

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta (HE 198/2020)

Hyvinvointiala HALI ry kiittää kutsusta kuulemiseen 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 tuloeroja 31 prosenttia. Lisäksi sisaruksilta perittäviä maksuja ehdotetaan alennettavaksi siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu olisi 40 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta. Esitys ei sisälly hallitusohjelmaan.

Esityksen yhteiskunnallisista vaikutuksista

Hyvinvointiala HALI ry kannattaa sitä, että työnteon kannustumia lisätään maamme poikkeuksellisen huonossa työllisyystilanteessa erilaisin keinoin. Hallitus arvioi, että tämän esityksen seurauksena työllisyys parantuisi 2 900 henkilöllä vuoteen 2024 mennessä. Tämä merkitsee samalla varhaiskasvatuksen käytön lisääntymistä ja esityksen mukaan tarvittaisiin uudet päiväkotipaikat noin 4 700 lapselle.

Kuntien varhaiskasvatuksen kokonaiskustannukset vuonna 2019 olivat hallituksen esityksen mukaan yhteensä 2,7 mrd euroa. Kustannukset laskennallista lasta kohden on arvioitu keskimäärin noin 21 000 euroksi alle 3-vuotiailla, noin 12 700 euroksi yli 3 -vuotiailla kokoaikaisilla ja noin 6 700 euroksi yli 3 -vuotiailla osa-aikaisilla. Jos käytettäisiin esimerkiksi laskennallista 15 000 euron keskimääräistä hoitopaikkahintaa, olisi lisäpaikkojen osalta kyse noin 4 900 x 15 000 eurosta yhteensä 70,5 miljoonasta eurosta.

Hyvinvointiala HALI ry:n arvion mukaan uudistuksen työllisyysvaikutukset on arvioitu haasteellisen suuriksi. Perusteluna on muun muassa se, että varhaiskasvatusmaksujen ja

varhaiskasvatukseen hakeutumisen välillä on yhteyttä vain joissakin ikäluokissa. Matalimmissa ja korkeimmissa tuloluokissa korrelaatiota ei juurikaan ole. Matalimmissa tuloluokissa varhaiskasvatuksen käyttö on jo nyt niin yleistä, että nousun varaa on vain hyvin vähän. Varhaiskasvatuksen piirissä oli vuonna 2019 yhteensä 252 880 lasta.

Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että tähän uudistukseen varatulla 70 miljoonalla eurolla saataisiin parempia yhteiskunnallisia vaikutuksia panostamalla raha esimerkiksi iäkkäiden henkilöiden ns. superkotitalousvähennykseen. Tämä ei vaikuttaisi varhaiskasvatukseen negatiivisesti, sillä maassamme on jo nyt subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus. Uusiin palvelualan työpaikkoihin työllistyvät voisivat hankkia varhaiskasvatuspalvelut nykyisillä asiakasmaksuilla. Sekä nyt esitetty uudistus ja edellä pohdittu kotitalousvähennyksen laajennus vähentäisivät valtion verotuloja, mutta kotitalousvähennyksen laajentamisella olisi mitä todennäköisemmin suuremmat työllisyysvaikutukset. Kotitalousvähennys vähentäisi painetta ahdingossa olevia kuntia kohtaan, kun taas nyt esitetty uudistus lisää painetta kuntia kohtaan sekä käyttökustannusten että investointien osalta. Korostamme, että tällä kannanotollamme emme aseta sukupolvia vastakkain, vaan pyrimme löytämään käytettävissä oleville rajallisille resursseille yhteiskunnallisesti tehokkaimmat kohteet nyt vallitsevassa yleisesti vaikeassa tilanteessa.

Hallituksen esityksessä esitettyjen lakimuutoksien johdosta kuntien maksutuottojen arvioidaan alenevan noin 70 miljoonaa euroa. Tämä kompensoitaisiin kunnille kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta niille. Esityksen kustannusarviossa on otettu huomioon kuntien varhaiskasvatuspalveluiden osalta koituvat muutokset ja nekin vain osittain. Huomautamme, että kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluita tuottavia julkisia ja yksityisiä toimijoita on kohdeltava lakia säädettäessä tasavertaisesti. Koska kaikkia vaikutuksia ei ole arvioitu ja osa vaikutuksista on arvioitu liian alhaisiksi, on esitetty kunnille korvattava summa merkittävästi liian alhainen.

Uudistus lisäisi akuutisti vuosina 2021 – 2023 kuntien varhaiskasvatuksen henkilöstötarvetta. Tämä tarve pitää pystyä täyttämään nykyisen merkittävän henkilöstövajauksen lisäksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on yli 2000 lastentarhanopettajan vakanssia, joista on täytetty vakinaisesti pätevillä hakijoilla alle 1 500. Sijaitsekin voivat olla kelpoisia, mutta joukossa on merkittävä määrä ei-kelpoisia eli muun kuin varhaiskasvatuksen opettajan koulutuksen saaneita. Merkittävää puutetta on myös lastenhoitajista ja varhaiskasvatuksen erityisopettajista. TEM:n tuoreen ammattibarometrin (syyskuu 2020) mukaan lastentarhanopettajista on paljon pulaa tai pulaa koko maassa Keski-Suomea ja Pohjois-Pohjanmaata lukuun ottamatta (näissäkin tilanne on tasapainossa eli työtä hakevia ei ole). OKM on lisännyt jonkin verran lastentarhanopettajien koulutusmääriä, mutta näiden lisäysten vaikutukset ulottuvat vasta vuosien päähän ja ne edellyttävät, että nuoria saadaan hakeutumaan alalle riittävästi. Lisäksi alan eläköityminen jatkuu lähivuodet merkittävänä.

Jos uudistus toteutettaisiin esityksen mukaan vain julkisesti tuotetun palvelun maksuja alentavana, on oletettavaa, että lisätarpeet kohdistuisivat pääosin kuntiin. Tämän seurauksena tulisi kunnissa toteutettavaksi investointeja toimitiloihin ilman, että kunnat olisivat varautuneet niihin. Kuntien taloustilanne on tällä hetkellä historiallisen huono ja työntekijöitä on jo jouduttu muun muassa lomauttamaan. Covid 19 -pandemiasta aiheutuu vielä pitkään

merkittäviä lisäkustannuksia. Tämän hallitusohjelman ulkopuolelta tulevan uudistusesityksen ajoitus on monesta syystä erityisen haasteellinen.

Hallituksen esitys ei ota kantaa siihen, miten kunnat veloitettaisiin korvaamaan asiakasmaksujen alennukset yksityisiä palveluita käyttäville perheille. Kunnat myönsivät vuonna 2019 palveluseleitä noin 237 miljoonalla eurolla. Varhaiskasvatuksen kokonaiskysynnästä toteutetaan tällä hetkellä yli 8 % palveluseleillä (se muodostaa yksityisestä tuotannosta yli 60 %). Yksityisen hoidon tuen osalta perheille maksettiin kuntalisää yhteensä 57 miljoonaa vuonna 2019.

Jos kompensatiota palveluseleiden ja yksityisen hoidon tuen osalta ei toteuteta, asetetaan lähes viidennes varhaiskasvatuspalveluita käyttävistä perheistä epätasa-arvoiseen asemaan verrattuna kuntien varhaiskasvatuspalveluita käyttäviin perheisiin. Tiedossamme on, että kuntien palveluseleiden arvot ovat jo nyt merkittävästi jälkeenjääneitä, koska asianmukaisia kustannusten nousua korvaavia korotuksia esimerkiksi työehtosopimusten mukaisten palkkojen korotusten osalta ei ole tehty vastoin palvelusetelilain tarkoitusta. Lisäksi monet kunnat ovat ottaneet palveluseleissä käyttöön ns. kattohinnoittelun, joka estää palveluiden vapaan hinnoittelun. Toteutuessaan esitetyt lakimuutokset tulevat ajamaan osan yksityisistä toimijoista mahdollomaan tilanteeseen, jossa yritykset ja yhdistykset joutuvat miettimään jopa toiminnan lopettamista. Lain tarkoitus ei voi olla muuttaa markkinoilla olevien toimijoiden välisiä tuotantosuhteita tai käyttää kuntiin tulevaa kompensatiota vain kunnan omaan palveluun, vaan lain on oltava kilpailuneutraali.

Edellä mainittujen kaltaiset seuraukset ovat omiaan heikentämään kansalaisten ja yritysten luottamusta kuntapalveluiden tuottamista ja järjestämisestä 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, joihin kohdistuvat investoinnit vaativat pitkän takaisinmaksuajan.

Lakiuudistuksen aiheuttamat uudet kustannukset tulee ns. rahoitusperiaatteen mukaisesti kattaa kunnille ja toimijoille täysimääräisesti ja ministeriön tulee osoittaa resurssit lakia säädettäessä. Nyt kyse on hallitusohjelman ulkopuolelta tulevasta esityksestä, jonka rahoittamiseen varat osoitettaisiin verolainsäädäntöä muuttamalla. Esitetty yhteisöveron kuntaosuuden palautus kohtelee eri kuntia eriarvoisesti ja lisäksi yksityisen varhaiskasvatuksen osuus kunnan varhaiskasvatuspalvelusta vaihtelee ollen korkeimmillaan yli 40 %. Uudistukseen liittyvät resurssit tulee osoittaa siten, että uudistus voidaan toteuttaa samalla tavalla kaikissa kunnissa ja kaikkien toimintamallien osalta, joten osaa kustannusten korvaamisesta ei voida jättää kuntakohtaisesti tehtävien päätösten varaan. Varhaiskasvatus on aina pääosin julkisista varoista kustannettava palvelu ja perheiden subjektiivinen oikeus.

Esityksessä todetaan, että yksityinen varhaiskasvatus olisi perheille kalliimpaa kuin kunnallinen varhaiskasvatus. Tämä väite ei pidä paikkaansa, vaan yksityinen tuotanto on maassamme tällä hetkellä poikkeuksetta perheille veronmaksajina ja asiakkaina kokonaistaloudellisesti edullisempi vaihtoehto kuin vastaava julkinen palvelu. Ensinnäkin yksityisille tuottajille maksettavat korvaukset ovat erittäin merkittävästi kuntien omia tuotantokustannuksia alemmat ja yksityiset palvelut säästävät näin ollen tehokkaasti kuntien veroeuroja ja

vähentävät perheisiin kohdistuvaa veropainetta. Toisekseen perheiden maksavat asiakasmaksut määräytyvät arviomme mukaan ainakin puolessa Suomen kuntia myös palveluseteli- ja yksityisen hoidon tuen malleissa samalla tavalla kuin kuntien oman tuotannon asiakasmaksut. Kolmanneksi toteamme, että tilanne, jossa kunnat ovat alihinnoitelleet myöntämiensä palvelusetelien arvon ja pakottaneet näin perheet maksamaan suurempaa maksuosuutta, ei merkitse sitä, että yksityinen varhaiskasvatus olisi kalliimpi kuin kunnallinen palvelu. Virheellinen mielikuva johtuu siitä, että ”kalleus” on suoraa seurausta kunnan tekemistä päätöksistä (mitä matalampi palveluseteli, sitä korkeampi asiakkaan maksuosuus) ja kunnalle todellisuudessa kuuluvia kustannuksia siirretään suoraan perheiden kannettavaksi.

Hinnan rinnalla on aina huomioitava myös palvelun laatu. Yksityisen varhaiskasvatuspalveluiden laatu on todettu esimerkiksi pääkaupunkiseudun kuntia koskevassa säännöllisesti toistettavassa selvityksessä vähintään samaksi tai paremmaksi kuin julkisen varhaiskasvatuksen laatu (<https://www.hyvinvointiala.fi/varhaiskasvatustutkimus-varhaiskasvatuksen-asiakastytyvaisyys-huippuluokkaa/>).

Yleisarvosana, asteikko 1-5			
	Kunnallinen	Yksityinen	Ostopalvelu
Helsinki	4,44	4,66	4,61
Espoo	4,40	4,51	4,62
Vantaa	4,41	4,37	
Kauniainen	4,52	4,82	4,66

Pääkaupunkiseutu, Varhaiskasvatuksen asiakaskysely 2017 (20.12.2017)
<https://www.hel.fi/static/liitteet/kasvatuksen-ja-koulutuksen-toimiala/Varhaisi>
n= 14 429

Kuten esityksessäkin todetaan, laadukas varhaiskasvatus tukee lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia ja ehkäisee syrjäytymistä. Erityisesti heikommista sosio-ekonomista taustoista tuleville lapsille tulee taata valinnanmahdollisuuksia myös yksityisten päiväkotien osalta. Päinvastoin kuin esityksessä väitetään, esitys ei lisää lasten välistä tasa-arvoa. Asettaessaan julkista palvelua käyttävät ja yksityistä palvelua käyttävät perheet eriarvoiseen asemaan lisätään myös lasten välistä epätasa-arvoa. Se näkyy muun muassa siten, että kaikki halukkaat lapset eivät pääse esimerkiksi kielikylypy tai erityistä pedagogiikkaa toteuttaviin päiväkoteihin.

Esityksen yritysvaikutuksista

Esityksen kohdassa 4.2.1.2 arvioidaan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia yrityksiin. Esityksen mukaan yksityiset palvelun tuottajat saivat päättää itse varhaiskasvatuspalveluista perimiensä maksujen tason. Edellä mainittu väittämä ei pidä paikkaansa. Monet kunnat ovat asettaneet esimerkiksi palvelusetelille ns. kattohintoja. Tuoreena esimerkkinä voidaan mainita Espoon kaupunki, jossa asetettiin 9.11.20 tehdyllä päätöksellä varhaiskasvatuksen palvelusetelin kattohinnaksi 50 euroa (palveluntuottajan palvelusta perimä maksu voi siis olla korkeintaan palvelusetelin arvo + 50 euroa). Osa kunnista rajoittaa yksityisten palveluntuottajien perimiä hintoja myös siten, että kunnat edellyttävät tuottajan noudattavan asiakasmaksuissa samoja maksuja kuin mitä kunnat vastaavassa tilanteessa perisivät. Ostopalveluissa hinnat perustuvat kilpailutuksiin ja ovat sopimuksien mukaiset.

Esityksessä todetaan kohdassa 4.2.3, että esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia yritysten toimintaan, koska esityksellä ehdotetaan muutettavaksi kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen maksuja. Huomautamme että edellä oleva toteamus on virheellinen; kunta järjestää kaikki varhaiskasvatuspalvelut, mutta tuottajana voi olla kunta, yritys tai yhdistys. Lakia varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sovelletaan kunnan omaan palveluun ja ostopalveluihin. Koska yksityinen varhaiskasvatuspalvelu tuotetaan lähes yksinomaan palvelusetelillä tai yksityisen hoidon tuella, on uudistuksella merkittävä vaikutus alan yritysten toimintaan.

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. Varhaiskasvatuspalveluita tuotetaan vain välttämättömiä tarpeita vastaten.

Palveluseteli -toimintamalli on havaittu sekä kuntien että asiakasperheiden osalta erittäin toimivaksi tavaksi järjestää varhaiskasvatuspalvelut ja sen osuus on noussut nopeasti viime vuosina. Yli 60 % yksityisestä palvelusta tuotetaan palvelusetelillä. 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 kokonaisvolyymi on reilut 200 miljoonaa euroa ja se ollut nopeasti kasvava viime vuosina. Kelan maksaman yksityisen hoidon tuen ja kuntien maksaman kuntakohtaisesti päätetyn kuntalisän yhteenlaskettu volyyymi on reilut 100 miljoonaa euroa.

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.

Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että esityksen yritysvaikutukset on arvioitu puutteellisesti. Antamastamme lausuntopalautteesta huolimatta hallituksen esitykseen 198/2020 ei ole esimerkiksi lisätty arviota siitä, missä määrin esitys siirtäisi nyt yksityisen palvelujen piirissä olevia lapsia kuntapalveluiden piiriin tai mitkä ovat uudistusesityksen yritysvaikutukset. Yksityisten palveluiden piirissä on tällä hetkellä kaikkiaan noin 50 000 lasta. Jos näistä siirtyisi palveluihin esimerkiksi 5 % olisi kyse noin 2 500 lapsesta, joka lisäisi merkittävästi kuntien kustannuksia ja aiheuttaisi investointitarpeita päiväkotitiloihin. Lausuntopalautetta koskevassa yhteenvedossa (kohta 6) todetaan, että huoli varhaiskasvatustuottajien epätasapuolisesta kohtelusta ja yksityisten varhaiskasvatustuottajien asemasta tuotiin esiin monissa lausunnoissa. Tästä huolimatta ministeriö ei ole muuttanut useamman tahon voimakkaasti kritisoimia kohtia mitenkään tähän hallituksen esitykseen.

Lopuksi

Kuten edellä toteamme, on nyt kyseessä oleva hallituksen esitys puutteellisesti valmisteltu ja sen perusteluissa on esitetty useita virheellisiä perusteluita. Hyvinvointiala HALI ry edellyttää, että mikäli uudistus kuitenkin toteutetaan, on ennen lain säätämistä selvitettävä, miten varmistetaan yksityisten palveluntuottajien asiakkaina olevien perheiden ja kuntien tasavertainen kohtelu kaikki varhaiskasvatuksen toteuttamistavat ja kilpailuneutraaliteetti huomioiden. Lisäksi uudistuksen kustannukset ja rahoitus tulee arvioida ja varata kaikki seurausvaikutukset huomioiden.

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.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 11 mukaisesti kaikilla lapsilla on oikeus kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen ja hoitoon. Tätä periaatetta tulee soveltaa myös yksityisten palvelujen piirissä oleviin lapsiin ja siitä näkökulmasta nyt käsiteltävänä oleva esitys on lasten oikeuksien peruseriaatteiden kanssa ristiriidassa. Samoin EU:n jäsenvaltioiden tulisi poistaa esteitä, joita perheet kohtaavat varhaiskasvatuspalveluiden saatavuuteen ja käyttöön liittyen. Yksityinen sektori tuottaa varhaiskasvatuspalveluita vain siellä, missä kysyntää on ja toimii joustavasti perheiden työssäkäynnin reunaehdot huomioiden. Nyt tehty esitys asettaa eittämättä perheet erilaiseen asemaan riippuen siitä, minkä tuottajan palvelujen piirissä sattuvat olemaan, ja näin ollen tämä esitys on myös EU:n jäsenvaltioissa sovellettavien periaatteiden vastainen, ellei sitä korjata erittäin merkittävästi.

Lakien tarkoituksena on aikaansaada lain tavoitteissa määritellyt yhteiskunnalliset vaikutukset ihmisten arjessa (työssäkäyntimahdollisuuksien lisääminen ja varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nosto). Nyt lausuttavana oleva hallitusohjelman ulkopuolinen esitys on tuotu käsiteltäväksi kiireellä ja kuten lausunnossamme perustelemme, puutteellisin taustatiedoin ja vaikutusarvioinnein. Kyse ei ole hallitusohjelman mukaisesta uudistuksesta ja kovien aikataulupaineiden vuoksi lainvalmistelu ja poliittinen valmistelu on toteutettu samanaikaisesti. Tätä ei voida pitää hyvänä lainvalmisteluna. Pikainen valmistelu budjettiriihen päätösten jälkeen (budjettilakien määräämässä aikataulussa) on näkynyt muun muassa sidosryhmien puutteellisena kuulemisena ja erittäin vähäisenä osallistumisena uudistuksen valmisteluun.

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