Jarkko Lahtinen

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Kuuleminen 23.4.2024

Lausunto kansalaisaloitteesta (KAA 1/2024 vp) ”Muutos varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoitukseen ja suhdelukujen toteutumiseen, muutettava laki 540/2018, varhaiskasvatuslaki”

Kiitämme mahdollisuudesta lausua varhaiskasvatuksen mitoituksen muuttamista koskevasta kansalaisaloitteesta

Lausuttavana olevan kansalaisaloitteen tarkoituksena on saada muutos varhaiskasvatuslain 10, 25, 35 ja 36 pykäliin. Esityksen tarkoituksena on turvata lasten arki varhaiskasvatuksessa ja antaa yhtäläiset mahdollisuudet oppimiseen, leikkiin ja turvallisiin aikuisiin. Aloitteen mukaan varhaiskasvatuslaki ei juurikaan ota kantaa lasten turvallisuuteen ja varhaiskasvatuksen fyysisiin tiloihin. Kansalaisaloitteen mukaan varhaiskasvatuslaissa on henkilöstömitoitukseen liittyvä epäkohta, joka johtaa päiväkotiarjessa lasten turvallisuuden vaarantumiseen ja työntekijöiden uupumiseen. Laki määrittelee henkilöstömitoituksen koko päiväkodin tasolla, mikä voi tarkoittaa yksittäisessä lapsiryhmässä muuta kuin turvallista arkea. Varhaiskasvatuksessa pitäisi siirtyä ryhmäkohtaiseen henkilöstömitoitukseen.

Henkilöstömitoituksen muuttaminen

Varhaiskasvatuslain 25 pykälässä säädetään riittävästä henkilöstöstä. Sen mukaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Lisäksi pykälässä todetaan, että vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin tulee vastata. Varhaiskasvatuslain 35 pykälässä säädetään siitä, että mitoitusta tulee nimenomaisesti tarkastella läsnä olevien lasten ja henkilöstön määrän mukaisesti. Mitoituksen tulee toteutua koko päivän aikana.

Käsityksemme mukaan varhaiskasvatuksen toimijat tekevät parhaansa koulutetun henkilöstön riittävyyden osalta. Toistaiseksi vaikuttaa kuitenkin siltä, että Suomessa ei ole riittävästi tarjolla kelpoisuusehtojen mukaista varhaiskasvatuksen henkilöstöä. Tilanne tältä osin on erittäin vaikea. Lasten päivittäisten palvelutarpeiden arviointi on haastavaa ja tarpeet muuttuvat

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

jatkuvasti. Hyvällä työvuorosuunnittelulla ja huoltajien riittävän ajoissa ilmoitettujen päivittäisten tarkempien hoitoaikojen osalta palvelua kehitetään jatkuvasti paremmaksi. Toisaalta haasteena on, että asiakasmaksulain tulorajojen noustessa palvelu on maksutonta entistä suuremmalle joukolle perheitä. Kunnista saadun tiedon perusteella lasten palvelutarpeet ovat laajentuneet ja samalla ilmoitukset lasten poissaoloista ja loma-ajoista jäävät helpommin tekemättä.

Näkemyksemme mukaan tältä osin ei kuitenkaan ole perusteltua muuttaa varhaiskasvatuslakia kansalaisaloitteen mukaisesti. Lakimuutos ei todennäköisesti parantaisi nykyistä tilannetta vaan voisi tehdä palvelun järjestämisestä jopa nykyistä vaikeampaa.

Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitus

Tarkemmista ikäryhmäkohtaisista mitoituksista säädetään valtioneuvoston varhaiskasvatukselle annetussa asetuksessa (23.8.2018/753). Päiväkodin henkilöstön yksityiskohtaisesta mitoituksesta säädetään asetuksen 1 pykälässä. Mitoituksen pääperiaatteet ovat olleen samankaltaisia jo yli 30 vuotta. Mitoitusten toteutumiseen on kiinnitetty erityistä huomiota vuosien 2021 ja 2022 aluehallintoviraston toteuttaman valvontaohjelman osalta.

Aluehallintoviraston julkaiseman vuoden 2021 tarkistuksia koskevan tarkastusraportin mukaan valvonnan kohteena olleissa päiväkodeissa on ollut 6 598 toimintapäivää. Henkilöstömitoitus ei ole ollut riittävä 45 toimintapäivänä. Henkilöstömitoitus on alittunut 0,69 % päiväkodin toimintapäivien määrästä. Päiväkotien lapsiryhmien ryhmäkoot ovat olleet varhaiskasvatuslain mukaisia 98,79 % toimintapäivistä (5 563 lapsiryhmää). Lapsiryhmien tasolla suhdeluku on toteutunut 96,81 % kaikista toimintapäivistä.

