



23.6.2021

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö

Hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan varhaiskasvatuslakia muutettavaksi siten, että varhaiskasvatuslaista poistuu yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelyä koskeva sääntely päiväkotitoiminnan osalta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta. Yksityinen perhepäivähoito säilyisi edelleen ilmoitusmenettelyn piirissä. Ehdotus päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta ei koskisi kunnan järjestämää varhaiskasvatusta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

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

Yleistä

Esitysluonnoksen mukaan lupamenettelyyn siirtymisen tavoitteena on turvata yksityisen päiväkotitoiminnan laatu ja siirtää yksityisen päiväkotitoiminnan valvonnan painopistettä jälkivalvonnasta ennakkolliseen valvontaan. Samoin tavoitteena selkeyttää työnjakoa kunnan ja lupaviranomaisen välillä sekä säännellä voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkkarajaisemmin luvan saamisen ja mahdollisen menettämisen edellytyksistä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että lupamenettelyyn siirtyminen ei sinänsä merkitse ratkaisua esitysluonnoksessa selostettuihin tavoitteisiin. Varhaiskasvatuksen ennakkollisen valvonnan tulisi olla vaikuttavaa, oikeasuhtaista ja sujuvaa palvelujen loppuasiakkaina olevien lasten, päiväkotitoimintaa harjoittavien palveluntuottajien ja varhaiskasvatusasioista vastaavien viranomaisten kannalta riippumatta siitä, kutsutaanko menettelyä ilmoitus- vai lupamenettelyksi.

Vaikutuksista yleisesti

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuista muutoksista arvioidaan syntyvän lisäkustannuksia siirtymäajaksi vuosille 2023—2025 siltä osin kuin lupaviranomaisen olisi uusien lupahakemusten ohella tarkastettava voimassa olevan lainsäädännön nojalla ilmoitusmenettelyssä rekisteröityjen toimijoiden yleiset edellytykset uudelleen. Ehdotuksista aiheutuvat kustannukset on tarkoitus kattaa siirtymäajaksi määrärahasiirrolla opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.20 aluehallintoviraston momentille 28.40.01.

Julkisen talouden kehys on edelleen tiukka. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksesta aiheutuvista muutoksista ei tule aiheutua julkiselle taloudelle lisäkustannuksia. Mahdolliset määrärahatarpeet käsitellään ja päätetään valtiontalouden menokehyksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa.

Vaikutuksista aluehallintovirastoihin

Ehdotuksella yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta arvioidaan olevan viranomaisen toiminnan näkökulmasta vähäisiä taloudellisia vaikutuksia siirtymäkaudella vuosina 2023—2025.

Esitysluonnoksen mukaan yksityisen päiväkotitoiminnan säätäminen luvanvaraiseksi siirtäisi palveluntuottajien yleisten edellytysten tutkimisen kunnilta kokonaan aluehallintovirastolle. Voimassa olevan lain mukaan kunta tarkastaa ilmoituksen johdosta paikan päällä (varhaiskasvatuksen toimipaikassa) sen, että kasvatusta ja toimintaympäristö vastaavat vaatimuksia. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kunta tarkastaisi jatkossa toimipaikan vain aluehallintoviraston erikseen esittämästä pyynnöstä. Tarkastus olisi myös nykyistä suppeampi ja koskisi ainoastaan varhaiskasvatuksen toimintaympäristöä, ei kasvatuksen sisältöä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vastuu varhaiskasvatuksen vaatimusten mukaisuudesta siirtyisi selkeästi kunnilta aluehallintovirastolle ja luvan edellytysten tutkiminen kevenisi jonkin verran (toimipaikassa tapahtuva kasvatuksen sisältöön kohdistuva tarkastus jäisi ehdotuksen mukaan pois). Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tätä muutosta olisi tarkoituksenmukaista perustella erikseen, koska lupamenettelyä on lähtökohtaisesti pidettävä ilmoitusmenettelyä perusteellisempänä ennakollisena valvontana.

Esitysluonnoksessa selostettujen perustelujen mukaan lupaviranomaisen tehtävät keskitettäisiin yhteen aluehallintovirastoon. Keskittämistä perustellaan aluehallintovirastojen osaamisen turvaamisella ja keskittämisen yhdenmukaistavalla vaikutuksella ratkaisukäytäntöön samoin kuin yhdenvertaisuuden varmistamisella.

Varhaiskasvatuksen lupaviranomaisten tehtävien keskittämistä esitysluonnoksessa mainittujen syiden vuoksi voidaan pitää perusteltuna. Valtakunnallisesti yhdenmukainen keskitetty lupamenettely ja toiminnanharjoittamisen edellytysten yhdenmukainen tulkinta parantavat myös varhaiskasvatuksen alueellisten ja valtakunnallisten toimijoiden toimintaympäristöä ja kasvun edellytyksiä. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tämä vaikutus olisi hyvä tuoda esille vaikutusarvioiden yritysvaikutusosiossa. Edelleen jatkovalmistelussa olisi tarpeen tarkentaa myös sitä, keskitetäänkö vain varhaiskasvatuksen lupamenettely vai liittyykö keskitettyyn tehtävään myös varhaiskasvatuksen alueellisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan tehtäviä. Lisäksi vaikutusarvioinnissa on tarpeen selostaa keskittämisen htv- ja euromääräiset vaikutukset aluehallintovirastoissa siirtymäaikana ja sen jälkeen sekä keskittämisen muut mahdolliset henkilöstövaikutukset.

Esitysluonnoksen mukaan yksityisten palveluntuottajien nykyinen Valveri-rekisteri on teknisesti käyttökänsä lopussa, ja että rekisteriä on tarkoitus kehittää vastaamaan paremmin käyttäjiensä tarpeita ja sähköisen asiointin mahdollistamiseksi. Rekisterin kehitystyöllä on merkitystä myös luvanvaraisuuden vaikutuksia arvioitaessa, sillä uuden järjestelmän on tarkoitus sujuvoittaa ja tehostaa lupaprosessia niin lupaa hakevan palveluntuottajan kuin luvan myöntävän viranomaisen näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö toteaa, esitysluonnos ei sisällä varhaiskasvatuksen tuottajien rekisterin kehittämisehdotusta eikä siinä arvioida rekisterin kehittämisen ja sähköisen asiointin mahdollistamisen taloudellisia eikä muitakaan vaikutuksia. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on syytä selostaa esitettyä yksityiskohtaisemmin AVI/Valvira –työn- ja kustannusten jako Valveri-rekisterin osalta. Tiukan kehityksen johdosta esitysluonnoksesta ei tulisi aiheutua uusia lisäkustannuksia.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuista muutoksista aiheutuvat kustannukset on tarkoitus kattaa siirtymäajaksi määrärahasiirrolla opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.20 aluehallintoviraston momentille 28.40.01. Oletuksena on, että kustannukset kasvavat aluksi, mutta tasaantuvat siirtymäajan päätyttyä. Kuten ilmoitusmenettely, myös luvan hakeminen sekä muutoksen hakeminen lupaan olisivat luvan hakijalle maksullisia. Osa lisääntyneistä kustannuksista katettaisiin lupamaksuilla. Maksujen tarkoitus on kattaa hallinnolliset kulut. Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Aluehallintoviraston perimistä maksuista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tällä hetkellä voimassa oleva asetus aluehallintovirastojen maksuista (1121/2020) on voimassa vuoden 2021 loppuun saakka.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole selostettu ehdotusten htv-vaikutusta eikä euromääräistä siirtoa, mutta osa kustannuksista olisi tarkoitus kattaa aluehallintovirastojen suoritemaksuilla, joista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella aluehallintovirastojen maksuista. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan varhaiskasvatuksen lupien käsittelyn kustannukset tulisi valtion maksuperustelain valossa kattaa kokonaan suoritemaksuin. Lupa-asian käsittelymaksu pitäisi ennen ehdotetun lain voimaantuloa pystyä laskemaan siten, että se voitaisiin hinnoitella viranomaiselle aiheuttamiaan kokonaiskustannuksia vastaavaksi aluehallintovirastojen maksuista annettavan valtioneuvoston asetuksen liitteenä olevaan maksutaulukkoon.

Lopuksi

Esitysluonnos on tarkoituksenmukaista käsitellä myös kuntahallinnon ja talouden neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen