

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia siten, että pieni - ja keskituloisilta perittäviä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettaisiin. Lisäksi sisaruksilta perittäviä maksuja ehdotetaan alennettavaksi siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu olisi 50 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta.

Muutoksen johdosta kuntien maksutuottojen arvioidaan alenevan noin 71 miljoonaa euroa. Tämä kompensoidaan kunnille nostamalla kiinteistöverotuksen alarajoja, kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta kunnille sekä korottamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuutta. Kiinteistöverolain muuttamisesta, verontilityslain ja tuloverolain muuttamisesta sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain muuttamisesta annetaan erilliset hallituksen esitykset.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallitus sopi vuoden 2016 budjettiriihen yhteydessä toimenpiteistä, joilla työllisyysastetta pyritään nostamaan. Osana näitä toimenpiteitä sovittiin kannustinloukkuja ja alueellista liikkuvuutta pohtivasta työryhmästä, joka esittäisi lisätoimia harkittavaksi kehysriiheen. Kannustinloukkutyöryhmä julkaisi helmikuussa 2017 selvityksen, jonka osana selvitettiin varhaiskasvatustulosten vaikutusta kannustinloukkuihin. Selvityksen mukaan varhaiskasvatustulosten maksuja alentamalla varhaiskasvatukseen liittyvää negatiivista kannustinvaikutusta voidaan lieventää. Selvityksen liitteenä esitettiin useita vaihtoehtoisia tapoja lieventää varhaiskasvatustulosten maksuihin liittyviä kannustinloukkuja. Kustannustehokkuuden vaihtelun johdosta maksualennusten kohdentamisella on merkitystä.

Hallitus linjasi keväällä 2017 kehysriihessä osana kannustinloukkujen purkamista, että varhaiskasvatustulosten maksuja alennetaan pieni- ja keskituloisilta sekä perheiltä, jolla on useampi lapsi varhaiskasvatuksessa. Maksualennus tehdään muuttamalla maksujen määräytymiseen käytettävien tulojen määräytymisperusteita. Pienituloisuuden rajaa mukailien perheen tuloista vähennettävää tulorajaa korotetaan ja 2. lapsen maksua alennetaan, siten, että toisen lapsen maksu olisi aina enintään 50 prosenttia ensimmäisen lapsen maksusta. Hallituksen päätöksen liitteenä olivat uudet tulorajat ja maksuprosentit.

2 Nykytila ja ehdotetut muutokset

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

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

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

Perheen koko, henkilöä Tuloraja, euroa/kuukausi Korkein maksuprosentti

2	1 915	11,5
3	1 915	9,4
4	2 053	7,9
5	2 191	7,9
6	2 328	7,9

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

Sisarusten maksujen määräytymisestä säädetään asiakasmaksulain 8 §:ssä. Jos samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa, voidaan nuorimmasta, kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta määrätä 5 §:n mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa ole-

vasta lapsesta voidaan määrätä maksu, joka on enintään 90 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on enintään 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Määrättäessä perheen muiden kuin nuorimman lapsen maksua käytetään määrätymisen perusteena nuorimman lapsen laskennallista kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksua.

Varhaiskasvatuksen enimmäismaksu lasta kohden kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa on kuukaudessa 290 euroa. Toisesta lapsesta perittävä maksu on enintään 261 euroa kuukaudessa. Perheen muista lapsista maksu on enintään 58 euroa. Alin perittävä maksu on 27 euroa.

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen ohella myös yksityiset palvelun tuottajat tarjoavat varhaiskasvatuspalveluja. Asiakasmaksulaki ei säätele yksityisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja vaan niistä sovitaan palvelun tuottajan ja huoltajien välisellä sopimuksella. Huoltajilla on mahdollisuus hakea Kansaneläkelaitokselta lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista yksityisen hoidon tukea. Yksityisen hoidon tukea maksettiin 17 234 lapsesta vuonna 2015 eli 7 prosenttia varhaiskasvatuksessa olevista lapsista oli tuen piirissä. Palvelusetelin turvin varhaiskasvatusta järjestettiin vuonna 2015 yhteensä 15 514 lapselle. Palveluseteliä käyttävien lasten osuus oli 6,3 prosenttia varhaiskasvatuksessa olleista lapsista.

Laissa säädetään varhaiskasvatuksesta perittävistä enimmäismaksuista. Kunta voi niin halutessaan periä myös laissa säädettyjä matalampia maksuja, mutta kuntalaisia on tällöin kohdeltava yhdenvertaisesti. Kunta voi halutessaan toimia myös niin, että se tarjoaa kaikille tietyin 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.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportin Varhaiskasvatus 2015 mukaan Suomessa oli kaikkiaan 245 650 lasta varhaiskasvatuksessa vuonna 2015. Lukumäärä vastaa noin 68 prosenttia väestön 1—6-vuotiaista lapsista. Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrässä on suurta ero lasten iän mukaan. Alle 1-vuotiaat ovat pääosin kotona vanhempien ollessa vanhempien tai hoitovapaalla. Alle 1-vuotiaista lapsista varhaiskasvatukseen osallistui 0,7 prosenttia, yksivuotiaista varhaiskasvatukseen osallistui 28 prosenttia ja kaksivuotiaista 54 prosenttia. Viisivuotiaista lapsista varhaiskasvatuksen piirissä oli 79 prosenttia. Esiopetuksen lisäksi varhaiskasvatuksen piirissä oli kuusivuotiaista lapsista 71 prosenttia. Vuoden 2016 tilastotietoja ei ole vielä saatavissa.

Lapsiperheistä ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuoden 2016 lopussa Suomessa oli 570 000 lapsiperhettä. Lapsiperheeseen kuuluu vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi. Lapsiperheiden yleisin perhe muoto oli edelleen avioparin perhe, joiden osuus oli 60 prosenttia lapsiperheistä. Avoparien perheitä oli 19 prosenttia lapsiperheistä. Lähes saman verran oli äiti ja lapsia -perheitä, joita oli 18 prosenttia. Isä ja lapsia -perheitä oli edelleen hyvin vähän, kolme prosenttia. Saman sukupuolen rekisteröity pari oli vanhempina 600 lapsiperheessä. Lapsiperheistä yksilapsisia oli 43 prosenttia, kaksilapsisia 39 prosenttia ja kolmilapsisia 13 prosenttia. Keskimääräinen lapsiluku oli 1,84.

Uusperheissä on keskimäärin hieman enemmän lapsia kuin lapsiperheissä yleensä. Keskimääräinen lapsiluku uusperheissä oli 2,09. Uusperheitä oli vuoden 2015 lopussa 52 000. Noin puolella lapsiperheistä on ainakin yksi alle 7-vuotias lapsi. Lapsiperheitä, joissa on alle 7-

HE 115/2017 vp

vuotiaita lapsia, oli vuonna 2016 yhteensä noin 284 285. Näistä perheistä 63,3 prosentilla on yksi alle 7-vuotias lapsi. Kaksi alle 7-vuotiasta lasta on 31 prosentilla näistä perheistä ja kolme tai enemmän 5,7 prosentilla

Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan suomalaiset lapsiperheet maksoivat vuonna 2013 keskimäärin (mediaani) 1 660 euroa vuodessa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Yhden huoltajan kotitaloudet maksoivat maksuja keskimäärin alle 500 euroa vuodessa. Yksinhuoltajien tulotaso on alhaisempi kuin kahden huoltajan kotitalouksien, mistä johtuen myös asiakasmaksut ovat keskimäärin pienemmät. Kahden huoltajan ja kahden lapsen perheet maksoivat varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja keskimäärin 3 000 euroa vuodessa. Maksujen määrä vaihtelee perheen tulojen mukaan ja korkeimmillaan kahden sisaruksen varhaiskasvatusmaksut voivat olla vuodessa 6 061 euroa, mikäli molemmat lapset ovat kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa, perheen tulot ylittävät enimmäismaksun tulorajan ja maksu peritään 11 kuukaudelta vuodessa.

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

Tulodesiili	Bruttotulot vuodessa
I (pienituloisin 10%)	14 158 €
II	22 248 €
III	29 573 €
IV	37 218 €
V	43 378 €
VI	50 770 €
VII	57 936 €
VIII	68 164 €
IX	81 007 €
X (suurituloisin 10 %)	128 445 €

Ensimmäiseen tulodesiiliin eli pienituloisimpaan 10 prosenttiin kuuluvien kotitalouksien tulot jäävät alle varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen tulo rajojen, jolloin näiltä perheiltä ei peritä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Toiseen tulodesiiliin sijoittuvien lapsiperheiden maksamat varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat tulojakotilaston mukaan keskimäärin hieman alle 500 euron vuodessa ja kolmanteen tulodesiiliin sijoittuvien perheiden osalta keskimäärin hieman alle 1 000 euron vuodessa. Neljanteen ja viidenteen tulodesiiliin sijoittuvien lapsiperheiden asiakasmaksut ovat vuodessa keskimäärin noin 1 500 euroa. Tulodesiileihin 6.—10. sijoittuvat lapsiperheet maksavat vuodessa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja keskimäärin 2 000—2 600 euroa vuodessa. Kaikki lapsiperheet ja tulodesiilit huomioiden yhden lapsen kokoaikaisesta varhaiskasvatuksesta perheet maksavat keskimäärin hieman yli 1 500 euroa vuodessa ja kahden lapsen osalta keskimäärin hieman vajaat 3 000 euroa tulojakotilaston tietojen mukaan.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut kuluttavat keskimäärin 3 prosenttia lapsiperheiden käytettävissä olevista tuloista, lukuun ottamatta kaikista pienituloisimpia perheitä. Ensimmäiseen tulodesiiliin eli pienituloisimpaan 10 prosenttiin sijoittuvien lapsiperheiden tulot jäävät alle tulo rajojen, joten heiltä ei peritä asiakasmaksuja. Toiseen tulodesiiliin kuuluvien lapsiperheiden osalta varhaiskasvatuksen asiakasmaksut kuluttavat keskimäärin 0,8 prosenttia käytettävissä

olevista tuloista ja kolmanteen tulodesiilin sijoittuvien lapsiperheiden tuloista keskimäärin 2,4 prosenttia. Tulodesiileihin 4.—9. sijoittuvien lapsiperheiden tuloista asiakasmaksut kuluttavat keskimäärin 3,3—3,9 prosenttia. Suurituloisimpaan 10 prosenttiin kuuluvissa lapsiperheissä asiakasmaksut kuluttavat keskimäärin 2 prosenttia käytettävissä olevista tuloista.

Tarkasteltaessa kaikkia lapsiperheitä ja tulodesiilejä, kaksi lasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa kuluttaa perheen käytettävissä olevia tuloja keskimäärin 5,8 prosenttia. Mikäli molemmat lapset ovat osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa, maksut vievät keskimäärin noin 3,1 prosenttia tuloista. Perheissä, joissa yksi lapsi on kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa, asiakasmaksut kuluttavat perheen käytettävissä olevista tuloista keskimäärin 2,9 prosenttia.

Kunnallisten varhaiskasvatuspalvelujen käyttö vaihtelee eri tulodesiilien välillä. Tulonjakotilaston tietojen mukaan tulodesiileissä 5.—9. yli 60 prosenttia varhaiskasvatusikäisistä lapsista on kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä. Vastaavasti pienituloisissa ensimmäisessä ja toisessa tulodesiilissä noin 37 prosenttia varhaiskasvatusikäisistä lapsista on kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Kolmannessa ja neljännessä tulodesiilissä kunnallisessa varhaiskasvatuksessa on noin 50 prosenttia varhaiskasvatusikäisistä lapsista. Määrällisesti eniten kotitalouksia, joissa on varhaiskasvatusikäisiä lapsia, on 3.—7. tulodesiilissä, ja vähiten 1. ja 10. desiilissä. Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa olevista lapsista suurin osa, 67 prosenttia lapsista on koko vuoden ajan kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa. Neljäsosa, 25 prosenttia, lapsista on koko vuoden pelkästään osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa ja 8 prosenttia sekä kokoaikaisessa että osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa vuoden aikana.

2.2 Nykytilan arviointi

Uusi asiakasmaksulaki tuli voimaan 1.3.2017. Sitä ennen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin sovellettiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992). Varhaiskasvatuksen siirryttyä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoimasta sosiaalipalvelusta osaksi opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla olevaa kasvatus- ja koulutusjärjestelmää oli tarpeen säätää varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja koskeva lainsäädäntö. Uusi laki pohjautuu pitkälti aiempaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakiin.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määräytymisen periaate kokoaikaisen päiväkotij- ja perhepäivähoidon kuukausimaksun osalta on edelleen toimiva. Maksut perustuvat perheen bruttotuloihin ja niissä otetaan huomioon perheen koko sekä lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisaika. Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu saa olla enintään perheen koon mukaan määräytyvän maksuprosentin osoittama euromäärä vähimmäistulorajan ylittävästä kuukausitulosta. Myös maksun määräämisen perusteena olevat tulot säilyivät ennallaan. Perheen tuloina otetaan huomioon lapsen vanhemman tai muun huoltajan sekä näiden kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön veronalaiset ansio- ja pääomatulot sekä verosta vapaat tulot. Jos kuukausittaiset tulot vaihtelevat, otetaan kuukausitulona huomioon viimeksi kuluneen vuoden keskimääräinen kuukausitulo.

Uudessa asiakasmaksulaissa maksun määräämisen perusteena olevia tuloja korotettiin ja siten pienituloisten kahden ja kolmen hengen perheiden asiakasmaksut pienenevät. Muutos laskee erityisesti pienituloisten yhden ja kahden lapsen yksinhuoltajien asiakasmaksuja ja paransi yksinhuoltajien kannustimia ottaa työtä vastaan. Pienituloisella yhden lapsen yksinhuoltajalla kuukausimaksu saattoi alentua jopa 85 euroa kuukaudessa.

Toisesta lapsesta maksettava varhaiskasvatuksen kuukausimaksu muutettiin niin, että maksu on aina enintään 90 prosenttia ensimmäisen lapsen kuukausimaksusta. Aiemmin ikäjärjestyksessä seuraavasta kokopäivähoidossa olevasta lapsesta voitiin määrätä samansuuruinen maksu

kuin nuorimmasta lapsesta, kuitenkin enintään 261 euroa kuukaudessa. Sisaralennus kohdentui siis vain korkeampiin tuloluokkiin.

Muutoksen myötä toisen lapsen alennus kohdistuu kaikkiin useampilapsisiin perheisiin ja kohtelee siten monilapsisia perheitä tasapuolisemmin kuin aiempi säätely.

Myös osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksuun tehtiin muutoksia. Osa-aikaisesta varhaiskasvatuksesta perittävien maksujen määräytymisperusteita yhtenäistettiin enintään 20 tuntia viikossa järjestettävän varhaiskasvatuksen ja yli 35 tuntia viikossa järjestettävän varhaiskasvatuksen osalta. Nyt voimassa olevan asiakasmaksulain nojalla, jos lapsi on varhaiskasvatuksessa korkeintaan 20 tuntia viikossa, kuukausimaksu on enintään 60 prosenttia koko-aikaisen varhaiskasvatuksen maksusta. Lapsilla on voimassa olevan varhaiskasvatuslain nojalla oikeus osallistua varhaiskasvatukseen vähintään 20 tuntia viikossa. Oikeus on noin 60 prosenttia koko-aikaisen 35 viikkotuntin varhaiskasvatuksesta. Jos lapsi on varhaiskasvatuksessa vähintään 35 tuntia viikossa, voidaan kuukausimaksuna periä koko-aikaisen varhaiskasvatuksen maksu. Mikäli lapsi olisi varhaiskasvatuksessa enemmän kuin 20 tuntia, mutta alle 35 tuntia, kunnan perimä maksu on suhteutettava lapsen varhaiskasvatusaikaan. Kunnat voivat edelleen käyttää varhaiskasvatusaikaan suhteutettuja, esimerkiksi tuntiperusteisia, asiakasmaksuja enimmäismaksun rajoissa.

Asiakasmaksujen alennuksilla pyrittiin vähentämään varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuvaikutuksia etenkin yksinhuoltajien ja pienituloisimpien kolmihenkisten perheiden osalta. Varhaiskasvatuksen maksujärjestelmää on arvosteltu siitä, ettei se kannusta työn tekoon. Kannustinongelma on etenkin pienituloisten perheiden kohdalla ja yksinhuoltajaperheissä. Järjestelmässä myös kohtuullisen pienillä tuloilla joutuu maksamaan ylintä perittävää maksua. Pienten lasten perheissä työnteon kannustavuutta heikentävät yleisen asumistuen lisäksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ja lasten kotihoidon tuki. Yhden lapsen yksinhuoltajan kannustimet ottaa työtä vastaan ovat hyvin pienet, ja taloudellisista syistä ansiotyöhön ei kannata hakeutua ellei kuukausipalkka ylitä 2 600 euroa.

Uuden maksulain tavoitteena oli myös edistää lasten mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen. Maksuja ei nykyisen maksujärjestelmän mukaan peritä kahden hengen perheiltä (1 aikuinen ja yksi lapsi), joiden kuukausitulot ovat alle 2 150 euroa. Aiemmin raja oli 1 638 euroa. Vastaavasti kolmen hengen perheiltä ei peritä maksuja silloin, kun perheen kuukausitulot ovat alle 2 202 euroa, kun raja oli ennen 2 017 euroa.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki tuli voimaan 1. maaliskuuta 2017. Uusien maksujen vaikutuksista perheiden työllistymiseen tai lasten osallistumiseen varhaiskasvatukseen ei ole vielä saatavilla tietoa.

Varhaiskasvatus ja sen vaihtoehtona maksettavat lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki muodostavat kokonaisuuden. Pienten lasten tukien suuruus ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksut vaikuttavat perheen valintoihin. Lakisääteisten tukien ohella kunnat maksavat kunnallisia lisäjä, joilla ohjataan perheiden valintoja ja varhaiskasvatuksen käyttöä. Varhaiskasvatukseen osallistuminen vaihtelee perheiden tulotasosta riippuen. Parempituloisten perheiden lapset ovat osallistuneet yleisemmin varhaiskasvatukseen kuin pienituloisten perheiden lapset.

3 Ehdotetut muutokset

Asiakasmaksulain 5 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksujen määräytymisen perusteena olevia tulo rajoja korotetaan. Tulo rajoja ehdotetaan korotettavaksi niin, että perheen koon mukaan määräytyvään pienituloisuuden rajaan lisätään 500 euroa. Samalla mak-

suprosentteja ehdotetaan muutettavaksi siten, että se olisi aina 10,70 prosenttia riippumatta perheen koosta. Lain 8 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että toisen lapsen maksu olisi 50 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta.

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 määräämisen perusteena huomioon otettavat tulot säilyisivät ennallaan. Laissa säädettäisiin edelleen enimmäismaksuista, joten laki mahdollistaisi edelleen varhaiskasvatuksen järjestämisen lain mukaan määräytyvää enimmäismaksua matalammalla maksulla. Edelleen olisi myös mahdollista järjestää esimerkiksi viisivuotiaille osa-aikainen varhaiskasvatus maksuttomasti tai enimmäismaksua matalammalla maksulla.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Asiakasmaksujen muutokset koskevat kuntien ja kuntayhtymien järjestämää varhaiskasvatusta. Asiakasmaksuja alennetaan noin 71 miljoonalla eurolla muuttamalla perheiden tuloarajoja sekä alentamalla perheen toisesta varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta maksettavaa maksua. Lisäksi maksukerroin yhtenäistetään. Kannustinloukkuvaikutusten pienentyessä noin 4 200 henkilön arvioidaan työllistyvän vuoteen 2021 mennessä. Tämän johdosta myös varhaiskasvatuksen käyttötarve kasvaa, mutta samalla verotulot kasvavat ja sosiaaliturvamenot pienenevät.

Maksujen muutoksien laskenta on toteutettu SISU-mikrosimulointimallilla. Aineistona mikrosimuloinnissa on käytetty Tilastokeskuksen tulonjakotilaston tulonjaon palveluaineistoa vuodelta 2014 ja 2015. Tilasto perustuu vuosittain kerättävään 13 400 henkilön otokseen. Perustiedot kerätään yhdistämällä kotitalouksilta haastattelemalla kerättyjä tietoja ja rekisteritietoja. Pääosa kotitalouksien luokittelutiedoista sekä ne tulotiedot, joita ei ole saatu rekistereistä, on kerätty haastattelemalla. Otosaineiston rajallisuuden vuoksi tulokset voivat olla osin epä-tarkkoja. Aineisto on kuitenkin tarkin saatavilla oleva.

4.1.1 Taloudelliset vaikutukset perheisiin

Tuloarajojen korottaminen

Hallituksen esityksessä kaikkien perheiden tuloarajoja nostetaan. Tuloarajojen nostossa on huomioitu vuoden 2014 käytettävissä oleviin tuloihin perustuvat kotitalouksien laskennalliset pienituloisuuden rajat eri perheko'oissa. Vuoden 2014 pienituloisuuden rajana on pidetty 1 192 euroa kuussa kulutusyksikköä kohden (60% väestön keskitulosta) siten, että kotitalouden ensimmäinen aikuinen on 1 kulutusyksikkö, toinen aikuinen 0,5 kulutusyksikköä ja alle 14-vuotias lapsi 0,3 kulutusyksikköä. Koska pienituloisuuden raja lasketaan käytettävissä olevien tulojen perusteella, kun taas varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen tuloarajat koskevat bruttotuloja, jokaiseen tuloarajaan on lisätty vielä 500 euroa.

Taulukko 1. Uusien tulorajojen muodostaminen 1.1.2018

Perheen koko	Kulutusyksiköt	Pienituloisuuden raja €/kk*	Nykyinen tuloraja	Tuloraja 1.1.2018 alkaen (pienituloisuuden raja+500 euroa)	Tulorajan muutos (euroa)
2	1,3	1 550 (perhekoko 1+1)	1 915	2 050	+135
3	1,8	2 146 (perhekoko 2+1)	1 915	2 646	+731
4	2,1	2 503 (perhekoko 2+2)	2 053	3 003	+950
5	2,4	2 861 (perhekoko 2+3)	2 191	3 361	+1 170
6	2,7	3 218 (perhekoko 2+4)	2 328	3 718	+1 390

*) v.2014. Lapsien oletetaan olevan alle 14-vuotiaita. käytettävissä olevat tulot enintään 1 192 €/kk kulutusyksikköä kohden (60 % väestön keskitulosta). Kotitalouden ensimmäinen aikuinen on 1 kulutusyksikkö, toinen aikuinen 0,5 kulutusyksikköä ja alle 14-vuotias lapsi 0,3 kulutusyksikköä.

Tulorajojen nosto alentaa erityisesti pieni- ja keskituloisten perheiden varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Isoimmat maksualennukset kohdistuvat monilapsisiin perheisiin. Maksut laskevat kaikilta niiltä perheiltä, jotka ovat maksaneet enimmäismaksun alittavaa maksua ja lähes kaikilta niiltä perheiltä, joiden tulotaso on ollut juuri enimmäismaksun rajan mukainen. Lisäksi tuhannet pienituloiset perheet siirtyvät muutoksen myötä maksuttomaan varhaiskasvatukseen.

Maksuprosentin yhtenäistäminen

Tulorajojen korottamisen lisäksi maksuprosentti yhtenäistetään taulukon 2 mukaisesti.

Taulukko 2.

Perheen koko	Nykyinen maksuprosentti	Uusi maksuprosentti 1.1.2018 alkaen
2	11,5 %	10,7 %

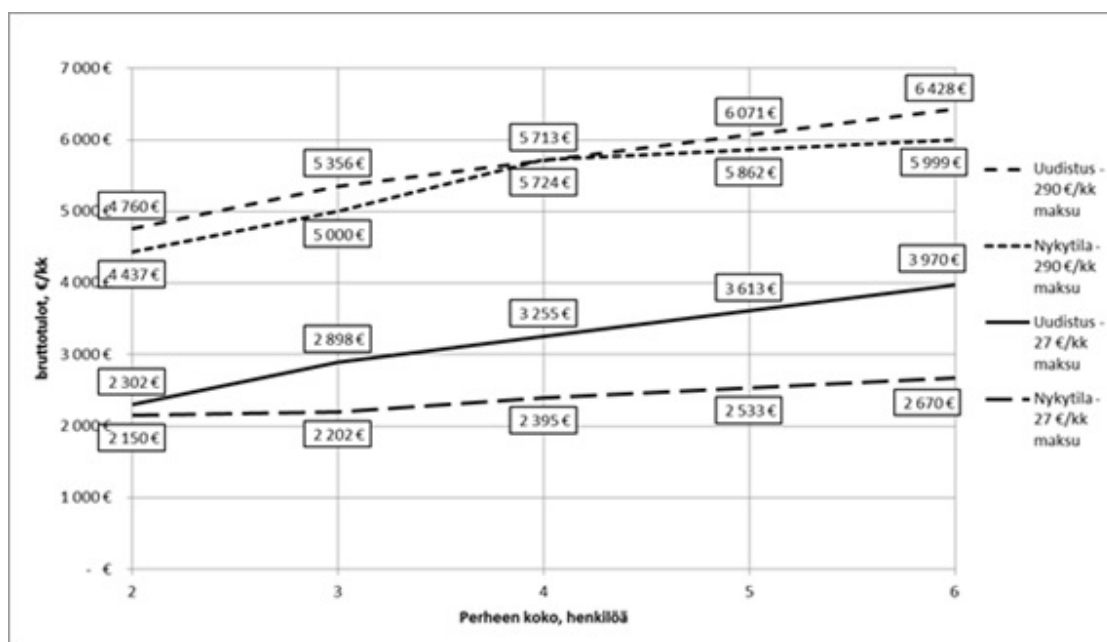
HE 115/2017 vp

3	9,4 %	10,7 %
4	7,9 %	10,7 %
5	7,9 %	10,7 %
6	7,9 %	10,7 %

Maksuprosenttien yhtenäistäminen tehdään siten, että enimmäismaksua, joka on tällä hetkellä 290 euroa kuukaudessa, ei aleta maksaa nykyistä alemmilla tuloilla. Muutos on tehty siten, että kaikissa muissa perheko'issa kuin nelihenkisissä perheissä maksu laskee myös niissä perheissä, joiden tulotaso on ollut juuri enimmäismaksun mukainen tai jonkin verran korkeampi. Seuraavassa kuvaajassa näkyvät sekä tulorajojen korottamisen että maksuprosenttien yhtenäistämisen vaikutukset maksun suuruuteen vaikuttavien kuukausitulojen ala- ja ylärajaan.

Kuvaaja 1.

Maksun suuruuteen vaikuttavien kuukausitulojen ala- ja yläraja:



Sisaralennuksen kasvattaminen

Enimmäismaksu ei muuttuisi nykyisestä tasosta kuin toisen lapsen enimmäismaksun osalta. Hallituksen esityksessä toisesta lapsesta maksettava varhaiskasvatuksen asiakasmaksu esitetään muutettavaksi siten, että maksu olisi aina enintään 50 prosenttia ensimmäisen lapsen kuukausimaksusta nykyisen enintään 90 prosentin sijaan. Kun enimmäismaksu ensimmäisestä lapsesta on tällä hetkellä 290 euroa, enimmäismaksu toisesta lapsesta olisi jatkossa 145 euroa nykyisen 261 euron sijaan. Mikäli toisen lapsen kuukausimaksu jäisi perheen tulotasosta joutuksen alle 27 euron, maksua ei jatkossakaan perittäisi. Perheen kolmannesta ja sitä useammasta lapsesta perittävä maksu olisi edelleen 20 prosenttia nuorimman lapsen maksuista. Toisen lap-

HE 115/2017 vp

sen alennus kohdistuisi kaikkiin niihin perheisiin, joilla on vähintään kaksi lasta varhaiskasvatuksessa eli varhaiskasvatuksen asiakasmaksut alenisivat kyseisillä perheillä riippumatta perheen tulotasosta. Tulonjaon palveluaineiston mukaan (Tilastokeskus) monilapsisia perheitä on kuitenkin vähiten suurituloisissa, joten suurin osa maksualennuksesta kohdistuu pieni- ja keskituloisiin perheisiin.

Taulukko 3. Enimmäismaksun muutos perheen toisesta varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta

	Nykyinen enimmäismaksu	Uusi enimmäismaksu 1.1.2018 alkaen
Enimmäismaksu 2. lapsesta	90 % 1. lapsen maksusta	50 % 1. lapsen maksusta

Seuraavissa taulukoissa on kuvattu varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamisen vaikutuksia esimerkkiperheissä.

Perheessä 1 huoltaja, jonka bruttotulot ovat 2 200 euroa/kk

Perheen koko	1 aikuinen + 1 lapsi	1 aikuinen + 2 lasta varhaiskasvatuksessa	1 aikuinen +3 lasta varhaiskasvatuksessa
Nykyinen maksu	33 €/kk	27 €/kk	0 €/kk
Uusi maksu 1.1.2018	0 €/kk	0 €/kk	0 €/kk
Maksualennus	-33 €/kk	-27 €/kk	-

Perheessä 1 huoltaja, jonka bruttotulot ovat 4 400 euroa/kk

Perheen koko	1 aikuinen + 1 lapsi	1 aikuinen + 2 lasta varhaiskasvatuksessa	1 aikuinen +3 lasta varhaiskasvatuksessa
Nykyinen maksu	286 €/kk	444 €/kk	389 €/kk
Uusi maksu 1.1.2018	251 €/kk	282 €/kk	254 €/kk
Maksualennus	-34 €/kk	-162 €/kk	-135 €/kk

Perheessä 2 vanhempaa, jonka bruttotulot ovat 2 200 euroa/kk

Perheen koko	2 vanhempaa + 1 lapsi	2 vanhempaa + 2 alaikäistä lasta, joista 2 varhais-	2 vanhempaa + 3 alaikäistä lasta, joista 3 varhais-	2 vanhempaa + 6 alaikäistä lasta, joista 3 varhais-

HE 115/2017 vp

		kasvatuksessa	kasvatuksessa	kasvatuksessa
Nykyinen mak- su	27 €/kk	0 €/kk	0 €/kk	0 €/kk
Uusi maksu 1.1.2018	0 €/kk	0 €/kk	0 €/kk	0 €/kk
Maksualennus	-27 €/kk	-	-	-

Perheessä 2 vanhempaa, jonka bruttotulot ovat 4 400 euroa/kk

Perheen koko	2 vanhem- paa + 1 lapsi	2 vanhempaa + 2 alaikäistä lasta, joista 2 varhais- kasvatuksessa	2 vanhempaa + 3 alaikäistä lasta, joista 3 varhais- kasvatuksessa	2 vanhempaa + 6 alaikäistä lasta, joista 3 varhais- kasvatuksessa
Nykyinen maksu	234 €/kk	352 €/kk	367 €/kk	298 €/kk
Uusi maksu 1.1.2018	188 €/kk	224 €/kk	167 €/kk	43 €/kk
Maksu- alennus	-46 €/kk	-128 €/kk	-200 €/kk	-255 €/kk

Perheessä 2 vanhempaa, jonka bruttotulot ovat 6 600 euroa/kk

Perheen koko	2 vanhem- paa + 1 lapsi	2 vanhempaa + 2 alaikäistä lasta, joista 2 varhais- kasvatuksessa	2 vanhempaa + 3 alaikäistä lasta, joista 3 varhais- kasvatuksessa	2 vanhempaa + 6 alaikäistä lasta, joista 3 varhais- kasvatuksessa
Nykyinen maksu	290 €/kk	551 €/kk	609 €/kk	609 €/kk
Uusi maksu 1.1.2018	290 €/kk	435 €/kk	493 €/kk	475 €/kk
Maksu- alennus	-	-116 €/kk	-116 €/kk	-134 €/kk

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentaminen mahdollistaa erityisesti pieni- ja keskituloisten sekä monilapsisten perheiden muun kulutuksen kasvattamisen vastaavalla summalla (ostovoiman kasvu) ja näin helpottaa perheiden taloudellista tilannetta. Suurimmat maksualennukset kohdistuvat alimpiin tulodesiileihin. Ensimmäisessä tulodesiilissä olevilla perheillä

maksut poistuvat käytännössä kokonaan ja SISU-aineiston pohjalta tehdyn arvion mukaan muutoksen myötä nollamaksuluokkaan siirtyisi noin 6 700 perhettä.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuvaikutus koskee eniten pienituloisia yksinhuoltajaperheitä ja monilapsisia perheitä. Yleisesti kannustinloukuilla tarkoitetaan sitä, että työn tekeminen ei ole taloudellisesti houkuttelevaa. Varhaiskasvatustamaksujen alentamisen johdosta perheiden kannustinloukut vähenevät.

4.1.2 Taloudelliset vaikutukset yrityksiin

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

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

Kunta voi järjestää varhaiskasvatustamaksuista myös antamalla asiakkaalle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin, jolla asiakas ostaa varhaiskasvatustamaksuista 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 omavastuusuutta. 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 varhaiskasvatustamaksun erotuksen. Kuntaliiton selvityksen mukaan 48 kunnassa oli palveluseteli käytössä vuonna 2016 ja lisäksi 16 kuntaa suunnitteli sen käyttöönottoa.

Koska pääosaa yksityisten palveluntuottajien palveluista ei koske asiakasmaksulain enimmäismaksut, asiakasmaksulain maksualennukset eivät koske näitä toimijoita. Yksityisen hoidon tuella hoidettuja lapsia oli vuonna 2015 noin 17 230. Mikäli yksityiset palveluntuottajat kuitenkin oma-aloitteisesti päättävät alentaa perimiään maksuja, tämä vähentää yksityisten palveluntuottajien maksutulota.

4.1.3 Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen

Varhaiskasvatustamaksuja esitetään alennettavaksi kannustinloukkuvaikutusten pienentämiseksi. Kannustinloukkutyöryhmän selvityksen mukaan varhaiskasvatustamaksuja alentamalla varhaiskasvatukseen liittyvää negatiivista kannustinvaikutusta voidaan lieventää. Selvityksen liitteenä esitettiin useita vaihtoehtoisia tapoja lieventää varhaiskasvatustamaksuihin liittyviä kannustinloukkuja. Kustannustehokkuuden vaihtelun johdosta maksualennusten kohdentamisella on merkitystä. Kannustinloukkutyöryhmän selvityksen pohjalta hallitus linjasi kehysriihessä osana kannustinloukkujen purkamista, että varhaiskasvatustamaksuja alen-

netaan pieni- ja keskituloisilta sekä perheiltä, jolla on useampi lapsi varhaiskasvatuksessa eli kohderyhmiin, joilla kannustinloukkuvaikutukset voivat estää työhön hakeutumista. Seuraavasta taulukosta käy ilmi, että työllistymisveroasteet ovat selvästi korkeammat yksinhuoltajilla ja monilapsisilla perheillä. työllistymisveroasteiden voi ajatella kertovan, miten kannattavaa työnteko on suhteessa työttömyysturvaan: mitä korkeampi työllistymisveroaste, sitä vähemmän rahallista hyötyä työnteosta nettomääräisesti työttömyyteen verrattuna koituu.

Taulukko 4. Työllistymisveroaste perhetyypeittäin ja lasten lukumäärän mukaan, Kotamäki (2017)

	Perhetyyppi				
	Lapsettomat yksinasuvat	Lapsettomat parit	Yksinhuoltajat	Pariskunnat, joilla lapsia	Muut
Keskiarvo	67,0 %	63,2 %	72,8 %	69,6 %	64,2 %
Osuus	30,1 %	27,5 %	7,0 %	30,2 %	5,3 %
	Lasten lukumäärä				
	0	1	2	3	>4
Keskiarvo	65,5 %	67,5 %	71,6 %	73,0 %	75,6 %
Osuus	61,0 %	17,5 %	14,2 %	5,6 %	1,8 %

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot vuonna 2015 olivat kunnilla ja kuntayhtymillä yhteensä noin 339 miljoonaa euroa. Muutoksien johdosta varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen arvioidaan alenevan vuonna 2018 noin 71 miljoonalla eurolla. 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.

Lisäksi kannustinloukkuvaikutusten pienentyessä noin 4 200 henkilön arvioidaan työllistyvän vuoteen 2021 mennessä. Tämän arvioidaan lisäävän asiakasmaksutuottoja noin 11 miljoonalla eurolla vuoteen 2021 mennessä, koska työllistyvien henkilöiden lapset tarvitsevat varhaiskasvatusta. Kun yhdessä perheessä on keskimäärin 1,4 lasta varhaiskasvatuksessa, 4 200 henkilön työllistyessä noin 5 900 lapsen varhaiskasvatuksen tarve kasvaa vuoteen 2021 mennessä. Kunnalliseen varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten prosentuaalinen kasvu olisi noin 3 prosenttia. Varhaiskasvatuksen tarpeen kasvaessa kokonaan tai osittain 5 900 lapsen osalta, kustannukset kasvavat arviolta 81 miljoonaa euroa vuoteen 2021 mennessä. Oletettaessa, että varhaiskasvatuksen tarve kasvaa tasaisesti vuosina 2018—2021, vuosittainen kustannusten kasvu olisi arviolta 20,3 miljoonaa euroa, kun taas maksutuottojen vuosittainen kasvu olisi 2,75 miljoonaa euroa vuoteen 2021 asti.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen muutoksen työllisyysvaikutus (dE/E) on laskettu hyödyntäen kirjallisuudesta poimittua työn tarjonnan joustoa (η). Jouston avulla muutos $\frac{dE}{E} = \eta \frac{dI}{I}$

työn kannustimissa (dI/I) suhteutetaan siihen kuinka paljon työllisyysaste (E) muuttuu uudistuksen seurauksena. Työn houkuttelevuus määritellään kysymällä paljonko työttömän tai kotihoidon tuella olevan henkilön tulot kasvavat hänen työllistyessään uudistuksen seurauksena. Samaan lopputulokseen päästään, jos työn houkuttelevuus määritellään työllistymisveroas-

teeksi. Keskimääräiseksi työllistymisjouston arvoksi valitaan 0,25 seuraten Chetty ym. (2011) tutkimusta.¹ Työllisyysvaikutus on syytä tulkita hieman pidemmän aikavälin vaikutukseksi; työmarkkinoiden erilaisista kitkoista johtuen ihmisillä ja yrityksillä kuluu aikaa, ennen kuin uudistukseen on täysimääräisesti sopeuduttu. Tämän takia 4 200 henkilön työllistymisen arvioidaan tapahtuvan vuodesta 2018 vuoteen 2021 mennessä vaiheittain. Tästä johtuen palvelun käytön lisääntymisestä aiheutuvia kustannuksia ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuottojen kasvua on jaksotettu vuosille 2018—2021.

Kannustinloukkujen vähentämisen seurauksena 4 200 henkilön työllistyessä yhteiskunnalle syntyy myös muita säästöjä ja tulonlisäyksiä sosiaaliturvan säästöinä ja verotulojen lisäyksiä. Kunnille sosiaaliturvasäästöjä arvioidaan syntyvän vuoteen 2021 mennessä 12 miljoonaa euroa ja valtiolle 68 miljoonaa euroa. Verotulojen lisäyksiä arvioidaan syntyvän kunnille 10 miljoonaa euroa, valtiolle 5 miljoonaa euroa ja muille tahoille, esimerkiksi rahastoille 15 miljoonaa euroa vuoteen 2021 mennessä.

Hallitus on päättänyt kevään 2017 kehysriihessä kompensoida maksutuottojen menetystä ja volyymin kasvua välittömästi 1.1.2018 alkaen nostamalla kiinteistöverotuksen alarajoja (+25 miljoonaa euroa), kohdistamalla aiempaa suuremman osan yhteisöveron tuotosta kunnille (+60 miljoonaa euroa) ja lisäksi korottamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuutta (+25 miljoonaa euroa).

Taulukko 5. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen muutosten arvioidut kumulatiiviset vaikutukset kuntatalouteen*

	2018	2019	2020	2021	Muutoksen vaikutus kuntatalouteen
Asiakasmaksutuottojen aleneminen nykyisillä palvelun käyttäjillä	71 M€	71 M€	71 M€	71 M€	-
Varhaiskasvatuksen tarpeen kasvun aiheuttamat kustannukset	20,3 M€	40,6 M€	60,9 M€	81,2 M€	-
Varhaiskasvatuksen tarpeen kasvun aiheuttama valtionosuuden lisäys (olettaen, että valtionosuus on 25%)**				2,5 M€	+
Varhaiskasvatuksen tarpeen kasvun aiheuttama maksu-	2,75 M€	5,5 M€	8,25 M€	11 M€	+

¹ Chetty, R., Guren, A., Manoli, D. S. ja Weber, A. (2011) *Does Indivisible Labor Explain the Difference Between Micro and Macro Elasticities? A Meta-analysis of Extensive Margin Elasticities*, NBER Working Paper 16729.

HE 115/2017 vp

tuottojen kasvu					
Kiinteistöverojen alarajan nosto	25 M€	25 M€	25 M€	25 M€	+
Yhteisöveron tuoton kohdistamisen muutos	60 M€	60 M€	60 M€	60 M€	+
Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden kasvattaminen	25 M €	25 M €	25 M €	25 M €	+
Sosiaaliturvasäästöt kunnille	3 M€	6 M€	9 M€	12 M€	+
Verotulojen lisäyksen vaikutus kuntatalouteen	2,5 M€	5 M€	7,5 M€	10 M€	+
Nettomuutos kuntatalouteen	+27 M€	+14,9 M€	+2,9 M€	-6,7 M€	

*)Taulukossa ei ole huomioitu, että kunnille syntyy myös investointikustannuksia uusista tiloista, mikäli nykyisten tilojen käyttöaste on korkea

**)Lisäksi vuoteen 2024 mennessä varhaiskasvatuksen tarpeen kasvun aiheuttama valtionosuuden lisäys kasvaa vuoden 2021 2,5 miljoonasta eurosta 10 miljoonaan euroon.

Varhaiskasvatuksen rahoitukseen sovelletaan lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Lain mukainen valtionosuusprosentti nousee arviolta 0,09 prosenttiyksikköä. Kunnallisista palveluista perittävät maksut jäävät kokonaan kuntasektorin tuloksi eikä niillä ole vaikutusta kuntien saamiin valtionosuuksiin.

Erityisesti kiinteistöveron alarajan korotus vaikuttaa yksittäisten kuntien tuloihin eri tavoin, jolloin muutosten kompensointi kohdistunee osassa kunnista paremmin ja osassa heikommin. Kunnat voivat kuitenkin päättää kiinteistöveron suuruudesta ala- ja ylärajojen puitteissa, joten yksittäisillä kunnilla on myös välineet tarvittaessa lisätä verotuottoja haluamallaan tavalla, mikäli alarajan korotus ei suoraan vaikuta verotuottojen kertymään. Varhaiskasvatuksen osalta on ylipäänsä huomioitava, että varhaiskasvatuksen käyttöprosentti vaihtelee eri kunnissa, vaikka valtionosuutta myönnetään ikäluokan mukaan.

Varhaiskasvatuksen tarpeen kasvun kustannuksia on arvioitu laskelmalla, jossa noin 80 prosentin arvioidaan siirtyvän töihin työttömyyskorvaukselta ja noin 20 prosentin kotihoidontuelta. Kotihoidontuelta työllistytessä varhaiskasvatuspalvelun käyttötarve kasvaa nolasta kokoaikaiseksi, olettaen, että vanhempi työllistyy kokoaikaisesti. Työttömän työllistyessä varhaiskasvatuspalvelun käyttötarve kasvaa laskelman oletusten mukaan nolasta kokoaikaiseksi. Laskelmassa ei ole otettu huomioon sitä, että osa työttömien lapsista on jo varhaiskasvatuslain mahdollistamassa osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa.

Vuonna 2015 varhaiskasvatuksen valtionosuuteen oikeuttavat vuosikustannukset olivat yhteensä 2,3 miljardia euroa eli keskimäärin 17 230 euroa alle 3-vuotiailla ja 10 800 euroa yli 3-vuotiailla kokoaikaisilla ja 5540 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 vuoden 2015 lainsäädännön mukainen. Koska henkilöstömitoitus muuttui 1.8.2016 alkaen yli

3-vuotiailla lapsilla, valtionosuuteen oikeuttavien kustannusten kasvun arvioissa on otettu erikseen huomioon henkilöstömitoituksen muutos.

Koko- ja osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten lukumääränä on käytetty ajanhetken 31.12.2015 tietoja Manner-Suomessa. Keskimääräiset valtionosuuteen oikeuttavat vuosikustannukset on laskettu Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston päiväkotija perhepäivähoidon vuoden 2015 kustannuksista. Varhaiskasvatuksen kustannukset sisältävät päiväkotija 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.

Laskelmassa ei oteta huomioon sitä, että perheen toinen vanhempi voi olla edelleen työttömänä, jolloin varhaiskasvatusoikeus on rajattu jatkossakin 20 tuntiin viikossa. Varhaiskasvatuksen kysynnän volyyymi jäänee tämän takia hieman laskelmia alhaisemmaksi. Toisaalta varhaiskasvatuksen kysyntä voi myös kasvaa jonkin verran muuten kuin vanhempien työllistymisen kautta, mikäli pienemmät maksut kannustavat lisäämään varhaiskasvatuspalvelujen käyttöä perheissä, joissa molemmat tai toinen vanhemmista on työttömänä.

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

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

Maksujen muuttaminen jälleen vuoden 2018 alusta aiheuttaa kunnissa hallinnollista työtä. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksupäätökset tehdään kunnissa yleensä toimintavuoden alussa eli elokuun alussa. Asiakasmaksupäätökset tehdään yleensä toistaiseksi toimintavuodeksi kerrallaan, mutta tänä vuonna maksut jouduttiin tarkistamaan kaikkien perheiden osalta 1.3.2017 voimaan tulleen uuden varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain vuoksi. Maksulaki vahvistettiin 29.12.2016 ja uusien maksujen toimeenpanon aikataulu oli kunnille erittäin kireä.

Esitetyt muutokset asiakasmaksuihin tulisivat voimaan vuoden 2018 alusta lukien. Kuntien tulisi tällöin jälleen tarkistaa kaikkien perheiden asiakasmaksupäätökset ja tehdä tarpeen mukaan uudet päätökset niille perheille, joiden maksuihin tulisi muutoksia.

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 asiakasmaksuja on jouduttu tarkistamaan kaikkien perheiden osalta lyhyen ajan kuluessa useamman kerran. Maksut joudutaan vielä tarkistamaan jälleen 1.8.2018 voimaan tulevan indeksitarkistuksen vuoksi.

Maksujen muutokset aiheuttavat kunnissa paljon hallinnollista työtä. Tulorajojen, maksuprosenttien ja toisesta lapsesta perittävän maksun muutoksesta on tiedotettava palvelun käyttäjille. Kunnat joutuvat myös uusimaan kuntien internetsivuilla olevat tiedotteensa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Myös maksujärjestelmiä koskevat ohjelmistot tulee päivittää maksujen tulorajojen, maksuprosenttien sekä toisesta lapsesta perittävän maksun muutoksen vuoksi.

4.3 Vaikutukset yritysten toimintaan

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. Vuonna 2015 varhaiskasvatuksessa olleista lapsista oli noin 93 prosenttia kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa.

Yksityiset varhaiskasvatuspalvelujen tuottajat määrittelevät itse palvelusta perittävän hinnan. Yksityistä hoitoa tuetaan Kelan myöntämällä yksityisen hoidon tuella, yksityisen hoidon tuen mahdollisella kunnallisella lisällä sekä joissakin kunnissa myös palvelusetelillä.

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alennus saattaa vaikuttaa yksityisen varhaiskasvatuksen kysyntään heikentävästi, jos yksityisen toiminnan maksut ovat merkittävässä määrin korkeammat kuin kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen maksut. Kunnilla on mahdollisuus omilla päätöksillään tukea yksityistä toimintaa. Asiakasmaksulain muutokset saattavat vaikuttaa kunnan myöntämien palvelusetelien 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.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti 2015 kuntiin suunnatun selvityksen yksityisistä varhaiskasvatuspalveluista. Kunnat näkevät, että yksityiset palvelut ovat kustannustehokas ja perheiden valinnanvapautta lisäävä tapa tuottaa varhaiskasvatuspalveluja. Selvityksen mukaan yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen voidaan arvioida lisääntyvän tulevaisuudessa. Selvityksen perusteella yksityiset palvelut nähdään osana kunnan varhaiskasvatuspalvelujen kokonaisuutena, ja ne tulee ottaa osaksi varhaiskasvatuksen valtakunnallista kehittämistyötä.

4.4 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 varhaiskasvatukseen osallistumiseen ja korkeat maksut saattavat muodostua esteeksi varhaiskasvatukseen osallistumiselle.

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

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ei tulisi muodostaa kynnystä työhön siirtymiselle tai osa-aikaisen työn tekemiselle. Maksujärjestelmässä käytettyjen tulo rajojen ja maksuprosenttien tarkistamisella pyritään kannustamaan perheitä työllistymään.

Varhaiskasvatus nähdään myös yhä enenevässä määrin lapsen oikeutena, johon kaikilla lapsilla tulisi olla yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua. Maksut eivät saisi muodostua kynnykseksi lasten osallistumiselle. Maksujen alenemisen arvioidaan lisäävän varhaiskasvatukseen osallistumista 5 900 lapsella vuoteen 2021 mennessä.

Esityksen tavoitteena on purkaa kannustinloukkuja ja edistää vanhempien työhön osallistumista. Varhaiskasvatuksen maksuja alennetaan pieni- ja keskituloisilta perheiltä. Myös kaikki perheet, joilla on varhaiskasvatuksen piirissä enemmän kuin yksi lapsi hyötyvät sisarusalennuksen muutoksesta. Esityksen mukaan maksu toisesta lapsesta olisi jatkossa 50 prosenttia nykyisen 90 prosentin sijasta. Enimmäismaksu toisesta lapsesta on tällä hetkellä 261 euroa, esityksen mukaan maksu olisi korkeintaan 145 euroa. Mikäli toisen lapsen kuukausimaksu jäisi perheen tulojen vuoksi alle 27 euron, maksua ei perittäisi. Perheen muiden lasten osalta maksuihin ei esitetä muutoksia vaan kolmannesta ja sitä useammasta lapsesta perittävä maksu olisi edelleen 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta.

Suurimmat maksualennukset kohdistuvat nimenomaan monilapsisiin perheisiin. Maksut alenevat kaikilta niiltä perheiltä, jotka ovat maksaneet enimmäismaksun alittavaa maksua ja lähes kaikilta niiltä perheiltä, joiden tulotaso on ollut juuri enimmäismaksun mukainen. Lisäksi tuhannet pienituloiset perheet siirtyvät muutosten myötä maksuttomaan varhaiskasvatukseen.

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

Esimerkiksi perheessä, jossa on yksi huoltaja ja yksi tai kaksi lasta varhaiskasvatuksessa ja jonka bruttotulot kuukaudessa ovat 2 200 euroa, asiakasmaksut laskisivat 27—33 euroa kuukaudessa. Vastaavasti perheessä, jossa on kaksi huoltajaa ja yksi, kaksi tai kolme lasta varhaiskasvatuksessa ja jonka bruttotulot kuukaudessa ovat 4 400 euroa, asiakasmaksut laskisivat 46—200 euroa kuukaudessa.

4.5 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.

Euroopan komission varhaiskasvatusta koskevassa tiedonannossa (17.2.2011) korostetaan varhaiskasvatuksen merkitystä elinikäisen oppimisen perustana ja yhteiskunnalle taloudelli-

sesti kestäväenä investointina. Varhaiskasvatuksella voidaan pienentää muun muassa koulunkäynnin keskeyttämiskärsiä ja sillä on vaikutuksia, joita ei ole mahdollista saada aikaan myöhemmin toteutettavilla toimenpiteillä. Varhaiskasvatus on erityisen hyödyllistä kaikista haavoittuvimmissa oloissa eläville lapsille.

EU:n komissio on antanut jäsenmaille lapsia koskevan suosituksen Investoidaan lapsiin - murretaan huono-osaisuuden kierre (2013/112/EU, 20.2.2013). Komission suosituksen mukaan onnistuneimmiksi strategioiksi lasten huono-osaisuuteen puuttumisessa ovat osoittautuneet ne, joiden perustana on kaikkien lasten hyvinvoinnin parantaminen, kun samalla otetaan huomioon erityisen heikossa tilanteessa olevat lapset. Suosituksessa painotetaan laadukkaiden ja kohtuuhintaisten palvelujen saatavuutta lasten mahdollisuuksien lisäämiseksi ja heidän kehityksensä tukemiseksi. Suosituksessa kehoitetaan parantamaan kohtuuhintaisten varhaiskasvatustalvelujen saatavuutta lasten eriarvoisuuden vähentämiseksi.

Varhaiskasvatustlain mukaan jokaisella lapsella on ollut oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen vanhempien vanhempainrahakauden päätyttyä siihen saakka kunnes lapsi on siirtynyt oppivelvollisena perusopetukseen. Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen rajattiin 20 tuntiin viikossa 1.8.2016 voimaan tulleella varhaiskasvatustlain muutoksella (108/2016). Lapsella on kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä taikka jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Lapsella on oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman tai muun huoltajan osa-aikatyön, väliaikaisten työskentelyjaksojen, työmarkkinatoimenpiteiden, kuntoutuksen ja muiden vastaavien syiden vuoksi. Jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät lapsen hoidon järjestämiseksi valitse kunnan järjestämää päivähoitopaikkaa, on lapsen muulla tavalla tapahtuvan hoidon järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaiseen tukeen. Riippuu perheen valinnoista osallistuuko lapsi kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen.

Esityksellä on pyritty muuttamaan asiakasmaksuja niin, että pieni- ja keskituloisten perheiden maksut alenevat. Lisäksi toisesta lapsesta perittävän maksun alentaminen 50 prosenttiin ensimmäisen lapsen maksusta pienentää monilapsisten perheiden maksuja. Näin näiden perheiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen voitaisiin edistää ja vastaavasti vanhempien työssäkäyntiä kannustaa.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen muistion (Viitamäki, 2015) mukaan pienituloisilla lapsiperheillä työttömyysloukkuongelmat kärjistyvät ja taloudelliset kannustimet ottaa työtä vastaan ovat hyvin pienet, eikä yksinhuoltajien kannata taloudellisista syistä hakeutua ansiotöihin, ellei kuukausipalkka ylitä 2 600 euroa. Esityksellä pyritään vähentämään varhaiskasvatustuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuvaikutuksia erityisesti pieni- ja keskituloisten sekä monilapsisten perheiden osalta. Kannustinloukkuvaikutuksen pienentyessä noin 4 200 ihmisen arvioidaan työllistyvän vuoteen 2021 mennessä. Toisaalta vanhempien siirtyminen työelämään kasvattaa varhaiskasvatustalvelujen käyttöä.

Esityksen voidaan arvioida parantavan ennen kaikkea naisten asemaa työmarkkinoilla. Naisten työurat ovat usein katkonaisia johtuen muun muassa perhevapaista. Työuran katkokset heikentävät työntekijän asemaa työmarkkinoilla. Pitkään jatkuessaan ne myös pienentävät työllistymismahdollisuuksia, leikkaavat ansiokehitystä ja pienentävät tulevaa eläketurvaa. Laadukkaila ja oikein hinnoitelluilla varhaiskasvatustalveluilla voidaan parantaa pienten lasten vanhempien mahdollisuuksia olla mukana työelämässä. Esityksen työllistymisvaikutuksia ja vaikutuk-

sia varhaiskasvatuspalvelujen lisääntyvään käyttöön on arvioitu tarkemmin edellä taloudelliset vaikutukset kappaleessa.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia varhaiskasvatuksen henkilöstön asemaan varhaiskasvatuksessa.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Esityksen valmistelussa on hyödynnetty valtiovarainministeriön 2016 asettaman kannustinloukkujen purkamista ja työvoiman liikkuvuuden edistämistä selvittävän työryhmän esityksiä.

Hallituksen esitysluonnos lähetettiin lausunnolle 67 taholle kesäkuun 30 päivänä 2017. Lisäksi hallituksen esitysluonnos laitettiin opetus- ja kulttuuriministeriön nettisivuille, jotta kaikilla oli halutessaan mahdollisuus antaa lausuntonsa.

Lausuntoja saatiin yhteensä 52 seuraavilta tahoilta: Valtiovarainministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Opetushallitus, Lapin aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Regionförvaltningsverket Svenska enheten för bildningsväsendet, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Tasa-arvovaltuutettu, Tasa-arvoasian neuvottelukunta, Kirkkohallitus, Tampereen yliopisto, Oulun yliopisto, Suomen Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Oulun kaupunki, Vaasan kaupunki, Mikkelin kaupunki, Järvenpään kaupunki, Tampereen kaupunki, Kajaanin kaupunki, Vantaan kaupunki, Kuopion kaupunki, Turun kaupunki, Espoon kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Vihreä eduskuntaryhmä, Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä, Perussuomalaisten eduskuntaryhmä, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, Työttömien Keskusjärjestö ry, Suomen Monikkoperheet ry, Monimuotoiset perheet -verkosto, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry, Hyvinvointialan liitto, Suomen vanhempainliitto, Lastensuojelun Keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Lastentarhanopettajaliitto ry, Talentia, Tehy ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Akava ry, Suomen Yrittäjät, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ja Toimihenkilöjärjestö STTK.

Lisäksi oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, lapsiasiavaltuutettu, Helsingin yliopisto sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu totesivat, ettei niillä ole lausuttavaa hallituksen esityksen johdosta.

Pääosa lausunnonantajista piti esitystä hyvänä ja kannatettavana. Esitystä pidettiin sekä lasten että naisten tasa-arvoa edistävänä. Monet lausunnonantajat näkivät varhaiskasvatuksen lapsen oikeutena, joka ei saa olla riippuvainen vanhempien tulotasosta. Varhaiskasvatusta pidettiin tehokkaana ja edullisena keinona estää syrjäytymistä ja varmistaa lapsen terve kehitys. Monet lausunnonantajat toivoivatkin, että Suomessa siirryttäisiin vaiheittain kohti perheille maksutonta osa-aikaista varhaiskasvatusta.

Maksujen alennusten kohdistamista pieni- ja keskituloisiin pidettiin hyvänä. Maksujen alennuksen arvioitiin lisäävän varhaiskasvatuksen käyttöä ennen kaikkia alemmissa tuloluokissa. Esityksellä arvioitiin olevan myönteinen vaikutus naisten asemaan työmarkkinoilla. Kannustinloukkujen purkamisen katsottiin parantavan erityisesti pienituloisten yksinhuoltajien asemaa, jotka ovat pääosin naisia. Esitys myös lisää lapsiperheiden käytettävissä olevia tuloja. Toisaalta jotkut lausunnonantajat katsoivat, että suurempituloisten kotitalouksien maksuja voi-

taisiin jopa korottaa, koska näissä perheissä maksut eivät ole este varhaiskasvatukseen osallistumiselle. Myös omia erillisiä tulorajoja yksinhuoltajille toivottiin.

Jotkut lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että esitys alentaa vain kunnallisen varhaiskasvatuksen maksuja, ja esille tuotiin pelko siitä, että yksityisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen hinnanero kasvaa liian suureksi. Esityksen nähtiin myös lisäävän painetta korottaa yksityisen hoidon tukea tai palvelusetelin arvoa. Esille tuotiin myös huoli siitä, että esityksen myötä lapsia siirtyisi yksityisestä varhaiskasvatuksesta kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen. Useissa lausunnoissa myös tuotiin esiin toivomus laajemman perhepolitiikan ja perhevapaiden kokonaisuudistuksen käynnistämisestä.

Monet lausunnonantajat, etenkin kunnat, pitivät lain voimaantuloa 1.1.2018 liian aikaisena ja voimaan tulon siirtämistä toivottiin elokuun alkuun 2018. Esityksestä aiheutuu kunnille hallinnollista työtä eikä aikaa jää riittävästi maksujärjestelmien uudistamiseen ja uusien maksupäätöksien tekemiseen. Yksityisen hoidon tuen kuntalisän korottamista ja palvelusetelin arvon muuttamista kesken toimintavuoden pidettiin vaikeana myös yrittäjien toiminnan kannalta. Esiin tuotiin myös huoli varhaiskasvatuksen laadun säilymisestä maksukertymän pienentymisen jälkeen. Joissakin lausunnoissa myös kiinnitettiin huomiota siihen, ettei esityksessä ole huomioitu laajenevan varhaiskasvatuksen kysynnän aiheuttamia investointikustannuksia. Kiinteistöveron alarajan nostoa ei pidetty hyvänä tapana kompensoida kunnille maksukertymän pienenemistä, koska kiinteistöveron korotus tuntuu myös lapsiperheiden taloudessa.

Esitystä on käsitelty kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti kuntatalouden- ja hallinnon neuvottelukunnassa.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksessä ehdotetaan, että kuntien varhaiskasvatuksen maksutulojen väheneminen kompensoidaan kunnille nostamalla kiinteistöverotuksen alarajoja, kohdistamalla aiempaa suurempi osuus yhteisöveron tuotosta kunnille sekä korottamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuutta. Tähän liittyen hallitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2017 hallituksen esityksen kiinteistöverolain muuttamisesta ja hallituksen esityksen verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.

Esityksellä on myös vaikutusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Valtionosuuden lisäys toteutetaan korottamalla yleistä valtionosuusprosenttia. Valtionosuuden lisäyksen toteuttaminen edellyttää myös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 1 momentissa säädetyn yleisen valtionosuusprosentin korottamista. Alustavien laskelmien mukaan korotus olisi 0,09 prosenttiyksikköä. Tarkkaa valtionosuusprosenttia ei voida vielä tässä vaiheessa laskea vaan se tarkentuu valtion vuoden 2018 talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä. Tarpeelliset muutokset kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin valmistelee valtiovarainministeriö, joka ottaa huomioon myös tästä esityksestä aiheutuvat kustannukset huomioon.

Edellä esitetty olisi otettava huomioon esityksen eduskuntakäsittelyn aikana.

Koska tämän hallituksen esityksen johdosta ehdotetaan muutettavaksi myös kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain mukaista valtionosuusprosenttia, on ehdotuksella vaikutusta valtion talousarvioesitykseen. Esitys on tarkoitettu käsiteltäväksi vuoden 2018 talousarvioesityksen yhteydessä.

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 5 §:n 2 momentti ja 8 § seuraavasti:

5 §

Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu

Maksuprosentit ja tulorajat ovat:

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

8 §

Sisarusten maksujen määräytyminen

Jos samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa, voidaan nuorimmasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta määrätä 5 §:n mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta voidaan määrätä maksu, joka on enintään 50 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on enintään 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Määrättäessä perheen muiden kuin nuorimman lapsen maksua käytetään määräytymisen perustana nuorimman lapsen laskennallista kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksua.

HE 115/2017 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ .
Helsingissä 19 päivänä syyskuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen

Laki**varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 5 §:n 2 momentti
ja 8 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

5 §

*Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausi-
maksu**Lakiehdotus*

5 §

*Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausi-
maksu*

Maksuprosentit ja tulorajat ovat:

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja, eu- roa/kuukausi	Korkein mak- suprosentti
2	1 915	11,5
3	1 915	9,4
4	2 053	7,9
5	2 191	7,9
6	2 328	7,9

8 §

Sisarusten maksujen määräytyminen

Jos samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa, voidaan nuorimmasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta määrätä 5 §:n mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta voidaan määrätä maksu, joka on enintään 90 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on enintään 20 prosenttia nuorimman lapsen

Maksuprosentit ja tulorajat ovat:

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja, eu- roa/kuukausi	Korkein mak- suprosentti
2	2 050	10,70
3	2 646	10,70
4	3 003	10,70
5	3 361	10,70
6	3 718	10,70

8 §

Sisarusten maksujen määräytyminen

Jos samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa, voidaan nuorimmasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta määrätä 5 §:n mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta voidaan määrätä maksu, joka on enintään 50 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on enintään 20 prosenttia nuorimman lapsen

HE 115/2017 vp

Voimassa oleva laki

maksusta. Määrättäessä perheen muiden kuin nuorimman lapsen maksua käytetään määrätymisen perustana nuorimman lapsen laskennallista kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksua.

Lakiehdotus

maksusta. Määrättäessä perheen muiden kuin nuorimman lapsen maksua käytetään määrätymisen perustana nuorimman lapsen laskennallista kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksua.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*