Lisäselvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle koskien varhaiskasvatusmaksujen alentamisen ja yhteisöverokompensaation kohtaantoa

Neuvotteleva virkamies Allan Seuri

Valtion vuoden 2023 talousarviota koskevassa käsittelyssä eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt 6.10.2022 lisäselvitystä siitä, miten vuodelle 2023 suunnitellut varhaiskasvatusmaksujen alennukset kohdistuvat kunnittain. Tässä muistiossa esitetään pyydetty lisäselvitys. Lisäselvityksen pohjana on aiempi, valtiovarainministeriön hallituksen esitykseen HE 198/2020 antama lisäselvitys.[1]

1. Arvio varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoinnin kohdentumisesta.

Hallituksen vuoden 2023 talousarvioesityksessä esitetään varhaiskasvatusmaksujen alentamista 70 milj. eurolla. Tämän ja yksityisen kotihoidon tuen hoitolisän kompensoimiseksi kunnille[2] esitetään yhteisöveron jako-osuuden 1,25 %-yksikön kasvattamista, jonka vaikutus vuonna 2023 on arviolta 100 milj. euroa (ennuste). Tässä muistiossa arvioidaan sitä, miten tämä kokonaisuus kohdistuu eri kuntiin. Laskelmat esitetään vuosille 2023 ja 2024. Vaikutukset eroavat vuosien välillä, koska varhaiskasvatusmaksujen alennus tulee voimaan kesken vuotta vuonna 2023 (yhteisöveron osalta käytetään vuodelle 2024 samaa arviota kuin vuodelle 2023). Laskelmia ei erikseen esitetä vuodesta 2025 alkaen, jolloin vaikutukset riippuvat asiakasmaksujen ja yhteisöverotuoton kehityksestä.

Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kuntakohtaisten vaikutusten arviointiin liittyy aineistopuutteista johtuvaa epävarmuutta.

1.1. Arviointimenetelmä ja käytetyt aineistot

Arvio varhaiskasvatusmaksujen alentamisen vaikutuksista varhaiskasvatusmaksujen kokonaiskertymään on laadittu SISU-mikrosimulointimallilla ja tähän kytkeytyvällä otosaineistolla. Otoskoon pienuudesta johtuen tällä aineistolla ei voida tehdä kuntakohtaisia vertailuja.

Kuntakohtaisissa tarkasteluissa käytetään kahta aineistoa.

[1] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-335459.pdf
[2] Yksityisen kotihoidon tuen hoitolisän kompensaation suhde kokonaisuuteen on vähäinen.

- Tilastokeskuksen Kuntien käyttötalous 2020-tilasto, joka sisältää tiedon kuntien varhaiskasvatuksen maksutuotoista.

- Varhaiskasvatuksen vuosiraportti vuodelta 2021, joka sisältää tiedon kuntien varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten määristä.[3] Tilastotiedot pohjautuvat Varhaiskasvatuksen tietovarannon (Varda) tietoihin. Vuosiraportti on toteutettu vuoden 2021 tiedoista 31.12.2021 tilanteen mukaan. Vardan vuosiraportti on korvannut aiemmin THL:n varhaiskasvatusta koskevat tilastotiedot. Vuosiraportti on saatavilla Vipunen-tilastopalvelusta.

Aineistovuodet on valittu niin, että tarkastelussa käytetään tuoreinta saatavilla olevaa aineistoa. Kumpikaan edellä mainituista aineistoista ei voi antaa täsmällistä kuvaa varhaiskasvatusmaksujen alennuksen kohdentumisesta kunnittain, koska maksujen määrään vaikuttavat mm. perheen koko ja tulot sekä varhaiskasvatuksessa vietetty aika. Mikään näistä tiedoista ei ole mukana edellä mainituissa aineistoissa. On lisäksi huomattava, että aineistot kuvaavat vuosien 2020 ja 2021 tietoja, mikä lisää tarkastelun epätarkkuutta arvioitaessa vaikutuksia vuodesta 2023 alkaen. Aineistoissa voi olla myös muita puutteita. Aineisto on kuitenkin tarkoitukseen paras saatavilla oleva.

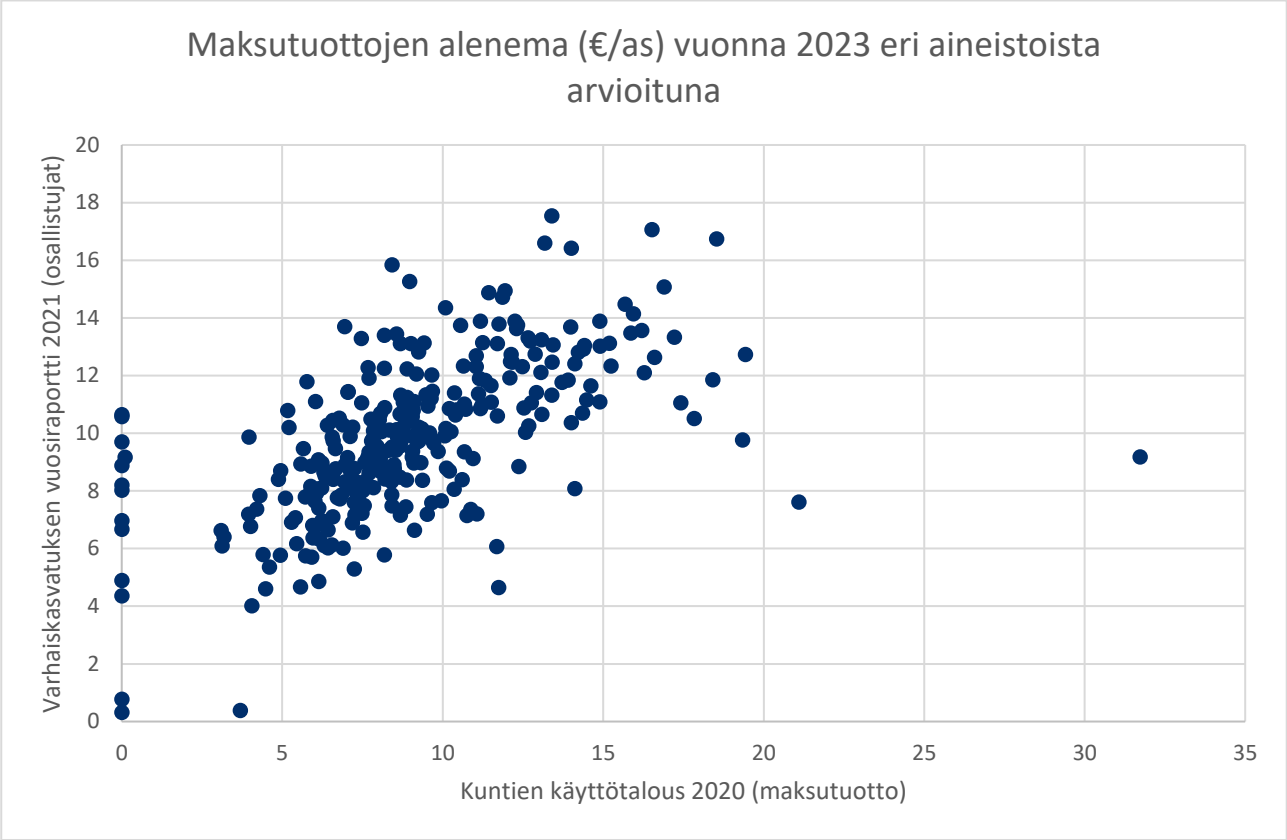
1.2. Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoituminen koko maan tasolla.

Hallituksen esityksessä varhaiskasvatusmaksujen alennuksen vaikutuksen on arvioitu olevan vuositasolla 70 milj. euroa. Varhaiskasvatusmaksujen alennus tulee voimaan maaliskuussa 2023, jolloin maksuja alennetaan 10 kuukauden osalta vuonna 2023. Näin ollen varhaiskasvatusmaksujen alentamisen voidaan arvioida vähentävän kuntien maksutuottoa noin 58 (10/12*70) miljoonalla eurolla vuonna 2023. Näin ollen koko maan tasolla kuntien saaman ylikompensaation voidaan arvioida olevan 62 (100-58) miljoonaa euroa vuonna 2023, ja 30 (100-70) miljoonaa euroa vuonna 2024.

1.3. Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoituminen kuntatasolla.

Alla kuviossa 1 esitetään ensin maksutuottojen alenema asukasta kohti v. 2023 yllä esitetyillä aineistoilla arvioituna. Arviot ovat korreloituneita, mutta korrelaatio ei ole täydellinen. Esimerkiksi Tilastokeskuksen Kuntien käyttötalous-aineistossa on kuntia, joilla ei ole aineistossa maksutuottoja, mutta joissa on varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia varhaiskasvatuksen vuosiraportissa. On kuitenkin syytä huomioida, että aineistot myös kuvaavat eri vuosia (2020 ja 2021).

[3] Laskelmissa on käytetty kunnan tai kuntayhtymän järjestämään varhaiskasvatukseen osallistuneiden määriä.



Kuvio 1. Maksutuottojen kuntakohtainen alenema (€/as) arvioituna kuntien käyttötalous 2020-aineiston ja vuoden 2021 varhaiskasvatuksen vuosiraportin perusteella.

Kuntatason tarkastelussa uudistuksen kokonaisvaikutukset (maksutuottojen alentaminen ja yhteisöverokompensaatio) jakautuvat kuntien välillä epätasaisesti, koska varhaiskasvatusmaksut muodostuvat kunnissa asuvien perheiden rakenteen ja tulojen perusteella, kun taas yhteisöverotuotto määräytyy yhteisöverokertymän sekä kunnan jako-osuuden perusteella, johon vaikuttavat keskeisesti kunnassa toimivien yritysten maksamat yhteisöverot. Suuret kaupungit saavat tyypillisesti väkilukuun nähden muita suuremman osan yhteisöveron tuotosta Varhaiskasvatuksen alenemisen kuntakohtaisesta kohdentumisesta ei ole tarkkaa tietoa edellä esitetyistä syistä. Kuntakohtaisen tarkastelun tuloksia esitetään taulukoissa 1.1 ja 1.2 vuosille 2023 ja 2024.

Taulukko 1.1 Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoituminen kuntatasolla vuonna 2023

	Kuntien käyttötalous (maksutiedot)	Varhaiskasvatuksen vuosiraportti (osallistujat)
Kuntien lkm aineistossa	293	293
Alikompensaatio		
Alikompensaatiota saaneiden kuntien lkm	79	90
Alikompensoidun määrän yhteissumma, €	4 835 910	3 572 473
Suurin alikompensaatio, €	366 291	278 709
Suurin alikompensaatio, €/as	20,0	12,6
Ylikompensaatio		
Ylikompensaatiota saaneiden kuntien lkm	214	203
Ylikompensoidun määrän yhteissumma	46 502 576	45 239 140
Suurin ylikompensaatio, €	17 379 770	17 122 139
Suurin ylikompensaatio, €/as	58,4	54,0

Taulukko 1.2 Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoituminen kuntatasolla vuonna 2024

	Kuntien käyttötalous (maksutiedot)	Varhaiskasvatuksen vuosiraportti (osallistujat)
Kuntien lkm aineistossa	293	293
Alikompensaatio		
Alikompensaatiota saaneiden kuntien lkm	105	126
Alikompensoidun määrän yhteissumma, €	8 142 842	7 481 910
Suurin alikompensaatio, €	498 645	385 188
Suurin alikompensaatio, €/as	26,6	15,8
Ylikompensaatio		
Ylikompensaatiota saaneiden kuntien lkm	188	167
Ylikompensoidun määrän yhteissumma	38 142 842	37 481 910
Suurin ylikompensaatio, €	15 786 052	15 476 894
Suurin ylikompensaatio, €/as	58,4	53,1

LIITE: Kuntakohtaiset laskelmat (Excel-tiedosto).