

## **Lausunto Opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (kuulemistilaisuus 22.8.2019)**

Hyvinvointiala HALI ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen varhaiskasvatukseen liittyvästä lakimuutosesityksestä. Lakimuutoksella esitetään palautettavaksi subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen 1.8.2020 lähtien.

Hyvinvointiala HALI ry kannattaa sitä, että perheillä on tarvittaessa valittavissa myös kokoaikaisen varhaiskasvatuksen palvelut. Liiton näkemyksen mukaan perheet ovat parhaita asiantuntijoita lastensa kasvatusta ja hoitoa koskevissa asioissa. Syntyvyys on Suomessa tällä hetkellä ennätysellisen alhaisella tasolla ja kaikki keinot perhe-elämän ja työn yhteensovittamiseksi on oltava käytössä.

Kuntien on ollut mahdollista rajata varhaiskasvatusoikeutta 1.8.2016 lähtien. Rajauksen on toteuttanut 135 kuntaa ja se on koskenut noin 5 500 lasta. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen piirissä oli vuonna 2017 THL:n tilaston mukaan 29 % kaikista varhaiskasvatuksessa olevista lapsista.

Liitto korostaa varhaiskasvatuksen joustavaa järjestämistä julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä ja palveluntuottajien tasapuolista kohtelua ja valvontaa omistajatahosta riippumatta. Kunnissamme tarvitaan sekä julkisia että yksityisiä toimijoita kuten käytäntö tällä hetkellä osoittaa. Lisäksi Hyvinvointiala HALI ry painottaa, että perheille tulee olla tarjolla riittävästi erityistä kasvatuseriaatetta tai –pedagogiikkaa soveltavien päiväkotien palveluita.

### **Yleistä lakiesityksen vaikutuksista varhaiskasvatuksen järjestämiseen**

Varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on kunnilla ja kunnat myös tuottavat valtaosan varhaiskasvatuspalveluista. Vuonna 2017 kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä oli 203 250 lasta (ei sisällä ostopalvelupaikkoja). Vaikka syntyvien lasten määrä on pienentynyt jo useiden vuosien ajan, on varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä kasvanut hieman.

Kaiken kaikkiaan varhaiskasvatuksen merkitys osana lapsen elinikäisen oppimisen polkua on viime vuosina korostunut. Yksityinen palvelutarjonta on lisääntynyt kuntien lisääntyneen kysynnän myötä. Yksityisellä varhaiskasvatuksella onkin tänä päivänä järjestelmän toimivuuden kannalta välttämätön rooli.

	Lasten määrät (2017)	Lasten osuudet (2017)	Kustannukset (2016), milj. €
<b>Koko varhaiskasvatus</b>	247 968	100 %	n. 2,8 mrd (+ perhepäivähoito)
<b>Kunnalliset päiväkodit (ei sis. ostopalvelu)</b>	182 669	74 %	2 533
<b>Ostopalvelupäiväkodit</b>	5 685	2 %	83
<b>Palveluseteli</b>	23 449	9 %	119
<b>Yksityisen hoidon tuki</b>	15 587	6 %	101
<b>Perhepäivähoito</b>	20 578	8 %	-
<b>Yksityisten osuus (ostopalvelu, palveluseteli ja yks. hoid. tuki)</b>	44 721	18 %	303

Palveluntuotanto ja sen jakautuminen eri tuottajille.

Lisää tilastotietoa varhaiskasvatuksen markkinoista ja yksityisten toimijoiden kannattavuudesta liitteessä 1.

### **Kokopäiväinen varhaiskasvatus talouden näkökulmasta**

Hyvinvointiala HALI ry:n arvion mukaan yksityinen varhaiskasvatus tulee lisääntymään merkittävästi vuoteen 2030 mennessä. Liitto korostaa, että lakiesityksen yritysvaikutukset ja talousvaikutukset on arvioitava huolellisesti. Varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisen poistaminen tulee aiheuttamaan kunnille merkittäviä lisäkustannuksia.

Tämän hetkiset kuntakohtaiset kustannuserot kertovat, että varhaiskasvatuksessa on olemassa kustannusten säästöpotentiaalia. Yksityisen varhaiskasvatuksen osuutta lisäämällä saavutettaisiin kunnissa merkittäviä kustannussäästöjä, koska yksityinen varhaiskasvatus on kunnille kustannuksiltaan julkista edullisempi vaihtoehto. Selvitysten (esimerkiksi EPSI Rating selvitys ja pääkaupunkiseudun kuntien kysely) mukaan yksityisen varhaiskasvatuksen laatu on julkisen päivähoiton laatua jonkun verran korkeampi.

<https://www.hyvinvointiala.fi/varhaiskasvatustutkimus-varhaiskasvatuksen-asiakastytyvaisuus-huippuluokkaa/>

[https://www.kuusikkokunnat.fi/varhaiskasvatus\\_raportit](https://www.kuusikkokunnat.fi/varhaiskasvatus_raportit)

Lakimuutosesityksen mukaan vuoden 2020 valtionosuuksiin lisättäisiin 7,1 miljoonaa euroa ja vuodesta 2021 alkaen 17 miljoonaa euroa. Koska kyseessä on uusi tehtävä, tulee valtionosuuden kattaa 100 prosenttia kustannuksista. Lakiesitysluonnoksessa on tarkasteltu kustannuslisäystä vain subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden lisäämisen osalta. Tämä

vaikuttaa myös kustannuksia nostavasti hallitusohjelmassa toteutettavaksi sovittuun yli 3 -vuotiaiden ryhmäkokojen pienentämiseen (s.166). Muutoksista tulee aiheutumaan käytännössä myös jonkun verran päivähoitopaikkojen tyhjäkäyttöä. Tyhjä paikka aiheuttaa käytännössä suunnilleen samat kustannukset kuin täysi paikka. Varhaiskasvatuksen taloushaasteita lisää myös kiky -sopimuksen poistuminen, tehostetun suomen kielen opetuksen tuleminen velvoittavaksi, varhaiskasvatuksen maksuttomuuden mahdollinen laajentuminen jne. tekijät,

### **Palveluseteli lisää varhaiskasvatuksen järjestämisen joustavuutta**

Palvelusetelitoiminnan avulla kunnat voivat välttyä päiväkotitoimintaan liittyvien kiinteistöjen investoinneilta. Yksityisen ja julkisen yhteistyö lisää myös kunnan kykyä reagoida muuttoliikkeen vaikutuksiin sekä paikallisesti että alueellisesti. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä tulee ottaa korkealla painoarvolla huomioon perheiden preferenssit. Päiväkotien tulee sijaita vanhempien työmatkojen kannalta joustavasti ja kuntien välillä tulee olla tarpeen mukaan yhteistyötä. Valtakunnallisesti toimivat yksityiset toimijat rakentavat vuosittain kymmeniä päiväkoteja ja näin niille on kertynyt merkittävää osaamista lapsen kehitystä ja oppimista tukevien kiinteistöjen rakentamisessa.

### **Kuntien ja lakia säätevien viranomaisten tulee kohdella julkisia ja yksityisiä tuottajia kilpailuneutraalisti**

Hallitusohjelman mukaan julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuspalvelun on toimittava samoilla laadullisilla kriteereillä (s. 167). Julkisia ja yksityisiä tuottajia tulee koskea samat valvonta- ja hallintomenettelyt ja niiden tulee olla tuottajatahosta riippumattomia kohdistuen tuotetun palvelun laatuun. Toimitilojen tarkastukset tulee suorittaa samoin valtakunnallisista lähtökohdin. Tällä hetkellä käsityksemme mukaan yksityisiä päiväkoteja valvotaan tiukemmin kuin julkisia. Valvonnan intensiteetti vaihtelee kunnittain. Näin ollen valvonnan pitäisi tapahtua ulkopuolisen, riippumattoman toimijan toimesta.

Varhaiskasvatuksen lakimuutosta valmisteltaessa tulee hallituksen esitykseen sisällyttää laskelmat siitä, miten julkinen ja yksityinen varhaiskasvatus saatetaan perheiden näkökulmasta taloudellisesti tasavertaiseen asemaan. Perheiden maksettavaksi jäävät asiakasmaksut määräytyvät jo nyt samoin lakisääteisin perustein, mutta huomioon tulee ottaa myös se, että yksityisen hoidon tuen taso on jäänyt vuosien myötä jälkeen kustannustason noustua. Lisäksi kunnat voivat määrittää palvelusetelin arvon ristiriitaisesti palvelusetelilain kanssa (lain mukaan palvelusetelin arvon tulee vastata kunnan oman toiminnan kustannuksia).

Julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuspalvelun kilpailuneutraaliteetin turvaamiseksi tulee Kelan maksaman yksityisen hoidon tuen tasoa korottaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alennusta vastaavasti, jotta perheillä on mahdollisuus valita yksityinen varhaiskasvatus. Yksityisen hoidon tuki on jäänyt vuosien myötä jälkeen ja eroa kasvattivat merkittävästi vuoden 2018 voimaan astuneet varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alennukset. Yksityisen hoidon tuen piirissä on tilastojen mukaan reilut 6 prosenttia varhaiskasvatuksessa olevista lapsista. Jotkut kunnat kompensoivat jälkenjäänyttä yksityisen hoidon tukea kuntalisän kautta. Kuntalisiä maksavien kuntien määrä on kuitenkin pienentynyt viime vuosina.

Eräs keino järjestämistavasta riippumattoman kustannusneutraalin järjestelmän luomiseksi on määrittää kunnassa lapsikohtainen varhaiskasvatuskustannus, joka seuraa lasta riippumatta siitä, minkä varhaiskasvatuspaikan perhe valitsee. Järjestelmä edellyttää sitä, että myös kunnalla on valmius sopeuttaa varhaiskasvatustoimintansa laajuutta ja kustannuksia kuntaan kohdistuvaa kysyntää seuraten. Tämä järjestelmä parantaisi perheiden mahdollisuuksia varhaiskasvatuksen ja työn yhteensovittamiseen sekä mahdollistaisi joustavasti erityistä pedagogiikkaa tarjoavien päiväkotien joustavan valinnan. Järjestelmä lisäisi tasa-arvoisuutta, yksinkertaistaisi varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvää hallintoa ja pienentäisi sekä kunnan että perheiden kustannuksia kuntalaisten edun mukaisesti.

Varhaiskasvatukseen liittyvä järjestämisvastuu ja järjestämiseen liittyvä päätöksenteko olisi edelleen kunnilla kuten nytkin. Nykyinen toimintatapa, jossa kunta ikään kuin ylhäältä päin päättää perheiden arkeen liittyvistä merkittävistä asioista, ei vastaa kansalaisten ajattelutapaa. Kunnat eivät voi ottaa huolehtiakseen kaikkia perheiden asioita ja lainsäädännöllä ei ole tarkoitus säädellä kansalaisten arkipäivän valintoja.

### **Lakiesityksessä tulee arvioida lisähenkilöstön tarve vuoteen 2030**

Hyvinvointiala HALI ry haluaa pitää kiinni varhaiskasvatuksen moniammatillisesta työkalutuurista. Päiväkodeissa tarvitaan myös tulevaisuudessa varhaiskasvatuksen opettajia, varhaiskasvatuksen sosionomeja ja varhaiskasvatuksen lastenhoitajia sekä muuta henkilökuntaa. Kelpoisuusehtojen muuttaminen ei saa johtaa moniammatillisen työkalutuurin häviämiseen tai kaventumiseen. Henkilöstön kelpoisuusvaatimusten ja koulutustason nostaminen lakiehdotuksen esittämällä tavalla ei saa Hyvinvointialan liiton varauksetonta tukea. HALI tukee ns. educare-mallia.

Lakiuudistuksen henkilöstörakennetta ja kelpoisuusehtojen rajausta koskevat esitykset on laadittu yhden ammattiryhmän ehdoilla eli varhaiskasvatuksen opettajien näkökulmasta. Samalla varhaiskasvatuspalvelujen tuottajien mahdollisuutta vaikuttaa henkilöstörakenteeseen rajoitetaan jäykästi. Hallinnollisten johtotehtävien osalta on epätarkoituksenmukaista rajata henkilöiden koulutustaustaa. Kannatamme kuitenkin sitä, että johtajalta vaaditaan riittävää johtamistaitoa ja -kokemusta.

Lainsäädäntöön ei tule sisällyttää normeja, joita ei ole mahdollista toteuttaa arkityössä. Mitoituksesta poikkeaminen tulee olla mahdollista esimerkiksi äkillisissä työntekijöiden sairastumistilanteissa tietenkään lasten turvallisuudesta tinkimättä. Lisäksi esimerkiksi ikään perustuvien ryhmien merkitys päiväkodeissa ei ole enää samanlainen kuin aiemmin, koska nykyaikainen varhaiskasvatus edellyttää eri ikäisten yhdessä toimista. Tämän tyyppisissä asioissa tarvitaan mieluummin suuntaa antavaa ohjeistusta kuin lakiin kirjattavia ehdottomia velvoitteita. Päiväkodissa esiintyy jatkuvasti lukuisia muutostilanteita, joissa on erittäin vaikea tai mahdotonta noudattaa lain yksityiskohtaista kirjausta. Muutostilanteita syntyy vaikkapa perheiden muuttaessa paikkakunnalta toiselle, lasten iän muuttuessa, sisarusuhteisiin liittyvistä syistä jne.

Ulkomailla tutkinnon suorittaneiden osalta tulee olla toimiva osaamisen tunnistamisen järjestelmä, joka antaa myös heille mahdollisuuden työskennellä ammatissaan täysipainoisesti. Asia on tärkeä esimerkiksi siksi, että maassamme on useita kielipäiväkoteja, joissa tulee olla kyseistä kieltä äidinkielenään puhuvia työntekijöitä. Tällä hetkellä suurin henkilöstöryhmä on koulutetut lastenhoitajat, joiden osuus on yli puolet. Noin puolet toimialan työllisistä on varhaiskasvatuksen opettajia ja päiväkodin johtajia.

Vuonna 2018 tehtyjen lakimuutosten seurauksena uudet vaatimukset ovat alkaneet näkyä rekrytoinneissa jo nyt. Esimerkiksi lastenhoitajia voi jäädä työttömiksi uusien vaatimusten vuoksi. Nykyisellä henkilörakenteella on Suomessa pystytty tuottamaan kansainvälisestikin arvioiden varsin laadukasta varhaiskasvatusta. Hyvinvointiala HALI ry ei kannata henkilöstön mitoituksia tai pätevyysvaatimuksia jäykistäviä toimintamalleja. On resurssien hukkaamista kategorisesti pohtia henkilöstörakennetta pelkästään tutkinnon perusteella.

Hallitusohjelman mukaan varhaiskasvatuksen ammattilaisten saatavuus tullaan turvaamaan koko maassa (s. 166) ja lisäkoulutustarpeet arvioidaan (s.167). TEM:n ammattibarometrin <https://www.ammattibarometri.fi/kartta2.asp?vuosi=19i&ammattikoodi=2342&kieli=fi> esimerkiksi varhaiskasvatuksen opettajista on jo nyt merkittävää puutetta lähes koko maassa. Esimerkiksi Helsingin alueelta puuttuu tällä hetkellä noin 200 opettajaa ja varhaiskasvatusoikeuden rajauksen poisto vaikuttaa henkilöstötarvetta lisäävästi eniten juuri suurissa kaupungeissa.

Hyvinvointiala HALI ry esittää, että varhaiskasvatuksen sosionomeille palautetaan varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. Tämä lisää mahdollisuuksiamme tukea perheitä ongelmatilanteissa ja ylipäättään perhemyönnteistä ajattelua yhteiskunnassamme.

Varaamme mahdollisuuden täydentää lausuntoamme tarvittaessa 22.8.2019 pidettävän kuulemistilaisuuden jälkeen.

Lisätiedot: johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, puhelin 0400 436 438

Helsinki 21.8.2019

Hyvinvointiala HALI ry

Ulla-Maija Rajakangas  
Toimitusjohtaja

## **Liite 1. Eräitä tilastotietoja varhaiskasvatuksen markkinoista**

Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa oli vuonna 2018 yhteensä 3 167 toimipaikkaa ja ne työllistivät yhteensä 51 100 htv. Kunnallisen varhaiskasvatuksen tuotos oli n. 2,56 mrd euroa vuonna 2017.

Yksityisiä yritysten ja järjestöjen toimipaikkoja oli vuonna 2017 yhteensä 1 050. Näistä yritysten toimipaikkoja oli 816 ja järjestöjen 233. Yksityinen varhaiskasvatus työllisti 7 300 henkilöä ja yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 410 miljoonaa euroa. Yksityisen osuus on kokonaisuutenaan noin viidenneksen luokkaa.

Yritysten kannattavuus on ollut viime vuosina varsin vaatimatonta ja vakavaraisuus on ollut melko alhaisella tasolla. Yritysten käyttökateprosentti oli vuonna 2017 TEM:n toimialaOnline -palvelun mukaan 6,3 vuonna 2017 ja liiketulos 3,0 prosenttia. Varhaiskasvatusalan yritykset ovat keskimäärin melko pieniä. Alle 10 henkilöä työllistävien mikroyritysten osuus työllisyydestä ja liikevaihdosta oli runsas viidennes. Lukumääräisesti 2-9 henkilöä työllistäviä yrityksiä oli 48 prosenttia.

THL:n tilaston mukaan Kelan yksityisen hoidon tuen hoitorahaa maksettiin vuonna 2016 yhteensä 16 338 lapsen varhaiskasvatuksen järjestämistä varten. Yksityisen hoidon tuen osuus varhaiskasvatuksessa oli 6,7 prosenttia vuonna 2016. Vuonna 2017 järjestettiin 23 449 lapsen varhaiskasvatus palvelusetelillä ja kustannukset olivat yhteensä n. 119 miljoonaa euroa.