

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (HE 60/2016 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Emmi Virtanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Tarja Kahiluoto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitussihteeri Johanna Huovinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitussihteeri Annika Juurikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- erikoistutkija Anna Pärnänen, Tilastokeskus
- tutkimusohjaaja Mika Kortelainen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- tutkimuspäällikkö Minna Salmi, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- taloussuunnittelupäällikkö Armi Vadén, Helsingin kaupunki
- palvelujohtaja Hannamaija Väkiparta, Jyväskylän kaupunki
- erityisasiantuntija Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- projektipäällikkö Tarja Satuli-Kukkonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- erityisasiantuntija Päivi Nykyri, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Liperin kunta.

Valiokunnan lausunto StVL 4/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta pitää erillisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja koskevan lain säätämistä tarkoituksenmukaisena. Uudessa laissa ehdotetaan säilytettäväksi samat periaatteet maksujen määräytymisestä kuin päivähoidon osalta on voimassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevassa laissa. Varhaiskasvatuksesta perittävä maksu määräytyy edelleen perheen koon ja tulojen sekä varhaiskasvatuksessa vietetyn ajan perusteella. Säädettyvät maksut ovat edelleen enimmäismääriä, joiden rajoissa kunnan tulee päättää maksusta.

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan, jonka mukaan varhaiskasvatuksen maksuja korotetaan niin, että kuntien saama maksutulojen lisäys on 54 miljoonaa euroa. Maksukorotuksista saatava lisätulo jää kokonaisuudessaan kuntasektorin tuloksi, eikä sillä ole vaikutuksia kuntien saamiin valtionosuuksiin.

Maksujen määräytyminen

Maksutulojen lisäys ehdotetaan toteutettavaksi siten, että ylintä varhaiskasvatuksesta perittävää maksua korotetaan 22 prosenttia. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän vuotta 2013 koskevan selvityksen mukaan ylintä maksua peritään noin neljäsosalta kunnallisessa varhaiskasvatuksessa olevista lapsista. Kaikkien tällä hetkellä ylintä maksua maksavien perheiden maksu ei nouse enimmäismäärään, koska maksu määräytyy enimmäismäärään asti tulojen perusteella. Samalla tuloajoja muutetaan siten, että pienituloisten yhden ja kahden lapsen yksinhuoltajien maksut pienenevät jonkin verran.

Valiokunta pitää myönteisenä, että kaikkein pienituloisimmissa kahden ja kolmen hengen perheissä varhaiskasvatuksesta perittävät maksut laskevat. Myönteistä on myös se, että sisaralennus on otettava käyttöön kaikissa maksuluokissa ja että maksutonta varhaiskasvatusta koskeva sääntely säilyy ennallaan. Suurin maksujen korotus kohdistetaan ylempään maksuluokkaan.

Kokoaikainen maksu voidaan lakiehdotuksen mukaan periä, jos lapsi on varhaiskasvatuksessa vähintään 35 tuntia viikossa. Myös osa-aikaisen varhaiskasvatuksen maksuista ehdotetaan säädettäväksi laissa. Mikäli lapsi on enintään 20 tuntia viikossa varhaiskasvatuksessa, maksu saisi olla enintään 60 % kokoaikaisesta maksusta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnat voivat edelleen käyttää varhaiskasvatusaikaan suhteutettuja, esimerkiksi tuntiperusteisia maksuja enimmäismaksun rajoissa. Monien kuntien käytännöt ovat jo muuttuneet lakiehdotusta joustavampaan maksujen luokitteluun, ja maksut joustavat sen mukaan, mikä on perheen tarve varhaiskasvatuspalveluihin. Tuntiperusteinen maksujärjestelmä ottaa paremmin huomioon työelämässä tapahtuneet muutokset ja vastaa erityisesti vuorotyötä tai epäsäännöllistä työaikaan tekevien perheiden tarpeisiin. Tuntiperusteisen maksun käyttöä puoltaa myös se, että toteutuneen käytön reaaliaikainen seuranta on helpottunut digitalisoinnin edistymisen myötä.

Valiokunnan lausunto StVL 4/2016 vp

Suhde yksityisen hoidon ja kotihoidon tukeen

Esityksessä on arvioitu, että kunnallisten varhaiskasvatuspalveluiden maksujen korotukset saattavat aiheuttaa jonkin verran siirtymää yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden piiriin. Yksityisen hoidon tuen käyttö voi muodostua houkuttavammaksi kuin kunnallinen varhaiskasvatus, jos yksityisen hoidon tuottajat eivät nosta maksujaan tai jos kunnat eivät alenna yksityisen hoidon tuen ohella maksettavaa kuntalisää.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan maksujen korotusten oletetaan myös jossain määrin pidentävän kotihoidon tuen käytön kestoa. Kotihoidon tuen käytön arvioidaan lisääntyvän siitä syystä, että varsinkin pienipalkkaisissa töissä työskenteleville äideille maksujen korotuksista tulee kannuste jäädä hoitamaan kotiin lastaan. Kumpakaan kunnalliselle varhaiskasvatukselle vaihtoehtoista tuen muotoa ei ehdoteta muutettavaksi tässä yhteydessä.

Valiokunta toteaa, että kunnilla on keskeinen rooli varhaiskasvatuksen palvelurakenteen järjestämisessä ja asiakasmaksujen muutosten vaikutukset riippuvat viime kädessä kuntien päätöksistä. Kunnat pystyvät merkittävästi vaikuttamaan palvelujen kysynnän muutoksiin ja perheiden valintoihin yksityisen hoidon tuen sekä kotihoidon tuen kuntalisien kautta. Kuntalisien osuus yksityisen hoidon tuen kokonaismäärästä on merkittävä, sillä selvitysten mukaan kuntalisien osuus koko yksityisen hoidon tuesta on keskimäärin 54 prosenttia. Nyt ehdotettujen maksukorotusten vaikutuksia muiden tukimuotojen käyttöön onkin vaikeaa luotettavasti arvioida.

Valiokunta katsoo, että kuntien päätöksenteon keskeisestä roolista huolimatta jatkossa näitä tukimuotoja on syytä tarkastella samanaikaisesti tehtäessä muutoksia varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että nyt hyväksyttävien asiakasmaksujen muutosten vaikutuksia eri varhaiskasvatuspalvelujen sekä lasten hoidon tukien käyttöön seurataan ja käytön jakaantumista muutointiin lisäselvitetään.

Lapsivaikutukset

Valiokunta pitää valitettavana, että esityksen lapsiin kohdistuvia vaikutuksia on esityksessä tarkasteltu vain erilaisiin perheisiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten osalta. Sen sijaan esityksen vaikutuksia lasten asemaan ja lasten oikeuksien toteutumiseen ei ole arvioitu.

Valiokunta korostaa, että oikeus varhaiskasvatukseen on lapselle kuuluva oikeus. Varhaiskasvatus on lasten ja perheiden palvelu, jolla edistetään lapsen kokonaisvaltaista hyvinvointia ja kehitystä, edistetään oppimista ja kouluvalmiuksia sekä ehkäistään syrjäytymistä. Varhaiskasvatuksella on suuri merkitys lapsen vertaissuhteiden muodostumiselle ja ylläpitämiselle sekä sosiaalisten taitojen kehittämiselle. Varhaiskasvatuksella toteutetaan useita YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuja oikeuksia sekä tuetaan vanhempia heidän kasvatustehtävässään. Varhaiskasvatuksella myös edistetään sopimuksessa turvattua lasten osallisuutta ja yhdenvertaisuutta samoin kuin toteutetaan lapsen oikeutta vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoimintaan ja kulttuuriin.

OECD:n tutkimusten (Education Today 2013) mukaan pidempiaikainen varhaiskasvatukseen osallistuminen näkyy selvästi 15-vuotiaiden oppimistuloksissa. Eniten varhaiskasvatuksesta hyötyvät heikoimmassa asemassa olevien perheiden lapset. Kuten esityksessä on kuvattu, monissa

Valiokunnan lausunto StVL 4/2016 vp

Euroopan maissa maksupolitiikalla pyritään edistämään lasten varhaiskasvatukseen osallistumista. Varhaiskasvatukseen liittyvillä tuilla on vaikutusta erityisesti pienituloisten vanhempien lasten osallistumiseen varhaiskasvatukseen.

Suomessa varhaiskasvatukseen osallistuu selvästi vähemmän lapsia kuin muissa Pohjoismaissa, EU-maissa ja OECD-maissa. Varhaiskasvatuksen käyttö on yleisintä ylempiin tulokymmenyksiin kuuluvissa perheissä. Sen sijaan kahteen alimpaan tulokymmenykseen kuuluvien perheiden alle kouluikäisistä lapsista vain reilu kolmannes on kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä. Suomi on kuitenkin sitoutunut siihen EU:n tavoitteeseen, että 95 % neljä vuotta täyttäneistä lapsista olisi varhaiskasvatuksessa vuoteen 2020 mennessä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että lasten osallistumista varhaiskasvatukseen pyritään lisäämään ja siten edistämään lapsen oikeuksien toteutumista. Kansainvälisten tutkimusten mukaan varhaiskasvatukseen investointi on myös julkiselle taloudelle hyvin tuottava investointi.

Vaikutukset työllisyyteen

Päivähoidon yhtenä tehtävänä on mahdollistaa lapsen huoltajille perheen ja työn yhteensovittaminen. Perheen varhaiskasvatuspalveluista maksama hinta on keskeinen tekijä arvioitaessa sitä, mahdollistaako palvelu vanhemman työssäkäynnin. Maksujen tason määrittelyllä on tärkeää estää kannustinloukkujen syntymistä tai muita työelämään siirtymisen viivästymiseen vaikuttavia tekijöitä kaikkien tuloluokkien kohdalla.

OECD:n maaraportissa on kuluva vuoden tammikuussa kiinnitetty huomiota pienten lasten äitien alhaiseen työllisyysasteeseen Suomessa. Äitien töihin paluuseen on THL:n tutkimuksessa havaittu vaikuttavan erityisesti saatavilla olevan päivähoidon laatu. Jos laatu ei vastaa äidin toiveita, kotihoidon tuen käyttö pitkittyy. Laatua määrittävät äitien näkemysten mukaan eniten maksut ja ryhmäkoot.

VATT:n tutkimusten mukaan pienituloisissa perheissä kannustinloukkuongelmat kärjistyvät ja kannustimet ottaa työtä vastaan ovat hyvin pienet. Pääosin tämä johtuu asumistuen lisääntymisestä lasten lukumäärän kasvaessa, mutta pienten lasten perheissä kannustavuutta heikentävät päivähoitomaksut ja lasten kotihoidon tuki. Valiokunta pitää myönteisenä, että esityksellä kannustinloukkuvaikutuksia pyritään vähentämään etenkin yksinhuoltajien ja pienituloisimpien kolmihenken perheiden osalta, joiden maksut alenevat tai pysyvät ennallaan nollamaksuluokan säilymisen myötä. Niissä perheissä, joilla asiakasmaksut laskevat, julkisen varhaiskasvatuksen käytön ja vanhempien työssäkäynnin voidaan olettaa kasvavan.

Maksujen korotuksilla on suurempi vaikutus äidin työelämään paluuseen niissä keskituloisissa perheissä, joissa yhteisten tulojen perusteella jouduttaisiin ylimpään maksuluokkaan ja pienempituloisen äidin palkka menisi suurelta osin varhaiskasvatuksen maksuihin. Onkin olemassa riski siitä, että maksujen korotukset entisestään heikentävät 25—40-vuotiaiden naisten työllisyysastetta.

Valiokunnan lausunto StVL 4/2016 vp

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitettyjen maksukorotusten vaikutukset työllisyyteen ovat kuitenkin vähäisiä, koska keski- ja hyvätuloiset perheet, joihin korotukset kohdistuvat, eivät kovin herkästi reagoi taloudellisten kannusteiden muuttumiseen.

Taloudellisten vaikutusten arviointi

Esityksen taloudellisia vaikutuksia laskettaessa on arvioitu, ettei lakiehdotus vähennä kunnallisten varhaiskasvatuspalvelujen käyttöä. Lisäksi on oletettu, että kunnat siirtyvät perimään perheiltä lakiehdotuksen mukaisia enimmäismaksuja. Valiokunta toteaa, että asiakasmaksuista saatava lisätulo kunnille saattaa jäädä esityksellä tavoiteltua 54 miljoonaa euroa pienemmäksi sekä perheiden muuttuvien valintojen että kuntien tekemien päätösten johdosta.

Valiokunta toteaa, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen korotukset heikentävät lapsiperheiden taloudellista asemaa ja lisäävät myös köyhyysriskiä. Suurimmat maksujen korotukset kohdistuvat perheisiin, joissa huoltajien yhteenlasketut tulot ylittävät 6 111 euroa eli keskituloisiin ja suurituloisiin perheisiin. Näissäkin perheissä muun muassa asumismenojen jälkeen käytettävissä olevien tulojen määrä saattaa olla vähäinen. Lapsiperheisiin kohdistuu myös muita perheiden toimeentuloa heikentäviä toimia, kuten iltapäivähoidon maksujen korotukset, vanhempainpäivärahojen leikkaukset sekä asumiskustannusten nousu. Kahdella viidestä perheestä on jo tällä hetkellä toimeentulo-ongelmia. Pikkulapsiperheissä toimeentulo-ongelmia on myös joka viidennessä keskituloisessa perheessä.

Perustuslakivaliokunta on useita kertoja kiinnittänyt huomiota siihen, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 19/2016 vp, s. 2 ja PeVL 12/2015 vp, s. 5). Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo, että hallituksen tulee seurata ja arvioida eri uudistusten toimeenpanon tosiasiallisia vaikutuksia lapsiperheiden taloudelliseen asemaan. Samoin hallituksen tulee parantaa eri hallinnonalojen välistä koordinaatiota valmisteltaessa lapsiperheiden asemaan vaikuttavia lainsäädäntömuutoksia.

Yksityiskohtaisia huomioita

1. Erillään asuvien perheiden maksujen määrääminen

Esityksessä on säännökset maksujen määräytymisestä silloin, kun lapsen huoltajat asuvat eri osoitteissa ja lapselle järjestetään varhaiskasvatusta kahden kunnan alueella. Sen sijaan laissa ei ole säännöksiä siitä, miten kunta on oikeutettu valtionosuuksiin tai miten kustannusvastuu jakaantuu silloin, kun järjestämisvastuu jakaantuu kahdelle kunnalle. Valiokunta katsoo, että kustannusvastuuta olisi hyvä jatkossa selkeyttää.

2. Voimaantulo

Esitettyjen maksujen on tarkoitus tulla voimaan jo 1.8.2016. Lain vahvistamisen ja sen voimaantulon väliin jäävä aika on äärimmäisen lyhyt, ja esimerkiksi asiakastietojärjestelmien muuttaminen kunnissa vaatii aikaa. Tästä syystä on hyvä, että kunnat voivat soveltaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisia maksuja kuluvan vuoden loppuun saakka. La-

Valiokunnan lausunto StVL 4/2016 vp

kiehdotuksen mukainen kunnan velvoite palauttaa loppuvuonna mahdollisesti liikaa peritty maksu aiheuttaa kunnissa paljon lisätyötä. Valiokunta esittää sivistysvaliokunnalle harkittavaksi maksujen palautuksesta luopumista.

3. Viittaussäännöksen muuttaminen

Voimassa olevan asiakasmaksulain (734/1992) 10 a §:ssä säädetään päivähoitomaksun määrittämisen perusteena olevista tuloista. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä em. pykälä ehdotetaan kumottavaksi ja tuloista säädettäväksi ehdotetun varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 11 §:ssä. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 6 §:n 1 momentin mukaan hoitolisää määrättäessä perheen tuloina otetaan huomioon, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 10 a §:ssä säädetään. Sivistysvaliokunnan tulisi muuttaa säännöstä niin, että siinä viitattaisiin ehdotetun varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 11 §:ään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että sivistysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Sanna Lauslahti kok
jäsen Anne Louhelainen ps
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Annika Saarikko kesk
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Martti Talja kesk
varajäsen Ilmari Nurminen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää

Valiokunnan lausunto StVL 4/2016 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Esitetyt varhaiskasvatuksen maksukorotukset ovat kohtuuttoman korkeita. Jopa 22 %:n maksukorotuksella on väistämättä vaikutuksia paitsi lapsiperheiden toimeentuloon ja hyvinvointiin myös tehtäviin hoitoratkaisuihin ja sitä kautta sekä työllisyyteen että sukupuolten tasa-arvoon.

Hallitus on tehnyt puutteelliset vaikutusarvioinnit esitykselleen: systemaattista lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty eikä myöskään sukupuolivaikutuksia ja tasa-arvovaikutuksia ole arvioitu. Vaikutuksia työllisyyteen ja kotihoiton lisääntymiseen ei ole arvioitu.

Esityksessä todetaan, että yksityinen varhaiskasvatus ja kotihoito saattavat lisääntyä, mutta tähän ei pureuduta eikä mahdollisille negatiivisille vaikutuksille tehdä mitään.

On hyvin todennäköistä, että näin suuret maksukorotukset lisäävät lasten hoitamista kotona. Hoitovastuu kohdistuu Suomessa korostuneesti naisille: 98 % kotihoiton tukea saavista on naisia ja miesten osuus on noussut äärimmäisen hitaasti. Naisten jääminen vieläkin lisääntyvissä määrin kotiin heikentää naisten asemaa työmarkkinoilla, millä on vaikutuksia koko työuraan. Lisääntyvä kotihoito heikentää työllisyyttä, mikä on ristiriidassa hallituksen omienkin tavoitteiden kanssa.

Kuten sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossakin todetaan, varhaiskasvatus on lasten ja perheiden palvelu, jolla edistetään lapsen kokonaisvaltaista hyvinvointia ja kehitystä, edistetään oppimista ja kouluvalmiuksia sekä ehkäistään syrjäytymistä. Varhaiskasvatuksella on suuri merkitys lapsen vertaissuhteiden muodostumiselle ja ylläpitämiselle sekä sosiaalisten taitojen kehitymiselle. Varhaiskasvatuksella toteutetaan useita YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuja oikeuksia sekä tuetaan vanhempia heidän kasvatustehtävässään. Varhaiskasvatuksella myös edistetään sopimuksessa turvattua lasten osallisuutta ja yhdenvertaisuutta, samoin kuin toteutetaan lapsen oikeutta vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoimintaan ja kulttuuriin. Eniten varhaiskasvatuksesta hyötyvät heikoimmassa asemassa olevien perheiden lapset. Varhaiskasvatukseen liittyvillä tuilla on vaikutusta erityisesti pienituloisten vanhempien lapsien osallistumiseen varhaiskasvatukseen. Hallituksen esitys varhaiskasvatuksen maksujen korottamisesta ei tue näitä tavoitteita vaan vaikeuttaa niiden saavuttamista ja lisää lasten ja lapsiperheiden eriarvoisuutta.

Varhaiskasvatukseen osallistutaan Suomessa heikommin kuin muissa EU-maissa, ja esitys tullee heikentämään tilannetta entisestään. Tämä heikentää mahdollisuutta saavuttaa EU:n ja Suomen tavoite siitä, että yli 4-vuotiaista 95 % osallistuisi varhaiskasvatukseen. Korkein maksukorotus (22 %) osuu suureen joukkoon lapsiperheistä ja hyvinkin keskituloiisiin perheisiin, joiden talous-tilanteeseen korotuksella on suuri vaikutus. Tavoitteena tulisi pikemminkin olla maksuton varhaiskasvatus ja päivähoito kaikille yli 3-vuotiaille lapsille.

Varhaiskasvatuksella on tärkeä rooli syrjäytymisen ehkäisyssä ja lasten välisen tasa-arvon edistämisessä. Se tasaa perheiden välisten tuloerojen vaikutusta, luo tasa-arvoista pohjaa opintielle sekä tukee sosiaalisten taitojen kehitystä ja lapsen vertaissuhteita. Vähenevä osallistuminen varhaiskasvatukseen on lapsen edun vastaista ja lisää lapsiperheiden ja lasten välistä eriarvoisuutta.

Valiokunnan lausunto StVL 4/2016 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon viitaten esitämme, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen korottamisesta luovutaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sivistysvaliokunta muuttaa 1. lakiehdotuksen 5—8 §:ää siten, ettei varhaiskasvatuksen maksuja koroteta.

Helsingissä 1.6.2016

Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Tuula Haatainen sd
Anneli Kiljunen sd
Aino-Kaisa Pekonen vas
Ilmari Nurminen sd