

Varhaiskasvattajien verkosto 4.4.2025 / Lausunto

Varhaiskasvattajien verkosto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Ovatko pykälät 1-3 perusteluineen selkeät?

Pykälän §3 Määritelmät 5. kohta ”omavastuuosuus” on epäselvä.

”5) omavastuuosuudella sitä osuutta yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuspalvelun hinnasta, jota kunnan myöntämän palvelusetelin arvo ei kata ja joka jää palvelunkäyttäjän maksettavaksi ja jonka lisäksi palvelunkäyttäjältä ei saa periä muita varhaiskasvatusmaksuja.”

Sääntökirjassa kunnalla on mahdollista asettaa hintakatto yksityisen palveluntarjoajan asiakkaalta perimään lisämaksuun, joka on yleisesti noin 20-70 euroa. Tämä käytäntö on hyvä, mutta epäselvä esityksen muotoilu voi johtaa tulkintaan, ettei lisämaksua saisi jatkossa periä.

Jos palveluntarjoajalla ei ole jatkossa mahdollisuutta periä lisämaksua, on olemassa vaara, että jos kunta määrittää palvelusetelin arvon hyvin matalaksi, eikä palvelun tuotantokustannusta pystytä asiakasmaksun lisäosalla kattamaan, koko alan toimintaedellytykset päättyvät.

Ensimmäisenä lakkauttavat toimintansa pienet, esimerkiksi luontopäiväkodit, erityistä pedagogiikkaa tai kielikylpymetodia noudattavat päiväkodit, joilla ei ole pelivaraa.

Lisäksi lakitasoinen kieltäminen palveluntuottajille määrittää palvelunsa hinta olisi erittäin voimakas elinkeinovapauden rajaus.

Pykälät 4-5

§5 kohdassa 4 säädetään varsin väljästi päätösvaltaa kunnille sellaisissakin asioissa, joista on aiemmin voitu määrätä sääntökirjalla. Kohtaa tulisi tarkentaa siten, ettei palveluntuottajalta voida vaatia kunnan omaa tuotantoa laajempia vaatimuksia.

Pykälä 6

Palvelunkäyttäjällä tulisi olla subjektiivinen oikeus vaatia palveluseteliä, jos se on kunnalla käytössä. Mikäli seteliä ei myönnetä, on hakijalle annettava valituskelpoinen, perusteltu päätös. Tämä siksi, että kunta asettaa perheet (hakijat) eriarvoiseen asemaan ja perheen tulisi tietää perustelut tähän. Pykälään tulisi kirjata, millaisissa tapauksissa palveluseteli voidaan olla myöntämättä. Lähtökohtana tulee olla palvelunkäyttäjän eli perheen aseman vahvistaminen suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Kunta on olemassa asukkaita varten, eikä päinvastoin.

Pykälät 7-8

§7 arvon määräytyminen on epäselvä ja sekava, koska siinä ei selkeästi tarkastella palvelusetelin arvon kohtuullisuutta suhteessa palveluntuottajaan. Epäselväksi jää myös se, viitataan palvelusetelin perusarvoon vai yksittäisen palvelunkäyttäjän setelin arvoon.

Arvoa määritettäessä kohtuullisuuden arvioinnissa ensisijalla on nyt palvelunkäyttäjän näkökulma, vaikka palvelusetelin arvo ei vaikuta lainkaan siihen, millaiseksi palvelun hinta lopulta muodostuu palvelunkäyttäjälle eli perheelle. Esimerkiksi lapsen ikä tai tuen tarve ei vaikuta perheelle lankeaviin kustannuksiin lainkaan, sen sijaan se vaikuttaa siihen, minkä arvoiseksi palveluntuottajalle päätyvä palveluseteli muodostuu. Esimerkiksi sääntökirjoissa on määritelty kertoimet, joilla palvelusetelin arvoa nostetaan yksittäisen lapsen tuen tarpeen mukaan ja näin katetaan palveluntuottajalle tuen järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia.

Pykälässä tulisikin kuvata, mikä on kohtuullisena pidettävä taso palveluntuottajan kannalta.

Palvelusetelin käyttö tulee aina kunnalle omaa tuotantoa edullisemmaksi, sillä erilaisten vertailujen mukaan setelin arvo on noin 20-30 prosenttia alempi kuin kunnan oma varhaiskasvatus. Käytännössä palvelunkäyttäjän ja palveluntarjoajan näkökulmasta arvo voi olla hyvinkin kohtuuton varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Nykyisessä muodossaan laki mahdollistaisi myös sen, että kunta asettaa palvelusetelillä huomattavasti omaa palvelutuotantoa alhaisemman kattohinnan, jolloin palvelun käyttäjän kannalta kustannus muodostuu edelleen kohtuulliseksi, mutta palveluntuottajan kannalta täysin kohtuuttomaksi.

Esityksen mukaan ”kohtuullisuutta arvioitaessa olisi edelleen otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan toiminnan tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä palvelunkäyttäjän maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Tämä mahdollistaa sen, että kunta voi määrittää palvelusetelin arvon kuntakohtaisten kustannustekijöiden pohjalta.”

Esityksessä todetaan, että kustannustekijöiden määrittely yhdenvertaisesti koko maassa on mahdotonta. Tämä voi johtaa tilanteisiin, jossa palveluntuottajien asema muodostuu haasteelliseksi. Esitämme, että ministeriöissä aloitetaan välittömästi valmistelu, jonka tavoitteena on edistää avointa tiedonsaantia kuntien oman palvelutuotannon laskennasta ja vertailua.

Esityksessä lainsäätäjä jättää täysin kunnan päätöksenteon varaan tavoitteensa taata palvelusetelin vakaa ja ennustettava arvon kehitys. Kunta voi jatkossakin jäädyttää, alentaa tai nostaa arvoa milloin ja miten haluaa. Tämä ei edistä pitkäjänteistä ja laadukasta varhaiskasvatuksen tuottamista lapsille tuotantotavasta riippumatta.

Esityksen kohdassa 4.2.2, jossa tulisi arvioida esityksen mahdollisia yritysvaikutuksia, todetaan erinomaisesti, että kuntien ja yritysten ”yhteistyötä selkeyttäisi se, että sääntökirjoista nostettaisiin palvelusetelin arvon kohtuullisuuteen vaikuttavia tekijöitä lain tasolle sekä se, että arvon kohtuullisuutta olisi entistä selkeämmin säännöllisesti tarkasteltava”. Tätä ei

kuitenkaan §7:ssä toteuteta, vaan esityksestä puuttuvat kokonaan arvon kohtuullisuuteen vaikuttavista tekijöistä säätäminen.

Olisi selkeämpää sekä kunnan että palveluntuottajan kannalta, että säädettäisiin kunnalle velvollisuus tarkistaa palvelusetelin arvoa vähintään kerran vuodessa, eikä jätettäisi tarkasteluväliä auki. Muutos ei tuota suoraan mitään lisäkustannuksia kunnalle, koska setelin arvo jää edelleen kunnan päätösvaltaan. Se kuitenkin antaisi kuntapäättäjille mahdollisuuden arvioida asiaa vuosittain, prosessi olisi avoin ja kaikilla olisi mahdollisuus vaikuttaa päätökseen. Muutos vakiinnuttaisi nykyisen lähes kaikissa sääntökirjoissa todetun asian käytännössä lain tasolle. Vaikutukset olisivat pieniä käytännössä, mutta säädös olisi periaatteellisella tasolla tärkeä.

Säännöllisen tarkastelun lisäksi olisi perusteltua tarkastella palvelusetelin arvoa, jos palvelutuotannon kustannuksissa tapahtuu ennakoimattomia ja palveluntuottajasta riippumattomia kustannusmuutoksia. Tällaisia voivat olla esim. kesken vuotta tapahtuva yllättävä TES-korotus tai kuten vuonna 2022 Ukrainan sodan seurauksena merkittävä kiinteistökustannusten nousu.

Tällä perusteella ehdotamme muotoilua:

"Palvelusetelin arvon kohtuullisuus on tarkistettava säännöllisesti vähintään kerran vuodessa. Sen lisäksi palvelusetelin arvoa on tarkastettava viivyttämättä, mikäli palvelutuotannon kustannuksissa tapahtuu palveluntuottajasta riippumattomia olennaisia muutoksia."

Pykälän 8 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että korkeampaa arvoa voisi perustella myös esimerkiksi lapsen tuen tarve varhaiskasvatuksessa – tätä ei kuitenkaan mainita korotusperusteena itse pykälässä. Tämä ajatus tulisi lisätä §7:ään eli palvelusetelin arvon kohtuullisuutta arvioitaessa korottavia tekijöitä olisivat mm. lapsen ikä ja tuen tarpeet. Monella kunnalla on tähän hyviä malleja, joiden pohjalta olisi mahdollistaa myös säätää kerroin, jos lainsäätäjällä olisi siihen halukkuutta. Näin varmistettaisiin lapselle tukitoimet palveluntuottajasta riippumatta.

Kaikkiaan pykälät 7 ja 8 muodostavat epäselvän kokonaisuuden, jota tulisi tarkastella uudelleen.

Pykälät 9-12

Perheelle tulisi säätää oikeus vaatia oikaisua, mikäli kunta on evännyt palvelusetelin, vaikka yksityisellä palveluntuottajalla olisi mahdollisuus ottaa lapsi varhaiskasvatukseen.

Ovatko vakalain ja asiakasmaksulain muutokset perusteluineen selkeät?

Kyllä.

Onko täydennettävää vaikutusarvioihin?

Esityksen vaikutusarviot ovat markkinatoimijoiden näkökulmasta erittäin puutteelliset. Ylipäätään Suomesta puuttuu markkinoiden kehitykseen

voimakkaasti vaikuttavan lainsäädännön luomiseen tarvittava tietopohja varhaiskasvatuksen kustannuskehityksestä Suomessa.

Kuvaamatta jää myös se, kuinka paljon kunnat säästävät jo nykyään hyödyntäessään palveluseteliä. Tämän olisi voinut kuvata myös nykytilan kuvauksessa, joka myös on tältä osin puutteellinen.

Esimerkiksi Hyvinvointiala ry:n selvityksen mukaan alle 3-vuotiaiden varhaiskasvatuksen ero oman tuotannon kustannuksiin voi olla jopa 37 % ja yli 3-vuotiaiden osalta noin 20 %. Esitys antaa sellaisen kuvan, että palvelusetelin määrittely tarkemmin olisi ainoastaan kustannuksia tuova seikka, vaikka tosiasiallisesti vahvistuessaan normaalina kuntien toimintatapana se voi mahdollistaa yksityisten tuottajien toimintaedellytykset ja mahdollistaa palvelutuotannon kunnille omaa tuotantoa kustannustehokkaammin. Mikään kunta ei käytä palveluseteliä, jos se tulee kalliimmaksi kuin oman tuotannon kustannus on.

Tietopohjan puutteellisuuden vuoksi esityksen vaikutusarviointi vaikuttaa perustuvan enemmän arvioihin kuin tutkittuun tietoon.