

Asia: VN/31530/2023

## **Hallituksen esitysluonnos laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

### **Kysymykset**

#### **Ovatko palvelusetelilain pykälät 1-3 perusteluineen selkeät?**

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kuntaliitto pitää hyvänä, että varhaiskasvatuksen palvelusetelin osalta sovelletaan jatkossa varhaiskasvatuksen palvelusetelilakia.

Lain soveltamisalaa tulisi korjata. Esityksen mukaan lakia sovelletaan varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaiseen varhaiskasvatukseen, jota tuetaan kunnan myöntämällä palvelusetelillä. Varhaiskasvatuslain 5 §:n perusteella palveluseteli on yksi kunnan varhaiskasvatuksen järjestämistapa. Kuntaliitto katsoo, että kyseistä sanamuotoa tulee muuttaa. Siitä on käytävä ilmi, että kyse on yhdestä kunnan tavasta järjestää varhaiskasvatusta. Esityksen perusteella kyse on teknisluonteisesta muutoksesta, eikä nykytilaa ole tarkoitus tältä osin muuttaa. Kuntaliitto esittää, että kyseinen kohta korvataan ja muutetaan esimerkiksi muotoon ”Tätä lakia sovelletaan palvelusetelin käyttämiseen kunnan tai kuntayhtymän järjestämässä varhaiskasvatuslain mukaisessa varhaiskasvatuksessa”.

Soveltamisalaa koskevan pykälän perusteluissa on hyvin kuvattu mihin palveluseteliä ei voisi käyttää. Pohdimme kuitenkin tulisiko soveltamisalaa koskevaa pykälää tarkentaa siten, että pykälässä nimenomaisesti todettaisiin, että varhaiskasvatuksen palveluseteliä voidaan käyttää varhaiskasvatuslain 1 §:ssä mainittujen toimintamuotojen 1–3 osalta. Nyt perusteluissa ja pykälässä jää hieman epäselväksi erityisesti varhaiskasvatuslain mukainen avoin varhaiskasvatustoiminta ja se voidaanko sen järjestämiseen käyttää tämän lain mukaista palveluseteliä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on myös syytä pohtia olisiko palvelusetelin käyttö syytä rajata koskemaan vain varhaiskasvatuslain 1 §:n toimintamuotoja 1–2 (päiväkotitoiminta ja perhepäivähoitotoiminta).

Kuntaliitto pitää selkeänä, että 3 §:ssä määritellään selkeästi tasasuuruinen ja tulosisidonnainen palveluseteli. Omavastuuosuuden osalta todetaan, että palvelusetelin arvon ja tuottajan hinnan välisen erotuksen lisäksi palvelunkäyttäjältä ei saa periä muita varhaiskasvatusmaksuja. Pykälän perusteluissa on asiaa pyritty avaamaan. Kuntaliiton näkemyksen perusteella kokonaisuutta tulisi jatkovalmistelussa vielä selkiyttää. Mitä nimenomaisesti mainitulla varhaiskasvatusmaksulla tässä yhteydessä tarkoitetaan? Omavastuuosuuden osalta tulisi selkeästi todeta saako se sisältää mitään muita laskutuslisä tai lisämaksuja mitkä ylittävät palvelusetelin arvon ja tuottajan hinnan välisen erotuksen summan. Pykälän perusteluiden perusteella tuottaja voisi kuitenkin periä lisämaksuja esimerkiksi erilaisten kerhojen ("taidekerho") toteuttamisen osalta. Tällaisia lisätoimintoja ei kuitenkaan liene tarkoituksenmukaista järjestää osana varhaiskasvatustoimintaa. Mikäli niin voi toimia voi lisämaksu helposti mennä sekaisin määritellyn omavastuuosuuden kanssa. Omavastuuosuuden määrittely edellyttää jatkovalmistelussa vielä selkeyttämistä.

Kuntaliitto pitää erikoisena, että 3 §:ssä määritellään myös palvelunkäyttäjä. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa sen määrittely on perusteltua. Käsityksemme perusteella palvelusetelissä on kuitenkin kyse varhaiskasvatuksen asiakkaasta, jolle kunta järjestää varhaiskasvatuksen myöntämällä palvelusetelin. Tällöin kunta tekee asiakkaalle varhaiskasvatustilain 62 §:ssä tarkoitetun varhaiskasvatukseen ottamista koskevan päätöksen, minkä mukaan varhaiskasvatus järjestetään asiakkaalle myöntämällä tälle palveluseteli. Tämän jälkeen asiakas tekee tarvittavan sopimuksen valitsemansa kunnan hyväksymän palvelusetelituottajan kanssa. Kunta toimii tällöin myös asiakastietojen käsittelyn osalta tietosuojalaissa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Tiedot ovat asiakastietoja, eikä palvelunkäyttäjän tietoja. Näkemyksemme mukaan on erikoista, että kunnan varhaiskasvatuksen asiakas olisi palvelunkäyttäjä tilanteessa, jossa varhaiskasvatus järjestetään palvelusetelillä. Sen sijaan suhteessa palveluntuottajaan kyse voi olla palvelunkäyttäjistä. Kuntaliitto esittää, että palvelunkäyttäjän määritelmä poistetaan ja korvataan se palvelusetelin asiakkaan määritelmällä.

### **Ovatko palvelusetelilain pykälät 4-5 perusteluineen selkeät?**

Kuntaliiton näkemyksen mukaan pykälät 4–5 noudattelevat nykykäytäntöä. Kuntaliitto pitää hyvänä, että kunta voi päättää mihin varhaiskasvatuksen palvelumuotoon palveluseteliä käytetään. Selkeää on myös se, että kunta voi hyväksyä ne palveluntuottajat, joiden toimintaan palvelunkäyttäjä voi palveluseteliä käyttää.

Esityksessä tulisi selventää sitä, voiko kunta kieltäytyä hyväksymästä palvelusetelitoimijaksi sellaista yksityistä palveluntuottajaa, joka täyttää 5 §:ssä kuvatut palveluntuottajan hyväksymisen edellytykset ja haluaa kunnan palvelusetelitoimijaksi. Ja missä tilanteessa ja millä edellytyksillä toimijajoukkoa voisi rajata. Asiaa tulisi jatkovalmistelussa selventää.

### **Onko palvelusetelilain pykälä 6 perusteluineen selkeä?**

Kuntaliiton näkemyksen mukaan 6 §:n perusteluiden mukaan kunnalle asetetaan erityisen laaja tehtävä selvittää palvelunkäyttäjälle tämän aseman palveluseteliä käytettäessä. Pohdimme miltä osin

varsinaisessa pykälässä kuvatut palvelusetelin arvo, palveluntuottajien hinnat, omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta toiminnasta varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu olisi myös asiakkaan omalla vastuulla selvitettävä. Esimerkiksi asiakkaan valitseman palveluntuottajan hinta ja siinä tapauksessa vastaavasta kunnan toiminnasta perittävä maksu voisi olla perusteltua asiakkaan omalla vastuulla selvittää. Samoin palvelusetelin omavastuuosuus mahdollisen vanhempainvapaan aikana voisi olla asia, joka jäisi asiakkaan selvitettäväksi. Kunnan on toki yleisellä tasolla selvitettävä palveluseteliin liittyvät asiakokonaisuudet. Kunnan velvoitetta ei tule lisätä yksityiskohtaisen asiakaskohtaisen neuvonnan osalta.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että palvelusetelin saamiseen ei ole subjektiivista oikeutta. Kyse on yhdestä kunnan tavasta järjestää varhaiskasvatusta. Lisäksi on perusteltua, että asiakas voi kieltäytyä vastaanottamasta palveluseteliä. Kuntaliitto pohtii perusteluissa mainittuja syitä palvelusetelistä kieltäytymiseen. Pohdimme, onko lopulta merkitystä mistä syystä asiakas ei palveluseteliä halua. Kunnan on siinä tilanteessa järjestettävä palvelu muulla tavalla. Sen sijaan pykälästä saattaa syntyä vaikutelma, että mikäli asiakas kieltäytyy valitsemasta palveluseteliä voi hänet ohjata yksityisen hoidon tuen piiriin. Kuntaliiton käsityksen perusteella kunnan on kuitenkin järjestettävä tarvittava varhaiskasvatuspalvelu muilla mahdollisilla kunnan varhaiskasvatuslain mukaisilla järjestämistavoilla. Yksityisen hoidon tuki ei ole kunnan tapa järjestää varhaiskasvatusta. Kieltäytymisessä on taustalla tilanne, jossa perhe on valinnut kunnan järjestämän varhaiskasvatuspaikan taloudellisten tukimuotojen sijaan mutta eivät halua ottaa vastaan kunnan palvelusetelillä toteuttamaa varhaiskasvatuspalvelua. Kuntaliitto ehdottaa epäselvyyksien välttämiseksi, että 6 §:n 2 momentista poistetaan kohta ”tai ohjattava palvelunkäyttäjä hakemaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua yksityishoidon tukea”.

### **Ovatko palvelusetelilain pykälät 7-8 perusteluineen selkeät?**

Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena, että kunta voi määrittää palvelusetelin arvon kuntakohtaisten kustannustekijöiden pohjalta. Varhaiskasvatuksen järjestämiskustannukset vaihtelevat eri kunnissa ja on perusteltua, että kukin kunta määrittelee palvelusetelin arvon oman toimintansa kustannuksiin perustuen.

Palvelusetelin arvoon vaikuttaa myös lapsen ikä, koska alle kolmevuotiaiden varhaiskasvatuksen osalta henkilöstömitoitus poikkeaa yli kolme -vuotiaiden varhaiskasvatuksessa. Kuntaliiton ehdottaa, että lapsen iän huomioimisessa olisi hyvä nostaa lain perusteluissa esille henkilöstömitoituksen erilaisuus syynä palvelusetelin arvon määrittelemiseksi. Muilta osin lapsen iällä ei ehkä ole palvelusetelin arvon osalta merkitystä. Samoin on perusteltua huomioida varhaiskasvatusaika.

Myös lapselle myönnetty varhaiskasvatuslain mukainen tehostettu tai erityinen tuki voi vaikuttaa palvelusetelin arvoon. Tyypillisesti kunnissa nämä huomioidaan erilaisin palvelusetelin arvoon tehtävin lisäkertoimin. Kuntaliitto pohtii olisiko tätä kokonaisuutta syytä avata pykälän perusteluissa. Kyse on käsityksemme mukaan enemmän siitä, että palvelusetelin arvoa tulee korottaa laissa kuvatuin perustein. Se miten korotus toteutetaan, on paikallisesti päätettävissä.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan on perusteltua, että palvelusetelin arvoa tulee tarkastella säännöllisesti.

#### **Ovatko palvelusetelilain pykälät 9-12 perusteluineen selkeät?**

Kuntaliitto pitää hyvänä, että lakia esitetään voimaan 1.1.2026 alkaen ja annetaan aikaa voimassa olevien palvelusetelien tarkistamiseen 31.7.2026 saakka. Aikataulu antaa kunnille riittävästi aikaa toimeenpanoon ja palvelusetelitoiminnan uudelleen arviointiin sekä mahdollisiin palvelusetelin arvon tarkistuksiin sekä sääntökirjojen päivittämiseen. Joistakin osin voin tulla kyseeseen myös uusien neuvottelujen käyminen palveluntuottajien kanssa.

Kuntaliitto pitää sen sijaan erikoisena, että esityksessä ehdotetaan ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskeviin päätöksiin sovellettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia. Mainitun lain 13 §:n mukaan muutosta tulisi hakea hyvinvointialueelta, mikä tässä tilanteessa vaikuttaa erikoiselta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan asia edellyttää välitöntä korjaamista. Oikaisuvaatimus tulisi kaikissa tilanteissa tehdä kunnan toimielimelle.

#### **Ovatko varhaiskasvatuslain ja asiakasmaksulain muutokset perusteluineen selkeät?**

Kuntaliitolla ei tältä osin kommentoitavaa

#### **Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

Kuntaliitto toteaa, että taloudellisten vaikutusarvioiden osalta on todennäköistä, että palvelusetelin arvoja joudutaan paikallisesti tarkistamaan ja korottamaankin. Näkemyksemme perusteella olisi taloudellisten vaikutusten osalta perusteltua todeta, että vaikka yleisesti toimintatapa ei merkittävällä tavalla muutu voi paikallisesti eri kuntien osalta muutoksella on kuitenkin vaikutuksia. Yritysvaikutusten osalta kuitenkin todetaan, että lakiuudistuksella olisi varhaiskasvatuksen yritystoimintaa lisäävä ja sen kannattavuutta parantava vaikutus. Tämä ei todennäköisesti toteudu, ellei palvelusetelin nykyisiä arvoja paikallisesti tarkastella uudelleen.

#### **Onko teillä täydennettävää esityksen nykytilan kuvaukseen tai muuhun tekstiin?**

Ei täydennettävää

Lahtinen Jarkko  
Suomen Kuntaliitto