

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ERITYISAVUSTUKSESTA TILAPÄISTÄ SUOJELUA HAKEVIEN TAI SAAVIEN, KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVIEN TAIKKA ILMAN OLESKELUOIKEUTTA OLEVIEN LASTEN VARHAISKASVATUKSEN JÄRJESTÄMISEEN

1 ASIAN TAUSTA, ASETUKSENANTOVALTUUS JA VALMISTELU

Venäjän hyökättyä Ukrainaan alkuvuodesta 2022 EU:n neuvosto on tehnyt päätöksen aktivoida ensimmäistä kertaa tilapäisen suojelun direktiivi (2001/55/EY). Päätös tuli voimaan 4.3.2022 ja tästä lähtien Suomessa on voitu antaa tilapäistä suojelua neuvoston päätökseen kuuluvalla ryhmällä.

Hallituksen kehyspäätöksessä 5.4.2022 Ukrainasta pakenevien ihmisten auttamiseksi hallitus on linjannut, että hallitus korvaa palveluista aiheutuvia kustannuksia kunnille tilapäisen suojelun käyttöönotosta lähtien. Varhaiskasvatuksen osalta päätöksessä todetaan, että kuntien varhaiskasvatuksen kustannuksia kompensoidaan valtionavustuksella vuonna 2022 sekä tilapäislain turvin vuonna 2023.

Eduskunta on juuri hyväksynyt opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin lisättävän säännöksen erityisavustuksesta tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatukseen. Asetuksenantotoimivalta perustuu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009, jälj. rahoituslaki) 46 §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on HE 159/2022 vp ja EV 126/2022 vp johdosta 11.11.2022 vahvistetussa laissa (884/2022).

Asetusehdotus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä.

Asetusluonnos ja sen vaikutukset ovat olleet sisällytettynä hallituksen esityksessä (159/2022 vp). Asian valmisteluasiakirjat ovat saatavilla sivustolla <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM027:00/2022>

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 29.8.2022 ja osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministeriryhmässä 2.9.2022. Asetus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

2 KESKEISET EHDOTUKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET

Ehdotetaan säädettäväksi uusi määräaikainen asetus erityisavustuksesta tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatukseen. Ehdotus on luonteeltaan tekninen ja liittyy avustuksen myöntämisperusteiden ja käyttökohteiden tarkempaan määrittelyyn.

Ehdotuksen vaikutukset on selostettu hallituksen esityksessä 159/2022 vp eikä asetus-ehdotuksella ole tästä poikkeavia vaikutuksia.

Taloudelliset vaikutukset

Lain 46 §:n mukaan avustusta voidaan jakaa vain valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan puitteissa. Tästä johtuen sääntelyä sovelletaan vain silloin, kun avustukseen on osoitettu määrärahaa. Vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmassa määrärahaa on varattu 60,0 miljoonaa euroa vuodelle 2023. Tästä johtuen asetus ehdotetaan annettavaksi vain vuodelle 2023. Valtionavustukseen varattu määräraha maksetaan momentilta 29.10.30.

Varhaiskasvatuksen yksikkökustannusten arvioiminen on nykyisten aineistojen perusteella haastavaa. Kustannukset tilastoidaan koko kalenterivuodelta, mutta varhaiskasvatukseen osallistuneet ajanhetkellä 31.12. Lasten määrä on tilastoitu vuoden viimeisen toimintapäivän mukaan, jolloin taloudellisten vaikutusten arvioinnin laskelmissa oletetaan, että lasten määrä vuoden aikana on keskimäärin sama kuin tilastointipäivänä.

Vuonna 2020 valtionosuusjärjestelmän mukaiset varhaiskasvatuksen kustannukset kunnilla ja kuntayhtymillä olivat noin 2,6 miljardia euroa ja THL:n tilastoimassa koko- ja osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa 31.12. oli noin 201 200 lasta. Näistä lapsista 77 prosenttia oli kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksessa 31.12. ollutta lasta kohden keskimääräiset laskennalliset kustannukset olivat noin 12 900 euroa. Alle 3-vuotiaan lapsen osalta keskimääräiset vuosikustannukset ovat koko- ja osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa arviolta 20 700 euroa. Keskimääräiset vuosikustannukset 3 vuotta täyttäneen lapsen osalta ovat kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa arviolta 12 460 euroa ja osa-aikaisessa 6 560 euroa. Kustannukset vaihtelevat kunta-kohtaisesti. Keskimääräiset vuosikustannukset on laskettu siten, että toteutuneet kustannukset on painotettu henkilöstömitoituksen mukaan olettaen lasten ja kasvattajien määrän suhteen olevan lainsäädännön mukainen.

Laskennan pohjana olevat kustannukset sisältävät päiväkotij- ja perhepäivähoidon järjestämisestä kunnille aiheutuneet valtionosuusjärjestelmän mukaiset kulut. Näihin sisältyvät henkilöstömenot, palvelujen ostot, tilojen vuokra- ja käyttökustannukset sekä aineet, tarvikkeet ja tavarat ja muut mahdolliset toimintamenot, mutta ei investointimenoja. Valtionosuusjärjestelmän mukaisesti menoina ei ole huomioitu kuntien ja kuntayhtymien välisiä palvelun ostoja eikä myynti-, vuokra- ja avustustuloja vastaavia menoja.

Mikäli muutoksen kattamiseksi vuodelle 2023 varattu euromäärä jaetaan keskimääräisellä varhaiskasvatuksen kustannuksella, määrärahalla saataisiin rahoitettua arviolta 4 650 lapsen varhaiskasvatus vuoden ajaksi. Koska rahoitus maksettaisiin avustuksella, rahoitus olisi mahdollista jakaa sitä hakeneille varhaiskasvatuksen järjestäjille toteutuneiden lapsimäärien mukaisesti ja lasten ikä sekä osapäiväisyys tai kokopäiväisyys huomioiden.

Vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Esityksen arvioidaan lisäävän haavoittuviin ryhmiin kuuluvien tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien sekä ilman oleskeluoikeutta ole-

vien (ns. paperittomien) lasten varhaiskasvatusta. On odotettavissa, että varhaiskasvatuksessa lasten hyvinvointi, kehitys ja oppiminen paranevat. Lasten arjessa varhaiskasvatuksen rutiineilla ja päivittäisellä toiminnalla on merkittävä suojaava vaikutus ja varhaiskasvatuksessa voidaan tarjota varhaiskasvatustilain mukaista yleistä, tehostettua tai erityistä tukea turvattomista oloista paenneille lapsille. Ammattitaitoisen henkilöstön ohjauksessa voidaan edistää lasten suomen tai ruotsin kielen oppimista ja siten tukea lasten ja perheiden integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Varhaiskasvatuksen tarjoaminen sotaa ja muita turvattomia oloja pakeneville lapsille toteuttaa myös lasten oikeuksien sopimuksen velvoitteiden toteuttamista.

Viranomaisvaikutukset

Esityksen arvioidaan kannustavan kuntia järjestämään varhaiskasvatusta myös tilapäistä suojelua hakeville tai saaville, kansainvälistä suojelua hakeville sekä paperittomille lapsille nykyistä enemmän.

Kuntien tulisi hakea avustusta opetus- ja kulttuuriministeriöstä ministeriön julkaiseman hakuilmoituksen mukaisesti. Avustuksen myöntöperusteiden arvioinnissa kunnat voisivat käyttää apuna varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardaan tallentamia tietoja kotikuntaa vailla olevista lapsista ja näiden lasten varhaiskasvatuspäätöksistä. Suojeluun liittyvä tieto kävisi ilmi perheen kanssa käytävässä keskustelussa esimerkiksi lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Avustusta haettaisiin pääosin takautuvasti jo toteutuneeseen varhaiskasvatukseen. Avustuksen hakemisen ei siis arvioida olevan keskimääräistä vaikeampaa.

3 LAUSUNTOPALAUTE

Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella hallituksen esityksen mukana. Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa 29.7.—2.9.2022.

Lausunnon antoivat Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Jyväskylän kaupunki, Kangasalan kaupunki, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, Lapsiasiavaltuutettu, Lastensuojelun keskusliitto, Maahanmuuttovirasto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Sisäministeriö, 15 Sivista -Sivistystyönantajat ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen yrittäjät, Tehy ry, Turun kaupunki, valtiovarainministeriö sekä Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto.

Avustus koettiin tärkeäksi ja tarpeelliseksi. Monet kunnat ovat tähän saakka omalla rahoituksellaan järjestäneet mainituille lapsiryhmille varhaiskasvatusta. Avustuksen määräytymistä valtakunnallisten keskimääräisten kustannusten mukaan pidettiin hyvänä.

Pysyvä säännös rahoituslaissa koettiin pääsääntöisesti hyväksi, sillä vastaavia palvelutarpeita arvioitiin esiintyvän tulevaisuudessakin. Valtiovarainministeriön lausunnon vuoksi asetustalonnos muutettiin koskemaan vain vuotta 2023.

Kuntaedustajat toivat esiin, että kunnilla on velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta myös asetusluonnoksessa ehdotettua kymmentä päivää lyhyemmältä ajalta, joten esitetty rajausta koettiin tiukaksi. Kasvatusalan järjestöt kuitenkin kannattivat rajausta vähintään kymmeneen päivään.

Lausuntojen johdosta esityksen perusteluista ja vaikutusarvioita täsmennettiin.

4 YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Ehdotetussa **1 §:ssä** säädettäisiin rahoituslain 46 §:n mukaisen erityisavustuksen myöntämisperusteista. Lapsiryhmien ja toiminnan rajausta olisi siis tehty rahoituslaissa. Avustukseen ilmoitettavien lasten tulisi kuulua niin sanottuihin turvattomista oloista tuleviin lapsiryhmiin ja heillä ei saisi olla Suomessa kotikuntaa. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnat eivät saa näistä lapsista valtionosuusrahoitusta. Avustusta voisi saada vain varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaisesta varhaiskasvatustoiminnasta. Rahoituslain mukaan avustusta ei voisi saada avoimesta varhaiskasvatustoiminnasta.

Pykälän *1 momentin* mukaan erityisavustusta myönnettäisiin niiden kuukausien perusteella, joiden osalta on tehty päätös tai sopimus lapsen osallistumisesta varhaiskasvatukseen. Avustusta myönnettäisiin siis per lapsi ja per kuukausi. Avustusta myönnettäisiin vain säännölliseen, vähintään kymmenen päivää kalenterikuukaudessa suunniteltuun varhaiskasvatukseen, joka perustuu päätökseen tai sopimukseen. Koska varhaiskasvatuksen tietovarantoon Vardaan ei tallenneta toteumatietoa, kymmenen päivän laskemisessa ei olisi kyse lapsen toteutuneista läsnäoloista vaan lapselle suunnitellusta varhaiskasvatuksesta, johon on varattu henkilöstöä. Koska varhaiskasvatuksen järjestäjillä on erilaisia tapoja päättää ja sopia varhaiskasvatusajoista, voisi kymmenen päivää olla päätettynä tai sovittuna esimerkiksi muodossa tuntia/kuukausi tai tuntia/viikko.

Pykälän *2 momentin* mukaan avustussumma määräytyisi lasten iän ja varhaiskasvatukseen suunnitellun päivittäisen ajan mukaan. Ikä- ja aikajaottelu perustuu varhaiskasvatusasetuksen (753/2018) määrittämään henkilöstömitoitukseen, joka muodostaa myös erilaisen kustannuspohjan kullekin ikä- ja aikajaolle. Euromäärät laskettaisiin tuoreimpien saatavilla olevien varhaiskasvatuksen valtakunnallisten keskimääraisten kustannusten perusteella jakamalla vuosikustannukset 12 kuukaudella (tarkemmin kustannuksista kohdassa Ehdotuksen vaikutukset). Avustusta ei siis räätälöitäisi kunnan oman kustannuspohjan perusteella, vaan varhaiskasvatuksen valtakunnallisten keskimääraisten kustannusten mukaan.

Ehdotetun **2 §:n** mukaan erityisavustusta myönnetään käytettäväksi varhaiskasvatuslain mukaisen kasvatus-, opetus- ja hoitohenkilöstön palkkakuluihin, tilakustannuksiin, aineisiin, tarvikkeisiin ja tavaroihin sekä kunnalle syntyviin yksityisen varhaiskasvatuksen hankinta- tai tukikustannuksiin. Nämä vastaisivat varhaiskasvatuksen tyypillisiä käyttökustannuksia. Kasvatus-, opetus- ja hoitohenkilöstöllä tarkoitettaisiin varhaiskasvatuslain 35 §:n ja 38 §:n mukaista henkilöstöä. Kunta voisi käyttää avustusta kattamaan myös varhaiskasvatuksen ostopalvelutoiminnan hankintakustannuksia taikka kunnan maksamaa osuutta palvelusetelistä tai yksityisen hoidon tuesta.

5 VOIMAANTULO

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Samaan aikaan tulee voimaan edellä kerrottu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 46 § (884/2022).

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen erityisavustuksesta tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen vuonna 2023.