

Asia: VN/31530/2023

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

### **Kysymykset**

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

OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua varhaiskasvatukseen säädettävästä palvelusetelistä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä, joka korvaa aiemmin sovelletun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain.

#### **1 Kommentit pykäliin 1–3**

##### **1 §**

Kunnalla on vastuu varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Kunta voi tietyin edellytyksin hankkia varhaiskasvatusta toiselta palveluntuottajalta, jos kunta katsoo sen tarpeelliseksi. Tämän lain tosiasiallinen tarkoitus on taata kunnalle mahdollisuus hankkia varhaiskasvatusta toiselta palveluntuottajalta.

Tästä syystä OAJ esittää, että 1 § muutetaan seuraavaan muotoon: 1 §: Tämän lain tarkoituksena on mahdollistaa se, että kunta voi hankkia varhaiskasvatusta toiselta palveluntuottajalta.

##### **2 §**

OAJ katsoo, että palvelusetelin saamisen ehtona tulee olla, että kunta voi hyväksyä vain sellaisen yksityisen palveluntuottajan, joka on saanut varhaiskasvatuslain 9 luvun mukaisen luvan. Yksityinen perhepäivähoito ei ole lupamenettelyn piirissä. Tästä syystä OAJ esittää, että pykälä 2 muutetaan seuraavaan muotoon: 2 §  
Soveltamisala: Tätä lakia sovelletaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 1 §:n 2 momentin mukaiseen päiväkotitoimintaan, jota tuetaan kunnan myöntämällä palvelusetelillä. Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää.

### 3 §

Tasasuuruinen palveluseteli ei edistä palvelunkäyttäjien yhdenvertaisuutta, sillä sen arvo on saman kunnan sisällä kaikille perheille sama, riippumatta esimerkiksi perheen tuloista. Tasasuuruinen palveluseteli asettaa perheet siten eriarvoiseen asemaan sen suhteen, onko perheellä mahdollisuus hakeutua samoihin palveluihin. Tasasuuruinen palveluseteli on vastoin säännöskohtaisissa perusteluissa esiin nostettua näkökulmaa, että kaikilla kuntalaisilla tuloista riippumatta tulisi olla mahdollisuus käyttää palvelusetelillä tuettuja varhaiskasvatuspalveluja. Lähtökohtana kunnissa tulee olla asukkaiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu sekä yhdenvertaisuus.

Siksi OAJ vaatii, että 3 §:n 3) tasasuuruudesta palvelusetelistä tulee luopua ja poistaa se pykälästä.

Lailla tulee varmistaa, että palveluseteli on yhdenvertaisesti mahdollinen kaikille perheille. Mikä tahansa ylimääräinen maksu on osalle perheistä este valita palvelusetelillä tuotettua varhaiskasvatusta. Valmistelussa olevalla lailla tulee säätää niin, että palveluntuottaja ei voi periä palvelunkäyttäjältä mitään ylimääräisiä maksuja. Tällä hetkellä esimerkiksi kuntien palvelusetelisääntökirjoissa lisämaksut

mahdollistetaan.

Tämän vuoksi OAJ vaatii, että 3 §:n 5) omavastuuosuudesta säädetään seuraavasti  
3 § 5) omavastuuosuudella tarkoitetaan sitä osuutta yksityisen  
palveluntuottajan varhaiskasvatuspalvelun hinnasta, jota kunnan myöntämän  
palvelusetelin arvo ei kata ja joka jää palvelunkäyttäjän maksettavaksi.  
Yksityinen palveluntuottaja saa periä ainoastaan varhaiskasvatuksen  
asiakasmaksulain mukaisen maksun palvelunkäyttäjältä. Muita maksuja  
yksityinen palveluntuottaja ei saa periä.

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

Kommentit pykäliin 4–5

#### **4 §**

Viitaten 2 §:ä koskevaan muutosesitykseen, OAJ esittää, että 4 §:n 1 momentti  
muutetaan seuraavaan muotoon: Kunta päättää ne varhaiskasvatuslain 1 §:n 2  
momentin mukaiset päiväkotitoiminnot, joiden järjestämisessä se käyttää  
palveluseteliä varhaiskasvatuslain 5 §:n 3 momentin mukaisesti.

Pidämme erittäin hyvänä, että lakiin kirjataan selkeästi kunnan mahdollisuus  
hyväksyä palveluntuottajat toimipaikoittain sekä palveluntuottajan tai sen toimipaikan  
peruuttamismahdollisuus.

#### **5 §**

Viitaten pykälän 2 muutosehdotukseen, OAJ vaatii, että 5 §:n 1 momentin kohtaa 1  
muutetaan seuraavaan muotoon: 1) joka on saanut varhaiskasvatuslain 9 luvun  
mukaisen luvan harjoittaa päiväkotitoimintaa.

1 momentin muita kohtia pidämme tarpeellisina ja selkeinä. Erityisesti kohta 4) on hyvä, sillä siten kunta voisi asettaa myös muita täydentäviä vaatimuksia palveluntuottajille, joilla se voisi vastata paikallisiin tarpeisiinsa. Tämä ei muuttaisi nykytilaa, sillä kunnat ovat jo nykytilanteessa asettaneet näitä ehtoja niin sanotuissa palvelusetelisääntökirjoissaan. Tämä kirjaus vain selkiyttäisi lainsäädäntöä.

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

Kommentit pykälään 6

On ehdottoman tärkeää, että ohjatessaan palvelunkäyttäjää palvelusetelillä tuotettuun varhaiskasvatukseen, kunnan on selvitettävä palvelunkäyttäjälle hänen asemansa.

Asiakkaalla pitää olla tosiasiallinen mahdollisuus valita kunnan oma varhaiskasvatus. Nyt esitetyn pykälän loppuosan, jossa todetaan ”tai ohjattava palvelunkäyttäjä hakemaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua yksityisen hoidon tukea”, muotoilu on vastoin säännöskohtaisissa perusteluissa todettua ”Palvelunkäyttäjä voisi kieltäytyä palvelusetelistä esimerkiksi tilanteessa, jossa hän kokisi palvelusetelillä tuotettavan varhaiskasvatuksen omavastuuosuuden jäävän liian korkeaksi tai olisi muutoin haluton toimimaan kuluttajan tavoin.” Jos vaihtoehtona olisi ohjata yksityisen hoidon tuella järjestettyyn varhaiskasvatukseen, palvelunkäyttäjä ohjattaisiin jälleen toimimaan kuluttajan tavoin.

OAJ vaatii, että 6 § 2 momentti muutetaan seuraavaan muotoon:

Palvelunkäyttäjällä on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan on järjestettävä varhaiskasvatuspaikka kunnallisesta päiväkodista. Palvelusetelistä kieltäytymisestä ei seuraa uutta varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaista neljän kuukauden hakuaikaa.

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

## 7 §

Palvelusetelin arvon määrittelyn tekijöitä ei ole tarpeen eritellä pykälässä tarkemmin. Esityksessäkin todetaan, että kunnat käyttävät arvon määrittelyn tekijöitä jo nykyisin sääntökirjoissaan. Näin kunnalle jäisi päätösvaltaa ja mahdollisuus punnita paikallisia tarpeitaan päättäessään, mitkä tekijät se ottaa huomioon palvelusetelin arvoa määritellessään.

Tästä syystä OAJ esittää, että 7 §:n 1 momentti muutetaan seuraavanlaiseksi:  
Kunnan tulee määrittää palvelusetelin arvo niin, että se on palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Palvelusetelin arvo arvioidaan tarpeen mukaan.

## 8 §

OAJ esittää, että 8 §:n otsikko muutetaan muotoon Palvelusetelin arvon tarkistaminen.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 13 §:ssä säädetään, että  
”Varhaiskasvatuksesta määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa palvelun käyttäjän tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai lapsen vanhemman tai huoltajan lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Maksun alentaminen tai perimättä jättäminen tulee aina tehdä ennen toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisen toimeentulotuen myöntämistä.” Myöskään palvelusetelillä tuotetussa varhaiskasvatuksessa ei tule periä palvelunkäyttäjältä maksua varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 13 §:n tilanteiden mukaisesti.

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

OAJ pitää pykälien 9-12 muotoiluja ja sisältöjä hyvänä muuten, mutta 11 §:n 1 momentti tulee edelliseen 8 §:n muutosesitykseen vedoten muuttaa seuraavaan muotoon: Edellä 7 §:ssä tarkoitettua tulosidonnaisen palvelusetelin arvoa tai 8 §:ssä tarkoitettua palvelusetelin arvon tarkistamista koskevaan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Päätökseen saa vaatia oikaisua varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitettulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

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

Kommentit varhaiskasvatuslain ja asiakasmaksulain muutoksiin

Varhaiskasvatuslain 5 §:än ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 14 §:än esitetyt muutokset ovat selkeitä ja tarkoituksenmukaisia.

**Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

Täydennystä esityksen vaikutusarvioihin

Esitämme vaikutusarviointia täydennettäväksi seuraavilta osin: Arvioidaan sitä, voiko yksityisen varhaiskasvatuksen osuutta kunnassa kasvattaa rajattomasti ja mitä riskejä tällaiseen tilanteeseen liittyy. Arvioidaan vaikutuksia, jos yksittäisellä varhaiskasvatuksen järjestäjällä on monopoliasema kunnassa. Arvioidaan, voiko esityksen mukainen palvelusetelijärjestelmä viedä kehityskulun Suomessa vastaavaan tilanteeseen kuin varhaiskasvatus Norjassa tällä hetkellä on. Yksityisten voittoa tavoittelevien päiväkotien kasvu Norjassa on ollut nopeaa, ja suuret ketjut ovat ostaneet pienempiä voittoa tavoittelemattomia päiväkoteja. Eräiden arvioiden mukaan vuonna 2029 viisi suurinta päiväkotiketjua omistaisi jopa puolet koko Norjan varhaiskasvatuksesta, ei vain yksityisestä sektorista.

Parlamentaarisesti hyväksytyssä koulutuspoliittisessa selonteossa (2021) todetaan,

että tavoitteena on sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutuminen sekä varhaiskasvatus-, esi- ja perusopetuspalveluiden yhdenvertaisuus, saatavuus ja laatu turvataan koko maassa. Selonteon mukaan yhtenä toimenpiteenä tähän on se, että varhaiskasvatus ja esiopetus säilyvät jatkossakin pääosin julkisesti tuotettuina koko maassa. Tämä tulee huomioida myös palvelusetelistä säädettäessä.

Kunnalla on varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus. Jos kunta ulkoistaa varhaiskasvatustaan suurissa määrin, kunta ottaa samalla valtavan riskin. Jos yksityinen palveluntuottaja päättää lopettaa toimintansa, kunta on velvollinen järjestämään varhaiskasvatuspaikat kyseiseen toimintaan osallistuneille lapsille. Toinen uhkakuva on, että yksityisen toimijan saadessa haltuunsa suuren osan kunnan varhaiskasvatuksesta, yksityisen toimijan poliittinen valta kasvaa esimerkiksi siten, että he voivat painostaa palvelusetelin arvon nostamiseen, jolloin ulkoistamisella mahdollisesti tavoiteltu säästö muuttuukin suureksi kuluksi.

Vaikutusten arvioinnissa ei ole tarkasteltu riittävästi henkilöstön näkökulmaa. Vaikutusarviossa esitetään, että uudistuksella voisi olla "positiivisia vaikutuksia, jotka kohdistuvat naisiin, sillä varhaiskasvatuksen henkilöstöstä suuri osa on naisia. Tukemalla yksityistä varhaiskasvatusta voidaan vaikuttaa henkilöstön tarpeeseen ja tukea yksityisen sektorin tarjoamia työmahdollisuuksia". Tälle väitteelle ei ole perusteita, koska väite ohittaa sen seikan, että varhaiskasvatuksen työmahdollisuudet ovat jo nykyisellään laajat johtuen valitettavasta henkilöstöpulasta. Uudistus ei myöskään muuttaisi parantavasti kokonaishenkilöstötarvetta varhaiskasvatuksessa. Väite ei myöskään huomioi eroja henkilöstön palvelusuhteen ehdoissa, joiden ei voi väittää olevan parempia yksityisillä järjestäjillä.

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

Kommentit nykytilan kuvaukseen tai muuhun tekstiin

Nykytilan kuvaus on kattava. Siinä nostetaan hyvin esiin yksityisen sektorin muutos,

miten pienten alueellisten toimijoiden ja voittoa tavoittelemattomien yhdistyspohjaisten toimijoiden rinnalle on tullut maanlaajuisesti toimivia ja ulkomaisessa omistuksessa olevia yrityksiä. Lisäksi kuvataan hyvin Ruutiaisen tutkimukseen nojaten sitä, mitä eriarvoistavia elementtejä yksityiseen varhaiskasvatukseen liittyy.

Erityisen hyvää on, että nykytilan kuvauksessa nostetaan esiin tämä: ”Kunnalla on velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta kunnassa esiintyvää tarvetta vastaavasti. Lapsella on oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatuspaikkaan, jonka asiakasmaksut määräytyvät varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain säännösten mukaisesti. Palvelusetelin avulla järjestetyn varhaiskasvatuksen valitseminen on siis perheille vapaaehtoista, jolloin palvelusetelistä kieltäytymisestä ei myöskään seuraa uutta varhaiskasvatustilain 17 §:n mukaista neljän kuukauden hakuaikaa.”

Luonnoksessa kuvataan myös hyvin tasasuuruisen palvelusetelin eriarvoistava vaikutus tulositonnaisiin palveluseteliin verrattuna sekä nostetaan esiin se ongelma, että yksityiset palveluntuottajat saattavat periä lisämaksuja varhaiskasvatusmaksun lisäksi. Näitä myös mahdollistetaan kuntien palvelusetelisääntökirjoissa. Lisäksi sääntökirjoissa saattaa olla rajoituksia, joilla vaativaa tukea tarvitsevat lapset ohjataan tai siirretään yksityiseltä palveluntuottajalta kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Näillä kunnat asettavat lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan.

OAJ vaatii, että lainsäädännön vaikutuksia tulee seurata laajasti. Erityisesti yksityisen varhaiskasvatuksen määrän kehityksen sekä voittoa tavoittelevien ja tavoittelemattomien palveluntuottajien kehitystä on seurattava. Lainsäädännön vaikutuksia on seurattava myös lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Myös kuntien valvontatehtävän resursseja ja toimenpiteitä tulee tarkastella yksityisen varhaiskasvatuksen osalta.

**Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä**

[OAJ\\_lausunto\\_tiivistelmä.docx](#)

Ilveskivi Maria  
Opetusalan Ammattijärjestö OAJ