

## Opetus- ja kulttuuriministeriölle

### **Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatustalain muuttamisesta**

Käsittelyssä olevalla hallituksen esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kirjausta ”Kehitetään varhaiskasvatukseen kolmiportaisen tuen malli ja vahvistetaan kolmiportaista tukea peruskoulussa lisäämällä resursseja samanaikaisopetukseen, erityisopetukseen ja oppilaanohjaukseen.” Esityksen myötä varhaiskasvatukseen pyritään luomaan samanlainen tuen malli kuin esi- ja perusopetuksessa on.

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3 a luku. Luvussa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, hallintopäätöksen tekemisestä sekä muutoksenhausta.

Sosiaalihuollon järjestämiseen ja päivähoitoon liittyviä lakeja ja asetuksia uudistettiin vuonna 2018 siten, että em. lakeihin koottuja säännöksiä siirrettiin uuteen varhaiskasvatustalainiin. Nyt käsittelyssä olevan esityksen tavoitteena on poistaa joitakin aukkoja ja selkiyttää lainsäädäntöä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen osalta. Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja tulee käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022

Hyvinvointiala HALI ry kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu seuraavaa:

### **Yleistä taustaa ja esityksen vaikutus henkilöstöön**

Kokonaisuutenaan arvioiden esitys selkiyttää varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea ja pääosin kannatettava. Esitys sisältää sekä pedagogisia, rakenteellisia että hoidollisia keinoja, joita voidaan toteuttaa erityisopettajien palveluiden kautta sekä monialaisessa yhteistyössä. Tuen toteuttamistapa ehdotetaan jätettäväksi paikalliseen ja tapauskohtaiseen harkintaan.

Hyvinvointiala HALI ry ehdottaa jäljempänä mainittuja parannuksia esitykseen.

Kolmiportaisen tuen esitykset on tarkoitettu toteutettavaksi sekä julkisessa että yksityisessä varhaiskasvatuksessa ja lähtökohtana on lapsen oikeus etunsa mukaisiin palveluihin ja lasten tasavertaisuus. Yksityinen varhaiskasvatus muodostaa noin 20 prosenttia varhaiskasvatuksen kokonaisuudesta. Yli 60 % yksityisestä varhaiskasvatuksesta toteutetaan tällä hetkellä palvelusetelien. Lisäksi varhaiskasvatusta toteutetaan yksityisen hoidon tuella ja ostopalveluna.

Lakimuutosten toteuttamista varten esitetään varattavaksi vuodelle 2022 noin 6,250 miljoonaa euroa ja (laki on esitetty tulevaisuuteen voimaan 1.8.2022) ja vuodesta 2023 pysyvänä määrärahalisäyksenä 15 miljoonaa euroa vuosittain. On odotettavissa, että

lakimuutokset aiheuttavat useamman sadan varhaiskasvatusalan ammattilaisen lisästarpeen. Esityksen mukaan yksistään kuntiin joudutaan palkkaamaan palkkaamaan esimerkiksi 100 varhaiskasvatuksen erityisopettajaa, 120 varhaiskasvatuksen opettajaa ja 100 varhaiskasvatuksen avustajaa. Lisäksi tulevat yksityiselle sektorille palkattavat uudet työntekijät. Työvoiman nykyinen erittäin heikko saatavuus huomioiden kyse on suurista henkilöstölisäyksistä. Hyvinvointiala HALI ry esittää vakavan huolen sekä henkilöstön että varattujen määrärahojen riittävydestä.

Hyvinvointiala HALI ry pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksessa hyödynnetään kaikkien ammattien asiantuntemusta. Erityislastentarhanopettajien työpanoksen lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että varhaiskasvatuksessa hyödynnetään varhaiskasvatuksen sosionomien työpanosta lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseksi.

Nykyisessä työvoimatilanteessa lisäresurssin saaminen on haasteellista. Hyvinvointiala HALI ry kysyy, miten toimitaan tilanteissa, joissa lakisääteistä resurssia ei ole käytettävissä?

Lakiesityksen kirjaukset ovat osin epätasällisia ja voivat aiheuttaa käytännön tulkintaongelmia. Perusopetuslain alaisen toiminnan osalta on käytännössä havaittu, että myös sinne kaivattaisiin täsmällisempiä kirjauksia ja samaa osin ongelmalliseksi havaittua mallia ei tulisi siirtää sellaisenaan varhaiskasvatukseen. Perusopetuksen erityisen tuen haasteet ovat liittyneet mm. ohjeistuksen epäselvyyteen, resurssien puutteeseen ja vastuiden olo luonteeseen. Hyvinvointiala Hali ry katsoo, että yleisen, tehostetun ja erityisen tuen rajoja tulee edelleen selkiyttää siten, että eri tasojen osalta ei ole päällekkäisyyttä ja että niistä syntyy jatkumo.

Hyvinvointiala Hali ry kiinnittää huomiota siihen, että rakenteellisena tukitoimena mitoituksen väljentäminen ei sinällään takaa asianmukaisen tuen toteutumista. Lapsiryhmän muodostamisessa tulee huomioida tuen tarvitsijan kokonaistilanne. Esimerkiksi tunteiden säätelyyn apua tarvitsevalle lapselle pienennetty ryhmä ei ole riittävä toimenpide, jos se jää ainoaksi toimenpiteeksi. Ryhmäkoko vaihtelee ja tuen tarve riippuu monista eri seikoista kuten esimerkiksi siitä, montako tukea tarvitsevaa lasta ryhmässä on. Hoidollisen tuen osalta toteamme, että lääketieteellistä osaamista vaativa tuki tulisi erottaa omaksi kokonaisuudekseen ja siihen liittyvä osaaminen tulee varmistaa palvelun järjestäjän ja moniammatillisen työryhmän yhteistyössä.

## **Erityisen tuen päätökset ja niiden toteuttaminen yksityisessä ja julkisessa toiminnassa**

Yksityiset varhaiskasvatuspalveluiden tuottajat tuottavat erityistä tukea tarvitsevien lasten varhaiskasvatuspalveluita sen mukaisesti mitä kunnan kanssa on sovittu tai mitä kunta on määrännyt (esimerkiksi palvelusetelin sääntökirjassa).

Esityksen mukaan päätöksen erityisestä tuesta tekisi varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta (ostopalvelupäiväkodit ja palvelusetelipäiväkodit ja perhepäiväkodit). Yksityisen hoidon tuen toimintamallissa järjestämisvastuulliseksi

kunnaksi tulee katsoa perheen asuinkunta. Yksityisen hoidon tuen järjestämismallin osalta pidämme tarkoituksenmukaisena, että vaativan erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi siirtyy päiväkotiin, jossa on mahdollista järjestää riittävä tuki päivittäin, esim. erikoissairaanhoidolliset toimenpiteet. Mikäli tukea edellytetään sellaiselta palveluntuottajalta, joka ei pysty normaalitilanteessa tukea tuottamaan, pitää palvelun järjestäjän huolehtia toiminnan edellytyksistä riittävällä taloudellisella tuella ja ammatillisella yhteistyöllä, esim. palkaten henkilökohtaisen avustajan. Mikäli muutoksia tehdään ryhmärakenteeseen (pienennetty ryhmäkoko), pitää taloudellisen kompensaation olla sellainen, että se korvaa normaalin ryhmärakenteen mukaisen talouden. Vaativan tuen osalta keskittämistä tulee harkita lapsen edun ollessa ensisijainen.

Käytännössä tuottajat ovat havainneet, että kunnan päätösprosessi erityiseen tukeen liittyen voi olla byrokraattinen ja päätösten ja korvausten saaminen oikeiksi voi kestää jopa puoli vuotta. On vaara, että tämä asia ei korjaannu tämän lakiehdotuksen myötä, koska esityksen mukaan toteuttamiseen liittyvät asiat jätetään paikalliseen ja tapauskohtaiseen harkintaan. Esitysluonnoksen 15 a §:n mukaan lapsella on oikeus saada yksilöllisen kehityksensä edellyttämää tukea heti tuen tarpeen ilmettyä osan varhaiskasvatuksen perustoimintaa. Käytäntöjen kuntien kesken tulisi olla yhdenmukaisia ja lapsen oikeus tukeen tulee toteutua koko maassa tasavertaisesti.

Esityksen mukaan päätöksen erityisestä tuesta tekisi ”varhaiskasvatuksen henkilöstö”. Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että tätä kohtaa tulee selkiyttää esimerkiksi siten, että varhaiskasvatushenkilöstö tekee päätöksen osana moniammatillista työryhmää (työryhmään kuuluvat lapsen neuvola, kunnan erityisopettaja, lääkäri/psykologi, vanhemmat tai muu tarvittava taho). Varhaiskasvatushenkilöstö ei voi tehdä päätöksiä tuen tarpeesta yksin, koska näkee vain osan lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen kokonaisuudesta. Päätöksiin liittyvien vastuiden tulee olla selkeitä. Arvioinnissa tulee lisäksi toimia aina huoltajien kanssa yhteistyössä.

### **Palvelusetelien arvosta ja kertoimista**

Palvelusetelilain 7 §:n mukaan palvelusetelin arvon tulee olla kohtuullinen. Esityksen perustelutekstissä todetaan, että jos kunta ei huomioi ostopalvelussa, palvelusetelissä tai kuntalisässä erityisen tuen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia, tulee tukea tarvitsevista lapsista aikaisempaa suurempi osa siirtymään kunnallisiin varhaiskasvatuspalveluihin. Emme pidä tarkoituksenmukaisena tai oikeana sitä, että kunta rajoittaa yksipuolisilla sääntökirjamääräyksillään tai epätasa-arvoisilla hintapäätöksillään sitä, minkä tuotantotavan piiriin asiakasperheet hakeutuvat. Kunnan tulee kohdella kaikkia tuottajia ja kaikkia perheitä tasavertaisella tavalla. Palvelusetelilaki edellyttää, että asiakkaalla on päätösvalta tuottajaa valittaessa.

Lisäksi esittelytekstissä todetaan, että ”palveluntuottajat saattaisivat kompensoida lapsen tuen järjestämisestä aiheutuneiden kulujen vuoksi nousseita kustannuksiaan asiakasmaksuja nostamalla”. Tässä tilanteessa kyse on siitä, että jos kunta ei huomioi kaikkia palveluntuotannosta aiheutuvia kustannuksia asianmukaisesti ja todellisuuteen perustuen, jää tuottajan ainoaksi mahdollisuudeksi asiakashintojen nosto. Kyse on

tällöin kuntien, eikä palveluntuottajien päätöksestä. Kunta ei voi systemaattisesti olettaa, että yksityinen tuottaisi samaa palvelua kuntaa merkittävästi alemmin kustannuksin. Tämä sisältyy mm. palvelusetelilain 7 §:n määräykseen palvelusetelin kohtuullisuudesta. Tämä voi johtaa siihen, että perhe on oikeutettu palveluseteliin ja ei pysty sitä enää käyttämään nousseiden kustannusten vuoksi. Seuraus on palvelusetelilain vastainen, sillä palvelusetelilaki edellyttää, että perheen valinnanvapaus tulee toteutua tasavertaisesti ja kunta on palvelusetelilain mukaisesti yksittäisissä tapauksissa velvollinen korottamaan palvelusetelin arvoa vastaavasti (vrt. perustuslakivaliokunnan lausunto palvelusetelilakiin liittyen).

Yleisesti ottaen Hyvinvointiala HALI ry toteaa, että kunnissa käytettävät kertoimet eivät vastaa kunnan omassa toiminnassaan käyttämiä kertoimia. **Palvelusetelin osalta yksityiset palveluntuottajat eivät voi lainkaan vaikuttaa asiaan, koska kunta päättää yksipuolisesti palvelusetelin sääntökirjaan sisällytettävistä reunaehdoista. Lisäksi tällä hetkellä iso osa palvelusetelikunnista on rajoittanut asiakasmaksujen keräämistä joko kokonaan tai osittain.**

Kokonaisuutenaan Hyvinvointiala HALI ry toteaa, että lain muutoksesta aiheutuvien kustannusten täysimääräinen korvaaminen yksityisille tuottajille tuotantotavasta riippumatta tulee sisällyttää lain valmisteluun liittyviin perusteluteksteihin. Jotta lain tavoitteet voivat toteutua, tulee rahoituksen olla ratkaistuna sekä kuntien oman toiminnan että ulkoistettujen ja yksityisen hoidon tuella toteutettujen palvelujen osalta kuntia velvoittavalla tavalla. Samoin vakavaa huomiota tulee kiinnittää siihen, että varhaiskasvatukseen saadaan riittävä määrä tarvittavaa henkilöstöä. Myös lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että varhaiskasvatuksen erityisopettajia ei ole kunnissa tällä hetkellä riittävästi. Saman asian osoittaa työ- ja elinkeinoministeriön ammattibarometri.

