



21.10.2021

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 148/2021 vp)

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriötä kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikon mukaisessa asiassa. Lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Varhaiskasvatuslakiin (540/2018) ei nykyisin sisälly selkeitä säännöksiä varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuudesta varhaiskasvatuksessa annettavan tuen toteuttamiseen. Tukeen viitataan mm. varhaiskasvatuksen tavoitteita ja lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa koskevissa varhaiskasvatuslain säännöksissä. Vallitsevaa tilannetta kuvastaa myös esityksen nykytilan arviointiin sisältyvä maininta siitä, että käytännöt tuen järjestämisessä ovat nykyisellään kirjavat. Osa kunnista käyttää perusopetuslakia mukailevaa jaottelua tehostettuun ja erityiseen tukeen myös varhaiskasvatuksessa, vaikka toimintamalli ei perustu lakiin. Kuntien ja muiden varhaiskasvatuksen järjestäjien näkökulmasta onkin perusteltua täsmentää sääntelyä siten, että varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät velvoitteet käyvät selkeästi lainsäädännöstä ilmi.

Esityksessä ei ehdoteta sisällöllisesti kokonaan uusien tukimuotojen luomista, vaan nykyisinkin käytössä olevien keinojen suunnitelmallisempaa käyttämistä, mikä tarkoittaisi käytännössä niiden säätämistä kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä velvoittaviksi. Esityksessä olisi kyse kunnille uudesta varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevasta velvoitteesta. Kuten esityksessäkin todetaan, uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelmassa on varhaiskasvatuksen tukeen varattu momentille 28.90.30 määrärahaa seuraavasti: 6,25 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja vuosina 2023–2025 vuosittain 15 miljoonaa euroa. Lisäksi vuonna 2022 opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan momentilta 29.10.20 on tarkoitus maksaa menoina ja avustuksina 8,750 milj. euroa varhaiskasvatuksen tuen toimeenpanon tukemiseen. Vuotta 2022 koskeva kustannusvaikutus on huomioitu vuoden 2022 peruspalvelujen valtionosuusprosenttia koskevassa ehdotuksessa (ks. HE 164/2021 vp).

Esityksen kuntatalousvaikutuksista

Esitysluonnoksesta kunnille aiheutuvat kustannukset koostuisivat ensinnäkin tuesta annettavien hallintopäätösten valmistelusta sekä niihin liittyvästä muutoksenhausta. Taloudellisen arvioinnin oletuksena on esityksen mukaan, että hallinnollisista päätöksistä korvataan kunnille se osa, joka tosiasiallisesti on kunnille uutta velvoitetta. Laskelmissa on oletettu, että tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevia lapsia olisi varhaiskasvatuksessa samassa suhteessa kuin perusopetuksessa. Päätöksistä ja muutoksenhausta aiheutuvat kustannukset olisivat yhteensä arviolta 2,04 miljoonaa euroa.

Lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että kustannuksia syntyy myös itse tuen järjestämiseen liittyen. Koska lasten tuen tarpeet ovat yksilöllisiä ja moninaisia, alkaen apuvälineistä aina henkilökohtaiseen avustajaan, yksityiskohtaisia laskelmia tuen toteuttamisen aiheuttamista kustannuksista on esityksen mukaan mahdotonta laskea. Kunnissa lapsen tarvitseman tuen järjestäminen voitaisiin taata esimerkiksi lisäämällä varhaiskasvatuksen henkilökuntaa. Palkattavan henkilökunnan voimin kuntien olisi mahdollista esimerkiksi pienentää varhaiskasvatuksen ryhmiä tai tarjota nykyistä yksilökohtaisempaa tukea, esimerkiksi erityisopettajan antamaa opetusta ja tukea. Lainvalmistelun yhteydessä on arvioitu, että palkkaamalla kuntiin esimerkiksi 100 varhaiskasvatuksen erityisopettajaa, 110 varhaiskasvatuksen opettajaa ja 100 varhaiskasvatuksen avustajaa, kustannuksia syntyisi arviolta noin 13,0 miljoonaa euroa. Kunta itse lopulta ratkaisee, kuinka se järjestää lapsen tarvitseman tuen, ja miten yleiskatteellinen valtionosuus kohdennetaan.

Koska vaikutusarvioinnista ei tarkemmin ilmene, mihin esitetty arvio lisähenkilöstön tarpeesta perustuu, arvioinnin uskottavuutta on hankalaa arvioida. Esityksestä aiheutuvia kustannusvaikutuksia olisi mahdollista arvioida tarkemmin esimerkiksi toteuttamalla kunnille kyselyjä tai haastatteluja. Joka tapauksessa on selvää, että julkisen talouden tilanne huomioon ottaen ehdotukset eivät saa aiheuttaa ennakoimattomia lisäkustannuksia.

Kuntien lakisääteisiä velvoitteita koskevien esitysten yhteydessä on koko kuntasektorin tasolla tapahtuvan tarkastelun lisäksi tarpeen arvioida, mitä ehdotukset käytännössä tarkoittavat taloudellisesti ja toiminnallisesti erikokoisten ja toimintaympäristöltään erilaisten kuntien kannalta - onko eri kunnilla mahdollisuudet toteuttaa esitetyt muutokset tavoitellussa aikataulussa ja esitetyllä tavalla. Kuntien käytännön edellytykset vastata uudesta velvoitteesta riippuvat myös esimerkiksi kelpoisen henkilöstön saatavuudesta eri puolilla maata, jota olisi niin ikään tarpeellista arvioida. Esityksen käytännön vaikutukset eri kuntiin vaihtelevat myös sen mukaan, miten varhaiskasvatuksen tukea on kunnissa nykyisin järjestetty.

Muuta

Varhaiskasvatuksen tukea koskevan sääntelykokonaisuuden osalta on lisäksi huomioitava, että Opetushallituksen antamat varhaiskasvatussuunnitelman perusteet voivat olla määräyksiä velvoittavia vain siltä osin kuin niiden antamiseen on laissa riittävän selvä ja tarkkarajainen valtuutus. Muilta osin voidaan katsoa olevan kyse suosituksista, joiden hyödyntämisestä kunnat päättävät itse. Selkeyden vuoksi varhaiskasvatussuunnitelman perusteista tulisi selvästi käydä ilmi, miltä osin ne sisältävät velvoittavia määräyksiä ja miltä osin muun luonteisia osioita.

Neuvotteleva virkamies

Matti Sillanmäki