



Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

1 Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevaa sääntelyä siten, että kuntien ja kuntayhtymien olisi tallennettava tietovarantoon varhaiskasvatuksessa annettavan tuen ja tukipalveluiden hallintopäätösten lukumäärät. Esityksen mukaan kunta tai kuntayhtymä tallentaisi lapsen iän perusteella jaoteltuina lukumäärätiedot hallintopäätöksistä, joiden perusteella lapsi saa varhaiskasvatuksessa tehostettua tai erityistä tukea taikka yleisen tuen tukipalveluita. Tiedonkeruu kattaisi kaikki Manner-Suomen kunnat ja yksityiset palveluntuottajat.

Esityksen tavoitteena on parantaa varhaiskasvatusta koskevaa tietopohjaa, kun varhaiskasvatuksen tietovarannosta olisi saatavilla määrällistä tietoa kuntien ja kuntayhtymien tekemistä hallintopäätöksistä varhaiskasvatuksen tukeen ja eri tukimuotoihin liittyen.

2 Lausuntopyyntö, jakelu ja lausunnon antaneet

Ehdotus oli lausuntokierroksella 14.8.—8.9.2023 välisen ajan. Lausunto osoitettiin 24 vastaanottajalle, jotka olivat pääasiallisesti kuntia sekä keskeisiä sidosryhmiä. Tämän lisäksi myös muut tahot ovat voineet jättää lausuntonsa esityksestä lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

Esityksestä annettiin kaikkiaan 18 lausuntoa. Lausunnon antoivat Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Järvenpään kaupunki, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Lappeenrannan kaupunki, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus, Rovaniemen kaupunki, Sodankylän kunta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Suomen Kuntaliitto, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Tietosuojavaalutetun toimisto, Tilastokeskus, Turun kaupunki, Vaasan kaupunki, valtiovarainministeriö ja Vantaan kaupunki. Lisäksi oikeusministeriö ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Esityksestä annetut lausunnot ovat luettavissa esityksen hankesivuilla osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM024:00/2023>

3 Yhteenveto lausunnoista

Suuri osa lausunnonantajista suhtautui esitykseen varsin myönteisesti ja kannattivat pääasiassa ehdotettuja muutoksia sekä kokivat ne tarpeellisiksi. Useat lausunnonantajat pitivät tiedonkeruuta tärkeänä tehtävänä niin valtakunnallisesti kuin kunnallisestikin, ja ehdotusten koettiin myös tukevan lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen toteutumisen seurantaan sekä vahvistavan varhaiskasvatusta koskevaa tietopohjaa. Lausunnonantajien esittämät näkemykset ehdotetuista muutoksista keskittyivät pääasiallisesti keskenään samanlaisiin huomioihin ja seikkoihin, mutta myös joitakin yksittäisiä huomioita nostettiin esille.

Muutamit lausunnonantajat kokivat esityksen tavoitteet kannatettaviksi siinä tapauksessa, ettei niistä aiheudu liiallisia kustannuksia kunnille. Osa lausunnonantajista suhtautui kuitenkin ehdotettujen muutosten tarpeellisuuteen tätäkin suuremmalla varauksella tai he eivät esittäneet selkeää kantaa esityksen tarpeellisuudesta.

Useat kriittisemmistä kommentteista kohdistuivat etenkin esityksen kustannusvaikutuksiin. Arvioituja kustannusvaikutuksia ei pidetty realistisinä ja kustannusarviossa nähtiin olevan puutteita. Lisäksi monet lausunnonantajat toivat esille myös huolensa ehdotettujen muutosten aiheuttamasta hallinnollisen työmäärän lisääntymisestä sekä henkilökunnan kuormituksesta. Lausunnonantajien toiveissa oli, etteivät ehdotetut muutokset aiheuttaisi etenkään pienille kunnille suurta työmäärän lisääntymistä. Kustannusvaikutusten arviontiin toivottiin lisäksi useiden lausunnonantajien toimesta kiinnitettävän jatkovalmistelussa enemmän huomiota.

Kustannusvaikutusten lisäksi suuri määrä annetuista kommentteista kohdistui tiedonkeruun ikäryhmiin sekä tallennusajankohtiin. Joidenkin lausunnonantajien mukaan tarkennusta kaivattiin etenkin siltä osin, kerätäänkö tietoa ikäryhmittäin, ikävuosittain tai syntymävuoden mukaisesti. Sekä tallennusajankohtien että ikäryhmien osalta esille nostettiin myös tiedon päällekkäisyyttä ja hyödynnettävyyttä koskevia ajatuksia.

