varhaiskasvatukseen. Palataanko vanhaan päivähoitolakiin, joka alun perin tehtiin vanhempia/hoitajia varten jolloin mahdollistettiin heidän työssäkäynti tai opiskelu. Varhaiskasvatustilan ei ole enää sosiaalipalvelua vaan kasvatusta, opetusta ja hoitoa, jolla on selvät varhaiskasvatustilain ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tavoitteet.

Kuntien pitää järjestää esiopetusta 700 tuntia lukuvuodessa eli noin 4 tuntia päivässä. Perusopetuksen ensimmäisellä luokalla oppilailla on 20 tuntia viikossa opetusta. Voisiko varhaiskasvatustilaisilla lapsilla olla oikeus 20 viikossa järjestettävään varhaiskasvatukseen. Nykyisen voimassaolevan lain mukaan taataan myös laajempi oikeus varhaiskasvatukseen kaikille niille lapsille ja perheille, jotka sitä tarvitsevat.

Kokkolassa on toteutettu varhaiskasvatustilain mukaista rajausta. Lakiehdotuksen kustannusvaikutus Kokkolan osalta tulee olemaan huomattava, koska muutos Kokkolassa koskettaa 150 -200 lasta, vaihdellen kuukausittain ja perheiden erilaisten tilanteiden johdosta. Peruspalvelujen valtionosuuden korotus kohdistuu kaikkiin kuntiin laskennallisten kustannusten suhteessa, joka tarkoittaa sitä, että Kokkola ei tulisi saamaan lain säädännön muutoksesta korvauksia kokonaisuudessaan.

Lakiehdotuksen haasteena Kokkolan näkemyksen mukaan tulee olemaan vanhemman tai muun hoitajan määrittelemä varhaiskasvatustarve. Lakimuutoksen tarkoituksena on ilmeisesti palauttaa varhaiskasvatusoikeus tilanteeseen, jollainen se oli ennen rajausta. Nyt kuitenkin lakiin lisättäisiin maininta hoitajien oikeudesta varhaiskasvatuksen tarpeen määrittelemiseksi. Lain perustelujen mukaan tarpeen määrittely tarkoittaisi pääsääntöisesti päiväkotien "normaaliaikaa", Nyt ehdotettu kirjaus, jossa säädetään vanhempien oikeudesta määrittää lapsen varhaiskasvatuksen tarve jättää epäselväksi mitä sillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan.

Lakiehdotus luo vanhemmille/hoitajille erittäin vahvan aseman suhteessa kuntaa tai varhaiskasvatuksen henkilöstöön.

Kaupunkimme vaikean taloudellisen tilanteen ja kasvaneen velkamäärän takia on tärkeää, että valtio kompensoi 100% kunnille aiheutuvat kustannukset, jotka tästä subjektiivisen oikeuden muutoksesta aiheutuvat, myös mahdolliset investointikustannukset. Kokkolan kaupungissa tiedetään, että kustannusvaikutuksia on varmasti vaikea arvioida, koska kunnat ovat erilaisissa tilanteissa varhaiskasvatustilain tarpeen suhteen.

Kokkolan kaupunki haluaa vielä painottaa, että varhaiskasvatuksen lainsäädännön muuttamisessa tulee ottaa huomioon säädösten voimaantulo aikaisempaa paremmin. Viime vuosina uudet muutokset ovat seuranneet toisiaan liian lyhyinä voimaantuloaikoina. Varsinkin vuoden 2017 alusta voimaan tulleet palvelumaksujen muutokset tuottivat valtavasti lisätyötä lyhyen voimaantuloajan takia. Nytkin harkittu voimaantuloaika on todella lähellä 1.8.2020. Jos lakimuutokset aiheuttavat kasvavissa kunnissa tarvetta uusien varhaiskasvatustilain rakentamiseen, niin voimaantulon ajankohta on liian aikaisin.