Vuoden 2022 koskevan tarkastusraportin mukaan valvonnassa tarkastettiin 508 päiväkotia. Päiväkotien henkilöstömitoitukset olivat olleet varhaiskasvatuslain mukaisia 98,49 %:ssa kaikista tarkastelun kohteena olleiden päiväkotien toimintapäivien määrästä. Päiväkodin lapsiryhmien ryhmäkoot ovat olleet varhaiskasvatuslain mukaisia 99,14 %:ssa kaikista tarkastelun kohteena olleiden lapsiryhmien toimintapäivien määrästä. Raportin mukaan erityisesti haasteet korostuvat henkilöstömitoituksen osalta pääkaupunkiseudulla ja suhdeluvun ylitykset johtuvat pääosin yllättävistä lasten varhaiskasvatusaikojen muuttumisista henkilöstön poissaoloista, joihin ei ole saatu sijaista.

Valvonnasta saatujen tulosten perusteella voidaan todeta, että varhaiskasvatuksen järjestäjät noudattavat henkilöstömitoitusta ja ryhmäkokoa säätelevää varhaiskasvatuslakia. Päiväkotien henkilöstömitoitus ja ryhmäkoko toteutuvat hyvin.

On toki ymmärrettävää, että ryhmäkohtaisessa tarkastelussa päiväkodissa on eri lapsiryhmien välisiä eroja päivittäisissä suhdeluvuissa. Tulokset eivät myöskään kerro siitä, miten kuormittavaksi päiväkodeissa tehty työ koetaan tai onko työntekijöillä tehtävään vaadittavaa kelpoisuutta.

Käsityksemme mukaan mitoituksen tarkastelun ja velvoitteiden muuttaminen päiväkodin ryhmätasolle ei ratkaise varhaiskasvatuksen henkilöstöongelmaa. Se pahentaisi sitä entisestään. Nyt säädökset mahdollistavat mm. erilaiset pienryhmätoiminnat päivän aikana. Vaikka lapset on jaettu erilaisiin perusryhmiin, toteutetaan toimintaa päivän aikana monenlaisissa pienryhmissä. Mikäli mitoitusvaatimus olisi ryhmäkohtainen, eikä joustavuutta sen osalta sallita, muuttuu toiminnan toteuttaminen erittäin haastavaksi. Myös joustavan toiminnan ja eri perheiden muuttuviin palvelutarpeisiin vastaaminen olisi mahdotonta. Jo nyt lapsen oikeus varhaiskasvatukseen on laaja eikä sitä voi kunnan yksipuolisella päätöksellä rajoittaa. Sen sijaan varhaiskasvatuslakiin tulisi saada pykälä, jolla huoltajia voidaan velvoittaa ilmoittamaan päivittäisestä palvelun käytöstä tietyn ajan puitteissa. Tällöin oikean henkilöstömäärän turvaaminen onnistuisi entistä paremmin.

Mitoituksesta poikkeaminen

Varhaiskasvatuslain 36 pykälää selkiytettiin 1.8.2021 tehdyn lakimuutoksen yhteydessä. Varhaiskasvatuslaissa nimenomaisesti todetaan, että 35 pykälässä tarkoitetusta suhdeluvusta ei ole sallittua poiketa henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä.

Lakimuutoksen yhteydessä annetussa sivistysvaliokunnan mietinnössä (SiVM 1/2021 vp) valiokunta piti tärkeänä huolehtia siitä, että varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja tuottajilla on riittävät ja toimivat sijais- tai muut varajärjestelyt myös henkilöstön äkillisiin ja yllättäviin poissaolotilanteisiin. Valiokunta korosti varmistumista siitä, että mitoitukseen kuuluvan henkilöstön poissaoloja ei korvata siirroilla toisista lapsiryhmistä käyttäen esimerkiksi mitoitukseen kuulumatonta henkilöstöä, kuten erityistä tukea tarvitsevien lasten avustajia. Sijaisjärjestelyt tulee toteuttaa lapsen edun mukaisesti.

Tältä osin pykälä on jo erittäin tiukka, eikä toiminnan toteuttamisessa ole tältä osin joustamisen varaa. Muutoksen myötä moni kunta kehitti omia sijaiskäytäntöjään ja ne paranivat entisestään. Muutos myös osaltaan lisäsi varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksia.

Huomautamme, että palvelun tulee olla lasten ja perheiden osalta äärimmäisen joustavaa, mutta samalla sen järjestäminen tulee toteuttaa erittäin tiukkojen reunaehtojen puitteissa.

