

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta (HE 198/2020 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut etäkuulemisessa:

- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Tarja Kahiluoto, opetus- ja kulttuuriministeriö

Valiokuntaan ovat saapuneet kirjalliset lausunnot:

- valtiovarainministeriö
- Kansaneläkelaitos
- Suomen Kuntaliitto
- Hyvinvointiala HALI ry
- Suomen Vanhempainliitto ry
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia siten, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettaisiin nostamalla tulo rajoja 31 prosenttia. Lisäksi sisaruksilta perittäviä maksuja ehdotetaan alennettavaksi siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu olisi 40 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta.

Muutoksen johdosta kuntien maksutuottojen arvioidaan alenevan noin 70 miljoonaa euroa. Tämä kompensoidaan kunnille kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta kunnille. Verontilityslain ja tuloverolain muuttamisesta annetaan erillinen hallituksen esitys.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2020 vp

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2021.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sivistysvaliokunta kannattaa hallituksen esitystä alentaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Muutoksen tarkoituksena on lisätä työn vastaanottamisen kannustimia, tukea erityisesti pieni- ja keskituloisia perheitä sekä nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta.

Maksujen alentaminen toteutetaan nostamalla asiakasmaksun määrittämisessä käytettäviä tulorajoja 31 prosenttia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että sisaruksia koskevia maksuja alennetaan siten, että perheen toisesta lapsesta perittävä maksu on nykyisen 50 prosentin sijasta 40 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta.

Valiokunta katsoo, että esitys on erinomainen ja tarpeellinen jatkumo varhaiskasvatuksen kehittämistyölle, jota on toteutettu eri toimenpitein yli vaalikausien. Varhaiskasvatuksen osallistumisastetta ja koulutuksen tasa-arvoa on edistetty pitkäjänteisesti esimerkiksi vuonna 2018 aloitetulla viisivuotiaiden lasten maksuttomalla varhaiskasvatuskokeilulla sekä samana vuonna voimaan tulleella varhaiskasvatusmaksujen alentamisella. Vuonna 2020 opetus- ja kulttuuriministeriössä käynnistetty Oikeus oppia -hanke sekä valmisteltavana oleva kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu ovat tärkeitä ja johdonmukaisia toimenpiteitä varhaiskasvatuksen kehittämiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Asiakasmaksujen alentamisella kannustetaan työn vastaanottamiseen ja varhaiskasvatukseen osallistumiseen

Valiokunnan mielestä esityksen tavoite parantaa työelämään osallistumisen houkuttavuutta varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuvaikutuksia vähentämällä on erittäin tärkeä. Uudistus kohdistuu erityisesti pieni- ja keskituloisiin sekä monilapsisiin perheisiin, ja sen arvioidaan parantavan ennen kaikkea naisten asemaa työmarkkinoilla.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että varhaiskasvatusta on tärkeää tarkastella lapsen oikeuksien näkökulmasta. Laadukkaalla varhaiskasvatuksella edistetään lasten oppimisvalmiuksia ja yhdenvertaisuutta sekä ehkäistään syrjäytymistä. Varhaiskasvatus on tärkeä kasvatuksen tuki lapsiperheille. Asiakasmaksuista päätettäessä tulee ottaa huomioon, että maksut eivät muodosta estettä varhaiskasvatukseen osallistumiselle.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2020 vp

Varhaiskasvatukseen osallistuu tällä hetkellä suurin osa alle kouluikäisistä (1—6-vuotiaista) lapsista. Hallituksen esityksen (s. 4) mukaan vuonna 2019 em. ikäluokista 77 prosenttia osallistui varhaiskasvatukseen. Kansainvälisesti varhaiskasvatukseen osallistuminen on vähäisempää Suomessa kuin monessa muussa maassa, ja erityisesti pienituloisten perheiden tai vähän koulutettujen äitien lapset osallistuvat suhteellisesti vähiten varhaiskasvatukseen. Valiokunta pitää hyvänä kaikkia toimia, joilla kannustetaan perheitä käyttämään varhaiskasvatuspalveluja.

