

19.5.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntopyyntö (OKM 059:00/2012)

Lausunto varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esityksistä

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että nykyinen päivähoitolaki saadaan uudistettua mahdollisimman nopeasti. Nykyinen hallinnonalasiirron myötä syntynyt tilanne on palvelun järjestämisen ja valtakunnallisen ohjauksen kannalta haastava. Hajautettu rakenne eri ministeriöihin sekä Terveyden- ja Hyvinvoinninlaitoksen, Opetushallituksen, Aluehallintovirastojen sekä Valviran keskinäiset vastuut tai niiden puuttuminen aiheuttavat tulkintaepäselvyyksiä.

Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esitys sisältää monia uusia tehtäviä ja veloituksia verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön. Esitykseen ei sisälly koko lain uudistamisen kustannusvaikutusten arviointia. Ne tulee ehdottomasti arvioida huolella, ennen kuin voidaan arvioida koko lain uudistamisen mahdollisuutta.

Kuntaliitto huomauttaa, että esityksessä ei ole käsitelty palvelun järjestämisen kannalta merkittäviä asioita, kuten viranomaisia ja niiden toimivaltaa, valvontaa, ohjausjärjestelmää, asiakasmaksuja ja yksityistä palvelun tuottamista koskevia asioita. Lisäksi esityksestä ei ilmene pykäläesitysten säädöstaso, onko kyseessä laki vai asetus. Epäselväksi on myös jäänyt miten nykyisten päivähoitolakia sovellettavien sosiaalihuollon säädösten osalta toimitaan jatkossa. Lisäksi Kuntaliitto haluaa huomauttaa, että nykyisissä hallituksen kirjauksissa ei tälle lain uudistamistyölle ole tehty kustannusvarauksia.

Kuntaliitto on jättänyt myös eriävän kannanoton työryhmän raporttiin.

Kuntaliitto vaatii, että lain jatkovalmistelussa otetaan huomioon seuraavat esityksestä esille nostetut asiat.

Varhaiskasvatuksen järjestäminen (4 §)

Kuntaliitto haluaa huomauttaa, että palvelun järjestäminen maantieteellisesti laajoissa kunnissa on haasteellista. Lisäksi kunnat pyrkivät siihen, että huoltajien matkat lapsen hoitopaikkaan olisivat tarkoituksenmukaisia. Perusopetuslakia vastaavaa säännöstä matkoista ei ole tarpeen sisällyttää varhaiskasvatustalakiin, koska lapset eivät kulje päivähoitoon yksin, vaan vanhempansa tai muun saattajan kanssa.

Kuntaliitto esittää, että esityksessä olevasta kirjauksesta "Kunnan on varhaiskasvatusta järjestäessään mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon liikenneyhteydet sekä asutuksen ja järjestämipaikkojen sijainti siten, että näiden väliset matkat ovat mahdollisimman lyhyitä" poistetaan sivulause "siten, että näiden väliset matkat ovat mahdollisimman lyhyitä".

Kunnan varhaiskasvatuspalvelujen järjestämistavat (6 §)

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuspalvelut ovat kunnan järjestämisvastuulla. Lisäksi esityksen perusteella mahdollistetaan palvelujen monipuolinen järjes-

tämistapa. Kuntaliitto muistuttaa, että yksityinen palvelu toimii osana kunnan elinkeinotoiminnan kehittämistä. On tärkeää, että jatkossakin kunta voi tukea yksityistä toimintaa monella eri tavalla, kuten yksityisen hoidon tuella ja mahdollisella kuntalisällä tai palvelusetelillä.

Osa-aikainen oikeus varhaiskasvatukseen (12 §)

Esityksen mukaan lapsella olisi oikeus ainoastaan osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi. Muilta osin esityksessä ei rajoiteta lapsen päivähoito-oikeutta.

Kuntaliitto edellyttää, että rajaus osa-aikaiseen palveluun tulee toteuttaa kaikkien kotona olevien huoltajien päivähoitoikäisten lasten osalta.

Rajoituksen osalta tulisi säädös toteuttaa samalla periaatteella kuin esityksessä päivähoidosta annetun lain 11 a §:n muuttamisesta todetaan.

Kuntaliitto huomauttaa, että rajauksesta huolimatta kaikilla lapsilla olisi edelleen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen vähintään osa-aikaisesti.

Kielellisen oikeudet (15 §)

Esityksen mukaan kaksikielisessä kunnassa ja kaksikielisiä tai sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia käsittävässä kuntayhtymässä voidaan äidinkielestä riippumatta valita joko suomen- tai ruotsinkielinen varhaiskasvatus. Mikäli suomen tai ruotsinkielinen palvelu voidaan valita riippumatta äidinkielestä, kunnassa ei olisi mitenkään ennakoitavissa missä määrin eri kielillä palvelua tulisi järjestää.

Kuntaliitto pitää hyvänä lapsen oikeutta saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen- tai ruotsinkielellä.

Kuntaliitto katsoo, että kaksikielisessä kunnassa palvelua tulisi järjestää ensisijaisesti lapsen äidinkielen mukaan, joko suomeksi tai ruotsiksi. Kuntaliitto korostaa, että varhaiskasvatuksen tehtävänä ei ole antaa kielenopetusta, vaan tukea lasta oman kielen kehittymisessä.

Lisäksi Kuntaliitto haluaa tuoda esiin haasteen saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa mainittujen saamenkielten mukaisen palvelun järjestämisestä. Nykyisellään palvelu taataan saamelaisalueilla ja näin olisi hyvä menetellä jatkossakin. Kelpoisten saamenkieltä taitavien työntekijöiden saaminen eri puolille Suomea on erittäin haastavaa, joten palvelun järjestäminen ei välttämättä onnistu.

Lapsen kehityksen ja oppimisen tuki (16 -18 §)

Kuntaliitto pitää esityksessä olevaa lapsen kehityksen ja oppimisen tuen säädösrakennetta selkeänä ja esiopetuksen ja perusopetuksen kokonaisuutta tukevana.

Kuntaliitto ei hyväksy esitettyyn malliin liittyviä uusia tehtäväkokonaisuuksia, pedagogista arviota, pedagogista selvitystä ja erityisen tuen päätöstä. Koska lain uudistamiselle ei ole varattu hallituksen kirjauksissa yhtään varoja, ei myöskään uusia tehtävävelvoitteita voida säätää tai mahdolliset kustannusvaikutukset tulee korvata kunnille täysimääräisinä.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma (25 §)

Kuntaliitto kannattaa sitä, että varhaiskasvatuksessa lasta koskevat asiat kirjataan yhteen asiakirjaan.

Kuntaliitto edellyttää, että lapsen varhaiskasvatussuunnitelma tulee tehdä lapsille, joilla on siihen erityinen syy, kuten kehityksen ja oppimisen tukea tarvitsevat lapset. Muille lapsille dokumentin tekeminen tulisi jättää paikallisesti päätettäväksi.

Henkilöstön kelpoisuus (6. luku)

Kuntaliitto pitää hyvänä, että esityksessä ei pääsääntöisesti muuteta tai kiristetä henkilöstön kelpoisuusehtoja. Hallituksen tekemien päätösten mukaan tulisi kuitenkin väljentää kelpoisuusehtoja. Kelpoisuusehtojen osalta tulisi työnantajalle jättää enemmän harkintavaltaa osaavan ja koulutetun henkilöstön hankkimiseen. Kelpoisuusehdoissa tulisi säätää enemmänkin koulutustasosta, kuin yksityiskohtaisesta tutkinnosta

Kuntaliitto esittää, että perhepäivähoitajan ammattitutkinnon suorittaneille olisi mahdollisuus saada kelpoisuus päiväkodin lastenhoitajan tehtäviin. Kuntaliitto ei hyväksy sitä, että henkilöstön kelpoisuuksista esitetään säädettäväksi nykyistä tiukemmin.

Päiväkodin henkilöstön mitoitus (35 §)

Esityksen mukaan päiväkodissa tulee hoito-, kasvatus- ja opetustehtävissä olla vähintään yksi kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö enintään seitsemää kolme vuotta täyttäneitä tai enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden. Edellä säädetystä poiketen päiväkodissa järjestettävässä esiopetuksessa saa hoito-, kasvatus- ja opetustehtävissä olla vähintään yksi opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö enintään 13 esiopetuksessa olevaa lasta kohden. Nykyisten säädösten mukaan osapäiväisessä hoidossa olevien 3-5 -vuotiaiden lasten osalta voidaan noudattaa edellä esiopetuksen osalta mainitun kaltaista mitoitusta.

Kuntaliitto ei hyväksy osapäiväsuhdeluvusta luopumista. Kuntaliitto pitää hyvänä nykyisen lainsäädännön mukaista suhdelukäytäntöä.

Esityksessä esitetään lisäksi, että päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito-, kasvatus- ja opetustehtävissä olevaa henkilöä vastaava lapsimäärä. Ryhmät voidaan muodostaa joko kolme vuotta täyttäneistä tai alle 3-vuotiaista lapsista, minkä lisäksi voidaan muodostaa eri-ikäisten lasten ryhmiä. Toiminnassa voidaan käyttää erilaisia toiminnallisia pienryhmiä.

Kuntaliitto huomauttaa, että nykyisellä suhdelukusäädöksellä varmistetaan laadukkaan toiminnan järjestämiseksi riittävä työntekijämäärä. Kansainvälisesti verrattaessa Suomessa on jo nyt lapsia vähän suhteessa yhteen työntekijään.

Kuntaliitto edellyttää, että erillinen ryhmäkoko määräilevä momentti poistetaan.

Ei ole tarkoituksenmukaista säätää tiettyä tarkkaa toimintatapaa, vaan toiminnan tulee voida olla joustavaa ja reagoida paikallisiin palvelutarpeen muutoksiin nopeasti. Kuntaliitto muistuttaa, että ei ole tutkimuksellista yksiselitteistä näyttöä siitä, mikä olisi oikea ryhmäkoko eri-ikäisille lapsille. Paikallisesti osataan parhaiten arvioida lapsen tarpeet ja sopivat toimintaryhmät kulloisenakin aikana.

Kuntaliitto huomauttaa, että esityksestä tulee myös kustannusvaikutuksia, vaikka esityksen sivulla 57 todetaan, että ryhmäkoon enimmäismäärän ei arvioida aiheuttavan kustannusvaikutuksia henkilöstön osalta, mutta mahdollisia tilakustannuksia ei ole arvioitu. On todennäköistä, että olemassa olevat palvelutilat eivät välttämättä mahdollista esitetyn rakenteen kaltaista toimintarakennetta.

Kuntaliitto vaatii, että osapäivämitoituksen aiheuttamat kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti, hallituksen kirjausten mukaisesti.

Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen (36 §)

Työryhmän esityksessä ehdotetaan, että päiväkodissa ei saa poiketa säädetystä päiväkodin henkilöstön mitoituksesta muutoin kuin äkillisen ja ennakoimattoman syyn ilmetessä toimintapäivän aikana. Mitoituksesta poikkeaminen ei saa jatkua kuin ky-

seisen toimintapäivän loppuun saakka. Pakottavien syiden takia poikkeaminen voi jatkua tätä pidempään, mitoitus on kuitenkin saatettava säädetyn mukaiseksi viimeistään toisena toimintapäivänä syyn ilmenemispäivästä lukien.

Kuntaliitto ei hyväksy esitettyä poikkeamissäädöstä. Kuntaliiton näemyksen mukaan esitetyn kaltainen poikkeamissäädös aiheuttaa tilanteita, jolloin joudutaan harkitsemaan toimipisteiden sulkemista, mikäli sijaista ei ole saatavilla esityksessä mainitussa ajassa.

Perhepäivähoidon henkilöstön mitoitus (38 §)

Kuntaliitto pitää nykyistä ja raportissa esitettyä perhepäivähoidon lapsimäärän määrittelevää käytäntöä liian rajoittavana. Nykyisellään perhepäivähoidossa ei enää juurikaan ole koululaisia, joten olisi tarkoituksenmukaista muuttaa perhepäivähoidon ryhmärakennetta. Samalla turvattaisiin hoitomuodon jatkuvuutta Suomessa.

Kuntaliitto esittää, että perhepäivähoidossa neljän lapsen lisäksi voidaan hoitaa yhtä yli kolmevuotiasta osapäiväistä lasta, mukaan lukien perhepäivähoitajan omat lapset, jotka eivät vielä ole esiopetusikäisiä.


Muuta huomautettavaa

Kuntaliitto haluaa tuoda esiin huolensa, että nyt esityksessä on paljon säädöksiksi kirjoitettuja asioita, mitä jo kunnissa toteutetaan ja kehitetään. Lisäämällä velvoitteita ja tehtäviä sekä tiukentamalla varhaiskasvatuspalvelun järjestämisen ehtoja, vaarannetaan kuntien omaa kehittämistyötä.

Työryhmän esitykseen on päädytty enemmistöpäätöksin. Kuntaliitto huomauttaa, että esitykseen tulee näin ollen suhtautua varauksella. Esitys sisältää monta uutta tehtävää ja velvoitetta, joiden toteuttaminen aiheuttaa väistämättä lisäkustannuksia. Suurimmalta osin asioista ei esitetty minkään laisia kustannusarvioita tai arvioita siitä, millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia muutoksista on palvelun järjestämiseen liittyen.

SUOMEN KUNTALIITTO


Anneli Kangasvieri
johtaja, opetus ja kulttuuri


Jarkko Lahtinen
erityisasiantuntija, opetus ja kulttuuri

LIITE

Lausunnon keskeinen sisältö

Lausunnon keskeinen sisältö

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että nykyinen päivähoitolaki saadaan uudistettua mahdollisimman nopeasti. Nykyinen hallinnonalasiirron myötä syntynyt tilanne on palvelun järjestämisen ja valtakunnallisen ohjauksen kannalta haastava. Hajautettu rakenne eri ministeriöihin sekä Terveys- ja Hyvinvoinninlaitoksen, Opetushallituksen, Aluehallintovirastojen sekä Valviran keskinäiset vastuut tai niiden puuttuminen aiheuttavat tulkintaepäselvyyksiä.

Kuntaliitto edellyttää, että rajausta osa-aikaiseen palveluun tulee toteuttaa kaikkien kotona olevien huoltajien päivähoitoikäisten lasten osalta. Rajoituksen osalta tulisi säädös toteuttaa samalla periaatteella kuin esityksessä päivähoidosta annetun lain 11 a §:n muuttamisesta todetaan. Kuntaliitto huomauttaa, että rajauksesta huolimatta kaikilla lapsilla olisi edelleen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen vähintään osa-aikaisesti.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että esityksessä ei pääsääntöisesti muuteta tai kiristetä henkilöstön kelpoisuusehtoja. Hallituksen tekemien päätösten mukaan tulisi kuitenkin väljentää kelpoisuusehtoja. Kelpoisuusehtojen osalta tulisi työnantajalle jättää enemmän harkintavaltaa osaavan ja koulutetun henkilöstön hankkimiseen. Kelpoisuusehdoissa tulisi säätää enemmänkin koulutustasosta, kuin yksityiskohtaisesta tutkinnosta.

Henkilöstön mitoituksen osalta Kuntaliitto ei hyväksy osapäiväisen hoidon osalta henkilöstömitoituksen muuttamista. Lisäksi Kuntaliitto vaatii erillisestä ryhmäkokoa määrittelevän momentin poistamista.

Esityksessä esitetään erittäin tiukkaa poikkeamissäädöstä henkilöstön mitoituksen osalta. Kuntaliitto ei hyväksy esitettyä ehdotusta.

Lisäksi Kuntaliitto esittää, että perhepäivähoidossa neljän lapsen lisäksi voidaan hoitaa yhtä yli kolmevuotiasta osapäiväistä lasta, mukaan lukien perhepäivähoitajan omat lapset, jotka eivät vielä ole esiopetusikäisiä.

Työryhmän esitys sisältää monia uusia tehtäviä ja velvoitteita verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön. Koko lain mahdollisia kustannusvaikutuksia ja vaikuttavuusarviointia ei ole tehty. Ne tulee ehdottomasti arvioida huolella, ennen kuin voidaan arvioida koko lain uudistamisen mahdollisuutta.

Työryhmässä esityksestä puuttuu palvelun järjestämisen kannalta merkittäviä asiakokonaisuuksia, kuten yksityiseen toimitaan, asiakasmaksuihin ja muutoksenhakuun sekä siirtymäsäädöksiin liittyviä asioita. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ennen uuden lain esittämistä myös mainitut asiat käsitellään.

Kuntaliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että valtion linjaukset kunnille annettavista uusista tehtävistä ja velvoitteista ja niiden laajentamisesta otetaan valmistelussa huomioon.