

*LASTEN PÄIVÄHOIDON
KUNTATASON HALLINNON
JÄRJESTÄMISVAIHTOEHTOJEN LISÄÄMISTÄ
SELVITTÄVÄN TYÖRYHMÄN MUISTIO*

Publisher

Ministry of Social Affairs and Health

Date:

6 November 2000

Authors

Working Group studying the coverage of social security contributions
 Juha Rossi, chairman
 Minna Liuttu, secretary
 Antti Klemola, secretary

Type of publication

Working Group memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health

Commissioned by

Ministry of Social Affairs and Health

Date of appointing the working group

20 May 1999

Title of publication

Memorandum of the Working Group studying the coverage of social security contributions

Summary

The Working Group studied gaps in the financing of residence-based social security in Finland and made proposals to make the financing of national pension and sickness insurance benefits as covering as possible. The point of departure for the proposals is that a person insured in Finland must pay the sickness insurance premium of the insured. Also persons with a limited liability to pay taxes should according to the proposal pay the sickness insurance premium of the insured. This premium would not however be collected from persons with no income, just as it has not been collected up to now. The Working Group also proposed that, besides those insured in Finland, also those persons resident abroad whose health care costs Finland shall in accordance with the EU legislation reimburse would have to pay the sickness insurance premium of the insured. In practice this proposal applies mainly to pensioners resident in other EU countries whose pensions are paid from Finland.

The employer of a person insured in Finland has to pay the employer's social security contribution. Also Finnish employers sending employees to work abroad are according to the proposal obliged to pay the employer's social security contribution in case the company has sent an employee to work for a foreign parent, subsidiary or affiliated company over which the Finnish employer has control.

Improving the coverage of social security contributions requires re-determination of the basis of premium/ contribution in respect of persons with limited liability to pay taxes. In regard to employment abroad the criterion for rating the contribution to the insured person's sickness insurance premium and the employer's social security contribution was proposed to be tied to insurance pay (a wage concept that is used within employment pension insurance and accident insurance). Furthermore, in regard to work in Finland the criterion for rating the contribution to the sickness insurance premium for persons with limited liability to pay taxes was tied to wages under the Act on tax at source.

The Working Group further proposed amendments, which are closely linked to social security contributions, for instance to the income concept that is used as the basis for sickness allowances in case a person is employed abroad, as well as to the deductibility of the employer's social security contribution in taxation in some cases.

Key words

Social security contributions, sickness insurance premium of the insured, employer's social security contribution, taxation, residence-based social security, insurance pay

Title and number of series

Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health

ISSN

1237-0606

ISBN

952-0876-4

Number of pages

78

Language

Finnish

Price

FIM 86,-

Publicity

Public

Distributor/Orders

Ministry of Social Affairs and Health,
 tel. +358-3-260 8158, +358-3-260 8535

Financier

Ministry of Social Affairs and Health

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 27.6.2000 työryhmän selvittämään lasten päivähoidon kuntatason hallinnon järjestämisvaihtoehtojen lisäämistä.

Työryhmän asettamisen taustana oli eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen esiopetusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 91/1999 vp; EV 99/1999 vp) esitetty lausuma. Lausuman mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee säädösmuutokset, jotka

antavat kunnille mahdollisuuden halutessaan siirtää päivähoidon hallinto ja ohjaus sosiaali-
lautakunnalta opetustoimesta vastaavalle lautakunnalle.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoitteena on laatia selvitys lasten päivä-
hoidon kuntatason hallinnon siirtämismahdollisuuksista sosiaalihuollosta vastaavan monijäse-
nisen toimielimen alaisuudesta muulle kunnan monijäseniselle toimielimelle, kunnan niin
halutessa. Työryhmän tulee selvittää hallintomuutoksen edellyttämät säädosmuutokset sekä
laatia ehdotus hallituksen esityksen muodossa.

Työryhmän tehtävänä on selvittää minkälaisia lainsäädäntö- ja valtiosuusjärjestelmän
muutoksia sekä yhteensovittamista kuntatason hallinnollinen muutos edellyttää. Samoin tulee
selvittää hallinnollisen uudistuksen muutoksesta perhepoliittiseen tukijärjestelmään mahdolli-
sesti syntyvät yhteensovittamiskohdat. Työryhmän tulee työssään ottaa huomioon perusope-
tuslain mukaisen esiopetuksen hallintoratkaisu.

Selvityksen pohjalta työryhmän tulee esittää tarpeellisiksi katsomansa muutokset lainsäädän-
töön hallituksen esityksen muodossa.

Työryhmän puheenjohtajana toimi ylitarkastaja Kari **Ilmonen**, sosiaali- ja terveysministeri-
östä. Työryhmän jäseninä olivat vanhempi hallitussihteeri Pia-Liisa **Heiliö**, sosiaali- ja terve-
ysministeriöstä, johtaja Kirsi **Lindroos** opetusministeriöstä, ylitarkastaja Minna-Liisa **Rinne**
sisäasiainministeriöstä, johtaja Terhi **Lönnfors** sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittä-
miskeskuksesta (Stakes) sekä erityisasiantuntija Anna-Maija **Haliseva-Lahtinen** Suomen
Kuntaliitosta.

Työryhmän sihteerinä ovat toimineet ylitarkastaja Tarja **Kahiluoto** sosiaali- ja terveyste-
ministeriöstä 11.8.2000 alkaen ja Vantaan kaupungin päivähoidon asiantuntija Titta **Tossavai-
nen** 21.8.2000 alkaen.

Työryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita:

Aulikki Kananoja, toimitusjohtaja, Helsingin sosiaalivirasto

Anneli Rautiainen, päivähoidon johtaja, Kerava

Marjatta Kontuniemi, sosiaalijohtaja, Ruovesi

Arja Yliluoma, johtaja, Espoon keskuksen sosiaali- ja terveyskeskus

Ritva Väli-Heikkilä, toimitsija, Kunta-alan ammattiliitto

Soile Oleander, puheenjohtaja, Lastentarhanopettajaliitto

Ritva Semi, asiamies, Opetusalan Ammattijärjestö

Airi Salmi, ammattiasiansihteeri, Sosiaalityöntekijäin liitto

Marjatta Kekkonen, ammattiasiansihteeri, Terveyste- ja sosiaalihuoltoalan ammattijärjestö

Marja Tast, apulaisneuvottelupäällikkö, Kunnallinen työmarkkinalaitos

Eeva Kuuskoski, pääsihteeri, Mannerheimin Lastensuojeluliitto

Pirjo Honkavaara, informaatikko, Lastensuojelun Keskusliitto.

Työryhmän tuli saada tehtävänsä valmiiksi 30.9.2000. Työryhmä on kokoontunut 9 kertaa. Työryhmä on laatinut ehdotuksensa toimeksiantonsa mukaisesti hallituksen esityksen muotoon. Hallituksen esityksen lisäksi työryhmä on koennut muistion pienten lasten hoitojärjestelmän ja esiopetuksen hallintoon liittyvästä lainsäädännöstä sekä niistä asioista, joihin työryhmän näkemyksen mukaan on tarpeen kiinnittää huomiota, kun pohditaan lasten päivähoiton sijoittumista kunnan hallinnossa.

Saatuana työnsä valmiiksi työryhmä jättää kunnioittaen muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 2000

Kari Ilmonen

Pia-Liisa Heiliö

Kirsi Lindroos

Terhi Lönnfors

Minna-Liisa Rinne

Anna-Maija Haliseva-Lahtinen

Tarja Kahiluoto

Titta Tossavainen

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO	1
I OSA	2
1. LAPSIA JA PERHEITÄ KOSKEVIEN HOITO- JA KASVATUSPALVELUIDEN JA TUKIEN KOKONAISUUS	2
2. PIENTEN LASTEN HOITOJÄRJESTELMÄ JA ESIOPETUS	2
2.1. Päivähoidon laajuus	2
2.2. Lasten päivähoito	3
2.2.1. Päivähoidon tehtävät	4
2.2.2. Päivähoidon asiakasmaksut ja maksuton esiopetus	6
2.3. Lasten kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki	7
2.4. Esiopetus	8
3. HENKILÖSTÖ	9
3.1. Kunnan henkilöstöä koskeva lainsäädäntö	9
3.2. Henkilöstön palvelussuhteen ehdot	10
3.3. Päivähoidon henkilöstö	10
3.4. Esiopetuksen henkilöstö	12
3.5. Päivähoidon ja opetustoimen henkilöstön sijoittuminen yli hallintorajojen	12
4. PIENTEN LASTEN HOITOJÄRJESTELMÄN JA OPETUSTOIMEN HALLINTOA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ	12
4.1. Sosiaalihuoltoa ohjaavat yleissäännökset	12
4.1.1. Muutoksenhaku päivähoitossa	14
4.2. Lasten päivähoitoon tehtäviin ja toimivaltaan liittyvä lainsäädäntö	15
4.3. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen hallintoon liittyvä lainsäädäntö	15
4.4. Opetustoimen hallintoon liittyvä lainsäädäntö	16
4.4.1. <i>Palveluiden käyttäjien osallistuminen ja vaikuttaminen opetustoimessa</i>	17
4.4.2. <i>Muutoksenhaku ja valvonta</i>	18
4.5. Kuntien tehtävät ja hallinnon sääntely	18
4.6. Sosiaalihuollon ja esiopetuksen suunnittelu, ohjaus ja valvonta	20
4.7. Valtionosuuslainsäädäntö	22
4.7.1. <i>Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus</i>	22
4.7.2. <i>Opetustoimen valtionosuus</i>	23
5. HALLINNON NYKYTILA KUNNISSA	23
5.1. Päivähoidon hallinto kunnissa	23
5.2. Esiopetuksen hallinto kunnissa	24
5.3. Työryhmässä kuultavana olleiden kuntien hallintomalleja	25
5.4. Erilaisia hallintomalleja Euroopassa	28
6. PIENTEN LASTEN HOITOJÄRJESTELMÄN HALLINNOLLISISSA RATKAISUISSA POHDITTAVIA ASIOITA	32
6.1. Yleisiä näkökulmia hallinnon järjestämiseksi	32
6.2. Päivähoito osana sosiaalihuoltoa	34
6.3. Päivähoito osana opetushallintoa	36
6.4. Perheiden näkökulma päivähoitoon hallinnon sijoittamiseen	37
6.5. Pohdintaa hallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta	38
6.5.1. <i>Normiohjaus</i>	38
6.5.2. <i>Resurssiohjaus</i>	39

6.5.3. Informaatio-ohjaus-----	39
6.5.4. Näkemyksiä ohjauksen kehittämiseksi-----	40
6.6. Pienten lasten hoitojärjestelmän hallintomuutoksen kustannusvaikutukset-----	41
7. TYÖRYHMÄN KANNANOTTO JA NÄKÖKOHTIA HALLINNON JÄRJESTÄMISESSÄ -----	42
LÄHTEET-----	44
LIITE 1	
Lapsia ja perheitä koskevien hoito- ja kasvatuspalveluiden ja tukien kokonaisuus-----	45
II OSA -----	46
LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SOSIAALIHUOLTOLAIN 6 §:N JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN SÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISESTA -----	46
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ -----	46
YLEISPERUSTELUT -----	46
1. Johdanto-----	46
1.1. Pienten lasten hoitojärjestelmän kokonaisuus ja sen hallinnointi -----	47
1.2. Pienten lasten hoitojärjestelmän piirissä olevat lapset -----	48
1.2.1. Kunnan järjestämässä päivähoidossa olevat lapset-----	48
1.2.2. Kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea saavat lapset-----	48
1.3. Kunnallisen päivähoidon henkilöstö-----	48
2. Nykytila-----	49
2.1. Päivähoitoa ohjaava lainsäädäntö -----	49
2.1.1. Lasten päivähoidon sisällöllisiä tavoitteita ja päivähoidon järjestämiseen liittyviä velvoitteita -----	49
2.1.2. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki sekä niiden yhteys päivähoitoon-----	50
2.1.3. Pienten lasten hoitojärjestelmä osana kunnan sosiaalihuollon palveluita -----	51
2.1.4. Sosiaalihuollon yleissäännösten merkitys päivähoidossa ja tukilain mukaisissa etuuksissa -----	53
2.1.5. Päivähoitojärjestelmää koskevat valtiosuussäännökset -----	54
2.1.6. Esiopetusta koskeva lainsäädäntöuudistus ja esiopetuksen hallinto -----	54
2.1.7. Eri hallintoviranomaisten toimivaltaa koskevia säännöksiä-----	55
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset -----	58
4. Esityksen vaikutukset -----	59
4.1. Organisatoriset, taloudelliset ja henkilöstöä koskevat vaikutukset-----	59
4.2. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan -----	60
5. Asian valmistelu -----	60
5.1. Varhaiskasvatustyöryhmä -----	60
5.2. Eduskunnan lausuma-----	61
5.3. Lakiesitystä valmistellut työryhmä-----	61

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja -----	62
6.1. Organisatoristen muutosten vaikutuksista tietosuojaa ja henkilörekistereitä koskevien säännösten soveltamiseen -----	62
6.2. Kansainvälisten sopimusten vaikutus-----	63
6.2.1. <i>Lapsen oikeuksien yleissopimus</i> -----	63
6.2.2. <i>Euroopan paikallishallinnon peruskirja</i> -----	63

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT-----63

1. Laki sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta -----	63
2. Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta -----	64
3. Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta -----	65

EHDOTETUT LAIT RINNAKKAISTEKSTEINEEN-----66

1. Laki sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta -----	66
2. Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta -----	67
3. Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta	68

LIITE

Valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen 11 §:n muuttamisesta-----	73
--	----

Julkaisija

Sosiaali- ja terveysministeriö

Julkaisun päivämäärä

10.10.2000

Tekijät

Lasten päivähoiton kuntatason hallinnon järjestämisvaihtoehtojen lisäämistä selvittävä työryhmä

Puheenjohtaja: Kari Ilmonen
Sihteerit: Tarja Kahiluoto
Titta Tossavainen

Julkaisun laji

Työryhmämuistio

Toimeksiantaja

Sosiaali- ja terveysministeriö

Toimielimen asettamispvm

27.6.2000

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)

Lasten päivähoiton kuntatason hallinnon järjestämisvaihtoehtojen lisäämistä selvittävän työryhmän muistio

Julkaisun osat

Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 27.6.2000 työryhmän selvittämään, miten lasten päivähoiton kuntatason hallinnon järjestämisvaihtoehtoja voitaisiin lisätä. Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys lasten päivähoiton kuntatason hallinnon siirtämismahdollisuuksista sosiaalihuollosta vastaavan monijäsenisen toimielimen alaisuudesta muulle kunnan monijäseniselle toimielimelle, kunnan niin halutessa. Työryhmän tehtävänä oli lisäksi selvittää, minkälaisia lainsäädäntö- ja valti-onosuusjärjestelmän muutoksia sekä yhteensovittamista kuntatason hallinnollinen muutos edellyttää. Samoin työryhmän tuli selvittää hallinnollisen uudistuksen muutoksesta perhepoliittiseen tukijärjestelmään mahdollisesti syntyvät yhteenso-vittamiskohdat. Selvityksen pohjalta työryhmä tuli esittää tarpeelliseksi katsomansa muutokset lainsäädäntöön hallituk-sen esityksen muodossa.

Työryhmän muistio koostuu kahdesta osasta, joista ensimmäisessä kuvataan pienten lasten hoitojärjestelmän kokonai-suutta ja esiopetusta sekä näihin liittyvää lainsäädäntöä hallinnon näkökulmasta ja hallinnollisissa ratkaisuihin pohditta-via asioita. Arvioinnissaan työryhmä ei ollut yksimielinen siitä, tulisiko päivähoiton hallinto kuntatasolla irrottaa sosi-aalihuollon ja -palvelujärjestelmän hallinnollisesta kokonaisuudesta.

Muistion toisessa osassa on luonnos hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia, lasten päivähoitosta annettua lakia sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Esityksen mukaan kunta saisi päättää, minkä monijäsenisen toimielimen hoidettavaksi lasten päivähoiton sekä kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen hallinto kunnassa annettaisiin. Päivähoito sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki säilyisivät sosiaa-lipalveluina, joiden lainsäädännöllinen, rahoituksellinen sekä muu ohjaus ja valvonta kuuluisivat edelleen sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan.

Avainsana: (asiasanat)

Lasten päivähoito, pienten lasten hoitojärjestelmä, esiopetus, hallinto

Muut tiedot

Sarjan nimi ja numero

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:15

ISSN

1237-0606

ISBN

952-00-0874-8

Kokonaissivumäärä

80

Kieli

suomi

Hinta

86,00

Luottamuksellisuus

Julkinen

Jakaja

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti p. 03 260 8535

Kustantaja

Sosiaali- ja terveysministeriö

Publisher

Ministry of Social Affairs and Health

Date: 10 October 2000**Authors**

Working Group studying the possibilities to increase the alternatives in administering child day care at the municipal level

Chairman: Kari Ilmonen
Secretaries: Tarja Kahiluoto
Titta Tossavainen

Type of publication

Working Group memorandum

Commissioned by

Ministry of Social Affairs and Health

Date of appointing the working group

27 June 2000

Title of publication

Memorandum of the Working Group studying the possibilities to increase the alternatives in administering child day care at the municipal level

Summary

The Ministry of Social Affairs and Health set up on 27 June 2000 a working group to study how the alternatives in arranging the municipal administration of child day care services could be increased. The working group was assigned to draw up a report regarding the possibilities to transfer the municipal administration of child day care from the multi-member body responsible for social welfare to another multi-member municipal body, if the local authorities so wish. In addition, the working group had to examine what kind of changes in legislation and the government grant system and their co-ordination the administrative change at the municipal level would require. Furthermore, the working group was assigned to study what pressures the administrative reform would possibly bring to co-ordinate the family policy support system. The working group should present the amendments to legislation that it considers necessary in the form of a Government bill.

The memorandum of the Working Group consists of two parts. The first of them describes the whole of the system of small children's care and pre-school education, and related legislation from the point of view of administration, as well as issues to be pondered in the context of administrative decisions. In its evaluation the Working Group was not unanimous as to whether the child day care administration at the municipal level should be separated from the administrative whole of the social welfare and social service system.

The other part of the memorandum consists of a Government bill. Amendments are proposed to the Social Welfare Act, Children's Day-care Act and the Act on the Child Home Care Allowance and the Private Care Allowance. According to the bill the local authorities could decide which multi-member body the administration of financial support for children's home care and private care is to be assigned to in a municipality. Day care and support for home care and private care should further be counted as social services, whose legislative, financial and other steering would fall under the sphere of authority of the Ministry of Social Affairs and Health, as before.

Key words

Child day care, system of care for small children, pre-school education, administration

Title and number of series

Working Group Memoranda of the Ministry of Social Affairs and Health 2000:15

ISSN

1237-0606

ISBN

925-00-0874-8

Number of pages

80

Language

Finnish

Price

FIM 86,-

Publicity

Public

Distributor/Orders

Ministry of Social Affairs and Health,
sale of publications tel. 03 260 8535

Financier

Ministry of Social Affairs and Health

UTGIVAREUTGIVNINGSDATUM

Social- och hälsovårdsministeriet

10.10.2000

Författare (uppgifter om organet:
namn, ordförande, sekreterare)
Arbetsgrupp som utreder möjligheterna att
öka alternativen för hur man anordnar
administrationen av barndagvård på kommunnivå

Typ av publikation
Arbetsgruppspromemoria

Uppdragsgivare
Social- och hälsovårdsministeriet

Ordförande: Kari Ilmonen
Sekreterare: Tarja Kahiluoto
Titta Tossavainen

Datum för tillsättandet av organet
27.6.2000

Publikation (även den finska titeln)

Promemoria av arbetsgruppen som utreder möjligheterna att öka alternativen för hur man anordnar administrationen av barndagvård på kommunnivå

REFERAT

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 27.6.2000 en arbetsgrupp för att utreda hur man kunde öka alternativen för att anordna administrationen av barndagvården på kommunnivå. Arbetsgruppen hade till uppgift att utarbeta en utredning om möjligheterna att överflytta administrationen av barndagvården på kommunnivå från det organ med många medlemmar som svarar för socialvården till ett annat kommunalt organ med många medlemmar, om kommunen så vill. Arbetsgruppen skulle dessutom utreda hurdana ändringar en sådan administrativ ändring skulle kräva i lagstiftningen och statsandelssystemet samt koordineringen av dessa. Arbetsgruppen skulle också utreda de samordningsbehov som den administrativa reformen eventuellt skulle medföra med tanke på det familjepolitiska stödsystemet. Arbetsgruppen skulle framlägga de förslag till ändringar i lagstiftningen som den anser nödvändiga i form av en regeringsproposition.

Arbetsgruppens promemoria består av två delar. Den första av dem beskriver helheten av vårdssystemet för små barn och förskoleundervisningen samt den relaterade lagstiftningen från förvaltningens synpunkt samt frågor som dryftas i samband med administrativa beslut. Arbetsgruppen var i sin bedömning inte enig om dagvården borde på kommunnivån skiljas från den administrativa helheten av socialvården och socialtjänstsystemet.

I promemorians andra del ingår ett utkast till en regeringsproposition beträffande saken. Arbetsgruppen föreslår ändringar i socialvårdslagen, lagen om barndagvård samt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. Enligt propositionen skall en kommun ha rätt att besluta vilket organ med många medlemmar administrationen av barndagvård och stödet för hemvård och privat vård av barn anvisas i kommunen. Dagvården och stödet för hemvård och privat vård skulle bibehållas som socialtjänster, vilkas legislativa, finansiella och övriga styrning och övervakning skulle fortfarande falla inom social- och hälsovårdsministeriets kompetensområde.

NYCKELORD

Barndagvård, system för vård av små barn, förskoleundervisning, administration

SERIENS NAMN OCH NUMMER

Social- och hälsovårdsministeriets
arbetsgruppspromemorior 2000:15

ISSN

1237-0606

ISBN

952-00-0874-8

SIDOANTAL

80

SPRÅK

Finska

PRIS

86,00

SEKRETESSGRAD

Offentlig

DISTRIBUTION

Social- och hälsovårdsministeriets
publikationsförsäljning tel. 03 260 8535

FÖRLÄGGARE

Social- och hälsovårdsministeriet

JOHDANTO

Vastauksessa hallituksen esitykseen esiopetusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 91/1999 vp; EV 99/1999 vp) eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee säädös-
muutokset, jotka antavat kunnille mahdollisuuden halutessaan siirtää päivähoiton
hallinto ja ohjaus sosiaalilautakunnalta opetustoimesta vastaavalle lautakunnalle.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 27.6.2000 työryhmän selvittämään, miten las-
ten päivähoiton kuntatason hallinnon järjestämisvaihtoehtoja voitaisiin lisätä. Työ-
ryhmän tehtävänä oli laatia selvitys lasten päivähoiton kuntatason hallinnon siir-
tämismahdollisuuksista sosiaalihuollosta vastaavan monijäsenisen toimielimen
alaisuudesta muulle kunnan monijäseniselle toimielimelle, kunnan niin halutessa.
Työryhmän tehtävänä oli lisäksi selvittää, minkälaisia lainsäädäntö- ja valtion-
osuusjärjestelmän muutoksia sekä yhteensovittamista kuntatason hallinnollinen
muutos edellyttää. Samoin työryhmän tuli selvittää hallinnollisen uudistuksen
muutoksesta perhepoliittiseen tukijärjestelmään mahdollisesti syntyvät yhteens-
vittamiskohdat. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon myös perusopetuslain
mukaisen esiopetuksen hallintoratkaisut. Selvityksen pohjalta työryhmä tuli esittää
tarpeelliseksi katsomansa muutokset lainsäädäntöön hallituksen esityksen muodos-
sa.

Hallituksen esityksen ohella työryhmä piti tärkeänä laatia laajemman muistion, jos-
sa tuodaan esiin lasten päivähoiton lautakuntahallinnon sijoittumisen vaikutuksia
ja laajempia yhteyksiä. Erittäin lyhyen määräajan vuoksi työryhmä ei ole kuiten-
kaan voinut syventyä riittävästi aihealueeseen.

Työryhmä on nähnyt lasten päivähoiton merkittävänä osana laajempaa varhaiskas-
vatuksen ja perheille tarjottavien palveluiden ja tukien kokonaisuutta, jolla voidaan
edistää lapsen ja hänen perheensä kokonaisvaltaista hyvinvointia.

Varhaiskasvatustyöryhmä on muistiossaan (STM 1999:4) käsitellyt lasten päivä-
hoiton hallinnollista sijoittumista kunnassa. Työryhmä totesi kannanotossaan, että
päivähoitojärjestelmän kokonaisuutta olennaisesti muuttavilla hallinnollisilla rat-
kaisuilla on merkittäviä ja kauaskantoisia sosiaali-, perhe- ja koulutuspoliittisia
vaikutuksia, joita tulisi ensi huolella arvioida. Työryhmä piti tarpeellisena perus-
teellisen kokonaisselvityksen tekemistä hallinnollisista ratkaisuista yhteistyössä so-
siaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön kesken.

Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä. Hallinto on
toiminnan ohjauksen väline, jonka tulisi linjata, visioda ja luoda edellytyksiä toi-
minnan kehittämiseksi. Hallinnollisten muutosten tavoitteena tulee olla palvelujen
järjestäminen siten, että ne entistä paremmin palvelevat kuntalaisia. Päivähoiton
ollessa kyseessä asia koskee lapsia ja heidän perheitään. Päivähoiton hallinnon tar-
koituksenmukaisuutta arvioitaessa lähtökohtana tulisi olla aina lasten ja perheitten
näkökulma.

Työryhmän muistio koostuu kahdesta osasta, joista ensimmäisessä kuvataan pien-
ten lasten hoitojärjestelmän kokonaisuutta ja esiopetusta sekä näihin liittyvää lain-
säädäntöä hallinnon näkökulmasta ja hallinnollisissa ratkaisuissa pohdittavia asioi-
ta. Ensimmäisen osan lopussa työryhmä ilmaisee kantansa ja näkökohtia hallinnon

järjestämisestä. Muistion toisessa osassa on luonnos hallituksen esityksestä, jolla kunnille annettaisiin oikeus päättää siitä, minkä toimielimen alaisena pienten lasten hoitojärjestelmä hallinnoidaan. Työryhmän kannanotot poikkeavat osittain toimeksiannon edellyttämästä hallituksen esitysluonnoksesta.

I Osa

1. LAPSIA JA PERHEITÄ KOSKEVIEN HOITO- JA KASVATUSPALVELUIDEN JA TUKIEN KOKONAISUUS

Lasten päivähoito on osa yhteiskunnan lapsiperheille tarjoamaa sosiaali- ja terveydenhuollon tuki- ja palvelujärjestelmää, jonka tavoitteena on luoda lapsille turvallinen kasvuympäristö ja turvata vanhemmille aineelliset ja henkiset mahdollisuudet synnyttää ja kasvattaa lapsia (ks. Liite 1: Lapsia ja perheitä koskevien hoito- ja kasvatustalveluiden ja tukien kokonaisuus). Yhteiskunta tasaa erilaisin taloudellisin tukimuodoin ja lasten hoitojärjestelyin lasten perheille aiheuttamia kustannuksia.

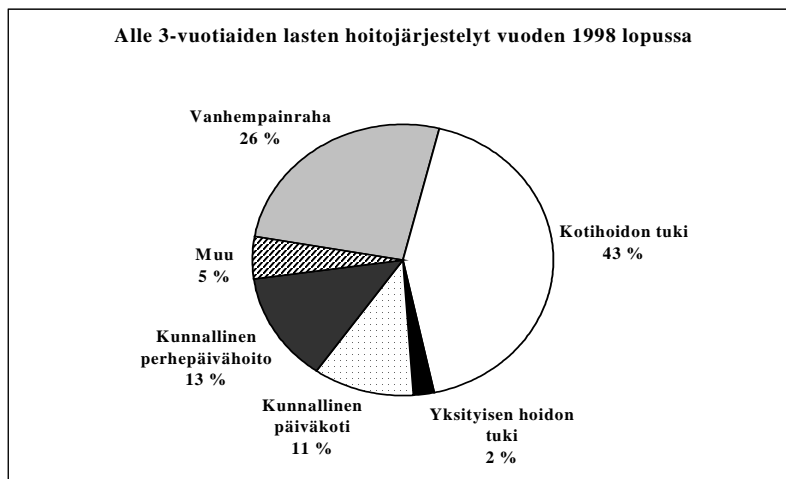
Perheen perustamisvaiheessa vanhemmuuden tukena ovat äitiysavustus, äitiys- ja lastenneuvolapalvelut sekä äitiys- isyys- ja vanhempainvapaa sekä niihin liittyvät etuusjärjestelmät. Lapsilisää maksetaan valtion varoista jokaisen Suomessa asuvan alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten. Perheet ovat lastenneuvolan asiakkaina aina lasten oppivelvollisuusikänsä saakka ja siirtyvät sen jälkeen kouluterveydenhuollon piiriin.

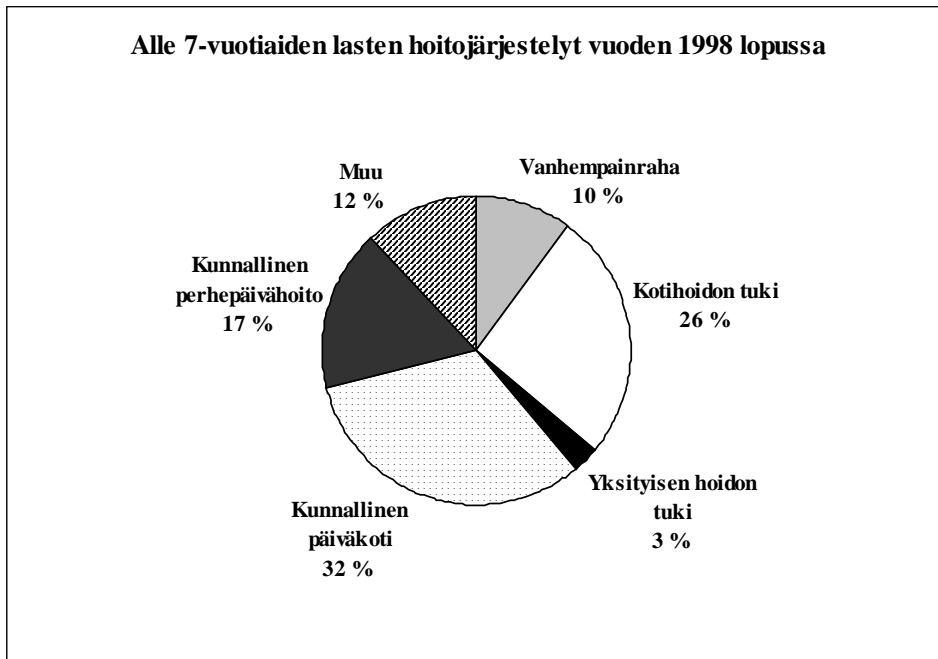
Vanhempainvapaan jälkeen perhe voi valita lapselleen sopivimman yhteiskunnan tukemista hoitomuodoista, joita ovat kunnan järjestämän päivähoito, kotihoidon tai yksityisen hoidon tuki. Näiden ohella perheet voivat hyödyntää avointa leikkitoimintaa. Lapsen hoidon ja kasvatuksen ongelmatilanteissa perhettä auttavat muun muassa perheneuvolat ja lastensuojelu.

2. PIENTEN LASTEN HOITOJÄRJESTELMÄ JA ESIOPETUS

2.1. Päivähoidon laajuus

Kuva 2. Alle 3-vuotiaiden lasten hoitojärjestelyt vuoden 1998 lopussa



Kuva 3. Alle 7-vuotiaiden lasten hoitojärjestelyt vuoden 1998 lopussa

Suomessa oli tammikuussa 1999 alle kouluikäisiä lapsia noin 435 000, joista kunnan järjestämässä päivähoitossa oli noin 213 000, mikä kattaa 49 prosenttia ikäryhmästä. Lisäksi päivähoitossa oli noin 7 000 pientä koululaista. Kunnan järjestämässä päivähoitossa oli lapsista 66 prosenttia (145 200) päiväkodeissa ja 34 prosenttia (74 800) perhepäivähoitossa.

Kuntien välillä oli suuria eroja päivähoitoon osallistumisessa. Yli 50 000 asukkaan kunnissa päivähoitossa oli 0 – 6-vuotiasta lapsista 54 prosenttia ja alle 5 000 asukkaan kunnissa osallistumisprosentti oli 40.

Alle kouluikäisistä päivähoitossa olevista lapsista 85 prosenttia oli kokopäivähoitossa ja 15 prosenttia osa-aikaisessa päivähoitossa (Esiopetus kunnissa – tammikuu 1999, STM 1999:14). Päivähoitossa olevista lapsista yhä useampi oli vanhempien vuorotyön tai muuten epäsäännöllisen työn vuoksi päivähoitossa iltaisin, öisin, viikonloppuisin tai ympäri vuorokauden. Tämän tyyppinen päivähoiton tarve oli vuonna 1997 kaikista päivähoitossa olevista lapsista noin 8 – 9 prosentilla (Lasten päivähoitotoselvitys – syyskuu 1997, STM 1998:20).

2.2. Lasten päivähoito

Lasten päivähoitosta annetun lain (36/1973) mukaan lasten päivähoitolla tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämistä päiväkotitoitona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana. Päiväkotitoittoa voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi. Perhepäivähoitoa voidaan järjestää yksityiskodissa tai muussa kodinomaisessa hoitopaikassa, jota

kutsutaan perhepäiväkodiksi. Leikkitoimintaa ja muuta päivähoitotoimintaa voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa.

Päivähoitolain 2 §:n mukaan päivähoitoa voivat saada lapset, jotka vielä eivät ole oppivelvollisuusikäisiä sekä, milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty, myös sitä vanhemmat lapset.

Subjekttiivista päivähoito-oikeutta koskeva säännös sisältyy päivähoitolain 11 a §:n 1 momenttiin (630/1991). Sanotun säännöksen perusteella kaikilla alle kolmivuotiaiden lasten vanhemmilla tai muilla huoltajilla on ollut vuoden 1990 alusta oikeus saada lapselleen kunnan järjestämä lain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettu päiväkotitai perhepäivähoitopaikka ja vuoden 1996 alusta alkaen se on koskenut kaikkia alle kouluikäisiä. Oikeus päivähoitopaikkaan alkaa sairausvakuutuslaissa (364/1963) tarkoitettuna äitiys-, isyys- ja vanhempainrahakauden päätyttyä ja jatkuu siihen saakka, kunnes lapsi siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen.

Päivähoitolain 11 a §:n 2 momentin (1129/1996) mukaan lapsen huoltajilla, jotka eivät valitse lapselleen kunnan järjestämää saman pykälän 1 momentissa tarkoitettua päivähoitopaikkaa on lapsen muulla tavalla tapahtuvan hoidon järjestämiseksi oikeus saada lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996, jäljempänä tukilaki) mukaista taloudellista tukea sanotussa laissa tarkemmin säädettyin edellytyksin. Asiallisesti vastaavansisältöinen valintaoikeutta koskeva säännös sisältyy tukilain 3 §:n 1 momenttiin.

Päivähoidossa olevalle lapselle voidaan järjestää lain 1 §:n mukaan myös tarpeelliset kuljetukset.

2.2.1. Päivähoidon tehtävät

Yhteiskunnan järjestämää päivähoitoa on Suomessa kehitetty osana kunnallista sosiaalipalvelujärjestelmää. Päivähoito on ollut keskeinen lapsiperheille tarjottava sosiaalipalvelu, jolla on ollut paitsi työvoimapolitiittisia myös sosiaalipoliittisia tavoitteita.

Päivähoitolain tullessa voimaan vuonna 1973 päivähoito määriteltiin kaikille tarvitseville tarkoitetuksi palveluksi. Käytännössä alkuvaiheessa päivähoiton kokopäivähoitopaikka myönnettiin ensisijassa sosiaalisin perustein vähävaraisten perheiden ja yksinhuoltajien lapsille. Vuodesta 1990 alkaen alle 3-vuotiailla ja vuodesta 1996 alkaen kaikilla alle kouluikäisillä on ollut ehdoton oikeus kunnan järjestämään päivähoitoon perheen sosioekonomisesta asemasta riippumatta.

Päivähoitolain 2 a §:n mukaan päivähoiton tavoitteena on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässään ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä. Päivähoidon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö.

Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti päivähoiton tulee yleinen kulttuuriperinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta. Uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumusta. Edistäessään lapsen kehitystä, päivähoiton tulee tukea lapsen kasvua yhteisvastuuseen ja rauhaan sekä ympäristön vaalimiseen.

Kasvatustavoitteisiin on vielä asetuksella (1 a § 1336/1994) vuonna 1994 lisätty suomen- tai ruotsinkielisten, saamelaisten, romanien ja eri maahanmuuttajaryhmien lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa.

Lapsen oikeus päivähoitoon merkitsee perheille oikeutta saada lapselleen hoitopaikka, mutta samalla se takaa lapselle oikeuden päivähoitossa annettavaan varhaiskasvatukseen. Päivähoiton varhaiskasvatus on prosessi, jossa hoito, kasvatus ja opetus integroituvat toisiinsa. Varhaiskasvatus nähdään nykyisin osana uudenlaista kasvatuskumppanuutta, jossa vanhempien roolia ensisijaisina kasvattajina korostetaan ja jossa vanhemmat tasavertaisina päivähoiton henkilöstön kanssa ovat aktiivisia osapuolia kehitettäessä varhaiskasvatuksen sisältöä.

Päivähoito-oikeuden laajeneminen koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä vuonna 1996 edisti lasten yhdenvertaista mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen ja korosti samalla päivähoiton koulutuspoliittista tehtävää. Oikeutta päivähoitoon ja varhaiskasvatukseen on tästä syystä alettu tarkastella osana elinikäisen oppimisen jatkumoa.

Päivähoitolaki antaa päivähoidolle perhepoliittisia tehtäviä muun muassa määrittelemällä päivähoiton kasvatuksen kotikasvatusta tukevaksi. Perheiden kasvatusongelmia koskevat viimeaikaiset viestit osoittavat, että monet vanhemmat tarvitsevat päivähoidolta aikaisempaa enemmän tukea ja neuvoja.

Päivähoiton sosiaalipoliittinen tehtävä korostuu vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa, kun yhä useampi lapsi elää perheessä, jossa vanhempien voimavarat eivät riitä turvaamaan lasten myönteistä kasvua. Tämä ilmenee muun muassa lastensuojelutilastoista, joiden mukaan lastensuojelun avohuollon tukitoimien piirissä vuonna 1992 oli noin 23 500 lasta ja vuonna 1999 lähes 44 000 lasta. Tarvittaessa päivähoitopalveluja käytetään myös lastensuojelun avohuollon tukimuotona. Kunnallisesti järjestetty, kattava päivähoito turvaa heikommat lähtökohdat omaavien lasten tasa-arvoisia mahdollisuuksia kasvaa, leikkiä ja kehittyä myönteisesti. Päivähoiton piirissä olevista lapsista noin 2 prosentin arvioidaan olevan lastensuojelun asiakkaita.

Päivähoiton tehtävänä erityiskasvatuksen osalta ovat lasten ongelmien ennalta ehkäisy, havaitseminen, ilmeneviin ongelmiin puuttuminen ja niiden hoitaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Päivähoito on osa erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten kuntoutustoimintaa. Tehtävää tukevat päivähoiton läheiset kontaktit muun muassa lasten- ja perheneuvolaan sekä lastensuojeluun. Päivähoito toimii siten mahdollisuuksien tasajana ja toteuttaa ennaltaehkäisevää sosiaalipoliittista, jolla voidaan varhain tarttua ongelmiin ja vähentää tarvetta taloudellisesti huomattavasti kalliimpiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulun erityis-

palveluihin. Vuonna 1997 kunnan järjestämässä päivähoitossa olevista lapsista 7, 5 prosenttia oli erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevia (Päivähoidon syrjällä - erityispäivähoito 1997, STM 1998:7).

Suomessa naisten työssäkäyntiaste ja kokoaikainen työssäkäynti ovat Euroopan korkeimpia. Siten päivähoitojärjestelmän kehittymisellä on ollut ja on suuri työmarkkinapoliittinen merkitys, koska se on mahdollistanut erityisesti naisten työhön osallistumisen. Samalla päivähoito on edistänyt naisten ja miesten tasa-arvoa.

Nykyisin yhä useammin lasten vanhempien työolot ovat epävakaat ja työsuhteet ovat vaihtuvia ja lyhytkestoisia. Työelämän muutokset heijastuvat suoraan päivähoitopalvelujen kysyntään: työllisyystilanteen parantuessa perheiden mahdollisuudet hakeutua päivätöihin lisääntyvät, mutta toisaalta työpaikkojen lisääntyessä hoiva-, palvelu- ja kaupallisella alalla tarvitaan päivähoitopalveluita entistä enemmän illalla, yöllä ja viikonloppuisin. Vuorohoito on nostattanut uusia asioita päivähoiton ratkaistaviksi; miten turvataan lapsen kiinteät ihmissuhteet, turvallisuuden tunne, mahdollisuus erityiseen hoitoon, kasvatukseen ja kuntoutukseen tilanteessa, jossa päivähoiton lapsiryhmä ja henkilöstö vaihtuvat toistuvasti lapsen epäsäännöllisen päivähoitorytmin mukaan.

Tavallisimmin lapset ovat päivähoitossa koko- tai osapäiväisesti, mutta lisääntyvässä määrin myös iltaisin, viikonloppuisin ja öisin.

Pienille koululaisille on perinteisesti tarjottu päivähoitossa, niin päiväkodeissa, perhepäivähoitossa kuin leikkipuistoissakin sekä aamu- että iltapäivähoitoa lapsen ja perheen tarpeiden mukaisesti. Kuntien talousvaikeuksien vuoksi tätä toimintaa on supistettu 1990-luvun kuluessa noin 10 000 paikalla. Samanaikaisesti myös koulujen kerhotoimintaa on vähennetty. Iltapäivätoimintaa pyritään nykyisin järjestämään eri toimijoiden yhteistyönä.

2.2.2. Päivähoidon asiakasmaksut ja maksuton esiopetus

Päivähoidon maksuja määrättäessä sovelletaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992; muutettu 1134/1996). Lain 7 a §:n mukaan kunta voi periä tarjoamistaan päivähoitopalveluista asiakasmaksuja, jotka määräytyvät perheen koon ja tulojen mukaan. Lain 15 § mukaan oikaisuvaatimukset päätöksestä sosiaalipalvelusta perittävästä maksusta käsittelee sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu toimielin. Laissa määritellyn maksupolitiikan kautta päivähoito toimii yhtenä perheiden tulonjakoa tasoittavana tekijänä. Kunnan omat päätökset päivähoiton asiakasmaksuista vaikuttavat päivähoiton kysyntään.

Päivähoidon korkein kokopäivämaksu on säädetty lailla 1 100 markaksi kuukaudessa ja alle 100 markan maksua ei peritä. Laissa säädetty maksut ovat enimmäismaksuja. Kunnan päättäessä päivähoitosta perittävistä maksuista, tulee lain mukaan lapsen hoitoaika ottaa huomioon maksua määrättäessä.

Yleensä kokopäivämaksuna peritään asiakasmaksulain säätämä enimmäismaksu. Etelä-Suomen lääninhallituksen vuonna 1999 tekemän selvityksen mukaan Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa osapäivähoidon maksu oli suurimmassa osas-

sa kyselyyn vastanneista kunnista (23 kuntaa) 60 prosenttia kokopäivähoidon maksusta.

Kuusivuotiaiden esiopetus on lapselle maksutonta. Maksuttoman esiopetuksen lisäksi osa lapsista tarvitsee esiopetusta täydentävää päivähoitoa. Päivähoidon maksuja alentavana tekijänä tulee ottaa huomioon maksuton esiopetus. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, miten kunnat ottavat huomioon esiopetuksen määrätessään asiakasmaksujaan esiopetusta täydentävän päivähoidon osalta.

2.3. Lasten kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki ovat osa pienten lasten hoitojärjestelmän kokonaisuutta. Taloudellinen tuki lasten hoidon järjestämiseksi on kunnan järjestämän päivähoidon vaihtoehto ja siten osa kunnallista sosiaalihuoltoa. Lapsen huoltajilla on sairausvakuutuslaissa (364/63) tarkoitetun äitiys-, isyys- tai vanhempainrahakauden päätyttyä oikeus valita alle oppivelvollisuusikäisen lapsen hoidon järjestämiseksi kunnan järjestämä päivähoitopaikka tai lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukainen taloudellinen tuki.

Tukilain 2 §:n mukaan lasten kotihoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä. Lasten yksityisen hoidon tuella puolestaan tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä. Hoidon tuottajalla tarkoitetaan lasten päivähoidosta annetun lain 28 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen tehnyttä yksityistä henkilöä tai yhteisöä, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten päivähoidosta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä.

Tukilain 3 §:n mukaan tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n 1 momentin mukaista päivähoitopaikkaa ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa. Oikeus kotihoidon tukeen on kuitenkin vain, jos lapsi on alle kolmivuotias tai jos lapsi kuuluu samaan perheeseen alle kolmivuotiaan hoitorahaan oikeuttavan ja samalla tavalla hoidettavan lapsen kanssa.

Jos lapsi ei osallistu perusopetuslain (628/1998) mukaiseen esiopetukseen, kunnan järjestämän päivähoitopaikan valintana ei pidetä sitä, että lapsi osallistuu yhden toimintavuoden ajan välittömästi ennen oppivelvollisena perusopetukseen siirtymistään kunnan järjestämään osapäivähoitoon.

Kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki muodostuvat hoitorahasta sekä tulosisidonnaisesta hoitolisästä. Hoitorahaa maksetaan tukilain 4 §:n mukaan perheen kustakin tukeen oikeuttavasta lapsesta. Kotihoidon tuen hoitoraha on perheen yhdestä alle kolmivuotiaasta lapsesta 1 500 markkaa ja kustakin seuraavasta alle kolmivuotiaasta 500 markkaa sekä kustakin muusta lapsesta 300 markkaa kalenterikuukaudessa.

Yksityisen hoidon tukena maksettava hoitoraha on perheen kustakin lapsesta 700 markkaa kalenterikuukaudessa. Sen saaminen edellyttää, että vanhemmat tai muut huoltajat eivät perheen kenenkään lapsen osalta käytä oikeutta kotihoidon tukeen. Yksityisen hoidon tukena maksettava hoitoraha on kuitenkin 350 markkaa kalenterikuukaudessa, jos lapsi osallistuu tukilain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päivähoitoon tai perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen taikka jos lapsi perusopetuslain 27 §:n mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta säädettyä aikaisemmin.

Tukilain 20 §:n mukaan voidaan tukena maksettavaa hoitorahaa tai hoitolisää maksaa kunnan päätöksen mukaisella markkamäärällä korotettuna (kunnallinen lisä).

Lasten kotihoidon tukeen liittyy vanhemmille työmarkkinapoliittinen etuus; oikeus hoitovapaaseen ja työpaikkatakuu. Niiden merkitys on kuitenkin vähentynyt 1990-luvulla, koska määräaikaiset ja tilapäiset työ- ja virkasuhteet ovat merkittävästi lisääntyneet.

Noin puolet alle kouluikäisistä lapsista hoidetaan kotona, hoitajana on pääasiassa lapsen äiti. Vuoden 1999 lopussa maksettiin 39 prosentille alle kolmivuotiaita lapsia kotihoidon tukea. Yli kolmivuotiaille sisaruksille tarkoitettua kotihoidontuen hoitorahaa maksettiin 12 prosentille 3-6-vuotiaista lapsista.

Yksityisen päivähoidon osuus pienten lasten hoitojärjestelmässä on marginaalinen. Yksityisen hoidon tuen piirissä oli vuoden 1999 lopussa noin viisi prosenttia tukeen oikeutettujen ikäryhmästä.

Kotihoidon tuen kuntalisää maksetaan tällä hetkellä 10:ssä kunnassa ja yksityisen hoidon tuen kuntalisää 51:ssä kunnassa. Kuntalisän suuruudet vaihtelevat 200 – 2 000 markkaan kuukaudessa (Kela:n maksatustilasto, syyskuu 2000).

2.4. Esiopetus

Esiopetus ei ole ollut Suomessa vakiintunut käsitteenä. Esiopetusuudistuksen yhteydessä esiopetus rajattiin koskemaan pääasiassa 6-vuotiaille järjestettyä maksutonta opetusta, josta säädetään perusopetuslaissa (628/1998, muut. 1288/1999).

Perusopetuslain 1 §:n mukaan laissa säädetään perusopetuksen ja oppivelvollisuuden lisäksi muun ohella oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavasta esiopetuksesta. Lain 2 §:n mukaan esiopetuksen tavoitteena on perusopetukselle säädettyjen yleisten tavoitteiden lisäksi osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä.

Kuusivuotiaiden esiopetusuudistuksen tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa esiopetuksen sisältöjä ja parantaa esiopetuksen laatua. Esiopetuksen tavoitteena on tasoiittaa kouluvalmiuksissa esiintyviä yksilöllisiä eroja, estää erojen kasvaminen sekä auttaa lasten joustavaa siirtymistä alkuopetukseen. Suomessa esiopetuksen määrittelyssä, tarjonnassa, laadussa ja sisällössä on ollut suuria alueellisia ja paikkakunta-kohtaisia eroja. Esiopetuksen määrä on vaihdellut tunnista aina 40 tuntiin viikossa.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään esiopetusta sen alueella asuville lapsille oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta ko. lain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka 27 §:n mukaisesti aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Jos lapsi aloittaa perusopetuksen jo kuusivuotiaana, kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää esiopetusta lapselle jo viisivuotiaana.

Uudistus tulee voimaan vaiheittain siten, että 1.8.2000 esiopetuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista, lukuun ottamatta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia lapsia. Vuoden 2001 elokuun alusta kunnan on järjestettävä esiopetusta jokaiselle esiopetukseen oikeutetulle lapselle huoltajan niin halutessa.

Esiopetus osana varhaiskasvatusta liittyy kiinteästi sekä päivähoidon varhaiskasvatukseen että alkuopetukseen. Uudistuksen tavoitteena on luoda yhtenäinen varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen jatkumo. Tavoitteena on myös aikaansaada esiopetuksen yhtenäinen sääntely ja ohjaus.

Esiopetus on lapselle oikeus, ei velvollisuus. Esiopetuksesta riippumatta lapsilla on edelleen päivähoitolain mukainen subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan.

Esiopetuksessa kokeiluna 2000 – 2001 noudatettavien opetussuunnitelman perusteiden mukaan esiopetuksen keskeisenä tehtävänä on muun muassa vahvistaa lapsen oppimisedellytyksiä ja tervettä itsetuntoa sekä edistää lapsen kasvua ihmisyyteen ja demokraattisen yhteiskunnan jäsenyyteen. Perusteiden mukaan esiopetuksen järjestämisessä tulee ottaa huomioon toisaalta muun varhaiskasvatuksen ja toisaalta perusopetuksen tavoitteet ja sisällöt.

Uudistuksen tavoitteena on lisätä yhteistyötä sosiaali- ja opetustoimen välillä, mutta myös laajemminkin luoda yhteistyöverkostoja sekä kunnan sisällä että muiden yhteistyötahojen kanssa. Uudistuksessa korostuu myös lapsen huoltajien merkitys yhteistyökumppaneina.

Kuntaliitto teki vuoden 2000 vaihteessa kunnille kyselyn, jonka mukaan valtaosa kunnista oli aloittamassa esiopetusta syksyllä 2000. Kunnat arvioivat, että esiopetukseen osallistuu kuusivuotiaiden ikäluokasta 92 prosenttia, joista kaksi kolmasosaa, noin 36 000 lasta, saisi esiopetuksen sosiaalitoimen alaisena järjestettävän päivähoidon piirissä, kun taas koulutoimessa esiopetus toteutuisi noin 11 000 lapsen kohdalla.

3. HENKILÖSTÖ

3.1. Kunnan henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

Kunnan henkilöstöä koskevaa sääntelyä on useissa eri säädöksissä. Kunnan henkilöstöä koskeva perussäännös on kuntalain (365/1995) 44 §:ssä. Sen mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Virka perustetaan kunnan viranomais tehtäviä varten. Työsopimussuhteesta on voimassa, mitä siitä erikseen

säädetään. Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

Viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset hallinnolliset määräykset virkasäännössä (45 §). Kuntalaissa on lisäksi säädetty henkilöstön asemasta sikäli, kun on kysymys ulkomaalaisen kelpoisuudesta (46 §), virheellisestä menettelystä virantoimituksessa ja virantoimituksesta pidättämisestä (47 §), yhteistoimintamenettelystä (48 §) sekä virka- ja työehtosopimuksesta ja eläketurvasta (49 §).

Lailla 413/2000 lisättiin kuntalakiin uusi 44 a ja 44 b §. Ensiksi mainittu pykälä koskee virantoimitusvelvollisuutta, jälkimmäinen viranhaltijan siirtämistä toiseen virkaan. Uudet säännökset tulivat voimaan 1.6.2000.

Kunnallisia virkoja ja virkamiehiä koskevat lisäksi kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970) ja kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettu laki (484/1996). Kunnan työntekijän palvelussuhdetta koskevat keskeisimmät normit ovat työsopimuslaki (320/1970) ja työehtosopimus.

Kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoiden ja työntekijöiden eläketurvasta säädetään kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijäin eläkelaisissa (202/1964).

Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä kuntien opetustoimen henkilöstöä koskevasta erityissääntelystä luovuttiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Henkilöstön asema määräytyy kuntalain ja kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain tai työsopimuslain mukaisesti.

3.2. Henkilöstön palvelussuhteen ehdot

Päivähoidon henkilöstön palvelussuhteen ehdot määräytyvät kunnallisten yleisten virkaehtosopimusten mukaisesti.

Kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämien koulujen ja oppilaitosten opetushenkilöstöön sovelletaan kunnallista opetusalan virka- ja työehtosopimusta. Opetustoimessa opetushenkilöstöltä edellytetään nykyään yleensä ylempää korkeakoulututkintoa.

Palvelussuhteen ehdoissa on eroavaisuuksia esimerkiksi päivähoidon kasvatushenkilöstön ja opettajien viikoittaisen työajan ja vuosittaisten työpäivien määrässä.

3.3. Päivähoidon henkilöstö

Päivähoitohenkilöstön kelpoisuudet määräytyvät sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/1992, jäljempänä sosiaalihuollon kelpoisuusasetus) mukaisesti.

Sosiaalihuollon kelpoisuusehtoasetuksen 4 § edellyttää (muihin kuin asetuksen 2 §:ssä tarkoitettuihin) sosiaalihuollon johto-, ohjaus- tai kuntoutustehtäviin taikka laajaa tietoutta edellyttäviin hoito-, huolenpito-, kasvatus-, opetus- tai kuntoutus-

tehtäviin soveltuva vähintään opistoasteista sosiaali- tai terveydenhuoltoalan taikka muun alan ammatillista tutkintoa. Kelpoisuusehtona muihin sosiaalihuollon hoito-, huolenpito-, kasvatusta- tai kuntoutustehtäviin edellytetään 5 § mukaan vastaavaa vähintään kouluasteista tutkintoa. Lastentarhanopettajan ja varhaiskasvatuksen kandidaatin sekä sosiaalikasvattajan, sosiaalialan ohjaajan ja sosionomin (AMK) tutkinnot ovat 4 §:ssä tarkoitettuja tutkintoja. Päivä- ja lähihoitajat sekä lastenhoitajat ovat 5 §:ssä tarkoitetun tutkinnon suorittaneita.

Asetuksen 3 § edellyttää, että kelpoisuusehtona sosiaalihuollon erityistyöntekijän tehtävään on tehtävän edellyttämä koulutus ja soveltuva erikoistumiskoulutus tai perehtyneisyys. Asetuksen 3 §:n edellyttämää kelpoisuutta sovelletaan kunnissa lähinnä kiertäviin erityislastentarhanopettajiin ja erityislastentarhanopettajiin.

Perhepäivähoitajalta edellytetään tehtävään soveltuva koulutusta (sosiaalihuollon kelpoisuusehtoasetus 6 §). Soveltuvan koulutuksen määrittelee kunta. Silloin, kun ryhmäperhepäiväkodissa on kolme hoitajaa, täytyy yhdellä perhepäivähoitajalla olla soveltuva vähintään kouluasteinen sosiaali- tai terveydenhuoltoalan taikka muun alan ammatillinen tutkinto. Opetushallitus on hyväksynyt vuonna 2000 perhepäivähoitajan näyttötutkinnon perusteet.

Taulukko 1. Päivähoidon henkilöstö vuonna 1999¹

Päivähoidon henkilöstö	Lukumäärä, noin	%-osuus
Koko henkilöstö,	49 500	100 %
- josta perhepäivähoidossa	18 000	36 %
- josta päiväkodeissa	31 500	64 %
Päiväkotien henkilöstö:	31 500	100 %
- päiväkodin johtaja	1 900	6 %
- lastentarhanopettaja	7 600	24 %
- erityislastentarhanopettaja	400	1 %
- lastenhoitaja tai vastaava	12 000	38 %
- avustava- ja laitospalveluhenkilöstö yms.	7 900	25 %
- keittiöhenkilöstö	1 700	5 %

Päivähoidossa lasten hoitoon ja kasvatukseen osallistuvasta henkilöstöstä noin 20 prosentilla on vähintään opistoasteinen sosiaali- ja terveydenhuoltoalan tai muun alan ammatillinen tutkinto. Päiväkodeissa puolestaan lasten hoitoon ja kasvatukseen osallistuvasta henkilöstöstä noin 30 prosentilla on vähintään opistoasteinen koulutus. Muulla henkilöstöllä on kouluasteinen tai sitä alempi koulutus.

¹ Lähde: Kunnallinen työmarkkinalaitos

3.4. Esiopetuksen henkilöstö

Esiopetusta antavien opettajien kelpoisuudesta säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998 muut. 327/2000). Esiopetusta antamaan ovat kelpoisia luokanopettaja tai henkilöt, joilla on lastentarhanopettajan tai varhaiskasvatuksen kandidaatin tutkinto. Asetuksessa säädetään lisäksi sosiaalikasvattajan tutkinnon, sosiaalialan ohjaajan tutkinnon sekä sosionomin (AMK) tutkinnon suorittaneiden henkilöiden kelpoisuudesta toimia esiopetuksessa opettajina tietyin edellytyksin. Kelpoisuuden saavuttamiseen liittyy siirtymäsäännöksiä. Lisäksi opetustoimen kelpoisuusvaatimuksista annettu asetus sisältää erityisiä säännöksiä erityisopetuksena annettavan esiopetuksen opettajan kelpoisuuksista. Näitä kelpoisuuksia sovelletaan riippumatta esiopetuksen järjestämispaikasta.

Päivähoidossa perusopetuslain nojalla järjestettävässä esiopetuksessa noudatetaan muun opetus- ja kasvatushenkilöstön osalta, mitä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetussa asetuksessa (804/1992) säädetään.

3.5. Päivähoidon ja opetustoimen henkilöstön sijoittuminen yli hallintorajojen

Kaikki henkilöt, jotka ovat kelpoisia perusopetuslaissa tarkoitettuihin rehtorin ja opettajan tehtäviin, täyttävät myös sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen tarkoittamat kelpoisuusehdot. Lastentarhanopettajan tutkinnon suorittanut on kelpoinen antamaan perusopetuslain alaista esiopetusta kouluissa siinä tapauksessa, että esiopetusta annetaan erilliselle opetusryhmälle.

Avustava henkilöstö, päivähoidon henkilökohtaiset- tai ryhmäkohtaiset avustajat ja opetustoimen koulunkäyntiavustajat tms., on käytettävissä molemmilla hallinnonaloilla kelpoisuusehtojen estämättä. Päivähoidon henkilöstön kelpoisuudet toimia opetustoimen viranhaltijoina ovat hyvin rajatut, mutta opetustoimen henkilöstöllä on kelpoisuus päivähoidon tehtäviin. Tällä hetkellä ei ole olemassa esteitä, että perustetaan uudenlaisia virkoja, jotka sisältävät tehtäviä sekä perusopetuksesta että päivähoidosta.

4. PIENTEN LASTEN HOITOJÄRJESTELMÄN JA OPETUSTOIMEN HALLINTOA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Seuraavissa kappaleissa kuvataan pienten lasten hoitojärjestelmää ja opetustoimea koskevaa lainsäädäntöä pääasiassa niiltä osin, joissa on hallintoa koskevaa sääntelyä.

4.1. Sosiaalihuoltoa ohjaavat yleissäännökset

Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvien tehtävien organisoinnista säädetään sosiaalihuoltolain (719/1982) 6 §:ssä sellaisena kuin se on muutettuna laissa 736/1992. Säännöksen mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*toimielin*), jonka sen lisäksi, mitä sosiaalihuoltolaissa säädetään, on huolehdittava niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa säädetään sosiaalilautakunnan tehtäväksi. Toimielimen tehtävänä on

myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa ja tehdä sen puolesta näissä sopimukset ja muut oikeustoimet.

Sosiaalihuoltolain 5 §:ssä säädetään kunnan tehtäväksi sosiaalihuollon suunnittelu ja toteuttaminen sen mukaan kuin sosiaalihuoltolaissa tai muutoin säädetään. Edelleen sosiaalihuoltolain 13 §:ssä luetellaan sosiaalihuoltoon kuuluvat tehtävät, joissa keskeisimmät ovat sosiaalipalveluiden järjestäminen kunnan asukkaille ja toimeentulotuen antaminen kunnassa oleskeleville henkilöille.

Sosiaalipalveluita ovat lain 17 §:n mukaan sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito sekä omaishoidon tuki. Pykälän 2 momenttiin (L 621/1996) on otettu erillisissä laeissa yksityiskohtaisesti säännellyt sosiaalipalvelut. Säännöksen mukana kunnan on huolehdittava lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoidon, kehitysvammaisten erityishuollon, vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palveluiden, lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen, elatusavun turvaamiseen, ottolapsineuvontaan, perheasioiden sovitteluun sekä lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevan päätöksen toimeenpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään. Lasten päivähoidon sääntely toteutuu lasten päivähoidosta annetun lain (367/1973) ja asetuksen (238/1973) nojalla.

Sosiaalihuollon monijäsenistä toimielintä koskeva säännös muutettiin vuoden 1993 valtiosuus uudistuksen yhteydessä, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa koskevia säännöksiä karsittiin. Hallituksen esityksen (HE 216/1991 vp.) perustelujen mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtiminen oli tuolloin säädetty sosiaalilautakunnalle. Esityksen mukaan pakollisesta lautakunnasta luovutettiin. Tehtävien hoito tulisi kuitenkin antaa kunnan määräämälle monijäseniselle toimielimelle. Toimielin olisi luottamushenkilöelin. Kyseeseen voisi tulla kunnanhallitus, lautakunta, johtokunta tai toimikunta. Toimielimen tehtävien jakaminen jaostoille määräytyisi ehdotuksen mukaan kunnallislain perusteella. Kunnallislain korvasi 1 päivänä heinäkuuta 1995 voimaan tullut kuntalaki (365/1995).

Sosiaalihuoltolain 6 §:n sisältönä on, että yksi monijäseninen toimielin huolehtii kaikista sosiaalihuollon toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä, joihin sisältyvät myös kaikki lain 13 §:ssä tarkoitetut sosiaalipalvelut. Tehtäviä ei tule jakaa kahden tai useamman toimielimen kuten lautakunnan kesken.

Päivähoitoa toteutettaessa noudatetaan päivähoitolain erityissäännösten ohella sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000), jäljempänä asiakaslaki) säännöksiä, jotka koskevat muun muassa menettelyä, muutoksenhakua (ShL 45 – 51 §), salassapitovelvoitteita ja poikkeuksia niistä (AsL 14 – 19 §, 22.2 § ja 27 §) sekä oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja (AsL 20 ja 21 §) ja virka-apua (AsL 22 §).

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan päivähoito on sosiaalihuollon palvelu, on merkityksellinen paitsi arvioitaessa päivähoidon hallinnollista sijoittu-

mista myös siksi, että sen perusteella ratkeaa, mitä säännöksiä lapsen ja hänen huoltajaansa sekä päivähoitohenkilöstön toimintaan sovelletaan. Sosiaalihuoltolain 1 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltolakia sovelletaan sosiaalihuoltoon, ellei lailla toisin ole säädetty. Siten esimerkiksi sosiaalihuoltolain muutoksenhakua koskevat säännökset soveltuvat päivähoitoon siltä osin kuin päivähoitolain 31 §:n 1 momentissa säädetty muutoksenhakukielto ei sitä estä.

Myös 1.1.2001 voimaan tuleva asiakaslaki koskee päivähoitoa riippumatta siitä, onko päivähoito kunnan vai yksityisen palveluntuottajan järjestämää. Tällä on olennainen merkitys asiakkaiden ja päivähoitoa toteuttavien henkilöiden oikeusturvan kannalta, koska lakiin sisältyvät muun muassa sosiaalipalveluissa erittäin keskeiset tietosuojaa, tietojen luovutusta, yhteistoiminnan edellytyksiä ja virka-apua koskevat säännökset sekä velvoite laatia jokaiselle asiakkaalle yksilöllinen huoltosuunnitelma. Asiakslain nojalla ulotetaan osa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) säännöksistä koskemaan yksityisiä sosiaalipalveluita ja siten myös yksityistä päivähoitoa.

Asiakslakiin sisältyvät myös yleislainsäädännöstä poikkeavat säännökset tietojen antamisesta poliisille, syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle (18 §) sekä oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvä erityissäännös (27 §:n 4 momentti). Kyseiset seikat ovat tähän asti olleet sosiaalihuollossa toimivien ja päivähoiton asiakkaiden kannalta huomattavan sekavasti säänneltyjä. Tämä on ollut ongelmallista päivähoitossa siksi, että päivähoiton henkilöstöllä on usein runsaasti tietoa lapsen ja perheen tilanteesta. Heiltä pyydetään toistuvasti kirjallisia lausuntoja ja haastetaan todistajiksi muun muassa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä lastensuojelua koskeviin oikeudenkäynteihin.

Jos päivähoito toteutettaisiin kunnassa muun kuin sosiaalitoimen alaisuudessa, sovellettaisiin päivähoitoon ja päivähoiton tehtäviä hoitaviin henkilöihin eri säännöksiä esimerkiksi salassapitoa, henkilörekistereitä ja asiakirjahallintoa koskevissa kysymyksissä kuin asianomaisella hallinnonalalla muutoin. Esimerkiksi päivähoiton rekisterit olisivat edelleen henkilötietolaissa (523/1999) säädetyn käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaan sosiaalihuollon asiakirjoja. Siten muun muassa tietojen luovutus kouluviranomaisille tai muille päivähoiton hallinnosta mahdollisesti vastaavan hallintokunnan viranomaisille voitaisiin edelleen toteuttaa vain 1.1.2001 voimaan tulevan sosiaalihuollon asiakslain, henkilötietolaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) säädettyin perustein. Jos sama henkilö hoitaa esimerkiksi päivähoiton ja opetustoimen tehtäviä, tulee tarkoin määritellä, kummanko hallinnonalan tehtävästä kulloinkin on kyse. Tämä on tärkeää, koska muun muassa oppilasta ja hänen huoltajaansa sekä päivähoiton asiakkaana olevaa lasta ja hänen huoltajaansa koskevat tietosuojaa ja asiakassuhdetta koskevat säännökset poikkeavat olennaisesti toisistaan.

4.1.1. Muutoksenhaku päivähoitossa

Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan lasten päivähoitoon liittyvästä päätöksestä ei saa hakea muutosta valittamalla, vaan päätökseen tyytymättömällä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus. Päivähoitoa koskevia oikaisuvaatimuksia tehdään yleensä asioista, jotka liittyvät päivähoitopaikan osoittamiseen muuna kuin perheen tarvitsemana

tai toivomana ajankohtana, päivähoitopaikan saamiseen muusta kuin perheen toivomasta paikasta ja päivähoitomaksuja koskeviin päätöksiin.

Oikaisuvaatimukset käsitellään siinä kunnan toimielimessä, esimerkiksi lautakunnan jaostossa, joka valtuuston vahvistaman johtosäännön perusteella käyttää ratkaisuvaltaa. Yksilöhuoltoa koskevat asiat usein delegoidaan lautakunnan alaiselle yksilöhuoltoa koskevalle jaostolle. Ylempi toimielin ei voi kuntalain 51 §:n mukaan ottaa delegoitua asiaa käsiteltäväkseen, kun kyse on esimerkiksi yksilöön kohdistuvasta opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asiasta.

Oikaisuvaatimukseen annettuun ratkaisuun voidaan hakea muutosta sosiaalihuoltolain 46 §:n mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuteen. Jos hallinto-oikeuden päätös koskee sosiaalipalvelujen antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta, siihen ei saa hakea muutosta valittamalla.

4.2. Lasten päivähoidon tehtäviin ja toimivaltaan liittyvä lainsäädäntö

Lasten päivähoidosta annetun lain (367/1973) 11 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus päivähoidon järjestämiseen kuuluu kunnalle. Pykälän 3 momentin (muut. 875/1981) mukaan kunnalle päivähoitolain mukaan kuuluvista tehtävistä huolehtii sosiaalilautakunta eli sosiaalihuoltolain 6 §:n nojalla kunnan muustakin sosiaalihuollosta vastaava toimielin.

Päivähoitolain 28 §:n mukaan yksityinen henkilö tai yhteisö, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on velvollinen tekemään ilmoituksen asianomaiselle sosiaalilautakunnalle viimeistään kahden viikon kuluessa toiminnan aloittamisesta. Sosiaalilautakunnan tehtävänä on valvoa yksityistä päivähoitotoimintaa toimintaa sen mukaan kuin asetuksessa tarkemmin säädetään.

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen (238/1973) 11 §:n mukaan sosiaalilautakunnan tulee päivähoidon harjoittamista koskevan ilmoituksen saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus päivähoitopaikassa sekä huolehtia siitä, että päivähoitopaikka ja siellä annettava hoito vastaavat päivähoitolle asetettuja terveydellisiä ja muita vaatimuksia.

4.3. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen hallintoon liittyvä lainsäädäntö

Laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta ei suoranaisesti säännellä tukijärjestelmän hallinnoinnista kunnassa. Tukilain 1 §:n mukaan lailla säädetään oikeudesta lasten päivähoidosta annetun lain (36/73) 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettulle päivähoitopaikalle vaihtoehtoiseen lapsen hoidon järjestämiseksi suoritettavaan taloudelliseen tukeen. Päivähoidon hallinnointi on päivähoitolaissa säädetty sosiaalilautakunnan tehtäväksi.

Tukilain mukaiset tehtävät hoitaa kansaneläkelaitos (8§) ja kunta korvaa lain nojalla maksetusta tuesta kansaneläkelaitokselle aiheutuvat kustannukset (9§).

Tukilain 16 §:ssä määritellään hoidon tuottajalle maksettavan yksityisen hoidon tuen edellytyksistä. Hoidon tuottajan hyväksymisestä säädetään myös päivähoito-laissa ja asetuksessa kuten kappaleessa 4.2 todetaan. Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna kunnan toimielimen tulee hyväksyä yksityinen hoidon tuottaja ja että tuki voidaan maksaa hoidon tuottajalle, jonka kanssa tukeen oikeutettu vanhempi tai muu huoltaja on tehnyt työsopimuksen kirjallisena vähintään yhden kuukauden ajaksi.

4.4. Opetustoimen hallintoon liittyvä lainsäädäntö

Opetustoimesta säädetään vuoden 1999 alusta voimaan tulleessa perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetussa laissa (634/1998) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998). Ennen koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistusta edellä mainitussa laeissa säädettyjä asioita sisältyi yli kahteenkymmeneen lakiin.

Kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien itsenäistä päätösvaltaa opetus- ja kulttuuritoimessa on 1980-luvun puolesta välistä lähtien lisätty johdonmukaisesti. Merkittävimmät uudistukset ovat olivat tuntikehysjärjestelmä, lakia ja asetusta alemmanasteisen norminannon vähentäminen, hallintoa ja toimintaa koskevien säännösten vähentäminen erityislainsäädännöstä, opetussuunnitelmajärjestelmän uudistaminen ja etenkin vuoden 1993 alusta voimaan tullut valtionosuusuudistus, jonka myötä valtionosuudet tulivat kuntien näkökulmasta yleiskatteellisiksi korvausmerkittömiksi voimavaroiksi, sekä viimeisimpänä mainittu vuoden 1999 alusta voimaan tullut koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus.

Kunta saa uuden koulutuslainsäädännön nojalla itsenäisesti päättää oppilaitosverkostaan, eli siitä minkälaisissa oppilaitoksissa perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, taiteen perusopetusta ja vapaan sivistystyön toimintaa järjestetään. Lisäksi kunta voi päättää esiopetuksen järjestämipaikoista. Aikaisemmin tämä organisoitumisvapaus on koskenut vain perusopetusta ja taiteen perusopetusta. Organisoitumisvapaus mahdollistaa esimerkiksi eri koulutusmuotoihin kuuluvan ja eri tutkintoihin johtavan koulutuksen järjestämisen samassa oppilaitoksessa. Niin ikään kaikkea koulutusta on mahdollista järjestää kunnassa, kuntayhtymässä tai kuntien välisten sopimusten mukaisesti. Perusopetusta lukuun ottamatta myös ostopalveluiden käyttö on tietyin edellytyksin mahdollista.

Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä kuntien opetustoimen organisaatiota, hallintoa ja henkilöstöä koskevasta erityissäätelystä luovuttiin eräitä harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta. Koululainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, jotka määräisivät koululainsäädännön mukaisen toiminnan hallinnollisesta sijoittumisesta kunnassa. Kuntien opetustoimen hallinto perustuu siten esiopetuksen, perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen, taiteen perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön osalta lähes kokonaan kuntalakiin. Henkilöstön asema määräytyy kuntalain ja kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain taikka työsopimuslain mukaisesti.

Kuntalakia valmisteltaessa otettiin varsin hyvin huomioon opetushallinnon erityistarpeet.

Opetustoimelle on ominaista, että myös opetushallitukselle keskusvirastona on laissa säädetty merkittävää norminantovaltuutta koulutuksena tavoitteiden ja sisällön osalta.

Opetushallitus päättää lainsäädännön ja valtioneuvoston antamien tuntijakopäätösten rajoissa perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelman perusteista, sekä lainsäädännön esittämistä rajoitteista esiopetuksen perusteista, joita kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät ovat velvolliset noudattamaan. Opetussuunnitelman perusteissa opetushallitus päättää perusopetuksen ja lukion eri oppiaineiden opetuksen sekä oppilaanohjauksen ja opinto-ohjauksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä. Kunnan hyväksymä paikallinen opetussuunnitelma laaditaan opetussuunnitelman perusteiden pohjalta. Vastaavasti opetushallitus päättää koulutusaloittain ja tutkinnoittain ammatillisena peruskoulutuksena suoritettavien opintojen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä valtioneuvoston päättämässä rajoissa (valtioneuvosto päättää ammatillisen koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä yhteisistä opinnoista ja niiden laajuudesta). Opetushallitus antaa kaikkien edellä mainittujen koulutusmuotojen osalta asetusta täydentäviä määräyksiä opiskelijoiden arvioinnista ja todistuksiin merkittävistä tiedoista.

Kunnalla on perusopetuslain mukaan velvollisuus järjestää kunnassa asuvalle lapselle perusopetusta ja 1.8.2001 lukien esiopetusta. Opetustoimessa keskeinen sääntelykeino on koulutuksen järjestämislupa, joka oikeuttaa kunnan tai muun koulutuksen järjestäjän antamaan perusopetuksen jälkeistä koulutusta. Koulutuksen järjestämisluvasta päättää opetusministeriö ja ammattikorkeakoulutoiminnan osalta valtioneuvosto.

Lainsäädännön ja muun norminannon sekä koulutuksen järjestämislupakäytännön lisäksi yhtenä uutena lakisääteisenä koulutuksen ohjauskeinona on arviointi. Arvioinnin tarkoituksena on turvata eri koulutusta koskevissa laeissa säädettyjen tavoitteiden toteutuminen käytännössä ja tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Arviointi jakaantuu koulutuksen järjestäjien omaan itsearviointiin sekä toiminnan ulkopuoliseen arviointiin, jonka koordinoinnista vastaa opetushallitus.

4.4.1. Palveluiden käyttäjien osallistuminen ja vaikuttaminen opetustoimessa

Opetustointia koskevaan lainsäädäntöön sisältyy eräitä erityissäännöksiä, joilla turvataan opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa mahdollisuuksia vaikuttaa koulutusta koskevaan päätöksentekoon. Edellä todettujen kuntalain hallintoa koskevien säännösten lisäksi perusopetuslain 3 §:n 3 momentin mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Lisäksi opetustoimen lainsäädäntö edellyttää useissa kohdin opiskelijan ja huoltajan kuulemista tai huoltajan suostumusta ennen kuin kunta koulutuksen järjestäjänä

tekee yksittäistä opiskelijaa koskevia päätöksiä. Kuuleminen tai suostumus on tällöin osa hallintomenettelyä koulutuksessa.

Opetus on säädetty julkiseksi perusopetuslaissa, lukiolaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Lain mukaan oikeutta päästä seuraamaan opetusta voidaan perustellusta syystä rajoittaa. Työpaikalla järjestettävä opetus ei kuitenkaan ole julkista ammatillisessa koulutuksessa.

4.4.2. Muutoksenhaku ja valvonta

Opetustoimessa nimettyä oppilasta tai opiskelijaa koskeviin päätöksiin haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti opetustoimen lainsäädännön nojalla. Muutoksenhakumenettely on riippumaton siitä, onko koulutuksen järjestäjänä kunta, kuntayhtymä, yksityinen yhteisö tai säätiö. Muutosta haetaan päätöksestä riippuen joko hallinto-oikeudelta tai lääninhallitukselta. Koska mainituissa päätöksissä on kysymys yksittäisen oppilaan tai opiskelijan lakiin perustuvasta oikeudesta tai velvollisuudesta, ei kuntalain mukainen, myös kunnan yleistä valvontatehtävää palveleva, kunnallisvalitus soveltu muutoksenhakumenettelyksi. Muilta osin kunnissa tehtyihin opetus- ja kulttuuritointa koskeviin päätöksiin haetaan muutosta kuntalain mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuritoimen palveluihin sovelletaan kuntalain 8 §:n 2 momenttia, jonka mukaan lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 57 §:n mukaan myös opetus- ja kulttuuritoimessa sovelletaan kuntien valtionosuuslain 24 §:n säännöksiä uhkasakosta.

4.5. Kuntien tehtävät ja hallinnon sääntely

Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Sen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntalaki (365/1995) on kunnallishallintoa koskeva yleislaki. Kunnan eri hallinnonalojen erityislait syrjäyttävät kuntalain siltä osin, kuin se on ristiriidassa erityislain säännöksen kanssa. Kuntalakia säädettäessä tavoitteeksi asetettiin, ettei erityislaeissa säädettäisi asioista, jotka järjestyvät kuntalain mukaisesti. Kuntalain säännökset puolestaan syrjäyttävät ristiriitatilanteessa hallinnon yleiset säännökset. Suhteessa niihin kuntalaki on erityislaki.

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain 16 §:n mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä kuntalaissa säädetyllä tavalla. Lain 13 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee mm. päättää hallinnon järjestämisen perusteista. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt (16 §), joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Hallinnon järjestämisen perusteisiin kuuluvat luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation rakenne ja alemmille toimielimille annettavat tarvittavat valtuudet, kuten myös esimerkiksi 18 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettut ratkaisut muiden toimielinten kokoonpanosta. Myös kunnan tehtävien hoitotapa on hallinnon järjestämisen perusteita. Lain 2 §:n 3 momentin mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kuntalain 17 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Valtuusto asettaa kunnanhallituksen sekä tarkastuslautakunnan. Valtuusto voi lisäksi asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten sekä johtokuntia liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten. Kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostosta on soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

Kuntalain 17 §:n 5 momentin mukaan kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten. Kuntalain 18 – 20 §:ssä säädetään toimielinten kokoonpanosta, jäsenten toimikaudesta ja valitsemisesta sekä toimielinten puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta.

Kaksikielisen kunnan hallinnossa on otettava huomioon eri kieliryhmät. Kuntalain 16 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisessä kunnassa asetetaan opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Lain 18 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla voidaan asettaa kieliryhmiä varten toimielimeen jaostoja myös muussa kuin opetustoimen hallinnossa.

Kunnan sisäistä hallinto- ja päätöksentekomenettelyä ohjaavat valtuuston määräykset kootaan hallintosääntöön, jonka valtuusto hyväksyy. Kuntalain 50 §:ssä luettelaa asiat, joiden ainakin tulee sisältyä hallintosääntöön. Kaksikielisen kunnan hallintosäännössä annetaan myös tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille. Hallintosäännössä voidaan myös määrätä, että 15 vuotta täyttäneellä henkilöllä on läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa.

Kuntalain 10 luvussa säädetään kuntien yhteistoiminnasta. Lain 2 §:n 3 momentin perusteella lakisääteisetkin tehtävät voidaan yleensä hoitaa yhteistoiminnassa. Jos laki edellyttää, että kukin kunta hoitaa asian itsenäisesti, yhteistoiminta ei tule kysymykseen. Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoitettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virka-

vastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Kunnan velvollisuudesta kuuluu kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen.

Kuntalaki sallii kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa erilaiset kuntakohtaiset, paikalliset olot huomioon ottavat ratkaisut. Kuntalaki korostaa valtuuston vastuuta kunnan asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksistä. Lain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Laki mainitsee esimerkkejä toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista lähiympäristöönsä ja palvelujen järjestämiseen voidaan edistää. Näitä ovat mm. palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin, tiedottaminen, kuulemistilaisuudet, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa, yhteistyö kunnan tehtävien hoitamisessa ja asukkaiden omaaloitteisen asioiden hoidon, valmistelun ja suunnittelun avustaminen.

4.6. Sosiaalihuollon ja esiopetuksen suunnittelu, ohjaus ja valvonta

Valtioneuvoston ohjesääntö (1522/1995) määrittelee, miten toimivalta eri hallinnon toimialoilla jakautuu ministeriöiden kesken. Tämä toimivaltajako ratkaisee muun muassa sen kysymyksen, mikä ministeriö vastaa minkin toimialan viranomaisten valvonnasta, ohjauksesta, uuden lainsäädännön valmistelusta sekä sen edellyttämästä tiedotuksesta ja koulutuksesta. Yksittäistapauksissa kukin ministeriö myös ratkaisee oman toimivaltansa alueelle kuuluvat viranomaisten toimintaa koskevat kantelut.

Sosiaalihuoltolain 3 §:n (muut. 93/1991) mukaan sosiaalihuollon, mukaan lukien päivähoiton, yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallitukselle. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) 8 §:n mukaan lääninhallitukset vastaavat myös yksityisesti tuotetun päivähoiton valvonnasta.

Edelleen sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan, kuin ko. laissa tai muutoin säädetään. Sosiaalihuollon järjestämisestä kunta voi huolehtia siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuollon asiantuntijavirastona toimii sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes), jonka tehtävistä ja oikeudesta tehtävien hoitamiseksi tarvittavien tietojen saamiseen säädetään sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta annetussa laissa (1073/1992).

Valtioneuvosto hyväksyy neljän vuoden välein sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman. Ohjelmassa valtioneuvosto määrittelee sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet, tarvittavat toimenpiteet ja toteuttajat. Ohjelmaa seurataan ja arvioidaan koko nelivuotiskauden ajan.

Perusopetuslain mukainen esiopetus kuuluu opetusministeriön toimialaan. Opetusministeriö vastaa lainsäädännöstä, rahoituksesta ja muusta ohjauksesta. Opetusministeriön alaisuudessa keskusvirastona toimii opetushallitus, joka ohjaa sekä normeihin että kehittämishankkeiden kautta kuntien toimintaa. Esiopetuksen yleisten tavoitteiden asettaminen ja opetussuunnitelman perusteiden laadinta tapahtuu yhteistyössä opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Stakesin ja opetushallituksen kesken. Yhteisvalmistelun jälkeen opetushallitus päättää valtakunnallisista opetussuunnitelman perusteista. Opetushallitus myös huolehtii koulutuksen kehittämisestä, mukaan lukien esiopetuksen arviointi, ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta.

Valtioneuvosto hyväksyy asetuksen (987/1998) mukaan joka neljäs vuosi koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämisestä suunnitelman hyväksymisvuotta ja viittä seuraavaa vuotta varten. Kehittämissuunnitelma sisältää muun muassa koulutuksen ja tutkimuksen keskeiset laadulliset, rakenteelliset ja määrälliset kehittämistavoitteet.

Lääninhallituslain (22/1997) 2 §:n mukaan lääninhallitus toimii läänissä yleisenä hallintoviranomaisena. Lisäksi lääninhallitus hoitaa, sen mukaan kuin erikseen säädetään, mm. opetus- ja kulttuurihallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä. Erityislaissa lääninhallitukselle on säädetty erilaisia ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Lääninhallitus myös arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa palveluja (348/2000). Lain 3 §:n mukaan lääninhallituksen yleishallinnollinen johto ja valvonta kuuluvat sisäasiainministeriölle. Eri hallinnonalojen tehtäviä hoitaessaan lääninhallitus toimii asianomaisen ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa. Lääninhallitus on erikseen säädetyissä asioissa myös sen keskushallinnon viraston tai laitoksen ohjauksessa, jonka toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto vastaa pienten lasten hoitojärjestelmästä ja sivistysosasto esiopetuksesta.

Lääninhallituksella ei ole lakiin perustuvaa yleistä toimintavaltaa puuttua omaaloitteisesti kuntien toiminnassa havaitsemiinsa laillisuusvirheisiin. Kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kantelut jakautuvat eri osastoille niiden tehtävien ja toimivallan perusteella. Kanteluratkaisuja tehtäessä on sekä työntekijöiden että asiakkaiden kannalta keskeisen tärkeää, että asian ratkaiseva ja esittelevä taho on selvillä asiaa koskevasta yleis- ja erityislainsäädännöstä sekä alalla vakiintuneesti noudatetuista hyväksyttävistä toimintaperiaatteista.

Paikallistasolla kunta vastaa sekä palvelujen järjestämisestä että niiden ohjauksesta. Kunnassa varhaiskasvatukseen liittyviä asioita hoidetaan sosiaali-, terveys-, koulu-, nuoriso- ja vapaa-ajantoimen piirissä. Myös muilla hallinnonaloilla tehdyillä ratkaisuilla vaikutetaan lasten ja perheiden hyvinvointiin.

Vaikka päivähoitolaki edellyttää, että päivähoidon toimeenpanosta kunnassa vastaa tietty toimielin, laki ei edellytä, että kyseinen toimielin vastaisi yksinomaan sosiaalihuollon toimeenpanosta. Kuntalain 16 §:n mukaan kunnat voivat asettaa erilaisia lautakuntia ja niille jaostoja. Kunnanvaltuuston tehtävänä on johtosäännöllä mää-

ritellä lautakuntien ja jaostojen tehtävänjaosta. Kunta voisi esimerkiksi päättää, että opetustoimesta ja sosiaalitoimesta vastaa sama lautakunta, jonka alapuolella erilliset jaokset hoitavat eriytettyjä tehtäviä.

4.7. Valtionosuuslainsäädäntö

4.7.1. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuudet on vuodesta 1993 lukien määrätty sellaisten laskennallisten määräytymistekijöiden perusteella, jotka kuvaavat kunnan palvelutarvetta tai olosuhdetekijöitä, jotka vaikuttavat palvelujen tuotantokustannuksiin. Järjestelmää on viimeksi uudistettu vuoden 1997 alusta, jolloin muun muassa valtionosuuden laskentatapaa ja eräitä määräytymistekijöitä tarkistettiin.

Kunnan valtionosuus lasketaan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten sekä omarahoitusosuuden erotuksena. Laskennalliset kustannukset määritellään erikseen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon määräytymistekijöiden sekä kunnan syrjäisyyden perusteella. Määräytymistekijöitä ovat kunnan asukasluku ja ikärakenne, palvelu- ja jalostusaloilla toimivien osuus työllisestä työvoimasta (työssäkäyntikerroin), työttömyys ja sairastavuus.

Kunnan asukasluku ja ikärakenne otetaan sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon osalta huomioon siten, että ikäryhmittäiset (5 ikäryhmää) laskennalliset kustannukset kerrotaan asianomaiseen ikäryhmään kuuluvien lukumäärällä. Lisäksi sosiaalihuollon osalta 0 – 6-vuotiaiden laskennalliset kustannukset kerrotaan työssäkäyntikertoimella.

Valtionosuuden perusteena olevat kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset saadaan laskemalla yhteen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset. Jos kunnalle on vahvistettu syrjäisyyskerroin, kerrotaan summa lisäksi tällä kertoimella. Kunnan omarahoitusosuus lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä omarahoitusosuus kunnan asukasluvulla.

Lisäksi kunnat voivat harkinnanvaraisesti saada valtionosuutta perustamishankkeisiin, esimerkiksi päiväkodin rakentamiseen tai peruskorjaamiseen. Valtionosuusviranomaisena käyttökustannusten osalta toimii sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja perustamishankkeiden osalta lääninhallitus.

Päivähoitolain 12 §:n mukaan kunnan päivähoitolain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992). Valtionosuuslakia sovelletaan myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 12 §:n perusteella kunnalle ko. laista aiheutuviin menoihin. Parhailaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmä on uudistuksen kohteena.

4.7.2. Opetustoimen valtionosuus

Opetustoimen valtionosuusjärjestelmä on uudistettu 1990-luvulla. Rahoitusjärjestelmä muuttui valtionosuusuudistuksen yhteydessä vuoden 1993 alusta menoperusteisesta laskennalliseksi. Mainitusta ajankohdasta lukien rahoituksen määräytymisperusteina ovat olleet opiskelijamäärät ja opiskelijaa kohden lasketut yksikköhinnat.

Opiskelijamääriin perustuvassa rahoituksessa valtionosuudet myönnettiin vuoden 1996 loppuun saakka kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämien oppilaitosten osalta opiskelijoiden kotikunnille (ns. kotikuntamalli). Opiskelijoiden kotikunnat maksoivat oppilaitosten ylläpitäjäkunnille ja muille ylläpitäjille kotikuntien maksuosuuksia, jotka valtionosuusjärjestelmä vuosina 1994 – 1996 kohdensi automaattisesti valtionosuuksien kanssa suoraan ylläpitäjille (ns. clearing-järjestelmä).

Vuoden 1997 alusta alkaen rahoitus on myönnetty ja maksettu suoraan opetuksen järjestäjille eli kunnille, kuntayhtymille sekä yksityisille yhteisöille ja säätiöille (ns. ylläpitäjämalli). Kunnan rahoitusosuus opetustoimen laskennallisiin kustannuksiin määräytyy asukasta kohden ja se on kaikissa kunnissa yhtä suuri. Erillisiä kotikunnan maksuosuuksia ei enää ole eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta.

5. HALLINNON NYKYTILA KUNNISSA

5.1. Päivähoidon hallinto kunnissa

Päivähoitolain mukaisesti päivähoidon hallinnosta vastaava kunnan toimielin on kunnissa pääosin perusturvalautakunta, sosiaalilautakunta tai sosiaali- ja terveyslautakunta, joka vastaa samalla myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen hallinnoinnista.

Tällä hetkellä ei ole säännöksiä, joiden nojalla päivähoidon hallinto voitaisiin osoittaa muun kuin sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen toimivaltaan. Päivähoidon toimeenpanoa ei siten ilman lainmuutosta voi järjestää niin, että se uskottaisiin muun kuin kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen, esimerkiksi koululautakunnan tai sen jaoston, tehtäväksi.

Riippumatta hallintokuntaratkaisuisista lukuisissa kunnissa on toteutettu kehittämissankkeita, joiden tavoitteena on ollut päivähoidon ja esiopetuksen sisällön kehittäminen yhteistyössä sosiaalitoimen ja opetustoimen kanssa. Samoin sosiaali- ja opetustoimen henkilöstölle on järjestetty yhteistä koulutusta, esiopetussuunnitelmat on laadittu yhteistyössä ja tilojen käyttöä on rationalisoitu yhteisvoimin.

Nykyisestä lainsäädännöstä huolimatta muutamissa kunnissa on ollut vireillä päivähoidon hallinnon uudelleen järjestelyjä. Imatralla ja Keravalla koko pienten lasten hoitojärjestelmä on siirretty opetustoimen alaisuuteen. Imatra toteutti siirron koulutuslautakunnan alaisuuteen vuonna 1996 ja Kerava vuonna 1997. Espoossa ruotsinkielinen pienten lasten hoitojärjestelmä siirrettiin kokonaisuudessaan vuoden 1999 alusta opetustoimen ruotsinkieliselle lapsiasiain – ja koulutuslautakunnalle.

Imatra toteutti siirron vapaakuntakokeilusta virinneeä toimenpiteenä. Espoon osallisuushankkeen toimintakausi päättyi vuoden 1998 lopussa. Kerava toteutti siirron kaupungin organisaatiouudistukseen liittyen. Yllä olevista kunnista ei ole käytettävissä hallinnon siirtoon liittyvää arviointia koskien muun muassa palvelujen laatua ja siirron kustannusvaikutuksia.

Vihti tiedusteli vuonna 1998 Etelä-Suomen lääninhallitukselta mahdollisuutta kokeiluluvan nojalla siirtää päivähoito perusturvalautakunnan alaisuudesta sivistyslautakunnan toimialaan. Etelä-Suomen lääninhallitus viittasi Vihdin kunnalle antamassaan vastauksessa sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoon, jossa todettiin, että tällä hetkellä ei ole olemassa kokeilulainsäädäntöä, jonka nojalla Vihdin kunnalle voitaisiin myöntää lupa poiketa voimassa olevista säännöksistä.

Vilppulan kunta on tehnyt kesällä 2000 päätöksen päivähoitotoimintojen siirtämisestä koulutoimen toimialaan 1.8.2001 alkaen edellytyksellä, että lainsäädännössä tapahtuu muutoksia, jotka mahdollistavat järjestelyn. Kyseessä on kunnan periaatepäätös, joka edellyttää lisäksi jatkovalmistelua ja – päätöksiä.

5.2. Esiopetuksen hallinto kunnissa

Kuusivuotiaiden maksuton esiopetus on perusopetuslain mukaista toimintaa, jota kunta voi järjestää koulussa, päivähoitopaikassa tai muussa soveltuvassa paikassa. Kunnan päätäntävallassa on esiopetuksen hallinnon sijoittuminen, koska koululainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, jotka määräisivät, minne koululainsäädännön alainen toiminta kunnassa hallinnollisesti sijoittuu.

Säännösten mukaan esiopetus tulee järjestää siten, että esiopetuksessa olevilla lapsilla on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita ja toisaalta päivähoitossa olevilla lapsilla on mahdollisuus osallistua esiopetukseen. Säännösten tarkoituksena on ohjata toimintojen yhteensovittamista.

Kuntaliiton (KL-kysely 01/2000,) vuoden 2000 alussa tekemän kyselyn mukaan kunnat toteuttavat 1.8.2000 käynnistyneen esiopetusuudistuksen 90 prosenttisesti sosiaalilautakunnan alaisena toimintana päiväkodeissa.

Esiopetus toteutetaan kyselyn mukaan erilaisin hallinto- ja järjestämisvaihtoehtoin:

- esiopetuksen hallinto ja järjestäminen tapahtuvat sekä opetus- että sosiaalitoimessa,
- hallinto on opetus- ja sosiaalitoimessa ja järjestäminen päivähoitossa ,
- hallinto on opetustoimessa ja järjestäminen sekä opetus- että sosiaalitoimessa tai
- hallinto on sosiaalitoimessa ja toteuttaminen sekä sosiaali- että opetustoimessa.

Erityisesti pienissä kunnissa esiopetus järjestetään opetustoimesta vastaavan lautakunnan alaisena toimintana.

Toteuttamismallit, joissa esiopetuksen hallinto ja/tai järjestäminen ovat sekä sosiaali- että opetustoimessa, tulevat lähivuosina osoittamaan, miten hallinto kahden eri lautakunnan alaisena toimii ja mitä etuja ja haittoja uudessa tilanteesta havaitaan.

5.3. Työryhmässä kuultavana olleiden kuntien hallintomalleja

Alla olevat esittelyt kuntien hallintomalleista perustuvat kuultavina olleiden kuntien edustajien puheenvuoroihin sekä kunnista saatuihin tietoihin.

Espoo

Espoossa on noin 210 000 asukasta ja päivähoitoon oikeutettujen lasten (19 520 lasta) ikäluokkien koko on keskimäärin 3 000 - 3 200, joista noin 10 prosenttia on ruotsinkielisiä.

Kunnan järjestämässä päivähoitossa on 13 870 lasta. Yksityisen päivähoiton osuus on poikkeuksellisen suuri, noin 26 prosenttia koko päivähoitosta.

Espoon yhdistetty sosiaali- ja terveystoimi on jaettu kahdeksaan tulosityksikköön: Leppävaaran, Tapiolan, Matinkylä-Olarin, Espoonlahden ja Espoon keskuksen sosiaali- ja terveyskeskukset sekä yhteiset palvelut, sairaala- ja laitospalvelut ja terveydensuojeluyksikkö. Sosiaali- ja terveyskeskukset on lisäksi jaettu peruspalveluyksiköihin, jotka vastaavat pienemmän maantieteellisen alueen sosiaalihuollosta ja terveydenhoidosta. Palveluyksiköihin on sijoitettu muun muassa suomenkielinen lasten päivähoito ja esiopetus.

Sosiaali- ja terveyslautakunta käsittelee päivähoiton järjestämisen periaatteet, linjaukset sekä talousarvioon liittyvät asiat. Esittelijänä toimii sosiaali- ja terveystoimen toimialajohtaja. Sosiaali- ja terveyslautakunnan aluejaostoissa päivähoiton asiat esittelee aluejohtaja.

Kokemukset suomenkielisen päivähoiton integroinnista osaksi alueellisia sosiaali- ja terveyspalveluja ovat erittäin myönteiset.

Espoossa suomenkielinen esiopetus toteutetaan sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen yhteistyönä. Esiopetuksen yhteinen opetussuunnitelma hyväksytään sekä sosiaali- ja terveys- että opetuslautakunnassa. Koulujen opetussuunnitelmat hyväksytään koulujen johtokunnissa ja päiväkotien opetussuunnitelmat sosiaali- ja terveyslautakunnan aluejaostoissa. Opetussuunnitelmien laatimisessa noudatetaan suomenkielisen koulutuskeskuksen antamia ohjeita.

Espoon kaupunginhallitus on tehnyt päätöksen, että suomenkielinen esiopetus siirretään asteittain opetustoimeen siten, että esiopetus kokonaisuudessaan kuuluisi viimeistään 1.8. 2004 alkaen opetustoimen hallintoon. Kaupunginvaltuusto esitti toivomuksenaan käsitelleessään esiopetuksen järjestämiseen liittyvää johtosääntömuutosta, että suunniteltua aikataulua nopeutettaisiin siten, että siirto kokonaisuudessaan toteutettaisiin vuoden 2002 loppuun mennessä.

Espoossa ruotsinkielinen päivähoito, kotihoidon tuki ja yksityisen hoidontuki sekä esiopetus kuuluvat kokonaisuudessaan ruotsinkielisen lapsiasiain - ja koulutuslautakunnan alaisuuteen. Asioiden esittelijänä toimii ruotsinkielisen lapsiasiain- ja koulutuskeskuksen johtaja.

Päätös ruotsinkielisen päivähoiton hallinnon siirtämisestä opetustoimen alaisuuteen tehtiin Espoossa sisäasiainministeriön valtakunnallisen osallisuushankkeen yhteydessä. Espoon hankkeen, Esflexin, tarkoituksena oli palvelujen laadun kehittäminen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien parantaminen kokoamalla ruotsinkieliset palvelut yhden lautakunnan alaisuuteen. Erityisenä tavoitteena oli päivähoiton ja koulun välisen raja-aidan madaltaminen ja joustavuuden lisääminen.

Koottua arviointia ruotsinkielisen pienten lasten hoitojärjestelmän ja esiopetuksen siirtämisestä ei ole vielä tehty. Kuultavana olleen kunnan edustajan mukaan hallintoratkaisu ei ole lasten vanhempien mielestä näkynyt käytännön toiminnassa. Päivähoidon henkilökunta on ollut muutokseen tyytyväinen lähinnä hallintokielen, suomesta ruotsiksi, muuttumisen suhteen.

Espoossa suomenkielisen päivähoiton hallinnon siirtäminen sosiaali- ja terveydenhuollosta opetustoimeen edellyttäisi samanaikaisesti toimialojen organisoinnin miettimistä. Tällä hetkellä opetustoimessa toiminta on keskitettyä, kun taas sosiaali- ja terveydenhuollossa toiminta on organisoitu alueelliselta pohjalta.

Helsinki

Helsingissä on noin 551 000 asukasta ja päivähoitoon oikeutettujen lapsien (35 300) ikäluokkien koko on noin 6 000 lasta. Kunnan järjestämässä päivähoidossa on 25 000 lasta ja päivähoiton kokonaishenkilöstön määrä on noin 6 000 työntekijää.

Pienten lasten hoitojärjestelmä on osa sosiaalitoimea ja sosiaaliviraston laajin sektori.

Päivähoitopalvelut on alueellistettu seitsemän suurpiirin alueelle. Päivähoito on integroitu sosiaalipalvelutoimistoihin viidessä sosiaalikeskuksessa (Eteläinen, Läntinen, Keskinen, Pohjoinen ja Itäinen sosiaalikeskus). Kahdessa sosiaalikeskuksessa on erillinen päivähoitotoimisto (Koillinen ja Kaakkoinen sosiaalikeskus). Ruotsinkielistä päivähoitopalvelua koordinoi Eteläinen sosiaalikeskus. Yhteispalveluosaston maahanmuuttajyksikössä on yksi päiväkotitoiminta.

Sosiaalilautakunta määrittelee muun muassa toimialan toimintalinjat ja painopisteet sekä jaostojen tavoitteet. Lautakunnalle päivähoiton asiat esittelee sosiaalitoimen toimitusjohtaja. Kussakin suurpiirissä toimii sosiaali- ja terveystoimen jaosto. Jaostossa päivähoiton asiat esittelee sosiaalikeskuksen johtaja.

Helsingissä esiopetusta annetaan kahden lautakunnan alaisena toimintana: päiväkodeissa sosiaalilautakunnan alaisena ja kouluissa opetuslautakunnan alaisena toimintana. Kaupunginvaltuuston 30.8.2000 tekemän päätöksen mukaisesti esiopetuksen opetussuunnitelmasta päättää kaupunginhallitus.

Esiopetuksen päätöksentekoa varten toimivat lisäksi sosiaalilautakunnan alaiset suomen- ja ruotsinkieliset esiopetusjaostot, jotka päättävät koko kaupungin tasolla oman kieliryhmän sosiaalityötoimen alaisen esiopetuksen järjestämisestä. Suomenkielisessä jaostossa esittelijänä toimii toimitusjohtaja ja ruotsinkielisessä jaostossa Eteläisen sosiaalikeskuksen johtaja.

Helsingissä sosiaalivirasto ja opetusvirasto ovat tehneet tiivistä yhteistyötä muun muassa esiopetuksen osalta. Esiopetukselle ollaan laatimassa sosiaali- ja opetus-toimen yhteistyönä kuntakohtainen opetussuunnitelma, joka otetaan käyttöön kaikissa esiopetusryhmissä järjestämispaikasta riippumatta. Virastot järjestävät lisäksi yhteistä esi- ja alkuopetuksen kehittämiseen liittyvää täydennyskoulutusta lastentarhanopettajille, luokanopettajille, päiväkodin johtajille ja rehtoreille. Esiopetusta varten ollaan perustamassa virastojen yhteistyöelintä, jossa on edustettuna molemmat kieliryhmät.

Päivähoidon organisoituminen sosiaaliviraston sisällä on pohdinnan alla. Syksyn 2000 aikana asiaa tullaan käsittelemään kaupungin päättävissä elimissä. Tavoitteena on, että päivähoidon uudistettuun organisaatioon siirrytään vuodesta 2002 lukien.

Kerava

Keravalla on tällä hetkellä hieman yli 30 000 asukasta ja pienten lastenhoitojärjestelmässä on lapsia noin 2 600. Lapsista 1 500 on kunnallisessa päivähoidossa, ostopalveluna päivähoito toteutuu 450 lapsen kohdalla ja kotihoidon tuella ja yksityisen hoidon tuella on yhteensä 660 lasta.

Keravalla päivähoito siirrettiin kaupungin organisaatiouudistuksen yhteydessä koulutustoimeen vuoden 1997 alusta lähtien. Kaupungissa tehtiin selvitys päivähoitoon vaihtoehtoisista organisointitavoista, joita olivat: nykyisessä organisaatiossa pysyminen, päivähoito itsenäisenä ja päivähoito osana koulutustointia.

Selvitystyö aloitettiin elokuussa 1996 ja kaupunginvaltuusto päätti siirtää päivähoito-osaksi koulutustointia samalla, kun koko kaupungin ja myös koulutustoimen organisaatio uudistettiin joulukuussa 1996.

Koulutuslautakunnan alaisuuteen kuuluu koulutusviraston kolme osastoa: perusopetusosasto, toisen asteen osasto ja päivähoito-osasto. Virastoa johtaa koulutusjohtaja, joka toimii myös toisen asteen osaston esimiehenä. Päivähoito-osaston esimiehenä on päivähoitojohtaja. Perusopetusosaston esimiestehtävässä ei ole päätoimista henkilöä, vaan tehtävien hoito on järjestetty erään rehtorin tehtäviin sisältyväksi.

Koulutuslautakunnassa päätetään sekä koulutointia että päivähoitoa koskevat asiat. Koulutusjohtaja esittelee perusopetusosaston ja toisen asteen osaston asiat koulutuslautakunnalle. Päivähoito-osastolle kuuluvat asiat esittelee päivähoito-osaston päällikkö, joka on päivähoitojohtaja.

Siirtoa koulutoimeen perusteltiin tehostuvalla päivähoitoon ja koulun yhteistyöllä, joka mahdollistaisi muun muassa yhteisen opetussuunnitelmatyöskentelyn ja hen-

kilösten yhteisen koulutuksen. Tavoitteeksi asetettiin myös, että päivähoiton työkäytännöt, yhteistyö perheiden kanssa ja moniammatillinen toimintatapa siirtyisivät koulun työkäytännöiksi ja että toimintojen järkipäristäminen ja tilojen sekä materiaalien yhteishankinta ja -käyttö toisivat säästöjä.

Lapsen kannalta siirron nähtiin takaavan hoiva-kasvatus-opetus-jatkumon päivähoitosta perusopetukseen ja siitä edelleen. Koottua arviointia siirron vaikutuksista ei ole. Kuultava olleen kunnan edustajan mukaan siirron nähdään lisänneen päivähoiton ja kouluissa työskentelevien opettajien yhteisiä työkäytäntöjä, yhteistä koulutusta, aktivoineen koulujen ja päiväkotien alueellista toimintaa ja yhteistä opetussuunnitelma- ja laatutyötä.

Ruovesi

Ruovesi on pinta-alaltaan laaja kunta (950 km²), jossa on 5 700 asukasta. Kunnallisessa päivähoitossa lapsia on yhteensä noin 200. Alle kouluikäisten lasten ikäluokkien koko on keskimäärin hieman yli 50 lasta.

Suurin osa lapsista, noin 110, on päivähoitossa perhepäiväkodeissa. Kunnan ainoassa päiväkodissa lapsista on 50 ja ryhmäperhepäiväkodeissa noin 40.

Päivähoito on osa sosiaalilautakunnan alaista toimintaa ja lautakunnassa päivähoidon liittyvät asiat esittelee sosiaalijohtaja. Valtionosuuden merkitys sosiaalilautakunnan alaiselle toiminnalle on merkittävä, koska valtionosuus kattaa 45 % sosiaalilautakunnan talousarviosta.

Ruovedellä toteutetaan esiopetusta neljässä koulussa ja kahdessa päivähoitotilassa. Koulussa toteuttava esiopetus on sivistyslautakunnan alaista toimintaa ja esiopetusta koskevien asioiden esittelijänä toimii sivistystoimen johtaja. Päivähoitossa järjestettävä esiopetus puolestaan on sosiaalilautakunnan alaista, mutta esiopetusta antavien lastentarhanopettajien työajasta 40 prosenttia koodataan esiopetuksen menoiksi.

Päivähoitossa toimivat lastentarhanopettajat noudattavat kunnallista yleistä virka- ja työehtosopimusta ja koulussa esiopetusta antavat lastentarhanopettajat puolestaan kunnallista opetusalan virka- ja työehtosopimusta.

Kuultava olleen kunnan edustajan mukaan Ruovedellä päivähoito nähdään kiinteänä osana kunnan sosiaalipalvelujärjestelmää ja päivähoiton tulee siksi olla sosiaalilautakunnan alaista toimintaa.

5.4. Erilaisia hallintomalleja Euroopassa

Keski- ja Etelä-Euroopassa kolme vuotta täyttäneiden esiopetuksella on pitkät perinteet. Julkista päivähoitojärjestelmää on siellä kehitetty vasta myöhemmin vastaamaan työvoimapolitiittisiin tarpeisiin, kun pienten lasten äidit ovat vähitellen siirtymässä yleisemmin kodin ulkopuolelle työhön. Siksi 3 vuotta täyttäneiden lasten yhteiskunnan järjestämä päivähoito on historiallisista syistä kehittynyt siellä jo toimineen esiopetuksen yhteyteen ja liittyy usein kiinteästi opetustoimeen.

Keski- ja Etelä-Euroopassa alle 3-vuotiaiden lasten päivähoito toteutetaan yleisesti ns. lastenseimi-toimintana osana sosiaalihuoltoa. Tällöin muodostuu raja alle 3-vuotiaiden ja 3 vuotta täyttäneiden lasten päivähoitosta huolehtivien instituutioiden sekä niitä ohjaavan hallinnon ja lainsäädännön välille.

Esiopetuksen tehtävien laajennuttua Etelä- ja Keski-Euroopassa vastaamaan päivähoitollisiin tarpeisiin on kiinnostuttu ns. educare-toimintamallista, jonka mukaan lapsen huolenpidollisiin sekä kasvatuksellisiin ja opetuksellisiin tarpeisiin tulee vastata integroidusti ja kokonaisvaltaisesti samassa toimintayksikössä. Suomessa educare-mallia on perinteisesti toteutettu sosiaalihuollon alaisena toimineessa päivähoitojärjestelmässä.

Alle on koottu esittely Ruotsin, Tanskan ja Iso-Britannian tavoista järjestää päivähoitoa ja esiopetusta. Ruotsi on valittu siksi, että tällä hetkellä Suomen päivähoitojärjestelmää ja esiopetusta verrataan eniten Ruotsin käytäntöihin. Tanskassa on eniten julkisesti rahoitettua päivähoitoa Euroopassa ja Isonsa-Britanniassa puolestaan on julkisesti rahoitettuja päivähoitopaikkoja vähemmän kuin missään muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa.

Päivähoito- ja koulujärjestelmän ratkaisumallien siirtäminen ulkomailta suomalaiseen päivähoito- ja opetusjärjestelmään on hankalaa. Tehtäessä vertailuja ja rinnastuksia pitäisi samanaikaisesti suorittaa laajempaa kulttuurista analyysistä kokonaisuudesta, mihin päivähoito- ja opetusjärjestelmä vertailumaassa sijoittuvat.

Ruotsi

Ruotsissa päivähoito on perinteisesti ollut Suomen tapaan osa sosiaalihuoltoa. Päivähoidon hallinto siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja tiedeministeriöön vuoden 1996 heinäkuun alusta. Muutoksen tavoitteena oli luoda pedagoginen silta esikoulun, koulun ja koululaisten iltapäivätoiminnan välille. Samalla haluttiin korostaa päivähoitotoiminnan varhaiskasvatuksellista tehtävää.

Valtionhallinnossa tapahtuneella muutoksella ei ollut suoranaista yhteyttä kunnan hallinnon järjestelyihin, vaan kunnissa on ollut jo ennen siirtoa ja sen jälkeen hyvin erilaisia hallintomalleja. Valtionhallinnossa tehdyn siirron jälkeen kasvatus- ja opetusjärjestelmän uudistamista on jatkettu muun muassa seuraavasti: päivähoitoa koskevat säännökset on siirretty sosiaalilainsäädännöstä koululainsäädäntöön, on perustettu 6-vuotiaiden esikoululuokka sekä laadittu ensimmäinen valtakunnallinen opetussuunnitelma 1-5-vuotiaiden lasten esikouluille.

Koululainsäädännön uudistamisen yhteydessä 1998 muutettiin myös käsitteistöä. Päiväkoti ja osapäiväryhmä käsitteet poistettiin lainsäädännöstä ja sen sijaan määritellään esikoulutoiminta (förskoleverksamhet), esikoululuokka (förskoleklass) ja kouluikäisten lasten hoito (fritidsverksamhet).

Esikoulutoiminta on alle kouluikäisille, pääasiassa 1 – 5-vuotiaille lapsille tarkoitettua toimintaa, jota järjestetään esikoulussa, perhepäivähoidossa ja avoimena esikoulutoimintana. Esikoulut tarjoavat kokopäiväistä hoitoa ja opetusta työssäkäyvien tai opiskelevien vanhempien lapsille tai erityistä tukea tarvitseville lapsille. Jos

vanhempi on kotona esimerkiksi äitiysloman tai työttömyyden takia, lapsella on oikeus olla esikoulussa 15 tuntia viikossa.

Toiminnasta peritään kunnan päättämä maksu. Avoimeen esikoulutoimintaan lapset osallistuvat vanhempiensa tai perhepäivähoitajien kanssa. Esikoulun henkilöstöstä noin puolet on pedagogisen koulutuksen omaavia ja puolet lastenhoitajia.

Pääasiassa 6-vuotialle tarkoitettujen osapäiväryhmät on muutettu 6-vuotiaiden esikoululuokiksi. Esikoululuokka on osa koulujärjestelmää ja sen tavoitteena on edistää yhteistyötä esikoulun ja oppivelvollisuuskoulun välillä. Vuodesta 1998 kunnilla on ollut velvollisuus osoittaa jokaiselle 6-vuotiaalle paikka esikoululuokalta. Toimintaa järjestetään vähintään 525 tuntia vuodessa. Osallistuminen on vapaaehtoista, eikä siitä peritä maksua. Toiminnan tavoitteena on edistää lapsen kasvua ja oppimista sekä antaa kouluvalmiuksia.

Esikoululuokan perustaminen oli ratkaisu vaatimuksiin koulun aloitustien alentamiseen seitsemästä vuodesta kuuteen vuoteen. Oppivelvollisuus alkaa Ruotsissa yhä 7-vuotiaana, mutta vanhempien toiveiden mukaan lapset voivat aloittaa koulun jo 6-vuotiaana. Vajaa kymmenen prosenttia 6-vuotiaista aloittaa koulun, esikoululuokalla heitä puolestaan on noin 90 prosenttia ikäluokasta.

Koululainsäädännön mukaan kunnan tulee järjestää 1 – 12-vuotiaiden lasten hoito siinä laajuudessa kuin sitä lasten vanhempien työssäkäynnin tai opintojen tai lasten erityisen tuen tarpeen vuoksi tarvitaan. Koululaisten hoitoa järjestetään vapaaajankodeissa (fritidshem), perhepäivähoidossa ja avoimena vapaa-ajantoimintana.

Valtakunnallinen esikoulujen opetussuunnitelma 1-5-vuotiaille (Lpfö98) otettiin käyttöön 1.8.1998. Opetussuunnitelmaa käytetään perhepäivähoidossa viitteellisesti. Opetushallituksen tavoitteena on laatia yleiset linjaukset perhepäivähoidolle.

Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä myös henkilöstössä on tapahtunut muutoksia. Esikouluopettajat ja vapaa-ajan pedagogit ovat saaneet oikeuden opettaa koulussa. Esikoulunopettajan koulutus on kolmivuotinen pedagogisesti painottunut yliopistollinen koulutus, johon teoreettisten opintojen lisäksi sisältyy käytännön harjoittelu. Vapaa-ajanpedagogeilla on kolmivuotinen yliopistokoulutus, joka on sisällöltään pitkälti samanlainen kuin esikoulun opettajien koulutus. Lastenhoitajien koulutus on hiljattain pidentynyt kaksivuotisesta toisen asteen koulutuksesta kolmivuotiseksi. Perhepäivähoitajilta ei edellytetä tiettyä koulutusta, mutta kunnat järjestävät 50 – 100 tunnin mittaisia kursseja. Opetushallituksen suosituksen mukaan pitkällä aikavälillä pyritään siihen, että perhepäivähoitajilla olisi lastenhoitajia vastaava koulutus.

Hallinnon muutoksesta vaikutuksista ei ole tehty seurantatutkimusta. Esikoulun henkilöstön koulutuksen tasoa on haluttu nostaa riippumatta hallinnollisista muutoksista, mikä mitä ilmeisimmin on nostanut henkilöstökustannuksia.

Tanska²

Tanskassa on eniten julkisesti rahoitettua päivähoitoa Euroopassa. Sosiaaliministeriö vastaa 0-6-vuotiaiden lasten päivähoidosta ja järjestämisvastuu on kunnilla. Lapsella on 6-vuotiaana oikeus osallistua maksuttomalle esiopetusluokalle, joka hallinnollisesti on osa koulujärjestelmää. Esiopetusta järjestetään useimmiten koulun yhteydessä. Esiopetuksessa olevat ja pienet koululaiset voivat lisäksi käydä joko koulutoimen tai sosiaalitoimen järjestämässä päivähoidossa.

Paikallistasolla päivähoiton kehittämiseen ovat viime vuosina vaikuttaneet kunnallishallinnossa yleisimminkin toteutetut ohjaus- ja hallintouudistukset. Hajautus, itsehallinto, tavoite- ja puiteohjaus, vanhempainneuvostot sekä tavoitteellisten toimintasuunnitelmien laatiminen ovat olleet keskeisiä pyrkimyksiä ja toimintatapoja.

Päivähoiton tavoitteet halutaan pitää selkeästi erillään koulun tavoitteista. Opettaminen nähdään koulun tehtäväksi, kun taas päivähoidossa korostetaan kumppanuutta, sosiaalisia taitoja ja lasten itsemääräämisoikeutta.

Iso-Britannia³

Isossa-Britanniassa on julkisesti rahoitettuja päivähoitopaikkoja vähemmän kuin missään muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Julkinen vastuu päivähoidosta on perinteisesti rajoittunut vain kaikkein haavoittuvimmissa oloissa eläviin lapsiin. Päivähoiton järjestäminen nähdään siis selkeästi sosiaalipoliittisena tehtävänä. Päivähoitopalvelujen puuttuessa lapset aloittavat koulunkäynnin yhä nuorempina. Oppivelvollisuus alkaa 5-vuotiaana, mutta yhä useampi 4-vuotias käy jo koulua. Oppivelvollisuuskoulussa koulupäivän pituus on tavallisesti 9.00 – 15.30 valvotuine lounastaukoineen, mikä mahdollistaa vanhempien osallistumisen työelämään.

Hallitusvastuun siirtyessä työväenpuolueelle suhtautuminen päivähoitoon on muuttumassa. Hallitus julkisti 1998 ensimmäisen kansallisen päivähoitostrategian, jossa pyritään monimuotoiseen, eri tahojen kumppanuuteen perustuvaan päivähoitoon. Keskushallinnon tehtävänä on lähinnä koordinoita paikallishallinnon, vapaaehtoisjärjestöjen, työnantajien ja yritysten yhteistyötä. Valtion tehtävä on edelleen varmistaa, että kaikkien huono-osaisimmille turvataan heidän tarvitsemansa palvelut. Työväenpuolueen uudistuksina on vuoden 1998 syksystä luvattu kaikille 4-vuotiaille maksuton esikoulupaikka.

Paikallishallinto on vastuussa palvelujen järjestämisestä paikallisella tasolla. Paikallishallinnon asemaa eikä tehtäviä ole perustuslaillisesti määritelty, vaan sen toiminta on täysin riippuvaista parlamentin tahdosta. Yksityistämisideologian mukaisesti paikallishallinto on pääasiassa ostanut tarvittavat palvelut yksityisiltä yrittäjiltä ja vapaaehtoisjärjestöiltä.

² Lähde: Elina Palola: Kaksi näkemystä päivähoidosta. Lasten hoivapalvelut Isossa-Britanniassa ja Tanskassa. SKL, Helsinki 1998

³ Lähde: Elina Palola: Kaksi näkemystä päivähoidosta. Lasten hoivapalvelut Isossa-Britanniassa ja Tanskassa. SKL, Helsinki 1998

Iso-Britanniassa kouluhallinto vastaa 3-4-vuotiaille järjestettävästä esikouluopetuksesta (pre-primary schooling). Esikouluopetusta tarjotaan koulujen lukukausien aikana keskimäärin kaksi ja puoli tuntia päivässä joko aamu- tai iltapäivällä. Esikouluopetus on maksutonta. Suurin osa esikouluopetuksesta annetaan alakoulujen yhteydessä toimivissa esikoululuokissa.

6. PIENTEN LASTEN HOITOJÄRJESTELMÄN HALLINNOLLISISSA RATKAISUISSA POHDITTAVIA ASIOITA

Esiopetusta koskevan perusopetuksen lainsäädäntömuutoksen yhteydessä eduskunta edellytti lausumassaan, että hallitus valmistelee säännösmuutokset, jotka antavat kunnille mahdollisuuden halutessaan siirtää päivähoidon hallinto ja ohjaus sosiaalilautakunnalta opetustoimesta vastaavalle lautakunnalle.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti pyrkinyt laatimaan selvityksen lasten päivähoidon kuntatason hallinnon siirtämismahdollisuuksista sosiaalihuollosta vastaavan monijäsenisen toimielimen alaisuudesta muulle kunnan monijäseniselle toimielimelle sekä pyrkinyt tuomaan esiin hallinnollisten ratkaisujen mahdollisia vaikutuksia.

6.1. Yleisiä näkökulmia hallinnon järjestämiseksi

Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä. Päivähoidon hallinto ja palvelut muodostavat kokonaisuuden. Hallinto ohjaa ja tukee toimialaansa sekä luo edellytyksiä toiminnalle ja vastavuoroisesti käytäntö tuo esiin hallinnon kehittämistarpeita.

Päivähoito on osa sosiaalipalvelujärjestelmää, jonka hallinnoinnista vastaa nyky-lainsäädännön mukaan koko sosiaalihuollon hallinnoinnista vastaava toimielin. Päivähoiton hallinnon sääntelyn purkaminen mahdollistaisi sen, että kunnassa yhden sosiaalipalvelun, lasten päivähoiton, hallinnoinnista voi vastata joku muu kuin edellä mainittu sosiaalihuollosta vastaava toimielin. Lasten päivähoito olisi edelleen sosiaalihuoltolain 17 §:n mukainen sosiaalipalvelu, josta kunnan tulee huolehtia.

Hallinnon uudelleenjärjestelyssä tulee tavoitteena olla palvelujen järjestäminen entistä paremmin vastaamaan kuntalaisten tarpeita. Päivähoiton hallinnollisia ratkaisuja tehtäessä on arvioitava palvelujärjestelmän toimivuutta lapsen ja perheen näkökulmasta ja etsiä sellainen hallintomalli, joka parhaiten tukee lasten ja perheiden hyvinvointia.

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät ja päättää hallintonsa järjestämisestä kuntalain mukaisesti. Perustuslaissa säädetty itsehallinto antaa kunnalle mahdollisuuden järjestää hallinto paikallisesti kunnan erityispiirteet huomioon ottaen. Pienessä kunnassa hallintomallit voivat olla hyvin erilaiset kuin suuressa kunnassa ja kunnat voivat omista lähtökohdistaan päätyä toisistaan poikkeaviin ratkaisuihin.

Nykyllä lainsäädännöllä mukana kunnat voivat melko vapaasti asettaa erilaisia lautakuntia ja niille jaostoja. Sekä sosiaali- että terveydenhuollon lainsäädännössä on kuitenkin hallintoon liittyviä rajoituksia, jotka esimerkiksi sosiaalihuollon osalta edellyttävät, että sama toimielin vastaa koko sosiaalihuollon hallinnoinnista kunnassa. Kunnanvaltuuston tehtävä on johtosäännöllä määritellä lautakuntien ja jaostojen tehtäväjaosta. Kunta voi esimerkiksi päättää, että opetustoimesta ja sosiaali-toimesta vastaa sama lautakunta, jonka alaisuudessa erilliset jaostot hoitavat eriytettyjä tehtäviään. Lautakuntahallinnon muuttamisesta saattaa seurata muita organisatorisia muutoksia, esimerkiksi virastojen yhdistäminen ja esittelymenettelyn muuttuminen jne.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia koskettavia asioita käsitellään nykyään hyvin monen eri hallintokunnan alaisuudessa. Lautakuntien jaottelua kuntatasolla tulisi kehittää nyky-yhteiskunnan tarpeista. Kuntatason hallinnoinnin visiona voisi olla esimerkiksi lasten ja perheiden asioita kokonaisuudessaan käsittelevä lapsi- ja perheasiain lautakunta. Lasten ja perheiden asiat voitaisiin valmistella eri virastoissa, mutta asioiden esittely tapahtuisi yhdessä lautakunnassa. Opetustoimella voisi olla tiiviimpi yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen kanssa ja tällä yhteistyöllä etsittäisiin ratkaisuja koululaisten yhä lisääntyviin fyysisiin ja psyykkisiin ongelmiin.

Työryhmän kuulemista tahoista Kunnallisen työmarkkinalaitoksen, Opetusalan Ammattijärjestön OAJ sekä sen jäsenjärjestön Lastentarhanopettajaliiton LTOL mukaan kunnan tulisi voida järjestää palvelunsa ja hallintonsa kunnan itse määrittämällä tavalla. Terveys- ja sosiaalihuoltoalan ammattijärjestö TEHY ry, Sosiaalitoimintekijöiden liitto, Kunta-alan ammattiliitto KTV, Mannerheimin Lastensuojeluliitto MLL ja Lastensuojelun Keskusliitto LSKL ovat ilmaisseet näkemyksensä, että päivähoiton hallinnollisen aseman muuttamiselle ei ole riittävästi perusteita.

Varhaiskasvatustyöryhmä esitti muistiossaan (STM 1999:4) lukuisia toimia varhaiskasvatuksen ohjauksen ja toiminnan kehittämiseksi. Eräs keskeinen ehdotus oli päivähoitolain kokonaisuudistus ja sääntelyn tarkistaminen vastaamaan päivähoiton käytäntöjä ja tarpeita. Lain uudistusprosessi on käynnistynyt. Hallintoa muuttamalla ei voida ratkaista koettuja toiminnallisia puutteita, joita ovat muun muassa lapsiryhmien koko ja henkilöstön täydennyskoulutus.

On katsottu, että päivähoiton hallinnollista sääntelyä ei tulisi ratkaista erillisenä kysymyksenä, vaan pohtia osana päivähoiton koko lainsäädännön uudistamista. Päivähoiton hallinnon järjestelyt niin kunnan kuin valtion hallinnossa tulisi arvioida suhteessa päivähoitolle asetettuihin tavoitteisiin ja tehtäviin. Nykyisen päivähoitolain mukaan päivähoito on selkeästi osa sosiaalipalvelujärjestelmää ja päivähoiton tavoitteena on lapsen kokonaisvaltainen kasvun, kehityksen ja oppimisen tukeminen yhteistyössä vanhempien kanssa. Jos tavoitteena on lisätä kunnan itsehallintoa, tulisi myös selvittää, onko tarkoituksenmukaista muuttaa sosiaalihuollon hallintoa vain lasten päivähoiton osalta vai tulisiko kuntien voida päättää myös muun sosiaalihuollon hallinnosta ja siten purkaa sosiaalihuollon hallinnon jakamattomuuden periaate.

Esiopetusuudistus on käynnistynyt kunnissa vilkkaana ja esiopetusta järjestetään erilaisin hallintomallein. Uudistuksesta saatavat kokemukset antavat hyvän mah-

dollisuuden arvioida hallintoratkaisujen toimivuutta, etuja ja haittoja, käytännössä. Nämä kokemukset eivät vielä ole työryhmän käytettävissä.

Seuraavissa kappaleissa kuvataan näkemyksiä päivähoiton hallinnollisesta sijoittumisesta sosiaalitoimesta tai opetustoimesta vastaavan lautakunnan alaisuuteen, koska näistä vaihtoehdoista on julkisuudessa käyty eniten keskustelua.

6.2. Päivähoito osana sosiaalihuoltoa

Päivähoidon hallinnosta vastaa kunnissa sosiaalilautakunta, perusturvalautakunta tai muu kunnan toimielin, joka vastaa myös muun sosiaalihuollon kokonaisuudesta. Tämä hallinnollinen ratkaisu on tukenut päivähoiton kehittämistä osana sosiaalipalvelujärjestelmää, jossa päivähoiton tehtävänä on lapsen kokonaisvaltainen hyvinvoinnin edistäminen ja perheen tukeminen lapsen kasvatuksessa. Lautakunnan esittelijänä on yleensä henkilö, joka vastaa koko sosiaalitoimen johtamisesta ja jolla on laaja sosiaalitoimen asiantuntemus.

Päivähoidon ohella kunnan sosiaalipalvelujärjestelmään kuuluvat muun muassa lastensuojelu, kasvatusta ja perheneuvonta, kotipalvelu ja kehitysvammahuolto. Monissa kunnissa on 1990-luvulla voimakkaasti kehitetty sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä ja siten muun muassa äitiys- ja lastenneuvolatoiminta on kytketty tiiviiseen yhteistyöhön lasten ja perheiden sosiaalipalveluita järjestävien tahojen kanssa. Yhteistyön lisäksi aina 1980-luvulta lähtien on kunnissa kehitetty myös väestövastuista sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Päivähoidon säilymistä osana sosiaalihuollon hallintoa ja sosiaalipalvelujärjestelmää on perusteltu sillä, että sosiaalitoimessa päivähoito ymmärretään kokonaisvaltaisena lasten ja perheiden palveluna, jossa päivähoiton ja muun sosiaalihuollon yhteistyön säilyttämisen vahvuutena on kokonaisvaltainen näkemys lapsesta. Päivähoidon varhaiskasvatuksessa yhdistyvät hoito, kasvatusta ja opetus. Päivähoidon tehtävä on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä.

Tätä kokonaisvaltaista näkemystä vahvistavat seuraavat asiat:

Päivähoidossa tärkein yhteistyötaho ovat lapsen vanhemmat. Yhteistyö tukee vastuullista vanhemmuutta ja päivähoiton kasvatustehtävää. Parhaimmillaan päivähoito voi tukea vanhempia heidän kasvatustyössään niin, että perheen ja lapsen syrjäytyminen estyvät.

Lasten ja heidän perheidensä terveys-, mielenterveys- ja kasvatusongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina. Päivähoidossa on lasten fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen terveyden ylläpitoa ja edistämistä kehitetty ottamalla käyttöön uusia työmalleja ja toimintatapoja, jotta pienten lasten ongelmat havaitaan ja niihin puututaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näitä työmalleja ennalta ehkäisyyn ja myös kuntoutukseen on kehitetty yhteistyössä terveystieteiden kanssa.

Päivähoidolla ja sen eri muodoilla on mahdollisuudet tukea perheitä kriisitilanteissa. Päivähoito on yksi lastensuojelun käyttämä avo-
huollon tukimuoto, jossa voidaan myös ehkäistä ennalta ei-suotavaa
kehitystä.

Työmarkkinoiden muutokset vaativat päivähoidon eri toimintamuodoilta joustavuutta ja kykyä vastata muuttuneisiin tarpeisiin. Vuoro-
hoidossa lasten hoitajaksot saattavat olla hyvin pitkiä. Näissä tilan-
teissa päivähoidon vastuu lapsen kokonaisvaltaisesta kasvusta ja ke-
hityksestä korostuu.

Päivähoidossa, etenkin päiväkodeissa, työskentely perustuu usean eri
ammattiryhmän yhteistoimintaan.

Uusi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, joka tulee voimaan
1.1.2001, on sosiaalihuollon toimintaa ohjaava yleislaki. Se luo olennaisesti aiem-
paa paremmat edellytykset sosiaalihuollon yhteistyölle muiden viranomaistahojen
kanssa tilanteissa, joissa lapsen etu sitä edellyttää, mutta lapsen huoltajat eivät anna
lupaa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi kouluviranomaisille tai koulun
oppilashuollosta vastaaville henkilöille. Asiakaslain 17 §:n yksi keskeinen tavoite
on ollut, että sosiaalihuollon toteuttajat (jopa yksityisesti päivähoitoa järjestävät
palveluntuottajat) voivat luovuttaa salassa pidettäviä tietoja huoltajan suostumuk-
sesta riippumatta, jos se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi esimerkiksi koulunsa
aloittavan lapsen tai kehitysvammaisen lapsen koulutuksen tarpeen selvittämiseksi
tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi. Säännöksellä on pyritty
vastaamaan myös siihen ongelmaan, jonka on tähän asti koettu vaikeuttavan lap-
selle parhaan koulumuodon tai hänen koulussa tarvitsemansa erityisen tuen arvi-
ointia.

Päivähoitopaikkoja on nykyään kattavasti. Nyt kun päivähoidon määrälliset tavoit-
teet on saavutettu, voimavaroja on voitu suunnata sisällön kehittämiseen. Päivähoi-
dossa on käynnissä useita sekä paikallisia että valtakunnallisia kehittämishankkeita
mm. varhaiskasvatuksen laadun ja erityiskasvatuksen kehittämiseksi. Stakes val-
mistelee valtakunnallisia varhaiskasvatuksen linjauksia.

Esiopetusta toteutetaan tällä hetkellä monessa kunnassa siten, että toimijoina ovat
sekä sosiaali- ja opetustoimi. Pääasiassa esiopetusta kuitenkin annetaan päivähoi-
dossa.

TEHY ry, Sosiaalityöntekijöiden liitto SOSTL, Kunta-alan ammattiliitto KTV,
Mannerheimin Lastensuojeluliitto MLL ja Lastensuojelun Keskusliitto (LKL) ovat
ilmaisseet omana näkemyksensä, että päivähoidon hallinnollisen aseman muutta-
miseen ei ole riittävästi perusteluja. Sen sijaan olisi perusteltua vahvistaa päivä-
hoidon toimintaedellytyksiä ja eri hallintokuntien välistä yhteistyötä.

Järjestöjen kuulemisessa tuli esiin, että päivähoidon hallinnon sijoittumista arvioi-
taessa, tulisi ottaa huomioon sosiaalipalveluiden ja sosiaaliturvan kokonaisuus, jo-
ka tarjoaa perheille vaihtoehtoja lapsen hoidon järjestämiseksi. Samoin luontevaa
olisi, että esiopetus olisi sosiaalilautakunnan alaista koska valtaosassa kuntia esi-

opetus järjestetään päivähoidossa ja koska esiopetuksen ja päivähoidon saumaton yhteensovitus vahvistaa suomalaisen varhaiskasvatusjärjestelmän rakennetta, jossa yhdessä ja samassa paikassa järjestetään lapselle huolenpito, kasvatus ja opetus. Asia korostuu erityistä tukea tarvitsevien lasten kohdalla.

TEHY:n ja SOSTL:n mukaan perusopetus perustuu oppivelvollisuuteen ja päivähoito perheiden oikeuteen saada lapselleen päivähoitopaikka. Perustehtävien erilaisuuden vuoksi uhkana on, että päivähoidon kosketuspinta sosiaalihuoltoon heikenee ja päivähoidon opetuksellinen puoli korostuu huolenpitotehtävän ja vanhempien tukemisen kustannuksella. Kokonaisvaltainen näkemys lapsesta ja perheen tarpeista saattaa unohtua. Päivähoiton palvelujärjestelmä, jota muokataan lapsen ja perheen tarpeiden mukaan, saattaa menettää joustavuutensa.

6.3. Päivähoito osana opetushallintoa

Perusteluna päivähoiton siirtämiseksi opetustoimeen julkisessa keskustelussa on esitetty, että päivähoiton ensisijainen tehtävä on lasten kasvun, kehityksen ja oppimisen tukeminen. Vuonna 1996 tehty ratkaisu, jossa päivähoito tuli lapsen ehdottomaksi oikeudeksi, vaikutti siihen, että päivähoidosta on muotoutunut osa suomalaista kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Järjestelmän yhtenäistäminen edellyttää, että sen osien välillä ei ole hallinnollisia, kulttuurisia eikä pedagogisia esteitä.

Työryhmä on koonnut alle näkemyksiä, joilla on perusteltu, että koko kasvatus- ja koulutusjärjestelmän yhtenäinen hallinto ja ohjausjärjestelmä tuovat toiminnallisia ja taloudellisia etuja muun muassa seuraavissa asioissa:

- varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen yhteinen opetussuunnitelmatyö,
- kasvatusjärjestelmän eri tasoilla työskentelevien ammattiryhmien yhteistyö-
- minta,
- yhteisen täydennyskoulutuksen järjestäminen,
- henkilöstön yhteiskäyttö,
- seuranta,
- arviointi,
- uusien tilojen tarkoituksenmukainen suunnittelu,
- mahdollisuus entistä monipuolisempaan toimintaan,
- yhteinen materiaalihankinta ja käyttö,
- yhteiset tukitoiminnot, esimerkiksi ruoka-, laitos- ja kiinteistöhuolto ja
- kuljetukset.

Yhtenäisessä kasvatus- ja koulutusjärjestelmässä kasvatustavoitteet, sisällöt ja menetelmät nivoutuvat kokonaisuudeksi. Tilanne korostuu lasten kohdalla, joilla ennakoidaan tai havaitaan oppimisen ongelmia. Päivähoiton ja perusopetuksen yhteisen hallinnon alan nähdään tukevan lapsen kasvuympäristöjen keskinäistä yhteistyötä ja lapsen joustavaa siirtymisiä oppimisympäristöstä toiseen.

Päivähoiton hallinnon siirtämiselle opetustoimeen nähdään olevan vaikutusta myös opetustoimen uudenaikaiseen työtoteeseen. Erityisesti päivähoiton työtapojen ja yhteistyötradition perhetyöhön ja lastensuojeluun nähdään tuovan lisäarvoa opetus-

toimen ohjausjärjestelmälle ja hallinnolle. Siirtovaatimuksia perustellaan myös eurooppalaisella käytännöllä, sekä sillä, että hallinnon yhtenäistämisen nähdään lisäävän pienten koululaisten iltapäivähoidon määrää.

Lastentarhanopettajaliitto on ilmaissut näkemyksensä, että päivähoiton laajoista tehtävistä ensisijainen on lasten kasvun, kehityksen ja oppimisen tukeminen laadukkaasti hoidon ja korkeatasoisen pedagogiikan avulla. Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ja LTOL:n mukaan yhtenäisen kasvatus- ja koulutusjärjestelmän edellytyksenä on, että kasvatus- ja koulutuskokonaisuudessa ovat mukana myös alle kouluikäisten lasten palvelut.

OAJ ja LTOL ovat ilmaisseet näkemyksensä, että kuntien tulisi itsenäisesti voida määrittellä päivähoiton hallinnollinen sijoittuminen sekä ohjausjärjestelmä. LTOL:n mukaan kuusivuotiaiden esiopetusta koskeva ratkaisu ei tuo mukanaan riittävää painoarvoa koulun ja päivähoiton toimintakulttuurien kohtaamiseen. Hallinnon yhtenäistäminen on päivähoiton ja peruskoulun toimintojen niveltämisen olennainen edellytys.

LTOL:n mukaan hallinnon yhtenäistäminen vahvistaa opetussuunnitelmien yhteen nivomista, arviointia ja kehittämistyötä. Hallinnon yhdistämisellä voidaan edistää kasvatusjärjestelmän eri portailla työskentelevien ammattiryhmien yhteistoimintaa, yhteisen täydennyskoulutuksen järjestämistä ja henkilöstön yhteiskäyttöä.

6.4. Perheiden näkökulma päivähoiton hallinnon sijoittamiseen

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Lasten ja vanhempien näkökulmasta hallinnollisilla ratkaisuilla ei ole suoranaista merkitystä heidän kannaltaan. Keskeistä on, että toiminta on tarkoituksenmukaisesti järjestetty, sisällöllisesti korkeatasoista ja vastaa perheiden ja lasten tarpeisiin.

Pienten lasten hoitojärjestelmä on kokonaisuus, josta vanhemmat valitsevat lapsen tarpeiden ja perheen sen hetkisten olosuhteiden mukaan lapselle sopivimman hoitovaihtoehdon. Kunta voi omilla päätöksillään ohjata järjestelmän eri osien kysyntää. Siksi tukimuotojen ja päivähoiton sijoittaminen eri lautakuntien alaisuuteen saattaa aiheuttaa tilanteita, joissa toisen lautakunnan tekemä päätös heijastuu välittömästi toisen lautakunnan järjestämän toiminnan kysynnän kasvuun. Esimerkiksi toinen lautakunta päättää lopettaa kotihoidon ja yksityisen hoidon kuntalisät. Päätöksen seurauksena päivähoitopaikkojen kysyntä kasvaa välittömästi.

Lastensuojelun keskusliitto, TEHY ry, SOSTL, KTV, LTOL ja työryhmän kuultavina olleet kuntien edustajat omana näkemyksensä, ovat ilmaisseet, että jos mahdollinen päivähoiton kuntatason hallintosiirto tehdään, tulee siirto toteuttaa koko pienten lasten hoitojärjestelmän – päivähoito ja tukijärjestelmä - suhteen. Mannerheimin Lastensuojeluliiton mukaan ratkaisu päivähoiton palveluiden parantamiseen ei ole hallinnollisen aseman muuttaminen, vaan sen sijaan huomio tulisi kiin-

nittää entistä enemmän sosiaalitoimen edellytyksiin toteuttaa ja kehittää päivähoitoa.

6.5. Pohdintaa hallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta

6.5.1. Normiohjaus

Jos kunnalle säädetään oikeus vapaasti päättää, minkä luottamusmiehistä koostuvan toimielimen alaisuudessa päivähoito järjestetään, mutta päivähoito säilyy edelleen sosiaalihuollon palveluna, tulee arvioida asian vaikutusta päivähoiton ohjaukseen, valvontaan ja lainsäädäntöön.

Valtionhallinnossa ei tapahdu muutoksia, vaikka kunnille annetaan mahdollisuus lainsäädäntömuutoksin päättää, minkä hallintokunnan alaisuudessa päivähoito järjestetään. Pienten lasten hoitojärjestelmän suunnittelu, ohjaus ja lainsäädännön valmistelu jatkuisivat edelleen sosiaali- ja terveysministeriössä ja perusopetuslain alaisen esiopetuksen vastaavasti opetusministeriössä. Myös edellä mainittuja toimintoja sääntelevä lainsäädäntö säilyisi lasten päivähoiton lautakuntahallintoa koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta ennallaan.

Näin ollen lasten päivähoito olisi edelleen sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaisesti yksi sosiaalipalvelun muoto, josta kunnan tulee huolehtia. Myös kaikki sosiaalihuoltoa koskevat säännökset koskisivat edelleen lasten päivähoitoa. Päivähoidon henkilöstön ja päivähoiton hallintoviranomaisten toiminta olisi edelleen sosiaalihuoltolain mukaista. Samoin päivähoiton sääntely hallintoa lukuun ottamatta säilyy muuttumattomana.

Aluehallinto säilyisi myös nykyisenä eli lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimisto ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltolain alaista toimintaa ja sivistystoimisto puolestaan perusopetuslain mukaista esiopetusta.

Jos päivähoiton hallinnosta vastaisi kunnassa esimerkiksi opetuslautakunta, opetuslautakunta vastaisi opetustoimen koskevan lainsäädännön mukaisen toiminnan ohella sosiaalihuoltolain alaisesta toiminnasta. Tällöin opetuslautakunta käsittelee myös muun muassa päivähoitoa koskevat oikaisuvaatimukset ja tekisi asiakasmaksuihin liittyvät päätökset. Kunnan toimielimen päätöksestä valitetaan edelleen hallinto-oikeuteen sosiaalihuoltoa koskevien säännösten mukaisesti.

Läänin sosiaali- ja terveystoimisto puolestaan valvoisi opetuslautakunnan alaisuudessa tapahtuvaa sosiaalihuoltolain ja päivähoitolain mukaista toimintaa.

On vaikea arvioida, miten kunnan päivähoiton hallinnon päätösvallan lisääminen vaikuttaa valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen ohjausjärjestelmän toimivuuteen.

Toimintaa koskevan päätöksenteon kannalta on tärkeää, että lautakuntaan asioita valmistelevalle päivähoiton ja sosiaalihuollon asiantuntemus taataan ja että toimintaa esittelevällä virkamiehellä ja asioista päättävillä luottamushenkilöillä on riittävä perehtyneisyys asioihin. Lautakunnan jäseniksi valitaan yleensä ko. lautakunnan

toimialan asiantuntemusta omaavia henkilöitä. Kuntalaki määrittelee luottamushenkilöiden tehtävät sekä yleisen kelpoisuuden, mutta pätevyysvaatimuksia luottamushenkilöille ei aseteta.

6.5.2. Resurssiohjaus

Päivähoidon kuntatason hallinnon muutokset eivät vaikuta nykyiseen valtionosuusjärjestelmään.

Valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutus kuntien toimintaan on oleellisesti pienentynyt 90-luvulla tehtyjen valtionosuusuudistusten vaikutuksesta. Resurssiohjauksesta, samoin kuin normiohjauksesta, ollaan siirrytty yhä suuremmissä määrin informaatio-ohjaukseen. Kuitenkin viime aikoina yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa on uudelleen nostettu esille erilaiset valtion ja kuntasuhteen ohjauksen muodot. Osittain resurssiohjauksessa on jouduttu palaamaan tiukempaan ohjausjärjestelmään ja muutamilla yhteiskunnallisilla toimintasektoreilla on palattu ”korvamerkittyn” valtionosuuteen. Tällainen käytäntö on muun muassa lastensuojelussa kuntien suurten kustannusten tasausjärjestelmässä.

Päivähoidon valtionosuusjärjestelmä on osa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisvaltionosuusjärjestelmää. Esiopetuusuudistuksen yhteydessä valtionosuusjärjestelmässä 6-vuotiaiden lasten esiopetuksen valtionrahoitus siirtyi sosiaalitoimesta opetustoimeen. Muutoksen vaikutuksista ei ole vielä käytettävissä tietoa.

Valtionosuusjärjestelmän merkityksellä yksittäisille kunnille on huomattavaa vaihtelua. Työryhmän kuulemista kunnista Helsinki suurena kuntana arvioi valtionosuudella olevan hyvin marginaalinen vaikutus kunnan toiminnan suunnittelulle ja palvelujärjestelmän toteuttamiselle. Pientä kuntaa edustanut Ruovesi sitä vastoin arvioi vaikutuksen olevan edelleen hyvin voimakkaan.

6.5.3. Informaatio-ohjaus

Valtionhallinnon kuntaohjausjärjestelmää on viimeisen vuosikymmenen kuluessa voimakkaasti kehitetty normi- ja resurssiohjauksesta informaatio-ohjauksen suuntaan. Tavoitteena on ollut lisätä kuntien mahdollisuuksia toteuttaa kunnan lakisääteisiä tehtäviä mahdollisimman pitkälle omien paikallistason ratkaisujen pohjalta. Keskeisenä periaatteena on ollut tuottaa kuntien käyttöön tietoa mm. erilaisista ratkaisumalleista sekä aktivoida kuntia kokeilujen ja kehittämishankkeiden avulla etsimään uudenlaisia toimintatapoja.

Informaatio-ohjauksessa on oleellista, että hallinnon eri tasoilla toiminnan substanssiasiantuntemus on sama. Ohjausjärjestelmä edellyttää, että lähettäjä, välittäjä ja vastaanottaja ymmärtävät yhtenäisesti eri hallinnon tasoilla kulkevan tiedon.

Hallinnollinen ohjausjärjestelmä koostuu ministeriön, keskusviraston, lääninhallinnon ja paikallishallinnon välisestä vastavuoroisesta tiedonvaihdosta. Hallinnon jakaantuessa eri hallintokuntiin on vaarana, että tiedon välitys ja ymmärtäminen vaikeutuvat. Esimerkiksi lähettäjä ei käytä samaa sisällöllistä kieltä (esimerkiksi toisen alueen lainsäädäntö tai hallinnollinen ohjeistus tms.) kuin vastaanottaja.

Lasten päivähoidossa informaatio-ohjausta kunnille tuottavat sosiaali- ja terveysministeriö, Stakes ja lääninhallituksen sosiaali- ja terveysterveyspalveluosastot. Kunnissa ohjausjärjestelmän osapuolina ovat sosiaalihuollosta vastaavat toimielimet sekä päivähoitojärjestelmän toteutuksesta vastaavat toimintayksiköt. Mikäli kunnalla olisi mahdollisuus siirtää päivähoitojärjestelmän hallinto kunnassa muulle kuin sosiaalitoimesta vastaavalle toimielimelle, se saattaisi johtaa valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla erilaiseen sisällön asiantuntemukseen.

6.5.4. Näkemyksiä ohjauksen kehittämiseksi

Varhaiskasvatustyöryhmä esitti muistiossaan (STM 1999:4) pienten lasten hoitojärjestelmän ohjauksen kehittämistä. Ohjauksen kehittämisen osina työryhmä ehdotti päivähoitolain kokonaisuudistusta, valtakunnallisten varhaiskasvatuksen linjausten vahvistamista, varhaiskasvatusta käsittelevän neuvottelukunnan asettamista sekä kokonaisselvityksen tekemistä päivähoitojärjestelmän kokonaisuutta muuttavista hallinnollisista ratkaisuista. Varhaiskasvatustyöryhmän mukaan päivähoitojärjestelmän tulee olla selkeä ja yhtenäinen valtion hallinnon tasolta aina kunnan tasolle saakka. Tehtävien ja vastuiden päivähoitojärjestelmän eri tasoilla tulee olla selkeästi määritellyt.

Ohjauksen kehittämiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon vuosien 2000 – 2003 tavoite- ja toimintaohjelman mukaisesti valtioneuvosto vahvistaa varhaiskasvatuksen valtakunnallisia linjauksia koskevan asiakirjan. Asiakirjaa valmistelee parhailaan sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes). Sosiaali- ja terveysministeriö on myös käynnistänyt yhteistyössä Stakesin kanssa valtakunnallisen varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen keuhällä 2000.

Opetusalan ammattijärjestö OAJ ja sen jäsenjärjestö Lastentarhanopettajaliitto LTOL ovat eri yhteyksissä esittäneet päivähoitojärjestelmän siirtoa opetusministeriön alaisuuteen. Terveysterveys- ja sosiaalihuoltoalan ammattijärjestö TEHY, Kunta-alan ammattiliitto KTV, Sosiaalityöntekijäin liitto sekä Lastensuojelun Keskusliitto puolestaan pitävät tärkeänä, että koko pienten lasten hoitojärjestelmän hallinto säilyy sosiaali- ja terveysministeriössä.

TEHY:n mukaan kuntatason hallinnon sijoittumista ei tule ratkaista irrallaan valtion hallinnon rakenteista. Ohjausjärjestelmää jossa päivähoitojärjestelmän kuntatason hallinto sijoittuisi eri hallintokunnan alaisuuteen kuin valtioneuvoston hallinto, ei pidä mahdollistaa. Siten päivähoito tulee kokonaisuutena säilyttää sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa.

Lastensuojelun Keskusliiton näkemyksen mukaan, jos hallinnon muuttamisen tarkoituksena on tarjota paremmat edellytykset päivähoitojärjestelmän tavoitteiden toteuttamiseen, tulee hallinnollisen sijoittumisen sijaan selvittää niiden hallinnollisten toimenpiteiden (valtioneuvosto, ohjausjärjestelmä) kehittämistä, jotka edesauttavat tarkoituksen toteutumista.

6.6. Pienten lasten hoitojärjestelmän hallintomuutoksen kustannusvaikutukset

Pienten lasten hoitojärjestelmän hallintomuutoksen kunnallistalouden kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida. Kuultavina olleet kunnat eivät esittäneet laskennallisia arvioita hallinnon muutosten kustannusvaikutuksista.

Itse toiminnan kustannukset eivät muutu, vaikka toiminnasta vastaava hallintokunta muuttuisi. Päivähoidon ja opetustoimen yhteistä hallintoa puoltavien tahojen mukaan kustannussäästöjä saadaan käyttämällä tiloja tehokkaammin, järjestämällä henkilöstön koulutus yhteisesti sekä materiaalihankintoja tehostamalla. Toisaalta nykyinen hallinnon sääntely ei estä tilojen yhteiskäyttöä, henkilöstön yhteisiä koulutuksia eikä materiaalien tilauksia.

Esiopetusuudistuksen myötä on jo syntynyt tilanne, jossa samaa työtä tekevät lastentarhanopettajat noudattavat eri palvelussuhteen ehtoja riippuen siitä, toimivatko he koulussa vai päivähoidossa esiopetustehtävissä. Työntekijöiden näkökulmasta tällainen tilanne on ongelmallinen ja aiheuttanee jatkossa paineita palvelussuhteen ehtojen tarkistamiseen. Opetustoimessa palkkataso on korkeampi kuin päivähoidossa.

Mikäli pienten lasten hoitojärjestelmän tai päivähoidon hallinnointi siirrettäisiin opetustoimesta vastaavalle toimielimelle, saattaisi siitä seurata paineita henkilöstön palvelusehtojen yhdenmukaistamiseen.

Kunnallisen työmarkkinalaitos (KT) teki vuonna 1998 laskelmia päivähoidohenkilöstön ja opetustoimen henkilöstön palvelussuhteen ehtojen yhdenmukaistamisen kustannusvaikutuksista. Näiden laskelmien mukaan, jos päivähoidon kasvatushenkilöstö (lastentarhanopettajat yms.) noudattaisivat opetustoimen palvelussuhteen mukaista työaika, olisi lisähenkilöstön määrä noin 2 500 henkilöä. Kustannusvaikutus olisi noin 400 miljoonaa markkaa vuodessa. Jos koko päivähoito siirrettäisiin opetustoimen tehtäväksi opetustoimen palvelussuhteen ehdoilla (23 h/vko ja 6 viikkoa enemmän loma-aikaa), olisivat palkkakustannukset olleet noin 120 prosenttia korkeammat kuin sillä hetkellä. Työryhmällä ei ollut muita laskelmia käytettävissä.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan hallinnollinen muutos toiminnassa ei aiheuta muutoksia palvelussuhteen ehdoissa. KT:n mukaan lastentarhanopettajan vastuu päivähoidon pedagogisesta sisällöstä ja toiminnasta ei riitä perusteeksi sille, että lastentarhanopettajiin sovellettaisiin kunnallista opetusalan virka- ja työehtosopimusta tilanteessa, jossa päivähoito esimerkiksi olisi opetuslautakunnan alaista toimintaa. Kysymys on työmarkkinapoliittinen ja talouspoliittinen, koska ratkaisu edellyttäisi, että kuntien talousarvioissa lisättäisiin päivähoitoon osoitettuja palkka- ja määrärahoja.

KT:n mukaan viimeisimmässä kunnallisessa virka- ja työehtosopimuksessa asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää perusopetuslain mukaisesta esiopetuksesta vastaavien palvelussuhteen ehtojen eri vaihtoehdot. Työryhmä työskentely on vielä kesken.

7. TYÖRYHMÄN KANNANOTTO JA NÄKÖKOHTIA HALLINNON JÄRJESTÄMISESTÄ

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti valmistellut esityksen lasten päivähoidon kuntatason hallinnon siirtämismahdollisuuksista sosiaalihuollosta vastaavan monijäsenisen toimielimen alaisuudesta muulle kunnan monijäseniselle toimielimelle kunnan niin halutessa. Työryhmän muistion II osassa on hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus.

Työryhmä esittää kannanottonaan seuraavaa, joka osittain poikkeaa hallituksen esitykseksi tehdystä luonnoksesta.

Pienten lasten hoitojärjestelmä on osa sosiaalihuoltoa ja osa sosiaalipalvelujärjestelmää, jonka hallinnoinnista vastaa nykyisin koko sosiaalihuollosta vastaava toimielin. Yhden keskeisen palvelujärjestelmän osan, pienten lasten hoitojärjestelmän, hallinnon irrottaminen sosiaalihuollon kokonaisuudesta ei ole tarkoituksenmukaista, eikä sitä siten tule tässä vaiheessa toteuttaa. Muutos on merkittävä sosiaali- ja perhepoliittinen linjaus, jota tulee pohtia perusteellisemmin.

Opetusministeriön, sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton edustajat ovat hallituksen esitysluonnoksen kannalla, jonka mukaan kuntien tulee voida itse ratkaista, minkä toimielimen alaisuudessa ja hallinnollisten rakenteiden puitteissa pienten lasten hoitojärjestelmän hallinto järjestetään. Keskeistä on, että asioiden valmistelussa ja toimeenpanossa turvataan päivähoidon ja sosiaalihuollon asiantuntemus.

Pienten lasten hoitojärjestelmä on kokonaisuus, joka muodostuu kunnan järjestämästä päivähoidosta sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta. Pienten lasten hoitojärjestelmä sekä yksilötason asiakasmaksuja koskeva päätöksenteko tulee käsitellä kokonaisuutena, eikä tätä kokonaisuutta tule hallinnollisesti jakaa eri osiin. Siksi on perusteltua varmistaa lainsäädännöllä, että sama toimielin vastaa näiden asioiden toimeenpanosta. Opetusministeriön edustajan mukaan asiasta ei ole kuitenkaan tarpeen säätää lailla.

Lisäksi työryhmä toteaa seuraavaa:

- ★ Asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä. Palvelu ja hallinto muodostavat kokonaisuuden. Hallinto on toiminnan ohjauksen väline, jonka tulee linjata, visioida ja luoda edellytyksiä toiminnan kehittämiseksi. Hallinnolliset muutokset eivät ole vain teknisiä ratkaisuja, vaan niillä on aina yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia. Hallinnollisten muutosten tavoitteena tulee olla palvelujen järjestäminen siten, että ne entistä paremmin palvelevat kuntalaisia. Päivähoidon hallinnon tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tulee kuulla asiakasperheitä ja lähtökohtana tulisi olla aina lasten ja perheitten näkökulma.
- ★ Nykylainsäädäntö antaa kunnille mahdollisuuden sijoittaa sosiaalihuollon palvelut kokonaisuutena valitsemansa toimielimen alaisuuteen. Tällöin sosiaalihuolto voi olla saman toimielimen alaisuudessa kuin esimerkiksi opetustoimi. Kunnat voisivat monipuolisemmin käyttää nykyisiä mahdollisuuksia järjestää

hallintoon uudella tavalla. Lähtökohtana tulee aina olla lasten ja perheiden tarpeet.

- ★ Jos päivähoiton hallintoa koskeva sääntely puretaan hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti, se merkitsee, että kunnassa yhden sosiaalipalvelun, lasten päivähoiton, hallinnoinnista voi vastata joku muu kuin sosiaalihuollosta vastaava monijäseninen toimielin. Päivähoito on edelleen sosiaalihuoltolain 17 §:n mukainen sosiaalipalvelu, jota koskevat sosiaalihuoltoa yleisesti koskevat säännökset. Päivähoiton hallinnon järjestämisessä tulee ottaa huomioon päivähoiton merkitys osana sosiaalipalvelujen kokonaisuutta.
- ★ Useissa kunnissa on määrätietoisesti kehitetty sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä ja usein ko. palvelujärjestelmät on myös hallinnollisesti yhdistetty toteuttaen muun muassa alue- ja väestövastuista toimintamallia. Päivähoitossa on kasvava määrä lapsia, joilla on psykososiaalisia ongelmia. Ongelmat tulevat tunnistaa ja niihin tulee puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Päivähoiton kannalta keskeisiä yhteistyökumppaneita tässä tehtävässä ovat neuvola, omalääkäritoiminta, kotipalvelu, sosiaalityö sekä kasvatus- ja perheneuvola. Päivähoiton toimintamuotojen tulee tukea lasten ja perheiden kokonaisvaltaista hyvinvointia ja tämä kokonaisnäkemys tulee jatkossa edelleenkin turvata.
- ★ Monissa kunnissa on toteutettu kehittämishankkeita, joiden tavoitteena on ollut päivähoiton sekä esi- ja alkuopetuksen sisällön kehittäminen yhteistyössä sosiaalitoimen ja opetustoimen kesken. Sosiaali- ja opetustoimen henkilöstölle on järjestetty myös yhteistä koulutusta, esiopetussuunnitelmat on laadittu yhteistyössä ja tilojen käyttöä on rationalisoitu yhteisvoimin. Lainsäädäntö ei ole ollut este yhteistyölle. Yhteistyö päivähoiton ja opetustoimen välillä perustuu ennen kaikkea hallintokuntien ja henkilöstön valmiuteen tehdä yhteistyötä.
- ★ Elokuussa 2000 voimaan tulleen esiopetusuudistuksen mukaisista erilaisista hallinto- ja järjestämismalleista saadut kokemukset tulee kerätä ja niitä tulee arvioida ja hyödyntää päivähoitoa koskevia hallinnollisia ratkaisuja tehtäessä.
- ★ Päivähoiton ohjausjärjestelmän tulee olla selkeä. Jos päivähoiton hallinnollisia toimintajärjestelmiä kuntatasolla muutetaan, tulee samalla varmistaa valtakunnallisen ja alueellisen hallinto- ja ohjausjärjestelmän toimivuus.
- ★ Lasten päivähoitolain säätämisen jälkeen yhteiskunnassa on tapahtunut paljon muutoksia, jotka heijastuvat myös päivähoitoon. Päivähoitossa on tällä hetkellä useita sisältöön liittyviä kehittämistarpeita. Työelämässä tapahtuneet muutokset asettavat uudenlaisia tarpeita lapsen päivähoiton järjestämiselle, mikä näkyy esimerkiksi lisääntyneenä vuorohoitona. Päivähoitossa kohdataan myös yhä enemmän lasten ja perheiden ongelmia. Päivähoitossa on mahdollisuus tunnistaa ongelmat varhain ja luoda perhelähtöisiä tukijärjestelmiä. Päivähoiton asemaa yhtenä varhaiskasvatuksen toimintaympäristönä tulee edelleen selkiyttää. Päivähoiton hallinnolliset järjestelyt tuleekin arvioida suhteessa päivähoitolle asetettuihin tavoitteisiin ja tehtäviin. Päivähoitolain uudistamisprosessi on käynnistynyt ja siinä yhteydessä päivähoiton hallinnollista sääntelyä tulee pohtia osana päivähoiton koko lainsäädännön mahdollista uudistamista.

LÄHTEET

Esiopetus kunnissa – tammikuu 1999. Sosiaali- ja terveysministeriö, Monisteita 1999:14. Helsinki.

Lasten päivähoitoselvitys – syyskuu 1997. 1998. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 1998:20. Helsinki.

Palola, E. 1998. Kaksi näkemystä päivähoidosta. Lasten hoivapalvelut Isossa-Britanniassa ja Tanskassa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

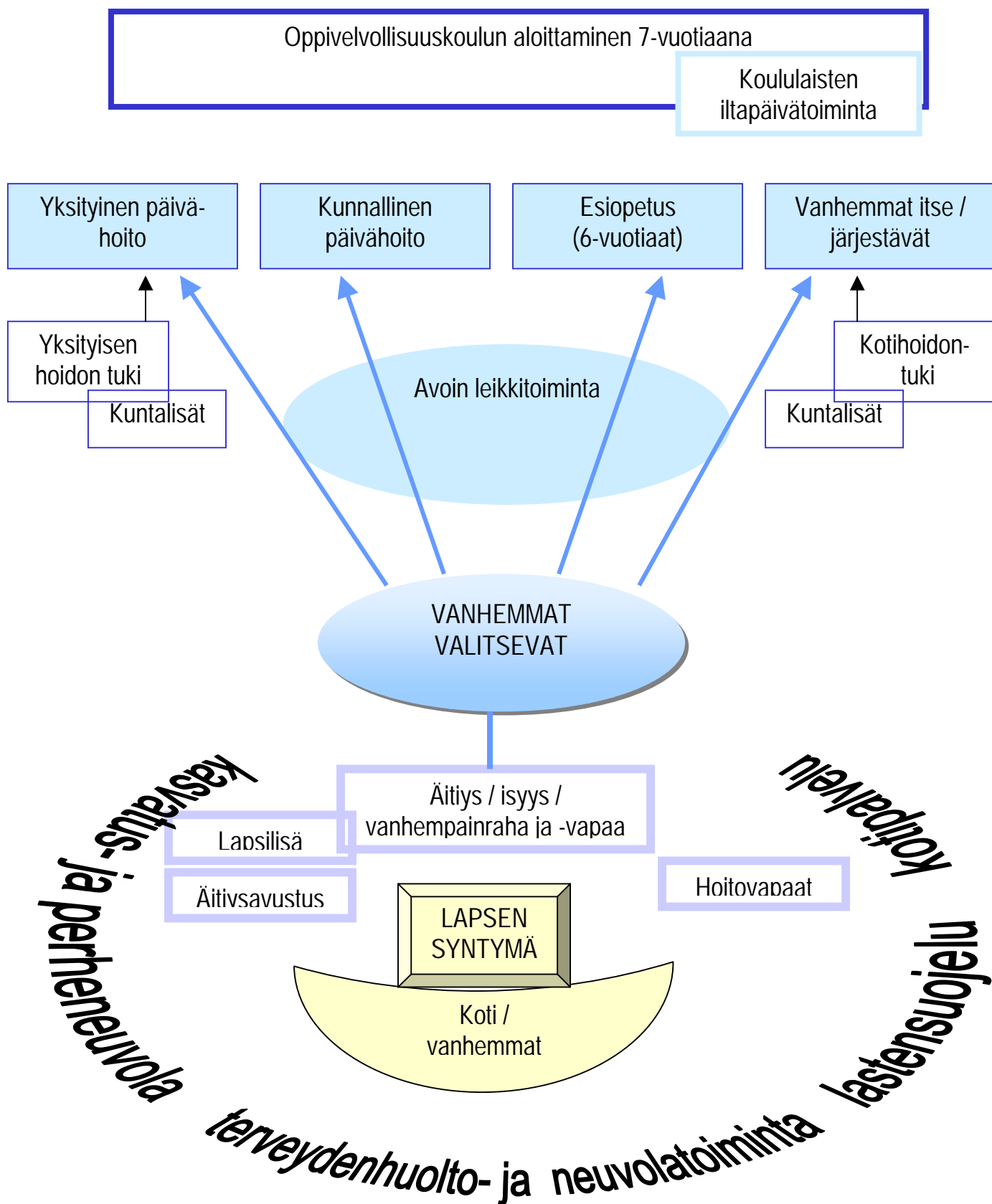
Pihlaja, P. 1998. Päivähoidon syrjällä – erityispäivähoito 1997. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 1998:7. Helsinki.

Varhaiskasvatustyöryhmän muistio. 1999. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 1999:4. Helsinki.

LIITE 1

Kuvio 1. Lapsia ja perheitä koskevien hoito- ja kasvatustalveluiden ja tukien kokonaisuus

Lähde : Stakes 2000



II OSA

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SOSIAALIHUOLTOLAIN 6 §:N JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN SÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISESTA

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia, lasten päivähoidosta annettua lakia sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia.

Esityksen mukaan kunta saisi päättää, minkä monijäsenisen toimielimen hoidettavaksi lasten päivähoidon sekä kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen hallinto kunnassa annettaisiin. Päivähoito sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki säilyisivät sosiaalipalveluina, joiden lainsäädännöllinen, rahoituksellinen sekä muu ohjaus ja valvonta kuuluisivat sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan.

Esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Esityksen tarkoituksena on antaa kunnille oikeus itse päättää siitä, minkä kuntalaisissa (365/1995) tarkoitetun monijäsenisen, luottamushenkilöistä koostuvan kunnan toimielimen toimivaltaan kuuluvat pienten lasten hoitojärjestelmään liittyvät asiat. Nykyisin tehtävät kuuluvat sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden toimivaltaan. Poikkeuksen tästä olisi voinut muodostaa ajanjakso, jolloin niin sanotun vapaakuntakokeilun aikana myönnetyn luvan nojalla olisi ollut mahdollista järjestää päivähoito myös jonkin muun toimielimen ja hallintokunnan alaisuudessa. Vapaakuntakokeilun jo päättyttyä muutama kunta on siirtänyt päivähoitoon liittyvät tehtävät joko kokonaan tai osittain opetustoimesta vastaavan toimielimen alaisuuteen, vaikkei tällaiselle ratkaisulle ole lainsäädännöllistä pohjaa.

1.1. Pienten lasten hoitojärjestelmän kokonaisuus ja sen hallinnointi

Pienten lasten hoitojärjestelmä koostuu lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973, jäljempänä päivähoitolaki) tarkoitetusta kunnallisesta päivähoidosta sekä päivähoito-oikeuteen olennaisesti liittyvistä kotihoidon- ja yksityisen hoidon tuesta, joista säädetään laissa kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996, jäljempänä tukilaki). Lapsen huoltajalla on tietyn, mainituissa laeissa säädetyin edellytyksin oikeus päättää, haluaako hän käyttää lapsen oikeutta kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan vai valitsee mieluummin kotihoidon tuen taikka yksityisen hoidon tuen. Jos huoltaja valitsee yksityisen hoidon tuen, tulee hänen osoittaa yksityinen hoitopaikka, jolle tuki maksetaan lapsen koti- tai oleskelukunnan varoista edellyttäen, että sosiaalihuollosta vastaava toimielin hyväksyy kyseisen hoidon tuottajan. Kunta voi myös päättää, että se maksaa laissa säädetyin kotihoidon tai yksityisen hoidon tuen lisäksi niin sanotun kuntalisän. Kuntalisän tavoitteena on lisätä huoltajien mahdollisuuksia valita haluamansa hoitomuoto lapselle ja sen avulla voidaan siten myös pyrkiä vaikuttamaan kunnallisten päivähoitopaikkojen kysyntään.

Päätökset yksittäistä lasta koskevasta kunnallisesta päivähoitopaikasta tekee sosiaalihuollosta vastaava toimielin taikka se henkilö, jolle tehtävä on sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momentin mukaisesti delegoitu. Päätökset kotihoidon- ja yksityisen hoidon tuen maksamisesta tekee kansaneläkelaitos, joka myös huolehtii tuen maksatuksesta. Rahoituksesta kuitenkin vastaa kunta, jolle sosiaalihuoltolain 15 §:n 1 momentin mukaisesti kuuluu velvoite järjestää lapsen päivähoito. Kansaneläkelaitos perii kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta aiheutuneet kustannukset kyseiseltä kunnalta, jonka päivähoiton kustannuksiksi ne siten myös luetaan. Tavoitteena pienten lasten hoitojärjestelmää luotaessa on ollut kokonaisuus, johon sisältyvää valintaoikeutta käyttää lapsen huoltaja, mutta jonka käyttöä kunta voi osin ohjata päätöksillään kuntakohtaisista kotihoidon tuen tai yksityisen hoidon tuen kuntalisistä.

Kunta voi periä maksun järjestämästään päivähoidosta sosiaalihuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992, jäljempänä asiakasmaksulaki) mukaisesti. Yksittäisen lapsen päivähoitomaksuun liittyvän oikaisuvaatimuksen käsittelee kunnan sosiaalihuollon toimeenpanosta vastaava toimielin.

Lasten päivähoidosta annetun lain sekä asetuksen (239/1973, jäljempänä päivähoitoasetus) mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin vastaa myös yksityisen päivähoiton valvonnasta. Toimielimen tulee myös pitää luetteloa henkilöistä ja yhteisöistä, jotka kunnan alueella harjoittavat korvausta vastaan yksityisesti päivähoitotoimintaa.

Mainituista syistä on perusteltua tarkastella päivähoitolain, kunnalliseen päivähoitoon liittyvien maksujen ja tukilain toimeenpanoa kunnassa kokonaisuutena, jota koskeva talousarviopäätösten valmistelu ja hallinnointi tulisi toteuttaa saman toimielimen alaisuudessa.

1.2. Pienten lasten hoitojärjestelmän piirissä olevat lapset

1.2.1. Kunnan järjestämässä päivähoitossa olevat lapset

Suomessa oli tammikuussa 1999 noin 435 000 alle kouluikäistä lasta. Heistä kunnan järjestämässä päivähoitossa oli noin 213 000, mikä kattaa 49 % ikäryhmästä. Alle 3-vuotiaiden ikäryhmästä päivähoitossa oli noin 24 % ja 3 - 6 -vuotiaiden ikäryhmästä noin 66 %. Lisäksi kunnallisessa päivähoitossa oli noin 7 000 pientä koululaista.

Kuntien välillä oli suuria eroja päivähoitoon osallistumisessa. Yli 50 000 asukkaan kunnissa päivähoitossa oli 0 – 6-vuotiaista lapsista 54 % ja alle 5 000 asukkaan kunnissa osallistumisprosentti oli 40. Kunnan järjestämässä päivähoitossa lapsista 66 % (145 200) oli päiväkodeissa ja 34 % (74 800) perhepäivähoitossa.

Alle kouluikäisistä päivähoitossa olevista lapsista 85 % oli kokopäivähoitossa ja 15 % osa-aikaisessa päivähoitossa. Päivähoitossa olevista lapsista yhä useampi oli vanhempien vuorotyön tai muuten epäsäännöllisen työn vuoksi päivähoitossa iltaisin, öisin, viikonloppuisin tai ympäri vuorokauden. Tämän tyyppinen päivähoiton tarve oli vuonna 1997 kaikista päivähoitossa olevista lapsista noin 8 – 9 prosentilla (Lasten päivähoitoselvitys – syyskuu 1997, STM 1998:20; sekä Esiopetus kunnissa – tammikuu 1999, STM 1999:14)).

1.2.2. Kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea saavat lapset

Vuoden 1999 lopussa kotihoidon tukea maksettiin 39 prosentille alle kolmivuotiaista lapsista. Heidän yli kolmivuotiaille sisaruksilleen tarkoitettua kotihoidon tuen hoitorahaa maksettiin 12 prosentille 3-6 -vuotiaista lapsista.

Yksityisen päivähoiton osuus pienten lasten hoitojärjestelmässä on marginaalinen. Yksityisen hoidon tukea sai vuoden 1999 lopussa noin 5 prosenttia tukeen oikeutettujen ikäryhmästä.

Kotihoidon tuen kuntalisää maksetaan tällä hetkellä 10:ssä kunnassa ja yksityisen hoidon tuen kuntalisää 51 kunnassa. Kuntalisän suuruudet vaihtelevat 200 - 2000 markkaan kuukaudessa. (Kansaneläkelaitoksen maksutilasto, syyskuu 2000).

1.3. Kunnallisen päivähoiton henkilöstö

Kunnallista päivähoitoa toteuttaa yhteensä vajaat 50 000 henkilöä. Heistä 18 000 toimii perhepäivähoitajina ja vajaat 32 000 päiväkodeissa. Jakauma eri työntekijäryhmien kesken käy ilmi seuraavasta taulukosta, johon kootut tiedot on saatu kunnalliselta työmarkkinalaitokselta.

Taulukko Päivähoidon henkilöstö vuonna 1999

Päivähoidon henkilöstö	Lukumäärä, noin	%-osuus
Koko henkilöstö,	49 500	100 %
- josta perhepäivähoidossa	18 000	36 %
- josta päiväkodeissa	31 500	64 %
Päiväkotien henkilöstö:	31 500	100 %
- päiväkodin johtaja	1 900	6 %
- lastentarhanopettaja	7 600	24 %
- erityislastentarhanopettaja	400	1 %
- lastenhoitaja tai vastaava	12 000	38 %
- avustava- ja laitospalveluhenkilöstö yms.	7 900	25 %
- keittiöhenkilöstö	1 700	5 %

Päivähoidossa lasten hoitoon ja kasvatukseen osallistuvasta henkilöstöstä noin 20 prosentilla on vähintään opistoasteinen sosiaali- ja terveydenhoitoalan tai muun alan ammatillinen tutkinto. Muilla on kouluasteinen tai sitä alempi koulutus.

2. Nykytila

2.1. Päivähoitoa ohjaava lainsäädäntö

2.1.1. Lasten päivähoidon sisällöllisiä tavoitteita ja päivähoidon järjestämiseen liittyviä velvoitteita

Päivähoitolain 1 §:n mukaan lasten päivähoidolla tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana. Pykälän 2 momentin mukaan päiväkotihoidon järjestetään tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi ja 3 momentin mukaan perhepäivähoitoa järjestetään yksityiskodissa tai muussa kodinomaisessa hoitopaikassa, jota kutsutaan perhepäiväkodiksi. Leikkitoimintaa tai muuta päivähoitotoimintaa voidaan pykälän 4 momentin mukaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan päivähoitoa voivat saada lapset, jotka vielä eivät ole oppivelvollisuusikäisiä sekä, milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty, myös sitä vanhemmat lapset. Pykälän 2 momentin mukaan päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kehitykselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan.

Päivähoidon tavoitteista säädetään lain 2 a §:ssä seuraavasti: ”Päivähoidon tavoitteena on tukea päivähoidossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen tasapainoista kehitystä (1 mom.). Päivähoidon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioiden ottaen suotuisa kasvuympäristö (2 mom.). Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden

mukaisesti päivähoidon tulee yleinen kulttuuriperinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta. Uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumusta. (3 mom.) Edistäänsä lapsen kehitystä päivähoidon tulee tukea lapsen kasvua yhteisvastuuseen ja rauhaan sekä elinympäristön vaalimiseen (4 mom.).”

Päivähoidon laadun varmistamiseksi päivähoitolain 5 § edellyttää, että päivähoidon henkilöstöstä ja hoidettavien lasten määrästä säädetään asetuksella. Päivähoitoasetuksen 6 §:ssä säädetään päiväkodin henkilöstöltä vaadittavista kelpoisuuksista ja henkilöstömitoituksesta suhteessa lasten määrään. Asetuksen 8 §:ssä puolestaan säädetään perhepäiväkodissa ja ryhmäperhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä suhteessa hoitajien määrään ja kelpoisuuksiin.

Päivähoitolain 11 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää ja että päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielellä, mikäli se on suomen, ruotsin tai saamen kieli.

Päivähoitolain 11 a § velvoittaa kunnan järjestämään huoltajan niin halutessa päivähoitopaikan lapselle siitä alkaen, kun äitiys-, isyys- ja vanhempainrahakausi päättyy siihen asti, kun lapsi siirtyy peruskoululaissa tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun.

Päivähoitolain 28 §:n 1 momentin mukaan yksityisen henkilön tai yhteisön, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, tulee tehdä sosiaalilautakunnalle viimeistään kahden viikon kuluessa toiminnan aloittamisesta ilmoitus. Pykälän 2 momentin ja päivähoitoasetuksen 11 §:n 2 momentin mukaisesti sosiaalilautakunnan tulee ilmoituksen saatuaan suorittaa tarkastus päivähoitopaikassa sekä huolehtia siitä, että päivähoitopaikka ja siellä annettava hoito vastaavat päivähoidolle asetettuja terveydellisiä ja muita vaatimuksia. Päivähoitoasetuksen 11 §:n 3 momentti velvoittaa sosiaalilautakunnan pitämään luetteloa ilmoituksen tehneistä yksityisistä päivähoidon harjoittajista.

Päivähoitolain 29 § edellyttää, että sosiaalilautakunta yrittää sopivilla keinoilla saada aikaan korjauksen asiaan, jos lain 28 §:ssä tarkoitettu päivähoitopaikka tai siinä annettu hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi. Sosiaalilautakunta voi säännöksen mukaan kieltää lapsen pitämisen päivähoidossa sanotussa hoitopaikassa, jollei asiassa ole asetetussa määräajassa tapahtunut korjausta.

2.1.2. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki sekä niiden yhteys päivähoitoon

Päivähoitolakiin lisättiin vuonna 1985 uusi 11 a § (28/1985). Säännöksellä turvattiin subjektiivinen oikeus kunnalliseen päivähoitopaikkaan alle kolmivuotiaille vuodesta 1990 lukien. Päivähoitolain muutoksella (630/1991) oikeus saada kunnallinen päivähoitopaikka ulotettiin koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä. Muutos tuli voimaan 1.1.1996.

Samaan aikaan, kun kunnille säädettiin velvoite järjestää päivähoitopaikka alle kolmivuotiaille lapsille, säädettiin lait lasten kotihoidon tuesta ja sen voimaannosta (24/1985 ja 25/1985). Laki kotihoidon tuesta takasi huoltajalle mahdollisuuden saada kunnallista kotihoidon tukea äitiys-, isyys- ja vanhempainrahakauden päätyttyä, jos hän ei käyttänyt oikeutta saada kunnallista päivähoitopaikkaa alle 3-vuotiaalle lapselleen. Kotihoidontuen myönsi ja maksoi sosiaalilautakunta ja siihen liittyi sisaruskorotus.

Lait lasten kotihoidon tuesta ja sen voimaannosta kumottiin uudella lailla lasten kotihoidon tuesta (797/1992), jolla kotihoidon tuen toimeenpanoon liittyvät tehtävät siirrettiin kansaneläkelaitokselle. Kyseinen laki puolestaan kumottiin periaatteiltaan uudella lailla lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta, joka tuli voimaan elokuun 1 päivänä 1997. Tukilain nojalla huoltajalla on oikeus hoitopaikan sijasta valita kotihoidon tai yksityisen hoidon tuki. Oikeus tukiin liittyvään hoitolisään riippuu perheen tuloista ja sen suuruutta laskettaessa perheen lapsista otetaan huomioon enintään kaksi päivähoitojärjestelmän valintaoikeuden piirissä olevaa lasta.

Tukilain mukaiset lakisääteiset tuet myöntää ja niiden maksatuksesta huolehtii kansaneläkelaitos, mutta kustannukset peritään lain 9 §:n mukaisesti siltä kunnalta, jolla olisi velvollisuus järjestää lapselle päivähoitopaikka. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki ovat siten edelleen kiinteä osa kunnallista pienten lasten hoitojärjestelmää, johon liittyy myös kunnan mahdollisuus maksaa tukilain 20 §:ssä tarkoitettua kunnallista lisää. Kunnallisen lisän avulla kunnan on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan päivähoitopaikkojen kysyntään. Kela voi hoitaa myös kyseisen kunnallisen lisän myöntämisen ja maksatuksen kunnan ja Kelan keskinäisellä sopimuksella.

2.1.3. Pienten lasten hoitojärjestelmä osana kunnan sosiaalihuollon palveluita

Päivähoito on sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettu kunnan sosiaalipalvelu, josta kunnan on huolehdittava siten kuin siitä erikseen säädetään. Päivähoitolain 11 §:n 3 momentin mukaan kunnalle päivähoitolain mukaan kuuluvista tehtävistä huolehtii sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu monijäseninen toimielin (875/1981 ja 736/1992).

Suomessa, kuten perinteisesti muissakin Pohjoismaissa, lasten kunnallista päivähoitoa on kehitetty osana kunnan järjestämää sosiaalihuoltoa. Päivähoitolain tultua voimaan vuonna 1973 ei kunnallista päivähoitopaikkaa kyetty alkuun osoittamaan kaikille päivähoitoa tarvitseville lapsille. Tällöin päivähoitopaikan saivat ensisijaisesti lapset, jotka tarvitsivat sitä sosiaalisista tai kasvatuksellisista syistä. Kunnallisesti järjestetyllä päivähoitolla olikin aluksi voimakkaasti sosiaalista tasa-arvoa lisäävä vaikutus. Se takasi laadukkaan päivähoiton myös sellaisten vanhempien lapsille, joilla ei vähäisten tulojen ja varallisuuden vuoksi ollut itse edellytyksiä kustantaa lapselleen luotettavaa päivähoitoa.

Lakisääteinen oikeus kunnalliseen päivähoitopaikkaan tuli voimaan kaikille alle kolmivuotiaille vuonna 1990 ja kaikille alle kouluikäisille vuonna 1996. Tämän jälkeen sosiaaliset, kasvatukselliset taikka muut lapsen henkilöön tai perheeseen

liittyvät harkinnanvaraiset syyt päivähoidon järjestämisperusteina ovat koskeneet enää sellaisia kouluikäisiä, jotka tarvitsevat hoitopaikan.

Päivähoitolain 3 §:n mukaan päiväkotit tai sen osa voidaan järjestää lasten erityisen hoidon tai kasvatuksen tarpeen perusteella erityispäiväkodiksi. Lain 7 a § edellyttää, että erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevan lapsen kuntoutuksen yhteensovittamiseksi lapselle laaditaan kuntoutussuunnitelma yhteistyössä lapsen vanhempien ja tarpeen mukaan kunnan muun sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä koulutoimen kanssa. Päivähoitoasetuksen 2 §:n 4 momentin mukaan lapsesta tulee hankkia alan erikoislääkärin tai muun asiantuntijan lausunto tilanteissa, joissa päivähoitossa oleva lapsi tarvitsee erityistä hoitoa tai kasvatusta. Tavoitteena on ollut, että lapsi saa päivähoidon normaalipalveluiden yhteydessä sellaista hoitoa, kasvatusta ja kuntoutusta, joilla voidaan vastata juuri hänen erityisiin tarpeisiinsa.

Päivähoito on lisäksi osa lastensuojelulain (683/1983) 6 ja 7 §:ssä tarkoitettua rakenteellista lastensuojelua ja se on ollut keskeinen lastensuojelulain 13 §:ssä tarkoitettu avohuollon tukimuoto. Sitä on usein käytetty lapsen ja perheen tukena tilanteissa, joissa vanhempien voimavarat selviytyä lapsensa huolenpidosta ja kasvatuksesta ovat olleet eri syistä heikot, mutta lapsen huostaanottoa ei ole pidetty välttämättömänä. Näissä tapauksissa päivähoitopaikka voidaan osoittaa lapselle lastensuojelulain mukaisena maksuttomana sosiaalihuollon palveluna silloinkin, kun lapsen huoltajat ovat lakisäateistä oikeuttaan käyttäen valinneet kunnallisen päivähoitopaikan sijasta kotihoidon tuen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti vuonna 1997 selvityksen erityispäivähoidosta. Sen mukaan päivähoitossa olevista lapsista noin 7,5 % tarvitsee erityistä hoitoa ja kasvatusta ja noin 2 % lastensuojelun palveluita. (Päivähoidon syrjällä - erityispäivähoito 1997. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1998:7) Selvityksen pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti erityiskasvatuksen kehittämishankkeen päivähoitossa (Erika-projekti), joka toteutetaan vuosina 1999 - 2001.

Sosiaalipalveluita ovat sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaan sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito sekä omaishoidon tuki. Pykälän 2 momentissa on lueteltu sosiaalihuollon erityislaeissa yksityiskohtaisesti säännellyt sosiaalipalvelut, joita ovat lasten ja nuorten huolto, lasten päivähoito, kehitysvammaisten erityishuolto, vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvat palvelut sekä lisäksi lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen, elatusavun turvaamiseen, ottolapsineuvontaan, perheasioiden sovitteluun, lapsen huoltoon tai tapaamisoikeutta koskevan päätöksen toimeenpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden ja muiden sosiaalipalveluiden järjestäminen sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään. Kuten edellä on todettu, päivähoitosta ja muista pienten lasten hoitojärjestelmään liittyvistä kunnan tehtävistä säädetään useissa eri laeissa ja asetuksissa.

2.1.4. Sosiaalihuollon yleissäännösten merkitys päivähoidossa ja tukilain mukaisissa etuuksissa

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan päivähoito on sosiaalihuollon palvelu, on merkityksellinen paitsi arvioitaessa päivähoiton hallinnollista sijoittamista myös siksi, että sen perusteella ratkeaa, mitä säännöksiä lapsen ja hänen huoltajaansa sekä päivähoitohenkilöstön toimintaan sovelletaan. Sosiaalihuoltolain 1 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltolakia sovelletaan sosiaalihuoltoon, ellei lailla toisin ole säädetty. Siten esimerkiksi sosiaalihuoltolain muutoksenhakua koskevat säännökset soveltuvat päivähoitoon siltä osin kuin päivähoitolain 31 §:n 1 momentissa säädetty muutoksenhakukielto ei sitä estä.

Myös 1.1.2001 voimaan tuleva laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) koskee päivähoitoa riippumatta siitä, onko päivähoito kunnan vai yksityisen palveluntuottajan järjestämää. Tällä on olennainen merkitys asiakkaiden ja päivähoitoa toteuttavien henkilöiden oikeusturvan kannalta, koska lakiin sisältyvät muun muassa sosiaalipalveluissa erittäin keskeiset tietosuojaa, tietojen luovutusta, yhteistoiminnan edellytyksiä ja virka-apua koskevat säännökset sekä velvoite laatia jokaiselle sosiaalihuollon asiakkaalle yksilöllinen huoltosuunnitelma. Asiakslain nojalla ulotetaan osa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) säännöksistä koskemaan yksityisiä sosiaalipalveluita ja siten myös yksityistä päivähoitoa.

Asiakslakiin sisältyvät yleislainsäädännöstä poikkeavat säännökset salassa pidettävien tietojen antamisesta yhteistyötahoille lain edellyttämässä tilanteissa, jos se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi (17 §) sekä sosiaalihuollon salassa pidettävien tietojen antamisesta poliisille, syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle (18 §). Laki sisältää myös oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvän erityissäännöksen (27 §:n 4 momentti), joka turvaa sen, etteivät kyseiset salassa pidettävät tiedot tule mahdollisen oikeuskäsittelyn aikana muiden kuin asianosaisten tietoon. Kyseiset seikat ovat tähän asti olleet sosiaalihuollossa toimivien ja päivähoiton asiakkaiden kannalta puutteellisesti ja tulkinnanvaraisesti säänneltyjä. Tämä on ollut ongelmallista päivähoitossa siksi, että päivähoiton henkilöstöllä on usein runsaasti tietoa lapsen ja perheen tilanteesta ja heidän tulisi voida nykyistä vapaammin toimia salassapitosäännösten estämättä yhteistyössä eri viranomaistahojen kanssa myös tilanteissa, joissa vanhemmat eivät anna siihen suostumustaan. Päivähoitohenkilöstöltä pyydetään myös kirjallisia lausuntoja ja heitä haastetaan todistajiksi muun muassa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä lastensuojelua koskeviin oikeudenkäynteihin. Asiakslaki on säädetty siitä lähtökohdasta, että päivähoito on osa sosiaalihuoltoa ja sen on tarkoitus selkiyttää päivähoitossa edellä kuvattuja tilanteita.

Päivähoidosta perittäviin asiakasmaksuihin sovelletaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista sekä siihen liittyvää asetusta (912/1992, jäljempänä asiakasmaksuasetus). Tukilain 6 §:n 1 momentin mukaan ne tulot, jotka otetaan huomioon päätettäessä perheen oikeudesta saman lain 5 §:ssä tarkoitettuun hoitolisään, määräytyvät asiakasmaksulain 10 a §:n mukaisesti.

2.1.5. Päivähoitojärjestelmää koskevat valtiosuussäännökset

Päivähoitolain 12 §:n mukaan sanotun lain nojalla kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia (733/1992, jäljempänä STVOL), jollei lailla toisin säädetä.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 12 §:n mukaan kunnalle tukilaista aiheutuviin menoihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia lukuun ottamatta menoja, jotka aiheutuvat tukilain 20 §:ssä säädetystä kunnallisesta lisästä.

2.1.6. Esiopetusta koskeva lainsäädäntöuudistus ja esiopetuksen hallinto

Vuoden 1999 alussa voimaan tulleen perusopetuslain (628/1998) 1 §:n mukaan laissa säädetään muun muassa oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavasta esiopetuksesta. Lain 2 §:n mukaan esiopetuksen tavoitteena on perusopetukselle säädettyjen yleisten tavoitteiden lisäksi osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään esiopetusta sen alueella asuville lapsille oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Esiopetusta koskeva lakiuudistus (1288-1292/1999) tuli voimaan 1.8.2000. Kyseisestä ajankohdasta alkaen kunnat ovat saaneet opetustoimesta annetun lainsäädännön mukaista valtiosuutta esiopetustoiminnan järjestämiseen. Kuntia sitova velvoite järjestää esiopetusta tulee voimaan 1.8.2001

Opetushallituksen tulee perusopetuslain 14 §:n 3 momentin mukaan laatia yhteistyössä Stakesin kanssa esiopetusta varten opetussuunnitelman perusteet. Valmistelutyö on meneillään ja opetushallituksen on tarkoitus vahvistaa ne, ennen kuin esiopetuksen järjestämisvelvoite tulee voimaan 1.8.2001. Opetushallituksen vahvistamien opetussuunnitelman perusteiden pohjalta tulee laatia paikalliset opetussuunnitelmat, joita noudatetaan sekä päivähoitopaikassa että koulussa järjestetyssä esiopetuksessa.

Perusopetuslaissa ei ole erityissäännöksiä siitä, miten opetuksen hallinnointi kunnassa tulisi järjestää. Siten kunta voi kuntalain mukaisesti päättää siitä, minkä toimielimen alaisuudessa esiopetusta annetaan. Esiopetusta voidaan perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan antaa koulussa, päivähoitopaikassa tai muussa soveltuvassa esiopetuksen järjestämispaikassa.

Kuntaliitto toteutti vuoden 2000 vaihteessa kuntakyselyn, jolla kartoitettiin esiopetuksen tulevaa toteuttamistapaa. Selvityksen mukaan erityisesti pienissä sekä haja-asutuskunnissa arvioitiin, että koulutoimi taikka koulu- ja sosiaalitoimi yhdessä hallinnoisivat esiopetusta. Sen sijaan suurissa kunnissa esiopetusta puolestaan hallinnoisi valtaosin jatkossakin sosiaalitoimi. Kaksi kolmasosaa esiopetuksen piirissä olevista lapsista, eli noin 36.000 lasta, saisi kyselyn mukaan jatkossa esiopetuksen sosiaalitoimen alaisena järjestettävän päivähoidon piirissä, kun taas koulu-

toimessa toteutuisi noin 11.000 lapsen esiopetus. Kuntaliiton kyselyn mukaan arviolta 92 % 6-vuotiaiden ikäluokasta pääsi esiopetuksen piiriin jo elokuussa 2000.

Ennen kuin esiopetusta koskeva lainsäädäntöuudistus tuli voimaan 1.8.2000, esiopetusta annettiin pääosin päiväkodeissa, mutta sitä voitiin opetusministeriön luvalla järjestää myös koulussa. Opetusministeriön luvalla koulussa järjestettyyn esiopetukseen myönnettiin tuolloin myös opetustoimen rahoitusjärjestelmän mukaista valtionosuutta. Näin järjestetyn esiopetuksen piirissä oli toimintavuonna 1998 - 1999 noin 6.000 lasta.

Perusopetuslain 1 ja 4 §:ssä tarkoitettuun esiopetukseen sovelletaan opetustoimen valtionosuussäännöksiä riippumatta siitä, toteutetaanko esiopetus koulun vai päivähoidon yhteydessä. Opetustoimessa myönnettävistä valtionosuuksista säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) ja valtioneuvoston asetuksessa (806/1998). Niiden mukaiset valtionosuuksien määräytymisperusteet poikkeavat merkittävästi STVOLin mukaisista perusteista

2.1.7. Eri hallintoviranomaisten toimivaltaa koskevia säädöksiä

Valtion viranomaisten toimivaltaa koskevia säännöksiä

Valtioneuvoston ohjesääntö (1522/1995, jäljempänä VNOS) määrittelee, miten toimivalta eri hallinnon toimialoilla jakautuu ministeriöiden kesken. Tämä toimivaltajako ratkaisee muun muassa sen kysymyksen, mikä ministeriö vastaa minkin toimialan viranomaisten valvonnasta, ohjauksesta sekä uuden lainsäädännön valmistelusta ja sen edellyttämästä tiedotuksesta ja koulutuksesta. Yksittäistapauksissa kukin ministeriö myös ratkaisee oman toimivaltansa alueelle kuuluvat viranomaisten toimintaa koskevat kantelut.

VNOS 24 §:n (muut. 856/1999) mukaan sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelut (kohta 3), kuntoutus (kohta 5), terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy (kohta 6).

Vastaavasti VNOS 20 §:ssä (muut. 730/2000) säädetään, että opetusministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa koulutus-, tiede-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntalan yleiset edellytykset (kohta 1) sekä perusopetus, lukiokoulutus sekä muu yleissivistävä opetus (kohta 3).

Lääninhallituslain (22/1997, jäljempänä LhL) mukaan lääninhallitus hoitaa muun muassa opetus- ja kulttuurihallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä Lain 2 §:n 2 momentin muutoksella (348/2000) lääninhallitusten tehtäviin lisättiin velvoite arvioida asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Lain 3 §:n mukaan lääninhallitus toimii eri hallinnonalojen tehtäviä hoitaessaan asianomaisen ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa.

Kuntalain (365/1995) 8 §:n 2 momentin mukaan lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kantelut jakautuvat lääninhallitusten eri osastoille niiden tehtävien ja toimivallan perusteella. Lisäksi lääninhallitusten sosiaali- ja terveystoimistoilla on yksityisen palvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) mukaan tehtäviä, jotka liittyvät yksityisesti tuotettujen päivähoitopalveluiden lupa- ja valvontamenettelyyn.

Sosiaalihuoltolain 3 §:n mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja läänin alueella lääninhallitukselle. Sosiaalihuollon asiantuntijavirastona toimii sosiaalihuoltolain 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveystoimiston tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.

Kuntien hallintoa koskevia säännöksiä

Kuntien hallinnon tulee Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntalaki on kunnallishallintoa koskeva yleislaki, jota säädettäessä on ollut tarkoituksena, ettei erityislaeissa säädettäisi asioista, jotka voidaan järjestää kuntalain mukaisesti. Jos kunnan eri hallinnonaloja koskevissa erityislaeissa kuitenkin on kuntalain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä, ne syrjäyttävät siltä osin kuntalain säännökset. Kuntalaki puolestaan on erityislaki suhteessa yleisiin hallintoa koskeviin säännöksiin ja siten syrjäyttää ne ristiriitatilanteessa.

Kuntalain 16 §:n mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä kuntalaisia säädetyllä tavalla. Lain 13 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee mm. päättää hallinnon järjestämisen perusteista. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä (16 §). Hallinnon järjestämisen perusteisiin kuuluvat luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation rakenne ja alemmille toimielimille annettavat tarvittavat valtuudet, kuten myös esimerkiksi kuntalain 18 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettut ratkaisut muiden toimielinten kokoonpanosta.

Kuntalain 17 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Valtuusto asettaa kunnanhallituksen sekä tarkastuslautakunnan. Valtuusto voi lisäksi asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten sekä johtokuntia liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten. Kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostosta on soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

Kuntalain 17 §:n 5 momentin mukaan kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten. Kuntalain 18 – 20 §:ssä säädetään toimielinten kokoonpanosta, jäsenten toimikaudesta ja valitsemisesta sekä toimielinten puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta.

Kaksikielisen kunnan hallinnossa on otettava huomioon eri kieliryhmät. Kuntalain 16 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisessä kunnassa asetetaan opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Lain 18 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla voidaan asettaa kieliryhmiä varten toimielimeen jaostoja myös muussa kuin opetustoimen hallinnossa.

Kunnan sisäistä hallinto- ja päätöksentekomenettelyä ohjaavat valtuuston määräykset kootaan hallintosääntöön, jonka valtuusto hyväksyy. Kuntalain 50 §:ssä luettelaa asiat, joiden vähintään tulee sisältyä hallintosääntöön. Kaksikielisen kunnan hallintosäännössä annetaan myös tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille. Hallintosäännössä voidaan myös määrätä, että 15 vuotta täyttäneellä henkilöllä on läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa.

Myös kunnan tehtävien hoitotapa kuuluu hallinnon järjestämisen perusteisiin. Kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kuntalain 10 luvussa säädetään kuntien yhteistoiminnasta. Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä tai tehtävä voidaan antaa toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka tehtävän voi hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen.

Kuntalaki sallii, että kunnan hallinto ja tehtävät hoidetaan kuntakohtaisesti erilaisin tavoin. Tämä antaa mahdollisuuden toteuttaa sellaiset hallintoratkaisut, jotka parhaiten soveltuvat paikallisiin oloihin. Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Laissa on esimerkkejä tavoista, joilla parannetaan asukkaiden mahdollisuuksia siihen.

Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä. Hallinto on toiminnan ohjauksen väline, jonka tulisi linjata, visioida ja luoda edellytyksiä toiminnan kehittämiseksi. Hallinnollisten muutosten tavoitteena tulee olla palvelujen järjestäminen siten, että ne entistä paremmin palvelevat kuntalaisia. Päivähoidon ollessa kyseessä asia koskee lapsia ja heidän perheitään. Päivähoidon hallinnon tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa lähtökohtana tulisi olla aina lasten ja perheitten näkökulma.

Päivähoidon kuntatason hallintoa ohjaavia erityissäännöksiä

Sosiaalihuoltolain 1 §:n mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan muun muassa sosiaalipalveluita. Lain 17 §:n 2 momentin mukaan päivähoito on sosiaalipalvelu, josta säädetään erikseen lailla.

Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan kuin sanotussa laissa tai muutoin säädetään. Sosiaalihuoltolain 6 §:ssä (muut. 736/1992) puolestaan säädetään, että sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin (toimielin), jonka sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, on huolehdittava niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa säädetään sosiaalilautakunnan tehtäviksi. Päivähoitolain 11 §:n 3 momentin mukaan laissa säädetyistä tehtävistä huolehtii sosiaalilautakunta.

Edellä kuvatuista hallintoviranomaisten toimivaltaa koskevista säännöksistä seuraa, että niin kauan kuin päivähoito on sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalipalvelua, se tulee valtionhallinnon tasolla kuulumaan sosiaali- ja terveysministeriön sekä lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen toimivaltaan riippumatta siitä, minkä kunnallisen toimielimen alaisuudessa sitä päivähoitolain 11 §:n mukaan toteutetaan.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoite on antaa kunnille mahdollisuus päättää siitä, minkä kuntalain mukaisen, luottamusmiehistä koostuvan toimielimen toimivaltaan päivähoitolaissa sekä lapsen kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa kunnalle säädetyt tehtävät kuuluvat. Kyseiset tehtävät tulisi kuitenkin kuulua saman toimielimen toimivaltaan. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kaikki kyseisiin lakeihin liittyvät tehtävät on säädetty kuuluviksi sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun, sosiaalihuollosta kokonaisuudessaan vastaavan kunnan toimielimen toimivaltaan.

Esityksessä ehdotetaan, että päivähoito säilyisi edelleen sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin tarkoittamana sosiaalipalveluna, johon päivähoitolaikiin sisältyvien erityissäännösten ohella sovellettaisiin sosiaalihuollon lainsäädäntöä, muun muassa sosiaalihuollon asiakaslakia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia. Yhdenmukaisesti edellä esitetyn kanssa ehdotetaan, ettei päivähoitoa koskevia toimivaltasäännöksiä muilta osin muuteta. Siten päivähoitoa koskevat tehtävät lääninhallituksissa jäisivät edelleen sosiaali- ja terveysasioista vastaavien osastojen toimivaltaan ja valtioneuvoston ohjesäännön mukaan sosiaali- ja terveyspalveluista nyt vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan.

Esityksessä myös ehdotetaan, ettei päivähoitoa koskevia valtiosuussäännöksiä muuteta nykyisestä.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Organisatoriset, taloudelliset ja henkilöstöä koskevat vaikutukset

Koska lakiehdotuksessa on kyse siitä, että kunnalla olisi nykyistä laajempi oikeus päättää päivähoiton hallinnosta kuntatasolla, ei sen toteutumisella sellaisenaan olisi mitään suoria taloudellisia vaikutuksia. Ei ole arvioitavissa, kuinka moni kunta käyttäisi tätä mahdollisuutta tai minkälaisia hallinnollisia uudistuksia sen perusteella kunnissa mahdollisesti toteutettaisiin.

Tälläkin hetkellä kunnissa voi olla esimerkiksi perusturvalautakunta, jonka toimivaltaan kuuluu sosiaalihuollon lisäksi muita lasten ja perheiden peruspalveluita järjestäviä toimialoja, kuten terveydenhuolto ja koulutoimi. Sivistysvaliokunnan mietinnössä (SiVM 7/1999), joka koski hallituksen esitystä esiopetusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 91/1999), arvioitiin maassa olevan laajalti halukkuutta järjestää päivähoito osana opetustointia.

Esiopetus on perusopetuslain mukaista toimintaa, jonka hallinnollisesta sijoittumisesta kunnat voivat päättää. Arviolta 90 % kaikista kunnista ja yleensä kaikki suuret kunnat järjestävät nyt esiopetuksen sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisuudessa.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan päivähoiton mahdollisesta siirrosta esimerkiksi kunnan opetustoimen alaisuuteen ei sinänsä seuraisi mitään muutoksia päivähoitohenkilöstön palvelussuhteen ehtoissa. Viimeisimmässä kunnallisessa virka- ja työehtosopimuksessa asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää perusopetuslain mukaisesta esiopetuksesta vastaavien henkilöiden palvelussuhteen ehtojen eri vaihtoehdot. Työryhmän työ on vielä kesken.

Ainoat laskelmat, mitä asiaan liittyen on ollut lakiehdotusta valmistelleen työryhmän käytössä, on laatinut Kunnallinen työmarkkinalaitos vuonna 1998. Tuolloin selvitettiin, mitä kustannusvaikutuksia olisi sillä, että päivähoitohenkilöstön ja opetustoimen henkilöstön palvelussuhteen ehtoja yhdenmukaistettaisiin. Kyseisten laskelmien mukaan päivähoitoon tarvittaisiin noin 2 500 henkilöä lisää, jos päivähoiton kasvatushenkilöstö (lastentarhanopettajat yms.) noudattaisivat opetustoimen palvelussuhteen mukaista työaika. Kustannusvaikutus olisi noin 400 miljoonaa markkaa vuodessa. Jos taas koko päivähoito siirrettäisiin opetustoimen tehtäväksi opetustoimen palvelussuhteen ehoilla (23 tuntia viikossa ja 6 viikkoa nykyistä enemmän loma-aikaa), olisivat palkkakustannukset nousseet noin 120 prosenttia korkeammiksi.

Hallituksen esityksessä päivähoitoa koskevaan valtiosuusjärjestelmään ei esitetä muutosta. Siten mahdolliset valtiosuuskohtaiset vaikutukset seuraisivat edellä esitetyistä ratkaisuista, joita mahdollisesti tulevaisuudessa toteutettaisiin joko kuntatasolla taikka työmarkkinaehtoissa sekä niiden vaikutuksista päivähoiton kokonaiskustannuksiin.

4.2. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Lasten ja perheiden kannalta ei ole suoranaista merkitystä sillä, miten päivähoiton hallinto kunnan tasolla järjestetään. Tärkeintä heidän kannaltaan on, että toiminta on järjestetty tarkoituksenmukaisesti, että se on korkeatasoista ja että se vastaa lasten ja perheiden tarpeisiin. Siten olennaista on, että kulloisessakin ikävaiheessa lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat palvelut muodostavat mahdollisimman saumattoman ja yhtenäisen kokonaisuuden.

Toisaalta päivähoitoa toteutettaessa on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, että lasten siirtyminen päivähoidosta ja esiopetuksesta peruskoulun alkuopetukseen järjestetään joustavasti. Tämä voidaan lakiehdotuksen valmistelleen työryhmän käsityksen mukaan varmistaa toiminnallisesti riippumatta siitä, minkä toimielimen alaisuudessa päivähoitoa hallinnoidaan.

5. Asian valmistelu

5.1. Varhaiskasvatustyöryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 1997 työryhmän (varhaiskasvatustyöryhmä), jonka tehtävänä oli tarkastella varhaiskasvatuksen yhteiskunnallista asemaa ja tehtäviä. Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan laatia ehdotukset siitä, miten päivähoiton sisältöä ja laatua tulisi kehittää. Sen tuli myös tarkastella päivähoiton toimintamuotoja ja yhteistyötarpeita sekä päivähoiton tehtävää syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja heidän perheidensä tarpeiden kannalta. Toimeksiantossa myös edellytettiin, että työryhmä tekisi ehdotukset tarpeelliseksi katsomikseen lainsäädännön muutoksiksi.

Varhaiskasvatustyöryhmä käsitteli muistiossaan (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:4) muun muassa lasten päivähoiton hallinnollista sijoitumista kunnassa. Työryhmä totesi kannanotossaan, että päivähoitojärjestelmän kokonaisuutta olennaisesti muuttavilla hallinnollisilla ratkaisuilla on merkittäviä ja kauaskantoisia sosiaali-, perhe- ja koulutuspoliittisia vaikutuksia, joita tulisi ensin huolella arvioida. Työryhmä piti tarpeellisena, että hallinnollisista ratkaisuista tehtäisiin perusteellinen kokonaisselvitys yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön kesken. Tällaista selvitystä ei toistaiseksi ole tehty.

Varhaiskasvatustyöryhmä esitti muistiossaan lukuisia toimia, joiden avulla voitaisiin kehittää varhaiskasvatusta ja sen ohjausta. Yksi keskeisistä ehdotuksista oli, että päivähoitolaki ja muu päivähoitoa koskeva sääntely tulisi kokonaisuudessaan uudistaa vastaamaan päivähoiton nykyisiä käytäntöjä ja tarpeita. Varhaiskasvatustyöryhmän käsityksen mukaan päivähoitossa koettuja toiminnallisia puutteita ei voida ratkaista kuntatason hallintoa muuttamalla. Toiminnallisia puutteita liittyi työryhmän käsityksen mukaan muun muassa päivähoiton lapsiryhmien kokoon ja henkilöstön täydennyskoulukseen.

Päivähoitolainsäädännön uudistamiseen tähtäävä prosessi on pantu vireille. Varhaiskasvatustyöryhmän esitysten mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä on meneillään päivähoiton varhaiskasvatuksen kehittämisohjelma sekä erityispäivä-

hoidon kehittämisprojekti. Lisäksi Stakes valmistelee parhaillaan varhaiskasvatuksen valtakunnallisia linjauksia.

5.2. Eduskunnan lausuma

Vastauksessaan hallituksen esitykseen esiopetusta koskevaksi lainsäädännöksi eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee säädösmuutokset, jotka antavat kunnille mahdollisuuden halutessaan siirtää päivähoidon hallinto ja ohjaus sosiaalilautakunnalta opetustoimesta vastaavalle lautakunnalle (EV 99/1999 vp - HE 91/1999 vp).

Lausuma oli sivistysvaliokunnan mietinnön mukainen, ja mietinnössä sitä perusteltiin seuraavasti: "Jotta esiopetus ei jäisi irralliseksi muusta varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta, tulee kunnilla olla joustava mahdollisuus hallinnon järjestämiseksi. Sivistysvaliokunnan mielestä johdonmukaisinta kokonaisuuden kannalta olisi antaa kunnille mahdollisuus järjestää koko päivähoidon hallinto opetustoimesta vastaavan lautakunnan alaisuuteen. Nykyinen lainsäädäntö kuitenkin estää kuntia tekemästä päätöstä päivähoidon hallinnon siirtämisestä sosiaalilautakunnan alaisuudesta opetustoimesta vastaavan lautakunnan alaisuuteen." (SiVM 7/1999 vp)

5.3. Lakiesitystä valmistellut työryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 27.6.2000 työryhmän selvittämään, miten lasten päivähoidon kuntatason hallinnon järjestämisvaihtoehtoja voitaisiin lisätä. Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys lasten päivähoidon kuntatason hallinnon siirtämismahdollisuuksista sosiaalihuollosta vastaavan monijäsenisen toimielimen alaisuudesta muulle kunnan monijäseniselle toimielimelle, kunnan niin halutessa. Työryhmän tehtävänä oli lisäksi selvittää, minkälaisia lainsäädäntö- ja valtionosuusjärjestelmän muutoksia sekä yhteensovittamista kuntatason hallinnollinen muutos edellyttää. Samoin työryhmän tuli selvittää hallinnollisen uudistuksen muutoksesta perhepoliittiseen tukijärjestelmään mahdollisesti syntyvät yhteensovittamiskohdat. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon myös perusopetuslain mukaisen esiopetuksen hallintoratkaisut. Selvityksen pohjalta työryhmän tuli esittää tarpeelliseksi katsomansa muutokset lainsäädäntöön hallituksen esityksen muodossa.

Hallituksen esityksen ohella työryhmä piti tärkeänä laatia asiaa koskevan laajemman muistion kartoittaakseen niitä vaikutuksia ja laajempia yhteyksiä, joilla on merkitystä arvioitaessa päivähoidon hallinnollista sijoittumista kuntatasolla. Työryhmän käsityksen mukaan lasten päivähoito on merkittävänä osa laajempaa varhaiskasvatuksen ja perheille tarjottavien palveluiden ja tukien kokonaisuutta, jolla voidaan edistää lapsen ja hänen perheensä kokonaisvaltaista hyvinvointia.

Työryhmä kuuli työnsä aikana seuraavia järjestöjä: Kunta-alan ammattiliitto, Lastentarhanopettajaliitto, Opetusalan Ammattijärjestö, Sosiaalityöntekijäin liitto, Terveysten- ja sosiaalihuoltoalan ammattijärjestö, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto.

Kuultavana olleista järjestöistä vain Opetusalan Ammattijärjestö ja sen jäsenjärjestö, Lastentarhanopettajien liitto, kannattivat lain uudistamista siten, että kunta voi irrottaa päivähoiton hallinnon muun sosiaalihuollon hallinnosta. Muut kuultavana olleet järjestöt pitivät tärkeänä, että päivähoiton hallinto säilytetään myös kuntatasolla muun sosiaalihuollon yhteydessä.

Hallituksen esitysehdotuksen valmistellut työryhmä ei yksimielisesti puoltanut päivähoiton hallinnon muuttamista nykyisestään. Työryhmän kannanoton mukaan pienten lasten hoitojärjestelmä on osa sosiaalihuoltoa ja osa sosiaalipalvelujärjestelmää, jonka hallinnosta vastaa nykyisin koko sosiaalihuollosta vastaava toimielin. Yhden keskeisen palvelujärjestelmän osan, pienten lasten hoitojärjestelmän, hallinnon irrottaminen sosiaalihuollon kokonaisuudesta ei ole tarkoituksenmukaista, eikä sitä siten tule tässä vaiheessa toteuttaa. Muutos on merkittävä sosiaali- ja perhepoliittinen linjaus, jota tulee pohtia perusteellisemmin.

Sisäasiainministeriön, opetusministeriön ja Suomen kuntaliiton edustajat olivat tässä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun hallintoratkaisun kannalla. Niiden mukaan kuntien tulee voida itse ratkaista, minkä toimielimen alaisuudessa ja hallinnollisten rakenteiden puitteissa pienten lasten hoitojärjestelmän hallinto järjestetään. Keskeistä on, että asioiden valmistelussa ja toimeenpanossa turvataan päivähoiton ja sosiaalihuollon asiantuntemus.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Organisatoristen muutosten vaikutuksista tietosuojaa ja henkilörekistereitä koskevien säännösten soveltamiseen

Jos kunnalle säädetään oikeus vapaasti päättää, minkä luottamusmiehistä koostuvan toimielimen toimivaltaan päivähoitoon kuuluvat asiat kuuluvat, on jatkossa välttämätöntä arvioida muutoksen vaikutuksia päivähoiton ohjauksen, valvonnan ja sitä muutoin ohjaavan lainsäädännön kannalta. Päivähoito jäisi ehdotuksen mukaisesti edelleen osaksi sosiaalihuollon palveluita, jotka vain toteutettaisiin joissain kunnissa sosiaalitoimen, joissain opetustoimen ja joissain kenties joidenkin muiden viranomaisten hallinnollisessa alaisuudessa.

Jos päivähoito toteutettaisiin kunnassa muun kuin sosiaalitoimen alaisuudessa, sovellettaisiin päivähoitoon ja päivähoiton tehtäviä hoitaviin henkilöihin eri säännöksiä esimerkiksi salassapitoa, henkilörekistereitä ja asiakirjahallintoa koskevissa kysymyksissä kuin asianomaisella hallinnonalalla muutoin. Esimerkiksi päivähoiton asiakkaita koskevat asiakirjat muodostaisivat edelleen henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettua sosiaalihuollon henkilörekisterin, jota koskisi henkilötietolaissa säädetty käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate. Siten muun muassa tietojen luovutus kouluviranomaisille tai muille päivähoiton hallinnosta mahdollisesti vastaavan hallintokunnan viranomaisille voitaisiin edelleen toteuttaa vain 1.1.2001 voimaan tulevan sosiaalihuollon asiakaslain sekä sen ohella henkilötietolaissa ja julkisuuslaissa sosiaalihuoltoa koskevien säännösten mukaisesti. Jos sama henkilö hoitaa esimerkiksi päivähoiton ja opetustoimen tehtäviä, tulee tarkoin määritellä, kummanko hallinnonalan tehtävästä kulloinkin on kyse. Tämä on tärkeää, koska muun muassa oppilasta ja hänen huoltajaansa sekä päivähoiton asiakkaana olevaa

lasta ja hänen huoltajaansa koskevat tietosuojaa ja asiakassuhdetta koskevat säännökset poikkeavat olennaisesti toisistaan.

6.2. Kansainvälisten sopimusten vaikutus

6.2.1. Lapsen oikeuksien yleissopimus

YK:n yleiskokouksessa vuonna 1989 hyväksytty lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60) on saatettu Suomessa voimaan laintasoisesti voimaan vuonna 1991 (laki 1129/1991 ja asetus 1130/1991). Sopimuksen 3 artiklan 1 kohta edellyttää, että kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutoimen, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten ja lainsäätäjän toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Siten muutoksia päivähoiton hallinnollisessa sijoittumisessa ja päivähoitoa muutoin koskevassa lainsäädännössä tulee tarkastella ensisijaisesti siitä näkökulmasta, olisivatko niiden vaikutukset lapsiin ja lasten perheisiin myönteisiä vai kielteisiä, ei muutosten hallinnollisten tai organisatoristen vaikutusten perusteella.

6.2.2. Euroopan paikallishallinnon peruskirja

Euroopan Neuvostossa hyväksytty paikallishallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66) tuli voimaan Suomessa 1 päivänä huhtikuuta 1991 (laki 1181/1991). Peruskirja korostaa paikallisviranomaisten oikeutta päättää sisäisestä hallintorakenteestaan, jotta ne voisivat sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaa tehokkaan hallinnon. Euroopan paikallishallinnon peruskirjan kunnallista itsehallintoa koskevat periaatteet on omaksuttu kuntalaissa ja peruskirjassa tarkoitettu. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa Suomessa kunnan oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla julkisia asioita omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksen mukaan sosiaalihuoltolain 6 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jolloin sen nykyiset 2 ja 3 momentti siirtyisivät vastaavasti pykälän 3 ja 4 momentteiksi. Uusi 2 momentti antaisi kunnan valtuustolle nykyistä laajemman oikeuden päättää siitä, minkä kuntalaissa tarkoitettun, luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen alaisuudessa pienten lasten päivähoitojärjestelmä toteutettaisiin. Muutos merkitsisi olennaista poikkeusta voimassa olevaan sosiaalihuollon lainsäädännön periaatteeseen, jonka mukaan saman kunnallisen toimielimen tulee huolehtia kaikista sosiaalihuoltolain mukaisista tehtävistä.

Pienten lasten päivähoitojärjestelmä koostuu kunnan järjestämästä päivähoidosta, josta säädetään laissa lasten päivähoidosta sekä kunnalliseen päivähoitoon kiinteästi liittyvistä etuuksista, joista säädetään laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta. Lisäksi sosiaalihuollon asiakasmaksulaissa säädetään kunnalliseen sosi-

aalihooltoon, ja siten myös kunnalliseen päivähoitoon, liittyvistä asiakasmaksuista ja niitä koskevasta päätöksenteosta.

Päivähoito on sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan sosiaalipalvelu. Voimassa olevan sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaan kunnan järjestämästä sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*toimielin*), jonka sen lisäksi mitä sosiaalihuoltolaissa säädetään, on huolehdittava niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa säädetään sosiaalilautakunnan tehtäväksi. Säännöstä on sosiaalihuollon valtiosuusuudistuksen yhteydessä annetulla lailla (736/1992) muutettu siten, että aiemmin pakollisesta sosiaalilautakunnasta luovuttiin. Tästä huolimatta säännöksellä säilytettiin periaate, että sama toimielin vastaa kokonaisuudessaan kunnan sosiaalihuollosta. Sanotun lain mukaan mitä muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnasta, koskee sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimielintä.

Ehdotetun sosiaalihuoltolain 6 §:n 2 momentin perusteella kunnalliseen päivähoitoon ja muutoin pienten lasten päivähoitojärjestelmään liittyvät kunnan tehtävät voitaisiin uskoa myös jollekin muulle kuin kunnan sosiaalihuollosta pykälän 1 momentin mukaisesti vastaavalle toimielimelle. Yhdenmukaisesti ehdotetun uuden 2 momentin kanssa muutettaisiin myös voimassa olevan päivähoitolain 11 §:n 3 momenttia sekä 28 ja 29 §:ää, joissa säädetään päivähoitoon liittyviä tehtäviä sosiaalilautakunnalle. Lisäksi päivähoitolakiin lisättäisiin uusi 27 §, jonka mukaan sosiaalihuollon asiakasmaksulain mukaisesti määrättyjä päivähoiton asiakasmaksuja koskeviin päätöksiin liittyvät oikaisuvaatimukset ratkaisisi sama toimielin, joka muutoinkin huolehtii kunnalle päivähoitolaissa säädettyistä tehtävistä. Sen sijaan ei ole tarpeen muuttaa asiakasmaksulain 15 §:n 2 momenttia, joka viittaa sosiaalihuoltolain 6 §:ään, ei vain sen 1 momenttiin.

Myös lasten kotihoidosta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:ssä on säädetty sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle toimielimelle tehtävä, joka lakiehdotuksen mukaan säädettäisiin jatkossa kuuluvaksi saman toimielimen vastuulle kuin päivähoitolaissa kunnalle säädetyt tehtävät. Tätä on haluttu korostaa ehdotetun uuden 2 momentin sanamuodolla.

Yksityisten sosiaalihuollon palvelujen valvonnasta annetun lain 7 §:n 2 momentissa säädetään kunnalle tehtäviä, jotka tällä hetkellä kuuluvat päivähoiton osalta sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle toimielimelle. Sikäli kuin kyseiset tehtävät liittyvät päivähoitoon, olisi saman kunnan toimielimen luonnollisesti huolehdittava niistä kuin muustakin kunnan päivähoidosta.

2. Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta

Lakiehdotukseen sisältyvät ne tekniset muutokset, joita edellä sosiaalihuoltolain 6 §:n uudella 2 momentilla tarkoitettu periaatteellinen ratkaisu edellyttää.

11 §:n 3 momentti. Kun voimassa olevassa 11 §:n 3 momentissa säädetään, että päivähoitolain mukaan kunnalle säädettyistä tehtävistä huolehtii sosiaalilautakunta, muutettaisiin säännös viittamaan yleisesti sosiaalihuoltolain 6 §:ään. Siten riippuisi kunnan omasta ratkaisusta, hoitaisiko tehtäviä jatkossa sosiaalihuoltolain 6 §:n 1

momentissa tarkoitettu *toimielin*, jonka tehtäviin kuuluvat kaikki muutkin sosiaali-
huoltolain mukaiset tehtävät vai hoitaisiko niitä ehdotetun sosiaalihuoltolain uuden
2 §:n perusteella määrätty muu kunnan monijäseninen toimielin.

27 §. Lakiin ehdotetaan otettavaksi aiemmin kumotun 27 §:n tilalle uusi 27 §.
Säännökseen otettaisiin viittaus sosiaalihuollon asiakasmaksulakiin, jota päivähoi-
tolaissa ei aiemmin ole ollut. Säännöksellä varmistettaisiin lisäksi lakiehdotuksessa
asetettua tavoitetta, että kaikista pienten lasten hoitojärjestelmään liittyvistä kunnan
tehtävistä vastaisi aina sama monijäseninen toimielin.

28 ja 29 §. Säännöksiin sisältyvät tekniset muutokset, joita sosiaalihuoltolain 6 §:n
2 momenttiin ja päivähoitolain 11 §:n 3 momenttiin ehdotetut muutokset edellyttä-
vät. Samalla 28 §:n kaksi momenttia yhdistettäisiin yhdeksi momentiksi.

3. Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Säännösmuutos olisi luonteeltaan osin tekninen, mutta sillä pyritään osaltaan var-
mistamaan asetettua tavoitetta, että lasten kotihoidon tuesta annetussa laissa nyt so-
siaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle toimielimelle säädettyä tehtävää
hoitaisi jatkossa aina sama kunnan monijäseninen toimielin, joka vastaa lasten päi-
vähoidosta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä.

EHDOTETUT LAIT RINNAKKAISTEKSTEINEEN**1.****Laki****sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 736/1992, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

6 §

Sen estämättä, mitä edellä 1 momentissa säädetään, kunta voi kuitenkin päättää, että jokin muu kunnan monijäseninen toimielin huolehtii lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) sekä lasten kotihoidon ja yksi-

tyisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) kunnalle säädetyistä tehtävistä siten, että sama toimielin huolehtii molemmissa laeissa säädetyistä tehtävistä.

2.

Laki**lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan lasten päivähoidosta 19 päivänä tammikuuta 1973 annetun lain (36/1973) 11 §:n 3 momentti sekä 28 ja 29 §, sellaisena kuin niistä on 11 §:n 3 momentti laissa 875/1981, sekä *lisätään* lakiin siitä lailla 389/1979 kumotun 27 §:n tilalle uusi 27 § seuraavasti:

11 §

Kunnalle tässä laissa säädetyistä tehtävistä huolehtii sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n mukaan määräytyvä monijäseninen toimielin (*toimielin*).

27 §

Tämän lain mukaisista palveluista voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) säädetään. Mainitun lain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikaisuvaatimus päivähoitomaksusta tehdään sille kunnan toimielimelle, joka sosiaalihuoltolain 6 §:n perusteella vastaa lasten päivähoitoa koskevista asioista.

28 §

Yksityinen henkilö tai yhteisö, joka korvasta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on velvollinen viimeistään kahden viikon kuluessa toiminnan aloittamisesta tekemään ilmoituksen edellä 11 §:n 3 momentissa tarkoitettulle toimielimelle. Toimielimen tehtävänä on valvoa sanottua päivähoitotoimintaa siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

29 §

Jos 28 §:ssä tarkoitettu päivähoitopaikka tai siinä annettu hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, tulee tämän lain 11 §:n 3 momentissa tarkoitettun toimielimen pyrkiä sopivilla keinoilla saamaan aikaan korjaus asiassa. Jollei korjausta ole asetetussa määräajassa tapahtunut, toimielin voi kieltää pitämästä lasta sanotussa päivähoitopaikassa.

3.

Laki**lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun lain (1128/1996) 16 § 2 momentti seuraavasti:

16 §

Tuen hakijan tai hakijan osoittaman tuen saajan tulee myös esittää kansaneläkelaitokselle selvitys hoidosta sovitun korvauksen tai palkan määrästä. Lisäksi tulee esittää selvitys siitä, että 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu hoidon tuottaja on tehnyt 2 §:n 2 mo-

mentissa tarkoitettua ilmoituksen taikka että lasten päivähoitosta annetun lain (36/1973) 11 §:n 3 momentissa tarkoitettu kunnan toimielin on hyväksynyt, että tuki voidaan maksaa 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulle hoidon tuottajalle.

1.**Laki****sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 736/1992, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

Sen estämättä, mitä edellä 1 momentissa säädetään, kunta voi kuitenkin päättää, että jokin muu kunnan monijäseninen toimielin huolehtii lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) kunnalle säädetyistä tehtävistä siten, että sama toimielin huolehtii molemmissa laeissa säädetyistä tehtävistä.

2.

Laki**lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lasten päivähoidosta 19 päivänä tammikuuta 1973 annetun lain (36/1973) 11 §:n 3 momentti sekä 28 ja 29 §, sellaisena kuin niistä on 11 §:n 3 momentti laissa 875/1981, sekä *lisätään* lakiin siitä lailla 389/1979 kumotun 27 §:n tilalle uusi 27 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

Kunnalle tämän lain mukaan kuuluvista tehtävistä huolehtii sosiaalilautakunta.

Kunnalle *tässä laissa säädetyistä tehtävistä huolehtii sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n mukaan määräytyvä monijäseninen toimielin (toimielin).*

27 §

Tämän lain mukaisista palveluista voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) säädetään. Mainitun lain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikaisuvaatimus päivähoitomaksusta tehdään sille kunnan toimielimelle, joka sosiaalihuoltolain 6 §:n perusteella vastaa lasten päivähoitoa koskevista asioista.

28 §

Yksityinen henkilö tai yhteisö, joka korvasta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on velvollinen tekemään ilmoituksen asianomaiselle sosiaalilautakunnalle viimeistään kahden viikon kuluessa toiminnan aloittamisesta.

Sosiaalilautakunnan tehtävänä on valvoa 1 momentissa tarkoitettua toimintaa sen mukaan kuin asetuksessa tarkemmin säädetään.

28 §

Yksityinen henkilö tai yhteisö, joka korvasta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on velvollinen *viimeistään kahden viikon kuluessa toiminnan aloittamisesta tekemään ilmoituksen edellä 11 §:n 3 momentissa tarkoitettulle toimielimelle. Toimielimen tehtävänä on valvoa sanottua päivähoitotoimintaa siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.*

29 §

Jos 28 §:ssä tarkoitettu päivähoitopaikka tai siinä annettu hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, sosiaalilautakunnan on yritettävä sopivilla keinoilla saada aikaan korjaus. Jollei korjausta ole asetetussa määräajassa tapahtunut, sosiaalilautakunta voi kieltää lapsen pitämisen päivähoitopaikassa.

29 §

Jos 28 §:ssä tarkoitettu päivähoitopaikka tai siinä annettu hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, *tulee tämän lain 11 §:n 3 momentissa tarkoitetun toimeilimen pyrkiä* sopivilla keinoilla *saamaan* aikaan korjaus *asiassa*. Jollei korjausta ole asetetussa määräajassa tapahtunut, *toimielin* voi kieltää *pitä-
mästä lasta* sanotussa päivähoitopaikassa.

3.

Laki**lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun lain (1128/1996) 16 § 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

16 §

Tuen hakijan tai hakijan osoittaman tuen saajan tulee myös esittää kansaneläkelaitokselle selvitys hoidosta sovitun korvauksen tai palkan määrästä. Lisäksi tulee esittää selvitys siitä, että 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu hoidon tuottaja on tehnyt 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen taikka että sosiaalihoitolain (710/82) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan toimitus on hyväksynyt, että tuki voidaan maksaa 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulle hoidon tuottajalle.

Tuen hakijan tai hakijan osoittaman tuen saajan tulee myös esittää kansaneläkelaitokselle selvitys hoidosta sovitun korvauksen tai palkan määrästä. Lisäksi tulee esittää selvitys siitä, että 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu hoidon tuottaja on tehnyt 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen taikka että *lasten päivähoitosta annetun lain (36/1973) 11 §:n 3 momentissa* tarkoitettu kunnan toimitus on hyväksynyt, että tuki voidaan maksaa 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulle hoidon tuottajalle.

Valtioneuvoston asetus

lasten päivähoidosta annetun asetuksen 11 §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä,

muutetaan lasten päivähoidosta 16 päivänä maaliskuuta 1973 annetun asetuksen (239/1973) 11 §, sellaisena kuin se on osittain muutettuna laissa 550/1983, seuraavasti:

11 §

Lasten päivähoidosta annetun lain 11 §:n 3 momentissa tarkoitetun toimielimen tulee suorittaa yksityisesti järjestetyssä päivähoitopaikassa tarkastus välittömästi saatuaan mainitun lain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua, päivähoidon harjoittamista koskevan ilmoituksen sekä huolehtia siitä, että päivä-

hoitopaikka ja siellä annettava hoito vastaavat päivähoidolle asetettuja terveydellisiä ja muita vaatimuksia.

Edellä 1 momentissa mainitun toimielimen on pidettävä luetteloa sanotussa momentissa tarkoitetuista päivähoidon harjoittajista.