Toisistaan eriäviä mielipiteitä esitettiin myös liittyen tiedonkeruun tarkkuuteen. Osa lausunnonantajista piti ehdotuksen mukaista hallintopäätösten lukumääriin perustuvaa tiedonkeruutapaa hyvänä, kun taas jotkut lausunnonantajat olisivat kaivanneet tiedonkeruuta tarkemmalla tasolla. Tarkempaa tiedonkeruuta toivoneet lausunnonantajat kokivat, ettei pelkkä hallintopäätösten lukumäärätieto riitä esimerkiksi lainsäädännön muutostarpeiden esiintuomiseksi. Lausuntojen joukossa oli kuitenkin myös kommentteja, joissa ehdotettujen muutosten vaikutukseen lainsäädännön parantamisen näkökulmasta suhtauduttiin toiveikkaasti. Lausuntopalautteen perusteella esityksen taloudellisiin vaikutuksiin sekä viranomaisvaikutuksiin tehtiin myös tarkennuksia.

Lausunnonantajien keskeisimpiä näkemyksiä on käsitelty seuraavassa kappaleessa asiaryhmittäin.

4 Lausuntopalaute asiaryhmittäin

Esityksen kustannusvaikutukset

Useat lausunnonantajat kommentoivat esityksessä kuvattuja kustannusvaikutuksia. Joidenkin lausunnonantajien mukaan ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu riittäväällä tarkkuudella. Näin ollen monet lausunnonantajat uskoivat, että esityksen mukaiset kustannukset on arvioitu alakanttiin ja todelliset kustannukset ovat kuvattua suuremmat. Useat kunnat ovat erään lausunnon mukaan esittäneet, että kustannusvaikutukset voivat kunnan koosta riippuen olla merkittäviä. Myös suurin osa muista kustannusvaikutuksia kommentoineista lausunnonantajista pitikin selvänä, että ehdotetuista muutoksista aiheutuu väistämättä kustannuksia, joiden voidaan arvioida olevan hyvinkin mittavia esimerkiksi järjestelmään tehtävistä muutoksista johtuen.

Kustannusvaikutuksia koskeneissa kommenteissa korostui ennen kaikkea huoli siitä, kuinka esityksen mukaiset muutokset vaikuttavat kunnallisen henkilöstön kuormitukseen sekä ylipääntään hallinnollisen työtaakan lisääntymiseen. Etenkin kunnallisten tahojen lausunnoissa korostui huomio siitä, etteivät esitetyt muutokset saa aiheuttaen lisäkustannuksia tai ylimääräistä hallinnollista taakkaa varhaiskasvatuksen järjestäjille huolimatta siitä, että tiedonkeruu esityksen mukaisista aiheista onkin tarpeellista. Hallinnollista taakkaa sekä lisääntyviä kustannuksia koskeneita kommentteja annettiin erilaisten tahojen toimesta, mutta vastauksista erottui huoli etenkin pienten kuntien asemasta esityksen valossa. Erään lausunnonantajan mukaan pienissä kunnissa esimerkiksi päiväkodinjohtaja suorittaa vastaavanlaiset tehtävät muun työnsä ohella erillisen hallintoviranomaisen puuttuessa. Ehdotetut muutokset voivat siten aiheuttaa lisäkuormitusta jo ennestään aliresursoidulle kunnan henkilöstölle.

Hallinnolliseen taakkaan kohdistuneissa kriittisissä huomioissa tunnistettiin kuitenkin myös esityksen mukaisen valtakunnallisen tiedon keräyksen tärkeys. Ehdotukset koettiin myös joidenkin lausunnonantajien toimesta kannatettavaksi siinä tapauksessa, etteivät ne aiheuta lisätyötä tai lisäkustannuksia kunnille. Myös valtionavustusta mahdollisiin lisäkustannuksiin toivottiin eräiden lausunnonantajien toimesta.

Tallennusajankohdat ja niiden määrä

Useat lausunnonantajat kohdistivat huomioita myös tallennusajankohtiin. Etenkin esityksessä ehdotettu kaksi kertaa vuodessa tapahtuva tietojen tallentaminen jakoi lausunnonantajien mielipiteitä. Osa lausunnonantajista kannatti esityksen mukaista ehdotusta tallennusajankohdista, mutta jotkut lausunnonantajista eivät kuitenkaan nähneet mitään tarkoituksenmukaista perustetta kaksi kertaa vuodessa tehtävälle tallennukselle. Lausunnonantajat kritisoivat kahdesti tehtävää tallennusta erityisesti siitä syystä, että se nähtiin pitkälti vain kustannuksia ja hallinnollista työtaakkaa synnyttävänä. Lausunnoissa oli myös kommentteja, joissa annettiin lähtökohdaisesti tukea ehdotetulle kahdesti vuodessa tapahtuvalle keräykselle. Näissä kommenteissa

esityksen mukaisia ajanjaksoja ehdotettiin kuitenkin muutettavaksi toisenlaisiksi, esimerkiksi varhaiskasvatuksen toimintavuoden kanssa linjassa oleviksi.

Kahden erillisen tallennusajankohdan tarpeellisuus herätti huolta myös samoja lapsia koskevien päällekkäisten tietojen tallennuksesta johtuen. Tietojen päällekkäisyyttä tapahtuisi lausunnonantajien mukaan varhaiskasvatuksen lapsimäärän suuresta vaihtelusta johtuen, minkä vuoksi samasta lapsesta voitaisiin ehdotettujen muutosten johdosta tehdä saman vuoden aikana useampi eri päätös. Tämän vuoksi lausunnoissa esitettiin muun muassa, että tieto tulisi tallentaa tiettyinä tarkastelupäivinä voimassa olevien päätösten määrän mukaan, mikäli päätösten määrää on tarkoitus vertailla varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään. Muutamissa lausunnoissa korostettiin, että yksittäisenä päivänä voimassa olevista hallintopäätöksistä koottava tieto olisi paremmin hyödynnettävissä. Lisäksi tilastointipäivien yhdenmukaistaminen perusopetuksen kanssa samoihin ajankohtiin koettiin muutaman lausunnonantajan mielestä ehdotettua perustellummaksi ratkaisuksi kuntien tehtävän helpottamiseksi.

Tiedonkeruun kohteena olevat ikäryhmät

Osa lausunnonantajista kiinnitti kommentissaan huomiota niihin ikäryhmiin, joiden perusteella tietoja kerätään. Joistakin lausunnoista nostettiin myös esille tarve tarkentaa sitä, kerätäänkö tietoa ikäryhmittäin, ikävuosittain vai lapsen syntymävuoden perusteella. Tiedonkeruun kohteeksi valittavaa ikäryhmää pohdittiin lausunnoissa tiedon parhaimman hyödynnettävyyden näkökulmasta, mutta toisaalta esille nostettiin myös kustannusvaikutuksiakin koskeneissa kommentissa esille nousseet hallinnolliseen taakkaan sekä henkilöstön kuormitukseen kohdistuneet huomiot.

Osa lausunnonantajista piti syntymävuosittain jaoteltua hallintopäätösten lukumäärätietoa perustellumpana vaihtoehtona ikäryhmittäin tehtävälle jaotellulle. Ajattelun taustalla oli iän perusteella tapahtuvan ryhmittelyn aiheuttama tulkinnanvaraisuus. Esille nostettiin huomio, jonka mukaan ikäryhmittäin kerättyinä lapset voivat osua kahdesti vuodessa kerättävän tiedon osalta eri ikäryhmiin, jos lapsen ikää katsotaan tilastointiajankohdan mukaan. Osa lausunnonantajista katsoi myös, että kerran vuodessa syntymävuosittain kerätty päätösten määrätieto olisi tarkoituksenmukaisempaa ja vähemmän hallinnollisesti kuormittavaa. Syntymävuosittain kerättyä tietoa pidettiin helpompana tiedonkeräyksen näkökulmasta.

Myös ehdotuksen mukainen ikäryhmäjaottelu sai lausunnonantajilta kannatusta, sillä sen koettiin muun muassa mahdollistavan tarkemman tiedon saamisen tukea tarvitsevien lasten lukumäärien muutoksesta. Osa lausunnonantajista myös toivoi, että jo nykyisellään kerättäviä tietoja hyödynnettäisiin ehdotetun muutoksen mukaisessa tiedonkeruussa, jotta hallinnollinen työtaakka tai taloudelliset kustannukset eivät lisääntyisi esityksen myötä merkittävästi. Tätä tukisi erään lausunnonantajan mukaan esimerkiksi tietojen kerääminen syntymävuosittain ehdotettujen ikäryhmien sijaan.

Eräässä lausunnossa nostettiin esille myös huomio siitä, kuuluuko ikäryhmän määritelmän täsmentäminen sekä tallennusajankohdista määrittäminen Opetushallituksen toimivaltaan. Saadun lausuntopalautteen perusteella esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin tarkennettiin se, mistä asioista Opetushallitus määräisi varhaiskasvatuslain 68 §:n 3 momentin nojalla.

Muut lausunnoissa esille nousseet asiat

Ehdotettujen muutosten koettiin joidenkin lausunnonantajien toimesta tukevan etenkin lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen toteutumisen seurantaan sekä vahvistavan myös varhaiskasvatusta koskevaa tietopohjaa. Myös kerättävän tiedon hyödyntämisen mahdollisuudet nostettiin esille lausunnonantajien toimesta esityksen muutosten positiivisena seurauksena. Eräässä lausunnossa tukeen liittyvällä tiedonkeruulla katsottiinkin olevan sellainen positiivinen vaikutus niin valtakunnallisesti kuin kunnallisestikin, jonka avulla voidaan paremmin edistää ja kehittää lasten yhdenvertaisen oikeuden toteutumista tukea koskien. Joissakin lausunnoissa myös toivottiin, että muutoksilla olisi lapsen tukea koskevan sääntelyn muutostarpeita sekä lainsäädännön parantamista tukevia vaikutuksia.

Kerättävän tiedon hyödynnettävyys keräsi myös kritiikkiä lausunnonantajilta. Osa lausunnonantajista näki tiedon hyödynnettävyyden mahdollisuudet esityksen mukaisilla tavoilla heikkona, sillä tiedonkeruulla saataisiin kattavasti tietoon vain hallintopäätösten määrät. Selittävät tekijät jäisivät näin ollen keräyksen ulkopuolelle, mikä olisi etenkin tiedon hyödynnettävyyden näkökulmasta erittäin olennainen tieto. Perusteluna sille, ettei tieto tällaisenaan olisi hyödynnettävää, esitettiin myös etenkin sitä, että päätösten tekeminen perustuu viranomaisen harkintaan. Koska viranomaisen harkinta vaihtelee kunnittain ja alueittain, ei tästä johtuen päätösten määrän syistä voi antaa luotettavaa arviota, jota voitaisiin hyödyntää. Joissakin lausunnoissa näin ollen katsottiin, ettei tiedonkeruulla ole nähtävissä lasten yhdenvertaisuutta edistävää vaikutusta.

Osa lausunnonantajista piti ehdotettua hallintopäätösten lukumääriin perustuvaa tiedonkeruutapaa hyvänä. Muutamat lausunnonantajat olisivat kuitenkin kaivanneet tiedonkeruuta ehdotettua tätäkin tarkemmalla tasolla. Pelkkää hallintopäätösten lukumäärätietojen kirjausta ei pidetty riittävänä muutostarpeiden esiintuomiseksi, sillä lukumäärä ei anna riittävästi tietoa lainsäädännöllisten muutosten tekemiseksi. Ehdotettua täsmällisempää tiedonkeruuta toivottiin näin ollen etenkin siksi, jotta lainsäädäntöä olisi mahdollista kehittää ja lasten oikeus parempaan tukeen vahvistuisi. Osa lausunnonantajista kiinnitti kuitenkin huomiota myös lasten henkilötietojen vaarantumattomuuteen ja painotti tietojen keräystä ainoastaan summatasolla. Esille nostettiin huomio siitä, että hallintopäätösten lukumäärätietoja käsiteltäessä on tarpeen ottaa tapauskohtaisesti huomioon myös olosuhteet välillisen tunnistettavuuden riskin kohotessa silloin, kun lukumäärätiedon ohella käytettävissä on myös muita tietoja.

Esityksen kohta, jossa arvioitiin systemaattisen varhaiskasvatuksen tuen tiedonkeruun mahdollistavan varhaiskasvatuksen järjestäjille lasten tarvitseman tuen tarpeiden ennakoinnin, sai osalta lausunnonantajista kannatusta. Tiedonkeruusta saatavan aineiston uskottiin tarkentavan

myös henkilöstön resursoinnin ja budjetoinnin edellyttämää päätöksentekoa. Lisäksi erään lausunnonantajan mukaan tiedonkeruuta kunnallisista ja yksityisistä palveluntuottajista erikseen voidaan pitää toimivana ja perusteltuna järjestelynä.

Eräässä lausunnossa nostettiin esille mahdollisuus hyödyntää ehdotettuja tietoja myös varhaiskasvatuksen valtakunnallisessa valvonnassa. Lisäksi yhdessä lausunnossa nostettiin esille tarpeellisuus tietovarannon kunnille lähettämälle muistutusviestille silloin, kun tietoja ei ole tallennettu määräajassa.