

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain 48 f §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslakia muutettavaksi siten, että koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismäärää korotettaisiin. Enimmäismaksu 570 tunnin osalta nostettaisiin nykyisestä 60 eurosta 120 euroon ja 760 tunnin osalta nykyisestä 80 eurosta 160 euroon kuukaudessa. Samalla tiukennettaisiin velvollisuutta jättää maksu perimättä tai alentaa sitä, jotta perheen pienituloisuus ei muodostuisi esteeksi lapsen osallistumiselle toimintaan.

Ehdotettu laki lisäisi kuntien maksukertymää noin 18 miljoonaa euroa vuodesta 2017 lukien. Vuonna 2016 vaikutus kuntien talouteen olisi noin 7 miljoonaa euroa. Maksukertymien lisäksi kunnille kertyisi säästöä avustettuna toimintana järjestettävän aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluntuottajille myönnettävien avustuksien alentamisesta. Esityksellä ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan elokuun alusta 2016.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävät maksut ajantasaistetaan ja samalla laajennetaan ja tiukennetaan maksujen perimätömyysmahdollisuutta esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 11 §:n mukaisesti. Hallitusohjelman mukaan enimmäismaksu olisi 570 tunnin osalta 120 euroa kuukaudessa ja 760 tunnin osalta 160 euroa kuukaudessa.

Kunta päättäisi aamu- ja iltapäivätoiminnassa perittävistä maksuista laissa asetetun enimmäismäärän puitteissa. Enimmäismaksun korotus lisäisi kuntien tuloja, mikäli kunnat korottaisivat maksuja. Hallitusohjelmassa on arvioitu, että korotusten vaikutus julkisen talouden säästöihin olisi 10 miljoonaa euroa vuonna 2016 ja vuodesta 2017 eteenpäin 20 miljoonaa euroa vuodessa.

Lainsäädäntö

Perusopetuslain 48 a §:n mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on muun ohella tukea kodin ja koulun kasvatustyötä sekä lapsen tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua. Lisäksi aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta. Toiminnan tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä päättää Opetushallitus aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteissa (OPH määräykset ja ohjeet 2011:1).

Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. Jos kunta järjestää toimintaa, on sitä perusopetuslain 48 b §:n mukaan tarjottava kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta perusopetuslain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetuille erityisen tuen oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa.

HE 78/2015 vp

Kunta päättää toiminnan alkamis- ja päättymisajankohdasta. Kunta päättää myös siitä, miten toimintaan haetaan ja missä toimintaa järjestetään. Otettaessa lapsia aamu- ja iltapäivätoimintaan heihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kunnan tulee toimintaa järjestäessään ottaa huomioon eri kieliryhmien tarpeet sekä se, että perusopetuslain 32 §:n mukaiseen koulumatkaetuun oikeutetut oppilaat voivat tätä etuutta käyttää.

Aamu- ja iltapäivätoimintaa tulee tarjota joko 570 tuntia (kolme tuntia päivässä) tai 760 tuntia (neljä tuntia päivässä) koulun työvuoden aikana. Toimintaa voidaan järjestää koulun työvuoden aikana arkipäivisin pääsääntöisesti kello 7.00—17.00 välisenä aikana.

Kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta voi hankkia palvelut myös antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevien säännösten mukaisesti.

Perusopetuslain 48 f §:n mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä kuukausimaksu. Kunta päättää maksusta, jonka määrä saa olla 570 tunnin osalta enintään 60 euroa ja 760 tunnin osalta enintään 80 euroa. Mikäli lapsi osallistuu toimintaan enemmän kuin 760 tuntia koulun työvuoden aikana, voidaan ylimenevien tuntien osalta periä kunnan päättämä maksu.

Maksu voidaan periä jokaiselta sellaiselta kuukaudelta, jona lapsi osallistuu aamu- ja tai iltapäivätoimintaan. Jos aamu- ja iltapäivätoimintaa annetaan enintään 10 päivänä kuukaudessa, peritään vain puolet maksusta. Samoin jos lapsi ei sairautensa vuoksi voi kalenterikuukauden aikana osallistua aamu- tai iltapäivätoimintaan yli 10 päivänä, maksusta peritään vain puolet. Jos sairaudesta aiheutuva poissaolo kestää koko kalenterikuukauden, maksua ei peritä. Jos lapsi ei muusta syystä osallistu toimintaan koko kalenterikuukautena, maksuna peritään puolet kuukausimaksusta. Toimintaan osallistumisesta ei voida periä muita maksuja.

Pykälän 2 momentin mukaan maksu voidaan jättää perimättä tai sitä voidaan alentaa, jos huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä. Aamu- ja iltapäivähoidon maksu määrätään käytännössä ilman selvitystä vanhempien tuloista. Vain poikkeuksellisesti niissä tilanteissa, joissa maksu jätetään perimättä tai sitä alennetaan, joudutaan selvittämään vanhempien taloudellista tilannetta.

Toiminnan rahoitus

Perusopetuslain 43 §:n mukaan aamu- ja iltapäivätoimintaa varten myönnetään rahoitusta siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädetään. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009, jäljempänä rahoituslaki) 5 §:n mukaan rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaan. Perusopetuslaissa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoiminnassa rahoitus määräytyy ohjaustuntien määrän ja ohjaustuntia kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Rahoituslain 19 §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestävälle kunnalle myönnetään valtionosuutta toiminnasta aiheutuviin käyttökustannuksiin 57 prosenttia euromäärästä, joka saadaan, kun kunnalle valtionosuuden laskemisen perusteeksi mainittua toimintaa varten vahvistettu tuntimäärä kerrotaan tuntia kohden määrätyllä yksikköhinnalla. Lain 30 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa perusopetuslaissa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoiminnan yksikköhinnan ohjaustuntia kohden vuosittain valtion talousarvion rajoissa.

Valtion vuoden 2015 talousarviossa aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuuden laskennallisena perusteena käytettävä ohjaustuntien määrä on enintään 3 390 000 tuntia. Ohjaustuntien hinta on 26,00 euroa. Aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuuteen on varattu 50 240 000 euroa. Syksyllä 2014 päivittäisen kolmen ja neljän tunnin toiminnan toteutuneiden ohjaustuntien määrä oli 49 040 tuntia yli valtionosuuden perusteeksi vahvistetun tuntimäärän. Toiminnan kustannukset olivat keskimäärin 2 005 euroa/ oppilas.

Käytäntö

Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoimintaa järjesti 299 kuntaa vuonna 2014. Syyskuussa 2014 toiminnan piirissä oli 52 696 lasta. Toimintaan osallistui ensimmäisen vuosiluokan oppilaista 54,6 prosenttia, toisen vuosiluokan oppilaista 29,4 prosenttia ja erityistä tukea tarvitsevista vuosiluokkien 3—9 oppilaista alle seitsemän prosenttia. Aamu- ja iltapäivätoiminta työllistää noin 7 500 ohjaajaa.

Suurin osa lapsista osallistuu aamu- ja iltapäivätoimintaan kolme tai neljä tuntia päivässä. Kunnan tulee aina tarjota vähintään toista näistä lakisääteisistä toimintamuodoista. Kunta päättää, missä laajuudessa aamu- ja iltapäivätoimintaa tarjotaan, ja toiminnan ulkopuolelle jää edelleen varsinkin toisen vuosiluokan oppilaita, jotka tarvitsisivat toimintapaikan.

Opetushallitus seuraa säännöllisin kyselyin perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä. Vuoden 2014 seurantakyselyn mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien asiakasmaksujen keskiarvo oli kolmen päivittäisen tunnin toiminnasta 55,90 euroa ja neljän päivittäisen tunnin toiminnasta 70,20 euroa. Pienin peritty asiakasmaksu kolmen tai neljän tunnin päivittäisestä toiminnasta oli 10 euroa. Huoltajista 80,7 prosenttia piti aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävää maksua kohtuullisena suhteessa toiminnan laatuun.

Toimintamaksuista myönnettiin alennuksia tai vapautuksia 79 prosentissa aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestävistä kunnista, mutta tapausten osuus vaihteli suuresti. Suurimmassa osassa kunnista on ohjeistus maksualennusten tai -vapautusten myöntämiseen. Yleisimpiä syitä maksujen alentamiseen tai niistä vapauttamiseen ovat perheen taloudelliset syyt, lapsen kehitysvamma, lastensuojelun asiakkuus, sisaralennus ja toiminnan vähäinen käyttö. Alennusperusteet ovat pääsääntöisesti yhteneviä päivähoiton käytäntöjen kanssa. Sosiaalitoimi on lausunnonantajana, jos kysymys on sosiaalisista perusteista.

2 Ehdotetut muutokset

Perusopetuslain 48 f § ehdotetaan muutettavaksi siten, että aamu- ja iltapäivätoiminnasta voitaisiin määrätä maksu siten, että kuukausimaksu saisi olla 570 tunnin osalta enintään 120 euroa ja 760 tunnin osalta enintään 160 euroa kuukaudessa. Mikäli lapsi olisi aamu- ja iltapäivätoiminnassa enemmän kuin 760 tuntia, voitaisiin ylimenevältä ajalta periä kunnan määräämä maksu.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi hallitusohjelman mukaisesti siten, että maksu olisi jätettävä perimättä tai sitä olisi alennettava, mikäli siihen olisi syytä ottaen huomioon huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat. Huollollisena näkökohtana voidaan pitää esimerkiksi perheessä olevan vammaisen lapsen tavanomaista suurempaa avuntarvetta. Säännös on vastaavan sisältöinen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 11 §. Kyseisen lainkohdan mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukykyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvel-

vollisuuden toteuttamista. Momentin sanamuodon tiukentaminen esitetyllä tavalla turvaisi kaikkein heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olevien lasten iltapäivähoidon korotetuista maksuista huolimatta.

3 Vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevat säännökset lisättiin perusopetuslakiin vuonna 2003. Maksuista määrättiin alun perin tuolloin siten, että enimmäismaksu 570 tunnin osalta on 60 euroa. Vuonna 2006 lakia muutettiin siten, että säädettiin erikseen 80 euron suuruinen enimmäismaksu 760 tunnin osalta. Maksuihin ei ole tehty indeksi- tai muita korotuksia. Ottaen huomioon, että enimmäismaksut ovat jääneet merkittävästi jälkeen yleisestä hintakehityksestä, niiden korottamista voidaan pitää perusteltuna.

Vuonna 2013 kunnat perivät aamu- ja iltapäivätoiminnasta maksuja yhteensä 18 124 000 euroa. Tästä kunnan omana toimintana järjestetyn aamu- ja iltapäivätoiminnan maksukertymä oli 16 875 000 euroa. Ostopalveluna järjestetystä toiminnasta kunnalle kertyi maksuja 956 000 euroa ja avustettuna toimina järjestetystä toiminnasta 293 000 euroa.

Aamu- ja iltapäivähoidosta perittävien maksujen korottaminen lisäisi kuntien maksukertymää. Esitetyllä muutoksella aamu- ja iltapäivätoiminnasta enintään perittävät kuukausimaksut nousisivat 570 tunnin osalta 60 euroa ja 760 tunnin osalta 80 euroa, jolloin enimmäiskuukausimaksut nousisivat 570 tunnin osalta 120 euroon ja 760 tunnin osalta 160 euroon. Esitetyn muutoksen arvioidaan vaikuttavan myös muuna kuin 3 tai 4 tuntia järjestettävän aamu- ja iltapäivätoiminnan maksuihin. Kuntien maksukertymä kasvaisi arviolta noin 18 miljoonaa euroa vuositasolla. Vuonna 2016 maksukertymä kasvaisi noin 7 miljoonaa euroa.

Edellä mainittu laskelma perustuu vuoden 2013 aamu- ja iltapäivätoiminnan oppilas- ja ohjaustuntimääriin sekä maksukertymään. Vuoden 2013 maksukertymä on jaettu 570 tunnin, 760 tunnin ja yli neljä tuntia päivässä järjestettyyn toimintaan ohjaustuntimäärien suhteessa. Osa aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuvista oppilaista on vapautettu maksusta. Sen vuoksi laskelman oppilasmäärästä on poistettu 16 prosenttia, joka vastaa päivähoidon 0-maksuluokkaan vuonna 2013 sijoittuneita lapsia. Maksua on laskelmassa alennettu 9 prosentilla oppilaista, jolla on pyritty ottamaan huomioon maksualennuksia saavien oppilaiden osuus. Yli 760 tuntia järjestettävästä toiminnasta saatavaa maksukertymää on korotettu samassa suhteessa kuin 570 ja 760 tuntien maksukertymää.

Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan seurantaraportin 2014 mukaan 23 prosenttia kunnista perii maksua 570 tunnin osalta alle 50 euroa kuukaudessa. Samoin 11 prosenttia kunnista perii maksua 760 tunnin osalta alle 50 euroa kuukaudessa. Laskelmassa on lähdetty siitä olettamasta, että tällä hetkellä alle 50 euron maksua perivät kunnat eivät nosta maksua 20 euroa enempää. Maksukertymiä laskettaessa on myös oletettu, että lapsikohtainen maksukertymä muodostuu yhteensä kahdeksalta kuukaudelta vuodessa.

Edellä esitetyissä euromäärissä ei ole otettu huomioon avustettuna toimintana järjestettävän aamu- ja iltapäivätoiminnan vaikutuksia kuntien talouteen. Kunnat voivat hankkia aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluita myös antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle. Laskelmassa on arvioitu, että noin 38 prosenttia oppilaista on avustettuna toimintana järjestetyssä aamu- ja iltapäivätoiminnassa. Avustetun toiminnan maksukertymä ei pääsääntöisesti tule kunnalle, vaan sen saa palvelun tuottaja. Aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakasmaksuista ei ole saatavilla valtakunnallisia tietoja, koska valtaosa avustuksia saavista palveluntuot-

tajista laskuttaa asiakasmaksut suoraan perheiltä, jolloin ne eivät näy kuntien asiakasmaksutuloissa.

Vuonna 2013 kunnat maksoivat avustusta palvelun tuottajille noin 23,7 miljoonaa euroa. Mikäli avustuksia saavat palvelun tuottajat korottaisivat maksuja esitettyyn enimmäismäärään huomioiden kuitenkin se, että noin 16 prosentilta ei perittäisi ollenkaan maksuja ja noin 9 prosentilla maksu olisi alennettu, toimintaan osallistuvien maksukertymät kasvaisivat arviolta 8 miljoonaa euroa. Kunnille syntyisi tästä säästöä kyseisen euromäärän verran, mikäli kasvanut maksukertymä otettaisiin huomioon alentamalla kuntien maksamia avustuksia kyseisellä summalla, jolloin kuntien kustannukset alenisivat.

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtiontalouteen.

3.2 Vaikutukset lapsiin

Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta. Aamu- ja iltapäivätoiminta tukee varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen jatkumoa, edistää perusopetuksen tavoitteiden toteutumista ja tasoittaa sosiaalisia eroja. On tärkeää, että lapsella on mahdollisuus osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan perheen sosiaalisesta ja sosioekonomisesta asemasta riippumatta. Maksujen merkittävä korottaminen saattaisi johtaa siihen, että sosiaalisesti ja sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevien lasten mahdollisuus osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan vaikeutuisi. Maksujen korottaminen voi vähentää toimintaan osallistumista nykyisestä ja asettaa osan lapsista sekä monilapsiset ja pienituloiset lapsiperheet muihin verrattuna eriarvoiseen asemaan.

Arvioitaessa aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakasmaksujen tasoa on otettava huomioon monia eri tekijöitä. Aamu- ja iltapäivätoiminnalla edistetään useiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Aamu- ja iltapäivätoiminnalla edistetään useita YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa tunnustettuja lapsen oikeuksia, kuten yleissopimuksen 31 artiklan mukaista lapsen oikeutta vapaa-aikaan, leikkiin ja kulttuuriin. Toiminta tukee sekä ihmisoikeussopimuksissa että perustuslaissa turvattua sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Asiakasmaksujen tasoa arvioitaessa on otettava huomioon myös perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös julkisen vallan velvoitteesta tukea perhettä lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisessa.

