

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Muutoksen johdosta kuntien maksutuottojen arvioidaan alenevan noin 70 miljoonaa euroa. Tämä kompensoidaan kunnille kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta kunnille. Verontilityslain ja tuloverolain muuttamisesta annetaan erillinen hallituksen esitys.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	7
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	7
4.2.1.1 Taloudelliset vaikutukset perheisiin.....	8
4.2.1.2 Taloudelliset vaikutukset yrityksiin	11
4.2.1.3 Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen.....	12
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	13
4.2.3 Vaikutukset yritysten toimintaan	14
4.2.4 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin	15
4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset	16
4.2.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	17
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	18
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	18
6 Lausuntopalaute.....	18
7 Voimaantulo	19
8 Suhde muihin esityksiin.....	19
8.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	19
8.2 Suhde talousarvioesitykseen	19
LAKIEHDOTUS	20
Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n muuttamisesta	20
LIITE	VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.
RINNAKKAISTEKSTIT	VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.
Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n muuttamisesta	Virhe.
Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.	

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Hallitus päätti budjettiriihessä 1.9.2022 alentaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja 70 miljoonalla eurolla. Maksujen alentaminen lisää työnteon kannustimia parantamalla työstä saatavaa taloudellista hyötyä ja parantaa erityisesti pieni- ja keskituloisten perheiden asemaa. Samalla esitys turvaa lapsiperheiden ostovoimaa kompensoimalla sähkön hinnan nousua. 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 30.9. 2022 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://okm.fi/hanke?tunnus=OKM049:00/2022>

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 ylittävistä kuukausituloista. 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	2 798	10,70
3	3 610	10,70
4	4 099	10,70
5	4 588	10,70
6	5 075	10,70

Lain 5 §:n 3 momentin mukaan, jos perheen koko on suurempi kuin kuusi henkilöä, korotetaan maksun määräämisen perusteena olevaa tulorajaa 189 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 nuorimasta, 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 perusteena nuorimman lapsen laskennallista kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksua.

Varhaiskasvatustilain 16 §:n 1 momentin mukaan yllä mainitut 5 §:n 2 momentissa tarkoitettut tulorajojen euromäärät sekä 5 §:n 3 momentissa tarkoitettu euromäärä tarkistetaan yleisen ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut 8.12.2021 ilmoituksen indeksillä tarkistetuista varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1087/2021).

Voimassa olevat indeksillä tarkistettut tulorajat ovat 1.8.2022 lukien seuraavat:

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja euroa/kuukausi
2	2 913
3	3 758
4	4 267
5	4 777
6	5 284

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 1.8.2022 lähtien 197 euroa.

Varhaiskasvatuksen enimmäismaksu lasta kohden kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa on kuukaudessa 295 euroa. Toisesta lapsesta perittävä maksu on enintään 118 euroa kuukaudessa. Perheen muista lapsista maksu on enintään 58 euroa. Alin perittävä maksu on 28 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 varhaiskasvatustilain 18 §:n mukaisesti. Huoltajilla on mahdollisuus hakea Kansaneläkelaitokselta lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaista yksityisen hoidon tukea. Varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardan syyskuussa 2022 julkaistun vuosiraportin mukaan yksityisen hoidon tuen hoitorahaa maksettiin 9 366 lapsesta vuonna 2021 eli 4,1 prosenttia varhaiskasvatuksessa olevista lapsista oli tuen piirissä. Kunnan myöntämän palvelusetelin turvin varhaiskasvatusta järjestettiin vuonna 2021 yhteensä 30 981 lapselle. Palveluseteliä käyttävien lasten osuus oli 13,5 prosenttia varhaiskasvatuksessa olleista lapsista. Yksityisen hoidon tuen käyttö on viime vuosina vähentynyt ja sen sijaan palvelusetelin käyttö on lisääntynyt.

Kela maksaa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun laissa säädettyä yksityisen hoidon tukea palveluntuottajalle. Tuki muodostuu hoitorahasta ja hoitolisästä. Yksityisen hoidon tukea voi hakea toinen lapsen vanhemmista tai muu huoltaja. Kela maksaa tuen kuitenkin aina suoraan yksityiselle hoitajalle tai varhaiskasvatuksen tuottajalle. Yksityisen hoidon tuki on verotettavaa tuloa varhaiskasvatuksen tuottajalle, mutta ei tukea hakevalle perheelle. Hoitoraha ja hoitolisä maksetaan jokaisesta tukeen oikeuttavasta lapsesta. Hoitolisä on tulositonnainen ja hoitolisän määrään vaikuttavat perheen koko ja bruttotulot. Hoitolisä on enintään 155,24 euroa kuukaudessa jokaisesta tukeen oikeutetusta lapsesta. Hoitolisä maksetaan kaikista alle kouluikäisistä lapsista, jotka ovat yksityisessä hoidossa, jos vanhempien tulot jäävät tulorajojen alle. Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen kuukausitulot eivät ylitä perheen koon mukaan laskettavaa tulorajaa. Bruttotulo, jolla ei enää saa hoitolisää on 2 509,87 euroa kuukaudessa.

Lisäksi kunta voi maksaa yksityisen hoidon tuen kuntalisää. Kuntalisän määrä ja ehdot vaihtelevat eri kunnissa.

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.

Varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardan vuosiraportin 2022 mukaan varhaiskasvatukseen osallistui vuonna 2021 kaikkiaan 228 699 lasta. Lukumäärä vastaa noin 75 prosenttia väestön 1–6-vuotiaista lapsista. Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrissä on suurta eroa lasten iän mukaan. Alle 1-vuotiaat ovat pääosin kotona vanhempien ollessa vanhempain- tai hoitopaalla. Alle 1-vuotiaista lapsista 435 (0,9 prosenttia) osallistui varhaiskasvatukseen, yksivuotiaista varhaiskasvatukseen osallistui 17 757, mikä on 38 prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä ja kaksivuotiaista lähes 70 prosenttia oli varhaiskasvatuksessa. Viisivuotiaista lapsista varhaiskasvatuksen piirissä oli 89 prosenttia. Esiopetuksen lisäksi järjestettävässä varhaiskasvatuksessa oli kuusivuotiaista lapsista 77 prosenttia.

Lapsiperheistä ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuoden 2020 lopussa Suomessa oli 556 052 lapsiperhettä. Lapsiperheeseen kuuluu vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi. Lapsiperheisiin kuului 37 prosenttia väestöstä. Lapsiperheiden yleisin perhemuoto oli edelleen eri sukupuolta olevan avioparin muodostama perhe, joita oli 56 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, neljä prosenttia. Samaa sukupuolta oleva aviopari oli vanhempaina 667 lapsiperheessä ja rekisteröity pari 219 lapsiperheessä. Lapsiperheistä yksilapsisia oli 43 prosenttia, kaksilapsisia 39 prosenttia ja kolmilapsisia 13 prosenttia. Keskimääräinen lapsiluku oli 1,84. Uusperheiden osuus lapsiperheistä on yhdeksän prosenttia. Uusperheitä oli vuoden 2020 lopussa 50 185. Uusperheissä on keskimäärin kaksi lasta eli hieman enemmän lapsia kuin lapsiperheissä yleensä.

Noin puolella lapsiperheistä on ainakin yksi alle 7-vuotias lapsi. Lapsiperheitä, joissa on alle 7-vuotiaita lapsia, oli vuonna 2020 yhteensä noin 258 921. Näistä perheistä 66 prosentilla on yksi alle 7-vuotias lapsi. Kaksi alle 7-vuotiaasta lasta on 29 prosentilla näistä perheistä ja kolme tai enemmän 4,7 prosentilla.

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 Tilastokeskuksen mukaan:

Kotitalouden bruttotulot vuodessa (mediaani) 2020

Tulokymmenys	Bruttotulot, €/v
I	14 336

II	20 183
III	25 167
IV	36 593
V	43 434
VI	50 582
VII	57 568
VIII	68 605
IX	83 567
X	123 961

Vuoden 2020 kotitalouksien bruttotuloaineistolla tarkasteltuna neljän pienituloisimman tulokymmenyksen mediaanibruttotulot jäävät varhaiskasvatusmaksujen nykyisten tulo-rajoiden alle ja siksi kyseisiin tulokymmenyksiin kuuluvat lapsiperheet eivät keskimäärin maksa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja.

Seuraavissa esimerkeissä perheiden nykyiset varhaiskasvatusmaksut on laskettu kotitalouksien tulokymmenysten mediaanitulojen mukaan. Mediaanikuukausitulot on laskettu jakamalla eri tulokymmenysten mediaanivuositulot luvulla kaksitoista. Maksujen suuruudet poikkeavat tulokymmenysten sisällä. Esimerkit eivät siis kuvaa koko tulokymmenyksen asemaa täydellisesti ja maksut ovat suuntaa antavia. Esimerkit kuvaavat tilannetta, jossa lapsi tai lapset osallistuvat varhaiskasvatukseen vähintään 35 tuntia viikossa.

Jos perheeseen kuuluu yksi huoltaja ja yksi varhaiskasvatukseen osallistuva lapsi, varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat viidennessä tulokymmenyksessä mediaanituloilla noin 76 euroa kuukaudessa, kuudennessa tulokymmenyksessä noin 139 euroa ja seitsemännessä tulokymmenyksessä noin 202 euroa. Kolmen suurimman tulokymmenyksen mediaanituloilla perhe kuuluu enimmäismaksujen piiriin, jolloin varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat kuukaudessa 295 euroa.

Kolmen hengen perheissä, jossa yksi lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen, kuudennessa tulokymmenyksessä mediaanituloilla varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat kuukaudessa noin 49 euroa, seitsemännessä noin 111 euroa ja kahdeksannessa noin 210 euroa. Kahden suurimman tulokymmenyksen mediaanituloilla perhe kuuluu enimmäismaksujen piiriin, jolloin varhaiskasvatusmaksut ovat 295 euroa.

Neljän hengen perheessä, jossa kaksi lasta osallistuu varhaiskasvatukseen, kuuden pienituloisimman tulokymmenyksen mediaanitulot jäävät varhaiskasvatusmaksujen tulo-rajoiden alapuolelle ja ovat näin ollen pääasiassa vapautettuja varhaiskasvatusmaksuista. Seitsemännessä tulokymmenyksessä mediaanituloilla varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat yhteensä noin 57 euroa kuukaudessa, kahdeksannessa tulokymmenyksessä noin 217 euroa ja yhdeksännessä noin 405 euroa. Suurimman tulokymmenyksen mediaanituloilla perhe kuuluu enimmäismaksujen piiriin, jolloin varhaiskasvatusmaksut ovat kuukaudessa 413 euroa.

Nykyisten tulorajojen mukaiset varhaiskasvatuksen asiakasmaksut/kk tulokymmenysten mediaanituloilla

Tulokymmenys	2 perheenjäsentä, 1 lapsi varhaiskasvatuksessa	3 perheenjäsentä, 1 lapsi varhaiskasvatuksessa	4 perheenjäsentä, 2 lasta varhaiskasvatuksessa
I	0	0	0
II	0	0	0
III	0	0	0
IV	0	0	0
V	76	0	0
VI	139	49	0
VII	202	111	57
VIII	295	210	217
IX	295	295	405
X	295	295	413

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on budjettiriihen kirjauksen mukaisesti lisätä työnteon kannustimia parantamalla työstä saatavaa taloudellista hyötyä. Samalla tuetaan pieni- ja keskituloisia lapsiperheitä elinkustannusten ja sähkön voimakkaan hinnan nousun vuoksi. Maksuja alentamalla voidaan myös edistää lasten varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Asiakasmaksulain 5 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksujen määräytymisen perusteena olevia tulorajoja korotetaan 33 prosenttia. Maksuprosentit säilyisivät ennallaan siten, että ne olisivat aina 10,70 prosenttia riippumatta perheen koosta.

Esitys pohjautuu voimassa olevaan asiakasmaksulakiin eikä lakiin esitetä muita muutoksia. Laissa säädettäisiin kunnan järjestämässä päiväkotij- 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 määrittämisen 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. Tulorajojen muutos kohdentaa muutoksen parhaiten keskituloisiin perheisiin. Pienituloiset perheet

ovat jo nykyisellään maksuttomuuden piirissä. Työnteon kannustinten parantuessa työllisyyden arvioidaan parantuvan noin 1 900 henkilöllä vuoteen 2026 mennessä. Tämän johdosta myös varhaiskasvatuksen käyttötarve kasvaa, mutta samalla verotulot kasvavat ja sosiaaliturvamenot pienenevät.

Maksujen muutosten työllisyysvaikutusten arviointi on toteutettu Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulointimallilla. Aineistona mikrosimuloinnissa on käytetty Tilastokeskuksen rekisteriaineistoa, 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 33 prosentilla. Uudet tulorajat on esitetty seuraavassa taulukossa.

Perheen koko	Nykyiset tulorajat	Uudet tulorajat
2 henkilöä	2913	3874
3 henkilöä	3758	4998
4 henkilöä	4267	5675
5 henkilöä	4777	6353
6 henkilöä	5285	7028
Tulorajan korotus/lisälapsi	197	262

Vuoden 2020 kotitalouksien bruttotuloaineistolla tarkasteltuna viiden pienituloisimman tulokymmenyksen mediaanibruttotulot jäivät varhaiskasvatusmaksujen tulorajojen alle ja siksi kyseisiin tulokymmenyksiin kuuluvat lapsiperheet eivät keskimäärin maksa tulorajamuutoksen johdosta varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Käytännössä uudistuksesta hyötyvät eniten keskituloiset perheet.

Seuraavissa esimerkeissä perheiden varhaiskasvatusmaksut on laskettu kotitalouksien tulokymmenysten mediaanitulojen perusteella. Mediaanikuukausitulot on laskettu jakamalla eri tulokymmenysten mediaanivuositulot luvulla kaksitoista. Mediaanikuukausitulojen perusteella on laskettu, kuinka paljon uusilla varhaiskasvatusmaksujen tulorajoilla maksut olisivat vuodessa, kun varhaiskasvatuksesta maksetaan yhtenätoista kuukautena. Maksujen suuruudet poikkeavat tulokymmenysten sisällä ja esimerkkien maksut ovat suuntaa antavia. Esimerkit kuvaavat tilannetta, jossa lapsi tai lapset osallistuvat varhaiskasvatukseen vähintään 35 tuntia viikossa.

Jos perheeseen kuuluu yksi huoltaja ja lapsi, varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat kuudennessa tulokymmenyksessä mediaanituloilla kuukaudessa noin 36 euroa, seitsemännessä tulokymmenyksessä noin 99 euroa ja kahdeksannessa noin 197 euroa. Kahdessa suurimmassa tulokymmenyksessä perhe kuuluisi enimmäismaksujen piiriin, jolloin varhaiskasvatuksen asiakasmaksut olisivat kuukaudessa 295 euroa.

Kolmen hengen perheissä, jossa yksi lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen, kahdeksannessa tulokymmenyksessä varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat mediaanituloilla kuukaudessa noin 77 euroa ja yhdeksännessä noin 210 euroa. Suurimmassa tulokymmenyksessä perhe kuuluisi enimmäismaksujen piiriin, jolloin varhaiskasvatuksen asiakasmaksut olisivat kuukaudessa 295 euroa. Seitsemän pienituloisinta tulokymmenystä eivät keskimäärin maksaisi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja.

Neljän hengen perheissä, joissa kaksi lasta osallistuu varhaiskasvatukseen, tulokymmenysten mediaanitulojen perusteella ainoastaan kahteen suurimpaan tulokymmenykseen kuuluvat perheet maksaisivat keskimäärin asiakasmaksuja. Yhdeksänteen tulokymmenykseen kuuluvat maksaisivat varhaiskasvatusmaksuja kuukaudessa yhteensä noin 193 euroa. Suurimpaan tulokymmenykseen kuuluvat perheet mediaanitulojen perusteella enimmäismaksujen piirissä ja he maksaisivat varhaiskasvatusmaksuja kuukaudessa 413 euroa.

Uusien tuloarajojen mukaiset varhaiskasvatuksen asiakasmaksut/kk tulokymmenysten mediaanituloilla

Tulokymmenys	2 perheenjäsentä, 1 lapsi varhaiskasvatuksessa	3 perheenjäsentä, 1 lapsi varhaiskasvatuksessa	4 perheenjäsentä, 2 lasta varhaiskasvatuksessa
I	0	0	0
II	0	0	0
III	0	0	0
IV	0	0	0
V	0	0	0
VI	36	0	0
VII	99	0	0
VIII	197	77	0
IX	295	210	193
X	295	295	413

Tuloarajojen muutosten johdosta varhaiskasvatuksen asiakasmaksut laskisivat kaikkien muiden asiakasmaksujen piirissä olevien tulokymmenysten mediaanituloilla paitsi suurimman tulokymmenyksen. Muutoksen johdosta viiteen alimpaan tulokymmenykseen kuuluvat perheet olisivat pääosin vapautettu varhaiskasvatusmaksuista mediaanituloilla tarkasteltuna. Kolmen tai useamman hengen perheet olisivat pääasiassa vapautettu varhaiskasvatusmaksuista seitsemän pienimmän tulokymmenyksen osalta.

Seuraavissa taulukoissa on kuvattu varhaiskasvatusmaksun alenemisen vaikutuksia esimerkki-perheissä.

Perheessä 1 huoltaja, jonka bruttotulot 4400 euroa kuukaudessa			
	1 lapsi varhaiskasvatuksessa	2 lasta, joista molemmat varhaiskasvatuksessa	3 lasta, joista kaikki varhaiskasvatuksessa
Nykyinen maksu	159	69	0
Uusi maksu	56	0	0
Muutos	-103	-69	0

Perheessä 2 huoltajaa, joiden bruttotulot yhteensä 4400 euroa kuukaudessa			
	1 lapsi varhaiskasvatuksessa	2 lasta, joista molemmat varhaiskasvatuksessa	3 lasta, joista kaikki varhaiskasvatuksessa
Nykyinen maksu	69	0	0
Uusi maksu	0	0	0
Muutos	-69	0	0

Perheessä 1 huoltajaa, jonka bruttotulot 5500 euroa kuukaudessa			
	1 lapsi varhaiskasvatuksessa	2 lasta, joista molemmat varhaiskasvatuksessa	3 lasta, joista kaikki varhaiskasvatuksessa
Nykyinen maksu	277	261	185
Uusi maksu	174	54	0
Muutos	-103	-207	-185

Perheessä 2 huoltajaa, joiden bruttotulot yhteensä 5500 euroa kuukaudessa			
	1 lapsi varhaiskasvatuksessa	2 lasta, joista molemmat varhaiskasvatuksessa	3 lasta, joista kaikki varhaiskasvatuksessa
Nykyinen maksu	288	185	124
Uusi maksu	54	0	0
Muutos	-234	-185	-124

Perheessä 1 huoltajaa, jonka bruttotulot 6600 euroa kuukaudessa			
	1 lapsi varhaiskasvatuksessa	2 lasta, joista molemmat varhaiskasvatuksessa	3 lasta, joista kaikki varhaiskasvatuksessa
Nykyinen maksu	295	413	399
Uusi maksu	292	240	139
Muutos	-3	-173	-260

Perheessä 2 huoltajaa, joiden bruttotulot yhteensä 6600 euroa kuukaudessa			
	1 lapsi varhaiskasvatuksessa	2 lasta, joista molemmat varhaiskasvatuksessa	3 lasta, joista kaikki varhaiskasvatuksessa
Nykyinen maksu	295	349	312
Uusi maksu	171	139	0
Muutos	-124	-210	-312

4.2.1.2 Taloudelliset 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. Yksityistä varhaiskasvatusta tuetaan sekä kunnan myöntämällä palvelusetelillä että suoraan palveluntuottajille maksettavalla yksityisen hoidon tuella.

Asiakasmaksulain maksualennukset eivät koske yksityisten palvelun tuottajien asiakasmaksuja. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys, jolla yksityisen hoidon tuen hoitolisää korotetaan 100 eurolla. Yksityisen hoidon tuen hoitolisän korotuksella pyritään tukemaan taloudellisesti yksityisen hoidon tuen piirissä olevia yksityisiä palveluntuottajia, jotta asiakasmaksujen ero kunnan ja yksityisen tahon järjestämässä varhaiskasvatuksessa ei muodostuisi kovin suureksi. Yksityisen hoidon tuen hoitolisän korotuksella pyritään mahdollistamaan se, että myös pienempi tuloiset perheet voisivat edelleen käyttää yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita. Hoitolisän korotus kohdistuu kuitenkin vain niiden perheiden lapsiin, jotka ovat oikeutettuja hoitolisään eli pienituloisimpiin perheisiin. Nykyisin hoitolisään ovat oikeutettuja vain perheet, joiden bruttotulot ovat korkeintaan 2 509 euroa kuukaudessa. Hoitolisän korotus ei näin hyödytä kaikkia yksityisen hoidon tukea saavia palveluntuottajia.

Kunnat voivat halutessaan maksaa yksityisen hoidon tuen kuntalisää. Mikäli yksityiset palveluntuottajat pitävät palvelumaksunsa nykyisen tasoisina, yksityinen varhaiskasvatus muuttuu perheille jatkossa suhteessa kalliimmaksi kunnalliseen varhaiskasvatukseen verrattuna lukuun ottamatta niitä perheitä, jotka ovat oikeutettuja yksityisen hoidon tuen hoitolisään. Jotkut perheet voivat tämän takia haluta siirtää lapsensa 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. Tämä vastaavasti nostaa kuntien kustannuksia.

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.

Kunta voi edelleen tukea yksityistä varhaiskasvatusta myöntämällä toimintaan palveluseleitä, eikä tämä hallituksen esitys tuo tähän käytäntöön muutosta. Esitys kuitenkin todennäköisesti aiheuttaa sen, että kuntien tulee arvioida ja tarkistaa nykyisiä palvelusetelien arvoja ja mahdollisesti korottaa niitä. Jos kunta korottaa palvelusetelin arvoa, tämä nostaa varhaiskasvatuksen kustannuksia.

Palvelusetelin arvon mahdollinen korotus saattaa tapahtua viiveellä ja siten vaikeuttaa yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien taloudellista asemaa. Vastaavasti myös yksityisen hoidon tuen mahdollisen kunnallisen lisän korotus voi toteutua viiveellä. Päätökset sekä palvelusetelin että kunnallisen lisän määrästä tehdään kunnissa.

4.2.1.3 Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja esitetään alennettavaksi työnteon kannustimien parantamiseksi. Hallitus linjasi budjettiriihessä osana lapsiperheiden ostovoimaa tukevana toimenpiteenä, että varhaiskasvatusmaksuja alennetaan.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot vuonna 2020 olivat kunnilla ja kuntayhtymillä yhteensä noin 225,4 miljoonaa euroa. Muutoksien johdosta varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen arvioidaan alenevan vuositasolla noin 70 miljoonalla eurolla. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaan kunta ei voi periä alle 28 euron asiakasmaksua, joten 28 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.

Muutoksen johdosta varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen arvioidaan alenevan vuositasolla noin 70 miljoonalla eurolla. Lisäksi työnteon kannustinvaikutusten parantuuessa työllisyyden arvioidaan parantuvan noin 1 900 työllisellä vuoteen 2026 mennessä. Jos oletetaan simulointiarvioiden perusteella, että yhdessä työllistyvässä perheessä on keskimäärin noin 1,5 lasta, 1 900 henkilön työllistyessä noin 2 900 lapsen varhaiskasvatuksen tarve kasvaa. Varhaiskasvatuksen tarpeen kasvaessa kokonaan tai osittain 2 900 lapsen osalta, varhaiskasvatuksen kustannukset kasvavat varhaiskasvatusmaksut huomioiden arviolta 48 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 1 900 henkilöllä arvioidaan tapahtuvan vuodesta 2023 vuoteen 2026 mennessä vaihteittain.

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 27 miljoonaa euroa vuositasolla tarkasteltuna.

Kun yhdistetään tulorajojen noston staattinen varhaiskasvatusmaksutuloja vähentävä vaikutus (-70 milj. €) ja edellä esitelty laskelma dynaamisista vaikutuksista verotuksen ja sosiaaliturvan osalta (+27 milj. €) sekä varhaiskasvatuksen kustannusten osalta (-48 milj. €), voidaan arvioida, että reformi heikentäisi julkista taloutta työllisyysvaikutukset huomioiden noin 91 miljoonalla eurolla vuositasolla tarkasteltuna.

Hallitus on päättänyt syksyn 2022 budjettiriihessä kompensoida varhaiskasvatuksen maksutuottojen menetystä ja volyymin kasvua 1.1.2023 alkaen kohdistamalla aiempaa suuremman osan yhteisöveron tuotosta kunnille. Kuntien saama osuus yhteisöverosta jaetaan kuntien kesken vuosittain etukäteen vahvistettavien kuntakohtaisten jako-osuuksien perusteella. Kunnan verovuoden jako-osuus on kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietojen perusteella laskettujen jako-osuuksien keskiarvo. Käytännössä yhteisövero ei kohdennu kuntiin samassa suhteessa kuin mitä kunnat menettävät varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuloina. Tästä aiheutuvaa haittaa lievennetään ylikompensaatiolla, eli maksutulokertymän menetystä (70 milj.€) kompensoidaan kohdentamalla 100 milj. € yhteisöveron tuottoa kunnille.

Vuonna 2020 varhaiskasvatuksen valtionosuuteen oikeuttavat vuosikustannukset olivat yhteensä 2,6 miljardia euroa eli keskimäärin noin 20 700 euroa alle 3-vuotiailla, noin 12 500 euroa yli 3-vuotiailla kokoaikaisilla ja noin 6 600 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 31.12.2020 tietoja Manner-Suomessa. Keskimääräiset valtionosuuteen oikeuttavat vuosikustannukset on laskettu Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston päiväkotijärjestelmän vuoden 2020 kustannuksista. Varhaiskasvatuksen kustannukset sisältävät päiväkotijärjestelmän 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.

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 päiväkotijärjestelmän 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 vuoden 2023 alusta lukien, voisivat kunnat tehdä uuden lain mukaiset maksujen tarkistukset käyttäen samoja perheiden tulotietoja, joita käytettiin elokuussa 2022 maksujen tarkistuksen yhteydessä. Tämä on omiaan vähentämään esityksen aiheuttamaa hallinnollista työtä.

Yleensä maksupäätöksiä voidaan joutua tarkistamaan, jos esimerkiksi perheen maksukyky on olennaisesti muuttunut tai kun on ilmeistä, että maksua määrättäessä huomioon otettavat per-

heen olosuhteet ovat muuttuneet. Nyt asiakasmaksut jouduttaisiin tarkistamaan kaikkien perheiden osalta. Maksut on edellisen kerran tarkistettu 1.8.2022 lukien tuolloin voimaan tulleen indeksitarkistuksen vuoksi.

Uusien maksupäätösten lisäksi tulorajojen muutoksesta on tiedotettava palvelun käyttäjille. Kunnat joutuvat myös uusimaan kuntien internetsivuilla olevat tiedotteensa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Myös maksujärjestelmiä koskevat ohjelmistot tulee päivittää maksujen tulo-rajoiden muutoksen vuoksi. Varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardaan tulorajojen muuttuminen ei vaikuta.

Esitys saattaa myös nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta ja lisätä varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrää. Maksujen alenemisen arvioidaan lisäävän varhaiskasvatukseen osallistumista 2 900 lapsella vuoteen 2026 mennessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttamassa viisivuotiaiden osa-aikaisen maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilussa havaittiin, että varhaiskasvatuksen maksuttomuus lisäsi lasten osallistumista varhaiskasvatukseen (Kuusiholma-Linnamäki, J., Siippainen, A. 2021). Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrän lisääntyminen saattaa puolestaan edellyttää uuden henkilöstön rekrytointia sekä lisätilojen hankintaa. Näiden arvioiminen tarkemmin on hyvin haastavaa johtuen siitä, että esityksen työllisyysvaikutusten toteutuminen on epävarmaa.

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen aleneminen saattaa johtaa siihen, että nyt yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevia lapsia siirtyy kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen, koska yhä useampi lapsi olisi jatkossa maksuttomassa varhaiskasvatuksessa. Myös tämä työllistää kuntia ja varhaiskasvatuspalveluita tulee organisoida uudelleen ja henkilöstöä tulee rekrytoida lisää.

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.

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alennus saattaa vaikuttaa yksityisen varhaiskasvatuksen kysyntään heikentävästi, jos yksityisen toiminnan maksut ovat merkittävässä määrin korkeammat kuin kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen maksut. Tämän vuoksi samanaikaisesti tämän esityksen kanssa valmistellaan myös yksityisen hoidon tuen hoitolisää koskeva 100 euron korotus. Korotus kohdentuu kuitenkin vain pienituloisimpiin perheisiin, sillä hoitolisä on tulosidonnainen etuus. Suuri osa yksityisen hoidon tukea saavista varhaiskasvatuksen palveluntuottajista ei hyödy hoitolisän korotuksesta ja erotus kunnan varhaiskasvatuksen ja yksityisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen välillä voi suurentua ja siten heikentää yksityisten palveluntuottajien toiminnan edellytyksiä.

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. Osa-aikaisen maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu osoitti, että maksuttomuus lisäsi lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Toisaalta kokeilu toi myös esiin sen, etteivät maksut olleet ainoa tekijä, kun perheet tekivät ratkaisujaan lastensa varhaiskasvatukseen osallistumisesta. Perheille oli tärkeää myös esimerkiksi varhaiskasvatuksen koettu laatu. (Kuusiholma-Linnamäki, J., Siippainen, A. 2021)

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 kolme vuotta täyttäneille lapsille aina oppivelvollisuuden alkuun.

Varhaiskasvatus nähdään myös yhä enenevässä määrin lapsen oikeutena, johon kaikilla lapsilla tulisi olla yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua. Maksut eivät saisi muodostua kynnykseksi lasten osallistumiselle. Varhaiskasvatukseen osallistuminen on vähäisempää Suomessa kuin monessa muussa maassa ja erityisesti pienituloisten perheiden tai vähän koulutettujen äitien lapset osallistuvat suhteellisesti vähiten varhaiskasvatukseen. Maksujen alenemisen arvioidaan lisäävän varhaiskasvatukseen osallistumista 2 900 lapsella vuoteen 2026 mennessä.

Esityksen tavoitteena on parantaa lapsiperheiden ostovoimaa. Tulorajojen korotuksen vuoksi suurimmat maksualennukset kohdistuvat keskituloisiin perheisiin, koska pienituloiset perheet ovat jo nykyisin maksuttomassa varhaiskasvatuksessa. Maksut alenevat kaikilta niiltä perheiltä, jotka ovat maksaneet enimmäismaksun alittavaa maksua ja lähes kaikilta niiltä perheiltä, joiden tulotaso on ollut juuri enimmäismaksun mukainen. Nykyään yhdestä neljanteen tulokymmenyksiin kuuluvat perheet ovat olleet pääasiassa maksuttomassa varhaiskasvatuksessa. Tämän esityksen myötä viiden pienituloisimman tulokymmenyksen mediaanibruttotulot jäävät varhaiskasvatusmaksujen tulo rajojen alle ja siten kyseisiin tulokymmenyksiin kuuluvat lapsiperheet eivät keskimäärin maksaisi tulo raju muutoksen johdosta varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja.

Neljän tai useamman hengen perheet olisivat pääasiassa vapautettuja varhaiskasvatusmaksuista seitsemän pienimmän tulokymmenyksen osalta riippumatta siitä, montako lasta perheessä olisi varhaiskasvatuksen piirissä.

Nykyisten asiakasmaksujen mukaan perhe, johon kuuluu yksi lapsi ja yksi huoltaja, kuuluu enimmäismaksujen piiriin kotitalouksien mediaanituloilla mitattuna kolmessa suurimmassa tulokymmenyksessä. Muutoksen jälkeen yhden huoltajan ja yhden lapsen perhe kuuluu enimmäismaksujen piiriin pääasiassa kahdessa suurimmassa tulokymmenyksessä. Jos perheeseen kuuluu vähintään kolme henkilöä, kuuluu perhe pääasiassa enimmäismaksujen piiriin ainoastaan suurimmassa tulokymmenyksessä, kun asiaa tarkastellaan kotitalouksien mediaanitulojen perusteella. Myös yhdeksännen tulokymmenyksen suurituloisimmat kotitaloudet saattavat joissain tilanteissa kuulua enimmäismaksujen piiriin. Suurin osa perheistä, joilla on lapsia varhaiskasvatuksessa, ei kuulu ylimpään tulokymmenykseen.

Perheiden asiakasmaksuissa tulorajojen muutokset näkyvät esimerkiksi siten, että perheessä, jossa on yksi huoltaja, jonka bruttotulot ovat 4 400 euroa kuukaudessa ja hänellä on yksi lapsi varhaiskasvatuksessa, maksut alenevat 159 eurosta 56 euroon. Jos hänellä on kaksi lasta varhaiskasvatuksessa lasten yhteiset maksut laskevat nykyisestä 69 eurosta nolleen.

Vastaavasti kahden huoltajan perheessä, jonka bruttotulot ovat yhteensä 5 500 euroa kuukaudessa, ja perheellä on yksi lapsi varhaiskasvatuksessa, laskee maksu nykyisestä 288 eurosta 54 euroon eli 234 euroa. Jos perheellä olisi kaksi lasta varhaiskasvatuksessa nykyinen maksu olisi yhteensä 185 euroa, mutta uusien tulorajojen vuoksi varhaiskasvatus olisi maksutonta. Varhaiskasvatus olisi maksutonta tässä perhetyyppissä myös, jos perheessä olisi kolme lasta varhaiskasvatuksessa. Nykyisin maksu olisi kolmen lapsen osalta yhteensä 124 euroa.

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentaminen saattaa lisätä perheiden halukkuutta siirtää lapset yksityisestä varhaiskasvatuksesta kunnan palveluihin, mikäli julkisen ja yksityisen palvelun asiakasmaksun erotus suurenee. Samaan aikaan valmistelussa oleva yksityisen hoidon tuen hoitolisän korotus 100 eurolla ei välttämättä ole riittävä kompensatio, koska hoitolisää myönnetään pienituloisimmille perheille. Toisaalta kuten yritysvaikutusten kohdalla on todettu perheet saattavat valita yksityisen varhaiskasvatuksen esimerkiksi sen pedagogisen painotuksen tai muun syyn perusteella eikä asiakasmaksu ole silloin ratkaiseva tekijä.

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 sosioekonomisista taustoista tulevien lasten kohdalla varhaiskasvatuksen kustannusvaikuttavuus on laskettu korkeaksi. Epäsuotuisan kasvuympäristön vaikutusten lievittäminen jälkeinpäin 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. Euroopan 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 varhaiskasvatuspaikkaa, 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.

Esitys tukee erityisesti keskituloisten perheiden asemaa ja ostovoimaa. Pienituloiset perheet ovat jo aiempien muutosten myötä maksuttoman varhaiskasvatuksen piirissä. Esitetyn tulorajojen muutoksen myötä yhä useampi lapsiperhe vapautuu varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Lisäksi asiakasmaksut pienenevät pääasiassa kaikkien muiden perheiden paitsi suurimpaan tulokymmenyksen kuuluvien perheiden osalta. Tulorajojen muutoksen arvioidaan kannustavan perheitä siirtymään vahvemmin kunnallisen varhaiskasvatuksen piiriin ja kotona olevia vanhempia työssäkäyntiin.

Esityksellä pyritään vähentämään varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuvaikutuksia. Kannustinloukkuvaikutuksen pienentyessä työllisyyden arvioidaan kasvavan noin 1 900 hengellä vuoteen 2026 mennessä. Vanhempien siirtyminen työelämään kasvattaa varhaiskasvatuspalvelujen käyttöä, toisaalta työllisyyden kasvaessa verotulot kasvavat ja sosiaalimenot pienenevät.

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

4.2.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Hallituksen esitystä on tarkasteltava myös perustuslaissa säädettyjen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti lain edessä. Ketään ei ilman hyväksyttävää perustetta saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain

19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Kuten edellä on todettu, 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 vertais-suhteiden muodostumiselle ja ylläpitämiselle sekä sosiaalisten taitojen kehittymiselle. Varhaiskasvatus niin ikään tukee maahanmuuttajataustaisten lasten kotoutumista. Varhaiskasvatuksella voidaan myös tasoittaa erilaisista sosioekonomisista taustoista tulevien lasten oppimisedellytyksiä. Lakiesitys edistäisi siten lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamista voitaisiin toteuttaa nostamalla tulo rajoja, 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.

Koska hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa pieni- ja keskitulosten perheiden asemaa, päätettiin esittää, että uudistus toteutettaisiin korottamalla asiakasmaksujen tulo rajoja 33 prosentilla.

6 Lausuntopalaute

Valmisteluakataulun 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, Hyvinkään kaupunki, Inarin kunta, Joensuun kaupunki, Kajaanin kaupunki, Kuopion kaupunki, Porin kaupunki, Vaasan 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, Hyvinvointiala HALI ry, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry.

Kuulemistilaisuudessa puheenvuoron käyttivät seuraavat tahot:

Lausunnot ovat luettavissa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM049:00/2022>

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

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 1,25 prosenttiyksiköllä, jolloin sen arvioidaan lisäävän kuntien verovuoden 2023 yhteisöverotuottoja 100 miljoonaa euroa ja yhteisöveron tilityksiä noin 90 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 2023 talousarvioesityksen yhteydessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 5 §:n 2 ja 3 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 1052/2020, seuraavasti:

5 §

Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu

Maksuprosentit ja tulorajat ovat:

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja, euroa/kuukausi	Korkein maksuprosentti
2	3 874	10,70
3	4 998	10,70
4	5 675	10,70
5	6 353	10,70
6	7 028	10,70

Jos perheen koko on suurempi kuin kuusi henkilöä, korotetaan maksun määrittämisen perusteena olevaa tulorajaa 262 eurolla kustakin seuraavasta perheen alaikäisestä lapsesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä XX.10.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson