

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (RP 228/2022 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne-Marie Brisson, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Tarja Kahiluoto, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Hanna Salokaarto, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Allan Seuri, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Jussi Lammassaari, finansministeriet
- utvecklingschef Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- ledande expert Aino Närkki, Hyvinvointiala HALI ry
- specialsakkunnig Auli Setälä, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- expert på småbarnspedagogik Jaana Lahdenperä-Laine, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- Utbildningsstyrelsen
- Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- Finlands primärskötarförbund SuPer rf
- Finlands Föräldraförbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken ändras så att klientavgifterna inom småbarnspedagogiken sänks genom att inkomstgränserna höjs med 33 procent.

Betänkande KuUB 17/2022 rd

På grund av ändringen väntas kommunernas intäkter från avgifterna minska med ca 70 miljoner euro. Detta kompenseras till kommunerna genom att en större del av intäkterna från samfundsskatten riktas till kommunerna. Regeringen ger en separat regeringsproposition om ändring av lagen om skatteredovisning och inkomstskattelagen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 mars 2023.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I 5 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016, klientavgiftslagen) föreskrivs det om månadsavgift för småbarnspedagogik på heltid. Enligt 1 mom. får månadsavgiften för småbarnspedagogik på heltid uppgå till högst det enligt avgiftsprocenten angivna beloppet av de månadsinkomster som överskrider den lägsta inkomstgränsen. Denna avgiftsprocent bestäms enligt familjens storlek. I 2 mom. föreskrivs det om inkomstgränser och avgiftsprocent och i 3 mom. om höjning av inkomstgränsen för familjer med fler än sex personer. Beloppen i 2 och 3 mom. justeras vartannat år i enlighet med förändringen i det allmänna förtjänstnivåindexet. Klientavgiftslagen innehåller bestämmelser om de högsta avgifter som tas ut för småbarnspedagogik, och kommunen kan om den så vill ta ut också lägre avgifter än vad som föreskrivs i lagen.

Det föreslås att 5 § 2 mom. i klientavgiftslagen ändras så att de inkomstgränser som ligger till grund för avgiften höjs med 33 procent. Avgiftsprocenten förblir oförändrad så att den är 10,70 procent oberoende av familjens storlek. Enligt propositionen kommer uppskattningsvis 30 000 hushåll i och med ändringarna att övergå till avgiftsfri småbarnspedagogik. Kommunernas avgiftsintäkter beräknas minska med omkring 70 miljoner euro till följd av ändringen.

Syftet med de föreslagna ändringarna är bland annat att förbättra incitamenten för arbete, ställningen för familjer med små och medelstora inkomster samt barnfamiljernas köpkraft. Kulturutskottet välkomnar propositionen och tillstyrker lagförslaget om klientavgifter inom småbarnspedagogiken utan ändringar, men med följande kommentarer.

Kompensation för minskade avgiftsintäkter

Enligt propositionen kompenseras kommunerna för förlusten av avgiftsintäkter och ökningen av volymen inom småbarnspedagogiken från och med den 1 januari 2023 genom att rikta en större andel av intäkterna från samfundsskatten till kommunerna. När intäkterna från samfundsskatten till kommunerna inte står i proportion till kommunernas minskade inkomster från klientavgifter inom småbarnspedagogiken lindras den olägenhet detta medför genom överkompensation. Förlusten av avgiftsintäkter kompenseras genom att 100 miljoner euro av intäkterna från samfundsskatten riktas till kommunerna.

Betänkande KuUB 17/2022 rd

Utgångspunkten om full kompensation för sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik är värd att understöda. Kulturutskottet håller dock med de sakkunniga om att konsekvenserna av lagändringen och det valda kompensationssättet inte når kommunerna på bästa möjliga sätt. För en del kommuner innebär förlusten av intäkter från avgifterna för småbarnspedagogik och de ökade kostnaderna att kommunens ekonomi försämras mer än höjningen av utdelningen av samfundsskatten ökar kommunens inkomster. På motsvarande sätt leder ändringen av utdelningen av samfundsskatten i en del kommuner till överkompensation.

Enligt ett sakkunnigyttrande är det typiskt för samfundsskatteinkomster att de är konjunkturkänsliga. Intäkterna från samfundsskatten kan variera betydligt från år till år på riksnivå, och också variationen mellan kommunerna kan vara stor i synnerhet om det bara finns få företag i kommunen eller om företagen är koncentrerade till samma näringsgren. Det föreslagna kompensationssättet är således förknippat med risker i en situation där utsikterna för den internationella ekonomin är osäkra.

I olika sakkunnigyttranden har det framförts att ett alternativt sätt att genomföra den föreslagna ändringen kunde ha varit att de förluster av avgiftsintäkter som hänför sig till statsandelsåligganden enligt lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021) i första hand skulle ha ersatts via statsandelssystemet för basservice. Detta alternativ kunde ha minskat problemen med allokeringen av ersättningar och ersättningsbeloppen.

Också kulturutskottet anser att kompensationen via statsandelarna skulle ha varit mer relevanta för enskilda kommuner. Enligt erhållen utredning har man dock stannat för den nu föreslagna lösningen, eftersom kompensationen via statsandelarna skulle ha krävt att de överenskomna ramarna för statsfinanserna överskrids, medan den valda modellen kan genomföras inom ramarna.

Ur kommunernas synvinkel kan det anses positivt att avkastningsandelen av intäkterna från samfundsskatten fortsätter att höjas även under de kommande åren och inte är beroende av att antalet barn i småbarnspedagogisk ålder förutspås minska med cirka 7,7 procent i Fastlandsfinland mellan 2020 och 2024. Dessutom bör det noteras att kommunerna får en höjning av samfundsskatten från och med den 1 januari 2023, även om den nu aktuella lagen föreslås träda i kraft först den 1 mars 2023.

Privata tjänsteproducenter

I propositionen konstateras att en sänkning av klientavgifterna för den småbarnspedagogik som kommunen ordnar kan minska efterfrågan på privat småbarnspedagogik, om avgifterna inom den privata verksamheten är avsevärt högre än avgifterna för kommunal småbarnspedagogik. Därför föreslås det att vårdtillägget för stödet för privat vård av barn höjs med 100 euro, och en proposition om detta (RP 236/2022 rd) behandlas för närvarande i riksdagen. Den föreslagna höjningen riktas dock endast till familjer med de allra lägsta inkomsterna, eftersom vårdtillägget är en inkomstbunden förmån. En stor del av de serviceproducenter inom småbarnspedagogiken som får stöd för privat vård av barn drar således inte nytta av höjningen av vårdtillägget. I propositionen har det konstaterats att skillnaden mellan klientavgifterna för den kommunala småbarnspedagogiken och den privata småbarnspedagogiken kan öka och därmed försämra verksamhetsförutsättningarna för privata serviceproducenter.

Betänkande KuUB 17/2022 rd

I ett sakkunnigyttrande till utskottet framförs kritiken att propositionen inte på något sätt beaktar minskningen av självriskandelen för kunder inom privat serviceverksamhet. Kommunernas viljeläge är att den privata verksamheten ska vara ett jämlikt alternativ för alla familjer. När värdet på den inkomstrelaterade servicesedeln fastställs utgår man i regel från de inkomstgränser som anges i klientavgiftslagen. I fråga om den nu föreslagna ändringen beaktas inte de konsekvenser ändringen har för den privata serviceproduktionen eller kostnaderna för kommunerna. Detta ökar kommunernas kostnadstryck och överlåter till denna del ansvaret för finansieringen enbart till kommunerna. Det finns risk för att det sker en betydande övergång från privat verksamhet till kommunens egen verksamhet, om kommunen inte kompenserar serviceproducenterna för förändringen.

Undervisnings- och kulturministeriet konstaterar i sitt bemötande att ordnandet av privat småbarnspedagogik varierar i omfattning från kommun till kommun. Många kommuner har rikligt med privata serviceproducenter, medan andra kommuner inte har några privata daghem alls. Om kommunen i stor utsträckning gynnar privat småbarnspedagogik, är minskningen av avgiftsintäkterna enligt propositionen på motsvarande sätt mindre. Då får kommunen större spelrum också när det gäller att stödja privat småbarnspedagogik, eftersom ökningen av intäkterna från samfundsskatten inte är bunden till mängden privat produktion i kommunen. Bestämmelser om i vilken utsträckning småbarnspedagogiken i kommunen ordnas som kommunens egen verksamhet eller som privat verksamhet kan inte utfärdas genom lag.

Kulturutskottet har vid behandlingen av den tidigare ändringen av klientavgiftslagen betonat att mångfalden i ordnandet av småbarnspedagogiska tjänster och familjernas möjligheter till faktiska val bör kvarstå även i fortsättningen och att man vid styrningen av tjänsteproduktionen inom småbarnspedagogiken på riksnivå bör se till att familjerna har lika möjligheter bland annat så att familjens inkomstnivå inte blir en faktor som påverkar valen (KuUB 12/2020 rd). Vårdnadshavarna bör fortfarande ha faktiska möjligheter att välja den anordnare av småbarnspedagogik som passar deras barn.

Ikraftträdandet

Ändringen av klientavgiftslagen avses träda i kraft från och med den 1 mars 2023. Enligt ett sakkunnigyttrande är tidsplanen problematisk ur kommunernas synvinkel, eftersom kommunerna inte hinner fatta de beslut som behövs, korrigerar systemen och överväga de ekonomiska konsekvenserna inom denna tidtabell. Situationen innebär att retroaktiva beslut fattas på våren och ökar det administrativa arbetet, så det föreslås att ikraftträdandet av lagen senareläggs till början av augusti nästa år.

Också utskottet anser att tidsplanen kan anses ambitiös. Även om kommunerna kan justera avgifterna enligt den föreslagna lagen med hjälp av samma inkomstuppgifter för familjer som användes i augusti 2022 i samband med justeringen av avgifterna, leder den föreslagna tidpunkten för lagens ikraftträdande till att kommunerna de facto har mycket kort tid på sig att se över betalningssystemen och bereda nya betalningsbeslut. Om sänkningen av avgifterna ökar efterfrågan på småbarnspedagogik, måste kommunerna eventuellt också öppna nya grupper och anställa fler arbetstagare.

Betänkande KuUB 17/2022 rd

Enligt erhållen utredning var utgångspunkten i början av beredningen av propositionen att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2023, eftersom syftet med propositionen är att stödja barnfamiljer i ekonomiskt svåra tider när levnadskostnaderna stiger kraftigt. Vid ett diskussionsmöte som ordnades under beredningen av propositionen önskade en del av de som hördes att lagen skulle träda i kraft den 1 augusti 2023 för att minska kommunernas administrativa börda. En senareläggning av ikraftträdandet till augusti 2023 skulle dock leda till att den ekonomiska lättnad för familjerna som eftersträvas med propositionen fördröjs. Således är den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet den 1 mars 2023 en kompromiss mellan olika berörda grupper. Kulturutskottet anser att det var ett ändamålsenlig beslut.

Tillgången till kompetent arbetskraft

En högklassig småbarnspedagogik förutsätter tillräckliga resurser och yrkeskunnig personal. Kulturutskottet har i olika sammanhang fäst uppmärksamhet vid behovet av att se till att det finns tillräckligt med kompetent personal inom småbarnspedagogiken (bl.a. KuUB 12/2020 rd, KuUB 12/2022 rd). Utskottet har också understrukit att en av de viktigaste kvalitetsfaktorerna inom småbarnspedagogiken är utbildad och engagerad personal (bl.a. KuUB 19/2021 rd och KuUB 14/2021 rd).

Kulturutskottet lyfte i sitt utlåtande (KuUU 25/2022 rd) om budgetpropositionen för 2023 (RP 154/2022 rd) fram behovet av att särskilt utreda om antalet nybörjarplatser inom utbildningen för lärare inom småbarnspedagogik är tillräckligt och granska branschens attraktionskraft. Utskottet har konstaterat att frågan behöver bedömas grundligt före universitetens nästa avtalsperiod. Utskottet har också hänvisat till riksdagens uttalande (KuUB 5/2018 rd) om att statsrådet sörjer för att utbildningsutbudet för lärare inom småbarnspedagogik är tillräckligt och håller jämn kvalitet och att fördelningen av platserna är regionalt och språkligt balanserad i alla delar av landet. Utskottet anser det alltför nödvändigt att man snabbt finner lösningar på situationen.

Avslutningsvis

Avgifterna för småbarnspedagogik har sänkts tidigare åren 2018 och 2021. I ett sakkunnigyttrande har det framförts att de ständiga ändringarna i avgiftsprinciperna är mycket krävande för kommunerna och att många kommuner måste överväga om det längre är ekonomiskt förnuftigt att ta ut klientavgifter. I fråga om en helt avgiftsfri småbarnspedagogik behövs det dock en mer omfattande samhällelig diskussion och överväganden exempelvis om hur man bäst går in för avgiftsfri småbarnspedagogik.

Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt (KuUB 12/2020 rd) att småbarnspedagogiken bör granskas med avseende på barnets rättigheter. En högkvalitativ småbarnspedagogik främjar barnens inlärningsfärdigheter och jämlikheten dem emellan och förebygger utslagning. Småbarnspedagogiken är ett viktigt stöd för fostran i barnfamiljerna. När beslut fattas om klientavgifterna måste man se till att avgifterna inte blir ett hinder för att delta i småbarnspedagogik.

Kulturutskottet anser det vara viktigt att konsekvenserna av lagförslaget och det föreslagna kompensationssättet följs noggrant i fortsättningen.

Betänkande KuUB 17/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 228/2022 rd utan ändringar.

Helsingfors 23.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.

Betänkande KuUB 17/2022 rd Reservation

Reservation

Motivering

Sannfinländarna anser att propositionen om sänkning av klientavgifterna inom småbarnspedagogiken som helhet är förvirrande, ökar problemen inom småbarnspedagogiken och försämrar de offentliga finanserna. Sannfinländarna har överhuvudtaget inte understött en kontinuerlig sänkning av dessa avgifter, eftersom de redan har sänkts två gånger 2018 och 2021. Detta skulle vara det tredje ingripandet på mycket kort sikt.

Propositionens syften är inkonsekventa. Avsikten är att förbättra ställningen särskilt för familjer med små och medelstora inkomster, men samtidigt konstateras det att effekten inte riktar sig till låginkomsttagare som inte heller för närvarande betalar för småbarnspedagogiken. Genom samma proposition vill man kompensera höjningen av elpriset, men det är möjligt att ingripa också med mer direkta metoder. Sänkningen av klientavgifterna inom småbarnspedagogiken på grund av det stigande elpriset är enligt Sannfinländarna långsökt.

Propositionen och sakkunnigyttrandena visar också att de ständiga ändringarna i avgiftsprinciperna är mycket krävande för kommunerna och att det inte längre är ekonomiskt förnuftigt att ta ut avgifter om de kontinuerligt sänks. Det är inte heller ekonomiskt förnuftigt att ändringen också med beaktande av sysselsättningseffekterna försvagar de offentliga finanserna med cirka 91 miljoner euro på årsnivå. Sannfinländarna anser att det inte är hållbart eller ansvarsfullt att finansiera betalningslättnaderna med skuld, utan motsvarande besparingar bör sökas på sådana utgiftsposter som inte tjänar finländarnas välfärd och säkerhet.

I sakkunnigyttrandena framfördes dessutom att de kostnader som lagändringen medför för kommunerna och det valda kompensationssättet inte fördelas rättvist. För en del kommuner innebär förlusten av avgiftsintäkter och de ökade kostnaderna en försämring av kommunens ekonomi.

Inom småbarnspedagogiken finns det problem och brist på kompetent arbetskraft i många regioner. Om propositionen ökar antalet barn som deltar i småbarnspedagogiken, belastar den de nuvarande arbetstagarna ytterligare. Propositionen tar inte heller tillräcklig hänsyn till att verksamhetsförutsättningarna för privat småbarnspedagogik försämrats till följd av lagförslaget.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget och

att riksdagen godkänner fyra uttalanden (*Reservationens förslag till uttalanden*)

Betänkande KuUB 17/2022 rd
Reservation

Reservationens förslag till uttalanden

- 1. Riksdagen förutsätter att regeringen inleder en utredning om olika sätt att stödja incitamenten att arbeta, barnfamiljerna och köpkraften för låg- och medelinkomsttagare på annat sätt än genom en sänkning av avgifterna för småbarnspedagogik som är dåligt rikad och ojämnt kompenserad för kommunerna.*
- 2. Riksdagen förutsätter att regeringen följer hur sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik påverkar de privata serviceproducenternas verksamhetsförutsättningar, följer upp skillnaderna mellan avgifterna för kommunal och privat serviceproduktion i fråga om olika inkomstklasser och bereder en proposition som korrigerar missförhållandena.*
- 3. Riksdagen förutsätter att regeringen korrigerar de felaktiga premisserna för kompenseringen av sänkta avgifter för småbarnspedagogik, eftersom de leder till att ekonomin försvagas mer i en del kommuner än vad en höjd utdelning av samfundsskatten ökar kommunens inkomster.*
- 4. Riksdagen förutsätter att regeringen i stället för samfundsskatten utreder andra sätt att finansiera sänkta avgifter för småbarnspedagogik, eftersom det är samhällsekonomiskt ohållbart och oansvarigt att använda samfundsskatten på det sättet och i praktiken ökar det statens upplåning med motsvarande belopp.*

Helsingfors 23.11.2022

Kaisa Juuso saf
Ari Koponen saf