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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia siten, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettaisiin nostamalla tulorajoja 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.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2021.

———

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
PERUSTELUT....3
1 Asian tausta ja valmistelu....3
2 Nykytila ja sen arviointi....3
3 Tavoitteet....6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset....6
4.1 Keskeiset ehdotukset....6
4.2 Pääasialliset vaikutukset....7
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset....7
4.2.1.1 Taloudelliset vaikutukset perheisiin....7
4.2.1.2 Taloudellisen vaikutukset yrityksiin....8
4.2.1.3 Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen....9
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan....11
4.2.3 Vaikutukset yritysten toimintaan....11
4.2.4 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin....12
4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset....13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot....14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset....14
6 Lausuntopalaute....15
7 Voimaantulo....16
8 Suhde muihin esityksiin....16
8.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä....16
8.2 Suhde talousarvioesitykseen....16
LAKIEHDOTUS....17
Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta....17
LIITE....19
RINNAKKAISTEKSTIT....19
Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta....19

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Hallitus päätti budjettiriihessä 16.9.2020 osana työllistymisen edistämistä koskevia toimenpiteitä alentaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja 70 miljoonalla eurolla. Maksujen alentaminen lisää työnteon kannustimia parantamalla työstä saatavaa taloudellista hyötyä ja parantaa erityisesti pieni- ja keskituloisten perheiden asemaa. Työllisyyden kasvulla on varhaiskasvatuksen kysyntää vahvistava vaikutus. Kysynnän vahvistuminen tukee näin hallituksen tavoitetta varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamisesta.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Valmisteluaikataulun kiireellisyydestä johtuen hallituksen esityksestä järjestettiin lausuntokierroksen sijaan 9.10. 2020 kuulemistilaisuus keskeisille sidosryhmille. Palautetta kuvataan jäljempänä jaksossa 6.

Valmisteluaikataulun kiireellisyydestä johtuen esitystä ei käsitelty kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa vaan sen sijaan järjestettiin erillisneuvottelu 22.10.2020

Hallituksen esityksen tausta-aineisto on saatavilla osoitteessa https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM051:00/2020

2 Nykytila ja sen arviointi

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016, jäljempänä asiakasmaksulaki) 5 §:n mukaan kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksu saa olla enintään perheen koon mukaan määräytyvän maksuprosentin osoittama euromäärä vähimmäistulorajan ylittävästä kuukausitulosta. Kunta voi kuitenkin määrätä asiakasmaksulain 7 §:n mukaisen enimmäismaksun, jos hakija ei ilmoita perheen tuloja.

Maksuprosentit ja tulorajat ovat lain 5 §:n 2 momentin mukaan seuraavat:

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja, euroa/kuukausi	Korkein maksuprosentti
2	2 050	10,70
3	2 646	10,70
4	3 003	10,70
5	3 361	10,70
6	3 718	10,70

Lain 5 §:n 3 momentin mukaan, jos perheen koko on suurempi kuin kuusi henkilöä, korotetaan maksun määräämisen perusteena olevaa tulorajaa 138 eurolla kustakin seuraavasta perheen alaikäisestä lapsesta.

Sisarusten maksujen määräytymisestä säädetään asiakasmaksulain 8 §:ssä. Jos samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa, voidaan nuorimmasta, kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta määrätä 5 §:n mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta voidaan määrätä maksu, joka on enintään 50 prosenttia nuorimman lapsen maksusta.

Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on enintään 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Määrättäessä perheen muiden kuin nuorimman lapsen maksua käytetään määräytymisen perusteena nuorimman lapsen laskennallista kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksua.

Varhaiskasvatuslain 16 §:n 1 momentin mukaan yllä mainitut 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut tulorajojen euromäärät sekä 5 §:n 3 momentissa tarkoitettu euromäärä tarkistetaan yleisen ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut 29.11.2019 ilmoituksen indeksillä tarkistetuista varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1115/2019).

Voimassa olevat indeksillä tarkistetut tulorajat ovat 1.8.2020 lukien seuraavat:

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja euroa/kuukausi
2	2 136
3	2 756
4	3 129
5	3 502
6	3 874

Yleisellä ansiotasoindeksillä tarkistettu varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettu yli kuusihenkisen perheen maksun määräämisessä käytettävän tulorajan lisäys kustakin seuraavasta perheen alaikäisestä lapsesta on 1.8.2020 lähtien 144 euroa.

Varhaiskasvatuksen enimmäismaksu lasta kohden kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa on kuukaudessa 288 euroa. Toisesta lapsesta perittävä maksu on enintään 144 euroa kuukaudessa. Perheen muista lapsista maksu on enintään 58 euroa. Alin perittävä maksu on 27 euroa.

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen ohella myös yksityiset palvelun tuottajat tarjoavat varhaiskasvatuspalveluja. Asiakasmaksulaki ei säätele yksityisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja vaan niistä sovitaan palvelun tuottajan ja huoltajien välisellä sopimuksella. Huoltajilla on mahdollisuus hakea Kansaneläkelaitokselta lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista yksityisen hoidon tukea. Yksityisen hoidon tuen hoitorahaa maksettiin 12 924 lapsesta vuonna 2019 eli 5 prosenttia varhaiskasvatuksessa olevista lapsista oli tuen piirissä. Kunnan myöntämän palvelusetelin turvin varhaiskasvatusta järjestettiin vuonna 2019 yhteensä 31 856 lapselle. Palveluseteliä käyttävien lasten osuus oli 13 prosenttia varhaiskasvatuksessa olleista lapsista.

Laissa säädetään varhaiskasvatuksesta perittävistä enimmäismaksuista. Kunta voi niin halutessaan periä myös laissa säädettyjä matalampia maksuja, mutta kuntalaisia on tällöin kohdeltava yhdenvertaisesti. Kunta voi halutessaan toimia myös niin, että se tarjoaa kaikille tietyn ikäisille lapsille, esimerkiksi viisivuotiaille osa-aikaisen varhaiskasvatuksen maksuttomasti tai lain mukaan määräytyvää maksua pienemmällä maksulla. Ylimenevästä varhaiskasvatusajasta kunta voisi periä määräämänsä maksun, mutta maksu ei kuitenkaan saa ylittää lapselle lain mukaan määräytyvää maksua.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Tilastoraportin 33/2020 tilastojen mukaan varhaiskasvatukseen osallistui vuonna 2019 kaikkiaan 253 727 lasta. Lukumäärä vastaa noin 77 prosenttia väestön 1—6-vuotiaista lapsista. Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrissä on suurta eroa lasten iän mukaan. Alle 1-vuotiaat ovat pääosin kotona vanhempien ollessa vanhempainta hoitovapaalla. Alle 1-vuotiaista lapsista 434 (0,9 prosenttia) osallistui varhaiskasvatukseen, yksivuotiaista varhaiskasvatukseen osallistui 17 907, mikä on 37,2 prosenttia vastaavan ikäi-

sestä väestöstä ja kaksivuotiaista jo 69,1 prosenttia oli varhaiskasvatuksessa. Viisivuotiaista lapsista varhaiskasvatuksen piirissä oli lähes 91 prosenttia. Esiopetuksen lisäksi järjestettävässä varhaiskasvatuksessa oli kuusivuotiaista lapsista 82,1 prosenttia.

Lapsiperheistä ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuoden 2019 lopussa Suomessa oli 558 000 lapsiperhettä. Lapsiperheeseen kuuluu vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi. Lapsiperheisiin kuului 38 prosenttia väestöstä. Lapsiperheiden yleisin perhemuoto oli edelleen eri sukupuolta olevan avioparin muodostama perhe, joita oli 57 prosenttia lapsiperheistä. Lapsiperheistä 20 prosenttia oli avoparien perheitä. Myös äiti ja lapsia -perheiden osuus lapsiperheistä oli 20 prosenttia. Isä ja lapsia –perheitä on edelleen hyvin vähän, kolme prosenttia. Samaa sukupuolta oleva aviopari oli vanhempana 593 lapsiperheessä ja rekisteröity pari 245 lapsiperheessä. Lapsiperheistä yksilapsisia oli 43 prosenttia, kaksilapsisia 39 prosenttia ja kolmilapsisia 13 prosenttia. Keskimääräinen lapsiluku oli 1,84. Uusperheissä on keskimäärin hieman enemmän lapsia kuin lapsiperheissä yleensä. Uusperheitä oli vuoden 2019 lopussa 50 600.

Noin puolella lapsiperheistä on ainakin yksi alle 7-vuotias lapsi. Lapsiperheitä, joissa on alle 7-vuotiaita lapsia, oli vuonna 2019 yhteensä noin 265 618. Näistä perheistä 66 prosentilla on yksi alle 7-vuotias lapsi. Kaksi alle 7-vuotiasta lasta on 29 prosentilla näistä perheistä ja kolme tai enemmän 4,8 prosentilla.

Tilastokeskuksen ylläpitämän SISU-mikrosimulointimallin rekisteriaineiston mukaan suomalaiset lapsiperheet, joilla oli lapsia kunnan kustantamassa varhaiskasvatuksessa, maksoivat vuonna 2017 keskimäärin (mediaani) 1 700 euroa vuodessa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Yhden huoltajan kotitalouksissa mediaanitulo oli alle varhaiskasvatusmaksujen tulorajan ja siksi keskimääräinen yksinhuoltaja ei maksanut varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Yksinhuoltajien tulotaso on alhaisempi kuin kahden huoltajan kotitalouksien, mistä johtuen myös asiakasmaksut ovat keskimäärin pienemmät. Kahden huoltajan perheet maksoivat varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja keskimäärin 2 500 euroa vuodessa.

Kotitalouksien tulotietoja tarkasteltaessa käytetään tulokymmenys - käsitettä. Siinä väestö ja kotitaloudet jaetaan tulojen perusteella kymmeneen yhtä suureen tulokymmenysryhmään ja jokainen tulokymmenys vastaa 10 prosenttia väestöstä. Ensimmäiseen tulokymmenykseen kuuluu pienituloisin kymmenys ja viimeiseen suurituloisin.

Tulokymmenykset:

Kotitalouden bruttotulot vuodessa (mediaani) 2017

Tulokymmenys	Bruttotulot, €/v
I	12 200
II	17 600
III	23 300
IV	33 400
V	40 600
VI	47 300
VII	55 100
VIII	64 700
IX	79 200
X	119 600

Vuoden 2017 aineistolla tarkisteltuna kahden pienituloisimman tulokymmenyksen bruttotulot jäävät varhaiskasvatuksen tulorajojen alle ja siksi kyseisiin tulokymmenyksiin kuuluvat lapsiperheet eivät keskimäärin maksa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Kolmanteen tulokymmenykseen sijoittuvien perheiden osalta varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat keskimäärin noin 600 euron vuodessa. Neljänteen tulokymmenykseen kuuluvat perheet maksavat asiakasmaksuja keskimäärin 1 400 euroa vuodessa ja viidenteen tulokymmenykseen kuuluvat lapsiperheet maksavat asiakasmaksuja 2 200 euroa vuodessa. Kuudenteen tulokymmenykseen kuuluvilla lapsiperheillä keskimääräiset varhaiskasvatusmaksut ovat noin 2 700 euroa vuodessa. Tulokymmenyksiin 7.—10. sijoittuvat lapsiperheet, joilla on lapsia kunnan kustantamassa varhaiskasvatuksessa, ovat keskimäärin varhaiskasvatusmaksujen enimmäismaksun piirissä ja maksavat vuodessa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja keskimäärin 3 000—3 200 euroa vuodessa.

Kun tarkastellaan lapsiperheitä, joilla on lapsia kunnan kustantamassa varhaiskasvatuksessa, varhaiskasvatuksen asiakasmaksut olivat vuonna 2017 keskimäärin 3 prosenttia lapsiperheiden käytettävissä olevista tuloista. Kahdessa pienituloisimmassa tulokymmenyksessä perheiden tulot jäävät keskimäärin varhaiskasvatusmaksujen tulorajojen alle ja perheiden maksamat varhaiskasvatusmaksut ovat alle prosentin käytettävistä olevista tuloista. Kolmanteen tulokymmenykseen kuuluvien lapsiperheiden varhaiskasvatusmaksut ovat keskimäärin 2,1 prosenttia käytettävissä olevista tuloista. Tulokymmenyksiin 4.—9. sijoittuvien lapsiperheiden tuloista asiakasmaksut ovat keskimäärin 3,5—5,1 prosenttia käytettävissä olevista tuloista. Suurituloisimpaan 10 prosenttiin kuuluvissa lapsiperheissä asiakasmaksut ovat keskimäärin 2,5 prosenttia käytettävissä olevista tuloista.

Kunnallisten varhaiskasvatuspalvelujen käyttö vaihtelee eri tulokymmenysten välillä. SISU-mikrosimulointimallin rekisteriaineiston vuoden 2017 tietojen mukaan tulokymmenyksissä 5.—9. yli 60 prosenttia varhaiskasvatusikäisistä (1—6 -vuotiaat) lapsista on kunnan kustantaman varhaiskasvatuksen piirissä. Suurituloisimmassa tulokymmenyksessä kunnan kustantamaan varhaiskasvatukseen osallistumisaste jäi hieman alle 60 prosentin. Vastaavasti pienituloisissa ensimmäisessä ja toisessa tulokymmenyksessä alle 50 prosenttia varhaiskasvatusikäisistä lapsista on kunnan kustantamassa varhaiskasvatuksessa. Kolmannessa ja neljännessä tulokymmenyksessä kunnan kustantamassa varhaiskasvatuksessa on hieman yli 50 prosenttia varhaiskasvatusikäisistä lapsista.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on osana hallituksen työllistämistoimia parantaa työllisyyttä lieventämällä varhaiskasvatuksen maksujen aiheuttamaa kannustinloukkuvaikutusta. Samalla tuetaan erityisesti pieni- ja keskituloisia lapsiperheitä. Esitys myös tukee hallituksen tavoitetta nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Asiakasmaksulain 5 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksujen määräytymisen perusteena olevia tulorajoja korotetaan 31 prosenttia. Maksuprosentit säilyisivät ennallaan siten, että se olisi aina 10,70 prosenttia riippumatta perheen koosta. Lisäksi 8 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu olisi enintään 40 prosenttia nuorimman lapsen maksusta.

Esitys pohjautuu voimassa olevaan asiakasmaksulakiin eikä lakiin esitetä muita muutoksia. Laissa säädettäisiin kunnan järjestämässä päiväkoti- ja perhepäivähoidossa perittävistä asiakasmaksuista. Kunta voisi edelleen periä maksun myös esimerkiksi leikkitoiminnasta ja muista avoimista varhaiskasvatuspalveluista sekä tilapäisesti järjestettävästä varhaiskasvatuksesta. Lasten varhaiskasvatuksen maksun määräytymisen perusteisiin ei esitettäisi muutoksia. Maksut määräytyisivät edelleen perheen tulojen ja koon sekä lapsen varhaiskasvatusajan mukaan. Maksut määrättäisiin edelleen toistaiseksi. Myös varhaiskasvatuksen maksun määräämisen perusteena huomioon otettavat tulot säilyisivät ennallaan. Laissa säädettäisiin edelleen enimmäismaksuista, joten laki mahdollistaisi edelleen varhaiskasvatuksen järjestämisen lain mukaan määräytyvää enimmäismaksua matalammalla maksulla. Edelleen olisi myös mahdollista järjestää esimerkiksi viisivuotiaille osa-aikainen varhaiskasvatus maksuttomasti tai enimmäismaksua matalammalla maksulla.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Asiakasmaksujen muutokset koskevat kuntien ja kuntayhtymien järjestämää varhaiskasvatusta. Asiakasmaksuja alennetaan vuositasolla noin 70 miljoonalla eurolla muuttamalla tulorajoja sekä pienentämällä toisesta lapsesta perittävää maksua. Työnteon kannustinten parantuessa työllisyyden arvioidaan parantuvan noin 2 900 henkilöllä vuoteen 2024 mennessä. Tämän johdosta myös varhaiskasvatuksen käyttötarve kasvaa, mutta samalla verotulot kasvavat ja sosiaaliturvamenot pienenevät.

Maksujen muutosten arviointi on toteutettu Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulointimallilla. Aineistona mikrosimuloinnissa on käytetty Tilastokeskuksen rekisteriaineistoa vuodelta 2017, johon varhaiskasvatusta koskevat tiedot on imputoitu Kelan varhaiskasvatusilmoitusten perusteella. Aineiston rajallisuuden vuoksi tulokset voivat olla osin epätarkkoja. Aineisto on kuitenkin tarkin saatavilla oleva.

4.2.1.1 Taloudelliset vaikutukset perheisiin

Hallituksen esityksessä kaikkien perheiden tulorajoja nostetaan 31 prosentilla. Uudet tulorajat esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 1		
Perheen koko	Nykyiset tulorajat	Uudet tulorajat
2 henkilöä	2136	2798
3 henkilöä	2756	3610
4 henkilöä	3129	4099
5 henkilöä	3502	4588
6 henkilöä	3874	5075
Tulorajan korotus/lisälapsi	144	189

Tulorajojen muutosten johdosta suurimmat maksualennukset kohdistuisivat tulokymmenyksiin 3—7. Kahteen pienituloisimpaan tulokymmenykseen kuuluvat perheet ovat pääosin vapautettu varhaiskasvatusmaksuista jo nykyisin.

Enimmäismaksu ei muuttuisi nykyisestä tasosta kuin toisen lapsen enimmäismaksun osalta. Hallituksen esityksessä toisesta lapsesta maksettava varhaiskasvatuksen asiakasmaksu esitetään

muutettavaksi siten, että maksu olisi aina enintään 40 prosenttia ensimmäisen lapsen kuukausimaksusta nykyisen enintään 50 prosentin sijaan. Kun enimmäismaksu ensimmäisestä lapsesta on tällä hetkellä 288 euroa, enimmäismaksu toisesta lapsesta olisi jatkossa 115 euroa nykyisen 144 euron sijaan. Mikäli toisen lapsen kuukausimaksu jäisi perheen tulotasosta johtuen alle 27 euron, maksua ei jatkossakaan perittäisi. Perheen kolmannesta ja sitä useammasta lapsesta perittävä maksu olisi edelleen 20 prosenttia nuorimman lapsen maksuista. Toisen lapsen alennus kohdistuisi kaikkiin niihin perheisiin, joilla on vähintään kaksi lasta varhaiskasvatuksessa eli varhaiskasvatuksen asiakasmaksut alenisivat kyseisillä perheillä riippumatta perheen tulotasosta.

Seuraavissa taulukoissa on kuvattu varhaiskasvatusmaksun alenemisen vaikutuksia esimerkkiperheissä.

Perheessä 1 huoltaja, jonka bruttotulot 3000 euroa/kk			
	1 lapsi varhais-kasvatuksessa	2 lasta varhais-kasvatuksessa	3 lasta varhais-kasvatuksessa
nykyinen maksu	92	0	0
uusi maksu	0	0	0
Muutos	-92	0	0

Perheessä 1 huoltaja, jonka bruttotulot 4400 euroa/kk			
	1 lapsi varhais-kasvatuksessa	2 lasta varhais-kasvatuksessa	3 lasta varhais-kasvatuksessa
nykyinen maksu	242	264	231
uusi maksu	171	118	32
Muutos	-71	-146	-199

Perheessä 2 huoltajaa, joiden bruttotulot 4400 euroa/kk			
	1 lapsi varhais-kasvatuksessa	2 lasta varhais-kasvatuksessa	3 lasta varhais-kasvatuksessa
nykyinen maksu	176	204	144
uusi maksu	84	32	0
Muutos	-91	-172	-144

Perheessä 2 huoltajaa, joiden bruttotulot 6600 euroa/kk			
	1 lapsi varhais-kasvatuksessa	2 lasta varhais-kasvatuksessa	3 lasta varhais-kasvatuksessa
nykyinen maksu	288	432	490
uusi maksu	288	375	345
Muutos	0	-57	-145

4.2.1.2 Taloudellisen vaikutukset yrityksiin

Yksityiset palvelun tuottajat saavat päättää itse varhaiskasvatuspalveluista perimiensä maksujen tason. Poikkeuksena ovat kunnan ostopalvelut. Varhaiskasvatus on kunnan järjestämää myös silloin, kun kunta ostaa palveluita yksityiseltä palvelun tuottajalta. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 14 §:n mukaan kunnan järjestäessä varhaiskasvatusta ostopalveluna, palvelun käyttäjältä on perittävä samat maksut kuin kunnan itse järjestämästä vastaavasta varhaiskasvatuksesta peritään.

Jos lapsen varhaiskasvatus on järjestetty yksityisessä päiväkodissa ilman kunnan tekemää ostopalvelusopimusta, määrittelee palveluntuottaja itse palvelusta perittävän hinnan. Kela maksaa palveluntuottajalle yksityisen hoidon tukea. Tuki muodostuu hoitorahasta ja hoitolisästä. Lisäksi kunta voi maksaa kuntalisää. Tämä hallituksen esitys ei muuta yksityisen hoidon tuen tai kuntalisän määrää tai rahoitusta.

Kunta voi järjestää varhaiskasvatuksen myös antamalla asiakkaalle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin, jolla asiakas ostaa varhaiskasvatuksen yksityiseltä palveluntuottajalta. Palvelusetelin arvo määräytyy mainitun lain 7 ja 8 §:n perusteella. Lain 7 §:n perusteella kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Jos kyseessä on asiakkaalle maksuton palvelu, on palvelusetelin arvo määriteltävä niin, ettei asiakkaalle jää maksettavaksi omavastuuosuutta. Lain 8 §:n perusteella palvelusetelin arvoa on korotettava 7 §:ssä säädettyä korkeammaksi, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai asiakkaan lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Jos palveluja järjestetään palvelusetelillä, kunta ei voi periä käyttäjältä palvelumaksua vaan asiakas maksaa yksityiselle palveluntuottajalle palvelusetelin arvon ja varhaiskasvatuksen hinnan erotuksen.

Koska pääosaa yksityisten palveluntuottajien palveluista ei koske asiakasmaksulain enimmäismaksut, asiakasmaksulain maksualennukset eivät koske näitä toimijoita. Mikäli yksityiset palveluntuottajat kuitenkin oma-aloitteisesti päättävät alentaa perimiään maksuja, tämä vähentää yksityisten palveluntuottajien maksutuloja.

4.2.1.3 Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja esitetään alennettavaksi työnteon kannustimien parantamiseksi ja työllisyyden kasvattamiseksi. Hallitus linjasi budjettiriihessä osana työllisyyden kasvua edistävänä tekijänä, että varhaiskasvatusmaksuja alennetaan pieni- ja keskituloisilta sekä perheiltä, joilla on useampi lapsi varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot vuonna 2019 olivat kunnilla ja kuntayhtymillä yhteensä noin 271 miljoonaa euroa. Muutoksien johdosta varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen arvioidaan alenevan vuositasolla noin 70 miljoonalla eurolla. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaan kunta ei voi periä alle 27 euron asiakasmaksua, joten 27 euron raja on huomioitu kaikissa laskelmissa. Kuntien maksutuottojen alenemisella ei ole vaikutusta valtionosuuksiin, sillä asiakasmaksuja ei huomioida kunnan peruspalvelujen laskennallisia kustannuksia vähentävänä tekijänä. Yksittäisen kunnan maksutuottojen aleneminen riippuu varhaiskasvatuspalveluja käyttävien perheiden tulotasosta ja perhekoosta. Kuten nykyisinkin, kunnat voivat päättää periä lain määrittämiä enimmäismaksuja alempia maksuja eikä osa kunnista peri maksuja lainkaan.

Lisäksi työnteon kannustinvaikutusten parantuessa työllisyyden arvioidaan parantuvan noin 2 900 työllisellä vuoteen 2024 mennessä. Jos oletetaan simulointiarvioiden perusteella, että yhdessä työllistyvässä perheessä on keskimäärin noin 1,6 lasta, 2 900 henkilön työllistyessä noin 4 700 lapsen varhaiskasvatuksen tarve kasvaa. Varhaiskasvatuksen tarpeen kasvaessa kokonaan tai osittain 4 700 lapsen osalta, varhaiskasvatuksen kustannukset kasvavat varhaiskasvatusmaksut huomioiden arviolta 69 miljoonaa euroa vuositasolla tarkasteltuna.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen muutoksen työllisyysvaikutus on laskettu hyödyntäen SISU-mikrosimulointimallilla arvioituja työnteon kannustimien muutoksia ja tutkimuskirjallisuuden avulla arvioitua työn tarjonnan joustoa, joka mittaa kuinka muutokset työnteon kannustimissa vaikuttavat työllisyyteen. Laskelmissa on käytetty tutkimuskirjallisuuden perusteella keskimääräisenä työllistymisjoustona arvoa 0,2. Työllisyysvaikutus on syytä tulkita keskipitkän

aikavälin vaikutukseksi; ihmisillä ja yrityksillä kuluu aikaa, ennen kuin uudistukseen on täysimääräisesti sopeuduttu. Tämän takia työllisyyden kasvu 2 900 henkilöllä arvioidaan tapahtuvan vuodesta 2021 vuoteen 2024 mennessä vaiheittain.

Työn teon kannusteiden parantumisen ja sitä seuraavan työllisyyden kasvun seurauksena yhteiskunnalle syntyy myös muita säästöjä ja tulonlisäyksiä sosiaaliturvan säästöinä ja verotulojen lisäyksinä. Jos huomioidaan työllisyyden kasvun vaikutus valtion ja kuntien tuloveroihin sekä kotihoidontuki- ja työttömyysturvamenoihin, olisi edellä arvioidun työllisyyden kasvun julkista taloutta vahvistava vaikutus noin 39 miljoonaa euroa vuositasolla tarkasteltuna.

Kun yhdistetään tulorajojen noston staattinen varhaiskasvatusmaksutuloja vähentävä vaikutus (-70 milj. €) ja edellä esitelty laskelma dynaamisista vaikutuksista verotuksen ja sosiaaliturvan osalta (+39 milj. €) sekä varhaiskasvatuksen kustannusten osalta (-69 milj. €), voidaan arvioida, että reformi heikentäisi julkista taloutta työllisyysvaikutukset huomioiden noin 100 miljoonalla eurolla vuositasolla tarkasteltuna.

Hallitus on päättänyt syksyn 2020 budjettiriihessä kompensoida varhaiskasvatuksen maksutuottojen menetystä ja volyymin kasvua välittömästi 1.1.2021 alkaen kohdistamalla aiempaa suuremman osan yhteisöveron tuotosta kunnille.

Vuonna 2019 varhaiskasvatuksen valtionosuuteen oikeuttavat vuosikustannukset olivat yhteensä 2,7 miljardia euroa eli keskimäärin noin 21 000 euroa alle 3-vuotiailla, noin 12 700 euroa yli 3-vuotiailla kokoaikaisilla ja noin 6 700 euroa yli 3-vuotiailla osa-aikaisilla, laskennallista lasta kohden. Keskimääräiset vuosikustannukset on laskettu siten, että toteutuneet kustannukset on painotettu henkilöstömitoituksen mukaan olettaen lasten ja kasvattajien määrän suhteen olevan voimassa olevan lainsäädännön mukainen.

Koko- ja osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten lukumääränä on käytetty ajanhetken 31.12.2019 tietoja Manner-Suomessa. Keskimääräiset valtionosuuteen oikeuttavat vuosikustannukset on laskettu Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston päiväkoti- ja perhepäivähoidon vuoden 2019 kustannuksista. Varhaiskasvatuksen kustannukset sisältävät päiväkoti- ja perhepäivähoidon järjestämisestä kunnille aiheutuneet valtionosuusjärjestelmän mukaiset kulut. Näihin sisältyvät henkilöstömenot, palvelujen ostot, tilojen vuokra- ja käyttökustannukset sekä aineet, tarvikkeet ja tavarat ja muut mahdolliset toimintamenot, mutta ei perustamishankkeiden investointimenoja (yli 300 000 euron hankkeet). Lasten määrän kasvaessa kuntien investoinnit kasvavat myös jonkin verran.

Kunnat voivat halutessaan maksaa yksityisen hoidon tuen kuntalisää. Mikäli yksityiset palvelujen tuottajat pitävät palvelumaksunsa nykyisen tasoisina, yksityinen varhaiskasvatus muuttuu perheille jatkossa suhteessa kalliimmaksi kunnalliseen varhaiskasvatukseen verrattuna. Jotkut perheet voivat tämän takia haluta vaihtaa kunnalliseen varhaiskasvatukseen. On kuitenkin huomioitava, että yksityinen varhaiskasvatus on perheille keskimäärin kalliimpaa kuin kunnallinen varhaiskasvatus jo tällä hetkellä, joten perheet ovat valinneet yksityisen varhaiskasvatuksen osin muista syistä kuin pelkästään hinnan perusteella. Mikäli kunta haluaa kuntalisän avulla säilyttää nykyisen ohjausvaikutuksen ennallaan eli kannustaa suhteellisesti yhtä paljon yksityisen varhaiskasvatuksen käyttöön kuin aiemmin, kunnat voivat halutessaan nostaa yksityisen hoidon tuen kuntalisää, joka nostaa kuntien kustannuksia. Vastaava tilanne koskee kuntia, joissa on käytössä palveluseteli. Kunnat päättävät palvelusetelin arvon.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitys ei vaikuta kunnan varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuteen. Kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta voitaisiin edelleen periä maksu palvelun käyttäjältä, ja laissa säädettäisiin varhaiskasvatuslaissa tarkoitetusta päiväkoti- ja perhepäivähoidosta määrättävästä maksusta. Tilapäisestä ja kerhomuotoisesta varhaiskasvatuksesta voitaisiin edelleen periä kunnan päättämä maksu.

Maksujen muuttaminen aiheuttaa kunnissa hallinnollista työtä. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksupäätökset tehdään kunnissa yleensä toimintavuoden alussa eli elokuun alussa. Asiakasmaksupäätökset tehdään yleensä toistaiseksi toimintavuodeksi kerrallaan. Koska muutokset asiakasmaksuihin tulisivat voimaan toimintavuoden alusta 1.8.2021 lukien, voivat kunnat tehdä uuden lain mukaiset maksujen tarkistukset samalla kuin asiakasmaksut muutoinkin tarkistetaan. Tämä on omiaan vähentämään esityksen aiheuttamaa hallinnollista työtä.

Esityksen tavoitteena on nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta. Lisäksi maksujen aleneminen saattaa johtaa siihen, että nyt yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevia lapsia siirtyy kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen. Tämä saattaa johtaa siihen, että kunnan varhaiskasvatuspalveluita tulee organisoida uudelleen sekä rekrytoida uutta henkilöstöä.

Yleensä maksupäätöksiä voidaan joutua tarkistamaan, jos esimerkiksi perheen maksukyky on olennaisesti muuttunut tai kun on ilmeistä, että maksua määrättäessä huomioon otettavat perheen olosuhteet ovat muuttuneet. Nyt asiakasmaksut jouduttaisiin tarkistamaan kaikkien perheiden osalta. Maksut on edellisen kerran tarkistettu 1.8.2020 lukien tuolloin voimaan tulleen indeksitarkistuksen vuoksi.

Uusien maksupäätösten lisäksi tulorajojen sekä toista lasta koskevan maksuprosentin muutoksesta on tiedotettava palvelun käyttäjille. Kunnat joutuvat myös uusimaan kuntien internetsivuilla olevat tiedotteensa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Myös maksujärjestelmiä koskevat ohjelmistot tulee päivittää maksujen tulorajojen ja toista lasta koskevan maksuprosentin muutoksen vuoksi.

4.2.3 Vaikutukset yritysten toimintaan

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen maksuja, joten esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia yritysten toimintaan. Varhaiskasvatusta voidaan järjestää yksityisen palvelun tuottajan toimesta. Yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatusta, jonka yksityinen yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Esityksellä voi olla välillisiä vaikutuksia yksityisille varhaiskasvatuksen palveluntuottajille.

Yksityiset varhaiskasvatuspalvelujen tuottajat pääsääntöisesti määrittelevät itse palvelusta perittävän asiakasmaksun. Joissakin kunnissa kunta saattaa kuitenkin palvelusetelin käyttöön liittyen säännellä hinnoittelua tai asettaa ehtoja palvelusetelin käytölle. Yksityistä varhaiskasvatusta tuetaan Kelan myöntämällä yksityisen hoidon tuella ja yksityisen hoidon tuen mahdollisella kunnallisella lisällä. Yhä useammassa kunnassa yksityisen hoidon tuen sijasta käytetään kunnan myöntämää palveluseteliä. Vuonna 2019 varhaiskasvatuksessa olleista lapsista oli noin 82 prosenttia kunnan järjestämässä tai ostopalveluna hankkimassa varhaiskasvatuksessa päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa. Tämän lisäksi noin 13 prosenttia lapsista oli varhaiskasvatuksessa, jonka järjestämiseen kunta oli myöntänyt palvelusetelin. Yksityisen hoidon tuella järjestetyn varhaiskasvatuksen piirissä oli noin viisi prosenttia varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista.

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alennus saattaa vaikuttaa yksityisen varhaiskasvatuksen kysyntään heikentävästi, jos yksityisen toiminnan maksut ovat merkittävässä määrin korkeammat kuin kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen maksut. Kunnilla on mahdollisuus omilla päätöksillään tukea yksityistä toimintaa. Asiakasmaksulain muutokset saattavat vaikuttaa kunnan myöntämien palveluseteleitten suuruuteen tai yksityisen hoidon tuen kunnallisen lisän määrään. Mikäli kunnat eivät korottaisi palvelusetelin arvoa tai yksityisen hoidon tuen kunnallisen lisän määrää, on mahdollista, että perheet voivat tämän vuoksi haluta vaihtaa kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Kuitenkin, kuten jo taloudellisten vaikutusten kohdalla on todettu, yksityinen varhaiskasvatus on jo tälläkin hetkellä perheille kalliimpaa kuin kunnallinen varhaiskasvatus, joten perheet ovat valinneet yksityisen varhaiskasvatuksen osin muista syistä kuin pelkästään hinnan perusteella. Esitys ei siten välttämättä vaikuta yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tuottajien toimintaan.

4.2.4 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Varhaiskasvatus edistää lasten myönteistä kehitystä ja oppimista ja se on myös todettu olevan hyvin kustannustehokas lapsiperheiden palvelu. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut vaikuttavat palvelun käyttöön ja maksuilla voidaan myös ohjata perheiden valintoja. Varhaiskasvatuspalveluiden edullisuus on keskeinen palveluiden saatavuuteen liittyvä tekijä. Etenkin pienituloisten perheiden lasten ja haavoittuvassa elämäntilanteessa elävien lasten osalta varhaiskasvatuksen maksut vaikuttavat varhaiskasvatuksen osallistumiseen ja korkeat maksut saattavat muodostua esteeksi varhaiskasvatukseen osallistumiselle.

Monissa maissa maksupolitiikalla pyritään edistämään lasten varhaiskasvatukseen osallistumista. Esimerkiksi enemmistö Euroopan maista tarjoaa lapsille vähintään yhden vuoden maksutonta varhaiskasvatusta ennen oppivelvollisuuden alkua ja noin puolessa Euroopan maista varhaiskasvatus on maksutonta 3 vuotta täyttäneille lapsille aina oppivelvollisuuden alkuun.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ei tulisi muodostaa kynnystä työhön siirtymiselle tai osaaikaisen työn tekemiselle. Maksujärjestelmässä käytettyjen tulorajojen ja maksuprosenttien tarkistamisella pyritään kannustamaan perheitä työllistymään.

Varhaiskasvatus nähdään myös yhä enenevässä määrin lapsen oikeutena, johon kaikilla lapsilla tulisi olla yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistu. Maksut eivät saisi muodostua kynnykseksi lasten osallistumiselle. Maksujen alenemisen arvioidaan lisäävän varhaiskasvatukseen osallistumista 4 700 lapsella vuoteen 2024 mennessä.

Esityksen tavoitteena on purkaa kannustinloukkuja ja edistää vanhempien työhön osallistumista. Varhaiskasvatuksen maksuja alennetaan erityisesti pieni- ja keskituloisilta perheiltä. Myös kaikki perheet, joilla on varhaiskasvatuksen piirissä enemmän kuin yksi lapsi hyötyvät sisarusalennuksen muutoksesta. Esityksen mukaan maksu toisesta lapsesta olisi jatkossa 40 prosenttia nykyisen 50 prosentin sijasta. Enimmäismaksu toisesta lapsesta on tällä hetkellä 144 euroa, esityksen mukaan maksu olisi korkeintaan 115 euroa. Mikäli toisen lapsen kuukausimaksu jäisi perheen tulojen vuoksi alle 27 euron, maksua ei perittäisi. Perheen muiden lasten osalta maksuihin ei esitetä muutoksia vaan kolmannesta ja sitä useammasta lapsesta perittävä maksu olisi edelleen 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta.

Tulorajojen korotuksen johdosta suurimmat maksualennukset kohdistuvat pieni- ja keskituloisiin perheisiin. Maksut alenevat kaikilta niiltä perheiltä, jotka ovat maksaneet enimmäismaksun alittavaa maksua ja lähes kaikilta niiltä perheiltä, joiden tulotaso on ollut juuri enimmäismaksun mukainen. Lisäksi arviolta noin 20 000 perhettä siirtyy muutosten myötä maksuttomaan varhaiskasvatukseen.

Muutos lisäisi näin lasten välistä tasa-arvoa ja lisäisi pienituloisten perheiden mahdollisuuksia käyttää varhaiskasvatuspalveluita ja helpottaisi myös muilta osin perheiden taloudellista tilannetta. Varhaiskasvatukseen osallistuminen on vähäisempää Suomessa kuin monessa muussa maassa ja erityisesti pienituloisten perheiden tai vähän koulutettujen äitien lapset osallistuvat suhteellisesti vähiten varhaiskasvatukseen.

Esimerkiksi perheessä, jossa on yksi huoltaja ja yksi tai kaksi lasta varhaiskasvatuksessa ja jonka bruttotulot kuukaudessa ovat 3 000 euroa, asiakasmaksut laskisivat 92 euroa kuukaudessa. Vastaavasti perheessä, jossa on kaksi huoltajaa ja yksi, kaksi tai kolme lasta varhaiskasvatuksessa ja jonka bruttotulot kuukaudessa ovat 4 400 euroa, asiakasmaksut laskisivat 91—172 euroa kuukaudessa.

4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Varhaiskasvatus on keskeinen lasten ja perheiden palvelu, jolla edistetään lasten hyvinvointia ja oppimista sekä mahdollistetaan lasten vanhemmille perheen ja työn yhteensovittaminen. Laadukas varhaiskasvatus tukee lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia sekä ehkäisee syrjäytymistä. Varhaiskasvatuksella on myös suuri merkitys lapsen vertaissuhteiden muodostumiselle ja ylläpitämiselle sekä sosiaalisten taitojen kehittymiselle. Varhaiskasvatus tukee maahanmuuttajataustaisten lasten kotoutumista.

Korkealaatuiseen varhaiskasvatukseen osallistumisen edistäminen on sekä kansallisella että paikallisella tasolla taloudellinen ja sosiaalinen investointi tulevaisuuteen, jolla on vaikuttavuutta niin yksilöille, kuntayhteisöille ja koko yhteiskunnalle (esim. Karila 2016). Erityisesti heikommista sosio-ekonomisista taustoista tulevien lasten kohdalla varhaiskasvatuksen kustannusvaikuttavuus on laskettu korkeaksi. Epäsuotuisan kasvuympäristön vaikutusten lievittäminen jälkeenpäin ei ole yhtä kustannustehokasta kuin epäsuotuisan kehityksen estäminen. Tutkimukset kertovat myös, että varhaiskasvatus hyödyntää lasta enemmän kuin mikään muu myöhempi koulutus. Varhaiskasvatukseen panostaminen tasoittaa eri taustoista tulevien lasten mahdollisuuksia ja tuo tätä kautta yhteiskunnalle taloudellista hyötyä. Varhainen tuki huono-osaisten lasten ympäristölle vaikuttaa lasten tulevaisuuteen suotuisasti. (esim. Engle ym. 2011; Sipilä & Österbacka 2013)

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteessa 11 todetaan, että kaikilla lapsilla on oikeus kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen ja laadukkaaseen hoitoon. Europan Unionin Neuvosto antoi keväällä 2019 suosituksensa laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä. Neuvoston suosituksissa muun muassa painotetaan laadukkaan varhaiskasvatuksen saatavuutta ja kohtuuhintaisuutta. Varhaiskasvatukseen osallistuminen hyödyttää kaikkia lapsia, mutta erityisesti niitä, jotka ovat muita heikommassa asemassa. Varhaiskasvatuksella edistetään lasten oppimista, edistetään koulutuksellista tasa-arvoa ja torjutaan eriarvoistumista. Laadukkaan varhaiskasvatuksen saatavuus, saavutettavuus ja kohtuuhintaisuus ovat myös avaintekijöitä naisten ja miesten osallistumisessa työmarkkinoille. Neuvosto suosittaa, että jäsenvaltiot toimivat sen varmistamiseksi, että varhaiskasvatuspalvelut ovat saavutettavia, kohtuuhintaisia ja osallistavia. Jäsenvaltioiden tulisi myös poistaa esteitä, joita perheet saattavat kohdata varhaiskasvatuspalvelujen saatavuuteen ja käyttöön liittyen. Esteinä saattavat olla nimenomaan varhaiskasvatuksen korkeat asiakasmaksut.

Varhaiskasvatuslain mukaan jokaisella lapsella on ollut oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen vanhempien vanhempainrahakauden päätyttyä siihen saakka, kunnes lapsi on siirtynyt oppivelvollisena perusopetukseen. Jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät lapsen hoidon järjestämiseksi valitse kunnan järjestämää päivähoitopaikkaa, on lapsen muulla tavalla tapahtuvan hoidon järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain

mukaiseen tukeen. Riippuu perheen valinnoista, osallistuuko lapsi kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen.

Esityksellä on pyritty muuttamaan asiakasmaksuja niin, että pieni- ja keskituloisten perheiden maksut alenevat. Lisäksi toisesta lapsesta perittävän maksun alentaminen 40 prosenttiin ensimmäisen lapsen maksusta pienentää monilapsisten perheiden maksuja. Näin näiden perheiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen voitaisiin edistää ja vastaavasti vanhempien työssäkäyntiä kannustaa.

Esityksellä pyritään vähentämään varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuvaikutuksia erityisesti pieni- ja keskituloisten sekä monilapsisten perheiden osalta. Kannustinloukkuvaikutuksen pienentyessä työllisyyden arvioidaan kasvavanoin noin 2 900 hengellä vuoteen 2024 mennessä. Toisaalta vanhempien siirtyminen työelämään kasvattaa varhaiskasvatuspalvelujen käyttöä.

Esityksen voidaan arvioida parantavan ennen kaikkea naisten asemaa työmarkkinoilla. Naisten työurat ovat usein katkonaisia johtuen muun muassa perhevapaista. Työuran katkokset heikentävät työntekijän asemaa työmarkkinoilla. Pitkään jatkuessaan ne myös pienentävät työllistymismahdollisuuksia, leikkaavat ansiokehitystä ja pienentävät tulevaa eläketurvaa. Laadukkailla ja oikein hinnoitelluilla varhaiskasvatuspalveluilla voidaan parantaa pienten lasten vanhempien mahdollisuuksia olla mukana työelämässä. Esityksen työllistymisvaikutuksia ja vaikutuksia varhaiskasvatuspalvelujen lisääntyvään käyttöön on arvioitu tarkemmin edellä taloudelliset vaikutukset kappaleessa.

Esityksellä arvioidaan olevan jonkin verran vaikutuksia varhaiskasvatuksen henkilöstön asemaan. Lapsimäärän lisäys varhaiskasvatuksessa luo painetta lisätä varhaiskasvatuksen henkilöstön kouluttamista, jotta turvataan kelpoisuusehdot täyttävä henkilöstö varhaiskasvatukseen myös jatkossa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamista voitaisiin toteuttaa nostamalla tulorajoja, laskemalla enimmäismaksua, laskemalla maksuprosenttia tai sisarusalennuksia nostamalla.

Eri toteuttamistavoilla on erilaiset vaikutukset kotitalouksien varhaiskasvatusmenoihin. Tulorajoja nostamalla asiakasmaksujen alentaminen saadaan kohdistettua vahvimmin pieni- ja keskituloisille kotitalouksille, kun taas varhaiskasvatuksen enimmäismaksun laskeminen tai maksuprosentin nostaminen kohdistaisi maksualennuksen muita vaihtoehtoja enemmän keski- ja suurituloisille kotitalouksille. Toisen lapsen enimmäismaksun alentaminen kohdistaa vaikutuksen muita vahvemmin perheisiin, joissa on useampi varhaiskasvatusikäinen lapsi.

Työllisyysvaikutukset ovat eri malleissa lähes samalla tasolla, mallien arvioidaan lisäävän työllisyyttä keskimäärin 3 000 henkilöä. Enimmäismaksun alentamisella olisi hieman muita pienempi (2 800 henkilöä) työllisyysvaikutus.

Esityksen valmisteluvaiheessa selvitettiin mahdollisuutta alentaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja siten, että maksujen tulorajoja olisi korotettu 35 prosenttia tai sitten niin, että maksujen tulorajoja olisi korotettu 28,5 prosenttia ja lisäksi toisesta lapsesta perittävä enimmäismaksu olisi alennettu nykyisestä 50 prosentista 30 prosenttiin. Molemmat mallit olisivat vähentäneet varhaiskasvatusmaksutuloja noin 70 miljoonalla eurolla vuodessa ja kasvattaneet työllisyyttä

noin 3 000 henkilöllä vuoteen 2029 mennessä. Dynaamiset vaikutukset eli varhaiskasvatuksen lisääntyvästä käytöstä aiheutuvat kustannukset huomioon ottaen vaikutus julkiseen talouteen olisi ensin mainitussa vaihtoehdossa ollut noin 100 miljoonaa euroa vuositasolla. Jälkimmäisessä mallissa kokonaiskustannukset dynaamiset vaikutukset mukaan lukien olisivat olleet noin 102 miljoonaa euroa vuositasolla. Jälkimmäinen malli olisi huomioinut hieman paremmin sellaiset perheet, joissa on vähintään kaksi lasta.

Loppujen lopuksi hallitus päätti esittää, että uudistus toteutettaisiin esitettyjen mallien kompromissina siten, että asiakasmaksujen tulorajoja korotetaan 31 prosentilla ja toisesta lapsesta perittävä maksu alennetaan 40 prosenttiin nuorimman lapsen maksusta.

6 Lausuntopalaute

Valmisteluaikataulun kiireellisyydestä johtuen esityksestä järjestettiin tavanomaisen lausuntokierroksen sijaan kuulemistilaisuus keskeisille sidosryhmille. Kuulemistilaisuuteen kutsuttiin seuraavat tahot: eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Oikeuskanslerinvirasto, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto.

Itä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Opetushallitus, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki, Iisalmen kaupunki, Kemin kaupunki, Kuusamon kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Savonlinnan kaupunki, Sodankylä kaupunki, Vantaan kaupunki, KT Kuntatyönantajat, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Tehy ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Suomen Vanhempainliitto ry, Hyvinvointialanliitto, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry.

Kuulemistilaisuudessa puheenvuoron käyttivät seuraavat tahot: Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Iisalmen kaupunki, Kemin kaupunki, Kuusamon kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Sodankylän kaupunki, Vantaan kaupunki, Suomen Kuntaliitto ry, , Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Tehy ry, Suomen Vanhempainliitto ry, Hyvinvointialanliitto, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.

Lisäksi Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry ja Suomen Yrittäjät ry toimittivat kirjallisen lausunnon. Lapsiasiavaltuutetun toimiston edustaja saapui paikalle kuulemistilaisuuteen, mutta ei käyttänyt puheenvuoroa.

Lausunnonantajat yleisesti pitivät esityksen tavoitteita hyvinä, mutta toivat esiin vakavan huolen kuntien taloudellisesta tilanteesta. Monissa lausunnoissa tuotiin esiin, ettei pelkkä yhteisöveron kohdennus riitä kompensoimaan kunnille uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia tai lisääntyvän varhaiskasvatuksen käytön aiheuttamia investointeja. Parempana olisi pidetty uudistuksen rahoittamista kuntien valtionosuusprosenttia korottamalla. Lisäksi erityisesti kunnat edellyttivät, että myöskin lisääntyvästä varhaiskasvatuksen käytöstä syntyvät kulut kompensoitaisiin. Huolta aiheutti myös mahdollisuus yksityisen varhaiskasvatuksen asiakkaiden siirtymisestä kunnan varhaiskasvatukseen.

Monissa lausunnoissa tuotiin esiin huoli yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tuottajien asemasta. Palvelusetelin arvoon sekä yksityisen hoidon tukeen vaadittiin vastaavia korotuksia nyt esityksessä olevan 70 miljoonan euron lisäksi tai sitten käytettävissä olevan rahan jakamista sekä yksityiseen että julkiseen toimintaan.

Monet lausunnonantajat, niin kunnat kuin järjestötkin, toivat esiin huolen kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön saatavuudesta jatkossa, kun uusia lapsia tulee varhaiskasvatukseen. Kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön saaminen on jo nykyisinkin haasteellista. Esiin tuotiin myös huoli varhaiskasvatuksen laadun säilymisestä hyvänä tiukasta taloustilanteesta ja varhaiskasvatuksen lisääntyvästä käytöstä huolimatta.

Perheiden varhaisen tuen ja pedagogiikan näkökulmasta katsoen esitystä pidettiin hyvänä. Varhaiskasvatusta pidettiin kustannustehokkaana tapana tukea perheitä. Tärkeänä myös pidettiin sitä, että maksu ei muodostu esteeksi varhaiskasvatukseen osallistumiselle.

Lausunnot ovat luettavissa osoitteessa https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM051:00/2020

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2021.

8 Suhde muihin esityksiin

8.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksessä ehdotetaan, että kuntien varhaiskasvatuksen maksutulojen aleneminen ja varhaiskasvatuksen lisääntyvästä osallistumisasteesta aiheutuvat kulut kompensoidaan kunnille korottamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Esitys on siten riippuvainen hallituksen esityksestä verontilityslain 12 ja 12 f §:n sekä tuloverolain 124 ja 124 b §:n muuttamisesta. Kuntien jako-osuutta korotetaan tämän johdosta 2 prosenttiyksiköllä, jolloin sen arvioidaan lisäävän kuntien verotuottoa vuoden 2021 verovuositasolla 110 milj. euroa ja kassakertymää 102 miljoonalla eurolla. Kyseinen hallituksen esitys valmistellaan valtiovarainministeriössä.

Edellä esitetty olisi otettava huomioon esityksen eduskuntakäsittelyn aikana.

8.2 Suhde talousarvioesitykseen

Koska tämän hallituksen esityksen johdosta ehdotetaan muutettavaksi myös verontilityslain 12 ja 12 f §:ää sekä tuloverolain 124 ja 124 b §:ää, on ehdotuksella vaikutusta valtion talousarvioesitykseen. Esitys on tarkoitettu käsiteltäväksi vuoden 2021 talousarvioesityksen yhteydessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 5 §:n 2 ja 3 momentti ja 8 §, sellaisena kuin niistä ovat 5 §:n 2 momentti ja 8 § laissa 959/2017 seuraavasti:

5 §

Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu

— —

Maksuprosentit ja tulorajat ovat:

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja, euroa/kuukausi	Korkein maksuprosentti
2	2 798	10,70
3	3 610	10,70
4	4 099	10,70
5	4 588	10,70
6	5 075	10,70

Jos perheen koko on suurempi kuin kuusi henkilöä, korotetaan maksun määräämisen perusteena olevaa tulorajaa 189 eurolla kustakin seuraavasta perheen alaikäisestä lapsesta.

8 §

Sisarusten maksujen määräytyminen

Jos samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa, voidaan nuorimmasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta määrätä 5 §:n mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta voidaan määrätä maksu, joka on enintään 40 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on enintään 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Määrättäessä perheen muiden kuin nuorimman lapsen maksua käytetään määräytymisen perustana nuorimman lapsen laskennallista kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 29.10.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson

Liite
Rinnakkaistekstit

Laki

varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 5 §:n 2 ja 3 momentti ja 8 §, sellaisena kuin niistä ovat 5 §:n 2 momentti ja 8 § laissa 959/2017 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

5 §

Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu

— — — — — — — — — — — — — — —

Maksuprosentit ja tulorajat ovat:

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja, euroa/kuukausi	Korkein maksuprosentti
2	2 050	10,70
3	2 646	10,70
4	3 003	10,70
5	3 361	10,70
6	3 718	10,70

Jos perheen koko on suurempi kuin kuusi henkilöä, korotetaan maksun määräämisen perusteena olevaa tulorajaa 138 eurolla kustakin seuraavasta perheen alaikäisestä lapsesta.

8 §

Sisarusten maksujen määräytyminen

Jos samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa, voidaan nuorimmasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta määrätä 5 §:n mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta voidaan määrätä maksu, joka on enintään 50 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on

Ehdotus

5 §

Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu

— — — — — — — — — — — — — — —

Maksuprosentit ja tulorajat ovat:

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja, euroa/kuukausi	Korkein maksuprosentti
2	*2 798*	10,70
3	*3 610*	10,70
4	*4 099*	10,70
5	*4 588*	10,70
6	*5 075*	10,70

Jos perheen koko on suurempi kuin kuusi henkilöä, korotetaan maksun määräämisen perusteena olevaa tulorajaa *189* eurolla kustakin seuraavasta perheen alaikäisestä lapsesta.

8 §

Sisarusten maksujen määräytyminen

Jos samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa, voidaan nuorimmasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta määrätä 5 §:n mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta voidaan määrätä maksu, joka on enintään *40* prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
enintään 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Määrättäessä perheen muiden kuin nuorimman lapsen maksua käytetään määräytymisen perustana nuorimman lapsen laskennallista kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksua.	enintään 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Määrättäessä perheen muiden kuin nuorimman lapsen maksua käytetään määräytymisen perustana nuorimman lapsen laskennallista kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksua.
	————
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .