

Eduskunta
Sivistysvaliokunta

Viite: HE 40/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hyvinvointialan liitto (HALI) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä varhaiskasvatuslaiksi. HALI pitää lainsäädännön ajantasaistamista tarvittavilta osin kannatettavana. On tärkeää, että laki ottaa huomioon yhteiskunnan muutoksen. Lakimuutoksilla ei saa kuitenkaan jäykistää nykyisiä toimintamalleja tai vaikeuttaa perusteetta nykyisin vakiintuneesti toimivien erityistä kasvatuseriaatetta tai – pedagogiikkaa soveltavien päiväkotien toiminnan jatkumista.

Muutosten painavuuden vuoksi pidämme erittäin tärkeänä, että siirtymäajat ovat tarpeeksi pitkiä. Näin varmistetaan isojen muutosten läpivienti. Liitto on huolissaan ammattitaitoisen henkilöstön riittävydestä, jos kelpoisuusehtoja kiristettäisiin lakiluonnoksessa nyt esitetyllä tavalla vuoteen 2030 mennessä.

1. Yleistä

HALI kiinnittää huomiota varhaiskasvatuksen määritelmään. Esityksessä varhaiskasvatus on osa elinikäisen oppimisen polkua. Liitto ei kiistä tätä määritelmää, mutta pitää tärkeänä, että pienimpien varhaiskasvatukseen osallistuvien lapsien osalta hoito- ja hoiva korostuvat ja luovat perustan kaikelle lapsen kehitykselle. Liitto tukee niin sanottua educare-mallia, jossa opetus, hoiva ja hoito muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Näkökulman tulisi selvästi ilmetä myös lakitekstistä.

Laadukas varhaiskasvatus on jokaisen lapsen oikeus. Varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on kunnilla ja kunnat myös tuottavat pääosan palveluista. Korostamme, että yksityinen varhaiskasvatus on välttämätön osa palveluverkkoa ja että yksityisiä ja julkisia tuottajia tulee kohdella lähtökohtaisesti yhdenmukaisin periaattein. Laatu on yksityisille toimijoille elinehto perheiden päättäessä lasten varhaiskasvatuspalveluiden tuottajasta ja toimintaa kehitetään koko ajan entistä parempaan. Yksityinen on nopea ja ketterä toimija.

HALI haluaa pitää kiinni moniammatillisesta työkuulttuurista. Päiväkodeissa tarvitaan myös tulevaisuudessa yliopistopohjaisia opettajia, ammattikorkeakoulupohjaisia sosionomeja, lastenhoitajia sekä muuta henkilökuntaa. Kelpoisuusehtojen muuttaminen ei saa johtaa moniammatillisen työkuulttuurin häviämiseen tai kaventumiseen.

Lainsäädäntöön ei tule sisällyttää normeja, jotka eivät ole mahdollisia arkityössä. Mitoituksesta poikkeaminen tulee olla mahdollista esimerkiksi äkillisissä työntekijöiden sairastumistilanteissa -lasten turvallisuudesta tinkimättä. Esityksen kirjaus ryhmäkoosta voi olla tavoite, mutta ei velvoittava. Päiväkodissa esiintyy jatkuvasti lukuisia muutostilanteita vaikkapa perheiden muuttaessa paikkakunnalta toiselle, lasten iän muuttuessa, sisarusuhteisiin liittyvistä syistä jne.

Täydennyskoulutusta tulee järjestää kunnassa huomioimalla sekä julkisen että yksityisen sektorin työntekijät ja eri toimijoiden yhteistoiminta. Valmista koulutusta on huonosti tarjolla, näin ollen palveluntuottajat räätälöivät koulutuksia myös itse. Kunnat antavat yksityisille mahdollisuuden osallistua omiin koulutuksiinsa, mutta koulutusten taso ei aina houkuttele työntekijöitä. HALI korostaa myös työntekijän omaa vastuuta ammattitaidon säilyttämisestä.

Ulkomailla tutkinnon suorittaneiden osalta tulee olla toimiva osaamisen tunnistamisen järjestelmä, joka antaa myös heille mahdollisuuden työskennellä ammatissaan täysipainoisesti. Asia on tärkeä esimerkiksi siksi, että maassamme on useita kielipäiväkoteja, joissa tulee olla kyseistä kieltä äidinkielenään puhuvia työntekijöitä

Varhaiskasvatuspalvelut ovat kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita, mutta kunta ei välttämättä ole palveluiden ensisijainen tuottaja. Kunnat ja asiakkaat valitsevat mielellään yksityiset palvelut kuten viime vuosina laajentunut palvelusetelipohjainen tuotanto osoittaa. Toimintatapa, jossa kunta ikään kuin ylhäältä päin päättäisi perheiden arkeen liittyvistä merkittävistä asioista, ei vastaa kansalaisten ajattelutapaa nykypäivänä. Kunnat eivät voi ottaa huolehtiakseen kaikkia perheiden asioita ja lainsäädännöllä ei ole tarkoitus säädellä kansalaisten arkipäivän valintoja.

2. Keskeiset esitykset

2.1. Henkilöstö

Kelpoisuusvaatimukset, mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus sekä niiden siirtymäsäännökset

- Henkilöstön kelpoisuusvaatimusten ja koulutustason nostaminen lakiehdotuksen esittämällä tavalla ei saa Hyvinvointialan liiton varauksetonta tukea. HALI tukee ns. educare-mallia, mutta painottaa alle kolmivuotiaiden kohdalla erityisesti hoivaa.
- Lakiuudistuksen henkilöstörakennetta ja kelpoisuusehtojen rajausta koskevat esitykset on laadittu yhden ammattiryhmän ehdoilla eli yliopistokoulutettujen lastentarhanopettajien näkökulmasta. Samalla varhaiskasvatuspalvelujen tuottajien mahdollisuutta vaikuttaa henkilöstörakenteeseen rajoitetaan jäykästi.
- Hallinnollisten johtotehtävien osalta on epätarkoituksenmukaista rajata henkilöiden koulutustaustaa. Kannatamme kuitenkin sitä, että johtajalta vaaditaan riittävää johtamistaitoa ja -kokemusta.
- Lakia säädettäessä tulee taata, että kaikki lain voimaantulohetkellä työssä olevat henkilöt ovat kelpoisia tehtäviinsä uuden lain määräyksistä poiketen. Tilapäinen poikkeaminen tulee sallia yhden vuoden sijasta pidemmäksi esimerkiksi kahden tai kolmen vuoden ajaksi.
- Esitys lähtee tiukkarajaisesti kolmen kasvattajan ja lapsien muodostamasta ryhmästä. Yksityisen sektorin varhaiskasvatusammattilaiset painottavat toiminnassaan eri-ikäisten lapsien yhdessä toimimista ja tästä on myönteisiä kokemuksia.
- HALI pitää ongelmallisena lakiesityksen 37 §:n kirjausta, jonka mukaan vähintään kahdella kolmasosalla päiväkodin kasvatus-, opetus-, ja hoitotehtävissä toimivalla henkilöstöllä

tulee olla varhaiskasvatuksen opettajan tai sosionomin kelpoisuus, joista vähintään puolella varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. HALIn näkemyksen mukaan uudet vaatimukset alkavat vaikuttaa rekrytointeihin jo lähitulevaisuudessa, jos lakiehdotus tällaisenaan hyväksytään. Esimerkiksi lastenhoitajia voi jäädä työttömiksi uusien vaatimusten vuoksi. Varhaiskasvatuksen henkilöstörakennetta ei tule muuttaa siten, että se lisää vaatimuksia henkilöstön mitoituksen tai pätevyyden osalta tai jäykistää muutoin nykyisiä toimintamalleja.

- On resurssien hukkaamista kategorisesti pohtia henkilöstörakennetta tutkinnon perusteella. Tiukan suhdeluvun käyttöönotto voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin perheiden kannalta ja se aiheuttaisi kunnille lisäkustannuksia.

2.2. Tietovaranto

- HALI pitää tietovarannon tavoitetta hyvänä. Esitys on tietojen laajuuden suhteen tarpeettoman yksityiskohtainen. Tietojen tietovarantoon tallentamisen osalta ei tule luoda päällekkäisiä järjestelmiä lakisääteisten omavalvontasuunnitelmien ja valtakunnallisen yhtenäisen valvonnan osalta.
- Yksityisen palveluntuottajan näkökulmasta tietovarantoon siirtyminen vaatii kuitenkin isoja muutoksia järjestelmiin ja siten myös taloudellista varautumista.
- HALI pitää taloudellisten vaikutusten arviointia puutteellisena. Taloudellisten kustannusten suuruus varhaiskasvatuksen järjestäjille on pitkälti riippuvainen järjestelmätoimittajien teknologisesta valmiudesta sekä varhaiskasvatuksen järjestäjien sekä järjestelmätoimittajien välisen palvelusopimuksen sisällöstä.
- HALI näkee järjestäjää koskevien tietojen osalta isoja ylläpidon haasteita ja säännösehdotus jättää avoimeksi sen, miten henkilökunta tunnistautuu järjestelmään.
- Tietojen säilytysaika on riittävä. Tietovarantoa koskevassa siirtymäsäännöksessä tulee kuitenkin säätää yksityisten toimijoiden osalta vähintään viiden vuoden siirtymäajasta, koska asia vaatii paljon ponnistuksia palveluntuottajilta. Asia on yksityisille toimijoille uusi ja siirtyminen järjestelmään 1.1.2020 lukien on käytännössä epärealistista toteuttaa.

3. Muut esitykset

3.1. Varhaiskasvatuksen järjestäminen

- Kannatamme pykälän kirjausta siitä, että kunnan tulee järjestää varhaiskasvatus sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Varhaiskasvatuspalvelut tulee järjestää ”lähellä palvelun käyttäjiä” ja perheillä tulee olla mahdollisuus sijoittaa lapsensa halutessaan yksityiseen päiväkotiin silloin kun se on sisällöltään ja sijainniltaan perheen kannalta toimivin ja paras vaihtoehto. Yksityisen ja julkisen tulee olla tässä suhteessa tasavertaisessa (ja kilpailuneutraalissa) asemassa.
- Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen osalta tuntirajaa ei tule rajata sellaiseksi, että se mahdollistaa osa-aikapaikat vain kunnallisissa (suurissa) päiväkodeissa. HALIn näkemyksen mukaan suositus yhtenäisestä porrastuksesta esimerkiksi kolmeen portaaseen helpottaisi käytännön tilanteita.
- Pidämme epätarkoituksenmukaisena lisätä valvontaan liittyvien erillisten raporttien määrää. Omavalvonnan ja erilaisten suunnitelmien kautta toimintaa seurataan jatkuvasti ja valvovalla viranomaisella on aina mahdollisuus puuttua havaitsemiinsa puutteisiin.
- Uudessa laissa asia tulee ottaa huomioon siten, että valvonta kohdistetaan tuotettavaan palveluun tuottajatahosta riippumatta. Pidämme epätarkoituksenmukaisena sellaista valvonnan rakennetta, jossa kunta valvoo itse omia yksiköitään ja toimii samalla

palveluntuottajana. Kannatamme valvonnan keskittämistä kansalliselle valvontaviranomaiselle.

- Tilojen esteettömyyssäännöt tulee olla tarkoituksenmukaiset ja ne eivät voi olla liian ehdottomat ottaen huomioon käytössä olevien tilojen hyödyntäminen elinkaarensa loppuun.
- Palveluseteli on todettu toimivaksi tavaksi järjestää päivähoitopalveluita ja palvelusetelin käyttö varhaiskasvatuspalveluissa on välttämätöntä myös sote-uudistuksen ja valinnanvapauslain voimaan astumisen jälkeen. Valinnanvapauslain mukaisesti nykyisin palvelusetelillä tuotettavat sosiaali- ja terveyspalvelut tulisivat siirtymään asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluiksi. Pidämme välttämättömänä, että palvelusetelituotanto turvataan myös 1.1.2020 jälkeen häiriöttömästi tarpeellisilla lakimuutoksilla. Perheillä tulee olla mahdollisuus palvelusetelipalveluiden käyttöön halutessaan. Palveluseteli on myös todettu kunnille edulliseksi ja laadukkaaksi tavaksi järjestää varhaiskasvatuspalvelut. Koska valinta on perheillä, on palveluseteli tasapuolinen sekä julkisen että yksityisen tuottajan toimesta. Ja kun palvelusetelin arvo asetetaan kunnallisen tuotannon kustannustasoon, on järjestelmä lisäksi veronmaksajien näkökulmasta kustannusneutraali. Palvelusetelijärjestelmä pienentää myös kunnan hallinnollista taakkaa.
- Julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuspalvelun kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi tulee Kelan maksaman yksityisen hoidon tuen tasoa korottaa päivähoitomaksujen alennusta vastaavasti, jotta perheillä on mahdollisuus valita yksityinen hoito. Yksityisen hoidon tukea ei ole vuosiin korotettu ja eroa kasvattivat merkittävästi vuoden 2018 voimaan astuneet päivähoitomaksujen alennukset.

3.2. Oikeus varhaiskasvatukseen

- HALI kannattaa sitä, että varhaiskasvatuslain valmistelun yhteydessä keskustellaan ja analysoidaan subjektiivisen päivähoito-oikeuden tilannetta ml. yksityisen hoidon ja kotihoidon tukijärjestelmien tilanne. Yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien näkemyksen mukaan subjektiivista päivähoito-oikeutta ei ole tarvetta rajoittaa.

3.3. Varhaiskasvatuksen suunnittelu ja arviointi

- HALI pitää hyvänä sitä, että varhaiskasvatuksen suunnittelu ja toteuttaminen tapahtuvat tiiviissä yhteistyössä vanhempien ja varhaiskasvatusammattilaisten kanssa. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa raporttien tai muiden asiakirjojen määrän lisääntymiseen. Painotamme sitä, että olosuhteet kunnasta toiseen vaihtelevat ja suunnitteluun liittyvän päätösvallan tulee olla pitkälti kunnassa.
- Varhaiskasvatussuunnitelman laatimisessa tulee käyttää hyväksi ko. perheen parhaiten tuntevien työntekijöiden asiantuntemusta ilman, että asiasta säädetään koulutukseen liittyen tarpeettoman tarkasti laissa. HALI painottaa lapsen kannalta tärkeitä vakaita ihmissuhteita ja asteittain toteutettavia muutoksia. Nyt muutokset tapahtuvat usein elokuussa yhdellä kertaa.
- Suunnittelutyö päiväkodissa tulee siis tehdä moniammatillisessa tiimissä. Pidämme yksittäisten ammattiryhmien nostamista toisten edelle erikoisena. Oleellista ei ole mitkä ammattiryhmät suunnittelevat vaan se, miten laadukas suunnitelma syntyy.

3.4. Salassapito ja tietojen vaihto

- HALI näkee, että lapsen terveydentilaa koskeviin tietoihin kuuluvat allergiat ja sairaudet, jotka ovat olennaisia tietoja hoidon järjestämisen kannalta. Näiden

salassapitoa emme pidä tarkoituksenmukaisena oikean hoidon järjestämisen kannalta.

- Selkeyden vuoksi pykälän toisessa momentissa varmistettaisiin nimenomaisesti säätämällä, että lapsen tuen tarve, tukitoimet ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lasta koskevat henkilökohtaiset arviot olisivat salassa pidettäviä. HALIn näkemyksen mukaan olisi määriteltävä tarkasti, kenelle oikeus edellä mainittuihin tietoihin annetaan. Miten tiedot tulee olla suojattu? Vaaditaanko vahvaa tunnistautumista vai onko henkilökohtaiset tunnukset riittävä taso? Entä miten tapahtuu perheen tunnistautuminen?
- 41 §:n toisen momentin mukaan lapsen varhaiskasvatuksesta vastaavilla ja lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin osallistuvilla ammattihenkilöillä olisi salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjälle sellaiset tiedot, jotka ovat arvioinnin kannalta välttämättömiä. Miten määritellään tieto, jonka voi luovuttaa? Ja onko aiemmalla järjestäjällä velvoite säilyttää tiedot?

3.4. Yksityisen palvelujen tuottajan järjestämä varhaiskasvatus, hallinto ja valvonta

- HALI kannattaa sitä, että sekä julkisten että yksityisten päivähoitoyksiköiden osalta on samanlaiset ilmoitus- ja valvontamenettelyt. Toimitilojen tarkastuksiin ja muihin valvontatoimiin sekä henkilöstöön ja tiloihin kohdistuviin laatuvaatimuksiin tulee soveltaa yhteneväisiä käytäntöjä palveluntuottajatahosta riippumatta (esimerkiksi varhaiskasvatuslain säännösten rikkomusten merkitseminen valvontaviranomaisen rekisteriin jne.).
- Kannatamme valvonnan keskittämistä valvontaviranomaisille yhdenmukaisesti sekä yksityisen että julkisen toiminnan osalta. Uuden valvontaviranomaisen, Luovan, tehtäväalaan kuuluu myös varhaiskasvatus.
- Tällä hetkellä käsityksemme mukaan yksityisiä päiväkoteja valvotaan tiukemmin kuin julkisia. Valvonnan intensiteetti vaihtelee kunnittain. Näin ollen valvonnan pitäisi tapahtua ulkopuolisen, riippumattoman toimijan toimesta.

3.5. Voimaantulo

- HALI näkee siirtymäajat hyvänä muutosten voimakkuuden vuoksi. Esitämme, että vuosi 2030 olisi tarkistuspiste, jolloin arvioidaan siirtymäajan tarve esimerkiksi vuoteen 2035. Tämä siksi, että voidaan arvioida ja todeta yliopistokoulutuksen suorittaneen henkilöstön riittävyys. Tämä on ehdottoman tärkeää, mikäli lakiehdotuksessa esitetyt henkilöstörakennemuutokset toteutetaan, vaikka yksityisen sektorin varhaiskasvatusammattilaiset eivät niitä kannata.
- Lain toimeenpanon kannalta on tärkeää, että säädökset vastaavat realistisesti toimintaympäristössä olevaa tilannetta. Tiedossamme ei ole esimerkiksi mikä tulee olemaan lähivuosina alan vaihtajien ja jatkokoulututtavien määrä ja kuinka paljon koulutukseen hakeutuu nuoria.

4. Lakiesityksen yritysvaikutuksista

Yksityinen päivähoito on välttämätön osa järjestelmää. THL:n tilaston mukaan Kelan yksityisen hoidon tuen hoitorahaa maksettiin vuonna 2016 yhteensä 16 338 lapsen varhaiskasvatuksen järjestämistä varten. Yksityisen hoidon tuen osuus varhaiskasvatuksessa oli 6,7 prosenttia vuonna 2016. Palveluseteliä varhaiskasvatuksessa käytti 18 383 lasta vuonna 2016. Palvelusetelin käyttö lisääntyi 22 prosenttia (3 316) edellisestä vuodesta 2015. Palvelusetelitoiminnan piirissä oli vuonna 2016 7,5 prosenttia kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista.

Kuntakohtaiset kustannuserot kertovat, että päivähoidossa on olemassa kustannusten säästöpotentiaalia. Yksityisen päivähoiton osuus on pieni (noin 11 %) ja sitä lisäämällä saavutettaisiin kustannussäästöjä, koska yksityinen varhaiskasvatus on kunnille julkista edullisempi vaihtoehto.

Hyvinvointialan liiton arvion mukaan yksityinen varhaiskasvatus tulee lisääntymään merkittävästi vuoteen 2030 mennessä. Lakiesityksen perusteluissa arvioidaan virheellisesti, että yksityisen varhaiskasvatuksen volyymi pysyisi nykytasollaan vuoteen 2030. Lakiesityksen mukainen henkilöstörakenteen muutos aiheuttaisi sekä yksityiselle että julkiselle päivähoidolle merkittävän kustannuslisäyksen, joka tulisi kuntien ja sitä kautta veronmaksajien maksettavaksi. Kustannusten lisääntymisen todellinen suuruus tulee selvittää ennen lakiesityksen jatkokäsittelyä.

Lisätiedot yhteiskuntakuntasuhdejohtaja Hanna-Kaisa Järvi, puhelin 040-7547728

Helsinki 24.4.2018

Ulla-Maija Rajakangas
Toimitusjohtaja
Hyvinvointialan liitto