Kustannusvaikutukset

Kustannusten osalta aloitteen mukainen ratkaisu vaatisi toteutuakseen jokaiseen päiväkotiin todennäköisesti vähintään yhtä uutta työntekijää jokaista kolmea mitoituksen alaisissa tehtävissä toimivaa kohti. Siitä huolimatta voi syntyä tilanteita, että henkilöstöä ryhmäkohtaisesti ei olisi aina ryhmässä läsnä vaadittua määrää. Kansalaisaloitteessa on todettu, että päiväkodissa päivän aikana on erilaisia tilanteita, joiden osalta henkilöstö joutuu olemaan pois ryhmästä. Osa näistä tehtävistä liittyy säädöksistä ja työehtosopimuksista tulevien vaateiden toteuttamiseen ja osa toiminnan normaaliin kehittämiseen sekä päivittäiseen kanssakäymiseen. Edellä mainittuja tehtäviä ovat esimerkiksi erilaiset huoltajien kanssa käytävät palaverit, toiminnan suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen liittyvät toimet jne. Enimmäkseen tehtävät kohdetuvat varhaiskasvatuksen opettajien tehtäviin. Eri toimintoja ja velvoitteita olisikin syytä tarkastella tältä osin niin paikallisesti kuin valtakunnallisestikin.

Vipusen mukaan vuonna 2022 päiväkodeissa Manner-Suomessa varhaiskasvatuksessa oli 42 620 varhaiskasvatuksen opettajaa, sosionomia ja lastenhoitajaa. Helsingin, Espoon ja Vantaan tiedot eivät löydy vipusesta, näiltä osin lukumäärä on kysytty suoraan kaupungeista. Vastaava yksityisen toiminnan henkilöstömäärä on laskelmissa mukana. Mitoituksen muuttamisen toteuttamiseksi tarvittaisiin varovaisestikin arvioiden yli 14 000 varhaiskasvatuksen lastenhoitajaa, opettajaa tai sosionomia nykyistä enemmän. Pelkästään palkkakustannuksina tämä tarkoittaa yli 530 miljoonaa euroa lisää vuodessa varhaiskasvatuksen lastenhoitajan palkan mukaan laskettuna. Palkkakulujen lisäksi haasteena on kelpoisen henkilöstön riittävyys ja saatavuus, joista on jo nyt kova pula.

Näkemyksemme mukaan, mikäli kansalaisaloitteen mukaiset toimet toteutettaisiin, tulisi todennäköisesti perusopetuksen ja muun sivistystoimen menoja leikata kustannusten kattamiseksi. Rahoituksen toteuttamiseksi kuntien tulisi todennäköisesti nostaa myös kunnallisveroastetta. Näin ollen kokonaisveroaste tulisi väistämättä nousemaan.

Lopuksi

Kuntaliitto ei kannata kansalaisaloitteessa vaadittuja muutoksia. Näkemyksemme mukaan varhaiskasvatuksen järjestämisen reunaehdot ja vaaditut mitoitukset ovat jo nyt erittäin tiukat. Kunnat ovat siitä huolimatta pystyneet toteuttamaan varhaiskasvatuspalvelun aluehallintoviranomaisen tarkastusraporttien mukaan säädösten mukaisesti. Kunnissa tehdään varhaiskasvatuksen järjestämisen osalta erinomaista ja laadukasta työtä. Kehitettävää edelleen on, mutta kansalaisaloitteessakin todetut palvelun

toteuttamisen haasteet ja työolosuhteiden parantaminen tulee toteuttaa paikallisesti sovittavilla keinoilla.

Perheille mahdollisen joustavan palvelukokonaisuuden toteuttaminen vaatisi enemmänkin joustavuutta mitoituksen poikkeamissäädöksiin lasten turvallisuudesta tinkimättä. On hyvä huomioida, että mitoituksia kiristämällä palvelun järjestäminen ei välttämättä tule laadukkaammaksi. Lisäksi on toivottavaa, että säädöksiä kiristämällä ei estetä paikallisesti hyvien ja tarkoituksenmukaisten toimintakäytäntöjen toteuttamista.

Näkemyksemme mukaan mitoituksia ei ole tarpeen kiristää, sen sijaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että osallistumisasteen noustessa sekä nykyisten työntekijöiden eläköityessä tarvitaan kelpoisuusehdot täyttävää henkilöstöä entistä enemmän. Kelpoisen henkilöstön riittävyys varhaiskasvatuksen tehtäviin tulisi pikaisesti turvata huomioiden vuoden 2030 mennessä toteutettava henkilöstörakenteen muutos.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Jarkko Lahtinen
kehittämispäällikkö

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi