

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Kirjallinen kuuleminen hallituksen esityksestä varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 249/2020 vp)

Kiitämme kuulemispyynnöstä ja lausumme seuraavaa:

Johdanto

Kentältä tulleiden viestien perusteella toteaa Hyvinvointiala HALI ry, että ryhmäkokoihin liittyvien suhdelukujen soveltaminen varhaiskasvatuksessa on ollut käytännössä jonkun verran kirjavaa ja vaikeaselkoista. Suhteutettuna siihen, että varhaiskasvatuksen piirissä on yli 250 000 lasta ja varhaiskasvatuksen toimipaikkoja on yli 3 200, ei asiaan liittyvien epäkohtailmoitusten määrä ole kuitenkaan erityisen suuri. Etelä-Suomen aluehallintovirastosta saatujen tietojen mukaan alueella (asukkaita 2,3 miljoonaa) oli vuonna 2019 yhteensä 33 kantelua ja 36 eri syistä tehtyä epäkohtailmoitusta.

Hyvinvointiala HALI ry pitää valvonnan suurimpana puutteena tällä hetkellä sitä, että kunnat voivat järjestää valvonnan haluamallaan tavalla ilman raportointia aluehallintovirastolle. Kunnat ovat siis varhaiskasvatuksen valvonnan osalta kahdessa roolissa; toisaalta ne tuottavat itse palvelua ja toisaalta valvovat samoista asiakkaista ”kilpailevien” yksityisten toimijoiden toimintaa.

Valvovien viranomaisten tulee valvoa palvelun laatua eikä palveluntuottajatahoa ja Hyvinvointi HALI ry on jo pitkään edellyttänyt varhaiskasvatuspalveluiden osalta sitä, että 1) kunnat veloitetaan laatimaan omavalvontasuunnitelma kuten yksityisten toimijoidenkin velvollisuus on ja 2) viranomaisvalvonta järjestetään siten, että aluehallintovirastot pystyvät puuttumaan samalla tavalla kunnallisen ja yksityisen palveluntuottajan toimintaan ja että valvonnan periaatteet ovat samat. Hyvinvointiala HALI ry pitää kestäättömänä epäkohtana sitä, että vaikka kunnat tuottavat valtaosan (noin 80 %) kaikista varhaiskasvatuspalveluista, eikä lainsäädäntö edellytä kunnilta omavalvontasuunnitelmaa ja sen julkistamista.

Mitoitusta koskevista muutosehdotuksista

Lakiesitys sisältää muutosehdotuksen varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisia osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevan suhdeluvun 1/13 poistamisesta. Poiston on arvioitu maksavan noin 44 miljoonaa euroa.

Varhaiskasvatuksen osallistumisaikojen vaihtoehtoisuutta tulee rajata

Hyvinvointiala HALI ry toteaa muutosesityksen osalta, että jotta osapäivämitoituksen poisto olisi toimiva, täytyy varhaiskasvatuslaissa ottaa huomioon varhaiskasvatuspaikan käyttöaika. Tällä hetkellä perheet voivat vapaasti valita tuntimäärän, jota käyttävät.

Ehdotamme, että osallistumisaikojen vaihtoehtoisuutta rajattaisiin esimerkiksi siten, että valittavana olisi 1) kokopäiväinen varhaiskasvatukseen osallistuminen (7 h / päivä tai enemmän) ja 2) viikkokohtaisesti määritelty osa-aikainen osallistuminen (35 h/viikko tai enemmän). Selkeytys edistäisi tarkoituksenmukaisia henkilöstömitoituksia koko päivälle ja selkiyttäisi palvelun organisointia ilman, että se vähentäisi vanhempien oikeuksia.

Jos lakisääteisestä mitoituksesta poistettaisiin osa-aikaisuus ja vanhemmat valitsivat sen siitä huolimatta, olisi seurauksena suuria haasteita talouden ja toiminnan järjestämisessä ja järjestämisvelvollisille kunnille syntyisi tarpeettomia kuluja. Työnantajan on järjestettävä työ joka tilanteessa mitoituspöytäkirjojen mukaisesti.

Päiväkodin mitoituksesta poikkeamisesta säädetään varhaiskasvatuslain 36 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluista, jos lasten keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaisesti päiväkodissa enempää kuin suhdeluku edellyttää. Edellinen lain kohta kumoaa edellä mainitun lakimuutosehdotuksen, mikäli laissa ei määritetä varhaiskasvatukseen osallistumisaikaa.

Jos perheillä on mahdollisuus valita vähäisemmät varhaiskasvatukseen osallistumispäivät kuin kuluvaan kuun toimintapäivät, tarkoittaa se sitä, että henkilöstömitoitusta suhteutetaan läsnä oleviin lapsiin. Jos osa-aikamitoitusta suhdeluissa ei voida käyttää, tarjotaan osalle työntekijöistä osa-aikatyötä. Tämä tekee varhaiskasvatuksen ryhmistä jatkuvasti muuntuvia niin lasten kuin varhaiskasvattajien osalta. Jatkuvat muutokset lisäävät kiireen tuntua ja työn kuormittavuutta eivätkä edistä lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen vakaata ja pitkäjänteistä kasvupolkua.

Lakiesitys edellyttäisi toteutuessaan käytännössä pysyvää lisäresurssia äkillisiä poissaoloja varten

Lakiesityksen mukaan tällä hetkellä olemassa oleva tilapäinen poikkeaminen kiellettäisiin siten, että lakiin lisättäisiin maininta ”henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä”. Maininta tarkoittaisi käytännössä muun muassa sitä, etteivät äkilliset sairastumistapaukset toimisi perusteena tilapäiselle mitoituksesta poikkeamiselle. Tällaisten äkillisten tilanteiden ehkäisemiseksi jouduttaisiin tilanteeseen, että päiväkodissa olisi oltava pysyvä lisäresurssi mahdollisia äkillisiä poissaoloja varten. Tämä lisäisi

varhaiskasvatuspalveluiden kustannuksia merkittävästi ilman varmuutta siitä, että muutos varsinaisesti parantaisi varhaiskasvatuksen sisältöä tai lasten etua.

Työvoiman saatavuus vaihtelee ja on jo nyt tietyillä alueilla erittäin haastavaa. Tarvittavaa lisäresursointia ei voi rakentaa sijaisjärjestelmän varaan, vaan se vaatisi pysyvän järjestelyn. Kuinka toimitaan, jos sijaista ei lukuisista yrityksistä huolimatta saada välittömästi tarpeen ilmenettä?

Varhaiskasvatuspalveluiden kulut lisääntyisivät ilman että saavutetaan laille asetettuja tavoitteita?

Kunnat ovat varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa ja uudistus lisäisi erittäin merkittävästi kunnan oman toiminnan kuluja sekä velvoittaisi kunnat korvaamaan vastaavat kulut yksityisille palveluntuottajille (ostopalvelutoiminta, palvelusetelit sekä yksityisen hoidon tuki kuntalisineen). Hallituksen esityksessä ei ole osoitettu yksityiskohtaisesti mistä löytyvät tarvittavat ammattilaiset ja miten esitetyt uudistukset rahoitetaan.

Palvelusetelitoiminnassa käytetään muun muassa alle 3 -vuotiaan osapäiväistä (50%) palveluseteliä. Muutoinkin palveluseteli -toimintamallissa on käytössä useilla eri välyksillä olevia tuotteita (esimerkiksi 60, 70, 80, 80 tai 90%) sekä alle että yli kolmevuotiaille. Nämä osapäiväiset lapset aiheuttavat lähes samat kustannukset kuin kokopäiväiset lapset. Esimerkiksi 80 % palveluseteli mahdollistaa 150 kuukausituntia varhaiskasvatusta, mutta työnantajan on mahdotonta mitoittaa työntekijän työpanosta tässä tilanteessa esimerkiksi 80 %:iin.

Ainoaksi laissa hyväksytyksi poikkeamisperusteeksi jäisi ”päiväkodissa samaa paikkaa käyttävät lapset ovat satunnaisesti ja lyhytaikaisesti samanaikaisesti paikalla esimerkiksi vanhempien työvuoron yllättävän muuttumisen vuoksi”. Ehdotettu muutos asettaisi suuret ja pienet päiväkodit eriarvoiseen asemaan (case -esimerkit). Suuressa päiväkodissa on mahdollista järjestellä sijaistuksia, koska lapsiryhmiä on paljon.

Mitoituksen varmistamiseen liittyvää lisäresursointia harkittaessa tulee nykytilannetta analysoida huolellisesti, jotta voidaan arvioida, voidaanko ehdotetuilla muutoksilla saada aikaan suunniteltuja vaikutuksia. Arkipäivän haasteita on, että vanhemmat eivät muista aina ilmoittaa sairauspoissaoloista ja päiväkodissa on erittäin harvoin kaikki lapset paikalla. Työvuorosuunnittelussa lähdetään kuitenkin siitä, että kaikki lapset ovat paikalla.

Ilmoittamisvelvollisuutta koskevista muutosehdotuksista

Lakiesityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen henkilökunnan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta (54 a §) sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta (54 b §). Esityksessä ehdotetaan, että jos varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluva huomaa tai saa tietoonsa lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvan epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan, hänen tulisi viipymättä ilmoittaa siitä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle. Tämän puolestaan tulisi ilmoittaa asiasta kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavalle viranhaltijalle. Varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön

tulisi ilman aiheetonta viivytystä käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Opetushallitus toteaa OKM:lle tämän lakiesityksen hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että ”henkilöstön virkavelvollisuuksiin ja työtehtäviin kuuluu ilmoittaa epäkohdista tai niiden uhasta omalle esihenkilölle varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen henkilöstöllä on jo velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista. Opetushallituksen käsityksen mukaan varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan tulee tarvittaessa antaa ohjausta ja neuvontaa mahdollisen epäkohdan poistamiseksi. Myös aluehallintovirastoilta saatu ohjaus ja neuvonta on merkityksellisessä asemassa.” Monilla yksityisillä toimijoilla on jo käytössään palautejärjestelmiä.

Aluehallintovirastot eivät kannattaneet hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan yhteisessä lausumassa lakiin kirjattavaa uutta ilmoitusvelvollisuutta.

Hyvinvointiala HALI ry:n näkemys ilmoitusvelvollisuudesta

Hyvinvointiala HALI ry kannattaa sitä, että työntekijät tekevät matalalla kynnyksellä epäkohtia havaitessaan ilmoituksia toimintayksikön vastuuhenkilölle. Jos omassa organisaatiossa on käytössä anonyymien ilmoittamisen mahdollistava järjestelmä, on kynnys ilmoitusten tekoon matala. Varhaiskasvatustoiminnassa ilmeneviin epäkohtiin ja ilmeisiin epäkohtien uhkien pystytään vastaamaan voimassa olevan lainsäädännön ja kuntien omien ohjeistuksien perusteella tai niitä tarkentamalla.

Lakisääteisyys johtaisi hallinnollisen työn lisääntymiseen julkisissa ja yksityisissä yksiköissä sekä viranomaisissa, eikä välttämättä edistäisi kehittämistyötä. Käytännössä työntekijät tekisivät ilmoituksen omasta työstään tai kuulemastaan epäkohdasta. Mikäli ilmoitusvelvollisuus kirjataan lakiin, tulee velvoitteiden ja niistä johtuvien toimenpiteiden kohdistua samalla tavalla julkisiin ja yksityisiin yksiköihin.

Nimettömien epäkohtailmoitusten jättäminen viranomaiselle voi aiheuttaa myös haitallisia lieveilmiöitä. Siksi laissa tulee korostaa velvollisuutta ilmoittaa asiasta ensisijaisesti omaan yksikköön ja mikäli ilmoitus tehdään kuntaan, aluehallintovirastoon tai Valviraan (ottamatta huomioon lain velvollisuutta ilmoittaa ensisijaisesti omaan yksikköön) tulee ilmoituksen tapahtua nimellä. Nimettömänä ilmoittaminen saattaa esimerkiksi mahdollistaa tilanteen, jossa omaan työnantajaan tai työyhteisöön syystä tai toisesta tyytymätön työntekijä tekee ilmoituksen puutteellisin tiedoin ohi oman yksikön vastuuhenkilön. Nimettömistä ilmoituksista saattaa aiheutua nimellä tehtyä enemmän hallinnollista työtä ja kustannuksia aiheuttavia selvitysprosesseja lopputuleman ollessa, ettei ole tarvetta korjaustoimenpiteisiin tai että kyseessä on väärinkäsitys.

Lakitekstin mukaan toimipaikan vastuuhenkilön pitää käynnistää toimet epäkohdan tai sen uhan poistamiseksi välittömästi ja hän ei voi sitä tehdä, jos tieto kulkee hänelle useamman tahon kautta. Ilmoitusten jättäminen nimettöminä aluehallintovirastoihin ja kuntiin saattaa lisätä aiheettomien epäkohtailmoitusten määrää, koska ilmoituksen tekijällä ei ole velvollisuutta tarkistaa tietoja tms. Nimettömänä tehdyt ilmoitukset eivät myöskään edistä työyhteisön avoimuutta. Tilannetta voidaan verrata myös muihin palveluihin; esimerkiksi

lastensuojelussa ei lastensuojeluilmoituksen tekoon velvollinen henkilö voi jättää nimetöntä lastensuojeluilmoitusta. Pidämme tärkeänä, että ilmoituksen asianmukaisuus pystytään varmistamaan ja että se kohdistuu nimenomaan palvelussa ilmenneisiin seikkoihin.

Jos ilmoitusvelvollisuus kirjataan lakiin, tulee se määritellä täsmällisesti. Täsmällisemmän määrittelyn lisäksi ilmoitusvelvollisuus tulisi rajata varhaiskasvatushenkilöstön itse havaitsemiin epäkohtiin ja epäkohdan ilmeisiin uhkiin. Nyt ehdotus velvoittaa henkilöstön ilmoittamaan myös muulla tavoin tietoonsa saamasta epäkohdasta, vaikkei ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva työntekijä ole itse voinut sitä todentaa. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kiinnitti hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa huomiota ilmoitusvelvollisuuden täsmälliseen rajaamiseen; ”Näkemykseni mukaan esitetyn säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tarkemmin käsitellä ja ilmetä menettelyohjeesta tiedottamista ja sen sisältöä koskevia seikkoja. Kun kyse on henkilöstölle asetettavasta velvollisuudesta sekä velvoitteista toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta, tulisi menettelyohjeista mielestäni selkeästi ilmetä ne päiväkodin henkilökuntaan kuuluvat työntekijät, joita ilmoitusvelvollisuus koskee, miten ja kenelle ilmoitus tehdään, sekä riittävästi ohjausta sen arvoimiseksi, millaisia epäkohtia ilmoitusvelvollisuus koskisi. Ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista tulisi tiedottaa kaikkia päiväkodissa työskenteleviä henkilöitä, myös niitä, joita ilmoitusvelvollisuus ei koskisi.”

Annamme mielellämme lausuntoon liittyviä lisätietoja, yhteyshenkilömme johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, 0400 436 438.

Ulla-Maija Rajakangas
Toimitusjohtaja
Hyvinvointiala HALI ry

Liite: Taustatietoa yksityisestä varhaiskasvatuksesta

Yksityinen toiminta (yritykset, järjestöt, yms.) oli 395 miljoonaa euroa. Yksityiseen toimintaan on luettu kuntien kilpailuttamat lasten päivähoidon ostopalvelut, palvelusetelimuotoinen toiminta sekä yksityisen hoidon tuki (lakisääteinen tuki ja kuntalisät), sillä koko yksityisen hoidon tuki kirjautuu kuntien menoiksi taloustilastoissa (Kuvio 2).

Taulukko 3 Yksityisen lasten päivähoidon toimipaikat 2018 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Toimipaikat, lkm	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto, milj. euroa	Järjestöjen osuus liikevaihdosta, %
Lasten päiväkodit	1063	7812	400	20,7
Muu lasten päivähoito	290	888	29	47,1
Yhteensä	1353	8700	429	22,5

Yksityisessä lasten päivähoidossa toimi 1 353 toimipaikkaa, josta varsinaisen varhaiskasvatuksen piirissä oli 1 063 toimipaikkaa vuonna 2018. Loput toimipaikoista tarjosivat avointa päiväkot-, leikkipuisto- ja koululaisten iltapäivätoimintaa. Järjestöjen yms. osuus lasten päivähoidon liikevaihdosta oli noin 23 prosenttia (Taulukko 3).