

VAIKUTUSTEN ARVIOINTI VAPAASTA HAKEUTUMISOIKEUDESTA ESIOPETUKSEEN JA SITÄ TÄYDENTÄVÄÄN VARHAISKASVATUKSEEN

Kunnanvaltuutettu Matti Kärkkäinen esitti valtuustoaloitteessa 27.03.2025 vapaata hakeutumisoikeutta esiopetukseen ja sitä täydentävään varhaiskasvatukseen rautalampilaisille perheille. Valtuustoaloitteen on allekirjoittanut 18 valtuutettua.

Asia tulee käsittelykiertoon hyvinvointilautakuntaan 21.05.2025 sekä edelleen kunnanhallitukseen ja -valtuustoon kesäkuussa 2025.

Juridisen perustan tarkastelun jälkeen valtuustoaloitetta arvioidaan seuraavista näkökulmista:

- talousvaikutukset
- lapsen oikeuksien toteutuminen
 - o pedagogiset vaikutukset
- henkilöstövaikutukset
- elinvoimavaikutukset
- ympäristövaikutukset
- tilojen käytön vaikutukset
- yksilökohtaiset vaikutukset perheiden arjen sujuvuuteen

Juridinen perusta

Esiopetus ja sitä täydentävä varhaiskasvatus muodostavat lapselle ja perheelle yhden palvelukokonaisuuden. Suomessa ei ole vapaata hakeutumisoikeutta esiopetukseen, päinvastoin kuin perusopetukseen. Lapsen kotikunta osoittaa lapselle esiopetuspaikan.

Perusopetuslaissa säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää esiopetusta. Perusopetuslain 4 §:n mukaan *kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville 26 §:n 1 momentissa tarkoitetuille oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta*. Perusopetuslain 6 §:n 1 momentissa todetaan, että *opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita*. Tämä ns. lähikouluperiaatteen noudattaminen koskee nimenomaisesti kuntaa silloin kun se toteuttaa perusopetuslain 4 §:n mukaista velvollisuutta järjestää alueellaan asuville esi- ja perusopetusta. Kunta toteuttaa perusopetuslain mukaista järjestämisvelvollisuutta siten, että se osoittaa alueellaan asuville esiopetusikäisille opetukseen soveltuvan paikan (Pol 6 §:n 2 mom.). Tästä kunnan osoittamasta esiopetuksen järjestämipaikasta oppilaan tulee olla mahdollisuus käyttää täydentävää varhaiskasvatuspalvelua.

Perusopetusasetuksen 23 a §:ssä todetaan, että *esiopetukseen voi hakea oppilaaksi myös muuhun kuin kunnan perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan osoittamaan esiopetuksen järjestämipaikkaan*. Tällöin on kyse huoltajan tekemästä ratkaisusta, jolloin hakeudutaan muuhun kuin kunnan esiopetusikäiselle osoittamaan opetuksen järjestämipaikkaan.

Varhaiskasvatusta järjestetään varhaiskasvatustuksen perusteella. Myös esiopetusikäisillä on siis oikeus saada varhaiskasvatusta. Varhaiskasvatustuksen 6 §:n mukaan *kunnan on järjestettävä*

varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Lastensuojelulain (417/2007) 16 b §:n 1 momentissa tarkoitettun avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus on lapsen sijoituspaikan sijaintikunnalla ja jälkihuollossa olevan lapsen osalta asuinkunnalla. (28.12.2023/1284)

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, joka asuu kunnassa huoltajiensa työn, opiskelun, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa tai lapsen kotikunta on kotikuntalain perusteella toinen kunta.

Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevälle lapselle kuin kunnan asukkaalle.

Lähtökohtaisesti lapsen kotikunnalla on siis velvoite järjestää lapselle varhaiskasvatusta. Mitään suoraa velvoitetta palvelun järjestämiseen toisen kunnan alueelle ei ole, vaikka lapsi olisikin siellä syystä tai toisesta esiopetuksessa. Perheen tulee hakea varhaiskasvatusta lain 17 §:n mukaisesti ja ehkä siinä yhteydessä myös ilmaisee toiveita siitä missä toimipaikassa haluaisi lapsen palvelua järjestettävän. Tämä ei kuitenkaan sido kuntaa. Kunta päättää siitä, miten palvelun järjestää. Kunta voi toki hankkia varhaiskasvatusta alla kuvatussa tilanteessa naapurikunnasta, mikä katsoo sen olevan tarkoituksenmukaista ja naapurikunta sitä pystyy järjestämään. Mitään suoraa velvoitetta naapurilla ei varhaiskasvatuksen järjestämiseen ole.

Varhaiskasvatuksen osalta ei myöskään ole kotikuntakorvausjärjestelmää, vaan kunnat sopivat mahdollisista palvelun järjestämiskustannusten korvaamisista keskenään. Varhaiskasvatuksen osalta kuljetuksen järjestäminen ei ole mitenkään velvoittavaa. Eli mikäli lapsi ennen esiopetusta tarvitsee varhaiskasvatusta tai sen jälkeen voi kuljetusten osalta tilanne eri perheiden näkökulmasta muodostua erilaiseksi.

Ja lisäksi on hyvä pitää mielessä, että kaikkia vastaavassa tilanteessa olevia perheitä on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Esiopetuksen kulujen maksatus kuntien kesken toteutuu samankaltaisessa kotikuntakorvausjärjestelmässä kuin perusopetuksen osalta sekä sitä täydentävällä suoralla kuntalaskutuksella. Kunta joutuu siis korvaamaan kulut toteutuneiden kulujen mukaan. Täydentävän varhaiskasvatuksen osalta kulujen korvaaminen perustuu kuntien väliseen sopimukseen.

Vaikutusten arviointi

Talousvaikutukset

Esiopetuksen kulut joudutaan korvaamaan palvelun tuottavalle kunnalle toteutuvien kulujen mukaan. Uusimman, Opetushallituksen vuoden 2023 kustannustilaston mukaan Rautalammin kunnan ja naapurikuntien esiopetuksen kulut oppilasta kohti ovat seuraavat:

- Rautalampi 8906 € / oppilas
- Hankasalmi 8825 € / oppilas

- Konnevesi 11230 € / oppilas
- Pieksämäki 8138 € / oppilas
- Suonenjoki 9451 € / oppilas
- Tervo 15407 € / oppilas
- Vesanto 17868 € / oppilas

Kustannusvertailun perusteella Rautalammin esiopetuksen oppilaskohtaiset tuotantokustannukset ovat kilpailukykyiset verrattuna samankokoisiin seudun kuntiin. Useamman oppilaan siirtyminen esimerkiksi Tervoon tai Vesannolle toisi merkittävän lisäkulun.

Täydentävän varhaiskasvatuksen kulu tulee edellä mainittujen esiopetuksen kulujen päälle. Arvio täydentävän varhaiskasvatuksen kulusta on noin 4000 € lasta kohti esiopetusvuoden aikana. Hinta voi vaihdella kuntakohtaisten erojen lisäksi sen mukaan, montako tuntia lapsi olisi päivittäin täydentävässä varhaiskasvatuksessa. Kokonaiskulu lasta kohti asettuu siis yllä mainituissa verrokkikunnissa 13 000 €:n ja 22 000 €:n välille.

Lapsen oikeuksien toteutuminen

Lapsen oikeudet perustuvat YK:n lapsen oikeuksien julistukseen, jonka myös Suomen valtio on ratifioinut itseään sitovaksi. Keskeisimmät lapset oikeudet ovat syrjimättömyys, lapsen etu, oikeus elämään ja kehittymiseen sekä osallisuus.

Syrjimättömyys tarkoittaa sitä, että lapsen oikeudet kuuluvat jokaiselle lapselle: lasta ei saa asettaa toisia huonompaan asemaan hänen tai hänen vanhempiansa ulkonäön, alkuperän, mielipiteiden tai muiden ominaisuuksien vuoksi.

Lapsen etu tarkoittaa sitä, että lasta koskevissa päätöksissä on aina ensisijaisesti pohdittava lapsen oikeuksien toteutuminen. Lapsen etu ei viittaa päätöksen emotionaaliseen miellyttävyyteen; eli lapsen etu ei tarkoita sellaisia päätöksiä tai toimenpiteitä, jotka lapsesta tai huoltajista tuntuivat mukavammilta kuin jotkin muut toimenpiteet, joissa lapsen oikeudet toteutuvat.

Oikeus elämään ja kehittymiseen tarkoittaa sitä, että jokaisella lapsella on oikeus elämään. Julkisen tahon on taattava mahdollisimman hyvät edellytykset lapsen henkiinjäämiselle ja kehitykselle. Oikeus elämään ja kehittymiseen toteutuvat niissä rakenteissa ja sen normiston alla, joita vuosikymmenien saatossa on julkiseen palvelutarjontaan luotu. Oikeus elämään ja kehittymiseen ei siis tarkoita sitä, että julkisen tahon olisi toteutettava lapsen tai huoltajien kaikki tahdonilmaisut, jos tarjolla oleva julkinen palvelutarjonta riittää takaamaan lapsen oikeuksien toteutumisen.

Osallisuus tarkoittaa sitä, että lapsella on oikeus ilmaista omat mielipiteensä kaikissa itseään koskevissa asioissa ja ne on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Osallisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että julkisen palveluntuottajan tulisi aina toimia lapsen tahdonilmaisun mukaisesti, jos lapsen oikeudet pystytään takaamaan muilla tarjotuilla palveluilla.

Suomessa lainsäädännöllä on taattu jokaiselle lapselle oikeus elämään ja kehittymiseen varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa, perusopetuksessa sekä erilaisissa vapaa-ajan toiminnoissa. Lain mukaan paikallisesti toimien voidaan taata lapsen oikeus elämään ja kehittymiseen. Samalla lain

mukaan yhdenvertaisesti toimien varmistutaan, että lapsen oikeuksista myös syrjimättömyys toteutuu.

Rautalammin kunnan esiopetuksessa noudatetaan valtakunnallisia esiopetuksen perusteita, niiden pohjalta kirjoitettua paikallista esiopetussuunnitelmaa. Rautalammin kunnan esiopetuksen erityisenä painotuksena on metsäeskaritoiminta. Metsäeskarin monipuolinen toiminta antaa esiopetusikäisille lapsille paitsi kouluvalmiudet myös rikkaan tuen kaikenpuoliseen kehittymiseen. Lapsen oikeus elämään ja kehittymiseen siis kiistatta toteutuu Rautalammin esiopetuksessa. Metsäeskarin toiminta esiopetuksen perusteisiin pohjautuvana ja yhdenvertaisena on syrjimätöntä. Myös tuen tarpeet pystytään toiminnassa huomioimaan ja toteuttamaan. Rautalammillä toteutettava esiopetustoiminta on lapsen edun mukaista.

Henkilöstövaikutukset

Esiopetus Rautalammillä toteutuu tällä hetkellä kirkonkylällä Pentinpellon metsäeskariryhmässä sekä Kerkonjoen koululla alkuopetukseen integroituna esiopetuksena yhdysluokassa. Syyslukukaudesta 2025 alkaen esiopetusta kunnassa annetaan vain Pentinpellon metsäeskariryhmässä.

Käytännössä metsäeskarin toiminta on organisoitu kahden opettajan yhteisopettajuutena niin, että esioppilaiden ryhmä on voitu jakaa kahdeksi. Osa oppilaista harjoittaa ns. kynävalmiuksia, lukemisen, kirjoittamisen ja laskemisen perustaitoja ja osa oppilaista on toiminnallisessa luontopainotteisessa toiminnassa.

Yksittäisten oppilaiden poistuminen vapaan hakeutumisen myötä ei tuottaisi Pentinpellon eskariin henkilöstövaikutuksia. Ainoastaan taloudellisesti toiminta muotoutuisi aiempaa tehottomammaksi, kun entinen henkilöstövahvuus huolehtisi pienemmästä oppilasmäärästä.

Elinvoimavaikutukset

Elinvoimavaikutukset näkyvät varsinaisen toiminnan ulkopuolisina epäsuorina vaikutuksina toimintaympäristössä, esimerkiksi palveluiden ostoina. Toisaalta elinvoimavaikutukset ovat asuinpaikan kiinnostavuuteen ja houkuttelevuuteen vaikuttavia vetovoimatekijöitä.

Vapaan hakeutumisosoikeuden toteutuminen yksittäisten esioppilaiden osalta ei juurikaan tuottaisi elinvoimavaikutuksia. Vapaa hakeutumisosoikeus vetovoimatekijänä voisi sen sijaan luoda paikkakunnasta myönteistä mielikuvaa. Toteutuvat vaikutukset esimerkiksi kasvavana muuttona vapaan hakeutumisosoikeuden ansiosta kuitenkin todennäköisesti ovat marginaaliset.

Ympäristövaikutukset

Merkittävimmät esiopetuksen tuottamat ympäristövaikutukset ovat koulukuljetuksista, kiinteistöjen lämmityksestä sekä kouluruokailusta aiheutuvat päästöt. Yksittäisten oppilaiden siirtyessä kunnasta toiseen ympäristövaikutukset ovat enimmäkseen marginaaliset. Kuljetuksien osalta sen sijaan saattaa olla huomion arvoisia päästövaikutuksia, jos toiseen kuntaan hakeutuminen tuottaa tilanteen, jossa

kahden kunnan kuljetusvälineet ajavat samoilla seuduilla ristikkäin. Vuositasolla kertyy useita tuhansia kilometrejä tällaista päällekkäistä ajoa.

Tilojen käytön vaikutukset

Yksittäisten oppilaiden siirtyminen kunnasta toiseen ei tuota muutosta tilojen käyttöön. Jos oppilasmäärä pienenee, tilojen käytön laskennallinen tehokkuus heikkenee, sillä entisissä tiloissa on aiempaa pienempi oppilasmäärä.

Lapsen vuoroasuminen

Lapselle voi olla kuormittavaa käydä kahdessa eri esiopetus- ja varhaiskasvatuspaikassa, ja tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi lapsen kehitykseen tai ihmissuhteisiin. Varhaiskasvatuksen järjestäjien näkökulmasta kaksi varhaiskasvatuspaikkaa hankaloittaa poissaolojen ja ryhmäkoon ennakointia, henkilöstön mitoituksen suunnittelua sekä kahden eri kunnan tapauksessa, tiedonkulkua kahden kunnan varhaiskasvatuspaikan sekä vanhempien välillä. Kahden kunnan varhaiskasvatuspaikka lisää myös hallinnollisen työn määrää.

Vuoroasumisen tapauksissa voi siis olla perusteltua toteuttaa esiopetus ja siihen liittyvä täydentävä varhaiskasvatus vain yhdessä kunnassa.

Yksilökohtaiset vaikutukset perheiden arjen sujuvuuteen

Jos perheen arjen asiointisuunta (esimerkiksi työ tai opiskelu toisella paikkakunnalla) tosiasiallisesti on toinen kunta, on hakeutuminen esiopetukseen toiseen kuntaan perusteltua, jos huoltaja vastaa lapsen kuljetuksesta esiopetukseen. Jos kunta vastaa kuljetuksesta, ei toiseen kuntaan hakeutumista voi perustella arjen sujuvuudella.

Muuttotilanteissa lapsella voi olla terveydellisistä syistä perusteltu toive suorittaa esiopetusvuosi toisessa kunnassa. Jos esimerkiksi lapsen terapia on käynnistynyt ennen muuttoa toisessa kunnassa ja toisella hyvinvointialueella, on perusteltua ja lapsen edun mukaista mahdollistaa hoito- ja terapiasuhteen jatkuminen. Menettely on yhdenvertaisuuslain tarkoittamaa positiivista erottelua.

Perheellä voi olla tunnepohjaisia syitä hakeutua jonkin kunnan esiopetukseen tai olla hakeutumatta jonkin toisen kunnan esiopetukseen. Nämä tunnepohjaiset syyt voivat yksilökohtaisesti olla vahvoja ja merkityksellisiä, mutta ne eivät ole kuntaa sitovia perusteita palvelujen järjestämisessä.

Johtopäätöksiä

Puhtaasti talouden näkökulmasta ei ole perusteltua siirtyä vapaaseen hakeutumisoikeuteen esiopetuksessa ja täydentävässä varhaiskasvatuksessa. Useamman lapsen siirtyminen voisi tuoda kymmeniintuhansiin nousevan lisäkulun samalla, kun oman palvelutuotannon tuottavuus heikkenee.

Lapsen oikeuksien näkökulmasta ei ole perusteltua siirtyä vapaaseen hakeutumisoikeuteen, sillä Rautalammin kunnan toteuttamassa esiopetuksessa lapsen oikeuksien toteutuminen voidaan taata.

Henkilöstövaikutuksien ja tilojen käytön näkökulmasta kysymys ei ole relevantti. Elinvoimavaikutukset ovat marginaaliset.

Ympäristövaikutukset ovat kielteiset sellaisissa tilanteissa, joissa lapsia kuljetetaan ristiin samalta seudulta eri suuntiin.

Tosiasiallisella asiointisuunnalla voi perheen arjen sujuvuuden kannalta olla merkitystä. Mutta jos lapsi on kyytioppilas, tosiasiallisella asiointisuunnalla ei ole merkitystä. Yksilökohtaiset tunnetekijät päätöksenteon perusteina ovat yhdenvertaisen hallinnon ja palvelutuotannon kannalta ongelmallisia.

Merkittävä yksilökohtainen tekijä sen sijaan ovat terveydelliset perusteet, esimerkiksi aiemmin käynnistyneet hoito- ja terapiasuhteet ja niiden jatkuvuuden takaaminen. Samoin yksilökohtainen vahva peruste ovat vuoroasuminen ja sen asettamat haasteet esiopetuksen toteuttamiselle.

Edellisen perusteella kokonaisarviona voi esittää, että ei ole riittäviä asiallisia perusteita siirtyä vapaaseen hakeutumisoikeuteen esiopetuksessa ja sitä täydentävässä varhaiskasvatuksessa. Yksilökohtaisesti, erikseen päätettäessä esimerkiksi terveydellisistä syistä ja vuoroasumisen tapauksissa esiopetus voidaan järjestää toisessa kunnassa.