



27 .05.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 15.4.2014

**Lausuntopyyntö varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esityksistä**

**Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa yllä mainitussa asiassa.**

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 7.12.2012 työryhmän valmistelemaan päivähoitoa koskevien säädösten uudistamista. Työryhmän toimikausi päättyi 28.2.2014. Työryhmä on luovuttanut esityksensä 21.3.2014 opetusministeri Krista Kiurulle.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallitusohjelman mukaisesti päivähoitoa koskevat säädösehdotukset sekä arvioida esitysten taloudelliset ja yhteiskunnalliset sekä muut vaikutukset. Esitys tuli valmistella valtion talouden kehysten puitteissa.

Hallitus antoi 29.8.2013 rakennepoliittisen ohjelman talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi sekä 29.11.2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Työryhmä toteaa raportissaan että nämä työryhmän toimikauden aikana annetut linjaukset, jotka koskevat päivähoitoa, ovat vaikuttaneet työryhmän työhön ja tehneet sen haasteelliseksi. Raportissa todetaan lisäksi että työryhmä ei ole esityksissään sitoutunut rakennepoliittisen ohjelman linjauksiin.

Työryhmän esitys pykäliksi ei ole valmis lakikokonaisuus. Esityksessä ei ole otettu kantaa säädöstasoon, vaan pykälät ovat yhdessä kokonaisuudessa. Työryhmän rapor-



tissa todetaan että pykälissä oli esillä useita eri vaihtoehtoja ja esitykseen otettiin kunkin pykälän kohdalla enemmistön kannattama vaihtoehto.

### **Valtiovarainministeriön lausunto**

Varhaiskasvatusta käsittelevä työryhmä on valmistellut ehdotuksen uudeksi varhaiskasvatuslaiksi. Työryhmässä on otettu kantaa ainoastaan pykäliin, ei niiden perusteluihin. Useiden pykäliden osalta työryhmä oli erimielinen. Näissä tilanteissa esitys tehtiin enemmistön kannan perusteella. Työryhmän esitykseen sisällytettyjen ehdotusten osalta ei ole varmistettu, että ehdotukset voidaan toteuttaa valtion talouden kehysten puitteissa. Vaikutusten arvioinnissa ei myöskään ole arvioitu kaikkien ehdotettujen muutosten, uusien tai laajentuvien velvoitteiden kustannusvaikutuksia. Lisäksi maksusäännösten puuttuminen jättää auki esityksen mahdolliset vaikutukset kuntien maksukertymään.

Hallitus hyväksyi 29.8.2013 talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi rakennepoliittisen ohjelman, jonka tavoitteena on muun ohella edesauttaa tehokkaampaa työnjakoa palvelujen tuotannossa. Tämä voidaan toteuttaa väljentämällä kelpoisuusvaatimuksia julkisen sektorin hallinnon ja palvelutuotannon eri tehtävissä asiakkaan turvallisuutta ja palvelujen laatua vaarantamatta.

Hallitus päätti 29.11.2013 rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätöksen mukaan hallitus antaa subjektiivista päivähoito-oikeutta rajaavan esityksen keväällä 2014 ja lainsäädäntö tulee voimaan vuoden 2015 alussa. Kyseinen esitys on parhailaan lausuntokierroksella. Kelpoisuusvaatimusten osalta päätettiin, että ministeriöt velvoitetaan uudistamaan toimialoillaan kelpoisuusvaatimuksia siten, että kelpoisuuden tuottavia opintoja voidaan suorittaa nykyistä joustavammin.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta korosti 4.2.2014, että rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano on asetettava ministeriöissä kaikkien muiden hankkeiden edelle. Jos ministeriöt eivät pysty esittämään konkreettisia esityksiä päätöksiksi, jotka uskotavasti vähentävät kuntien menoja hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksen mukaisesti, tulee ministeriöiden esittää vaihtoehtoiset toimet, jotka tuottavat vastaavansuuruiset kuntien menojen vähennykset.

Työryhmä oli yksimielinen siitä, että varhaiskasvatuksesta pitää säätää lailla. Työryhmässä esitettiin kuitenkin erilaisia näkemyksiä siitä, kuinka tarkkaan henkilöstön tehtävistä ja kelpoisuusvaatimuksista tulisi säätää lain tasolla. Työryhmän esitykset perustuvat enemmistön näkemykseen, jonka mukaan kelpoisuusvaatimuksia tulisi kiristää nykyisestään.

Työryhmän esitys sisälsi kelpoisuusvaatimusten kiristymisen lisäksi muutoksia, joiden seurauksena varhaiskasvatuksen aiheuttamat kustannukset kasvavat kunnissa. Tällaisia muutoksia olivat muun muassa osapäivähoidossa olevien henkilöstön ja lasten välisen erillisen suhdeluvun poistaminen sekä perhepäivähoidon ryhmäkokojen rajaaminen.

Valtiovarainministeriön toteaa näkemyksensä, että varhaiskasvatusta ja sen kehittämistä ei pidä tarpeettomasti jäykistää lainsäädännöllä. Hallituksen rakennepoliittisen päätöksen mukaisesti uudessa varhaiskasvatuslaissa henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia pitää väljentää ja edesauttaa siten tehokkaampaa työnjakoa palvelujen tuotannossa, paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista ja tarkoituksenmukaisimpien ratkaisujen löytymistä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä tulisi ottaa huomioon hallituksen esitystä laadittaessa. Nyt esitetyt varhaiskasvatuksen järjestämiseen, toiminta-aikoihin, henkilöstön kelpoisuuteen ja mitoitukseen liittyvillä säädösehdotukset sisältävät uusia velvoitteita kunnille sekä olemassa olevien velvoitteiden laajennuksia.

Peruspalveluohjelman (2015- 2018) mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään siten, että kuntien toimintamenot vähenevät yhdellä mrd. eurolla vuoteen 2017 mennessä. Lisäksi verorahoituksella ja kuntien omin toimin on tarkoitus saavuttaa miljardin euron säästö vuoden 2017 tasolla. Lisäksi hallitus pidättäytyy uusien, kuntien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että se päättää samalla vastaavan suuruisista tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta.

### **Lausunnon keskeinen sisältö**

Opetus- ja kulttuuriministeriö 7.12.2012 asettama työryhmä valmisteli päivähoitoa koskevien säädösten uudistamista. Työryhmän toimikausi päättyi 28.2.2014. Työryhmä luovutti esityksensä 21.3.2014 opetusministeri Krista Kiurulle.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallitusohjelman mukaisesti päivähoitoa koskevat säädösehdotukset sekä arvioida esitysten taloudelliset ja yhteiskunnalliset sekä muut vaikutukset. Esitys tuli valmistella valtion talouden kehysten puitteissa.

Työryhmä kuitenkin raportissaan toteaa että työryhmä ei ole esityksissään sitoutunut rakennepoliittisen ohjelman linjauksiin. Työryhmän ehdotukset perustuvat työryhmän enemmistön kantaan eikä ehdotusten osalta ole varmistettu että ne voidaan toteuttaa valtion talouden kehysten puitteissa. Esitysten vaikutusarviointi on puutteellinen. Esitettyjen ehdotusten taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia tulee arvioida kattavammin ja yksilöidymmin.

Ehdotuksessa ei ole otettu kantaa säädöstasoon. Kokonaisuuden hahmottamiseksi olisi ollut hyvä, että työryhmä olisi tehnyt selkeän ehdotuksen siitä, mistä säädettäisiin lain ja mistä asetuksen tasolla. Valtiovarainministeriö edellyttää, että ehdotus käsitellään lainsäädäntövaiheessa kuntalain (365/1995) 8 § mukaisesti kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunnassa.

Työryhmän raportissa esitetyissä ehdotuksissa varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia oltaisiin kiristämässä. Tämä esitys ei ole hallituksen 29.8.2013 hyväksymän rakenneohjelman mukainen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan päivähoitoa koskevien säädösten uudistamiseksi asetetun työryhmän esitys tulisi noudattaa työryhmän saamaa tehtävää ja sen tekemä esitys olisi tällöin sitoutunut hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan.

Varhaiskasvatustalukia koskevan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon hallitusohjelman kirjausten lisäksi rakennepoliittisen ohjelman sekä sen kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen tähtäävän osion linjaukset. Esityksen vaikutusten arvioinnin tulisi perustua koko päivähoitojärjestelmän uudistamisen seurauksiin. Suppeasti varhaiskasvatustalukiesitykseen perustuva vaikutusarviointi ei anna koko kuvaa esityksen vaikutuksista, mikäli kotihoidontuen uudistuksen ennakoidaan vaikuttavan merkittävästi ihmisten käyttäytymiseen päivähoidon valinnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,  
ylivohtaja



Markus Sovala