



16.11.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö

Hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Varhaiskasvatuslakia ehdotetaan muutettavaksi yhtäältä siten, että päiväkodin mitoitusta koskevaan 36 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei olisi mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Toisaalta varhaiskasvatuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäisiin uusi 54 a ja 54 b §, jonka mukaan varhaiskasvatuksen henkilökunnalla olisi velvollisuus ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Pyydettyä lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Päiväkodin mitoituksesta poikkeamisesta

Varhaiskasvatuksen muuttamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan päiväkodin mitoituksesta poikkeamista koskevaan 36 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan poikkeaminen lain 35 §:ssä tarkoitettua suhdeluvusta ei olisi sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Henkilöstöstä johtuvilla poissaoloilla tarkoitettaisiin sellaisia poissaoloja, joita työnantaja pystyy ennakoimaan ja joihin tulisi varautua riittävin henkilöstöresurssein. Tällaisia poissaoloja olisivat esitysluonnoksen mukaan henkilöstön koulutuksesta johtuvat syyt, henkilöstön vuosilomat tai henkilöstön lomauttaminen.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan mitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaolojen vuoksi voimassa olevankaan lainsäädännön mukaan, koska varhaiskasvatuslain 36 § mahdollistaa poikkeamisen vain lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä. Voimassa olevan varhaiskasvatuslain esitöiden mukaan 35 §:ssä säädetystä suhdeluvusta poikkeaminen ei voi olla jatkuvaa, päivittäistä eikä se voi kestää koko toimintapäivän ajan. Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee huolehtia riittävästä sijaisjärjestelyistä. Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriö on vuonna 2015 ohjeistanut kuntia siten, että henkilöstömitoitusta tulee noudattaa myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien sekä muiden ennakoitavissa olevien poissaolojen vuoksi. Suhdeluvuista poikkeaminen edellä mainittujen syiden vuoksi ei ohjeen mukaan ole mahdollista.

Esitysluonnoksen mukaan mitoituksesta poikkeamisia on ollut 0,3 %:ssa kaikissa tarkastetuista päivistä.¹ Näin ollen tilapäisiä henkilöstön mitoituksen ylityksiä ei siten voida pitää kovin yleisenä tilanteena.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu muutos 36 §:ään ei muuttaisi lain soveltamista eikä sillä siten olisi taloudellisia vaikutuksia kuntien talouteen. Esitysluonnoksen mukaan siinä tapauksessa, että kunnat eivät ole soveltaneet voimassa olevia henkilöstön mitoitussäännöksiä, henkilöstön määrää voi joutua lisäämään. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on esitysluonnoksen mukaan kuitenkin lähdetty siitä, että kunnat ovat noudattaneet voimassa olevaa lainsäädäntöä eikä kunnille aiheudu esitysluonnoksesta lisäkustannuksia.

Koska voimassa olevaan 36 §:ään ehdotetaan uutta säännöstä, valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että esityksen jatkovalmistelussa arvioidaan tarkoin uudelleen, onko säännöksessä kyse laajennetusta velvoitteesta kunnille, minkä vuoksi kunnat voivat joutua palkkaamaan lisähenkilöstöä. Tätä arviointia on tarpeen tehdä yhteistyössä kuntien kanssa. Siinä tapauksessa, että jatkovalmistelussa päädytään siihen, että kyse on laajennetusta velvoitteesta, on tarpeen arvioida tarvittavan lisähenkilöstön määrä, muut mahdolliset toiminnan suunnitteluun liittyvät hallinnolliset lisätehtävät ja näistä kunnille aiheutuvat kustannukset, jotka on kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaan korvattava täysimääräisenä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota kuntien taloudelliseen tilanteeseen. Vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalouden tilanne on heikentynyt ennen koronaepidemiaa. Kuntatalouden toimintakate heikentyi vuonna 2019 noin 1,3 mrd. euroa ja vuosikate noin 0,3 mrd. euroa. Valtion koronavirusepidemiaan liittyvät määräaikaiset tukitoimenpiteet vahvistavat kuntatalouden tilaa merkittävästi vuosina 2020 ja 2021. Kuntatalouden kehitysnäkymät pidemmällä aikavälillä pysyvät kuitenkin vaikeina, sillä tukitoimenpiteillä ei pystytä korjaamaan kuntataloutta jo pitkään vaivannutta tulo- ja menokehityksen rakenteellista epäsuhtaa. Ikäihmisten määrän kasvu on jo monen vuoden ajan lisännyt palvelutarvetta ja sote-menoja, ja tämä kehitys tulee jatkumaan alkavalla vuosikymmenellä. Samanaikaisesti työikäisen väestön määrän pieneneminen heikentää veropohjaa. Demografinen muutos lisäksi eriyttää erikokoisten ja olosuhteiltaan erilaisten kuntien talouskehitystä.

Kuntien eriytyessä edellä selostetun mukaisesti väestökehityksen, talouden ja henkilöstön saatavuuden mukaan tarve joustaville ja alueittain vaihteleville ratkaisuille kasvaa. Eräänä ratkaisuna tähän voisi olla myös varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön kehittäminen nykyistä mahdollistavampaan suuntaan tiukkojen, kansallisesti yhdenmukaisten kriteerien asemesta. Siten painopiste siirtyisi velvoitteiden sääntelyn ja valvonnan asemesta ohjaukseen ja palvelutoiminnan tulosten arviointiin.

Esitysluonnoksen mukaan keskeinen syy varhaiskasvatustalain 36 §:n muutokseen on epäselvyyksien ja tulkinnanvaraisuuksien poistaminen henkilöstön mitoitusta koskeva säännöksen soveltamisessa. Valtiovarainministeriö kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että suhdelukusäätely jää ehdotetun muutoksenkin jälkeen osittain tulkinnanvaraiseksi. Muun muassa mahdollisuus osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen, jossa on kokopäiväistä varhaiskasvatuksesta poikkeava suhdeluku, aiheuttaa väistämättä sen, että lapsiryhmän kokoonpano voi vaihdella päivittäin ja mitoituksen valvonta on vastaisuudessakin hankalaa. Tämän osalta ehdotettu säännös ei tuo muutosta eikä tältä osin täytä uudistuksen tavoitetta.

¹ Aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveystalain lupa- ja valvontavirasto ovat laatineet varhaiskasvatustalain valvontaohjelman vuosille 2019 – 2020. Ohjelman yhtenä teemana on henkilöstön mitoituksen valvonta. Elokuun 2020 puoliväliin mennessä aluehallintovirastot ovat tarkastaneet 559 päiväkodin henkilöstömitoitukset. Ylityksiä oli ollut ainoastaan 18 päivän aikana.

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotettu säännös varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilöstön ilmoitusvelvollisuudesta ei olisi varhaiskasvatustoiminnan järjestämiseen kohdistuva lisävelvoite, vaan ennakollinen varhaiskasvatuksen valvonnan keino. Tältä osin muutos ei aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia. Hallinnollisen työn määrä saattaa jossain määrin lisääntyä.

Myös aluehallintovirastoille mahdollisesti aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioidaan olevan pienet. Varhaiskasvatuslain voimaantulon myötä sosiaalitoimen lainsäätöön sisältyneen henkilökunnan ilmoitusvelvoitteen poistumisen vuonna 2018 ei ole havaittu erityisesti vaikuttaneen eri toimijoiden työmääriin, joten sen palauttamisenkaan ei voida arvioida aiheuttavan merkittäviä vaikutuksia.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että esitysluonnos tulee kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti käsitellä kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen