

VANTAAN KAUPUNKI
Sivistystoimi
Opetuslautakunta

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Vantaan kaupungilta 11.7. 2019 lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. Lausunto pyydetään antamaan 22.8.2019 mennessä

Vantaan kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

1. Varhaiskasvatustalain muuttaminen

a) Varhaiskasvatustalain muuttaminen

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluosassa luvussa 1 todetaan, että 1.8.2016 alkaen toteutettu varhaiskasvatustalain muutos liittyi valtiontalouden säästötoimiin. Tuolloin päätettiin säätää varhaiskasvatuksesta erityisesti lapsen oikeutena niin, että jokaisella lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen 20 tuntia viikossa entisen kokopäiväisen oikeuden sijasta. Perusteluosan luvussa 2 on kuvattu ansiokkaasti ja tiivistetysti subjektiivisen päivähoito- ja varhaiskasvatustalain muuttamisen kehitystä Suomessa lähes 50 vuoden ajalta. Katsaus antaa kuvan siitä, kuinka poliittinen ja yhteiskunnallinen ohjaus on vaikuttanut Suomessa koko pienten lasten palvelujärjestelmän kehittymiseen. Muutosten vauhti on viime vuosina ollut erittäin nopeaa. Lakiesitysluonnoksen 12 §:ssä säädetään oikeudesta varhaiskasvatukseen. Esityksen mukaan lapsi saa varhaiskasvatusta lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittämän tarpeen mukaisesti sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Kun lapsi osallistuu esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan tai perusopetukseen, varhaiskasvatusta järjestetään täydentävästi lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittämän tarpeen mukaisesti.

b) Varhaiskasvatuksen tarve

Lakiluonnosesityksen 12 § säännöksen tarkemmissa perusteissa todetaan, että ehdotettu muutos turvaisi lapselle subjektiivisen oikeuden täysipäiväiseen ja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Laissa ei ole määritelty suoraan, mitä kokoaikaisella tai osa-aikaisella varhaiskasvatuksella tarkoitetaan. Tästä syystä ehdotetaan säädökseen kirjausta, jonka mukaan oikeus täysipäiväiseen ja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen saavutetaan, kun lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta lapsen ja vanhemman tai huoltajan määrittämän tarpeen mukaisesti.

Varhaiskasvatuksen tarpeen määrittelyä avataan säännöskohtaisessa perustelutekstissä varhaiskasvatuksen päivittäisen enimmäistuntimäärän osalta, joka on enintään 10 tuntia päivässä. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan tulkinnanvaraisuutta saattaa edelleen jäädä tarpeen määrittelyyn, jonka mukaan olisi suotavaa, että vanhemmat ottaisivat tarpeen arvioinnissaan huomioon varhaiskasvatuksen tavoitteet. Lapsen oikeus saada tavoitteellista varhaiskasvatusta tulee kirjata nykyistä vahvemmin perustelutekstiin. Tämä varmistaa lakimuutoksen keskeisten tavoitteiden toteutumista ja kaikkien lasten yhdenvertaisen kohtelun ja edun toteutumista.

c) Keskeiset ehdotukset

Lakiluonnosesityksen luvussa 4 on kuvattu lakiesityksen keskeisiä ehdotuksia. Ehdotuksen mukaan 1.8.2020 lukien tullaan toteuttamaan täysipäiväinen kokoaikainen subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus kaikille lapsille Suomessa.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan käsitepari täysipäiväinen, kokoaikainen tulisi selkeyden vuoksi korvata kokoaikainen varhaiskasvatus -käsitteellä. Täysipäiväisyyden -käsite ei tuo lisäarvoa tai täsmennä nykyisessä laissa käytettyä kokoaikaisen varhaiskasvatuksen käsitettä. Ehdotuksen mukaan kaikilla lapsilla on oikeus osallistua varhaiskasvatukseen lapsen ja lapsen vanhempien määrittämän tarpeen mukaan perheen olosuhdetekijöistä riippumatta. Varhaiskasvatuksen laajuuden arvioinnissa tulisi kuitenkin huomioida lapsen etu. Lapsen edun huomioiminen vain suosituksena varhaiskasvatarpeen arvioinnissa saattaa heikentää lain perimmäisten tavoitteiden toteutumista. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan lapsen varhaiskasvatarpeen arvioinnin osapuolena tulisi nähdä myös varhaiskasvatus ja varhaiskasvatuksen asiantuntemus lapsen edun valvojana.

d) Pääasialliset vaikutukset

Lakiluonnosesityksen luvussa 4 on kuvattu lakiesityksen vaikutuksia. Taloudellisten vaikutusten osalta opetus- ja kulttuuriministeriö on koonnut ansiokkaasti tietoa mm. kuntakyselyiden ja tutkimusten sekä muiden selvitysten avulla vuoden 2016 varhaiskasvatuslain taloudellista vaikutuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriö päätyy tietojen pohjalta arvioon, että varhaiskasvatuksen palauttaminen tuottaisi 16.7 milj.€ lisäkustannukset kunnille. Vantaan kaupungin laskennallinen osuus olisi näin ollen 0.8milj. €.

