

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken och till lagar om ändring av 13 § i lagen om småbarnspedagogik och av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken och till lagar om ändring av 13 § i lagen om småbarnspedagogik och av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (RP 60/2016 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne-Marie Brisson, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Emmi Virtanen, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Tarja Kahiluoto, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Johanna Huovinen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringssekreterare Annika Juurikko, social- och hälsovårdsministeriet
- specialforskare Anna Pärnänen, Statistikcentralen
- forskningshandedare Mika Kortelainen, Statens ekonomiska forskningscentral
- utredningschef Minna Salmi, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- ekonomiplaneringschef Armi Vadén, Helsingfors stad
- direktör Hannamaija Väkiparta, Jyväskylä stad
- specialsakkunnig Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- projektchef Tarja Satuli-Kukkonen, Mannerheims Barnskyddsförbund
- specialsakkunnig Päivi Nykyri, SOSTE Finlands social och hälsa rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Liperi kommun.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet ser det som ändamålsenligt att det stiftas en separat lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Regeringen föreslår att avgifterna ska fastställas enligt samma principer som för dagvårdens del tillämpas i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården. Det föreslås att avgiften för småbarnspedagogik fortfarande ska bestämmas utifrån familjens storlek och inkomster samt hur lång tid barnet deltar i småbarnspedagogiken. Avgifterna är fortsättningsvis maximibelopp för de avgifter kommunerna får besluta om.

Propositionen grundar sig på regeringsprogrammet, enligt vilket avgifterna inom småbarnspedagogiken ska höjas så att kommunernas avgiftsinkomster ökar med 54 miljoner euro. De extra inkomster som flyter in från avgiftshöjningarna är i sin helhet kommunsektorns inkomst och de in- verkar inte på statsandelarna till kommunerna.

Hur avgifterna bestäms

Det föreslås att ökningen av avgiftsinkomsterna ska genomföras så att den högsta avgiften för småbarnspedagogisk verksamhet höjs med 22 procent. Enligt en rapport från Institutet för hälsa och välfärd från 2013 tas den högsta klientavgiften ut för ungefär en fjärdedel av de barn som deltar i den kommunala småbarnspedagogiska verksamheten. För alla familjer som för närvarande betalar den högsta avgiften stiger avgiften inte till den nya högsta avgiften, eftersom avgiften bestäms enligt inkomsterna. Samtidigt ändras inkomstgränserna så att avgifterna för ensamförsörjare med ett eller två barn sjunker något.

Det är välkommet att avgifterna sjunker för de familjer på två eller tre personer som har de allra lägsta inkomsterna. Positivt är också att avgiftsnedsättningen för syskon måste införas i samtliga avgiftsklasser och att bestämmelserna om avgiftsfri småbarnspedagogik inte ändras. Den största höjningen påförs den högsta avgiftsklassen.

Avgift för heltidsverksamhet kan tas ut, om barnet deltar i småbarnspedagogisk verksamhet minst 35 timmar per vecka. I lagförslaget ingår också bestämmelser om avgift för deltidverksamhet. Om ett barn deltar i småbarnspedagogisk verksamhet högst 20 timmar per vecka, får avgiften vara högst 60 procent av avgiften för heltidsverksamhet.

Det är enligt utskottet viktigt att kommunerna fortfarande kan använda avgifter i relation till vårdtiden, exempelvis enligt antalet timmar, inom ramen för den högsta avgiften. Många kommuner har redan gått över till en smidigare avgiftsklassificering än vad lagförslaget förutsätter och avgifterna anpassas utifrån familjens behov av småbarnspedagogiska tjänster. Ett timbaserat avgiftssystem tar större hänsyn till förändringarna i arbetslivet och motsvarar i synnerhet behoven hos familjer där vårdnadshavarna arbetar i skift eller har oregelbundna arbetstider. En annan sak som talar för timbaserade avgifter är att den ökande digitaliseringen gjort det lättare att i realtid följa det faktiska bruket av tjänster.

Utlåtande ShUU 4/2016 rd

Förhållande till stödet för privat vård och hemvård

Enligt propositionen kan avgiftshöjningarna inom den kommunala småbarnspedagogiken leda till en viss övergång till privata småbarnspedagogiska tjänster. Det kan bli mer lockande att utnyttja stödet för privat vård än den kommunala småbarnspedagogiken om den privata vårdproducenten inte höjer sina avgifter eller om kommunerna inte sänker det kommuntillägg som betalas vid sidan av stödet för privat vård.

Enligt utredning till utskottet förväntas avgiftshöjningarna också i viss mån förlänga utnyttjandet av hemvårdsstödet. Utnyttjandet av hemvårdsstödet väntas öka därför att höjningarna kan locka särskilt mammor med låglönejobb att stanna hemma med barnet. Det föreslås i detta sammanhang inga ändringar i dessa alternativ till den kommunala småbarnspedagogiken.

Utskottet konstaterar att kommunerna har en central roll när det gäller att ordna servicestrukturen för småbarnspedagogiken och att konsekvenserna av avgiftshöjningarna ytterst beror på hur kommunerna beslutar i frågan. Kommunerna kan i hög grad styra familjernas val och efterfrågan på tjänsterna genom det kommuntillägg som betalas utöver stödet för privat vård och hemvård. Kommuntilläggets andel av det totala stödet för privat vård är betydande. Enligt utredningar uppgår det till i genomsnitt 54 procent. Det är dock svårt att tillförlitligt uppskatta hur stora effekter de föreslagna avgiftshöjningarna får på de andra stödformerna.

Trots kommunernas centrala roll anser utskottet att det finns anledning att i fortsättningen se över de här stödformerna samtidigt som det görs ändringar i klientavgifterna inom småbarnspedagogiken. Det är likaså viktigt att effekterna av de nu aktuella ändringarna av klientavgifterna på utnyttjandet av olika småbarnspedagogiska tjänster och stöd för vård av barn bevakas och att det även i övrigt görs ytterligare utredningar av hur användningen fördelar sig.

Konsekvenser för barnen

Det är beklagligt att propositionens konsekvenser för barnen enbart granskats utifrån hur förslagen påverkar olika familjer ekonomiskt. Däremot har inte konsekvenserna för barnets ställning och barnets rättigheter bedömts.

Utskottet understryker att rätten till småbarnspedagogik är en rätt som tillhör barnet. Småbarnspedagogik är en tjänst avsedd för barnen och familjerna; den ska främja en helhetsmässig utveckling och ett helhetsmässigt välbefinnande, stödja förutsättningarna för inlärning, främja skolfärdigheterna och förebygga marginalisering. Den småbarnspedagogiska verksamheten är av stor betydelse för forandet och upprätthållandet av barnets relationer till andra barn och för utvecklingen av sociala färdigheter. I småbarnspedagogiken realiserar ett flertal av de rättigheter som tryggas genom FN:s konvention om barnets rättigheter. Samtidigt stöds föräldrarna i sin fostringsuppgift. Småbarnspedagogiken främjar också den i konventionen tryggnade rätten till delaktighet och likställdhet och realiserar barnets rätt till fritid, lek, rekreation och kultur.

Enligt undersökningar gjorda av OECD (Education Today 2013) avspeglas en längre tids deltagande i småbarnspedagogisk verksamhet tydligt i 15-åringarnas studieresultat. Barnen i de mest utsatta familjerna drar den största nyttan av småbarnspedagogiken. I propositionen framhålls att

Utlåtande ShUU 4/2016 rd

avgiftspolitiken i många länder blivit ett verktyg för att främja att barn deltar i den småbarnspedagogiska verksamheten. Stöden för småbarnspedagogik påverkar i vilken utsträckning särskilt barn till låginkomsttagare deltar i verksamheten.

I Finland är andelen barn som deltar i småbarnspedagogisk verksamhet klart mindre än i de övriga nordiska länderna, EU-länderna och OECD-länderna. Familjer som hör till de högsta inkomstdecilerna är mest benägna att utnyttja de småbarnspedagogiska tjänsterna. I familjerna i de två lägsta inkomstdecilerna deltar däremot endast en dryg tredjedel av barnen under skolåldern i kommunal småbarnspedagogik. Finland har dock förbundit sig till EU:s mål om att 95 procent av alla barn över 4 år deltar i högkvalitativ småbarnspedagogisk verksamhet senast 2020.

Det är angeläget att arbeta för att fler barn deltar i den småbarnspedagogiska verksamheten och att därigenom främja genomförandet av barnets rättigheter. Investeringar i småbarnspedagogik är enligt internationella studier mycket lönsamma också för de offentliga finanserna.

Konsekvenser för sysselsättningen

En av dagvårdens uppgifter är att ge vårdnadshavarna möjlighet att samordna familjelivet och arbetet. Det pris familjen betalar för de småbarnspedagogiska tjänsterna är avgörande vid bedömningen av huruvida en tjänst gör det möjligt för föräldrarna att arbeta. Det är inom alla inkomstklasser viktigt att avgiftsnivåerna förebygger uppkomsten av bidragsfällor eller andra fenomen som fördröjer övergången till arbetslivet.

OECD:s landsrapport från januari i år fäste uppmärksamhet vid det låga sysselsättningstalet för småbarnsmammor i Finland. Mammornas återgång till arbetet påverkas enligt en undersökning av Institutet för hälsa och välfärd särskilt av kvaliteten på den tillgängliga dagvården. Om kvaliteten inte motsvarar mammans önskemål utnyttjas hemvårdsstödet längre. Kvaliteten avgörs enligt mammornas uppfattning i första hand av avgifterna och gruppstorleken.

Enligt Statens ekonomiska forskningscentral VATT blir konsekvenserna särskilt tydliga i fråga om låginkomstfamiljer. För dem är incitamenten att ta emot arbete mycket små. Till största delen beror detta på att bostadsbidraget ökar med ökat antal barn, men i familjer med små barn försämrar incitamenten dessutom av dagvårdsavgifterna och stödet för hemvård av barn. Det är positivt att propositionen syftar till att motverka bidragsfällor särskilt för ensamförsörjare och de trepersonersfamiljer som har de lägsta inkomsterna. För dem sjunker avgifterna eller hålls kvar oförändrade tack vare att nollavgiftsklassen behålls. Familjer som får sänkta klientavgifter kan förväntas utnyttja den offentliga småbarnspedagogiken mer än i dag.

Avgiftshöjningarna har större konsekvenser för mammornas återgång till arbetslivet i de medelinkomstfamiljer där man utifrån de sammantagna inkomsterna hänförs till den högsta avgiftsklassen och mamman, som ofta har lägre inkomst, skulle tvingas lägga större delen av sin lön på avgifter för småbarnspedagogik. Det finns därför risk för att avgiftshöjningarna ytterligare försvagar sysselsättningstalet bland kvinnor i åldern 25—40 år.

Utlåtande ShUU 4/2016 rd

Enligt uppgift är dock avgiftshöjningarnas effekter på sysselsättningen små, eftersom höjningarna riktas till medel- och höginkomstfamiljerna och de inte är särskilt benägna att reagera på förändringar i de ekonomiska incitamenten.

Ekonomiska konsekvenser

Vid en beräkning av propositionens ekonomiska konsekvenser har det bedömts att lagförslaget inte minskar utnyttjandet av kommunala småbarnspedagogiska tjänster. I beräkningarna antas det vidare att kommunerna övergår till att ta ut de högsta avgifter som avses i lagstiftningen. Utskottet konstaterar att de extra inkomster kommunerna får från klientavgifterna kan bli mindre än målet på 54 miljoner euro, beroende på familjernas framtida preferenser och kommunernas beslut i avgiftsfrågan.

Höjningarna av klientavgifterna inom småbarnspedagogiken försvagar barnfamiljernas ekonomiska ställning och ökar risken för fattigdom. De största avgiftshöjningarna riktas till familjer där vårdnadshavarnas sammanlagda inkomster överstiger 6 111 euro per månad, dvs. till medel- och höginkomstfamiljer. Också i de här familjerna kan de disponibla inkomsterna efter bland annat bostadsutgifter vara små. Barnfamiljerna utsätts också för andra åtgärder som försvagar ekonomin, däribland höjningen av avgifterna för eftermiddagsvård, nedskärningarna i föräldradagpenningen och de stigande boendekostnaderna. Två av fem familjer har redan i dag svårt att få pengarna att räcka till. I småbarnsfamiljer med medelinkomst har var femte familj problem med försörjningen.

Utskottet har flera gånger påpekat att den sammantagna effekten av olika reformer som påverkar barnfamiljerna inte får bli oskäligen (se GrUU 19/2016 rd, s. 2, och GrUU 12/2015 rd, s. 5). Social- och hälsovårdsutskottet anser att regeringen måste bevaka och bedöma vilka faktiska konsekvenser genomförandet av reformen har för barnfamiljernas ekonomiska ställning. Likaså måste regeringen förbättra samordningen mellan olika förvaltningsområden när den bereder lagstiftningsändringar som påverkar barnfamiljerna.

Detaljsynpunkter

1. Fastställande av avgift för familjer i vilka föräldrarna lever åtskilda

I propositionen finns bestämmelser om hur avgifterna ska fastställas i situationer där barnets vårdnadshavare bor på olika adresser och småbarnspedagogik ordnas i två kommuner. Däremot finns inga bestämmelser om kommunens rätt till statsandelar eller hur kostnadsansvaret fördelas när ansvaret för ordnandet ligger på två kommuner. Utskottet anser att frågan om kostnadsansvaret bör utredas.

2. Ikraftträdande

De föreslagna avgifterna avses träda i kraft redan den 1 augusti 2016. Tiden mellan stadfästandet och ikraftträdandet av lagen är ytterst kort, och till exempel ändringarna av kommunernas klientuppgiftssystem kräver tid. Det är därför bra att kommunerna kan tillämpa avgifterna enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården ändra fram till slutet av året. Lagförslagets be-

Utlåtande ShUU 4/2016 rd

stämmelse om att kommunen är skyldig att betala tillbaka överbetalda avgifter orsakar en hel del extra arbete i kommunerna. Utskottet föreslår att kulturutskottet överväger om återbetalningen av avgifter kan slopas.

3. Ändring av hänvisningsbestämmelse

I 10 a § i den gällande klientavgiftslagen (734/1992) föreskrivs om de inkomster som ligger till grund för bestämmande av dagvårdsavgift. I den nu aktuella propositionen föreslår regeringen att den paragrafen upphävs och att bestämmelser om inkomsterna ges i 11 § i förslaget till lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Enligt 6 § 1 mom. i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) ska man när vårdtillägget bestäms beakta som familjens inkomster vad som stadgas i 10 a § lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992). Kulturutskottet bör ändra bestämmelsen så att den hänvisar till 11 § i den föreslagna lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 1.6.2016

I den avgörande behandlingen deltog

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Arja Juvonen saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Sanna Lauslahti saml
medlem Anne Louhelainen saf
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Juha Pylväs cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Annika Saarikko cent
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Martti Talja cent
ersättare Ilmari Nurminen sd.

Sekreterare var

Utlåtande ShUU 4/2016 rd

utskottsråd Eila Mäkipää.

Utlåtande ShUU 4/2016 rd

Avvikande mening

Motivering

De föreslagna höjningarna av avgifterna inom småbarnspedagogiken är oskäligen. En höjning på upp till 22 procent har oundvikligen konsekvenser inte bara för barnfamiljernas försörjning och välfärd utan också för de vårdlösningar familjerna måste fatta och därigenom för såväl sysselsättningen som jämställdheten mellan könen.

Regeringens konsekvensbedömningar är bristfälliga: det finns ingen systematisk bedömning av konsekvenserna för barnen och inte heller har det gjorts bedömningarna av konsekvenserna för jämställdheten. Förslagets konsekvenser för sysselsättningen och hemvården har inte bedömts.

I propositionen sägs att den privata småbarnspedagogiken och hemvården kan öka, men regeringens utvecklar inte frågan och gör inget åt de möjliga negativa konsekvenserna.

Avgiftshöjningarna är så stora att det är mycket sannolikt att fler barn vårdas i hemmet. I Finland är det företrädesvis kvinnorna som bär ansvaret för vården. Hela 98 procent av alla som får stöd för hemvård är kvinnor, medan männens andel ökat ytterst långsamt. När kvinnorna nu i än större utsträckning stannar hemma försvagas deras ställning på arbetsmarknaden, vilket har effekter för hela arbetskarriären. Om fler väljer hemvård sjunker sysselsättningen, vilket står i konflikt med regeringens egna mål.

Som också social- och hälsovårdsutskottet säger i sitt utlåtande är småbarnspedagogik en tjänst avsedd för barnen och familjerna; den ska främja en helhetsmässig utveckling och ett helhetsmässigt välbefinnande, stödja förutsättningarna för inläring, främja skolfärdigheterna och förebygga marginalisering. Den småbarnspedagogiska verksamheten är av stor betydelse för formandet och upprätthållandet av barnets relationer till andra barn och för utvecklingen av sociala färdigheter. I småbarnspedagogiken realiserar ett flertal av de rättigheter som tryggas genom FN:s konvention om barnets rättigheter. Samtidigt stöds föräldrarna i sin fostringsuppgift. Småbarnspedagogiken främjar också den i konventionen tryggade rätten till delaktighet och likställdhet och realiserar barnets rätt till fritid, lek, rekreation och kultur. Barnen i de mest utsatta familjerna drar den största nytta av småbarnspedagogiken. Stöden för småbarnspedagogik påverkar i vilken utsträckning särskilt barn till låginkomsttagare deltar i verksamheten. Regeringens proposition om höjning av avgifterna för småbarnspedagogik stöder inte de här målen utan gör det tvärtom svårare att nå upp till dem. Propositionen ökar också ojämlikheten mellan barnen och barnfamiljerna.

Deltagandet i småbarnspedagogisk verksamhet är svagare i Finland än i de övriga EU-länderna och propositionen leder till att situationen försämras ytterligare. Det hämmar möjligheterna att uppnå EU:s och Finlands mål om att 95 procent av alla barn över fyra ska delta i småbarnspedagogisk verksamhet. Den största avgiftshöjningen (22 %) slår mot en stor del av barnfamiljerna och mot många familjer med mycket måttliga inkomster. Höjningen påverkar kraftigt deras ekonomi. Målet borde snarare vara en avgiftsfri småbarnspedagogik och dagvård för alla barn över tre år.

Utlåtande ShUU 4/2016 rd

Småbarnspedagogiken är viktig i strävan att förebygga marginalisering och främja jämlikheten mellan barnen. Den jämnar ut effekterna av familjernas inkomstskillnader, lägger en jämlik grund för studierna och stöder utvecklingen av de sociala färdigheterna och barnets relationer till andra barn. Det strider mot barnets intresse att det deltar mindre i småbarnspedagogisk verksamhet. Samtidigt ökar ojämlikheten mellan barnfamiljerna och barnen. Vi hänvisar till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande och föreslår att höjningen av klientavgifterna inom småbarnspedagogiken slopas.

Avvikande mening

Vi föreslår

att kulturutskottet ändrar 5—8 § i lagförslag 1 så att avgifterna inom småbarnspedagogiken inte höjs.

Helsingfors 1.6.2016

Outi Alanko-Kahiluoto gröna
Tuula Haatainen sd
Anneli Kiljunen sd
Aino-Kaisa Pekonen vänst
Ilmari Nurminen sd