

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI LASTEN PÄIVÄHOIDOSTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 6 §:N 1 MOMENTIN MUUTTAMISESTA**1 Nykytila**

Varhaiskasvatuslain (36/1973) 1 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatusta voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi. Lain 5 §:n mukaan päiväkodissa hoidettavien lasten määrästä sekä hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvasta henkilöstöstä säädetään tarkemmin asetuksella.

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen (239/1973) 6 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/92) 4 tai 5 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus. Pykälän 2 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13 osapäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden.

Asetus 804/92, johon päivähoitoasetuksen 6 §:ssä viitataan, on korvattu lailla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005). Lain voimaantulopykälän mukaan jos muussa lainsäädännössä viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen asetukseen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista, on sen sijasta sovellettava tätä lakia. Varhaiskasvatuslain 4 a §:n mukaan lasten päivähoidon henkilöstön kelpoisuusvaatimukseen sovelletaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettua lakia sekä sen nojalla annettuja säännöksiä, sellaisina kuin ne ovat voimassa tammikuun 1 päivänä 2013.

2 Ehdotuksen sisältö

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman (Neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta 27.5.2015) mukaan nostetaan päivähoidossa yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhdetta 1/7:stä 1/8:aan.

Ehdotuksella muutettaisiin lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 1 momenttia siten, että päiväkodissa tulisi hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005), sellaisena kuin se on voimassa tammikuun 1 päivänä 2013, 7 tai 8 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään kahdeksaa kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden.

Ehdotuksella muutettaisiin päiväkodeissa 3 vuotta täyttäneiden lasten ja hoito- ja kasvatustehtävissä olevien henkilöiden välistä mitoitus- ja suhdetta siten, että nykyisen seitsemän

lapsen sijasta päiväkodissa tulisi olla yksi hoito- ja kasvatustehtävissä oleva henkilö kahdeksaa lasta kohden.

Säännökseen tehtäisiin lisäksi tekninen korjaus. Voimassa olevan säännöksen viittaus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 4 ja 5 §:ään muutettaisiin viittaukseksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettuun lakiin (272/2005) ja sen vastaaviin 7 ja 8 §:ään, sellaisina kuin ne ovat voimassa tammikuun 1 päivänä 2013.

Alle 3-vuotiaiden lasten henkilöstömitoitusta ei muutettaisi. Myöskään perhepäivähoitoa koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi.

3 Ehdotuksen vaikutukset

Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan koskee päiväkodissa annettavaa varhaiskasvatusta. Asetusmuutos tulisi voimaan 1.8.2016.

Asetusmuutoksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on käytetty Tilastokeskuksen kuntasektorin palkkatilaston tietoja vuodelta 2013 sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lasten päivähoiton tilastotietoja vuodelta 2013. Laskelmissa kasvattajien määrä on arvioitu päiväkodissa olleiden lasten lukumäärän ja lainsäädännön mukaisen henkilöstömitoituksen kautta. Lasten määrä on tilastoitu vuoden viimeisen toimintapäivän mukaan, jolloin taloudellisten vaikutusten arvioinnin laskelmissa oletetaan, että lasten määrä vuoden aikana on keskimäärin sama kuin tilastointipäivänä.

Lasten määrissä on huomioitu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustilain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta, jossa muutetaan subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta. Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen johdosta laskelmissa on arvioitu, että arviolta 7 400 päiväkodissa varhaiskasvatuksessa olevaa 2–6-vuotiasta lasta siirtyy kokopäiväisestä osapäiväiseen varhaiskasvatukseen, jolloin henkilöstömäärän mitoituksen muutos ei koskisi näitä lapsia. Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen johdosta laskelmissa on arvioitu, että arviolta 1600 päiväkodissa varhaiskasvatuksessa olevaa 3–6-vuotiasta lasta siirtyy kokopäiväisestä osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen. Osaviikkoisessa varhaiskasvatuksessa lasten ja kasvattajien suhdeluku määrittyy kokopäiväisen varhaiskasvatuksen mukaan, mikäli varhaiskasvatusaika ylittää 5 tuntia päivässä, jolloin henkilöstömäärän mitoituksen muutos koskisi näitä lapsia.

Laskelmissa on oletettu, että henkilöstömitoituksen muutos ei koske erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia, joita arvioidaan olevan päiväkodissa järjestettävässä varhaiskasvatuksessa noin 9 400 kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa. Eri-tyisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevien lasten määrän arvioinnin pohjana on käytetty Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemaa Lasten päivähoito 2013 – kuntakyselyn osaraporttia.

Laskelmissa on oletettu, että päiväkodeissa on noudatettu nykyisen päivähoitoasetuksen mukaisia henkilöstömitoituksia, jolloin seitsemää yli 3-vuotiasta lasta kohden on kokopäivähoitossa ollut yksi kasvattaja ja että 1/3 kasvattajista on lastentarhaopettajia ja 2/3 lastenhoitajia.

Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan tulee vähentämään varhaiskasvatuksen henkilöstömäärää noin 1580 henkilön verran, joista arviolta on 530 lastentarhanopettajia ja 1050 lastenhoitajia. Kuntasektorin palkkatilaston mukaan laskettuna lastentarhanopettajan vuosittainen työnantajakustannus on noin 40 200 euroa ja lastenhoitajan noin 35 900 euroa vuoden 2016 tasoon korotettuna.

Suorat palkkakustannuksien vähennykset kunnissa ovat vuositasolla arviolta 59,1 miljoonaa euroa. Lisäksi säästöjä syntyy tilakustannuksista, joiden osalta on arvioitu säästökäsi 7,8 miljoonaa euroa eli 50 prosenttia arvioidusta maksimisäästöstä, joka olisi noin 15,5 miljoonaa euroa. Kokonaissäästöarvio yhteensä on noin 66,9 miljoonaa euroa. Säästöarvioon ei ole sisällytetty sitä, että palkkauskulujen lisäksi lisäsäästöjä tulee myös muista henkilöstömenoista, kun henkilöstön määrä pienenee. Myös kuntien tarve uusiin tilainvestointeihin vähenee.

Ehdotettu muutos merkitsisi säästöä peruspalvelujen valtionosuuksiin (momentti 28.90.30). Vuonna 2016 arvioitu säästö on noin 25,2 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on noin 6,470 miljoonaa 25,72 prosentin valtionosuusprosentilla laskettuna, ja kuntien omarahoitusosuus noin 18,730 miljoonaa euroa. Vuonna 2017 säästö on noin 62,4 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on noin 16,042 miljoonaa 25,72 prosentin valtionosuusprosentilla laskettuna, ja kuntien omarahoitusosuus noin 46,358 miljoonaa euroa. Vuonna 2018 arvioitu säästö on noin 64,4 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on noin 16,556 miljoonaa 25,72 prosentin valtionosuusprosentilla laskettuna, ja kuntien omarahoitusosuus noin 47,844 miljoonaa euroa. Vuodesta 2019 alkaen säästö on 66,9 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on noin 17,199 miljoonaa ja kuntien omarahoitusosuus noin 49,701 miljoonaa euroa.

Henkilöstömitoituksen muuttaminen tehostaisi kuntien ja yksityisten toimijoiden varhaiskasvatuksen toteuttamista, koska lapsia voitaisiin ottaa toimintayksiköihin ja lapsiryhmiin nykyistä enemmän kasvattajia kohden. Päivähoitolain muutoksessa varhaiskasvatuslaiksi (580/2015), joka tuli voimaan 1.8.2015, lakiin lisättiin säännös ryhmien enimmäiskoosta niin, että päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Muutoksen seurauksena kolmen kasvattajan kokopäiväryhmässä voisi olla nykyisen 21 lapsen sijaan 24 lasta. Ryhmissä, joissa on yhdistetty koko- ja osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevia lapsia, ryhmäkoko voi olla tätä suurempi, mikäli muut lain asettamat edellytykset täyttyvät. Lapsiryhmien muodostamisessa tulee aina ottaa huomioon varhaiskasvatuslain 5 a §, jonka mukaan varhaiskasvatuksen ryhmät tulee muodostaa ja tilojen suunnittelu ja käyttö järjestää siten, että varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa.

Lasten määrän kasvaessa lapsiryhmissä ja toimintayksiköissä lasten vuorovaikutussuhteiden kokonaismäärä kasvaisi sekä toisiin lapsiin että aikuisiin varhaiskasvatuspäivän aikana. Esitys vähentäisi henkilökunnan mahdollisuuksia jokaisen lapsen yksilölliseen ja lapsiryhmän tarpeenmukaiseen kohtaamiseen, huomioimiseen, havainnoimiseen sekä kehityksen ja oppimisen tukemiseen. Nämä seikat saattaisivat vaikuttaa lapsen kognitiiviseen, sosiaaliseen ja emotionaaliseen kehitykseen sekä sitä kautta myöhempään koulumenestykseen.

Kun lasten määrä toimintayksiköissä ja lapsiryhmissä kasvaisi, edellytettäisiin johtajalta ja hoito- ja kasvatushenkilöstöltä nykyistä tarkempaa toiminnan järjestelemistä, suunnittelua ja arvioimista sekä pedagogisten toimintakäytäntöjen tarkastelua, jotta kaikkien lasten tarpeisiin pystyttäisiin vastaamaan ja varhaiskasvatuksen tavoitteet yksilö- ja lapsiryhmätasolla saavutettaisiin. Tehtävien lapsikohtaisten suunnitelmien määrä lapsiryhmätasolla tai toimintayksikkötasolla kasvaisi esityksen johdosta, samoin niiden vanhempien määrä, joiden kanssa henkilöstön tulisi olla yhteistyössä muun muassa lapsikohtaisten suunnitelmien laatimisessa ja lapsen kehityksen tukemisessa. Varhaiskasvatuslain 7 a §:n mukaisesti jokaiselle lapselle laaditaan henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Tähän lapsikohtaiseen suunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tarvitseman tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen.

Varhaiskasvatuslain 9 §:n mukaan Opetushallitus toimii varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona. Opetushallitus laatii varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, joiden tarkoituksena on edistää ja ohjata varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa varhaiskasvatuslaissa säädettyjä varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa määrätään varhaiskasvatuksen keskeisistä sisällöistä, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja lapsen vanhempien ja muiden huoltajien välisestä yhteistyöstä, monialaisesta yhteistyöstä sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä. Opetushallitus valmistelee perusteet yhteistyössä tarvittavien tahojen kanssa.

Esityksellä voisi olla vaikutusta henkilöstön jaksamiseen työssä, työhyvinvointiin ja -motivaatioon sekä alan vetovoimaisuuteen ja alalta poishakeutumiseen. Asetusmuutos vähentäisi varhaiskasvatuksessa tarvittavan henkilöstön määrää. Lasten varhaiskasvatuksen tehtävissä toimivista suurin osa on naisia, josta johtuen työpaikkojen vähentyminen kohdistuisi enemmän naisiin kuin miehiin.

4 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä.

5 Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä elokuuta 2016.

6 Toimivalta

Asetuksenantotoimivalta perustuu varhaiskasvatuslain (36/1973) 5 §:ään.