Perusopetuslaissa on säädetty aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävistä enimmäismaksuista, jotta maksut pysyisivät niin kohtuullisina, etteivät ne rajoita lasten osallistumista toimintaan. Lapsiperheiden köyhyys on lisääntynyt, ja erityisen suuri köyhyysriski on yksinhuoltajaperheillä. Jotta maksujen korottaminen ei estäisi taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten osallistumista aamu- ja iltapäivätoimintaan, esityksessä ehdotetaan kirjattavaksi perusopetuslakiin velvollisuus maksun perimättä jättämiseen tai sen alentamiseen, jos huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä. Perusopetuslain kirjaus vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 11 §:ää. Säännös, joka velvoittaa jättämään asiakasmaksun perimättä tai alentaa sitä on tärkeä, jotta perheen pienituloisuus ei muodostu esteeksi lapsen osallistumiselle perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoimintaan.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Aamu- ja iltapäivätoimintaan säädetään yhä enimmäismaksut ja lisäksi lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi velvoite maksujen perimättä jättämiseen tai alentamiseen, mikäli siihen on syytä ottaen huomioon huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat. Tavoitteena on, että toiminta olisi yhdenvertaisesti kaikkien lasten ja perheiden saatavilla. Monipuolisilla harrastusmahdollisuuksilla, jotka tarjoavat lapsille mahdollisuuden onnistumisen ja osaamisen kokemuksiin ja vahvistavat heidän elämän hallintaan liittyviä taitojaan, on saatu myönteisiä kokemuksia eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemisessä.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Maksujen korottaminen vastaamaan paremmin yleistä hintakehitystä ja palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia voi vaikuttaa kuntien halukkuuteen järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa. Enimmäismaksujen korotus lisäisi kuntien tuloja ja helpottaisi siten toiminnan järjestämistä perusopetuslain tavoitteiden mukaisesti.

Maksujen korottaminen parantaisi laadukkaan toiminnan järjestämisedellytyksiä ja saattaisi edistää aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaajien työsuhteiden pysyvyyttä.

Asiakasmaksujen perimättä jättämistä tai alentamismahdollisuutta koskeva säännös on tärkeä, jottei perheen pienituloisuus muodostu esteeksi lapsen osallistumiselle toimintaan. Velvollisuus jättää maksu perimättä tai alentaa sitä saattaisi jonkin verran lisätä hallinnollista työtä kunnissa. Mahdollisuudesta hakea aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakasmaksun alentamista tai perimättä jättämistä on tarpeen tiedottaa kaikissa kunnissa.

On mahdollista, että maksujen korottaminen vähentäisi lasten osallistumista aamu- ja iltapäivätoimintaan siitakin huolimatta, että kunnalla olisi velvollisuus jättää asiakasmaksu perimättä tai alentaa sitä. Tällöin esityksellä olisi vaikutusta myös aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaajien työllisyyteen.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto 78 taholta. Lisäksi esitysluonnos laitettiin opetus- ja kulttuuriministeriön internet-sivuille, jotta kaikilla oli halutessaan mahdollisuus antaa lausuntonsa.

Lausuntoja saatiin yhteensä 42 seuraavilta tahoilta: valtiovarainministeriö, Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Opetushallitus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Lapsiasiavaltuutettu, Vihreiden eduskuntaryhmä, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, Svenska folkpartiet i Finland rf, Valtakunnallinen vammaisneuvosto, Helsingin kaupunki, Raaseporin kaupunki, Järvenpään kaupunki, Tampereen kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Kokkolan kaupunki, Kristiinankaupunki, Lieksan kaupunki, Turun kaupunki, Kuntaliitto, Suomen evankelis-luterilainen kirkko, Oulun yliopisto, Mannerheimin lastensuojeluliitto, Lastentarhanopettajaliitto ry, Soste Suomen sosiaali- ja terveys ry, Suomen Vanhempainliitto, Lastensuojelun keskusliitto, Monimuotoiset perheet, Vammaisfoorumi ry, Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry, Suomen Yrittäjät, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL, Akava ry, Tehy ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Sosiaalialan korkeasti koulutettujen ammattijärjestö Talentia.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto sekä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Svenska Finlands folkting, tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä Elinkeinoelämän Keskusliitto totesivat, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.

Enin osa lausunnonantajista totesi, että maksujen korottamiselle on tarvetta, mutta esitettyä korotusta pidettiin liian suurena. Monissa lausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, että maksujen kaksinkertaistaminen johtaisi siihen, että toimintaan osallistuisi nykyistä vähemmän lapsia ja erityisesti äitien mahdollisuus osallistua täysiaikaisesti työelämään vaikeutuisi. Lasten yhdenvertainen osallistuminen iltapäivätoimintaan vaarantuisi ja voisi vaikuttaa lasten syrjäytymiseen. Joissakin lausunnoissa tuotiin myös esiin, että lasten pois jääminen aamu- ja iltapäivätoiminnasta voisi vaikuttaa yksityisten palveluntuottajien mahdollisuuksiin järjestää toimintaa jatkossa. Maksujen korottamisen todettiin vaikuttavan erityisen voimakkaasti yksinhuoltaja-perheisiin ja monilapsisiin perheisiin. Kohtuullisena korotuksena jotkut lausunnonantajat olisivat pitäneet esimerkiksi kuluttajahintaindeksiin perustuvaa korotusta, joka olisi 21,8 prosenttia.

Useimmat lausunnonantajat pitivät hyvänä esitystä maksujen perimättä jättämisen tai alentamisen tiukentamisesta. Toisaalta jotkut lausunnonantajat epäilivät, ettei säännös riitä turvaamaan kaikille lapsille mahdollisuutta osallistua toimintaan. Toisaalta monet kunnat toivat esiin huolen siitä, että esitys saattaisi lisätä kuntien hallinnollista työtä. Esiin tuotiin myös, että maksujen alentaminen tai perimättä jättäminen söisi osan esityksellä tavoitelluista lisätuloista. Jotkut lausunnonantajat myös toivoivat lakiin tai muuhun säännökseen selkeämpiä kriteereitä tai ohjeita maksujen perimättä jättämiselle tai alentamiselle. Lakiin tai perusteluihin toivottiin myös tarkennusta siitä, mitä laissa tarkoitetaan ”huollollisilla näkökohdilla”.

Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin toivomus siitä, että aamu- ja iltapäivähoidon maksut määräytyisivät tulosidonnaisesti samaan tapaan kuin päivähoiton maksut, jolloin päätös maksun perimättä jättämisestä voitaisiin tehdä automaattisesti maksusta päätettäessä. Maksujärjestelmää ei kuitenkaan haluttu muuttaa lausunnoissa esitetyllä tavalla tulosidonnaiseksi, koska se edellyttäisi yksilöllisen maksupäätöksen tekemistä automaattisesti kaikille lapsille. Se taas lisäisi merkittävästi toimintaan liittyvää hallinnollista työtä. Koska aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoinen tehtävä, voisi hallinnollisen työn lisääminen johtaa siihen, että kunnat luopuisivat kokonaan tämän palvelun järjestämisestä.

Monet lausunnonantajat toivat esiin, että hallitus on toteuttamassa useita lapsiperheiden asemaan vaikuttavia muutoksia. Näiden kaikkien yhteisvaikutusten arviointia toivottiin. Yhteisvaikutusten arviointi on myös hallituksen käsityksen mukaan sinänsä tärkeä. Sen tekeminen yksittäisen hallituksen esityksen yhteydessä on kuitenkin käytännössä haasteellista. Perheiden asemaan vaikuttavat muutokset valmistellaan eri ministeriöissä ja erilaisin aikatauluin. Arvioinnissa tulisi tulonsiirtojen ja julkisista palveluista perittävien maksujen lisäksi ottaa huomioon myös työelämää koskevat muutokset. Tässä vaiheessa ei ole saavutettu yksimielisyyttä siitä, mitä muutoksia tullaan toteuttamaan. Tässä vaiheessa ei myöskään ole tietoa siitä, miten muutokset toteutetaan. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen maksujen korottamista koskevan hallituksen esityksen valmistelu on vasta aloitettu. Yhteisvaikutusten arviointia ottaen huomioon kaikki nämä tekijät ei ole mahdollista tehdä etukäteen yksittäisen hallituksen esityksen yhteydessä. Yhteisvaikutusten arviointi olisi tehtävä kokonaisuutena kaikki hallinnonalat huomioon ottaen sen jälkeen kun kaikki lapsiperheiden asemaan vaikuttavat muutokset ovat tiedossa. Lisäksi on otettava huomioon, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vain enimmäismaksusta. Tässä vaiheessa ei ole tietoa siitä, minkä suuruisia maksuja kunnissa todellisuudessa tullaan perimään. Koska aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoinen tehtävä,

vä, jonka järjestämisestä ne voivat niin halutessaan luopua, ei toiminnasta perittävälle maksulle voitane antaa kovin suurta merkitystä kokonaisuutta arvioitaessa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti, että perusopetuslakia täsmennettäisiin siten, että siinä selkeästi säädettäisiin aamu- ja iltapäivätoimintaan ottamista ja toiminnasta perittäviä maksuja koskevasta muutoksenhausta. Koska perusopetuslakiin ei sisälly aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevia muutoksenhakusäännöksiä, määräytyy valitusoikeus kuntalain mukaisesti. Mikäli kunta hankkii palvelun yksityiseltä palvelun tuottajalta antamalla perusopetuslain 48 b §:n 3 momentin mukaisesti avustusta palvelujen tuottajalle, tulisi sopimuksessa sopia oppilaiden ottamisesta aamu- ja iltapäivätoimintaan yhdenvertaisin perustein sekä maksujen kohtuullistamisesta. Myös näissä tilanteissa kunta vastaa siitä, että toiminta järjestetään perusopetuslain mukaisesti.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnalle vapaaehtoinen tehtävä toisin kuin perusopetuksen järjestäminen. Perusopetus on lapselle oikeus. Sen lisäksi kyseessä on lapsen oppivelvollisuuden suorittaminen. Näin ollen on selvää, että perusopetuksen osalta perusopetuslakiin on sisällytetty muutoksenhakua koskevat erillissäännökset. Koska aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoinen tehtävä, ja koska esityksellä ei haluta lisätä aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseen liittyvää hallinnollista työtä, ei muutoksenhakusäännöksen lisäämistä katsottu aiheelliseksi. Hallinnollisen työn merkittävä lisääminen saattaisi johtaa siihen, että kunnat luopuisivat kokonaan aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä.

Hallintovalituksen tekeminen aamu- ja iltapäivähoitoon liittyvistä asioista myös kaventaisi kunnallista itsehallintoa toisin kuin nyt käytettävissä oleva kunnallisvalitus. Myös tämä voisi vaikuttaa kuntien halukkuuteen järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa.

Kuntaliitto esitti lakiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan maksuja tarkistettaisiin vuosittain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 57 §:n 2 momentin mukaisella hintaindeksillä. Maksujen sitominen indeksiin edellyttäisi lain muuttamista vuosittain. Vaihtoehtoisesti indeksillä tarkistetuista maksuista voitaisiin antaa opetus- ja kulttuuriministeriön ilmoitus samaan tapaan kuin varhaiskasvatuksen maksujen kohdalla tehdään. Molemmissa tapauksissa hallinnollisen työn määrä lisääntyisi. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävistä enimmäismaksuista. Kunta voi päättää periä toiminnasta laissa säädettyjä maksuja pienempiä maksuja. Mikäli kunnan perimät maksut jäisivät jälkeen yleisestä kustannuskehityksestä, kunta voisi itsekin päättää maksujen korottamisesta laissa säädetyn enimmäismaksun rajoissa. Maksujen sitominen indeksiin ei siten ole tarpeellista.

Valmistelun yhteydessä on käyty kuntalain (365/1995) 8 §:n mukainen neuvottelu.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä elokuuta 2016.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Hallituksen esitystä on tarkasteltava myös perustuslain kannalta. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on

oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 19 § koskee sosiaalihuollon palveluja. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta säädetään perusopetuslaissa eikä se siten juridisesti ole sosiaalipalvelu. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tarkoituksena on kuitenkin muun ohella tukea kodin ja koulun kasvatustyötä, edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta. Tavoitteiden puolesta kyseessä on siten sosiaalihuollon palvelujen kaltainen palvelu.

Kunta ei ole velvollinen järjestämään aamu- ja iltapäivätoimintaa eikä koululaisella myöskään ole tähän palveluun subjektiivista oikeutta. Koska kyseessä on kuitenkin lapsen hyvinvoinnin edistämiseksi järjestetty palvelu, on perusteltua säätää palvelusta perittävästä maksusta lain tasolla. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta on myös olennaista, että maksua ei määrätä niin korkeaksi, että se tosiasiallisesti siirtäisi palvelun sitä tarvitsevan ulottumattomiin. Sosiaalipalveluista perittävien maksujen määräämiseen siten, että niitä tarvitsevilla olisi mahdollisuus palveluja myös käyttää, on perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota muun muassa lausunnossaan PeVL 39/1996.

Esityksessä ehdotetaan lain 48 f §:ää muutettavaksi siten, että maksu olisi jätettävä perimättä tai sitä olisi alennettava, mikäli huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä. Muutos tiukentaisi voimassa olevaa lain sanamuotoa ja asettaisi kunnalle nykyistä vahvemman velvollisuuden tarkistaa maksua, mikäli laissa asetetut edellytykset täyttyvät. Tällä muutoksella pyritään turvaamaan se, että aamu- ja iltapäivätoiminta olisi myös taloudellisesti vaikeassa asemassa olevien perheiden lasten saavutettavissa.

Edellä esitetyillä perusteilla esityksen voidaan katsoa turvaavan edelleen riittävästi oikeuden aamu- ja iltapäivätoimintaan kaikille lapsille. Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

perusopetuslain 48 f §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 48 f §, sellaisena kuin se on laissa 1136/2003, seuraavasti:

48 f §

Maksut

Aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä kuukausimaksu. Kunta päättää aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien kuukausimaksujen määrästä. Maksu saa olla 570 tunnin osalta enintään 120 euroa ja 760 tunnin osalta enintään 160 euroa.

Maksu voidaan periä jokaiselta sellaiselta kuukaudelta, jona lapsi osallistuu aamu- tai iltapäivätoimintaan.

Jos aamu- ja iltapäivätoimintaa annetaan enintään 10 päivänä kuukaudessa, peritään vain puolet maksusta. Maksusta peritään vain puolet myös silloin, kun lapsi ei sairautensa vuoksi voi kalenterikuukauden aikana osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan yli 10 päivänä. Jos sairaudesta aiheutuva poissaolo kestää koko kalenterikuukauden, maksua ei peritä. Jos lapsi ei muusta syystä osallistu toimintaan koko kalenterikuukautena, maksuna peritään puolet kuukausimaksusta. Toimintaan osallistumisesta ei voida periä muita maksuja.

Maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava, jos huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2015

Pääministeri

Juha Sipilä

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen

Laki

perusopetuslain 48 f §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 48 f §, sellaisena kuin se on laissa 1136/2003, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

48 f §

Maksut

Aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä kuukausimaksu. Kunta päättää aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien kuukausimaksujen määrästä, joka saa olla 570 tunnin osalta enintään 60 euroa ja 760 tunnin osalta enintään 80 euroa. Maksu voidaan periä jokaiselta sellaiselta kuukaudelta, jona lapsi osallistuu aamu- tai iltapäivätoimintaan. Jos aamu- ja iltapäivätoimintaa annetaan enintään 10 päivänä kuukaudessa, peritään vain puolet maksusta. Samoin jos lapsi ei sairautensa vuoksi voi kalenterikuukauden aikana osallistua aamu- tai iltapäivätoimintaan yli 10 päivänä, maksusta peritään vain puolet. Jos sairaudesta aiheutuva poissaolo kestää koko kalenterikuukauden, maksua ei peritä. Jos lapsi ei muusta syystä osallistu toimintaan koko kalenterikuukautena, maksuna peritään puolet kuukausimaksusta. Toimintaan osallistumisesta ei voida periä muita maksuja.

Maksu voidaan jättää perimättä tai sitä voidaan alentaa, jos huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä.

Lakiehdotus

48 f §

Maksut

Aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä kuukausimaksu. Kunta päättää aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien kuukausimaksujen määrästä. *Maksu saa olla 570 tunnin osalta enintään 120 euroa ja 760 tunnin osalta enintään 160 euroa.*

Maksu voidaan periä jokaiselta sellaiselta kuukaudelta, jona lapsi osallistuu aamu- tai iltapäivätoimintaan.

Jos aamu- ja iltapäivätoimintaa annetaan enintään 10 päivänä kuukaudessa, peritään vain puolet maksusta. Maksusta peritään vain puolet myös silloin, kun lapsi ei sairautensa vuoksi voi kalenterikuukauden aikana osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan yli 10 päivänä. Jos sairaudesta aiheutuva poissaolo kestää koko kalenterikuukauden, maksua ei peritä. Jos lapsi ei muusta syystä osallistu toimintaan koko kalenterikuukautena, maksuna peritään puolet kuukausimaksusta. Toimintaan osallistumisesta ei voida periä muita maksuja.

Maksu *on jätettävä* perimättä tai sitä *on alennettava*, jos huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*