OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ **Muistio** **Liite 1**
Hallitussihteeri 16.12.2019
Marjaana Larpa

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI VARHAISKASVATUKSESTA ANNETUN 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 viettämäänsä 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:an. Muutos tuli voimaan samaan aikaan subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen kanssa. Kunnan päättämä suhdeluku vaikuttaa myös kunnan alueella toimiviin yksityisiin ostopalvelu- ja palvelusetelipäiväkoteihin, joiden on tasoltaan vastattava kunnallista varhaiskasvatusta. Muissa yksityisissä päiväkodeissa mitoitus perustuu palveluntuottajan päätökseen.

Vuoden 2016 muutosten 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 eu-

roa. 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 kokoaikaisten 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 rajaus 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.

Varhaiskasvatukseen osallistumisen lisääminen edellyttää, että varhaiskasvatuksen laatuun panostetaan. Laatu ja saatavuus pienimpien lasten kohdalla vaikuttavat vanhempien päätöksiin varhaiskasvatukseen osallistumisesta ja päätökseen siitä, missä vaiheessa vanhemmat palaavat töihin.

2 EHDOTUS

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

Ehdotus toteuttaa hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan ”toteutetaan täysipäiväinen kokoaikainen 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 työhyvinvointi paranee.

Asetusehdotus ja sen taloudelliset vaikutukset on huomioitu valtion vuoden 2020 talousarvioesityksessä ja vuosia 2020–2023 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa.

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 lapsiin ja henkilöstöön

Asetusmuutos parantaa lasten välistä yhdenvertaisuutta, sillä tällä hetkellä osa kunnista käyttää suhdelukua 1/8 ja osa suhdelukua 1/7. Jatkossa kaikkien varhaiskasvatuksen järjestäjien tulisi käyttää suhdelukua 1/7. Esitetyllä asetusmuutoksella luodaan edellytyksiä yhdenvertaisemman varhaiskasvatuksen toteuttamiselle. Päiväkodeissa, joissa henkilöstömitoitusta muutetaan, tulisi ottaa huomioon ihmissuhteitten jatkuvuus ja lasten etu, kun lapsiryhmiä muodostetaan.

Lasten ja henkilöstön välinen suhdeluku on yksi keskeinen varhaiskasvatuksen laadun osatekijä. Varhaiskasvatuksen laadulla on todettu olevan myönteiset pitkäkestoiset vaikutukset lasten myöhempiin 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.

Suhdeluvun muuttaminen vaikuttaa myös henkilöstön jaksamiseen ja työhyvinvointiin. Myös päiväkotien turvallisuuden arvioidaan paranevan, sillä kasvattajilla on paremmat edellytykset valvoa pienempiä lapsiryhmiä. Päiväkotien arkea parantamalla päiväkodit näyttäytyvät entistä vetovoimaisempina työpaikkoina henkilöstölle sekä laadukkaampina palveluina perheille.

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 päiväkodeissa. 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. Ehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 11.12.2019. Ehdotus on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

Asetusehdotuksesta pyydettiin lausuntoja lausuntopalvelu.fi -osoitteen kautta 10.12.2019 mennessä. Asiasta annettiin 23 lausuntoa. Lausunnon antoivat Akava ry, Helsingin kaupunki, Hyvinvointialan liitto, KT Kuntatyönantajat, Lastensuojelun Keskusliitto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Päiväkotiyhdistys Rölli ry, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lastenhoitoalan Liitto ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Suomen Vanhempainliitto ry, Suomen Yrittäjät, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, valtiovarainministeriö sekä Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto ry. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausuntoon yhtyivät myös muut aluehallintovirastot.

Valtaosassa lausuntoja muutosehdotusta kannatettiin. Muutoksen nähtiin parantavan lasten välistä yhdenvertaisuutta ja parantavan varhaiskasvatuksen laatua. Suurin huolenaihe liittyi kelpoisen henkilöstön saatavuuteen. Vastauksena tähän lausuntopalautteeseen voidaan todeta, kuten edellä on esitetty, että suhdelukua nostaneista kunnista suurimmassa osassa kasvatushenkilöstön määrä on pysynyt 1/8 muutoksesta huolimatta samana. Näin ollen suhdeluvun palauttamisen 1/7:än ei kokonaisuudessaan arvioida aiheuttavan suuria lisäyksiä kunnallisten päiväkotien henkilöstömenoihin.

Edelleen voidaan todeta, että opetus- ja kulttuuriministeriö on sopinut tuhannen aloituspaikan lisäyksistä varhaiskasvatuksen opettajien koulutukseen yliopistoissa. Lisäykset toteutetaan vuosina 2018–2021 yhteensä 28 miljoonan euron määrärahan avulla. Varhaiskasvatuksen opettajaksi pätevöittävän kasvatustieteiden kandidaatin tutkintojen tutkintomääriä kasvatetaan yliopistoissa asteittain.

Parhaillaan neuvotellaan opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisissä sopimusneuvotteluissa uusista tutkintotavoitteista vuosille 2021–2024 ja tutkintojen tavoitetilasta vuodelle 2030. Yliopistojen kanssa neuvotellaan parhaillaan myös muunlaisten opintopolkujen rakentamisesta yliopistojen yhteistyönä varhaiskasvatuksen opettajiksi, esimerkiksi miten lastenhoitajat voisivat kouluttautua varhaiskasvatuksen opettajiksi. Tavoitteena on tätä kautta saada lisää varhaiskasvatuksen opettajia. Muun muassa näitä asioita pohditaan opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumissa, jonka toimikausi päättyy vuoden 2020 lopussa.

Suomen Kuntaliitto, KT Kuntatyönantajat sekä aluehallintovirastot esittivät harkittavaksi muutokselle siirtymäaikaa, jotta henkilöstön saatavuus ja muutoksen toteuttaminen helpottuisivat. Sen sijaan muun muassa Akava ry ja Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto ry kannattivat samanaikaista voimaantuloa subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen poiston kanssa, jotta molemmat säädösmuutokset voidaan huomioida lapsiryhmien muodostamisessa, henkilöstöresursseissa ja tiloissa. Ehdotettu voimaantulo toteuttaa hallituksen linjauksia eikä sitä lausuntojen johdosta muutettu.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston lausunnossa esitettiin kysymys koskien yksityisten päiväkotien rekisteröintipäätöksiä ajalla 1.8.2016–31.7.2020, jolloin ne on rekisteröity suhdelukua 1/8 noudattaen. Yksityisten päiväkotien tulee noudattaa aina kulloinkin voimassa olevaa lakia, eli vaikka ne on merkitty rekisteriin suhdeluvulla

1/8, tulisi päiväkotien asetusmuutoksen jälkeen noudattaa suhdelukua 1/7. Ajalla 1.8.2016–31.7.2020 rekisteröityjen päiväkotien tietoja tulisi kuitenkin päivittää, mikäli asetusmuutoksesta johtuvat henkilöstömuutokset näissä päiväkodeissa ovat olennaisia.

Muita lausunnonantajien esiintuomia keskeisiä teemoja olivat enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevia lapsia koskevan 1/13 suhdeluvun poistaminen, varhaiskasvatuslain 36 §:n eli päiväkodin mitoituksesta poikkeamisen poistaminen sekä vuorohoidon mitoituksesta säätäminen. Näihin muutoksiin ei kuitenkaan ole varauduttu hallitusohjelmassa.

Lausuntopalautteen vuoksi lapsi-, yritys- ja viranomaisvaikutuksia tarkennettiin muistioon.

5 VOIMAANTULO

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020.

6 TOIMIVALTA

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