

Asia: VN/31530/2023

Hallituksen esitysluonnos laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kysymykset

Ovatko palvelusetelilain pykälät 1-3 perusteluineen selkeät?

1 §:ssä säädetty lain tarkoitus ja 2 §:ssä soveltamisala ovat selkeät.

Sen sijaan 3 §:ssä määritellyistä käsitteistä kohdan 5 omavastuuosuuden määritelmä on tulkinnanvarainen ja epäselvä. Tämä koskee etenkin kohtaa ”ja jonka lisäksi palvelunkäyttäjältä ei saa periä muita varhaiskasvatusmaksuja”.

Nyt esitettävää omavastuuosuuden määritelmää tulisi selkeyttää joko lakitekstissä vai sen perusteluissa siten, että tässä laissa tarkoitettu omavastuuosuus sisältää sekä asiakasmaksulain mukaisen omavastuuosuuden että mahdollisen lisämaksun, jonka suuruudelle kunta voisi asettaa tai olla asettamatta enimmäisrajan sääntökirjassa.

Ovatko palvelusetelilain pykälät 4-5 perusteluineen selkeät?

4 § perusteluineen on selkeä.

5 §:n 2 momentin 4 kohtaa tulisi muuttaa siten, että palveluntuottajalla olisi mahdollisuus sopia palvelun tarjonnasta (esim. aukioloajat) suoraan palvelunkäyttäjien kanssa.

Tämä mahdollisuus on erityisen tärkeä asiakkaiden arvostamille ja kunnallisia palveluja täydentäville pienille päiväkodeille. Niiden on mahdotonta tarjota yhtä laajaa palveluvalikkoa kuin on kunnallisessa päiväkodissa, mutta ne monipuolistavat kunnan varhaiskasvatuspalveluita ja pystyvät tarjoamaan perheiden valittavaksi heille sopivan vaihtoehdon.

Ellei sopimismahdollisuutta olisi, ehdotettu lainkohta tosiasiallisesti suosisi suuria ja syrjisi pieniä palveluntuottajia.

Onko palvelusetelilain pykälä 6 perusteluineen selkeä?

6 § on selkeä, mutta se ei riittävästi turvaa palvelunkäyttäjän opinpolun eikä palveluntuottajan toiminnan jatkuvuutta.

Ehdotamme, että lainkohdassa säädettäisiin sekä subjektiivisesta oikeudesta palveluseteliin (mikäli palveluseteli on kunnassa käytössä) että neljän kuukauden sijasta kahden viikon pituisesta päätöksentekoaajasta.

Etenkin pienissä päiväkodeissa neljän kuukauden päätöksentekoaika sitä edeltävine tutustumis- ja hakuaikoineen (tällöin varhaiskasvatuspaikkaa pidetään tyhjänä) on taloudellisesti mahdoton yhtälö. Toiminnan kannattavuus perustuu käytännössä lähes katkeamatta jatkuvaan täyteen täyttöasteeseen. Tyhjänä pidettävät useatkin paikat tekisivät nopeasti kestäättömän loven talouteen.

Myös nopeat muutokset kunnan palvelusetelilinjauksissa (esim. jäädytys) voivat merkitä kestäättömää riskiä palveluntuottajalle, joka on sitoutunut päiväkodin henkilöstön työsuhteisiin ja pitkäaikaisiin tilasopimuksiin sekä tehnyt pitkän tähtäyksen korjausinvestointeja.

Ovatko palvelusetelilain pykälät 7-8 perusteluineen selkeät?

7 § on osittain epäselvä.

Erityisesti on epäselvää, viitataan arvon määräytymisen tekijöissä aina palvelusetelin perusarvoon vai osin myös yksittäisen palvelunkäyttäjän setelin arvoon.

Arvoa määritettäessä on käytännössä tärkeää ottaa kohtuullisuuden arvioinnissa riittävästi huomioon palvelunkäyttäjän näkökulman lisäksi palveluntuottajan näkökulma. Sen vuoksi ao. kohdat voisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

”Kunnan tulee määrittää palvelusetelin arvo niin, että se on palvelunkäyttäjän ja varhaiskasvatuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta kohtuullinen.”

”Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta sen omana tuotantona tai

hankkimisesta ostopalveluna”.

Olemme 3 §:ssä lausuneet omavastuuosuuden määritelmän epäselvyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta. Sama koskee myös 7 §:n tekstiä omavastuuosuudesta.

8 §:ään ehdotamme lapsen iän ja tuen tarpeen

perusteella tehtävistä korotuksista esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin kunnan sisäisessä budjetoinnissa kunnallisten päiväkotien osalta toimitaan.

Palveluntuottajien toimintaedellytysten turvaamiseksi yleisen kustannustason noustessa ehdotamme lisäksi, että tässä laissa säädettäisiin palveluseteliin vuosittain tehtävästä indeksikorotuksesta.

Ovatko palvelusetelilain pykälät 9-12 perusteluineen selkeät?

9 – 12 § perusteluineen ovat selkeät.

Ehdotamme 11 §:ään lisättäväksi muutoksenhaun perusteeksi myös palvelusetelin myöntämättä jättämisen, mikäli lakiin ei kirjata palvelunkäyttäjälle subjektiivista oikeutta palveluseteliin.

Ehdotettu voimaantuloajankohta on liian nopea, koska ajankohta tulisi sekä palvelusetelilain että yksityisen hoidon tukea koskevien hallitusohjelmakirjausten tavoitteiden saavuttamiseksi sovittaa yhteen yksityisen hoidon tuen kehittämistä koskevan lainsäädännön voimaantulon kanssa kokonaisuudeksi.

Ehdotamme, että palvelusetelilain perusteluissa myöhemmin toteutettavaksi mainittu yksityisen hoidon tuen kehittämistä koskeva lainsäädäntö valmisteltaisiin kiireellisesti käsiteltäväksi samassa yhteydessä kokonaisuutena palvelusetelilain kanssa.

Voimaantulon eriaikaisuudessa on vakavana riskinä, että varhaiskasvatuksessa tapahtuu samanlainen markkinoiden keskittyminen muutamalle suurelle palveluntuottajaketjulle kuin lastensuojelussa. Nyt ehdotettu palvelusetelilaki on tehty kuin mittatyönä tällaisille isoille ketjuille. Tällöin palvelusetelijärjestelmään pääsevien isojen tuottajien asiakkaat saisivat käytännössä kunnallisten palvelujen hintaedut (esim. omavastuuosuuden nollamaksuluokka melko hyvilläkin tuloilla), kun taas yksityisen hoidon tuella toimivien pienten päiväkotien asiakkaat joutuisivat maksamaan kustannuskehityksen myötä yhä suuremman omavastuuosuuden.

Ks. myös seuraava kohta vaikutusarvioinnista.

Ehdotettu voimaantuloaika on myös epärealistisen nopea niille kunnille, joissa palveluseteli ei ole käytössä varhaiskasvatuksessa.

Ovatko varhaiskasvatuslain ja asiakasmaksulain muutokset perusteluineen selkeät?

Muutokset perusteluineen ovat selkeät.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Lain toimivuutta kannattaa mitata sen tarkoituksypykälän valossa:

Lain tarkoituksena on varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla lisätä perheen valinnanmahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, parantaa

varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta ja edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä.

Tallaisenaan lakiehdotus ei johda sanottuihin päämääriin.

Yritys-, kunta- ja lapsivaikutukset

Nopeasti voimaantuleva palvelusetelilaki ilman yksityisen hoidon tukea koskevaan lainsäädäntöön samanaikaisesti tehtäviä muutoksia mahdollistaisi jo hyvin lyhyessä ajassa sen, että suuret toimijat saisivat edullisesti karsituksi pienemmät toimijat ja yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden markkinat muuttuisivat monopoliksi/oligopoliksi. Tällaisessa tilanteessa perheiden arvostamat esim. erityiseen pedagogiikkaan, kieleen tai perheen arvomaailmaan erikoistuneet pienet päiväkodit joutuisivat lopettamaan toimintansa ja niissä olevien lasten opinpolku katkeaisi. Samalla kuntien riippuvuus muutamasta yksityisestä yhteistyökumppanista kasvaisi ja palveluista tulisi kaikkiaan haavoittuvampia.

Yksityisen varhaiskasvatuksen julkisen rahoitusosuuden tulisi olla kohtuullinen ja riittävä sekä palvelunkäyttäjän että -tuottajan kannalta. Sekä palvelusetelillä että yksityisen hoidon tuella järjestettävän varhaiskasvatuksen omavastuuosuuden tulee olla oikeudenmukainen suhteessa sekä kunnalliseen palveluun että keskenään.

Onko teillä täydennettävää esityksen nykytilan kuvaukseen tai muuhun tekstiin?

Palvelusetelilain perusteluissa lähtökohdaksi on nostettu seuraava hallitusohjelman kirjaus:

”Hallitus arvioi lasten hoidon tukien kokonaisuuden huomioiden perheiden valinnanvapauden. Tavoitteena on, että yhä useampi perhe voisi valita erilaisten varhaiskasvatuksen muotojen välillä tasapuolisemmin. Yksityisen hoidon tuen piirissä olevien lasten osuus nostetaan hallituskauden aikana vähintään tasolle, jolla se oli vuonna 2011. Tämä toteutetaan korottamalla yksityisen hoidon tuen hoitorahaa.”

Tähän ja em. vaikutusarvioihin viitaten korostamme, että yksityisen hoidon tuen kehittämisen hyväksi tehtävä lainvalmistelu tulee käynnistää kiireellisesti.

Nykytilan kuvauksessa todetaan, että varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaan varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhemman tai muun huoltajan toivomassa muodossa.

Yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen osalta todetaan, että pienten alueellisten toimijoiden ja yhdistyspohjaisten toimijoiden rinnalle on tullut

maanlaajuisesti toimivia ja ulkomaisessa omistuksessa olevia yrityksiä.

Voidaankin todeta, että palvelusetelin turvin kunnat ovat käytännössä korvanneet omia palveluitaan siirtämällä niitä suurien yksityisten toimijoiden hoidettavaksi; yksityisen hoidon tuen turvin ne ovat mahdollistaneet erilaisten pienempien toimijoiden palvelutarjonnan ja vaihtoehdot omien palvelujensa täydentämiseksi.

Lainsäädäntö on yksityisten luvanvaraisuuden ja valvonnan osalta tarkentunut niin, että se on nykyisin jopa tarkempaa ja tiukempaa kuin kunnallisessa palvelutuotannossa, jonka tyyppiseen valvontaan palvelusetelipäiväkodit ehdotetaan liitettäväksi.

Ville Ruutiaisen väitöskirjan (2022) mukaan

yksityisissä palveluissa korkeasti koulutettujen huoltajien lapset ovat olleet matalammin koulutettujen vanhempien lapsiin verrattuna suhteellisesti ylliedustettuina sekä yksityisen hoidon tuella että palvelusetelillä tuetuissa yksityisissä päiväkodeissa. Tämän lisäksi

hyvätuloiset perheet näyttävät käyttävän etenkin yksityisen hoidon tuen turvin järjestettyä

varhaiskasvatusta. Viimeksi mainittu epäkohta on mahdollista korjata kehittämällä yksityisen hoidon tukea perheen tulotasoeroja tasoittavasti.

Yhdymme lakiesityksen perusteluissa mainittuun kuntapäätäjien näkemykseen, jonka mukaan palvelusetelilaki liittyy laajempaan yksityisen varhaiskasvatuksen rahoituksen uudistukseen, jossa

kuntien toiminnassa palvelusetelillä ja yksityisen hoidon tuella järjestetty varhaiskasvatus kytkeytyvät toisiinsa.

On hyvin valitettavaa, että pääministeri Orpon hallitusohjelmaan kirjattu laajempi selvitys lastenhoidon tukien kokonaisuudesta ja niiden yhteydestä varhaiskasvatukseen on lykätty tehtäväksi myöhemmin sosiaali- ja terveysministeriössä.

Yksityisen hoidon tuen korjaukset varhaiskasvatuksen osalta ovat kuitenkin mahdollisia melko nopeasti. Markkinoiden epäterveen keskittymisen välttämiseksi ne tulisi toteuttaa kiireellisesti ja mahdollisimman yhtäaikaaisesti palvelusetelilain uudistuksen kanssa.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Montessori Varhaiskasvatus Oy, tiivistelmä hallituksen esitysluonnos laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 4.4.2025.pdf](#)

Mantere Niina
Montessori Varhaiskasvatus Oy