



/6 .4.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi
varhaiskasvatuslaki@minedu.fi

Lausuntopyyntö 24.2.2015, OKM 15/010/2015

Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi varhaiskasvatuslaiksi, joka kumoaisi lasten päivähoidosta annetun lain ja asetuksen. Laissa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen sekä kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta. Laissa uudistettaisiin ja selkeytettäisiin varhaiskasvatuksen sääntelyä painottaen ensisijaisesti lapsen etua ja oikeuksia sekä vahvistettaisiin varhaiskasvatuksen suunnittelua, toimijoiden yhteistyötä ja huoltajien vaikuttamismahdollisuuksia. Lailla olisi tarkoitus saattaa loppuun varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirto sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Lapsella olisi vanhempainrahakausien päätyttyä ennen perusopetuksen alkamista nykyistä vastaava subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen sekä esiopetuksen aikana osapäiväiseen varhaiskasvatukseen.

Lapsen tukemista koskevia säännöksiä uudistettaisiin kohti kolmiportaisen tuen mallia. Tukea olisi varhaiskasvatuksessa annettava lapselle heti tuen tarpeen ilmettyä tarpeellisin pedagogisin, rakenteellisen ja hyvinvointia tukevin järjestelyin. Tuen tarvetta olisi lisäksi arvioitava säännöllisesti, vähintään kerran vuodessa.

Laissa korostettaisiin varhaiskasvatuksen suunnittelua ja arviointia toiminnan laadun turvaamisessa. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä noudatettaisiin Opetushallituksen laatimia varhaiskasvatussuunnitelman perusteita, joita voitaisiin täydentää paikallisilla suunnitelmilla. Jokaiselle lapselle olisi lisäksi laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Varhaiskasvatuksen suunnittelua täydentäisivät velvollisuus omavalvontasuunnitelman laatimiseen, joka laajenisi koskemaan kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä, sekä varhaiskasvatuksen omatoiminen sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen suorittama ulkoinen arviointi.



Henkilöstön kelpoisuutta ja mitoitusta koskevat säännökset pysyisivät pääosin ennallaan, mutta säännökset nostettaisiin päivähoitoasetuksesta lain tasolle. Lisäksi laissa säädettäisiin päiväkodin ryhmäkoosta. Varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi päiväkodin yhdessä ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia.

Varhaiskasvatuksen hallintoa ja valvontaa koskevat säännökset yhdistettäisiin kunnallisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen osalta. Opetushallitus tulisi varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastoksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sijaan sekä valvontaviranomaiseksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sijaan.

Esitysluonnokseen sisältyy ehdotus arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan sosiaalihuoltoa koskevia arvonlisäverolain säännöksiä sovellettaisiin varhaiskasvatuslaissa tarkoitettuun varhaiskasvatukseen. Verovelvollisuutta koskeva säännös ei muuttuisi, vaikka varhaiskasvatuksen käsite korvaisi lasten päivähoidon.

Valtiovarainministeriön lausunto

Päivähoitolain uudistaminen ja päivähoitoa koskevan sääntelyn selkeyttäminen on monin tavoin perusteltua. Ehdotus varhaiskasvatuslaiksi on kuitenkin hyvin yksityiskohtainen ja sisältää paljon säännöksiä siitä, miten varhaiskasvatusta tulee järjestää. *Jatkovalmistelussa tulisi vielä kiinnittää huomiota siihen, onko kaikesta esityksessä mainitusta tarpeen säätää lailla ja näin yksityiskohtaisesti.* Varhaiskasvatusta ja sen kehittämistä ei tulisi tarpeettomasti jäykistää lainsäädännöllä.

Julkisen talouden kestävyysvaje huomioiden säädösvalmistelussa pitäisi tähdätä mm. hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tavoitteena olevaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen sekä julkisen talouden rasisituksen keventämiseen. *Varhaiskasvatushenkilöstön kelpoisuutta ja mitoitusta koskevia säännöksiä ei tule kirjata lain tasolle.* Rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti uudessa varhaiskasvatuslaissa henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia tulisi pikemminkin väljentää ja sillä tavoin edesauttaa tehokkaampaa työnjakoa palvelujen tuotannossa, paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista ja tarkoituksenmukaisimpien ratkaisujen löytymistä.

Ehdotus ei sisällä merkittäviä uusia tehtäviä tai velvoitteita kunnille, mutta kuitenkin täsmennyksiä nykyisiin tehtäviin ja velvoitteisiin (esim. 5 §, 11 §, 13 §, 16 §, 4. luku, 23 §, 24 §, 6. luku, 38 §). Ehdotetuilla täsmennyksillä on vaikutuksia palveluiden järjestämisen suunnitteluun ja kustannuksiin, joista osaa on arvioitu jo hallituksen esityksessä 341/2014. *Esitettävien uusien velvoitteiden ja täsmennysten taloudellisia vaikutuksia ja kuntavaikutuksia tulee arvioida nyt esitettyä tarkemmin. Tarkastelussa tulee myös huomioida, että kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 § 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.*

Vuoden 2015 ensimmäiseen lisätalousarvioon ei sisälly lakiluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa mainittua uutta momenttia ja rahoitusta uudistuvan varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön toimeenpanon edistämiseen. Lain toimeenpanon todetaan edellyttävän mittavan koulutuskokonaisuuden suunnittelua ja toteuttamista koko varhaiskasvatuksen henkilöstölle ja paikallistason hallinnon edustajille. Lisäksi lisämäärärahalla varmistettaisiin myös uudistettavien varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon tuki paikallistasolla sekä tukimateriaalin valmistaminen. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole tarkemmin arvioitu tai esitetty näistä aiheutuvia kustannuksia. *Mikäli varhaiskasvatuslain säätämisestä ja toimeenpanosta esitetyn mukaisena katsotaan aiheutuvan välittömiä tai välillisiä taloudellisia vaikutuksia, tulee ne arvioida ja sisällyttää hallituksen esityksen taloudellisiin vaikutuksiin.*

Päätökset toimenpide-ehdotusten mahdollisesta toteuttamisesta ja niiden edellyttämien taloudellisten resurssien kohdentamisesta tehdään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarviomenettelyn yhteydessä.

Ehdotus tulee käsitellä kuntalain (365/1995) 8 § mukaisesti kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Yksityiskohtaisia huomioita kuntien talouden ja hallinnon näkökulmasta

Ehdotuksen 5 § 3 momenttiin sisältyisi kunnille uusi velvoite siitä, että kunnan olisi järjestettävä varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainnin sekä liikenneyhteydet. *Palvelun sijainti ja läheisyys ovat asioita, joiden ratkaiseminen tulisi jättää kuntien palvelujen järjestämistä koskevan suunnittelun ja palveluverkkoratkaisujen varaan, eikä niitä pitäisi säädöksillä tarpeettomasti jäykistää.* Kuten luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, ei läheisyysperiaate voi kuitenkaan tuoda oikeutta vaatia päivähoitopaikkaa tietystä toimipisteestä, vaan palvelut tulee järjestää siten, että ne ovat tosiasiallisesti niihin oikeutettujen käytettävissä. Tarkempi toteuttamistapa tulee jättää kunnan harkintaan laissa säädetyt näkökohdat huomioon ottaen.

Ehdotuksen 13 §:n mukaan vuorohoitoa olisi järjestettävä lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyseessä olisi vakiintuneen tulkinnan kirjaaminen lakiin. Perustelujen mukaan pykälään kirjattaisiin vakiintunut tulkinta vuorohoidon tarveharkintaisuudesta. Pykälä on kuitenkin kirjoitettu velvoittavaan muotoon (*on järjestettävä*), eikä tarveharkintaiseksi, jolloin kyseessä olisi uusi velvoite kunnille. Sen taloudelliset vaikutukset tulisi tällöin arvioida ja kustannukset rahoittaa kunnille kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan täysimääräisesti.

Ehdotuksen 38 § 4 momentissa säädettäisiin päiväkotien ryhmäkoosta samansisältöisesti, mitä on jo esitetty hallituksen esityksessä 341/2014 ja minkä eduskunta on hyväksynyt. Veloitteen kuntiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset oli esityksessä 341/2014 arvioitu puutteellisesti ja kustannuksista tulisikin esittää enemmän taustatietoa ja perusteluja. *Yleisesti ottaen ryhmäkoon kaltaiset kysymykset olisi tullut jättää palvelun järjestäjien*

paikallisesti ratkaistaviksi tai vähintään jättää niihin poikkeamismahdollisuudet tilapäisratkaisuin esim. lyhyen varoitusaajan hoitopaikkojen muutoksissa.

Ehdotuksen 46 §:n 3 momentissa säädetyn toiminnan aloittamisvaiheeseen liittyvän palveluntuottajan toimintayksikön tarkastusten osalta laissa tulisi olla säännös, jonka mukaan kunta voisi halutessaan periä yksityiseltä palveluntuottajalta enintään tarkastuksen tekemisestä aiheutuvia kustannuksia vastaavan maksun tarkastuksesta.

Opetushallitukselle ehdotettu uusi valvonta- ja ohjaustehtävä

Varhaiskasvatuksen valvontaan ja ohjaukseen on ehdotettu neliportaista viranomaismallia, jossa toimijoina ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, aluehallintovirastot ja kunnat. Ehdotetussa mallissa opetus- ja kulttuuriministeriölle kuuluu varhaiskasvatuksen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat varhaiskasvatusta toimialueellaan ja Opetushallitus ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen suunnitelmallisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja valvonnassa. Opetushallitus voi antaa aluehallintovirastoille varhaiskasvatuksen ohjausta ja valvontaa koskevia yleisiä määräyksiä. Opetushallituksella on lisäksi tietyissä, laissa säädettyissä tilanteissa tehtävänä käsitellä itse varhaiskasvatusta koskeva ohjaus- tai valvonta-asia. Näitä tilanteita ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Yksityisen palvelun tuottajan järjestämää varhaiskasvatusta valvovat aluehallintovirastojen ja Opetushallituksen lisäksi lain 49 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija.

Ehdotettu malli vastaisi periaatteessa nykyistä mallia, mutta sillä poikkeuksella, että Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirastolle (Valvira) kuuluvat erityiset valvontatehtävät ja aluehallintovirastoihin kohdistuva ohjaustehtävä siirtyisivät Opetushallitukselle. Opetushallituksen valvontatoimivalta olisi kuitenkin osin Valviraa suppeampi. Toisaalta Opetushallitukselle on esitetty toimivalta antaa aluehallintovirastoille varhaiskasvatuksen ohjausta ja valvontaa koskevia yleisiä määräyksiä, millaista toimivaltaa Valviralla ei ole.

Tosiasiallisesti ehdotettu malli merkitsee kuitenkin laajempaa muutosta valtion valvontaviranomaisrakenteessa, sillä Opetushallitus ei ole aiemmin toiminut valvontaviranomaisena eikä sille ole kuulunut aluehallintovirastojen valvontatoiminnan yhdenmukaisuuden ohjaus. Opetushallituksen toimiala muuttuisi esityksen myötä asiantuntija- ja kehittämisviranomaisesta myös ohjaus- ja valvontaviranomaiseksi.

Valtiovarainministeriön asettamassa ja helmikuussa 2015 valmistuneessa valtion keskus- ja aluehallinnon selvityshankkeessa (VIRSU-hanke) keskeiseksi virastorakenteen kehittämisperiaatteeksi nostettiin virastorakenteen selkeys. VIRSU-hankkeen keskushallinnon selvitysryhmän raportissa todettiin rakenteen selkeyden osalta valvontatehtävien organi-

sointia koskien, että ”valvontaviranomaisten osalta on mietittävä uudestaan miten valvontatehtävät voidaan jatkossa hoitaa tuloksellisesti ja tehokkaasti. Valvontaresurssien kohdentamisessa on mietittävä erilaisten tuotto-riskikartoitusten tekemistä ja siten kohdennettava resurssit sinne missä niitä voidaan tehokkaimmin hyödyntää. Arviointi viraston valvontatehtävien sisällöstä ja toimintatavoista on luonnollisesti tehtävä viranomaiskohtaisesti.”

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluista käy ilmi, että Opetushallitukselle ehdotettu varhaiskasvatuksen valvontatehtävä on käytännössä osoittautunut Valviran tehtävänä miltei kokonaan vailla konkreettista sisältöä olevaksi. Esitysluonnoksen yleisperustelujen mukaan ”lasten päivähoitoa koskevat valvonta-asiat ovat tyypillisesti sellaisia, jotka käsitellään aluehallintovirastoissa. Ennen päivähoidon hallinnon siirtoa 1.1.2013 opetus- ja kulttuuriministeriöön Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ratkaistavana oli ollut yksi päivähoitoa koskeva kantelu aluehallintoviraston esteellisyyden vuoksi. Siirron jälkeen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa ei ole ollut yhtään päivähoitoa koskevaa kantelua joulukuuhun 2014 mennessä. [...] Käytännössä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ei ole juuri käsitellyt varhaiskasvatukseen liittyviä valvonta-asioita ja näiden tapausten voidaan jatkossakin olettaa olevan harvinaisia.” Jos Opetushallitukselle säädetään valvontatehtävä, joka tosiasiallisesti realisoituu vain äärimmäisen harvoin, nousee pohdittavaksi, millä laillisuusvalvontaosaamisella se tosiasiallisesti pystyisi menestyksellisesti ja tehokkaasti valvontatehtävää hoitamaan. Opetushallitukseen ei tehtävien vähäisyyden vuoksi syntyisi varhaiskasvatuksen laillisuusvalvontaan tarvittavaa erityisosaamista eikä tällaisen erityisosaamisen ylläpitäminen olisi tuottavan ja tehokkaan viranomaistoiminnan kokonaisuuden kannalta perusteltua.

Varhaiskasvatuksen valvonta- ja ohjausosaaminen on aluehallintovirastoissa, jotka alueilla läsnä olevina viranomaisina hoitavat myös tarvittavat toimintayksiköiden tarkastukset. Kukin aluehallintovirasto voi käsitellä kaikki toimialueensa varhaiskasvatusta koskevat ohjaus- ja valvontatehtävät. Huomiona todettakoon, että lakiluonnoksen 51 §:n 2 momentin 3 kohtaan sisältyvä viraston esteellisyyttä koskeva säännös, jonka nojalla ainoa Valviran ratkaistavaksi päätynyt valvonta-asia on sille siirretty, on jo itsessään oikeudelliselta sisällöltään epäselvä (ks. PeVL 21/2009 vp).

Opetus- ja kulttuuriministeriölle kuuluu perustuslain 65 §:n mukaisen ministeriön yleistoimivallan nojalla tehtäväksi ohjata aluehallintovirastojen toimintaa varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja valvonnassa.

Edellä mainitun perusteella lakiesityksen jatkovalmistelussa on syytä vielä kriittisesti arvioida, ovatko Opetushallitukselle säädettäväksi ehdotettu varhaiskasvatuksen valvontatehtävä sekä Opetushallituksen aluehallintovirastoihin kohdistuva yleinen ohjaustehtävä tarpeellisia. Ehdotuksessa luonnosteltua hallinnollista ohjaus- ja valvontarakennetta tulisi tältä osin keventää ja järjestelmää virtaviivaistaa luopumalla Opetushallitukselle suunnitellusta aiempien kokemusten perusteella tarpeettomaksi osoittautuneesta valvontatehtävästä sekä aluehallintovirastojen ohjaustehtävästä.

Opetushallitukselle ei tulisi myöskään säätää lakiluonnoksen 51 §:ään sisältyvää aluehallintovirastoihin kohdistuvaa hallinnon sisäisten yleisten määräysten antotoimivaltaa. Hallinnon sisäisten yleisten määräysten antotoimivalta kuuluu varhaiskasvatusasioissa opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Perustuslain 65 §:n mukainen yleistoimivalta hallinnon sisäisten määräysten antamiseksi kuuluu ministeriöille. Esimerkiksi Valviralla ei ole Opetushallitukselle esitetynkaltaista yleistä määräyksenantotoimivaltaa suhteessa aluehallintovirastoihin. Perusteluissa mainittu valvontasuunnitelmien laatiminen ei tällaista toimivaltaa edellytä. Mikäli Opetushallituksen yleinen määräyksenantotoimivalta sisältyy tässä esitetyn näkemyksen vastaisesti lopulliseen hallitukseen esitykseen, tulee asiaa arvioida hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta koskevassa luvussa.

Luonnoksessa todetaan, että Opetushallitukselle varhaiskasvatuslain kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa osoitetut kolmea henkilötyövuotta vastaavien resurssien arvioidaan riittävän myös valvontatehtävien hoitamiseen. *Organisaatiomuutokset eivät saisi aiheuttaa lisähenkilötyövuositarpeita, vaan tarpeet tulee hoitaa esim. olemassa olevan henkilöstön siirroilla tai tehtävämuutoksilla.*

Kanteluiden käsittelyä koskevat säännökset

Hallintolain hallintokantelua koskevia 1.9.2014 voimaan tulleita 8 a luvun säännöksiä sovelletaan paitsi valtion ja kuntien viranomaisten toiminnasta tehtyjen kanteluiden käsittelyyn niin myös viranomaiskoneiston ulkopuoliseen toimintaan siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintoa tehtävää. Hallintokantelun voi tehdä myös viranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamisesta, vaikka tehtävää hoitaisi lain nojalla tehdyn ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen palveluntuottaja. Ns. puhtaasti yksityistä toimintaa koskeviin kanteluihin hallintolain 8 a luku ei ilman erillistä viittaussäännöstä sovellu.

Koska osa varhaiskasvatuslain mukaisesta valtion ja kuntien valvomasta varhaiskasvatuksesta näyttäisi jäävän hallintolain kantelukäsittelyä koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle (hallituksen esitysluonnoksessa käytetty termiä ”yksityisesti järjestetyt palvelut”), olisi varhaiskasvatuslakiin tarpeen ottaa viittaussäännös, jossa todetaan, että kantelukäsittelyyn sovelletaan mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta (vrt. esim. laki sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista 23 a §). Näin hallintolain hallintokantelua koskevia säännöksiä esimerkiksi valvovan viranomaisen harkintavallasta, kanteluiden kahden vuoden vanhentumisajasta ja muutoksenhakukiellosta voitaisiin yhdenmukaisesti soveltaa kaikessa varhaiskasvatuslain mukaisessa kantelukäsittelyssä; sekä kuntien että valtion toteuttamassa valvonnassa ja sekä kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen että muuhun varhaiskasvatukseen kohdistuen. Lisättäessä lakiin viittaussäännös hallintolain 8 a lukuun lievenvät lakiluonnoksen 55 § ja 62 § 2 mom. tarpeettomia, koska kantelun seuraamuksia ja muutoksenhakukieltoa koskevat säännökset sisältyvät hallintolakiin. Sen sijaan lakiluonnoksen 56 § on tarpeen säilyttää.

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tehtävät

Tarkoituksena on, että aluehallintovirastoille kuuluvat ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tehtävät keskitetään 1.8.2015 alkaen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa toimivalle valtakunnalliselle ruotsinkieliselle opetustoimen palveluyksikölle. Tehtävänsiirtoa koskeva aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muutos on tarkoitus viedä valtioneuvoston istuntoon sen jälkeen, kun Tasavallan presidentti on vahvistanut eduskunnan 13.3.2015 hyväksymän lasten päivähoidosta annetun lain muutoksen. *Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tehtävien keskittäminen edellyttää toteutuessaan lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen yleisperustelujen päivittämistä.*

Aluehallintovirastojen rekisterinpitotehtävä

Lakiluonnoksen 46 ja 48 § laajentavat aluehallintovirastojen rekisteröinti-tehtävän koskemaan yksityisten päiväkotien lisäksi myös yksityistä perhepäivähoitoa. Esitysluonnoksen perusteella tarkoituksena näyttää olevan, että vain lain voimaantulon jälkeen toimintansa aloittavien yksityisten perhepäivähoidon tuottajien tiedot viedään rekisteriin. *Esityksen vaikutusarvioinnissa tulee arvioida, missä määrin esitetty rekisteröintitehtävän laajentuminen aiheuttaa aluehallintovirastoille lisää työtä ja millaisia resurssi-vaikutuksia tällä on. Lakiluonnoksen 48 §:n mukaisesti ilmoitusten rekisteröinnistä tulee perittäväksi maksu, mikä aiheuttaa myös uuden kustannuserän yksityisille perhepäivähoidon tuottajille. Myös tämä yritysvaikutus on syytä esityksessä todeta.*

Laki arvonnalisäverolain 38 §:n muuttamisesta

Arvonnalisäverolain (1501/1993) 37 §:n mukaan arvonnalisäveroa ei suoriteta sosiaalihuoltona tapahtuvasta palvelujen ja tavaroiden myynnistä. Lain 38 §:n mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan valtion tai kunnan harjoittamaa sekä sosiaaliviranomaisen valvomaan muun sosiaalihuollon palvelujen tuottajan harjoittamaa toimintaa, jonka tarkoituksena on huolehtia lasten ja nuorten huollosta, lasten päivähoidosta, vanhustenhuollosta, kehitysvammaisten huollosta, muista vammaisten palveluista ja tukitoimista, päihdehuollosta sekä muusta tällaisesta toiminnasta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle arvonnalisäverolaiksi HE 88/1993 vp. mukaan verottomia sosiaalihuoltoon liittyviä palveluja olisivat muun muassa kasvatusta sekä muu huolenpito ja ylläpito. Sosiaalihuollolla tarkoitettaisiin muun muassa lasten ja nuorten huoltoa sekä lasten päivähoitoa. Sosiaalihuollon verottomuus koskisi vain huoltotoimen harjoittajan luovuttamia palveluja ja tavaroita. Sosiaalihuoltoa olisi valtion tai kunnan harjoittaman toiminnan lisäksi sosiaaliviranomaisten valvoma yksityinen toiminta. Jos palvelun tarjoaja ei itse ole sosiaaliviranomaisten valvoma huoltotoiminnan harjoittaja, hän olisi verovelvollinen luovuttamisestaan palveluista arvonnalisäverolain yleisten säännösten mukaisesti. Sosiaalihuollon käsitteen tarkempi sisältö määräytyisi sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuoltoa koskevien erityislakien mukaan.

Arvonlisäverolain verottoman sosiaalihuoltopalvelun laajuus on määritelty Suomea sitovasti yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetussa neuvoston direktiivissä 2006/112/EY (arvonlisäverodirektiivi). Arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan g ja h alakohtien mukaan jäsenvaltioiden on vapautettava verosta sosiaalihuoltoon tai sosiaaliturvaan läheisesti liittyvät palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset, julkisoikeudellisten laitosten tai muiden kyseisessä jäsenvaltiossa tunnustettujen, sosiaalisia hyvinvointipalveluja tuottavien laitosten palvelujen suoritukset ja tavaroiden suoritukset sekä julkisoikeudellisten laitosten tai muiden kyseisessä jäsenvaltiossa tunnustettujen, sosiaalisia hyvinvointipalveluja tuottavien laitosten suorittamat palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset, jotka liittyvät läheisesti lasten ja nuorten suojeluun.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on ehdottanut arvonlisäverolain 38 §:ään liittäväksi säännös, jonka mukaan arvonlisäverolain 37 ja 38 §:ää sovellettaisiin edelleen varhaiskasvatukseen, vaikka varhaiskasvatus ei enää ole sosiaalipalvelu. Perusteluina opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että varhaiskasvatuksen katsotaan kuuluvan sisältönsä vuoksi enemmän opetus- ja koulutustoimeen kuin sosiaalihuoltoon. Sen järjestämiseen, ohjaamiseen ja valvontaan liittyvät menettelyt vastaisivat kuitenkin pääosin sitä mitä aiemmin säädettiin sosiaalihuoltoon lukeutuvasta lasten päivähoidosta. Toiminta olisi ilmoituksenvaraista, vastaavassa laajuudessa rekisteröityä ja sitä valvoisi kunnan asianmukainen lautakunta. Varhaiskasvatuksen arvonlisävero-oikeudellista asemaa ei ole tämän vuoksi katsottu olevan tarpeen muuttaa siitä, mitä lasten päivähoidosta säädetään.

Varhaiskasvatus tulee säilyttää arvonlisäverolain mukaisena sosiaalihuoltopalveluna. Tätä tukee opetus- ja kulttuuriministeriön esittämien perusteiden lisäksi arvonlisäverodirektiivin rakenne, jossa lasten ja nuorten suojelu on katsottu osaksi sosiaalisia hyvinvointipalveluja. Opetus- ja kulttuuriministeriön ehdottama lisäys arvonlisäverolain 38 §:ään tehtävästä viittauksesta varhaiskasvatuslakiin ("Tässä ja 37 §:ssä säädettyä sovelletaan myös varhaiskasvatuslaissa tarkoitettuun varhaiskasvatukseen") tulisi kuitenkin korvata viittauksella toimintaa valvovaan viranomaiseen.

Verottoman toiminnan rajaaminen arvonlisäverolaissa suoraan muun lainsäädännön kautta johtaisi siihen, että verottomuutta ei enää määriteltäisi toiminnan valvonnan avulla, vaan suoraan muun lainsäädännön kautta. Tämä voisi aiheuttaa epäselvyyttä verovapauden soveltamisalasta ja vääristää kilpailuneutraliteettia. Opetus- ja kulttuuriministeriön ehdottama lisäys arvonlisäverolain 38 §:ään muuttaisi myös lain rakennetta. Mikäli muussa sosiaalihuoltopalveluja koskevassa taustalainsäädännössä tehtäisiin tulevaisuudessa vastaavia muutoksia vastaavalla viittaustekniikalla, voisi arvonlisäverolain 38 § muodostua vaikeasti hahmotettavaksi ja vaatia jatkuvaa päivitystarvetta.

Edellä mainituin perustein esitetään, että arvonlisäverolain 38 § rakenne säilytetään nykyisessä muodossaan. Ehdotettua lakitekstiä valvontaviranomaisten osalta tulisi muuttaa siten, että se kattaa myös viranomaiset, jotka valvovat varhaiskasvatuslain mukaista toimintaa.

Lausunnon keskeinen sisältö

Valmistelussa tulee vielä kiinnittää huomiota siihen, onko kaikesta esityksessä mainitusta tarpeen säätää lailla ja näin yksityiskohtaisesti. Varhaiskasvatushenkilöstön kelpoisuutta ja mitoitusta koskevia säännöksiä ei tule kirjata lain tasolle.

Esitettävien uusien velvoitteiden ja täsmennysten taloudellisia vaikutuksia ja kuntavaikutuksia tulee arvioida esitysluonnosta tarkemmin. Mikäli varhaiskasvatustalain säätämisestä ja toimeenpanosta katsotaan aiheutuvan välittömiä tai välillisiä taloudellisia vaikutuksia, tulee ne arvioida ja sisällyttää hallituksen esityksen taloudellisiin vaikutuksiin. Tarkastelussa tulee myös huomioida, että kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 § 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Päätökset toimenpide-ehdotusten mahdollisesta toteuttamisesta ja niiden edellyttämien taloudellisten resurssien kohdentamisesta tehdään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarviomenettelyn yhteydessä.

Palvelun sijainti ja läheisyys ovat asioita, joiden ratkaiseminen tulisi jättää kuntien palvelujen järjestämistä koskevan suunnittelun ja palveluverkkoratkaisujen varaan, eikä niitä tulisi säädöksillä tarpeettomasti jäykistää. Myös ryhmäkoon kaltaiset kysymykset olisi ollut hyvä jättää palvelun järjestäjien paikallisesti ratkaistaviksi tai vähintään jättää niihin poikkeamismahdollisuudet tilapäisratkaisuin esim. lyhyen varoitusaajan hoitopaikkojen muutoksissa.

Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä vielä kriittisesti arvioida, ovatko Opetushallitukselle säädettäväksi ehdotettu varhaiskasvatuksen valvontatehtävä sekä Opetushallituksen aluehallintovirastoihin kohdistuva yleinen ohjaustehtävä lainkaan tarpeellisia. Ehdotuksessa luonnosteltua hallinnollista ohjaus- ja valvontarakennetta olisi perusteltua tältä osin keventää ja järjestelmää virtaviivaistaa luopumalla Opetushallitukselle suunnitellusta aiempien kokemusten perusteella tarpeettomaksi osoittautuneesta valvontatehtävästä sekä aluehallintovirastojen ohjaustehtävästä.

Opetushallitukselle ei tule säätää lakiluonnoksen 51 §:ään sisältyvää aluehallintovirastoihin kohdistuvaa hallinnon sisäisten yleisten määräysten antotoimivaltaa. Hallinnon sisäisten yleisten määräysten antotoimivalta kuuluu varhaiskasvatusasioissa opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Mahdolliset organisaatiomuutokset eivät saisi aiheuttaa valtionhallintoon li-sähenkilötyövuositarpeita, vaan tarpeet tulee hoitaa esim. olemassa olevan henkilöstön siirroilla tai tehtävämuutoksilla.

Varhaiskasvatustalakiin olisi tarpeen ottaa viittaussäännös, jossa todetaan, että kantelukäsittelyyn sovelletaan mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta (vrt. esim. laki sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista 23 a §).

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tehtävien keskittäminen edellyttää toteutuessaan lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen yleisperustelujen päivittämistä.

Esityksen vaikutusarvioinnissa tulee arvioida, missä määrin esitetty rekisteröintitehtävän laajentuminen aiheuttaa aluehallintovirastoille lisää työtä ja millaisia resurssivaikutuksia tällä on. Lakiluonnoksen 48 §:n mukaisesti ilmoitusten rekisteröinnistä tulee perittäväksi maksu, mikä aiheuttaa myös uuden kustannuserän yksityisille perhepäivähoidon tuottajille. Myös tämä yritysvaikutus on syytä esityksessä todeta.

Valtiovarainministeriö yhtyy opetus- ja kulttuuriministeriön näkemykseen siitä, että varhaiskasvatus tulee säilyttää arvonnalisäverolain mukaisena sosiaalihuoltopalveluna. Lakiluonnoksessa esitettyä säännöstekstiä ehdotetaan kuitenkin tarkistettavaksi siten, että arvonnalisäverolain 38 § rakenne voitaisiin säilyttää nykyisessä muodossaan.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö,
Osastopäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi

BO/Klimenko, HO/Laine, JulkICT/Kerola, KAO/Savolainen,
VO/Parkkola