Eduskunnan sivistysvaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomioita (SiVM 5/2018 vp, s. 8) toteamalla mm. "On välttämätöntä, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, jotta yhdenvertaisuus lasten kesken toteutuu. Sivistysvaliokunnan mukaan julkisen ja yksityisen palvelun tuottajilla tulee olla yhtäläinen velvollisuus järjestää lapselle tämän tarvitsema tuki ja tämä tulee käsitellä myös siinä yhteydessä, kun ryhdytään erilliseen valmistelutyöhön tuen kokonaisuudesta varhaiskasvatuksessa."

Annamme mielellämme lausuntoon liittyviä lisätietoja, yhteyshenkilömme johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, 0400 436 438.

Ulla-Maija Rajakangas  
Toimitusjohtaja  
Hyvinvointiala HALI ry

## **Liite: Lausunnon keskeinen sisältö**

Hyvinvointiala HALI ry pitää kannatettavana, että erityisen tuen toteuttamista varhaiskasvatuksessa selkiytetään sekä hallinnollisesti että sisällöllisesti ja liitto kannattaa annettua esitystä pääosin. Hyvinvointiala HALI ry esittää kuitenkin vakavan huolen sekä henkilöstön että varattujen määrärahojen riittävydestä. Jo tälläkin hetkellä kunnissa on puutetta tarvittavasta henkilöstöstä ja esitys tulee lisäämään henkilöstön tarvetta useilla sadoilla ammattilaisilla, jos laki aiotaan toteuttaa esitetyllä tavalla.

Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan lakiesityksen kirjaukset ovat osin epätasällisia ja voivat aiheuttaa käytännön tulkintaongelmia. Perusopetuslain alaisen toiminnan osalta on käytännössä havaittu, että myös sinne kaivattaisiin täsmällisempiä kirjauksia ja samaa osin ongelmalliseksi havaittua mallia ei tulisi siirtää sellaisenaan varhaiskasvatukseen. Perusopetuksen erityisen tuen haasteet ovat liittyneet mm. ohjeistuksen epäselvyyteen, resurssien puutteeseen ja vastuiden oton luonteeseen.

Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että yleisen, tehostetun ja erityisen tuen rajoja tulee edelleen selkiyttää siten, että eri tasojen osalta ei ole päällekkäisyyttä ja että niistä syntyy jatkumo. Käytännössä tuottajat ovat havainneet, että kunnan päätösprosessi erityiseen tukeen liittyen voi olla byrokraattinen ja päätösten ja korvausten saaminen oikeiksi voi kestää jopa puoli vuotta. On vaara, että tämä asia ei korjaannu tämän lakiehdotuksen myötä, koska esityksen mukaan toteuttamiseen liittyvät asiat jätetään paikalliseen ja tapauskohtaiseen harkintaan. Esitysluonnoksen 15 a §:n mukaan lapsella on oikeus saada yksilöllisen kehityksensä edellyttämää tukea heti tuen tarpeen ilmettyä osan varhaiskasvatuksen perustoimintaa. Käytäntöjen kuntien kesken tulisi olla yhdenmukaisia ja lapsen oikeus tukeen tulee toteutua koko maassa tasavertaisesti.

Suurin osa (60 %) yksityisestä varhaiskasvatuksesta tuotetaan tällä hetkellä palvelusetelien avulla. Kunta ei voi systemaattisesti olettaa, että yksityinen tuottaisi samaa palvelua kuntaa merkittävästi alemmin kustannuksin. Tämä sisältyy mm. palvelusetelilain 7 §:n määräykseen palvelusetelin kohtuullisuudesta. Palvelusetelin arvon määrittäminen kohtuulliseksi (ostopalveluiden keskihinta ja/tai kunnan oman tuotannon kustannus vertailukohteina) on kunnan vastuu.

Kokonaisuutenaan Hyvinvointiala HALI ry toteaa, että lain muutoksesta aiheutuvien kustannusten täysimääräinen korvaaminen yksityisille tuottajille tuotantotavasta riippumatta tulee sisällyttää lain valmisteluun liittyviin perusteluteksteihin. Jotta lain tavoitteet voivat toteutua, tulee rahoituksen olla ratkaistuna sekä kuntien oman toiminnan että ulkoistettujen ja yksityisen hoidon tuella toteutettujen palvelujen osalta kuntia velvoittavalla tavalla.