



Opetus- ja kulttuuriministeriö

OKM/16/010/2019

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustusta ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Lausunto

Tiivistelmä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustusta ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia palauttamalla lapselle subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Lainmuutoksen vaikutusten arviointia on vaikea tehdä, sillä samalla, kun varhaiskasvatusoikeutta rajattiin, säädettiin valtioneuvoston asetuksella (1282/2015) myös aikuinen-lapsi -suhdeluvun muutoksesta siten, että päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö enintään kahdeksaa kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden. Edellä mainittu suhdeluku on myös voimassa olevassa asetuksessa (753/2018, 1 §). Kunnilla, jotka ovat rajanneet varhaiskasvatusoikeutta, saattaa olla vaikeuksia lakimuutoksen jälkeen järjestää lapsille riittävästi varhaiskasvatuspaikkoja. Varhaiskasvatuspaikkojen lisäämisen myötä myös kelpoisen henkilökunnan saatavuus asettaa haasteita. Lakimuutos kohtelee perheitä tasapuolisesti, mutta kuntien on panostettava entistä enemmän palveluohjaukseen, sillä laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016) mahdollistaa perheitä valitsemaan myös osa-aikaisen varhaiskasvatuksen. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen järjestäminen ryhmissä, joissa on myös kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevia lapsia, vaikeuttaa suhdelukujen laskemista ja sitä kautta työvuorosunnittelua. Aluehallintovirastojen näkökulmasta valvonta vaikeutuu entisestään.

Kuntien rooli viimeaikaisissa varhaiskasvatuksen muutoksissa

Varhaiskasvatuksessa tapahtuneet lakimuutokset lyhyelläkin aikavälillä ovat haastaneet kuntien varhaiskasvatuksen hallinnon suurella työmäärällä. Lasten oikeutta varhaiskasvatukseen rajoitettiin 1.8.2016 voimaan tulleella varhaiskasvatustusta muuttamalla (108/2016). Samanaikaisesti mahdollistettiin suhdeluvun nostaminen 1/7:stä 1/8:aan.

Kuntaliiton keväällä 2016 teettämän selvityksen mukaan noin kuusi prosenttia kunnista (tilanne helmikuu 2016) oli päättänyt olla rajaamatta lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Osassa kuntia asiaa ei oltu käsitelty kyselyn ajankohtaan

LOUNAI-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 0295 018 000
kirjaamo.lounais@avi.fi

www.avi.fi

Turun päätoimipaikka
Itsenäisyydenaukio 2
PL 22
20801 Turku

mennessä tai päätöstä ei oltu tehty. Kunnissa, joissa päätettiin toimia lain määrittelemällä tavalla varhaiskasvatusoikeutta rajaten, tehtiin paljon hallinnollista työtä miettiessä sääntöjä rajauksen toteuttamiseksi siten, että siitä olisi tullut myös tavoitteena olleita säästöjä. Kunta saattoi päättää, että kaksi lasta käytti samaa varhaiskasvatuspaikkaa siten, että toinen lapsi oli paikalla aamupäivän, toinen iltapäivän. Rajauksia tehtiin myös siten, että toinen lapsi oli paikalla maanantain, tiistain ja puolet keskiviikosta toisen lapsen käyttäessä varhaiskasvatuspaikkaa loppuviikon. Kuntien oli myös itse luotava järjestelmä, jonka avulla tarvetta kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen arvioitiin.

Asiakasmaksulakia (1503/2016) valmisteltiin syksyllä 2016. Mahdollisuus osapäiväisen varhaiskasvatuksen valintaan aiheutti kunnissa mahdollisen rajauksen lisäksi myös pohdintaa siitä, miten varhaiskasvatuksessa oloaika voidaan valvoa. Kuntien hallinnollinen työ siis lisääntyi eri muutosten takia.

Lain muutos 2016

Nyt lausunnolla olevan lakimuutosesityksen perusteluissa viitataan VakaVai-tutkimukseen. Tutkimuksen mukaan vastanneet kokivat, että varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen vaikutti ryhmien lasten vaihtuvuuteen, ikärakenteen moninaisuuteen ja toiminnan sisältöön, sillä kunnissa ei oltu perustettu erillisiä ryhmiä lapsille, joiden oikeutta oli rajattu. Myös järjestelmän joustamattomuus koettiin huoltajien näkökulmasta haasteelliseksi. Kuntien erilaiset toimintamallit laajennetun varhaiskasvatusoikeuden myöntämiseen lisäsivät epätasa-arvoisuutta. Palauttaako subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus tilanteen ennen rajausta olevaan aikaan?

Arvioinnin tuloksista nähtiin, että varhaiskasvatuksen rajausta tehdessä hallituksen esityksessä oli arvioitu säästöt todellisuutta paljon suuremmiksi. Tästä syystä täytyisi tarkkaan miettiä, mikä olisi todellinen lisäys valtionosuuksiin tulevana vuosina ja ottaa huomioon varhaiskasvatuksessa tai varhaiskasvatuksen rahoitukseen vaikuttavat muut mahdolliset muutokset. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi vammaislakiin kaavailut muutokset, mikäli niiden toteutuminen etenee. Vastaisuudessa tieto lapsista ja lasten osallistumisesta varhaiskasvatukseen tulee täsmällisemmäksi Varda-tietopalvelun kautta. Näin voidaan tehdä myös tarkempia ennusteita lakiesitysten vaikutuksista.

Lakimuutoksia tehdessä olisi hyvä huomioida eri tutkimusten tuloksia sekä niiden johtopäätöksenä annettuja kehittämissuhteita. Myös tiedottamiseen kannattaa panostaa enemmän, sillä nyt osa huoltajista ei edes tiennyt, oliko heidän lastensa varhaiskasvatusoikeutta rajattu vai ei. Niiden huoltajien mielestä, joiden lapsen varhaiskasvatusoikeutta oli rajattu, rajaaminen oli lapsen näkökulmasta aiheuttanut pelkäämistä negatiivisia vaikutuksia. Poistamalla varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen pitäisi siis olla positiivinen vaikutus lasten tasa-arvoisuuteen ja vertaissuhteiden pysyvyyteen. Myös eriarvoisuus kunnallisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen osalta poistuu. Päästäänkö tällä muutoksella kohti perheiden tasa-arvoista kohtelua? Kunnat kuitenkin päättävät siitä, onko käytössä yksityisen hoidon tuki tai mahdollisuus myös palvelusetelin käyttöön.

Lakiuudistus koettiin laadukkaana varhaiskasvatuksen edistäjänä, koska esille nousi varhaiskasvatuksen pedagoginen painotus. Toisaalta lakimuutos koettiin varhaiskasvatuksen laatua huonontavana – kuntien ja yksiköiden välillä – mutta myös lapsiryhmän toiminnassa. Ryhmien moninaisuus ja lasten vaihtuvuus vaikuttavat mm. pysyvien vuorovaikutussuhteiden syntyyn negatiivisesti.

Lakiesityksen mahdolliset vaikutukset

Varhaiskasvatusoikeuden rajaamisesta luopuminen tukee varhaiskasvatuslain tavoitteiden toteutumista paremmin kuin lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen 20 h/viikossa. Lapsen edun toteutumista on vaikea arvioida. Muutoksen jälkeen nähtäväksi jää, miten paljon lapsia siirtyy kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, sillä asiakasmaksulaki mahdollistaa varhaiskasvatuksessa oloajan valinnan.

Peltonen (2004) sekä Onnismaa, Paananen ja Lipponen (2014) käyttävät omissa artikkeleissaan termiä polkuriippuvuus. Tällä tarkoitetaan sitä, että tiettyä polkua riittävän pitkään edenneiden prosessien kohdalla tapahtunutta ei saa enää tapahtumattomaksi. Kirjoittajien mukaan aiemmat valinnat vaikuttavat tuleviin tapahtumiin – kehityksen suuntaa voidaan kuitenkin muuttaa. Lakimuutoksilla johdettiin polkua kohti uudistusta, mutta nyt lausunnolla olevalla esityksellä polun suunta muutetaan. Aiemman uudistuksen toivoisi jatkuvan myös nyt ehdotetussa muutoksessa. VakaVai-tutkimuksessa todetaan (2017,144):

”Varhaiskasvatusjärjestelmän toivottavasta kehityksestä, muutoksen ja liikkeen suunnasta ei ole ollut yhteistä ymmärrystä: järjestelmää on vedetty moneen suuntaan yhtä aikaa. Ristivedon seurauksena pyrkimykset kehittää varhaiskasvatusta ovat usein kariutuneet joidenkin osapuolten vastarintaan.” Olisiko nyt aika laatia pitkäjänteisempi suunnitelma varhaiskasvatuksen kehittämiseksi ja myös noudattaa sitä? Myös VakaVai:n ehdottamat toimenpiteet tukevat edellä mainittua ajattelua. VakaVaissa ehdotetaan seuraavaa: varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamisen jatkaminen, pitkäjänteinen varhaiskasvatuspolitiikka, kokonaisvaltainen varhaiskasvatuksen kehittämisohjelman laadinta ja resursseja kehittämisohjelman toteuttamiseen, voimavarojen suuntaaminen henkilöstön tukemiseen sekä tutkimuksen lisääminen. Osallistumisprosentin lisäämiseksi täytyy kääntää katse niihin maihin, jotka ovat siinä onnistuneet ja mietittävä mahdollisia tietyn tuntimäärän maksuttomia ratkaisuja. Suunnitelman tarkentamiseksi kannattaa odottaa lopullista raporttia 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilusta.

Kaiken kaikkiaan nyt käsillä oleva lain muutosehdotus vie varhaiskasvatuksen kehittämistä oikeaan suuntaan. Lyhytaikainen lakien muuttaminen antaa vaikutelman ”kokeiluista” ja lyhytjänteisestä suunnittelusta, jolloin lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty loppuun asti.

Tämä asiakirja LSAVI/7100/2019 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSAVI/7100/2019 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Lukkarinen Esko 20.08.2019 15:36