

Sivistysvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 228/2022 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Tarja Kahiluoto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Hanna Salokaarto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Allan Seuri, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Jussi Lammassaari, valtiovarainministeriö
- kehittämisspäälikkö Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- johtava asiantuntija Aino Närkki, Hyvinvointiala HALI ry
- erityisasiantuntija Auli Setälä, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- varhaiskasvatuksen asiantuntija Jaana Lahdenperä-Laine, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Opetushallitus
- Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- Suomen Vanhempainliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia siten, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettaisiin nostamalla tulo rajoja 33 prosenttia.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2022 vp

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.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2023.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016, asiakasmaksulaki) 5 §:ssä säädetään kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksusta. Säännöksen 1 momentin mukaan kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu saa olla enintään perheen koon mukaan määräytyvän maksuprosentin osoittama euromäärä vähimmäistulorajan ylittävstä kuukausitulosta. Pykälän 2 momentissa säädetään tulorajoista ja maksuprosenteista ja 3 momentissa tulorajan korottamisesta yli kuusihenkisten perheiden osalta. Pykälän 2 ja 3 momentin euromääriä tarkistetaan joka toinen vuosi yleisen ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti. Asiakasmaksulaissa säädetään varhaiskasvatuksesta perittävistä enimmäismaksuista, ja kunta voi niin halutessaan periä myös laissa säädettyjä matalampia maksuja.

Asiakasmaksulain 5 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksujen määräytymisen perusteena olevia tulorajoja korotetaan 33 prosenttia. Maksuprosentit säilyvät ennallaan siten, että ne ovat 10,70 prosenttia riippumatta perheen koosta. Hallituksen esityksen mukaan arviolta noin 30 000 kotitaloutta siirtyy muutosten myötä maksuttomaan varhaiskasvatukseen. Kuntien maksutuottojen arvioidaan alenevan muutoksen johdosta n. 70 milj. euroa.

Esitetyillä muutoksilla tavoitellaan muun muassa työnteon kannustimien, pieni- ja keskituloisten perheiden aseman sekä lapsiperheiden ostovoiman parantamista. Sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä kannatettavana ja puoltaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja koskevan lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomioin.

Maksutulokertymän vähenemisen kompensointi

Hallituksen esityksessä todetaan, että varhaiskasvatuksen maksutuottojen menetystä ja volyymin kasvua kompensoidaan 1.1.2023 alkaen kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta kunnille. Kun yhteisövero ei kohdennu kuntiin samassa suhteessa kuin mitä kunnat menettävät varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuloina, lievennetään tästä aiheutuvaa haittaa ylikompensaatiolla. Maksutulokertymän menetystä kompensoidaan kohdentamalla 100 milj. euroa yhteisöveron tuottoa kunnille.

Lähtökohta varhaiskasvatusmaksujen alentamisen täysimääräisestä kompensoinnista on kannatettava. Sivistysvaliokunta yhtyy kuitenkin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin näkemyksiin sii-

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2022 vp

tä, että lakimuutoksesta aiheutuvat vaikutukset ja valittu kompensatiotapa eivät kohdistu kuntiin parhaalla mahdollisella tavalla. Osalle kunnista varhaiskasvatuksen maksutuottomenetykset ja kustannusten lisääntyminen merkitsevät kunnan talouden heikentymistä enemmän kuin mitä yhteisöveron jako-osuuden korotus lisää kunnan tuloja. Vastaavasti osassa kuntia yhteisöveron jako-osuuden muutos johtaa ylikompensointiin.

Asiantuntijalausunnossa todetaan, että yhteisöverotuloille on tyypillistä suhdanneherkkyys. Yhteisöveron tuotto voi vaihdella koko maan tasolla huomattavasti vuodesta toiseen, ja myös kuntakohtaiset vaihtelut voivat olla suuria erityisesti, jos kunnassa on vain vähän yrityksiä tai yritykset ovat keskittyneet samalle toimialalle. Esitettyyn kompensatiotapaan liittyy näin ollen riskejä tilanteessa, jossa kansainvälisen talouden näkymät ovat epävarmat.

Eri asiantuntijalausunnoissa on tuotu esille, että vaihtoehtoinen tapa toteuttaa ehdotettu muutos olisi voinut olla se, että kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain (618/2021) mukaisesti valtionosuustehtäviin liittyvät maksutuottojen menetykset olisi korvattu ensisijaisesti peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Tämä vaihtoehto olisi saattanut vähentää korvausten kohdentumiseen ja määrään liittyviä ongelmia.

Myös sivistysvaliokunta katsoo, että kuntakohtaisesti valtionosuuksien kautta toteutettu kompensatio olisi ollut yksittäisten kuntien kannalta osuvampi. Saadun selvityksen mukaan nyt ehdotettuun ratkaisuun on kuitenkin päädytty, koska kompensation toteuttaminen valtionosuuksien kautta olisi edellyttänyt sovittujen valtiontalouden kehysten ylittämistä, kun taas valittu malli voidaan toteuttaa kehysten puitteissa.

Kuntien kannalta voidaan pitää positiivisena, että tuotto-osuus yhteisöveron tuotosta jatkuu korotettuna myös tulevina vuosina eikä ole riippuvainen siitä, että varhaiskasvatustalouden lasten määrän ennustetaan laskevan Manner-Suomessa noin 7,7 %:lla vuosien 2020 ja 2024 välillä. Lisäksi on huomattava, että kunnat saavat yhteisöveron korotuksen 1.1.2023 lukien, vaikka nyt käsiteltävänä oleva laki esitetään tulemaan voimaan vasta 1.3.2023.

Yksityiset palveluntuottajat

Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alennus saattaa vaikuttaa yksityisen varhaiskasvatuksen kysyntään heikentävästi, jos yksityisen toiminnan maksut ovat merkittävässä määrin korkeammat kuin kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen maksut. Tästä syystä yksityisen hoidon tuen hoitolisään esitetään 100 euron korotusta, ja asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 236/2022 vp) on myös parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Ehdotettu korotus kohdentuu kuitenkin vain kaikkein pienituloisimpiin perheisiin, sillä hoitolisä on tulosidonnainen etuus. Suuri osa yksityisen hoidon tukea saavista varhaiskasvatuksen palveluntuottajista ei näin ollen hyödy hoitolisän korotuksesta. Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että erotus kunnan varhaiskasvatuksen ja yksityisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen välillä voi suurentua ja siten heikentää yksityisten palveluntuottajien toiminnan edellytyksiä.

Valiokunnan asiantuntijalausunnossa kritisoidaan sitä, että esityksessä ei millään tavalla oteta huomioon yksityisen palvelutoiminnan asiakkaiden omavastuusuusuuksien pienentämistä. Kunnissa on tahtotila pyrkiä siihen, että yksityinen toiminta olisi kaikille perheille yhdenvertainen vaih-

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2022 vp

toehto. Tulosidonnaisen palvelusetelin arvoa määriteltäessä periaatteena käytetään yleensä asiakasmaksulain mukaisia tulorajoja. Nyt ehdotettavan muutoksen osalta ei ole huomioitu muutoksen vaikutuksia yksityisen palvelutuotannon ja kunnille muutoksesta aiheutuvien kustannusten osalta. Tämä osaltaan lisää kuntien kustannuspainetta ja jättää rahoitusvastuun tältä osin yksin kuntien hoidettavaksi. Vaarana on, että yksityisestä toiminnasta tapahtuu merkittävää siirtymää kunnan omaan toimintaan, mikäli kunta ei kompensoi muutosta palveluntuottajalle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastineessa todetaan, että yksityisen varhaiskasvatuksen järjestämislaajuus vaihtelee kunnittain. Monissa kunnissa yksityisiä palveluntuottajia on paljon, kun taas toisissa kunnissa ei ole lainkaan yksityisiä päiväkoteja. Jos kunnassa suositetaan suuressa määrin yksityistä varhaiskasvatusta, on hallituksen esityksen mukainen maksutulokertymän vähennys vastaavasti pienempi. Tällöin kunnalle jää enemmän liikkumavaraa myös yksityisen varhaiskasvatuksen tukemiseen, koska yhteisöveron tuoton lisäys kunnille ei ole sidottu siihen, kuinka paljon kunnassa on yksityistä tuotantoa. Siitä, missä määrin kunnassa varhaiskasvatus järjestetään kunnan omana toimintana tai yksityisenä toimintana, ei voida lailla säätää.

Sivistysvaliokunta on aiempaa asiakasmaksulain muutosta käsitellessään painottanut, että varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisen moninaisuus ja perheiden aito valinnanmahdollisuus tulee mahdollistaa jatkossakin ja että varhaiskasvatuksen palvelutuotannon valtakunnan tason ohjauksessa tulee huolehtia perheiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista mm. siten, että perheen tulotaso ei muodostu valintoihin vaikuttavaksi tekijäksi (SiVM 12/2020 vp). Valiokunta katsoo, että huoltajilla tulee edelleen säilyä tosiasiallinen mahdollisuus valita lapselleen sopivin varhaiskasvatuksen järjestäjä.

Lain voimaantulo

Asiakasmaksulain muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.3.2023 alkaen. Asiantuntijalausunnossa on pidetty aikataulua kuntien kannalta ongelmallisena, koska kunnat eivät ehdi tekemään tarvittavia päätöksiä, korjaamaan järjestelmiä ja pohtimaan taloudellisia vaikutuksia tässä aikataulussa. Tilanne merkitsee takautuvien päätösten tekemistä keväällä ja lisää hallinnollista työtä, joten lain voimaantuloa on ehdotettu siirrettäväksi ensi vuoden elokuun alkuun.

Myös valiokunta katsoo, että aikataulua voidaan pitää kunnianhimoisena. Vaikka kunnat voivat tehdä ehdotetun lain mukaiset maksujen tarkistukset käyttäen samoja perheiden tulotietoja, joita käytettiin elokuussa 2022 maksujen tarkistuksen yhteydessä, johtaa ehdotettu lain voimaantuloajankohda siihen, että kunnilla on tosiasiallisesti hyvin lyhyt aika maksujärjestelmien uudistamiseen ja uusien maksupäätösten valmisteluun. Jos maksujen alentaminen lisää varhaiskasvatuksen kysyntää, kunnat joutuvat myös mahdollisesti avaamaan uusia ryhmiä ja palkkaamaan lisää työntekijöitä.

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksen valmistelun alkuvaiheessa lähtökohtana oli, että laki tulisi voimaan 1.1.2023, sillä esityksen tarkoituksena on tukea lapsiperheitä taloudellisesti haastavina aikoina elinkustannusten noustessa jyrkästi. Esityksen valmistelun aikana pidetyssä kuulemistilaisuudessa osa kuultavista on puolestaan toivonut lain voimaantuloajankohdaksi 1.8.2023, jotta kuntien hallinnollista rasitetta voitaisiin vähentää. Voimaantulon siirtäminen vuoden 2023 elokuulle johtaisi kuitenkin siihen, että esityksellä tavoiteltava taloudellinen helppo-

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2022 vp

tus perheille viivästyisi. Näin ollen voimaantuloajaksi ehdotettu 1.3.2023 on kompromissi eri intressitahojen välillä. Sivistysvaliokunta pitää tehtyä ratkaisua tarkoituksenmukaisena.

Osaavan työvoiman saatavuus

Laadukkaan varhaiskasvatuksen järjestäminen edellyttää riittäviä resursseja ja ammattitaitoista henkilöstöä. Sivistysvaliokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota tarpeeseen huolehtia varhaiskasvatuksen osaavan henkilöstön riittävydestä (mm. SiVM 12/2020 vp, SiVM 12/2022 vp). Valiokunta on myös korostanut, että varhaiskasvatuksen yksi merkittävimmistä laadun tekijöistä on koulutettu ja työhön sitoutunut henkilökunta (mm. SiVM 19/2021 vp ja SiVM 14/2021 vp).

Sivistysvaliokunta on valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2023 (HE 154/2022 vp) antamassaan lausunnossa (SiVL 25/2022 vp) nostanut esiin tarpeen tarkastella erityisesti varhaiskasvatuksen opettajien aloituspaikkamäärien riittävyyttä ja alan vetovoimaa. Valiokunta on todennut, että asiasta on tarpeen tehdä perusteellinen uusi arvio ennen yliopistojen seuraavaa sopimuskautta. Valiokunta on myös viitannut eduskunnan hyväksymään lausumaan (SiVM 5/2018 vp) siitä, että valtioneuvosto huolehtii varhaiskasvatuksen opettajien koulutustarjonnan tasalaatuisesta ja riittävästä sekä alueellisesti ja kielellisesti tasapainoisesta kohdennuksesta Suomen kaikissa osissa. Valiokunta pitää edelleen välttämättömänä, että tilanteeseen löydetään pikaisesti ratkaisuja.

Lopuksi

Varhaiskasvatusmaksuja on alennettu aiemmin vuosina 2018 ja 2021. Asiantuntijalausunnossa on tuotu esiin, että jatkuvat maksuperiaatteiden muutokset ovat kunnille erittäin haastavia ja monissa kunnissa joudutaan pohtimaan, onko asiakasmaksujen periminen enää taloudellisesti järkevää. Kokonaan maksuttoman varhaiskasvatuksen osalta tarvitaan kuitenkin laajempaa yhteiskunnallista keskustelua ja pohdintaa esimerkiksi siitä, miten maksuttomuuteen olisi tarkoituksenmukaista edetä.

Valiokunta uudistaa aiemmin (SiVM 12/2020 vp) esittämänsä näkemyksen siitä, 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.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotuksen ja esitetyn kompensaatiotavan vaikutuksia seurataan jatkossa tarkasti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 228/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2022 vp

Helsingissä 23.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2022 vp
Vastalause

Vastalause

Perustelut

Perussuomalaisten mielestä hallituksen esitys varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamisesta on kokonaisuutena sekava, varhaiskasvatuksen ongelmia kasvattava ja julkista taloutta heikentävä. Perussuomalaiset ei ylipäätään ole kannattanut näiden maksujen jatkuvaa alentamista, sillä niitä on jo alennettu kahteen otteeseen vuosina 2018 ja 2021. Tämä olisi jo kolmas puuttuminen hyvin lyhyellä aikavälillä.

Esitys on tavoitteiltaan epäjohdonmukainen. Siinä halutaan parantaa erityisesti pieni- ja keskituloisten perheiden asemaa, mutta samalla todetaan, ettei vaikutus kohdistu pienituloisiin, jotka eivät tälläkään hetkellä maksa varhaiskasvatuksesta. Samalla esityksellä halutaan kompensoida sähkön hinnan nousua, mutta tähän olisi mahdollista puuttua suuremmillakin keinoilla. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentaminen sähkön hinnan nousun vuoksi on perussuomalaisten mielestä kaukaa haettua.

Esityksestä ja asiantuntijalausunnoista käy myös ilmi, että jatkuvat maksuperiaatteiden muutokset ovat kunnille erittäin haastavia, eikä kohta ole enää taloudellisesti järkevää periä maksuja, jos niitä jatkuvasti alennetaan. Taloudellisesti järkevää ei ole myöskään se, että kyseinen muutos heikentäisi julkista taloutta työllisyysvaikutuksetkin huomioon ottaen noin 91 miljoonaa euroa vuositasolla. Maksuhelpotusten rahoittaminen velalla ei perussuomalaisten mielestä ole kestävää eikä vastuullista taloudenpitoa, vaan vastaavat säästöt tulisi hakea sellaisista menokohteista, jotka eivät palvele suomalaisten hyvinvointia ja turvallisuutta.

Asiantuntijalausunnoissa lisäksi tuotiin esiin se, että lakimuutoksesta aiheutuvat kustannukset kunnille ja valittu kompensaatiotapa eivät kohdistu oikeudenmukaisesti. Osalle kunnista maksutuottomenetykset ja kustannusten lisääntyminen merkitsevät kunnan talouden heikentymistä.

Varhaiskasvatuksessa on monilla alueilla ongelmia ja pulaa osaavasta työvoimasta. Mikäli esitys lisäisi varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrää, kuormittaisi se nykyisiä työntekijöitä entisestään. Esityksessä ei myöskään oteta riittävästi huomioon yksityisen varhaiskasvatuksen toiminnan edellytysten heikentymistä lakiehdotuksen seurauksena.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään neljä lausumaa. (*Vastalauseen lausumaehdotukset*)

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2022 vp
Vastalause

Vastalauseen lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää selvityksen tavoista tukea työnteon kannustavuutta, lapsiperheitä sekä pieni- ja keskituloisten ostovoimaa muilla tavoin kuin huonosti kohdistetulla ja kunnille epätasaisesti kompensoidulla varhaiskasvatuksen maksujen alentamisella.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa varhaiskasvatusmaksujen alentamisen vaikutusta yksityisten palveluntuottajien toimintaedellytyksiin, seuraa kunnallisen ja yksityisen palvelutuotannon maksujen eroa eri tuloluokkien osalta ja valmistelee epäkohdat korjaavan esityksen.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että hallitus korjaa varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoinnin valuviat, jotka johtavat siihen, että osassa kunnista talous heikkenee enemmän kuin mitä yhteisöveron jako-osuuden korotus lisää kunnan tuloja.*
- 4. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää yhteisöveron sijasta muita tapoja rahoittaa varhaiskasvatuksen maksujen alentamista, koska yhteisöveron käyttö on kansantaloudellisesti kestävämpi ja vastuutonta sekä kasvattaa käytännössä valtion velanottoa vastaavalla määrällä.*

Helsingissä 23.11.2022

Kaisa Juuso ps
Ari Koponen ps