



KUNTA LIITTO

Jarkko Lahtinen & Mikko Svartsjö

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut Kuntien käytännöt

**Selvitys kuntien varhaiskasvatuksen asiakasmaksu-
periaatteista ja toimintatavoista**

Helsinki 2020

© Suomen Kuntaliitto ry
Helsinki 2020

Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200, 00101 Helsinki
Puhelin 09 7711
www.kuntaliitto.fi

Sisältö

1	Johdanto	4
1.1	Kyselyn laajuus	4
1.2	Kyselyyn vuonna 2020 vastanneet kunnat.....	4
2	Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuperiaatteet	6
2.1	Asiakasmaksujen periminen	7
2.2	Kunnan asiakasmaksuperiaatteet	8
2.3	Kunnan asiakasmaksuperiaatteet	10
3	Kuntien antamat lakia laajemmat maksuhyvitykset	12
3.1	Laissa määritellyt maksun alentamiseen vaikuttavat määräykset.....	12
3.2	Kuntien päättämät lakia laajemmat maksuhyvitykset	13
3.3	Kokeilu osin maksuttomasta varhaiskasvatuksesta	14
4	Asiakasmaksulain vaikutukset kuntien asiakasmaksutuottoihin	15
4.1	Asiakasmaksulain muutokset.....	15
4.2	Kuntien arviot asiakasmaksutuottomenetyksistä	16
5	Koronapandemian vaikutukset asiakasmaksujen perintään	17
5.1	Koronapandemiasta annettu maksuhyvityksiä.....	17
5.2	Maksuhyvitysten kokonaisu aika.....	18
5.3	Maksuhyvityksiä syksyn 2020 osalta	19
6	Pohdinta	20
7	Liitteet	22
7.1	Kyselylomake	22

1 Johdanto

Kuntaliitto selvitti lokakuussa 2020 Manner-Suomen kunnille suunnatulla kyselyllään varhaiskasvatuksen tilaa kunnissa. Kyselyllä kartoitettiin kuntien varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen periaatteita, erilaisia maksujen alentamiseksi annettuja toimintatapoja ja asiakasmaksukäytänteitä. Lisäksi selvitettiin asiakasmaksutuottoja sekä koronapandemiatilanteen vaikutuksia asiakasmaksuihin. Samalla kyselyllä kartoitettiin kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kuntalisiä ja perusteita niiden maksamiseen sekä palvelusetelin käyttöä varhaiskasvatuksessa.

Tämä raportti käsittelee varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin liittyviä asiakokonaisuuksia. Kuntaliitto on aiemmin kartoittanut kuntien asiakasmaksuperiaatteita edellisessä vuonna 2018 toteutetussa kyselyssä. Varhaiskasvatuksen kotihoidon tuen kuntalisten, yksityisen hoidon tuen kuntalisten sekä palvelusetelin osalta on julkaistu oma raporttinsa. Raportti löytyy Kuntaliiton nettisivuilta.

1.1 Kyselyn laajuus

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja kyselyllä tarkoitetaan alle kouluikäisten lasten perheille määrättävien asiakasmaksujen periaatteita, erilaisia maksujen alentamiseksi annettuja toimintatapoja ja asiakasmaksukäytänteitä.

Varhaiskasvatuksen järjestämistä säätelee varhaiskasvatuslaki (540/2018). Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen osalta toimitaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain (1503/2016) mukaisesti.

1.2 Kyselyyn vuonna 2020 vastanneet kunnat

Kuntaliiton kysely varhaiskasvatuksesta tehtiin sähköisenä Webropol -kyselynä lokakuussa 2020. Kysely oli auki 16. lokakuuta saakka, mutta vastausaikaa pidennettiin 23. lokakuuta saakka. Kysely lähetettiin kuntien kirjaamoihin ja siihen vastasivat kunnissa varhaiskasvatuksesta vastaavat johtavat viranhaltijat. Kyselyyn vastasi Manner-Suomen kunnista 89,5 prosenttia (263 kuntaa). Manner-Suomessa oli kyselyn toteutushetkellä 294 kuntaa.

Tämä raportti käsittelee varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin liittyvää kokonaisuutta. Vastaukset esitetään pääsääntöisesti suhteessa kysymyksiin vastanneiden määrään (% vastanneista). Vastaavia asioita on kartoitettu Kuntaliiton edellisessä kyselyssä vuonna 2018.

Taulukko 1. Vastajat eri kuntakokoluokissa (n=263)

Kuntakoko	Vastanneet Manner-Suomen kunnista (lkm)	Vastanneet Manner-Suomen kunnista (%)
Yli 100 000 as.	9	100,0
50 001-100 000 as.	10	83,3
20 001-50 000 as.	34	97,1
10 001-20 000 as.	36	87,8
5 000-10 000 as.	63	86,3
Alle 5 000 as.	111	89,5
YHTEENSÄ	263	89,5

Kyselyyn vastasivat kaikki yli 100 000 asukkaan kunnat sekä lähes kaikki 20 001–50 000 asukasta käsittävistä kunnista, suhteellisesti vähiten vastaajia oli alle 50 001–100 000 asukkaan kunnissa. Kokonaisuutena kyselyyn vastattiin erittäin kattavasti, ainoastaan 31 Manner-Suomen kuntaa jätti vastaamatta. Maakuntatasoisesti katsoen Päijät-Hämeestä, Pohjois-Karjalasta ja Etelä-Pohjanmaalta saatiin suhteellisesti muita alueita vähemmän vastauksia. Etelä-Karjalan, Kainuun ja Lapin maakunnan alueiden kaikki kunnat vastasivat kyselyyn.

Taulukko 2. Vastaajakunnat maakunnittain (n=263)

Maakunnat	Kyselyyn vastanneet (lkm)	Kyselyyn vastanneet (%)
Uusimaa	22	84,6
Varsinais-Suomi	24	88,9
Satakunta	16	94,1
Kanta-Häme	10	90,9
Pirkanmaa	20	90,9
Päijät-Häme	7	77,8
Kymenlaakso	6	85,7
Etelä-Karjala	9	100,0
Etelä-Savo	12	85,7
Pohjois-Savo	15	83,3
Pohjois-Karjala	9	75,0
Keski-Suomi	22	95,7
Etelä-Pohjanmaa	14	82,4
Pohjanmaa	13	86,7
Keski-Pohjanmaa	7	87,5
Pohjois-Pohjanmaa	28	93,3
Kainuu	8	100,0
Lappi	21	100,0
YHTEENSÄ	263	89,5

2 Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuperiaatteet

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaan kunnan päiväkodissa ja perhepäivähoidossa järjestämästä varhaiskasvatuksesta voidaan periä asiakasmaksulain mukainen asiakasmaksu. Muusta kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta ja kunnan tilapäisesti antamasta varhaiskasvatuksesta voidaan periä kunnan päättämä asiakasmaksu. Tässä raportissa käsitellään kunnan päiväkodissa ja perhepäivähoidossa järjestetyn varhaiskasvatuksen asiakasmaksuperiaatteita.

Varhaiskasvatusta tarkoitetusta päiväkotij- ja perhepäivähoitona järjestettävästä varhaiskasvatuksesta voidaan määrätä kuukausimaksu. Yleisenä periaatteena on, että maksua peritään enintään yhdeltätoista kalenterikuukaudelta toimintavuoden aikana. Laki mahdollistaa maksun perimisen myös 12 kuukaudelta, mutta toimintatapa on kunnissa harvinainen.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuun vaikuttavat varhaiskasvatukselle varattu aika, perheen tulot ja perheen koko. Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu saa olla enintään perheen koon mukaan määräytyvän maksuprosentin osoittama euromäärä vähimmäistulorajan ylittävästä kuukausitulosta. Enimmillään perheen maksu nuorimmasta lapsesta voi olla 1.8.2020 alkaen 288 euroa. Mikäli tulojen perusteella maksu jää alle 27 euroa sitä ei peritä ollenkaan. (Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 1503/2016).

Asiakasmaksulaissa määritellään periaatteet, milloin kunta voi periä tulojen mukaan korkeinta mahdollista maksua ja missä tilanteissa maksua tulee alentaa. Mikäli perhe on varannut lapselleen varhaiskasvatusta keskimäärin enintään 20 tuntia viikoittain, saa kuukausimaksu olla enintään 60 prosenttia laskennallisen kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta. Jos lapselle on varattu varhaiskasvatusta keskimäärin vähintään 35 tuntia viikoittain, voidaan kuukausimaksuna periä täysimääräinen tulojen perusteella määräytyvä kuukausimaksu. Mikäli lapselle on varattu varhaiskasvatusta keskimäärin enemmän kuin 20 tuntia viikoittain mutta alle 35 tuntia, kunta voi periä päättämiensä periaatteiden mukainen maksu, joka on suhteutettu varhaiskasvatusaikaan. Täyttä maksua ei kuitenkaan siinä tilanteessa saa periä. Lisäksi maksua alentavana tekijänä on otettava huomioon myös perusopetuslain mukainen maksuton esiopetus. Sisarusten osalta maksuun on myös annettava alennusta, nuorimmasta lapsesta voidaan periä tulojen mukainen täysi maksu, ikäjärjestyksessä seuraavasta lapsesta voidaan periä enintään 50 % nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisesta maksusta ja seuraavista sisaruksista enintään 20

% nuorimman lapsen maksusta. Maksut lasketaan asiakasmaksulaisissa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti. (Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 1503/2016).

Tätä raporttia kirjoitettaessa on eduskuntakäsittelyssä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulakiin tehtävä muutos (HE 198/2020 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia siten, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettaisiin nostamalla tuloarvoja 31 prosenttia. Lisäksi sisaruksilta perittäviä maksuja ehdotetaan alennettavaksi siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu olisi 40 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta. Muutoksen johdosta kuntien maksutuottojen arvioidaan alenevan noin 70 miljoonaa euroa. Lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2021 alkaen.

2.1 Asiakasmaksujen periminen

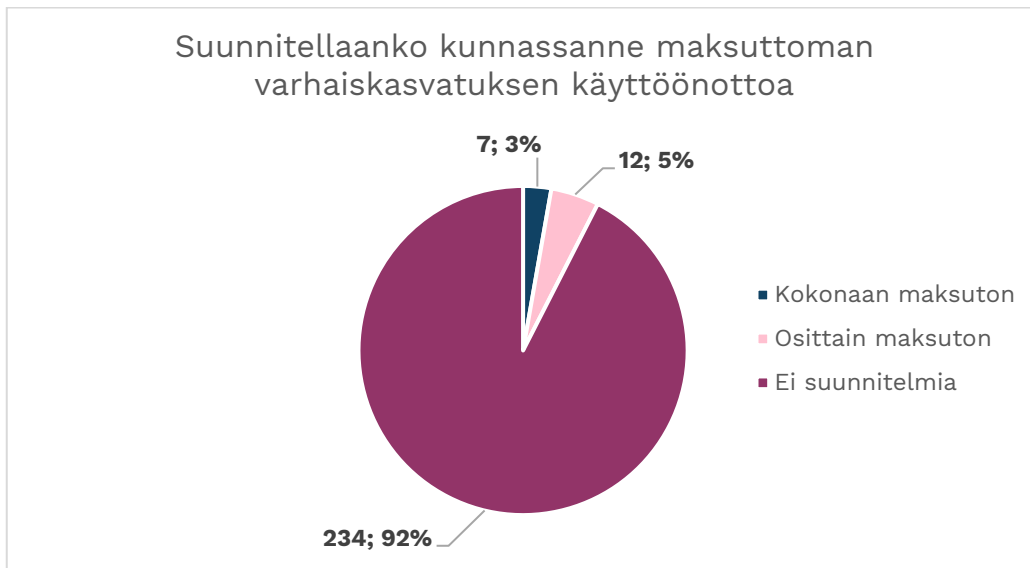
Kyselyyn vastanneista kunnista lähes kaikki (93 %) perivät varhaiskasvatuksen osalta asiakasmaksuja. Kyselyn perusteella on kuitenkin 10 kuntaa, joissa ei peritä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja ollenkaan tai palvelu on maksuton jonkun ikäryhmän osalta. Varhaiskasvatus on myös 16 kunnassa osittain maksutonta jonkin tuntimäärän osalta.

Kyselyn vastausten perusteella varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja ei enää peritä Kustavissa, Paltamossa, Pertunmaalla, Puumalassa, Pyhäjärvellä, Rautavaaralla, Siikaisissa, Sulkavalla, Utajärvellä ja Vaalassa

Taulukko 3. Peritäänkö varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja (n=262)

Peritäänkö kunnassanne asiakasmaksuja?	N	%
Kyllä, varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaisin periaattein täysimääräisesti	243	92.7 %
Osittain, tietyn tuntimäärän jälkeen maksu (esim. 20 h maksutonta)	16	6.1 %
Alle 3 -vuotiaille maksuton	0	0.0 %
3-vuotiaille maksuton	0	0.0 %
4-vuotiaille maksuton	0	0.0 %
5-vuotiaille maksuton	10	3.8 %
Ei peritä mitään osin varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja	10	3.8 %

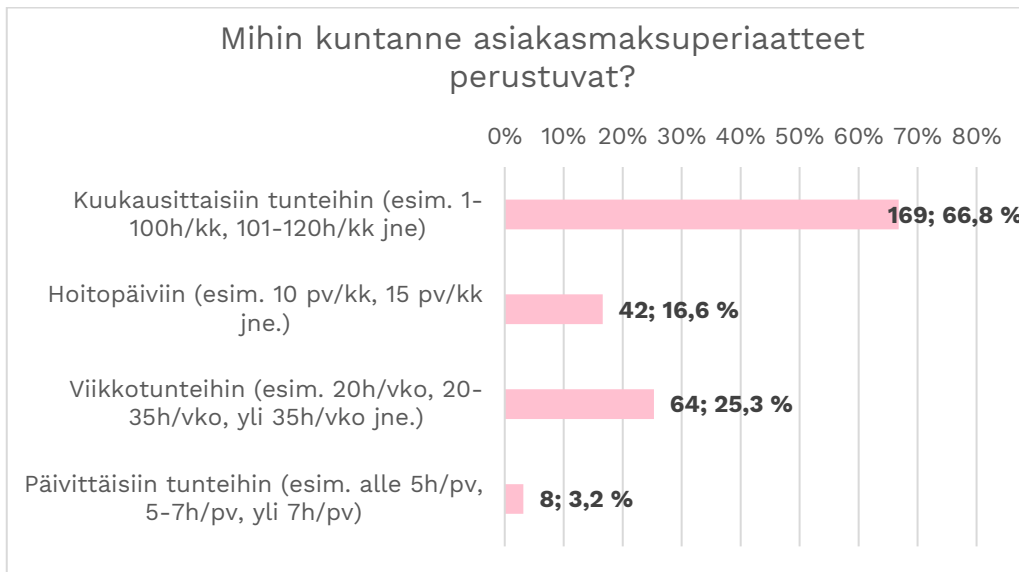
Kartoitimme lisäksi kuntien suunnitelmia osittain tai kokonaan maksuttomasta varhaiskasvatuksesta. Suurimmalla osalla kuntia (92 %) ei ole suunnitelmia toteuttaa nykyistä laajemmin maksutonta varhaiskasvatusta. Kokonaan tai osittain maksutonta varhaiskasvatusta kyselyyn vastanneiden kuntien osalta suunnitellaan 18 kunnassa.



Kuvio 1. Kuntien suunnitelmia kokonaan tai osittain maksuttomasta varhaiskasvatuksesta (n=253)

2.2 Kunnan asiakasmaksuperiaatteet

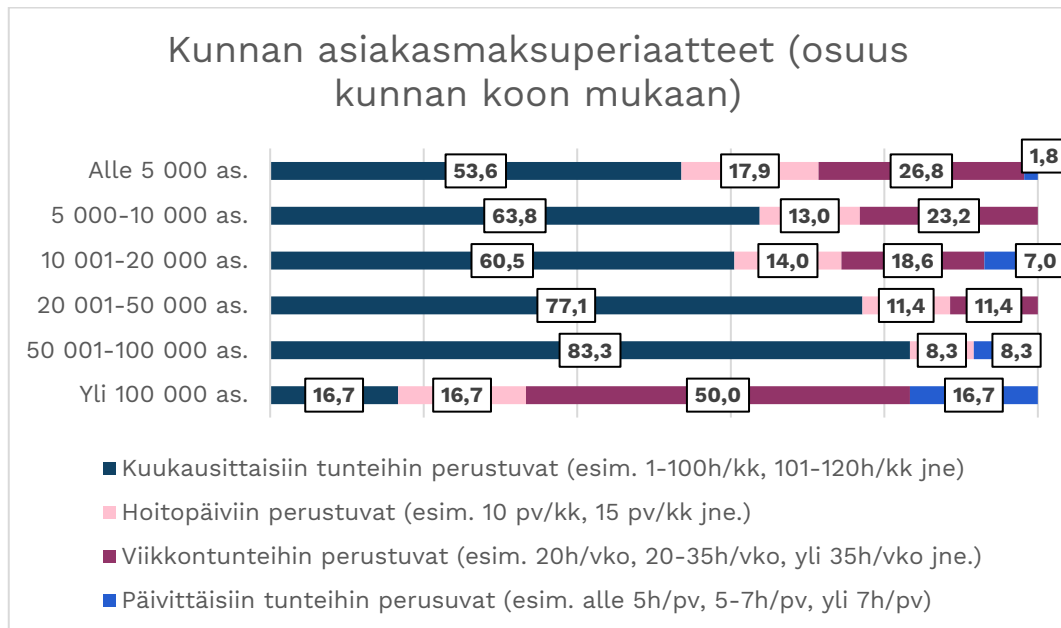
Kuukausittaisiin tunteihin perustuvaa asiakasmaksutapaa käytti lähes 70 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista. Aiemmassa vuonna 2018 toteutetussa kyselyssä 51 prosenttia ilmoitti perivänsä asiakasmaksuja vastaavalla tavalla. Viikko- tai päivätunteja maksun perusteena käytti reilu 28 prosenttia kunnista. Erilaisia tunteihin perustuvia maksumalleja käytetään 95 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista. Vuoden 2018 kyselyn perusteella tunteihin perustuvia maksumalleja käytti 78 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista. Kunnat ovat siis edelleen jatkaneet toimintatavan muutosta ja siirtyneet varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain myötä vahvasti tunteihin perustuvaan toimintatapaan. Perinteisempi tapa on ollut periä asiakasmaksuja hoitopäivien mukaan. Tätä tapaa käytti vielä vajaa 17 prosenttia kunnista.



Kuvio 2. Kunnan pääasiallinen asiakasmaksuperiaate (n=253)

Tunteihin perustuvista malleista kuntien käyttämät tuntivälykset ovat hyvin kuntakohtaisia. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa ei ole tarkemmin otettu kantaa siihen, millaisin tunteihin perustuviin toimintatapoihin asiakasmaksut tulisi perustua. Laissa määritellään viikoittaiset tuntirajat siitä, millaisella keskimääräisellä viikkotuntimäärällä voi periä täyden asiakasmaksulain mukaisen maksun. Samoin laissa määritellään, että keskimäärin enintään 20 tuntia viikoittain varhaiskasvatusta varatusta palvelusta saa kuukausimaksu olla enintään 60 prosenttia laskennallisen kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta.

Kunnan käyttämät asiakasmaksuperiaatteet eroavat siten, että kyselyn perusteella yli 100 000 asukkaan maksut pohjautuvat harvemmin hoitopäivien määrään. Tuntien osalta käytänteet eroavat. Suurimmissa kunnissa tunteihin perustuva maksu perustui eniten viikkotunteihin, kun taas alle 100 000 asukkaan kunnissa kuukausittaisiin tunteihin. Hoitopäiviin perustuvaa toimintatapa oli yleisintä alle 5000 asukkaan kunnissa. Alle olevassa kuviossa on kuvattu käytetyt maksuperiaatteet eri kokoisissa kunnissa.

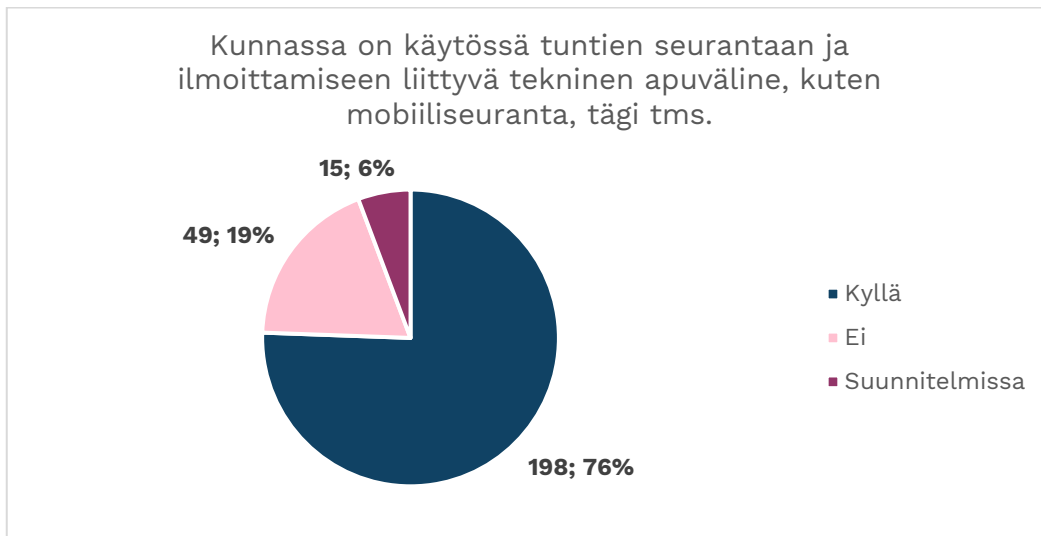


Kuvio 3. Maksuperiaatteet kunnan asukasluvun mukaan Manner-Suomen kunnista. Kysymykseen vastanneet kunnat n=253

2.3 Kunnan asiakasmaksuperiaatteet

Suurin osa kunnista on siirtynyt asiakasmaksujen osalta tunteihin perustuvaan toimintatapaan. Vanhemmat varaavat lapselleen hoitoaika kunnan tarjoamista vaihtoehtoista joko kuukausittaiseen, viikoittaiseen tai päivittäiseen tuntimäärään perustuen. Kuukauden ja viikkotuntien osalta sovitaan lisäksi, miten tunnit eri päivinä on tarkoitus käyttää. Maksu perustuu etukäteen varattuun tuntimäärään. Kunnat seuraavat tuntien toteutumista erilaisin keinoin. Kyselymme perusteella erilaiset tekniset apuvälineet, kuten mobiililaitteisiin perustuvat seurantajärjestelmät ja tägät ym. ovat jo muodostuneet yleiseksi toimintatavaksi.

Kyselyyn vastanneista kunnista 198 käyttää jotakin teknistä seurantavälinettä hoitoaikojen osalta, lisäksi 15 kuntaa suunnittelee niiden käyttöönottoa. Aiemmassa vuonna 2018 kyselyssä vastaavia välineitä käytettiin 151 kunnassa. Edelleen on kuitenkin kuntia, joissa ei tekniikkaa tässä asiassa olla hyödynnetty, 49 kuntaa ilmoitti, että heillä ei ole käytössään teknistä seurantavälinettä hoitoaikojen seurannassa. vastaavasti vuoden 2018 kyselyssä oli vielä 83 kuntaa, joissa edellä mainittua toimintatapaa ei käytetty.



Kuvio 4. Kunnan käytössä tekninen apuväline hoitoaikojen seurannassa (n=262)

Kunnat, joilla käyttöönotto on suunnitelmassa, ovat ottamassa seurantavälinettä käyttöön viimeistään elokuussa 2021.

3 Kuntien antamat lakia laajemmat maksuhyvitykset

3.1 Laissa määritellyt maksun alentamiseen vaikuttavat määräykset

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaan maksu päätetään toistaiseksi. Maksua on kuitenkin tarkistettava, mikäli perheen tulot ovat olennaisesti muuttuneet. Lisäksi maksua tulee tarkistaa, jos perheen tilanteessa tai varhaiskasvatusajassa on tapahtunut muutoksia. Myös virheelliset ratkaisut on korjattava asiakasmaksulaissa määritellyin periaattein. Maksu voidaan myös jättää perimättä tai alentaa harkinnanvaraisesti, mikäli maksun periminen vaarantaa palvelun käyttäjän tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai lapsen vanhemman tai huoltajan lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. (Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 1503/2016).

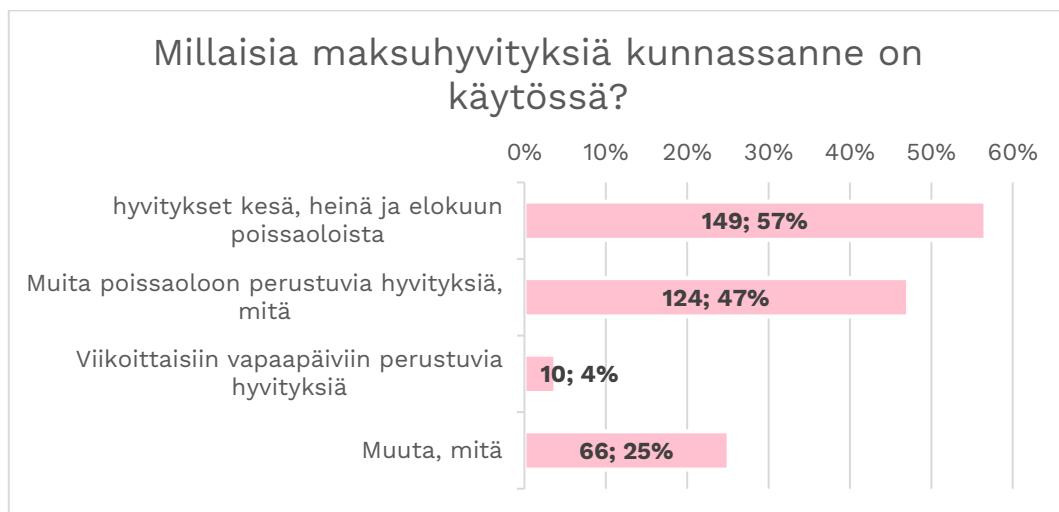
Asiaksmaksu voidaan periä tilapäisistä poissaoloista huolimatta, vaikka lapsi ei käyttäisikään koko varattua varhaiskasvatusaikaa. Maksu perustuu aina etukäteen tehtyyn varaukseen ja hakemukseen, jolla varhaiskasvatusta on haettu.

Sairaudesta johtuvasta poissaolosta ja mahdollisesta maksun hyvittämisestä säädetään asiakasmaksulaissa. Jos lapsi on sairautensa vuoksi poissa varhaiskasvatuksesta yli kymmenen päivää kalenterikuukauden aikana, kyseiseltä kuukaudelta peritään puolet laissa säädetystä kuukausimaksusta. Sairaudesta johtuvan poissaolon kestäessä koko kalenterikuukauden maksua ei peritä lainkaan. Maksua ei myöskään saa periä niiltä päiviltä, joina lapsi on poissa varhaiskasvatuksesta sairausvakuutuslain (1224/2004) 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysrahajaksojen ajan. Jos lapsi on muusta syystä poissa varhaiskasvatuksesta koko kalenterikuukauden, maksuna peritään puolet kuukausimaksusta. (Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 1503/2016).

3.2 Kuntien päättämät lakia laajemmat maksuhyvitykset

Kyselyn perusteella useissa kunnissa myönnetään maksusta muitakin laissa määriteltyä laajempia alennuksia. Useimmiten alennukset liittyvät lasten loma-aikoihin ja erityisesti kesäaikaan. Kyselyyn vastanneiden kuntien osalta erilaisia lakia laajempia maksuhyvityksiä annettiin yleisesti yli 10 000 asukkaan kaupungeissa. Pienissä kunnissa ylimääräisten alennusten antaminen oli harvinaisempaa.

Kuntakoon perusteella maksuhyvityksiä annettiin yleisesti yli 50 000 asukkaan kunnissa. Kyselyn perusteella pienissä alle 5000 asukkaan kunnista reilusti alle puolet tarjosi lakia laajempia maksuhyvityksiä. Vastausten perusteella oletuksena oli, mikäli kysymykseen oli jätetty vastaamatta tai vastattu ”ei ole”, lisähyvityksiä ei myönnetty.



Kuvio 5. Kuntien lakia laajemmat maksuhyvitykset (n=255)

Maksuhyvitykset, kuten aiemmin kuvatut tuntirajatkin ovat hyvin kuntakohtaisia. Kunnissa hyvitetään erityisesti loma-aikojen poissaloja, varsinkin kesäaikana. Käytössä on myös paljon muita erilaisia paikallisia asiakasmaksuun vaikuttavia maksua alentavia teki- jöitä. Avovastausten perusteella hyvitetään maksu melko yleisesti perhepäivähoitoajan poissaolosta johtuen, mikäli perhe on itse järjestänyt tarvittavan varahoidon. Avovas- tausten perusteella käytännöt vaikuttavat erittäin vaihtelevilta.

Perhepäivähoitajan ollessa poissa töistä, itse järjestetty hoitopäivä hyvitetään.

Koulujen loma-ajat, paitsi kesäisin.

Kesän "päivystysaika", yleensä 6 viikkoa.

*Kesälomakautena 1.5.-30.9. yhden kuukauden maksuttoman kuukauden, maksuton kuu-
kausi annetaan ko. kesälomakautena, jolloin lapsella on pääasiallinen kesäloma. Lisäksi
poissaoloja voidaan hyvittää silloin kun poissaolo kestää vähintään yhden viikon (7 pv) ja
siitä on tehty ilmoitus kirjallisesti vähintään 4 viikkoa aikaisemmin.*

*Sivistyslautakunta päätöksellä, jos yksikkö kiinni ja lapsi pois eikä varahoidon tarvetta,
hyvitetään ne päivät.*

*Koululaisten loma-ajat ympäri vuoden, kunnallisten perhepäivähoitajien äkilliset sairasta-
miset (jos lapsi ei mene varahoitoon silloin), päiväkotien suunnittelu- ja koulutuspäivät.*

*Lomakaudella (1.5. – 31.9.) asiakkaalle hyvitetään vähintään kahden viikon yhtenäinen
poissaolo, mikäli poissaolosta ilmoitetaan vähintään kuukautta ennen poissaolon alka-
mista.*

3.3 Kokeilu osin maksuttomasta varhaiskasvatuksesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt viisivuotiaiden lasten maksuttoman 20 viikkotunnin varhaiskasvatuksen kokeilun. Kokeilun ensimmäinen kausi alkoi 1.8.2018. Kokeilu on laajentunut ensin elokuussa 2019 ja kolmas kokeilujakso alkoi elokuussa 2020. Kokeilu jatkuu heinäkuun loppuun 2021. Kunnat ovat voineet hakea jokaiseen kokeiluun erikseen. Kokeilussa on haettu jokaisena toimintavuotena erikseen. Ministeriö on myöntänyt kokeiluun osallistuville kunnille avustusta kokeilun toteuttamiseksi.

Kyselyyn vastanneiden kuntien osalta kokeiluun on osallistunut 31 eri kuntaa. Kaikissa kolmessa kokeiluissa kyselyn perusteella on ollut mukana seuraavat 14 kuntaa: Halsua, Harjavalta, Helsinki, Kirkkonummi, Kitee, Kotka, Leppävirta, Liperi, Miehikkälä, Oulu, Salo, Somero, Turku, Virolahti.

Taulukko 4. kokeilussa mukana olleiden kuntien määrä (n=262)

Kokeilut	N	%
Kyllä 1. kokeilussa 08/2018 - 07/2019	18	6,9 %
Kyllä 2. kokeilussa 08/2019 - 07/2020	25	9,5 %
Kyllä 3. kokeilussa 08/2020 - 07/2021	26	9,9 %
Ei mukana ko. kokeilussa	231	88,2 %

4 Asiakasmaksulain vaikutukset kuntien asiakasmaksutuottoihin

4.1 Asiakasmaksulain muutokset

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki tuli voimaan 1.3.2017 alkaen. Sitä ennen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin sovellettiin lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. Muutoksessa asiakasmaksujen keskeisimmät periaatteet säilyivät ennallaan. Edelleen maksut peritään perheen koon ja tulojen mukaisesti. Laissa määritellään tulorajat ja maksuprosentit, joita tarkistetaan indeksiperusteisesti joka toinen vuosi. Lisäksi määrätään ylin mahdollinen perittävä maksu tuloista riippumatta. Ylin mahdollinen maksu varhaiskasvatuksesta on 1.8.2020 alkaen 288 euroa. Maksu on aina lapsikohtainen.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain tullessa voimaan muutettiin tulorajoja ja maksuprosentteja siten, että monilla perheillä asiakasmaksu pieneni. Asiakasmaksulakia muutettiin uudelleen 1.1.2018 alusta siten, että tulorajat muuttuivat entisestään ja monilla perheillä asiakasmaksu pieneni. Samalla muutettiin sisarusalennusta siten, että toiseksi vanhimman sisaruksen maksu saa olla enintään 50 % nuorimman lapsen maksusta. Tätä raporttia kirjoitettaessa on eduskuntakäsittelyssä hallituksen esitys varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain muuttamisesta (HE 198/2020 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia siten, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettaisiin nostamalla tulorajoja 31 prosenttia. Lisäksi sisaruksilta perittäviä maksuja ehdotetaan alennettavaksi siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu olisi 40 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta. Muutoksen johdosta kuntien maksutuottojen arvioidaan alenevan noin 70 miljoonaa euroa, mikä vastaa noin 26 prosenttia vuoden 2019 varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuotoista.

Kaikki asiakasmaksulakiin tehtävät muutokset ovat vähentäneet merkittävästi kuntien varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuottoja. Varhaiskasvatuksen järjestäminen ei kuitenkaan ole muuttunut kunnille edullisemmaksi. Kunnat ovat suurelta osin joutuneet kompensoimaan asiakasmaksutuottojen menetykset palvelun järjestämiskustannusten osalta. Vielä kesken olevan muutoksen osalta tosin on todettu, että muutos kompensoidaan kunnille kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta kunnille.

4.2 Kuntien arviot asiakasmaksutuottomenetyksistä

Kuntien varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuotot olivat vuonna 2016 yhteensä noin 340 miljoonaa euroa. Kyselyyn vastanneiden kuntien (N=241) asiakasmaksutuotot olivat tilastokeskuksen mukaan vuonna 2018 yhteensä noin 248 miljoonaa euroa. Vuoden 2019 osalta kyselyyn vastanneiden kuntien yhteenlasketut maksutuotot olivat 246 miljoonaa euroa. Kyselyyn vastanneiden kuntien osalta kunnat arvioivat asiakasmaksutuottojen olevan vuonna 2020 yhteensä noin 219 miljoonaa euroa. Kyselyyn vastanneiden kuntien arvion perusteella maksutuotot tulevat pienenemään lähes 12 prosenttiyksikköä vuoteen 2019 verrattuna.

Taulukko 5. Kuntien maksutuotot 2018, 2019 (tilastokeskus) sekä arvio 2020 asiakasmaksutuotoista (n=241)

n	Kuntakoko	Varhaiskasvatuksen maksutuotot 2018, Tilastokeskus	Varhaiskasvatuksen maksutuotot 2019, Tilastokeskus	Muutos (%) 2018-2019	Arvio maksutuotoista 2020, kysely	Muutos (%) 2019-2020
9	Yli 100 000 as.	114,874,000	114,722,000	-0.1	109,046,580	-4.9
10	50 001-100 000 as	27,822,000	27,253,000	-2.0	23,149,260	-15.1
32	20 001-50 000 as.	49,895,000	49,935,000	0.1	42,777,098	-14.3
35	10 001-20 000 as.	25,985,000	25,589,000	-1.5	20,793,815	-18.7
58	5 000-10 000 as.	19,546,000	19,805,000	1.3	15,355,907	-22.5
97	Alle 5 000 as.	10,360,000	10,296,000	-0.6	8,097,272	-21.4
241	Yhteensä	248,482,000	247,600,000	-0.4	219,219,932	-11.5

Taulukko 6. Kuntien arvio asiakasmaksutuotoista verrattuna vuoden 2020 talousarvioon (n=241)

n	Kuntakoko	Arvio vuoden 2020 tuotoista	2020 talousarvio	Erotus, euroa	2020 arvion osuus talousarviosta, %
9	Yli 100 000 as.	109,046,580	117,347,923	8,301,343	92.9
10	50 001-100 000 as	23,149,260	27,899,451	4,750,191	83.0
32	20 001-50 000 as.	42,777,098	50,251,785	7,474,687	85.1
35	10 001-20 000 as.	20,793,815	24,843,815	4,050,000	83.7
58	5 000-10 000 as.	15,355,907	18,865,612	3,509,705	81.4
97	Alle 5 000 as.	8,097,272	9,564,663	1,467,391	84.7
241	Yhteensä	219,219,932	248,773,249	29,553,317	88.1

5 Koronapandemian vaikutukset asiakasmaksujen perintään

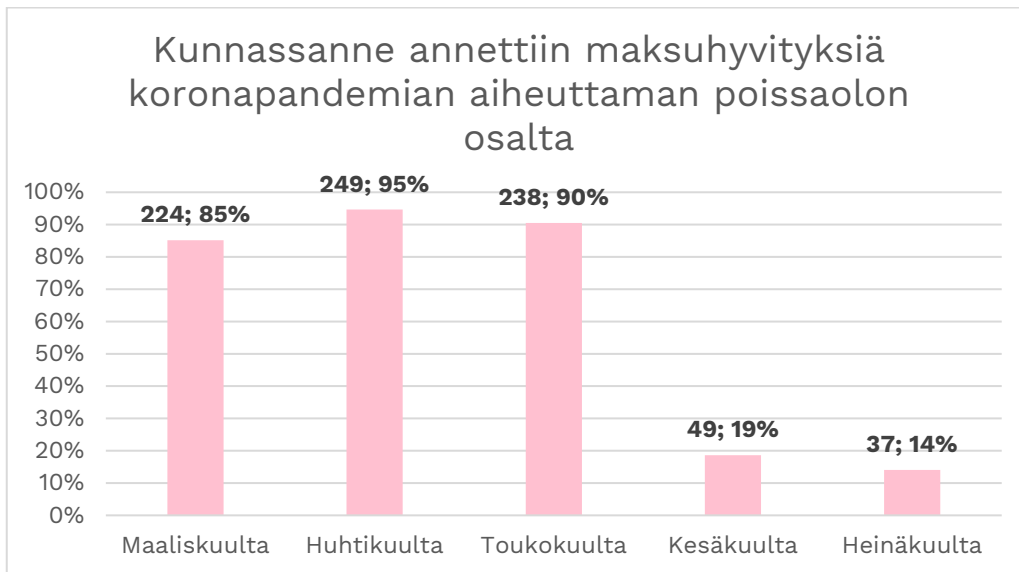
Kuntaliitto selvitti asiakasmaksukäytäntöjen lisäksi vuoden 2020 poikkeusolosuhteiden vaikutuksia asiakasmaksujen perintään ja mahdollisesti myönnettyihin maksuhyvityksiin.

Koronapandemia vaikutti varhaiskasvatuksen järjestämiseen merkittäväällä tavalla. Maaliskuusta 2020 alkaen hallitus suositteli pitämään lapset pois varhaiskasvatuksesta ja lisäksi hyvittämään koronapandemiasta johtuvien poissaolojen osalta. Suosituksesta luovuttiin toukokuussa pandemiatilanteen hieman helpottuessa. Tällä hetkellä vastaavaa suositusta ei ole asetettu, vaikka pandemiatilanne onkin huomattavasti vaikeutunut. Varhaiskasvatusta on kuitenkin järjestetty kaikille sitä tarvitseville lapsille, eikä toimintaa ole lopetettu miltään osin.

5.1 Koronapandemiasta annettu maksuhyvityksiä

Suomi kohtasi keväällä 2020 muiden maiden mukana tilanteen, jossa tartuntataudin (COVID-19) aiheuttava koronavirus alkoi levitä laajasti. Hallitus totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi ja päätyi ottamaan valmiuslain käyttöön. Varhaiskasvatuksen osalta suositeltiin pitämään lapset kotona sekä hyvittämään tästä syystä tapahtuva poissaolo myös maksuista. Kuntaliiton kyselyn perusteella lähes 90 % kunnista toimi maaliskoukokuun osalta suosituksen mukaisesti.

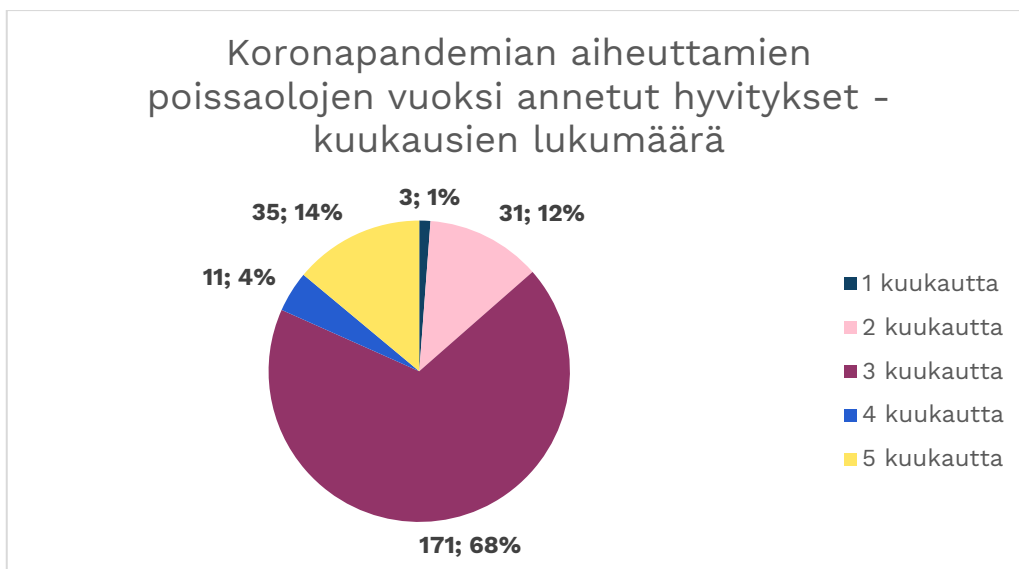
Suositus lasten poissaolosta ja maksuhyvityksistä peruttiin samaan aikaan kun perusopetuksen rajaustoimet loppuivat 14.5.2020 alkaen. Valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot loppuivat 15.6.2020. Suurin osa kunnista ei enää kesäkuussa erikseen hyvittänyt asiakasmaksuja koronapandemiasta johtuvista poissaoloista. Kesäkuussa kuitenkin vielä 49 kuntaa ja heinäkuussa 37 kuntaa edelleen hyvitti maksuja edellä mainituista syistä johtuen.



Kuvio 6. kunnissa annetut maksuhyvitykset koronapandemiasta johtuen (n=263)

5.2 Maksuhyvitysten kokonaisaika

Maksuhyvitysten osalta annettujen hyvitysten pituus vaihteli. Suurin osa kunnista hyvitti maksuja kolme kuukautta (68 %). Maksuhyvityksiä annettiin joissakin kunnissa myös pidemmältä ajalta.

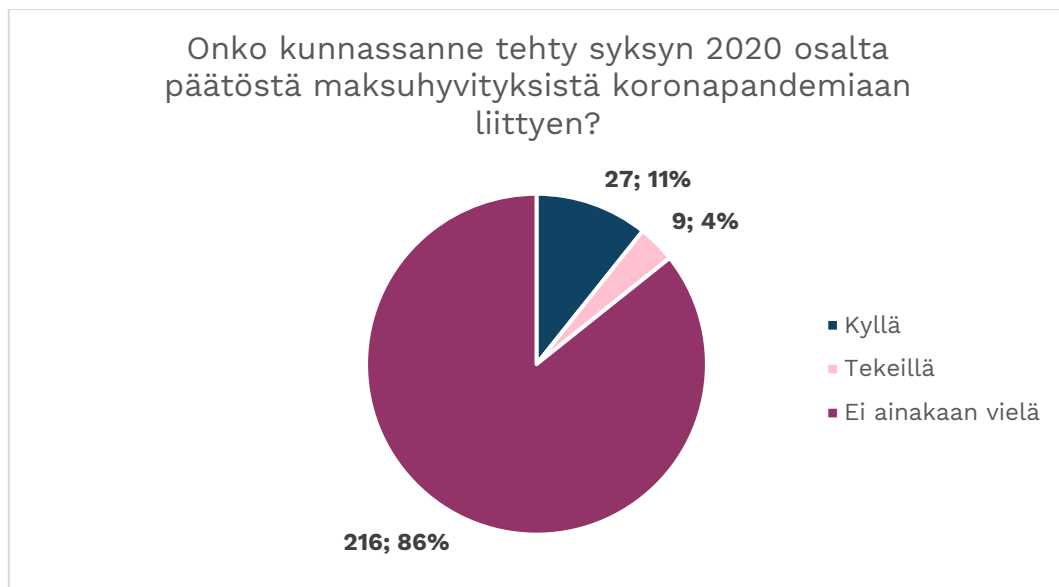


Kuvio 7. Hyvityskuukausien määrä (n=251)

5.3 Maksuhyvityksiä syksyn 2020 osalta

Valmiuslain voimassaolon jälkeen koronapandemian osalta on annettu erilaisia suosituksia nojautuen valmiuslakiin. Toimienpiteet eri kunnissa ja alueilla on voinut olla erilaisia. Syystoimintakauden osalta valtakunnallisia suosituksia esimerkiksi varhaiskasvatukseen osallistumisen tai asiakasmaksujen osalta ei ole annettu.

Suurin osa kunnista (86 %) ei ole enää jatkanut koronapandemiaan liittyvien maksuhyvitysten antamista. Yhdeksässä kunnassa kuitenkin suunnitellaan käytänteitä maksuhyvitysten antamisesta ja 27 kuntaa myöntää edelleen lakia laajempia maksuhyvityksiä koronapandemiasta johtuvien poissaolojen osalta



Syksyn osalta koronapandemiaan liittyviä maksuhyvityksistä on päätetty eniten pienissä alle 5000 asukkaan kunnissa. Maksuhyvityksiä on myönnetty muissa kuntakokoluokissa vain yksittäisissä kunnissa.

Taulukko 7. syksyn 2020 osalta päätetyt maksuhyvitykset kuntakokoluokittain (n=27)

Päätös syksyn 2020 osalta koronapandemiaan liittyen (Kyllä)	N
Yli 100 000 as.	1
50 001-100 000 as.	0
20 001-50 000 as.	4
10 001-20 000 as.	3
5 000-10 000 as.	5
Alle 5 000 as.	14
Yhteensä	27

6 Pohdinta

Varhaiskasvatuksessa on tapahtunut paljon muutoksia lyhyessä ajassa, myös asiakasmaksujen osalta. Laki lasten päivähoidosta muuttui varhaiskasvatuslaiksi 1.8.2015 alkaen ja varhaiskasvatuslaki uudistui jälleen 1.8.2018 alkaen. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki tuli voimaan 1.3.2017 alkaen lakia muutettiin jo 1.1.2018 tulo rajojen, maksuprosenttien ja sisarusalennuksen osalta ja ollaan jälleen muuttamassa 1.8.2021 alkaen.

Perheen koko, henkilöä	Tuloraja €/kk					
	Ennen	1.3.2017	1.1.2018	1.8.2018	1.8.2020	1.8.2021
2	1403	1915	2050	2102	2136	2798
3	1730	1915	2646	2713	2756	3610
4	2053	2053	3003	3080	3129	4099
5	2191	2191	3361	3447	3502	4588
6	2328	2328	3718	3813	3874	5075

Maksu alkaen 27€, tulot					
Ennen	1.3.2017	1.1.2018	1.8.2018	1.8.2020	1.8.2021
1638	2150	2302	2354	2388	3050
2017	2202	2898	2965	3008	3862
2395	2395	3255	3332	3381	4351
2533	2533	3613	3699	3754	4840
2670	2670	3970	4065	4126	5327

Koska kunta ei voi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaan periä alle 27 euron maksua, on todellinen maksun tulojen mukainen nollaraja kyseisen kuukausimaksun kohdalla. Vuoden 2016 jälkeen esimerkiksi kahden aikuisen ja kahden lapsen muodostamalla perheellä tuloraja on noussut lähes 2000 eurolla (1956 €).

Muutoksilla on ollut merkittäviä vaikutuksia varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja järjestämisen kustannuksiin. Kunnissa on jouduttu arvioimaan varhaiskasvatuksen järjestämistä monin tavoin. Maksumuutoksilla on ollut vaikutusta myös kunnan maksaman yksityisen hoidon tuen ja mahdollisen kuntalisän sekä palvelusetelin kustannuksiin. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki ei määrittele yksityisen palveluntuottajan vanhemmilta perimää omavastuuosuutta. Kunnissa on jouduttu arvioimaan yksityisen hoidon tuen kuntalisää tai muutoksen vaikutusta palvelusetelin arvoon ja käyttöön, jotta huoltajien maksama omavastuuosuus säilyisi samassa suhteessa kunnan omassa toiminnassaan perimään varhaiskasvatuksen asiakasmaksuun.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että kunnissa pyritään toteuttamaan varhaiskasvatusta joustavasti ja mahdollistamaan perheille mahdollisimman edullinen varhaiskasvatuspalvelu. Portaattaisilla maksukäytänteillä pyritään siihen, että perheet pystyvät sovittamaan palvelun tarpeensa mahdollisimman hyvin kunnan tarjoamiin palvelukokonaisuuksiin. Maksua ei kuitenkaan voida periä toteutuneen käytön mukaisesti, koska varhaiskasvatuksessa on tarkkaan säädelty henkilöstön ja lasten välinen suhde sekä ryhmäkoko. Kunnassa on tiedettävä etukäteen, miten lapset oletettavasti palvelua tarvitsevat. Erilaisilla maksuhyvityksillä kuitenkin pyritään siihen, että perheiden ei tarvitsisi maksaa

päivistä, jolloin he etukäteen tietävät, että eivät palvelua tarvitse. Kunnan näkökulmasta tyhjälläkin paikalla on kuitenkin hinta.

Kysely osoittaa, että asiakasmaksulaki määrittelee maksujen perimiselle suuntaviivat, tarkemmista toimintakäytännöistä päätetään kunnassa. Kuntien väliset toimintatavat voivat erota merkittävälläkin tavalla toisistaan. Kyselyn perusteella kunnissa ollaan vahvasti siirrytty erilaisten tunteihin perustuviin maksukäytänteisiin lain muuttumisen myötä. Tämä osaltaan on vaikuttanut asiakasmaksutuottoihin muiden muutosten ohella. Lisäksi kunnat ovat investoineet erilaisiin tuntiseurantavälineisiin ja järjestelmiin. Pohdittavaksi tuleekin, pystyykö kunta paremmin kohdentamaan henkilöstöressurssin ja lasten varhaiskasvatuksen käyttämisen, vai aiheuttaako tilanne erityisesti päiväkodeissa vajaata käyttöä nykyistä useammin. Kunnissa on huomioitava laissa ja asetuksessa määritelty varsin tiukka henkilöstömitoitus, josta poikkeaminen ei juurikaan ole sallittua. Samoin toimitaan vaikuttavat työehtosopimusten mukanaan tuomat haasteet.

Toiminnan järjestämisen kannalta kunta pystyy vaikuttamaan omilla maksuperiaatteillaan perheiden varhaiskasvatuksen käyttöön. Kunnista saatujen viestien perusteella näyttää siltä, että erilaiset osaviikkoiset palvelun tarpeet ovat lisääntyneet samalla kun kunnat ovat siirtyneet erilaisiin tuntiperusteisiin maksukäytänteisiin. Varhaiskasvatuksen järjestäminen taloudelliset reunaehdot huomioiden muodostuu haasteelliseksi, mikäli lapsen käyttävät palvelua kovin eriaikaisesti. Lisäksi varhaiskasvatussuunnitelman ja varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen kaikkien lasten osalta voi muodostua vaikeaksi. Onkin syytä pohtia, miten toiminta järjestetään siten, että kaikki lapset voivat saavuttaa varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet palveluun osallistumisaktiivisuudesta huolimatta.

Jatkossa lienee syytä miettiä kuinka joustavaa varhaiskasvatuspalvelun järjestämisen tulisi olla, ottaen huomioon kunnan maksuperiaatteet, henkilöstömitoitus ja lapsen edun mukaiset ratkaisut. Haastavia kysymyksiä pohdittavaksi, myös maksukäytänteiden osalta:

- Kuinka laaja varhaiskasvatus on lapsen näkökulmasta riittävä?
- Pitääkö palvelun olla osittain vai kokonaan maksutonta?
- Mikä on lapsen tarve varhaiskasvatukselle ja mikä perheen tarve saada lapselleen hoitopaikka erilaisilla tilanteissa?

7 Liitteet

7.1 Kyselylomake

Asiakasmaksuperiaatteet

37. Peritäänkö kunnassanne asiakasmaksuja?

Kyllä, varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaisin periaattein täysimääräisesti
Osittain, tietyn tuntimäärän jälkeen maksu (esim. 20 h maksutonta)

Alle 3 -vuotiaille maksuton

3-vuotiaille maksuton

4-vuotiaille maksuton

5-vuotiaille maksuton

Ei peritä miltään osin varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja

38. Onko kuntanne on mukana 5-vuotiaiden 20h/viikko maksuton varhaiskasvatus kokeilussa?

Kyllä 1. kokeilussa 08/2018 - 07/2019

Kyllä 2. kokeilussa 08/2019 - 07/2020

Kyllä 3. kokeilussa 08/2020 - 07/2021

Ei mukana ko. kokeilussa

39. Mihin kuntanne asiakasmaksuperiaatteet perustuvat?

Kuukausittaisiin tunteihin (esim. 1-100h/kk, 101-120h/kk jne.)

Hoitopäiviin (esim. 10 pv/kk, 15 pv/kk jne.)

Viikkotunteihin (esim. 20h/vko, 20-35h/vko, yli 35h/vko jne.)

Päivittäisiin tunteihin (esim. alle 5h/pv, 5-7h/pv, yli 7h/pv)

40. Onko kunnassanne käytössä tuntien seurantaan ja ilmoittamiseen liittyvä tekninen apuväline, kuten mobiiliseuranta, tägi tms.

Kyllä

Ei

Suunnitelmissa, arvio käyttöönoton ajankohdasta (kk/vuosi)

41. Millaisia maksuhyvityksiä kunnassanne on käytössä?

Hyvitykset kesä, heinä ja elokuun poissaoloista

Muita poissaoloon perustuvia hyvityksiä, mitä

Viikoittaisiin vapaapäiviin perustuvia hyvityksiä

Muuta, mitä

42. Arvio vuoden 2020 asiakasmaksutuloista

Euroa (merkitse vain numeroita, ei € tai muita merkkejä. Kokonaisluku)

Asiakasmaksutuotot (arvio) kokovuonna 2020

Asiakasmaksutuotto kunnan talousarviossa (2020)

43. Kunnassanne annettiin maksuhyvityksiä koronapandemian aiheuttaman poissaolon osalta?

Maaliskuulta

Huhtikuulta

Toukokuulta

Kesäkuulta

Heinäkuulta

44. Onko kunnassanne tehty syksyn 2020 osalta päätöstä maksuhyvityksistä koronapandemiaan liittyen?

Kyllä

Tekeillä

Ei ainakaan vielä

45. Suunnitellaanko kunnassanne maksuttoman varhaiskasvatuksen käyttöönottoa

Kokonaan maksuton

Osittain maksuton

Ei suunnitelmia