Vantaa rajasi kokoaikaista varhaiskasvatusoikeutta v. 2016 lukien ja laajensi sitä uudelleen 1.8.2018 lukien. Vantaan kaupungin kokemuksen mukaan palauttamisesta aiheutuvat kustannukset olivat korkeammat kuin säästöt, jotka saavutettiin rajauksen myötä. Henkilöstöressurin palauttaminen nosti kustannuksia, kun uusiin yksiköihin jouduttiin palkkaamaan kokoaikaista uutta henkilöstöä. Lisäksi hankittiin kuusi uutta paviljonkia. Korkeampia kustannuksia voi aiheutua siitä, että luovuttujen tilojen palauttaminen ei enää onnistu ja kunta joutuu hankkimaan uusia kalliimpia tiloja nopealla aikataululla. Vantaan kaupunki pitää perusteltuna ehdotusta peruspalvelujen valtionosuuksiin tehtävästä lisäyksestä uuden tehtävän myötä.

Vantaan kaupunki pitää myönteisenä, että samassa luvussa kuvatuissa esityksen lapsi- ja perhevaikutuksissa on tuotu esiin lukuisissa tutkimuksissa ja kansainvälisissä vertailuissa todettu tieto laadukkaan varhaiskasvatuksen positiivisesta vaikutuksesta lasten myöhempään koulutiehen ja menestymiseen opinnoissa ja yhteiskunnalliseen pärjäämiseen. Vantaan kaupunki on jo tehnyt päätöksen siitä, että jokaisella vantaalaisella lapsella on oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, joten lakimuutos ei subjektiivisen oikeuden osalta aiheuta muutosta nykyiseen tilanteeseen Vantaalla. Vantaan kaupunki suhtautuu esitykseen myönteisesti myös lapsivaikutusten osalta. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan laadukkaan ja vaikuttavan varhaiskasvatuksen toteuttaminen edellyttää kelpoisuusehdot täyttävää ja riittävää henkilöstöä. Henkilöstön saatavuuden haasteet ovat suurin riski varhaiskasvatuksen laadun toteutumiselle koko Suomessa. Vantaan kaupunki esittää, että varhaiskasvatuksen opettajien koulutuspaikkoja lisätään tuntuvasti vastaamaan nykyistä tarvetta erityisesti pääkaupunkiseudulla. Tämän lisäksi ehdotetaan lisättäväksi nykyiselle varhaiskasvatuksen henkilöstölle joustavia ja monimuotoisia koulutuspolkuja varhaiskasvatuksen opettajapätevyyden saavuttamiseksi.

Esitykseen sisältyvä kuvaus viranomaisvaikutuksista tuo esiin arvion hallinnollisen työn vähenemisestä lakimuutoksen myötä. Vantaan kaupunki tilasi ulkopuolisen erillisen selvityksen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen vaikutuksista. Vuonna 2017 julkaistun selvityksen mukaan hallinnollinen työ oli lisääntynyt huomattavasti varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen myötä. Vähenevä työ on kuvattu esityksessä kattavasti ja Vantaan kaupunki yhtyy näkemykseen esityksen vaikutuksista.

2. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia siten, että ne perheet, jotka valitsevat lapselleen yksityisen varhaiskasvatuksen kunnallisen varhaiskasvatuksen sijaan, saisivat yksityisen hoidon tuen hoitorahan täysimääräisenä ilman tarveharkintaa. Voimassa olevassa laissa yksityisen hoidon tuki on huomattavasti pienempi niillä lapsilla, jotka eivät ole oikeutettuja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Esitys turvaa lapselle oikeuden täysimääräiseen yksityisen tuen hoitorahaan huoltajien tilanteesta riippumatta.

Vantaan kaupunki kannattaa esitettyjä muutoksia yksityisen hoidon tuen saamiseen ja sen määrään, jotka mahdollistavat perheille lapsen hoitoajan valitsemisen joustavasti. Muutosten arvioidaan olevan myös yksityisen hoidon tuella varhaiskasvatuspalveluja tarjoavien palveluntuottajien kannalta myönteisiä. Sopimukset varhaiskasvatuksen käytöstä voidaan laatia kaikkien perheiden kanssa riippumatta huoltajien olosuhteista tai taloudellisesta tilanteesta.

a) Oikeus kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen

Lakiesitysluonnoksen 3 §:ssä säädetään oikeudesta kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen. Kyseinen pykälä ehdotetaan muutettavaksi siten, että lapsen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen palautetaan. Muutos on kannatettava.

b) Hoitoraha ja hoitolisä

Päätettäessä vuonna 2016 lasten varhaiskasvatuksen subjektiivisen oikeuden rajauksesta muutettiin samalla yksityisen hoidon tuen hoitorahan määrää koskevia säännöksiä siten, että oikeus yksityiseen varhaiskasvatukseen toteutui vastaavalla tavalla rajattuna kuin oikeus kunnalliseen varhaiskasvatukseen.