Valiokunta korostaa, että panostukset laadukkaaseen varhaiskasvatukseen tuovat pidemmällä aikavälillä säästöjä, kun lastensuojelun ja muiden korjaavien palvelujen tarve vähenee. Varhaiskasvatukseen osallistumista on hyvä edistää kaikin mahdollisin keinoin, joista yksi on maksupolitiikka. Jatkossa on hyvä selvittää mahdollisuuksia siirtyä kohti maksutonta varhaiskasvatusta.

Varhaiskasvatukseen osallistumiseen vaikuttaa osaltaan sen laatu, jota lisää merkittävästi ammattitaitoinen henkilökunta. Valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen huolehtia jatkuvasti ja ennakoiden varhaiskasvatuksen osaavan henkilöstön riittävydestä ja pitää hyvänä, että ongelmaa on yritetty ratkaista eri toimenpitein.

Varhaiskasvatuksen opettajapulaa on pyritty poistamaan korottamalla määrällisiä koulutustavoitteita yliopistojen tulossopimuksissa. Vuodesta 2012 lähtien koulutusmääriä on lisätty myös eduskunnan tähän tarkoitukseen vuosittain myöntämällä erillisrahoituksilla. Vuonna 2018 käynnistyi nelivuotinen yhteensä 1 000 koulutuspaikan lisäys kaikissa seitsemässä varhaiskasvatuksen opettajankoulutusta antavassa yliopistossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lisäksi myöntänyt vuosina 2019 ja 2020 osarahoituksen Oulun yliopiston koordinoimalle yliopistojen yhteisen valtakunnallisen monimuotoisen varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen hankkeen (1000+-hanke) suunnitteluun ja toteuttamiseen. Henkilöstön koulutuksen kehittämiseksi ja henkilöstön määrän ennakkoinnin tueksi opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumin toimikaudelle 14.2.2019—31.12.2020.

Monipuolisten varhaiskasvatuspalvelujen yhdenvertainen saatavuus

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksellä todennäköisesti on vaikutusta yksityisen varhaiskasvatuksen palvelutoiminnan kokonaisuuteen. Saadun asiantuntijalausannon mukaan kunnissa pyritään siihen, että yksityinen toiminta on kaikille perheille yhdenvertainen vaihtoehto. Tämän turvaamiseksi esimerkiksi perheen tulot usein vaikuttavat kunnan perheelle myöntämään varhaiskasvatuksen palvelusetelin arvoon.

Palvelusetelin arvoa ei määritellä laissa vaan sen päättää kunta. Kun kunta määrittelee palvelusetelin arvoa, määrittelyssä käytetään yleensä asiakasmaksulain (1503/2016) mukaisia tuloarvoja. Esitetyssä muutoksessa ei ole huomioitu muutoksen vaikutuksia yksityiseen palvelutuotantoon ja kunnille muutoksesta aiheutuviin kustannuksiin. Näiltä osin kuntien ja yksityisten palveluntuottajien tehtäväksi jää ratkaista se, miten yksityinen varhaiskasvatus voi pysyä tasapuolisena vaihtoehtona kaikille perheille.

Edellä todettu koskee erityisesti kuntia, joissa yksityistä palveluntarjontaa on paljon. Mikäli yksityiset palveluntuottajat pitävät palvelumaksunsa nykyisen tasoisina, yksityinen varhaiskasvatus muuttuu jatkossa perheille suhteessa kalliimmaksi kunnalliseen varhaiskasvatukseen verrat-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2020 vp

tuna. Tästä voi seurata se, että osa perheistä vaihtaa yksityisestä kunnalliseen varhaiskasvatukseen, mikä aiheuttaa painetta kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen. Toisaalta, mikäli kunnassa on paljon yksityistä palveluntarjontaa, jää asiakasmaksukertymän aleneminen vähäisemmäksi. Koska taloudellinen kompensatio toteutetaan yhteisöveron tuoton kohdennuksella, mikä ei ole sidottu kunnan varhaiskasvatusmaksutulokertymän alenemiseen, voi kunta käyttää saamaansa taloudellista kompensatiota palvelusetelin arvon tai yksityisen hoidon kuntalisän korottamiseen. Perheiden varhaiskasvatusvalintaan vaikuttavia tekijöitä ovat usein myös varhaiskasvatusyksikön sijainti tai pedagoginen painotus, jolloin palvelun kustannus ei ole ainoa valintaan vaikuttava tekijä.

Valiokunta painottaa, että varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisen moninaisuus ja perheiden aito valinnanmahdollisuus tulee mahdollistaa jatkossakin. Varhaiskasvatuksen palvelutuotannon valtakunnan tason ohjauksessa tulee huolehtia perheiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista mm. siten, että perheen tulotaso ei muodostu valintoihin vaikuttavaksi tekijäksi.

Asiakasmaksujen kompensointi kunnille yhteisöverojen tuotosta

Arvion mukaan muutoksesta aiheutuu kunnille noin 70 miljoonan euron maksutuottojen väheneminen. Tämä tarkoittaa koko maan tasolla 26 prosentin vähennystä vuoden 2019 asiakasmaksutuottoihin verrattuna. Lisäksi esityksessä arvioidaan työllisyyden parantuvan vuoteen 2024 mennessä noin 2 900 työllisellä, mikä aiheuttaa varhaiskasvatukseen osallistuvien määrän lisääntymisen 4 700 lapsella. Varhaiskasvatuksen kustannukset arvioidaan kasvavan 69 miljoonaa euroa vuositasolla tarkasteltuna. Kokonaisuutena varhaiskasvatuksen järjestämiskustannusten arvioidaan nousevan noin 100 miljoonalla eurolla vuositasolla tarkasteltuna.

Esityksen mukaan maksutuottomenetykset korvataan kunnille kohdistamalla aiempaa suurempi osuus (+2 prosenttiyksikköä) yhteisöveron tuotosta kunnille. Valiokunta pitää sinänsä hyvänä sitä, että ehdotetusta muutoksesta aiheutuvat menetykset luvataan korvata kunnille täysimääräisesti. Tämä on voimassa olevan lainsäädännön ja hallitusohjelman mukaista sekä tukee rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien ja valtion välillä.

Valiokunta huomauttaa, että muutosesityksestä aiheutuvat vaikutukset ja valittu kompensatiota pa eivät kohdistu kuntiin parhaalla mahdollisella tavalla. Asiantuntijakuulemisen mukaan esityksessä kompensaatiossa kunnat kokonaisuutena saavat huomattavan ylikompensaation koko maan tasolla, minkä tarkoituksena on tukea laadukkaan varhaiskasvatuksen järjestämismahdollisuuksia myös niissä kunnissa, joiden osuus yhteisöverotuotosta on keskimääräistä pienempi suhteessa niiden varhaiskasvatuskustannuksiin. Koska kunnan saama kompensatio kuitenkin riippuu mm. muuttuvista yhteisöverotuotoista, ei kompensatian tarkasta suuruudesta ole etukäteen varmuutta. Kuntien yhteisöveron jako-osuutta määräävät tekijät eivät ole suoraan yhteydessä kuntien väestörakenteeseen tai varhaiskasvatusmaksutuottoihin.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus seuraa esitetystä kompensatiotavasta aiheutuvia vaikutuksia kuntatalouteen sekä valtakunnan tasolla että yksittäisten kuntien kannalta.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 198/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 26.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Sari Multala kok
jäsen Sofia Vikman kok
jäsen Mikko Ollikainen r (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2020 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia siten, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettaisiin nostamalla tulo rajoja 31 prosenttia. Lisäksi sisaruksilta perittäviä maksuja ehdotetaan alennettavaksi siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu olisi 40 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta.

Muutoksen johdosta kuntien maksutuottojen arvioidaan alenevan noin 70 miljoonaa euroa. Tämä kompensoidaan kunnille kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta kunnille.

Esitys on sinänsä kannatettava ja edistää perheiden taloudellista hyvinvointia sekä ostovoimaa, mutta kunnille esitys voi olla raskas etenkin, mikäli suunniteltu kompensatio kunnille lasketaan yhteisöverotuotoista. Kompensatio on laskettu yhteisöveron jako-osuuden korotuksen laskennallisen tuottovaikutuksen ja asiakasmaksujen laskennallisen aleneman erotuksena. Asiakasmaksutuottojen oletettu alenevan asiakasmaksulain muutoksen seurauksena 26 prosentilla kaikissa kunnissa.

Kuntaliiton mukaan kuntien yhteisöveron jako-osuus määräävät tekijät ei ole yhteydessä kuntien väestörakenteeseen tai varhaiskasvatusmaksutuottoihin. Suunniteltu kompensatiomalli aiheuttaisi sen, että jotkut kunnat saisivat liikaa ja jotkut liian vähän korvausta asiakasmaksutuottojen menetyksiin.

Lisäksi esitetty kompensatiomalli sopii huonosti suunnitellut soteuudistuksen kanssa, jossa kuntien yhteisöveron jako-osuudesta oltaisiin siirtämässä noin kolmannes perustettaville hyvinvointialueille.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

ja että hyväksytään yksi lausumaa.

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että varhaiskasvatusmaksutuottojen alenemaa ei kompensoida kunnille nostamalla yhteisöveron jako-osuutta kunnille vaan erillislaki kompensoinnista säädetään niin, että kompensatio maksetaan valtionosuuksista täsmällisesti menetyksiin nähdessä.

**Valiokunnan mietintö SiVM 12/2020 vp
Vastalause 1**

Helsingissä 26.11.2020

Sanna Antikainen ps
Ari Koponen ps
Juha Mäenpää ps
Sari Multala kok
Sofia Vikman kok
Paula Risikko kok

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2020 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentaminen on oikein hyvä keino vahvistaa lapsen mahdollisuutta osallistua laadukkaaseen varhaiskasvatukseen. Sen työllisyyttä lisäävä vaikutus on myös positiivinen asia. Lakiehdotukseen sisältyy kuitenkin huolia, joita lausunnonantajat ovat tuoneet ilmi, ja joihin sivistysvaliokunnan on syytä reagoida.

Esityksellä on vaikutusta yksityisen varhaiskasvatuksen palvelutoiminnan kokonaisuuteen. Saadun asiantuntijalausannon mukaan kunnissa pyritään siihen, että yksityinen toiminta on kaikille perheille yhdenvertainen vaihtoehto. Tämän turvaamiseksi esimerkiksi perheen tulot usein vaikuttavat kunnan perheelle myöntämään varhaiskasvatuksen palvelusetelin arvoon.

Keskeinen huoli kohdistuu yksityisen palveluntuottajien asemaan. Tulosidonnaisen palvelusetelin arvoa määriteltäessä periaatteena käytetään yleensä asiakasmaksulain (1503/2016) mukaisia tulo rajoja. Esitetyssä muutoksessa ei ole huomioitu muutoksen vaikutuksia yksityiseen palvelutuotantoon ja kunnille muutoksesta aiheutuviin kustannuksiin. Näiltä osin kuntien tehtäväksi jää ratkaista se, miten yksityinen varhaiskasvatus voi pysyä tasapuolisena vaihtoehtona kaikille perheille. Suomessa on kuntia, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen osuus palvelutarjonnasta on suuri.

Hallituksen esityksessä ei ole huomioitu millään tavalla muutoksen vaikutuksia yksityisen palvelutuotannon ja kunnille muutoksesta aiheutuvien kustannusten osalta. Käytännössä siis, jos kunta haluaa muuttaa palvelusetelien ehtoja asiakasmaksulain tulo rajojen mukaisesti, kunnan on itse kompensoitava tästä aiheutuva menolisäys. Mikäli yksityiset palveluntuottajat pitävät palvelumaksunsa nykyisen tasoisina, yksityinen varhaiskasvatus muuttuu jatkossa perheille suhteessa kalliimmaksi kunnalliseen varhaiskasvatukseen verrattuna. Tätä ei voida pitää perheiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisena.

Varhaiskasvatuksen palvelutuotannon valtakunnan tason ohjauksessa tulee huolehtia perheiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista mm. siten, että perheen tulotaso ei muodostu valintoihin vaikuttavaksi tekijäksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

ja että hyväksytään yksi lausumaa.

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto varmistaa perheiden yhdenvertaiset mahdollisuudet valita varhaiskasvatuksen palveluntarjoaja tulotasosta riippumatta.

**Valiokunnan mietintö SiVM 12/2020 vp
Vastalause 2**

Helsingissä 26.11.2020

Sari Multala kok
Sofia Vikman kok
Paula Risikko kok
Sanna Antikainen ps
Ari Koponen ps
Juha Mäenpää ps