

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta

Hyvinvointiala HALI ry kiittää kutsusta kuulemistilaisuuteen ja lausuu asiasta seuraavaa.

Esityksen tavoitteet ja tausta

Hallitus päätti budjettiriihessä syyskuussa 2020, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennetaan 70 miljoonalla eurolla. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia (1503/2016) siten, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettaisiin nostamalla tuloarvoja 31 prosenttia. Lisäksi sisaruksilta perittäviä maksuja ehdotetaan alennettavaksi siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu olisi 40 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta.

Hyvinvointiala HALI ry kannattaa, että työnteon kannustumia lisätään maamme poikkeuksellisen huonossa työllisyystilanteessa kaikin mahdollisin keinoin.

Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen voi olla näistä keinoista yksi. Karvin syyskuussa 2020 varhaiskasvatuksen maksuttomuutta koskeneen raportin

(<https://karvi.fi/publication/viisivuotiaiden-maksuttoman-varhaiskasvatuksen-kokeilun-ensimmaisen-vaiheen-arviointi-varhaiskasvatukseen-osallistuminen-ja-kokeilun-jarjestaminen/>) mukaan:

- maksuttomuus lisää viisivuotiaiden osallistumista vakaan
- vaikutukset riippuvat perheen tulotasosta; osallistuminen lisääntyi eniten matalan keskitulon perheissä (selkein ryhmässä yhteenlasketut nettokuukausitulot 2500-3000)
- matalimpien ja korkeimpien tuloluokissa ei vaikuttanut osallistumiseen; vaikutus häviää, jos nettotulot laskee alle 2000 euron ja yli 3000 euron nettotuloilla vaikutus on enää vähäinen)

- matalimmassa tuloluokassa syy on se, että siellä varhaiskasvatus on lähtökohtaisesti maksutonta tai asiakasmaksut ovat jo nyt erittäin pienet
- sekä matalimmassa että korkeimmassa tuloluokassa varhaiskasvatukseen osallistutaan jo paljon, joten siellä ei ole nousun varaa paljoakaan

Hallitus arvioi, että työnteon kannustinvaikutusten parantuessa työllisyyden arvioidaan parantuvan tämän uudistuksen johdosta noin 2 900 työllisellä vuoteen 2024 mennessä. Tämän osalta toteamme, että luku ei ole kovin suuri ja samalla 70 miljoonan euron panostuksella saatettaisiin saada parempia työllisyys- ja yhteiskuntavaikutuksia esimerkiksi luomalla uusia työpaikkoja kotitalousvähennystä parantamalla ja ottamalla käyttöön iäkkäiden henkilöiden ns. superkotitalousvähennys, joka säästäisi julkisia menoja iäkkäiden paremman omatoimisen selviytymisen parantuessa. Tällä kannanotollamme emme aseta sukupolvia vastakkain, vaan pyrimme löytämään käytettävissä oleville rajallisille resursseille yhteiskunnallisesti tehokkaimmat kohteet.

Muutoksen johdosta kuntien maksutuottojen arvioidaan alenevan noin 70 miljoonaa euroa. Tämä kompensoidaan kunnille kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta kunnille. Tässä arviossa on otettu huomioon ainoastaan kuntien varhaiskasvatuspalveluiden osalta koituvat muutokset. Huomautamme, että kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluita tuottavia julkisia ja yksityisiä toimijoita on kohdeltava lakia säädettäessä tasavertaisesti. Näin ollen lain esityksessä arvioitu kustannusvaikutus on liian alhainen. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot vuonna 2019 olivat kunnilla ja kuntayhtymillä yhteensä noin 271 miljoonaa euroa. Kyse on siis noin 25 %:n muutoksesta kokonaisuutenaan. Monissa kunnissa peritään yksityisten palvelujen piirissä olevilta asiakkailta jo nyt vastaavat asiakasmaksut kuin kuntien palvelujen piirissä olevilta perheiltä.

Hallituksen esityksen yritysvaikutuksista

Esityksessä todetaan kohdassa 4.2.3, että ”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.”

Edellisen osalta toteamme, että varhaiskasvatuspalvelu on kuntien järjestämisvastuulla oleva lakisääteinen palvelu, jota voidaan esimerkiksi valtiosuuslainsäädännön mukaisesti tuottaa joko kuntien omana toimintana, ostopalveluna tai palvelusetelillä. Perheillä on lakisääteisesti oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen subjektiivisena oikeutena. Lisäksi perheiden mahdollisuutta ostaa varhaiskasvatuspalveluita tuetaan julkisin varoin Kelan maksaman yksityisen hoidon ja kuntalisien kautta. Kyse ei ole yritystuista vaan siitä, että perheille mahdollistetaan tätä kautta palvelusta aiheutuvien kustannusten korvaaminen.

Yksityinen palvelu perustuu aina kunnan kanssa tehtävään yhteistyöhön ja kunnan kanssa sovittuihin palvelun reunaehtoihin. Sekä julkiset että yksityiset palveluntuottajat ovat velvollisia noudattamaan samaa lainsäädäntöä ja henkilöstön kelpoisuusvaatimukset ovat

samat. Kunnan varhaiskasvatuspalveluiden kysyntä on aina rajallinen, koska lasten määrä on tietty.

Yksityisen palveluntuottajat eivät voi myöskään määritellä palvelusta perittäviä asiakasmaksuja vapaasti. Noin puolessa yksityistä palvelua käyttävistä kunnista on kunta asettanut erääksi reunaehdoksi, että asiakkailta peritään sama maksu kuin kunnan omassa toiminnassa myös palvelusetelin ja yksityisen hoidon tuen toimintamalleissa. Muissakin kunnissa asiakasmaksujen erot ovat melko pieniä.

Palveluseteli -toimintamalli on havaittu sekä kuntien että asiakasperheiden osalta erittäin toimivaksi tavaksi järjestää varhaiskasvatuspalvelut ja sen osuus on noussut nopeasti viime vuosina. Palvelusetelin osalta ovat eräät kunnat asettaneet viime vuosina ns. "kattohintoja" eli rajoittaneet myös sitä kautta yksityisten mahdollisuutta hinnoitella palveluitaan vapaasti. Kattohinnoittelu on omiaan vähentämään tervettä laatukilpailua varsinkin suuremmissa asutuskeskuksissa ja täten sillä on mitä todennäköisimmin myös negatiivisia vaikutuksia varhaiskasvatuksen sisällön ja monipuolisuuden kehittämisen näkökulmasta.

Vuonna 2019 oli palvelusetelipalvelun piirissä 31 856 lasta (noin 13 % kaikista) ja yksityisen hoidon tuen palvelun piirissä oli 12 924 lasta (noin 5 % kaikista). Palvelusetelitoiminnan kokonaisvolyyymi on reilut 200 miljoonaa euroa. Kelan maksaman yksityisen hoidon tuen ja kuntien maksaman kuntakohtaisesti päätetyn kuntalisän yhteenlaskettu volyyymi on reilut 100 miljoonaa euroa.

Kuten esityksessä todetaan, säädetään laissa varhaiskasvatuksesta perittävistä enimmäismaksuista. Kunta voi niin halutessaan periä myös laissa säädettyjä matalampia maksuja, mutta kuntalaisia on tällöin kohdeltava yhdenvertaisesti. Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan kansalaisten yhdenvertainen kohtelu lain edessä tulee toteutua kaikissa toisiaan vastaavissa tilanteissa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että varhaiskasvatuksen asiakkaita ei voida asettaa lakia säädettyä eriarvoiseen asemaan palveluntuottajasta tai tuotantotavasta riippuen, kun kyse on julkisella järjestämisvastuulla olevan subjektiivisen oikeuden piiriin kuuluvasta palvelusta.

Esityksessä todetaan, että kunnan tuottaman varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alennus saattaa vaikuttaa yksityisen varhaiskasvatuksen kysyntää heikentävästi. Esityksessä lähdetään siitä, että kunnilla on mahdollisuus "omilla päätöksillään tukea yksityistä toimintaa".

Lakiuudistuksia tehtäessä ja lain eduskunnassa hyväksymisen ehtona on lähtökohtana, että uudistuksen rahoittamiseen tarvittavat varat tulee olla käytettävissä lakia säädettyä. Tällä varmistetaan mm. lakiuudistuksen tavoitteiden saavuttamista. Tämän uudistuksen osalta tämä periaate tarkoittaa sitä, että hallituksen tulee varata uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavat varat täysimääräisesti niin julkisesti tuotettujen kuin yksityisesti tuotettujen varhaiskasvatuspalveluiden osalta. Kaikki varhaiskasvatuspalvelut ovat julkisella järjestämisvastuulla ja lain tarkoituksena ei ole muuttaa julkisen ja yksityisen tuotantosuhdetta vaan lisätä työssäkäyntimahdollisuuksia ja varhaiskasvatukseen osallistumisastetta.

Esityksessä väitetään, että yksityinen varhaiskasvatus on perheille tälläkin hetkellä kalliimpaa kuin kunnallinen varhaiskasvatus, joten perheet ovat valinneet yksityisen varhaiskasvatuksen osin muista syistä kuin pelkästään hinnan perusteella. Lisäksi esityksessä vedetään asiasta

johtopäätös, että ”esitys ei siten välttämättä vaikuta yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tuottajien toimintaan.” Väite ei pidä paikkaansa sillä 1) yksityinen varhaiskasvatus on poikkeuksetta julkisten varojen näkökulmasta kunnille julkista edullisempi tapa tuottaa palveluita (esimerkiksi palveluseteli tai yksityisen hoidon tuki) ja 2) hinnanerot asiakasperheille ovat suuressa osassa yksityistä markkinaa hyviä pieniä ja osassa kuntia niitä ei ole lainkaan.

Hyvinvointiala HALi ry korostaa, että yksityinen varhaiskasvatuspalvelu on useiden selvitysten ja esimerkiksi ns. Kuusikko -kuntien useaan kertaan toistettujen vuosittaisten raporttien perusteella veronmaksajille merkittävästi (kymmeniä prosentteja) edullisempi vaihtoehto kuin vastaava julkinen palvelu. Asialla on merkittävä yhteiskunnallinen vaikutus, koska varhaiskasvatuksen kokonaiskustannukset ovat 3 mrd:n luokkaa. Yksityisen osuus koko maan varhaiskasvatuspalveluista on noin 20 %:n luokkaa, mutta joukossa on kuntia, joissa yksityisen osuus on 30 – 40 %:n luokkaa. Tätä monesta näkökulmasta tarkasteltuna tuloksekasta yksityisen ja julkisen yhteistyötä on perusteltua laajentaa nykyisestään.

On totta, että perheet arvostavat yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden laatua. Tuoreen Childcare -tutkimushankkeessa julkaistun selvityksen mukaan perheet painottavat julkista palvelua useammin pedagogista suuntautumista, kasvatustoiminnan ja oppimisympäristön monipuolisuutta ja arvoja. Varsinkin pienemmissä kunnissa kaivataan lisää yksityisiä vaihtoehtoja varhaiskasvatuspalveluihin.

Kuten kaikki tiedämme, on Covid 19 -pandemia kohdellut kovalla tavalla lähes kaikkia toimialoja. Myös yksityinen varhaiskasvatusala oli lähes lamaannuksissa keväällä 2019 usean kuukauden ajan ja palveluiden piirissä olevien lapsien määrä on tälläkin hetkellä vasta noin 85 % normaalista. Tulossa on mahdollisesti pandemian ns. toinen aalto, jolla eittämättä tulee olemaan omat vaikutuksensa. Varhaiskasvatusalan yksityiset palveluntuottajat eivät ole pystyneet hyödyntämään yritystoiminnan tukemiseksi maksettuja valtion tukia käytännössä juuri ollenkaan. Taloudellinen tilanne sekä kunnissa että yksityisten tuottajien piirissä on tällä hetkellä erittäin haastava.

Jos annettu esitys toteutuu esitetyssä muodossaan, merkitsee se huomattavaa toimintaympäristömuutosta, joka tulee lisäämään merkittävästi perheiden maksamaa hintaeroa ja perheiden epätasa-arvoa julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen välillä.

Hallituksen esityksen muita seurauksia

Mikäli hallituksen esitysluonnos toteutettaisiin esitetyssä muodossaan, olisi mitä ilmeisimmin seurauksena se, että paine julkista varhaiskasvatuspalvelua kohtaan kasvaa. Tämä vaatii kunnilta muun muassa investointeja toimitiloihin, vaikka kuntien taloustilanne on tällä hetkellä historiallisen huono. Moni kunta suunnittelee tai on jo päättänyt esimerkiksi työntekijöiden lomauttamisesta. Kunnat tekevät tällä hetkellä työtään Covid 19 -pandemian aiheuttamin reunaehdoin eivätkä ole varautuneet tällaiseen lisätyöhön tai lisäinvestointeihin 1.8.2021 mennessä. Päinvastoin, monessa kunnassa on tilanne, missä yksityinen varhaiskasvatuspalvelu tukee kunnan talouden vakauttamista.

Vaikka Kelan maksaman yksityisen hoidon tukea korotettaisiin esitettyjä asiakasmaksualennuksia vastaten, jäisi kuntien kontrolle edelleen kuntalisien vastaavat korotukset. Samoin kuntien kontrolle jäisi palvelusetelien arvojen vastaavat korotukset.

Lakiesityksen tarkoituksena ei voi olla se, että palveluseteliperheiden maksuosuutta nostettaisiin kestävämmälle tasolle siksi, että valtio ei korvaa täysimääräisesti lakiesityksen kustannusvaikutuksia ja kunnat eivät pysty nostamaan palvelusetelien arvoja oman huonon taloustilanteensa vuoksi. Jos em. kompensatioita yksityisen hoidon tukeen ja palveluseteliin ei toteuteta, on useita päivähoitoalan yksityisiä tuottajia (yrityksiä ja yhdistyksiä) tilanteessa, jossa ne joutuvat miettimään toiminnan lopettamista. Hyvinvointiala HALI ry korostaa, että esimerkiksi palvelusetelien arvot ovat jo nyt merkittävästi jälkeenjääneitä, koska kaikki kunnat eivät ole korottaneet niitä esimerkiksi työehtosopimusten mukaisten palkankorotusten ja muiden kustannusten nousua vastaavasti. Kuntien omassa toiminnassa vastaavat kustannusnousut katetaan kuntalaisten maksamista verovaroista.

Edellä mainittujen kaltaiset seuraukset ovat omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta kuntapalveluiden tuottamista ja järjestämistä kohtaan. Tämä on ristiriidassa myös sen kanssa, että yksityisillä tuottajilla on perusteltu oikeus luottaa toimintaympäristön vakauteen ja ennakoitavuuteen. Yksityiset varhaiskasvatusalan toimijat ovat viime vuosina esimerkiksi rakentaneet valtaosan uusista ajanmukaisista päiväkotikiinteistöistä.

Lopuksi

Hyvinvointiala HALI ry on esityksen kanssa samaa mieltä siitä, että 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. Olemme samaa mieltä myös siitä, että 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.

Hyvinvointiala HALI ry edellyttää, että käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä korjataan siltä osin, että lakiin kirjataan kuntia velvoittavana vastaavat korotukset palvelusetelien arvoihin sekä kuntalisiin (jos ne ovat käytössä) ja että Kelan yksityisen hoidon tukia korotetaan vastaavasti. Nämä kustannukset tulee ottaa huomioon lakiesityksen kokonaiskustannuksissa nyt esitetyn 70 miljoonan euron lisäksi tai uudistus tulee toteuttaa siten, että käytettävissä oleva määräraha jaetaan tasapuolisesti julkiseen ja yksityiseen toimintaan.

Varaamme mahdollisuuden täydentää lausuntoamme tarvittaessa myöhemmin.

Annamme mielellämme asiaan liittyviä lisätietoja, yhteyshenkilö Aino Närkki, puhelin 0400 436 438.

Hyvinvointiala HALI ry

Ulla-Maija Rajakangas
toimitusjohtaja