

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI VARHAISKASVATUKSESTA ANNETTUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 1 §:N MUUTTAMISESTA

1 NYKYTILA

Uusi varhaiskasvatuslaki (540/2018) tuli voimaan 1.9.2018, jolloin se kumosi aiemman varhaiskasvatuslain (36/1973). Varhaiskasvatuslain 35 §:n 1 momentin mukaan ”päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla varhaiskasvatuksessa olevien lapsien määrään, heidän ikäänsä ja varhaiskasvatuksessa päivittäin viettämänsä aikaan suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on tässä laissa säädetty varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin tai lastenhoitajan ammatillinen kelpoisuus. Mitoituksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksessa voidaan säätää suhdeluvut erikseen vähintään kolme vuotta täyttäneille ja alle kolmivuotiaille lapsille sekä suhdeluvut erikseen enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa oleville ja enemmän kuin viisi tuntia päivässä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa oleville kolme vuotta täyttäneille lapsille.”

Myös varhaiskasvatuksesta annettu valtioneuvoston asetus (753/2018) tuli voimaan 1.9.2018. Asetuksen 1 §:ssä säädetään päiväkodin henkilöstön mitoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan ”Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain (540/2018) 26–28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään kahdeksaa enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiasta lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus.” Pykälän 2 momentin mukaan ”päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13 enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden.”

Suhdeluku 1/8 on ollut voimassa 1.8.2016 lähtien (valtioneuvoston asetus lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 ja 8 §:n muuttamisesta 1282/2015), jolloin kunnille annettiin mahdollisuus nostaa aikuisten ja lasten välistä suhdelukua 3 vuotta täyttäneiden lasten päiväkotiryhmissä 1/7:sta 1/8:n. Muutos tuli voimaan samaan aikaan subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen kanssa. Tarkoituksena oli julkisen talouden tilanteesta johtuen lisätä kunnille joustavuutta palvelun järjestämisessä.

Tuolloin arvioitiin, että yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:an olisi vähentänyt varhaiskasvatuksen henkilöstömäärää noin 1570 henkilön verran. Suorien palkkakustannuksien vähennysten arvioitiin olevan kunnissa vuositasolla n. 58,4 miljoonaa euroa. Lisäksi säästöjä arvioitiin syntyvän tilakustannuksista. Vuoden 2018 kokonaissäästöksi arvioitiin yhteensä 64,4 miljoonaa euroa, josta valtionosuus oli n. 16,5 miljoonaa euroa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti keväällä 2019 kuntiin kyselyn, jossa kuntia pyydettiin ilmoittamaan, onko kunnissa nostettu suhdelukua aikaisemman asetusmuutoksen perusteella. Samalla kuntia pyydettiin arvioimaan, paljonko kustannuksissa on säästetty, mikäli suhdelukua on nostettu koko-aikaisten lasten osalta. Kyselyyn vastasi 249 kuntaa, joista 53 prosenttia (132 kuntaa) oli nostanut suhdelukua 1/7:stä 1/8:an 3 vuotta täyttäneiden päiväkotiryhmissä. Suhdelukua nostaneista kunnista kuitenkin suurin osa (n. 81 prosenttia) ilmoitti, että kasvatushenkilöstön määrä on pysynyt muutoksesta huolimatta samana ja n. 15 prosenttia kunnista ilmoitti kasvatushenkilöstön määrän kasvaneen, jolloin alun perin arvioitu säästö ei näin ollen ole toteutunut. Osassa kuntia oli tehty poliittinen päätös suhdeluvun nostamisesta, mutta käytännön syyt, kuten muun muassa tilanpuute, olivat estäneet lapsimäärän kasvattamisen.

Kyselyyn tulleiden vastausten perusteella vaikuttaisi lisäksi siltä, että subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden raja-alue on vähentänyt 18 prosentissa kunnista perhepäivähoitajien määrää ja lisännyt vastaavasti henkilöstön tarvetta päiväkodeissa. Koska kunnat eivät muun muassa edellä mainitusta syystä johtuen ole kyenneet ryhtymään oletettuihin säästötoimiin siinä määrin kuin suhdelukua muuttaessa arvioitiin, ei kustannuspohja ole pienentynyt odotetusti eikä suhdelukua palauttaessa voida suoraan lähteä liikkeelle niistä laskelmista, jotka alun perin olivat suhdeluvun nostamisen taustalla ja palauttaa kunnille silloin säästöiksi arvioitua euromäärää. Tehdyn kyselyn ja sen vastausten perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö on arvioinut, että kokonaissäästöistä olisi lopulta toteutunut noin 25 prosenttia.

Oulun yliopisto toteutti vuosina 2016–2017 selvityksen varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintana (Puroila & Kinnunen 2017). Tässä VakaVai-hankkeessa kerättiin tietoa kunnan varhaiskasvatuksen johtajille, yksityisten päiväkotien johtajille, varhaiskasvatuksen työntekijöille ja lasten vanhemmille suunnatuilla kyselyillä. VakaVai-hankkeen mukaan suhdeluvun muuttamisen 1/7:stä 1/8:an seurauksena lapsimäärät ryhmissä ovat suurentuneet. Tällä on ollut negatiivisia vaikutuksia lasten kehitykseen ja oppimiseen, mm. lapsen yksilöllinen huomioiminen on vähentynyt sekä lapsen tuen tarpeiden havainnoiminen ja toteuttaminen on vaikeutunut. Suhdeluvun suurentaminen on myös vaikuttanut keskeisesti henkilöstön jaksamiseen ja työhyvinvointiin.

Hallituksen tavoitteena on varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nosto, eli varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrää suhteessa ikäluokkaan halutaan nostaa. Tästä johtuen henkilöstömenojen voidaan arvioida kasvavan jonkin verran asetusmuutoksesta riippumatta. Henkilöstömenojen kasvun arvioidaan kuitenkin tasaantuvan ja vähenevän ikäluokkien pienenemisen myötä.

2 EHDOTUS

Varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että päiväkodissa yhtä kasvattajaa kohden 3 vuotta täyttäneitä, yli viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevia lapsia voisi olla seitsemän nykyisen kahdeksan sijaan.

Ehdotus toteuttaa hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan ”toteutetaan täysipäiväinen koko-aikainen subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus ja pienennetään yli 3-vuotiaiden ryhmäkokoja (1/7).”

Ehdotuksen keskeisin tavoite on parantaa varhaiskasvatuksen laatua. Kun kasvattajia on enemmän lapsia kohden, on heillä enemmän aikaa lapsille ja paremmat mahdollisuudet vastata kunkin lapsen yksilöllisiin tarpeisiin. Myös henkilöstön hyvinvointi paranee.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen. Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020, eli samaan aikaan hallituksen esityksessä 34/2019 vp ehdotetun subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen poiston kanssa.

3 VAIKUTUKSET

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettu muutos merkitsisi lisäystä peruspalvelujen valtionosuuksiin (momentti 28.90.30). Vuonna 2020 valtionosuuksiin lisättäisiin 6,7 miljoonaa euroa, joka vastaa 5/12 täysistä kustannuksista. Muutoksen on ehdotettu tulevan voimaan 1.8.2020, jolloin toimintavuotta on jäljellä 5 kuukautta. Vuodesta 2021 alkaen valtionosuuksiin lisättäisiin 16 miljoonaa euroa vuosittain. Koska kyseessä on kunnille laajeneva tehtävä, valtionosuus kattaa kustannuksista 100 prosenttia.

Vaikutukset lapseen ja henkilöstöön

Lasten ja henkilöstön välinen suhdeluku on yksi keskeinen varhaiskasvatuksen laadun osatekijä. Varhaiskasvatuksen laadulla on todettu olevan myönteiset pitkäkestoiset vaikutukset lasten myöhempään oppimistuloksiin sekä prososiaaliseen käyttäytymiseen (Sylva ym. 2010). Laadukas varhaiskasvatus ehkäisee tehokkaasti syrjäytymistä (Sipilä & Österbacka 2013).

Ryhmäkoon sekä aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun yhteyttä laatuun on selvitetty useissa kansainvälisissä tutkimuksissa, mutta tulokset ovat ristiriitaisia. Osassa tutkimuksista on havaittu pienemmän ryhmäkoon myönteisiä vaikutuksia lasten kehitykseen (Magnuson, Ryhm & Waldfogel 2007; Yan & Lin 2005) sekä korkealaatuisempaan pedagogiseen työhön (Hattie 2005; Brühwiler & Blachford 2011; Slot ym 2005; Pessanha ym. 2017) Toisaalta on osoitettu, että ryhmäkoko tai henkilöstön ja lasten välinen suhdeluku ovat vain yksittäisiä laadun osatekijöitä ja useimmiten yhteisvaikutukset muiden rakenteellisten tekijöiden kanssa ovat suoria vaikutuksia tärkeämpiä (OECD 2017: Slot ym. 2015). Vaikka tutkimuksissa ei ole todettu mikä olisi sopiva lasten ja henkilöstön välinen suhdeluku, niin voidaan todeta, että kun kasvattajia on enemmän lapsia kohden, on heillä enemmän aikaa lapsille ja paremmat mahdollisuudet vastata kunkin lapsen yksilöllisiin tarpeisiin.

Ryhmäkoon pienentäminen vaikuttaa myös henkilöstön jaksamiseen ja työhyvinvointiin. Myös päiväkotien turvallisuuden arvioidaan paranevan, sillä kasvattajilla on paremmat edellytykset valvoa pienempiä lapsiryhmiä.

Viranomais- ja yritysvaikutukset

Suhdeluvun muutos vaikuttaa päiväkotien toimintaan lisääntyvänä henkilöstötarpeena niissä päiväkodeissa, joissa suhdeluku on nostettu 1/8:n. Vaikutukset voivat siis olla erilaisia eri kunnissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön keväällä 2019 teettämän kyselyn mukaan suhdelukua nostaneista kunnista kuitenkin suurin osa (n. 81 prosenttia) ilmoitti, että kasvatushenkilöstön määrä on pysynyt 1/8 muutoksesta huolimatta samana ja n. 15 prosenttia kunnista ilmoitti kasvatushenkilöstön määrän kasvaneen. Näin ollen suhdeluvun palauttamisen 1/7:än ei kokonaisuudessaan arvioida aiheuttavan suuria lisäyksiä kunnallisten päiväkotien henkilöstömenoihin.

Tutkimustietoa yksityisten päiväkotien käyttämästä suhdeluvusta ei ole saatavilla. Yksityisen päiväkotitoiminnan ja sen henkilöstömenojen osuus koko Suomen varhaiskasvatustoiminnasta on kuitenkin edelleen suhteellisen pieni. Vuonna 2018 suurin osa (83 prosenttia) varhaiskasvatuksesta oli kunnan tai kuntayhtymän itse tuottamaa tai ostamaa päiväkotitoimintaa tai perhepäivähoitoa (THL 32/2019).

Myös päiväkotien tiloja tulee mahdollisesti tarkastella uudelleen, mikäli tiloja on nyt muokattu isommille ryhmille sopiviksi. Tilojen muuntamisella ei kuitenkaan arvioida olevan suuria taloudellisia tai muita vaikutuksia.

4 ASIAN VALMISTELU

Asetusehdotus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä.

Asetusehdotuksesta pyydettiin lausuntoja lausuntopalvelu.fi -osoitteen kautta 10.12.2019 mennessä. Asiasta annettiin xx lausuntoa. Lausunnon antoivat xx.

Lausunnoista ja niiden huomioonottamisesta xx.

5 VOIMAANTULO

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020.

6 TOIMIVALTA

Asetuksenantotoimivalta perustuu varhaiskasvatuslain (540/2018) 35 §:än.