

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmakuista annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Esitys koskee budjettiriihen 2022 päätöstä, jonka mukaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennetaan 70 miljoonalla eurolla. Muutos toteutettaisiin siten, että maksuja alennettaisiin nostamalla tuloarvoja 33 prosenttia. Muutoksesta aiheutuvat kustannukset kompensoidaan kunnille kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta kunnille. Lakiesitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa kaikki asiakasmaksut määräytyvät varhaiskasvatuksen annetun asiakasmaksulain mukaan ja valtion lisäresurssointi kohdistuu kaikille julkisen varhaiskasvatuksen piirissä oleville tasavertaisesti. Lain mukaan enimmäismaksu on 295 euroa ja toisesta lapsesta perittävä maksu on enintään 118 euroa kuukaudessa. Perheen muista lapsista maksu on enintään 58 euroa. Alin perittävä maksu on 28 euroa.

Kuntien yksityisten tuottajien kanssa tekemät julkisia hankintoja koskevan lain mukaiset ostopalvelusopimukset ovat vähentyneet viime vuosina. THL:n tilaston mukaan ostopalvelupäiväkodeissa oli vuoden 2020 lopussa yhteensä 4 317 lasta. Tältä osin kunnissa noudatetaan julkisista varhaiskasvatuspalveluiden asiakasmaksuista annettua lakia ja tämä lakimuutos ei vaikuta ostopalveluiden piirissä olevien perheiden tai tuottajien asemaan.

Koska säädettävän lain tulee kohdella kaikkia varhaiskasvatuspalveluiden piirissä olevia perheitä tasavertaisesti, on lakiesityksen vaikutuksia tarkasteltava esitettyä täsmällisemmin yksityisen hoidon tuen ja palvelusetelin näkökulmasta.

Yksityisen hoidon tuen piirissä oli lakiesityksen mukaan vuonna 2021 yhteensä 9 366 lasta (4,1 % prosenttia varhaiskasvatuksen piirissä olevista lapsista). Jos mitään kompensatiota ei makseta Kelan osuutta tai kuntalisää korottamalla muodostuu tilanne yksityisen hoidon tuen asiakkaille ja tuottajille vaikeaksi. Ero perheiden saamassa julkisessa tuessa kasvaa suureksi ja yksityisten palveluiden piirissä olevat perheet joutuvat maksamaan merkittävästi enemmän kuin nyt ja merkittävästi enemmän kuin

julkisten palveluiden piirissä olevat perheet. Tältä osin lakiesitys lisää selkeästi perheiden epätasa-arvoa sekä heikentää julkisen ja yksityisen palvelutuotannon kilpailuneutraliteettia.

Elokuun 2022 lopun budjettiriihessä päätettiin yksityisen hoidon tuen korottamisesta 100 eurolla ja uudistus toteutettaisiin hoitolisän tuloarvoja nostamalla. Hoitolisää saavia perheitä on kuitenkin tällä hetkellä enää vain vähän, koska yksityisen hoidon tuen ja siihen liittyvän hoitolisän reunaehdot ovat jääneet merkittävästi jälkeen eivätkä ole tukeneet perheiden mahdollisuutta valita tämä varhaiskasvatuspalveluiden tuottamistapa. Budjettiriihen päätös 100 euron korotuksesta ei siis johda tilanteen parantumiseen pienituloisten osalta, kuten hallituksen esityksen perusteluteksteissäkin todetaan.

Monet kunnat ovat luopuneet yksityisen hoidon kuntalisän maksamisesta ja kuntalisän korotukset kustannusten noustessa ovat jääneet myös useiden vuosien ajan jälkeen. Lakiesitys ei määritä kuntalisien määrää, koska se on kuntien päätöksentekoa. Lakiesityksen pitää kuitenkin toteutua aidosti tasavertaisella tavalla, joten lakiesityksessä tulee ottaa kantaa siihen, miten tasavertaisuus turvataan. Muistutamme, että valtion tukien maksamista säädellään lainsäädännöllä ja että muihin kuin valtioneuvoston tarkoitamiin kohteisiin käytetyt tuet tulee periä takaisin.

Palvelusetelillä tuotettavien varhaiskasvatuspalveluiden piirissä järjestettiin vuonna 2021 varhaiskasvatuspalvelut yhteensä 30 981 lapselle (osuus 13,5 % varhaiskasvatuksen piirissä olleista lapsista). Palvelusetelillä tuotetaan varhaiskasvatuspalveluita noin 240 miljoonalla eurolla tällä hetkellä.

Hyvinvointiala HALI ry:n arvion mukaan yli puolet kunnista noudattaa julkisia varhaiskasvatuspalveluita koskevan lain mukaisia asiakasmaksuja myös palvelusetelillä tuotettujen varhaiskasvatuspalveluiden osalta. Näiden perheiden osalta lopputulos pysyy sekä perheen että palveluntuottajan näkökulmasta samana kuin nytkin. Niissä kunnissa, joissa ei noudateta palvelusetelipalveluiden osalta em. asiakasmaksua kasvaa perheiden maksuosuus vastaavasti, mikäli kunta ei tee pikaisesti päätöstä palvelusetelin arvon korottamisesta vastaavasti. Useimmissa kunnissa nämä päätökset tehdään pitkällä viiveellä, ja näille tuottajille ja perheille hallituksen esitys aiheuttaa lisähaasteita jo lähtökohtaisesti erittäin haasteellisessa tilanteessa.

Yleisenä ja erittäin merkittävänä ongelmana varhaiskasvatuksen palvelusetelipalveluiden osalta on tällä hetkellä palvelusetelin arvojen jälkeenjääneisyys verattuna ostopalvelutoimintaan tai kunnan oman tuotannon kustannuksiin. Tämä on palvelusetelilain 7 §:n kanssa ristiriidassa oleva tilanne ja palvelusetelien jälkeenjääneisyyteen on myös eduskunnan oikeusasiamies kiinnittänyt huomiota 30.11.2021 antamassaan ratkaisussa. Jälkeenjääneisyys on arviolta luokkaa 10 - 30 % kunnasta riippuen. Tämä lakiesitys voi lisätä tätä jälkeenjääneisyyttä, jos kunnat eivät tee lakimuutoksen edellyttämiä päätöksiä palvelusetelin arvon korottamisesta kuten lakiesityksessä lähtökohtaisesti oletetaan. Seurauksena voi siis olla kunnallisten

varhaiskasvatuspaikkojen kysynnän kasvua, jos yksityiset tuottajat eivät enää pysty palvelusetelin jälkeenjääneisyyden vuoksi tuottamaan palveluita.

Lisäksi esitämme seuraavia **yleisiä huomioita** esityksestä:

Esityksen mukaan kuntien tulonmenetys kompensoidaan niille yhteisöveron osuutta kasvattamalla. Nämä kuntaan tulevat lisäeurot tulisi ohjata sekä julkisiin että ulkoistettuihin palveluihin ulkoistamisasteen suhteessa. Tämä yhteys ei ole kuitenkaan selkeä kuntatasolla, ja siihen tulisi kiinnittää lakiesityksen perusteluteksteissä erityistä huomiota. Lisäksi kompensatio kohdentuu kuntiin epätasa-arvoisesti, kuten vuosi sitten toteutettu vastaava menettely on osoittanut; puolet kunnista saivat alikompensatiota ja puolet sai ylikompensatiota kuten mm. Kuntaliiton edustaja 30.9.2022 kuulemistilaisuudessa totesi.

Hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon vaikutuksia yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhdistysten osalta. Näillä toimijoilla nousevat kustannukset samassa tahdissa kuin kunnan omassa varhaiskasvatuspalvelussa. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan kunta (tai vastaavasti valtio) ei voi systemaattisesti olettaa, että yksityinen tuottaisi saman palvelun pienemmin kustannuksin kuin kunta. Käytännössä tilanne kentällä on sen kaltainen, että monet pienet toimijat ovat joutuneet niin ahtaalle, että ainoaksi vaihtoehdoksi saattaa jäädä toiminnan lopettaminen jatkuvien toiminnan reunaehtojen kaventumisen myötä. Tämä merkitsee varhaiskasvatuspalveluiden tarjonnan merkittävää supistumista ja yksipuolistumista. Pienelle osalle toimijoita suurissa kaupungeissa voi riittää asiakkaita ylimmissä tuloluokissa oleville perheille, mutta segregaaation lisääminen ei ole kenenkään tahtotila. On yksiselitteisen selvää, että lainsäädännön muutoksien yhteydessä tulee huolehtia siitä, että ne eivät lisää perheiden epätasa-arvoa ja että julkinen rahoitus kohdistetaan oikeudenmukaisesti ja tasavertaisesti kaikille lapsiperheille.

Lakiesityksen perustelutekstissä sivulla 11 väitetään, että ”yksityiset palveluntuottajat saavat päättää itse varhaiskasvatuspalveluista perimiensä maksujen tason ja poikkeuksena mainitaan kunnan ostopalvelut”. Tämä väite ei pidä paikkaansa. Kymmenissä kunnissa on palvelusetelipalveluiden osalta käytössä kunnan yksipuolisesti määräämä ns. kattohinta, jonka ylittäviä hintoja ei yksityinen tuottaja voi periä. Hintaa ei siis voi korottaa näissä tilanteissa, vaikka lakimuutokset johtaisivat siihen, että tuotantokustannukset nousevat suuremmaksi kuin palveluntuottajan palveluiden tuottamisesta saamat korvaukset. Vertailukohtana tulee olla veronmaksajien kustantamat julkisten varhaiskasvatuspalveluiden tuotantokustannukset. Muistutamme siitä, että yksityinen tuotanto on yleensä kunnalle edullisempi vaihtoehto kuin julkinen tuotanto. Tosiasiallisen vertailun mahdollistuminen edellyttää, että kunnat ilmoittaisivat omat tuotantokustannuksensa esimerkiksi tilinpäätöstietojen yhteydessä.

Pidämme lakiesityksen tavoitteita työnteon kannustimien parantamisesta, työllisyyden nostamisesta ja sitä kautta varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamisesta kannatettavina. Olemme samaa mieltä myös siitä, että pieni- ja keskituloisten perheiden

asemaa on nopeasti parannettava, jotta myös heillä on mahdollisuus valita haluamansa varhaiskasvatuspaikka olipa se julkinen tai yksityinen. Tuotantotapa ei voi olla ratkaisevassa asemassa, vaan päätös tulee voida tehdä lapsen, perheen ja palvelun kustantavien veronmaksajien etu edellä.

Yhtenä perusteluna lakiesitykselle on sähkön hinnan kompensointi. Uudistus on tarkoitettu toistaiseksi voimassa olevaksi ja tämän tyyppiset kompensatiot tulee kohdistaa tasavertaisesti kaikille perheille riippumatta siitä mikä taho heidän kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelunsa tuottaa.

Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että perheillä pitää olla mahdollisuus valita varhaiskasvatustuottajansa palvelun laadun ja muiden vastaavien seikkojen perusteella lähipäiväkodeistaan. Tässä lakiesityksessä tarkastellaan vain päiväkodin valintaa varhaiskasvatuksen hinnan perusteella vieläpä siten, että priorisoidaan julkista varhaiskasvatuspalvelua, joka on useimmiten tuotantokustannuksiltaan veronmaksajien näkökulmasta kalliimpaa kuin vastaava yksityinen palvelu. Näyttönä yksityisen varhaiskasvatuksen laadukkuudesta on mm. se, että kunnat ovat halunneet lisätä palveluseteliperusteista varhaiskasvatuspalvelua. Tämä esitys vaikuttaa merkittävästi osaan yksityistä varhaiskasvatuspalvelua.

Perustelutekstien taloudellisia vaikutuksia analysoivassa kohdassa todetaan, että ”Palvelusetelin arvo määräytyy palvelusetelilain 7 §:n ja 8 §:n perusteella.” Tämä väite ei vastaa kuntien tilannetta tällä hetkellä. Päätös palvelusetelin arvosta on kunnan yksipuolinen päätös ja viime vuosina on kuntiin jätetty runsaasti oikaisuvaatimuksia siitä, että kunta ei ole huomioinut päätöksiä tehdessään todellista kustannuskehitystä esimerkiksi työehtosopimusten mukaisten henkilöstökulujen tai muiden kuluerien noustua. Myöskään palvelusetelilain määräystä (7 §, perusteluteksti sivu 11) perhekohtaisesta palvelusetelin arvon korottamisesta tilanteen niin edellyttäessä ei ole kunnissa toteutettu.

Kuten esityksessäkin todetaan, 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. Nämä samat vaikutukset ovat todellisuutta myös palvelusetelipalveluissa ja yksityisen hoidon tuen palveluissa. Varhaiskasvatus nähdään investointina tulevaisuuteen; yksityinen varhaiskasvatus on osoittautunut useissa laatuvertailuissa hiukan paremmaksi kuin vastaava julkinen palvelu ja yksityisen varhaiskasvatuksen korvaustasot ovat selkeästi edullisemmat kuin julkisen palvelun (vrt. esim. Kuusikkokuntien raportit). Sekä perheiden että veronmaksajien edun mukaista on, että yksityisellä varhaiskasvatuksella on merkittävä asema myös tulevaisuudessa. Esityksessä viitataan myös kohdassa 4.2.6 perus- ja ihmisoikeuksiin. Pidämme viittausta tärkeänä ja katsomme, että subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden tasavertainen ja laadukas toteutuminen ei voi riippua siitä, minkä varhaiskasvatuspalveluiden tuotantotavan piirissä lapsi on.

Korostamme myös sitä, että nopeasti toisiaan seuraavat lakimuutokset aiheuttavat kunnille merkittäviä välillisiä kustannuksia ja yksityisille toimijoille huomattavaa taloudellista epävarmuutta ja toimintaympäristön ennakoimattomuutta. Tämä nyt käsittelyssä oleva ja vuoden vaihteessa voimaan tulevaksi suunniteltu muutos on tulossa nopeasti edellisen varhaiskasvatuspalveluissa 1.8.2022 toteutetun erityisen tuen uudistuksen jälkeen. Lisäksi edeltävästä asiakasmaksulain tulorajojen muutoksesta on kulunut vain pari vuotta. Käytännössä tämä esitys kuten osa aiemmistakin esityksistä edellyttää kymmenien tuhansien uusien hallintopäätösten tekoa kunnan oman toiminnan, palveluseleiden, kuntalisten jne. osalta. Vaikka lakiesitys saatettaisiin eduskuntaan kiireellisenä, jää lain säätämisen ja voimaantulon välille varsin lyhyt aika. Asiaa ei ole myöskään pystytty huomioimaan kuntien vuoden 2023 talousarvioissa, joiden valmistelu on jo pitkällä. Tämän vuoksi katsomme, että esitetty lakimuutos voidaan toteuttaa aikaisintaan 1.8.2023.

Lisätiedot, johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, puhelin 0400 436438.

Ulla-Maija Rajakangas

Toimitusjohtaja

Hyvinvointiala HALI ry