HE 34/2019 vp

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi varhaiskasvatuslakia ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Varhaiskasvatuslain muutoksella lapselle palautettaisiin subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi myös lasten kotihoidon 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.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman (Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019) mukaan ”toteutetaan täysipäiväinen kokoaikainen subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus”.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman (neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta 27.5.2015) liitteen mukaan subjektiivinen päivähoito-oikeus tuli rajata puolipäiväiseksi silloin, kun toinen vanhemmista hoitaa perheen toista lasta äitiys-, isyys- tai hoitovapaalla tai kotihoidontuella. Vastaava rajaus tuli tehdä yksityisen hoidon tukeen. Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen liittyi valtiontalouden säästötoimiin.

Valmistelun kuluessa päätettiin oikeuden rajaamisen sijasta säätää varhaiskasvatusoikeudesta niin, että jokaisella lapsella on oikeus osallistua varhaiskasvatukseen 20 tuntia viikossa entisen kokopäiväisen oikeuden sijasta. Varhaiskasvatusoikeuden rajaamista vastustettiin monissa asiantuntijalausunnoissa, mutta vastustuksesta huolimatta varhaiskasvatuslain muutos (108/2016) tuli voimaan 1.8.2016 alkaen.

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Esityksestä on neuvoteltu sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön sekä Suomen Kuntaliiton kanssa. Lisäksi

esityksestä järjestettiin 22.8.2019 kuulemistilaisuus, jossa oli kuultavana ministeriöiden, aluehallintovirastojen ja muiden viranomaisten sekä kuntien ja keskeisten järjestöjen edustajia.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat asiakirjat sekä esityksessä mainittujen tutkimusten lähdetiedot löytyvät ministeriön internet -sivulta: https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM023:00/2019

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatuslaki

Lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen säädetään 1.9.2018 voimaan tullessa varhaiskasvatuslaissa (540/2018). Lain 12 §:n 1 momentin mukaan ”sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa kunnan järjestämässä 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetussa paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa.”

Pykälän 2 momentissa säädetään oikeudesta kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen vanhempien työssäkäynnin, yrittäjyyden tai opiskelun vuoksi seuraavasti. ”Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen varhaiskasvatusta on järjestettävä kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Edellä mainitun tilanteen päätyttyä varhaiskasvatusta on edelleen järjestettävä tämän momentin mukaisesti kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle.”

Pykälän 3 momentissa säädetään 20 tuntia laajemmasta oikeudesta. ”Lapsella on oikeus 1 momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen siinä laajuudessa kuin se on tarpeellista lapsen vanhemman tai muun huoltajan osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.”

Pykälän 4 momentin nojalla ”lapselle on järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.”

Edelleen pykälän 5 momentin mukaan ”riippumatta siitä, mitä 1 momentissa säädetään, varhaiskasvatusta ei ole järjestettävä, kun lapsi osallistuu perusopetuslaissa tarkoitettuun esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen. Varhaiskasvatusta on tällöin kuitenkin järjestettävä tarpeen mukaan, mikäli lapsella on oikeus 1 momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen.”

Oikeus vuorohoitoon on perustunut tarveharkintaan. Varhaiskasvatuslain 13 §:n mukaan ”vuorohoitoa järjestetään iltaisin, öisin, viikonloppuisin ja arki- ja juhlapyhinä päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa. Vuorohoitoa on järjestettävä tarpeen mukaisessa laajuudessa lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi.”

Varhaiskasvatuslain 14 §:n mukaan 12 §:ssä tarkoitetun lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla, jotka eivät valitse kunnan järjestämää mainitun pykälän mukaista varhaiskasvatuspaikkaa,

on lapsen muulla tavalla tapahtuvan hoidon tai varhaiskasvatuksen järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaiseen tukeen mainitussa laissa tarkemmin säädettävällä tavalla.

2.2 Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996, jäljempänä tukilaki) säädetään taloudellisista tuista, joilla tuetaan vanhempia lapsen hoidon järjestämisessä sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitetun kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lapselle kunnan järjestämää varhaiskasvatuslain 12 §:n 1—4 momentissa tarkoitettua tai 12 §:n 5 momentin mukaista varhaiskasvatuspaikkaa ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

Tukilain 2 §:n 4 kohdan mukaan yksityisen hoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha tai hoitolisä.

Pykälän 2 kohdan mukaan hoidon *tuottajalla* tarkoitetaan varhaiskasvatuslain 44 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tehnyttä yksityistä henkilöä tai yhteisöä, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä.

Yksityisen hoidon tuki maksetaan kustakin tukeen oikeuttavasta lapsesta. Tukilain 4 §:n 3 momentin mukaan yksityisen hoidon tuen hoitoraha on perheen kustakin lapsesta, jolla on oikeus varhaiskasvatuslain 12 §:n 1 momentin mukaiseen varhaiskasvatukseen, ja kustakin lapsesta, jolla on oikeus saman lain 12 §:n 5 momentin mukaiseen varhaiskasvatukseen, 58,87 euroa kalenterikuukaudessa. Indeksitarkistusten vuoksi hoitoraha edellä mainituissa tilanteissa on 63,40 euroa kuukaudessa vuonna 2019.

Pykälän 4 momentin mukaan yksityisen hoidon tuen hoitoraha on kuitenkin 160,00 euroa kalenterikuukaudessa perheen kustakin sellaisesta lapsesta, jonka vanhemmat tai muut huoltajat työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Edellä mainitun tilanteen päätyttyä lapsesta on edelleen oikeus tämän momentin mukaiseen yksityisen hoidon tukeen kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle. Oikeus 160,00 euron suuruiseen yksityisen hoidon tuen hoitorahaan on myös perheen lapsen vanhemman tai muun huoltajan sellaisen osa-aikaisen työssäkäynnin, väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan toimen ajalta, jolloin lapsella on oikeus yli 20 tunnin viikoittaiseen varhaiskasvatukseen, tai jos lapsella on kunnan päätöksellä todettu varhaiskasvatuslain 12 §:n 4 momentin mukainen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Indeksitarkistusten vuoksi hoitoraha edellä mainituissa tilanteissa on 172,25 euroa kuukaudessa vuonna 2019.

Tukilain 4 a §:ssä säädetään, että tukilain 4 §:n 4 momentissa tarkoitetun varhaiskasvatuslain 12 §:n 4 momentin mukaisen päätöksen lapsen oikeudesta kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen tekee kunta.

Yksityisen hoidon tuen hoitolisää maksetaan perheen jokaisesta lapsesta. Lisä on tulosidonnainen ja hoitolisän täysi määrä on lasta kohti 144,85 euroa kalenterikuukaudessa vuonna 2019.

Edellä 4 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tapauksessa yksityisen hoidon tuen hoitolisä on kuitenkin puolet siitä, mikä hoitolisän määrä muuten olisi. Vuonna 2019 indeksitarkistukset huomioon ottaen näissä tilanteissa täysimääräinen hoitolisä on enintään 72,40 euroa kuukaudessa per lapsi.

Hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna *(kunnallinen lisä)*. Yksityisen hoidon tuen kuntalisä alle 3-vuotiaasta päiväkodissa kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta vaihteli vuonna 2018 kuntien välillä 90 eurosta noin 1 200 euroon kuukaudessa.

Tuki voi olla enintään varhaiskasvatuksen korvaukseksi lapsen vanhemman tai muun huoltajan ja palvelun tuottajan välillä sovitun määrän suuruinen.

Tuen hallinnoinnista ja maksatuksesta vastaa Kansaneläkelaitos (Kela). Tukea Kelasta hakevat lapsen vanhemmat tai muut huoltajat ja tuki maksetaan suoraan palvelun tuottajalle.

2.3 Varhaiskasvatuksen ja yksityisen hoidon tuen rahoitus

Varhaiskasvatuksen kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan rahoitusosuudella sekä asiakasmaksuina kerättävillä tuloilla. Laskennallisesti peruspalveluiden valtionosuus on noin 25,37 prosenttia menoista vuonna 2019. Valtionosuus kuitenkin tasataan tasausjärjestelmän avulla siten, että kunkin kunnan saama valtionosuus vaihtelee kunnan maksukyvystä ja koosta riippuen.

Varhaiskasvatuslain 60 §:n 1 momentin mukaan ”kunnan tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009). Pykälän 2 momentin mukaan ”kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan lasten varhaiskasvatukseen.” Pykälän 3 momentissa säädetään, että varhaiskasvatuslain ”mukaiseen toimintaan voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää kunnille ja kuntayhtymille valtionavustusta siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Valtionavustusta voidaan myöntää kunnille ja kuntayhtymille myös investointeihin siten kuin valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Valtionapuviranomaisena investointiavustuksia koskevissa asioissa on aluehallintovirasto.”

Valtionosuus perustuu ikäluokittaiseen asukasmäärään sekä muihin valtionosuuslaissa määriteltyihin kriteereihin. Valtionosuuden määräytymisessä otetaan huomioon muun muassa kunnan työttömien osuus, vieraskielisten osuus, kaksikielisyys, saaristoisuus sekä asukkaiden koulutustausta. Kunnille myönnetään valtionosuuksiin lisäosia syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden perusteella. Saamelaisten kotiseutualueen kunnille myönnetään saamenkielisyyden perusteella lisäosa, joka määräytyy valtionosuuslain 28 §:n mukaisesti. Lain 48 §:n mukaan valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä päättää verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta.

Kunta vastaa omille asukkailleen maksettavien yksityisen hoidon tukien rahoituksesta. Valtio vastaa tukien rahoituksesta siltä osin, kun niitä maksetaan henkilöille, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Yksityisen hoidon tuen toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos. Tämä koskee myös kunnallisia lisiä, jos asiasta on sovittu Kansaneläkelaitoksen ja kunnan kesken. Muussa tapauksessa kunnallisten lisien toimeenpanosta vastaa kunta. Kunta maksaa Kansaneläkelaitokselle ennakkoon kunakin kuukautena maksettavien tukien määrän. Kunnan maksettavaksi tulevan korvauksen perusteena on niiden tukeen oikeutettujen henkilöiden määrä, joiden kotikunta tämä kunta on kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Kunnat voivat itse päättää, maksavatko ne kunnallisia lisiä, millä ehdoilla ja kuinka paljon. Kunnallisen lisän suuruus voi vaihdella lapsen iän mukaan, yleensä niin, että alle kolmevuotiaista lapsista maksetaan enemmän kunnallista lisää kuin vanhemmista lapsista. Muita mahdollisia ehtoja yksityisen hoidon tuen kunnallisen lisän saamiselle ovat muun muassa lapsen varhaiskasvatuksen aika, vanhempien voimassa oleva työsuhde tai opiskelu, lisän saaminen vain täysistä kuukausista ja erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi.

2.4 Subjektiivisen päivähoito- ja varhaiskasvatusoikeuden kehitys

Laki lasten päivähoidosta (36/1973) ja päivähoitoasetus (239/1973) tulivat voimaan vuonna 1973. Tätä ennen lasten päivähoidosta säädettiin vuonna 1936 voimaan tulleessa lastensuojelulaissa. Päivähoitolaissa painottuivat palvelun hoidollinen ja sosiaalihuollollinen näkökulmaa sekä työvoimapoliittinen lähtökohta. Oli tarpeen luoda lapsille turvallinen hoitopaikka, jotta vanhemmat saattoivat osallistua työelämään. Päivähoitopaikan saaminen perustui kunnan tekemään tarveharkintaan. Lasten päivähoitoa kehitettiin osana perhepolitiikan kokonaisuutta. Lasten hoitojärjestelmien kehittämisen tavoitteeksi asetettiin lapsiperheiden erilaiset tarpeet huomioon ottavan, riittävän monipuolisen ja todellisen valintamahdollisuuden turvaavan hoitojärjestelmän aikaansaaminen. Päivähoidon vaihtoehdoksi 1980-luvulla luotiin lasten kotihoidon tuki. Vuoden 1990 alusta lukien kaikilla alle kolmevuotiaiden lasten vanhemmilla tai muilla huoltajilla oli oikeus vanhempainrahakauden päätyttyä saada lapsen hoidon järjestämiseksi valintansa mukaan lasten kotihoidon tukea tai kunnallinen päivähoitopaikka.

Vuonna 1990 tätä vanhempien valintaoikeutta esitettiin laajennettavaksi yhdellä ikäluokalla koskemaan alle nelivuotiaiden lasten perheitä ja muutoksen oli määrä tulla voimaan vuoden 1993 alusta. Samalla huoltajille säädettiin vanhempainrahakauden päätyttyä oikeus saada lapselle kunnallinen päivähoitopaikka siihen saakka, kunnes lapsi siirtyy peruskoululaissa tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun. Päivähoidon järjestämistä koskeva muutos säädettiin tulemaan voimaan vuoden 1995 elokuun alusta.

Valtiontaloudellisista syistä ja ottaen huomioon kuntien vallitseva heikko tilanne kunnallisen päivähoidon ja lasten kotihoidon tuen valintaoikeuden laajentumista yhdellä ikäluokalla koskemaan alle nelivuotiaiden lasten vanhempia siirrettiin useamman kerran. Lopulta koko pienten lasten hoidon tukijärjestelmää esitettiin muutettavaksi ja lopulta laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 1997. Valintaoikeutta eikä lasten kotihoidon tukea laajennettu kolmivuotiaisiin.

Vastaavasti elokuun alusta 1995 voimaan tulevaksi säädetty oikeus saada päivähoito-oikeus alle kouluikäisille lapsille esitettiin vuonna 1995 siirrettäväksi tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta. Esitystä ei kuitenkaan hyväksytty, vaan subjektiivisen päivähoito-oikeuden laajeneminen koskemaan alle oppivelvollisuusikäisiä lapsia tuli voimaan vuoden 1996 alusta. Näin päivähoidon järjestäminen oli muuttunut tarveharkintaisesta palvelusta vanhempien subjektiiviseksi oikeudeksi. Oikeus saada palvelu ei enää riippunut siitä, oliko kunta varannut määrärahoja palvelun järjestämiseen, vaan päivähoitopaikka tuli järjestää, kun perhe täytti edellytykset palvelun saamiselle eikä kunnilla ollut enää paikan myöntämisessä harkintavaltaa.

Seuraava merkittävä periaatteellinen muutos tapahtui, kun varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön lailla lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta (909/2012). Varhaiskasvatus tuli osaksi kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Päivähoitolakia muutettiin vaiheittain ja 1.8.2015 voimaan tulleella päivähoitolain muutoksella (580/2015) laissa otettiin käyttöön termi varhaiskasvatus, määriteltiin varhaiskasvatus ja lain nimi muutettiin varhaiskasvatuslaiksi.

Päivähoitolaissa oli ollut kyse lapsen vanhemman subjektiivisesta oikeudesta saada lapselleen päivähoitopaikka. Vuoden 2015 elokuussa voimaan tulleessa varhaiskasvatuslaissa puolestaan säädettiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Tällä muutoksella haluttiin nimenomaan korostaa jokaisen lapsen oikeutta suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen varhaiskasvatukseen.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman ohjelman tavoitteiden mukaisesti lasten oikeutta varhaiskasvatukseen rajoitettiin 1.8.2016 voimaan tulleella varhaiskasvatuslain muutoksella (108/2016).

Varhaiskasvatuslain kokonaisuudistus tuli voimaan 1.9.2018. Voimassa olevan varhaiskasvatuslain mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella on kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä. Lapsella on lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Varhaiskasvatus on myös aina järjestettävä kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Lapsella, jonka oikeus varhaiskasvatukseen on laajempi kuin 20 tuntia, on myös ennen oppivelvollisuusikää oikeus esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

2.5 Tilastotietoa varhaiskasvatuksessa olevista lapsista

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2017 tilastotietojen mukaan (Tilastoraportti: 32/2018) Suomessa oli kaikkiaan 247 968 lasta varhaiskasvatuksessa vuonna 2017, eli noin 71 prosenttia 1—6 -vuotiaista lapsista oli joko kunnan järjestämässä tai yksityisessä varhaiskasvatuksessa.

Kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa osallistui 84,3 prosenttia kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista.

Varhaiskasvatuksen palveluseteliä käytti 9,5 prosenttia (23 449 lasta) kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista. Yksityisen hoidon tuen piirissä oli puolestaan 6,3, prosenttia (15 587 lasta) varhaiskasvatuksessa olevista lapsista.

Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten osuuksissa on suuria ikäryhmittäisiä eroja ja myös alueellisia eroja.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraportin mukaan vuotta 2016 koskien noin 10 prosenttia kunnallisessa varhaiskasvatuksessa olleista lapsista osallistui varhaiskasvatukseen enintään 20 tuntia viikossa. (THL, Tilastoraportti 30:2017). Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa olevista lapsista tehostettua tai erityistä tukea saavia oli vuonna 2016 arviolta 14 300, eli noin 7 prosenttia kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä olevista lapsista. Tukea saavista lapsista enemmistö (72 prosenttia) oli poikia.

2.6 Nykytilan arviointi

Varhaiskasvatusoikeuden tarveharkintaisuus on ollut voimassa 1.8.2016 lähtien. Sitä ennen kaikilla lapsilla oli subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, eikä varhaiskasvatusoikeutta oltu rajattu. Varhaiskasvatusoikeuden rajaus 20 tuntiin viikossa perustui pääministeri Sipilän 27.5.2015 antamaan hallitusohjelmaan. Varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisella tavoiteltiin säästöjä. Rajoitusta koskevan lain muutoksen esityksessä säästöjä arvioitiin syntyvän noin

10 800 lapsen osalta. Vuosittaisten valtionosuusjärjestelmän mukaisten kokonaissäästöjen arvioitiin olevan noin 62 miljoonaa euroa.

Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen edellytti muutoksia myös yksityisen hoidon tuen määrään ja Kelan tuen myöntämiskäytäntöihin. Oikeutta yksityisen hoidon tukeen rajattiin varhaiskasvatusoikeutta vastaavasti ja korkeamman tuen määrästä päättäminen säädettiin kunnan tehtäväksi. Vaikka kunnilla on päätäntävalta varhaiskasvatusoikeuden rajauksen osalta, maksetaan lakisääteiset lastenhoidon tuet Kelan toimesta valtakunnallisesti samoin perustein. Näin ollen niissäkin tilanteissa, joissa kunta ei ole rajannut kunnallisen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta, soveltaa Kela lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain sekä varhaiskasvatuslain säännöksiä varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta ja tuen määrästä. Siten, vaikka yksityisen hoidon tuen hakija asuisi kunnassa, joka ei ole ottanut varhaiskasvatusoikeuden rajausta käyttöön, maksetaan yksityisen hoidon tuki matalamman tasoisena silloin, kun lain mukaiset perusteet ovat olemassa. Käytännössä useat kunnat, jotka eivät ole rajanneet varhaiskasvatusoikeuden laajuutta, antavat yksityisen hoidon tuen hakijalle tukihakemuksen liitteeksi lausunnon, jonka perusteella yksityisen hoidon tuki voidaan myöntää täysimääräisenä lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia varhaiskasvatuslain 12 § 4 momentin nojalla.

Osa kunnista on saattanut kompensoida Kelan myöntämää matalamman tasoista yksityisen hoidon tukea kuntalisän avulla. Toisaalta kunnat ovat myös voineet päättää, että kuntalisän määrä riippuu varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta tai että kuntalisään ei ole lainkaan oikeutta lapsista, joiden varhaiskasvatusoikeus on enintään 20 tuntia viikossa.

Varhaiskasvatuslaissa säädetystä varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta riippumatta lapsen päivittäinen varhaiskasvatusaika on vanhempien ja yksityisen hoidon tuottajan välillä sovittavissa. Kuitenkin jos säädetyt edellytykset täysimääräisen tuen maksamiselle eivät täyty, ei Kela maksa täysimääräistä tukea lapsen kokoaikaisesta varhaiskasvatuksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

Näkemykset varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta jakaantuvat ja herättävät paljon keskustelua. Varhaiskasvatusoikeuden muutosta on selvitetty muun muassa seuraavissa tutkimuksissa.

Oulun yliopisto toteutti vuosina 2016—2017 selvityksen varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintana (Puroila & Kinnunen 2017). Tässä VakaVai-hankkeessa kerättiin tietoa kunnan varhaiskasvatuksen johtajille, yksityisten päiväkotien johtajille, varhaiskasvatuksen työntekijöille ja lasten vanhemmille suunnatuilla kyselyillä. Varhaiskasvatuksen johtajilta saatiin vastaukset 212 kunnasta (71,4 prosenttia Manner-Suomen kunnista) ja yksityisten päiväkotien osalta 120 päiväkodin johtajaa vastasi kyselyyn.

Hankkeessa yhtenä osiona oli selvittää varhaiskasvatusoikeuden rajauksen vaikutuksia. Tulosten mukaan erityisesti työntekijät ja lasten vanhemmat arvioivat kriittisesti lapsen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta. Manner-Suomen kunnat olivat tehneet keskenään erilaisia ratkaisuja varhaiskasvatusoikeuden suhteen. Vuonna 2016 tehtyyn kyselyyn osallistuneista kunnista 132 oli rajannut varhaiskasvatusoikeutta, kun taas 77 kunnassa oli päädytty säilyttämään oikeus ennallaan. Kunnan koolla tai alueellisella sijainnilla ei ollut vaikutusta näihin päätöksiin. Varhaiskasvatusoikeuden rajaus oli koskenut noin 5 500 lasta.

Melkein puolet kuntien varhaiskasvatuksen johtajista (49,2 prosenttia) arvioi, että varhaiskasvatusoikeuden rajaus oli vaikuttanut positiivisesti resurssien hyödyntämiseen. Yksityisten päiväkotien johtajista näin arvioi 14 prosenttia. Vaikka näin suuri osa kunnan varhaiskasvatusjoh-

tajista arvioi, että resursseja voidaan hyödyntää paremmin rajauksen myötä, suurin osa varhaiskasvatusoikeutta rajanneiden kuntien varhaiskasvatuksen johtajista arvioi, ettei oikeuden rajaamisella ollut merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Tähän kysymykseen vastanneista johtajista (128) 99 arvioi, että varhaiskasvatuksen kustannukset pysyisivät vuositasolla saman suuruisina kuin ennen oikeuden rajausta.

Niissä kunnissa, joissa kustannusten arvioitiin alenevan, vuotuisten kustannusten arvioitiin vähenevän varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen seurauksena yhteensä noin 8 miljoonalla eurolla 26 kunnassa. Kuntatasolla arviot vaihtelivat 21 500 euron ja 3 miljoonan euron välillä. Kustannusten vähenemistä selitettiin pääasiassa säästöillä henkilöstö- ja kiinteistökuluissa.

VakaVai-tutkimuksen aineiston perusteella rajausta ei oltu otettu käyttöön läheskään kaikissa kunnissa, eikä arvioituja säästötavoitteita siten saavutettu. Kuntien erilaiset käytännöt asettivat lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan palvelujen saatavuudessa ja kattavuudessa.

VakaVai-hankkeen tulosten mukaan sekä kuntien varhaiskasvatusjohtajat, että yksityisten päiväkotien johtajat arvioivat, että varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen oli lisännyt hallinnollista työtä. Myös varhaiskasvatuksen työntekijät arvioivat hallinnollisen työn lisääntyneen.

VakaVai-hankkeessa selvitettiin kyselyllä myös varhaiskasvatuksen työntekijöiden näkemyksiä. Kyselyn subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta koskeviin kysymyksiin vastasi noin 884—897 varhaiskasvatuksen eri kasvatus- ja hoitotehtävissä toimivaa työntekijää. Yli puolet työntekijöistä arvioi kriittisesti varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen vaikutuksia pedagogisen työn suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä työntekijöiden mahdollisuuksiin huomioida lapset yksilöllisesti. Suurin osa työntekijöistä (60,9 prosenttia) näki työn kuormittavuuden lisääntyneen ja työn lapsiryhmässä muuttuneen haasteellisemmaksi. Noin puolet työntekijöistä arvioi hallinnollisen työn lisääntyneen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen vuoksi.

VakaVai-hankkeen tulosten mukaan oikeuden rajaaminen oli johtanut siihen, että lapsiryhmien muodostaminen ja suhdelukujen toteutumisen tarkastelu oli vaikeutunut, lasten vaihtuvuus ryhmässä oli lisääntynyt ja lasten kokonaismäärä ryhmissä oli kasvanut, mikä ei edesauta lasten hyvinvointia ja kuormittaa myös henkilöstön jaksamista ja työhyvinvointia. Rajattu varhaiskasvatusoikeus on tuonut päiväkotiryhmiin lasten vaihtuvuutta. Rajatun varhaiskasvatuksen piirissä oleville lapsille on perustettu omia ryhmiä vain harvoissa kunnissa. Käytännössä samoissa ryhmissä on siis erilaajuisen varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevia lapsia, jotka voivat olla paikalla hyvinkin vaihtelevasti: toiset kokopäiväisesti ja toiset osaviikkoisesti tai osapäiväisesti. Näin lapsiryhmät ovat jatkuvassa muutostilassa, mikä lisää levottomuutta. Muutokset eivät ole vaikuttaneet ainoastaan niihin lapsiin, joiden oikeutta varhaiskasvatukseen on rajattu, vaan kaikkiin ryhmän lapsiin. Vaikka voimassa olevan lain tavoitteena oli turvata se, että lapsi voisi säilyttää saman varhaiskasvatuspaikan, kun varhaiskasvatuksen laajuus muuttuisi, käytännössä lapsi on kuitenkin saattanut joutua vaihtamaan lapsiryhmää ja esimerkiksi perhepäivähoidossa saman paikan säilyttäminen ei ole ollut välttämättä mahdollista.

VakaVai-hankkeen mukaan vanhempien arviot varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen lapsivaikutuksista olivat hyvin kriittisiä. VakaVai-hankkeen kyselyyn vastasi tämän asian osalta yhteensä 487 vanhempaa. Vanhemmat kantoivat huolta esimerkiksi siitä, että lapsen yksilöllisen kasvun, kehityksen ja oppimisen tuki on heikentynyt, lapsen tasavertaisuus muihin lapsiin nähden on heikentynyt ja lapsen vertaissuhteiden ja lasten ja aikuisten suhteiden pysyvyys on vähentynyt. Lapsi on myös saattanut joutua vaihtamaan toimipaikkaa rajauksen vuoksi, koska yksityisen palvelun tuottaja ei ole tarjonnut lainkaan osapäiväistä tai osaviikkoista varhaiskasvatusta.

Kun varhaiskasvatusoikeutta rajattiin, lainmuutoksen valmistelussa korostettiin sitä, ettei varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen saisi vaikeuttaa vanhempien työllistymistä ja osallistumista työmarkkinoille. VakaVai-hankkeen tulosten mukaan tässä tavoitteessa ei käytännössä välttämättä onnistuttu. Tutkimuksen mukaan vanhemmat nostivat rajauksen perheille kohdistuneista vaikutuksista keskeisemmäksi sen, että rajaus oli heikentänyt vanhempien mahdollisuutta työnhakuun, opiskeluun ja työssä käymiseen (232 vastaajaa 487:stä). Vanhemmat myös kokivat, että rajaus heikensi perheiden tasavertaisuutta suhteessa muihin perheisiin. Kuntien erilaiset käytännöt varhaiskasvatuksen järjestämisessä heijastuivat vanhempien arvioihin varhaiskasvatusoikeuden rajaukseen. Osassa kuntia käytännöt ovat olleet joustavia ja perheiden tarpeita huomioon ottavia, osassa puolestaan yksiköiden joustamattomuus aiheutti vaikeuksia.

Rajauksella nähtiin olleen kuitenkin myös myönteisiä vaikutuksia. VakaVai-hankkeessa osa kuntien varhaiskasvatusjohtajista (32,8 prosenttia) arvioi, että oikeuden rajaaminen oli lisännyt joustonvaraa varhaiskasvatuspalveluitten suunnittelussa. Yksityisistä päiväkodin johtajista puolestaan 17,8 prosenttia arvioi joustonvaran lisääntyneen.

Jyväskylän ja Tampereen yliopistojen sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyössä toteuttama Tasa-arvokysymykset lasten varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja hoidon tukien järjestelmässä CHILDCARE-hankkeessa selvitetään suomalaisen lastenhoidon tukien ja varhaiskasvatuspalvelujen kokonaisuutta ja paikallista vaihtelua tasa-arvon näkökulmasta. Hankkeessa tarkastellaan lastenhoidon tukien ja varhaiskasvatuspalvelujen tarjontaa kunnissa, vanhempien lastenhoidon valintoja ja näiden seikkojen myötävaikutuksella muodostuvia lapsen varhaiskasvatuksen polkuja. Eriarvoistumisen kysymyksiä tutkitaan yhtäältä perheiden ja lasten välillä, toisaalta sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Tutkimusta rahoittaa Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvosto ja se toteutetaan vuosina 2015—2020.

CHILDCARE-hankkeessa tiedusteltiin noin 1-vuotiaiden lasten (8—20 kk) vanhemmilta näkemystä silloin ajankohtaisista varhaiskasvatuspalvelujen ja lastenhoidon tukien toteutuneista ja poliittisessa keskusteluissa esitetyistä säädösmuutoksista liittyen asiakasmaksuihin, varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen sekä päiväkodin henkilöstömitoitukseen. Kysely toteutettiin 2016 ja siihen vastasi 2 696 vanhempaa 10 kymmenen kunnan alueelta. Kunnat eroavat toisistaan maantieteellisen sijainnin, väkiluvun, työllistymistilanteen, elinkeinorakenteen sekä järjestettyjen lastenhoidon tukien ja varhaiskasvatuspalvelujen osalta.

Vanhempien mielipiteet varhaiskasvatusoikeuden rajaamisesta vaihtelivat. Oikeuden rajaamista piti oikeana päätöksenä noin 40 prosenttia vanhemmista. Vääränä ratkaisua piti reilu kolmasosa vanhemmista. Mielipiteet varhaiskasvatusoikeuden rajaamisesta vaihtelivat kunnan koon mukaan. Helsingissä yli puolet vastaajista oli oikeuden rajaamista vastaan, pienissä kunnissa rajaukseen suhtauduttiin positiivisemmin. Yli puolet vanhemmista koki, että varhaiskasvatus-oikeuden rajaaminen asettaa lapset eriarvoiseen asemaan ja perheitä leimaavana oikeuden rajoituspäätöstä piti yli kolmasosa vanhemmista. Isien ja äitien vastaukset olivat yhteneväisiä. Yliopistotutkinnon omaavat vanhemmat kritisoivat rajausta enemmän kuin muun koulutustaustan omaavat. (Hietamäki ja muut 2017).

Opetus- ja kulttuuriministeriö selvitti Webropol-kyselyllä keväällä 2019 kuntien tilanteen varhaiskasvatusoikeuden osalta. Kyselyyn vastasi yhteensä 250 Manner-Suomen kuntaa. Näistä kunnista 135 oli päättänyt koko vuoden 2019 osalta rajata lasten oikeuden varhaiskasvatukseen 20 tuntiin.

Lukuisissa asiantuntijapuheenvuoroissa on tuotu esiin huoli siitä, että varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen vaarantaa lasten yhdenvertaisen oikeuden ja mahdollisuuden osallistua varhaiskas-

vatukseen. Lapset ja perheet eivät enää ole tasa-arvoisia vaan asuinpaikka vaikuttaa siihen, miten lapset voivat osallistua varhaiskasvatukseen. Kun oikeuden laajuus on riippuvainen vanhempien työmarkkina-asemasta lasten hoidon, kasvatuksen ja opetuksen jatkuvuus vaarantuu ja vuorovaikutussuhteiden vaihtuvuus ja moninaisuus lisääntyvät, jos esimerkiksi lapsi joutuu vanhempien työllisyys- tai opiskelutilanteen muuttumisen vuoksi vaihtamaan ryhmää. Palvelun tarjoaminen kokopäiväisenä esimerkiksi lasten tuen tarpeiden tai vaikean perhetilanteen vuoksi on omiaan leimaamaan tukea tarvitsevat lapset ja perheet.

Lastensuojelun Keskusliitto esitti Suomea vastaan järjestökantelun (Nro 139/2016) Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle 14.11.2016 lapsen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen vuoksi. Kyseinen kantelu perustuu Uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 78—80/2002) ja se koskee peruskirjan 16, 17 ja 27 (1c) artiklan mukaisia oikeuksia sekä E artiklan mukaista syrjinnän kieltoa. Suomi on antanut vastineensa ja kantelun käsittely on edelleen vireillä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on palauttaa jokaiselle lapselle subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen siten, ettei varhaiskasvatusoikeuden laajuus olisi enää riippuvainen lapsen huoltajien perhevapaista, opinnoista tai työmarkkina- asemasta. Lapsen varhaiskasvatusaika perustuisi lapsen tarpeeseen.

Esitys lisäisi lasten yhdenvertaisuutta ja turvaisi laajuudeltaan yhtäläisen varhaiskasvatuksen saatavuuden lapsen ja perheen asuinpaikasta riippumatta.

Universaalit palvelut edistävät tasa-arvoa ja ehkäiset syrjäytymistä ja korostavat kaikkien lasten yhdenvertaisuutta vanhempien taustoista ja perheen tilanteesta riippumatta. Perheen määrittelemän tarpeen mukainen oikeus varhaiskasvatukseen myös helpottaa vanhempien työn ja perheen yhteensovittamista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on toimeenpanna hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan ”toteutetaan täysipäiväinen kokoaikainen subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus”. Tavoitteen saavuttamiseksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia.

Ehdotuksen mukaan kaikilla lapsilla olisi oikeus osallistua varhaiskasvatukseen lapsen tarpeen mukaan. Oikeus varhaiskasvatukseen ei olisi enää riippuvainen siitä, onko lapsen vanhempi tai muu huoltaja työssä koko- tai osa-aikaisesti, ovatko he työttöminä tai osallistuvatko työvoimapoliittisina toimina järjestettyihin koulutuksiin tai työharjoitteluun, ovatko vanhemmat yrittäjiä tai opiskelevatko he.

Varhaiskasvatuksen laajuuteen ei myöskään vaikuttaisi se, onko lapsen vanhempi perhevapaalla tai hoitovapaalla perheen muun lapsen hoidon vuoksi tai jos vanhempi jostain muusta syystä olisi kotona, esimerkiksi vanhemman ollessa eläkkeellä tai kuntoutuksessa.

Varhaiskasvatuksen laajuus ei myöskään olisi riippuvainen siitä, olisiko varhaiskasvatus tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia vaan laajuus arvioitaisiin aina yksilöllisesti lapsen ja perheen ilmoittaman tarpeen pohjalta. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä tulisi kuitenkin edelleen aina ottaa huomioon lapsen etu.

Lukuisat kansainväliset tutkimukset puoltavat laadukkaan varhaiskasvatuksen vaikuttavuutta. Esimerkiksi Nobelin taloustieteen palkinnon saanut taloustieteilijä James Heckman on todennut, että erityisesti ne lapset, joiden varhaisissa kasvuympäristöissä on kuormittavia tekijöitä, kuten taloudellisia vaikeuksia, vanhempien terveysongelmia, päihteidenkäyttöä, sosiaalisen vuorovaikutuksen ongelmia tai puutteelliset vertaissuhdeverkostot, hyötyvät vertaisryhmissä järjestetystä, ammattilaisten ohjaamasta varhaiskasvatuksesta. Varhaisista kasvatusympäristöistä seuraavien valmiuserojen kaventaminen edellyttää tuen tarjoamista jo alle 5-vuotiaana. Varhaiskasvatus nähdään tuloksellisimpana ja kustannustehokkaimpana keinona varmistaa lasten välisten erojen tasaaminen ja tasa-arvoisuus koulutuspolitiikassa, lasten syrjäytymisen ehkäisy ja kognitiivisten kykyjen kehittyminen. Sen lisäksi varhaiskasvatuksen tuotto on erittäin korkea. Epäsuotuisan kasvuympäristön vaikutusten lievittäminen jälkeenpäin ei ole yhtä kustannustehokasta kuin epäsuotuisan kehityksen estäminen. Tutkimukset kertovat myös, että varhaiskasvatus hyödyntää lasta enemmän kuin mikään muu myöhempi koulutus. Varhaiskasvatukseen panostaminen tasoittaa eri taustoista tulevien lasten mahdollisuuksia ja tuo tätä kautta yhteiskunnalle taloudellista hyötyä. (esim. Engle ym. 2011; Sipilä & Österbacka 2013)

Erot lasten kognitiivisissa ja ei-kognitiivisissa valmiuksissa johtuvat etenkin perheoloista. Lasten valmiuksilla on pitkävaikutteisia seurauksia heidän kehitykseensä, terveyteensä sekä menestymiseen työelämässä. (Sipilä & Österbacka 2013). Älyllisesti vähän virikkeitä omaava ympäristö ei suosi lasten kehitystä yhtä lailla kuin ympäristö, jossa älyllisiä virikkeitä on runsaasti tarjolla (Heckman 2008).

Myös EU:n ja OECD:n linjauksissa varhaiskasvatuksen merkityksellisyys lasten kehityksen ja oppimisen tukena on tuotu esiin. Esimerkiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa todetaan, että lapsilla tulisi olla oikeus kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen ja laadukkaaseen hoitoon. Lisäksi sen mukaan heikoista lähtökohdista tulevilla lapsilla tulisi olla oikeus yhtäläisiä mahdollisuuksia edistäviin toimenpiteisiin. Euroopan komission varhaiskasvatusta koskevassa tiedonannon pohjalta annetuissa neuvoston päätelmissä (2011) korostetaan varhaiskasvatuksen merkitystä elinikäisen oppimisen perustana ja yhteiskunnalle taloudellisesti kestävänä investointina. Laadukkaat palvelut ovat ratkaisevassa osassa oppimistulosten parantamisessa ja sosiaalisten taitojen kehittämisessä. Osallistuminen laadukkaaseen varhaiskasvatukseen johtaa perustaitojen parempaan omaksumiseen ehkäisten tehokkaasti koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä. Yleisesti ja tasapuolisesti saatavilla olevan korkealaatuisen varhaiskasvatuksen tarjoaminen myös edesauttaa köyhyydyn ja syrjäytymisen torjunnassa. Myös keväällä 2019 annetuissa neuvoston suosituksissa laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä painotetaan laadukkaan varhaiskasvatuksen saatavuutta. Koulunkäynnin keskeyttäneiden ja köyhyysriskiin joutuneiden osuuden vähentäminen ovat olleet EU:n strategisia tavoitteita. OECD:n kansainvälinen oppimistulosten arviointiohjelma PISA on osoittanut myös, että oppilaat, jotka ovat osallistuneet esiasteen koulutukseen vähintään vuoden ajan, saavat matematiikasta korkeampia pisteitä 15-vuotiaana. Oppilaat, jotka eivät ole osallistuneet esiopetukseen, suoriutuvat koulussa kolme kertaa todennäköisemmin heikosti kuin vähintään vuoden ajan

esiopetukseen osallistuneet. Erityisen merkittävä vaikutus varhaiskasvatuksella on maahanmuuttajataustaisten oppilaiden koulumenestykseen ja ero vastaa OECD:n mukaan kahta kouluvuotta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Lasten subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus rajattiin 1.8.2016 lukien 20 tuntiin viikossa. Vastaava rajaus tehtiin myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaiseen yksityisen hoidon tukeen. Yhteensä säästöjä arvioitiin syntyvän noin 10 800 lapsen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen myötä, jolloin vuosittaiset valtionosuusjärjestelmän mukaiset kokonaissäästöt olisivat noin 62 miljoonaa euroa, joista henkilöstömenojen osuus olisi noin 69 prosenttia eli 43 miljoonaa euroa. Muutoksen arvioitiin vähentävän kuntien varhaiskasvatuksen henkilöstöä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Lisäksi varhaiskasvatusoikeuden muutoksella arvioitiin olevan vaikutusta sijaisten ja muun henkilöstön määrään. Edellä mainittuun perustuen valtionosuutta leikattiin vuositasolla 15,9 miljoonaa euroa.

Valtionosuusjärjestelmä perustuu kuntien ilmoittamiin toteutuneisiin kustannuksiin. Koska kunnan lakisääteisen tehtävän laajuus supistui varhaiskasvatusoikeuden muutoksen takia, kustannussäästönä huomioitiin se osuus keskimääräisistä kustannuksista, joka jäi laskennallisesti pois varhaiskasvatusoikeuden muuttuessa osa-aikaiseksi tai jäädessä kokonaan pois esi- ja perusopetuksen loma-aikoja lukuun ottamatta.

Keskimääräiset vuosikustannukset laskettiin siten, että toteutuneet kustannukset painotettiin henkilöstömitoituksen mukaan olettaen lasten ja kasvattajien määrän suhteen olevan lainsäädännön mukainen. Kustannussäästö laskettiin kokoaikaisesta varhaiskasvatuksesta osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen siirtyvien lasten osalta koko- ja osa-aikaisen varhaiskasvatuksen vuosikustannusten erona. Kustannussäästö laskettiin esi- ja perusopetuksen loma-aikoihin rajautuvan varhaiskasvatuksen osalta olettaen, että varhaiskasvatusoikeus rajautuisi keskimäärin 2,5 kuukauteen vuodessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti keväällä 2019 kyselyn, jossa kuntia pyydettiin ilmoittamaan, onko kunnissa rajattu subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta lakimuutoksen perusteella. Samalla kuntia pyydettiin arvioimaan, paljonko kustannuksissa on säästetty, mikäli subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaus on tehty ja mikä on ollut rajauksen vaikutus henkilöstön määrään ja kiinteistökustannuksiin.

Tähän kysymykseen vastasi 249 kuntaa, joista 155 kuntaa (62 prosenttia vastanneista) oli jossakin vaiheessa lain muutoksen jälkeen rajannut subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden 20 tuntiin viikossa. Kunnista suurin osa, 80,5 prosenttia vastanneista, vastasi varhaiskasvatuksen henkilöstömäärän pysyneen ennallaan ja vain 4,5 prosenttia vastanneista vastasi henkilöstömäärän vähentyneen. Osa kunnista on lisäksi perunut tekemänsä rajauksen heti ensimmäisten vuosien jälkeen, ja ainakin kolme kuntaa poistaa rajauksen vuoden 2019 aikana. Yksi kunta raportoi, että rajauksen tullessa voimaan, kunnan kerhotoiminnassa olevien lasten määrä lähti kasvuun. Osassa kuntia varhaiskasvatuksen osallistumisaste on muista toimista johtuen kasvanut subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen voimassaoloaikana, jolloin kunnan tavoittelemaa säästöä ei ole syntynyt.

Koska kunnat eivät ole ryhtyneet oletettuihin säästötoimiin siinä määrin kuin subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta rajatessa arvioitiin, eivät aikaisemmin arvioidut kokonaissäästöt ole toteutuneet eikä kustannuspohja ole pienentynyt odotetusti. Tätä tukee myös kuntien taloustilasto, kun tarkastellaan palkkojen sekä sisäisten ja ulkoisten vuokrien kehitystä vuosina 2015—2017.

Henkilöstön kokonaismäärän vähenemisiä ja euromääräisiä kustannussäästöjä kyselyssä esitti vain 12 kuntaa. Yhdellätoista kunnalla rajaus oli koskenut yli viittä lasta, ja näiden kuntien esittämät säästöt vastasivat keskimäärin 27 prosenttia hallituksen esityksessä tehdyistä henkilöstömenojen kustannussäästöarvioista. Tilakustannuksien euromääräisiä säästöjä esitti vain 3 kuntaa, ja iso osa kunnista arvioikin, että muutoksella ei ole ollut vaikutusta tilakustannuksiin. Muutos on voinut tuoda väljennystä olemassa oleviin tiloihin lapsimäärän pienentyessä, mutta säästöjä tästä ei ole syntynyt. Kyselyn vastauksia tukee myös Oulun yliopiston tekemä VakaVaiselvitys 2017, jossa kartoitettiin varhaiskasvatuksen lainsäädäntöön vuosina 2015 ja 2016 tehtyjen muutosten vaikutuksia. Selvityksen mukaan suurin osa subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta rajanneiden kuntien varhaiskasvatusjohtajista arvioi, että oikeuden rajaamisella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Vastanneista 77,3 prosenttia arvioi, että varhaiskasvatuksen kokonaiskustannukset pysyvät vuositasolla saman suuruisina kuin ennen rajausta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön keväällä 2019 tekemään kyselyyn tulleista kirjallisista vastauksista käy kuitenkin ilmi, että säästöjen arviointi oli hankalaa toimintaympäristössä tapahtuvien muiden muutosten, kuten esimerkiksi muuttuvien lapsimäärien sekä ryhmäkokojen suhdeluvun muutoksen vuoksi. Toisaalta kunnat, jotka ovat arvioineet, että säästöjä ei ole syntynyt, ovat todenneet, että esimerkiksi kasvava lapsimäärä on saattanut kumota mahdollisesti muuten toteutuvat säästöt. Näin ollen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen poistaminen lisäisi myös tällaisten kuntien kustannuksia, vaikka euromääräistä säästöä ei ole pystytty osoittamaan.

Kuntien vastausten perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö on arvioinut, että kustannukset ovat voineet pienentyä keskimäärin 27 prosenttia siitä, mitä alun pitäen arvioitiin henkilöstökustannusten alenevan. Olettaen, että muutkin kustannukset ovat pienentyneet samassa suhteessa, subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden palauttaminen tuottaisi n. 16,7 miljoonan lisäkustannukset kunnille.

Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen yhteydessä laskettiin taloudelliset vaikutukset myös yksityisen hoidon tuen osalta. Mikäli arvioidaan, että säästöt ovat toteutuneet yksityisen hoidon tuella järjestetyssä varhaiskasvatuksessa samassa mittakaavassa kuin kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä, arvioidaan että kustannukset kasvaisivat noin 0,3 miljoonaa euroa.

Ehdotettu muutos merkitsisi lisäystä peruspalvelujen valtionosuuksiin (momentti 28.90.30). Vuonna 2020 valtionosuuksiin lisättäisiin 7,1 miljoonaa euroa, joka vastaa n. 5/12 täysistä kustannuksista ja vuodesta 2021 alkaen valtionosuuksiin lisättäisiin 17 miljoonaa euroa. Koska kyseessä on kunnille uusi tehtävä, valtionosuus kattaa kustannuksista 100 prosenttia.

4.2.2 Lapsi- ja perhevaikutukset

Kaikilla lapsilla olisi esityksen mukaan yhdenvertainen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen ja kaikki lapset olisivat siten tasa-arvoisia vanhemman sosioekonomisesta asemasta ja perheen tilanteesta riippumatta. Yhdenvertaisuutta lisäisi myös se, että yksityisen hoidon tuki maksettaisiin kaikkien lasten osalta täysimääräisenä, jos lapsi on yksityisessä varhaiskasvatuksessa.

Lapset olisivat esityksen myötä tasa-arvoisessa asemassa myös alueellisesti. Asuinpaikasta riippumatta kaikilla lapsilla olisi yhtäläinen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen aiheutti sen, että lasten asuinpaikka vaikutti osallistumisen laajuuteen. Kun oikeuden rajaus tuli voimaan 1.8.2016, rajaus otettiin käyttöön Vakavai-tutkimuksen mukaan 132 kunnassa, 77 kuntaa puolestaan ei rajannut oikeutta. Kuntien käytännöt ovat vaihdelleet, osa otti rajauksen heti käyttöön, osa rajasi oikeutta myöhemmin, osa oikeutta rajanneista on saattanut purkaa rajauksen ja osa kunnista ei koskaan rajannut varhaiskasvatusoikeutta. Lasten mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen on siis ollut alueellisesti epätasa-arvoista.

Myös yksityisen hoidon tuen osalta tilanne lasten ja perheiden kannalta selkiytyisi, kun lapsi voisi osallistua varhaiskasvatukseen vanhempien määrittelemän tarpeen mukaisesti vanhempien tilanteesta riippumatta ja perhe voisi kotikunnastaan riippumatta saada täysimääräisen yksityisen hoidon tuen hoitorahan ja hoitolisän sekä mahdollisen kuntalisän. Vanhempien ei enää tarvitsisi yksityisen hoidon tuen hakemuksen yhteydessä selvittää esimerkiksi työssäoloaan tai päätoimista opiskeluaan eikä ilmoittaa mahdollisista muutoksista näiltä osin tukikauden aikana. Lisäksi esimerkiksi määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien vanhempien ja heidän lastensa asema paranisi, koska lapsella olisi oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen ja täysimääräiseen tukeen riippumatta vanhempien työsuhteen luonteesta ja mahdollisista katkoksista työsuhteiden välillä. Myös kaikki esiopetusikäiset lapset olisivat vanhempien tilanteesta riippumatta oikeutettuja varhaiskasvatukseen ja perheelle voitaisiin maksaa esiopetuksen lisäksi maksettavaa alemman tasoista yksityisen hoidon tukea.

Lukuisat tutkimukset ja kansainväliset vertailut ovat osoittaneet, että laadukas varhaiskasvatus vaikuttaa positiivisesti lasten myöhempään koulutiehen ja menestymiseen opinnoissa ja yhteiskunnalliseen pärjäämiseen. Vaikuttavuutta koskevat tutkimukset kuitenkin korostavat, että vain laadukas varhaiskasvatus tuottaa positiivisia vaikutuksia (mm. Melhuish ja muut 2015). Yhtäläistä oikeutta varhaiskasvatukseen voidaan pitää myös laadun osatekijänä.

Tutkimuksissa yleisesti pidetään laadukkaaseen varhaiskasvatukseen osallistumista tärkeänä, vaikkakaan varhaiskasvatuksen päivittäiseen kestoon ei juurikaan ole otettu kantaa. Kuitenkin esimerkiksi OECD on pitänyt hyvänä Suomen varhaiskasvatusjärjestelmästä tekemässään arviossa 2000-luvun alussa universaaleja varhaiskasvatuspalveluita ja kaikkien lasten yhtäläistä oikeutta varhaiskasvatukseen. Kun tämä arvio tehtiin, vanhemmilla oli subjektiivinen oikeus saada lapselleen kokopäiväinen päivähoitopaikka. (OECD Country Note. Early Childhood Education and Care Policy in Finland).

Universaalien palveluiden kautta on myös helpompi havaita ja tarttua lasten mahdollisiin kehityksen ja oppimisen haasteisiin. Osallistavalla varhaiskasvatuksella voidaan vaikuttaa merkittävästi epätasa-arvoon ja sosiaaliseen syrjäytymiseen. Ilman laadukasta varhaiskasvatusta eri sosioekonomisista taustoista tulevien lasten kehityksen ja taitojen välille syntyy eroja jo varhaislapsuudesta lähtien, ja tästä syystä sukupolvelta toiselle siirtyvä huono-osaisuuden kierre voi vahvistua. Eroja on havaittu tutkimuksessa jo 12 kuukauden ikäisten lasten kohdalla (Hurt H. & Betancourt M. 2017).

Monissa tutkimuksissa on todettu, että laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan edistää juuri haavoittavissa oloissa elävien lasten myönteistä kehitystä ja oppimista ja estää syrjäytymistä. Esimerkiksi tutkimukset osoittavat, että toisiinsa verrattavista olevista maahanmuuttajataustaisista lapsista niillä, jotka osallistuivat varhaiskasvatukseen vastaanottavassa maassa, oli parempi lukutaito (OECD 2018).

Esitys turvaa varhaiskasvatuspaikan pysyvyyden voimassa olevaa lakia paremmin ja edistää varhaiskasvatuksessa muodostuvien lasten ja aikuisten välisten ihmissuhteiden jatkuvuutta.

Vuorovaikutussuhteiden jatkuvuus edesauttaa myös lapsen yksilöllisen kehityksen ja oppimisen tuen toteuttamista.

Varhaiskasvatuksessa voidaan myös tukea vanhempia heidän kasvatustehtävässään. Kun varhaiskasvatusoikeuden laajuus ei ole riippuvainen lapsen tai perheen erityisestä tuen tarpeesta, ei kokopäiväinen osallistuminen, vaikka vanhemmat eivät olisi töissä, leimaa lasta tai perhettä. Esitys turvaa paremmin jokaisen lapsen ja perheen yksilöllisiin tarpeisiin vastaamisen.

Varhaiskasvatusoikeuden rajauksen purkaminen helpottaa lasten vanhempien työhön osallistumista sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Myös uuden työn vastaanottaminen helpottuu, kun vanhemmilla on varmuus lapsen turvallisesta varhaiskasvatuspaikasta. Vanhempien työmarkkinatilanteet saattavat nykyään vaihdella ja siten myös muutokset varhaiskasvatuksen järjestämisessä tulisi toteuttaa joustavasti perheen tarpeita vastaavaksi.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

Kaikkien lasten yhtäläinen oikeus varhaiskasvatukseen vähentää varhaiskasvatuksen järjestäjien hallinnollista työtä, koska lain muutoksen jälkeen varhaiskasvatuksen järjestäjän ei tarvitse enää selvittää jokaisen lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta eikä vanhempien tarvitsisi enää pyytää eri viranomaistahoilta mahdollisia lausuntoja varhaiskasvatusoikeuden laajuuden määrittelyn tueksi. Varhaiskasvatuksen laajuus perustuisi lapsen tarpeeseen. Varhaiskasvatuksen palveluohjausta olisi kuitenkin edelleen hyvä kehittää ja siten tarjota vanhemmille tietoa kunnassa tarjolla olevista lasten ja perheiden palveluista sekä varhaiskasvatuksen tavoitteista lapsen kehityksen ja oppimisen edistämiseksi.

Yhtäläinen velvoite järjestää varhaiskasvatusta edistää myös varhaiskasvatuksen järjestäjien toiminnan yhdenmukaisuutta ja helpottaa valvontaviranomaisten ohjaus- ja valvontatehtäviä. Varhaiskasvatuksen laajuus on voimassa olevan lain pohjalta monissa kunnissa arvioitu vuosittain talousarvion valmistelun yhteydessä ja tarjotun varhaiskasvatuksen laajuudessa on ollut kuntakohtaisia eroja. Myös lapsiryhmien muodostaminen voi helpottua, kun lasten läsnäoloissa ei tapahdu niin paljon muutoksia vanhempien työ- tai perhetilanteiden vaihtelun vuoksi.

Uudistuksella yksinkertaistettaisiin yksityisen hoidon tuen hakemusten käsittelyprosessia myös Kelassa. Kelan ei tarvitsisi tukea myönnettäessä selvittää lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta eikä tuen myöntämisen jälkeen seurata mahdollisia muutoksia varhaiskasvatusoikeudessa. Tuen määrää ei tarvitsisi tarkistaa esimerkiksi vanhemman jäädessä vanhempainvapaalle, työttömäksi tai eläkkeelle. Myös asiakkaiden ja kuntien ohjauksen tarve Kelassa vähenisi. Uudistuksen myötä niiden kuntien, jotka eivät ole rajanneet varhaiskasvatusoikeutta, ei tarvitsisi antaa varhaiskasvatuslain 12 §:n 4 momentin mukaisia lausuntoja täysimääräisestä varhaiskasvatusoikeudesta. Tämä vähentäisi hallinnollista kuormitusta myös kunnissa. Uudistus olisi siten omiaan vähentämään hallinnollista työtä yksityisen hoidon tuen toimeenpanossa.

Useissa kunnissa oikeus kuntalisään tai kuntalisän määrä on sidottu varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen. Uudistuksen myötä kuntalisän ehdoista tulisi päättää kunnissa uudestaan. Samoin kuntien ja Kelan väliset sopimukset kuntalisän maksamisesta Kelan kautta tulisi uusia. Tältä osin uudistus lisää kertaluonteisesti hallinnollista työtä kunnissa ja Kelassa.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Korkealaatuiseen varhaiskasvatukseen osallistumisen edistäminen on sekä kansallisella että paikallisella tasolla taloudellinen ja sosiaalinen investointi tulevaisuuteen, jolla on vaikuttavuutta

niin yksilöille, kuntayhteisöille ja koko yhteiskunnalle (esim. Karila 2016). Erityisesti heikommista sosio-ekonomisista taustoista tulevien lasten kohdalla varhaiskasvatuksen kustannusvaikuttavuus on laskettu korkeaksi. Varhainen tuki huono-osaisten lasten ympäristölle vaikuttaa lasten tulevaisuuteen suotuisasti.

Varhaiskasvatus on osa suomalaista koulutusjärjestelmää ja –politiikkaa ja elinikäisen oppimisen ensimmäiset askeleet otetaan varhaiskasvatuksessa. Laadukas varhaiskasvatus tukee lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia, edistää koulutuksellista tasa-arvoa sekä ehkäisee syrjäytymistä kuten esityksen kappaleessa 4.1. Keskeiset ehdotukset on todettu. Koulutuspoliittisen tehtävän ohella varhaiskasvatuksella on niin perhe-, sosiaali-, työvoima- kuin tasa-arvopoliittisia tehtäviä. Varhaiskasvatus on keskeinen lasten ja perheiden palvelu, joka mahdollistaa lasten vanhemmille perheen ja työn yhteensovittamisen ja tukee vanhempia heidän kasvatustehtävässään. Toimivat ja universaalit lastenneuvola- ja varhaiskasvatuspalvelut sekä pitkät perhevapaat on myös nähty keskeisinä tekijöinä siinä, että syntyvyysluvut olivat Suomessa vielä 2010-luvun alussa Euroopan korkeimpien joukossa. Nyt syntyvyys on Suomessa ollut laskusuunnassa jo useamman vuoden ajan. Varhaiskasvatusoikeuden rajauksen poistaminen voi toimia positiivisena signaalina lapsi- ja perhepolitiikan kehittämisestä perheen perustamista suunnitteleville.

Varhaiskasvatuksella on myös suuri merkitys lapsen vertaissuhteiden muodostumiselle ja ylläpitämiselle sekä sosiaalisten taitojen kehittymiselle. Varhaiskasvatus myös tukee maahanmuuttajataustaisten lasten kotoutumista.

Varhaiskasvatusoikeuden laajennus helpottaisi vanhempien työllistymistä ja myös lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamista, kun lapsilla olisi jatkuva oikeus osallistua varhaiskasvatukseen, vaikka vanhempi välillä olisi työttömänä. Esitys myös tukee naisten ja miesten välistä tasa-arvoa, kun molemmilla vanhemmilla on yhtäläinen mahdollisuus osallistua opintoihin ja työelämään. Varhaiskasvatusoikeuden rajaus ja vaatimus laajemman varhaiskasvatusajan osoittamisesta hankaloitti erityisesti naisten kohdalla työn ja perhe-elämän yhteensovittamista, koska valinta ansiotyön ja lastenhoidon välillä on edelleen ennen kaikkea äitien valinta. Äidit ovat isiä selvästi useammin määräaikaisissa ja osa-aikaisissa työsuhteissa.

Tilastokeskuksen vuotta 2018 koskevien tietojen mukaan miesten työllisyysaste on hieman korkeampi kuin naisten. Suomessa naisten työllisyysaste on kuitenkin kansainvälisesti vertaillen korkea ja lähellä miesten työllisyysastetta, vaikkei sitä ihan tavoitakaan. Naisten ja miesten työttömyysasteiden suhde on puolestaan ajan saatossa vaihdellut. Viime vuosina miesten työttömyys on ollut korkeampi kuin naisten. Naiset työskentelevät sekä osa-aikaisissa että määräaikaisissa työsuhteissa useammin kuin miehet. Vuonna 2018 osa-aikatyötä tekevistä palkansaajista naisten osuus oli Tilastokeskuksen tietojen mukaan 21,1 prosenttia ja miesten 10 prosenttia. Osa-aikatyön syinä naisista 11,1 prosenttia ilmoitti syyksi lasten tai muiden omaisten hoitamisen. Miehillä vastaava osuus oli vajaa prosentin (0,9 %). Sekä naisten että miesten osa-aikaisten työsuhteiden määrä on kasvanut vuosituhannen alusta.

Kun varhaiskasvatusoikeutta rajattiin, muutoksen arvioitiin vähentävän kuntien varhaiskasvatuksen henkilöstöä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Lisäksi varhaiskasvatusoikeuden rajaamisella arvioitiin olevan vaikutusta sijaisten ja muun henkilöstön määrään. Varhaiskasvatusoikeuden laajentamisen arvioidaan puolestaan lisäävän jossain määrin henkilöstön määrää. Varhaiskasvatuksen henkilöstö on erittäin naisvaltaista, joten esitys lisännee naisten työllisyyttä. Esitys voi myös parantaa naisvaltaisen alan työntekijöiden jaksamista.

Varhaiskasvatukseen osallistuminen tasaa sosioekonomisia eroja ja ehkäisee syrjäytymistä. Tilastokeskuksen tietojen pohjalta arvioidaan, että lapsiperheköyhyys koskee Suomessa noin 119 000 lasta ja lapsiperheköyhyys on yhden huoltajan perheissä kahden huoltajan perheitä

yleisempää. Yhden huoltajan perheistä valtaosa on naisten ja lasten muodostamia perheitä ja köyhyysriski on suurempi näissä perheissä. Varhaiskasvatuksen saatavuus ja sen tarjoama tuki on tärkeää yksinhuoltajaperheille. Yksinhuoltajien työllisyystilanne, ja erityisesti vähemmän koulutettujen yksinhuoltajien, on heikompi kuin muiden. Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2017 työikäisten yksinhuoltajien työttömyysaste oli 11,6 prosenttia, kun koko työikäisen väestön osalta vastaava oli 8,2 prosenttia.

4.2.5 Yritysvaikutukset

Muutoksella arvioidaan olevan jonkin verran vaikutuksia yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita tuottavien yritysten toimintaan. Mahdolliset muutokset ovat positiivisia, sillä varhaiskasvatusoikeuden rajauksen poistaminen ja täysimääräisen yksityisen hoidon tuen maksaminen kaikille perheille saattaa lisätä kokoaikaisen yksityisen varhaiskasvatuksen käyttöä. Subjektiivisen oikeuden rajaus johti siihen, että osa lapsista joutui siirtymään kunnalliseen varhaiskasvatukseen, koska yksityisen varhaiskasvatuksen järjestäminen osa-aikaisena ei ollut taloudellisesti kannattavaa.

Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaus vuonna 2016 on Kelan tilastojen perusteella pienentänyt palvelun tuottajalle maksettavan yksityisen hoidon tuen keskimääräistä kuukausittaista määrää, vaikka yksityisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat kasvaneet. Vuonna 2015 yksityisen hoidon tuen saajalle maksettava keskimääräinen tuki oli 220,53 euroa (170,90 euroa/lapsi), kun taas vuonna 2018 tuki oli 193,51 euroa (158,06 euroa/lapsi). Lisäksi yksityisen hoidon tuen piirissä on ollut vähemmän lapsia. Vuonna 2015 yksityisen hoidon tukea maksettiin 27 698 lapsesta ja vuonna 2018 vain 23 119 lapsesta. Vuonna 2018 lapsia alemman tasoisen tuen piirissä oli 4 331.

Varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttö on kuitenkin lisääntynyt. Tämä voi selittää laskua yksityisen hoidon tuen saajamäärissä sekä yksityisen hoidon tuella varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrässä. Yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrän kasvaminen on 2010-luvulta keskittynyt varhaiskasvatuksen palveluseteleihin, kun taas yksityisen hoidon tuen piirissä olevien lasten määrä on kääntynyt selvään laskuun.

Jo aiemmassa subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamista koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että perheen valintoja on haastavaa ennustaa sen suhteen käyttävätkö he oikeuttaan kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen vai valitsevatko he lasten hoitamisen kotona kotihoidon tuella tai yksityisen hoidon tuella yksityisen palvelun tuottajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa. Esimerkiksi kunnan maksamalla yksityisen hoidon tuen kuntalisällä voi olla merkitystä siihen, valitsevatko perheet yksityisen varhaiskasvatuspalvelun käyttämisen. Täyden subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden palauttaminen vaikuttaa yksityisen hoidon tuen kuntalisään, sillä jotkut kunnat ovat tällä hetkellä maksaneet kahden tasoista kuntalisää riippuen siitä, onko lapsen varhaiskasvatusoikeutta rajattu vaiko ei.

5 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa varhaiskasvatuksen kokonaisuus muodostuu eri toimintamuodoista. Suomen varhaiskasvatusta vastaavasta toiminnasta käytetään Ruotsissa termiä förskola ja suomalaista esiopetusta vastaavasta toiminnasta puolestaan termiä förskoleklass. Varhaiskasvatusta koskevat säännökset ovat koululaissa (Skollag 2010:800).

Ruotsissa varhaiskasvatus on tarkoitettu 1—5 -vuotiaille lapsille. Varhaiskasvatusta on tarjottava lapselle yhden vuoden iästä lähtien, jos se on tarpeen vanhempien työssäkäynnin tai opintojen vuoksi taikka lapsesta tai perheen tilanteesta johtuvasta syystä. Lapselle, jonka vanhemmat ovat työttömiä tai vanhempainvapaalla toisen lapsen hoidon takia, tulee tarjota yhden vuoden iästä varhaiskasvatusta kolme tuntia päivässä tai 15 tuntia viikossa. Tästä toiminnasta voidaan periä kohtuullinen maksu. Lapselle tulee myös aina tarjota varhaiskasvatusta, jos lapsi tarvitsee fyysisistä, psyykkisistä tai muista syistä erityistä tukea kehitykseensä ja tätä tukea voidaan antaa varhaiskasvatuksessa. Ruotsissa on lisäksi vuodesta 2003 alkaen tarjottu 4—5 -vuotiaille lapsille maksutonta varhaiskasvatusta vähintään 525 tuntia vuodessa. Vuonna 2010 tämä oikeus ulotettiin myös 3-vuotiaisiin lapsiin. Ruotsissa ei tarvitse järjestää varhaiskasvatusta iltaisin, öisin ja viikonloppuisin, mutta kuntien tulee pyrkiä järjestämään myös vuorohoitoa. Vuonna 2018 290 kunnasta 207 järjesti vuorohoitoa.

Ruotsissa 1—5 -vuotiaista lapsista 86,5 prosenttia osallistui varhaiskasvatukseen vuonna 2018. Suurin osa lapsista osallistui päiväkodeissa järjestettävään varhaiskasvatukseen (84,8 %), perhepäivähoidossa oli 2,7 prosenttia lapsista. Toimintaa on sekä kunnan että yksityisten järjestämänä, lapsista noin 80 prosenttia osallistuu kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen.

Ruotsissa varhaiskasvatus kuuluu opetusministeriön (Utbildningsdepartementet) alaisuuteen. Toimintaa ohjaa opetusministeriön alaisen viranomaisen (Skolverket) laatima valtioneuvoston asetuksena annettava valtakunnallinen opetussuunnitelma. Ensimmäinen opetussuunnitelma on annettu vuonna 1998, ja viimeksi se on uudistettu vuonna 2018. Varhaiskasvatuksen laatua pyritään edistämään arviointiviraston (Skolinspektion) toiminnalla.

Norja

Varhaiskasvatuksesta säädetään laissa lastentarhoista (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64). Kunnan on tarjottava paikka lastentarhasta kaikille kunnassa asuville alle kouluikäisille lapsille. Norjan varhaiskasvatusjärjestelmässä ei ole erillistä esiopetusjaksoa, vaan lapset ovat lastentarhassa ja aloittavat koulun 6-vuotiaana. Oikeus paikkaan lastentarhassa on elokuusta alkaen niillä lapsille, jotka ovat kyseisenä vuonna elokuun loppuun mennessä täyttäneet yksi vuotta. Lapset, jotka ovat 1-vuotiaita syyskuun, lokakuun tai marraskuun aikana, ovat oikeutettuja paikkaan kyseisen kuukauden loppuun mennessä. Kunnan on järjestettävä paikkojen haku vähintään kerran vuodessa. Vammaisilla lapsilla ja lastensuojelulain nojalla paikan tarvitsevilla lapsilla on etusija paikkoja jaettaessa. Lasten oikeuteen osallistua varhaiskasvatukseen ei vaikuta se, että lapsen vanhemmat ovat perhevapaalla tai eivät muusta syystä työskentele. Vanhemmat voivat päättää osallistuuko lapsi toimintaan osa-aikaisesti vai kokopäiväisesti.

Norjassa 1—5 -vuotiaista lapsista oli lastentarhoissa 91,8 prosenttia vuonna 2018. Lapset olivat pääosin päiväkodeissa järjestettävässä varhaiskasvatuksessa, ja perhepäivähoidossa olevien lasten osuus oli 1,4 prosenttia vuonna 2018. Kunta vastaa toiminnasta ja huolehtii, että toiminta vastaa lain vaatimuksia. Kunta voi asettaa ehtoja toiminnalle esimerkiksi lasten määrän, iän tai yksikön aukioloaikojen suhteen.

Norjassa varhaiskasvatus kuuluu opetus- ja tiedeministeriön (Kunnskapsdepartementet) alaisuuteen. Ministeriö laatii lastentarhoille valtakunnallisen opetussuunnitelman, joka on velvoittava. Vuoden 2012 alusta lähtien ministeriön alainen keskusvirasto (Utdanningsdirektoratet) on vastannut koulutuksen lisäksi myös varhaiskasvatuksesta. Keskusvirasto vastaa muun muassa varhaiskasvatuksen opetussuunnitelman täytäntöönpanosta.

Tanska

Tanskassa kaikilla lapsilla on oikeus varhaiskasvatukseen koulun alkamiseen asti. Oikeus alkaa 26 viikon eli noin 6,5 kuukauden iässä. Koulu aloitetaan 7-vuotiaana, mutta koulun aloitusta on vuodesta 2009 lähtien edeltänyt pakollinen vuoden kestävä lastentarhaluokka (børnehaveklasse). Varhaiskasvatuksesta säädetään päivähoitolaissa (Lov om Dagtilbud no. 176 25/02/2019).

Tanskassa valtaosa lapsista osallistuu julkiseen varhaiskasvatukseen. Vuonna 2014 90 prosenttia 1—2 -vuotiaista oli varhaiskasvatuksessa ja 3—5 -vuotiaista 97 prosenttia. Lähes kaikki lapset ovat kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa. Palveluiden piirissä olevista 3—5 -vuotiaista lapsista noin 99 prosenttia on päiväkodeissa ja 1—2 -vuotiaista lapsista 35 prosenttia on perhepäivähoidossa. Lasten, joiden vanhempi on perhevapaalla tai ei muusta syystä työskentele, oikeutta osallistua varhaiskasvatuksen ei ole rajoitettu Tanskassa.

Uuden päivähoitolain myötä 1.7.2019 Tanskassa on otettu käyttöön 25 tunnin pakollinen varhaiskasvatus (obligatorisk læringstilbud) niille 1-vuotiaille lapsille, jotka asuvat sosioekonomisesti vaativilla alueilla eivätkä osallistu varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksessa keskitytään kielenkehitykseen ja tanskalaiseen yhteiskuntaan perehdyttämiseen. Vanhemmat, jotka puhuvat sujuvaa tanskan kieltä, voivat halutessaan opettaa näitä asioita lapsilleen myös kotona.

Tanskassa varhaiskasvatuksen hallinnollista vastuuta on viime vuosina muutettu usein. Varhaiskasvatuksesta vastaava ministeriö on nykyisin lapsi- ja opetusministeriö (Ministeriet for Børn og Undervisning). Tanskan päivähoitolaissa on kansallinen opetussuunnitelma, joka toimii runkona paikallisille opetussuunnitelmille. Jokaisessa yksikössä on laadittava paikallinen opetussuunnitelma erikseen 0—2 -vuotiaiden osalta ja erikseen 3 vuotta täyttäneiden osalta.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos laitettiin 11.7.2019 lausuttavaksi Lausuntopalvelu.fi –palveluun.Lausuntoja annettiin yhteensä 49 Lausunnon antoivat seuraavat tahot: Akava ry, Ammattiliitto Pro ry, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Espoon kaupunki, Hyvinvointialan liitto, Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL, Kansaneläkelaitos, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Kirkkohallitus, Kokkolan kaupunki, KT Kuntatyönantajat, Lapin aluehallintovirasto, lapsiasiavaltuutettu, Lastensuojelun Keskusliitto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Maija Mikkola, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Monimuotoiset perheet –verkosto, Mothers in Business MiB ry, Naisasialiitto Unioni ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto, oikeusministeriö, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Pirkkalan kunta, saamelaiskäräjät, SAK ry, sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lastenhoitoalan Liitto ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Suomen Monikkoperheet ry, Suomen Vanhempainliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Tampereen kaupunki, Tampereen kaupunkiseutu, tasa-arvovaltuutettu, Tehy ry, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Valvira, Vantaan kaupunki, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto, Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Koska lausuntoaika oli valmisteluaikataulun kiireellisyydestä johtuen tiukka ja ajoittui kesäloma-aikaan, esitysluonnoksen johdosta päätettiin järjestää myös kuulemistilaisuus keskeisille sidosryhmille. Opetus- ja kulttuuriministeriössä 22.8.2019 pidettyyn kuulemistilaisuuteen saapuivat seuraavat tahot: oikeuskanslerinvirasto: Outi Kauppila, sosiaali- ja terveysministeriö: Maire Kolimaa, valtiovarainministeriö: Tero Tyni, Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Heli Söderqvist, Opetushallitus: Marjo Rissanen, Kati Costiander, Pia Kola-Torvinen, Niina Junttila,

Valvira: Mervi Eskelinen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL: Päivi Lindberg, Kansaneläkelaitos: Riikka Lindroos, Espoon kaupunki: Virpi Mattila, Kokkolan kaupunki: Kai Kytölaakso, Pirkkalan kunta: Sari Välilä, Vantaan kaupunki: Sole Askola-Vehviläinen, Akava ry: Ida Mielityinen, Lotta Savinko, Hyvinvointialan liitto ry: Aino Närkki, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry: Janne Hernesniemi, Varhaiskasvatuksen Opettajien liitto: Jaana Lahdenperä-Laine, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry: Kirsi Sutton, SAK ry: Kirsi Rasinaho, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry: Jaana Manssila, Tehy ry: Eva Siitonen, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer: Johanna Pérez, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry: Riitta Työläjärvi, Suomen yrittäjät ry: Marja Vartiainen, Lastensuojelun keskusliitto ry: Kaisu Muuronen, Suomen kuntaliitto ry: Jarkko Lahtinen ja Suomen Vanhempainliitto ry: Merja Korhonen.

Pääosa sekä kuulemistilaisuudessa läsnä olleista, että lausunnon jättäneistä tahoista suhtautuivat myönteisesti subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden palauttamiseen. Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaus ei ollut tuonut suunniteltuja säästöjä, mutta oli lisännyt hallinnollista työtä kunnissa. Lisäksi rajauksen katsottiin heikentäneen vanhempien mahdollisuutta työnhakuun, opiskeluun ja työssä käymiseen. Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden palauttamista pidettiin lasten edun mukaisena. Sen nähtiin parantavan yhdenvertaisuutta, työelämän tasa-arvoa, tukevan vanhempien työllisyyttä sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Lapsen kokoaikainen oikeus varhaiskasvatukseen on merkittävä askel työelämän tasa-arvolle sekä myös hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamiselle. Muutamat lausunnonantajat toivat esiin huolen lasten pitkistä päivistä varhaiskasvatuksessa ja lapsen oikeuden perhe-elämään. Samalla korostettiin, että palveluohjauksen keinoin tulee huolehtia siitä, että määriteltäessä aikaa, jonka lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen, huomioidaan ensisijaisesti lapsen tarve ja pyritään välttämään erityisen pitkiä päiviä.

Suomen Kuntaliitto, Kuntatyönantajat ja muun muassa jotkut kunnat suhtautuivat kriittisesti varhaiskasvatuslain 12 §:n ehdotettuun sanamuotoon. Kuntaliitto piti ehdotettua lakimuutosta erityisen ongelmallisena vanhemman tai muun huoltajan määrittelemän tarpeen osalta. Vaikka tarkoituksena on palauttaa varhaiskasvatusoikeus tilanteeseen, jollainen se oli ennen rajausta, lakiin ehdotettiin kuitenkin lisättäväksi maininta huoltajien oikeudesta varhaiskasvatuksen tarpeen määrittelemiseksi. Kuntaliitto katsoi, että ehdotettu kirjaus jättää epäselväksi, mitä sillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Myös Kuntatyönantajat totesi, että pykälän sanamuodon pitäisi olla sellainen, ettei se ulota subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta myös vuorohoitoon. Lausuntopalautteen mukaisesti 12 §:n sanamuotoa muutettiin niin, että se on saman sisältöinen kuin ennen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta.

Lausuntokooste, kutsu kuulemistilaisuuteen sekä muut asiaan liittyvät asiakirjat ovat ministeriön internet -sivulta: https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM023:00/2019

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Varhaiskasvatuslaki

12 §. *Oikeus varhaiskasvatukseen.* Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pykälä siten, että lasten täysipäiväinen ja kokoaikainen varhaiskasvatusoikeus toteutuu hallitusohjelman mukaisesti. Koska pykälästä poistettaisiin kolme momenttia, ehdotetaan koko pykälä kirjoitettavaksi uudelleen. Pykälän 1 momentti turvaisi lapselle subjektiivisen oikeuden täysipäiväiseen ja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen joko päiväkodissa tai perhepäivähoidossa. Varhaiskasvatuslaissa ei ole määritelty, mitä kokoaikaisella tai osa-aikaisella varhaiskasvatuksella tarkoitetaan. Lain 35 §:ssä on henkilöstön mitoitukseen liittyen todettu, että henkilöstömitoitus voi olla erilainen

enintään viisi tuntia päivässä ja enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa oleville lapsille. Epäsuorasti siis todetaan, että osa-aikainen varhaiskasvatus kestäisi päivittäin enintään viisi tuntia ja yli sen menevä olisi henkilöstön mitoituksen kannalta katsottuna kokoaikaista varhaiskasvatusta.

Koska lapsille halutaan palauttaa subjektiivinen oikeus täysipäiväiseen ja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, oli lausuntokierroksella ollut luonnos hallituksen esitykseksi kirjoitettu siten, että lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittämän tarpeen mukaisesti. Lausuntokierroksella saadun palautteen jälkeen pykäläehdotuksesta jätettiin kuitenkin pois maininta lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittävästä tarpeesta. Sanamuotoa pidettiin vaikeasti tulkittavana ja sen katsottiin vaikeuttavan rajanvetoa varhaiskasvatuslain 13 §:ssä säädettyyn vuorohoitoon. Koska esityksen tavoitteena on palauttaa subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, voidaan riittävänä pitää, että pykälän sanamuoto on saman sisältöinen kuin ennen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta. Subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen tarkoittaisi varhaiskasvatukselle varattua aikaa pääsääntöisesti päiväkotien ns. normaaliaikojen puitteissa, ja olisi suotavaa, että vanhemmat ottaisivat varhaiskasvatusaikaa määriteltäessä huomioon varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa esiin tuodut varhaiskasvatuksen tavoitteet. Käytännössä maksimimäärä varhaiskasvatusta olisi päivässä lain 9 §:n mukaisesti enintään kymmenen tuntia. Subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ei sen sijaan tarkoittaisi sitä, että perhe voisi määritellä myös varhaiskasvatuspaikan, vaan tältä osin meneteltäisiin jatkossakin voimassa olevan lain 5 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa turvattaisiin osa-aikainen täydentävä varhaiskasvatus niille lapsille, jotka osallistuvat ennen oppivelvollisuusikää perusopetuslain tarkoittamaan esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen.

Esityksessä ei muutettaisi lain 13 §:n säännöstä vuorohoidosta. Jos siis lapsi tarvitsee vuorohoitoa, järjestettäisiin sitä edelleen tarpeen mukaisessa laajuudessa lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi. Esitetyssä muodossa pykälä palauttaisi kaikkien lasten subjektiivisen oikeuden varhaiskasvatukseen siinä muodossa kuin se oli ennen vuonna 2016 lailla 109/2016 toteutettua lain muutosta (HE 80/2015).

15 §. *Varhaiskasvatuspaikan säilyminen.* Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi viimeinen virke, jonka mukaan lapsen oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, jos lapsen varhaiskasvatusaika muuttuu 12 §:n 1—4 momentissa säädetyllä tavalla. Koska esityksessä ehdotetaan 12 § kirjoitettavaksi uudelleen palauttamalla kaikille lapsille subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, ei tämä viittaus enää ole tarpeellinen.

17 §. *Hakeminen.* Pykälässä säädetään varhaiskasvatuspaikan hakemisesta. Voimassa olevan pykälän 4 momentissa säädetään varhaiskasvatuspaikan hakemisesta tilanteissa, joissa varhaiskasvatuksen tarve ennakoimattomasti laajentuu 12 §:n 2 tai 3 momentissa säädetyllä tavalla. Koska esityksessä ehdotetaan, että lain 12 § muutettaisiin siten, että 1 momentissa säädettäisiin lapsen oikeudesta lapsen ja perheen tarpeen mukaiseen varhaiskasvatukseen ja 2 momentissa oikeudesta täydentävään varhaiskasvatukseen esiopetuksessa, esiopetuksen kaltaisessa toiminnassa tai perusopetuksessa oleville lapsille, ehdotetaan, että momentista poistetaan viittaus varhaiskasvatuslain 12 §:n 2 ja 3 momenttiin.

19 §. *Varhaiskasvatusoikeuteen liittyvät menettelyt.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Pykälän 1 momentissa säädetään varhaiskasvatuksen järjestämisestä niissä tilanteissa, joissa lapsen varhaiskasvatusoikeus on voimassa olevan lain 12 §:n 1 momentin mukaisesti rajattu viikoittain 20 tuntiin. Momentin mukaan varhaiskasvatus näissä tilanteissa järjestetään lapsen vanhemman tai

huoltajan päätöksen mukaisesti joko päivittäin osa-aikaisesti tai osaviikkoisesti. Kunta kuitenkin päättää lapsikohtaisesti säännölliset varhaiskasvatuksen toiminta-ajat lapsen vanhempia tai muita huoltajia kuultuaan. Määräaikoja koskevaa päätöstä ei saa tehdä siten, että se estää lapsen 12 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden toteuttamisen. Pykälän 2 momentissa säädetään selvityksestä, joka lapsen vanhemman tai muun huoltajan on esitettävä kokoaikaisen varhaiskasvatuksen perusteista.

Kyseinen säännös lisättiin lakiin samassa yhteydessä, kun lapsen oikeus varhaiskasvatukseen rajattiin varhaiskasvatuslain muutoksella (108/2016), ja se on tarkoitettu sovellettavaksi vain niissä tilanteissa, joissa lapsen oikeus varhaiskasvatukseen on rajattu 20 tuntiin viikossa. Koska esityksellä ehdotetaan palautettavaksi kaikille lapsille oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, voitaisiin pykälä kumota tarpeettomana.

7.2 Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta

3 §. *Oikeus kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen.* Pykälässä viitataan varhaiskasvatuslain 12 §:n 1—4 momenttiin ja 12 §:n 5 momenttiin. Kyseinen pykälä ehdotetaan muutettavaksi siten, että lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen säädettäisiin varhaiskasvatuslain 12 §:ssä. Sen vuoksi vastaava korjaus ehdotetaan tehtäväksi tähän.

4 §. *Hoitoraha.* Kun lasten varhaiskasvatuksen subjektiivisen oikeuden rajauksesta päätettiin vuonna 2016, muutettiin samalla myös yksityisen hoidon tuen hoitorahan määrää koskevia säännöksiä siten, että oikeus yksityiseen varhaiskasvatukseen maksettavaan tukeen toteutui vastaavalla tavalla rajattuna kuin oikeus kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Koska esityksessä ehdotetaan palautettavaksi subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen kaikille lapsille, on perusteltua myös muuttaa yksityisen hoidon tuen hoitorahaa koskevia säännöksiä siten, että kaikilla lapsilla olisi oikeus täysimääräiseen yksityisen hoidon tuen hoitorahaan.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yksityisen tuen hoitorahan määrästä, joka olisi pääsääntöisesti 160 euroa. Tämän suuruisena hoitoraha maksettaisiin kaikista niistä lapsista, jotka ovat oikeutettuja varhaiskasvatuslain 12 §:n 1 momentin mukaisesti kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Hoitorahan suuruus olisi 58,87 euroa niissä tapauksissa, joissa lapsi on oikeutettu täydentävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen silloin kun lapsi osallistuu perusopetuslaissa säädettyyn esiopetukseen, muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen. Laissa olevat rahamäärät vastaavat vuodelle 2010 vahvistettua kansaneläkeindeksistä annetussa laissa tarkoitettua pistelukua eikä niitä ehdoteta muutettavaksi. Lain soveltamisen ja etuuksien toimeenpanon kannalta on yksinkertaisempaa, jos laissa olevia rahamääriä ei muuteta.

Pykälän 4 momentissa säädetään hoitorahan suuruudesta niissä tilanteissa, joissa lapsella on harkinnanvaraisesti oikeus varhaiskasvatukseen yli 20 tuntia viikossa. Koska esityksessä ehdotetaan palautettavaksi kaikille lapsille oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, on voimassa olevan lain 4 §:n 4 momentin säännös jatkossa tarpeeton ja se ehdotetaan kumottavaksi.

4 a §. *Yksityisen hoidon tuen tasoon vaikuttava päätös lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta.* Pykälän mukaan päätöksen lapsen oikeudesta kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen tekee kunta. Säännös lisättiin lakiin alun perin vuonna 2016 samassa yhteydessä, kun lapsen oikeutta kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen rajattiin. Koska lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta ei jatkossa enää tarvitse arvioida, ehdotetaan pykälä kumottavaksi tarpeettomana.

5 §. *Hoitolisä.* Pykälän 4 momentin mukaan yksityisen hoidon tuen hoitolisä on niiden lasten osalta, joilla on oikeus 20 tunnin viikoittaiseen varhaiskasvatukseen, vain puolet siitä, mikäli

hoitolisän määrä muuten olisi. Säännös lisättiin lakiin vuonna 2016 samassa yhteydessä, kun lapsen oikeutta kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen rajattiin. Koska jatkossa osa-aikainen varhaiskasvatusoikeus koskee ainoastaan niitä lapsia, jotka varhaiskasvatuslain 12 §:n 2 momentin mukaan ovat perusopetuslain tarkoittamassa esiopetuksessa, muussa esiopetuksen tavoitteet saavuttavassa toiminnassa tai perusopetuksessa, ehdotetaan pykälän sanamuotoa muutettavaksi niin, että siinä viitattaisiin varhaiskasvatuslain 12 §:n 2 momenttiin.

22 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 4 momentissa rajataan muutoksenhakuoikeutta siltä osin kuin se koskee varhaiskasvatuslain mukaista kunnan päätöstä varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta. Kunnan varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin varhaiskasvatuslain 62 §:ssä säädetään. Muutoksenhakuoikeuden rajaus lisättiin momenttiin alun perin vuonna 2016 kokoaikaisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen yhteydessä. Momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan viittaukset varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta annetusta päätöksestä valittamiseen.

23 §. *Tietojenantovelvollisuus.* Pykälän 2 momentin 3 kohdassa kunnalle asetetaan ilmoitusvelvollisuus Kansaneläkelaitokselle, mikäli kunnan tiedossa on, että lapsen oikeus varhaiskasvatukseen muuttuu siten, että sillä on vaikutusta yksityisen hoidon tuen määrään. Säännös lisättiin lakiin alun perin vuonna 2016 samassa yhteydessä, kun lapsen oikeutta kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen rajattiin. Pykälän 2 momentin 3 kohta ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana.

24 §. *Tietojen luovuttaminen ja käyttäminen eräissä tapauksissa.* Pykälän 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus ilmoittaa kunnalle salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä tietoonsa saamansa seikat, jotka ovat välttämättömiä arvioitaessa lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta. Säännös lisättiin lakiin vuonna 2016 kokoaikaisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen yhteydessä. Koska varhaiskasvatusoikeuden laajuutta ei jatkossa enää tarvitse arvioida, ehdotetaan momentti kumottavaksi tarpeettomana.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.8.2020.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on vaikutusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Valtionosuuden lisäys toteutetaan korottamalla yleistä valtionosuusprosenttia. Valtionosuuden lisäyksen toteuttaminen edellyttää myös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 1 momentissa säädetyn yleisen valtionosuusprosentin korottamista. Alustavien laskelmien mukaan korotus olisi 0,02 prosenttiyksikköä. Tarkkaa valtionosuusprosenttia ei voida vielä tässä vaiheessa laskea vaan se tarkentuu valtion vuoden 2020 talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä. Tarpeelliset muutokset kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin valmistelee valtiovarainministeriö, joka ottaa myös tästä esityksestä aiheutuvat kustannukset huomioon.

9.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

Esityksen aiheuttamat kustannukset kunnille on huomioitu lisäämällä valtion talousarvion momentin 28.90.30 rahoitusta. Vuonna 2020 lisäys on 7,1 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 17 miljoonaa euroa.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain (731/1999) 6 §:ssä säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on todettu, että pykälä ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille sekä asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä esim. PeVL 59/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp, PeVL 28/2009 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 11/2012 vp).

Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Momentti ei toisaalta kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perusoikeudet kuuluvat siten lähtökohtaisesti myös lapsille. Käytännön tilanteissa kysymys saattaa kuitenkin palautua siihen, kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa lapsen puhevaltaa. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa on nimenomaan todettu, että säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, että keskenään yhdenvertaisesti. Tämän ohella säännös osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään toiminnan kohteena.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Vaikka lasten päivähoito ei ole ollut enää vuoden 2013 alusta lukien sosiaalihuoltolain tarkoittama sosiaalipalvelu, on perustuslain 19 §:n 3 momentin tulkinta edelleen huomioitava päivähoitopalveluita koskevia säännöksiä arvioitaessa. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa todetaan, että säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, mutta säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat myös muut perusoikeussäännökset, kuten

yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto. Säännös ei myöskään sitoisi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttäisi riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana perustelujen mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu korostaa sitä, että päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille ja muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. Julkisen vallan tehtävä on lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) mainitaan lasten päivähoitojärjestelmä yhtenä esimerkkinä tukijärjestelmästä. Perusteluissa korostetaan myös sitä, että lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Siten säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen opetukseen. Oikeus yksilölliseen kasvuun korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista.

Varhaiskasvatuslain uudistamisen ensimmäisen vaiheen tultua 1.8.2015 voimaan, laissa säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen käsitteen käyttöön ottamisella haluttiin korostaa varhaiskasvatuksen asemaa osana kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Päivähoito-oikeuden muuttuessa oikeudeksi varhaiskasvatukseen tulee siihen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien tarkastelussa painottaa entistä selkeämmin perustuslain 16 §:n sivistyksellisiä oikeuksia, perustuslain 19 §:n ohella.

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetään, että julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Koska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena, vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp).

Suomi on sitoutunut noudattamaan Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) määräyksiä. Sopimus on tullut Suomessa voimaan vuonna 1991. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsella yleissopimuksessa tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Keskeisiä periaatteita sopimuksessa ovat syrjinnän kielto, lapsen etu, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Sopimuksen 18 artiklan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät parhaansa mukaan takaamaan sen periaatteen tunnustamisen, että vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen

kasvatuksesta ja kehityksestä. Vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtäväänsä sekä huolehtivat lastensuojelulaitosten ja -palvelujen kehittämisestä. Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, mikä pitää sisällään myös varhaiskasvatuksen.

Perustuslakivaliokunta käsitteli varhaiskasvatuksen subjektiivisen oikeuden rajausta lausunnossaan PeVL 12/2015. Valiokunta totesi tuolloin, että vaikka käsittelyssä ollut lakiehdotus täytti riittävällä tavalla perustuslain 19§:n 3 momentin säännökset, valiokunta korosti, että tilanteissa, joissa lapsen etu sitä vaatii, on lapselle järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti. Valiokunta edellytti lisäksi hallituksen tarkoin seuraavan lainsäädännön toimeenpanoa, jotta lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet eivät käytännössä vaarannu.

Esityksessä ehdotetaan varhaiskasvatuslakia muutettavaksi siten, että kaikilla lapsilla olisi oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen ei siten jatkossa enää olisi riippuvainen vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnistä tai opiskelusta tai perheen sosiaalisesta tilanteesta. Osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen olisi jatkossa oikeus niillä lapsilla, jotka ovat perusopetuslain mukaisessa esiopetuksessa, muussa esiopetuksen tavoitteet saavuttavassa toiminnassa taikka perusopetuksessa.

Lakiesitys parantaa perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuutta on arvioitava perheen, vanhemman sekä lapsen näkökulmasta. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Voimassa oleva laki asettaa lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, mikä on heidän vanhempansa tai muun huoltajan elämäntilanne. Varhaiskasvatus on kuitenkin varhaiskasvatuslain mukaan lapsen oikeus. Voimassa olevassa laissa lapsen vanhemman tai muun huoltajan elämäntilanne osaltaan vaikuttaa siihen, missä laajuudessa lapsi tarvitsee ja saa varhaiskasvatusta. Esityksellä voidaan merkittävästi parantaa niin lasten kuin vanhempienkin yhdenvertaisuutta ja turvata jokaiselle lapselle oikeus lapsen tarpeen mukainen varhaiskasvatus. Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ei enää jatkossa olisi riippuvainen vanhempien tilanteesta.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi lakia 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. Vastaavasti kuin lasten päivähoitojärjestelmää on vakiintuneesti pidetty sellaisena tukijärjestelmänä joka toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoitusta (HE 309/1993 vp, s. 71-), voidaan myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen katsoa toteuttavan perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoitusta. Voimassa olevassa laissa yksityisen hoidon tuki on huomattavasti pienempi niillä lapsilla, jotka eivät ole oikeutettuja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös oikeudesta yksilölliseen kasvuun kuitenkin korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista (HE 309/1993 vp, s.71-). Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin ehdotettuja muutoksia voidaankin pitää paitsi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta lisäävinä, myös parantavan lapsen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista oikeutta yksilölliseen kasvuun. Esitys turvaa lapselle oikeuden täysimääräiseen yksityisen tuen hoitorahaan vanhempien tilanteesta riippumatta. Hallituksen esitys kokonaisuudessaan on perusoikeuksia vahvistava.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 19 § sekä
muutetaan 12 ja 15 § sekä 17 §:n 4 momentti
seuraavasti:

12 §

Oikeus varhaiskasvatukseen

Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesti sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa.

Jos lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusikää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen, varhaiskasvatusta järjestetään täydentävästi.

15 §

Varhaiskasvatuspaikan säilyminen

Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysrahajaksojen aikana. Isyysrahajaksoista johtuvasta poissaolosta on ilmoitettava päiväkotiin tai perhepäiväkotiin viimeistään kaksi viikkoa ennen sen suunniteltua aloittamispäivää.

17 §

Hakeminen

— —

Jos varhaiskasvatuksessa olevan lapsen varhaiskasvatuksen tarve laajentuu ennakoimattomasta työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta johtuen, kunnan on kuitenkin järjestettävä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatuspaikka välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 4 §:n 4 momentti, 4 a § ja 24 §:n 3 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 4 §:n 4 momentti ja 4 a § laissa 544/2018 sekä 24 §:n 3 momentti laissa 109/2016, sekä

muutetaan 3 §:n 1 momentti, 4 §:n 3 momentti, 5 §:n 4 momentti, 22 §:n 4 momentti ja 23 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 1 momentti laissa 27/2019, 4 §:n 3 momentti ja 22 §:n 4 momentti laissa 544/2018, 5 §:n 4 momentti laissa 109/2016 sekä 23 §:n 2 momentti laeissa 109/2016 ja 544/2018,

seuraavasti:

3 §

Oikeus kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen

Tässä laissa tarkoitetun kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lapselle kunnan järjestämää varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaista varhaiskasvatusta ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

— —

4 §

Hoitoraha

— —

Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on 160,00 euroa kalenterikuukaudessa perheen kustakin lapsesta, jolla on oikeus varhaiskasvatuslain 12 §:n 1 momentin mukaiseen varhaiskasvatukseen, ja 58,87 euroa kalenterikuukaudessa kustakin lapsesta, jolla on oikeus mainitun pykälän 2 momentin mukaiseen täydentävään varhaiskasvatukseen.

— —

5 §

Hoitolisä

— —

Varhaiskasvatuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa yksityisen hoidon tuen hoitolisä on kuitenkin puolet siitä, mikä hoitolisän määrä muuten olisi.

22 §

Muutoksenhaku

— —

Tuen myöntämistä koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin päätös koskee 20 §:ssä tarkoitetun kunnallisen lisän määräytymisperusteita.

23 §

Tietojenantovelvollisuus

— —

Kunnan on ilmoitettava salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta Kansaneläkelaitokselle, jos:

1) tukeen oikeutettu lapsi saa varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun varhaiskasvatuspaikan;
2) kohdassa 1 mainittu varhaiskasvatus lakkaa;
3) kunnan tiedossa on, että lapsi on tämän lain 19 §:ssä tarkoitetussa laitos- tai perhehoidossa;
4) lapsi on muuttanut toiseen kuntaan;
5) sen tiedossa on muu kuin 1—4 kohdassa mainittu tuen maksamiseen tai määrään vaikuttava seikka.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2019

Pääministeri

Antti Rinne

Opetusministeri Li Andersson

Liite
Rinnakkaistekstit

1.

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 19 § sekä
muutetaan 12 ja 15 § sekä 17 §:n 4 momentti
seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Lakiehdotus*
12 §	12 §
Oikeus varhaiskasvatukseen	*Oikeus varhaiskasvatukseen*
Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa kunnan järjestämässä 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetussa paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa.	Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa *varhaiskasvatusta 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesti sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa.* Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa.
Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen varhaiskasvatusta on järjestettävä kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Edellä mainitun tilanteen päätyttyä varhaiskasvatusta on edelleen järjestettävä tämän momentin mukaisesti kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle.	*Jos lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusikää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen, varhaiskasvatusta järjestetään täydentävästi.*

Voimassa oleva laki	*Lakiehdotus*
Lapsella on oikeus 1 momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen siinä laajuudessa kuin se on tarpeellista lapsen vanhemman tai muun huoltajan osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi. *Lapselle on järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.* *Riippumatta siitä, mitä 1 momentissa säädetään, varhaiskasvatusta ei ole järjestettävä, kun lapsi osallistuu perusopetuslaissa tarkoitettuun esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen. Varhaiskasvatusta on tällöin kuitenkin järjestettävä tarpeen mukaan, mikäli lapsella on oikeus 1 momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen*	
15 §	15 §
Varhaiskasvatuspaikan säilyminen	*Varhaiskasvatuspaikan säilyminen*
Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysrahajaksojen aikana. Isyysrahajaksoista johtuvasta poissaolosta on ilmoitettava päiväkotiin tai perhepäiväkotiin viimeistään kaksi viikkoa ennen sen suunniteltua aloittamispäivää. *Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, jos lapsen varhaiskasvatusaika muuttuu 12 §:n 1—4 momentissa säädetyllä tavalla.*	Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysrahajaksojen aikana. Isyysrahajaksoista johtuvasta poissaolosta on ilmoitettava päiväkotiin tai perhepäiväkotiin viimeistään kaksi viikkoa ennen sen suunniteltua aloittamispäivää.
17 §	17 §
Hakeminen	*Hakeminen*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Mikäli varhaiskasvatuksessa olevan lapsen varhaiskasvatuksen tarve ennakoimattomasti laajentuu 12 §:n 2 tai 3 momentissa säädetyllä tavalla, kunnan on kuitenkin järjestettävä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatuspaikka välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta.	*Jos* varhaiskasvatuksessa olevan lapsen varhaiskasvatuksen tarve *laajentuu ennakoimattomasta työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta johtuen,* kunnan on kuitenkin järjestettävä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatuspaikka välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta.

Voimassa oleva laki	*Lakiehdotus*
19 §	
Varhaiskasvatusoikeuteen liittyvät menettelyt	(kumotaan)
Kunnan on tarjottava 12 §:n 1 momentissa tarkoitetun varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevalle lapselle mahdollisuus osallistua lapsen vanhemman tai muun huoltajan päätöksen mukaisesti joko päivittäin järjestettävään tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen. Kunta päättää lapsikohtaisesti määräajaksi tarkemmat säännölliset varhaiskasvatuksen toiminta-ajat lapsen vanhempia tai muita huoltajia kuultuaan. Määräaikoja koskevaa päätöstä ei saa tehdä siten, että se estää 12 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden toteuttamisen.	
Lapsen vanhemman tai muun huoltajan on kunnan päättämin määräajoin esitettävä selvitys 12 §:n 1 momentissa säädettyä laajemman varhaiskasvatuksen edellytyksistä. Lisäksi kunta voi perustellusta syystä muutoinkin edellyttää mainitun selvityksen esittämistä. Lapsen vanhemman tai muun huoltajan tulee ilmoittaa kunnalle varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen vaikuttavissa seikoissa tapahtuvista olennaisista muutoksista viipymättä saatuaan niistä tiedon.	
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 4 §:n 4 momentti, 4 a § ja 24 §:n 3 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 4 §:n 4 momentti ja 4 a § laissa 544/2018 sekä 24 §:n 3 momentti laissa 109/2016, sekä

muutetaan 3 §:n 1 momentti, 4 §:n 3 momentti, 5 §:n 4 momentti, 22 §:n 4 momentti ja 23 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 1 momentti laissa 27/2019, 4 §:n 3 momentti ja 22 §:n 4 momentti laissa 544/2018, 5 §:n 4 momentti laissa 109/2016 sekä 23 §:n 2 momentti laeissa 109/2016 ja 544/2018,

seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Lakiehdotus*
3 §	3 §
Oikeus kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen	*Oikeus kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen*
Tässä laissa tarkoitetun kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lapselle kunnan järjestämää varhaiskasvatuslain 12 §:n 1—4 momentissa tarkoitettua tai 12 §:n 5 momentin mukaista varhaiskasvatuspaikkaa ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.	Tässä laissa tarkoitetun kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lapselle kunnan järjestämää varhaiskasvatuslain *12 §:n mukaista varhaiskasvatusta* ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
4 §	4 §
Hoitoraha	*Hoitoraha*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on perheen kustakin lapsesta, jolla on oikeus varhaiskasvatuslain 12 §:n 1 momentin mukaiseen varhaiskasvatukseen, ja kustakin lap-	Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on *160,00 euroa kalenterikuukaudessa* perheen kustakin lapsesta, jolla on oikeus varhaiskasvatuslain 12 §:n 1 momentin mukaiseen varhaiskasvatukseen, ja *58,87 euroa kalenteri-*

Voimassa oleva laki	*Lakiehdotus*
sesta, jolla on oikeus saman lain 12 §:n 5 momentin mukaiseen varhaiskasvatukseen, 58,87 euroa kalenterikuukaudessa.	*kuukaudessa* kustakin lapsesta, jolla on oikeus *mainitun pykälän 2* momentin mukaiseen *täydentävään* varhaiskasvatukseen.
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on kuitenkin 160,00 euroa kalenterikuukaudessa perheen kustakin sellaisesta lapsesta, jonka vanhemmat tai muut huoltajat työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Edellä mainitun tilanteen päätyttyä lapsesta on edelleen oikeus tämän momentin mukaiseen yksityisen hoidon tukeen kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle. Oikeus 160,00 euron suuruiseen yksityisen hoidon tuen hoitorahaan on myös perheen lapsen vanhemman tai muun huoltajan sellaisen osa-aikaisen työssäkäynnin, väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan toimen ajalta, jolloin lapsella on oikeus yli 20 tunnin viikoittaiseen varhaiskasvatukseen, tai jos lapsella on kunnan päätöksellä todettu varhaiskasvatuslain 12 §:n 4 momentin mukainen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen.	(kumotaan)
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
4 a §	
Yksityisen hoidon tuen tasoon vaikuttava päätös lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta	(kumotaan)
Edellä 4 §:n 4 momentissa tarkoitetun varhaiskasvatuslain 12 §:n 4 momentin mukaisen päätöksen lapsen oikeudesta kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen tekee kunta.	
5 §	5 §
Hoitolisä	*Hoitolisä*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Edellä 4 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tapauksessa yksityisen hoidon tuen hoitolisä on kuitenkin puolet siitä, mikä hoitolisän määrä muuten olisi.	*Varhaiskasvatuslain 12 §:n 2 momentissa* tarkoitetussa tapauksessa yksityisen hoidon tuen hoitolisä on kuitenkin puolet siitä, mikä hoitolisän määrä muuten olisi.

Voimassa oleva laki	*Lakiehdotus*
22 §	22 §
Muutoksenhaku	Muutoksenhaku
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Tuen myöntämistä koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin päätös koskee *varhaiskasvatuslain 12 §:n 4 momentin mukaista kunnan päätöstä varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta tai tämän lain* 20 §:ssä tarkoitetun kunnallisen lisän määräytymisperusteita. *Kunnan varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin varhaiskasvatuslain 62 §:ssä säädetään*.	Tuen myöntämistä koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin päätös koskee 20 §:ssä tarkoitetun kunnallisen lisän määräytymisperusteita.
23 §	23 §
Tietojenantovelvollisuus	*Tietojenantovelvollisuus*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Kunnan on ilmoitettava salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta Kansaneläkelaitokselle, jos: 1) tukeen oikeutettu lapsi saa varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun varhaiskasvatuspaikan; 2) edellä mainittu varhaiskasvatus lakkaa; 3) *kunnan tiedossa on, että lapsen oikeus varhaiskasvatukseen muuttuu siten, että sillä on vaikutusta yksityisen hoidon tuen määrään;* 4) kunnan tiedossa on, että lapsi on tämän lain 19 §:ssä tarkoitetussa laitos- tai perhehoidossa; *tai* 5) lapsi on muuttanut toiseen kuntaan; sekä muista mahdollisista tiedossaan olevista tuen maksamiseen tai määrään vaikuttavista seikoista.	Kunnan on ilmoitettava salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta Kansaneläkelaitokselle, jos: 1) tukeen oikeutettu lapsi saa varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun varhaiskasvatuspaikan; 2) *kohdassa 1* mainittu varhaiskasvatus lakkaa; *3*) kunnan tiedossa on, että lapsi on tämän lain 19 §:ssä tarkoitetussa laitos- tai perhehoidossa; *4*) lapsi on muuttanut toiseen kuntaan; 5) *sen tiedossa on muu kuin 1—4 kohdassa mainittu* tuen maksamiseen tai määrään *vaikuttava seikka.*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
24 §	24 §
Tietojen luovuttaminen ja käyttäminen eräissä tapauksissa	*Tietojen luovuttaminen ja käyttäminen eräissä tapauksissa*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Kansaneläkelaitoksella on oikeus ilmoittaa kunnalle salassapitosäännösten ja muiden	(kumotaan)

Voimassa oleva laki	*Lakiehdotus*
tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä tietoonsa saamansa seikat, jotka ovat välttämättömiä arvioitaessa lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta.	
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .