

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 159/2022 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Marjaana Larpa, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Tarja Kahiluoto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- budjettineuvos Merja Salmi, valtiovarainministeriö
- kehittämispäällikkö Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Auli Setälä, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Annakaisa Tikkinen, Sivistystyönantajat ry
- varhaiskasvatuksen asiantuntija Jaana Lahdenperä-Laine, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Lakiin esitetään lisättäväksi säännös erityisavustuksesta tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatukseen. Näiden lasten tulisi olla vailla kotikuntalain mukaista kotikuntaa, sillä avustus on tarkoitettu kompensoimaan sellaisen varhaiskasvatuksen kustannuksia, josta kunta ei saa peruspalvelujen valtionosuutta. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jonka nojalla annettaisiin valtioneuvoston asetuksella tarkemmat säännökset avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin uusi 46 §, jossa säädetään kunnille ja kuntayhtymille myönnettävästä erityisavustuksesta turvattomista oloista paenneiden lasten ja ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatukseen järjestämiseen. Esitys on merkityksellinen erittäin haavoittuvassa asemassa olevien lasten hyvinvoinnin, kehityksen ja oppimisen kannalta. Sivistysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja kannatettavana. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Talousarvioesityksen mukaan momentin 29.10.30 määrärahaa saa käyttää enintään 60 milj. euroa turvapaikanhakijoiden ja tilapäisen suojelun piirissä olevien lasten varhaiskasvatuksesta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseksi tarkoitettujen avustusten maksamiseen. Rahoituksen arvioidaan kattavan noin 4 650 lapsen varhaiskasvatuksen kulut.

Erityisavustus on tarkoitettu kannustamaan kuntia järjestämään varhaiskasvatusta sellaisille tilapäistä suojelua hakeville tai saaville, kansainvälistä suojelua hakeville taikka ilman oleskeluoikeutta oleville lapsille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa. Esityksellä kompensoidaan sellaisia varhaiskasvatuksen kustannuksia, joista kunta ei saa peruspalvelujen valtionosuutta. Valiokunta pitää perusteltuna, että säännös ulotetaan koskemaan myös muita kuin Ukrainan sotaa pakenevia lapsia.

Hallituksen esitys liittyy osaltaan myös sivistysvaliokunnan ehdottamaan ja eduskunnan hyväksymään lausumaan, joka on hyväksytty subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta koskeneen hallituksen esityksen (HE 34/2019 vp) käsittelyn yhteydessä. Lausuman mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää ja selkeyttää kuluva vaalikauden aikana varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentin tarkoittamien lasten, esimerkiksi turvapaikanhakijalasten, varhaiskasvatusoikeuden yhdenvertaisen turvaamisen sekä ryhtyy selvityksen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin (SiVM 7/2019 vp, EV 43/2019 vp).

Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut 2.5.2022 ratkaisussaan (EOAK/1992/2022) pitävänsä täysin välttämättömänä, että ilman kotikuntaa olevien, mutta Suomessa kunnassa (muutoin kuin täysin tilapäisesti) oleskelevien lasten varhaiskasvatusoikeutta arvioidaan heidän yksilöllinen tilanteensa ja tarpeensa huomioiden ja niin, että viranomainen perustaa ja perustelee päätöksensä muun ohella YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet huomioon ottavalla tavalla. Ratkaisussa todetun mukaisesti lapsen oikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää lisäksi, että kaikille suojelua hakevien lasten vanhemmille, muille huoltajille tai heistä huolehtiville henkilöille järjestetään riittävää ja asianmukaista neuvontaa ja ohjausta kunnassa käytettävissä olevista varhaiskasvatuspalveluista ja niihin pääsystä.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2022 vp

Avoim varhaiskasvatustoiminta

Ehdotetun säännöksen mukaan erityisavustusta ei myönnetä avoimeen varhaiskasvatustoimintaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty tämän linjauksen osalta toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Jotkut lausunnonantajat ovat todenneet, että avoin varhaiskasvatustoiminta tulisi ottaa mukaan avustettavan toiminnan joukkoon, sillä avoimeen varhaiskasvatustoimintaan osallistuminen voisi olla perheille tarkoituksenmukaisempaa ja helpompaa. Toiset ovat puolestaan kannattaneet avoimen toiminnan rajaamista avustuksen ulkopuolelle.

Hallituksen esityksessä on perusteltu valittua linjausta seuraavasti: ”Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää avointa varhaiskasvatustoimintaa, joten toimintaa toteutetaan eri tavoin eikä sitä ole kaikissa kunnissa tarjolla. Toisin kuin avoimen varhaiskasvatuksen, päiväkotitoiminnan ja perhepäivähoidon reunaehdot säädetään laissa selkeästi, toiminta on suunnitelmallista ja pedagogisesti painottunutta. Siitä vastaa kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilöstö ja lapselle turvataan hoito, huolenpito sekä ravinto. Avoimen varhaiskasvatustoiminnan tunnuslukuja ei myöskään tallenneta Varda-tietovarantoon, joten kuntien käytännöt toiminnan seurannan ja kustannusten arvioimiseksi vaihtelevat. Toimintaan osallistuvien lasten määrän, kotikunnan ja suojeluun liittyvän tiedon keräämisen on arvioitu olevan haasteellista kunnille. Avoimen varhaiskasvatustoiminnan sisällyttäminen avustukseen olisi edellyttänyt yhtenäistä seuranta- ja kustannustietojen keruuta ja koska tällaista ei toistaiseksi ole, tämä olisi aiheuttanut kunnille paljon ylimääräistä hallinnollista työtä. Avoim varhaiskasvatustoiminta ei myöskään tue lasten suomen tai ruotsin kielen oppimista tai integroitumista Suomeen yhtä vahvasti kuin varsinainen varhaiskasvatus.” (HE 159/2022 vp s. 12)

Sivistysvaliokunta pitää valittua ratkaisumallia tarkoituksenmukaisena. Valiokunta toteaa myös, että saadun selvityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö on avannut avoimen varhaiskasvatustoiminnan kehittämistä varten oman kohdennetun avustushaun. Hakuaika on 30.9.—7.11.2022.

Erityisavustuksen myöntämisperusteet

Erityisavustuksen myöntämisperusteista ja käyttökohteista on tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan erityisavustusta myönnetään sellaisesta kalenterikuukaudesta, jona lapsen varhaiskasvatuspäätöksessä päätetty tai sopimuksessa sovittu varhaiskasvatuspäivien määrä on vähintään 10 päivää. Osa lausunnonantajista on esittänyt huolensa siitä, että varhaiskasvatuksen päätöstä tai sopimusta koskeva 10 päivän raja on liian ankara, koska kunta ei voi kieltäytyä tätä vähemmän varhaiskasvatustajan järjestämisestä.

Valiokunta toteaa säännöksen edellytyksen tarkoittavan käytännössä sitä, että varhaiskasvatusta on päätetty tai sovittu järjestettäväksi lapselle esimerkiksi 2—3 päivänä viikossa. Myös osaaikainen varhaiskasvatus kymmenenä päivänä kuukaudessa täyttäisi edellytyksen. Edellytyksen toteutuminen koskee läsnäolototeutuman sijaan päätettyä tai sovittua varhaiskasvatusaikaa. Suunniteltua rajausta puoltaa se, että säännöllisessä varhaiskasvatuksessa voidaan paremmin vastata lasten tuen tarpeisiin. Säännöllinen varhaiskasvatus edistää myös kielen oppimista.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2022 vp

Lakiehdotuksen nojalla annettavassa asetuksessa on lisäksi tarkoitus säätää, että avustuksen määrä lasketaan valtakunnallisten keskimäärien kustannusten perusteella erikseen alle kolmivuotista lasta, enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa ollutta kolme vuotta täyttänyttä lasta sekä enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa ollutta kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Osa lausunnonantajista on katsonut, että erityisavustuksen tulee määräytyä kaikkien kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta kokopäiväisten lasten mukaisesti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettava ratkaisu pohjautuu erityisesti siihen, ettei henkilöstömitoituksesta ole rahoituslainsäädännössä syytä säätää varhaiskasvatuluslainsäädännöstä poikkeavasti eikä avustuksen kohderyhmälle voida yhdenvertaisuus huomioden säätää erilaisista henkilöstömitoitusta. Turvattomista oloista tulevien lasten tuen tarve saattaa kuitenkin vaikuttaa henkilöstömitoitukseen varhaiskasvatuluslain 35 §:n 2 momentin perusteella. Mainittu säännös edellyttää, että jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen taikka tehostetun tai erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka kasvatus-, opetus- ja hoito-tehtävissä olevien henkilöiden lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa.

Lopuksi

Ehdotetun säännöksen mukaan erityisavustusta voidaan myöntää valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan puitteissa. Erityisavustusta koskeva säännös lisätään lakiin pysyväisluonteisesti, vaikka esitykselle on varattu rahoitus vain vuodelle 2023. Hallituksen esityksessä todetaan, että rahoituslain muutoksen jäädessä pysyvästi voimaan voidaan sen aktivoimiseksi osoittaa aina tarvittaessa määrärahoja. Nyt ehdotettu säännös ei näin ollen tuo pysyvää ratkaisua varhaiskasvatusoikeuden turvaamiseen säännöksen kohderyhmänä oleville haavoittuvassa asemassa oleville lapsille. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännöksessä tarkoitettujen, kotikuntaa vailla olevien lasten oikeus varhaiskasvatukseen toteutuu jatkossa pysyvästi. Valiokunta katsoo, että valmistelu pysyvän rahoitusmalliratkaisun löytämiseksi on syytä käynnistää pikaisesti.

Valiokunta uudistaa tässä yhteydessä myös useasti aiemminkin ilmaisemansa tahtotilan siitä, että varhaiskasvatukseen ammattitaitoisen henkilöstön riittävä määrä tulee turvata. Valiokunta on korostanut eri yhteyksissä, että varhaiskasvatukseen yksi merkittävimmistä laadun tekijöistä on koulutettu ja työhön sitoutunut henkilökunta (mm. SiVM 19/2021 vp ja SiVM 14/2021 vp). Tarvitavien koulutuspaikkamäärien lisäksi tulee huolehtia myös riittävästä täydennyskoulutuksesta ja siihen liittyvästä rahoituksesta, jotta henkilöstön riittävä osaaminen voidaan turvata myös tulevaisuudessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 159/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2022 vp

Helsingissä 19.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Saara Hyrkkö vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen