Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetusneuvos Tarja Kahiluoto

22.9.2021

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuuleminen 24.9.2021

Asia: HE 129/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+129/2021

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä HE 129/2021 vp varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön osalta

Vanhempainvapaat ja varhaiskasvatus muodostavat kokonaisuuden

Lasten ja perheiden näkökulmasta on tärkeää, että vanhempainvapaat ja varhaiskasvatuksen palvelut muodostavat joustavan ja yhtenäisen kokonaisuuden. Annetussa hallituksen esityksessä varhaiskasvatuslain ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain muutosten tarkoituksena on tukea vanhempainvapaiden käytön joustavoittamista, kuitenkin siten, että varhaiskasvatusta voidaan edelleen järjestää suunnitelmallisesti ja että varhaiskasvatuksen tavoitteet ja lakisääteiset henkilöstömitoitukset toteutuvat.

Pienten lasten hoitojärjestelmä koostuu kokonaisuudesta, joka muodostuu vanhempainvapaista ja niitä välittömästi seuraavista taloudellisista tuista lasten hoidon järjestämiseksi tai vaihtoehtoisesti kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta. Lapsen huoltajilla on oikeus valita perheen ja lapsen tarpeisiin parhaiten soveltuva vaihtoehto lasten kotihoidon tuen, yksityisen hoidon tuen tai kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen osalta. Oikeus näihin vaihtoehtoihin on alkanut samanaikaisesti välittömästi vanhempainrahakauden päättyessä. Esityksessä oikeus kotihoidon tukeen alkaisi, kun vanhempainrahapäiviä on lapsen osalta käytetty 160 päivää lapsen ollessa noin kuuden kuukauden ikäinen. Oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen ja yksityisen hoidon tukeen alkaisi jatkossa sen kuukauden alusta, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta. Perheillä olisi edelleen myös oikeus joustavaan hoitorahaan ja osittaiseen hoitorahaan, joiden saamisen edellytyksen esteenä ei ole lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatusoikeuden alkamisajankohta muuttuisi

Varhaiskasvatuslain 12 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus varhaiskasvatukseen alkaisi jatkossa sen kalenterikuukauden alussa, jona lapsi täyttää 9 kuukautta. Nykyisin oikeus on alkanut sairausvakuutuslaissa tarkoitettujen vanhempainrahakausien eli 263 arkipäivän jälkeen lapsen ollessa noin 9 kuukauden ikäinen. Kun vanhempainpäivärahapäiviä voisi jatkossa pitää joustavasti siihen saakka, kunnes lapsi täyttää 2 vuotta, ei varhaiskasvatusoikeuden alkamista voida enää jatkossa sitoa vanhempainvapaiden päättymiseen.

Jatkossa osa vanhempainrahapäivistä voisi olla käyttämättä, kun lapsi aloittaa varhaiskasvatuksessa. Siksi ehdotetaan nykyistä vastaavasti säädettäväksi, että varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä ajalta, jolta lapsen hoidosta maksetaan sairausvakuutuslain mukaista vanhempainrahaa eli lasta hoidetaan kotona.

Voimassa olevaan sääntelyyn nähden uutena säädettäisiin, että varhaiskasvatusta olisi kuitenkin järjestettävä ajalta, jolta vanhempainraha maksetaan osittaisena osa-aikatyön vuoksi. Sinä aikana, kun lapsen huoltaja on osa-aikatyössä, olisi järjestettävä varhaiskasvatusta.

Edelleen varhaiskasvatuspaikan voisi kuitenkin saada jo ennen lapsen yhdeksän kuukauden ikää, jos se arvioidaan tarpeelliseksi esimerkiksi vanhemman työllistymisen vuoksi.

Saman varhaiskasvatuspaikan säilyttäminen

Kun lapsi on siirtynyt varhaiskasvatuksen piiriin, on tärkeää, että lapsi voi jatkaa samassa varhaiskasvatuspaikassa, vaikka perhe käyttäisi vanhempainvapaitaan vielä sen jälkeen, kun lapsi on aloittanut varhaiskasvatuksessa. Esityksen mukaan osa vanhempainrahapäivistä voisi siis olla vielä käyttämättä, mikäli lapsi on aloittanut alle 2-vuotiaana varhaiskasvatuksessa. Vanhempainrahapäivät eivät kuluisi yhtäjaksoisena kautena, vaan vanhempainrahaa voisi käyttää rajoituksetta lyhyissäkin jaksoissa tai jopa yksittäisinä päivinä toisin kuin voimassa olevien säännösten mukaan on mahdollista.

Laadukas varhaiskasvatus on keskeistä pienten lasten hyvinvoinnille ja laadun yhtenä merkittävänä osatekijänä jatkuvat turvalliset ihmissuhteet ovat tärkeitä lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen edellytyksiä. Lasten poissaolot tulisi pyrkiä aina suunnittelemaan ennakkoon, jotta varhaiskasvatuksen järjestäjä pystyy huolehtimaan suunnitelmallisen varhaiskasvatuksen ja säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumisesta sekä henkilöstön työvuorojen laatimisesta ajoissa.

Varhaiskasvatuslain 15 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyisi, vaikka lapsi on poissa varhaiskasvatuksesta sinä aikana, jona lapsen hoidosta maksetaan sairausvakuutuslain mukaista vanhempainrahaa, mikäli poissaolo kestää yhtäjaksoisesti enintään 13 viikkoa ja mikäli se on ennalta ilmoitettu.

Tämä aikamääre on muodostettu 79 päivärahapäivän mukaisesti, joka vastaa siis 13 viikkoa ja joka saadaan, kun kullekin vanhemmalle tarkoitetusta 160 päivästä on vähennetty toiselle vanhemmalle luovutettavissa oleva osuus 63 päivää sekä 18 päivää, jotka vanhemmat voivat käyttää samanaikaisesti lapsen syntymän yhteydessä. Tämä 79 päivärahapäivää on siis osuus, jota ei voida luovuttaa toiselle vanhemmalle. Mikäli päivärahapäiviä on vielä 13 viikon yhtäjaksoisen poissaolon jälkeen jäljellä, mahdollistaisi säännös sen, että lapsi voisi edelleen olla poissa varhaiskasvatuksesta säilyttäen saman varhaiskasvatuspaikan

Pykälän 15 otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälä koskee täsmällisemmin oikeutta varhaiskasvatuspaikan säilymiseen aikana, jona lapsen hoidosta maksetaan sairausvakuutuslain mukaista vanhempainrahaa. Paikka voisi säilyä myös muissa tilanteissa, kuten pidemmän loman aikana, sen mukaan, miten perhe ja varhaiskasvatuksen järjestäjä asiasta sopivat. Edelleen lapsilla voisi olla myös yksittäisiä vapaapäiviä tai säännöllisiä toistuvia vapaapäiviä. Lakisääteinen paikan säilyminen pidemmän poissaolon ajalta olisi kuitenkin taattu vain vanhempainvapaista johtuvalle poissaololle.

Myös nykyisin varhaiskasvatuspaikan säilyminen on taattu isyysrahajakson aikana, joka on voinut kestää yhtäjaksoisesti enintään 54 päivärahapäivää eli noin yhdeksän viikkoa.

Ilmoitusajat muuttuisivat

Pykälään 15 ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka koskisi 1 momentin mukaisista poissaoloista ilmoittamista ja joka muodostaisi edellytykset asiakasmaksulakiin ehdotetuille maksuttomille poissaoloille. Jotta varhaiskasvatusta voitaisiin järjestää tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä huolehtien henkilöstön

riittävyydestä, yli 5 päivää kestävästä poissaolosta olisi ilmoitettava päiväkotiin tai perhepäiväkotiin viimeistään yhtä kuukautta ennen sen suunniteltua aloittamispäivää. Nämä pitkät poissaolot voisivat olla kertaluonteisia tai toistuvia. Pitkien poissaolojen enimmäismäärää rajaisi 1 momentin mukainen 13 viikon raja.

Toistuvasta 1—5 päivää kestävästä poissaolosta olisi puolestaan ilmoitettava yksi viikko ennen ensimmäisen poissaolon suunniteltua aloittamispäivää. Koska kyseessä olisi jatkuva ja säännöllinen käytäntö, eli lapsi olisi poissa esimerkiksi joka perjantai, riittäisi ilmoittaminen viikkoa ennen ensimmäistä poissaoloa.

Kertaluonteisesta enintään 5 päivää kestävästä poissaolosta ei olisi ilmoitusvelvollisuutta eivätkä nämä kertaluonteiset poissaolot olisi maksuttomia.

Lapset saisivat toki edelleen olla poissa varhaiskasvatuksesta myös muista syistä, esimerkiksi isovanhemman kanssa tai vanhemman vapaapäivänä, eikä näitä tilanteita olisi varhaiskasvatuslaissa erikseen säännelty, vaan niistä sovittaisiin päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa, kuten nykyäänkin.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulakiin muutos

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 9 pykälään, joka koskee maksun perimistä poissaolon ajalta, esitetään selkeämpää momenttijakoa erilaisten poissaolotyyppien mukaan sekä uutta 4 momenttia, joka koskisi ennalta ilmoitettua lapsen poissaoloa varhaiskasvatuksesta vanhempainrahan maksamisen aikana.

Nykyisen pykälän 2 momentin mukaan isyysrahajaksojen aikaisesta poissaolosta ei saa periä asiakasmaksuja. Koska isyysrahatermistä luovuttaisiin, olisi tarkoituksenmukaista sitoa maksuttomuus jatkossa vanhempainrahan maksamiseen. Asiakasmaksulakia esitetään muutettavaksi niin, että vanhempainrahapäivien käyttämisestä seuraavat poissaolot olisivat maksuttomia, mikäli niistä on ilmoitettu varhaiskasvatuslain 15 §:ssä säädetyllä tavalla.

Varhaiskasvatuksen muutosten taloudelliset vaikutukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan vanhempainpäiväraha- ja vanhempainvapaauudistuksen muutokset toteutuvat kustannusneutraalisti varhaiskasvatuksen näkökulmasta. Opetus ja kulttuuriministeriön tekemien arvioiden mukaan vanhempainvapaiden tuomat kustannussäästöt sekä joustojen aiheuttamat lisäkustannukset menevät tasan. Tästä johtuen julkiselle taloudelle ei aiheudu varhaiskasvatuksen osalta kustannussäästöjä tai uusia kustannuksia.

Raskausrahan aloituksen myöhentämisen ei arvioida muuttavan perheen vanhempien sisaruksien tarvetta varhaiskasvatukseen, koska on todennäköistä, että sisarukset pidetään varhaiskasvatuksessa ainakin siihen saakka, kunnes nuorin lapsi on syntynyt. Osa sisaruksista jää varhaiskasvatuksen piiriin vielä nuoremman sisaruksen syntymän jälkeenkin.

Päivärahapäivien lukumäärää ehdotetaan uudistuksessa lisättäväksi. Lapsen syntymän jälkeiseen aikaan kohdistuu voimassa olevan lain mukaan noin 287 vanhempainpäivärahapäivää ja uudistuksen jälkeen noin 330 päivää. Päivärahapäivien aiempaa suurempi määrä voi johtaa siihen, että mikäli perhe käyttää kaikki vanhempainrahat, lapsen varhaiskasvatuksen aloitus siirtyy aiempaa myöhemmäksi. Tästä voi syntyä varhaiskasvatuksen järjestäjälle säästöjä sellaisten perheiden kohdalla, joiden lapsi myös nykyjärjestelmässä siirtyisi varhaiskasvatukseen heti vanhempainrahakauden päätyttyä.

Varhaiskasvatuksen järjestäjille voi syntyä lisäkustannuksia vanhempainpäivärahajärjestelmään ehdotettujen joustojen vuoksi.

Jos vanhemmat siirtyvät käyttämään vanhempainrahoja useissa lyhyemmissä jaksoissa, joiden välissä lapsi on varhaiskasvatuksessa, järjestäjille voi syntyä kustannuksia.

Varhaiskasvatuslain 15 §:än ehdotettu vanhempien ilmoitusvelvollisuus käytettävistä jaksoista kuitenkin mahdollistaa sen, että varhaiskasvatuksen järjestäjällä on mahdollisuus sopeuttaa toimintaa ja tehdä järjestelyjä esimerkiksi henkilökunnan kannalta.

Kustannusvaikutuksia lasten poissaoloista voi syntyä kunnalliselle varhaiskasvatuksen järjestäjälle jossain määrin myös palvelusetelillä tai ostopalveluna järjestetystä toiminnasta. Lasten poissaolo vanhempainvapaiden vuoksi voi aiheuttaa muutospaineita kuntien ja yksityisten palveluntuottajien välisiin ostopalvelu- ja palveluseteliehtoihin ja -korvauksiin.

On myös arvioitu, että suuri osa vanhemmista ei tule käyttämään vanhempainrahoja nykyistä lyhyemmissä tai useammissa jaksoissa, vaan käyttää vanhempainvapaat nykyiseen tapaan yhtäjaksoisesti tai lähes yhtäjaksoisesti lapsen syntymän jälkeen. Käytännössä vanhempainvapaajaksojen lukumäärää rajaa myös työsopimuslakiin ehdotetut muutokset. Siirtymistä joustavimpiin käytäntöihin voi tapahtua hiljalleen.

Varhaiskasvatuslain 15 §:n mukainen varhaiskasvatuspaikan säilyminen vanhempainrahan maksamisen aikana koskisi kunnan tuottaman varhaiskasvatuksen lisäksi myös yksityisen hoidon tukeen oikeuttavaa ja palvelusetelillä järjestettyä varhaiskasvatusta. Sen sijaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 9 §:n mukainen maksuton poissaolo vanhempainrahapäivien aikana koskisi vain kunnallista varhaiskasvatusta, sillä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki ei säätele yksityisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Käytäntö vastaa tilannetta nykyisen isyysrahajakson osalta.