

## Sosiaali- ja terveysvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta**

Sivistysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 80/2015 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- opetusneuvos Emmi Virtanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Tarja Kahiluoto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitussihteeri Matti Sillanmäki, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitussihteeri Annika Juurikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- opetusneuvos Arja-Sisko Holappa, Opetushallitus
- lakimies Päivi Soitamo, Kansaneläkelaitos
- tutkimuspäällikkö Minna Salmi, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- lastenpsykiatri Jukka Mäkelä, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- kehittämispäällikkö Mikko Mäkelä, Helsingin kaupunki
- lakimies Minna Antila, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Marjo Katajisto, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- erityisasiantuntija Kaisu Muuronen, Lastensuojelun Keskusliitto
- puheenjohtaja Anitta Pakanen, Lastentarhanopettajaliitto LTOL
- johtava asiantuntija Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- VTT, tutkijatohtori Elina Pekkarinen, Nuorisotutkimusseura ry.
- kehittämispäällikkö Nina Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- ammattiasioiden päällikkö Marjo Varsa, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- asiantuntija Johanna Pérez, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Eva Siitonen, Tehy ry
- toiminnanjohtaja Heljä Sairisalo, Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry

## Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- tutkijatohtori Marjatta Kalliala, Helsingin yliopisto
- lehtori Eeva-Leena Onnismaa, Helsingin yliopisto
- Kansaneläkelaitos
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Esityksen taustaa*

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman liitteen mukaisesti subjektiivinen päivähoito-oikeus rajataan puolipäiväiseksi silloin, kun toinen vanhemmista hoitaa perheen toista lasta äitiys-, isyys- tai hoitovapaalla tai kotihoitotuella. Vastaava rajaus tehdään yksityisen hoidon tukeen. Toisessa vaiheessa subjektiivinen päivähoito-oikeus rajattaisiin puolipäiväiseksi myös vanhemman ollessa työtön.

Hallituksen esitys toteuttaa samanaikaisesti molemmat hallitusohjelmaan kirjatut rajaukset subjektiiviseen päivähoito-oikeuteen.

Lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen on katsottu tarpeelliseksi rajata valtiontalouteen tarvittavien säästöjen vuoksi. Nykyinen oikeus varhaiskasvatukseen on laaja ja aiheuttaa julkiselle taloudelle huomattavia kustannuksia. Talouskasvun heikentymisen ja julkisen talouden kestävyysvajeen johdosta julkisen talouden tulot eivät riitä rahoittamaan nykyperusteiden määräätyviä, väestön ikärakenteen muutoksen myötä nopeasti kasvavia julkisia menoja siten, että julkisen talouden velkaantumisen pysyisi hallinnassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustilaa niin, että jokaisella lapsella on oikeus saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa 20 tuntia viikossa. Lapsella ei olisi oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Lapsella olisi kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Lisäksi varhaiskasvatus olisi aina järjestettävä nykyisen laajuutensa, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.

Hallitusohjelman mukaan toteutetaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma. Uudistuksen lähtökohta on perheiden monimuotoisuus ja lapsen edun edistäminen. Ohjelman mukaan vahvistetaan vanhemmuutta ja matalan kynnyksen palveluita. Palvelut järjestetään lapsi- ja perhelähtöisesti hallintorajat ylittäen. Myös koulua ja varhaiskasvatusta kehitetään tukemaan lapsen hyvinvointia. Valiokunta toteaa, että uudistuksen toimeenpanossa tulee korostaa lapsen etua ja hyvinvointia sekä lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman tavoitteiden mukaisesti poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistamista.

## Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp

### *Palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus*

Päätös lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta tehtäisiin perheen säännöllisen elämäntilanteen perusteella. Mahdollisissa tilapäisissä ja yllättävissä tilanteissa varhaiskasvatusta tarjottaisiin tapauskohtaisesti ja joustavasti yli päätöksen mukaisen tuntimäärän. Lain mukaan palvelua tarjotaan vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Lapselle järjestettävän varhaiskasvatuksen laajuuden määrittelyn tulee perustua vanhempien tai lasten huoltajien kanssa käytyihin keskusteluihin ja neuvotteluihin. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen huoltajien toivomassa muodossa.

Valiokunnan näkemyksen mukaan on tarpeen lisätä vaihtoehtoja kokoaikaiselle varhaiskasvatukselle kehittämällä avoimia varhaiskasvatuspalveluja. Lapsen vanhemmat ovat parhaita asiantuntijoita arvioimaan lapsen varhaiskasvatuksen tarvetta. Vanhempia voidaan tukea tässä palveluohjauksella, jonka avulla olemassa olevat vaihtoehdot saatetaan perheiden tietoon. Palveluohjaukseen panostamalla ja vaihtoehtoja kehittämällä voidaan saada aikaan toiminnan tehostamista ja samalla vaihtoehtoja erilaisiin perhetilanteisiin.

Lapsen ja perheen tuen tarpeiden selvittäminen on kuulunut jo aiemmin varhaiskasvatuksen järjestämisveloitteeseen. Yleisesti kuitenkin ehdotus edellyttää uusien toimintatapojen kehittämistä siten, että korostetaan vanhempien ja muiden huoltajien mahdollisuuksia osallistua varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että esityksessä korostetaan lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista ja lapsen edun ensisijaisuutta palvelun tarvetta arvioitaessa. Esityksen mukaan kynnyn kokopäiväisen varhaiskasvatuksen järjestämiselle tulisi olla matala, jotta sitä ei jouduttaisi hakemaan esimerkiksi lastensuojelun asiakkuuden tai muiden palvelujen, kuten perheneuvolan, kautta. Esityksessä myös todetaan, että kokopäiväisen varhaiskasvatuksen tarpeesta esitettävä selvitys ei saisi johtaa lapsen, perheen tai huoltajan leimaamiseen. Lapsen edun toteutumisen kannalta on ehdottoman tärkeää, että menettely ei missään olosuhteissa johda tällaiseen leimaamiseen. Lisäksi on varmistettava, että menettely ei vaaranna lapsen, huoltajien ja varhaiskasvatusta tarjoavan laitoksen luottamuksellista suhdetta.

Koska varhaiskasvatus on palvelu, joka tuo pidemmällä aikavälillä säästöjä, kun lastensuojelun ja muiden korjaavien palvelujen tarve vähenee, kynnys kokopäiväisen varhaiskasvatuksen järjestämiselle on oltava matala. Varhaiskasvatus on vaikuttava keino ehkäistä kaltoinkohtelua, syrjäytymistä ja ylisukupolvista huono-osaisuutta. Valiokunta korostaa, että laadukas varhaiskasvatus tasaa lasten lähtökohdista johtuvia eroja ja luo mahdollisuuksien tasa-arvoa.

### *Lapsen edun ensisijaisuus*

Uudistuksen toteuttamisessa kuntia edellytetään huomioimaan lapsen etu sekä lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden huoltajien esittämät toivomukset 20 tunnin varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Kunnalla on velvollisuus tarjota lapselle mahdollisuus osallistua lapsen vanhempien tai muiden huoltajien päätöksen mukaisesti joko osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasva-

## Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp

tukseen. Vanhemmillä on oikeus valita kunnan tarjoamista vaihtoehtoista lapselleen ja perheelle sopivin vaihtoehto.

Lapsen näkökulmasta myös osa-aikaista varhaiskasvatusta tulisi järjestää siten, että varhaiskasvatuslaissa säädetyt varhaiskasvatuksen tavoitteet toteutuvat yhtä laadukkaasti kuin kokopäiväisessä toiminnassa. Lapsen etu tulee olla ensisijainen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen mukaista toimintaa järjestettäessä. Lapsen säännöllinen osallistuminen varhaiskasvatukseen antaa suotuisan lähtökohdan lapsen kokonaisvaltaiselle kehitykselle ja oppimiselle, oppimisvaikeuksien ehkäisemiselle, vertaissuhteiden muodostumiselle ja varhaiskasvatuksen toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumiselle.

Muutos ei saa johtaa siihen, että vanhempien tai huoltajien työllisyystilanteen vaihtuessa lasta siirrellään tarpeettomasti varhaiskasvatuspaikasta toiseen. Ehdotuksen mukaan oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan päiväkodissa säilyy vanhempien tai muiden huoltajien niin toivoessa, vaikka lapsen varhaiskasvatusoikeus muuttuu. Valiokunta korostaa, että lapsen kannalta pysyvät, jatkuvat ihmissuhteet ovat suotuisan kehityksen kannalta tärkeitä, minkä vuoksi lasten varhaiskasvatusaikojen ja etenkin lapsiryhmän toistuvia muutoksia tulee välttää. Myös perhepäivähoidossa lapsen edun mukaista on, että aina kun se on kohtuudella mahdollista, varhaiskasvatuspaikka pidetään samana.

Muutokset lasten vertaisryhmässä altistavat lapsia stressille ja vaikuttavat lasten välisiin suhteisiin. Epäsäännöllinen toiminta voi myös johtaa siihen, että lapsi ei koe olevansa osallinen ryhmässä vaan voi altistua ulkopuolisuuden kokemukselle, syrjäytymiselle ja kiusaamiselle. Tämän ehkäisyyn tulee päiväkodin arjessa kiinnittää erityistä huomiota.

### *Lastensuojelu*

Lastensuojelun asiakasmäärät ovat Suomessa olleet viime vuosina jatkuvassa kasvussa. Kuitenkin pienten, 0-6-vuotiaiden lasten suhteellinen osuus on pysynyt melko vakaana. Lastensuojelun avohuollon asiakkaina on noin 5,5 % 0–6-vuotiaista ja huostaan otettuna noin 0,5 % 0–6-vuotiaista lapsista. Vuonna 2014 kuudessa suurimmassa kaupungissa lastensuojeluilmoituksen kohteena olleiden 0–6-vuotiaiden lasten osuus suhteutettuna koko ikäluokkaan oli 5,5 %. Pienten lasten kohdalla yleisimpiä lastensuojelun tarpeen aiheita ovat vanhempien uupumus, kasvatuskyvyn puute sekä päihde- ja mielenterveysongelmat. Lastensuojelun asiakkaina olevissa perheissä on lisäksi huomattavasti muita perheitä useammin työttömyyttä, työkyvyttömyyttä, taloudellisia vaikeuksia ja muita psykososiaalisia ongelmia, kuten aikuisten välisiä ristiriitoja. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lastensuojelun ilmoituksista verrattain vähän tulee varhaiskasvatuksen henkilöstöltä. Valiokunta katsoo, että lapsen suojelutarpeen havaitseminen ja siitä ilmoittaminen edellyttää lasten kanssa työskentelevien tahojen aktiivista yhteistyötä ja tietojen vaihtoa, jotta varhaiskasvatus olisi paitsi tuki jo lastensuojelun asiakkuuteen päätyneille perheille myös nykyistä useammin väylä saada apua.

Varhaiskasvatuksen tehtävänä on tukea vanhempia lapsen kasvatuksessa ja vanhemmuudessa yhteistyössä neuvoloiden kanssa sekä havaita ja ennakoita avun ja tuen tarve. Varhaiskasvatuksen roolia ehkäisevänä lastensuojeluna on pyritty vahvistamaan 1.4.2015 voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella, jonka mukaan päivähoidossa on tarjottava erityistä tukea, joka edistää ja

## Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp

turvaa lasten kasvua ja kehitystä sekä tukee vanhemmuutta jo silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana.

Suomessa varhaiskasvatuksen piirissä on noin kaksi kolmasosaa alle kouluikäisistä lapsista. Vuonna 2004 tehdyn selvityksen mukaan sellaisten lasten osuus, joiden vanhemmista toinen oli kotona ja lapsi kokopäivähoidossa, oli tuolloin noin 10 % kokopäivähoidossa olevista lapsista. Selvityksessä ilmeni, että monien lasten taustalta löytyi vahvoja perusteita lapsen kokopäivähoidon tarpeelle, kuten vanhempien kielitaidottomuutta, vanhempien mielenterveysongelmia, työkyvyttömyyttä, eläkettä, vakavasti sairaiden sisarusten erityishoidon tarvetta sekä pätkätöitä.

On hyvin vaikeaa arvioida, kuinka paljon varhaiskasvatuksessa on sellaisia lapsia, joiden suojelutarpeen varhaiskasvatuksessa saatu tuki kykenee ehkäisemään. Päivähoito on paitsi ongelmia ennaltaehkäisevää tukea myös merkittävä ja suhteellisen edullinen lastensuojelun avoimuuden tukitoimi.

Lastensuojelutapauksista tiedetään, että vanhemmat hakevat tukea ja apua äärimmäisen harvoin edes tilanteissa, joissa väsyminen on jo johtanut lapsen pahoinpitelyyn tai heitteillejättöön. Vanhemmat haluavat pärjätä itse ja pelkäävät leimatuksi tulemista. Lisäksi päihderiippuvuuteen sekä mielenterveyden sairauksiin kuuluu usein puuttuva sairauden tunto ja sairauden peittely. Valiokunta pitää tärkeänä seurata, lisääntykö kotona olevien vanhempien uupumus ja kääntyvätkö myös 0–6-vuotiaiden lasten lastensuojelun asiakasmäärät nousuun.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä seurata sitä, millä edellytyksillä oikeus kokopäiväpaikkaan myönnetään. Lapsen tuen tarpeen ja perheen tilanteen arviointi perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan. Lastensuojelussa asiakkuuden tarpeen arviointi on hyvin haasteellinen tehtävä. Jatkoissa voi olla ongelmana, miten tunnistetaan vaikeassa asemassa tai tuen tarpeessa olevia lapsia kokoaikaisen varhaiskasvatuksen piiriin, jos vanhemmat eivät osaa oikeutta hakea.

Varhaiskasvatuksella on suuri merkitys lapsen vertaisuusuhdeiden muodostumiselle ja ylläpitämiselle sekä sosiaalisten taitojen kehittymiselle. Varhaiskasvatus tukee erityisesti maahanmuuttajataustaisten lasten kotoutumista. Hallitusohjelman mukaan kotouttamista tulee tehostaa esimerkiksi lisäämällä kielen opetusta kotoutettavien nykyistä paremmalla lähtötaitotason huomioimisella, parantamalla tukihenkilötoimintaa ja lasten osallistumista varhaiskasvatukseen.

### *Ryhmäkoot*

Hallitus on hyväksynyt päivähoitoasetuksen muutoksen, joka vähentää kasvattajien määrää lapsiryhmissä. Muutos suurentaa päiväkotien ryhmäkokoja. Yli 3-vuotiaiden ryhmässä saa jatkossa olla 21 lapsen sijasta 24 lasta. Jos päiväkotiryhmässä on osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa olevia lapsia, ryhmäkoko voi olla vielä tätä suurempi.

Osapäivätoiminnassa olevien lasten määrän kasvaessa on vaarana, että päiväkotien ryhmäkoot suurenevat entisestään. Osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa henkilöstömitoitus on huomattavasti pienempi kuin kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa. Päivähoitoasetuksen mukaan hoito- ja kasvatustehtävissä tulee olla vähintään yksi henkilö 13:a osapäivähoidossa olevaa kolme vuotta

## Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp

täyttäneitä lasta kohden. Näin ollen päiväkotiryhmässä, jossa on vain osa-aikaisia lapsia, voi laskennallisesti olla yhteensä 39 lasta.

Valiokunta toteaa, että riittävä henkilöstön määrä, henkilöstön osaaminen sekä riittävän pieni ryhmäkoko ovat keskeisiä varhaiskasvatuksen laatutekijöitä. Suuremmassa ryhmässä kullekin lapselle on vähemmän aikaa. Ryhmäkoon suurentaminen vähentää mahdollisuuksia jokaisen lapsen yksilölliseen ja lapsiryhmän tarpeiden mukaiseen kohtaamiseen, havainnoimiseen sekä lapsen kehityksen ja oppimisen tukemiseen. Lasten määrän kasvu myös lisää merkittävästi lasten vuorovaikutussuhteiden määrää ryhmässä. Työn organisoinnin sekä johtamisen merkitys korostuu isompien ryhmien kanssa työskennellessä.

Lakiehdotuksessa lapselle taataan saman paikan säilyminen päiväkodissa, minkä vuoksi päivähoitoasetuksessa olisi tarpeen säätää, että kunta voisi tilapäisesti poiketa säädetystä suhdeluvusta ja varhaiskasvatustilain mukaisesta ryhmäkoko- ja henkilöstötilanteesta, jossa lapsen varhaiskasvatusaika laissa säädetystä syystä muuttuu. Tämä takaisi nopeasti hoitopaikan esimerkiksi niissä tilanteissa, jolloin työttömänä työnhakijana oleva vanhempi työllistyy.

### *Toimeenpano*

Varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisesta päätettäessä lapsen tuen tarve ja perheen olosuhteet tulevat selvitetyiksi, mikä on lapsen etu. Päätösten valmistelu lisää kuntien hallinnollisia tehtäviä ja niiden kustannuksia. Esitetty muutos luo käytännössä kolmiportaisen varhaiskasvatusoikeuden. Sääntelyn mukaan lapsella olisi oikeus 20 tunnin viikoittaiseen osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen, osa-aikaista laajempaan varhaiskasvatukseen tai kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatusoikeuden laajuuden arviointi sitoo varhaiskasvatushenkilökuntaa ja erityisesti lastentarhanopettajia hallinnolliseen työhön. Hyvällä palvelunohjauksella voidaan tätä työtä vähentää.

Varhaiskasvatusoikeuden rajaus koskee myös yksityistä hoitoa ja pienentää hoidosta maksettavaa tukea. Kunnille tulee uutena tehtävänä arvioida ja tehdä päätös niistä yksityisen tuen hakijoista, jotka haluavat saada täysimääräisen tuen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia. Lisäksi yksityisen hoidon eri muodot — yksityinen päiväkotitoiminta, työsopimussuhteiset hoitajat ja yksityinen perhepäivähoito — vaativat omat järjestelynsä kunnan harkinnan toteuttamiseen. Yksityisessä ja kunnallisessa hoidossa olevien lasten välillä ei saisi muodostua eriarvoista kohtelua siten, että yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen huoltaja tai vanhempi voisi käytännössä säilyttää lapsen kokoaikaisen varhaiskasvatusta paikan vähäisemmällä perusteella kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa.

Vanhempien tai huoltajien on esitettävä selvitys laajemman varhaiskasvatusoikeuden edellytyksistä hakiessaan lapselleen varhaiskasvatusta paikkaa. Tämän arvioidaan lisäävän kuntien hallinnollista työtä vain hyvin suppeasti, sillä nykyisinkin vanhempien tai huoltajien tulee lainsäädännön mukaisesti hakea varhaiskasvatusta paikkaa lapselleen määräajassa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan ja kunta voi edellyttää selvityksen toimittamista samassa yhteydessä. Vastaavasti, jos perheen olosuhteet muuttuvat lapsen ollessa varhaiskasvatuksessa, tulee varhaiskasvatusta järjestävässä yksikössä käydä läpi lapsen huoltajien kanssa muuttunut tilanne ja sen aiheuttamat muutokset.

## Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp

tokset. Lain tullessa voimaan laajemman varhaiskasvatusoikeuden selvityksiä tulee kuntiin käsiteltäväksi kertaluonteisesti normaalia enemmän.

Toimeenpanon osalta on tärkeä seurata, millaisiksi erilaiset harkintakriteerit ja vaadittaviin selvityksiin ja lausuntoihin liittyvät käytännöt kunnissa eri puolilla maata muodostuvat. Valiokunta painottaa sen varmistamista, että kuntien käytännöt noudattavat lakiehdotuksen 11 a §:n perusteissa esitetyjä periaatteita ja että käytännöt muodostuvat yhdenmukaisiksi koko maan tasolla ja ne turvaavat lasten yhdenvertaisen kohtelun.

### *Taloudelliset vaikutukset*

Hallituksen esityksen lapsivaikutusten arviointiosuudessa on todettu varhaiskasvatuksen olevan palvelu, joka tuo pidemmällä aikavälillä säästöjä, kun korjaavien palveluiden tarve vähenee. Varhaiskasvatuksen rajaamisen pitkän aikavälin todellisia kustannussäästöjä ja lapsivaikutuksia ei tässä yhteydessä ole voitu arvioida.

Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa politiikkatoimien tieto- ja arviointikatsauksessa (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2013) on tuotu esiin, että investoinnit lasten ja perheiden peruspalveluihin, kuten varhaiskasvatukseen, tuovat pidemmällä aikavälillä suurempia säästöjä lastensuojelun ja korjaavien erityispalveluiden tarpeen vähentyessä. Hallituksen esityksessään viitatuissa EU:n koulutusneuvoston päätelmissä vuonna 2011 (2011/C175/03) korostetaan yleistä ja tasapuolista pääsyä varhaiskasvatukseen ja kehoitetaan jäsenvaltioita investoimaan varhaiskasvatukseen pitkän aikavälin kasvua edistävänä toimenpiteenä. Päätelmien mukaan varhaiskasvatuksesta saadaan koko elinikäisen oppimisen jatkumon suurin tuotto, etenkin kaikkein heikoimmissa asemassa olevien lasten kohdalla.

Hallitusohjelman mukaan uudistuksesta arvioidaan tulevan kustannussäästöjä vuositasolla 30 miljoonaa euroa. Laskelmissa on vuoden 2004 selvityksen perusteella arvioitu, että 20 tunnin osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen siirtyy 6,7 prosenttia eli noin 11 100 tällä hetkellä kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta.

Yhteensä säästöjä arvioidaan syntyvän noin 10 800 lapsen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen myötä. Ehdotettu uudistus pienentää peruspalvelujen valtionosuuksia. Vuonna 2016 säästö on yhteensä noin 25,8 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on noin 6,6 miljoonaa. Vuodesta 2017 alkaen vuosittaiset valtiontalouden säästöt olisivat noin 15,9 miljoonaa ja kuntien noin 46,1 miljoonaa euroa. Muutos tulee vähentämään kuntien varhaiskasvatuksen henkilöstöä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Lisäksi varhaiskasvatusoikeuden muutoksella arvioidaan olevan vaikutusta sijaisten ja muun henkilöstön määrään. Riippuen siitä, miten 20 tunnin varhaiskasvatusoikeus kunnissa järjestetään, henkilöstön osa-aikatyö saattaa lisääntyä.

Valiokunta katsoo, että uudistuksen taloudellisia vaikutuksia sekä henkilöstön määrää ja osa-aikaisuuksia tulee kiinteästi seurata. Samoin on tarpeen seurata sitä, miten varhaiskasvatuksen tavoitteet toteutuvat osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa.

## Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp

### *Indeksitarkistukset*

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 §:ään sekä 5 §:n 1 ja 2 momentteihin on etuuksien euromäärät ehdotettu kirjattaviksi vuoden 2015 tasoa vastaaviksi. Valiokunnan saaman tiedon mukaan ehdotetut muutokset saattaisivat kuitenkin indeksitarkistusten pyöristyssääntöjen vuoksi aiheuttaa hankaluutta lain soveltamisessa. Tästä syystä valiokunta esittää sivistysvaliokunnalle, että toisin kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan, etuuksien euromääriä edellä mainituissa säännöksissä ei muuteta lakiehdotuksen mukaisella tavalla, vaan sääntely pidetään tältä osin ennallaan. Laissa säädettyjen euromäärien pitäminen ennallaan aiheuttaa myös tarpeen muuttaa 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

*että sivistysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 25.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd  
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Anna-Maja Henriksson r  
jäsen Arja Juvonen ps  
jäsen Niilo Keränen kesk  
jäsen Anneli Kiljunen sd  
jäsen Sanna Lauslahti kok  
jäsen Anne Louhelainen ps  
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps  
jäsen Annika Saarikko kesk  
jäsen Kristiina Salonen sd  
jäsen Sari Sarkomaa kok  
jäsen Martti Talja kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää

## **Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp Eriävä mielipide**

### **Eriävä mielipide**

#### **Perustelut**

##### *Yleistä*

Hallituksen esitystä varhaiskasvatustilain muuttamiseksi siten, että lapsen subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen rajataan 20 tuntiin viikossa eikä lapsella olisi automaattista oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen, ei voi hyväksyä. Esityksessä lapsen etu on täysin sivuutettu ja samalla jätetty huomioimatta YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. Tämä on käynyt selkeästi ilmi myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa.

##### *Esitys on ristiriidassa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa*

Esitys ei huomioi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta, joka velvoittaa ottamaan kaikessa lapsia koskevassa lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa huomioon ensisijaisesti lapsen edun. Lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteutuminen ja lapsen kokonaisvaltainen kehitys. Sopimuksen mukaan lapsella on oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapseen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajan ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

##### *Esitys johtaa varhaiskasvatuksen laadun heikentymiseen*

Varhaiskasvatustilain mukaan varhaiskasvatuksen tulee edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia. Lisäksi varhaiskasvatuksen tulee muun ohella antaa lapselle yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen ja edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Varhaiskasvatustilain velvoittaa varhaiskasvatuspalvelua järjestettäessä toimimaan yhdessä lapsen ja lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukemaan vanhempaa tai muuta huoltajaa lapsen kasvatustyössä.

Varhaiskasvatustilain rajaaminen on ristiriidassa laissa määriteltyjen varhaiskasvatuksen keskeisten tavoitteiden kanssa. Rajaaminen heikentää varhaiskasvatuksen mahdollisuuksia edistää lasten kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä, hyvinvointia ja oppimisen edellytyksiä. Varhaiskasvatustilain rajaaminen heikentää lapsen vertaissuhteita ja mahdollisuuksia vastata lapsen yksilöllisiin tuen tarpeisiin. Perhesuhteet vaihtelevat, ja siinä yhteiskunnan mahdollisuudet toimii ovat rajalliset, kun taas yhteiskunnan ohjauksen mekanismi parhaan mahdollisen alun antamiseen elämään on juuri kasvatuksessa ja koulutuksessa.

Hallituksen kärkihankkeisiin kuuluu lapsiperheiden peruspalveluiden vahvistaminen ja painopisteen siirtäminen ehkäiseviin ja varhaisen tuen palveluihin. Hallituksen esitys varhaiskasvatustilain rajaamisesta, kasvattajien määrän vähentämisestä ja ryhmäkokojen suurentamisesta on selkeässä ristiriidassa ehkäisevän työn ja varhaisen tuen vahvistamisen tavoitteen kanssa.

## Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp Eriävä mielipide

Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen suurentaa päiväkotien ryhmäkokoja, kun vain osan päivää paikalla olevien lasten määrää kasvaa. Osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa henkilöstömitoitus on merkittävästi pienempi — 1 hoitaja 13:a lasta kohti - kuin kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa, mikä ei ole perusteltua. Riittävä henkilöstö ja riittävän pieni ryhmäkojo ovat olennaisia varhaiskasvatuksen laadulle. Suuremmassa ryhmässä kullekin lapselle on vähemmän aikaa. Lasten määrän kasvu lisää merkittävästi lasten vuorovaikutussuhteiden määrää ryhmässä. Ryhmäkoon suurentaminen vähentää mahdollisuuksia jokaisen lapsen yksilölliseen ja lapsiryhmän tarpeiden mukaiseen kohtaamiseen, huomioimiseen, havainnoimiseen sekä lapsen kehityksen ja oppimisen tukemiseen. Suuri ryhmäkojo myös heikentää päivittäistä turvallisuutta ja altistaa lapsia ja hoitajia tarttuville sairauksille.

*Esitys heikentää lapsen yksilöllistä huomioimista, lisää lasten eriarvoisuutta ja syrjäytymisriskiä*

Varhaiskasvatustilain mukaan jokaisella lapsella on oikeus laadukkaaseen pedagogiseen varhaiskasvatukseen perheoloista tai muista ympäristötekijöistä riippumatta. Tutkimukset osoittavat kiistatta, että tämä linjaus on lapsen myöhemmän kehityksen ja elämän kannalta ratkaiseva. Varhaiskasvatuksen myönteiset vaikutukset riippuvat erityisesti siitä, kuinka usein ja kuinka monta tuntia lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen, kuinka säännöllistä ja jatkuvaa lapsen osallisuus on, kuinka pysyviä ihmissuhteita lapsi solmii päiväkodissa sekä kuinka hyvin toiminta vastaa lapsen tarpeita.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Se ei tarkoita, että kaikki lapset olisivat kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa, vaan että palvelut vastavat kunkin lapsen hyvinvoinnin ja kasvun tukemisen tarpeisiin. Rajaaminen heikentää lasten yhdenvertaisia mahdollisuuksia varhaiskasvatukseen ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista. Osa-aikaista laajemman varhaiskasvatusoikeuden sitominen ensisijaisesti vanhemman työmarkkina-asemaan on aikuislähtöinen ratkaisu.

Esitys uhkaa heikentää lapsen osallisuutta ryhmässä. Epäsäännöllinen muutamana päivänä viikossa tapahtuva toiminta johtaa siihen, että lapsi ei koe olevansa osallinen vaan voi altistua ulkopuolisuuden kokemukselle, syrjäytymiselle ja kiusaamiselle. Jatkuvat muutokset lapsiryhmissä altistavat lapsia myös stressille ja vaikuttavat lasten välisiin pysyviin kaverisuhteisiin. Se on myös pedagogisesti huono ratkaisu.

Yhteisöllisyyden kokemukset ja niissä harjoittelu ovat oleellisia lapsen aivojen kehitykselle, jossa tärkein kehitysvaihe on aika ennen kouluikää. Kun ihmissuhteet pysyvät hallittavina, aivot voivat keskittyä taitojen ja tietojen oppimiseen. Hallituksen esitys lisää lapsiryhmien epävakautta ja heikentää lapsen kykyä jäsentää ympäristöään.

Jokainen lapsi hyötyy toistuvista arkisista ryhmäkokemuksista, ja joillekin heistä varhaiskasvatustyöympäristö on aivan erityisen tärkeä suojatekijä. Nämä asiat vaikuttavat lapsiin yksilöllisesti eivätkä määräydy esimerkiksi sen mukaan, mikä on lapsen vanhempien elämäntilanne tai onko hänellä kotona nuorempia sisarusia. Varhaiskasvatuksen rajaaminen kategorisesti osalta lapsia saattaa merkittävästi vaikuttaa heidän koko elämäänsä.

## **Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp Eriävä mielipide**

Rajaus nostaa myös perheiden kynnystä hakea lapselle kokopäiväistä paikkaa, vaikka lapsi hyötyisi osa-aikaista laajemmasta varhaiskasvatuksesta. Varhaiskasvatuksella on suuri merkitys lapsen vertaissuhteiden muodostumiselle ja ylläpitämiselle sekä sosiaalisten taitojen kehittymiselle. Laadukas varhaiskasvatus ehkäisee syrjäytymistä. Nyt esitetty muutos lisäisi lasten keskinäistä eriarvoisuutta, ja kärsijöinä olisivat erityisesti heikommassa asemassa olevat lapset, kuten työttömien vanhempien ja maahanmuuttajataustaisten vanhempien lapset. Maahanmuuttajalasten kotoutumisen ja kielen oppimisen kannalta olisi erityisen tärkeää, että he osallistuvat varhaiskasvatukseen.

Myös lastensuojelun perusteella kokopäiväistä hoitoa tarvitsevien lasten tilanne on ongelmallinen. Valitettavasti vanhemmat hakevat tukea ja apua äärimmäisen harvoin edes tilanteissa, joissa väsyminen on jo johtanut lapsen pahoinpitelyyn tai heitteillejättöön. Vanhemmat haluavat pärjätä itse ja pelkäävät leimatuksi tulemista. Kokopäivähoitopaikan hakeminen ei tähän asti ole ollut merkki vanhempien kyvyttömyydestä vastata lapsensa tarpeisiin — tulevaisuudessa se pahimmillaan olisi. Esitys uhkaakin lisätä haavoittuvien perheiden määrää, kun osa perheistä jää vaille sitä tukea, jota päivähoito on antanut vanhemmille keskeisessä kasvatustehtävässä.

*Esitys vaikeuttaa työn ja perheen yhteensovittamista sekä arjen sujumista päiväkodissa ja kotona*

Subjektiiivinen oikeus varhaiskasvatukseen on kulmakiviä työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Nykyinen pirstaloitunut työelämä koostuu yhä useammin työpätkistä ja erilaisista projekteista. Hallituksen esitys tulee heikentämään vanhempien ansiotyöhön osallistumista ja työn ja perheen joustavaa yhteensovittamista. Nykyistä joustamattomammat varhaiskasvatuspalvelut nostavat työllistymiskynnystä. Muutos vaikuttaa etenkin äiteihin, koska valinta lastenhoidon ja työn välillä on yhä edelleen pääasiassa äitien valinta ja heidän työmarkkinatilanteensa on heikompi kuin isien. Muutos työn teon tavoissa lisää toisaalta riskiä siihen, että lapsi siirtyy toistuvasti osa-aikaisten ja kokopäiväisten ryhmien välillä. Hallituksen esitys myös vähentää naisten kokoaikaisia työsuhteita ja lisää naisten osa-aikatyötä, koska varhaiskasvatuksessa työskentelevistä valtaosa on naisia.

Esitys hankaloittaa työttömien vanhempien mahdollisuuksia hakea aktiivisesti työtä ja osallistua esim. työhaastatteluihin. Osa-aikainen hoito voi myös vaikeuttaa työpaikan vastaanottamista.

Päiväkotien pedagogisen toiminnan järjestäminen hankaloituu, jos osa lapsista on osapäiväisiä ja osa heistä on osaviikkoisia. Tämä myös heikentää lapsen oikeutta saada hänelle kuuluvaa varhaiskasvatuksen pedagogista toimintaa.

*Esitys lisää byrokratiaa ja tarpeetonta viranomaisharkintaa*

Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen lisäisi myös byrokratiaa ja kuntien hallinnollisia kustannuksia, vaikka hallituksen tarkoituksena on karsia byrokratiaa. Esitetty muutos loisi vaikeasti hahmotettavan ja byrokraattisen kolmiportaisen varhaiskasvatusoikeuden. Esityksen mukaan lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulisi esittää kunnan päättämin määräajoin selvitys varhaiskasvatuksen edellytyksistä. Kunta voisi myös perustellusta syystä muutoinkin edellyttää mainitun selvityksen esittämistä. Oikeuden laajuuden arviointi sijoisi varhaiskasvatushenkilökuntaa

## **Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp Eriävä mielipide**

ja erityisesti lastentarhanopettajia hallinnolliseen työhön, mikä olisi pois lasten kanssa työskentelystä.

Lapsen tarpeen mukaisen varhaiskasvatusoikeuden toteutuminen edellyttäisi lapsen vanhemmilta halua ja kykyä kertoa ja hankkia selvitystä sellaisista lapsen ja perheen olosuhteista, jotka oikeuttaisivat laajempaan varhaiskasvatusoikeuteen. Mikäli kyse olisi perheestä, jolta nämä valmiudet syystä tai toisesta puuttuvat, lapsen edun toteuttaminen edellyttäisi ehdottomasti palvelun järjestäjän aktiivista neuvontaa ja ohjausta. Tämä neuvonta on välttämätöntä, jotta esitystä voisi mitenkään hyväksyä, mutta se lisää entisestään hallinnollisia kuluja.

Esitys saattaa myös johtaa kuntien erilaisiin toimintatapoihin ja -tulkintoihin. Jo tällä hetkellä tiedetään, että monet kunnat eivät aio rajoittaa oikeutta varhaiskasvatukseen vaan haluavat jatkosakin tarjota kaikille lapsiasukkailleen yhdenvertaisen pääsyn varhaiskasvatuksen piiriin. Tämä luo kuitenkin yhdenvertaisuusongelman. Käytännössä lapsen oikeudet tulevat määräytymään sen mukaan, missä kunnassa hän asuu.

### *Esityksen perustelut ovat heikot*

Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksen perustelut jäävät hataralle pohjalle. Esitykselle ei löydy perhepoliittisia tai varhaiskasvatuksellisia perusteita. Esitystä perustellaan ensisijaisesti sillä, että sen tavoitteena on edistää kuntien voimavarojen taloudellista käyttöä sen sijaan, että ensisijaisesti asiaa arvioitaisiin ja perusteltaisiin lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumisen näkökulmasta.

Suomi on OECD-maiden keskiarvon alapuolella lasten osallistumisessa päivähoitoon ja esikouluun. Monissa muissa maissa lasten osallistumista varhaiskasvatukseen pidetään erittäin tärkeänä lasten kehitykselle. Lasten oikeutta hyvään kasvuun, kasvatukseen ja koulutukseen ei pidä rajata valtiontaloudellisista syistä.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on käytetty mm. sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2004 julkaistua selvitystä kotona olevien vanhempien lasten päivähoitotilanteesta (2004:16), joka on viimeisin kattava selvitys. Esityksen taustalla oleva selvitys on 11 vuotta vanha eikä se vastaa todellisuutta vuonna 2015.

Kansainvälisen tutkimuksen mukaan korkeatasoinen varhaiskasvatus vahvistaa merkittävästi lapsen monipuolista kehitystä. Investointina sen arvioidaan olevan kustannustehokkain tapa yhteiskunnan käyttäen varojaan. Toisin sanoen varhaiskasvatus on erittäin tuottava investointi julkiselle taloudelle. Valitettavasti hallitus on sivuuttanut myös tämän näkökulman asiaan.

### *Lopuksi*

Subjekttiivinen päivähoito-oikeus on sosiaalinen investointi, jota meidän pitäisi erityisesti puolustaa taloudellisesti vaikeina aikoina. Hallituksen tulisiikin tehdä täyskäänös politiikassaan ja noudattaa EU:n komission jäsenmailleen antamaa suositusta "Investoidaan lapsiin — murretaan huono-osaisuuden kierre" (20.2.2013). Komission suosituksen mukaan onnistuneimmiksi strategioiksi lasten huono-osaisuuteen puuttumisessa ovat osoittautuneet ne, joiden perustana on kaik-

**Valiokunnan lausunto StVL 5/2015 vp**  
**Eriävä mielipide**

kien lasten hyvinvoinnin parantaminen, kun samalla otetaan huomioon erityisen heikossa tilanteessa olevat lapset. Tällä universaalilla, kaikille lapsille suunnatulla kasvatustajärjestelmällä on tärkeä tehtävänsä, ja tästä syystä kaikilla lapsilla tulee olla oikeus osallistua tasavertaisesti varhaiskasvatukseen vanhempiensa elämäntilanteesta riippumatta.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sivistysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.11.2015

Tuula Haatainen sd  
Anneli Kiljunen sd  
Kristiina Salonen sd  
Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
Aino-Kaisa Pekonen vas  
Anna-Maja Henriksson r