Esityksessä ehdotetaan palautettavaksi subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen kaikille lapsille, jolloin on perusteltua myös muuttaa yksityisen hoidon tuen hoitorahaa koskevia säännöksiä siten, että kaikilla lapsilla olisi oikeus täysimääräiseen yksityisen hoidon tuen hoitorahaan. Perusopetuslaissa säädettyyn esiopetukseen, muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen osallistuvat lapset olisivat edelleen oikeutettuja osa-aikaisen varhaiskasvatuksen mukaiseen hoitorahaan.

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi pykälät, joissa hoitorahan ja hoitolisän määrää on rajattu perustuen 20 tunnin varhaiskasvatusoikeuteen. Vantaan kaupunki kannattaa esitettyjä muutosehdotuksia.

c) Muutoksenhaku, tietojenantovelvollisuus sekä tietojen luovuttaminen ja käyttäminen

Muutoksenhakuoikeutta koskevan momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan viittaukset varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta annetusta päätöksestä valittamiseen.

Ilmoitusvelvollisuus Kansaneläkelaitokselle liittyen varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana. Kansaneläkelaitoksen oikeus ilmoittaa kunnalle tietoonsa saamansa seikat arvioitaessa lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana. Kaikki muutoksenhakua, tietojenantovelvollisuutta sekä tietojen luovuttamista ja käyttämistä koskevat muutosehdotukset ovat Vantaan kaupungin mukaan kannatettavia.

d) Kustannusvaikutukset

Esityksen mukaisesti kaikki lapset, joille valitaan yksityisen hoidon tuella tuotettu varhaiskasvatuspalvelu, saavat yksityisen hoidon tuen hoitorahan täysimääräisenä. Tämä nostaa luonnollisesti joidenkin kuntien nykyisiä kustannuksia. Niin ikään hoitolisän määrään tehtävät muutokset kasvattavat kustannuksia. Vantaan kaupunki teki korotuksia yksityisen hoidon kuntalisään kompensoidakseen yksityisen hoidon tuella tuotettua varhaiskasvatusta vuoden 2016 kokoaikaisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen yhteydessä. Lakimuutoksen toteutuessa tulee arvioitavaksi osa-aikaisen yksityisen hoidon tuen kuntalisien tasot.

e) Muuta huomioitavaa

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan esitysluonnos lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen muuttamiseksi on kannatettava. Ehdotus vähentää huomattavasti hallinnollista työtä ja lapsikohtaisten varhaiskasvatuspäätösten määrää. Vantaa pitäisi hyvänä, että samanaikaisesti uudistettaisiin palveluseteliä koskevaa lainsäädäntöä vastaamaan varhaiskasvatuslain muutoksia. Vantaan varhaiskasvatuksessa palvelusetelillä järjestetyssä varhaiskasvatuksessa on 9,9 % lapsista ja yksityisen hoidon tuella järjestetyssä varhaiskasvatuksessa ainoastaan 3,2 % lapsista.

Yhteenveto

Vantaan kaupunki pitää hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta pääosin myönteisenä. Ehdotetun lakiluonnosesityksen keskeisenä tavoitteena on palauttaa jokaiselle lapselle subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen siten, ettei varhaiskasvatusoikeuden laajuus olisi riippuvainen enää huoltajien perhevapaista, opinnoista tai työmarkkina-asemasta. Lapsen varhaiskasvatusaika perustuisi lapsen ja perheen arvioimaan tarpeeseen. Esitys lisäisi lasten yhdenvertaisuutta ja turvaisi laajuudeltaan yhtäläisen varhaiskasvatuksen saatavuuden kaikille lapsille. Esitys lisäisi tasa-arvoa ja ehkäisisi syrjäytymistä sekä kaikkien lasten yhdenvertaisuutta vanhempien taustoista ja perheen tilanteesta riippumatta. Perheen määrittelemän tarpeen mukainen oikeus varhaiskasvatukseen helpottaa vanhempien ja työn yhteensovittamista.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan esityksessä on varmistettava nykyistä vahvemmin myös lapsen etu ja oikeus varhaiskasvatuslain mukaisten tavoitteiden toteutumiseen kaikkien lasten osalta. Tutkimustiedon mukaan vain laadukas varhaiskasvatus vaikuttaa lapsen kasvuun ja kehitykseen myönteisesti ja hyödyntää lasta enemmän kuin mikään muu myöhempi koulutus.