Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto 16.10.2015

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016
Varhaiskasvatuksen kehittäminen ja rahoituksen riittävyys

Asiantuntijalausunto
Varhaiskasvatusvirasto
Varhaiskasvatusjohtaja Satu Järvenkallas

Helsingin kaupunginhallitus antoi opetus- ja kulttuuriministeriölle 21.9.2015 lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 1 momentin muuttamisesta. Kaupunginhallitus korosti lausunnossaan subjektiivisen kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden tärkeyttä ja toi esille, että subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus tulee säilyttää kaikkien lasten oikeutena pitäen esitettyä varhaiskasvatusoikeuden rajaamista osa-aikaiseksi vanhempien työtilanteen perusteella hyvin ongelmallisena. Edelleen kaupunginhallitus katsoi, että lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttamisen osalta, että nykyistä lasten määrää aikuista kohden ei tule kasvattaa. Lisäksi kaupunginhallitus katsoi, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle.

Varhaiskasvatuksen järjestäminen Helsingissä

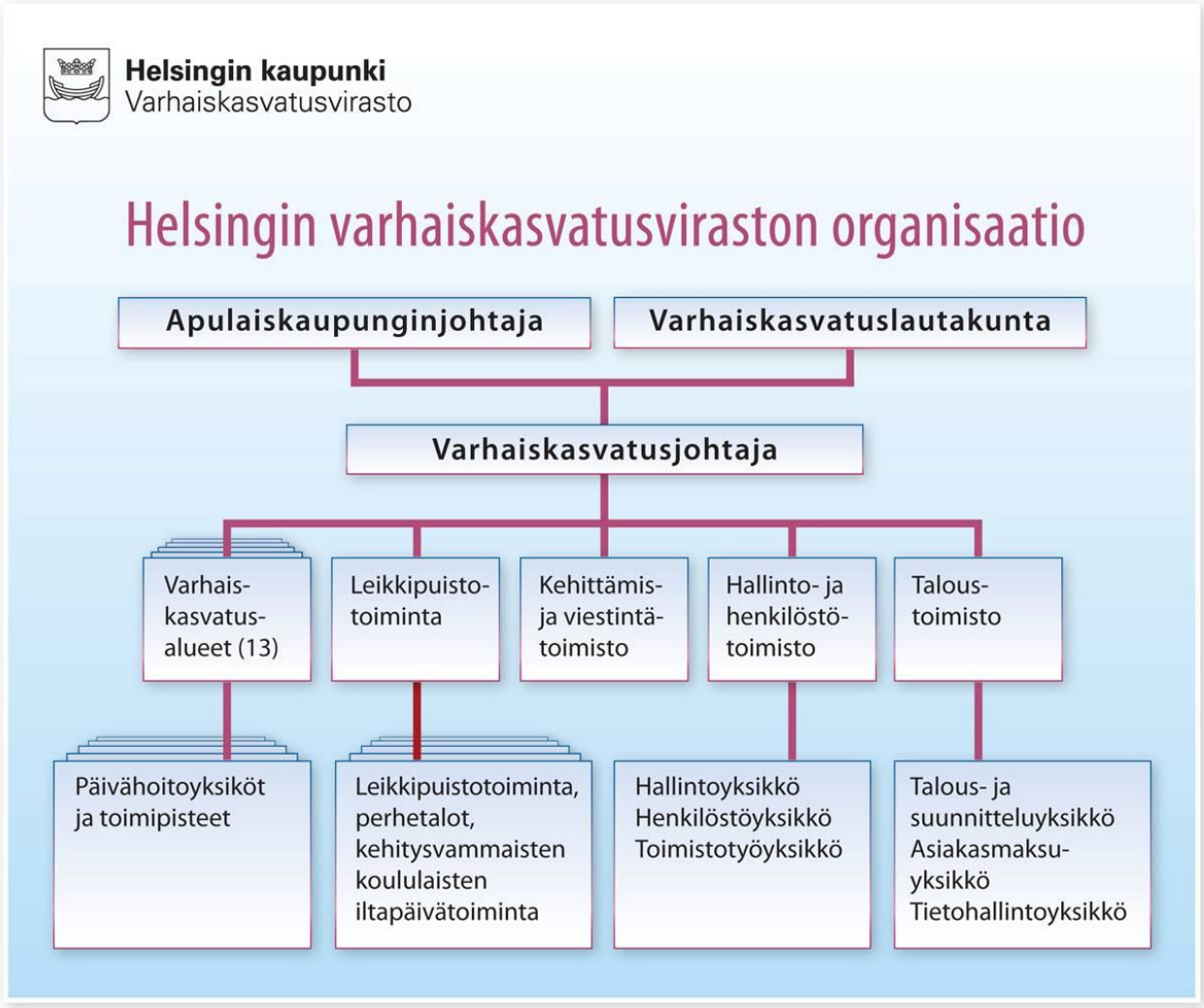
Varhaiskasvatusta järjestetään Helsingissä omana toimintana, jota yksityinen päivähoito täydentää. Viime vuosina palveluja on muotoiltu siten, että palvelu vastaisi sekä tarpeiden, että kustannusten näkökulmasta kaupungin strategiaa, perheiden tarpeita ja taloutta.

Varhaiskasvatusviraston menot tilinpäätöksen (2014) mukaan olivat 370,3 miljoonaa euroa, tulot 36,6 miljoonaa euroa. Menot toiminnottain: päiväkotihoito 250,9 M€, sis. vuorohoidon, perhepäivähoito 14,1 M€, kotihoidon tuki 54,3 M€, yksityisen hoidon tuki 19,1 M€, leikkitoiminta (sis. kehitysvammaisten kerhotoiminnan*) 18,9 M€, hallinto 13,1 M€.

Varhaiskasvatuksen suoritemäärät palveluittain ja osuudet 1-6-vuotiaasta väestöstä:

Hallituksen esityksessä mainitaan varhaiskasvatukseen osallistuvien määräksi 95% 4-vuotiaista vuoteen 2020 mennessä. Helsingissä tämän hetkinen luku on hieman alhaisempi.

	31.12.2014	**Osuus väestöstä %**
päiväkoti kokopäivälapset	20 245	53,7%
päiväkoti osapäivälapset	948	2,5%
ostopalvelut ja maksusitoumukset	210	0,6%
Perhepäivähoito	1 064	2,8%
Kotihoidontuki	8 927	23,7%
yksityisen hoidon tuki	2 887	7,7%
YHTEENSÄ	**34 281**	**90,9%**
Väestö	**37 725**	**100,0%**
Kerhot	1226	3,2%
YHTEENSÄ	**35 507**	**94,1%**



Henkilöstöä varhaiskasvatusvirastossa on 5700, josta hallinnon osuus 90 työntekijää.

Varhaiskasvatusviraston toiminnan menot ovat 8% kaupungin menoista ja virasto on kaupungin kolmanneksi suurin virasto.

Varhaiskasvatustoiminnan suunnittelu, järjestäminen ja johtaminen

Palvelutoiminnan suunnittelun perusta on väestön kehitys ja sen vaikutus palvelutarpeeseen. Palvelutarpeita suunnitellaan kaupungin strategian mukaisesti, jossa kaupungin omaa toiminta täydentää yksityisen hoidon tuella ja kuntalisällä järjestetty varhaiskasvatus. Kevyempiä palvelumuotoja, kuten kerhotoimintaa ja osapäivähoitoa on viime vuosina lisätty.

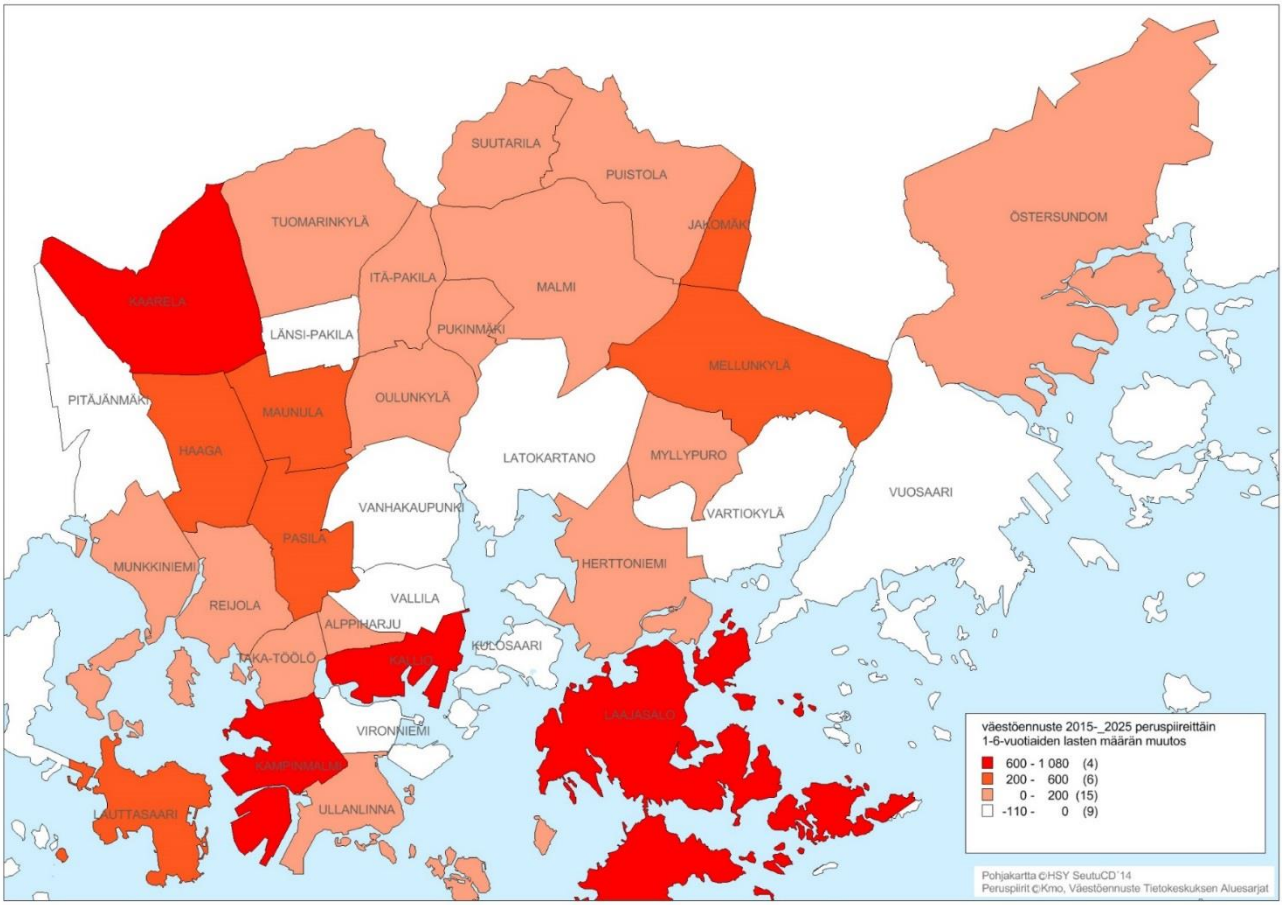
Väestöennusteen, strategian ja sen mukaisen asiakasohjauksen kautta tehdään alueittain suunnitelmat palveluiden järjestämisestä, huomioidaan kaupungin uudet kasvualueet, sekä täydennysrakentaminen. Helsingin varhaiskasvatuksella on toimintaa yli 400 osoitteessa ja päiväkoteja on yhteensä 270 määrä, joissa on tilapaikkoja yhteensä 21675 (elokuu 2015). Uudet rakennushankkeet ja mahdolliset tiloista luopumiset suunnitellaan väestökehityksen ja palvelutarpeen pohjalta, ennakoiden vaikutukset henkilöstötarpeisiin, joka on varhaiskasvatuksen suurin kustannus.

Henkilöstön mitoittaminen perustuu varhaiskasvatuslakiin ja päivähoitoasetukseen. Tilapaikkojen mitoituksesta kaupungilla on oma ohjeistus.

Yksikkökustannusten kehitystä seurataan osana talouden seurantaa ja kokonaisuutta. Palvelutasoseuranta kertoo eri palvelumuotojen osuuden väestöstä (oma, yksityinen, kotihoidon tuki).

Alla on kuvattuna Helsingin alle kouluikäisen lapsiväestö kehitys seuraavan 10 vuoden aikana:

Väestötietoja



Varhaiskasvatuksen palveluissa on muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea puhuvien lasten osuus 16%. Maahanmuuttajien määrän voimakas kasvu tulee lisäämään varhaiskasvatuksen kustannuksia. Erityistä tukea saavien lasten osuus on 7%. Oleellista varhaiskasvatuspalveluissa ja esiopetuksessa on tiivis yhteistyö perheiden, neuvolan, lasten suojelun ja perusopetuksen kanssa.

Operatiivisen toiminnan johtaminen ja seuranta:

Henkilöstön käyttöä seurataan perustuen lainsäädännössä asetuksella säädettyyn mitoitukseen (käyttöaste). Käyttöaste tuottaa arvoksi sata, kun lasten ja henkilöstön välinen suhdeluku on asetuksen mukainen. Koska lasten läsnäolot ja aikuisten läsnäolot vaihtelevat (lasten vapaapäivien määrä vaihtelee alueittain 16-23,5%), ei joka päivä päästä mitoituksen mukaisiin lukuihin. Nykyinen lainsäädäntö on entistä tiukempi mitoituksen toteutumisen suhteen. Kokonaisuutena Helsingin toteutunut käyttöaste on tällä hetkellä 91,9%, luku vaihtelee paljon poissaoloista ja hoitosuhteen muutoksista johtuen. Tiukka mitoitus ja perheiden muuttuvat tarpeet luovat varhaiskasvatuksen johtamisesta erittäin haasteellisen ja vaativan.

Uuden lainsäädännön vaikutuksia toimintaan

Varhaiskasvatuslaki 1.8.2015: **Päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla varhaiskasvatuslain 5 a §:n mukaan yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia.** Edelleen sovelletaan päivähoitoasetuksen 6 §:ää lasten ja henkilöstön välisestä suhdeluvusta ja siitä poikkeamisesta. Lapsia päiväkotiin otettaessa ja ryhmiä muodostettaessa tulee lähtökohtana olla se, että lain 5 a §:n ja asetuksen 6 §:n 1 ja 2 momentin mukaiset henkilöstömitoitukset toteutuvat.

Päiväkodeissa tulee olla kaikkina toimintapäivinä käytettävissä vähintään suhdeluvun edellyttämä henkilöstöresurssi. Ryhmiä ei voida muodostaa niin, että ryhmässä olisi enemmän kuin kolmea kasvattajaa vastaava lapsimäärä samanaikaisesti läsnä. Asetuksen tarkoittamat poikkeamiset suhdeluvusta ovat satunnaisia ja lyhytaikaisia sekä luonteeltaan tilapäisiä. **Lähtökohtaisesti suhdeluvusta poikkeaminen asetuksen tarkoittamalla tavalla ei voi olla jatkuvaa eikä päivittäistä eikä se voi kestää koko toimintapäivän ajan, vaan sen tulee olla luonteeltaan lyhytaikaista ja satunnaista.** Suhdeluvusta ei voi poiketa sairaustapausten, koulutusten tai vastaavien syiden perusteella.

Varhaiskasvatusalain arvioidut kustannusvaikutukset: Varhaiskasvatuslain aiheuttamat muutokset toimintaan heikentää varhaiskasvatusviraston kustannustehokkuutta. Tällä hetkellä arvioidut kustannusvaikutukset vuositasolla ovat **1,6 milj. euroa**,

Varhaiskasvatukseen liittyvät avoimet kysymykset

Subjektiivista päivähoito-oikeutta ehdotetaan rajoitettavaksi 1.8.2016 lukien.

Helsingin kokoluokassa voi arvioida säästöjen suuruudeksi esityksen perusteella:

subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen puolipäiväiseksi

- Vaikutus toimintaan: n. 1500 lasta siirtyy osapäivähoitoon
- Säästö vuodelle 2016 on 3 milj. euroa.
- osapäiväisen suhdeluku laskelmassa nykyisen kaltainen 1:13

➔ Näkemykseni mukaan varhaiskasvatus on useimpien lasten osalta järjestettävissä siten, että se voi olla osa-aikaista ja täyttää varhaiskasvatuksen tavoitteet. Tämä on mahdollista, kun toiminta on ammattilaisten suunnittelemaa, toteuttamaa ja hyvin järjestettyä.

➔ Kuntien varhaiskasvatusviranomaisilla ei ole tällä hetkellä velvollisuutta, eikä edellytyksiä seurata vanhempien vanhempien tulo- tai työtilannetta. Jotta esitetty rajaaminen voitaisiin toteuttaa, pitäisi varhaiskasvatusviranomaisilla olla jatkuva pääsy nykyistä huomattavasti kattavampiin tietolähteisiin.

➔ Riskinä nähdään myös, että vaikeassa elämän tilanteessa olevat perheet eivät saa tarvitsemaansa palvelua, kun palvelutarpeen todentaminen on perheiden itsensä vastuulla.

➔ Moderni työelämä muuttuu ja muutokset näkyvät vielä aiempaa enemmän lapsen hoitosuhteen/ryhmän ja paikan muutoksina

➔ Perheiden toiveita tulee kysyä, mutta varhaiskasvatuksen ryhmät, toiminnan sisällön suunnittelu ja tavoiteltujen säästöjen syntyminen edellyttävät, että kunnalle annetaan viimekätinen päätäntävalta osa-aikaisen varhaiskasvatuksen toteuttamistavasta.

Yli 3-vuotiaiden kokopäivähoidossa muutetaan kasvattajien ja lasten suhdelukua 1/7:stä 1/8:aan

- Vaikutus toimintaan henkilöstökustannusten kautta.
- Säästö 12,7 milj. euroa

Yksityisen varhaiskasvatuksen osalta esitetyillä muutoksilla on vaikutusta ja kuntalisän osalta edellyttää arviointia sekä päätöksiä lautakuntatasolla. Uutena tehtävänä kunnalle tulisi harkinnanvaraisen hoidon laajuuden määrittely myös yksityisen varhaiskasvatuksen osalta. Tämä on kunnalle uusi tehtävä, joka tulisi toteuttaa siten, että hallinnollinen työ ei lisäänny kunnassa. Varhaiskasvatuksen kehittäminen tulee toteuttaa yhdessä palvelun järjestäjien kanssa ja samanaikaisesti kunnan toiminnan kanssa.

Esityksen todellisia taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida täsmällisesti, koska kaikkia esityksen toteuttamiseen tekijöitä ei ole tiedossa.

Varhaiskasvatuksen kehittämisestä

Varhaiskasvatuksen sisällöllinen kehittäminen nähdään tarpeellisena ja kannatettavana. Samoin lastentarhanopettajakoulutuksen lisääminen.

Varhaiskasvatuksen järjestämistä, johtamista ja kehittämistä ei voida nähdä erillisinä kokonaisuuksia. Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ja perheiden (yhteiskunnan) tarpeet työllisyyteen ja opiskeluun ovat yhtä aikaa läsnä varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Varhaiskasvatus on vahva investointi lapsuuteen ja hyvän kasvun edellytyksiin jokaiselle lapselle, kun toiminta on säännöllistä ja sisällöllisesti laadukasta.

Ominaista tämän päivän varhaiskasvatukselle on, että toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti, kun perheiden tilanteet muuttuvat (lasten syntymät, perheiden muutot, erot, elämäntilanteiden muutokset). Tämä asettaa keskeisen haasteen ja tarpeen toiminnan kehittämiselle erityisesti pienryhmätoiminnan ja tilojen, työvuorojen suunnittelun sekä tiukentuneen lain näkökulmasta. Muuttunut työympäristö edellyttää hyvää osaamista ja johtamista, sekä muuttuvia toimintakäytäntöjä. Kehittämistyössä keskeistä on lapsen etu.

Helsingissä varhaiskasvatusta on lähdetty jo kehittämään sekä sisällöllisesti, että rakenteissa ja palveluissa. Suurin haaste nähdään olevan perheille mahdollisimman joustavien palvelukokonaisuuksien muodostamisessa jatkuvasti tiukkenevien normien vuoksi, jotka aiheuttavat järjestämiseen ongelmia. Varhaiskasvatuksen resurssit tulee suunnata lapseen ja sisältöön, ei jatkuvaan arjen muutosten hallintaan.

- Luvut ovat eri lähteistä ja kuvaavat toiminnan suuruusluokkaa.