

Opetus- ja kulttuuriministeriö

6/4.1/15

25.9.2015

Viite: OKM/53/010/2015

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatustilain (36/1973) 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoitosta annetun asetuksen (239/1973) 6 §:n 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilöstömitoituksen muuttaminen)

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) kiittää lausuntopyynnöstä ja keskittyy lausunnossaan erityisesti subjektiivisen päivähoito-oikeuden merkitykseen sukupuolten tasa-arvon ja perheiden yhdenvertaisuuden kannalta. Lausunto pohjautuu TANE:n kantaan, jossa puolustetaan lasten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta lasten tai heidän vanhempiensa taustasta riippumatta. Lisäksi TANE ottaa kantaa ehdotuksen vaikutuksista naisvaltaisen alan toimintaan.

Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pykälää, jossa säädetään lapsen subjektiivisesta oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta siten, että lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa, mutta ei oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Ehdotus asettaa lapset, joiden toinen tai molemmat vanhemmat ovat kotona kokoaikaisesti eri asemaan kuin työssäkäyvien, opiskelevien, yrittäjyyttä harjoittavien ja omassa työssä olevien vanhempien ja huoltajien lapset. Oikeutta päivähoitoon rajoitetaan osa-aikaiseksi silloin, kun vanhempi on kotona äitiys-, isyys-, vanhempain- tai hoitovapaalla tai kotihoidon tuella sekä vanhemman ollessa työttömänä, jolloin päivähoito-oikeus riippuisi työttömyyden kestosta.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman yleisperusteissa esitetään uudistuksen lähtökohdaksi ”perheiden monimuotoisuus ja lapsen edun edistäminen. Ohjelman mukaan vahvistetaan vanhemmuutta ja matalan kynnyksen palveluita. Palvelut järjestetään lapsi- ja perhelähtöisesti hallintorajat ylittäen. Myös koulua ja varhaiskasvatusta kehitetään tukemaan lapsen hyvinvointia.” Lisäksi kotouttamisen osalta ehdotetaan lasten osallistamista varhaiskasvatukseen.

TANE pitää varhaiskasvatusta yhtenä hallituksen yleisperusteissa mainittavana matalan kynnyksen palveluna, jolla voidaan tukea vanhemmuutta ja tarjota lapsille pedagogista kasvatusta. Tällöin on lapsen edun mukaista, että hänellä on mahdollisuus kokopäiväiseen päivähoitoon ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen on ristiriidassa hallituksen esittämän lähtökohdan kanssa.

Subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan toteutettiin aikanaan 1990-luvulla, jonka alkupuolella Suomessa oli taloudellinen lama. Perusteina mainittiin, että investoinnit lasten ja perheiden peruspalveluihin, kuten varhaiskasvatukseen, tuovat pidemmällä aikavälillä säästöjä lastensuojelun ja korjaavien erityispalveluiden tarpeen vähentyessä. **TANE katsoo, että subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen ei ole**

säästötoimena kannattavaa, koska päätöksen seurauksena pitkällä aikavälillä lastensuojelun ja perheiden erityispalvelujen tarve voi kasvaa.

Päivähoitopalvelut ovat avainasemassa lasten ja heidän vanhempiensa hyvinvoinnin ylläpitämisessä, työn ja perheen yhteensovittamisessa sekä sukupuolten tasa-arvon kannalta. Riskinä hallituksen esityksessä on, että varhaiskasvatusta eniten tarvitsevat lapset jäävät sitä vaille. Pisimpiä perhevapaita pitävät vähän koulutetut naiset. Pitkät perhevapaat ovat yhteydessä työttömyyteen ennen ja/tai jälkeen vapaan (30 %). Lisäksi 15 – 20 % äideistä kokee synnytyksen jälkeisen masennuksen, mikä voi pitkittyessään viivästyttää vanhemman työhönpaluuta ja saattaa lapsen riskiin jäädä vaille äidin täysipainoista huomiota. Lisäksi sukupuolten tasa-arvon kannalta olennaista on, että vuonna 2014 vanhempainpäivärahoista 92 prosenttia käytti äiti ja 8 prosenttia isä. Kotihoidontuen saajista isiä oli 6 prosenttia (Kela). Lisäksi yksinhuoltajista naisia on 87 prosenttia ja yksinhuoltajien terveys on heikompaa kuin muiden lapsiperheiden vanhempien. Päivähoitopalvelut ehkäisevät syrjäytymistä ja edesauttavat työurien pidentämistä.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että varhaiskasvatus olisi järjestettävä nykyisen laajuisena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Nyt kotona olevien vanhempien lapsia on vähän kunnan järjestämässä päivähoitossa. Kotona äitiys-, vanhempain- tai hoitovapaalla olevien lasten osuus oli 3 prosenttia kokopäivähoitossa olevista lapsista. 10 prosentilla oli kotona toinen tai molemmat vanhemmat. Tällöin päivähoiton perusteena oli lastensuojelun tukitoimenpide, erityispäivähoito, maahanmuuttajaperhe, vanhemman tai vanhempien työttömyys tai muu syy. Monet kokopäivähoitossa olevista lapsista, joilla vanhempi on kotona, täyttää tuen tarpeen edellytykset jo nykyisellään.

Lasten päivähoito on siirretty opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen eikä se ole enää sosiaalihuoltolain tarkoittama sosiaalipalvelu, vaikka siihen sovelletaan osittain sosiaalihuoltoa koskevia säädöksiä. Kuitenkin lasten kotihoidosta ja yksityisen hoidon tuesta annettu laki (1128/1996) sekä lastensuojelu säilyvät sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. **TANE on huolissaan, miten perheen olosuhteet ja lapsen kehitystä koskevat perustelut kokopäivähoiton takaamiseksi hoidetaan eri hallinnonalojen välillä perheitä liiallisesti kuormittamatta. Tarveharkintaisuus ei saa johtaa byrokraatiaan ja perheiden leimaamiseen. Kaikkein haavoittuvimpiin ryhmiin kuuluvat lapset voivat jäädä riittävän varhaiskasvatuksen ulkopuolelle, sillä hankalissa tilanteissa olevilla perheillä ei välttämättä riitä voimavaroja selvittää byrokraatiasta ja hakea tukea, vaikka olisivatkin siihen oikeutettuja.**

Kaikilla lapsilla tulee olla samanlainen oikeus varhaiskasvatukseen riippumatta siitä, missä kunnassa he asuvat. Varhaiskasvatuksen kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan rahoitusosuudella sekä asiakasmaksuina kerättävinä tuloina. Vaarana on, että taloudellisesti vaikeassa asemassa olevissa kunnissa tarveharkinta päättyy muita useammin kielteiseen päätökseen perheen tilanteesta riippumatta. Tilanteessa, jossa perhe ja toiminnan järjestäjä eivät pääse kokopäiväisen päivähoitopaikan tarpeesta yhteisymmärrykseen, jouduttaisiin hankkimaan sosiaali- ja terveysviranomaisten ja asiantuntijoiden lausuntoja.

Hallituksen esityksen yleisperusteissa huomioidaan Suomen päivähoiton hyvä asema kansainvälisesti: ”OECD on Suomea koskevissa maakohtaisissa arvioinneissa nostanut vahvuuksina esiin sen, että subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen takaa jokaiselle mahdollisuuden osallistua ja se turvaa lasten välistä tasa-arvoa.” ”EU näkee varhaiskasvatuksen ennen kaikkea tasa-arvoista koulutusta edistävänä, syrjäytymistä ehkäisevänä ja osallistavana tekijänä. Varhaiskasvatuksesta saadaan koko elinikäisen oppimisen jatkumon suurin tuotto, etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lasten osalta.” EU:n koulutuspolitiikassa todetaan että erityisesti heikoimmista lähtökohdista olevien osallistumista varhaiskasvatukseen lisätään, koska se helpottaa myöhempää koulumenestystä. Tavoitteena on saattaa 95 prosenttia lapsista varhaiskasvatuksen piiriin. **TANE ihmettelee, miksi Suomessa halutaan purkaa rakenteita, joita EU:ssa pidetään hyvinä ja tavoiteltavina.**

TANE painottaa, että universaalit oikeudet ovat olleet erittäin tärkeässä asemassa pohjoismaista tasa-arvoa rakennettaessa, molempien vanhempien työssäkäyntiä ja yhtenäisiä työuria kannustettaessa sekä edistettäessä työelämään siirtymistä perhevapaiden jälkeen. Muutos päivähoito-oikeuteen vaikuttaa enemmän naisten asemaan kuin miesten, koska naiset edelleen käyttävät perhevapaita ja -etuuksia miehiä enemmän.

Lapsen oikeus samaan paikkaan päiväkodissa varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muuttuessa

Hallituksen ehdotuksessa mainitaan lapsen oikeus samaan paikkaan päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, vaikka varhaiskasvatusoikeuden laajuus muuttuisi. Ehdotuksessa sanotaan myös, että vanhemmalla tai huoltajalla olisi oikeus valita *osapäiväinen tai osaviikkoinen* hoito lapselleen. Tällainen tarveharkintainen päivähoitopaikka aiheuttaisi kunnille hallinnollisia kustannuksia. Noin kolmannes perhevapailla olleista joutuu etsimään uutta työpaikkaa vapaan jälkeen. He etsivät työtä kuten työttömätkin. Tällöin perheen työllisyystilanne voi muuttua hyvin nopeasti ja ennakoimattomasti. Vanhempi voi myös sairastua odottamattomasti. Varhaiskasvatuksen on lähes mahdoton varautua tällaisiin muutoksiin. **TANE kysyy, miten ehdotuksessa mainittu lupaus, että lapsi voi säilyttää saman hoitopaikan hoitotarpeen muuttuessa, voidaan käytännössä toteuttaa. Ehdotus vaikeuttaa päiväkotien hoidon tarjonnan, hoitopäivien sekä henkilökuntamäärän suunnittelua.**

TANE katsoo, että subjektiivinen päivähoito-oikeus takaa parhaiten kaikille lapsille tasa-arvoisen oikeuden varhaiskasvatukseen ja onkin ennen kaikkea lapsen oikeus, mutta se on tärkeä myös sukupuolten tasa-arvon kannalta. Perhevapailla olevat vanhemmat ovat useimmin äitejä. Lisäksi varhaiskasvatuksen henkilökunta on hyvin naisvaltaista. Näin ollen ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat ennen kaikkea naiseen. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisen sukupuolivaikutukset tulee selvittää.

Jukka Relander
puheenjohtaja

Hannele Varsa
pääsihteeri

Lausunnon keskeinen sisältö

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) kannattaa subjektiivisen päivähoito-oikeuden säilyttämistä ennallaan ja pitää hallituksen esitystä varhaiskasvatustilain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta arveluttavana, koska se asettaa lapset eriarvoiseen asemaan sosiaalisen aseman ja asuinkunnan mukaan.

TANE ihmettelee, miksi subjektiivinen päivähoito-oikeus halutaan rajata säästötoimena, kun investoinnit lasten ja perheiden peruspalveluihin ja ennaltaehkäisevään toimintaan, kuten varhaiskasvatukseen, tuovat pitkällä aikavälillä säästöjä lastensuojelun ja korvaavien toimenpiteiden kustannuksissa. EU:ssa pyritään saattamaan heikossa asemassa olevia lapsia varhaiskasvatukseen piiriin, koska se tukee heidän hyvinvointiaan, kehitystään ja tulevaa koulumenestystään. Hallituksen esitys puolestaan asettaa arvioinnin kohteeksi juuri nämä heikossa asemassa olevat perheet, joista osa jo muutenkin elää voimavarojensa ääri rajoilla. Päivähoito-oikeuden rajaaminen edellyttää byrokratiaa. Vaarana on, että kaikkein haavoittuvimpiin ryhmiin kuuluvat lapset jäävät varhaiskasvatukseen ulkopuolelle, vaikka heillä olisi siihen oikeus. Heillä ei ole voimavaroja ajaa etujaan.

TANE kysyy, miten ehdotuksessa mainittu lupaus, että lapsi voi säilyttää saman hoitopaikan hoitotarpeen muuttuessa, voidaan käytännössä toteuttaa. Ehdotus vaikeuttaa päiväkotien hoidon tarjonnan, hoitopäivien sekä henkilökuntamäärän suunnittelua. Tämä koskettaa naisvaltaista alaa.

Varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen vaikutukset kohdistuisivat ennen kaikkea naisten asemaan, koska he käyttävät suuren osan perheille myönnetyistä vapaista ja etuuksista, tekevät osa-aikatöitä, ovat miehiä useammin yksinhuoltaja-asemassa ja voivat kärsiä esimerkiksi raskauden jälkeisestä masennuksesta. Universaali varhaiskasvatusoikeus mahdollistaa molempien vanhempien työssäkäynnin ja ripeän työelämään siirtymisen perhevapaiden jälkeen.

TANE vaatii ehdotuksen sukupuolivaikutuksia arvioitavaksi.